

Ügyszám: **1746/B/2010**
Első irat érkezett:
Az ügy tárgya:
Előadó **Paczolay Péter Dr.**
alkotmánybíró:
Támadott jogi aktus:

Határozat száma: **165/2011. (XII. 20.) AB határozat**

ABH oldalszáma: **2011/478**

Kelte: **Budapest, 2011.12.19**

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány és alkotmányjogi panasz tárgyában — *Dr. Pokol Béla, Dr. Balsai István és Dr. Lenkovics Barnabás* alkotmánybírák különvéleményével — meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló 2010. évi CIV. törvény 2. § (1) bekezdésének „és kiadott sajtótermékre” fordulata — a 14. § (1) bekezdésére, a 15. §-ára, a 16. § második fordulatára, valamint a 18. §-ára tekintettel — az Alkotmány 61. § (2) bekezdése alapján alkotmányellenes, ezért azt 2012. május 31. napjával megsemmisíti.

2. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló 2010. évi CIV. törvény 6. § (2) bekezdésének utolsó fordulata az Alkotmány 61. § (2) bekezdése alapján alkotmányellenes, ezért azt megsemmisíti.

A megsemmisített rendelkezés e határozat közzétételét követő napon veszti hatályát.

A sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló 2010. évi CIV. törvény 6. § (2) bekezdése az alábbi szövegezéssel marad hatályban:

„6. § (2) A médiatartalom-szolgáltató, valamint a vele munkaviszonyban vagy más, munkavégzésre irányuló jogviszonyban álló személy jogosult információforrásai titokban tartására a bírósági és hatósági eljárások során is.”

3. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenes helyzet keletkezett azzal, hogy az Országgyűlés nem teremtette meg azokat az eljárási garanciákat a jogrendben, amelyek a hatósági eljárásokban lehetővé teszik az információforrások védelméhez való jog gyakorlását.

Az Alkotmánybíróság felhívja az Országgyűlést, hogy jogalkotói

kötelezettségének 2012. május 31. napjáig tegyen eleget.

4. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenes helyzet keletkezett azzal, hogy az Országgyűlés a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény 155. §-ában nem szabályozta kielégítően a médiatartalom-szolgáltatók adatszolgáltatási kötelezettségét az információforrások és az ügyvédi titok védelmével kapcsolatosan.

Az Alkotmánybíróság felhívja az Országgyűlést, hogy jogalkotói kötelezettségének 2012. május 31. napjáig tegyen eleget.

5. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény 175. §-a az Alkotmány 61. § (2) bekezdésére tekintettel alkotmányellenes, ezért azt megsemmisíti.

A megsemmisített rendelkezés e határozat közzétételét követő napon veszti hatályát.

6. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény Negyedik Rész III. Fejezetének 139-143. §-a az Alkotmány 61. § (2) bekezdése alapján alkotmányellenes, ezért azokat 2012. május 31. napjával megsemmisíti.

7. Az Alkotmánybíróság a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény 155. §-ának az Alkotmány 59. § (1) bekezdése szerinti alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványt elutasítja.

8. Az Alkotmánybíróság a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény egészének, valamint a 204. § (1) bekezdésének az Alkotmány 2. § (1) bekezdése szerinti alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványokat elutasítja.

9. Az Alkotmánybíróság a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló 2010. évi CIV. törvény 5. § (1) bekezdésének, valamint a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény 41. § (4) bekezdésének és 46. §-ának az Alkotmány 61. § (2) bekezdése szerinti alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványokat elutasítja.

10. Az Alkotmánybíróság a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló 2010. évi CIV. törvény 6. § (1) és (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványokat és alkotmányjogi panaszt elutasítja.

Az Alkotmánybíróság határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

1. Az Országgyűlés 2010-ben három lépésben alkotta meg az új médiaszabályozást.

1.1. A médiát és a hírközlést szabályozó egyes törvények módosításáról szóló 2010. évi LXXXII. törvény (a továbbiakban: Módtv.) releváns rendelkezései az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvényt (a továbbiakban: Eht.), a rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvényt (a továbbiakban: Rttv.), valamint a nemzeti hírügynökségről szóló 1996. évi CXXVII. törvényt (a továbbiakban: Nhtv.) módosították. A Módtv. a kormányhivatal jogállású Nemzeti Hírközlési Hatóság jogutódjaként autonóm államigazgatási szervként hozta létre a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóságot (a továbbiakban: NMHH), amely a frekvenciagazdálkodás és a hírközlés területén, az Eht.-ban szabályozott módon részt vesz a Kormány politikájának végrehajtásában. A Módtv. rendelkezett az NMHH elnökének miniszterelnök általi kinevezéséről és jogállásáról, az NMHH feladatköréről és szervezetének alapvető kérdéseiről. Az autonóm államigazgatási szervként működő Országos Rádió és Televízió Testület (a továbbiakban: ORTT) jogutódjaként létrejött az NMHH Médiatanácsa (a továbbiakban: Médiatanács), amely az NMHH önálló jogi személyiségű autonóm szerveként ellátja az Rttv.-ben előírt médiahatósági feladatokat. A Módtv. rendelkezett a Médiatanács elnökének és tagjainak Országgyűlés általi választásáról, a tagok jogállásáról, a határozathozatal szabályairól. Az NMHH és Médiatanácsának munkáját egységes hivatali szervezet segíti, amely törvény által meghatározott körben elsőfokú hatósági feladatokat is ellát. A Módtv. a közszolgálati műsor- és hírszolgáltatás biztosítására, függetlenségének védelmére átalakította a közszolgálati médiaszolgáltatók és a nemzeti hírügynökség intézményes háttérét, szabályozta a közszolgálati műsorszolgáltatók ügyvezetésével és működésük gazdasági hátterével kapcsolatos kérdéseket. A Módtv. ismertetett és az Alkotmánybírósághoz érkezett indítványokkal érintett rendelkezései változatlan formában kerültek be az Rttv.-t, illetve az Eht.-t azóta hatályon kívül helyező új szabályozásba.

1.2. A sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló 2010. évi CIV. törvény (a továbbiakban: Smtv.) jellegadó megoldása az, hogy meghatározott körben valamennyi médiatartalom vonatkozásában egységesen rögzíti a sajtószabadság korlátait, az egyes médiatartalmak specialitásához igazított speciális szabályok előírása mellett.

1.3. A médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény (a továbbiakban: Mttv.) kivétel és lényegi változtatás nélkül vette át a Módtv.-vel az Rttv.-be iktatott szervezeti szabályokat, és teljes körűen újraszabályozta a médiajogot, egyidejűleg hatályon kívül helyezte az Rttv.-t, a sajtóról szóló 1986. évi II. törvényt (a továbbiakban: Stv.), valamint az Nhtv.-t. Az Mttv. — egyebek mellett — megalkotta a médiaszolgáltatásokra vonatkozó részletes szabályokat, és új kategóriaként létrehozta a jelentős befolyásoló erejű médiaszolgáltatók különös kötelezettségeit. Előzetes nyilvántartásba vételi szabályokat ír elő a médiaszolgáltatási tevékenység és a sajtótermékek

kiadásának feltételeként, rendezi a lineáris analóg médiaszolgáltatások pályáztatásának rendjét és a piaci koncentráció megelőzését. Megalkotta a közszolgálati médiaszolgáltatókra (MTV, MR, MTI) vonatkozó szabályokat. Az intézményi változásokkal együtt újrászabályozta a médiaszolgáltatások felügyeletére és megalkotta a sajtótermékek felügyeletére vonatkozó rendelkezéseket (hatáskörök, eljárási rend, jogkövetkezmények). Létrehozta a Média- és Hírközlési Biztos intézményét hatásköri szabályaival és eljárási rendjével együtt, és megteremtette a társszabályozás lehetőségét a médiaigazgatásban.

Összefoglalva: az új médiaszabályozás az eddigi hárompilléres szabályozási rendet (írott sajtó – elektronikus sajtó – telekommunikáció, hírközlés) átalakította, és egységes szabályozást alkotott. Az egységesen kezelt és szabályozott médiatartalom gyűjtőfogalmába immár beletartoznak a nyomtatott és az internetes sajtótermékek is, amelyeket egyéb médiaszolgáltatásoktól nem az előállítás technikája, hanem a tömegkommunikációban betöltött szerepük, befolyásoló képességük különböztet meg. Az Smtv. és az Mttv. együttesen és egymásra tekintettel vonatkozik valamennyi médiaszolgáltatásra (tartalmi szabályok) és szolgáltatóra (szervezeti szabályok), valamint e két törvény határozza meg a magatartási szabályok kikényszerítésére vonatkozó állami cselekvési lehetőség körét is.

2.1. Országgyűlési képviselők, társadalmi szervezetek és magánszemélyek részéről több indítvány érkezett az Alkotmánybíróságra, amelyek az új médiaszabályozás utólagos absztrakt normakontrollját kezdeményezték. Az indítványok rendkívül szerteágazó módon, lényegében minden releváns pontján támadják a Módtv.-t, az Smtv.-t és az Mttv.-t is. Ezért az áttekinthetőség érdekében — figyelemmel az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat közzétételéről szóló 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (a továbbiakban: Ügyrend) 28. §-ára is — az Alkotmánybíróság az indítványok tematikus rendben történő egyesítése, illetve elkülönítése mellett döntött. Tekintettel arra, hogy az indítványok egy jelentős része a nyomtatott és az internetes sajtótermékek, valamint egyéb médiaszolgáltatások egységes szabályozásával kapcsolatban fogalmaztak meg alkotmányos aggályokat, az Alkotmánybíróság jelen határozatát e tárgykör vizsgálatának szenteli. A továbbiakban az ebben a tárgykörben érkezett indítványi elemeket ismerteti és bírálja el.

2.2. Az indítványozók egyik csoportja közjogi érvénytelenségre hivatkozott az Mttv. hatálybalépésével kapcsolatban. Ebben a körben az Alkotmány 2. § (1) bekezdése alapján aggályosnak ítélték a felkészülési idő hiányát, mivel az Mttv. elfogadása és hatálybalépése között nem volt számottevő időbeli különbség. Ugyancsak az egész Mttv. közjogi érvénytelenségét indítványozták megállapítani azok az indítványozók, akik a törvénytervezet benyújtását megelőző egyeztetések és társadalmi vita lebonyolításának hiányát kérték számon. Végül egyes indítványozók azt tekintették aggályosnak, hogy az Mttv. elfogadását közvetlenül

megelőzően a törvényjavaslat szövegezése több lényeges ponton, a Hárszabály szerinti vitafolyamatot kikerülve került módosításra.

2.3. Az indítványok egy további csoportja sérelmezi az Smtv. azon rendelkezéseit, amelyek — függetlenül a tartalomszolgáltatás sajátosságaitól — az elektronikus médiával együtt hatósági felügyelet alá rendelik a nyomtatott és az internetes sajtótermékeket, valamint azok előállítóit is. A jogalkotó által választott megoldás ugyanis a korábbi egyedi büntető és polgári peres bírósági eljárások mellett hatósági felügyeletet érvényesít, amely — az indítványozók álláspontja szerint — a sajtószabadságot szükségtelenül és aránytalanul korlátozza.

2.4. Az indítványozók egyik csoportja az Alkotmány 61. § (2) bekezdése szerinti sajtószabadsághoz való jog alapján támadja az Smtv. és az Mttv. sajtótermékek nyilvántartásba vételére vonatkozó szabályait. Álláspontjuk értelmében a sajtótermékek regisztrációja önmagában is, alkotmányos cél nélkül korlátozza a sajtószabadságot, más indítványozók pedig arra hivatkoznak, hogy a nyilvántartásba vételre vonatkozó Mttv.-beli szabályok lényegében a sajtótevékenységet engedélykötelessé teszik.

2.5. Több indítványozó sérelmezte az Smtv. újságírói források védelmére vonatkozó szabályozását önmagában, valamint az Mttv. adatszolgáltatási kötelezettségre vonatkozó előírásaival összefüggésben is a sajtószabadság sérelmét állították. Az alkotmányjogi panasz indítványban a panaszos az Smtv. 6. § (3) bekezdésének, különösen a „vagy nyomozó hatóság” szövegrésze alkotmányellenességének megállapítását és arra alkalmazási tilalom kimondását indítványozta. Indokolása szerint az Smtv. 6. § (3) bekezdése alapján a nyomozó hatóság automatikusan, mérlegelési kötelezettség és bírói kontroll nélkül kötelezheti az információforrás felfedésére az újságírót. Ezért a szabályozás a sajtószabadság aránytalan korlátozására vezet.

2.6. Az indítványozók támadták az Mttv. 155. §-át, mivel az szélesre nyitja a Hatóság adatmegismerési és adatkezelési jogát, illetve az ügyfél adatszolgáltatási kötelezettségét, amely kiterjed a személyes adatokra és törvény által védett titkokra, védett adatokra is. Ugyanakkor az adatkezelés nem kötődik eljáráshoz, de időben sem korlátozott. A szabályozás ezen módja álláspontjuk szerint az Alkotmány 59. § (1) bekezdésébe ütközik. Az indítványozók emellett az Mttv. 175. §-ával összefüggésben sérelmezik a konkrét indok nélküli, készletre történő adatszolgáltatási kötelezettség előírását is, amely az Alkotmány 59. § (1) bekezdése mellett a 61. § (2) bekezdésében foglaltakkal ellentétes.

2.7. Végül indítványok érkeztek a Média- és Hírközlési Biztos Mttv.-beli jogintézményének létrehozása és eljárási lehetőségének meghatározása kapcsán. Az indítványozók a jogintézményre vonatkozó szabályozás megsemmisítését indítványozták, mivel az sérti a vélemény- és sajtószabadság korlátozására irányadó alkotmányos követelményeket.

II.

Az Alkotmány indítványokkal érintett rendelkezései:

„2. § (1) A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam.”

„57. § (1) A Magyar Köztársaságban a bíróság előtt mindenki egyenlő, és mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat, vagy valamely perben a jogait és kötelességeit a törvény által felállított független és pártatlan bíróság igazságos és nyilvános tárgyaláson bírálja el.”

„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 jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott törvény korlátozhatja.”

Az Alkotmány 61. §-ának a 2010. július 7-én hatályba lépett módosítását követő szövegezése:

„(1) A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás és a szólás szabadságához, továbbá a közérdekű adatok megismeréséhez, valamint terjesztéséhez.

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

(3) A demokratikus közvélemény kialakítása érdekében mindenkinek joga van a megfelelő tájékoztatáshoz a közügyek tekintetében.

(4) A Magyar Köztársaságban közszolgálati médiaszolgáltatás működik közre a nemzeti önazonosság és az európai identitás, a magyar, valamint a kisebbségi nyelvek és kultúra ápolásában, gazdagításában, a nemzeti összetartozás megerősítésében, illetőleg a nemzeti, etnikai, családi, vallási közösségek igényeinek kielégítésében. A közszolgálati médiaszolgáltatást az Országgyűlés által választott tagokkal működő autonóm közigazgatási hatóság és független tulajdonosi testület felügyeli, céljainak megvalósulása felett pedig az állampolgárok egyes, törvényben meghatározott közösségei őrködnek.

(5) A közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvény, valamint a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól rendelkező törvény, továbbá a médiaszolgáltatások felügyeletéről szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”

Az Smtv. 1. § 6. pontjának az elbírálás idején hatályos szövegezése:

„6. Sajtótermék: a napilap és más időszaki lap egyes számai, valamint az internetes újság vagy hírportál, amelyet gazdasági szolgáltatásként nyújtanak, amelynek tartalmáért valamely természetes vagy jogi személy, illetve jogi személyiséggel nem rendelkező gazdasági társaság szerkesztői felelősséget visel, és amelynek elsődleges célja szövegből, illetve képekből álló tartalmaknak a nyilvánossághoz való eljuttatása tájékoztatás, szórakoztatás vagy oktatás céljából, nyomtatott formátumban vagy valamely elektronikus hírközlő hálózaton keresztül. A szerkesztői felelősség a médiatartalom kiválasztása és összeállítása során megvalósuló tényleges ellenőrzésért való felelősséget jelenti, és nem eredményez szükségszerűen jogi felelősséget a sajtótermék tekintetében. Gazdasági szolgáltatás az önálló, üzletszerűen – rendszeresen, nyereség elérése

érdekében, gazdasági kockázatvállalás mellett – végzett szolgáltatás.”

Az Smtv. 2. § (1) bekezdésének elbíráláskor hatályos szövegezése:

„2. § (1) E törvény hatálya kiterjed a Magyar Köztársaságban letelepedett médiatartalom-szolgáltató által nyújtott médiaszolgáltatásra és kiadott sajtótermékre.”

Az Smtv. 5. § (1) bekezdésének az elbírálás idején hatályos szövegezése:

„5. § (1) Törvény a médiaszolgáltatások megkezdésének vagy végzésének, illetve a sajtótermékek közzétételének feltételéül szabhatja a hatósági nyilvántartásba vételt. A nyilvántartásba vétel feltételei nem korlátozhatják a sajtó szabadságát.”

Az Smtv. 6. §-ának az elbírálás idején hatályos szövegezése:

„6. § (1) A médiatartalom-szolgáltató, valamint a vele munkaviszonyban vagy más, munkavégzésre irányuló jogviszonyban álló személy jogosult a számára információátadó személy (a továbbiakban: információforrás) kilétét titokban tartani. A titoktartás joga nem terjed ki a minősített adatot illetéktelenül átadó információforrás védelmére.

(2) A médiatartalom-szolgáltató, valamint a vele munkaviszonyban vagy más, munkavégzésre irányuló jogviszonyban álló személy jogosult információforrásai titokban tartására a bírósági és hatósági eljárások során is, feltéve, hogy a számára átadott információ közzétételéhez közérdek fűződött.

(3) Bíróság vagy nyomozó hatóság – a nemzetbiztonság és a közrend védelme vagy bűncselekmények elkövetésének felderítése vagy megelőzése érdekében – kivételesen indokolt esetben az információforrás felfedésére kötelezheti a médiatartalom-szolgáltatót, valamint a vele munkaviszonyban vagy más, munkavégzésre irányuló jogviszonyban álló személyt.”

Az Smtv. 14-20. §-ainak az elbírálás idején hatályos szövegezése:

14. § (1) A médiatartalom-szolgáltatónak az általa közzétett médiatartalmakban, illetve azok készítése során tiszteletben kell tartania az emberi méltóságot.

(2) Tilos a megalázó, kiszolgáltatott helyzetben lévő személyek médiatartalomban történő, öncélú és sérelmes bemutatása.

15. § (1) Tilos visszaélni a médiatartalom-szolgáltatónak adott, nyilvános közlésre szánt nyilatkozat közzétételébe történt beleegyezéssel.

(2) A médiatartalom-szolgáltató köteles a nyilvános közlés céljából készített nyilatkozatot a nyilatkozatot adó személynek – annak kérelmére – megmutatni; azt nem közölheti, ha a közzétételhez a nyilatkozatot adó személy azért nem járul hozzá, mert azt a médiatartalom-szolgáltató érdemben megváltoztatta, és a változtatás a nyilatkozatot adó számára sérelmes.

(3) A nyilatkozat közzétételéhez történt hozzájárulás a médiatartalom-szolgáltató (1) bekezdésben szereplő visszaélése esetén jogkövetkezmény nélkül visszavonható, amennyiben

a) azt a nyilatkozó nem a helyi, országos vagy európai közélet eseményével összefüggésben tette,

b) az nem a Magyar Köztársaság polgárai és a magyar nemzet tagjai számára jelentőséggel bíró valamely eseménnyel kapcsolatos, vagy

c) a visszavonásra irányuló nyilatkozatot nem hivatalos vagy közfeladatot ellátó személy, vagy politikai közszereplő köz megbízatása ellátásával összefüggésben tette, feltéve, hogy a visszavonás a közzétételt megelőzően kellő időben történik, és így nem okoz a médiatartalom-szolgáltató számára aránytalan sérelmet. Az e jogot korlátozó szerződéses kikötés semmis.

16. § A médiatartalom-szolgáltató köteles tiszteletben tartani a Magyar Köztársaság alkotmányos rendjét, tevékenysége során nem sértheti az emberi jogokat.

17. § (1) A médiatartalom nem lehet alkalmas valamely nemzet, közösség, nemzeti, etnikai, nyelvi és más kisebbség vagy bármely többség, továbbá valamely egyház vagy vallási csoport elleni gyűlölet keltésére.

(2) A médiatartalom nem lehet alkalmas valamely nemzet, közösség, nemzeti, etnikai, nyelvi és más kisebbség vagy bármely többség, továbbá valamely egyház vagy vallási csoport kirekesztésére.

18. § A médiatartalom nem lehet alkalmas a magánélet megsértésére.

19. § (1) Lineáris médiaszolgáltatásban nem tehető közzé olyan médiatartalom, amely súlyosan károsíthatja a kiskorúak szellemi, lelki, erkölcsi vagy fizikai fejlődését, különösen azáltal, hogy pornográfiát vagy szélsőséges, illetve indokolatlan erőszakot tartalmaz.

(2) Lekérhető médiaszolgáltatásban megjelenő azon médiatartalom, amely súlyosan károsíthatja a kiskorúak szellemi, lelki, erkölcsi vagy fizikai fejlődését különösen azáltal, hogy pornográfiát vagy szélsőséges, illetve indokolatlan erőszakot tartalmaz, csak oly módon tehető a nyilvánosság tagjai számára elérhetővé, amely biztosítja, hogy kiskorúak rendes körülmények között nem férhetnek hozzá.

(3) Sajtótermékben megjelenő azon médiatartalom, amely súlyosan károsíthatja a kiskorúak szellemi, lelki, erkölcsi vagy fizikai fejlődését különösen azáltal, hogy pornográfiát vagy szélsőséges, illetve indokolatlan erőszakot tartalmaz, csak oly módon tehető a nyilvánosság tagjai számára elérhetővé, amely – valamely műszaki vagy egyéb megoldás alkalmazásával – biztosítja, hogy kiskorúak nem férhetnek hozzá. Ha ilyen megoldás alkalmazása nem lehetséges, akkor a médiatartalom csak a kiskorúak lehetséges veszélyeztetéséről szóló tájékoztatást tartalmazó figyelmeztető jelzéssel tehető közzé.

(4) Lineáris médiaszolgáltatásban megjelenő azon médiatartalom, amely veszélyeztetheti a kiskorúak szellemi, lelki, erkölcsi vagy fizikai fejlődését, csak oly módon tehető közzé, amely az adásidő megválasztásával, illetve más műszaki megoldás alkalmazásával biztosítja, hogy a kiskorúak rendes körülmények között nem hallhatják vagy láthatják azt.

(5) A kiskorúak médiatartalmakkal szembeni védelmére szolgáló részletes szabályokat külön törvény határozza meg.

20. § (1) A médiatartalomban megjelenő kereskedelmi közleménynek könnyen felismerhetőnek kell lennie.

(2) A médiatartalomban megjelenő reklámnak más médiatartalmaktól megkülönböztethetőnek kell lennie.

(3) A burkolt kereskedelmi közlemény médiatartalomban történő közzététele tilos.

(4) Médiatartalomban közzétett kereskedelmi közlemény nem alkalmazhat

tudatosan nem észlelhető technikákat.

(5) Médiatartalomban nem tehető közzé vallási vagy világnézeti meggyőződést sértő kereskedelmi közlemény.

(6) A médiatartalomban közzétett kereskedelmi közlemény nem ösztönözhet az egészségre, a biztonságra és a környezetre ártalmas magatartásra.

(7) Nem szabad médiatartalomban közzétenni dohányárut, fegyvert, lőszert, robbanóanyagot, kizárólag orvosi rendelvényre igénybe vehető gyógyszert, továbbá gyógyászati eljárást népszerűsítő, ismertető kereskedelmi közleményt. E korlátozás nem terjed ki a gazdasági reklámtevékenységről szóló törvényben, illetve más jogszabályban foglalt kivételekre.

(8) A médiatartalom támogatóját a közzététellel egyidejűleg, illetve azt közvetlenül megelőzően vagy azt követően meg kell nevezni. Audiovizuális médiaszolgáltatás vagy annak műsorszámát más audiovizuális médiaszolgáltatást végző, illetve audiovizuális műsorszámok vagy filmalkotások készítésével foglalkozó vállalkozás által nem támogatható.

(9) A médiaszolgáltatásban közzétett, támogatott médiatartalom nem ösztönözhet, és nem hívhat fel a támogató vagy az általa meghatározott harmadik személy termékének beszerzésére vagy szolgáltatásának igénybevételére, illetőleg az attól való tartózkodásra.

(10) A támogató a médiatartalom-szolgáltató felelősségét, illetve szerkesztői szabadságát érintő módon a médiatartalmat vagy annak közzétételét nem befolyásolhatja.

Az Mttv. érintett rendelkezései:

„41. § (1) Az e törvény hatálya alá tartozó, a Magyar Köztársaságban letelepedett médiaszolgáltató által nyújtott lineáris médiaszolgáltatás bejelentés és a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Hivatala (a továbbiakban: Hivatal) általi hatósági nyilvántartásba vétel után végezhető, kivéve azon állami tulajdonban lévő korlátos erőforrásokat igénybe vevő analóg lineáris médiaszolgáltatásokat, amelyek a Médiatanács által kiírt és lebonyolított pályázaton való nyertessé nyilvánítás és szerződéskötés alapján végezhetők.

(2) Az e törvény hatálya alá tartozó, a Magyar Köztársaság területén letelepedett médiaszolgáltató által nyújtott lekérhető médiaszolgáltatást, kiegészítő médiaszolgáltatást és a Magyar Köztársaság területén letelepedett kiadó által kiadott sajtóterméket – a szolgáltatás, illetve a tevékenység megkezdését követő hatvan napon belül – nyilvántartásba vétel céljából be kell jelenteni a Hivatalhoz. A nyilvántartásba vétel nem feltétele e szolgáltatás, illetve tevékenység megkezdésének.

(3) A nyilvántartásba vételt kezdeményező bejelentő – e törvény keretei között – bármely természetes személy, jogi személy és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet lehet.

(4) A Hivatal nyilvántartást vezet

a) a lineáris audiovizuális médiaszolgáltatásokról,

b) a lineáris rádiós médiaszolgáltatásokról,

c) a médiaszolgáltatási jogosultságot pályázat útján elnyert audiovizuális médiaszolgáltatásokról,

d) a médiaszolgáltatási jogosultságot pályázat útján elnyert rádiós

médiaszolgáltatásokról,

e) a lekérhető audiovizuális mediaszolgáltatásokról,

f) a lekérhető rádiós mediaszolgáltatásokról,

g) a kiegészítő mediaszolgáltatásokról,

h) a nyomtatott sajtótermékekről,

i) az internetes sajtótermékekről és hírportálokról.

(5) Ha a mediaszolgáltató lineáris és lekérhető szolgáltatást is nyújt, illetve ha a sajtóterméket kiadó nyomtatott és internetes sajtóterméket is megjelentet, köteles mediaszolgáltatásait, illetve sajtótermékeit külön-külön bejelenteni.

(6) A (4) bekezdés szerinti nyilvántartásoknak a mediaszolgáltatók, a sajtóterméket alapítók és kiadók nevére, elérhetőségére, valamint a mediaszolgáltatások és a sajtótermékek elnevezésére vonatkozó adatai nyilvánosak, és a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság (a továbbiakban: Hatóság) internetes honlapjáról elérhetők. A Hatóság a mediaszolgáltatási, sajtótermék-kiadási tevékenység ellenőrzése céljából a természetes személy mediaszolgáltató, sajtóterméket alapító és kiadó természetes személyazonosító adatait kezeli a nyilvántartásból való törlésig.

(7) A lineáris mediaszolgáltatási jogosultság nem ruházható át.”

Az Mttv. 46. §-ának az elbírálás idején hatályos szövegezése:

46. § (1) A sajtótermék nyilvántartásba vételét annak kiadója kezdeményezheti. Ha a sajtótermék alapítója és kiadója eltérő személy vagy vállalkozás, viszonyukat, a sajtótermékkel kapcsolatos feladataikat és jogait megállapodásban rendezik.

(2) A sajtótermék nyilvántartásba vételére irányuló bejelentésben meg kell jelölni:

a) a bejelentő adatait:

aa) nevét,

ab) lakcímét (székhelyét vagy telephelyét),

ac) elérhetőségét (telefonszámát és elektronikus levelezési címét),

ad) képviselőjének, illetve a Hatósággal való kapcsolattartásra kijelölt személy nevét és elérhetőségét (telefonszámát, postai és elektronikus levelezési címét),

ae) cégjegyzékszámát, illetve nyilvántartási számát,

b) a bejelentett sajtótermék címét,

c) ha az alapító és a kiadó eltérő személy vagy vállalkozás, mindkettő a) pontban megjelölt adatait.

(3) A sajtótermék alapítója és kiadója nem lehet a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Elnöke, elnökhelyettese, főigazgatója, főigazgató-helyettese, a Közszerződési Közalapítvány Kuratóriumának és a Közszerződési Testületnek az elnöke, tagja, az Alap vezérigazgatója, a Nemzeti Hírközlési és Informatikai Tanács elnöke, alelnöke vagy tagja, a Média Tanács tagja, ide nem értve a tudományos eredmények, vagy tudományos ismeretterjesztés közzétételére irányuló sajtótermék alapítását vagy kiadását. A bejelentőnek nyilatkoznia kell, hogy vele kapcsolatban nem áll fenn a törvény szerinti összeférhetetlenségi ok, illetve az nyilvántartásba vétele esetén sem keletkezne.

(4) A sajtóterméket a Hivatal tizenöt napon belül nyilvántartásba veszi.

(5) A nyilvántartásba vételt a Hivatal visszavonja, ha

- a) a bejelentővel szemben összeférhetetlenségi ok áll fenn, vagy
- b) a bejelentett sajtótermék címe egy korábban nyilvántartásba vett, és a bejelentés időpontjában a nyilvántartásban szereplő sajtótermék címével azonos, illetve ahhoz az összetéveszthetőségig hasonlít.
- (6) A sajtóterméket törölni kell a nyilvántartásból, ha
- a) az (5) bekezdés alapján a nyilvántartásba vétel visszavonásának lenne helye,
- b) az alapító vagy – amennyiben az alapító és a kiadó eltérő vállalkozás, úgy az alapító jóváhagyásával – a kiadó kérte a nyilvántartásból való törlését,
- c) a sajtótermék kiadásának megkezdését a nyilvántartásba vételtől számított két éven át elmulasztják, vagy a megkezdett kiadást öt évnél hosszabb időre megszakítják, vagy
- d) bíróság jogerős határozata elrendelte a sajtótermék címe által elkövetett védjegybitorlás abbahagyását és a bitorló eltiltását a további jogsértéstől.
- (7) A sajtótermék kiadójának és alapítójának tizenöt napon belül be kell jelentenie a Hivatalhoz, ha a nyilvántartásban szereplő adataiban változás következett be.
- (8) Amennyiben a kiadó személyében változás következik be, a nyilvántartásban szereplő kiadónak kezdeményeznie kell a nyilvántartásban szereplő adatok módosítását. Ennek elmaradása esetén az alapító is kezdeményezheti a módosítást. Az erre irányuló eljárásra az (1)-(5) bekezdést megfelelően alkalmazni kell.
- (8a) Amennyiben a nyilvántartásba vételre vonatkozó szabályokat a kiadó vagy az alapító megsérti, a Hivatal – a 185. § (2) bekezdésben foglalt elvek figyelembevételével – egymillió forintig terjedő bírságot szabhat ki.
- (9) A sajtóterméken és – ha jogszabály eltérően nem rendelkezik – az egyéb kiadványon fel kell tüntetni a szerkesztésre és a kiadásra vonatkozó legfontosabb adatokat (impresszum). Az impresszumban a következő adatokat kell feltüntetni:
- a) a kiadó nevét, székhelyét és a kiadásért felelős személy nevét,
- b)-c)
- d) a szerkesztésért felelős személy nevét.
- (10) A nyomtatott sajtótermékek nemzetközi azonosítóját (ISSN), az egyéb nemzetközi jelzéseket és a kiadvány árát a külön jogszabályban foglaltak szerint kell megállapítani és feltüntetni.
- (11) Jogszabály rövidített impresszum feltüntetését is előírhatja, kivételes adatok feltüntetésének kötelezettségét, vagy más különös szabályokat határozhat meg.
- (12) A nyomtatott sajtótermékből és egyéb kiadványból tudományos és igazgatási célokra ingyenes köteleespéldányt kell a külön jogszabályban megjelölt szervek rendelkezésére bocsátani. A köteleespéldány az arra jogosult szerv tulajdonában marad. A köteleespéldányok rendelkezésre bocsátásának részletes szabályait kormányrendelet határozza meg.
- (13) A nyomtatott sajtótermékekből és a kiadványokból a kulturális javak megőrzése, a nemzeti bibliográfiai számbavétel és a nyilvános könyvtári ellátás céljára, ingyenes köteleespéldányt kell a kormányrendeletben megjelölt szervek rendelkezésére bocsátani. A köteleespéldány az arra jogosult szerv tulajdonában marad.
- (14) A megőrzési célú köteleespéldányt a közgyűjtemény nyilvántartásából csak akkor lehet törölni, ha megsemmisült vagy javíthatatlanul megrongálódott.

„III. Fejezet
A MÉDIA- ÉS HÍRKÖZLÉSI BIZTOS
Általános szabályok

139. § (1) A Hatóság részeként Média- és Hírközlési Biztos (a továbbiakban: Biztos) működik. A Biztos az elektronikus hírközlési szolgáltatást, illetve médiaszolgáltatást igénybe vevő felhasználókat, előfizetőket, nézőket, hallgatókat, fogyasztókat, illetve sajtótermék olvasóit megillető, elektronikus hírközléssel és a médiaszolgáltatásokkal, sajtótermékekkel kapcsolatos jogok, valamint méltánylást érdemlő érdekek érvényesülésének elősegítésében működik közre. A Biztos eljár az e törvényben meghatározott ügyekben.

(2) A Biztost az Elnök nevezi ki és menti fel, valamint gyakorolja felette a munkáltatói jogokat. A Biztos főosztályvezetői besorolású köztisztviselő. A Biztos a jelen Fejezet szerinti feladatai ellátása körében nem utasítható, tevékenységéről az Elnöknek, illetve a Médiatanácsnak számol be a 143. §-ban meghatározott módon.

(3) A Biztosra megfelelően alkalmazni kell a 111. § (4) bekezdésben foglaltakat.

(4) A Biztost a feladatai ellátásában az általa vezetett Média- és Hírközlési Biztos Hivatala (a továbbiakban: Biztos hivatala) segíti, a Biztos hivatalának köztisztviselőit az Elnök nevezi ki, illetve menti fel, felettük a kinevezés és a felmentés kivételével a Biztos gyakorolja a munkáltatói jogokat.

(5) A Biztos hivatalának működését, szervezeti felépítését, belső és külső kapcsolatrendszerét a Hatóság Szervezeti és Működési Szabályzata és a Biztos hivatalának ügyrendje határozza meg. A Biztos hivatalának ügyrendjét a Biztos készíti elő és az Elnök hagyja jóvá.

(6) A Biztos hivatalának költségvetését a Hatóság költségvetésén belül, elkülönítetten kell megállapítani.

140. § (1) Valamely médiaszolgáltatás, sajtótermék, valamint elektronikus hírközlési szolgáltatás nyújtásával kapcsolatos olyan magatartás észlelése esetén, amely a médiaszolgáltatásra vagy az elektronikus hírközlési szolgáltatásra vonatkozó szabály megsértésének nem minősül, illetve nem tartozik a Médiatanács, az Elnök és a Hivatal hatáskörébe, de a médiaszolgáltatást, a sajtóterméket, illetve az elektronikus hírközlési szolgáltatást igénybe vevő felhasználók, előfizetők, fogyasztók, valamint a nézők vagy hallgatók méltányolandó érdekének sérelmét okozza vagy okozhatja,

a) az, akit érdeksérelem ért, vagy akinél érdeksérelem bekövetkezésének közvetlen veszélye áll fenn, vagy

b) a fogyasztói érdekek képviselőjét ellátó társadalmi szervezet, ha az érdeksérelem a fogyasztók jelentős számát érinti, vagy érintheti, a Biztos Hivatalánál panasszal élhet.

(2) Az Elnökhöz, a Hivatalhoz, illetve a Médiatanácshoz érkezett olyan kérelmeket, illetve bejelentéseket, amelyek tartalmuk szerint megfelelnek az (1) bekezdésben foglaltaknak, és tartalmazzák a 141. § (5) bekezdés szerinti adatokat, az Elnök, a Hivatal, illetve a Médiatanács öt munkanapon belül átteszi a Biztoshoz, aki azt a továbbiakban hozzá érkezett panaszként bírálja el. Erről, a tényről, valamint az áttételről a kérelmezőt, illetve a bejelentőt az áttétellel egyidejűleg értesíteni kell. A Biztos erre irányuló panasz hiányában hivatalból is jogosult intézkedni, amennyiben az (1) bekezdés b) pontban meghatározott

érdeksérelemről egyéb úton tudomást szerez.

A Biztos eljárása

141. § (1) A Biztos eljárása nem hatósági eljárás, hatósági hatáskört nem gyakorolhat, hatósági ügy érdemében döntést nem hozhat. A 140. § (1) bekezdés szerinti panasz nem hatósági ügy. A Biztos a 140. § (1) bekezdés szerinti panaszokkal kapcsolatos eljárása során a 140-141. § szerint jár el. Eljárása során, a panasz kivizsgálása érdekében az e törvényben nem szabályozott kérdésekben megfelelően alkalmazza a Ket. hatósági ellenőrzésre vonatkozó rendelkezéseit, valamint eljárási alapelveit. A Biztos köteles az eljárást a 151. §-ban foglalt határidő szerint lefolytatni.

(2) Az (1) bekezdés szerinti határidőbe nem számít bele

- a) az (5) bekezdés szerinti hiánypótlás ideje,
- b) a 142. § (1) bekezdés szerinti adatszolgáltatás ideje,
- c) a 142. § (2) bekezdés szerinti eljárás ideje,
- d) a 142. § (4) bekezdés szerinti nyilatkozattétel ideje, valamint
- e) a 142. § (8) bekezdés szerinti közléstől számított azon idő, amíg a szolgáltató vagy kiadó nyilatkozatot tesz, állást foglal, illetve értesíti a Biztost a megtett intézkedésről.

(3) A Biztos a panaszt megvizsgálja, és ha a panasz nyilvánvalóan alaptalan, vagy az abban szereplő érdeksérelem illetőleg annak közvetlen veszélye csekély jelentőségű, illetve a panaszban foglalt ügy nem tartozik a Biztos hatáskörébe, erről a panaszost tizenöt napon belül értesíti. A Biztos az értesítésben szükség szerint tájékoztatja a panaszost az elektronikus hírközlésre, illetve médiaszolgáltatásra vonatkozó szabályban, illetve előfizetői szerződésben meghatározott jogairól és kötelezettségeiről, valamint a számára nyitva álló eljárásokról és jogorvoslatokról. Amennyiben a panaszban foglaltak a Hivatal, az Elnök, a Médiatanács vagy más szerv hatósági hatáskörébe tartoznak, a Biztos tizenöt napon belül átteszi a hatósági hatáskörrel rendelkező szervnek, erről egyidejűleg értesíti a panaszost.

(4) A panaszos kérheti természetes személyazonosító adatainak és lakcímének zárt kezelését. Az iratbetekintési jog biztosítása érdekében a Biztos kivonatot készít a panaszról akként, hogy abból a panaszos kilétére vonatkozóan következtetés ne legyen levonható. A Biztos a panasz kivizsgálása céljából, a kivizsgálásra irányuló eljárás befejezését követő egy évig kezeli a panaszosnak a panasszal közvetlenül összefüggő azon személyes adatait, amelyek az eljárás során a Biztos tudomására jutottak. Erre a tényre a panaszos figyelmét fel kell hívni.

(5) A panaszban meg kell jelölni a panaszos nevét és lakcímét vagy levelezési címét, a Biztos intézkedésére okot adó fennálló vagy fenyegető érdeksérelem, illetőleg azt a tevékenységet vagy magatartást, amelynek alapján az érdeksérelem, illetve annak közvetlen veszélye valószínűsíthető, valamint a 140. § (1) bekezdésben foglalt egyéb feltételek fennállását valószínűsítő, illetve igazoló körülményeket. Hiányos panasz esetén – amennyiben a rendelkezésre álló adatok szerint a jelentős érdeksérelem valószínűsíthetően fennáll – a Biztos a panaszost határidő megjelölésével hiánypótlásra hívja fel. Egyebekben hiányos panasz esetén, vagy akkor, ha a panaszos a felhívás ellenére a hiánypótlást nem, vagy nem megfelelően teljesítette, a beadvány nem tekinthető panasznak, ezért a

Biztos nem jár el.

142. § (1) A Biztos a panasz, illetve az egyéb úton tudomására jutott, a 140. § (1) bekezdés b) pontban meghatározott érdeksérelem kivizsgálása érdekében bármely média-, illetve hírközlési szolgáltatótól, vagy sajtótermék kiadójától az érdeksérelemmel összefüggő adatokat, felvilágosítást és nyilatkozatot kérhet, valamint megfelelően alkalmazhatja a Ket. hatósági ellenőrzésre, valamint e törvénynek a tényállás tisztázására vonatkozó rendelkezései szerinti egyéb eszközöket. Az érintett média-, illetve hírközlési szolgáltató tizenöt napon belül köteles a kért adatot, felvilágosítást, nyilatkozatot a Biztos számára szolgáltatni, abban az esetben is, ha az adat üzleti titoknak minősül. A Biztos köteles a tudomására jutott üzleti titkot megtartani, azt az adatközlő kérésére zárt iratként kezeli.

(2) Amennyiben az érintett média-, illetve hírközlési szolgáltató vagy sajtóterméket kiadó a kért adatot a Biztos számára határidőben nem szolgáltatja, a Biztos a Hivatalhoz fordul. A Hivatal a Biztos kezdeményezésére a Biztos által megjelölt, az érdeksérelemmel összefüggő adat szolgáltatására kötelezi az érintett média-, vagy hírközlési szolgáltatót, illetve kiadót az (1) bekezdésnek megfelelően. Az adatszolgáltatásra megfelelő határidőt kell előírni. A kötelezett szolgáltató vagy kiadó a közléstől számított nyolc napon belül kérheti a döntés felülvizsgálatát a Fővárosi Bíróságtól. A Fővárosi Bíróság nemperes eljárásban nyolc napon belül dönt. Amennyiben a szolgáltató a kért adatokat az előírt határidőre nem, hiányosan vagy a valóságnak nem megfelelően bocsátja a Hivatal rendelkezésére, a Hivatal a 175. § (8) bekezdésben meghatározott jogkövetkezményeket alkalmazhatja. A Hivatal a beérkezett adatokat átadja a Biztosnak.

(3) A Biztos eljárása során az érdeksérelemre vonatkozóan a hírközlési vagy médiaszolgáltatóval, vagy sajtótermék kiadójával szóban vagy írásban egyeztetést folytat (egyeztetési eljárás). Az egyeztetési eljárásba a Biztos – amennyiben ezt célravezetőnek ítéli, és a panaszos ezt kéri – bevonja a panaszost, valamint, ha az ügy a fogyasztók jelentős számát érinti, bevonhatja a fogyasztói érdekek képviselőjét ellátó társadalmi szervezet képviselőjét.

(4) Az egyeztetési eljárásban a Biztos az érdeksérelem leírását – határidő jelölésével – nyilatkozattételre megküldi a hírközlési vagy médiaszolgáltatónak, illetve sajtótermék kiadójának.

(5) A hírközlési vagy médiaszolgáltató, illetve a sajtóterméket kiadó írásban közölt nyilatkozata, illetve válasza alapján – indokolt esetben – a Biztos személyes egyeztetésre hívja az érintett szolgáltató képviselőjét, illetve szükséges esetben a panaszost, valamint képviselője útján a fogyasztói érdekek képviselőjét ellátó társadalmi szervezetet.

(6) Amennyiben a Biztos és a hírközlési vagy médiaszolgáltató, sajtóterméket kiadó, illetve műsorterjesztő között nem jön létre megegyezés az érdeksérelem, illetve annak közvetlen veszélye elhárítása érdekében, a Biztos az egyeztetési eljárás eredményét jelentésben rögzíti, és a (8)-(9) bekezdésben foglaltaknak megfelelően jár el. Amennyiben az egyeztetési eljárás eredményre vezet, a megegyezést a Biztos és az érintett szolgáltató megállapodásban rögzítik, melyet a Biztos a panaszosnak megküld, illetve ha az eljárás tárgya a fogyasztók jelentős számát érinti a megállapodást a Biztos a honlapján közzéteszi. A

megállapodásban a felek rögzítik az érdeksérelem elhárításának módját.

(7) A megállapodás a felek olyan egybehangzó, önkéntes jognyilatkozata, amelyet a Biztos az érintett szolgáltatóval oly módon köt meg, hogy ezáltal az adott média-, illetve elektronikus hírközlési szolgáltatást, illetve sajtóterméket igénybe vevő felhasználók, előfizetők, fogyasztók, valamint a nézők, hallgatók, illetve olvasók válnak jogosulttá. A felhasználókra, előfizetőkre, fogyasztókra, valamint a nézőkre, hallgatókra és olvasókra a megállapodásból eredően kötelezettségek nem származhatnak. A megállapodásban foglaltak az érintett felhasználóknak, előfizetőknek, fogyasztóknak, valamint a nézőknek, hallgatóknak és olvasóknak az érintett szolgáltatóval fennálló jogviszonya részét képezi oly módon, hogy a megállapodásban foglaltak egyedi ügyben alkalmazhatóak, arra az érintett felhasználó, előfizető, fogyasztó, valamint a néző, hallgató és olvasó egyedi ügyben hivatkozhat, illetve a megállapodásban foglaltak megtartását a Hatóság hatósági felügyelet keretében ellenőrizheti. A jelen bekezdés szerinti megállapodást kötő szolgáltatónak a fogyasztói érdekek hatékony érvényesítése körében mutatott együttműködését a Hatóság a szolgáltatót érintő egyéb hatósági ügyekben is figyelembe veszi.

(8) Amennyiben az egyeztetési eljárás nem vezet eredményre, a Biztos kezdeményezi (a továbbiakban: kezdeményezés) a hírközlési vagy médiaszolgáltató vagy sajtóterméket kiadó vezető tisztségviselőjénél az érdeksérelem, illetve az érdeksérelem közvetlen veszélyének megszüntetését vagy orvoslását. A szolgáltató nyilatkozatáról, továbbá a kezdeményezésre vonatkozó állásfoglalásáról és a megtett intézkedésről a kezdeményezés közlésétől számított tizenöt napon belül értesíti a Biztost.

(9) A Biztos a kezdeményezés eredményéről jelentést készít, amelyről értesíti az Elnököt. A jelentésben a biztos az érdeksérelem körülményei mellett részletesen feltárja a szolgáltatónak a fennálló vagy fenyegető érdeksérelem kezelésével kapcsolatos magatartását, különösen az érdeksérelem kiküszöbölése és a fogyasztói jólét növelése érdekében tanúsított együttműködési készségét. A Biztos a jelentését nyilvánosságra hozza, amennyiben az a fogyasztók jelentős számát érinti, vagy érintheti, illetve a jelentés alapján ajánlást vagy tájékoztatót adhat ki a fogyasztók számára a további érdeksérelem elkerülése érdekében.

A Biztos beszámolója

143. § A Biztos a lefolytatott eljárások tapasztalatairól, a kezdeményezések és ajánlások eredményességéről, jelentéseiről, javaslatairól negyedévente beszámolót készít – a hírközlési szolgáltatókat és a műsorterjesztőket érintő ügyek tekintetében – az Elnöknek és – a médiaszolgáltatókat, valamint a sajtótermékek kiadóit érintő ügyek tekintetében – a Médiatanácsnak.”

„153. § (1) Az ügy elintézésében résztvevő, a Hatósággal közszolgálati jogviszonyban, illetve munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyban állók korlátozás nélkül jogosultak a törvény által védett titok megismerésére.

(2) Az ügyfél és az eljárás egyéb résztvevői megjelölhetik – a közérdekből nyilvános, illetve jogszabályban meghatározottak szerint egyébként törvény által védett titoknak nem minősíthető adatok kivételével – a törvény által védett titok, különösen az üzleti titok védelmére, egyéb méltányolható érdekre, továbbá jelentős médiapolitikai szempontra hivatkozással azokat az adatokat, amelyek

zárt kezelését szükségesnek tartják. Ebben az esetben az ügyfél, illetve az eljárás egyéb résztvevője köteles olyan iratváltozatot is készíteni, amely az előbbieken meghatározott adatokat nem tartalmazza.

(3) A (2) bekezdés szerinti adatokat a Hatóság az ügy iratai között elkülönítve, zártan kezeli. A Hatóság biztosítja, hogy a zártan kezelt adatok az eljárási cselekmények során ne váljanak megismerhetővé.

(4) A zártan kezelt adatok megismerésére kizárólag az ügyintéző, a jegyzőkönyvvezető, a Hatóság vezetői, a Médiatanács tagja, az illetékes ügyész és a bírósági felülvizsgálat során eljáró bíró jogosult.

(5) A hatósági ügy tárgyával kapcsolatos tevékenységeik ellátásához szükséges mértékben a zártan kezelt adatokat megismerheti továbbá – a Hatóság mérlegelése szerint – más közigazgatási hatóság vagy állami szerv is, amennyiben biztosítja, hogy az átadott adatok legalább olyan védelemben részesüljenek, mint az átadó hatóságnál.

(6) Az iratbetekintési jog biztosítása érdekében a Hatóság – a jogszabályban meghatározott tartalmi és formai követelményeknek egyebekben megfelelő – kivonatot készít az eljárás során keletkezett iratról akként, hogy abból az (2) bekezdésben meghatározott adatokra vonatkozóan következtetés ne legyen levonható.

(7) Amennyiben a jogalkalmazás megfelelő gyakorlása, illetve a jogérvényesítés, valamint az ügyfelek jogai gyakorlása érdekében indokolt, a Hatóság felhívhatja az ügyfelet és az eljárás egyéb résztvevőjét a (2) bekezdés szerinti zárt adatkezelés feloldására.

(8) Amennyiben az ügyfél, illetve az eljárás egyéb résztvevője a (2) bekezdés szerinti minősítést nem oldja fel, a Hatóság végzésében – amennyiben a jogalkalmazás gyakorlásához vagy az ügyfelek jogérvényesítéséhez elengedhetetlenül szükséges – elrendelheti a zárt adatkezelés feloldását. E végzés ellen az ügyfél, illetve az eljárás egyéb résztvevője a Fővárosi Bírósághoz halasztó hatályú jogorvoslattal fordulhat, a bíróság az ügyben nyolc napon belül nemperes eljárásban, soron kívül határoz. A Fővárosi Bíróság végzése ellen további jogorvoslatnak helye nincs.”

„155. § (1) A tényállás tisztázása során a Hatóság a (2)-(8) bekezdésben foglalt eltérésekkel a Ket. tényállás tisztázására és a hatósági ellenőrzésre vonatkozó szabályait alkalmazza.

(2) A Hatóság jogosult a médiaszolgáltatással, sajtótermék kiadásával, illetve műsorterjesztéssel kapcsolatos – akár törvény által védett titkot is magában foglaló – adatot tartalmazó valamennyi eszközt, iratot, dokumentumot megtekinteni, megvizsgálni, azokról másolatot, kivonatot készíteni.

(3) A Hatóság az ügyfelet, az eljárás egyéb résztvevőit, valamint azok megbízottait, alkalmazottait, illetve az ügyféllel és az eljárás egyéb résztvevőivel egyéb jogviszonyban állókat adatszolgáltatásra, illetve szóban vagy írásban adatoknak az általa meghatározott, összehasonlításra alkalmas formátumban való szolgáltatására, továbbá egyéb felvilágosítás adására kötelezheti.

(4) A Hatóság különösen indokolt esetben a tényállás tisztázása érdekében az ügyfélen és az eljárás egyéb résztvevőjén kívül más személyt vagy szervezetet is adatszolgáltatásra, bizonyítási eszközök átadására kötelezhet. E bekezdés szerinti végzés ellen az adatszolgáltatásra, bizonyítási eszközök átadására kötelezett a

Fővárosi Bírósághoz halasztó hatályú jogorvoslattal fordulhat, a bíróság az ügyben nyolc napon belül nemperes eljárásban, soron kívül határoz. A Fővárosi Bíróság végzése ellen további jogorvoslatnak helye nincs.

(5) Amennyiben a tényállás tisztázása azt szükségessé teszi, a Hatóság az ügyfelet nyilatkozattételre, valamint adatszolgáltatásra kötelezheti, e kötelezettség elmulasztása vagy nem megfelelő teljesítése esetében alkalmazható, 156. § szerinti jogkövetkezményekre történő figyelmeztetés mellett.

(6) A Hatóság a tényállás tisztázása érdekében – megfelelő határidő tűzése és a mulasztás jogkövetkezményeire történő figyelmeztetés mellett – hiánypótlásra kötelezheti az ügyfelet.

(7) A tanú meghallgatható az ügyfél üzleti titkáról akkor is, ha nem kapott felmentést az ügyféltől a titoktartás alól.

(8) A Hatóság egyedi hatósági eljárásainak iratait, adatait, dokumentumait, illetve egyéb bizonyítási eszközeit – kivételesen indokolt esetben – más eljárásaiban is felhasználhatja, amennyiben az ügyfelek eljárási terheinek csökkentése vagy a megfelelő, illetve hatékony jogérvényesítés ezt szükségessé teszi.”

175. § (1) A Hatóság felhívhatja az e törvény hatálya alá tartozó médiaszolgáltatókat, sajtótermékek kiadóit, kiegészítő médiaszolgáltatást nyújtókat és műsorterjesztőket minden olyan adat szolgáltatására, amely a Hatóság e törvényben meghatározott hatósági hatáskörébe utalt feladatok ellátásához elengedhetetlenül szükséges, kivételesen abban az esetben is, ha az törvény által védett titoknak minősül. E felhívás ellen jogorvoslatnak helye nincs, a felhívás a (2) bekezdésben foglalt esetben kibocsátott hatósági határozat elleni jogorvoslati kérelemben támadható.

(2) Amennyiben az (1) bekezdésben foglalt felhívást az adatszolgáltatásra felhívott nem vagy nem megfelelően teljesíti, úgy a Hatóság hatósági határozatában kötelezheti a felhívásban foglalt adatok szolgáltatására.

(3) A Hatóság az e törvény hatálya alá tartozó vállalkozásokat hatósági határozatában időszakos vagy folyamatos adatszolgáltatásra is kötelezheti.

(4) A Hatóság e törvény hatálya alá tartozó vállalkozásokat hatósági határozatában a helyszínrre vagy a hatósági nyilvántartáshoz telepített, illetve folyamatba épített ellenőrző rendszerből történő táv-adatszolgáltatásra kötelezheti.

(5) A Hivatal (2)-(4) bekezdés szerinti határozata ellen fellebbezésnek helye nincs. A határozat felülvizsgálatát az ügyfél kérheti – jogszabálysértésre hivatkozással – a hatósági határozat közlésétől számított tizenöt napon belül a közigazgatási ügyekben eljáró bíróságtól. A bíróság az ügyben, szükség esetén a felek meghallgatása alapján, tizenöt napon belül nemperes eljárásban határoz. A nemperes eljárás iránti kérelem benyújtásának a határozat végrehajtására halasztó hatálya van. A Fővárosi Bíróság végzése ellen fellebbezésnek nincs helye.

(6) A Médiatanács (2)-(4) bekezdés szerinti határozatának felülvizsgálatát az ügyfél kérheti – jogszabálysértésre hivatkozással – a hatósági határozat közlésétől számított tizenöt napon belül a közigazgatási ügyekben eljáró bíróságtól. A bíróság az ügyben, szükség esetén a felek meghallgatása alapján, tizenöt napon belül nemperes eljárásban határoz. A nemperes eljárás iránti kérelem benyújtásának a határozat végrehajtására halasztó hatálya van. A Fővárosi Bíróság végzése ellen fellebbezésnek nincs helye.

(7) A (2)-(4) bekezdésben foglalt határozatok ellen kizárólag az az ügyfél élhet jogorvoslati kérelemmel, aki a hatósági eljárásban részt vett.

(8) Amennyiben az adatszolgáltatásra kötelezett a (2)-(4) bekezdésben foglalt adatszolgáltatási kötelezettséget nem vagy nem megfelelően teljesíti, a Hatóság – a jogsértő előző évben elért nettó árbevételét és a jogsértés ismételtségét figyelembe véve – bírságot szab ki, amelynek mértéke legfeljebb ötvenmillió forint. E határozat ellen a 163-165. §-ban meghatározott jogorvoslatnak van helye.

(9) A bírság összegének meghatározása során a Hatóság köteles mérlegelni és egymáshoz viszonyítani az ügy összes körülményeit, a jogsértő árbevételét, az adatszolgáltatás nem teljesítésével okozott hátrányok súlyát, illetve azzal okozott következményeket.

(10) Az adatszolgáltatásra – az (1) bekezdésben foglalt felhívás esetében is – megfelelő teljesítési határidőt kell meghatározni.

(11) Az (1)-(4) bekezdés szerinti adatszolgáltatás során az adatszolgáltató felelős az adat tartalmának megfelelőségéért, időszerűségéért, hitelességéért, pontosságáért, ellenőrizhetőségéért és helyességéért.

(12) A médiaszolgáltatónak a műsorára vonatkozó hiteles dokumentációt – ideértve a teljes médiaszolgáltatás kimenőjelének teljes rögzítését – a közzétételt, lekérhető médiaszolgáltatás esetén az elérhetővé tétel utolsó napját követő hatvan napig meg kell őriznie, illetve felkérésre térítésmentesen haladéktalanul át kell adnia a Hivatalnak. A médiaszolgáltatással kapcsolatosan megindított eljárás, illetve jogvita esetén a dokumentációt az eljárás jogerős befejezését követő egy évig kell megőrizni.

„204. § (1) E törvény – a (2) bekezdésben foglalt kivétellel – 2011. január 1. napján lép hatályba.

(2) E törvény 222. §-a és 228. § (3) bekezdése 2011. január 2-án lép hatályba. A 229. § azon a napon lép hatályba, amikor az Alkotmánynak a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Elnökének rendeletalkotási jogot biztosító rendelkezése hatályba lép. E törvény 223. § (6)-(8) bekezdése, valamint e törvény 5. számú melléklete 2011. január 2-án lép hatályba.

(3) E törvény 220-228. §-ai 2011. január 3-án hatályukat veszítik.”

„216. § (4) Az Smtv. 14-20. § megsértése miatt lekérhető médiaszolgáltatás médiaszolgáltatójával vagy sajtótermék kiadójával szemben, valamint e törvény Második Részének I. Fejezetében foglalt előírások megsértése miatt a lekérhető médiaszolgáltatás médiaszolgáltatójával szemben az e törvény szerinti hatósági eljárás csak 2011. július 1. után, ezen időpontot követően elkövetett jogsértés miatt indítható. E törvény 9. § (3) bekezdésében, 10. § (1) bekezdés a) pontjában, 72. § (3) bekezdésében, valamint 74. § (3) bekezdésében foglalt kötelezettségeknek a médiaszolgáltatók, illetve műsorterjesztők 2011. április 1. után kötelesek eleget tenni. Velük szemben e kötelezettségek megsértése miatt hatósági eljárás csak ezen időpont után elkövetett jogsértés miatt indítható.”

III.

Az indítványok részben megalapozottak.

1. Az Alkotmánybíróság elsőként az Mttv. közjogi érvénytelenségére hivatkozó és ezen az alapon az egész törvényi szabályozás kihirdetésére visszamenőleges hatállyal történő megsemmisítését kérelmező indítványok megalapozottságát vizsgálta. Az indítványozók álláspontja szerint mivel az Mttv.-t az Országgyűlés 2010. december 31. napján 2011. január 1-jei hatálybalépéssel fogadta el, ezért a hatálya alá tartozó személyi körnek nem állt rendelkezésre megfelelő idő arra, hogy a megváltozott médiajogi környezethez igazodjon. Egyes indítványozók alkotmánysértőnek ítélik azt is, hogy a Kormány nem gondoskodott arról, hogy az új mediaszabályozás előkészítése, egyeztetése, véleményeztetése megtörténjen. Emellett az Országgyűlés a törvényjavaslat zárószavazása előtt rövid idővel befogadott és döntött olyan nagylélegzetű, nem az összhang hiányát korrigáló, hanem teljesen új tartalommal bíró módosító javaslatok tárgyában, amelyek ezért nem járták be a törvényalkotásra vonatkozó, Házzsabályban előírt vitarendet.

1.1. Az Alkotmánybíróság felkészülési idővel összefüggésben kialakított gyakorlata számos döntésén keresztül alakult ki, amelynek összefoglaló jellegű hivatkozására legutóbb a 8/2011. (II. 18.) AB határozatban (ABH 2011. február, 68, 75-78.) és a 29/2011. (IV. 7.) AB határozatban (ABH 2011. április, 323, 326-327.) került sor. A felkészülési idő egy jogszabály megalkotása és kihirdetése, illetve hatálybalépése, azaz normatív hatásának kifejtése között eltelt idő. Az Alkotmány 2. § (1) bekezdése szerinti alkotmányos elv értelmében a jogállami jogalkotás a jogszabály megalkotása és a normatív hatás kifejtése közötti időtartamot úgy határozza meg, hogy a jogszabályban foglalt kötelezettségek és jogok által érintett személyi kör ténylegesen megismerhesse azt és az új feltételrendszerhez alkalmazkodni tudjon. Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatában az általános elvek fényében, de egyedi mérlegelés alapján döntött a jogalkotó által biztosított felkészülési idő alkotmányosságáról. Más megítélés alá helyezte ebből a szempontból a magánjogi viszonyokat koncepcionálisan is újra szabályozni kívánó új Polgári Törvénykönyv hatályba léptetésére vonatkozó rendelkezéseit [51/2010. (IV. 28.) AB határozat, ABK 2010, 328.], mint a már hivatkozott kormánytisztviselői, illetve köztisztviselői jogviszonyok felmentésre vonatkozó megváltozott szabályainak hatálybalépését. Összességében mégis megállapítható, hogy ha a hatályba lépő szabályozás új, illetve a korábbiakhoz képest többletkötelezettséget keletkeztet a hatálya alá tartozó jogalanyok számára, ugyanakkor ahhoz alkalmazkodni csak rendkívüli erőfeszítések árán, avagy azzal együtt sem lehet, úgy az azonnali hatályba léptetés nem tekinthető jogállami jogalkotásnak. Különösen sérti a jogállamiság elvét az olyan jogalkotói megoldás, amely a megismerés és az alkalmazkodás, illetve a jogkövető magatartás tanúsításának lehetőségét rendkívüli módon megnehezíti, esetleg kizárja, ugyanakkor a jogszerűtlen magatartáshoz szankciót fűz.

Az Országgyűlés a T/1747. számú törvényjavaslatot 2010. december 21. napján fogadta el, egyben döntött a sürgősséggel történő kihirdetésről is. Az Országgyűlés elnöke (2010. december 23.) és a Köztársasági Elnök (2010. december 25.) aláírását követően az Mttv. a Magyar Közlöny 2010/202. számában, 2010. december 31. napján jelent meg, és a 204. § (1) bekezdése

értelmében — bizonyos rendelkezésektől eltekintve — 2011. január 1. napján lépett hatályba. Nem kétséges tehát, hogy a törvényalkotó formális megközelítésben nem biztosította annak lehetőségét, hogy az Mttv. hatálya alá tartozó személyi kör megismerje az új szabályozást, és az alkalmazkodáshoz szükséges intézkedéseket megtegye.

Az Mttv. a Hatodik Része IV. Fejezetében ugyanakkor számos olyan kérdést szabályoz, amely az Mttv., illetve az Smtv. által létrehozott új konstrukcióban változást, adott esetben a korábbi kötelezettségekhez viszonyítottan kedvezőtlennek ítéltető változást eredményez a médiaszolgáltatásra, a médiaszolgáltatókra, illetve médiatartalom-szolgáltatókra nézve. Ezekben az esetekben a törvényalkotó az Mttv. hatálybalépésétől eltérően és méltányosnak mondható időtartamban határozta meg az Mttv. egyes rendelkezéseinek alkalmazhatóságát. Ennek megfelelően az Mttv. ugyan elrendeli az Rttv. alapján analóg földfelszíni terjesztésű műsorszolgáltatási jogosultságra vonatkozó szerződés hatósági szerződéssé történő átalakítását, de erre — a 2011. január 1. és 2011. december 31. közötti — közel egyéves időtartam áll a műsorszolgáltatók és a hatóság rendelkezésére. Hasonlóan hosszú időtartamot rendel a törvényalkotó az Mttv. 208. §-ában az adatszolgáltatási kötelezettség teljesítésére úgy a médiaszolgáltatások, mint a sajtótermékek esetében, a 209. §-ában pedig a közműsor-szolgáltatók vonatkozásában. Kifejezetten rendelkezik az Mttv. arról, hogy a folyamatban lévő hatósági eljárások tekintetében ugyan az új eljárási szabályok alkalmazandóak, ám a 216. § (3) bekezdése értelmében a jogsértések megítélésére az Rttv. egyébként már hatályon kívül helyezett rendelkezései az irányadók.

Az Smtv. és az Mttv. együttes szabályainak lényeges újítása — a sajtó és az elektronikus sajtó egységes szabályozása — miatt a nyomtatott és az internetes sajtóra is vonatkozó Smtv.-beli kötelezettségek bár hatályba léptek 2011. január 1. napján, ugyanakkor a 216. § (4) bekezdése értelmében esetükben csupán 2011. július 1. után váltak szankcionálhatóvá hatósági eljárás keretében a jogsértő magatartások. Megjegyzendő az is, hogy az Rttv. szerinti műsorszolgáltatók (Mttv. és Smtv. szerinti lineáris médiaszolgáltatók) helyzete, a műsorszolgáltatói tevékenység feltételei, hatósági megítélése sok szempontból változott, de ez a változás esetenként előnyös módosulásként értékelhető. A médiaszolgáltatók számára például különösen fontos, a működésüket előnyösen érintő változás, hogy az Mttv. szabályai a piaci szereplők gazdasági-kereskedelmi mozgásterét több helyen is jelentősen bővítik (így például a reklámidő számításának alapja a bármiként számított egy óráról az egy órai időegységre változott, amely a reklámidő hatékonyabb kihasználását jelentheti a számukra, de kedvező változás lehet a reklámozás új kategóriáinak megjelenése, továbbá a piaci koncentrációra vonatkozó új szabályozás is).

Mérlegelve tehát a kihirdetés és a hatálybalépés időpontjának formális szempontját, valamint a többletkötelezettségek megismerésére, teljesítésére, illetve a szankcióval fenyegetett teljesítésre biztosított, alkalmanként méltányosan meghatározott időtartamot, az Alkotmánybíróság nem állapította meg az Mttv. hatálybalépésével összefüggésben a jogállamiság és ezzel az

Alkotmány 2. § (1) bekezdésének sérelmét.

1.2. Az indítványozók egy része sérelmezte, hogy a médiaszabályozás új rendje képviselői önálló indítványként került benyújtásra az Országgyűlésbe, ezért annak elmaradt a megfelelő előkészítése, egyeztetése, véleményeztetése és társadalmi vitája.

Az Alkotmánybíróság immár kiforrott és következetes gyakorlatot folytat a jogalkotás folyamatával összefüggő formai kérdések alkotmányos megítélésével kapcsolatban. A gyakorlat összefoglalására a közelmúltban meghozott 8/2011. (II. 18.) AB határozatban kerített sort a testület, amelyet a jelen esetben is irányadónak tekintett. E szerint „[a]z Alkotmány 25. § (1) bekezdése alapján törvényt a köztársasági elnök, a Kormány, minden országgyűlési bizottság és bármely országgyűlési képviselő kezdeményezhet. A parlamentáris kormányzati rendszerekre jellemző hatalommegosztás rendjében a társadalmi viszonyokat átfogóan szabályozó törvényjavaslatokat jellemzően a Kormány terjeszti elő. Ha nem a Kormány a törvényjavaslat előterjesztője, az előkészítőt nem köti a Kormány számára külön törvényben előírt egyeztetési kötelezettség, azonban a törvényjavaslattal kapcsolatosan megfogalmazott kormányzati álláspont kialakítása során is indokolt a külön törvényben vélemény-nyilvánításra feljogosított szervek véleményének kikérése.” (ABH 2011. február, 68, 77.) E helyütt is célszerű utalni azonban arra a megállapításra, amely szerint a törvénytervezet előkészítése nem része a jogalkotási folyamatnak, ezért az egyeztetés törvényi kötelezettségének, avagy a társadalmi vita megszervezésének elmaradása politikai felelősséget keletkeztet a jogalkotó oldalán, de nem eredményezi a törvény közjogi érvénytelenségét. Mindamелlett az indítványelem elbírálásakor figyelemmel kellett lenni arra a tényre is, hogy a törvényalkotás Alkotmányban szabályozott alkotmányos útja a törvényjavaslat országgyűlési képviselő általi kezdeményezése, amely esetben a Kormányt nem terhelik előzetes előkészítő jellegű kötelezettségek, és a kodifikációs eljárásban is szükségképpen korlátozottak a lehetőségei.

Az Mttv. közjogi érvénytelenségére, alkotmányellenességére hivatkozó indítványok ezért megalapozatlanok voltak, és az Alkotmánybíróság elutasította azokat.

1.3. Az egyik indítványozó azzal indokolta az Mttv. formai alkotmányellenességét, hogy az „országgyűlési képviselők a zárószavazás során úgy döntöttek a törvény végső szövegéről, hogy a szavazás ülésnapján érkezett zárószavazás előtti módosító javaslatok több mint száz ponton javasolták megváltoztatni az egységes javaslat szövegét (...)”. Emellett a T/1747/232. számú zárószavazás előtti módosító javaslatban felsorolt új és nem a koherenciát szolgáló rendelkezések váltak az Mttv. részévé úgy, hogy „komolyabb megvitatásra” nem került sor.

Az indítványozó által megjelölt, fenti szám alatt benyújtott zárószavazás előtti módosító javaslat a műsorterjesztés és a digitális átállás szabályairól szóló 2007.

évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Dtv.) egyes rendelkezéseit módosította. A módosító rendelkezések beépültek a Dtv.-be, ezért az Mttv. 204. § (3) bekezdése értelmében azok 2011. január 3-án hatályukat veszítették. Az Alkotmánybíróság pedig következetesen követett gyakorlata értelmében hatályon kívül helyezett jogszabály alkotmányosságát nem vizsgálja.

A kifejtettek alapján az Alkotmánybíróság az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére alapított indítványokat elutasította.

IV.

1. Az indítványok egy része a sajtótermékek esetében a sajtószabadság szükségtelen és aránytalan korlátozásának ítéli a szabályozás több elemét. A szabályozásra önmagában mint a sajtószabadság korlátozására tekintenek, amelynek alkotmányosságát igazolhatósága adja. Álláspontjuk szerint a nyomtatott sajtó és a világhálón elérhető sajtótermékek esetében a kontrollt megfelelően biztosítja az egyéni jogsérelmekhez kötődő magánjogi és büntetőjogi védelem, nincs olyan ok, amely a hatósági tartalomkontrollt alkotmányosan alátámasztaná.

Az Smtv. értelmező rendelkezései szerint a tartalomkontroll érinti valamennyi médiumot, amely médiatartalom-szolgáltatást végez. Idetartoznak a médiaszolgáltatók (lineáris és lekérhető szolgáltatást nyújtó médiumok), valamint a sajtótermékek (nyomtatott és internetes sajtótermékek). A jogalkotó 2011. április 6-tól kezdődő hatállyal módosította az Smtv. 1. § 1. és 6. pontjában a médiaszolgáltatásra és a sajtótermékre adott fogalmakat. A módosítás egyértelművé tette, hogy a médiaszolgáltatás és a sajtótermék kiadása üzletszerű, illetve gazdasági szolgáltatásként végzett tevékenység esetén tartozik az Smtv. hatálya alá.

1.1. Az Alkotmánybíróság több határozatában is értelmezte az Alkotmány 61. § (1) bekezdésében meghatározott véleménynyilvánítási szabadságot és a (2) bekezdésben megjelölt sajtószabadságot. A határozatok következetesen hangsúlyozzák, hogy e szabadságok a plurális, demokratikus társadalom alapvető értékei. A véleménynyilvánítás szabadságának kitüntetett szerepe van az alkotmányos alapjogok között, azoknak a kommunikációs alapjogoknak az „anyajoga”, amelyek az egyén megalapozott részvételét biztosítják a társadalmi és politikai folyamatokban. Az eszmék, nézetek szabad kifejtése a demokratikus társadalom létezésének alapfeltétele [30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 171.; a továbbiakban: Abh.1.]. Az Alkotmánybíróság gyakorlata kezdettől fogva hangsúlyozza, hogy „[a]z egyéni véleménynyilvánítási szabadság szubjektív joga mellett az Alkotmány 61. §-ából következik a demokratikus közvélemény kialakulása feltételeinek és működése fenntartásának biztosítására irányuló állami kötelezettség. A szabad véleménynyilvánításhoz való jog objektív, intézményes oldala nemcsak a sajtószabadságra, oktatási szabadságra stb. vonatkozik, hanem az intézményrendszernek arra az oldalára is, amely a véleménynyilvánítási szabadságot általánosságban a többi védett érték közé

illeszti. Ezért a véleménynyilvánítási szabadság alkotmányos határait úgy kell meghatározni, hogy azok a véleményt nyilvánító személy alanyi joga mellett a közvélemény kialakulásának, illetve szabad alakításának a demokrácia szempontjából nélkülözhetetlen érdekét is figyelembe vegyék.” (Abh.1. ABH 1992, 167, 172.)

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában tehát az Alkotmány 61. § (1) bekezdésében megfogalmazott szabad véleménynyilvánítás joga kettős megalapozottsággal bír: a véleményszabadság egyszerre szolgálja az egyéni autonómia kiteljesedését és a közösség oldaláról a demokratikus közvélemény megteremtésének, fenntartásának a lehetőségét. A testület hangsúlyozta az állam intézményvédelmi kötelezettségét a demokratikus közvélemény fenntartásában (Abh.1. ABH 1992, 162, 172.) azzal, hogy az egyes alapjogokhoz tartozó értékeket a többi alapjoggal összefüggésben kell kezelni, és az alapjogok védelmét az egész alkotmányos rend védelmébe és fenntartásába kell ágyazni. [64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 288, 302.] Az Abh.1. kommunikációs anyajognak minősítette a vélemény szabadságát, amely ezért determinálja az összes többi kommunikációs alapjog tartalmát, az alapjogokra visszavezethető szubjektív, alanyi jogokat, illetve az azokból származó kötelezettségeket.

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában kommunikációs alapjogként tekintett többek között a sajtó szabadságára, amely felöleli valamennyi médium szabadságát. A sajtószabadságot értelmező első határozatában az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy „[a] véleménynyilvánítási szabadság a sajtószabadság vonatkozásában sajátosan érvényesül. A sajtó szabadságát arra figyelemmel kell garantálnia az államnak, hogy a »sajtó« a véleményalkotáshoz szükséges információszerzésnek, a véleménynyilvánításnak és véleményformálásnak kitüntetett fontosságú eszköze.” [37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 227, 229., a továbbiakban: Abh.2.] Az Alkotmánybíróság a véleménynyilvánítás szabadságához kapcsolódóan, a demokratikus közvélemény kialakítása és fenntartása szempontjából tehát kezdettől fogva kitüntetett fontosságúnak tekintette a sajtó társadalmi jelentőségét. „A sajtó nemcsak a szabad véleménynyilvánítás eszköze, hanem a tájékoztatásé is, azaz alapvető szerepe van a véleményalkotás feltételét képező tájékozódásban.” (Abh.2. ABH 1992, 227, 229.)

A sajtó a szólásszabadság intézménye. Így a sajtószabadság, amennyiben a szólás, a közlés, a vélemény szabad kinyilvánítását szolgálja, úgy védelme szintén kettős meghatározottságú: a szubjektív alanyi jogi jelleg mellett a közösség oldaláról a demokratikus közvélemény megteremtését és fenntartását szolgálja (Abh.2. ABH 1992, 227, 229.). A sajtószabadság értéket képvisel, amelynek védelme a többi alapjog értékeivel együtt, az egész alkotmányos rend védelmébe és fenntartásába ágyazva valósul meg. Az Alkotmánybíróság — a média strukturális elemeinek megkülönböztetése nélkül, árnyalva a sajtószabadság tartalmát — úgy foglalt állást, hogy az egyszerre eszköze a szabad véleménynyilvánításnak, a tájékoztatásnak, valamint a tájékozódásnak. A sajtószabadság egyéni alapjogként abban az értelemben eszköz, hogy felerősíti az

egyéni véleménynyilvánítás hatását, és támogatja a demokratikus közvélemény közérdekű ügyekről való tájékoztatását, a közérdekű ügyekkel kapcsolatos véleményformálást. A sajtószabadság jogának gyakorlása révén az alapjog jogosultja aktív alakítója a demokratikus közvéleménynek. A sajtó ezen minőségében ellenőrzi a közélet szereplőinek, intézményeinek tevékenységét, a döntéshozatal folyamatát, tájékoztatja arról a politikai közösséget, a demokratikus nyilvánosságot (a „házőrző kutya” szerepe). A sajtószabadság, a szabad sajtó intézménye nemzetközi egyezményekben, dokumentumokban is rögzített védelmének — és felelősségének — alapvető indoka tehát az egyéni véleményalkotáshoz elengedhetetlen közlések, a közérdekű információk teljességének nyilvánosságra kerülése, a „hivatalos helyes állásponton” alapuló monopolisztikus „közvélekedés” kialakulásának elkerülése. Az államnak a sajtó mint intézmény tevékenységétől való távolságtartása — az Abh.2. szóhasználatával élve — elvileg garancia a sajtószabadság érvényesülésére. (Abh.2. ABH 1992, 227, 229.)

1.2. Az alkotmánymódosító hatalom 2010. július 7-i hatálybalépéssel módosította az Alkotmány véleménynyilvánítás és sajtószabadság jogát rögzítő 61. §-át. A módosítás eredményeként az Alkotmány hatályos rendelkezése elismeri és védi a sajtószabadságot, a sajtó sokszínűségét. Emellett — az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatában alkalmazott fordulattal — a demokratikus közvélemény kialakítása érdekében mindenki jogaként rögzíti a megfelelő tájékoztatáshoz való jogot. Az alkotmánymódosító hatalom tehát a sajtószabadság korábban értelmezett tartalmát nem érintette, sőt az Alkotmány szintjén is rögzítette a véleménynyilvánítás szabadságának kettős alkotmányos jelentését. A sajtó szabadságának joga — az Alkotmány módosítása után is — kettős megalapozottságú, így a politikai közösség oldaláról igényként jelenik meg a szabad sajtó működésén alapuló, a demokratikus közvélemény kialakításához nélkülözhetetlen közérdekű információk megszerzésének, a véleményformálás alapját képező tájékozódásnak a joga. A demokratikus közvélemény alakítása a sajtó mint intézmény jogaként, egyben felelősségeként jelentkezik.

A 20. század végére a „sajtó” működési területét jelentő politikai nyilvánosság fogalma átalakult, — széles körben elfogadott nézetek szerint — megjelent a fogyasztói kultúra depolitizált nyilvánossága, amely elveszteni látszik élő kapcsolatát a közélettel, a politikával, a politikai hatalom gyakorlásával. Az elmúlt évtizedekben gyors és a jogalkotást folyamatosan utánkövetésre, „akadálymentesítésre” kényszerítő technológiai változások zajlottak le és zajlanak ma is az információ-továbbítás világában. Az e-technológia (digitalizáció), a különböző hálózati platformok szolgáltatási képességeinek fejlődése (média-konvergencia), a szöveg-kép-hang újszerű keveredése, és ezzel a multimédia tartalmak megjelenése, a különböző médiumok tevékenységének egymásra épülése, a médiaszolgáltatások és -szolgáltatók határokon átlépő koncentrációja állásfoglalásra kényszeríti a jogalkotót is. A technológiai fejlődés megváltoztatta a tömegkommunikáció szerkezetét, az egyén fogyasztóvá, szerencsés esetben interaktív fogyasztóvá vált. Ez a tény az állami beavatkozás lehetőségének terén — az információs csatornák és választás lehetőségének

multiplikálódása miatt — a liberalizáció irányába mutathat. Ugyanez a technológiai fejlődés azonban a politikai közösség azon részét, akik bizonytalanul mozognak az új lehetőségek között, kiszolgáltatottá teszi. A szabályozás oldaláról a helyzet a semleges állam számára a folyamatokat pusztán szemlélő szerep és bizonyos szintű, korrekciós beavatkozás közötti választás dilemmáját veti fel.

A sajtószabadság egyéni alapjogi megközelítés melletti, azt kiegészítő közösségi alapú értelmezése — élesen elhatárolva azt a különböző kollektivistá, véleménymonopóliumon alapuló megfontolásokat — nem idegen a demokratikus gondolkodástól, sőt a demokratikus jogrendszerek alapját képezi. A szabad sajtó működése és a demokrácia egymást feltételező fogalmak: csak a döntési helyzetbe hozott egyén képes a közéleti kérdésekre adekvát választ adni, a döntési helyzet kialakításában pedig a szabad sajtó kulcsszerepet játszik. A demokratikusan dönteni képes közvélemény kialakítása és működése ezért indokolhat az állam részéről az intézményvédelmen, a keretek pusztá megteremtésén túli beavatkozásokat.

1.3. A véleménynyilvánítás szabadsága és a sajtószabadság korlátozása különösen körültekintő és indokolt jogalkotást igényel. „A szabad véleménynyilvánítás jogának kitüntetett szerepe ugyan nem vezet arra, hogy ez a jog – az élethez vagy az emberi méltósághoz való joghoz hasonlóan – korlátozhatatlan lenne, de mindenképpen azzal jár, hogy a szabad véleménynyilvánításhoz való jognak valójában igen kevés joggal szemben kell csak engednie, azaz a véleményszabadságot korlátozó törvényeket megszorítóan kell értelmezni.” (Abh.1. ABH 1992, 167, 178.) A sajtószabadság esetében szintén irányadó az az értelmezés, hogy a demokratikus társadalomban betöltött szerepe ellenére nem korlátozhatatlan alapjog. A sajtószabadság az állammal szemben érvényesül, az államot kötelezi az alapjog gyakorlásával szembeni tartózkodásra, be nem avatkozásra, emellett azonban a korábban kifejtett intézményvédelmi kötelezettség, valamint az az állami felelősség, hogy az alapjogokat egymással összefüggésben kell kezelni és védeni, a szükségesség és arányosság követelményeinek a — szabad véleménynyilvánítás jelentősége melletti — megtartásával lehetőséget ad a szabályozásra.

A sajtószabadság jogának korlátozására kivételesen, csak szűk körben és arányos módon kerülhet sor akkor, ha azt más alapjog védelme, vagy „a demokratikus közvélemény kialakulása feltételeinek és működése fenntartásának biztosítására irányuló állami kötelezettség teszi szükségessé”. (Abh.2. ABH 1992, 227, 229.) Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata szerint a véleménynyilvánítás szabadságához hasonlóan elsődlegesen a sajtószabadságnak is külső korlátai vannak, amelyek speciális intézményi formákat ölthetnek (pl. sajtó-helyreigazítás). Az internetes sajtótermékek és egyéb médiatartalom-szolgáltatás megkülönböztetése nélkül, a sajtó tekintetében a tartalmi be nem avatkozás a cenzúra tilalmát és a szabad lapalapítás lehetőségét, illetve a szerkesztői autonómiát jelenti (Abh.1. ABH 167.).

1.4. A sajtószabadság valamennyi médium szabadságát felöleli, ezért

korlátozásának szempontjai is vonatkoznak valamennyi médium szabályozására. A médiára általánosan irányadó szempontokon túl azonban a sajtószabadság korlátozása szükségességének és arányosságának megítélésénél az Alkotmánybíróság kezdettől fogva eltérő mércéket alkalmazott a különböző tömegkommunikációs eszközök tekintetében. Már az Abh.2.-ben hangsúlyozta, hogy „[a] véleménynyilvánítási és tájékoztatói szabadság szolgálata a sajtószabadságra vonatkozó sajátosságokon túl további feltételeket követel meg a rádióval és televízióval kapcsolatban. Itt az alapjog gyakorlását összhangba kell hozni megvalósítása technikai feltételeinek »szükségével«, azaz a felhasználható frekvenciák (belátható időn belül) véges voltaival. A nyomtatott sajtóval ellentétben ez nem teszi lehetővé a korlátlan alapítást.” (Abh.2. ABH 227, 230.)

Az Alkotmánybíróság a tömegkommunikációs technikák fejlődésével újrafogalmazta az elektronikus média korlátozásának indokoltságára vonatkozó álláspontját, figyelembe véve, hogy a digitális technológia adta új lehetőségekre, illetve a műholdas és kábeles műsorszolgáltatások széles körű elterjedtségére tekintettel a frekvenciaszűkösség érve – ha okafogyottá nem is válik, de – önmagában már nem alapozza meg a rádió és a televízió sajátos szabályozását. [1/2007. (I. 18.) AB határozat, ABH 2007, 45, 51.] Az Alkotmánybíróság ugyanakkor — éppen az elektronikus média fejlődésének kibontakozását értékelve — rámutatott arra: „[á]ltalánosan 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.” [1/2007. (I. 18.) AB határozat, ABH 2007, 45, 51.] Az Alkotmánybíróság később az elektronikus média tekintetében megerősítette ezt az álláspontját, és hozzátette: „[a]záltal, hogy a média a legszélesebb nyilvánosságot biztosítja a legkülönbözőbb vélemények számára, és napjainkban ez képezi a legfontosabb információforrást, a szólásszabadság egyéb megnyilvánulási formáihoz képest a médiában megjelenő véleményeknek sokszoros a hatása, rendkívül nagy a befolyása az emberek gondolkodására, a közvélemény formálására.” (1006/B/2001. AB határozat, ABH 2007, 1366, 1374.) Következtes gyakorlata tehát az Alkotmánybíróságnak, hogy a sajtószabadság korlátozása alkotmányosságának vizsgálatakor figyelembe veszi a tömegkommunikációs szolgáltatásoknak az emberi gondolkodásra és a társadalomra gyakorolt hatásában meglévő különbségeket.

Az Alkotmánybíróságnak az új médiaszabályozás alkotmányosságának megítélésekor már arra is figyelemmel kell lennie, hogy a technológia további fejlődésével az egyes médiatípusok közötti határok átjárhatóvá váltak („konvergencia”), ezért a hatásmechanizmus érve nem szorítható a korábbi, azaz a médiatartalmakat pusztán az őket továbbító hírközlő hálózatok alapján megkülönböztető keretek közé. Egyfelől tehát indokoltak azok a jogalkotói törekvések, amelyek a hagyományos elektronikus műsorszolgáltatás fogalmán túl is tekintettel kívánnak lenni bizonyos médiatartalmak különleges hatására. Másfelől viszont a „mozgóképek, hangok, élő tudósítások”, az audiovizuális médiatartalmak kiemelt szerepét, azaz a hatásmechanizmus érvének lényegét

továbbra is figyelembe kell venni. Valamennyi — lineáris vagy lekérhető — audiovizuális tartalom esetében fennáll, hogy a médiatechnika által kínált sokrétű hatáskeltést leginkább kihasználó mozgóképek különös erővel befolyásolják az emberi gondolkodást. A hagyományos (lineáris) elektronikus médiumokat, a televíziót és a rádiót továbbá az is megkülönbözteti a hatásmechanizmus szempontjából, hogy ezek a médiaszolgáltatók kész műsorfolyamot nyújtanak, amely változatlan formában, „lineárisan” jut el a közönséghez. Esetükben a közönség minden más tömegkommunikációs eszköznél passzívabb befogadója a sugárzott tartalomnak, így a műsor más médiumokhoz képest is „tolakodóbban”, általában a tudatosan választottnál is szélesebb körben gyakorol hatást a nézőre, hallgatóra. Mindezt tovább erősíti, hogy e médiaszolgáltatások egyidejűleg jutnak el a közönséghez, az adatokkal alátámasztott társadalmi szokások szerint jelenleg még a társadalom jelentős részéhez. A hatásmechanizmus érve tehát nemcsak azt értékeli, hogy a televízió és a rádió — egyéb médiumok, különösen az internet növekvő jelentősége mellett — továbbra is a legelterjedtebb, a társadalom legszélesebb köréhez eljutó tömegkommunikációs szolgáltatás, hanem azt is, hogy az audiovizuális médiatartalmak eleve másképp befolyásolják közönségüket.

Az Alkotmánybíróság figyelemmel van arra is, hogy a médiumok hatását értékelő gyakorlata összhangban áll az Európai Unió jogának előírásaival és azok indokaival. Az Európai Unió az audiovizuális média tekintetében a legfontosabbnak ítélt minimum-szabályok előírásával összehangolta a tagállamok médiatartalmakra vonatkozó szabályait. Az Európai Parlament és a Tanács az audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló 2010/13/EU irányelve a hagyományos televíziós műsorszolgáltatások (lineáris audiovizuális médiaszolgáltatások), valamint a lekérhető (nem lineáris) audiovizuális médiaszolgáltatások tekintetében megfogalmazott kötelezettségek indokaként nem pusztán azok gazdasági jelentőségét jelöli meg, hanem a társadalomra gyakorolt különleges hatásukat is kiemeli. Az irányelv preambuluma szerint „e szolgáltatások külön szabályozását indokolja, hogy növekszik jelentőségük a társadalom és a demokrácia számára” [(5) preambulumbekkezdés], továbbá e médiatartalmak szabályozása szükséges „az audiovizuális médiaszolgáltatások különleges jellege miatt, különösen mivel ezek a szolgáltatások befolyásolják a lakosság véleményalkotásának módját” [(45) preambulumbekkezdés]. Az irányelv emellett az audiovizuális tartalmakon belül is, azok közzétételétől függően, különbséget tesz a társadalomra gyakorolt hatásukban, és noha a lekérhető szolgáltatásokat a televízió versenytársaként azonosítja, a szabályozás terjedelmét differenciáltan határozza meg: „A lekérhető audiovizuális médiaszolgáltatások egyrészt a felhasználó számára rendelkezésre álló választási és befolyásolási lehetőségekben, másrészt a társadalomra gyakorolt hatásban térnek el a televíziós műsorszolgáltatásoktól. Ez indokolja a lekérhető audiovizuális médiaszolgáltatásokra előírt kevésbé szigorú szabályokat (...)” [(58) preambulumbekkezdés]

A tömegkommunikációs szolgáltatások hatásában meglévő különbségek elismerése mellett azonban a korábban kifejtettek alapján az Alkotmánybíróság

nem zárta ki kategorikusan a tartalomalapú és állami fellépést indukáló korlátozás lehetőségét a nyomtatott sajtótermékek esetében sem: a sajtóban elkövetett bűncselekmény vagy bűncselekményre való felhívás, a közérköls sérelme szankcionálható a kiadvány terjesztésének felfüggesztésével, adott esetben a nyilvántartásból való törléssel is [20/1997. (III. 19.) AB határozat, ABH 1997, 82, 92.]. Alanyi jog megsértése esetén a sajtószabadság szükséges korlátozása lehet a válaszadás jogának biztosítása [57/2001. (XII. 6.) AB határozat; ABH 2001, 484, 498.]. Az Alkotmánybíróság alkotmányos lehetőséget látott az alapelveken alapuló törvényi rendelkezések megsértése esetén — „a sajtószabadság kiemelt alkotmányos jelentőségének szem előtt tartásával”, a döntéshozó fórum, az eljárási rend és a jogsértés meghatározásának gondos mérlegelése mellett — a nyilvántartásból való törlésre, azaz a kiadvány betiltására is [34/2009. (III. 27.) AB határozat, ABH 2009, 282, 291.].

Az audiovizuális médiumok, valamint a velük együtt szabályozott rádiós műsorszolgáltatások esetében a hatásmechanizmus elméletére alapozva a testület a tartalomkorlátozás egyéb törvényi megnyilvánulásait is (gyűlöletkeltés, kirekesztés, faji alapú megkülönböztetés, kiskorúak védelme, gazdasági reklámok közzététele) alkotmányosnak ítélte (1006/B/2008. AB határozat, ABH 2007, 1366, 1376.). Az új médiaszabályozás – az Európai Unió irányelvét is követve – az audiovizuális tartalmak szabályozását is megújította, és a médiaszolgáltatások fogalmát a médiatartalmat a közönséghez eljuttató hírközlési technológiától függetlenül határozta meg. Ennek értelmében az audiovizuális média hatásával rendelkező tartalmakra, valamint az ezekkel az Alkotmánybíróság gyakorlatában is együtt kezelt rádiós műsorokra — akár hagyományosan, akár valamely újabb hálózaton keresztül, például az interneten jutnak el a nézőkhöz — a lineáris, illetve a lekérhető médiaszolgáltatásokra irányadó szabályok vonatkoznak. A törvényhozó tehát figyelemmel volt a médiatartalmak konvergenciájára, és az audiovizuális tartalmakat ennek megfelelően szabályozta.

A jogalkotó ugyanakkor az új médiaszabályozást — a nyomtatott sajtóval megegyező körben — az interneten elérhető azokra a médiatartalmakra is kiterjesztette, amelyek nem sorolhatók az audiovizuális média körébe. Az internetes sajtótermék az Smtv. fogalom-meghatározása alapján olyan internetes újságokat, hírportálokat jelent, amelyek szöveggel és képpel kommunikálnak. Az indítványok alapján a jelen határozatban az Alkotmánybíróság az internetes médiára vonatkozó szabályozást a sajtótermék fogalmának megfelelő körben vizsgálja. A sajtószabadság kiterjed az internetes sajtó tevékenységére is, azzal, hogy az egyéb tömegkommunikációs formákhoz hasonlóan alkotmányossági értelemben az internetes sajtó is szabályozás alá vonható. E szabályozás differenciált megközelítést igényel. Egyrészt az internet mint kommunikációs csatorna az emberi kommunikáció egyre változatosabb formáinak lehetőségét teremti meg, amely formák közül egyre több nyilvánvalóan nem sorolható be a tömegkommunikáció fogalmi körébe, így ezekre nem irányadók a sajtó szabályozásánál meghatározó szempontok. A magáncélú közlések, honlapok, blogok, közösségi portálok stb. nem kezelhetők együtt a tömegek tájékoztatását vagy szórakoztatását célzó internetes újságokkal, hírportálokkal. Másrészt a

médiaszabályozás körébe vonható internetes újságok szabadságának korlátozása esetében — az elektronikus technológia használatának hasonlósága ellenére — nem lehetnek irányadók az audiovizuális média szabályozásának indokai. A médium alapítása, megindítása szempontjából az internet a nyomtatott sajtó lapalapítási szabadságánál is könnyebb feltételeket kínál, azaz nincs szó szűkös erőforrások használatáról. Az internetes újságok, hírportálok továbbá az emberi gondolkodásra gyakorolt hatás alapján is több szempontból különböznek az audiovizuális médiától. Alapvetően nem mozgóképeket használnak, és az általuk kínált tartalom a közönség lényegesen nagyobb aktivitásával válik hozzáférhetővé. A hagyományos elektronikus médiaszolgáltatók kész műsorfolyamot nyújtanak, amely változatlan formában, egyidejűleg jut el a közönséghez, adott esetben a társadalom jelentős részéhez. Az internetes sajtó használatánál a tartalom megválogatására, a nem kívánt tartalom elkerülésére a közönségnek lényegesen nagyobb lehetősége van. Egy internetes hírportál továbbá a világháló kínálatát jellemző korlátlanúság miatt is másképp befolyásolja közönségét. A világhálónak mint kommunikációs csatornának a társadalmak működésében betöltött egyre növekvő szerepe e tekintetben nem keverendő össze annak a hatásmechanizmusnak az értékelésével, ahogy az egyes internetes újságok mint tömegkommunikációs eszközök hatnak az emberi gondolkodásra, a közvéleményre.

Az új médiaszabályozás megalkotásakor a törvényhozó az internetes sajtó szabályozásának koncepcióját a fenti szempontok figyelembevételével alakította ki. Egyrészt az Smtv. sajtótermék-fogalmának meghatározása, különösen annak módosított szövege alapján egyértelmű, hogy a törvényi szabályok és a hatósági felügyelet kizárólag a médiumként viselkedő, azaz tömegek tájékoztatását, szórakoztatását célzó, üzletszerű gazdasági tevékenységet folytató, szerkesztett portálokra terjednek ki. A törvény indokolása is kiemeli, hogy a magáncélú közlések nem tartoznak a sajtótermék fogalmi körébe. Másrészt a jogalkotó az internetes sajtót a nyomtatott sajtóval kezelte egy szabályozási csoportként, és rájuk nézve az audiovizuális médiától eltérő körben határozott meg kötelezettségeket.

Az Mttv. és az Smtv. rendelkezéseinek együtteséből formálódó rendszer a nyomtatott és az internetes sajtótermékekre nézve azzal a következménnyel jár, hogy az eddigi kiadást megelőző kötelező regisztráció, és a tartalommal szembeni büntetőjogi, polgári jogi, illetve az egyes közlésekkel kapcsolatos hatósági (lásd például a reklámkorlátozásokért viselt közigazgatási jogi) felelősség megváltozik. Az új médiaszabályozás rendszerében meghatározott körben általánossá válik a médiatartalmak hatósági kontrollja. A közigazgatási eljárás eredményeként a jogsértőnek minősített tartalmak szankciót vonhatnak maguk után, amelyek elsődlegesen a közigazgatási jogban tipikus bírság kiszabását jelentik, de jelenthetik közlemény közzétételének kötelezettségét vagy a sajtótermék — a nyilvánartartásból való törlés nélküli — nyilvánosságra hozatalának felfüggesztését is [Mttv. 188. § (2) bekezdés]. Az állam által utólagosan, hivatalból indított szisztematikus ellenőrzés és szankcionálás lehetősége kétségtelenül a sajtószabadság korlátozását jelenti, ám ennek pusztán lehetősége — hatékony és

érdemi bírói kontroll mint garancia mellett — nem tekinthető alkotmányellenesnek [lásd erről 46/2007. (VI. 27.) AB határozat, ABH 2007, 592, 599.]. Alkotmányellenesség abban az esetben állhat fenn, amennyiben annak tartalma és terjedelme egy demokratikus társadalomban a szabad sajtó működését, működtetésének feltételeit szükségtelenül és aránytalanul korlátozza, figyelmen kívül hagyva a sajtószabadság korlátozásának általános és médium-specifikus mércéit. A továbbiakban az Alkotmánybíróság e szisztematikus állami kontroll tartalmát és terjedelmét, ezzel összefüggésben pedig annak szükségességét és arányosságát vizsgálja a nyomtatott és az internetes sajtótermékek vonatkozásában.

2.1. Az Smtv. lényegében a valamennyi médium által nyújtott szolgáltatásra irányadó tartalmi előírások összessége. Az Smtv. alapelvi szinten rögzíti a sajtó útján történő bűncselekmény elkövetésének, az arra való felhívásnak a tilalmát, a közérkölcstől sértő tartalmak közlésének és mások személyhez fűződő jogai megsértésének tilalmát [4. § (3) bekezdés], valamint a közösség jogait megfogalmazó 10. §-ában a médiarendszer egészének feladataként fogalmazza meg a hiteles, gyors és pontos tájékoztatást. Az Smtv. 13. §-a — a 2011. évi XIX. törvény 3. §-ának hatálybalépését követően — csak a lineáris szolgáltatókat kötelezi, a 14-20. §-ai közötti elvárások azonban minden médiatartalom-szolgáltatóra kiterjednek. Ezek között jelenik meg az emberi méltóság tisztelete, a nyilatkozatot adó személy Smtv.-ben szabályozott jogainak védelme, az alkotmányos rend tiszteletben tartása és az emberi jogok megsértésének tilalma. Ugyancsak tilalmazott a gyűlöletkeltés, a kirekesztés és a magánélet megsértése. Az Smtv. hivatkozott rendelkezései a kiskorúak védelme körében korlátozzák a pornográfia, valamint a szélsőséges és indokolatlan erőszak bemutatásának lehetőségét. Végül a kereskedelmi közlések tekintetében — a sajtótermékekre is kiterjedő — korlátokat fogalmaz meg a reklámok közzététele, a támogatók, támogatások tartalmával és megjelenítésével összefüggésben.

Az Mttv. Negyedik Része I. Fejezetének 109. § (1) bekezdése hozza létre a sajtótermékek felügyeletét ellátó NMHH-t, amelynek a 109. § (3) bekezdése szerint önálló hatáskörrel rendelkező szervei a Médiatanács és a Hivatal. A Médiatanács — és a Hivatala — a Negyedik Rész IV. Fejezete szerinti eljárásokban, az Mttv. 144. § (1) bekezdése szerint hatóságként hatósági felügyeleti jogkört gyakorol [167. § (1) bekezdése], ezen belül „felügyeli az Smtv. 13-20. §-ban foglalt követelmények betartását” (182. § c) pont). A hivatkozott jogszabályokból egyértelmű, hogy az Mttv. szerinti, nyomtatott és internetes sajtótermékekre is kiterjedő hatósági felügyelet nem érinti az Smtv. alapelvi rendelkezéseit és 13. §-át, ezzel szemben a nyomtatott és az internetes sajtótermékek is hatósági felügyelet kontrollja alatt kötelesek az Smtv. 14-20. §-okban foglaltaknak megfelelően szerkeszteni nyilvánosságra szánt tartalmaikat. Az Alkotmánybíróságnak ezért a továbbiakban azt kellett megítélnie, hogy az Smtv. 14-20. §-aiban megjelenő tartalmi korlátok a sajtószabadság fényében szükségesek és arányosak-e a nyomtatott és az internetes tartalmak esetében.

2.2. Az Smtv. 14-20. §-aiban a tiltott tartalmak két szempont szerinti csoportja

tűnik ki: részben a közösség egészének érdekében, részben pedig egyéni jogokkal összefüggésben engednek fellépést a hatóságnak. Ugyanakkor politikai és kereskedelmi tartalmakat érintenek.

2.2.1. Az Alkotmány 77. § (2) bekezdése értelmében „[a]z Alkotmány és az alkotmányos jogszabályok mindenkire egyaránt kötelezőek”. A hatályos Alkotmány „mindenki”, így a médiatartalmak előállítói, ezen belül a lapok, időszaki kiadványok kiadói és a világhálón elérhető hírportálok szerkesztői, valamennyi természetes és jogi személy, valamint jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet kötelezettségeként írja elő az Alkotmány és az alkotmányos jog követését, az alkotmányos rend tiszteletben tartását. Ahogy arra a testület 46/2007. (VI. 27.) AB határozatában rámutatott (ABH 2007, 592, 608.) az alkotmányos rend tiszteletben tartása — egyebek mellett — az alapjogokban, az emberi jogokban, ezen belül az emberi méltóságban megjelenő értékek védelmének garanciája. Ezért a demokratikus berendezkedés által biztosított alapjogok mögé bújva, azokat visszaélészerűen gyakorolva jár el az a médium, amely tartalmában a demokratikus rendet, az emberi jogok érvényesülését, az alkotmányos rend alapját alkotó egyenlő emberi méltóságot semmibe vevő eszméket terjeszt, azokkal azonosul.

Az Alkotmánybíróság 96/2008. (VII. 4.) AB határozatában a lehetséges következményekre tekintettel rögzítette a kirekesztő, gyűlöletkeltő beszéd lényegét. Az ilyen tartalmú beszéd a totalitárius ideológiák elemeit idézi, mivel az ilyen álláspont hangoztatója arra törekszik, hogy a megcélzott közösséget és tagjait a társadalom peremére szorítva megkérdőjelezze a közösség tagjainak egyenlő méltóságát. A tendenciózus magatartás eredményeként a közösség és a közösség tagjai „alacsonyabb rendűként” teljesen kiszolgáltatottakká válhatnak. (ABH 2008, 816, 819.) A demokratikus rend Alkotmányban foglalt alapja a személyek egyenlő méltóságuként kezelése. Ezért az a médiatartalom-szolgáltató, amely a kirekesztő, gyűlöletkeltő gondolatokat sajátjaként közvetíti a politikai nyilvánosság felé, az alkotmányos rend egyik lényegi elemét vonja kétségbe.

Ebbe a körbe tartozik az Smtv. gyűlöletkeltés tilalmára vonatkozó rendelkezése is [17. § (1) bekezdés]. Az Alkotmánybíróság a televíziókkal és a rádiókkal kapcsolatosan már vizsgálta az Rttv. gyűlöletkeltés tilalmára vonatkozó 3. § (2) bekezdésének második fordulatát. Az Rttv. ezen rendelkezése szövegezését tekintve szinte egyezést mutat az Smtv. 17. § (1) bekezdésével. A 1006/B/2001. AB határozatában a testület az Rttv. 3. § (2) bekezdésében foglalt gyűlöletkeltés tényállását a gyűlöletre uszítással azonosította, és — lévén az büntetőjogilag is szankcionált magatartás — a sajtószabadság korlátozásának alkotmányos alapjaként elfogadta. (ABH 2007, 1366, 1376.) Mivel az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatában az írott sajtó esetében is szükséges korlátként tekintett a sajtó útján elkövetett bűncselekményekre, ezért a jelen határozatban korábbi álláspontjának megerősítésére szorítkozott csupán.

A sajtószabadság alapjogának tartalma — ahogy az fentebb kifejtésre került — kettős megalapozottságú: a sajtó az egyéni véleménynyilvánítás és a

demokratikus közvélemény közérdekű ügyekről való tájékoztatása, a közérdekű ügyekkel kapcsolatos véleményformálás alapjoga. Fogalmilag kizárt a demokratikus közvélemény kiépítésének, fenntartásának eszközeként az olyan médiatartalom, amely tagadja a demokrácia intézményes, alapvető jogokhoz kapcsolódó alapértékeit. A kifejtettekre tekintettel az Alkotmánybíróság a különböző médiumok hatásmechanizmusától függetlenül, a sajtószabadság — valamennyi médiatartalom esetében — alkotmányosan indokolható, szükséges és arányos korlátozásának tekintette az Smtv. 16. §-ának első fordulatóban és a 17. §-ában megfogalmazott tilalmakat.

2.2.2. Az Smtv. a 16. § második fordulatóban és a 14. § (1) bekezdésében foglalt tilalmak révén felhatalmazást ad a hatóságnak, hogy fellépjen az emberi jogok, illetve — külön is megfogalmazva — az emberi méltóság megsértése esetén. Az Alkotmánybíróság az előzőekben kifejtette, hogy az alkotmányos rend tiszteletben tartásának kötelezettsége valamennyi médium esetében elfogadhatatlanná és hatóságilag számon kérhetővé teszi, ha a sajtó az emberi jogokat vagy az emberi méltóságot folyamatosan vagy rendszeresen visszatérően sértve, avagy az emberek egyenlő méltóságát tagadó nézet alapján végzi a tevékenységét. Az emberi méltóság más tekintetben is alapját képezi már a sajtószabadság korlátozásának, hiszen egyéni jogainak érvényesítéseként az emberi jogaiban, méltóságában sértett személy a polgári jog és a büntetőjog szabályai szerint indíthat eljárást.

Az Smtv. 16. § második fordulató és 14. § (1) bekezdése ezekhez képest újabb fellépési lehetőséget biztosít a médiahatóság számára. Az Alkotmánybíróság korábban alkotmányosnak találta, hogy az Rttv. 3. § (2) bekezdése alapján a médiahatóság az emberi jogokat, az emberi méltóságot sértő tartalmak esetén eljárást indíthat az elektronikus médiumokkal szemben. Az emberi jogok médiahatóság általi védelme sajátos intézményvédelmi eljárás. Az emberi jogok egyedi esetben való megsértésekor ugyanis alapvetően a jogaiban sértett személy számára kell és lehet biztosítani a jogvédelmet. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy az emberi jogok védelmére indított eljárásokban a médiahatóság nem személyhez fűződő jogokról dönt, hanem annak megállapítására jogosult, hogy az egyes műsorok témája, jellege, nézőpontja nem sérti-e az emberi jogokban megjelenő értékeket. [46/2007. (VI. 27.) AB határozat, ABH 2007, 592, 606.] A kötelezettséghez kapcsolódóan a médiahatóság által kialakított gyakorlat szerint is a hatóság ugyan nem a védett jogok személyhez fűződő oldalának védelme érdekében, de egyedi esetben is fellép a műsorszolgáltatókkal szemben.

Az Alkotmánybíróság megerősíti korábbi álláspontját, miszerint az emberi gondolkodásra, a társadalmi folyamatokra különleges hatással bíró audiovizuális média esetében szükséges és arányos korlátozás az effajta sajátos hatósági fellépés biztosítása. Az audiovizuális média ugyanis — hatásánál fogva akár egy műsorszámával is — lényegesen nagyobb rombolást tud végezni az emberi jogok, különösen az emberi méltóság tiszteletének kultúrájában. Erre tekintettel indokolt, hogy a hatóság — e jogok intézményes tartalmát érintő körben — a már

meglévő személyiségi jogvédelem mellett a közösség érdekében felléphessen a jogsértővel szemben, akár egyetlen műsor vagy műsor rész alapján. Ez a nézők, hallgatók érdekében biztosított hatósági eljárás a közönségre gyakorolt különösen erős befolyásra tekintettel minősül szükséges és arányos beavatkozásnak. A hatásában ettől eltérő nyomtatott és internetes sajtó esetében azonban ez a fellépési lehetőség — ebben, az emberi jogokra generálisan kiterjedő formában — már aránytalan korlátozásnak minősül. Az emberi méltóság érdekében történő korlátozás szükségessége ezeknél a sajtótermékekénél is fennáll, ám esetükben az emberi méltóságot megfelelően védik a személyes jogérvényesítést biztosító jogszabályok, valamint az a lehetőség, hogy az Smtv. 16. § első fordulata alapján a hatóság felléphet az emberi jogokat rendszeresen sértő, ezzel az alkotmányos rendet tiszteletben nem tartó médiummal szemben. Az emberi jogok és az emberi méltóság intézményes tartalmát sértő egyedi esetekben a Hatóság számára általánosan adott jogkör — a joggyakorlatot is figyelembe véve — széles körű fellépési lehetőség. A nyomtatott és az internetes sajtó esetében ez a sajtószabadság aránytalan korlátozásának minősül, azaz alkotmányellenes.

Az Smtv. 14. § (2) bekezdése ezzel szemben olyan speciális tényállási elemet tartalmaz, amely kellően szűk körű, különösen nyomós közérdeken alapuló médiahatósági fellépést biztosít. A megalázó, kiszolgáltatott helyzetben lévő emberekkel való bánásmódot szabályozó rendelkezés — amellet, hogy a személyiségi jogvédelmi képesség hiányára vagy korlátozottságára is utal — az emberi jogok megsértésének olyan eseteit fedi le, amelyek súlyosan veszélyeztethetik az emberi méltóság intézménye tartalmának érvényesülését. A hatósági jogvédelem ezért ebben a körben valamennyi médium esetében arányos korlátozást jelent.

2.2.3. Az Smtv. korlátozza a kiskorúak szellemi, lelki, erkölcsi vagy fizikai fejlődését súlyosan károsító, különösen a pornográf vagy szélsőségesen, illetve indokolatlanul erőszakos tartalmak jelzés nélküli közlését, amely a kiskorúak számára is hozzáférhető. A kiskorúakat védő szabályozás alkotmányosságát annak figyelembevételével kell megítélni, hogy ez a korlátozás más természetű, mint a fentiekben vizsgált tilalmak. A jogalkotó a kiskorúakra káros tartalmakat — a lineáris médiaszolgáltatásban megjelenő legszélsőségesebb esetek kivételével — önmagukban nem minősíti jogsértőnek, csupán közzétételük módját korlátozza akként, hogy a kiskorúak lehetőség szerint ne találkozzanak velük. A médiatartalmak szerkesztői elé állított — tartalmi és formai — korlát alapvetően a közérkölc által megalapozott, annak speciális, de konkrétan nevesített formája. Alkotmányos alapját a kiskorúak iránti értelemszerűen fennálló szülői felelősség mellett az az előírás adja, amely szerint az állam köteles részt vállalni a kiskorúak megfelelő testi, szellemi fejlődéséhez szükséges védelem és támogatás biztosításában [Alkotmány 67. § (1) bekezdés].

Az állam ezen kötelezettségét — az Alkotmányban foglaltakon túl — számos nemzetközi dokumentum is megalapozza. Ezek között elsődleges a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény (kihirdette az 1991. évi LXIV. törvény, a továbbiakban: Egyezmény). Az Egyezmény 17.

cikke szerint a részes államok elismerik „a tömegtájékoztatási eszközök feladatának fontosságát, és gondoskodnak arról, hogy a gyermek hozzájusson a különböző hazai és nemzetközi forrásokból származó tájékoztatáshoz és anyagokhoz, nevezetesen azokhoz, amelyek szociális, szellemi és erkölcsi jóléte előmozdítását, valamint fizikai és szellemi egészségét szolgálják. Ugyanakkor vállalják a gyermek jólétére ártalmas információk és anyagok elleni védelmet megfelelően szolgáló irányelvek kidolgozását (17. cikk e) pont). Kötelezik magukat arra, hogy a gyermekek tájékozódáshoz való joga — káros tartalmak esetén is csak — törvényben kerüljön korlátozásra (13. cikk), valamint vállalták azt is, hogy megtesznek minden arra alkalmas intézkedést, amely megvédi a gyermekeket „a fizikai és lelki durvaságtól” („all forms of physical or mental violence”, 19. cikk 1 pont). A médiatartalom-szolgáltatók felelőssége a határokat átlépő televíziózásról szóló, Strasbourgban, 1989. május 5-én kelt európai egyezmény értelmében (kihirdetve az 1998. évi XLIX. törvénnyel) — a reklámok sugárzásával összefüggő előírásokon túl — az, hogy a gyermekek és serdülőkorúak fizikai, szellemi vagy erkölcsi fejlődésének kedvezőtlen befolyásolására alkalmas műsorszámok nem közvetíthetők olyan időpontban, amikor a gyermekek és serdülőkorúak azt feltehetően megnézhetik. Hasonló az audiovizuális műsorszolgáltatók felelőssége az Európai Unió joga szerint is. Az Európai Parlament és a Tanács 2010. március 10-i 2010/13/EU Irányelve preambuluma 60. pontjában és 27. cikkében is hangsúlyozza a kiskorúak védelmének szükségességét, jelentőségét és lehetséges eszközeit.

A kiskorúak védelmének Alkotmányon alapuló állami kötelezettsége „verseng” a sajtószabadság alapjogával. A kiskorúak védelme tartalmilag végső fokon a „közérkölcson” alapul, amelynek fogalma és tartalma tértől és időtől függő. A jog és a jog értelmezése, a jogalkalmazás természetesen nem szakítható el annak a közegnek az „erkölcsi felfogásától”, amelyben érvényesülésre igényt tart. A közérkölcson változó tartalma ellenére az európai kultúrkörben, az európai típusú demokráciákban a gyermekek védelmének megítélése úgy a közvélekedés, mint a jog részéről egységesnek mondható. Ezen „erkölcsi parancsnak” azonban ebben az esetben az ad hangsúlyt, hogy a nemzetközi közösség kétséget kizáróan a gyermekek érdekét elsődlegesnek tekintve foglal állást — a sajtószabadság jogának korlátozása árán is. Az Alkotmánybíróság ezért ezen „erkölcsi parancs” tartalmát, megalapozottságát, célszerűségét — a tárgykörben folytatott eddigi gyakorlatát követve [21/1996. (V. 17.) AB határozat, ABH 1996, 74, 82-83.] — nem vizsgálja felül, elfogadja annak a sajtószabadsággal szembeni korlátozó jellegét. Az tehát, hogy a törvényhozó a kiskorúak fejlődésére súlyosan káros médiatartalmak közzétételét a nyomtatott és az internetes sajtótermékek esetében is bizonyos korlátozásnak veti alá, nem minősül aránytalan beavatkozásnak.

2.2.4. Az Smtv. vizsgált 14-20. §-ai között tartalomkorlátként jelennek meg a nyilatkozatot tevő személy jogai és a magánélet megsértésének tilalma. Az Smtv. 15. és 18. §-ai — a nyilvánosságra szánt közlés jogosultjának a közléssel kapcsolatos jogai, valamint a magánélet védelme — olyan helyzetekben jogosítják a hatóságot a nyomtatott és az internetes sajtótermék tartalmának vizsgálatára, amelyekben az egyedileg azonosítható személy áll szemben a

sajtótermék kiadójával, és amely viszonyban a személynek jól körülhatárolható és érvényesíthető alanyi jogai vannak. A testület eddigi következetes gyakorlata szerint a véleményszabadság és annak intézményeként elkülönült sajtószabadság szükséges korlátozását jelenti az alanyi jogsértés, például személyiségi jogok megsértése. Nincs indoka azonban az olyan korlátozásnak, amely személyes érdekeltiséghez kötött jogok megsértése és érvényesíthetősége esetén teszi lehetővé az állami közhatalom fellépését. A sajtószabadság jogának gyakorlásával a nyomtatott és az internetes sajtótermékekben okozott alanyi jogsértések esetén az egyéni fellépésre lehetőséget adó jogintézmények az eddigiekben is rendelkezésre álltak, az egyéni jogérvényesítés mellett életre hívott, azt kiegészítő hatósági eljárás alkotmányosan nem indokolható, ezért az a sajtószabadság aránytalan korlátozása.

2.2.5. Az Smtv. 20. §-a a kereskedelmi közlések tartalmi szabályait fogalmazza meg. A kereskedelmi tartalmakkal kapcsolatosan — az indítványok alapján — azt a kérdést kellett az Alkotmánybíróságnak tisztáznia, hogy az Smtv.-ben meghatározott körben állíthat-e a törvényalkotó azonos követelményrendszert valamennyi médiaszolgáltatóval szemben a reklám és egyéb kereskedelmi közlésekkel összefüggésben. A szabályozás általános tartalmi tilalmakat — felismerhetőség, megkülönböztethetőség, a burkolt kereskedelmi közlemény tilalma, tudatosan nem észlelhető technika alkalmazásának tilalma, vallási vagy világnézeti meggyőződés megsértésének tilalma, az egészségre, a biztonságra és a környezetre ártalmas magatartásra ösztönzés tilalma —, különös, meghatározott árucikkek népszerűsítő kereskedelmi közleményekre vonatkozó tilalmakat és a támogatásra vonatkozó szabályokat fogalmaz meg.

Az Alkotmánybíróság több alkalommal foglalkozott a kereskedelmi, gazdasági reklámtevékenység alkotmányos megítélésének kérdéskörével. Esetjogában szembesült ugyan az elektronikus médiumokra vonatkozó reklámszabályozással is (a reklámidő számításával összefüggésben meghozott 483/B/2006. AB határozat, ABH 2007, 1994.), azonban a kereskedelmi szólások alkotmányos megítélésére vonatkozó gyakorlatát elsődlegesen az egyes gazdasági reklámtörvények rendelkezéseinek vizsgálatára alapozta, amely szabályozások kiterjedtek a reklámozón és a reklám szolgáltatóján kívül a reklám közlétevéjére is, ideértve a reklámokat közlétevé sajtótermékeket is. Az Alkotmánybíróság az eddigiekben a sajtótermékek mint a reklám közlétevéi esetében is indokolhatónak minősítette a szabad kommunikáció hatóság útján történő korlátozását a kereskedelmi és gazdasági célú közlések tekintetében. A világhálón elérhető sajtótermékek ebben a tekintetben is osztják a nyomtatott sajtótermékek jogi sorsát. A vizsgálandó kérdés tehát az, hogy a nyomtatott és az internetes sajtótermékek befogadóra gyakorolt — az egyéb médiaszolgáltatóktól eltérő — hatásmechanizmusa indokolja-e ezen médiumok privilegizált kezelését a kereskedelmi közlésekre vonatkozó tartalmi szabályok szempontjából.

Az Alkotmánybíróság a gazdasági reklámtevékenység alkotmányosságának megítélésével kapcsolatban kialakított eddigi gyakorlatát irányadónak tekinti. A jelen határozat szempontjából is releváns megállapítások szerint az Alkotmány

61. §-a nem csupán bizonyos eszmék, tények és vélemények tekintetében védi a nyilvános közlés szabadságát, hanem magát a kommunikáció szabadságát, a véleménynyilvánítás lehetőségét védi. Ezért a kereskedelmi, gazdasági kommunikáció — ezen belül a gazdasági reklám — is az Alkotmány 61. §-a szerinti védett szólások körébe tartozik [elsőként: 1270/B/1997. AB határozat, ABH 2000, 713, 716.; legutóbb: 23/2010. (III. 4.) AB határozat, ABH 2010, 101, 118.]. A védelem szintjét ugyanakkor alapvetően meghatározza az a különbség, amely az egyéni kiteljesedés céljából, a közélet kérdéseiben nyilvánított vélemény és a gazdasági szólások célja és tárgya között áll fenn. Mivel a gazdasági közlések célja alapvetően vagy kizárólagosan gazdasági érdekek által motivált, ezért az ilyen kommunikáció védelme lényegesen alacsonyabb, azaz ebben a körben „szélesebb körű állami beavatkozás lehet alkotmányosan indokolt, mint a véleményközlés egyéb eseteiben” (1270/B/1997. AB határozat, ABH 2000, 718.). A korlátozásra — éppen a gazdasági célok és érdekek elsődlegessége miatt — mások, alapvetően a közléssel megcélzott csoport érdekei, a vásárlók, a fogyasztók személyhez fűződő jogainak, a fogyasztói jogoknak, illetve a gazdaság más szereplőinek védelme, a tisztességes piaci verseny védelme, avagy „közérdekű célok (például kiskorúak, a közegészség, közbiztonság védelme)” adhat alapot [23/2010. (III. 4.) AB határozat, ABH 2010, 101, 123.]. A fogyasztók megfelelő tájékoztatáshoz való joga, az információkhoz való hozzáférés lehetősége, a nem megtévesztő tájékoztatás a kereskedelmi közlések körében a véleményszabadság kiemelt védelmét nem indokolják (1270/B/1997. AB határozat, ABH 1997, 713, 725.). Ezen érdekek érvényesítése tehát széles beavatkozási lehetőséget biztosít az állam, a jogalkotó számára a kereskedelmi, gazdasági célzatú közlések esetében a sajtószabadság korlátozására. A kereskedelmi közlésekkel összefüggésben az állami beavatkozás egyéni jogsértés megelőzésére irányuló érdek vagy konkrét közérdekű cél esetén, kivételesen, pontosan megfogalmazott tárgyi körben, kiszámítható hatósági eljárás mellett előzetes közlési korlátot is jelenthet [23/2010. (III. 4.) AB határozat, ABH 2010, 101, 131.]. Az Alkotmánybíróság a már hivatkozott 23/2010. (III. 4.) AB határozatában gazdasági reklámtörvények egyes, dohányreklámokra vonatkozó tilalmait és korlátozásait vizsgálva rávilágított arra, hogy a korlátozó törvényi szabályok a reklámozó dohánygyárak kereskedelmi közlésének szabadságát érintik közvetlenül, a reklám közzétevőjét pedig csak áttételesen, a reklámozóval kötött szerződés alapján. Összevetve tehát a törvényi korlátokban megnyilvánuló elérni kívánt közérdekű célt a kereskedelmi kommunikáció legkevésbé védett elemével, az Alkotmánybíróság a vizsgált, korlátozó reklámszabályokat alkotmányosnak ítélte (ABH 2010, 101, 142.).

Az Smtv. 20. §-a szerinti általános korlátozások — az Smtv. 1. § 9-11. pontjai szerinti fogalom-meghatározások értelmében — kifejezetten kereskedelmi, gazdasági céllal közzétett tartalmakkal összefüggésben fogalmaznak meg előírásokat, amelyek részben közérdekű célokat szolgálnak, részben a kereskedelmi közlemények célcsoportját, a fogyasztók és a vásárlók elsődlegesen fogyasztói jogait védik termékek visszaélésszerű népszerűsítésével szemben, részben pedig a szponzoráció révén létrejött tartalom mögötti érdekeltséget hivatottak a célcsoport előtt feltárni. Az Smtv. 20. § (7) bekezdése olyan

termékek (dohánytermék, kizárólag orvosi rendelvényre igénybe vehető gyógyszer), eszközök (fegyver, lőszer, robbanóanyag) és szolgáltatások (gyógyászati eljárás) népszerűsítését tilalmazza, amelyek mindegyike visszavezethető a fentiekben a korlátozás alapjául elfogadott valamely indokra: közegészségügyi megfontolásokra, a közrend és közbiztonság védelme, avagy a kiskorúak állami védelmének alkotmányos követelményére.

Tekintettel arra, hogy az Smtv.-beli korlátozások elsődlegesen a reklámozók kereskedelmi szóláshoz való jogát érintik, és csak áttételesen korlátozzák a reklám közlétevéjeként fellépő médiumok sajtószabadságát, az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy a médiumok közötti különbségtétel ebben a tekintetben irreleváns. A szabályozás pedig a korábbiakban már alkotmányosnak elfogadott célok és indokok érdekében korlátozza a nyomtatott és az internetes sajtótermékek esetében is a vélemény-, illetve a sajtószabadságot.

A kifejtettek értelmében a nyomtatott és az internetes sajtótermékek esetében az emberi méltóságra [Smtv. 14. § (1) bekezdés], a nyilatkozatot adó személy jogaira (Smtv. 15. §), az emberi jogokra (Smtv. 16. § második fordulata), valamint a magánélet védelmére (Smtv. 18. §) alapított hatósági fellépés a sajtószabadság szükségtelen, illetve aránytalan korlátozását valósítja meg. A szabályozás a médiatartalom-szolgáltatók kötelezettségeit együttesen rendezi. Az Alkotmánybíróság figyelemmel volt arra, hogy határozatának jogkövetkezményei ne érintsék közvetlenül az audiovizuális (és rádiós) médiára vonatkozó szabályozást és az 1996 óta folyó hatósági gyakorlatot. Ezt a vizsgált indítványok sem kezdeményezték. Ezért elvetette azt a lehetőséget, hogy a nyomtatott és internetes sajtótermékek esetében fennálló alkotmányellenesség jogkövetkezményét a Hatóság Mttv.-beli hatásköre, azaz eljárási oldalról vonja le, pro futuro megsemmisítve az Mttv. 182. § c) pontját. A nyomtatott és az internetes sajtótermékek esetében megállapított alkotmányellenesség konzekvenciáit ezért az Alkotmánybíróság az Smtv. személyi hatályára vonatkozó szabályainál vonta le, kivonva a nyomtatott és az internetes sajtótermékeket az Smtv. hatálya alól. Az Alkotmánybíróság a megsemmisítés időpontját pro futuro állapította meg, különös tekintettel arra, hogy az Smtv. 22. § (3) bekezdése a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 79. §-ának módosításával az Smtv. szabályozási körébe vonta a sajtó-helyreigazítási igény érvényesítésének szabályozását, azaz a megsemmisítéssel a sajtó-helyreigazítás lehetősége is megszűnik az érintett körben. Az Alkotmánybíróság megfelelő időt biztosított a jogalkotónak az új szabályozás megalkotására. A törvényalkotó joga, hogy a jövőben az alkotmányos tartalomkontroll lehetőségét megteremtse ezen médiumok tekintetében is.

3. Indítványok érkeztek az Alkotmánybírósághoz az Smtv. 5. § (1) bekezdése, valamint az Mttv. sajtótermékek „nyilvántartásba vételére” vonatkozó 41. § (4) bekezdése és a 46. §-ában foglaltak kapcsán. Alkotmányos aggályt részben azzal összefüggésben fogalmaznak meg, hogy a nyomtatott és az internetes újságok, valamint a hírportálok esetében a deklaratív regisztráció is a sajtószabadság

legitim alapot nélkülöző korlátozása, részben pedig arra hivatkoznak, hogy az új médiaszabályozás regisztrációs szabályai lényegében a hatóság engedélyéhez kötik a lapalapítást.

Az Alkotmánybíróság észlelte, hogy az Mttv. 46. §-át a 2011. évi XIX. törvény 2011. április 6-i hatályba lépéssel több ponton módosította. Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatának megfelelően az Mttv.-be beépült és az elbíráláskor hatályos joganyagot tette vizsgálata tárgyává. Ezek szerint az Mttv. abban az értelemben követi a normatív nyilvántartások rendszerében tipikusnak mondható elveket, hogy a sajtótermék kiadása a nyilvántartásba vételhez kötött. A normatív nyilvántartási rendszerben azonban a szabadságjog érvényesülésének fokmérője az állami beavatkozási lehetőségének a mértéke. A lapnyilvántartások esetében történetileg — Európában és Magyarországon is — az engedélyező rendszer volt a tipikusnak mondható, amely a lapalapítást előzetes hatósági engedélyhez, illetve vagyoni kötelezettségek (kaució) teljesítéséhez kötötte. Az eddigi magyar sajtótörvények mindegyike, ideértve megalkotása idején az Stv-t is, tartalmazott olyan állami beavatkozást, amely a lapalapítás és kiadás feltételét jelentette. Az Stv.-ből az utolsó ilyen, a sajtószabadságot alkotmányellenesen korlátozó cenzúrát [a fogalom meghatározása: 13/2001. (IV. 14.) AB határozat, ABH 2001, 205.], azaz az előzetes, tartalmi szempontú vizsgálatra irányuló állami beavatkozást éppen az Alkotmánybíróság semmisítette meg 34/2009. (III. 27.) AB határozatában (ABH 2009, 282.). Az Alkotmánybíróság lapnyilvántartással összefüggésben kifejtett álláspontja szerint „[a]z időszaki lap előállításának és nyilvános közlésének kötelező bejelentése, valamint nyilvántartásba vétele a sajtóigazgatásnak hagyományos és szükséges megnyilvánulása” [20/1997. (III. 19.) AB határozat, ABK, 1997, 85, 93.]. A nyilvántartás azonban csupán adminisztratív aktus lehet, és a hatóságként fellépő államnak nem lehet mérlegelési joga a nyilvántartásba vételre irányuló kérelem tárgyában (cenzúra tilalma), illetve a terjesztést, kiadást akadályozó nyilvántartásból való törlés elrendelésére (betiltás) is csak gondos mérlegelésen alapuló törvényi szabályozás alapján, kivételesen kerülhet sor [34/2009. (III. 27.) AB határozat, ABK, 2009, 282, 287.].

Az Mttv. 46. § (2) bekezdése értelmében a sajtóterméket — bejelentésre — nyilvántartásba kell venni. A bejelentés adattartalma a bejelentő — a lapalapító vagy a kiadó — személyes adataira, a bejelentő lapalapító és a kiadó tekintetében érvényesülő összeférhetlenségi szabályok megtartására és a bejelentés tárgyát képező sajtótermék címére szorítkozik. Az Mttv. 46. § (4) bekezdése — a módosítás eredményeképpen — lényegében 15 napos határidővel a bejelentésen alapuló nyilvántartásba vételi kötelezettséget írja elő a hatóság számára. A hatóság ehhez képest — a sajtótermék kiadását nem akadályozva — utólag folytatott hatósági eljárása keretében juthat arra a következtetésre, hogy a nyilvántartásba vételnek nem álltak fenn a feltételei, és ezért a nyilvántartásba vételt vissza kell vonni. Megvizsgálva a visszavonás eseteit, egyértelmű, hogy ilyen — a sajtótermék kiadását gátló — következtetésre a hatóság csak formai, illetve a piaci szereplőket védő ok alapján juthat. Mivel az Mttv. 46. § (3) bekezdése az összeférhetlenség valamennyi esetét egyértelműen megjelöli,

ezért az erre alapozott visszavonás a lapalapító, illetve a kiadó számára előrelátható kötelezettséget és megsértése előrelátható következményt jelent. Garanciális szabályként értékelhető ugyanakkor, hogy a hatóság visszautasító határozata bírói kontroll alatt áll, azaz a bejelentő lapalapító bíróság előtt vitathatja a hatóság határozatának jogszerűségét. A már kiadott sajtótermék nyilvántartásból való törlése a kiadó saját döntésére vezethető vissza — a kiadó kéri a törlést, avagy a bejelentett sajtóterméket éveken keresztül nem adja ki, és ezzel lényegében a nyilvántartással „levédeti” a sajtótermék címét, akadályozva a cím használatát más kiadó vagy lapalapító számára —, illetve olyan esetben kerülhet sor a törlésre, amely nem áll összefüggésben a sajtótermék tartalmával, valamint bírói döntésen alapulhat. Megjegyzendő, hogy a törlést tartalmazó hatósági döntés is közigazgatási határozat, amely ezért bírói felülvizsgálat tárgyát képezheti.

A nyilvántartás nem áll összefüggésben az Smtv.-ben meghatározott tartalmi korlátokkal, a törlést sem a hatóság, sem a bíróság nem rendelheti el azon az alapon, hogy a sajtótermék akár címében, akár tartalmában az Smtv. rendelkezéseibe ütközik. A szabályozásból egyértelműen megállapítható, hogy a bejelentési kötelezettség teljesítése, a nyilvántartás ténye — annak hatósági jellegén túl — nem nehezíti, nem korlátozza, és kiváltképpen nem gátolja a sajtótermék kiadását. Ezzel szemben egyértelművé teszi a sajtótermék kiadójának, alapítójának kilétét, a sajtótermékért felelős személyt, megkönnyítve a sajtópiaci szereplők egymás közötti, valamint a sajtótermék és magánszemélyek közötti jogviták rendezését. A sajtótermékek címével, tartalmával kapcsolatos jogviták rendezése ugyanakkor végső fokon minden esetben a bíróságra vár, de amelynek az Mttv. értelmében — a bitorlás jogerős bírósági megállapításának esetén kívül — nem lehet a nyilvántartásból való törlés a konzekvenciája.

A kifejtettekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a sajtótermékek regisztrációra vonatkozó kötelezettsége, annak tartalma és a hatósági beavatkozás lehetősége a sajtószabadság szükséges és arányos korlátozása, ezért elutasította az Smtv. 5. § (1) bekezdésével, az Mttv. 41. § (2) bekezdésével, valamint az Mttv. 46. §-ával kapcsolatos indítványokat.

V.

1. Több indítvány érkezett az Alkotmánybírósághoz az NMHH adatmegismerésre és adatkezelésre vonatkozó szabályokat illetően. Az indítványozók arra hivatkoznak, hogy az Mttv. a 155. § bekezdésében olyan szélesre nyitja a Hatóság adatmegismerési és adatkezelési jogát, illetve az ügyfél adatszolgáltatási kötelezettségét, amely kiterjed a személyes adatokra és törvény által védett titkokra, ideértve az üzleti titoknak minősülő adatokat is. Ugyanakkor az adatkezelés nem kötődik eljáráshoz, de időben sem korlátozott. A szabályozás ezen módja azonban az Alkotmány 59. § (1) bekezdésébe ütközik. Az indítványozók emellett sérelmezik a konkrét indok nélküli adatszolgáltatási kötelezettség előírását is, mint amely szintén sérti az Alkotmány 59. § (1) bekezdésében, valamint 61. § (2) bekezdésében foglaltakat. Kifejezetten aggályosnak ítéli több indítványozó azt is, hogy a közhatalmat megjelenítő hatóság adatmegismerési joga nem védi az újságíró forrásának kilétét sem. Így a

közhatalom működésének kritikáját megfogalmazó sajtó csak a hatóság számára teljesen átlátható módon végezheti feladatát, amely a sajtószabadság aránytalan korlátozását jelenti, egyben felveti a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét is. Az indítványozók ennek megfelelően kezdeményezik az Smtv. 6. §-ának megsemmisítését, mert az a hatóság számára a sajtószabadság aránytalan korlátozását előidéző jogosítványokat ad az újságírói források megismerésével összefüggésben, és kéri az Mttv. 153. §-ának, 155. § (2), (3), (4) és (7) bekezdésének, valamint 175. §-ának megsemmisítését.

1.1. Az Mttv. alapján a Médiatanács és Hivatala (együttesen: Hatóság) a 182. §-ban megjelölt jogköreit hatóságként látják el. Az Mttv. 144. § (1) bekezdése értelmében a Hatóság eljárásait a Ket. rendelkezései szabályozzák, amelyeket az Mttv.-ben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni.

A hatósági eljárások a közhatalom birtokában lévő állami szerv által folytatott, célhoz kötött, vizsgálati jellegű eljárások, amelyeknek — sok egyéb jellemző mellett — alapvető sajátossága a hivatalbóli jogérvényesítés. Az officialitás az eljárás megindításától, az eljárás lefolytatásán keresztül, annak befejezéséig, illetve a született döntés végrehajtásáig érvényesülő közigazgatási eljárási elv, amely ezért magában foglalja a tényállás megállapításának kötelezettségét is. Alapvetően e kötelező vizsgálati jelleg különbözteti meg a közigazgatási eljárást a polgári, avagy a büntetőeljárás sajátosságaitól: a döntés alapját képező tényállást és annak valóságát az eljárásban egyéni érdekeltiség nélküli közigazgatási hatóság köteles feltárni és bizonyítani. A hatóság dönti el, hogy melyek a döntés meghozatalához szükséges tények, és melyek az irreleváns tényállási elemek. Jogállami körülmények között ugyanakkor a jogalkotó a közigazgatási hatósági eljárások esetében nem írhat elő a bírósági eljárásokra az Alkotmányból és nemzetközi kötelezettségvállalásból is egyértelműen kötelező, „fair eljáráshoz” való joggal ellentétes, az ügyfél és más érintett személy érdekeit teljes mértékben figyelmen kívül hagyó eljárási rendet. Az Alkotmány 2. § (1) bekezdése szerinti jogállamiság követelményére vezethető vissza a törvényalkotónak az a kötelezettsége, hogy a közigazgatási eljárási szabályok megalkotásakor ne önkényesen, kizárólag a hatékonyság, gyorsaság és szakszerűség egyébként méltányolható szempontjai alapján járjon el, hanem legyen tekintettel a tisztességes eljárás jogából fakadó követelményekre, az ügyfél alapjogaira és méltányolható érdekeire is. Nem összeegyeztethető a tisztességes eljáráshoz való joggal, végső fokon a jogállamiság elvével az, ha a törvényalkotó a hatékonyság szempontját úgy érvényesíti, hogy eközben a hatósági eljárás ügyfele személyként vagy hivatása, tevékenysége gyakorlásában kiszolgáltatottá, lényegében eszköztelenné válik a közhatalom fellépésével szemben. A „szolgáltató állam” és a „közmenedzsment” útkeresése közepette az állam-személy közötti közigazgatási viszonyban sem értelmezhető már a hagyományos hierarchikus, a fogalom eredeti értelme szerinti alá-fölérendeltség rendszere.

A hivatalbóli eljárás hazai szabályozásban érvényesülő elve magában foglalja a hatóság tényállás tisztázására vonatkozó kötelezettségét. A tényállás tisztázása

nem céltalan eljárást jelent. A hatóság az eljárás ezen szakaszában — törvényben szabályozott hatásköréhez igazodóan — azokat a releváns tényeket tárja fel és bizonyítja, amelyek döntésének az alapját képezik. A közigazgatási eljárás hazai szabályozása a szabad bizonyítás elvére épül, azaz a hatóság maga választja meg a bizonyítás lehetséges eszközeit, és azokat szabadon értékelve hozza meg döntését.

1.2. A közigazgatási hatósági eljárás általános elvei és szabályai az Mttv. speciális rendelkezéseivel együttesen érvényesülnek a Hatóság eljárásában. A Ket. a III. Fejezet, „Elsőfokú eljárás” alatt tárgyalja a tényállás tisztázására, a lefoglalásra, az ügyfél nyilatkozattételére és adatszolgáltatására, az iratokra, a szemlére és egyéb bizonyítási eszközökre vonatkozó eljárási szabályokat. Az Mttv. nem ruházta fel a Hatóságot előzetes bírói vagy ügyészi döntést igénylő nyomozati jogkörökkel. Ezért téves az az indítványozói megállapítás, amely szerint a Hatóság az ügyfél vagy az eljárás más résztvevője hivatali helyiségébe, egyéb kiadói helyiségekbe beléphetne és ott nyomozati jellegű tevékenység keretében vizsgálódhatna az iratok, dokumentumok között. Az Mttv. 155. §-áról összefoglalóan azonban megállapítható, hogy a Ket.-hez képest megerősíti a Hatóság adatokhoz való hozzáféréseinek lehetőségét, és ezzel szigorúbb feltételeket támaszt a közigazgatási eljárás alanyi oldalán, az eljárás résztvevői ebből a szempontból kötelezett oldalként jellemezhetők.

2. Az indítványozók, valamint az alkotmányjogi panaszos az Smtv. 6. §-ának, illetve a 6. § egyes rendelkezéseinek megsemmisítését kérték arra hivatkozva, hogy az a sajtószabadság szükségtelen és aránytalan korlátozását jelenti. Több indítványozó az Smtv. 6. §-át az Mttv. IV. fejezetének általános eljárási szabályaival együttesen, a Hatóságnak juttatott megerősített eljárási eszközök fényében tartotta alkotmányellenesnek. A panaszos indítványában utalt arra a konkrét eljárásra, amelyben a nyomozó hatóság tanúként hallgatta ki, és arra kötelezte, hogy fedje fel újságíróként nyilvánosságra hozott cikkének információforrását. A panaszos a kötelezéssel szemben panasszal élt, amelyet azonban a nyomozó hatóság és az ügyészség is elutasított az Smtv. 6. § (3) bekezdésére hivatkozással. Az Alkotmánybíróság észlelte, hogy a 2011. évi CVII. törvény 65. § (6) bekezdése 2011. augusztus 3-ai hatállyal módosította az Smtv. 6. § (3) bekezdését. A módosítás pontosítást jelent abban a tekintetben, hogy a médiatartalom-szolgáltatót a bíróságon kívül csak a nyomozó hatóság kötelezheti a forrásainak feltárására. Az Alkotmánybíróság kialakult gyakorlatára tekintettel az alkotmányossági vizsgálatot az Smtv.-be beépült, módosított rendelkezés tekintetében végezte el.

Az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta meg, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel-e az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 48. §-ában meghatározott kritériumoknak. Az Abtv. 48. § (1) bekezdése kimondja: „[a]z Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz az, akinek a jogséremlme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati

lehetőség nincs számára biztosítva”. Az Abtv. 48. § (2) bekezdése szerint „alkotmányjogi panaszt a jogerős határozat kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani”. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó a Budapesti Rendőr-főkapitányság Szervezett Bűnözés Elleni Osztálya által foganatosított kötelezéssel szembeni jogorvoslati kérelmét az ügyészség elutasította. Az elutasító döntést az indítványozó 2011. november 7-én vette át, így indítványa határidőben érkezett. Az indítvány mellékleteként csatolt iratokból megállapította továbbá az Alkotmánybíróság azt is, hogy a nyomozó hatóság és az ügyészség az Smtv. azon rendelkezését alkalmazta, amellyel összefüggésben az indítványozó alapjogi jogsérelmét állította. Mivel az alkotmányjogi panasz az Abtv. formai követelményeinek megfelelt, ezért azt érdemi elbírálásra alkalmasnak tekintette.

A szabályozás alkotmányosságának vizsgálatát megelőzően szükséges áttekinteni az Európai Emberi Jogi Bíróságnak (a továbbiakban: Bíróság) az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény (a továbbiakban: Egyezmény) 10. cikkéhez kapcsolódó, és kifejezetten az újságírói források felfedése tárgykörében kialakított gyakorlatát.

A Bíróság gyakorlatában alaphatározatnak tekinthető a W. Goodwin kontra Egyesült Királyság ügyben 1996. március 27-én meghozott határozat. A tárgykörben hozott döntések sorozatából (Roemen és Schmitt kontra Luxemburg, 2003. február 25., Ernst kontra Belgium, 2003. július 15, Nordisk Film & TV A/S kontra Dánia, 2005. december 8, Voskuil kontra Hollandia, 2007. november 22., Tillack kontra Belgium, 2007. november 27., Financial Times Ltd. és mások kontra Nagy-Britannia, 2009. december 15., Sanoma Uitgevers B.V. kontra Hollandia, 2010. szeptember 14., a továbbiakban: Sanoma-határozat) az alábbi álláspont körvonalazódik:

A Bíróság értelmezésében a sajtószabadság és a véleményszabadság a demokratikus társadalom egyik legfontosabb alapja, a sajtó pedig ebben kiemelkedően fontos szerepet játszik. Az újságírói források bizalmas jellegének megőrzése a sajtószabadság része, a sajtószabadság tartalmi eleme, „a sajtószabadság alapköve”. Újságírói források nélkül a sajtó nem tud eleget tenni annak a feladatának, hogy a közérdekű kérdésekről tájékoztassa a nyilvánosságot („son rôle vital de chien de garde” — Sanoma-határozat, 50. pont.) Ezért a sajtószabadság jelentős korlátozása az a szabályozás, amely az újságírói forrásai felfedésére kötelezi.

A Bíróság által elbírált és a fentiekben hivatkozott esetek mindegyike nyomozó hatósági tevékenységhez kapcsolódott. A döntésekből az következik, hogy az ilyen jellegű korlátozásokat törvényben és egyértelműen kell megfogalmazni olyan eljárási garanciák mellett, amelyek alkalmasak megvédeni az újságírókat az illetéktelen hatósági, akár nyomozó hatósági beavatkozással szemben is. Eljárási garanciának tekinti a Bíróság az újságírói források kiadására kötelező döntéssel szemben az előzetes bírói felülvizsgálat lehetőségét, amely az információ bizalmas jellegének és a hatóság által állított „közérdek” fennállásának

igazolására hivatott (W. Goodwin kontra Egyesült Királyság, 31. pont, valamint Sanoma-határozat 88. pont). A Bíróság leszögezte, „tisztában van azzal, hogy a nyomozó hatóság számára lehetetlen egy sürgősségi eljárásban részletesen megjelölni minden olyan érvet, amely a kötelezés vagy felhívás kiadása mellett szól. Ilyen esetekben a megszerzett dokumentumok megismerését és felhasználását közvetlenül megelőző független kontroll szükséges, amely lehetővé teszi annak megállapítását, hogy felmerül-e valamilyen bizalmas kérdés, és ha igen, az egyedi körülményekre tekintettel a hatóság által hivatkozott közérdeket felülírja-e a forrásvédelem általános közérdeke. A Bíróság álláspontja szerint egyértelmű, hogy a források azonosítását lehetővé tevő dokumentumok megismerését követő bármely független kontroll alkalmatlan a bizalomhoz való jog lényegének megőrzésére” (Sanoma-határozat, 91. pont).

A Bíróság álláspontja szerint a törvényi korlátozásnak az Egyezmény 10. cikk 2. bekezdésében foglaltakkal kell összefüggésben állnia. Az újságírói források feltárása csak abban az esetben válhat szükségessé, amennyiben a hatóságok számára nem áll rendelkezésre alternatív megoldás az adatok birtokába jutni. Amennyiben egyéb bizonyítási eszközök alkalmazásával is megszerezhető a nyomozó hatóság számára ugyanaz a tény vagy információ, az újságíró adatszolgáltatási kötelezettsége a sajtószabadság szükségtelen korlátozását jelenti. Végül a korlátozásnak arányosnak kell lennie. Értve ez alatt azt, hogy a források feltárására csak kivételes esetekben kerülhet sor, amikor azt emberi életben, egészségben keletkező sérelem vagy különösen fontos közérdek indokolja. A Bíróság álláspontja értelmében a források felfedése érdekében a nyomozó hatóság által kilátásba helyezett eljárás, annak realizálása nélkül is — önmagában a fenyegetettség, amely az újságírót forrásai felfedésére kényszeríti — megvalósítja az Egyezmény 10. cikkének sérelmét („effet inhibant”-„akadályozó hatás”, Sanoma-határozat, 65 és 71. pontok). Az Alkotmánybíróság a Bíróság forrásvédelemmel kapcsolatos gyakorlatát az Smtv. szabályozásának vizsgálatánál elfogadja.

Az Alkotmánybíróság eddigi esetjoga — a mértékadó nemzetközi bírói fórumhoz hasonlóan — az alapjogok érvényesülése szempontjából elsődlegességet biztosít az Alkotmány 61. §-a szerinti vélemény- és sajtószabadság alapjogának. Az Alkotmánybíróság gyakorlata azon a meggyőződésen alapul, hogy az egyén szabadsága és a társadalom demokratikus berendezkedése egymást feltételező, egymást erősítő princípiumok: a személyiségük kibontakoztatásában a jog által korlátozott egyének közössége a közügyek vitelében alternatívák nélküli, determinált világot épít. A sajtószabadság korlátozhatóságának aprólékos vizsgálata ezért nem öncél: a társadalom mint közösség elemi érdeke, hogy a közügyekhez kapcsolódó vélemények — és a vizsgálat tárgyát képező szabályozás esetében: a tényfeltáró újságírás — a nyilvános diskurzus részét képezzék, hiszen ez ad lehetőséget arra, hogy a társadalmi szempontból leghelyesebb, az azonosulásra alkalmas álláspont az álláspontok „piacán”, választás eredményeként születhessen meg. Ezért — más politikai alapjogokhoz, például a gyülekezéshez való joghoz, az egyesüléshez való joghoz hasonlóan — a sajtószabadság korlátozásának szükségessége és arányossága elsődlegesen nem

tartalmi, sokkal inkább következmény-szemponútú vizsgálatot igényel, a szavak tartalma helyett a szándékoltan kiváltott hatás vizsgálatát jelenti. A sajtó közhatalomtól független működéséhez tehát kiemelkedően fontos érdek fűződik, a sajtó működésének a közösség érdekében és nem a közhatalom feladatainak ellátását segítve kell munkáját végezni.

A fentiek fényében megállapítható, hogy az „újságírói források” azon információk alapját jelentik, amelyek a közügyekhez kapcsolódó nyilvános diskurzus számára elengedhetetlenek. Forrásvédelem címén nem az információ, nem az információt átadó személy, avagy dokumentum tarthat számot védelemre, hanem az információt átadó személy és az újságíró között fennálló bizalmi viszony, amelynek révén a közügyekkel kapcsolatos tények és vélemények a nyilvánosság elé kerülhetnek. Nem élvez tehát forrásvédelem címén büntetőjogi felelőtlenséget a bűncselekményt elkövető újságíró, avagy forrása, de önmagában a közérdekre hivatkozás sem elegendő e bizalmi viszony áttörésére. Az Smtv. tehát helyes és alkotmányos úton jár, amikor a hatóságokkal szemben is érvényesíthető jogként határozza meg az újságírói források védelmét. Ezzel a sajtószabadság érvényesítése oldaláról alapvetően alkotmányos irányba tereli a szabályozást, a nemzetközi standardokhoz igazítva az Smtv. megalkotásáig hiányos szabályozást. Megállapítható ugyanakkor az is, hogy a vizsgált rendelkezés értelmében a védelem csupán deklaratív mindaddig, amíg a nyomozó hatóság által állított közérdek — fennállásának és súlyának előzetes felülvizsgálata nélkül — elegendő ahhoz, hogy az újságíró forrásának kilétét, a forrás kilétének azonosítására alkalmas, birtokában lévő dokumentumokat kiadja a hatóság számára.

Az Smtv. 6. § (1) bekezdésének második mondatából az következik, hogy a törvényalkotó értelmezésében generálisan nagyobb érdek fűződik az arra feljogosított állami szerv vezetője által minősített irat ezen jellegének megőrzéséhez, mint például a minősített iratokban fellelhető esetleges korrupció nyilvánosság előtti leleplezéséhez. Nem vitatható, hogy a minősített irat ezen jellegének figyelmen kívül hagyása, illetéktelen általi nyilvánosságra hozatala adott esetben bűncselekménynek minősülhet, amelynek gyanúja esetén a nyomozó hatóságnak el kell járnia. Ugyanakkor a sajtó szabad működéséhez és ezen belül a források védelméhez kapcsolódó azon érdek, amely a közélet dolgaiban való tisztánlátáshoz fűződik, azt a kötelezettséget támasztja a jogalkotóval szemben, hogy tegye mérlegelés tárgyává, kösse az egyedi ügy körülményeihez, és a nyomozó hatóság véleményétől független bírói felülvizsgálathoz annak eldöntését, hogy a minősített iratokhoz köthető mely esetekben köteles az újságíró forrásai kiadására. A minősített adat védelme tehát a sajtószabadság szükséges korlátozása, de a minősített adat védelmének generálisan — azaz nem csak a kivételesen indokolt esetekre vonatkozóan — kimondott elsődlegessége a sajtószabadsággal szemben, az adott ügy körülményeit mérlegelő előzetes bírói felülvizsgálat hiányában a sajtószabadság aránytalan korlátozása.

Az Smtv. 6. § (1) bekezdése az információt átadó személyre [„az információt

átadó személy (a továbbiakban: információforrás”)] terjed ki. Az Smtv. és az Mttv. sem vonja a védelem körébe azokat a dokumentumokat, iratokat, egyéb adathordozón elérhető adatokat, amelyek az informátor személyének azonosítását biztosítják, segítik. Deklaratív marad a forrásvédelem szabályozása akkor, ha az újságíró nem kötelezhető ugyan a forrás kilétének megnevezésére, ám a hatóság vagy a nyomozó hatóság az ügyre vonatkozó — és a forrás azonosítására alkalmas — valamennyi irata, dokumentuma, adathordozója átadására kötelezheti, amely kötelezéssel kapcsolatosan semmilyen megelőző jellegű jogorvoslattal nem élhet.

Az Smtv. 6. § (2) bekezdése értelmében „a médiatartalom-szolgáltató (...) jogosult információforrásai titokban tartására a bírósági és hatósági eljárások során is, feltéve, hogy a számára átadott információ közzétételéhez közérdek fűződik”. A 6. § (2) bekezdése a forrásvédelem alanyi jogának gyakorlását bírósági és hatósági eljárásokban bizonyítási feltételhez köti. Ezért a 6. § (2) bekezdése másképpen megfogalmazva azt jelenti, hogy a médiatartalom-szolgáltató a bírósági és hatósági eljárásokban nem hivatkozhat az információforrás kilétének védelmére, amennyiben nem tudja bizonyítani, hogy a számára átadott információ közzétételéhez közérdek fűződött. A forrás feltárásának szükségességét, az azonosításra alkalmas dokumentumok kiszolgáltatását tehát nem a hatóságnak kell bizonyítania, ahhoz elegendő, ha a médiatartalom-szolgáltató — a hatóság meglátása szerint — nem tudja kielégítően alátámasztani az információ közzétételének közérdekűségét. Miközben a rendelkezés a bizonyítási teherben megnyilvánuló kötelezettséggel meglehetősen tágra nyitja a sajtószabadság korlátozásának lehetőségét, aközben nem jelöli meg azt az alkotmányosan elfogadható legitim érdeket, célt, amely arra alapot adna. Nem állapítható meg olyan alapjog vagy alkotmányos elv, amelynek érvényre juttatása indokolná a forrásvédelem bizonyítási teherhez kötését. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Smtv. 6. § (2) bekezdésének utolsó fordulata a sajtószabadság szükségtelen korlátozása, és megsemmisítette azt. A megsemmisítés nem érinti sem a forrásvédelem alanyi jogának gyakorlását a médiatartalom-szolgáltatók részéről, sem pedig a 6. § (1) és (3) bekezdéseiben megjelölt közérdek érvényre juttatását.

Végül az Smtv. 6. § (3) bekezdése szerint a nyomozó hatóság által hivatkozott nemzetbiztonsági és közrendi érdek, a bűnmegelőzés és a bűncselekmények felderítésének érdeke önmagában, minden további felülvizsgálat nélkül elegendő ahhoz, hogy a médiatartalom-szolgáltató felfedje az információforrás kilétét. A szabályozás e helyütt — szemben a minősített adatok védelme érdekében megfogalmazott kivétellel — ugyan előírja, hogy az információforrás felfedésére való kötelezésre még a felsorolt legitim célok érdekében is csak kivételesen indokolt esetben kerülhet sor, ugyanakkor nem korlátozza a nyomozó hatóság tényfeltárás körében végzett tevékenységét abban az értelemben, hogy másodlagossá tenné az újságírói forrásfeltárására kötelezés lehetőségét. A szabályozás nem teremti meg a médiatartalom-szolgáltatók bevonásával végzett nyomozó hatósági eljárások esetében a szubszidiaritás kötelezettségét.

Az Abtv. 49. §-a alapján hivatalból vagy bárki indítványára mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására akkor kerülhet sor, ha a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotási feladatát elmulasztotta, és ezzel alkotmányellenességet idézett elő. Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatában különböző esetkörökben állapított meg alkotmányellenességet az Abtv. 49. § (1) bekezdése szerinti hatáskörében eljárva. Mindegyikben azonos volt azonban az a körülmény, hogy a jogalkotói mulasztásnak és az előidézett alkotmányellenes helyzetnek együttesen kell fennállnia. A két konjunktív feltétel fennáll, ha alapjog érvényesüléséhez szükséges jogszabályi garanciák hiányoznak [37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 227, 231.], vagy amennyiben az adott szabályozási koncepción belül az Alkotmányból levezethető tartalmú jogszabályi rendelkezés hiányzik [22/1995. (III. 31.) AB határozat, ABH 1995, 108, 113.; 29/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 122, 128.; 15/1998. (V. 8.) AB határozat, ABH 1998, 132, 138.] és akkor is, ha a jogalkotó nem megfelelő tartalommal szabályozott [15/1998. (V. 8.) AB határozat, ABH 1998, 132, 138-139.].

A sajtószabadság aránytalan korlátozására tekintettel mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenes helyzet keletkezett azzal, hogy a szabályozás generális kötelezettségként, és nem a kivételesen indokolt esetekre, illetve egyéb módon meg nem szerezhető adatokra korlátozva (szubszidiaritás kötelezettsége), valamint független bírói felülvizsgálat nélkül írják elő a források feltárását bármely minősített adat illetéktelen átadása és nyilvánosságra hozatala esetén [6. § (1) bekezdés második mondata]. E mellett önmagában a nemzetbiztonságra, a büntetésre, valamint a bűnmegelőzésre hivatkozással [6. § (3) bekezdés] teszik lehetővé a nyomozó hatóság információforrásokhoz való hozzájutását. Az Smtv. 6. §-ának és az Mttv. IV. Fejezet, általános eljárási szabályainak, különösen az Mttv. 155. §-ának együttes olvasata alapján az a következtetés vonható le, hogy a médiatartalom-szolgáltató az Smtv. 6. §-ában szabályozott forrásvédelem körében is az általános szabályok szerint, a szubszidiaritást és eljárási garanciákat nélkülöző eljárásban köteles a hatóság adatszolgáltatásra, forrásfeltárással kötelező határozatának eleget tenni. A médiatartalom-szolgáltatással összefüggésbe hozható minden adatra kiterjedő adatszolgáltatási kötelezés révén, a fentiek szerinti mérlegelést biztosító bírói felülvizsgálat hiánya miatt pedig a hatóság nehézség nélkül azonosíthatja az információt átadó személy kilétét, annak feltárására irányuló kötelezés nélkül is.

Jóllehet az Alkotmánybíróság az alkotmányellenes mulasztás indokait az Smtv. 6. § (1) és (3) bekezdésének vizsgálata során állapította meg, az alkotmányellenesség jogkövetkezményeit az Országgyűlés az Mttv. adatszolgáltatási kötelezettségeket előíró 155. §-ának módosításával köteles levonni.

Az Smtv. 6. §-a anyagi jogszabály, amely a médiatartalom-szolgáltatók és alkalmazottaik számára állapítja meg az információ-forrás kilétének titokban tartásához fűződő jogot. Az Smtv. 6. § (2) bekezdése értelmében e jog azonban nemcsak a médiahatóság, hanem bármely hatósági eljárásban gyakorolható,

amely főszabály alóli kivételeket — eljárási garanciák nélkül — rögzíti a 6. § (1) és (3) bekezdései. Az alkotmányjogi panasz mellékleteként csatolt iratokból egyértelműen kiderül, hogy az újságíró — eljárási garanciák hiányában — nem csupán a médiahatósági, de a büntetőeljárásban sem tudja a forrásvédelemhez fűződő jogait gyakorolni. Hasonló szabályozási hiányosság áll fenn többek között a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvényben és a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvényben is. Az Smtv. 6. §-a által védett információk ugyanis nem azonosíthatók a foglalkozáshoz kapcsolódó titkokkal, ahol a titokbirtokos döntéséhez kötődik a titok nyilvánosságra hozatala. Az újságírói források védelmének esetében a védelem tárgya az információt átadó személy és az újságíró közötti bizalmi viszony, és nem az információ zártan kezelése. Ezért az újságíró is dönthet úgy, hogy megszüntetve a bizalmi viszonyt, feltárja a hatóság előtt az információforrás kilétét.

A kifejtettekre tekintettel az Alkotmánybíróság — hivatalból eljárva — generálisan, a jogrend egészére nézve állapította meg a forrásvédelemmel kapcsolatos eljárási garanciák szabályozási hiányosságát. Akkor válik a forrásvédelem intézménye valódi védelemmé, ha az újságíró úgy a nyomozó hatóság által, mint bármely más hatóság által folytatott eljárásban a nyilatkozattételt vagy adatszolgáltatást — legalábbis a forrásai védelmére tekintettel — megtagadhatja, és az eljárási törvények egyértelműen rendezik azokat a kivételes eseteket, amikor bírói felülvizsgálat mellett mégis köteles a hatóságokkal együttműködni.

Mindemellett az Alkotmánybíróság az Smtv. 6. § (3) bekezdésének alkotmányellenességét nem állapította meg, ezért az alkotmányjogi panaszt elutasította.

3. Az Mttv. 155. § (2) bekezdése azt az adatkört rendezi, amelyhez a Hatóság hozzájuthat, a (3), (4), (5) és (7) bekezdése pedig azt a kötelezett kört szabályozza, akiket a Hatóság adatszolgáltatással kapcsolatos tényfeltérési tevékenysége érint. Ebbe a körbe tartozik elsődlegesen az ügyfél, az eljárás egyéb résztvevője, ezek megbízottai, alkalmazottai, illetve az ügyféllel és az eljárás egyéb résztvevőjével egyéb jogviszonyban álló személy. Végzéssel kötelezheti adatszolgáltatásra, illetve bizonyítási eszközök átadására a Hatóság az ügyfélen és az eljárás egyéb résztvevőjén kívüli más személyt vagy szervezetet is. Szemben a Ket. rendelkezéseivel (51. §), ahol az ügyféli nyilatkozatnak és adatszolgáltatásnak — a bizonyítási eszközök között — főszabály szerint jogvédelmi jellege van, az Mttv. a bizonyítás ezen eszközeit rendbírósággal fenyegetett kötelezettséggént írja elő. Az adatszolgáltatási kötelezettség — a médiaszolgáltatással, a sajtótermék kiadásával, illetve a műsorterjesztéssel kapcsolatos — minden adatra kiterjed, ideértve az adathordozó eszközöket, iratokat és a törvény által védett titkokat is. Az adatszolgáltatási kötelezettség lényegében feltétlen, mert az Mttv. 155. § (5) bekezdése kizárja az ügyfél esetében a Ket. 51. § (4) bekezdése szerinti adatszolgáltatás megtagadására vonatkozó jogot, illetve — a Ket.-tel szemben és a titoktartási kötelezettség alóli

felmentés hiányában is — az eljárás során tanúként idézett személy az üzleti titokra vonatkozóan köteles vallomást tenni. A Hatóság adatszolgáltatással és nyilatkozattétellel kapcsolatos döntéseivel szemben az ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője jogorvoslattal nem rendelkezik, a kötelezettség teljesítése mellett meghatározott körben kérheti az adatok zártan kezelését (153. §), amelyet azonban a Hatóság — bírói kontrollal biztosított — végzésével feloldhat. Bírói jogorvoslattal csak az Mttv. 155. § (4) bekezdése szerinti „más személy vagy szervezet” — adott esetben az ügyfelet a közigazgatási eljárásban képviselő ügyvéd — élhet, akit a Hatóság végzésével a bizonyítási eszköz átadására kötelez. A Hatóság a birtokába jutott adatokat kezeli, és az Mttv. 155. § (8) bekezdése értelmében — kivételesen indokolt esetben — az egyedi ügyben tudomására jutott bármely adatot a hatékonyság és az ügyfelek tehermentesítése érdekében más egyedi ügyben folytatott eljárásában is felhasználhatja.

3. 1. Az indítványozók álláspontja szerint az Mttv. 155. §-a sérti az Alkotmány személyes adatok védelmét garantáló 59. § (1) bekezdésében foglaltakat, mert a szabályozás lehetőséget ad a Hatóság számára a tényfeltárási kötelezettség teljesítése kapcsán személyes adatok megismerésére, kezelésére és arra, hogy törvényben védett adatok jogorvoslat nélküli kiadására kötelezze az érintetteket, illetve felhatalmazza a Hatóságot a „készletre” történő adatgyűjtésre.

A személyes adat fogalmát a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény 2. § 1. pontja rendezi akként, hogy az „bármely meghatározott (azonosított vagy azonosítható) természetes személlyel (a továbbiakban: érintett) kapcsolatba hozható adat, az adatból levonható, az érintettre vonatkozó következtetés. A személyes adat az adatkezelés során mindaddig megőrzi e minőségét, amíg kapcsolata az érintettel helyreállítható. A személy különösen akkor tekinthető azonosíthatónak, ha őt — közvetlenül vagy közvetve — név, azonosító jel, illetőleg egy vagy több, fizikai, fiziológiai, mentális, gazdasági, kulturális vagy szociális azonosságára jellemző tényező alapján azonosítani lehet”. A törvényi meghatározás értelmében tehát csak a természetes személy azonosítására alkalmas adatok kezelése lehet a szabályozásban aggályos.

A személyes adatok védelmét az Alkotmánybíróság — az alapjog aktív oldalát hangsúlyozva — információs önrendelkezési jogként értelmezte, tehát az alapjog lényege, hogy a személy maga rendelkezik személyes adatainak felhasználásáról, kezeléséről. Ehhez képest kivételes lehetőség, hogy a személyt a törvényalkotó kötelezze személyes adatainak szolgáltatására. Mivel az adatszolgáltatásra irányuló kötelezettség az információs önrendelkezéshez való jog korlátozását jelenti, ezért az utóbbi esetben a törvény akkor alkotmányos, ha precízen meghatározza az érintett személyes adatok körét és az adatkezelés módját, illetve amennyiben az adatkezelést követhető, objektív korátok közé szorítja [elsőként a 15/1991. (IV. 13.) AB határozat, ABH 1991, 41-43.]. Az adatkezelés axiomatikus alkotmányos követelménye az adatgyűjtés célhoz kötöttsége, amely követelménynek az adatgyűjtés, az adatfeldolgozás, az adatkezelés minden szakaszában meg kell felelnie. Mindaddig, amíg az adatkezelés alkotmányos célja

fennáll, az információs önrendelkezési jog korlátozása — annak legalábbis szükségessége — alkotmányos. „Az információs önrendelkezési jog korlátozásának feltétele és egyben legfőbb garanciája is az adatkezelés célhoz kötöttsége”. [1034/E/2005. AB határozat, ABH 2008, 2344.]

A Ket. és az Mttv. rendelkezéseiből egyértelműen kitűnik, hogy a közigazgatási szerv hatósági eljárása során szükségképpen gyűjt és kezel személyes adatokat, az ügyfeleket és az eljárás más résztvevőit törvényi kötelezettség terheli meghatározott körben személyes adataik kiszolgáltatására. Ez az adatszolgáltatási kötelezettség azonban a hatósági eljárás ügyfelének és más, a hatósági eljárással érintett személy azonosításához szükséges adatokra korlátozódhat csupán, amely viszont a hatósági eljárás „sikeréhez”, a hatósági döntés meghozatalához mint célhoz kötött. Az Mttv. indítványokban támadott 155. §-a szerinti adatszolgáltatás kötelezettség nem személyes adatok kiszolgáltatására, hanem a 155. § (2) bekezdésében egyértelműen megjelölt és a jogalkalmazásban jól körülhatárolható körben kötelezi az érintetteket: a Hatóság „a médiaszolgáltatással, sajtótermék kiadásával, illetve műsorterjesztéssel” kapcsolatos körben jogosított az adatkezelésre, az eljárással érintett személyek pedig ebben a körben kötelezettek az adatok szolgáltatására. Elkerülhetetlen, hogy a Hatóság a hatósági eljárás során személyes adatok birtokába jusson, azok kezelésére azonban a Ket. 17. §-a révén joga van. Értelemszerű, hogy a Hatóság az Smtv., illetve az Mttv. rendelkezéseinek érvényre juttatása érdekében nem kezelheti a médiatartalom-szolgáltatók képviselőinek, alkalmazottainak magánéletére vonatkozó, szenzibilisnek tekinthető személyes adatait. Jogsértő az a hatósági gyakorlat, amely a „médiaszolgáltatással, sajtótermék kiadásával, illetve műsorterjesztéssel” kapcsolatos adatokon túli személyes adatok kezelésére is kiterjed, ugyanakkor az ilyen jogsértés a hatósági eljárás, illetve a közigazgatási bíróság által gyakorolt jogszerűségi kontroll és nem az Alkotmánybíróság által elvégzendő absztrakt alkotmányossági kontroll kérdése. A személyes adatok kezelésének parttalanságára, a célhoz kötöttség hiányára, és ezen az alapon az Mttv. 155. §-ának alkotmányellenességére hivatkozó indítványokat tehát az Alkotmánybíróság ebben az összefüggésben nem látta megalapozottnak.

3.2. A továbbiakban az Alkotmánybíróság a törvény által védett adatokra, titkokra vonatkozó feltétlen adatszolgáltatási kötelezettség esetkörét vizsgálta. A titokvédelem a jogban olyan anyagi és eljárási garanciarendszer, amely a személy (személyek) bizonyos ismereteinek a közösségtől való távoltartását biztosítja mindaddig, amíg azt a személy (személyösszesség) szükségesnek ítéli. A jogi védelem tárgya tehát a személyes tudattartalom megőrizhetősége, illetve a nyilvánosságra hozatal módja és formája, azaz a titok feletti rendelkezés. A természetes és jogi személyek esetében a megőrizni kívánt tudattartalom, a „titok” a magánélet részét képezi, abba a szférába tartozik, amely a közösség, az állam, illetve a közhatalom előtt csak meghatározott körülmények között, a szükségesség indokolt és elfogadható esetében és a szükségesség által feltétlenül diktált arányban nyílik meg.

Számtalan titokfajta létezik. A jog sajátos logikája szerint értékeli és részesíti védelemben a védelemre méltókat: a jog védi a magántitkot, levéltitkot, az orvosi, a gyónási és az ügyvédi titkot. Garantálja az üzleti titok, know how közösség előli, vagy sokkal inkább a piac más szereplői előtti megőrzését. Hasonló okok szólnak a gazdasági jogban védett úgynevezett gazdasági titkok, úgymint banktitok, értékpapírtitok, avagy biztosítási titok védelme mellett. Külön kell említeni az adótitkot és a könyvvizsgálói titkot. A korábban titokként kezelt „államtitok” és „szolgálati titok” kategóriákat a törvényalkotó annak belátásával módosította a közelmúltban, hogy az államnak nem „titkai” vannak a közösséggel, a társadalommal szemben, hanem éppen a közösség, a társadalom érdekében lehet szükséges bizonyos információk zártan kezelése. E tudattartalmak, adatok több jogág általi védelme nem szűkül a magánjogi, piaci szereplők közötti viszonyrendszerre, eltérő feltételekkel ugyan, de az állammal, a közhatalommal szemben is érvényesíthető.

Az Mttv. és az Smtv. indítványokkal érintett rendelkezései kapcsán két titokfajta szabályozását kellett az Alkotmánybíróságnak vizsgálni. Az Mttv. 155. § (2) bekezdése szerint a Hatóság eljárási bírsággal garantálva megismerheti az ügyfél törvény által védett titkait, különösen az üzleti titkokat, és birtokába juthat a jogi képviselőjével folytatott kommunikációnak is. A továbbiakban az Alkotmánybíróság elsőként az üzleti titok nyilvánosságra hozatalának szabályozását, azt követően pedig a jogi képviselővel folytatott kommunikáció esetkörére vonatkozó rendelkezések alkotmányosságát vizsgálja.

3.2.1. Az üzleti titok, a bizalmas üzleti adatok fogalmát a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakba: Ptk.) 81. § (2) bekezdése definiálja, amely szerint: „[ü]zleti titok a gazdasági tevékenységhez kapcsolódó minden olyan tény, információ, megoldás vagy adat, amelynek nyilvánosságra hozatala, illetéktelenek által történő megszerzése vagy felhasználása a jogosult jogszerű pénzügyi, gazdasági vagy piaci érdekeit sértené vagy veszélyeztetné, és amelynek titokban tartása érdekében a jogosult a szükséges intézkedéseket megtette.” A Ptk. egyebekben a 81. § (1) bekezdésében személyhez fűződő jog megsértéseként értékeli azt, ha valaki „(...) a levéltitkot megsérti, továbbá aki a magántitok vagy üzleti titok birtokába jut, és azt jogosulatlanul nyilvánosságra hozza vagy azzal egyéb módon visszaél”. A jogi védelem iránya tehát ebben az esetben nem az a tény, hogy valaki a titok birtokába jutott, hanem a titok nyilvánosságra hozatala, amely érdeksérelmet okoz a titokbirtokosnak. Az üzleti titok fogalma ugyanakkor egyértelművé teszi, hogy csak azok az adatok minősíthetők üzleti titoknak, amelyek illetéktelen nyilvánosságra hozatala vagy felhasználása a titok birtokosának érdek- vagy jogsérelmet okoz. Egy adat üzleti titokká minősítése és ezzel törvényi védelem alá helyezése ugyanakkor azt is feltételezi, hogy a titokbirtokos jogszerű érdekében álljon az adat megőrzése. A jogszerűtlen célt szolgáló adat lehet bizalmas üzleti információ, de nem állhat jogi védelem alatt. Végül a jogi védelem feltétele az is, hogy a titokbirtokos az adatot, információt („tény, információ, megoldás vagy adat”) maga is üzleti titokként kezelje, és az ahhoz szükséges intézkedéseket tegye.

Működő piacgazdasági viszonyok, a gazdasági verseny keretei között az üzleti titoknak minősülő tények, információk, megoldások vagy adatok nagy jelentőséggel bírnak. Egy gazdasági társaság ilyen adatokra építi gazdasági, pénzügyi vállalati stratégiáját, ilyen információkra alapozva hozza meg döntéseit, melyek biztosítják piaci jelenlétét, prosperálását, a piacon elfoglalt helyét, avagy az ilyen információk nyilvánosságra kerülése eredményezheti a piacról való kiszorulását. Az üzleti titkok jelentőségének tágabb perspektívát adnak a határokon átnyúló gazdasági viszonyok, de legalábbis az egységes európai piac összefüggése, az a tény, hogy a vállalkozások, a média ágazaton belül is az európai piaci dimenziókban hozzák meg gazdasági döntéseiket. Az Európai Unió Bírósága eddigi gyakorlatában az üzleti titok védelmét alapelveként fogadta el (C-53/85. sz., AKZO Chemie és AKZO Chemie UK kontra Bizottság ügyben 1986. június 24 én hozott ítélet 28. pontja, C 36/92. sz., SEP kontra Bizottság ügyben 1994. május 19 én hozott ítélet 37. pontja, C-450/06. sz. Varec SA kontra Belga Állam ügyben 2008. február 14-én meghozott ítélet 49. pontja).

A magántitokhoz való alkotmányos jog a magánszféra részeként értelmezhető. A magánszférát és annak védelmét biztosító jog tartalmát az Alkotmánybíróság 36/2005. (X. 5.) AB határozatában olyan, mások elől elzárt területként jellemezte, ahová behatolni az érintett akarata ellenére nem lehet [36/2005. (X. 5.) AB határozat, ABH 2005, 390, 400.]. Az Alkotmány 59. § (1) bekezdése szerinti magántitok védelméhez való jog is olyan ismeretek, információk, adatok stb. összessége, amelynek másoktól, különösen az állami közhatalomtól való elzártságát a törvénynek garantálnia kell. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában az alapjogok nem feltétlenül csak természetes személyeket illetnek meg, egyes jogok sérelmére hivatkozhatnak jogi személyek is, amennyiben az az alapjog természetére tekintettel értelmezhető [elsőként: 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73, 77.; a későbbiekben: 40/2005. (IX. 19.) AB határozat, ABH 2005, 427, 440.; 38/2006. (IX. 20.) AB határozat, ABH 2006, 498, 493.; legutóbb: 8/2010. (AB határozat, ABH 2010, 23, 51-52.]. Az Alkotmánybíróság — az üzleti titok Ptk.-beli meghatározására és a jogi személy gazdálkodó szervezetek életében betöltött jelentőségére tekintettel — a magántitok egyik fajtája, az üzleti titok esetében is megállapította az alkotmányos védelem szükségességét. Az alapjog korlátozásának fentebb már részletezett kritériumai szerint az Alkotmánybíróság vizsgálja a korlátozás célját, e cél fontosságát, valamint a cél elérése érdekében szükségessé váló korlátozással okozott alapjogsérelem súlyát és azt, hogy a jogalkotó a célhoz képest a legenyhébb eszközt választotta-e.

Az adatszolgáltatás kötelezettsége — és ezzel az üzleti titkokra vonatkozó adatok szolgáltatásának kötelezettsége — az Smtv.-ben meghatározott tartalmi szabályok és a médiumok szabad működése előtti korlátok érvényesítésének eszköze, ezért a Hatóság az alkotmányosan elfogadható célok érdekében jogosult az adatok birtokába jutni. Az arányosság kérdését vizsgálva figyelemmel kell lenni arra, hogy az üzleti titok megismerésében elsődlegesen a gazdaság más szereplői, a médiapiac egyéb résztvevői érdekeltek, az üzleti titok védelmét ezért a piaci mechanizmusok torzításmentes működésének biztosítása indokolja, ahogy erre az

Európai Unió Bírósága gyakorlatában rá is mutatott. A jogsértő magatartásokkal kapcsolatban vizsgálódó Hatóság, lévén nem gazdasági szereplő, törvényi felhatalmazással — a gazdasági társaság jogszerű érdekeinek tiszteletben tartása mellett — jogszerűen juthat az üzleti titok birtokába. A törvényi szabálynak ezért arra kell figyelemmel lenni, hogy az eljárás során a Hatóság tudomására jutott üzleti titok a piac egyéb szereplői előtt maradjon elzárt információ. Ezt pedig az Mttv. 153. §-a lehetővé teszi, mivel az üzleti titoknak nyilvánosságot engedő hatósági határozattal szemben halasztó hatályú bírói jogorvoslatot biztosít. A sajtószabadság jogával összefüggésben sincs olyan specifikus, alkotmányos érdek, amely a gazdasági szereplők egymás közötti viszonyait érintő üzleti titok Hatóság előli elzárását indokolhatná, a Hatóság garanciákkal biztosított megismerési jogát korlátozhatná. Ezért ebben a tekintetben az Alkotmánybíróság az indítványokat elutasította.

3.2.2. Az Mttv. 155. §-ának rendelkezései értelmében a Hatóság jogosult a — médiaszolgáltatással, sajtótermék kiadásával, illetve műsorterjesztéssel kapcsolatos — törvény által védett információk között az ügyvédi titok megismerésére is.

Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatában fokozott jelentőséget tulajdonított a védelemhez való jognak és ezen belül az ügyvédi titok megőrizhetőségének. 169/2010. (IX. 23.) AB határozatában összefoglalta az ügyvédi státusszal és az ügyvéd bírósági, elsődlegesen büntetőeljárásokban betöltött szerepével kapcsolatos eddigi megállapításait. Hangsúlyozta, hogy a védőként megszerzett információk nyilvánosság elé tárásának tilalma [az ügyvédekről szóló 1998. évi XI. törvény 8. § (3) bekezdése] kifejezetten az Alkotmány 57. § (1) és (3) bekezdéseiben foglalt tisztességes eljáráshoz való jog és ezzel összefüggésben a védelemhez való jog érvényesítését szolgálja. A védőként megszerzett adat megismeréséhez olyan alapvető és alkotmányosan méltányolható érdek fűződik, amely kizárja azt is, hogy az ilyen „titok” a büntetőeljáráshoz kapcsolódó polgári peres eljárásban az ügyvéd tanúkénti kihallgatása esetén a bíróság előtt ismertté váljon [ABH 2010, 814, 822.]. Hasonló tartalommal, az ügyvédi titok megőrzéséhez fűzött alkotmányos érdek védelmének jegyében hozott döntést az Alkotmánybíróság 192/2010. (XI. 18.) AB határozatában. A nyomozati jellegű eszközök alkalmazására is jogosított egészségügyi államigazgatási szerv birtokába kerülő, a közigazgatási eljárás ügyfele és jogi képviselője közötti kommunikációt tartalmazó védett iratok nem válhatnak automatikusan az eljárás részévé, lefoglalásuk esetében a bizonyítás ezen módja ellen halasztó hatályú jogorvoslatot kell biztosítani az ügyfél számára [ABH 2010, 969, 992-994.]. Az Alkotmánybíróság rámutatott ezen titokfajta lényegére: a lefoglalást elrendelő végzés elleni halasztó hatályú jogorvoslat hiányában az a bizalmas kommunikáció jut a hatóság, esetleg a nyilvánosság tudomására, amelynek megőrzéséhez az ügyfélnek nyomós (magán, üzleti, gazdasági) érdeke fűződik. Éppen a bizalmas kommunikáció ezen jellege, a „titok” lényege veszik el azáltal, hogy az ügyfél az ilyen iratok hatósági lefoglalása esetén csak az eljárást befejező határozat ellen élhet jogorvoslattal [ABH 2010, 969, 994.]. Az Alkotmánybíróság hivatkozott határozatában utalt továbbá arra is, hogy az Európai Unióban és a

hazai versenyjogban, valamint az ahhoz kapcsolódó közigazgatási eljárásokban az ügyfél és az ügyvédje közötti bizalmas kommunikáció védettsége („legal privilege”) alapelv, amelyet az Alkotmánybíróság hivatkozott döntésében kiterjesztett más közigazgatási eljárásra is [ABH 2010, 969, 993.].

Az Mttv. 155. § (2) és (5) bekezdéséből az a következtetés adódik, hogy a Hatóság az ügyfelet az ügyvédjével, jogi képviselőjével folytatott bizalmas kommunikációt tartalmazó irat, dokumentum szolgáltatására is kötelezheti. A 155. § (4) bekezdése az ügyvéd számára az ügyvédként tudomására jutott tények — azaz ügyfele érdekében bizalmasan kezelt adatokat tartalmazó — iratok, dokumentumok és eszközök kiadására kötelező végzéssel szemben ugyan jogorvoslatot biztosít, ám ezt a védelmet a (2) és (5) bekezdésben foglaltak az ügyfél oldaláról és kárára teljességgel kiüresítik. Az ügyfél számára előírt adatszolgáltatási kötelezettség az ügyvédjével folytatott bizalmas kommunikáció tekintetében is feltétlen. Az Mttv. 155. §-a az adatszolgáltatási kötelezettség oldaláról nem különböztet adat és adat között, nem különbözteti meg az V.2. alatt vizsgált forrásvédelem és az ügyvédi titok körébe tartozó adatokat az egyéb adatoktól, amellyel a szabályozásban az Alkotmány 57. § (5) bekezdése szerinti jogorvoslathoz való jogot sértő hiányosság keletkezik. Amennyiben a védett titkot és adatot tartalmazó dokumentumok az eljárás részévé válnak, úgy előzetesen kell biztosítani, hogy a titokbirtokos felléphessen a védettség megőrizhetősége érdekében az adatszolgáltatásra kötelezéssel szemben. Az Mttv. szabályozása értelmében az ügyfél joga arra terjed csupán ki, hogy kérje ezen adatok zártan kezelését. Amennyiben a Hatóság az ügyfél hozzájárulása nélkül mégis elrendeli a bizalmas adatok nyilvánosságra hozatalát ezen döntés ellen, utólag jogosult halasztó hatályú bírósági jogorvoslattal élni [Mttv. 153. § (8) bekezdés]. A jogorvoslat joga tehát akkor illeti meg az adatszolgáltatásra kötelezett személyt, amikor az alkotmányos védelmet élvező ügyvédi titok tartalma — és az információforrás kiléte — már ismertté vált a Hatóság előtt, így a bizalmas kommunikációnak éppen a lényege vesz el.

A szabályozás hiányosságai — a forrásvédelem körébe tartozó adatokhoz hasonlóan — az ügyvédi titok megőrizhetősége tekintetében az Alkotmány jogorvoslathoz való jogot rögzítő 57. § (5) bekezdésébe ütköző mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet idéz elő. Az Alkotmánybíróság a jelen indoklás V.2. pontjában már kifejtette, hogy az eljárási garanciák hiánya a forrásvédelem jogát kiüresíti. Ismételten utalva a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességgel kapcsolatos, az V.2. pont alatt hivatkozott gyakorlatára, az ügyvédi titokkal összefüggő adatszolgáltatási kötelezettség esetében is megállapította az Mttv. 155. §-ának alkotmányellenességét.

4. A továbbiakban az Alkotmánybíróság az Mttv. 175. §-ának vizsgálatát végezte el, mivel az indítványozók egy csoportja annak az Alkotmány 59. § (1) bekezdésébe, illetve a 61. § (2) bekezdésébe ütköző alkotmányellenességét állította. Arra hivatkoztak, hogy az Mttv. 175. §-a szükségtelenül, ezért alkotmányellenesen korlátozza az Alkotmány 59. § (1) bekezdésében védett személyes adatok védelméhez fűződő alapjogot és az Alkotmány 61. §-ában

szabályozott sajtószabadságot.

A jelen határozat V.3.1. pontja már utalt az Alkotmány 59. § (1) bekezdésének, a személyes adatok védelméhez való alapjog tartalmi kérdéseire, a szabályozási koncepció azon mozzanatára, hogy a Hatóság eljárása hatósági jogköréhez kötött, ezért a szükséges személyes adatok kezelésén kívül az Mttv. személyes adatok cél nélküli kezelésére nem ad lehetőséget. Az Alkotmánybíróság indokolását azzal egészíti ki, hogy a már hivatkozott 15/1991. (IV. 13.) AB határozatában alkotmányellenesnek ítélte azt is, ha a vizsgált szabályozás lehetőséget ad a személyes adatok meghatározott, alkotmányosan értékelhető cél nélküli, „készletre” történő gyűjtésére (ABH 1991, 40, 42.). Mivel az Mttv. szabályozása személyes adatok tekintetében nem jogosítja a Hatóságot adatszolgáltatás előírására, ezért ebben a körben az Alkotmány 59. § (1) bekezdését sértő, „készletre történő” adatgyűjtésre sem jogosíthat fel. Az Alkotmánybíróság ebben a tekintetben elutasította az indítványokat.

Az Mttv. IV. Fejezete 144–165. §-ai rendelkeznek a Hatóság általános eljárási szabályairól. A egyes „eljárástípusokhoz” kapcsolódó különös eljárási szabályokat pedig ugyanezen Fejezet 167-181. §-ai tartalmazzák. A különös eljárási szabályok között jelenik meg a 175. §, amely önálló eljárásnéven tételezi az adatszolgáltatást. Az Mttv. 175. §-a szerint a Hatóság e törvényben meghatározott „hatósági hatáskörébe utalt feladatok ellátásához elengedhetetlenül szükséges” körben kötelezheti adatszolgáltatásra a médiatartalom-szolgáltatókat. Az „adatszolgáltatási eljárás” keretei között az első mozzanat az adatszolgáltatásra való felhívás, amelynek figyelmen kívül hagyása határozati kötelezést von maga után. A határozati kötelezés címzettje minden médiatartalom-szolgáltató, amely egyebekben a Hatóság bármely hatósági eljárásának is alanya lehet, tárgya időszakos vagy folyamatos, helyszínről vagy folyamatba épített táv-adatszolgáltatás. E határozattal szemben halasztó hatályú bírósági felülvizsgálattal élhet az ügyfél. Az Mttv. az „adatszolgáltatási eljárás” során született határozat végrehajtását eljárási bírsággal mint szankcióval kényszeríti ki.

Az „adatszolgáltatási eljárás” a szabályozás tartalmából kitűnően nem önálló hatósági eljárás, hanem a Hatóság egyéb, Mttv.-ben megjelölt hatósági eljárásainak előkészítését hivatott szolgálni. A Hatóság az Mttv. 175. §-a szerinti kötelezettség előírása alapján szolgáltatott adatok elemzése révén juthat arra a következtetésre, hogy megindítja az Mttv.-ben konkrétan megjelölt, formális szabályokhoz kötött hatósági eljárásainak valamelyikét. Az „adatszolgáltatási eljárás” során olyan adatok szolgáltatására kötelezi a médiatartalom-szolgáltatókat, amelyeknek általános hatósági felügyeleti eljárása (Mttv. 167. §), piacfelügyeleti eljárása (168. §), a médiapiaci ágazat vizsgálatára irányuló eljárása (169. §), avagy a kiegyensúlyozott tájékoztatás kötelezettségének megsértése esetén folytatott eljárása (181. §) keretében nagy bizonyossággal birtokába jut.

Minden az állam oldaláról érkező, a médiatartalom-szolgáltatók tevékenységébe való beavatkozásra is alkalmas fellépés korlátozza a sajtó szabadságát. Ahogy

arra a jelen határozatban már történt utalás, a sajtószabadság joga kitüntetett alapjog, az állam demokratikus működésének sarokköve: joga és egyben felelőssége is, hogy közhatalom birtoklása nélkül gyakoroljon „nyilvánosságkontrollt” az állami szervek működése felett, és jelezze a nyilvánosság számára a demokratikus működés zavarait, torzulásait. A beavatkozás alkotmányosságát annak az Alkotmány alapján indokolható célja, érvényre juttatni kívánt alapjog vagy alkotmányos elv legitimálja. Mivel az Mttv. 175. §-a alapján szolgáltatott adatokat a Hatóság egyéb hatósági eljárásai során is megszerezheti, ezért nem állapítható meg olyan alkotmányosan elfogadható cél, érdek, amely igazolhatná az állami közhatalom folyamatos jelenlétét. Az Alkotmánybíróság az Mttv. 175. §-a szerinti adatszolgáltatási kötelezettséget a sajtószabadság szükségtelen korlátozásának tekinti. Az „adatszolgáltatási eljárásban” a Hatóság hatósági és nem egyéb feladatai, avagy jogkörei teljesíthetősége érdekében jogosult az adatszolgáltatási kötelezettség előírására. A 175. §-ban megjelölt cél általános és bizonytalan: olyan célt tételez, amelyet a Hatóság más hatósági eljárásai keretében és a médiatartalom-szolgáltatók számára egyértelműen felismerhetően, szabályozott keretek között elérhet. Ugyanakkor a 175. § alapján indult eljárásban az ügyfelek és az eljárás más résztvevői nem tudhatják bizonyossággal, hogy csupán hatósági ellenőrzés, avagy felügyeleti eljárás előkészítésének alanyai az adatszolgáltatás révén. Tekintettel az Alkotmány 61. § (2) bekezdése szerinti sajtószabadság kiemelkedő jelentőségére, korlátozhatóságának szigorú követelmény-rendszerére, és figyelemmel az Mttv. 175. §-ának megfogalmazására, az Alkotmánybíróság a támadott rendelkezést a határozatának kihirdetését követő naptól megsemmisítette.

VI.

Ezt követően az Alkotmánybíróság azokat az indítványokat bírálta el, amelyek szerint a Média- és Hírközlési Biztos (a továbbiakban: Biztos) jogintézményének létrehozása és eljárási lehetőségének meghatározása sérti a vélemény- és sajtószabadság korlátozására irányadó alkotmányos követelményeket. A Biztos jogköre a médiaszolgáltatók, a sajtóterméket kiadók és az elektronikus hírközlési szolgáltatók tevékenységére terjed ki. Az indítványok alapján az Alkotmánybíróság a Biztos intézményét a sajtó működését érintő részében vizsgálta. A jogintézmény alkotmányosságának megítélésekor az Alkotmánybíróság a Biztosra vonatkozó, az Mttv. 139-143. §-aiban foglalt szabályozás elemei közül az alábbiakat emeli ki.

1. Az Mttv. 139. §-a alapján a Biztos az NMHH részeként működik. A Biztoshoz valamely médiaszolgáltatás, sajtótermék és elektronikus hírközlési szolgáltatás nyújtásával kapcsolatos olyan magatartás észlelése esetén lehet fordulni, amely jogszabály megsértésének nem minősül, illetve nem tartozik a Médiatanács, annak elnöke vagy hivatala hatáskörébe, de a fogyasztók, nézők, hallgatók, olvasók méltányolandó érdekének sérelmét okozza vagy okozhatja. A Biztos eljárásának megindítására széles körben nyílik lehetőség: panasszal fordulhat hozzá az, akit érdeksérelem ért, vagy akinél érdeksérelem bekövetkezésének közvetlen veszélye áll fenn, illetve — ha az érdeksérelem a fogyasztók jelentős

számát érinti vagy érintheti — a Biztos a fogyasztói érdekek képviselőjét ellátó társadalmi szervezet kezdeményezésére vagy akár hivatalból is eljárhat. Az Mttv. 141. §-a szerint a Biztos eljárása ugyan nem minősül hatósági eljárásnak, de az érdeksérelem kivizsgálása érdekében bármely médiaszolgáltatótól vagy sajtótermék kiadójától adatokat, felvilágosítást és nyilatkozatot kérhet, valamint megfelelően alkalmazhatja a Ket. hatósági ellenőrzésre, illetve az Mttv. tényállás tisztázására vonatkozó rendelkezései szerinti egyéb eszközöket. Az érintett szolgáltató tizenöt napon belül köteles a kért adatot, felvilágosítást, nyilatkozatot a Biztosnak megadni, abban az esetben is, ha az adat üzleti titoknak minősül. Ha a médiaszolgáltató vagy a sajtóterméket kiadó e kötelezettségének nem tesz eleget, akkor a Biztos kezdeményezésére az NMHH Hivatala az adat szolgáltatására kötelezi. Az adatszolgáltatási kötelezettség megszegése ezt követően már bírság kiszabását vonhatja maga után. A Hivatal a beérkezett adatokat átadja a Biztosnak.

A Biztos eljárása kétféleképpen zárulhat le: megállapodással vagy jelentéssel. Ha az általa lefolytatott egyeztetés eredményre vezet, akkor az érdeksérelem elhárításának módját megállapodásban rögzíti a médiaszolgáltatóval vagy a sajtótermék kiadójával. A megállapodásnak kettős jogkövetkezménye van: egyrészt a benne foglaltak részét képezik a szolgáltató és nézői, hallgatói, olvasói között fennálló jogviszonynak, és a megállapodás egyedi ügyben hivatkozható és alkalmazható, másrészt a megállapodás megtartását az NMHH hatósági felügyelet keretében ellenőrizheti. A szolgáltató együttműködését az NMHH egyéb hatósági ügyekben is figyelembe veszi. Ha a Biztos által folytatott egyeztetés nem vezet eredményre, akkor a Biztos a médiaszolgáltató vagy a sajtóterméket kiadó vezető tisztségviselőjénél kezdeményezi a sérelem vagy annak közvetlen veszélye megszüntetését vagy orvoslását. A kezdeményezés eredményéről a Biztos jelentést készít, amelyben részletesen feltárja a szolgáltató magatartását, együttműködési készségét. A Biztos a jelentést nyilvánosságra hozhatja, ha az a fogyasztók jelentős számát érinti vagy érintheti. A médiaszolgáltatókat és a sajtóterméket kiadókat érintő tapasztalatokról és jelentésekről a Biztos negyedévente beszámolót készít a Médiatanácsnak.

2. Az ismertetett szabályok alapján — a nézői, hallgatói, olvasói érdeksérelmek vagy azok közvetlen veszélyének kivizsgálásával — a Biztos olyan hatáskörrel rendelkezik, amely őt a médiaszolgáltatók és a sajtóterméket kiadók tevékenységét közvetlenül érintő ügyek vizsgálatára jogosítja fel. Alkotmányossági szempontból kiemelt jelentőséggel bír, hogy e hatáskör alapján a Biztos akár a szerkesztői szabadság körébe tartozó kérdéseket is vizsgálhat. A Biztos eljárása a rendelkezésére álló kvázi hatósági jogok (adatszolgáltatásra kötelezés az üzleti titkokra is kiterjedően, valamint a Ket. hatósági ellenőrzésre vonatkozó, illetve az Mttv. tényállás tisztázását szolgáló szabályainak alkalmazása) révén már önmagában véve is a sajtó működésébe való beavatkozás. A Biztos eljárását lezáró aktusok — mind a konkrét jogkövetkezményekkel járó megállapodás, mind az érintett szolgáltató magatartását a Médiatanács és a nyilvánosság számára értékelő jelentés — a médiaszolgáltatók és a sajtóterméket kiadók működésére komoly hatással

lehetnek. A Biztos ráadásul valamennyi jogkörét úgy gyakorolhatja, hogy eljárása mögött mindvégig jelen van a hatósági fellépés és kényszerítés lehetősége: a Hivatal a Biztos kezdeményezésére adatszolgáltatásra kötelezhet és bírságozhat, a Biztossal kötött megállapodás megtartását hatósági felügyeletben ellenőrizhetik, a szolgáltatók együttműködési készségét egyéb hatósági ügyekben is figyelembe kell venni, illetve a médiaszolgáltatók és a sajtóterméket kiadók magatartását értékelő jelentésekről a Biztos beszámol a Médiatanácsnak.

Mindezek alapján — annak ellenére, hogy a Biztos eljárása az Mttv. szövege szerint nem minősül hatósági eljárásnak — a Biztos fellépése a sajtó tevékenységébe való jelentős, a szerkesztői szabadságot is érintő állami beavatkozásnak minősül. Eljárási és intézkedési jogosultságai révén a Biztos jogintézménye a médiaszolgáltatók és a sajtóterméket kiadók szempontjából a sajtószabadság korlátozását jelenti. „Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközhöz, ha másik alapvető jog vagy szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték 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.” (879/B/1992. AB határozat, ABH 1996, 401.) Az Alkotmánybíróság ezért a továbbiakban azt vizsgálta, hogy a Biztos jogintézményének létrehozására, az Alkotmány 61. §-át érintő korlátozásra az Alkotmány 8. § (2) bekezdésének megfelelően, legitim jogalkotói cél érdekében került-e sor. A szabályozás alkotmányos indokoltságát, a korlátozás szükségességét az Alkotmánybíróság — a korábban kifejtettek szerint — arra figyelemmel vizsgálta meg, hogy a sajtószabadság kitüntetett társadalmi jelentőségére tekintettel a média tevékenységébe való állami beavatkozás különösen körültekintő és indokolt jogalkotást igényel.

3. Az Alkotmánybíróság az 1/2007. (I. 18.) AB határozatban döntött a Médiatanács jogelődje, az ORTT Panaszbizottságára vonatkozó szabályozás alkotmányosságáról. Az akkor vizsgált szabályozás a kiegyensúlyozottság követelményének vizsgálatán túl egyéb, pontosan meg nem határozott tartalmú nézői, hallgatói panaszok elbírálására is feljogosította a Panaszbizottságot. Ennek alkotmányossági megítélésekor az Alkotmánybíróság kifejtette: „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.” [1/2007. (I. 18.) AB határozat, ABH 2007, 45, 58.]

Az Mttv. 139-140. §-ai szerint a Biztos — panaszra vagy hivatalból — a médiaszolgáltatónak és a sajtótermék kiadójának olyan magatartása esetén járhat el, amely nem minősül médiaszolgáltatásra vonatkozó szabály megsértésének, illetve nem tartozik a Médiatanács, annak elnöke vagy hivatala hatáskörébe, de a fogyasztók, nézők, hallgatók, olvasók méltányolandó érdekének sérelmét okozza vagy okozhatja. A médiaszolgáltatásra vonatkozó szabály fogalmába az Mttv. 203. § 39. pontja értelmében a sajtó működését szabályozó valamennyi médiajogi előírás beletartozik: az Mttv., az Smtv., illetve ezek végrehajtása tárgyában kibocsátott jogszabály, médiaigazgatásra vonatkozó, közvetlenül alkalmazandó európai uniós aktus, műsorszolgáltatási szerződés, a Médiatanács és a Hivatal által megkötött hatósági szerződés, illetve a Médiatanács és a Hivatal hatósági határozata. Ez a szabályrendszer részletes speciális kötelezettségek előírásával érvényesíti a nézők, hallgatók, olvasók — mint közönség — jogait és érdekeit. Ezeket a kötelezettségeket a Médiatanács és a Hivatal hatósági eljárásban — az Mttv.-ben előírt szankciók alkalmazásával — számon kérheti. Az Mttv. 145. §-a külön rendelkezik arról, hogy a hatósági eljárás megindítása érdekében bárki bejelentéssel élhet. A médiaszolgáltatók és a sajtóterméket kiadók tevékenységére emellett irányadók a fogyasztóvédelem tárgykörébe tartozó általános jogszabályi előírások is, amelyek a nézőket, hallgatókat, olvasókat mint fogyasztókat védik. Ezeknek a kötelezettségeknek a megtartását az egyes jogszabályokban feljogosított hatóságok ellenőrzik.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy e jogszabályi kötelezettségek — köztük a közönség, a fogyasztók törvényben meghatározott jogainak és érdekeinek — érvényre juttatása érdekében különböző hatóságok által indítható hatósági eljárások mellett nincs alkotmányos indoka annak, hogy a Biztos a médiaszolgáltatókkal és a sajtóterméket kiadókkal szemben, pontosabban meg nem határozott „méltányolandó érdekek” sérelme vagy annak veszélye esetén — akár a szerkesztői szabadságot is közvetlenül érintő módon — fellépjen. A Biztos jogintézményének létrehozása ezért — a vizsgált formában — az Alkotmány 61. §-ában védett sajtószabadságot szükségtelenül, alkotmányosan indokolt cél nélkül korlátozza. Tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság az Mttv. 139-143. §-aiban foglalt szabályozást a véleménynyilvánítás szabadsága szükségtelen korlátozásának minősítette, e rendelkezéseket a korlátozás arányosságának vizsgálata nélkül megsemmisítette. Az Alkotmánybíróság — az Alkotmány 61. §-át érintő jelen vizsgálatában — a médiaszolgáltatók és a sajtóterméket kiadók vonatkozásában, különösen a szerkesztői szabadságot érintő körben állapította meg az alkotmányellenességet. Mivel a vizsgált rendelkezések megfogalmazása nem tette lehetővé az alkotmányellenesség következményeinek egyes ágazatokra, illetve tevékenységekre történő, differenciált levonását, ezért az Alkotmánybíróság az Mttv. Negyedik Része III. Fejezetének egészét

megsemmisítette. A megsemmisítés időpontját az Alkotmánybíróság arra tekintettel állapította meg, hogy a jogalkotónak megfelelő idő álljon rendelkezésére a jogintézmény fentieket figyelembe vevő esetleges újraszabályozására.

Az Alkotmánybíróság az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 41. §-a alapján teszi közzé határozatát a Magyar Közlönyben.

Dr. Paczolay Péter s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
előadó alkotmánybíró

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró helyett

Dr. Bihari Mihály
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla alkotmánybíró különvéleménye

Nem értek egyet a többségi határozat rendelkező részének 1. és 5. pontjába foglalt alkotmányellenessé nyilvánítással, a rendelkező rész többi pontját elfogadom.

1.) A többségi határozat indokolásának 1. pontja az egyes tartalmi követelmények mindhárom médiaszektor (audiovizuális, internetes és nyomtatott média) általánosságban történő szabályozását kifogásolja, és erre alapozva a háromból az utóbbi kettőnél a teljes mediaszabályozást megsemmisíti. Ezt technikailag úgy oldja meg, hogy visszanyúl a mediaszabályozás hatályának terjedelméhez, a 2010. évi CIV. törvény (Smtv.) 2. §. (1) bekezdéséhez, és ennek a „kiadott sajtótermékre” fordulatát megsemmisíti. Ezzel a mediaszabályozás alól kiesik az internetes és a nyomtatott sajtó,

és csak az audiovizuális média vonatkozásában marad ez meg. Az e pont indokolása a többségi határozatban így hangzik: „A kifejtettek értelmében a nyomtatott és az internetes sajtótermékek esetén az emberi méltóságra [Smtv. 14. § (1) bekezdés], a nyilatkozatot adó személy jogaira (Smtv. 15. §), az emberi jogokra (Smtv. 16. § második fordulója), valamint a magánélet védelmére (Smtv. 18. §) alapított hatósági fellépés a sajtószabadság szükségtelen, illetve aránytalan korlátozását valósítja meg.” (Indokolás IV. rész 2.2.5. pontja) Mivel ezek a követelmények nyilvánvalóan mindhárom médiaszektor vonatkozásában fontosak, és csak az ezek védelmét célzó hatósági fellépés terjedelmében lehetnek eltérések, ezért ez a radikális lépés – a teljes médiaszabályozás megsemmisítése a két említett szektor vonatkozásában – indokolatlan. Indokolatlan egyrészt azért, mert a technikai változások az elmúlt években is, hogy a médiaszektorok eddigi elkülönültsége egyre inkább leépül, és az írás, a hang és a kép együttes használata mindhárom médiaszektor információátadását fokozottan jellemzi. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság ’90-es évek elején kialakított személelmódja sok szempontból talaját veszítette, és az Smtv. vitatott szabályozásában inkább a törvényhozó vette helyesen figyelembe ezt a technikai perspektívát. Nem fogadható el a többségi határozat radikális lépése másrészt azért sem, mert a néhány nap múlva hatályba lépő új Alaptörvény által adott új hatáskörében az Alkotmánybíróság már az egyes médiumokat érintő egyedi hatósági határozatokat – ezek bírósági felülvizsgálatának végső fázisában – maga fogja felülbírálni, és ennek kapcsán a különböző médiaszektorokra megfelelő normatív mércéket az Alkotmánybíróságnak kell differenciáltan lefektetnie. Amit tehát most a többségi határozat a törvényhozótól követel – és erre tekintettel megsemmisíti a teljes médiaszabályozást az internetes és nyomtatott sajtó vonatkozásában – azt az új hatáskörében éppen magának kell megteremtenie.

2.) Nem lehet elfogadni a rendelkező rész 5. pontját sem, mely a 2010. évi CLXXXV. törvény 175. §-át nyilvánítja alkotmányellenessé, és semmisíti meg. Ez a § a médiaszféra állami ellenőrzése számára az adatszolgáltatási kötelezettségeket szabályozza. A többségi határozat ezt az állam, a közhatalom médiaszférába való túlzott beavatkozásának minősíti. Ez a minősítés azonban a hagyományos egyoldalú szemléleten alapul, mely szerint a sajtószabadság alkotmányos védelme kizárólag az állam közhatalmával szembeni védelmet jelent. Napjainkban azonban a médiaszociológiai elemzések tömege mutatja, hogy a szervezett magánhatalmak tömegmédiumok feletti – és közvetve az emberek feletti – uralma jelenti a legnagyobb veszélyt a demokratikus nyilvánosságra, különösen mivel e szervezett médiahatalmak globális szinten, illetőleg az egész euro-atlanti térségben szerveződve az egyes államokhoz képest sokszorosan nagyobb anyagi erővel és tömegbefolyással rendelkeznek. Ezért mára meghaladtak az indokolásnak e hagyományos, féloldalas megállapításai: „A sajtószabadság az állammal szemben érvényesül, az államot kötelezi a alapjog gyakorlásával szembeni tartózkodásra (...)” (Indokolás IV. rész 1.3. pont). Vagy más megfogalmazásban: „A sajtó közhatalomtól független működéséhez tehát kiemelkedően fontos érdek fűződik, a sajtó működésének a közösség érdekében és nem a közhatalom feladatainak ellátását segítve kell munkáját végezni.” (Indokolás V. rész 2. pont)

A közhatalomnak legtöbbször éppen a globálisan szervezett médiahatalmak profitcéljai és politikai befolyást célzó törekvései, az emberi méltóságot, a magánszférát, az erkölcsi rendet, a kiskorúak fejlődését, stb. sértő műsorait kell kiszűrni. Ezért van

szüksége a vitatott 175. § szerinti folyamatos adatszolgáltatásra a műsorokról. A többségi határozat a hiányos kiindulópont miatt ezt az állam jogosulatlan sajtóbefolyásolásának vélelmezi. A rendszerváltás óta eltelt bő húsz év azt mutatja, hogy a hazai médiaszférát és a társadalom közvéleményének formálódását nem az állam fenyegette, hanem a televíziós csatornákat, rádiókat és mérvadó országos napi- és hetilapokat megszerző vagy azt felépítő globális médiahatalmak véleménymonopóliuma. Ebben a helyzetben épp a demokratikus állami közhatalom az, amely fel tud lépni ez ellen a véleménymonopólium ellen. A többségi határozat ezzel az egyoldalú nézőponttal, mely szerint az állam a sajtószabadság legfőbb veszélyeztetője, és ugyanakkor a szervezett globális médiahatalmak elhallgatásával – akarva nem akarva – maga is hozzájárul ahhoz, hogy a sajtó és médiaviszonyok torzultsága fennmaradjon Magyarországon. Holott a „szennyezett”, sőt a „mérgező” sajtó- és médiatartalmaktól a „fogyasztókat” ugyanúgy meg kell védeni, mint pl. a gyermekjátékok, az élelmiszerek, a gyógyszerek, stb. esetében. A 175. § alkotmányellenessé nyilvánítása és megsemmisítése tehát a régi, egyoldalú nézőpontnak a továbbvitelét jelenti, pedig a nyilvánvalóan és lényegesen megváltozott körülmények annak a meghaladását, továbbfejlesztését indokolták volna.

Budapest, 2011. december 19.

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

A különvélemény 2. pontjához csatlakozom.

Budapest, 2011. december 19.

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Balsai István alkotmánybíró különvéleménye

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. §-ában biztosított jogköröm alapján a következő különvéleményt csatolom az Alkotmánybíróság 1746/B/2010. ügyszámú határozatához:

Az elfogadott határozat rendelkező részének első pontjában írt, a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló 2010. évi CIV. törvény (a továbbiakban: Smtv.) 2. § (1) bekezdésének „és kiadott sajtótermékre” szövegrésze megsemmisítésével nem értek egyet.

Az Alkotmánybíróság jelen határozatában a sajtó és médiaszabályozás koncepcionális kérdéseit alkotmányjogi szempontból elemezte, melynek során az Alkotmány 61. § (1) bekezdésében rögzített sajtószabadsághoz fűződő alkotmányos jogot összhangban találta a nyomtatott és internetes sajtótermékek állami szabályozottságához fűződő társadalmi igényvel. Ennek megfelelően a határozat elvi jelentőséggel szögezte le, hogy az internetes tartalmak és az írott sajtó, különös tekintettel a tömegek tájékoztatását vagy szórakoztatását célzó internetes újságok vagy hírportálok szabályozás alá vonása alkotmányossági aggályt nem vethet fel. Az állami szabályozás igényének elismerésével egyidejűleg az Alkotmánybíróság e szabályozás közigazgatási természetű ellenőrzésének lehetőségét sem tekintette alkotmányellenesnek. Az Alkotmánybíróság azonban a szabályozottság fokának és egyúttal a közigazgatási

jellegű felügyeletének és ellenőrzésének az egységes, nyomtatott és internetes sajtótermékekre is egyezően alkalmazandó bevezetését a határozatban kimerítően részletezett egyénhez fűződő jogok és kötelezettségek vonatkozásában az Alkotmány 61. § (1) bekezdésében írt sajtószabadság aránytalan korlátozásának minősítette és nem tartotta alkotmányosan elfogadhatónak. Az Alkotmánybíróság arra az álláspontra helyezkedett, hogy az alkotmányos aggályokat keltő rendelkezésekből fakadó alkotmányellenes helyzetet az Smtv. tárgyi hatályának részbeni alkotmányellenessé nyilvánításával és megsemmisítésével orvosolhatja.

Álláspontom szerint az Alkotmánybíróság e döntésével túlterjeszkedett mind az Alkotmány és az Abtv. szabta kereteken, mind a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat által kimunkált cselekvési lehetőségeken. Az Alkotmánybíróságnak az Alkotmány és az Abtv. alapján arra van hatásköre, hogy az érdemi, alkotmányossági vizsgálat eredményeként alkotmánysértőnek ítélt jogszabályt vagy közjogi szervezetszabályozó eszközt megsemmisítse. Az Alkotmánybíróság jelen ügyben az internetes tartalom és az írott sajtó szabályozottságának igényét alkotmányosnak minősítette, ugyanakkor – a határozatban kifejtett érvelése ellenére, önellentmondásos módon – mégis a törvény tárgyi hatályának megsemmisítéséről döntött.

Az Alkotmánybíróság a törvény tárgyi hatályának részbeni megsemmisítéséről rendelkező döntésének eredményeképpen ugyanis a határozatban alkotmányos rendelkezéseknek elfogadott szabályokat is megsemmisített, anélkül, hogy ezt alkotmányossági követelmény –pl.: a jogbiztonság igénye az időbeli hatály szabályozása terén – alátámasztotta volna. Ezzel meglátásom szerint az Alkotmánybíróság saját cselekvési lehetőségét túllépve, a jogalkotót – alkotmányossági szempontból nem indokolható módon – ezen alkotmányosnak minősített rendelkezések újraszabályozására hívta fel.

Budapest, 2011. december 19.

Dr. Balsai István
alkotmánybíró
akadályoztatása miatt:

Dr. Paczolay Péter s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke