

Ügyszám: **431/B/1992**
Első irat érkezett:
Az ügy tárgya:
Előadó **Sólyom László Dr.**
alkotmánybíró:
Támadott jogi aktus:

Határozat száma: **37/1992. (VI. 10.) AB határozat**

ABH oldalszáma: **1992/227**

Kelte: **Budapest, 1992.06.08**

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítványok, valamint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetésére hivatalból indított eljárás alapján meghozta a következő

határozatot:

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az 1047/1974. (IX. 18.) MT határozat 6. pontja alkotmányellenes. Az alkotmányellenes jogszabályi rendelkezés megsemmisítése időpontjának meghatározása tekintetében az Alkotmánybíróság az eljárást 1992. november 30-ig felfüggeszti.

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Országgyűlés elmulasztotta az Alkotmány 61. § (4) bekezdésében meghatározott jogalkotói feladatát. Ezért az Alkotmánybíróság felhívja az Országgyűlést, hogy a közszolgálati rádió és televízió felügyeletéről, továbbá a kereskedelmi rádió és televízió engedélyezéséről, illetőleg a rádióval és televízióval kapcsolatos tájékoztatási monopóliumok megakadályozásáról szóló törvényt vagy törvényeket 1992. november 30-ig alkossa meg. E határidő eredménytelen letelte esetén az Alkotmánybíróság a felfüggesztett eljárást folytatja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

Indokolás

I.

Két indítványozó kérte az 1047/1974. (IX. 18.) MT sz. határozat (a továbbiakban MTh) 6. pontja alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését. Az MTh 6. pontja szerint "a Magyar Rádió (a továbbiakban MR) és a Magyar Televízió (a továbbiakban MTV) a Minisztertanács felügyelete alatt

áll. Ennek keretében jóváhagyja az MR és az MTV szervezeti és működési szabályzatát." Az indítványozók szerint ez a rendelkezés ellentétben áll az Alkotmány 61. § (2) és (4) bekezdésével, illetve a 8. § (2) bekezdésével is. A 61. § (2) bekezdés szerint a Magyar Köztársaság elismeri és védi a sajtó szabadságát, a (4) bekezdés szerint a közszolgálati rádió, televízió és hírügynökség felügyeletéről, valamint vezetőik kinevezéséről kétharmados törvényben lehet csak rendelkezni. A minősített törvény hiánya, illetőleg a minisztertanácsi szintű szabályozás miatt formai alkotmányellenesség áll fenn. Tartalmilag azért lenne alkotmányellenes a vitatott szabály, mert "lehetőséget teremt a Kormány számára kizárólagos, meghatározó befolyás gyakorlására" s ezzel alapvetően sérti a sajtószabadság jogát.

II.

1. Állandó gyakorlata szerint az Alkotmánybíróság nem állapítja meg a formai alkotmányellenességet és nem semmisíti meg a jogszabályt, ha törvényhozási tárgyat a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban JAT) hatálybalépése előtti alacsonyabb szintű norma szabályoz. A JAT 5. § d) pontja szerint (1988-tól kezdve) törvényben kell szabályozni a sajtóra vonatkozó rendelkezéseket.

Az MTh 1974-ből származik, azonban többször módosították a JAT után. A módosítások érintették a támadott 6. pontot is.

Az 1974-es határozat eredeti szövege értelmében az MR és az MTV a Minisztertanács felügyelete alatt áll. A felügyeletet a Minisztertanács az ezzel megbízott tagja útján gyakorolja, aki jóváhagyja az MR és az MTV szervezeti és működési szabályzatát. A 6. pontot érintette a 116/1989. (XI. 22.) MT rendelet, amellyel a Minisztertanács a rádió és televízió feletti felügyeleti hatáskörét egy "Felügyelő Bizottságra" ruházta át (1. §); a felügyelet kiterjedt a szervezeti tagozódás elveinek meghatározására és a vezetők kinevezésére, valamint a szervezeti és működési szabályzat jóváhagyására (2. § (1) bekezdése e) és f) pont).

Az 1/1990. (I. 4.) MT rendelet visszaállítja a Minisztertanács eredeti hatáskörét, de megosztja gyakorlását. A 4. § (2) bekezdés a) pontja az MTh 6. pontját a következő rendelkezéssel váltja fel: Az MR és az MTV a Minisztertanács felügyelete alatt áll. A Minisztertanács e jogát - ha e határozat másként nem rendelkezik - külön jogszabályban meghatározott kérdésekben az e célra létrehozott testület útján; egyébként az ezzel megbízott tagja által gyakorolja, aki jóváhagyja az MR és az MTV szervezeti és működési szabályzatát. A 91/1990. (V. 2.) MT rendelet állapítja meg a ma is hatályos szöveget; a visszahatóan, május 2-án hatályba lépő 92/1990. (V. 10.) MT rendelet megszünteti a "feladatát betöltött" Felügyelő Bizottságot, s a felügyeletet teljes egészében a Minisztertanácshoz rendeli.

A felügyelet változásai az új Alkotmány hatálybalépése után keltek. Mivel a rendeletek törvényhozási tárgyat

szabályoznak, ellentmondanak a JAT-nak, s ezért az Alkotmány 35. §-ának, sőt az 1990. évi XL. törvénnyel végrehajtott alkotmánymódosítás óta a 61. § (4) bekezdésének is. Utóbbi szerint a felügyelet minősített többségű törvényben szabályozandó. Ennek ellenére a felügyeletet és a szervezeti és működési szabályzatnak a jogszabály története során mindig ahhoz kapcsolt jóváhagyását - már az Alkotmány hatálya alatt - minisztertanácsi rendeletben szabályozták. A támadott rendelkezés hatályos szövegét tehát formailag alkotmányellenesen állapították meg, s ezt a hibát a fokozott követelményt támasztó alkotmánymódosítás után ismételten elkövették. Az MTh 6. pontja tehát formai okból alkotmányellenes, azt az Alkotmánybíróságnak meg kell semmisítenie.

2. a) Az Alkotmánybíróság 30/1992.(V. 26.)AB határozatában kimondta, hogy a szabad véleménynyilvánítás joga a kommunikációs alapjogok "anyajoga"; belőle vezethető le többek között a sajtószabadság alapjoga is. Az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy az Alkotmány a szabad kommunikációt - az egyéni magatartást és a társadalmi folyamatot - biztosítja és védi, tekintet nélkül annak tartalmára. A határozat megállapította, hogy a véleményszabadság kiemelt szerepe folytán a vele szemben mérlegelendő jogokat korlátozóan kell értelmezni. Másrészt a véleménynyilvánítás vonatkozásában is kifejtette az Alkotmánybíróság, hogy a szubjektív alapjogok védelme mellett az államot, ahol ez értelemszerű, intézményvédelmi kötelesség is terheli. Így az Alkotmány 61. §-ából következik egyrészt a véleménynyilvánításhoz való alanyi alapjog, másrészt pedig a demokratikus közvélemény kialakulása feltételeinek és működése fenntartásának biztosítására irányuló állami kötelezettség. Az Alkotmánybíróság egy másik döntése értelmében (64/1991.(XII. 17.)AB) az állam az alapjog objektív védelme során az egyes alapjogokhoz tartozó értékeket a többi alapjoggal összefüggésben kezeli, s az alapjogok védelmét az egész alkotmányos rend védelmébe és fenntartásába ágyazza.

b) 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. Ahogy a sajtószabadság joga a véleménynyilvánításhoz való jogból mint anyajogból vezethető le, úgy a véleménynyilvánításhoz való jog kitüntetett volta is annyiban vonatkozik a sajtó szabadságára, amennyiben az a véleménynyilvánítás alkotmányos alapjogát szolgálja.

A sajtó nemcsak a szabad véleménynyilvánítás eszköze, hanem a tájékoztatásé is, azaz alapvető szerepe van a véleményalkotás feltételét képező tájékozódásban. Az Alkotmány 61. § (1) bekezdése is egymás mellett tartalmazza a szabad véleménynyilvánításhoz, továbbá a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jogot.

A sajtószabadságnak elsősorban külső korlátai vannak (amelyek a sajtó sajátosságainak megfelelő speciális

intézményekben is testet öltenek, amilyen pl. a sajtóhelyreigazítás, vagy a "nagy nyilvánosság" kritériuma a büntetőjogban). A sajtószabadságot azonban elsősorban az állam tartalmi be nem avatkozása biztosítja; ennek felel meg például a cenzura tilalma és a szabad lapalapítás lehetősége. Ezzel a tartózkodással az állam elvileg lehetővé teszi, hogy a társadalomban meglévő vélemények, valamint a közérdekű információk teljessége megjelenjen a sajtóban. A tájékozódáshoz való jog, vagyis az információszabadság anyagi és eljárási garanciáit az állam elsősorban másutt, az adatokhoz való hozzájutásnál építi ki, nem sajátosan a sajtóra, hanem bárkire nézve. Demokratikus közvélemény azonban csakis teljeskörű és tárgyilagos tájékoztatás alapján jöhet létre. Ennek megfelelően az Alkotmány a véleményalkotáshoz nélkülözhetetlen tájékozódáshoz való jogot érvényesíti is a sajtószabadság fent vázolt koncepciója korlátjaként, de csupán az elkerülhetetlen mértékben: kifejezetten kötelezi az Országgyűlést arra, hogy a tájékoztatási monopóliumokat törvénnyel akadályozza meg.

c) A véleménynyilvánítási és tájékoztatási 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.

d) További sajátos megoldások szükségesek az egyelőre gyakorlatilag monopolhelyzetben lévő országos közszolgálati rádió és televízió esetében. Rájuk nézve a törvényhozó olyan törvényeket köteles alkotni, amelyek anyagi, eljárási, valamint szervezeti rendelkezésekkel a teljeskörű, kiegyensúlyozott arányú és valósághű tájékoztatást az egyes intézményeken belül lehetővé és kötelezővé teszik, és az ilyen működés megőrzését biztosítják.

3. A rádió és televízió szabadságának sajátos garanciái nincsenek eleve sem szervezési megoldáshoz, sem jogi formához kötve. A véleménynyilvánítási szabadságot a rádió és televízió esetében azonban jogilag részletesen szabályozott szervezeti megoldásokkal kell biztosítani. A szervezeti megoldások alkotmányosságát az minősíti, hogy elvileg képesek-e biztosítani a társadalomban meglévő vélemények teljeskörű, kiegyensúlyozott arányú és valósághű kifejezésre jutását, valamint a közérdeklődésre számot tartó eseményekről és tényekről való elfogulatlan tájékoztatást.

A szervezeti és jogi megoldások természetesen függnak attól, hogy milyen az adott országban a rádió és televízió struktúrája: az országos közszolgálati rádió és televízió kívül milyen helyi közszolgálati, másrészt milyen kereskedelmi és egyéb adások működnek. A vélemények bemutatására, illetőleg a tájékoztatásra vonatkozó fenti feltételek teljesülését a rádió és televízió egészét tekintve kell biztosítani; a törvényhozó döntésére tartozik, hogy az ezt a

kötelezettséget alapvetően viselő országos közszolgálati rádió és televízió mellett milyen terheket hárít a helyi és kereskedelmi adásokra. A rádió és televízió alkotmányos működésének feltételeként a törvénynek ki kell zárnia, hogy a közszolgálati rádióban és televízióban akár az állam szervei, akár egyes társadalmi csoportok a műsorok tartalmára meghatározó befolyást gyakorolhassanak. Az Alkotmány tehát egyrészt garanciát nyújtó pozitív cselekvést, másrészt tartózkodást követel meg az államtól. Az Országgyűlés köteles törvényt alkotni az Alkotmány 61. § (4) bekezdésében megjelölt legfontosabb tárgyakon túl is a véleményszabadság biztosítékairól, mindaddig, amíg ez a fent megjelölt eredmény eléréséhez szükséges.

A fenti pozitív eredmény elérésére alkalmas szabályozásnak ugyanakkor ki kell zárnia azt a lehetőséget, hogy állami szervek, vagy bármely társadalmi csoport a műsor tartalmát úgy befolyásolja, hogy a társadalomban meglévő vélemények bemutatásának teljessége, arányainak kiegyensúlyozottsága, valósághű kifejezése, illetve a tájékoztatás elfogulatlansága megsérüljön. Az Alkotmány megköveteli a rádió és a televízió szabadságát az "államtól" és egyes társadalmi csoportoktól. Nem lehet tehát olyan jogosítványuk, amelyekkel a műsorkínálatot egyoldalúvá tehetik, vagy tartalmára meghatározó befolyást gyakorolhatnak. Ez a tilalom a közvetett befolyásolásra és a befolyásolás lehetőségére is vonatkozik.

Az "állami szervektől" való szabadság követelménye - a műsorok tartalmát illetően - a törvényhozással és a kormánnyal szemben egyaránt fennáll. Mindkettő ki van téve a nyilvános kritikának és a társadalom azon keresztüli ellenőrzésének. Ezért egyiknek sem lehetnek eszközei a rádióban és televízióban közzétett vélemények tartalmi befolyásolására. Az Országgyűlés meghatározó tartalmi befolyása a rádióban és a televízióban éppenúgy alkotmányellenes, mint a Kormányé.

Ugyanez vonatkozik az önkormányzatokra, a pártokra és más társadalmi szervezetekre, érdekképviselőkre és csoportokra is.

A törvényhozó feladata meghatározni azt a jogi megoldást, amely alkalmas a vélemények teljeskörű, kiegyensúlyozott arányú és valósághű bemutatását, illetve az elfogulatlan tájékoztatást garantálni; s ezen belül a törvényhozó választja meg azt is, hogy ebben a rendszerben milyen feladatot kap a közszolgálati rádió és televízió. A rádiózás és televíziózás jelenlegi feltételeinek "szűkössége" miatt igen elterjedt a véleménynyilvánítási szabadság garantálásának az a módja, hogy a törvény sajátos társadalmi képviselőt teremt a tartalmi kiegyensúlyozottság ellenőrzésére és az ezt biztosító alapvető szervezeti döntések meghozására. (Az Alkotmány 61. §-a nem követeli meg, de megengedi ezt a megoldást is.) Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy a véleménynyilvánítás szabadságát garantáló sajátos képviselőtől idegen az, hogy kizárólag vagy meghatározóan a társadalom politikai képviselője ismétlődjék meg benne. Pártok konszenzusa, még kevésbé csupán a parlamenti pártok konszenzusa, nem alkalmas

arra, hogy alkotmányos garanciát nyújtson a véleményszabadság teljességére. Ellenkezőleg: az államtól való szabadság azt kívánja meg, hogy se a parlament, se a kormány ne juthasson a műsor tartalmát befolyásolni képes szervezetben meghatározó befolyáshoz; ahogy politikai pártok, azonos feladatra vagy ugyanazon érdek képviselőit létrejött csoportok befolyása sem lehet meghatározó.

4. Az 1047/1974.(IX. 18.) MT határozat 6. pontja tartalmilag nem azért alkotmányellenes, mert az MR és MTV felügyeletét - beleértve a szervezeti és működési szabályzatok jóváhagyását is - a Kormányra bizza, hanem azért, mert semmilyen további anyagi, eljárási vagy szervezeti rendelkezést nem tartalmaz, amely kizárná annak lehetőségét, hogy e jogosítványokkal élve a Kormány a műsorra - akárcsak közvetetten is - meghatározó tartalmi befolyást gyakoroljon. Ezért ez a szabály az Alkotmány 61. § (1) és (2) bekezdésébe ütközik.

III.

Az MTh nem tartalmazza a vélemény- és sajtószabadság elemi garanciáit sem, s ezért alkotmányellenes. Nincs azonban más olyan jogszabály sem, amely a véleménynyilvánítási szabadságot a rádió és a televízió vonatkozásában jogi és szervezeti biztosítékokkal alátámasztaná. A szabályozás hiánya - különös figyelemmel az Alkotmány 61. § (4) bekezdésére is - alkotmányellenes helyzetet teremtett. A határozat II. 2. pontjában bemutatott sajátosságok miatt ugyanis a véleménynyilvánítási szabadság a mai viszonyok között a rádió és a televízió területén csak akkor érvényesülhet megfelelő biztonsággal, ha annak módját és szervezeti kereteit kifejezetten erre irányuló pozitív szabályozás előírja. Az Alkotmány 61. § (4) bekezdése szerint a közszolgálati rádió és televízió felügyeletéről, vezetőik kinevezéséről, továbbá a kereskedelmi rádió és televízió engedélyezéséről szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

Az Alkotmánybíróság akkor állapíthat meg mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet, ha a jogalkotó szerv jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta és ezzel alkotmányellenességet idézett elő. Az Alkotmánybíróság a jelen esetben a fennálló helyzet alkotmányellenességét hangsúlyozza. (Az Alkotmány végrehajtásához szükséges törvények meghozását maga az Alkotmány 78. §-a rendeli el, külön nyomatékot ad ennek a kötelességnek, hogy az Alkotmány 61. §-a a rádióról és televízióról külön is rendelkezik.) A szabad véleménynyilvánítás alapjogának és a sajtószabadság alapjogának, továbbá az információszabadság alapjogának érvényesülését akadályozza az a tény, hogy az ehhez feltétlenül szükséges szabályozás nem létezik.

Az Alkotmánybíróság hivatalból is jogosult eljárást indítani törvényhozói mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására, s ennek megszüntetése végett határidőt szabva felhívja a jogalkotót feladata teljesítésére. Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatában a mulasztás megállapítását és a

felhívást mellőzte, ha a megfelelő törvénytervezet tárgyalását az Országgyűlés megkezdte. Az Alkotmánybíróság elvi élel mutat rá, hogy a jogalkotási feladatot a törvényhozás nem a vita megkezdésével, hanem a törvény megalkotásával teljesíti. Ezért abban az esetben, ha a mulasztással okozott alkotmányellenesség súlyos, s a törvényjavaslat tárgyalása befejezésének időpontja megközelítően sem jelölhető meg, az Alkotmánybíróság megállapíthatja a mulasztást, és annak kiküszöbölésére határidőt szabhat.

Az adott esetben a mulasztás olyan alapjog érvényesülését gátolja, amelynek a demokratikus társadalom működése szempontjából kiemelkedő jelentősége van. Ezért az Alkotmánybíróság a törvényhozó mulasztását megállapította, s felhívta az Országgyűlést, hogy a rendelkező részben történt felsorolás szerint 1992. november 30-ig alkossa meg mindazokat a törvényeket, amelyeket az Alkotmány 61. § (4) bekezdése előír.

IV.

Az MTh a kormány-befolyás elleni garanciák hiánya miatt alkotmányellenes. A helyzet a bárhonnán származó vélemény-túlsúly elleni garanciákat tartalmazó törvény hiánya miatt alkotmányellenes. Az Alkotmánybíróságnak azt kellett mérlegelnie, melyik alkotmányellenesség fenntartása jelenti a jogbiztonságra a kisebb veszélyt, figyelemmel arra, hogy a kormánytól, a pártoktól, vagy az országgyűléstől kiinduló befolyásolás alkotmányellenessége között nincs minőségi különbség. Ha az Alkotmánybíróság az MTh-t azonnali hatállyal megsemmisíti, a közszolgálati rádió és televízió teljesen kikerül a jogi felügyelet alól, illetve a jogilag működtethető politikai felelősségi viszonyok szférájából. Ebben a helyzetben csupán a véleménynyilvánítás szabadságával való visszaélés súlyos eseteiben van mód fellépni a büntetőjog vagy a személyiségvédelem eszközeivel. Ezzel a médiumok teljesen ki lennének szolgáltatva a pártharcoknak, illetve a bennük működő csoportok hatalmi harcainak; ez az állapot pedig kifejezetten a véleménynyilvánítás szabadsága ellen hatna.

Az Alkotmánybíróság a megsemmisítés időpontjáról való döntés felfüggesztésével az MTh-t a törvényi szabályozásig hatályban tartotta. Ezzel az Alkotmánybíróság a helyzet jogi kezelhetőségének lehetőségét tartja fenn. A felügyeleti jog felhasználható mind a sajtószabadság hasznára, mindpedig kárára. Igaz, hogy az Alkotmánybíróság e határozata szerint ennek az ambivalenciának a léte is alkotmányellenes, azaz a két lehetőség közül a kormányzati tartalmi befolyásolás lehetőségének kizártnak kellene lennie. Ugyanakkor a Kormánynak alkotmányi kötelessége is az alkotmányos rend védelme és az állampolgárok jogainak biztosítása (35. (1) bekezdés a) pont), amelyért felelőssé tehető. Éppúgy nem lehet abból kiindulni, hogy a Kormány nem lép fel a sajtószabadság védelmében, mint ahogy abból sem, hogy azt korlátozni fogja. A felügyeleti jog számos tartalmi kérdése bírósági úton tisztázható (pl. munkajogi helyzet). Ezért az Alkotmánybíróság az MTh jövőbeli időpontban történő megsemmisítésében látta a

kisebbik veszélyt a jogbiztonságra. E választásában tekintettel volt az Alkotmánybíróság arra is, hogy e határozatával egyben megállapította az Országgyűlés mulasztását, és rövid határidővel kötelezte az alkotmányellenes helyzet megszüntetésére, azaz a véleménynyilvánítási szabadságot a rádió és televízió vonatkozásában alkotmányosan garantáló törvény meghozására. Ha azonban az Országgyűlés a törvényt a határidő leteltéig nem alkotná meg, indokolt az eljárás folytatása, és a fenti szempontok újbóli mérlegelése alapján az MTh megsemmisítése időpontjának meghatározása.

Dr. Sólyom László
előadó alkotmánybíró
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Ádám Antal
alkotmánybíró

Dr. Herczegh Géza
alkotmánybíró

Dr. Kilényi Géza
alkotmánybíró

Dr. Lábady Tamás
alkotmánybíró

Dr. Schmidt Péter
alkotmánybíró

Dr. Szabó András
alkotmánybíró

Dr. Tersztyánszky Ödön
alkotmánybíró

Dr. Vörös Imre
alkotmánybíró

Dr. Zlinszky János
alkotmánybíró