

Ügyszám: **564/E/2005**
Első irat érkezett:
Az ügy tárgya:
Előadó **Holló András Dr.**
alkotmánybíró:
Támadott jogi aktus:

Határozat száma: **564/E/2005. AB határozat**

ABH oldalszáma: **2010/1448**

Kelte: **Budapest, 2010.01.12**

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatára irányuló indítvány alapján meghozta az alábbi

határozatot:

Az Alkotmánybíróság azt az indítványt, amely mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kéri, mert az Országgyűlés az Alkotmány 61. § (4) bekezdésben foglaltak alapján nem alkotott törvényt a tájékoztatási monopóliumok megakadályozásáról, elutasítja.

Indokolás

I.

1. Az indítványozók az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. § e) pontja és 21. § (4) bekezdése alapján mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatára terjesztettek elő kérelmet. Indítványukban előadták, hogy az Alkotmány 61. § (4) bekezdése több irányú felhatalmazást tartalmaz ún. kétharmados törvény megalkotására, így - álláspontjuk szerint - a tájékoztatási monopóliumok megakadályozásának törvényi szabályozását is kötelezővé teszi. E törvény létrejöttének - az indítványozók szerinti - elmaradása alkotmányellenes helyzetet eredményez. Kifejtették, hogy a rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény csak a szűken vett tulajdonosi korlátozásokat sorolja fel az elektronikus médiumok területén, de a tájékoztatási monopóliumok megakadályozására nem tartalmaz rendelkezéseket. Az indítványozók szerint az elektronikus média piacán (a nézettségi adatok alapján) megfigyelhető a piaci részesedés koncentrációja, az írott sajtó területén pedig - véleményük alapján - nem érvényesül a kiegyensúlyozottság, amit a különböző beállítottságú lapok eladott példányszámai tükröznek. „Mindezek a közvélemény torz alakulásának veszélyeit hozzák létre, és a rendszerváltás óta létrejött pluralista politikai demokrácia működését állandó feszültségnek teszik ki.” Az indítványozók a fenti indokok alapján mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását

kezdeményezték, mert az Országgyűlés az Alkotmány 61. § (4) bekezdésébe foglalt szabály ellenére nem alkotott törvényt a tájékoztatási monopóliumok megakadályozására, s egyúttal kérték, hogy az Alkotmánybíróság szólítsa fel az Országgyűlést alkotmányos feladata teljesítésére.

2. Az Alkotmánynak a véleménynyilvánítási szabadságra vonatkozó rendelkezései a következők:

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

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

(3) A közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvény, valamint a sajtószabadságról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

(4) A közszolgálati rádió, televízió és hírügynökség felügyeletéről, valamint vezetőinek kinevezéséről, továbbá a kereskedelmi rádió és televízió engedélyezéséről, illetőleg a tájékoztatási monopóliumok megakadályozásáról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”

II.

1. Az Alkotmánybíróságnak a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatára irányuló hatáskörét az Abtv. és az ezen alapuló ítélkezési gyakorlat határozzák meg. Az Abtv. 49. §-a szerint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására akkor kerülhet sor, ha a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta, és ezzel alkotmányellenességet idézett elő. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapít meg akkor is, ha valamely alapjog érvényesüléséhez szükséges jogszabályi garanciák hiányoznak [37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 227, 232.]. Az Alkotmánybíróság ezen felül állandóan követett gyakorlata szerint mulasztásban megnyilvánuló alkotmánysértést nemcsak akkor állapít meg, ha az adott tárgykörre vonatkozóan semmilyen szabály nincs [35/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 204, 205.], hanem akkor is, ha 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.]. A jogszabályi felhatalmazásból eredő jogalkotói feladat elmulasztása nyilvánvalóan vonatkozik az Alkotmányban szereplő felhatalmazás alapján fennálló jogalkotói feladat teljesítésére is. [Lásd pl. 35/1992. (VI. 10.) AB határozatot, ABH 1992, 204.]

Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 61. § (4) bekezdésébe foglalt – jelen ügy tárgyát is képező – felhatalmazásra tekintettel már több határozatában vizsgálta a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet, az alábbiak szerint:

A 37/1992. (VI. 10.) AB határozat (a továbbiakban: Abh.1.) értelmében: „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.” (ABH 1992, 227.) Ez a határozat egyben megállapította a Magyar Rádió és a Magyar Televízió felügyeletéről rendelkező 1047/1974. (IX. 18.) MT határozat 6. pontja alkotmányellenességét, a megsemmisítés időpontjának meghatározására irányuló eljárást – szintén – 1992. november 30-ig felfüggesztette. Az Abh.-ban megadott határidő eredménytelenül telt el. Az Alkotmánybíróság a 17/1993. (III. 19.) AB határozatában ezért a következőket mondta ki: „A 1047/1974. (IX. 18.) MT határozat 6. pontja – amelynek alkotmányellenességét az Alkotmánybíróság 37/1992. (VI. 10.) AB határozatával megállapította – azon a napon veszti hatályát, amelyen hatályba lép a közszolgálati rádió és televízió felügyeletéről szóló, az a törvény, amellyel az Országgyűlés az Alkotmány 61. § (4) bekezdésében meghatározott jogalkotói feladatát teljesíti, s ezzel a mulasztásával okozott alkotmányellenes helyzetet megszünteti.”

Az Alkotmány 61. § (4) bekezdéséből eredő mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapított meg továbbá a 61/1995. (X. 6.) AB határozat is (a továbbiakban: Abh.2.). E szerint: „Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Országgyűlés elmulasztotta az Alkotmány 61. §-a (4) bekezdésében foglalt, a közszolgálati hírügynökség felügyeletéről, valamint vezetője kinevezéséről szóló törvény megalkotására vonatkozó jogalkotói feladatát. Ezért az Alkotmánybíróság felhívja az Országgyűlést, hogy e törvényt 1996. június 30-ig alkossa meg.” (ABH 1995. 317.) Az Abh.2.-ben az Alkotmánybíróság az Alkotmány 61. § (4) bekezdésébe található felhatalmazást értékelve rámutatott: „Az Alkotmány 61. § (4) bekezdésében foglalt közszolgálati hírügynökség kapcsán – éppen a polgárok tájékozódáshoz való jogának érvényesítése érdekében – a törvényhozó köteles olyan törvényt alkotni, amely anyagi, eljárási, valamint szervezeti rendelkezésekkel biztosítja a teljes körű, kiegyensúlyozott arányú és valószínű tájékoztatást. Az a körülmény, hogy ez az alkotmányi rendelkezés együtt említi a közszolgálati rádió, televízió és hírügynökség ’kétharmados’ törvényi szabályozásának követelményét, nem jelenti szükségképpen azt, hogy a hírügynökségekről kizárólag a rádióról és a televízióról szóló törvény keretében kell rendelkeznie a törvényalkotónak. Természetesen az önálló hírügynökségi törvény léte sem alkotmányos követelmény.” (ABH 1995, 317, 319.)

A fenti alkotmánybírósági határozatokat követően az Országgyűlés megalkotta a rádiózásról és a televíziózásról szóló 1996. évi I. törvényt, illetve a nemzeti hírügynökségről szóló 1996. évi CXXVII. törvényt.

2. Az Abh.1. és az Abh.2. alapján – mivel mindkét határozat az Alkotmány 61. § (4) bekezdéséből eredő mulasztást vizsgált – az Alkotmánybíróságnak elsőként abban kellett állást foglalnia, hogy az indítványozó által felvetett, az Alkotmány 61. § (4) bekezdéséből fakadó mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló kérelem az alkotmánybírósági eljárásban „ítélt dolognak” minősül-e? Az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (a továbbiakban: Ügyrend) 31. § c) pontja határozza meg a res iudicata fogalmát az alkotmánybírósági eljárásban. E szerint az Alkotmánybíróság az eljárást megszünteti, ha „az indítvány az Alkotmánybíróság által érdemben már elbírált jogszabállyal azonos jogszabály (jogszabályi rendelkezés) felülvizsgálatára

irányul, és az indítványozó az alkotmánynak ugyanarra a §-ára, illetőleg alkotmányos elvére (értékére) - ezen belül - azonos alkotmányos összefüggésre hivatkozva kéri az alkotmánysértést megállapítani ('ítélt dolog')". (ABK 2009, január 3, 9.)

Az Alkotmánybíróság megítélése szerint jelen ügyben nem állnak fenn az „ítélt dolog” Ügyrend 31. § c) pontjába előírt feltételei. Az Abh.1.-ben és az Abh.2.-ben - a fent idézettek szerint - az Alkotmánybíróság egyértelművé tette, hogy az Alkotmány 61. § (4) bekezdéséből eredő törvényhozói kötelezettségnek az Országgyűlés többféleképpen tehet eleget; ezen alkotmányi felhatalmazás ugyan úgy vonatkozhat több törvény megalkotására, mint egy - az Alkotmány felhatalmazásában szereplő valamennyi tárgyat magában foglaló - törvényre is. Jelen ügyben az indítványozók azt kéri megállapítani, hogy alkotmányellenes helyzet keletkezett, mert az Alkotmány 61. § (4) bekezdésében szövegszerűen is megtalálható „tájékoztatási monopóliumok megakadályozásáról” nem született törvény. Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 61. § (4) bekezdésével összefüggésben kifejezetten ezt az alkotmányossági problémát még nem vizsgálta, ezért az „azonos alkotmányos összefüggés” - mint az ítélt dolog Ügyrendi feltétele - az Abh.1. és az Abh.2. alapján nem áll fenn. Minderre tekintettel az Alkotmánybíróság érdemi vizsgálatot folytatott.

III.

Az Alkotmány 61. § (4) bekezdését az Alkotmány módosításáról szóló 1990. évi XL. törvény iktatta az Alkotmány szövegébe. Az Alkotmány 61. § (4) bekezdése alapján a tájékoztatási monopóliumok kialakulásának megakadályozása nemcsak külön törvény megalkotására irányuló alkotmányi rendelkezés, hanem egyben tartalmi szabály is. Ha az Alkotmányban szövegszerűen nem szerepelne, akkor is levezethető lenne a véleménynyilvánítás és sajtószabadság alkotmányos tételeiből. A médiapluralizmus ugyanis bizonyos kommunikációs alapjogok érvényesülésének feltétele. Az alkotmánymódosítástól napjainkig az Alkotmány 61. § (4) bekezdésében szereplő „tájékoztatási monopólium”, mint fogalom jelentése azonban változáson ment át. A szabály eredetileg az egykori állami rádió-és televízió csatornák monopóliumának megtörésére szolgált. Az Alkotmány 61. § (4) bekezdésének szövegszerű értelmezésből azonban következik, hogy a közszolgálati mellett a kereskedelmi rádiózás és televíziózásra is utal. Megállapítható továbbá, hogy a tájékoztatási monopóliumok megakadályozásának alkotmányi kötelezettsége egyaránt vonatkozik az írott és az elektronikus médiára.

A tájékoztatási monopóliumok megakadályozásának célja a közvélemény kizárólagos befolyásolásának az elkerülése, az egyoldalú tájékoztatás megakadályozása. A tájékoztatási monopólium nemcsak tulajdoni monopóliumként jelenhet meg, hanem ettől függetlenül vélemény-monopóliumként is. A szabályozásnak olyannak kell lennie, hogy valamennyi típusú monopóliumhelyzet kialakulását meg tudja akadályozni. Ezért nem elégségesek pusztán a versenyjogi szabályok. Tájékoztatáskoncentráció kialakulhat plurális tulajdoni szerkezeten is, pl: azonos hírforrásból állítják össze a különböző sajtótermékek híreit, azonos vállalkozást bíznak meg ilyen feladattal, vagy ha egy adott média piaci részesedése túlnyomó többségű másokhoz képest.

Az Alkotmánybíróság az 1/2007. (I. 18.) AB határozatában - többek között - rámutatott: „A tájékoztatási monopóliumok létrejöttének megakadályozása alkotmányos cél. [Alkotmány 61. §

(4) bekezdés] A tájékoztatási monopóliumok a műsorszolgáltatási technológia rohamos fejlődését követően elsősorban a véleménymonopóliumok kialakulásának veszélyét jelentik, ezért legitim célként fogadja el az Alkotmánybíróság a véleménypluralizmus fenntartását. E cél elérése érdekében korlátozza a kiegyensúlyozottság követelménye a műsorszolgáltató szerkesztési szabadságát. Általánosan elfogadott, hogy a rádiós és televíziós műsorszolgáltatás véleményformáló hatása és a mozgóképek, hangok, élő tudósítások meggyőző ereje sokszorosa az egyéb információs társadalmi szolgáltatások gondolkodásra ható erejének. Az elektronikus média esetében ezért indokolt speciális, a sokoldalú tájékoztatásra vonatkozó előírások meghozatala, amelynek célja az, hogy a politikai közösség tagjai közérdekű kérdésekben a releváns vélemények ismeretében alakíthassák ki álláspontjukat.” (ABH 2007. 45, 50-51.)

Mindezeket az elvárásokat tükrözi az Európa Tanácsnak a médiapluralizmus illetve a tájékoztatás kiegyensúlyozottsága tárgyában elfogadott több ajánlásából is [pl. a Miniszteri Bizottság 2006. szeptember 27-én elfogadott, a közszolgálati médiumok függetlenségéről szóló nyilatkozata; a médiapluralizmust elősegítő intézkedésekről szóló (99)1. sz. ajánlása; a közszolgálati műsorsugárzás függetlenségének biztosításáról szóló (96)10. sz. ajánlása; a digitális műsorszolgáltatáshoz történő demokratikus és társadalmi hozzájárulásról szóló (2003)9 sz. ajánlása stb.]. E dokumentumok nemcsak a tulajdonosi háttér szempontjából fogalmazzák meg a média-pluralizmus követelményét, hanem a tartalmi sokrétűség, a hírforrási háttér kiegyensúlyozottsága és általában véve a pártatlanság elvének a kiegyensúlyozottsággal való összekapcsolása is erőteljesen hangsúlyozódik. A határokat átlépő televíziózásról szóló európai egyezményt módosító, Strasbourgban, 1998. szeptember 9-én kelt Jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 2003. évi CIII. törvény 10/bis számú Média-pluralizmus címet viselő cikkében pedig kimondja: „Felek az Egyezmény alapját képező együttműködés és kölcsönös segítségnyújtás szellemében vállalják, hogy törekedni fognak annak elkerülésére, hogy a joghatóságuk alá tartozó műsorszolgáltatók, illetőleg bármely más jogi vagy természetes személy által közvetített vagy továbbközvetített műsorok veszélyeztessék a média-pluralizmust.”

Mindezekkel összhangban az Alkotmány 61. § (4) bekezdésében foglaltak értelemszerűen irányadók a magántulajdonosi koncentráció megakadályozására épp úgy, mint minden olyan más törekvésre, amely a tájékoztatási-pluralizmus (média-pluralizmus) alkotmányt sértő akadályaként jelenik meg. Az Alkotmány 61. § (4) bekezdése azt a feltételt támasztja, hogy az alkotmányi felhatalmazáson alapuló törvényhozás egészének kell biztosítani a tájékoztatási koncentráció megakadályozását, másként – a szubjektív jog oldaláról – fogalmazva: a tájékoztatáshoz való jog érvényesülését.

Az Alkotmány 61. §-át érintően számos törvény került megalkotásra. Így pl. a sajtóról szóló – többek között az 1990. évi XI. törvénnyel és az 1996. évi I. törvénnyel módosított – 1986. évi II. törvény, a rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény, a nemzeti hírügynökségről szóló 1996. évi CXXVII. törvény, a frekvenciaelosztással is kapcsolatos, az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény, vagy a fentebb már idézett, a határokat átlépő televíziózásról szóló európai egyezményt módosító, Strasbourgban, 1998. szeptember 9-én kelt Jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 2003. évi CIII.

törvény, s legutóbb a műsorterjesztés és a digitális átállás szabályairól szóló 2007. évi LXXXIV. törvény.

Az Alkotmánybíróságnak azt kellett vizsgálnia, hogy a hatályos jogban vannak-e tételes rendelkezések a tájékoztatási monopóliumok megakadályozására, illetve, hogy e szabályok koncepcionális kérdéseit [mint a minősített többség tárgyát, lásd: 4/1993. (II. 12.) AB határozat ABH 1993, 49. 95/B/2001. AB határozat, ABH 2003, 1327, 1333-1335.] az Alkotmány elvárásának megfelelően elfogadott törvény tartalmazza-e?

IV.

1. Az Országgyűlés az Alkotmány 61. § (4) bekezdésébe foglalt felhatalmazás alapján alkotta meg a rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvényt (a továbbiakban: Médiatörvény). Preambuluma szerint: „Az Országgyűlés a szabad és független rádiózás és televíziózás, a véleménynyilvánítás szabadsága, a tájékoztatás függetlensége, kiegyensúlyozottsága és tárgyilagossága, a tájékozódás szabadsága [...] továbbá a tájékoztatási monopóliumok kialakulásának megakadályozására, az Alkotmány 61. §-ával összhangban a következő törvényt alkotja:...”. A Médiatörvény – mint minősített többséggel elfogadott törvény – preambulumból tehát kiderül, hogy az Országgyűlés e törvényben vállalta: teljesíti az Alkotmány 61. § (4) bekezdésében foglalt felhatalmazásnak megfelelő jogalkotói feladatot a tájékoztatási monopóliumok kialakulásának megakadályozása terén is. A törvényjavaslathoz fűzött miniszteri indokolás – többek között – kiemeli, hogy a DJavaslat ... megakadályozza a tömegtájékoztatásban a tulajdoni és az ebből következő tájékoztatási monopóliumok kialakulását.” A Médiatörvény a véleménymonopólium és a tulajdonosi monopólium megakadályozására egyaránt tartalmaz rendelkezéseket az alábbiak szerint:

1.1. A Médiatörvény 4. § (1) bekezdése a műsorszolgáltatás alapelvei között kimondja, hogy „A közérdeklődésre számot tartó hazai és külföldi eseményekről, vitatott kérdésekről a tájékoztatásnak sokoldalúnak, tényszerűnek, időszerűnek, tárgyilagosságnak és kiegyensúlyozottnak kell lennie.” A (2) bekezdés pedig akként rendelkezik, hogy „a műsorszolgáltatásban közzétett műsorszámok összessége, illetőleg ezek bármely tartalom vagy műfaj szerinti csoportja nem állhat párt vagy politikai mozgalom, illetve ezek nézeteinek szolgálatában.” Szintén a 4. § szól a hírműsorokkal kapcsolatos – a tárgyilagosságot szolgáló – alapelvekről. A 4. § (3) bekezdés szerint „A műsorszolgáltató politikai tájékoztató és hírszolgáltató műsorszámaiban műsorvezetőként, hírolvasóként, tudósítóként rendszeresen közreműködő munkatársak – a munkavégzésükre irányuló jogviszonyuktól függetlenül – műsorszolgáltatójánál politikai hírhez véleményt, értékelő magyarázatot – kivéve a hírmagyarázatot – nem fűzhetnek.” A 4. § (4) bekezdés pedig kimondja, hogy „A műsorban közzétett hírekhez fűzött véleményt, értékelő magyarázatot e minőségének és szerzőjének megnevezésével, a hírektől megkülönböztetve kell közzétenni.”

A Médiatörvény a nyilvános rendezvény közvetítésével kapcsolatban is meghatároz – a tájékoztatási monopóliumok kialakulását célzó – rendelkezéseket. A 9/A. § (1) bekezdése értelmében: „Kizárólagos televíziós közvetítési jog nem gyakorolható olyan módon, hogy a hazai közönség meghatározó részét kizárja a társadalom számára nagy jelentőséggel bíró televíziós események figyelemmel kíséréséből.”

Az Alkotmánybíróság megítélése szerint, a fentieken túlmenően, az Alkotmány 61. § (4) bekezdésében foglalt tilalom érvényesülése összefüggésben áll a műsorszámok támogatásának törvényben szabályozott rendjével. A Médiatörvény 18. § (1) bekezdése szerint: „A műsorszám támogatóját a közzétételt közvetlenül megelőzően vagy azt követően meg kell nevezni.”. A 19. § (1) bekezdés a) pontja kimondja, hogy „Nem támogathat műsorszámot párt, politikai mozgalom,”, a 19. § (2) bekezdés pedig úgy rendelkezik, hogy „A támogató megnevezésében (feltüntetett nevében) párt neve, jelszava, emblémája nem szerepelhet.” Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a műsorszám támogatójának nyilvánosságra-hozatali kötelezettsége a transzparenciát szolgálja, amely – a fentebb kifejtettek szerint – a véleménymonopólium kialakulása elleni egyik garancia a plurális tulajdoni szerkező médiapiacra. A pártok kizárása a támogatók köréből a tájékoztatási monopóliumok kialakulásának tilalmát – egy másik aspektusból – a politikától való távolságtartáson keresztül érinti.

A Médiatörvény külön részben foglalkozik a közszolgálati műsorszolgáltatással. A 23. § többek között kimondja: „(2) A közszolgálati műsorszolgáltató és a közműsor-szolgáltató rendszeresen, átfogóan, elfogulatlanul, hitelesen és pontosan tájékoztat a közérdeklődésre számot tartó hazai és külföldi eseményekről, a vételkörzetében élők életét jelentősen befolyásoló eseményekről, összefüggésekről, vitatott kérdésekről, az eseményekről alkotott jellemző véleményekről, az eltérő véleményeket is beleértve. [...] (3) A közszolgálati műsorszolgáltató és a közműsor-szolgáltató biztosítja a műsorszámok és a nézetek sokszínűségének, a kisebbségi álláspontoknak a megjelenítését, a műsorszámok változatosságával gondoskodik a nézők széles köre, illetve minél több csoportja érdeklődésének színvonalas kielégítéséről.” A Médiatörvény 29. §-30. §-ai rendelkeznek a közszolgálati műsorszolgáltatási szabályzat (és műsorszolgáltatási szabályzat) kötelező tartalmáról. Ennek keretében a 29. § (2) bekezdés kimondja: „A közszolgálati műsorszolgáltatási szabályzatban, illetve a műsorszolgáltatási szabályzatban szabályozni kell:

- a) a pártoktól, politikai mozgalmaktól való függetlenség biztosítását,
- b) a hírek, időszervi politikai műsorok sokoldalúságának, tárgyilagosságának és kiegyensúlyozottságának, a vitatott kérdések ismertetésének, a vélemények, nézetek sokféleségének bemutatására vonatkozó elveket,...

A Médiatörvény fent bemutatott rendelkezéseivel, illetve a tájékoztatási monopóliumok megakadályozásának alkotmányos kötelezettségével összefüggésbe hozhatók az Abh.1.-nek a médiaszabályozás alapelveit illetően tett megállapításai. Az Alkotmánybíróság szerint: „A [...] 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, valóság-hű 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

egyenként 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 éppen úgy 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 bemutatására, 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.” (ABH 1992, 227, 231.) Az Alkotmánybíróság az 1/2007. (I. 18.) AB határozatában – az Abh.1. meghozatala óta eltelt tizenöt évet is figyelembe véve – megállapította: „Az Alkotmánybíróság jelen ügyben megállapította, hogy az országos közszolgálati rádió és televízió monopolhelyzete az 1992-ben hozott határozat óta megszűnt. A földfelszíni frekvencián történő műsorszórás mellett létezik többek között a műholdas és kábeles műsorszolgáltatás, és új lehetőségeket kínál a távközlési technológia gyors fejlődése. A külső pluralizmus a rádió és a televízió programok teljes kínálatát figyelembe véve, a sokszereplős piac létrejöttével megvalósult. Ez a sokszínű műsorkínálat azonban önmagában nem teszi szükségtelemmé a kiegyensúlyozottsági követelmény (belső pluralizmus) előírását.” (ABH 2007, 45, 52.). Mindezt összefoglalva a 71/2009. (VI. 30.) AB határozat rámutatott: „Az Alkotmány 61. § (2) bekezdésében biztosított sajtószabadság és az Alkotmány 61. § (4) bekezdésébe foglalt, a tájékoztatási monopóliumok létrejöttének megakadályozására vonatkozó alkotmányos cél ugyanis a minél nyitottabb, sokszínűbb, és legalább elméletileg mindenki számára hozzáférhető médiapiac létrehozatalát és fenntartását igényli.” (ABK 2009, június, 765, 770.)

Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a Médiatörvény fentebb idézett rendelkezései – az alkotmánybírósági határozatok idézett megállapításaival összefüggésben – az elektronikus sajtó függetlenségének a garantálását kívánják biztosítani. A pártoktól és a politikai mozgalmaktól való függetlenség, illetve a plurális, tárgyilagos, kiegyensúlyozott, és hozzáférhető tájékoztatás követelményének több aspektusból való rögzítése, a tájékoztatási monopóliumok megakadályozása alkotmányi feladatának megvalósítását is szolgálja.

1.2. Az Alkotmánybíróság ezt követően a Médiatörvényben szabályozott szervezeti megoldásokat tekintette át. A Médiatörvény III. fejezete szabályozza az Országos Rádió és Televízió Testület (a továbbiakban: ORTT) feladatait, működését, ennek keretében megjelenik a Tájékoztatási monopóliumok megakadályozásának feladata is. A Médiatörvény 31. § (1) bekezdése kimondja: „Az Országos Rádió és Televízió Testület védi és előmozdítja a szólásszabadságot a műsorszolgáltatók piacra lépésének elősegítésével, a tájékoztatási monopóliumok lebontásával és újak létrejöttének megakadályozásával, a műsorszolgáltatók függetlenségének védelmével; figyelemmel kíséri a sajtószabadság alkotmányos elveinek érvényesülését, erről tájékoztatást ad az Országgyűlésnek.”

Az ORTT tevékenységéről köteles minden évben beszámolni az Országgyűlésnek. E beszámolóban – a Médiatörvény 43. §-a értelmében – az ORTT-nek mindenképpen értékelnie kell a tájékoztatási monopóliumok megakadályozása szempontjából fontos

tárgyakat, így „a véleményszabadság, a tájékoztatás kiegyensúlyozottságának helyzetét; a műsorszolgáltatók és az azokhoz kapcsolódó napilapok, hetilapok, lapterjesztők, műsorelosztók tulajdoni helyzetének alakulását; a műsorszolgáltatási szükségletek kielégítésére szolgáló frekvenciagazdálkodás helyzetét; a műsorszolgáltatás gazdasági helyzetét, pénzügyi feltételeinek alakulását.” A szervezeti megoldások körében az ORTT mellett – az Alkotmány 61. § (4) bekezdésében foglaltak szempontjából – jelentősége van a Médiatörvényben létrehozott Panaszbizottságnak, amelynek egyik feladata a kiegyensúlyozott tájékoztatás követelményének megsértéséből adódó panaszok elbírálása [47. § (1) bekezdés].

Az Alkotmánybíróság a fent kifejtettek (indokolás IV. 1.1. és 1.2. pontok) alapján megállapította, hogy az Alkotmány 61. § (4) bekezdéséből kényszerítően következő, a vélemény-monopólium megakadályozására vonatkozó követelményeknek a Médiatörvény eleget tesz.

1.3. Az Alkotmánybíróság végül a Médiatörvénynek a tulajdonosi monopólium kialakulásának akadályát képező szabályait tekintette át.

A Médiatörvény értelmező rendelkezései meghatározzák a befolyásoló részesedés fogalmát. (A 2. § 3. pontja szerint befolyásoló részesedés az olyan tulajdon egy vállalkozásban, amely összességében a vagyoni vagy a szavazati jogok huszonöt százalékát meghaladó mértékű befolyást biztosít, illetve az olyan helyzet, amely a vállalkozásban bármilyen módon jelentős befolyást tesz lehetővé.) A Médiatörvény további rendelkezései a tulajdonosi – s ebből következő tájékoztatási – monopóliumok létrejöttének megakadályozására több elemű szabályrendszert tartalmaz. Az ún. horizontális tulajdoni korlátozás szabályát fogalmazza meg a törvény 86. § (5) bekezdése akkor, amikor kimondja, hogy aki szerződés vagy bejelentés alapján műsorszolgáltatásra jogosult, az egyidejűleg legfeljebb egy országos műsorszolgáltatás, vagy két körzeti és négy helyi műsorszolgáltatás, vagy tizenkét helyi műsorszolgáltatás végzésére rendelkezhet jogosultsággal.

A Médiatörvény VIII. fejezete „a tulajdonra vonatkozó szabályok” cím alatt a tulajdoni koncentráció ellen fogalmaz meg további rendelkezéseket. A törvényjavaslathoz fűzött indokolás a VIII. fejezetet illően kiemeli, hogy az objektív és sokoldalú tájékoztatás lehetőségének az érvényesülése érdekében a törvény:

„- korlátozza a külföldi tulajdonos által megszerezhető tulajdonrész nagyságát az országos műsorszolgáltatóban,

- országos televízió esetén kizárja az egyszemélyi tulajdonlást,

- az elektronikus és a nyomtatott sajtó kereszttulajdonlása révén létrejövő vélemény-monopóliumok kialakulásának megakadályozása céljából korlátokat állít fel.”

A Médiatörvény ennek keretében – a 123. §-ban – szól a műsorelosztókkal kapcsolatos vertikális korlátozásról, amelynek lényege, hogy az országos műsorszolgáltató semmilyen műsorszolgáltatást vagy műsorelosztást végző vállalkozásban nem szerezhethet részesedést. A Médiatörvény 124. §-a a körzeti és helyi műsorszolgáltatók tulajdonosi korlátozására, míg a 125. § (1) bekezdés a sajtótermékek közötti kereszttulajdonlás korlátozására fogalmaz meg rendelkezéseket. Ez utóbbi szerint országos napilapban befolyásoló részesedés kizárja az országos műsorszolgáltatóban, műsorelosztóban szerezhető befolyásoló részesedést és fordítva. Tehát itt a különböző médiák „összekapcsolásának” a tilalmával állunk szembe.

A Médiatörvény fenti szabályai - mint ahogy a törvényjavaslat indokolása is megerősíti - a tulajdonosi koncentráció ellen megfogalmazott rendelkezések, s mint ilyenek összefüggésben vannak az Alkotmány 61. § (4) bekezdésével: annak mintegy végrehajtásaként a tájékoztatási monopóliumok kialakulásának meggátolása érdekében fogalmaznak meg tulajdoni korlátozásokat.

2. Az indítványozó az írott sajtó vonatkozásában is vizsgálni kérte a tájékoztatási monopóliumok megakadályozásának törvényhozói kötelezettsége teljesítését. Az Alkotmánybíróság e határozatában kifejtette, hogy az Alkotmány 61. § (4) bekezdésébe foglalt rendelkezés tartalmi szabály is egyben, amelynek a jogrendszer egészét érintően érvényesülni kell, illetve ugyan itt utalt az Alkotmánybíróság arra is, hogy az Országgyűlés e feladatát több törvény megalkotásával is teljesítheti. Az írott sajtót érintően alapvetően a sajtóról szóló - többször módosított - 1986. évi II. törvény (a továbbiakban: Sajtótörvény) rendelkezései az irányadóak. Az Abh.1. a sajtó vonatkozásában kiemelte: „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 cenzúra 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.” (ABH 1992, 227, 229-230.) A Sajtótörvény keretjellegű szabályai a sajtószabadság érvényesülésének garanciáit ölelik fel [pl. a 12. § (1) bekezdés első mondatában rögzíti, hogy mindenkinek jogában áll sajtóterméket előállítani és nyilvánosan közölni ...], e garanciák - az írott sajtó tekintetében - a tájékoztatási monopóliumok kialakulása megakadályozását is szolgálják. A Sajtótörvény (a módosításokkal együtt) az Alkotmány 61. § (3) bekezdés alapján a Médiatörvényhez hasonlóan szintén minősített többséget igényel, ezáltal értelemszerűen teljesülnie kell az Alkotmány 61. § (4) bekezdésében megfogalmazott - a tájékoztatási monopóliumok létrejöttének megakadályozásához előírt - minősített többség követelményének is. A hatályos törvényi szabályozásnak nincs olyan alkotmányértő hiányossága, amely szükségképpen a tájékoztatás kiegyensúlyozatlanságát eredményezi.

3. Az Alkotmánybíróság a fentiekben részletesen kifejtett indokok alapján elutasította az annak megállapítására irányuló indítványt, amely szerint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség áll fenn, mert az Országgyűlés az Alkotmány 61. § (4) bekezdésben foglaltak alapján nem alkotott törvényt (külön törvényt) a tájékoztatási monopóliumok megakadályozásáról.

3.1. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy jelen határozatában csupán azt döntötte el, hogy nem keletkezett az Alkotmány 61. § (4) bekezdését sértő szabályozási hiány a tájékoztatási monopóliumok megakadályozásának törvényhozói feladata tekintetében. Abból azonban, hogy alkotmányértést eredményező szabályozási hiány nem áll fenn, még nem következik, hogy a törvényhozó ne lenne köteles azon munkálkodni, hogy a szabályozás korszerű legyen, igazodjon a médiapiac átalakulásához, a technikai fejlődésből adódó változásokhoz s mindazon más körülményekhez, amelyek kihatnak az írott és elektronikus sajtó működésére is. Az Alkotmánybíróság nem

vizsgálta - mivel erre hatásköre nincs - a törvényi szabályok, így a Médiatörvény korszerűségét, az európai normákkal való összhangjának jelenlegi állását, továbbá a törvénynek a határozatban ismertetett rendelkezései (tartalmi) alkotmányossági vizsgálatát sem végezte el. A mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatára irányuló alkotmánybírói hatáskör arra terjed ki, hogy megállapítható-e alkotmány sértést eredményező szabályozási hiány; az erre vonatkozó indítvány elutasítása azonban nem ítélet a szabályok, illetve a szabályösszesség alkotmányosságát illetően. Mint minden kihirdetett törvény, így az Alkotmány felhatalmazása alapján alkotott törvények tételes rendelkezései alkotmányellenességét is az Alkotmánybírói utólagos normakontroll hatáskörben tudja vizsgálni.

Az Alkotmánybírói megjegyzi továbbá, hogy az elektronikus, és az írott médiát érintő változások kihatnak a tájékoztatási monopóliumokkal kapcsolatos szabályokra is. Korábban - az elektronikus média kapcsán - a tájékoztatási monopóliumok megakadályozásának kötelezettsége a frekvenciák szűkösségéből, mint tényből indult ki, a szabályozásnak az ebből fakadó monopóliumhelyzetek korlátozására kellett a hangsúlyt helyezni. Mára más tendencia is érvényesül: A digitális televíziózás/rádiózás megjelenésével megsokszorozódhatnak a csatornák (ezért kevésbé kell számolni a frekvenciák szűkösségével), a műsorok elérhetőségére (nézettség/hallgathatóság) számos új technikai lehetőség kínálkozik. A most kibontakozó internetes televíziózás szintén újabb és újabb lehetőségeket biztosít a tájékoztatás pluralizmusát érintően. A változások érintik a korábbi doktrínákat: pl. az írott sajtó interneten történő megjelenése relatívvá teszi az eladott példányszámot, mint mutatót. Ezért megállapítható, hogy a tájékoztatási monopóliumok kialakulásának megakadályozására nem lehet statikus, mindenkorra érvényes szabályozást létrehozni. A tudományos-technikai fejlődést a szabályozásnak folyamatosan követni kell, s csak egy adott időpontban meglévő helyzethez képest lehet megválaszolni, hogy a szabályozás alkalmas kerete-e a médiapluralizmus megvalósulásának. Az Alkotmánybírói e döntés meghozatalakor úgy ítélte meg, hogy az Alkotmányt sértő médiakoncentráció veszélyét a jelenlegi szabályok, megfelelő alkalmazással, ki tudják küszöbölni.

3.2. Az Alkotmánybírói a 45/2000. (XII. 8.) AB határozatában döntött arról, hogy kell-e átfogó törvényt alkotni a diszkrimináció tilalmáról. Az Alkotmánybírói e döntésben nem állapított meg mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet, viszont kiemelte, hogy a törvényhozásnak nemcsak lehetősége, de feladata is további szabályok megalkotása a társadalmi egyenlőség megteremtése érdekében. A határozat szerint: „Az indítvány elutasításából azonban olyan következtetés nem vonható le, hogy a jelenlegi szabályozással az Alkotmány diszkriminációt tiltó rendelkezéseinek valóra váltásához szükséges törvényhozási lehetőségek kimerültek volna. Annak eldöntése viszont, hogy a társadalmi egyenlőség megteremtésének, valamint a hátrányos megkülönböztetés egyenlő esélyek megteremtése útján való megelőzésének érdekében, illetőleg az ellene történő fellépés lehetőségeinek biztosítására milyen további eszközök igénybevétele és a szabályozás milyen módja kívánatos, a törvényhozó feladata.” (ABH 2000, 344, 351.)

Hasonlóan járt el az Alkotmánybírói jelen ügyben is. Elutasította ugyan a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt,

viszont nem zárta ki, hogy a törvényhozás az elektronikus és az írott sajtót is érintően további rendelkezéseket alkosson, a meglévő szabályokat korszerűsítse, vagy éppen a kiegyensúlyozott tájékoztatásra is kiható további törvényi garanciákat fogalmazzon meg akár a tájékoztatási monopóliumok megakadályozásáról külön törvényben. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 1. § e pontján alapuló hatáskörében csupán azt döntötte el, hogy az Alkotmány 61. § (4) bekezdésében foglalt felhatalmazásnak a törvényhozó a minősített törvényalkotás szabályai szerint eleget tett.

Dr. Paczolay Péter
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Balogh Elemér
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András
alkotmánybíró

Dr. Holló András
előadó alkotmánybíró

Dr. Kiss László
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter
alkotmánybíró

Dr. Lenkovics Barnabás
alkotmánybíró

Dr. Lévy Miklós
alkotmánybíró

Dr. Trócsányi László
alkotmánybíró