

Ügyszám: **738/B/1997**
Első irat érkezett:
Az ügy tárgya:
Előadó **Harmathy Attila Dr.**
alkotmánybíró:
Támadott jogi aktus:

Határozat száma: **738/B/1997. AB határozat**

ABH oldalszáma: **2005/734**

Kelte: **Budapest, 2005.02.01**

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN !

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

határozatot:

Az Alkotmánybíróság a nemzeti hírügynökségről szóló 1996. évi CXXVII. törvény 6. § (7) bekezdése és 30. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

Indokolás

I.

Az indítványozók közös beadványukban azt kérték, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a nemzeti hírügynökségről szóló 1996. évi CXXVII. törvény (a továbbiakban: Nht.) 6. §-a (7) bekezdésének, továbbá 30. §-a (1) bekezdésének alkotmányellenességét és semmisítse meg azt. A kérelem indokaként az indítványozók arra hivatkoztak, hogy a támadott szabályok ellentétesek az Alkotmánybíróság 61/1995. (X. 6.) AB határozatában (ABH 1995, 317. - a továbbiakban: Abh.) foglaltakkal. Az indítvány nem jelölte meg kifejezetten azt, hogy a támadott jogszabály az Alkotmány melyik rendelkezésével ellentétes, de az indokolás alapján megállapítható, hogy az Alkotmány 61. §-ának (1) és (2) bekezdéséről van szó. Az alkotmányellenesség az indítványozók álláspontja szerint egyrészt azért áll fenn, mert a Magyar Távirati Iroda Részvénytársaság (a továbbiakban: MTI) elnöki tisztségére kiírt pályázatra beérkezett pályázati kérelmek közül az Nht. 6. §-ának (7) bekezdése alapján a miniszterelnök választja ki azt, akit a köztársasági elnöknek kinevezésre javasol és ez a döntés - a miniszterelnök javaslata alapján kinevezett elnök közvetítésével - a tájékoztatási tevékenység tartalmának befolyásolására alkalmas. Másrészt a Kormány által gyakorolt befolyásolásra ad lehetőséget az indítványozók szerint az Nht. 30. §-ának (1) bekezdése azáltal, hogy nem határozza meg az MTI-nek a központi költségvetés terhére nyújtandó támogatás mértékét.

II.

Az indítvány elbírálásánál alapul vett jogszabályok a következők:

1. Az Alkotmány rendelkezései:

„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.

...

(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.”

2. Az Nht. rendelkezései:

„5. § A részvénytársaság ügyvezetését az elnök látja el. A részvénytársaságnál igazgatóság nem működik, az elnök gyakorolja mindazon hatásköröket, amelyeket a Gt. a részvénytársaság igazgatóságának hatáskörébe utal.”

„6. § (1) A köztársasági elnök a miniszterelnök javaslatára kinevezi és felmenti a részvénytársaság elnökét.

...

(3) A részvénytársaság elnökévé az a büntetlen előéletű, felsőfokú végzettségű magyar állampolgár nevezhető ki, aki legalább öt év szakmai gyakorlattal rendelkezik. Szakmai gyakorlatnak tekintendő a tájékoztatási, továbbá az ezzel összefüggő műszaki, jogi, igazgatási, gazdasági, kulturális, tudományos és közvélemény-kutatási tevékenység.

(4) Nem nevezhető ki a részvénytársaság elnökévé, aki a kinevezést megelőző két évben köztársasági elnök, miniszterelnök, a Kormány tagja, politikai államtitkár, országgyűlési képviselő, főpolgármester, polgármester, politikai párt országos vagy területi szervezetének tisztségviselője volt.

(5) Az elnöki tisztséget pályázat útján kell betölteni.

(6) A részvénytársaság Tulajdonosi Tanácsadó Testülete (a továbbiakban: TTT) (17. §) köteles a pályázati hirdetményt legkésőbb az előző elnök megbízási időtartamának leteltét megelőző százhuszadik napig közzétenni a Művelődési Közlönyben és egy országos napilapban.

(7) A TTT a pályázati határidő leteltétől számított harminc napon belül a pályázatokat elbírálja, és az elnöki tisztségre jelölt személy (személyek) pályázatát előterjeszti a miniszterelnökhöz. A miniszterelnök a jelöltre (több jelölt esetén a jelöltek közül) tesz kinevezési javaslatot a köztársasági elnök részére.”

„17. § (1) A TTT a részvénytársaság javaslattevő, véleményező, tanácsadó és e törvényben meghatározott esetben döntést hozó szerve.

(2) A TTT tagjait az Országgyűlés választja a képviselők

több mint felének szavazatával, egyenként.

(3) A TTT tagjainak felét a kormánypárti, másik felét az ellenzéki képviselőcsoportok jelölik úgy, hogy minden képviselőcsoport legalább egy jelöltjét meg kell választani.

(4) A jelöltekre vonatkozó javaslatot a választásra irányuló eljárás megkezdését követő nyolc napon belül kell megtenni. A választást a jelöltállításától számított tizenöt napon belül meg kell tartani.

(5) Ha valamelyik képviselőcsoport a jelölésben nem vesz részt, az adott oldal másik (többi) képviselőcsoportja(i) jelölhetnek. A meg nem választott jelölt helyére új jelöltet kell állítani, és az új választást tizenöt napon belül meg kell tartani. Nem jelölhető újra az a személy, aki az előző választás során nem kapta meg az összes képviselő szavazatainak legalább tíz százalékát.

(6) Nem akadály a TTT megalakulásának, ha a kormánypárti vagy az ellenzéki oldal valamelyike nem állít jelöltet.

(7) A TTT-t négyévi időtartamra választják. Ha a TTT megbízatásának ideje alatt a kormánypárti és az ellenzéki képviselőcsoportok tekintetében változás következik be, ez a TTT tagjainak megbízatását nem érinti, új jelölés alapján azonban új tagokat kell választani a TTT megbízatásának hátralévő idejére. Ha az adott oldal képviselőcsoportjai nem tudnak közös jelölt(ek) állításában megállapodni, a jelölést sorsolással kell eldönteni."

„28. § A részvénytársaság közszolgálati feladatainak ellátása mellett, azok elősegítésére vállalkozhat. A részvénytársaság olyan vállalkozásban nem vehet részt, amelyben felelőssége meghaladja vagyoni hozzájárulásának mértékét."

„30. § (1) Az Országgyűlés a központi költségvetés „Országgyűlés” fejezetében a részvénytársaságot a 2. §-ban rögzített közszolgálati feladatok ellátásához szükséges mértékű céltámogatásban részesíti."

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmány 61. §-ának (1) bekezdése alapvető jogként mondja ki a véleménynyilvánítás szabadsága mellett a közérdekű adatok megismerésének és terjesztésének jogát. A közérdekű adatok megismerése jogának alkotmányos védelmével összefüggésben a 61. § (4) bekezdése a közszolgálati hírügynökség felügyeletét és vezetőinek kinevezését olyan jelentős kérdésnek minősíti, amelyről szóló törvény megalkotásához az országgyűlési képviselők kétharmadának egyetértését írja elő.

Az Alkotmánybíróság már 1991-ben kifejtette, hogy az államnak nemcsak az a kötelessége, hogy tartózkodik az alapvető jogok megsértésétől, hanem az is, hogy gondoskodik ezen jogok érvényesülésének feltételeiről [64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 297, 302.]. Ez az álláspont irányadó az Alkotmány 61. §-ának értelmezésénél is: az

Alkotmánynak ebből a rendelkezéséből az egyéni véleménynyilvánítási szabadság jogának érvényesülése mellett a demokratikus közvélemény kialakulása és fenntartása feltételeinek biztosítására vonatkozó állami kötelezettség is következik [30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 172.; 37/1992. VI. 19.) AB határozat, ABH 1992, 227, 229.].

A közérdekű adatok megismerésének jogával kapcsolatban az Abh. rámutatott arra, hogy az állam intézményvédelmi kötelessége a véleményformáláshoz szükséges információszerzés tekintetében is fennáll. Az Abh. alkotmányos követelményként fogalmazta meg a közszolgálati hírgyűnökség állami szervektől való függetlenségét, és ebből következően azt, hogy sem a törvényhozó, sem a végrehajtó hatalom nem juthat meghatározó befolyáshoz a hírszolgáltatás tartalmát befolyásolni képes szervezetben (ABH 1995, 317, 319).

2. Az Nht. 5. §-a alapján az MTI elnöke ellátja az MTI ügyvezetését, ellátja mindazokat a feladatokat, amelyek a jogszabályok szerint részvénytársaságoknál az igazgatóság hatáskörébe tartoznak. Az MTI elnökének kinevezése tehát a közszolgálati hírgyűnökség működése szempontjából fontos kérdés. Az Nht. 6. §-a a kinevezés feltételeit meghatározza. Az elnöki tisztségre azok pályázhatnak, akik eleget tesznek meghatározott szakmai követelményeknek; nem pályázhatnak viszont olyan személyek, akik jelentős politikai tevékenységet végeztek. A pályázati kérelmeket a TTT bírálja el és tesz javaslatot a miniszterelnöknek. A miniszterelnök a TTT javaslata alapján tehet előterjesztést a köztársasági elnöknek a kinevezésre.

A TTT összetétele megfelel a rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvényben szabályozott közalapítványi kuratóriumi elnökség összetételének. Az Alkotmánybíróság a 22/1999. (VI. 30.) AB határozatban foglalkozott e kuratóriumi elnökségek, valamint az Nht.-ben meghatározott TTT összetétele szabályozásának alkotmányosságával. A határozat szerint ezek a rendelkezések nem vezetnek a Kormány, vagy az ellenzék meghatározó szerepéhez, ezért nem áll fenn alkotmányellenesség (ABH 1999, 176, 198-199.).

A bírák választásával illetve kinevezésével kapcsolatban az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy a függetlenség biztosításának, az egyoldalú politikai befolyásolás semlegesítésének több módja van. Ilyen mód az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával történő megválasztás, de azonos eredményhez vezethet a Kormány vagy valamely tagja által a köztársasági elnöknek tett kinevezési javaslat is, ha a javaslat a bírák akaratát kifejező jelölés alapján készül [38/1993. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1993, 256, 262-264.].

Az Nht. 6. §-ának (1) bekezdése szerint a miniszterelnök tesz javaslatot az MTI elnökének kinevezésére, de ez a javaslat a 6. § (7) bekezdése szerint a TTT előterjesztésén alapul. A TTT összetételének az Nht. 17. §-ában található szabályozása az egyoldalú politikai befolyásolás kiszűrésére irányul. Ennek megfelelően több jelölt közül a miniszterelnök által történő választás sem járhat egyoldalú befolyásolással, ha e jelölteket a TTT előzetesen elfogadhatónak találta és így terjesztette a jelöltek pályázati anyagát a miniszterelnökhöz. A miniszterelnök részéről történő előterjesztés nem jelenti a javasolt személy automatikus

kinevezését. Az Alkotmánybíróság a 48/1991. (IX. 26.) AB határozatban kimondta, hogy a köztársasági elnök megtagadja a kinevezést, ha az ahhoz jogszabályban előírt feltételek nem teljesültek, vagy ha alapos okkal arra következtet, hogy a javaslat teljesítése az államszervezet demokratikus működését súlyosan zavarná (ABH 1991, 217, 219, 235.).

Az Abh. az MTI-re 1986-ban meghatározott szabályokat azért minősítette alkotmányellenesnek, mert az MTI-nek a Kormány felügyelete alá helyezése mellett nem tartalmazott olyan eljárási, anyagi vagy szervezeti garanciát, amely kizárta volna, hogy a Kormány felügyeleti jogával élve meghatározó tartalmi befolyást gyakoroljon a hírszolgáltatásra (ABH 1995, 317, 319.).

Az Nht. szerint az MTI nincs a Kormány felügyelete alatt, az MTI elnökének kinevezési szabályai pedig nem alapozzák meg az alkotmányellenességnek a Kormány meghatározó befolyásolási lehetősége miatt történő megállapítását.

A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság az Nht. 6. §-a (7) bekezdésének az Alkotmány 61. §-a (1) és (2) bekezdésével való ellentétessége miatt történő megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

3. Az indítvány szerint az Nht. 30. §-ának (1) bekezdése azért alkotmányellenes, mert a közszolgálati hírközlő szervezet befolyásolására ad lehetőséget a költségvetésből történő olyan támogatás, amelynek mértékét az Nht. nem határozza meg pontosan.

Az MTI az Nht. 3. §-ának (1) bekezdése szerint részvénytársaság. A gazdasági tevékenységet azonban a 28. §-ban meghatározott korlátok között végezheti: nem veszélyeztetheti vállalkozással a közszolgálati alapfeladat ellátását. A korlátozott mértékű vállalkozói tevékenység miatt fennáll viszont annak veszélye, hogy a bevételek nem fedezik a működés költségeit. Ezért mondja ki az Nht. 30. §-ának (1) bekezdése, hogy az MTI a központi költségvetés terhére céltámogatásban részesül.

Az Alkotmánybíróság a Magyar Rádió és a Magyar Televízió költségvetési juttatásának kérdését vizsgálva alkotmányellenesnek minősítette azt a szabályt, amely a közszolgálati műsorszolgáltató szervezetek költségvetési előirányzatát a Miniszterelnökség fejezetén belül helyezte el és a Kormány kijelölt tagjának előirányzat-módosítási jogot biztosított. Ez a szabály olyan időpontban született, amikor a két közszolgálati műsorszolgáltató a Kormány felügyelete alatt állott és függetlenségének semmilyen biztosítéka nem volt. A függetlenség garanciáinak hiánya miatt állapította meg az Alkotmánybíróság az alkotmányellenességet, nem azért, mert a költségvetési támogatás révén az Országgyűlés részéről történő befolyásolás lehetősége fennállt [47/1994. (X. 21.) AB határozat, ABH 1994, 281, 283-284.].

Az Alkotmánybíróság a 766/B/2002. AB határozatban hasonló kérdéssel foglalkozott, amikor a Magyar Rádió és a Magyar Televízió költségvetés terhére történő támogatásának szabályait vizsgálta. Ez a határozat is az olyan garanciális rendelkezések érvényesülését emelte ki, amelyek kizárják a közszolgáltatási műsorszolgáltatás tartalmának a költségvetési támogatás útján történő befolyásolása lehetőségét (ABK 2004. november 908.).

A közszolgálati hírközlő szervezet nem Kormánynak alárendelten működik, hanem attól független. Tevékenységének pénzügyi alapját vegyes finanszírozási rendszer biztosítja: részben saját vállalkozási bevételeiből, részben költségvetési támogatásból gazdálkodik. A költségvetési támogatást a központi költségvetés „Országgyűlés” fejezete tartalmazza, a Kormány nem rendelkezik annak felhasználásáról. A költségvetési támogatás mértéke pontos meghatározásának az indítványozók által kifogásolt hiánya önmagában nem teszi a szabályt alkotmányellenessé. A változó körülmények között sok évre előre nem lehet felmérni a támogatás szükséges mértékét. A közszolgálati hírügynökség függetlenségét pedig az a körülmény nem veszélyezteti, hogy az elnök tesz javaslatot a költségvetési támogatás összegére. Ezért nem állapítható meg, hogy az indítvány által támadott szabály sértene az Alkotmány 61. §-ának (1) és (2) bekezdését.

A fentiek alapján az Nht. 30. §-a (1) bekezdésének megsemmisítésére irányuló indítványt az Alkotmánybíróság elutasította.

Dr. Holló András
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Bagi István
alkotmánybíró

Dr. Bihari Mihály
alkotmánybíró

Dr. Erdei Árpád
alkotmánybíró

Dr. Harmathy Attila
előadó alkotmánybíró

Dr. Kiss László
alkotmánybíró

Dr. Kukorelli István
alkotmánybíró

Dr. Tersztyánszky Dr. Vasadi Éva
alkotmánybíró