

37/1992. (VI. 10.) AB határozat

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 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 JATnak, 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 ismételen 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 h.] 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 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. A tájékozódáshoz való jog, vagyis az információs szabadság 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 tájékozódási 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 “szűkösségével”, azaz a felhasználható frekvenciák (belátható időn belül) véges voltával. 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 valóságghú 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 valóságghú kifejezésre jutását, valamint a közérdeklődésre számot tartó eseményekről és tényekről való elfogulatlan tájékoztatást.

A szervezeti és jogi megoldások természetesen függenek attól, hogy milyen az adott országban a rádió és televízió struktúrája: az országos közszolgálati rádió és televízió mellett 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 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 teljesszerű, 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 nem juthasson a műsor tartalmát befolyásolni képes szervezetben meghatározó befolyáshoz; ahogy politikai pártok, azonos feladatra vagy ugyanazon érdek képviselőjére 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 bízta, hanem azért, mert semmilyen további anyagi, eljárási vagy szervezeti rendelkezést nem tartalmaz, amely kizárná annak lehetőségét, hogy e jogosítványokkal élve a

Kormány a műsorra -akár csak 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 kormánybefolyás elleni garanciák hiánya miatt alkotmányellenes. A helyzet a bárhonnan 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, mind pedig 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 s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
előadó alkotmánybíró

Dr. Ádám Antal s. k., *Dr. Herczegh Géza* s.
alkotmánybíró k.,
alkotmánybíró

Dr. Kilényi Géza s. k., *Dr. Lábady Tamás* s.
alkotmánybíró k.,
alkotmánybíró

Dr. Schmidt Péter s. k., *Dr. Szabó András* s. k.,
alkotmánybíró alkotmánybíró

Dr. Tersztyánszky *Dr. Vörös Imre* s. k.,
Ödön s. k., alkotmánybíró
alkotmánybíró

Dr. Zlinszky János s. k.,
alkotmánybíró

