

## 22/1999. (VI. 30.) AB határozat

### A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabályi rendelkezések és országgyűlési határozatok alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára, valamint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetésére irányuló indítványok tárgyában - *dr. Czúcz Ottó, dr. Holló András, dr. Kiss László, dr. Németh János és dr. Vörös Imre* alkotmánybírók különvéleményével - meghozta a következő

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja: a rádiózásról és a televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény 55. § (5) és (9) bekezdéseinek, továbbá a nemzeti hírugynökségről szóló 1996. évi CXXVII. törvény 17. § (3) és (7) bekezdéseinek alkalmazása körében - a kuratóriumok elnökségében, valamint a Magyar Távirati Iroda Rt. Tulajdonosi Tanácsadó Testületében a kormánypárti és ellenzéki képviselőcsoportok által jelölt tagok egyenlő arányának fenntartása során - alkotmányos követelmény, hogy nem vehetők számításba sem a kormánypárti, sem az ellenzéki oldalon azok az elnökségi, illetőleg testületi tagok, akiket olyan képviselőcsoport javaslatára választott az Országgyűlés, amely képviselőcsoport időközben megszűnt.

2. Az Alkotmánybíróság a rádiózásról és a televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény 55. § (5), (8) és (9) bekezdése összefüggésében, továbbá az 55. § egésze tekintetében előterjesztett, illetőleg a nemzeti hírugynökségről szóló 1996. évi CXXVII. törvény 17. § (3) és (7) bekezdése vonatkozásában benyújtott, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványokat elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság a rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény 55. §-ának (5), (8)-(9) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasítja.

4. Az Alkotmánybíróság a Magyar Távirati Iroda Rt. Tulajdonosi Tanácsadó Testülete tisztségviselőinek és tagjainak megválasztásáról szóló 76/1997. (VII. 18.) OGY határozat módosításáról és kiegészítéséről szóló 92/1998. (XII. 29.) OGY határozat, valamint a rádió és televízió testületek tisztségviselőinek és tagjainak megválasztásáról szóló 13/1996. (III. 1.) OGY határozat módosításáról és kiegészítéséről szóló 93/1998. (XII. 29.) OGY határozat alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

### INDOKOLÁS

#### I.

Az Alkotmánybírósághoz több indítvány érkezett a rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény (a továbbiakban: Mtv.) egyes rendelkezéseivel, továbbá a nemzeti hírugynökségről szóló 1996. évi CXXVII. törvény (a továbbiakban: MTItv.) meghatározott szabályaival összefüggésben, országgyűlési határozatok utólagos alkotmányossági vizsgálatával, illetőleg alkotmányellenes helyzetet eredményező jogalkotói mulasztással kapcsolatban. Az

Alkotmánybíróság az indítványokat - tartalmi összefüggésük folytán - egyesítette és azokat együttesen, egy eljárás keretében bírálta el.

1. Az egyik indítványozó az Mtv. 55. § (5) és (9) bekezdése összefüggésében, valamint az MTItv. 17. § (3) és (7) bekezdései vonatkozásában kérte a törvényhozó alkotmányellenességet eredményező mulasztásának a megállapítását és az Országgyűlés arra való felhívását, hogy jogalkotói feladatának tegyen eleget. Az indítványozó álláspontja szerint az alkotmányellenes helyzetet az idézte elő, hogy az Mtv., továbbá a MTItv. hiányos szabályai nem tartalmaznak rendelkezéseket arra vonatkozóan, hogy a médiakuratóriumokba, illetőleg a Magyar Távirati Iroda Rt. Tulajdonosi Tanácsadó Testületébe az Országgyűlés által választható tagok közül kormánypárti vagy ellenzéki képviselők közé kell-e számítani azokat a tagokat, akiket olyan képviselőcsoportok jelöltek, amelyek - az időközben lebonyolított új választások eredményeként - nincsenek már a parlamentben. Hivatkozott arra, hogy e törvényi rendelkezéseket az Országgyűlés többsége úgy értelmezte, hogy mind az 1998-as országgyűlési választásokon a parlamentbe került MIÉP-et, mind pedig az ugyanakkor onnan kiesett MDNP-t és KDNP-t ellenzéki pártnak minősítette. Ennek folytán, - hogy az arány a kormányzati oldal felé helyreálljon - négy-négy új kormánypárti jelöltet választott az Mtv. hatálya alá tartozó kuratóriumok elnökségébe, öt új kormánypárti jelöltet pedig az MTI Rt. testületébe.

Az indítványozó szerint a szabályozási hiányosságok sértik az Alkotmány 61. §-ának a szabad véleménynyilvánítás alapjogát biztosító rendelkezését, és ellentétesek azokkal az alkotmányossági követelményekkel is, amelyeket az Alkotmánybíróság a 37/1992. (VI. 10.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh.) a véleményszabadságnak a rádiózásban és televíziózásban történő biztosítása kapcsán megfogalmazott. Az Abh. ugyanis alkotmányos követelményként határozta meg annak kizárását, hogy a közszolgálati rádióban és televízióban akár az állam szervei, akár egyes társadalmi csoportok a műsorok tartalmára meghatározó befolyást gyakorolhassanak. Az Abh. azt is kimondta, hogy a parlament és az abban képviselt politikai pártok meghatározó tartalmi befolyása a rádióban és a televízióban éppúgy alkotmányellenes, mint a Kormányé. Márpedig - az indítványozó szerint - az Országgyűlés az Mtv. vonatkozó rendelkezéseinek téves értelmezésével olyan helyzetet teremtett, amelyben a kuratóriumok elnökségében a Kormányt támogató pártok, illetőleg a pártok összessége meghatározó tartalmi befolyásra tettek szert, ami ellentétes az Alkotmánnyal, mert az az Abh.-ban kifejtettek alapján alkotmányosan megengedhetetlen.

Utalt az indítványozó arra is, hogy a vonatkozó törvényi rendelkezések helyes értelmezése szerint a parlamentből az új választások során kiesett pártok jelöltjeit nem lehet sem kormánypárti, sem ellenzéki pártok képviselőinek tekinteni, hiszen a törvényi szabályozás alapján a kormánypárti és az ellenzéki képviselőcsoportok jogosultak jelölteket állítani, a parlamentből kiesett pártok viszont nyilvánvalóan nem rendelkeznek képviselőcsoporttal. Erre figyelemmel az indítványozó elsődlegesen azt kérte az Alkotmánybíróságtól: állapítsa meg, hogy a törvényhozó elmulasztotta jogalkotói feladatát, és ezzel az Alkotmány 61. §-ával ellentétes helyzetet idézett elő. Erre az esetre kérte azt is, hogy az Alkotmánybíróság határidő megjelölésével hívja fel az Országgyűlést törvényhozói feladatának teljesítésére. Alárendelt kérelmében pedig, ha az Alkotmánybíróság úgy ítélné meg, hogy a hivatkozott rendelkezéseknek lehetséges alkotmányos értelmezése, kérte hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a vonatkozó törvényi rendelkezések alkalmazásánál irányadó alkotmányos követelményeket.

2. Egy másik indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. § *b*) és *e*) pontja, valamint 37. §-a és 49. §-a alapján az Mtv. 55. § (5) bekezdése, valamint (9) bekezdésének második mondata alkotmányellenességének megállapítását

és megsemmisítését kérte. Kérte továbbá, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a Magyar Távirati Iroda Rt. Tulajdonosi Tanácsadó Testülete (a továbbiakban: TTT) tisztségviselőinek és tagjainak megválasztásáról szóló 76/1997. (VII. 18.) OGY határozat módosításáról és kiegészítéséről rendelkező 92/1998. (XII. 29.) OGY határozat (a továbbiakban: OGYh1.), valamint a rádió és a televízió testületek tisztségviselőinek és tagjainak megválasztásáról szóló 13/1996. (III. 1.) OGY határozat módosításáról és kiegészítéséről rendelkező 93/1998. (XII. 29.) OGY határozat (a továbbiakban: OGYh2.) alkotmányellenességét is, és e határozatokat semmisítse meg.

Álláspontja szerint az, hogy az Mtv. támadott rendelkezései lehetővé teszik az országgyűlési képviselőcsoporttal már nem rendelkező pártok jelöltjeinek elnökségi tagságát, alkalmat ad a közszolgálati médiumok kiegyensúlyozott tájékoztatásához alkotmányosan szükséges helyes arányok eltorzításához, így az alkotmányellenes. Az Mtv. sérelmezett szabályai csak kormánypárti és ellenzéki képviselőcsoportokról rendelkeznek, arra az esetre viszont nem tartalmaznak szabályt, amikor az új parlamenti választások következtében beállt változás nem egyszerűen a Kormányhoz való viszony parlamenten belüli helyzetét érinti, hanem valamely korábban kormánypárti vagy ellenzéki párt az új választásokon be sem került a parlamentbe.

Utalt az indítványozó arra, hogy a Magyar Köztársaság Országgyűlésének Hárszabályáról szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat (a továbbiakban: Hárszabály) 14. § (1) bekezdése szerint az ugyanazon párthoz tartozó országgyűlési képviselők országgyűlési tevékenységük összehangolására képviselőcsoportot hoznak létre. A magyar parlamenti szabályozás tehát a képviselőcsoportok, a frakciók rendszerére épít, amelyeket viszont kizárólag az országgyűlési képviselők alkotnak. Így az indítványozó álláspontja szerint fel sem merülhet az a kérdés, hogy nem országgyűlési képviselő „besorolható” legyen a frakciók körébe.

Az indítványozó szerint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség is létrejött azáltal, hogy a jogalkotó nem biztosította a véleménynyilvánítás jogának alkotmányos garanciáit, mivel az Mtv. csak valamely adott kormányzati helyzethez viszonyítottan és valamely adott parlamenti konstrukción belül határozza meg a médiakuratóriumok elnökségi tagjává jelölhető személyek politikai identitását. A parlamenti képviselőcsoporttal nem rendelkező párt viszont nem sorolható sem a kormánypárti, sem az ellenzéki frakciók közé, részben azért, mert nincs parlamenti képviselőcsoportja, másrészt viszont azért, mert az ilyen besorolás a véleménynyilvánítás alkotmányos alapjogának a szervezeti keretek többértelmű szabályozással megvalósított sérelmét jelenti. Az indítványozó ebben az összefüggésben hivatkozott a jogállamiság és jogbiztonság alkotmányos követelménye sérelmére is.

Az indítványozó szerint a véleménynyilvánítás szabadsága és a tájékozódási szabadság alkotmányos követelményeivel ellentétes, kifogásolt törvényi szabályozás tette lehetővé az OGYh1. és az OGYh2. megalkotását, amely a médiakuratóriumokban megengedhetetlen arányeltolódással alkotmányellenes helyzetet teremtett. A kifogásolt határozatok „osztják” a sérelmezett törvényi rendelkezések alkotmányellenességét, ezért azokat is meg kell semmisíteni.

Ezekre az indokokra tekintettel kérte az indítványozó a kifogásolt törvényi előírások és az állami irányítás egyéb jogi eszközei alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését, a sérelmezett jogalkotói mulasztás megállapítását és az Országgyűlés kötelezését arra, hogy a jelzett tárgykörben új, alkotmányos tartalmú törvényi szabályozást fogadjon el.

3. Egy további indítványozó indítványában formailag az Mtv. 55. §-a egészének, tartalmilag azonban csak az (5), (8)-(9) bekezdésének alkotmányellenessége megállapítását és megsemmisítését kérte, figyelemmel arra, hogy álláspontja szerint e törvényi rendelkezés sérti az

Alkotmány 61. § (1)-(2) bekezdésében biztosított szabadságjogokat, a véleménynyilvánítás és a sajtó szabadságát, továbbá az Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdésében deklarált jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményét. Az indítványozó szerint az alkotmányellenes helyzetet az idézte elő, hogy az Mtv. 55. §-a nem határozza meg sem a kormánypárti, sem az ellenzéki oldal fogalmát, illetőleg nem rendelkezik arról, hogy az új Országgyűlés megalakulása után az említett két kategóriára tekintettel, hogyan határozható meg azoknak az elnökségi tagoknak a jogállása, akiket jelölő pártok már nem kerültek be az új parlamentbe. Az elnökséget kiegészítő OGYh1. és OGYh2. következtében ezért olyan helyzet állt elő, amelyben sem az Országgyűlésnek, sem az Országgyűlés egyik oldalának, sem a pártoknak a médiára való befolyásnövekedése nem zárható ki.

Az indítványozó utalt arra, hogy az Mtv. szerint a médiakuratórium elnöksége a közalapítvány kezelőjének jogkörében gazdálkodik a közalapítvány vagyonával, kizárólagos hatáskörébe tartozik továbbá a részvénytársaság elnöki tisztségére nyilvános pályázati felhívás kiírása, elbírálása, javaslatétel az elnök megválasztására. Ezekre a feladatkörökre tekintettel álláspontja szerint a pártok, illetve az Országgyűlés befolyásnövekedésének a lehetősége következett be a médiára, amely nem felel meg azoknak a kritériumoknak, amelyeket az Alkotmánybíróság az Abh.-ban a közszolgálati médiumokkal összefüggésben meghatározott. Ezáltal az OGYh1. és az OGYh2. által létrejött kuratóriumi elnökségek működése a véleménynyilvánítás szabadságának közvetlen veszélyét idézte elő.

Véleménye szerint a véleménynyilvánítás szabadságával összefüggésben megállapítható visszasság egyértelműen az Mtv. rendelkezéseire vezethető vissza. Az Mtv. 55. §-ának (8) bekezdése ugyanis lehetővé teszi, hogy az elnökség akár az egyik parlamenti oldal megválasztott jelöltjeivel is megalakuljon. Az elnökségi tagoknak a paritás elvén alapuló megválasztását ugyanakkor az Mtv. 55. § (9) bekezdése tovább gyengíti. Ez a szabály ugyanis nem rendelkezik arról, hogy - mivel az új parlamenti választások az elnökség eredeti tagjainak megbízatását nem érintik - a kormánypárti és az ellenzéki oldal egyenlő aránya szempontjából hogyan kell figyelembe venni a parlamenti képviselőcsoporttal már nem rendelkező pártok jelöltjeit. Erre figyelemmel - álláspontja szerint - az Mtv. rendelkezései nem teszik lehetővé az Alkotmány 61. §-ában biztosított véleménynyilvánítás szabadságának a megőrzését, ami pedig a preambulum szerint a törvény feladata. Az Mtv. 55. §-ának kifogásolt rendelkezései ugyanakkor nem felelnek meg az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében normatív tartalommal deklarált jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményének sem.

4. Végül egy további indítványozó indítványozta az Mtv. 55. § (8) bekezdése második mondata alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését, valamint annak megállapítását, hogy mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség áll fenn annak folytán, hogy az Országgyűlés az Mtv. megalkotásakor nem tett maradéktalanul eleget az Alkotmány 61. §-ának (4) bekezdésében meghatározott - a rádióval és a televízióval kapcsolatban a tájékoztatási monopóliumok megakadályozását célzó - jogalkotói feladatának. Álláspontja szerint az Mtv. 55. § (4) és (8) bekezdésében meghatározott rendelkezések ellentmondóak, illetve ellentétes értelmezésre adnak lehetőséget. A kifogásolt szabályok szerint nem állapítható meg, hogy a kuratórium elnöksége mikor tekinthető megalakultnak. E szabályozási hiányosság sérti a jogbiztonság alkotmányos követelményét, amely egyik eleme az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében meghatározott jogállamiság elvének. A jogbiztonság sérelme pedig ebben az esetben az Alkotmány 61. §-ában meghatározott alapvető jogok és kötelezettségek megsértését is jelenti.

Az indítványozó véleménye szerint az, hogy az Mtv. 55. § (4) és (8) bekezdése lehetővé teszi, hogy a kuratórium elnöksége kizárólag csak a kormánypárti oldal vagy az ellenzéki oldal által jelölt tagokból álljon, ellentétes az Alkotmány 61. § (4) bekezdésében foglalt alkotmányos követelménnyel, amely azt kívánja meg a törvényhozótól, hogy a tájékoztatási monopóliumot törvénnyel akadályozza meg. Ezáltal ez a szabályozás nincs összhangban az Alkotmány 61. § (1)-(2) bekezdésében foglalt - a szabad véleménynyilvánításra, a közérdekű adatok megismerésére és terjesztésére, illetőleg a sajtószabadságra vonatkozó - alapvető jogokat megállapító rendelkezésekkel sem.

Álláspontja szerint az Mtv. 55. §-ában foglalt - a kuratórium elnöksége tagjainak megválasztásáról rendelkező - szabályozás figyelmen kívül, s így megoldatlanul hagyja azt az esetet, amikor az új elnökség megválasztásakor akár a kormánypárti oldal, akár az ellenzéki oldal képviselőcsoportjai egymás között nem tudnak megegyezni a jelöltállításban. Véleménye szerint az Mtv. 55. § (9) és (11) bekezdése nem erre az esetre írja elő a sorsolós megoldást. Márpedig ez olyan szabályozási hiányosság, amely által a törvényhozó nem tett maradéktalanul eleget az Alkotmány 61. § (4) bekezdésében foglalt törvényalkotási kötelezettségének, s ezáltal e vonatkozásban is mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenes helyzetet teremtett. Indítványozta ezért, hogy az Alkotmánybíróság - határidő megjelölésével - hívja fel az Országgyűlést jogalkotói feladatának maradéktalan teljesítésére.

## II.

1. Az Mtv. 55. §-a a közszolgálati műsorszolgáltatással, a közszolgálati tömegtájékoztatási eszközök függetlenségét biztosítani hivatott közalapítványokat kezelő kuratóriumokkal kapcsolatban a következő rendelkezéseket tartalmazza:

(1) A közalapítványok kezelő szervei a kuratóriumok.

(2) A kuratóriumok az Országgyűlés által választott, illetőleg az e törvényben meghatározott szervezetek által delegált tagokból állnak.

(3) Az Országgyűlés által választott tagok alkotják a kuratórium elnökségét.

(4) Az Országgyűlés mindhárom kuratóriumba külön-külön legalább nyolc tagot választ a képviselők több mint felének szavazatával, egyenként.

(5) Az Országgyűlés által a kuratóriumba választható tagok felét a kormánypárti, másik felét az ellenzéki képviselőcsoportok jelölik úgy, hogy minden képviselőcsoport legalább egy jelöltjét meg kell választani.

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

(7) Ha valamelyik képviselőcsoport a jelölésben nem vesz részt, az adott oldal másik (többi) képviselőcsoportja(i) jelölhetik a négy-négy személyt. 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.

(8) A kuratórium elnöksége akkor alakul meg, ha valamennyi tagját megválasztják. Nem akadály a kuratórium elnöksége megalakulásának azonban, ha a kormánypárti vagy az ellenzéki oldal valamelyike nem állít jelöltet.

(9) A kuratórium elnökségét négyévi időtartamra választják.

Ha az elnökség megbízásának ideje alatt a kormánypárti és az ellenzéki képviselőcsoportok tekintetében változás következik be, ez az elnökség tagjainak megbízását nem érinti, de ha ez

az egyenlő arány fenntartása érdekében szükséges, új jelölés alapján új tagot vagy tagokat kell választani az elnökség megbízásának hátralevő idejére. Ha az adott oldal képviselőcsoportjai nem tudnak közös jelölt(ek) állításában megállapodni, a jelölést sorsolással kell eldönteni.

(10) A kuratórium - egyben az elnökség - elnökét a kormánypárti képviselőcsoport(ok), elnökhelyettesét az ellenzéki képviselőcsoport(ok) jelölése alapján az Országgyűlés választja, az elnökség tagjai közül.

(11) Ha az elnök, illetve az elnökhelyettes jelöléséről a képviselőcsoportok nem tudnak megállapodni, akkor a jelölést sorsolással kell eldönteni.

2. Az MTItv. 17. § (3) bekezdése úgy rendelkezik, hogy: „A TTT tagjainak felét a kormánypárti, másik felét az ellenzéki képviselőcsoportok jelölik úgy, hogy mindkét képviselőcsoport legalább egy jelöltjét meg kell választani.” Az MTItv. 17. § (7) bekezdése szerint: „A TTT-t négyévi időtartamra választják. Ha a TTT megbízásának ideje alatt a kormánypárti és az ellenzéki képviselőcsoportok tekintetében változás következik be, ez a TTT tagjainak megbízását nem érinti, új jelölés alapján azonban új tagokat kell választani a TTT megbízásának hátralevő idejére. Ha az adott oldal képviselőcsoportjai nem tudnak közös jelölt(ek) állításában megállapodni, a jelölést sorsolással kell eldönteni.”

3. Az Alkotmány 2. § (1) bekezdése szerint: „A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam.” Az Alkotmány 61. § (1) bekezdése értelmében: „A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a szabad véleménynyilvánításra, továbbá arra, hogy a közérdekű adatokat megismerje, illetőleg terjessze.” A 61. § (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy: „A Magyar Köztársaság elismeri és védi a sajtó szabadságát.” Végül a 61. § (4) bekezdése szerint: „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 jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”

4. Az Alkotmánybíróság az indítványokat megküldte az igazságügyminiszternek és a nemzeti kulturális örökség miniszterének, és lehetővé tette, hogy azokra a nevezett tárcák észrevételeket tegyenek. A miniszterek észrevételeit az Alkotmánybíróság az indítványok elbírálása során megfelelően figyelembe vette.

### III.

Az Alkotmánybíróság az indítványokat az alábbiak szerint találta megalapozottnak, illetőleg megalapozatlannak.

1. Az Alkotmánybíróság már több határozatában foglalkozott a közszolgálati tömegtájékoztatási eszközök, a közszolgálati rádió, televízió és a nemzeti hírügynökség függetlensége és felügyelete, továbbá a tájékoztatási monopóliumok megakadályozása kérdéseivel.

1.1. A tárgykörben alaphatározatnak tekinthető Abh. megállapításai szerint a közszolgálati tömegtájékoztatásra vonatkozó törvényeknek megfelelő anyagi, eljárási, valamint szervezeti rendelkezésekkel garantálniuk kell a teljes körű, kiegyensúlyozott arányú és valóságghú tájékoztatást, amelyet az egyes intézményeken belül nemcsak lehetővé, de kötelezővé is kell tenni, biztosítani kell továbbá az ilyen működés megőrzését is. A véleménynyilvánítási szabadság alkotmányos garanciáit a közszolgálati rádió és televízió esetében jogilag részletesen szabályozott szervezeti megoldásokkal kell megteremteni. A szervezeti megoldások alkotmányosságát az minősíti, hogy elvileg képesek-e azok biztosítani a társadalomban meglévő

vélemények teljes körű, kiegyensúlyozott arányú és valóság-hű kifejezésre jutását, valamint a közérdeklődésre számot tartó eseményekről és tényekről való elfogulatlan tájékoztatást.

Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban leszögezte, hogy nemzetközi összehasonlításban igen elterjedt a véleménynyilvánítási szabadság garantálásának az a módja, hogy a törvény sajátos társadalmi képviseletet teremt a tartalmi kiegyensúlyozottság ellenőrzésére és az ezt biztosító szervezeti döntések meghozatalára. Ugyanakkor felhívta a figyelmet arra, hogy a véleménynyilvánítás szabadságát garantáló sajátos képviseletől idegen az, hogy kizárólag vagy meghatározóan a társadalom politikai képviselete 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, miként a politikai pártok, továbbá az azonos feladatra vagy ugyanazon érdekek képviseletére létrejött csoportok befolyása sem lehet meghatározó (ABH 1992, 227, 230-231.).

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Alkotmány megköveteli a közszolgálati rádió és televízió szabadságát mind az államtól, mind az egyes társadalmi csoportoktól. Ezért az Országgyűlés meghatározó tartalmi befolyása a rádióban és a televízióban épp úgy alkotmányellenes, mint a Kormányé. Ugyanez vonatkozik az önkormányzatokra, a pártokra és más társadalmi szervezetekre, érdekképviseletekre és egyéb csoportokra. Az Alkotmány tehát egyrészt garanciát nyújtó pozitív cselekvést, másrészt tartózkodást követel meg az államtól.

Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban elvi érveléssel mondta ki, hogy a közszolgálati rádió és televízió szabadságának sajátos garanciái nincsenek eleve sem szervezeti megoldásokhoz, sem jogi formákhoz kötve. A szervezeti jogi megoldások ugyanis alapvetően függenek attól, hogy milyen az országban a rádió és televízió struktúrája. A vélemények bemutatására, illetőleg a tájékoztatásra vonatkozó alkotmányos feltételek teljesülését a rádió és televízió egészét tekintve kell biztosítani. A törvényhozó szabadsága - és egyúttal felelőssége is - meghatározni azt a jogi megoldást, amely alkalmas a vélemények teljes körű, kiegyensúlyozott arányú és valóság-hű bemutatására, illetve az elfogulatlan tájékoztatást garantálni.

1.2. A 47/1994. (X. 21.) AB határozatában az Alkotmánybíróság ismételtén rámutatott arra, hogy a véleménynyilvánítási és tájékozódási szabadság szolgálata a sajtószabadságra vonatkozó sajátosságokon túl további feltételeket követel meg a rádióval és televízióval kapcsolatban. A rádió és televízió alkotmányos működésének feltételeként a törvénynek ki kell zárnia, hogy a közszolgálati rádióban és televízióban az állam szervei a műsorok tartalmára meghatározó befolyást gyakoroljanak. Az „államtól való szabadság” követelménye vonatkozik a közvetett befolyásolásra és a befolyásolás lehetőségére is, és fennáll mind az Országgyűléssel, mind pedig a Kormánnyal szemben (ABH 1994, 282-283.).

1.3. Az Alkotmánybíróság a 61/1995. (X. 6.) AB határozatában kifejtette, hogy 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 valóság-hű tájékoztatást. A szervezeti és jogi megoldások - a rádióhoz és televízióhoz hasonlóan - függenek attól, hogy milyen az országban a hírügynökségi struktúra: az országos közszolgálati hírügynökségen kívül milyen egyéb hírügynökségek működnek. A tájékozódáshoz való jogot a hír, kép és sajtóügynökség egészét tekintve kell biztosítani.

A hírügynökségek alkotmányos működésének feltételeként a törvénynek ki kell zárnia, hogy a közszolgálati hírügynökségben akár az állam szervei, akár egyes társadalmi csoportok a

hírszolgáltatási tevékenység tartalmára meghatározó befolyást gyakorolhassanak. Az Alkotmány ugyanis, miként a rádió és a televízió esetében, úgy a hírügynökségek tekintetében is megköveteli mind az államtól, mind pedig az egyes társadalmi csoportoktól, illetve azok szervezeteitől való szabadságot. Az „állami szervektől való szabadság” követelménye a törvényhozással és a Kormánnyal szemben egyaránt fennáll; egyikük sem juthat a hírszolgáltatás tartalmát befolyásolni képes szervezetben meghatározó befolyásához, ahogy egyébként politikai pártok, érdekképviseleti szervezetek befolyása sem lehet meghatározó (ABH 1995, 317, 319.).

2. Az Alkotmánybíróság a továbbiakban elsőként azt vizsgálta, hogy az Mtv. és az MTItv. támadott rendelkezései mennyiben állnak összhangban, illetőleg sértik-e az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében meghatározott alkotmányos követelményt, az Alkotmány 61. §-ában biztosított alkotmányos alapjogokat, valamint ezeknek az Alkotmánybíróság idézett határozataiban kifejtett tartalmát.

#### IV.

1. Az Mtv. 53. § (1) bekezdése arról rendelkezik, hogy a közszolgálati műsorszolgáltatás biztosítására, függetlenségének védelmére az Országgyűlés - a 140-141. §-ok szerint - létrehozza a Magyar Rádió Közalapítványt, a Magyar Televízió Közalapítványt és - alapítójának kezdeményezésére - átalakítja a Hungária Televízió Közalapítványt (a továbbiakban együtt: közalapítványok). Az Mtv. 55-56. §-ai szabályozzák a közalapítványok kezelő szerveinek, kuratóriumainak, illetőleg a kuratóriumok elnökségeinek a létrehozását, megválasztását.

A törvény rendelkezései szerint a kuratóriumok tagjainak személyi kiválasztásában szerepe van mind az Országgyűlésnek, mind a politikai pártoknak, mind pedig a különböző társadalmi szervezeteknek és érdekképviseleteknek. Az Mtv. 55. § (2) bekezdése szerint ugyanis a kuratóriumok az Országgyűlés által választott, illetőleg a törvényben meghatározott szervezetek által delegált tagokból állnak. Az Mtv. 55. § (3) bekezdés úgy rendelkezik, hogy az Országgyűlés által választott tagok alkotják a kuratórium elnökségét, amelynek létszáma az 55. § (4) bekezdése alapján mindhárom kuratóriumban egyenként legalább nyolc fő. A törvényben felsorolt szervezetek pedig az Mtv. 56. § (1) bekezdése alapján a Magyar Rádió Közalapítvány és a Magyar Televízió Közalapítvány kuratóriumaiba huszonegy-huszonegy tagot delegálnak, míg az 56. § (2) bekezdése a Hungária Televízió Közalapítvány Kuratóriumába huszonhárom tagot delegáló szervezetről rendelkezik.

Kétségtelen, hogy ebben a közalapítványi rendszerben, továbbá a közalapítványok által megalapított részvénytársasági (Mtv. 64. §) struktúrában a kuratóriumok elnökségei jelentős feladat- és jogkörökkel rendelkeznek. Az Mtv. 66. § (2) bekezdése szerint a kuratóriumi elnökségek kizárólagos feladat- és jogkörébe tartozik:

*a)* a részvénytársaság elnöki tisztségére nyilvános pályázati felhívás kiírása, elbírálása, az elnök díjazásának megállapítása,

*b)* javaslattétel az elnök megválasztására, vagy új pályázat kiírása, javaslat az elnök visszahívására, illetve az elnöki megbízátság pályázat kiírása nélküli egyszerű meghosszabbítására;

*c)* a részvénytársaság gazdálkodásának ellenőrzése,

*da)* egymilliárd forintnál vagy a tervezett éves forgalom tíz százalékánál magasabb értékű szerződésekhez előzetes tárgyalási felhatalmazás megadása,

*db)* hitelfelvétel, illetve háromszázmillió forintnál vagy a tervezett éves forgalom három százalékánál nagyobb értékű szerződések előzetes jóváhagyása,



*dc)* ingatlan-elidegenítés, illetve százmillió forint feletti vagyoni értékű jog elidegenítésének engedélyezése,

*e)* javaslattétel a felügyelő bizottsági tagok megválasztására és visszahívására, díjazásuk megállapítása,

*f)* javaslattétel a könyvvizsgáló megbízatására és megbízatásának felmondására, díjazásának megállapítása,

*g)* a közszolgálati műsorszolgáltatási szabályzat érvényesülésének ellenőrzése, a kuratórium éves értékelésének előkészítése,

*h)* a részvénytársaság elnöke pályázatában foglalt célkitűzések megvalósításának folyamatos ellenőrzése, a kuratórium éves értékelésének előkészítése.

Mindazonáltal a műsorszolgáltatókat működtető közalapítványi és részvénytársasági szervezetekben meghatározó hatásköre a kuratóriumoknak van. Az Mtv. 55. § (1) bekezdése szerint a közalapítványok kezelő szervei a kuratóriumok, a közszolgálati műsorszolgáltató részvénytársaság vonatkozásában a közgyűlés jogait a kuratóriumok gyakorolják (Mtv. 59. §), mint a közalapítványok kezelői, a kuratóriumok gyakorolják a részvénytársaságok vonatkozásában az Mtv. 65. §-a szerint az alapítói, illetve részvényesi jogokat. Az Mtv. 66. § (1) bekezdése szerint a kuratóriumok hatáskörébe tartozik:

*a)* a közszolgálati műsorszolgáltató, mint részvénytársaság alapító okiratának megállapítása, módosítása, annak a Magyar Közlönyben történő közzététele,

*b)* a részvénytársaság elnökének megválasztása, a megbízatás egyszeri meghosszabbítása,

*c)* a részvénytársaság elnökének visszahívása, alelnökei megbízatásának, a megbízás visszavonásának megtiltása - a részvénytársaság elnöke intézkedését követő kuratóriumi ülésen,

*d)* a részvénytársaság elnöke visszahívásának kezdeményezése,

*e)* a részvénytársaság függetlenségének védelme,

*f)* a közszolgálati műsorszolgáltatási szabályzat jóváhagyása, a Művelődési Közlönyben történő közzététele, a szabályzat követelményeinek érvényre juttatása, érvényesülésének évenkénti értékelése,

*g)* az archiválás rendjéről szóló szabályzat jóváhagyása,

*h)* a részvénytársaság elnöke pályázatában foglalt célkitűzések évenkénti értékelése,

*i)* az alaptőke felemelése, leszállítása,

*j)* az éves gazdálkodási és pénzügyi terv elveinek és fő összegeinek a jóváhagyása,

*k)* az évi adásidő jóváhagyása, módosításának engedélyezése,

*l)* az új, magyarországi gyártású műsorszolgáltatásban felhasználásra kerülő mozgóképes alkotásokra fordítandó pénzüsszegek meghatározása, a külső gyártás arányaira is kiterjedően,

*m)* a mérleg- és az eredménykimutatás jóváhagyása,

*n)* a részvénytársaságok felügyelő bizottsági tagjainak megválasztása, visszahívása, a Gt. 13. §-ában foglaltakra figyelemmel,

*o)* a könyvvizsgáló megválasztása, megbízatásának felmondása.

A kuratóriumokon belül az elnökségnek vagy az elnökség tagjainak kiemelt jogköre nincs, a Mtv. 61. § (2) bekezdése szerint ugyanis szavazati joguk a delegált kurátorokéval egyenlő. A törvény idézett rendelkezései szerint a rádió és televízió műsorok tartalmára nézve az elnökség nem gyakorolhat közvetlen befolyást.

2. Bár egyik indítványozó sem emelt önmagában alkotmányossági kifogást az ellen, hogy a törvény rendelkezései szerint a közalapítványi kuratóriumok elnökségi tagjait az Országgyűlés választja, az egyik indítványozónak az a megállapítása, hogy a kuratóriumi elnökségeket kiegészítő országgyűlési határozatok következtében olyan helyzet állt elő, amelyben sem az

Országgyűlésnek, sem az Országgyűlés egyik oldalának, sem a pártok befolyásának a növekedése nem zárható ki a kuratóriumok elnökségében, nem értelmezhető másként, mint hogy a befolyásnövekedés magán a kuratóriumon belüli befolyásra vonatkozik. Az indítványozó szerint a pártok, illetve az Országgyűlés befolyásnövekedésének lehetősége pedig már nem felel meg az Alkotmánybíróság határozataiban megállapított kritériumoknak. Az Alkotmánybíróság az indítványban kifejtett állásponttal szemben azt állapítja meg, hogy az Országgyűlés befolyása a kuratóriumi elnökségekre semmilyen vonatkozásban nem növekedett, sőt egyszerűen annál a ténynél fogva csökkent, hogy az Mtv. 55. § (9) bekezdésében foglalt rendelkezés alapján az elnökségben olyan elnökségi tagok is maradtak, akiknek pártja az Országgyűlésben képviselőcsoporttal már nem rendelkezik. Ennek folytán csak a pártok befolyása az, amely az elnökségen belül elvileg valóban megnőtt, anélkül azonban, hogy ez a növekedés a kuratóriumok működésére meghatározó befolyást jelentene.

2.1. A közalapítványi kuratóriumok elnöksége az országgyűlési képviselőcsoportok által jelölt és az Országgyűlés által megválasztott tagokból áll. Az Mtv. 55. §-ának (9) bekezdése értelmében azonban az Országgyűlés által megválasztott elnökségi tagok személyes mandátuma elválik az őket eredetileg jelölő képviselőcsoporttól. Az elnökségi tagot a képviselőcsoport nem utasíthatja és nem is hívhatja vissza. A képviselőcsoport esetleges megszűnése, vagy személyi összetételének az országgyűlési választások nyomán akár teljes lecserélődése, végül az, ha a korábbi Országgyűlésben képviselőcsoporttal rendelkező párt az új parlamentbe be sem kerül, nem érinti az elnökségi tag megbízatását.

A törvény rendelkezése szerint a közalapítványi kuratóriumok elnökségét négyévi időtartamra választják. Az Mtv. megalkotásakor tehát az Országgyűlés nem igazította saját megbízatásához a kuratóriumi elnökségek, elnökségi tagok megbízatását, ellenkezőleg, az Mtv. 55. § (9) bekezdése kifejezetten számol annak lehetőségével, hogy a képviselőcsoportok számában, továbbá kormánypárti-ellenzéki jellegében - az időközbeni újabb országgyűlési választásokra tekintettel vagy egyéb okból - változás következik be. A törvény erre az esetre úgy rendelkezik, hogy a változás az elnökség tagjainak megbízatását nem érinti, vagyis a korábbi Országgyűlés által megválasztott elnökségi tagok négyévi időtartamra szóló megbízatása akkor is megmarad, ha a változás következtében az elnökségi tagot jelölő párt már nem rendelkezik az Országgyűlésben képviselőcsoporttal, vagy nincs is a parlamentben.

A törvény e rendelkezését a kuratóriumi elnökségek viszonylagos stabilitásához fűződő érdekek és szempontok indokolják, és önmagában nem alkotmányellenes az, hogy a kuratóriumok elnökségében olyan elnökségi tagok is maradnak, akiket jelölő párt az Országgyűlésben már képviselőcsoporttal nem rendelkezik. Miként az Alkotmányból az sem következik közvetlenül, hogy az Országgyűlés által a kuratóriumba választható tagokat az országgyűlési képviselőcsoportok jelöljék, közvetlen alkotmányos összefüggése annak sincs, ha a jelöltet korábban állító párt - mint képviselőcsoport - utóbb megszűnik. Az Alkotmány szerint a politikai képviselet csak meghatározó nem lehet a kuratóriumokban, az Alkotmány azonban azt nem követeli meg, hogy azokban kizárólag parlamenti pártok jelöltjei lehetnek tagok. Sőt az Alkotmánybíróság az Abh.-ban elvi érveléssel fejtette ki, hogy csak a parlamenti pártok konszenzusa még kevésbé alkalmas arra, hogy alkotmányos garanciát nyújtson a véleményszabadság teljességére, mint általában a pártok konszenzusa. Ezért az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy önmagában nem alkotmányellenes az Mtv. 55. §-ának (9) bekezdésében foglalt az a rendelkezés, amely az elnökségi tagok mandátumát függetleníti az őket eredetileg jelölő képviselőcsoportoktól.

2.2. A kuratóriumok elnökségi tagjait jelölő képviselőcsoportok kormánypárti vagy ellenzéki jellegének az adott törvényi konstrukcióban - az Alkotmánybíróság álláspontja szerint - azonban már garanciális jelentősége van: az adott szervezeti megoldás lényeges eleme, hogy a kuratóriumok elnökségében az ellenzéki és a kormánypárti képviselőcsoportok által jelölt kurátorok azonos létszámban legyenek jelen. A törvénynek ez a koncepciója a kormányzati vagy az ellenzéki oldal esetleges túlsúlyát kívánja megakadályozni az elnökségekben, és összhangban van az Abh.-ban kifejtett azzal a szemponttal, amely szerint a közszolgálati rádióban és a televízióban a szervezeti döntések meghozatalára sem a kormánynak, sem az Országgyűlésnek - itt az ellenzéknek - nem lehet meghatározó befolyása. Ezért rendelkezik az Mtv. 55. § (5) bekezdése úgy, hogy az Országgyűlés által a kuratóriumba választható tagok felét a kormánypárti, másik felét az ellenzéki képviselőcsoportok jelölik. Minden képviselőcsoport legalább egy jelöltjét meg kell választani. E rendelkezés alkotmányos összefüggése tehát már egészen nyilvánvaló: megakadályozni hivatott mind a kormányzati, mind az ellenzéki oldal, illetőleg képviselőcsoportok túlsúlyát a kuratóriumi elnökségekben.

Mindazonáltal a törvénynek ez a rendelkezése kizárólag az Országgyűlés egyik vagy másik oldalának meghatározó befolyását hivatott megakadályozni a közalapítványi kuratóriumok elnökségeiben, és egyáltalában nem vonatkozatható azokra az elnökségi tagokra, akik a parlamentben képviselőcsoporttal már nem rendelkező pártok jelöltjeiként kerültek az elnökségbe az Országgyűlés korábbi választási aktusa folytán. Ez egyértelműen következik az Mtv. 55. § (5) bekezdésében, továbbá (9) bekezdésében foglalt szabályokból, amelyek mindegyike - a két oldal egyensúlya tekintetében - képviselőcsoportokról rendelkezik. Az alkotmányos garancia tehát a törvény konstrukciójában formális, külső és objektív ismérveken - az országgyűlési képviselőcsoportok kormánypárti, illetőleg ellenzéki besorolásán - nyugszik, és nem olyan informális és mindig szubjektív szempontokon, amely a politikai pártokat a Kormányt vagy az ellenzékét támogató pártokként differenciálja.

Kétségtelen, hogy sem az Alkotmány, sem törvény, sem a Hárszabály a kormánypárti és az ellenzéki képviselőcsoportokra nézve nem tartalmaz meghatározást, ezeket evidenciaként fogja fel, miként a szembeállítás az Országgyűlés gyakorlatában se jelent alkalmazási problémát. A Hárszabály számos rendelkezése differenciál kormánypárti és ellenzéki párthoz tartozó képviselő között [pl. Hárszabály 21. § (2) bekezdése, 50. § (3) bekezdése, 53. § (3) bekezdés *a*) pontja, 70. § (3) bekezdése], és különböztet kormánypárti és ellenzéki képviselőcsoportok között is [Hárszabály 33. § (3) bekezdése, 119. § (3) bekezdése]. E rendelkezésekre is figyelemmel az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a kormánypártiság és az ellenzékiesség csak a parlamentben képvisellel rendelkező pártok relációjában értelmezhető, vagyis a parlamenten kívüli pártok közjogi értelemben nem tekinthetők sem kormánypártinak, sem ellenzékinek. Ezért az Mtv. 55. § (9) bekezdésének az a szabálya, amely az „egyenlő arány” fenntartásának szükségességéről rendelkezik - az Mtv. 55. § (5) bekezdésében foglaltakkal összefüggésben - kizárólag a parlament kormánypárti és ellenzéki képviselőcsoportjai közötti egyensúlyra vonatkozik, és ennek megítélésénél a korábban jelöltet állító volt parlamenti pártokat teljesen figyelmen kívül kell hagyni. Az Alkotmány szerinti követelmény tehát csak a kormánypárti és ellenzéki képviselőcsoportok jelöltjei közötti egyensúly, így a törvénynek az „egyenlő arány” helyreállítására e tekintetben irányadó garanciális rendelkezései alkotmányosan kielégítőek, mert a tárgyilagos, kiegyensúlyozott és pártatlan tömegtájékoztatót biztosítani hivatott közalapítványi kuratóriumok elnökségében útját állják az Országgyűlés egyik vagy másik oldalán levő képviselőcsoportok túlsúlyának.

3. Nem csorbítja a törvényi szabályozás garanciális jelentőségét az Mtv. 55. § (9) bekezdésének az a rendelkezése, amely szerint az elnökség tagjainak megbízatását a kormánypárti és az ellenzéki képviselőcsoportok tekintetében időközben bekövetkezett változás nem érinti. Azok az elnökségi tagok ugyanis, akik korábbi képviselőcsoportok jelöltjeiként kerültek az elnökségbe, attól kezdve, hogy az országgyűlési képviselőcsoportokban változás következett be, már nem képviselőcsoport jelöltjeként, hanem képviselőcsoporttal nem rendelkező pártjuk jelöltjeként tagjai az elnökségnek. Mivel közjogi értelemben a képvisellel nem rendelkező párt nem tekinthető sem kormánypártinak, sem ellenzékinek, az elnökségnek ezek a tagjai a kormánypárti és ellenzéki képviselőcsoportok tekintetében megkívánt egyenlő arány fenntartása szempontjából nem vehetők figyelembe. Ha nem így lenne, a törvény nem képviselőcsoportokról, hanem pártokról rendelkezne. Az a körülmény pedig, hogy képviselőcsoporttal már nem rendelkező pártok jelöltjei is tagjai a médiakuratóriumok elnökségének, önmagában semmilyen tekintetben nem sérti, vagy veszélyezteti a véleménynyilvánítás szabadságának alkotmányos alapjogát. Az Alkotmánybíróságnak az Abh.-ban kifejtett álláspontja szerint a rádió és televízió szabadságának sajátos alkotmányos garanciái csak azt követelik meg, hogy - egyebek között - se a parlament, se a politikai pártok ne juthassanak a műsorok tartalmát befolyásolni képes szervezetben meghatározó befolyáshoz. Arra nézve azonban nem áll fenn alkotmányos követelmény, hogy a média-közalapítványok kuratóriumainak elnökségében csak képviselőcsoporttal rendelkező parlamenti pártok jelöltjei lehetnek elnökségi tagok.

Minderre figyelemmel nem osztja az Alkotmánybíróság az indítványokban megfogalmazott azt az álláspontot, hogy a parlamenti képviselőcsoporttal már nem rendelkező pártok jelöltjeit valamilyen ismérv - elsősorban a párt politikai irányultsága - alapján a parlamenti képviselőcsoportok valamelyik oldalánál figyelembe kellene venni. Mivel a kormánypárti és az ellenzéki oldal meghatározása formális, külső és objektív ismérveken - az országgyűlési képviselőcsoportok parlamenti helyzetén - nyugszik, az Alkotmánybíróság megállapítja: az Mtv. 55. § (9) bekezdésének alkalmazásában alkotmányos követelmény, hogy sem a kormánypárti, sem az ellenzéki oldalon nem vehetők számításba azok az elnökségi tagok, akiket időközben megszűnt parlamenti képviselőcsoport javaslatára választott az Országgyűlés. E pártok jelöltjeit ugyanis - a fentebb kifejtettek szerint - alkotmányosan nem lehet sem a kormánypárti, sem az ellenzéki oldalhoz tartozónak tekinteni.

4. Az Alkotmány 3. § (2) bekezdése értelmében a politikai pártok közreműködnek a népakarat kialakításában és kinyilvánításában. A politikai pártok ezáltal - miként arra az Alkotmánybíróság a 2179/B/1991. AB határozatában (ABH 1994, 520.) rámutatott - egyfajta sajátos közvetítő szerepet töltenek be az állam és a társadalom között. Ahhoz, hogy a politikai pártok alkotmányos funkcióik ellátására képesek legyenek, az Alkotmány 3. § (1) bekezdése garantálja, hogy a pártok az Alkotmány és az alkotmányos jogszabályok tiszteletben tartása mellett szabadon alakuljanak és szabadon tevékenykedjenek. Az Alkotmány e szabályából, továbbá az Alkotmány 63. § (1) bekezdésének a pártalapítás szabadságát is magában foglaló egyesülési szabadságot garantáló rendelkezéséből következik, hogy a politikai pártok önállóak, egymástól függetlenül fejtik ki tevékenységüket, és ha az Országgyűlésben képvisellel nem rendelkeznek, fogalmilag sem sorolhatók be se a kormánypártok, se az ellenzéki pártok közé. Ettől teljesen független és szubjektív értékítéleten, informális ismérveken nyugvó szempont, hogy valamely párt politikai programja a kormányzathoz vagy az ellenzékhez áll-e közelebb. Ilyen nem formális ismérvek alapján azonban a nem parlamenti politikai pártok az Országgyűlés egyik vagy másik oldalához sem sorolhatók.

Az viszont már garanciális jelentőségű - és pedig nemcsak az adott törvényi konstrukcióban, de az Alkotmány alapján is -, hogy a kuratóriumok elnökségében az ellenzéki és a kormánypárti képviselőcsoportok által jelölt tagok azonos létszámban legyenek jelen. A kuratóriumi elnökségeknek azért kell az Országgyűlésben képviselettel rendelkező pártok pártpolitikai egyensúlyára, illetőleg a kormánypártok és az ellenzéki pártok által jelölt kurátorok számának egyenlő voltára épülniük, mert ellenkező esetben a kuratóriumok elnökségében vagy a Kormány, vagy az ellenzék meghatározó befolyáshoz juthatna. Az egyenlő arányokon alapuló egyensúly alkotmányos szempontjának viszont a támadott törvényi szabályozás megfelel. Az Mtv. 55. § (9) bekezdése ugyanis egyértelműen arról rendelkezik, hogy az újabb elnökségi tagok választását csak az teheti szükségessé, ha a kormánypárti és az ellenzéki képviselőcsoportok tekintetében beálló változás az eredeti egyenlő arányokat megbontja. Ezt a megbomlott egyensúlyi helyzetet kell új jelölés alapján új tag vagy új tagok megválasztásával az elnökség hátralevő idejére megszüntetni, amelynek során a képviselőcsoporttal nem rendelkező pártok jelöltjeiből megválasztott elnökségi tagok már figyelmen kívül maradnak.

5. Az Alkotmánybíróság elvi éllel szögezi le: a kormánypártiság - ellenzékiesség és az ezen alapuló alkotmányi garanciarendszer megítélése vonatkozásában csak objektív és külső, formális ismérveket alkalmazhat, tekintve, hogy a kormánypárti-ellenzéki jellegnek egyedül csak az az objektív ismérve lehet, hogy egy képviselőcsoport pártja részt vesz-e a Kormányban (kormánykoalícióban) vagy sem. A Hárszabály felhívott rendelkezései szerint is csak a koalíciós szerződés létehez és a de facto kormányzati részvételhez kapcsolható a kormánypártiság. Más, nem formális szempontok tehát itt nem vehetők figyelembe. A kormánykoalíciókat ugyanis nem feltétlenül politikai-ideológiai közelség alapján kötik meg. Elképzelhető pl. nagykoalíció, amikor a politikai paletta két távoli pólusához tartozó párt alkot kormánykoalíciót, míg mindkét párt „mellett” ellenzékben olyan frakciók vannak, amelyek a koalíciót alkotó egyik vagy másik párthoz sokkal közelebb állnak, mint a koalíció pártjai egymáshoz. Az alkotmányi garanciarendszer ezért nem kapcsolható politikai-ideológiai szempontokhoz, hanem kizárólag formális, külső és objektív ismérvekhez. Ha nem így lenne, akkor az Alkotmánybíróságnak politikai ismérvek alapján kellene vizsgálnia a véleménynyilvánítás szabadságának alkotmányos garanciáit a műsorszolgáltatók működése során, például a médiakurátorokat delegáló társadalmi szervezetek és érdekképviseletek tekintetében is. Az alkotmányos követelmény a véleményszabadság garantálása tekintetében azonban nem erre, hanem az Abh. szerint arra vonatkozik, hogy se az Országgyűlés, se a Kormány ne jusson a műsor tartalmát befolyásolni képes szervezetben meghatározó befolyáshoz, miként a politikai pártok, továbbá az azonos feladatra vagy ugyanazon érdekek képviseletére létrejött csoportok befolyása sem lehet meghatározó (ABH 1992, 230.).

6. Az indítványozóknak a támadott rendelkezések alkotmányellenességére vonatkozó álláspontja lényegileg abból indul ki, hogy az Mtv. vonatkozó rendelkezései csak addig maradnak meg az Alkotmány keretei között, ameddig azt teszik lehetővé, hogy az Országgyűlés a médiakuratóriumok elnökségébe parlamenti képviselőcsoportok által jelölt tagokat válasszon. Az indítványozók szerint tehát ez az az alkotmányos határ, amelyen belül még az Országgyűlés és a pártok a médiaszervezetek működésére befolyást gyakorolhatnak. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint azonban a médiumok szervezeti felépítésének alkotmányosságát nem ez, az indítványozók szerinti optimális alkotmányossági szempont, hanem az minősíti, hogy az adott szervezeti konstrukcióban a műsorszolgáltatók elvileg képesek-e biztosítani a társadalomban meglévő vélemények teljes körű, kiegyensúlyozott arányú és valóságghű kifejezésre jutását, valamint a közérdeklődésre számot tartó eseményekről és tényekről való elfogulatlan

tájékoztatást. Az alkotmányos garanciáknak tehát arra nézve kell fennállniuk, hogy az Országgyűlés, a Kormány, illetve a pártok, továbbá az érdekképviselők a műsorszolgáltató szervezetekben ne juthassanak meghatározó befolyáshoz.

Arra nézve viszont a támadott törvényi rendelkezések már tartalmaznak alkotmányos garanciát, hogy a Kormány ne juthasson túlsúlyba, ne szerezhessen meghatározó befolyást a médiakuratóriumok elnökségében, hiszen az Mtv. 55. § (9) bekezdése második mondatában foglalt rendelkezés alapján az esetlegesen időközben bekövetkező arányeltolódást a Kormány és az ellenzéki oldal között újabb kurátor vagy kurátorok választásával egyensúlyba kell hozni. Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság az Mtv. 55. §-ának (5) és (9) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasította.

7. Nem találta megalapozottnak az Alkotmánybíróság az utólagos normakontrollra irányuló indítványt az Mtv. 55. § (8) bekezdésében foglalt rendelkezés alkotmányellenességével kapcsolatban. Az Mtv. 55. §-ának (4) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az Országgyűlés mindhárom kuratóriumba külön-külön legalább nyolc tagot választ a képviselők több mint felének szavazatával, egyenként. Az Mtv. 55. § (8) bekezdése pedig kimondja: „A kuratórium elnöksége akkor alakul meg, ha valamennyi tagját megválasztják. Nem akadály a kuratórium elnöksége megalakulásának azonban, ha a kormánypárti vagy az ellenzéki oldal valamelyike nem állít jelöltet.” Az indítványozó szerint az idézett törvényi rendelkezések egyfelől sértik az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogbiztonság követelményét, mert egymásnak ellentmondanak, ellentétes értelmezésre adnak lehetőséget, így ténylegesen nem állapítható meg a törvény alapján, hogy a kuratórium elnöksége mikor tekinthető létrejöttnek, másrészt az 55. § (8) bekezdésének utolsó mondata ellentétben áll az Alkotmány 61. §-ának (1) bekezdésével, mert lehetővé teszi a kuratóriumi elnökségekben a parlament egyik vagy másik - kormánypárti vagy ellenzéki - oldalának túlsúlyát.

7.1. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a támadott törvényi rendelkezések értelmezhetőek, világosak, így a kuratóriumok elnökségének megalakulása jogszabályértelmezéssel megállapítható. A kifogásolt rendelkezések főszabályt és kivételt tartalmaznak, amelyek nem ellentmondásosak és nem adnak alapot ellentétes értelmezésre. A kuratóriumok elnöksége megalakulásának főszabálya az, hogy az elnökség akkor tekinthető megalakultnak, ha valamennyi tagját megválasztják. Ehhez képest szűkebb tényállású, kivételes szabály az, ha a kuratóriumok elnökségébe a kormánypárti vagy az ellenzéki oldal valamelyike nem állít jelöltet. E kivételes tényállás jogkövetkezménye az, hogy a kuratóriumok elnöksége a törvény szerint ilyenkor is, tehát csak az egyik oldal jelöltjeinek megválasztásával megalakul. A kifogásolt rendelkezések az adott összefüggésben tehát nem ellentmondásosak, sem értelmezésük, sem alkalmazásuk nem eredményez jogbizonytalanságot, így nem ellentétesek az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált, a jogbiztonság követelményét magában foglaló jogállamisággal, ezért azok ezen az alapon nem alkotmányellenesek.

7.2. Rámutat az Alkotmánybíróság arra, hogy a jelöltállítás elmaradásának elemzett törvényi jogkövetkezménye a politikai erők megállapodását, konszenzusát hivatott előmozdítani. A támadott rendelkezés tehát a kompromisszum- és konszenzuskényszert intézményesíti, vagyis a törvény a főszabály és a kivétel kimondásával az Alkotmány 61. § (4) bekezdésének egy sajátos garanciarendszerét alkotja meg.

Nem alkotmányossági kérdés az, ha a jelöltállítási és a választási eljárás esetenként nem működik. A mechanizmus működtetése során esetlegesen előforduló - és politikai vagy egyéb okra visszavezethető - nehézségek nem teszik magát a szabályozást alkotmányellenessé. Az

Országgyűlés tagjainak, a politikai élet szereplőinek a törvényből fakadó feladata az, hogy a mechanizmust megfelelően működtessék. Ennek során a parlamenti pártok a törvény szerint együttműködésre kötelesek. Ez az együttműködési kötelezettség pedig fennáll mind a parlament egyik vagy másik oldalán elhelyezkedő pártok, mind a parlament két oldala között.

Az Alkotmány ugyanis a műsorszolgáltatókat működtető szervezetek tekintetében nemcsak tartózkodást, hanem pozitív cselekvést is megkövetel az államtól. Ennek keretében pedig az államnak olyan, a törvényben szabályozott megoldásokat kell biztosítania, amelyek megfelelően garantálják a közszolgálati rádió és televízió folyamatos működését.

Az Alkotmánybíróság a közszolgálati rádió és televízió tekintetében az Abh.-ban (ABH 1992, 233.), a 17/1993. (III. 19.) AB határozatában (ABH 1993, 157-158.) pedig a közszolgálati hírügynökség vonatkozásában rámutatott arra, hogy az Alkotmány 61. § (1) bekezdésében szabályozott, a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő alkotmányos alapjog biztosítása az állam alkotmányos kötelezettségévé teszi a közszolgálati műsor- és hírszolgáltatók folyamatos és zavartalan működtetését. Vagyis ennek az alapjognak az érvényesítése és garantálása kényszerítően kötelezi az államot arra, hogy a műsor- és hírszolgáltatók szervezeteit fenntartsa, adott esetben abban az időszakban is, amikor, és azon az áron is, ha az alkotmányos szervek együttműködésében átmenetileg zavarok keletkeznek. Az Alkotmány alapján erre tekintettel - a kifogásolt rendelkezésben a véleménynyilvánítás szabadságának sérelmét látó indítvány elbírálása során - az az eldöntendő kérdés, hogy köteles-e az állam a műsor- és hírszolgáltatók működtetését alkotmányos alapjog korlátozása árán is biztosítani.

7.3. Az Alkotmánybíróság 1990 óta folytatott gyakorlata szerint az állam akkor nyúlhat az alapvető jog korlátozásának eszközeihez, ha másik alapjog védelme vagy érvényesülése, illetőleg egyéb alkotmányos célok védelme ezt szükségessé teszi, és a korlátozás csak olyan mértékű lehet, amely a korlátozással elérni kívánt céllal arányban áll [20/1990. (X. 4.) AB határozat, (ABH 1990, 69, 71-72.), 7/1991. (II. 28.) AB határozat, (ABH 1991, 22, 25.)]. A későbbiekben az Alkotmánybíróság ezt a gyakorlatát tüzetesbítette és állandósította. A 11/1992. (III. 5.) AB határozatában (ABH 1992, 77, 85.) kimondta, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlatában alkotmányos alapjog és szabadság tartalma törvénnyel csak más alapjog vagy alkotmányos érték védelme érdekében elkerülhetetlen esetben, a szükséges mértékben és arányos módon korlátozható. A 11/1993. (II. 27.) AB határozat (ABH 1993, 109, 110.) szerint pedig: „A korlátozás nem alkotmányellenes akkor, ha elkerülhetetlen, ha arra kényszerítő ok szolgáltató alapot, s a korlátozás súlya a korlátozással elérni kívánt céllal arányban van.”

Kétségtelen, hogy alkotmányos alapjogokat védő, garanciális szabály sérül, ha a műsorszolgáltatók kuratóriumi elnökségében akár a kormányzati, akár az ellenzéki oldal túlsúlyba kerül és ezáltal meghatározó befolyáshoz jut. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint ugyanis a véleménynyilvánítás szabadságjoga [Alkotmány 61. § (1) bekezdés] megköveteli, hogy se a parlament, se a Kormány ne jusson a műsor tartalmát befolyásolni képes szervezetekben meghatározó befolyáshoz, miként a politikai pártok, továbbá az azonos feladatra vagy ugyanazon érdekek képviselőit létrejött csoportok befolyása sem lehet meghatározó (ABH 1992, 230.).

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint azonban az Mtv. 55. § (8) bekezdésének összefüggésében kényszerű és elkerülhetetlen alapjogi korlátozás áll fenn, mert az elnökség egyoldalú megalakulása alkotmányos szempontból „kisebb veszélyt” jelent a véleménynyilvánítás szabadságjogára, mint az, ha az elnökség megalakulásának hiányában a közszolgálati médiakuratóriumok egyáltalában nem működnének. A fentebb kifejtettek szerint a közérdekű adatok megismeréséhez való alapvető jog garantálása [Alkotmány 61. § (1) bekezdés] kényszerítően megköveteli a közszolgálati műsorszolgáltatók folyamatos és zavartalan

működését. Az egész törvényi szabályozás a médiakuratóriumok szervezeti megoldására és funkcionálására épül, a befolyásmentes és tárgyilagos műsorszolgáltatás - és ennek alapján a közérdekű adatok megismeréséhez való alapvető alkotmányos jog - teljes garanciarendszere a törvény konstrukciójában a kuratóriumok működésével biztosított. Az Alkotmány 61. §-ában meghatározott, a véleménynyilvánítás szabadságára vonatkozó alapjog garanciáinak korlátozását tehát ugyancsak az Alkotmány 61. §-ában szabályozott, a közérdekű adatok megismeréséhez, a közérdeklődésre számot tartó eseményről és tényekről való tájékozódáshoz fűződő alapjog biztosítása teszi alkotmányosan szükségessé és indokolttá. A kivételes szabály így elkerülhetetlen rendelkezés, melynek hiányában a média-közalapítványok és részvénytársaságok működése bénulna meg, ami ellentétes volna a tájékoztatási monopóliumok megakadályozására vonatkozó és az Alkotmány 61. § (4) bekezdésében foglalt - az Abh.-ban kifejtett tartalmú (ABH 1992, 227.) - rendelkezéssel is.

Ugyanakkor a korlátozás nem tekinthető aránytalannak sem, mert az csak akkor következhet be, ha a különböző oldalon elhelyezkedő parlamenti frakciók egymással való együttműködésében átmenetileg zavar keletkezik. Az egyoldalú megalakulás súlyos jogkövetkezményére ugyanis tipikusan csak akkor kerülhet sor, ha a képviselőcsoportok az Országgyűlés egyik oldalán önhibájukból nem élnek jelöltállítási jogukkal, illetőleg nem gyakorolják erre vonatkozó kötelezettségüket. Ez viszont már a parlamenti pártok politikai felelőssége körébe tartozó kérdés, és nem a szabályozás alkotmányellenességének a következménye.

Az Alkotmánybíróság a fentebb kifejtettekre tekintettel megállapítja, hogy mivel a kuratóriumi elnökségek megalakulása nélkül maguk a közalapítványok válnának működésképtelenné, mert ennek folytán az Mtv. 66. § (2) bekezdése szerint az elnökség kizárólagos feladat- és jogkörébe eső gazdálkodási tevékenységek lehetetlenülnének el, és ezáltal a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő alkotmányos alapjog sérülne, nem alkotmányellenes az, ha a parlament kormányzati vagy ellenzéki oldala valamelyikének jelöltállítása nélkül is a törvény az elnökség megalakulását lehetővé teszi. Ezért az Alkotmánybíróság az e körben előterjesztett indítványokat is elutasította.

## V.

1. Az Alkotmánybíróság akkor állapíthat meg mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet, ha a jogalkotó szerv jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta és ezzel alkotmányellenességet idézett elő. Az Abtv. 49. § (1) bekezdése alapján a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására bárki indítványára - és hivatalból is - sor kerülhet, és annak megállapítása esetén az Alkotmánybíróság a mulasztást elkövető szervet - határidő megjelölésével - felhívja jogalkotói feladatának teljesítésére.

Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban kifejtette, hogy mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapít meg akkor is, ha valamely alapjog érvényesüléséhez szükséges jogszabályi garanciák hiányoznak (ABH 1992, 231.). Ugyanakkor az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmánysértést nemcsak akkor állapít meg, ha az adott tárgykörre vonatkozóan semmilyen jogi szabályozás nincs, hanem akkor is, ha az adott szabályozási koncepción belül az alkotmányos követelményeket kielégítő jogszabályi rendelkezések hiányoznak [22/1995. (III. 31.) AB határozat, ABH 1995, 108., 113.].

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata tehát elvileg lehetővé teszi mulasztásos alkotmánysértés megállapítását akkor is, ha a jogalkotó a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát teljesítette ugyan, ennek során azonban olyan szabályozási hiányosságok



következtek be, amelyek már alkotmányellenes helyzetet idéztek elő. Az indítványozók szerint ilyen alkotmányellenes helyzetet idézett elő az Országgyűlés akkor, amikor elmulasztotta annak szabályozását, hogy a médiakuratóriumok elnökségének azok a tagjai, akiket olyan országgyűlési képviselőcsoport jelölt, amely időközben megszűnt, hogyan minősülnek az Mtv. 55. § (5) és (9) bekezdése, illetőleg az MTItv. 17. § (3) és (7) bekezdése összefüggésében.

2. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az adott összefüggésben alkotmányellenes törvényhozói mulasztás nem áll fenn, mert a sérelmezett törvényi rendelkezések az Alkotmánnyal összhangban értelmezhetők, az alkalmazás alkotmányos követelményei meghatározhatók, vagyis a szabályozás jogbizonytalanságot sem teremt, így nem állapítható meg sem az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének a sérelme, sem pedig az Alkotmány 61. §-ában biztosított alapjogok megsértése.

A kuratóriumi elnökségek tagjainak megválasztására irányadó kiinduló szabály szerint a megválasztandó elnökségi tagokat az Országgyűlés képviselőcsoportjai jelölik. E szabály alkalmazásában a Hárszabálynak az országgyűlési képviselőcsoportokra vonatkozó rendelkezéseit megfelelően figyelembe kell venni. Így irányadó a Hárszabály 14. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezés, amely szerint az ugyanazon párthoz tartozó országgyűlési képviselők országgyűlési tevékenységük összehangolására képviselőcsoportot hozhatnak létre. A Hárszabály II. Rész 2. Fejezete tartalmazza az országgyűlési képviselőcsoportokra vonatkozó további részletrendelkezéseket. Az Mtv. 55. § (9) bekezdésében és az MTItv. 17. § (7) bekezdésében foglalt rendelkezések megmaradnak a képviselőcsoportok szerinti kategorizálás körében, és az időközben bekövetkezett változást - mint ahogy erre az Alkotmánybíróság a korábbiakban már rámutatott - kizárólag a képviselőcsoportok relációjában minősítik relevánsnak. Tekintve, hogy a Hárszabály felhívott rendelkezései szerint az Országgyűlés megbízatásának ideje alatt a képviselőcsoportokban változás következhet be (pl. képviselőcsoportok megszűnhetnek), és figyelemmel arra, hogy a médiakuratóriumok elnöksége megbízatását az Országgyűlés nem igazította saját megbízatási idejéhez, az új országgyűlési választások során is változás következhet be a képviselőcsoportok létében, számában vagy kormánypárti-ellenzéki jellegében.

Az Mtv. 55. § (5) bekezdése, továbbá az MTItv. 17. § (3) bekezdése szerint a kuratóriumokba választható tagok felét a kormánypárti, másik felét az ellenzéki képviselőcsoportok jelölik. Ha a képviselőcsoportokban olyan változás következik be, hogy ezáltal - a kurátorok eredeti jelölését tekintve - a kormányzati és az ellenzéki oldal egyensúlya megbomlik, a Kormány, illetőleg az ellenzék elnökségen belüli túlsúlyának megakadályozása érdekében új jelölt (jelöltek) állításával és megválasztásával az egyensúlyt helyre kell állítani. Ebben a törvényi konstrukcióban teljesen nyilvánvaló - és a szabályozás ellenkező értelmezésre nem is ad alapot -, hogy a képviselőcsoportok tekintetében bekövetkezett változás miatt az egyensúlyt kizárólag a kormányzati és ellenzéki oldalon levő képviselőcsoportok között kell helyreállítani, vagyis ennek során azok a kurátorok, akiket jelölő képviselőcsoport már megszűnt, vagy egyébként nem jutott be a parlamentbe, egyik oldalon sem vehetők számításba.

Az Alkotmánybíróság utal arra, hogy azt maguk az indítványozók is elismerik, hogy a parlamenti képviselőcsoporttal nem rendelkező párt „semmiképpen sem lehet sem a kormánypárti frakciók, sem az ellenzéki képviselőcsoportok közé sorolható”. Mivel közjogilag - és fogalmilag - a képviselőcsoporttal nem rendelkező párt nem tekinthető sem kormánypártinak, sem ellenzékinek, a változás következtében megbomlott egyensúly helyreállítása során ezeket az elnökségi tagokat már figyelmen kívül kell hagyni. Egy parlamenti képviselőcsoporttal nem rendelkező párt „politikai identitása” - miként az Alkotmánybíróság fentebb már ezt is kifejtette - nem

határozható meg sem kormánypártiként, sem ellenzékié. Ezért nem állapítható meg jogalkotói mulasztás tekintetében, hogy az Mtv. 55. § (9) bekezdése és az MTItv. 17. § (7) bekezdése nem tartalmaz rendelkezéseket arra vonatkozóan, hogy kormánypárti vagy ellenzéki képviselők közé - vagy esetleg egyikhez sem - kell számítani azokat az elnökségi tagokat, akiket olyan képviselőcsoportok jelöltek, amelyek már nincsenek a parlamentben. A Kormány vagy az ellenzék alkotmányellenes befolyása a kuratóriumi elnökségekben csak így kerülhető el. Az Alkotmány 61. §-ában biztosított kommunikációs alapjogok a médiumok működtetését illetően olyan intézményi-szervezeti szabályokat követelnek meg, amelyek megakadályozzák mind a Kormány, mind pedig az ellenzék túlsúlyát, meghatározó befolyását e szervezetek, intézmények működésére és ezáltal az általuk közvetített műsorok tartalmára. Valamelyik oldal túlsúlya, meghatározó befolyása azonban csak formális és objektív ismerekkel mérhető. Miként a kormányzati vagy ellenzéki oldalt bevallottan, vagy be nem vallottan támogató egyes szervezetek sem zárhatók el attól, hogy a médiakuratóriumokba képviselőket delegáljanak, ugyanúgy a parlamenten kívüli politikai pártok sem differenciálhatók azon az alapon, hogy politikájuk inkább a kormányzati vagy az ellenzéki oldalt támogatja. Az ilyen alapú figyelembevétel az adott törvényi konstrukcióban a politikai pártok alkotmányos jogállását illetően támasztana komoly alkotmányos aggályokat.

Figyelemmel tehát arra, hogy az adott szervezeti megoldás lényeges eleme az, hogy a kuratóriumok elnökségében az ellenzéki és a kormánypárti képviselőcsoportok által jelölt elnökségi tagok azonos létszámban legyenek jelen, amelyről a törvény kifejezetten rendelkezik, az Alkotmánybíróság alkotmányos követelményként határozta meg, hogy a törvényi rendelkezések alkalmazásában a képviselőcsoporttal már nem rendelkező pártok jelöltjeiből választott elnökségi tagokat alkotmányosan nem lehet egyik vagy másik oldalhoz tartozónak tekinteni.

Ezekre a körülményekre figyelemmel viszont az Alkotmánybíróság nem találta megállapíthatónak a jogalkotói mulasztást és ennek folytán az alkotmányellenességet, így a mulasztásos alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványokat is elutasította.

3. Az Országgyűlés és a politikai pártok befolyásának lehetséges túlsúlyával kapcsolatos, mulasztásos alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítvány elbírálása körében - amely tartalmilag az elnökség esetleges létszámbeli túlsúlyát jelenti a delegált kurátorokkal szemben -, az Alkotmánybíróság a következőkre mutat rá:

Kétségtelen, hogy az Mtv. 55. § (9) bekezdése második mondatában foglalt rendelkezés alkalmazása során a közalapítványi kuratóriumok elnökségének létszáma megnövekszik, amely az elnökségek súlyát és befolyását a kuratóriumokon belül fokozza. Erre a létszámnövekedésre egyébként törvényi alapot ad már az Mtv. 55. § (4) bekezdésében foglalt rendelkezés is, figyelemmel arra, hogy eszerint az Országgyűlés által választott kurátorok száma mindhárom kuratóriumban legalább nyolc fő, vagyis nyolc főnél már eredetileg is több lehet.

Mivel az elnökség tagjait az Országgyűlés választja, és mivel azok kizárólag a parlamentben képviselőcsoporttal rendelkező vagy már nem rendelkező pártok jelöltjeiből állnak, a kuratóriumok tevékenységére magának az Országgyűlésnek, illetve a pártoknak a befolyása az elnökség létszámának növekedése folytán erősödhet. Ahhoz azonban, hogy ez a befolyás meghatározó legyen, a kuratóriumok elnöksége létszámának el kell érnie, illetve meg kell haladnia a kuratóriumokba a különböző szervezetek által delegált tagok létszámát, figyelemmel arra, hogy az Mtv. 61. § (2) bekezdése értelmében a kuratórium tagjainak (ideértve az elnökség tagjait, az elnököt és az elnökhelyettest is) szavazati joga egyenlő. Noha ennek gyakorlati előfordulása kevésbé valószínű, elvileg azonban nem zárható ki, ezért az Alkotmánybíróság

álláspontja szerint: az Mtv. 55. § (4) és (9) bekezdései az Alkotmánnyal összhangban csak úgy értelmezhetők, hogy a kuratóriumokban az elnökség tagjai - létszámuk révén - a különböző szervezetek által delegált kuratóriumi tagokkal szemben nem szerezhetnek többséget, és ennek folytán meghatározó befolyást. Vagyis az Országgyűlés által választott elnökségi tagok létszáma nem haladhatja meg a delegált kurátorok létszámát.

Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza: az Országgyűlés és a pártok befolyásának növekedése a kuratóriumokon belül alkotmányosan csak akkor kifogásolható, ha ez a növekedés a pártokat a kuratóriumokban meghatározó befolyáshoz juttatná. Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban kiemelte: pártok konszenzusa, még kevésbé csupán a parlamenti pártok konszenzusa nem alkalmas arra, hogy alkotmányos garanciát nyújtson a véleményszabadság teljességére. Ebből pedig az következik, hogy a politikai pártok befolyása a médiumokat működtető szervezetekben és a szervezeti döntések meghozatalában az Alkotmány szerint csak meghatározó nem lehet. A nem meghatározó erejű pusztán befolyás azonban a politikai pártok alkotmányos funkciója gyakorlásának körébe tartozik, így az önmagában nem alkotmányellenes.

3.1. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a hatályos jogot lehetőleg kímélni kell [53/1993. (X. 13.) AB határozat, (ABH 1993, 323, 338.), a 22/1995. (III. 31.) AB határozat, (ABH 1995, 108, 113.), továbbá a 23/1995. (IV. 5.) AB határozat, (ABH 1995, 115, 121.)]. Eszerint, amennyiben van mód a norma alkotmányos értelmezésére, úgy az Alkotmánybíróság - a nemzetközi gyakorlathoz hasonlóan - a lehetséges alkotmányellenes értelmezési lehetőségeket kizárva, megállapítja a norma alkalmazása során figyelembe veendő alkotmányos követelményeket.

Az Alkotmánybíróság a 38/1993. (VI. 11.) AB határozatában (ABH 1993, 256, 267.) elvi élel mondta ki: „Ha a vizsgált jogszabálynak van (egy vagy több) olyan értelmezése, amely az alkotmányos követelményeknek megfelel, az Alkotmánybíróságnak nem feltétlenül kell megállapítania a jogszabály alkotmányellenességét. A normát nem kell minden esetben megsemmisíteni csupán azért, mert az alkotmányos követelményeknek meg nem felelő értelmezése is lehetséges, vagy előfordul ... A hatályos jogot lehetőleg kímélni kell. Az Alkotmánybíróság elkerüli jogszabály, illetőleg jogszabályi rendelkezés megsemmisítését, vagy a törvényhozó felhívását arra, hogy az Alkotmánybíróság által meghatározott határidőn belül alkosson jogot, ha a jogrend alkotmányosságát és a jogbiztonságot enélkül is biztosítani lehet. Ilyenkor az Alkotmánybíróság azoknak az értelmezéseknek körét határozza meg általában, az alkotmányos követelményekkel, amelyek esetében a jogszabály az Alkotmánnyal összhangban van.”

Az Alkotmánybíróságnak az alkotmányos követelmény intézményét megalapozó e határozata szerint - adott esetben - alkotmánykonform értelmezéssel nemcsak a norma megsemmisítése, hanem az alkotmánysértő mulasztás megállapítása is elkerülhető. Erre akkor van lehetőség, ha az alkotmányos követelmény meghatározásával az alkotmányos jogalkalmazás anélkül is biztosítható, hogy a jogalkotónak az adott életviszonyra új jogszabályt kellene alkotnia. Vagyis ha az alkotmányos követelmény megállapítása megmarad az Alkotmány és a norma adott összefüggésének értelmezése körében.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint - anélkül, hogy erről az Alkotmánybíróságnak külön rendelkeznie kellene - alkotmányos értelmezésként meghatározható, hogy a kuratóriumok delegált kurátorainak számát a kuratóriumok elnökségei sem megválasztásukkor, sem azok kiegészítése során nem léphetik túl. A túllépés ugyanis az alkotmányos garanciarendszer megbomlásához vezetne, miután az a szavazati jog gyakorlása során a parlament, illetőleg a politikai pártok túlsúlyát eredményezné.

Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban megállapította, hogy az Alkotmány 61. §-ából az az alkotmányos kívánalom vezethető le, hogy a közszolgálati médiumokban se az Országgyűlés, se a Kormány, se a politikai pártok, se a különböző társadalmi, érdek-képviselési szervezetek ne szerezzenek meghatározó befolyást. Az Alkotmányból következik tehát, hogy az Mtv. alkalmazása során a kuratóriumok elnökségei a kuratóriumokon belül nem szerezhetnek szavazattöbbséget.

3.2. Az Alkotmánybíróság a 22/1995. (III. 31.) AB határozatában - a hatályos jog kíméletének hangsúlyozása mellett - kimondta, hogy az alkotmánysértő mulasztás akkor is megállapítható, ha az adott szabályozási koncepción belül az Alkotmányból levezethető tartalmú jogszabályi rendelkezések hiányoznak (ABH 1995, 108., 113.). Azóta ezt az álláspontot az Alkotmánybíróság gyakorlattá alakította [29/1997. (IV. 29.) AB határozat, (ABH 1997, 122., 128.); 15/1998. (V. 8.) AB határozat (ABH 1998, 132, 138.)]. Ezekben a határozatokban azonban az Alkotmánybíróság az alkotmányos követelmény meghatározásával nem maradhatott volna meg az Alkotmány- és normaértelmezés tartományában, ezért kellett alkotmányellenes mulasztást megállapítania. Ha viszont alkotmányos értelmezéssel vagy az alkotmányos követelmény meghatározásával az alkotmányos jogalkalmazás biztosítható, az Alkotmánybíróság elkerüli a mulasztás megállapítását és a törvényhozó felhívását arra, hogy meghatározott határidőn belül alkosson jogot.

Igaz ugyan, hogy az Mtv. a kuratóriumi elnökségek minimális létszámát határozza csak meg és az elnökségi tagok létszáma felső határáról nem rendelkezik, de ilyen kifejezett rendelkezés hiányában is - az alkotmányos értelmezés körében - megállapítható, hogy a kuratóriumokon belül az elnökség szavazattöbbsége alkotmányellenes volna. Mivel ez a megállapítás a jogalkalmazás körébe esik - tekintve, hogy a kuratóriumi elnökségi tagok létszámának törvényi minimuma feletti országgyűlési meghatározásától függ -, pusztán az alkotmányos normaértelmezés körében megállapítható, hogy a delegált kurátorok törvényi létszáma a választható elnökségi tagok létszámának alkotmányos korlátját jelenti. Vagyis az adott összefüggésben a szabályozás alkotmányosságát és a jogbiztonságot a mulasztás megállapítása nélkül is biztosítani lehet. Ezért az Alkotmánybíróság - a normakímélet alkotmánybírósági gyakorlatára figyelemmel - nem látta alapját és indokát a mulasztásos alkotmányellenesség megállapításának, és annak, hogy az Alkotmánybíróság a törvényhozót hívja fel az alkotmányos normaértelmezésnek megfelelő szabály megalkotására. Minthogy a hivatkozott alkotmánybírósági határozatokra is figyelemmel az elnökségi tagok felső létszámára vonatkozó alkotmányos értelmezés - az Alkotmánybíróság álláspontja szerint - elegendő alkotmányi garanciát jelent, az Alkotmánybíróság a mulasztás megállapítására irányuló indítványt e körben is elutasította.

4. Az egyik indítványozó indítványában ugyancsak alkotmányellenes helyzetet teremtő mulasztás megállapítását indítványozta, figyelemmel arra, hogy az Mtv. 55. §-a szabályozatlanul hagyta azt az esetet, amikor az új elnökség megválasztásakor akár a kormánypárti oldal, akár az ellenzéki oldal azért nem tud jelöltet állítani, mert az adott oldal képviselőcsoportjai egymás közt nem tudnak megegyezni a jelöltállításban. Álláspontja szerint a sorsolásos megoldást az Mtv. 55. §-ának (9) és (11) bekezdése nem erre az esetre írja elő.

Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy az Mtv. 55. §-a a médiakuratóriumok elnökségi tagjai megválasztásának két esetkörét szabályozza. Az egyik: az elnökség négyévenként esedékes teljes meg-, illetve újjáválasztásának az esetköre, míg a második a részleges választásra vonatkozik, mégpedig abban az esetben, ha az Mtv. 55. § (9) bekezdésében szabályozott tényállás megvalósul. Ehhez további szabályozott esetkörként járul az Mtv. 61. § (6) bekezdésében foglalt, ugyancsak teljes újjáválasztási processzus, amikor az elnökség megbízatása a törvény alapján

azért szűnik meg, mert az a 66. § (2) bekezdés *b)* pontja alapján nem tud az összes tag kétharmados többségével javaslatot tenni a műsorszolgáltató elnökének személyére, és ugyanilyen szavazataránnyal új pályázat kiírásáról sem tud dönteni a pályázat beadási határidejétől számított harminc napon belül. Ilyenkor az Országgyűlésnek egy hónapon belül új elnökséget kell választania, melynek során az előző elnökség tagjai nem jelölhetők. Elvileg nem zárható ki más, teljes újjáválasztási eljárás sem (pl. ha az elnökség megbízatásáról lemond).

A teljes választások eseteire, így az Mtv. 61. § (6) bekezdésére is irányadó szabály az Mtv. 55. § (5) bekezdésében foglalt rendelkezés, amely szerint az Országgyűlés által a kuratóriumok elnökségébe választható tagok felét a kormánypárti, másik felét az ellenzéki képviselőcsoportok jelölik. Ezekben az esetkörben minden képviselőcsoport legalább egy jelöltjét - de oldalanként legalább négyet - meg kell választani. A képviselőcsoportok közös jelöltet tehát csak akkor állítanak, ha a parlament egyik vagy másik oldalán levő képviselőcsoportok száma négynél kevesebb. Azonban ekkor sem feltétlenül, mert az Mtv. 55. § (4) bekezdésében foglalt rendelkezés az elnökségnek csak a minimális létszámát határozza meg nyolc főben, az Mtv. 55. § (5) bekezdés pedig a képviselőcsoportokkénti legalább (tehát minimum) egy jelölről rendelkezik. Vagyis nincs törvényi akadálya annak, hogy a közös jelöltállítás helyett a képviselőcsoportok több jelöltet állítsanak, és ennek folytán nagyobb létszámú elnökséget válasszon az Országgyűlés. Ennek alkotmányos korlátja csupán az, hogy egyfelől az elnökség létszáma a kuratóriumokban ne lépje túl a delegált kurátorok létszámát, vagyis hogy a kuratóriumokon belül az elnökség ne szerezzen szavazattöbbséget, másfelől az Mtv. 55. §-ának (5) bekezdésében foglalt az a rendelkezés, hogy az elnökségi tagok felét a kormánypárti, másik felét pedig az ellenzéki képviselőcsoportok jelöljék. Minthogy tehát az Mtv. 55. § (4)-(5) bekezdéseiben foglalt rendelkezés nemcsak az elnökségek legelső megválasztására, hanem minden négyévenként esedékes újjáválasztásra, továbbá az Mtv. 61. § (6) bekezdése szerinti, vagy esetlegesen egyéb ok miatti újjáválasztására is irányadó, az indítványban kifogásolt jogalkotói mulasztás ebben az összefüggésben sem áll fenn, mert ha a képviselőcsoportok közös jelöltállításban nem tudnak megegyezni, az elnökség az egyes képviselőcsoportok egynél több jelöltje útján is megválasztható, mikoris a parlament egyik vagy másik oldalán levő képviselőcsoportoknak már nem kell közös jelöltet állítani. A törvényhozó tehát az adott szabályozási koncepción belül arra az esetre is alkotott rendelkezést, ha a kuratóriumi elnökségek megválasztását a közös jelöltállításban való konszenzus hiánya akadályozná, így az Alkotmánybíróság az alkotmányellenes mulasztás fennállását nem látta megállapíthatónak. Az már nem alkotmányossági, hanem a képviselőcsoportok együttműködésére és politikai felelősségére tartozó kérdés, hogy az Országgyűlés a jelöltek létszámában - az alkotmányos korlátok között - megegyezzen.

A részleges választási esetkörben, vagyis az Mtv. 55. § (9) bekezdésének tényálláskörében viszont a törvény kifejezetten rendelkezik arról az esetről, amikor az adott oldal képviselőcsoportjai nem tudnak közös jelölt vagy jelöltek állításában megállapodni. A törvény rendelkezése szerint ebben az esetben kell a jelölést sorsolással eldönteni. Nem állapítható meg tehát e törvényi rendelkezések összefüggésében sem jogalkotói mulasztás, ezért az Alkotmánybíróság az erre irányuló indítványt is elutasította.

## VI.

A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat.) 46. § (1) bekezdése az állami irányítás egyéb jogi eszközeiről úgy rendelkezik, hogy az Országgyűlés határozatban szabályozza

az általa irányított szervek feladatait, a saját működését, és állapítja meg a feladatkörébe tartozó terveket. A Jat. 46. § (2) bekezdés értelmében e rendelkezés nem érinti az Országgyűlésnek az egyedi határozat meghozatalára vonatkozó jogát. Miként arra az Alkotmánybíróság már több ízben rámutatott, e törvényi szabályoknak megfelelően nem minden országgyűlési határozat tartozik az állami irányítás egyéb jogi eszközei körébe. A Jat. 46. § (2) bekezdése kifejezetten kizárja az állami irányítás egyéb jogi eszközei köréből az Országgyűlés egyedi határozatait [52/1993. (X. 7.) AB határozat, ABH 1993, 407-408.].

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az OGYh1. és az OGYh2. nem tartalmaznak normatív rendelkezéseket. Az egyedi országgyűlési határozatok, amelyeknek nincs normatív jellege, nem minősülnek az állami irányítás egyéb jogi eszközének. Az Abtv. 1. § b) pontja szerinti eljárásban az Alkotmánybíróság hatáskörébe csak jogszabályok és az állami irányítás egyéb jogi eszközei alkotmányosságának utólagos vizsgálata tartozik. Mivel a támadott országgyűlési határozatok a normával való összefüggésük okán sem esnek ebbe a körbe, alkotmányellenességük megállapítására és megsemmisítésükre irányuló indítványt az Alkotmánybíróság - hatáskörének hiányát megállapítva - visszautasította.

A határozatnak a Magyar Közlönyben való közzétételére vonatkozó rendelkezése az Abtv. 41. §-án alapszik.

*Dr. Németh János s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke

*Dr. Bagi István s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Czúcz Ottó s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Erdei Árpád s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Harmathy Attila s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Holló András s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Kiss László s. k.,*  
alkotmánybíró

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

*Dr. Strausz János s. k.,*  
előadó alkotmánybíró

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

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

*Dr. Holló András alkotmánybíró és dr. Németh János alkotmánybíró különvéleménye*

1. Egyetértünk a többségi határozat (a továbbiakban: Határozat) 4. pontjában felhívott országgyűlési határozatok alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványok visszautasításával, elfogadjuk a Határozat 1. pontjában megfogalmazott alkotmányos követelmények meghatározását, ugyanakkor nem értünk egyet a Határozat 2. pontjában az Mtv. egésze tekintetében a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványok elutasításával, továbbá az Mtv. 55. § (8) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványok elutasításával.

Álláspontunk szerint az Mtv. 55. § (4) bekezdése tekintetében meg kellett volna állapítani a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet, továbbá az Mtv. 55. § (8) bekezdése második mondatának alkotmányosértő voltát.

2. Az Mtv. 55. § (4) bekezdése szerint: „Az Országgyűlés mindhárom kuratóriumba külön-külön legalább nyolc tagot választ, a képviselők több mint felének szavazatával egyenként.” Az Mtv. idézett rendelkezése tehát kizárólag az elnökségi taglétszám minimumára adott kifejezett törvényi előírást, a taglétszám felső határa tekintetében a szabályozás elmaradt. Alaposan feltehető az a törvényhozói szándék, hogy a kuratórium választott és delegált tagjainak létszáma ne legyen azonos. A jelenlegi törvényi szabályozás ezt nem zárja ki, és azt sem, hogy az elnökség meghaladja a delegált tagok létszámát.

A Határozat ezt a hiányt értelmezéssel pótolja: „... az Mtv. 55. § (4) és (9) bekezdései az Alkotmánnyal összhangban csak úgy értelmezhetők, hogy a kuratóriumokban az elnökség tagjai - létszámuk révén - a különböző szervezetek által delegált kuratóriumi tagokkal szemben nem szerezhetnek többséget és ennek folytán meghatározó befolyást. Vagyis az Országgyűlés által választott elnökségi tagok létszáma nem haladhatja meg a delegált kurátorok létszámát.”

Az alkotmányosértő helyzetet eredményező „meghatározó befolyást” elkerülő egyértelmű törvényi rendelkezést nem pótolhatja az idézett értelmezés. Ugyanakkor a Határozat értelmezése sem ad egyértelmű választ, mert elismeri, hogy az ún. „meghatározó befolyás” akkor is bekövetkezhet, ha az elnökség létszáma eléri a delegált tagok létszámát (Határozat V/3. pontja). Ehhez képest az értelmezés akkor lenne pontos, ha azt mondaná ki, hogy az elnökségi tagok létszáma nem érheti el a delegált kurátorok létszámát. Csakhogy ez már nem értelmezés, hanem a hiányzó norma kiegészítése lenne.

Az Alkotmánybíróság 1995. óta következetes gyakorlata értelmében, ha az adott törvényi szabályozási koncepción belül az Alkotmányból levezethető tartalmú szabályozás hiányzik és ezért alkotmányosan nem megfelelő, meg kell állapítani az alkotmányosértő mulasztást. [22/1995. (III. 31.) AB határozat, ABH 1995, 108.; 15/1998. (V. 8.) AB határozat, ABH 1998, 132.; 4/1999. (III. 31.) AB hat., ABK 1999. március, 162.]

Álláspontunk szerint, a vizsgált esetben - az Alkotmánybíróság hivatkozott gyakorlatával összhangban - meg kellett volna állapítani az alkotmányosértő mulasztást. Az Mtv. szabályozási koncepcióján belül az 55. § (4) bekezdésének az Alkotmányból levezethető tartalma azért hiányos szabályozás, mert a kuratóriumi elnökség taglétszáma alsó határának meghatározásán kívül, sem a testületi létszám felső határára, sem a delegált és választott elnökségi tagok arányára nem tartalmaz előírást. A véleménynyilvánítás szabadságának érvényesülése, illetőleg érvényesítése szempontjából ez olyan fokú hiányosság, amely sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből fakadó jogbiztonság követelményét. A hiányzó garanciális szabályt nem értelmezéssel, hanem jogalkotás útján kell meghatározni. Az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet idézett elő azáltal, hogy a kuratórium elnökségének megválasztható taglétszámát és annak a delegált tagokhoz viszonyított arányát hiányosan, az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből fakadó jogbiztonság követelményének nem megfelelő módon szabályozta.

A Határozat az alkotmányosértő mulasztás megállapításának elutasítását indokolva, kitér az Alkotmánybíróság által 1993-ban bevezetett intézkedési formára, az „alkotmányos követelmény” meghatározásának - értelmezésére is. Nem értünk egyet e speciális intézkedési formának a Határozatban megjelenő kiterjesztő értelmezésével.

Az alkotmányos követelmény meghatározását - mint speciális intézkedési formát -, az Alkotmánybíróság az utólagos normakontroll hatásköréből vezette le, mégpedig a norma

homályossága, nem egyértelmű volta miatt, az Alkotmány 2. § (1) bekezdésén alapuló megsemmisítés kiváltásaként, a hatályos jog kíméletének célzatával. [38/1993. (VI. 11.) AB hat., ABH 1993, 256.]

A mulasztásban megnyilvánuló alkotmánysértés kiváltása alkotmányos követelmény megállapításával - szemben a Határozat megállapításával (Határozat V/3.1. pont) - álláspontunk szerint sem az Alkotmánybíróság hatásköri szabályai alapján, sem fogalmilag nem oldható meg.

Az Alkotmánybíróság által kialakított gyakorlatra figyelemmel alkotmánysértő mulasztás megállapításának - az előzőkben kifejtettek szerint - akkor van helye, ha a vizsgált jogszabály koncepcióján belül alkotmányosan levezethető szabály hiánya eredményezi az alkotmánysértést. Abban az esetben, ha az Alkotmánybíróság alkotmány- és törvényértelmezés útján azt bizonyítja, hogy a jogalkotó eleget tett a „megfelelő” jogszabály megalkotására vonatkozó alkotmányos kötelezettségének, az Alkotmánybíróság nem alkotmányos követelményt állapít meg, hanem elutasítja az indítványt.

Az Alkotmánybíróság határozatának rendelkező részében - mindenkire kötelező megállapításként - alkotmányos követelményt csak akkor állapíthat meg, ha a norma értelmezésének alkotmányosan kijelölhető tartományával, annak megsemmisítése elkerülhető.

Az alkotmányos követelmény meghatározásának céljaként megfogalmazott normakímélet fogalmilag sem válthatja ki a mulasztásban megnyilvánuló alkotmánysértést. Hiányzik ugyanis a „kímélet” tárgya. Hiányzó norma tekintetében - ha a mulasztás alkotmánysértő is egyben - csak a jogalkotói kötelezettség teljesítésére irányuló felhívás fogalmazható meg. Az Alkotmánybíróság „kíméletből” nem vállalhatja fel a jogalkotó felelősségét.

3. Az Mtv. 55. § (8) bekezdésének első mondata szerint a kuratórium elnöksége „...akkor alakul meg, ha valamennyi tagját megválasztják” az „egyenlő arány” alkotmányos követelményének megfelelően, azaz: „... a választható tagok felét a kormánypártok, másik felét az ellenzéki képviselőcsoportok jelölik.” [Mtv. 55. § (5) bekezdés].

Az Mtv. 55. § (8) bekezdésének második mondata ugyanakkor kimondja, hogy a felhívott (idézett) szabályok ellenére akkor is megalakultnak tekintendő a kuratórium elnöksége, ha akár „... a kormánypárti vagy ellenzéki oldal valamelyike nem állít jelöltet.”

Az idézett rendelkezés ellentétben áll a kuratórium elnökségének megalakulására és összetételére, illetőleg az összetétel arányára vonatkozó - úgyszintén idézett - törvényi előírásával, emellett sérti az Alkotmány 61. §-ának a 37/1992. (VI. 10.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh.) adott értelmezését, valamint figyelmen kívül hagyja a törvényalkotó számára meghatározott alkotmányos követelményeket.

Az Alkotmánybíróság egy korábbi határozatában kimondta: ugyanazon a törvényen belüli ellentétes szabályozás - ha nem is a címzettek és az érintettek eltérő körére vonatkozik - „már olyan fokú jogbizonytalanságot eredményez, amely alkotmányellenes.” [21/1993. (IV. 2.) AB határozat, ABH 1993, 180.] Az Mtv. 55. § (8) bekezdésén belüli, továbbá az 55. § (8) és (5) bekezdésének egymásra vonatkoztatott ellentétes szabályozása olyan fokú jogbizonytalanságot eredményezhet, ami sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdését.

Az Alkotmány 61. §-a - az Abh. értelmezésében - előírta, hogy a meghozandó törvény rendelkezései biztosítsák:

- a rádiónál és a televíziónál a véleménynyilvánítás szabadságát olyan szervezeti megoldásokkal, amelyek alkotmányosságát a teljes körű és kiegyensúlyozott arányú, valóságghű és elfogulatlan tájékoztatás minősíti;

- „az egyenlő távolság” elvét, az ún. „meghatározó befolyás” kizárását, akár az állami oldalon, akár az egyes társadalmi csoportok részéről.



A vizsgált rendelkezés szemben áll az alkotmányos követelményekkel, ugyanis adott esetben „törvényes” lehet a kuratórium elnöksége, kizárólag kormánypárti vagy ellenzéki oldal által jelölt tagokkal. Egy ilyen helyzet kialakulása ellentétes az Alkotmány 61. § (4) bekezdésének azzal az előírásával, amit az Abh. alkotmányos követelményként megfogalmazott, nevezetesen: a tájékoztatási monopólium törvényi megakadályozásával. Kétségtelen - ahogy ezt a Határozat megfogalmazza - az elnökség a rádió- és televízió műsorok tartalmára nézve ... „nem gyakorolhat közvetlen befolyást.” (Határozat IV/1. pont) Ugyanakkor nem hagyhatók figyelmen kívül azok az elnökségi hatáskörök, amelyeknek közvetett - meghatározó - befolyással lehetnek. Ilyenek például: a pályázat kiírása az elnöki tisztségre, annak elbírálására, javaslattevés az elnök megválasztására, visszahívására; a kuratórium éves értékelésének előkészítése; a Rt. elnök pályázatában foglalt célkitűzések megvalósításának folyamatos ellenőrzése stb. [Mtv. 66. § (2) bekezdés]. Az „egyoldalú” elnökség törvényesítését tartalmazó rendelkezés vizsgálatánál ezek a hatáskörök alkotmányjogi relevanciával bírnak.

Álláspontunk szerint a jelöltállítás elmaradását az alkotmánysértő helyzet törvényesítésével szankcionálni - a főszabályhoz képest kivételes szabálynak minősíteni, ahogy ezt a Határozat megfogalmazza - nem fogadható el alkotmányos megoldásként.

A Határozat értelmezése szerint „az egyoldalú megalakulás súlyos jogkövetkezményére tipikusan csak akkor kerülhet sor, ha a képviselőcsoportok az Országgyűlés egyik oldalán önhibájukból nem élnek jelöltállítási jogukkal, illetőleg nem gyakorolják erre vonatkozó kötelezettségüket.” (Határozat IV/7.3. pont). Az Mtv. 55. § (8) bekezdése második mondata ilyen megszorítást nem tartalmaz, ezért a jelöltállítás elmaradásának minden elvileg és gyakorlatilag lehetséges esetére egyaránt vonatkozik.

Az Mtv. 55. § (8) bekezdésének második mondatában foglalt rendelkezés az Alkotmány 61. § (4) bekezdésén túlmenően sérti a véleménynyilvánítás szabadságát is [Alkotmány 61. § (1) bekezdés]. A Határozat helyesen hivatkozik és mutatja be (Határozat 7.3. pont) azt a vizsgálati módszert, amit az Alkotmánybíróság 1990. óta kialakított, az ún. alapjogvédelmi tesztet, amely az Alkotmány 8. § (2) bekezdésének védelmét - nevezetesen: az alapjog lényeges tartalma korlátozásának alkotmányos tilalmát - hivatott biztosítani. Az Alkotmánybíróság állandóan követett gyakorlata szerint alkotmányos alapjog és szabadság tartalma törvénnyel, vagy más alapjog, vagy alkotmányos érték védelme érdekében elkerülhetetlen esetben és szükséges mértékben és arányos módon korlátozható. Ehhez képest minősíti az Alkotmánybíróság az alapjog korlátozását annak lényeges tartalmát érintő, vagy nem érintő, ezáltal alkotmánysértő, vagy nem alkotmánysértő korlátozásnak.

A Határozat is megállapítja az alapjog korlátozást az Mtv. 55. § (8) bekezdés második mondata összefüggésében, de azt „kényszerű és elkerülhetetlen” korlátozásnak minősíti. Az Alkotmány 61. §-ában meghatározott véleménynyilvánítás szabadságának korlátozását a Határozat álláspontja szerint az „ugyancsak az Alkotmány 61. §-ában szabályozott, a közérdekű adatok megismeréséhez, a közérdeklődésre számot tartó eseményről és tényekről való tájékozódáshoz fűződő alapjog biztosítása teszi alkotmányosan szükségessé és indokolttá. A kivételes szabály így elkerülhetetlen rendelkezés, amelynek hiányában a média közalapítványok és részvénytársaságok működése bénulna meg...” (Határozat 7.3. pont).

Álláspontunk szerint, ha az egyik alapjogot a másik kényszerítően úgy korlátozza, hogy annak érvényesülését minőségében ellehetetleníti, vagyis a lényeges tartalmát érinti - mint teszi ezt az Mtv. 55. § (8) bekezdésének második mondata, az egyoldalú elnökség törvényesítésével, megsértve ezáltal a kiegyensúlyozott tájékoztatás alkotmányos követelményét -, egy ilyen

tartalmú korlátozás nem minősül alkotmányos mércével elkerülhetetlen, azaz szükséges és arányos, tehát alkotmányos rendelkezésnek.

Az államnak abból a kötelezettségéből, hogy az Alkotmány 61. §-a alapján a műsorszolgáltatók folyamatos és zavartalan működését köteles biztosítani, nem az Mtv. 55. § (8) bekezdésében foglalt rendelkezés alkotmányossága következik, hanem az, hogy köteles olyan szabályozást kialakítani, amely a véleménynyilvánítás szabadságának sérelme nélkül - azaz csak alkotmányos korlátozásával - biztosítja a kuratórium működését.

Az Mtv. 55. § (8) bekezdése második mondatát ezért alkotmányértés miatt meg kellett volna semmisíteni.

*Dr. Holló András* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Németh János* s. k.,  
alkotmánybíró

A különvéleményhez csatlakozom:

*Dr. Czucz Ottó* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Kiss László alkotmánybíró különvéleménye*

1. Egyetértek a többségi határozat rendelkező része 4. pontjában foglalt visszautasítással arra tekintettel, hogy az Abtv. 1. § *b)* pontja szerinti eljárásban az Alkotmánybíróság hatáskörébe csak a jogszabályok és az állami irányítás egyéb jogi eszközei alkotmányosságának az utólagos vizsgálata tartozik.

Vitatom ugyanakkor az indokolásnak azt az állítását, hogy a támadott országgyűlési határozatok [a 76/1997. (VII. 18.) OGY határozat módosításáról és kiegészítéséről szóló 92/1998. (XII. 29.) OGY határozat; a 13/1996. (III. 1.) OGY határozat módosításáról és kiegészítéséről rendelkező 93/1998. (XII. 29.) OGY határozat] a normával való összefüggésük okán sem eshetnének ebbe a körbe. Az említett országgyűlési határozatokban közzétett névsor - értelmezésem szerint - olyan összetételt jelenít meg, amelyhez az Országgyűlés az Mtv. és az MTItv. értelmezésének eredményeként jutott. Az ilyen módon megállapított összetétel maga az az „opus”, amely - az indítványok által helyesen exponáltan - minden eddigi AB határozatban írt aránytartási elvárással és kötelezettséggel szembevet, röviden szólva: amely önmagában is megjeleníti és kifelé is nyilvánvalóvá teszi az arányok és a paritáson nyugvó egyensúly felbomlásának a veszélyét.

Az indítványokat is az idézett OGY határozatok - mint okok - motiválták, s ez akkor is így van, ha azok tartalmi vizsgálatára az Alkotmánybíróság az Abtv. 1. § *b)* pontjára figyelemmel valóban nem vállalkozhat. Az egyedi határozatok egyébként - mint törvényértelmezés eredményei - közvetlen összefüggésbe hozhatók az Alkotmány 61. § (4) bekezdésében írt tájékoztatási monopóliumok megakadályozását célzó törvényalkotással is.

Ismételten hangsúlyozom: az Abtv. 1. § *b)* pontjában foglaltakra figyelemmel egyetértek a visszautasítással, annak indokolását azonban csak az iménti fenntartásokkal tudom elfogadni.

2. Több korábbi AB határozat is megfogalmazta azt az igényt, hogy a törvényhozó olyan törvényeket köteles alkotni, amelyek anyagi, eljárási, valamint szervezeti rendelkezésekkel a

teljes körű, kiegyensúlyozott arányú és valóságghú tájékoztatást az egyes intézményeken belül lehetővé és kötelezővé teszik és az ilyen működés megőrzését biztosítják. [37/1992. (VI. 10.) AB hat. ABH 1992, 229-230.; 65/1995. (X. 6.) AB hat. ABH 1995, 319.]

Az indítványok magvát annak állítása jelenti, hogy tisztázatlan a frakció nélküli kuratóriumi és elnökségi tagok jogi helyzete. Álláspontom szerint a többségi határozat nem végezte el kielégítően azt a vizsgálatot, amely arra irányul, hogy a csak képviselőcsoportokra a paritás elvét kimondó Mtv. kielégíti-e annak az „eljárási, szervezeti” megoldásnak a követelményét, amely garantálhatná a „teljes körű, kiegyensúlyozott arányú és valóságghú tájékoztatást.” Nyitott kérdés maradt tehát, hogy a csak képviselőcsoportokra építő Mtv. szabályozása képes-e biztosítani az AB által korábban megkívánt kiegyensúlyozott arányokat. Az indítványok azt bizonyítják, hogy az erre redukált törvényi reguláció következtében olyan helyzet állt elő, amely egymással ellentétes értelmezésekre nyitott módot. A Mtv. mindkét oldalon csak és kizárólag a képviselőcsoportokra helyezte a hangsúlyt. A „kiegyensúlyozott aránytartás” azonban - egyetértve az indítványokban foglaltakkal - ennél többet kíván. Ez a vizsgálat valójában azt eredményezi tehát, hogy a törvény „lebegtetí” a kuratóriumokban (elnökségekben) meg(vissza)maradó, frakció nélküli tagok jogállását. E tagok bizonytalan, jogilag nem rendezett státusza miatt pedig gyakorlatilag nincs is jelentősége annak, hogy a törvény egyébként a képviselőcsoportok által delegált tagok esetében - helyesen - a paritás elvén áll. Ha ezt a tényt, ezt a körülményt letakarjuk, csak a felszínen maradunk és azt állapíthatjuk meg, amit a többségi határozat is: „a törvényhozó akaratát tiszteletben kell tartanunk”.

3. A többségi határozat többször is hivatkozik arra, hogy az Alkotmánybíróság kizárólag formai és objektív alapokon vizsgálódhat. Túlságosan is bizonytalannak látom azonban annak megítélését, mi objektív és mi szubjektív itt! Pl. a többségi határozat IV/5. pontja szerint csak a koalíciós szerződés létrehozásához és a de facto kormányzati részvételhez kapcsolható a kormánypártiság; s mindkét esetben csak a képviselőcsoportokra van tekintettel a határozat. Álláspontom szerint de facto kormánykötődést (és pedig objektív tényként) jelez a frakció nélküli pártok adott kormányban való pozícionáltsága is. Az ilyen pártok által kuratóriumba (elnökségbe) választott tagokról - objektív ismérvek alapján - nem lehet azt állítani - szemben a többségi határozattal -, hogy azok sem a kormánypárti, sem az ellenzéki oldalon nem vehetők számításba.

A törvény tehát e tekintetben mulasztásban megnyilvánuló alkotmányérintést valósított meg, amelyet a határozatnak meg kellett volna állapítania. A szükséges új szabályozási elemek, garanciák meghatározása azonban már nem az Alkotmánybíróság, hanem a törvényhozó dolga. Neki kell (kellene) - nemcsak itt és most, hanem egyszer és mindenkorra - kimunkálnia azokat a kritériumokat, amelyek a kuratóriumokban (elnökségekben) rekedt képviselőcsoportokhoz nem tartozó tagok jogi helyzetét pontosítják, s az arányszámítás szempontjából figyelembe vehető elemeket felölelik.

4. Az eddigi alkotmánybírósági határozatok az „egyenlő arány” tartásának követelményét - szerintem - a döntéshozatali pozíciókhoz kötötték. Valamennyi testületi (kuratóriumi és elnökségi) tag azonos jogállással vesz részt a döntéshozatalban, függetlenül attól, hogy képviselőcsoportokhoz tartoznak-e vagy sem. Az „oldal” nyilvánvalóan nem azonos a „képviseletcsoporttal”. A paritás követelménye ezért áll fenn - álláspontom szerint - a képviselőcsoportokhoz (már) nem tartozó tagok esetében is. Az egyenlő aránynak ugyanis a döntéshozatalban résztvevők között kell fennállnia, mert csak ez az értelmezés felelhet meg a korábban már többször is felállított alkotmányossági követelmények tartalmi érvényesülésének. Ezeknek a tartalmi kritériumoknak a kidolgozásával a törvényhozó adós maradt, s ezzel maga járult hozzá ahhoz, hogy az Alkotmány 61. § (4) bekezdésében írt tájékoztatási monopóliumok

veszélye kialakulhasson. Kétségtől igaz ugyanakkor az, hogy a törvény *expressis verbis* csak és kizárólag a képviselőcsoportokat említi az aránytartás szempontjából. Ennek lett azonban az eredménye a (szerintem alapos okkal) támadott törvényi szabályozás. Az Alkotmánybíróságnak meg kellett volna állapítania ezt a tényt, s az említett okokra visszavezethető törvényi rendelkezéseket meg kellett volna semmisítenie arra utalással, hogy a hatályos szabályozás a korábban rögzített alkotmányos követelményeket nem elégíti ki. (Analog példát kínált volna ehhez a magzati élet védelmével kapcsolatos határozatnál követett alkotmánybírói eljárás.)

5. A többségi határozat több helyütt - kiindulva a norma kíméletéből - inkább az Mtv. magyarázatát, leírását adja, ahelyett, hogy annak kritikai értékelését végezte volna el. Ennek következménye pedig csak és egyedül az lehetett, hogy a testület mind a mulasztásban megnyilvánuló, mind pedig a konkrét törvényi rendelkezések alkotmányellenességének utólagos megállapítására irányuló indítványokat kivétel nélkül elutasította.

*Dr. Kiss László s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Vörös Imre alkotmánybíró különvéleménye*

Nem értek egyet a határozat rendelkező részének 3. pontjában foglalt azon döntéssel, amely szerint a rádiózásról és a televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény 55. § (8) bekezdésének második fordulata nem alkotmányellenes. A második fordulat kivételt állapít meg az első fordulatban rögzített főszabály alól: amíg a főszabály alkotmányossági szempontból aggálytalanul juttatja érvényre a véleménynyilvánítás szabadságának alapjogát [Alkotmány 61. § (1) bekezdés] és védi a sajtó szabadságát [Alkotmány 61. § (2) bekezdés], az ezen alapjogokban benne foglalt alkotmányossági garanciát a kivétel visszavonja, így a második fordulat a garanciát nélkülözi. A véleménynyilvánítás szabadságának alapjogát és a sajtó szabadságát a második fordulat másik alapjog, így akár a közérdekű adatok megismeréséhez való alapjog [Alkotmány 61. § (1) bekezdés] érvényre juttatása érdekében elvileg alkotmányosan korlátozhatja ugyan, azonban - az Alkotmány 8. § (2) bekezdésére figyelemmel - csak akkor, ha a korlátozás a korlátozott alapjog lényeges tartalmát nem érinti. Alapjog lényeges tartalmát ugyanis az Alkotmány 8. § (2) bekezdése értelmében egyáltalán nem lehet korlátozni.

A 1996. évi I. törvény 55. § (8) bekezdésének második fordulata legalizálja azt a helyzetet, amikor az országgyűlési képviselőcsoportok által jelölt kuratóriumi elnökségi tagok között meghatározó befolyáshoz jut - a 37/1992. (VI. 10.) AB határozattal ellentétesen - a kormányzati vagy az ellenzéki oldal. A meghatározó befolyás következtében már nincs garancia annak megakadályozására, hogy a közszolgálati műsorszolgáltató működésében kizárólag, vagy alapvetően az egyik oldal álláspontja jusson kifejezésre.

Ebben a helyzetben viszont a véleménynyilvánítás szabadságának alapjogát és a sajtó szabadságát jogszabály [a 1996. évi I. törvény 55. § (8) bekezdés második fordulata] nem egyszerűen korlátozza, hanem annak lényeges tartalmát korlátozza. Az egyoldalú tájékoztatás túlsúlya ugyanis nem minősíthető a véleménynyilvánítási, ezen keresztül a sajtószabadság alapjoga akárcsak korlátozott megvalósulásának. Az alapjog korlátozásának szükségessége és arányossága így már nem vizsgálható, mivel arra csak és kizárólag akkor kerülhet sor, ha jogszabály egy alapjog nem lényeges tartalmát korlátozza. (Egyoldalú tájékoztatás túlsúlya esetén egyébként sem lehet a közérdekű adatokhoz való hozzájutás alapjogának érvényre juttatására hivatkozni.)

A korlátozás ez esetben nézetem szerint az alapjog lényeges tartalmát érinti, így a 1996. évi I. törvény 55. § (8) bekezdésének második fordulata sérti az Alkotmány 61. § (1) és (2) bekezdését, ezért alkotmányellenes.

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