

46/2007. (VI. 27.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára és mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványok tárgyában - *dr. Kovács Péter* és *dr. Paczolay Péter* alkotmánybírók különvéleményével - meghozta a következő

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a rádiózásról és a televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény 136. § (1) bekezdés „12. és” szövegrésze alkotmányellenes, ezért azt 2007. december 31-i hatállyal megsemmisíti.

A rádiózásról és a televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény 136. § (1) bekezdése az alábbi szöveggel marad hatályban:

„136. § (1) A VI. fejezet 13. címe, a VI/A. fejezet, a VII. fejezet, valamint a 135. § alkalmazásában a Testület közigazgatási ügyben eljáró szerv, eljárására az e §-ban foglalt eltérésekkel a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvényt kell alkalmazni.”

2. Az Alkotmánybíróság megállapítja: az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet idézett elő, mert nem biztosította törvényben, hogy a műsorszolgáltatási jogosultságra vonatkozó pályáztatás során az Alkotmány 61. § (2) bekezdésének megfelelően érvényesüljön a sajtószabadság. Mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség áll fenn továbbá azért is, mert az Országgyűlés nem szabályozta törvényben az Alkotmány 57. § (1) bekezdésének megfelelő, a műsorszolgáltatási jogosultság elnyeréséről szóló jogalkalmazói döntések teljes körű, érdemi bírósági felülvizsgálatának lehetőségét.

Az Alkotmánybíróság felhívja az Országgyűlést, hogy jogalkotói feladatának 2007. december 31-ig tegyen eleget.

3. Az Alkotmánybíróság a rádiózásról és a televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény 33. § (4) bekezdése, 47. § (1) bekezdés második mondata és 112. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

4. Az Alkotmánybíróság a rádiózásról és a televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény 33. §-ával kapcsolatban benyújtott, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kezdeményező indítványt elutasítja.

5. Az Alkotmánybíróság a rádiózásról és a televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény 55. § (5) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában az eljárást megszünteti.

6. Az Alkotmánybíróság a gazdasági reklámtevékenységről szóló 1997. évi LVIII. törvény 16. § (1) bekezdésének alkalmazásával kapcsolatos alkotmányos követelmény megállapítására irányuló indítványt visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

Indokolás

I.

Az Alkotmánybírósághoz több indítvány érkezett a rádiózásról és a televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény (a továbbiakban: Médiatörvény) egyes rendelkezései alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére. Jelen eljárásban az Alkotmánybíróság az Országos Rádió és Televízió Testület (a továbbiakban: ORTT), a Panaszbizottság, valamint a Magyar Rádió Közalapítvány, a Magyar Televízió Közalapítvány és a Hungária Televízió Közalapítvány (a továbbiakban: közalapítványok) kuratóriumai tagjainak jelölésére, továbbá a műsorszolgáltatási jogosultság pályáztatására vonatkozó szabályok alkotmányellenessége megállapítását és megsemmisítését kezdeményező indítványokat bírálta el. Az Alkotmánybíróság ezeket a beadványokat az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (a továbbiakban: Ügyrend) (ABH 2003, 2065.) 28. § (2) bekezdésének megfelelően egyesítette és egy eljárásban bírálta el.

1.1. Az Alkotmány 61. §-át és a 37/1992. (VI. 10.) AB határozatban foglalt követelményeket sértőnek tartják az indítványozók, hogy a Médiatörvény 33. § (4) bekezdése alapján az ORTT tagjait az országgyűlési képviselőcsoportok jelölik. Ugyanezen az alapon támadják az indítványozók a Médiatörvény 55. §-a egészét, tartalmilag azonban csak az 55. § (5) bekezdését, amely alapján a közszolgálati műsorszolgáltatók közalapítványi kuratóriumaiba választható tagok felét országgyűlési képviselőcsoportok jelölik. Alkotmánysértőnek tartják azt is, hogy a Médiatörvény 47. § (1) bekezdés második mondata alapján a Panaszbizottság tagjait az ORTT bízza meg, mert ezáltal a törvény „közvetve a pártok jelöltjeinek biztosít kizárólagos befolyást a Panaszbizottság tagjainak megbízásában”.

1.2. A 7/2004. (III. 24.) AB határozatra hivatkozva mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kérte néhány indítványozó, mert a Médiatörvény 33. §-a nem tartalmaz szabályt arra vonatkozóan, hogy az ORTT megbízatásának megszűnése és az új testület megválasztása közötti időtartamban ki és hogyan látja el a nélkülözhetetlen hatósági feladatokat.

2. Több indítványozó kérte a Médiatörvény 112. § (1) bekezdésének alkotmányossági vizsgálatát és megsemmisítését.

2.1. Az ORTT képviseletében benyújtott indítvány szerint a Médiatörvény e rendelkezésében az ORTT polgári jogi jogalanyiséga összemosódik a hatósági jogkörrel. Az indítvány az Alkotmány 2. § (1) bekezdését, az Alkotmány 9. §-át, továbbá 13. § (1) bekezdését sértőnek tartja, hogy a műsorszolgáltatási szerződés kötelező felmondására - a Médiatörvény 112. § (1) bekezdési pontja értelmezésének megfelelően - államigazgatási eljárás során vagy annak eredményeképpen kerül sor. Az indítvány a Médiatörvény 136. § (1) bekezdés „A VI. fejezet 12. címe” szövegrész megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól, mondván e rendelkezés megsemmisítése kevésbé érintené a Médiatörvény struktúráját és a szankciórendszert, mint a 112. § érintett szabályainak megsemmisítése.

2.2. Egy másik indítvány a Médiatörvény 112. §-ának egészét támadta, de valójában csak a 112. § (1) bekezdésével kapcsolatban fogalmazott meg alkotmányossági aggályokat. Ez alapján az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe, valamint az 57. § (1) bekezdésére tekintettel az 50. § (2) bekezdésébe ütköző módon a Médiatörvény csupán felsorolja az ORTT által kiszabható

szankciókat, de nem ad eligazítást arra nézve, hogy az egyes jogsértések elbírálása során az ORTT milyen szempontok szerint választ az alkalmazható joghátrányok közül. Emellett, a kifogásolt rendelkezés nem ad lehetőséget a rendes bíróságoknak az ORTT határozat tartalmi felülvizsgálatára. Az indítványozó szerint a Médiatörvény 112. § (1) bekezdés *d*) pontja akkor is ellentétes az Alkotmány 50. § (2) bekezdésével és 57. § (1) bekezdésével, ha a 112. § (1) bekezdésének teljes szövege nem bizonyul alkotmányosértőnek. E pont ugyanis a kötbért mint polgári jogi jogkövetkezményt közigazgatási szankcióként határozza meg. Következésképpen a kötbér szankciót kiszabó jogerős közigazgatási határozatot a bíróság nem képes érdemben felülvizsgálni.

2.3. Az indítványozók egyike szerint az Alkotmány 61. §-ával ellentétes, hogy e rendelkezés alapján az ORTT panasz nélkül is folytathat „panasz-eljárást”, vagyis hivatalból vizsgálódhat.

2.4. Egy másik indítvány úgy érvel, hogy az Alkotmány 54. § (1) bekezdéséből fakadó önrendelkezési joggal ellentétes a Médiatörvény 112. § (1) bekezdése, mert lehetővé teszi, hogy az ORTT az emberi jogaiban sértett személytől függetlenül vagy akár az ő kifejezett akarata ellenére is eljárhat és megállapíthatja valamely emberi jog megsértését. Az indítványozók szerint a Médiatörvény e rendelkezése az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből következő jogbiztonság követelményének sem felel meg, mert az alapján az ORTT megállapíthatja az „alkotmányos rend” megsértését. A Médiatörvényben hivatkozott „alkotmányos rend” megsértése alkalmatlan arra, hogy arra alapozva az ORTT mint közigazgatási szerv szankciót alkalmazzon. Végül az indítványozók a gazdasági reklámtevékenységről szóló 1997. évi LVIII. törvény (a továbbiakban: Reklámtörvény) 16. § (1) bekezdésével kapcsolatban alkotmányossági követelmény megállapítását kérték az Alkotmánybíróságtól, mert a Reklámtörvény nem mondja ki, hogy a személyhez fűződő jogot sértő reklámok kapcsán reklámfelügyeleti eljárás csak kérelemre indulhat.

2.5. Az egyik indítvány az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogbiztonság elvével és az Alkotmány 61. §-ával ellentétes jogalkotói mulasztásnak tartja, hogy a Médiatörvény nem írja elő kötelező jelleggel az ORTT számára az országos televíziós műsorszolgáltatási jogosultság pályáztatásának értékelési elveit, hanem azt az ORTT által kidolgozandó pályázati felhívásra bízta, anélkül, hogy a pályázati felhívásban foglaltak megsértését szankcionálná.

2.6. Az Alkotmány 57. § (5) bekezdésére és az Alkotmány 61. §-ára hivatkozva mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kérte az indítványozó azért is, mert a Médiatörvény nem biztosít jogorvoslati lehetőséget az ORTT-nek a műsorszolgáltatási jogosultságok pályáztatásával kapcsolatos döntésével szemben.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

„2. § (1) A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam.”

„9. § (1) Magyarország gazdasága olyan piacgazdaság, amelyben a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogú és egyenlő védelemben részesül.

(2) A Magyar Köztársaság elismeri és támogatja a vállalkozás jogát és a gazdasági verseny szabadságát.”

„13. § (1) A Magyar Köztársaság biztosítja a tulajdonhoz való jogot.”

„50. § (2) A bíróság ellenőrzi a közigazgatási határozatok törvényességét.”

„54. § (1) A Magyar Köztársaságban minden embernek veleszületett joga van az élethez és az emberi méltósághoz, amelyektől senkit nem lehet önkényesen megfosztani.”

„57. § (1) A Magyar Köztársaságban a bíróság előtt mindenki egyenlő, és mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat, vagy valamely perben a jogait és kötelességeit a törvény által felállított független és pártatlan bíróság igazságos és nyilvános tárgyaláson bírálja el. [...]

(5) A Magyar Köztársaságban a törvényben meghatározottak szerint mindenki jogorvoslattal élhet az olyan bírósági, közigazgatási és más hatósági döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. A jogorvoslati jogot - a jogviták ésszerű időn belüli elbírálásának érdekében, azzal arányosan - a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott törvény korlátozhatja.”

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

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

2. Az indítvány által kifogásolt jogszabályi rendelkezések:

Médiatörvény

„33. § (4) A Testület többi tagját az Országgyűlési képviselőcsoportok jelölik. Minden képviselőcsoport egy-egy tagot jelölhet. Ha a kormánypárti vagy ellenzéki oldalon csak egy képviselőcsoport van, az a képviselőcsoport két tagot jelölhet.”

„47. § (1) A kiegyensúlyozott tájékoztatás követelményének (4. §) megsértése miatti panaszokat a Testület Panaszbizottsága (a továbbiakban: Panaszbizottság) bírálja el. A Panaszbizottság tagjait - öt évre szólóan - a Testület bízza meg.”

„55. § (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.”

„101. § (2) Megegyezés hiányában a versengő pályázatok közül a Testület a pályázat kiírásakor nyilvánosságra hozott értékelési elvek szerint dönt.”

„VI. fejezet 12. cím

A törvény vagy a szerződés megszegése

112. § (1) Ha a műsorszolgáltató az e törvényben, illetve a szerzői jogról szóló törvényben, valamint a műsorszolgáltatási szerződésben és a rádióengedélyben előírt feltételeket és előírásokat nem teljesíti vagy megsérti, illetőleg ha műsorszolgáltatóval a cselekmény elkövetésekor munkaviszonyban vagy munkavégzésre irányuló más jogviszonyban lévő személy bűnösségét a Btk. 329. §-ában meghatározott bűncselekmény miatt jogerős ítélet állapította meg, a Testület

a) felhívja a műsorszolgáltatót a sérelmezett magatartás megszüntetésére,

b) írásbeli figyelmeztetésben megállapítja a jogsértést, és felhívja a műsorszolgáltatót a jogsértés megszüntetésére, illetve arra, hogy a jövőben tartózkodjon a jogsértéstől,

c) meghatározott időre, de legfeljebb harminc napra felfüggeszti a műsorszolgáltatási jogosultság gyakorlását,

d) érvényesíti a szerződésben megállapított kötbért,

e) a közszolgálati műsorszolgáltatóval, a bejelentés alapján műsorszolgáltatást végző műsorszolgáltatóval szemben, illetve a Panaszbizottság kezdeményezésére bírságot szab ki a 135. § szerinti összeghatárok között,

f) azonnali hatállyal felmondja a szerződést. [...]

(4) Azonnali hatállyal kell felmondani a szerződést, ha

a) a szerződést nem lehetett volna megkötni, és a jogsértő állapot még fennáll,

b) a szerződés a törvény VIII. fejezetében foglaltakat sérti, és a jogosult a jogsérelmet a Gazdasági Versenyhivatal, illetve a Testület határozatában foglaltak szerint száznolcvan napon belül nem orvosolta,

c) a szerződés megkötése óta másodszor kellene az (1) bekezdés b) pontja szerinti írásbeli figyelmeztetést alkalmazni.”

„136. § (1) A VI. fejezet 12. és 13. címe, a VI/A. fejezet, a VII. fejezet, valamint a 135. § alkalmazásában a Testület közigazgatási ügyben eljáró szerv, eljárására az e §-ban foglalt eltérésekkel a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvényt kell alkalmazni.”

Reklámtörvény

„16. § (1) A reklámfelügyeleti eljárás kérelemre vagy hivatalból indul.”

III.

Az Alkotmánybíróság jelen eljárásban az ORTT, a Panaszbizottság, továbbá a közalapítványok kuratóriumai tagjainak jelölésére, valamint a műsorszolgáltatási engedélyek kibocsátására és a műsorszolgáltatási tevékenység felügyeletére vonatkozó szabályok alkotmányosságát vizsgálta.

Az indítványok részben megalapozottak.

1. Az Alkotmánybíróság elsőként az ORTT tagjaira vonatkozó jelölési szabályokat vetette össze az Alkotmány 61. § (1) és (2) bekezdéseivel.

Az indítványozók álláspontja szerint a Médiatörvény 33. § (4) bekezdése, amely alapján az ORTT tagjait az országgyűlési képviselőcsoportok jelölik, sérti az Alkotmány 61. §-át és a 37/1992. (VI. 10.) AB határozatban foglalt alkotmányos követelményt, mert lehetővé teszi, hogy a parlamenti pártok a műsorok tartalmára meghatározó befolyást gyakoroljanak.

1.1. Az Alkotmány 61. § (1) bekezdése alapján mindenkinek joga van a szabad véleménynyilvánításhoz. A sajtó számára speciális védelmet nyújtó Alkotmány 61. § (2) bekezdése szerint a Magyar Köztársaság elismeri és védi a sajtó szabadságát. „[A] sajtószabadság nemcsak a nyomtatott sajtóra vonatkozik, hanem a rádióra és televízióra is” [4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48, 61.].

Azt, hogy a rádió és televízió működését érintően a nyomtatott sajtóhoz képest speciális előírások léte indokolt, több tényező alátámasztja. Egyfelől az állami tulajdonú földfelszíni frekvenciák használata, másfelől az a tény, hogy a rádió és televízió szervezetek egy része közpénzből működik, végül az az általánosan elfogadott vélekedés, hogy a rádiós és televíziós műsorszolgáltatás véleményformáló hatása és a mozgóképek, hangok, élő tudósítások meggyőző ereje sokszorosa az egyéb információs társadalmi szolgáltatások gondolkodásra ható erejének [Lásd 1/2007. (I. 18.) AB határozat, ABK 2007. január, 3, 6.].

A magyar alkotmányos rendszerben ezért a sajtószabadság állam általi elismerése mellett megjelentek a rádió- és televízió szervezetek szabadságát és a véleménypluralizmust biztosító szabályok. Ezek szükségességét az Alkotmánybíróság a 37/1992. (VI. 10.) AB határozatában a következőképpen fogalmazta meg: „A véleménynyilvánítási szabadságot a rádió és televízió esetében (...) jogilag részletesen szabályozott szervezeti megoldásokkal kell biztosítani. A szervezeti megoldások alkotmányosságát az minősíti, hogy elvileg képesek-e biztosítani a társadalomban meglévő vélemények teljes körű, kiegyensúlyozott arányú és valóságghú kifejezésre juttatását, valamint a közérdeklődésre számot tartó eseményekről és tényekről való elfogulatlan tájékoztatást” (ABH 1992, 227, 230.).

1.2. A műsorszolgáltatók szempontjából a műsorszolgáltatási jogosultságot odaítélő és a műsorszolgáltatási tevékenységet felügyelő ORTT létrejöttére vonatkozó előírások a sajtószabadsághoz való jogot korlátozzák. Az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy ezek a szabályok az Alkotmány 8. § (2) bekezdésének megfelelően, alkotmányos cél érdekében (szükségesség) és a céllal arányos módon korlátozzák-e az Alkotmány 61. § (2) bekezdését.

A jogalkotó a Médiatörvényben azzal a céllal hozta létre az ORTT intézményét, hogy az az állami tulajdonú frekvenciákat hasznosítsa, a műsorszolgáltatásra vonatkozó pályázatokat elbírálja, ennek eredményeképpen a műsorszolgáltatási jogosultságot odaítélje, a frekvenciát nem használó műsorterjesztőket pedig nyilvántartásba vegye. Az Országgyűlés döntése alapján az ORTT feladata annak vizsgálata, hogy a műsorszolgáltató a műsorszórási engedélynek és a jogszabályoknak megfelelően működik-e [1/2007. (I. 18.) AB határozat, ABK 2007. január, 3, 6.].

Az Alkotmánybíróság úgy ítéli meg, hogy a műsorszolgáltatók sajtószabadságnak megfelelő, állami beavatkozástól mentes szabad működésének fontos garanciája, hogy az ORTT mint médiahatóság független módon, kizárólag a törvénynek alárendelten működjön. A 37/1992. (VI. 10.) AB határozat szerint „az államtól való szabadság azt kívánja meg, hogy se a parlament, se a Kormány ne juthasson a műsor tartalmát befolyásolni képes szervezetben meghatározó befolyáshoz; ahogy politikai pártok, azonos feladatra vagy ugyanazon érdek képviselőire létrejött csoportok befolyása sem lehet meghatározó” (ABH 1992, 227, 231.). Az Alkotmánybíróság ezért a következőkben azt vizsgálta, hogy az ORTT tagok jelölésére vonatkozó szabályok elvileg képesek-e a függetlenség biztosítására, vagyis e rendelkezések alkalmasak-e a fent megjelölt jogalkotói cél elérésére.

1.3. Az ORTT az Alkotmány 61. § (2) bekezdésében biztosított sajtószabadságból következően egy a döntéseit önállóan hozó, kizárólag az Országgyűlésnek felelős intézmény [Médiatörvény 32. § (1) bekezdés]. A Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. törvény 1. § (3) bekezdés *b*) pontja szerint az ORTT autonóm államigazgatási szerv. Az ORTT működésének költségeit nem a központi költségvetés, hanem a Műsorszolgáltatási Alap fedezi. Az ORTT „egy sajátos állami szervtípus” [1/2005. (II. 4.) AB határozat, ABH 2005, 64, 36-37.].

Az ORTT kétféleképpen vizsgálhatja a műsorszolgáltatók műsorainak tartalmát. Az egyes műsorszámok kapcsán a Panaszbizottsághoz beérkező panasz alapján indult eljárásban az ORTT a másodfok [Médiatörvény 51. § (1) bekezdés]. A Médiatörvény 112. § (1) bekezdésének megfelelően „a műsorfolyam egészét vizsgáló ORTT eljárása során - többek között - bírság kiszabásával, a műsorszolgáltatási jogosultság gyakorlásának felfüggesztésével vagy akár a szerződés felmondásával szankcionálja a jogsértést elkövető műsorszolgáltatót” (ABK 2007. január, 3, 9). Mindkét esetben garanciális jelentőségű, hogy az ORTT határozatát a bíróság - kérelemre - felülvizsgálja. Az, hogy a Médiatörvény biztosítja az ORTT műsorszolgáltatás törvényességével kapcsolatos érdemi döntésével szembeni bírói utat, megfelelő garanciát nyújt arra, hogy az ORTT-n keresztül a parlamenti pártok a műsorok tartalmára ne gyakorolhassanak meghatározó befolyást. Az ORTT-nek, illetve a parlamenti pártoknak a műsortartalom befolyásolására vonatkozó szándéka ugyanis bírósági eljárás tárgya lehet, amelynek során az ítélező bíró pártatlanul és függetlenül köteles döntést hozni [Alkotmány 50. § (3) bekezdés] arról, hogy a határozat megfelel-e a sajtószabadság követelményeinek.

1.4. Külön vizsgálta az Alkotmánybíróság, hogy a Médiatörvény rendelkezései megfelelő módon garantálják-e az ORTT tagjainak függetlenségét. A Médiatörvény 31. § (2) bekezdése szerint az ORTT tagjai is csak a törvénynek vannak alárendelve, és tevékenységük körében nem

utasíthatók. Az önálló és befolyásmentes működést biztosítja, hogy a tagok „mandátuma” szabad, nem hívhatók vissza. A politikai és gazdasági összeférhetetlenségre vonatkozó szabályok (Médiatörvény 34-35. §) a függetlenség további garanciái.

Az Országgyűlés által megválasztott ORTT tagok mandátuma elválik a törvényhozási ciklustól. Az ORTT tagjait a parlament négy évre választja ugyan, de a Médiatörvény megalkotásakor az Országgyűlés nem igazította saját megbízatásához az ORTT tagjainak megválasztását. Ezek a törvényi rendelkezések elvileg képesek biztosítani az ORTT tagok függetlenségét, és kizárják, hogy a parlamenti pártok formálisan érvényesíthessék befolyásukat.

A Médiatörvény 33. § (3) és (4) bekezdései alapján az ORTT elnökét a köztársasági elnök és a miniszterelnök együttesen, tagjait a képviselőcsoportok jelölik. A jelöltek megválasztásához az országgyűlési képviselők többségének szavazata szükséges [33. § (1) bekezdés].

Az Alkotmánybíróság már több határozatában hangsúlyozta, hogy a népszuverenitás gyakorlásának elsődleges formája a képviselet. [2/1993. (I. 22.) AB határozat, ABH 1993, 33.; 22/1993. (IV. 2.) AB határozat, ABH 1993, 182, 186.; 25/1995. (V. 10.) AB végzés, ABH 1995, 427, 428.; 18/B/2002. AB határozat, ABH 2002, 1367, 1369.]. Ez azt jelenti, hogy alapvetően az országgyűlési képviselők feladata a közösségi döntések meghozatala. Ezek közé tartozik számos, az Alkotmányban vagy az egyes törvényekben létrehozott intézmények tisztségviselőinek a megválasztása. A képviselőcsoportok jelölési joga önmagában valóban nem garantálja az ORTT függetlenségét. Sőt, az Alkotmány 3. § (3) bekezdésével, a pártok közvetlen közhatalom gyakorlására vonatkozó tilalommal volna ellentétes, ha a képviselőcsoport jelölési joga egyben döntési jogot jelentene. A frakciók jelölése azonban nem jelenti egyszersmind az ORTT tagnak javasolt személy automatikus megválasztását. Az a tény, hogy a parlamenti képviselők szavaznak az ORTT tagjairól biztosítja, hogy a személyekről való döntés demokratikus eljárás eredménye. A képviseleti demokrácia alapelve a szabad mandátum, a parlamenti képviselő jogilag nem lehet köteles meghatározott módon szavazni [15/2007. (III. 9.) AB határozat, ABK 2007. március, 233, 237.]. A képviselők tehát szabadon döntenek arról, hogy szavazatukkal támogatják a jelölt személyek megválasztását vagy sem.

Az Alkotmánybíróság a 22/1999. (VI. 30.) AB határozatban a fenti érvekkel részben egybehangzó indokokkal utasította el azt az indítványt, amely a közalapítványi kuratóriumok elnökségi tagjainak a jelölésére és választására vonatkozó szabályokat az Alkotmány 61. § (1) és (2) bekezdéseit sértőnek találta (ABH 1999, 176.). Később nem minősült alkotmányellenesnek az a jogszabály sem, amely alapján az MTI Rt. Tulajdonosi Tanácsadó Testületi tagokat a képviselőcsoportok jelölik és a tagoknak jelölt személyekről az országgyűlési képviselők többsége dönt [738/B/1997. AB határozat, ABH 2005, 734.].

Az Alkotmánybíróság jelen ügyben sem találta megalapozottnak a Médiatörvény 33. § (4) bekezdése alkotmányellenességére vonatkozó érveket, ezért a rendelkezés megsemmisítését kezdeményező indítványt elutasította.

2. Az Alkotmánybíróság ezt követően a Médiatörvény 47. § (1) bekezdésének alkotmányosságát vizsgálta. E rendelkezés második mondata alapján a Panaszbizottság tagjait - öt évre szólóan - az ORTT bízza meg. Az Alkotmánybíróság a jelen határozat III.1. pontjában foglalt indokok alapján arra a következtetésre jutott, hogy az ORTT tagok jelölésére és választására vonatkozó szabályok elvileg képesek biztosítani az ORTT és a testületi tagok függetlenségét.

A Panaszbizottság tagjainak mandátuma elválik az ORTT tagok mandátumától, mert az előbbieket megbízatása öt évre szól, az utóbbiakat pedig négy évre választja az Országgyűlés. A

tagok függetlenek, csak a törvénynek vannak alárendelve, és a tevékenységük végzése során nem utasíthatók [47. § (2) bekezdés]. A Médiatörvényben foglalt összeférhetlenségi szabályok a függetlenség további garanciái [47. § (3) bekezdés]. A Médiatörvény felhatalmazása alapján megalkotott, az ORTT Panaszbizottságának Ügyrendje és az egyes tanácsok eljárási rendjének 8. §-a alapján a Panaszbizottság soros elnöke „véletlenszerű kiválasztási módszert” alkalmaz az adott ügyben eljáró panaszbizottsági tanács elnöke és két tagja kiválasztásakor. Egy műsorszám, illetve a műsorszámok összességének a vizsgálata kapcsán hozott panaszbizottsági állásfoglalás ellen jogorvoslati kérelemmel az ORTT-hez lehet fordulni, az ORTT határozat felülvizsgálata pedig bíróságtól kérhető [Médiatörvény 49-51. §, 1/2007. (I. 18.) AB határozat, ABK 2007. január, 3.].

Ez azt jelenti, hogy az ORTT és azon keresztül a parlamenti pártok formális befolyásgyakorlását a Médiatörvény több, fent idézett rendelkezése kizárja, egy a műsorok tartalmát érintő informális befolyásgyakorlás pedig az érdemi döntést felülvizsgáló bírósági eljárás tárgya lehet.

Mindezek alapján megállapítható, hogy a Médiatörvény 47. § (1) bekezdése nem sérti az Alkotmány 61. § (2) bekezdését, mert a Médiatörvény Panaszbizottságra vonatkozó szabályai összességükben elvileg képesek biztosítani a tagok függetlenségét.

3. Az indítványozók a Médiatörvénynek a közalapítványi kuratóriumok tagjainak a jelölésére vonatkozó 55. § (5) bekezdése megsemmisítését is kezdeményezték.

Az Alkotmánybíróság a 22/1999. (VI. 30.) AB határozatában már vizsgálta a Médiatörvény 55. § (5) bekezdését. E határozatában az Alkotmánybíróság az e rendelkezés alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasította, de egyben megállapította, hogy a rendelkezés alkalmazásakor 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.

Mivel az indítványozó a Médiatörvény 55. § (5) bekezdését a szabad véleménynyilvánítás joga [az Alkotmány 61. § (1) bekezdése] szempontjából - a 22/1999. (VI. 30.) AB határozatban már elbírált alkotmányos összefüggésre hivatkozva - tartotta alkotmányellenesnek, az Alkotmánybíróság az indítványt e részében ítélt dolognak tekintette és az Ügyrend 31. § c) pontja alapján az eljárást e tekintetben megszüntette.

4. Több indítványozó a 7/2004. (III. 24.) AB határozatban foglalt érveket alapul véve mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kérte az Alkotmánybíróságtól, mert a Médiatörvény 33. §-a nem tartalmaz szabályt arra vonatkozóan, hogy az ORTT megbízatásának megszűnése és az új testület megválasztása közötti időtartamban ki és hogyan látja el a nélkülözhetetlen hatósági feladatokat.

A 7/2004. (III. 24.) AB határozatban az Alkotmánybíróság azért állapította meg az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság lényeges elemét alkotó jogbiztonság sérelmét, mert a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének átszervezése „a legfontosabb hatósági jogkörök gyakorlását meghatározatlan ideig” ellehetetlenítette, vagyis az Országgyűlés a jogszabály megalkotásával maga idézett elő olyan helyzetet, amely azt eredményezte, hogy a közigazgatási szerv előre nem látható ideig nem tudott eleget tenni a törvényben előírt kötelezettségeinek.

A Médiatörvény 33. §-a az ORTT tagjainak a jelöléséről és választásáról tartalmaz rendelkezéseket. Az indítványozók szerint a szabályozás azért „hiányos”, mert nem rendelkezik

arra a megtörtént esetre nézve, hogy a miniszterelnök és a köztársasági elnök nem tud megállapodni az ORTT elnökjelöltjének a személyében.

Ahogy az az Alkotmánybíróság a közalapítványi kuratóriumok tagjainak a jelöléséről szóló 22/1999. (VI. 30.) AB határozatban hangsúlyozta, „[n]em 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” (ABH 1999, 176, 194.). A közhatalmat gyakorlók felelősséggel tartoznak azért, hogy a jogszabály előírásait betartva, döntéseik következményeit és súlyát figyelembe véve lássák el hivatalukat. A köz érdekében tevékenykedő politikusoknak ezt a kötelességét egy mégoly körültekintően megfogalmazott szabály sem pótolhatja. Jelen esetben, egy a köztársasági elnök és a miniszterelnök közötti megegyezés hiányában alkalmazandó rendelkezés sem volna alkalmas arra,

hogy minden előre nem látható helyzetre pontos előírást adjon.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a Médiatörvény 33. §-ával kapcsolatban benyújtott, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kezdeményező indítványt elutasította.

IV.

Az Alkotmánybíróság ezt követően a Médiatörvénynek a műsorszolgáltatási jogosultságok kiosztására vonatkozó szabályait, azon belül is a pályáztatással kapcsolatos előírásokat vizsgálta. Az indítvány szerint az Országgyűlés alkotmányértő mulasztást idézett elő azáltal, hogy nem szabályozta törvényben az országos műsorszolgáltatási jogosultság pályáztatásának értékelési elveit, és nem biztosított jogorvoslatot az ORTT pályázatokkal kapcsolatos döntésével szemben.

1. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 49. § (1) bekezdése alapján mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására akkor kerülhet sor, ha a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta, és ezzel alkotmányellenességet idézett elő. Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapít meg, ha alapvető jog érvényesüléséhez szükséges garanciák hiányoznak, illetve, ha a hiányos szabályozás alapvető jog érvényesítését veszélyezteti [22/1990. (X. 16.) AB határozat, ABH 1990, 83, 86.; 37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 227, 232.; 6/2001. (III. 14.) AB határozat, ABH 2001, 93, 103.].

A műsorszolgáltatók sajtószabadságnak megfelelő független és szabad működésének fontos garanciája a médiahatóság átlátható működése. Az Alkotmány 61. § (2) és (4) bekezdéséből következően a frekvenciák elosztásának módját, annak feltételeit és az arra vonatkozó eljárást jogszabálynak kell meghatároznia [48/1993. (VII. 2.) AB határozat, ABH 1993, 314, 319.].

A jogalkotó az Alkotmány 61. §-a keretei között dönthet arról, hogy műsorszolgáltatási szerződések útján, esetleg közigazgatási eljárás során szerzett engedély alapján vagy egyéb módon nyújt lehetőséget a műsorszolgáltatási jogosultság megszerzésére. Nem volna eleve összeegyeztethetetlen az Alkotmány 61. § (2) bekezdésével az sem, ha a jogalkotó a műsorszolgáltatási szerződések helyett engedélyezési rendszert vezetne be, amelynek során a közigazgatási eljárás szabályai volnának az irányadóak, és a műsorszolgáltató ügyfélként járna el.

2. A Médiatörvényben a jogalkotó a műsorszolgáltatási szerződések rendszerét részesítette előnyben. Az Alkotmány 61. § (2) bekezdése szempontjából garanciális jelentőségű, hogy a

médiahatóság döntéshozatali eljárása áttekinthető és követhető legyen: a műsorszolgáltatási jogosultságra vonatkozó pályázat során alkalmazandó értékelési szempontok megismerhetőek és valódi szakmai vita tárgyai lehessenek, a döntés indokolásából rekonstruálható legyen a döntéshozatali eljárás (a döntést alátámasztó érvek, a szavazati arány), a határozat ellen az érintett jogorvoslattal élhessen.

Az Alkotmánnyal összhangban az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának a műsorszolgáltatási szektor szabályozó hatóságainak függetlenségéről és feladatairól szóló Rec (2000) 23. számú ajánlása alapján a műsorszolgáltatási jogosultság elnyerésének feltételeit jogszabálynak kell tartalmaznia. A jogosultság megszerzésére nyílt, átlátható és pártatlan eljárásban kerülhet sor. Az ajánlás szerint a médiahatóságnak minden döntését megfelelően indokolnia kell, a határozatoknak a nyilvánosság számára hozzáférhetőeknek kell lenniük, és elengedhetetlen azok bírói felülvizsgálhatósága. [Recommendation Rec (2000) 23 of the Committee of Ministers to member states on the independence and functions of regulatory authorities for the broadcasting sector, Appendix IV. 13-17., V. 27.].

3. A Médiatörvény ezeknek a követelményeknek nem felel meg. A műsorszolgáltatási jogosultság pályáztatására vonatkozó törvényi szabályozás nem intézményesített átlátható pályázati rendszert. E hiányosság alkotmányellenes helyzetet eredményez, mert nem teszi lehetővé, hogy a műsorszolgáltatási jogosultságok elnyerésére átlátható döntéshozatali eljárás keretében kerüljön sor, ami kétséget ébreszthet a műsorszolgáltatók sajtószabadságnak megfelelő független működését illetően.

A műsorszolgáltatási jogosultságra vonatkozó pályázat során alkalmazandó értékelési szempontok törvényben nem szabályozottak, a döntéshozatali eljárás a pályázók és a nyilvánosság számára nem követhető. További hiányosság, hogy nem rendelkezik törvény a műsorszolgáltatási jogosultság elnyerése érdekében benyújtott pályázatok elbírálásának határidejéről, és a törvényből a pályázati eljárás során hozott ORTT határozatok indokolásának a kötelezettsége sem következik.

A jogalkotói mulasztás az Alkotmány 57. § (1) bekezdése vonatkozásában is fennáll. Az Alkotmány 57. § (1) bekezdése szerint a Magyar Köztársaságban a bíróság előtt mindenki egyenlő, és mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat, vagy valamely perben a jogait és kötelezéseit a törvény által felállított független és pártatlan bíróság igazságos és nyilvános tárgyaláson bírálja el. „Ez a rendelkezés deklarálja - egyes eljárási garanciák meghatározása mellett - a bírósághoz fordulás jogát. Az Alkotmánybíróság értelmezésében ezen alapvető jogból következően az államra az a kötelezettség hárul, hogy - egyebek mellett - a polgári jogi jogok és kötelezettségek (a polgári joginak tekintett jogviták) elbírálására bírói utat biztosítson.” [59/1993. (XI. 29.) AB határozat, ABH 1993, 355.; 935/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 772-773.]

A Médiatörvény 99. § (5) bekezdése csupán egy esetben, a Médiatörvény 85-88. §-aiban és a VIII. fejezetében foglalt korlátozó rendelkezésekbe ütköző pályázó visszautasításával szemben biztosítja a bírói utat. Egyébként, a Médiatörvény alapján nincs mód arra, hogy az érintett bírósághoz forduljon az ORTT műsorszolgáltatással kapcsolatos pályázati eljárást lezáró érdemi döntése ellen. Ez azt jelenti, hogy a rádió és televízió működését biztosító műsorszolgáltatási jogosultságot odaítélő döntéssel szemben az érintettek nem követelhetik a bíróság döntését.

Az Alkotmánybíróság mindezek alapján megállapította, hogy az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet idézett elő, mert nem biztosította törvényben, hogy a műsorszolgáltatási jogosultságra vonatkozó pályáztatás során az Alkotmány 61. § (2)

bekezdésének megfelelően érvényesüljön a sajtószabadság. Mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség áll fenn továbbá azért is, mert az Országgyűlés nem szabályozta törvényben az Alkotmány 57. § (1) bekezdésének megfelelő, a műsorszolgáltatási jogosultság elnyeréséről szóló jogalkalmazói döntések teljes körű, érdemi bírósági felülvizsgálatának lehetőségét.

Az Alkotmánybíróság felhívta az Országgyűlést, hogy jogalkotói feladatának 2007. december 31-ig tegyen eleget.

V.

1. A műsorszolgáltatási jogosultságok kiosztása mellett az ORTT feladata annak vizsgálata, hogy a műsorszolgáltatási jogosultságot szerzett rádiók és televíziók működése megfelel-e a törvényben és a műsorszolgáltatási szerződésben foglaltaknak. Ez nem jelentheti a műsorok előzetes tartalmi vizsgálatát, mert az eleve összeegyeztethetetlen volna az Alkotmány 61. § (2) bekezdésével. Az ORTT mint közigazgatási szerv a Médiatörvény 112. § (1) bekezdése alapján utólag szankcionálhatja a műsorszolgáltató jogsértő működését. Általában az ORTT határozattal szembeni bírói felülvizsgálat léte elegendő garanciát jelent arra, hogy indokolatlanul ne indulhasson *ex officio* eljárás. Az, hogy a hivatalból kezdeményezett vizsgálat megfelel-e a sajtószabadsághoz való alapjognak, függ a konkrét eljárástól és a kiszabható jogkövetkezménytől. Külön megfontolást igényel például az az indítványozók által felvetett kérdés, hogy a személyhez fűződő jogok védelme érdekében alkotmányosan van-e lehetőség *ex officio* eljárás megindítására. A következőkben ezt vizsgálta az Alkotmánybíróság.

2. Az ORTT a Médiatörvény 112. § (1) bekezdésében foglalt jogkövetkezményeket alkalmazva szankcionálhatja a műsorszolgáltató cselekményét, amennyiben úgy ítéli meg, hogy a műsorszolgáltató - többek között - a Médiatörvény rendelkezéseit megsértette. A Médiatörvény 3. § (1) bekezdésének megfelelően a műsorszolgáltató tevékenysége, vagyis a műsorszolgáltatás nem sértheti az emberi jogokat. A Médiatörvény 112. § (1) bekezdése alapján tehát az emberi jogok védelmében, adott esetben pedig az emberi jogok önrendelkezési és a magánszférát védő aspektusait jelentő személyhez fűződő jogok védelme érdekében is indulhat eljárás.

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint az emberi méltósághoz való alapjog magában foglalja az önrendelkezés szabadságát, amelynek „fontos tartalmi eleme - egyebek között - az egyén joga arra, hogy az igény állapotába került alanyi jogait a különböző állami szervek, így a bíróság előtt is érvényesítse. Az önrendelkezési jog azonban, mint az általános cselekvési szabadsághoz való jog, a jogérvényesítéstől való tartózkodás, a nem cselekvés jogát is magában foglalja. Mivel ez a jog az egyén autonómiájának védelmére szolgál, általában mindenkinek szabadságában áll eldönteni, hogy jogai és törvényes érdekei védelmére nyitva álló és alkotmányosan biztosított hatósági igényérvényesítési utat igénybe veszi-e, vagy attól tartózkodik” [1/1994. (I. 7.) AB határozat, ABH 1994, 29, 35-36.; megerősítve: 20/1997. (III. 19.) AB határozat, ABH 1997, 85, 90-92.; 1270/B/1997. AB határozat, ABH 2000, 713, 721-722.].

A perbeli önrendelkezés tehát azt a jogot is magában foglalja, hogy valaki jogsérelme esetén ne vegyen igénybe bírói utat.

Ha a műsorszolgáltató személyhez fűződő jogot sért, a jogsérelmet szenvedett személy dönt arról, hogy a jogsértést elkövető műsorszolgáltatóval szemben érvényesíti-e személyiségi jogait, például indít-e pert.

A Médiatörvény 112. § (1) bekezdése és 136. § (1) bekezdése e bírói út mellett közigazgatási eljárást intézményesít. Az ORTT - a Médiatörvény 3. § (1) bekezdése alapján eljárva - e

közigazgatási eljárásban nem az egyes jogalanyokat ért jogsérelmekről dönt. A Médiatörvény 3. § (1) bekezdése alapelvi rendelkezés. Az ORTT ennek megfelelően a közigazgatási eljárás során annak megállapítására jogosult, hogy a műsorszolgáltató az emberi jogok tiszteletben tartásával tevékenykedik-e, és az egyes műsorainak témája, jellege, nézőpontja nem sérti-e az emberi jogokban megjelenő alapvető értéket.

A Médiatörvény 112. § (1) bekezdése nem sérti az Alkotmány 54. § (1) bekezdését, mert az a fentiek alapján megfelel az 1/1994. (I. 7.) AB határozatban megfogalmazott, a személyiségi jogok érvényesítésére vonatkozó elvi álláspontnak.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a Médiatörvény 112. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló - az Alkotmány 54. § (1) bekezdésének sérelmére alapított - indítványt elutasította.

3. Az indítványozók a Médiatörvény 112. § (1) bekezdését abból a szempontból is alkotmányosértőnek tartják, hogy az ORTT az alapján „jogosult és köteles megállapítani”, ha a műsorszolgáltató nem tartja tiszteletben a Magyar Köztársaság alkotmányos rendjét. Az indítvány szerint az „alkotmányos rend” kifejezés határozatlan fogalom, ezért az nem felel meg a jogbiztonság követelményének.

Az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság lényeges elemét alkotó jogbiztonság megköveteli, „hogy a jogszabály szövege értelmes és világos, a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzon” [11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 84.]. A jogbiztonságból azonban „nem következik a jogalkotónak olyan kötelezettsége, hogy minden fogalmat minden jogszabályban külön meghatározzon. Ha a jogrendszer valamelyik eleme már tartalmaz egy adott fogalomra vonatkozó meghatározást, akkor az - eltérő rendelkezés hiányában - más jogszabályok alkalmazása során is érvényesül” [71/2002. (XII. 17.) AB határozat, ABH 2002, 417, 424.].

Az alkotmányos intézmények feladata az Alkotmányban kialakított rend, vagyis az alkotmányos jogok tiszteletén alapuló parlamentáris demokrácia megőrzése és biztosítása. Az Alkotmány 8. § (1) bekezdése szerint az állam elsőrendű kötelessége az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogainak tiszteletben tartása és védelme.

„Az Alkotmány 8. § (1)-(2) bekezdései és 19. § (3) bekezdés *b)* pontja alapján az Országgyűlés köteles megalkotni az alapjogok érvényesüléséhez szükséges törvényeket. Az Alkotmány 19. § (2) bekezdése alapján az Országgyűlés biztosítja a társadalom alkotmányos rendjét, és az alkotmányos rend megdöntésére irányuló fegyveres cselekmények esetén szükségállapotot hirdet ki [19. § (3) bekezdés *i)* pont]. A köztársasági elnök az Alkotmány 29. §-a szerinti, az államszervezet demokratikus működése feletti örökös alkotmányos előírása alapján vesz részt az Alkotmány 8. § (1) bekezdésébe foglaltak érvényesítésében. Az alapjogok védelmét az Alkotmánybíróság az Alkotmány 32/A. § (1) bekezdése szerint a jogszabályok alkotmányossági vizsgálata és a törvénnyel hatáskörébe utalt egyéb feladatok ellátása útján, az állampolgári jogok országgyűlési biztosai az Alkotmány 32/B. §-ába foglalt szabályok alapján látják el.” [12/2001. (V. 14.) AB határozat, ABH 2001, 163, 167-168.]

A Kormánynak alkotmányból fakadó kötelessége az alkotmányos rend védelme és az állampolgárok jogainak biztosítása [35. § (1) bekezdés *a)* pont], amelyért felelőssé tehető [37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 227, 233.]. A Magyar Honvédséget az alkotmányos rend megdöntésére irányuló fegyveres cselekmények esetén lehet felhasználni, akkor, ha a rendőrség alkalmazása nem elegendő [40/B. § (2) bekezdés]. A bíróságok biztosítják az

alkotmányos rendet [50. § (1) bekezdés], az ügyészség pedig gondoskodik az alkotmányos rendet sértő vagy veszélyeztető minden cselekmény következetes üldözéséről [51. § (1) bekezdés].

A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény X. fejezetében foglalt törvényi tényállások, különösen a 139. és 139/A. §-ok célja az alkotmányos rend büntetőjogi védelme.

Az Alkotmány és az alkotmányos jogszabályok mindenkire egyaránt kötelezőek [Alkotmány 77. § (1) bekezdés]. A műsorszolgáltatónak, mint minden jogalanynak tiszteletben kell tartania az alkotmányos rendet, ezt a kötelezettségét nevesíti a Médiatörvény alapelvi rendelkezése. Erre az alapelvi rendelkezésre alapozva az ORTT a Médiatörvény 112. § (1) bekezdése alapján, törvénysértés esetén szankciót állapíthat meg, amennyiben azt rendkívüli körülmények indokolják. Ilyen volna például, ha a műsorszolgáltató folyamatosan az alkotmányos rend alapját alkotó egyenlő emberi méltóságot semmibe vevő ideológiát hirdetve tevékenykedne. A Médiatörvény 3. § (2) bekezdésére tekintettel a 112. § (1) bekezdése alapján alkalmazott joghátrányoknak ilyen különleges esetben fontos szerepe lehet az alkotmányos alapstruktúrát tiszteletben nem tartó műsorszolgáltatók elleni fellépés során.

Minderre tekintettel az Alkotmánybíróság a Médiatörvény 112. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló - az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének sérelmére alapított - indítványt elutasította.

VI.

1. Az Alkotmánybíróság ezt követően azokat az indítványokat válaszolta meg, amelyek az ORTT kettős jogi státusát a Médiatörvény 112. §-ával, azon belül a 112. § (1) bekezdés *d)* és *f)* pontjaival és a 136. § (1) bekezdésével kapcsolatban kifogásolták.

1.1. Az ORTT által benyújtott indítvány azt sérelmezi, hogy a Médiatörvény 112. §-ában az ORTT polgári jogi jogalanyisága keveredik a hatósági jogkörrel. Különösen érzékelhető ez a 112. § (1) bekezdés *f)* pontjával kapcsolatban, amely „a polgári jogi jogalanyiságból fakadó felmondás aktusát összemosza az ORTT hatósági jogkörével”. Az indítvány szerint a műsorszolgáltatási jogosultság magánjogi jellegű pályázat és szerződés útján történő létesítése kifejezetten kizárja, hogy ezt a jogviszonyt az ORTT államigazgatási aktussal szüntesse meg. Az indítványozó az Alkotmány 2. § (1) bekezdését, az Alkotmány 9. §-át, továbbá 13. § (1) bekezdését sértőnek tartja, hogy a műsorszolgáltatási szerződés kötelező felmondására - a Médiatörvény 112. § (1) bekezdés *f)* pontja értelmezésének megfelelően - államigazgatási eljárás során vagy annak eredményeképpen kerül sor.

1.2. Egy másik indítványozó szerint az Alkotmány 50. § (2) bekezdését és az 57. § (1) bekezdését sérti, hogy a Médiatörvény a műsorszolgáltatási szerződés megszegése esetére a szerződésben kikötött kötbér, vagyis egy polgári jogi jogkövetkezmény érvényesítését a közigazgatási hatóság (és egyben a szerződő fél) által alkalmazandó közigazgatási szankcióként határozza meg. Ezért „a kötbér szankciót kiszabó közigazgatási határozat felülvizsgálatával kapcsolatos jogvitát a bíróság nem képes érdemben elbírálni”.

2. Az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy megfelel-e az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből fakadó jogbiztonsági követelményeknek, hogy az ORTT közigazgatási ügyben eljáró szervként a közigazgatási eljárás szabályait alkalmazva szankcionálja a műsorszolgáltatási szerződésben részes másik felet, a műsorszolgáltatót.

2.1. Az Alkotmány 2. § (1) bekezdése szerint a Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam. „A jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam - s elsősorban a jogalkotó - kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes

részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, hanem az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.” [9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.]

Kiváltképpen fontos a világos, érthető és a jogalkalmazás számára felismerhető normatartalom, és ezek eredményeként a jogalkalmazó kiszámítható működése abban az esetben, ha a normaszöveg alapjogot korlátoz. Ahogyan azt az Alkotmánybíróság a 13/2001. (I. 14.) AB határozatban hangsúlyozta, a jogszabály szövegének hiányossága, homályossága, vagy az a tény, hogy pontosan nem értelmezhető, különösen sérti a jogbiztonságot, ha a rendelkezés alkotmányos alapjog korlátozását teszi lehetővé (ABH 2001, 177, 201.).

A Médiatörvény 112. §-a ilyen, a sajtószabadsághoz való jog korlátozását lehetővé tevő szabály, ezért az Alkotmánybíróság a következőkben ezt a tesztet alkalmazva vizsgálta annak alkotmányosságát.

3. Az ORTT a földfelszíni rendszerű, analóg műsorszórás útján megvalósuló, illetve a Kormány rendelkezési jogába tartozó (általa bérelt) műholdas, valamint rádiótávközlő eszközzel végzett műsorszolgáltatás esetén műsorszolgáltatási szerződést köt a műsorszolgáltatókkal, így jogosítja fel őket a műsorszolgáltatásra. Az ORTT szerződő félként köt műsorszolgáltatási szerződést azzal a műsorszolgáltatóval, akit a pályázat elbírálása során arra érdemesnek talál. A pályázati eljárás során a Médiatörvényben nem szabályozott esetekben mögöttes szabályként a Polgári törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) rendelkezései az irányadóak. Ez értelemszerűen következik abból, hogy a Médiatörvény 102. §-a alapján az ORTT a műsorszolgáltatókat a műsorszolgáltatási jogosultság gyakorlására a műsorszolgáltatási szerződés megkötésével jogosítja fel. Erre utal továbbá az ORTT által meghatározott általános pályázati feltételek 87. pontja és a minden műsorszolgáltatási szerződés mellékletét képező műsorszolgáltatási szerződés tervezet 8.3. pontja.

E polgári jogi jogviszony mellett, a Médiatörvény 136. § (1) bekezdés „12. és” szövegrésze alapján az ORTT közigazgatási szervként a műsorszolgáltatás törvényessége felett felügyeletet gyakorol, a műsorszolgáltatók szerződésszegő magatartása esetén hatóságként szankcionál. Abban az esetben, ha a pályázaton sikerrel szereplő műsorszolgáltató a törvényben meghatározott feltételeknek nem tesz eleget, vagy a műsorszolgáltatási szerződésben foglaltakat megszegi, az ORTT mint közigazgatási szerv állapítja meg a jogkövetkezményt. Ez azt jelenti, hogy a műsorszolgáltatási szerződésben résztvevő felek egyike, az ORTT közhatalmi szervként is eljárhat a másik szerződő féllel szemben.

4. Ez a kettős jogi természet különösen élesen jelentkezik a Médiatörvény 112. § (1) bekezdés *d)* és *f)* pontjaiban.

4.1. Az ORTT a műsorszolgáltató nem szerződésszerű teljesítése esetére a polgári jog szabályai szerinti kötbért köthet ki. A Médiatörvény 112. § (1) bekezdés *d)* pontja alapján azonban az ORTT mint közigazgatási szerv érvényesíti a szerződésben megállapított kötbért. Ez azt jelenti, hogy a kötbér érvényesítésére közigazgatási eljárásban, közigazgatási határozattal kerül sor. A közigazgatási határozat törvényességét, ezen belül a szankció alkalmazásának jogszerűségét a bíróság felülbíráhatja. (A bírói gyakorlatból lásd például EBH2002. 831, KGD2004. 22, BH2004. 214.) Ez azonban nem zárja ki, hogy a szerződő felek polgári peres úton érvényesítsék a kötbér követelésére vonatkozó igényeiket. [A BH2007. 21. a Médiatörvény 112. § (1) bekezdés *d)* pontjával kapcsolatban megállapítja: az a körülmény, hogy a felek közötti szerződés egyes pontjainak megszegéséhez egy közigazgatási eljárás kapcsolódik, nem teszi kizárttá, hogy a

szervződés értelmzésével kapcsolatos polgári jogi jogvitát a Választottbírószág bírálja el.] Az ORTT mint szervződő fél tehát kétféleképpen is érvényesítheti kötbér megfizetésére vonatkozó igényét, aszerint, hogy számára melyik a kedvezőbb és hogy melyik garantálja inkább a végrehajtás sikerességét.

4.2. Ugyanez a kettősség jelentkezik a Médiatörvény 112. § (1) bekezdés *f*) pontjában. A Médiatörvény 112. § (1) bekezdés *f*) pontja, 112. § (4) bekezdése és a 136. § (1) bekezdése alapján az ORTT egyfelől közigazgatási határozatot hozhat a műsorszolgáltatási szervződés azonnali hatályú felmondásáról, másfelől egy közigazgatási eljárás eredményeképpen juthat arra a következtetésre, hogy a szervződés felmondására van szükség.

Az előbbi esetben az ORTT - amennyiben a Médiatörvény 112. § (4) bekezdésében felsorolt feltételek fennállnak -, közigazgatási határozatot hoz a szervződés azonnali hatályú felmondásáról. E határozat jogszerűségét a bíróság közigazgatási perben vizsgálhatja.

Az utóbbi esetben az ORTT egy közigazgatási eljárást indít, amelynek során csupán megállapítja, hogy a műsorszolgáltatási szervződés azonnali hatályú felmondásának kötelező esete áll fenn, de a közigazgatási határozat nem mondja fel a szervződést. Az ORTT ebben az esetben a műsorszolgáltatási szervződésben a szervződés megszüntetését lehetővé tevő felmondási okra vagy a Médiatörvény 112. § (4) bekezdésében foglalt indok valamelyikére alapozva - a polgári jog szabályait alkalmazva, annak keretein belül - mondja fel a szervződést, vagyis az ORTT a felmondás jogát a másik félhez intézett nyilatkozattal gyakorolja. A felmondás pedig a szervződést megszünteti [Ptk. 321. § (1)]. Ilyenkor a másik szervződő fél a polgári jogvita eldöntésére jogosult bírósághoz fordulhat.

Ez azt jelenti, hogy a Médiatörvény szabályozási konstrukciója miatt, az ORTT, aszerint hogy számára melyik eljárás a kedvezőbb, választhat, hogy hatóságként (a közigazgatási eljárás szabályai alapján eljárva) vagy szervződő félként (a polgári jog szabályait alkalmazva) gyakorolja a felmondás jogát.

4.3. Ahogyan azt az Alkotmánybírószág jelen határozat IV. pontjában is hangsúlyozta, az Alkotmány 61. §-ának a hatósági engedélyezésen alapuló és a műsorszolgáltatási jogosultságra vonatkozó szervződési rendszer is megfelel. Bármelyik rendszert választja a jogalkotó, a műsorszolgáltatási jogosultság jogosultja számára világosan és kiszámítható módon kell rögzíteni a teljesítendő kötelezettségeket, valamint az e kötelezettségek megszegése esetén alkalmazandó eljárást, továbbá a jogkövetkezményeket.

Önmagában az a tény, hogy egy jogszabályban a különböző jogágakhoz kapcsolódó jogintézmények keverednek, nem alkotmányesértő. Emiatt az Alkotmánybírószág nem nyilvánította az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe ütközőnek a szokásos polgári jogi szankciónak nem tekinthető, de bizonyos mértékig polgári jogi szankció szerepét betöltő közérdekű célra fordítható bírság intézményét sem a válaszadás jogával kapcsolatos döntésében [57/2001. (XII. 5.) AB határozat, ABH 2001, 484, 505.]. A műsorszolgáltatási szervződés megkötésére és a műsorszolgáltatók szankcionálására vonatkozó szabályozásban a polgári és a közigazgatási jog elemeinek együttes alkalmazása alkotmányosan nem elfogadhatatlan.

A jelen ügyben vizsgált Médiatörvény 136. § (1) bekezdés „12. és” szövegrésze a 112. § tekintetében az ORTT számára a közigazgatási eljárási szabályok alkalmazását írja elő. Ez viszont nem zárja ki, hogy az ORTT adott esetben a polgári jog keretein belül járjon el. Az ORTT ilyen kiszámíthatatlan működése azonban nem felel meg az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből fakadó jogbiztonság követelményének. Ahogyan azt az Alkotmánybírószág az 57/2001. AB határozatban is hangsúlyozta, „a jogszabályokkal szemben a jogállam elve alapján támasztott az a

követelmény, hogy a jogkövetkezmény előrelátható legyen, nem zárja ki a jogalkalmazói mérlegelést, de az alkalmazás szempontjainak elég határozottaknak kell lenniük” (ABH 2001, 484, 502.).

A Médiatörvény 136. § (1) bekezdés „12. és” szövegrésze azt eredményezi, hogy az ORTT szerződő fél és hatóság funkciója keveredik, szerepzavart okoz, így az ORTT műsorszolgáltatókkal szembeni magatartása kiszámíthatatlanná válik. Az állam intézményeinek a jogalanyok számára előre látható, kiszámítható működése a jogbiztonság elengedhetetlen feltétele [9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 64-67.]

A 10/2001. (IV. 12.) AB határozatban az Alkotmánybíróság az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével ellentétesnek nyilvánította azt a jogszabályt, amely „a - polgári jogi tekintetben vett - szerződő feleket, a - közigazgatási jogi értelemben vett - ellenérdekű ügyfeleket és a közigazgatási hatóságot megillető jogosítványokat a megyei földhivatalok kezében összpontosította”. A szabályozás összevonta az állami közhatalmi jogosítványokat a polgári jogi képviseletből származó jogokkal. A határozat szerint „jogállamban ilyen jogszabályi megoldásra semmiféle indok nem kényszerítheti a jogalkotót”. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy az állami közhatalmi szervek nem rendelkezhetnek hatalmi pozícióval konkrét magánjogi jogviszonyokban. A magánjogi jogviszonyokban ugyanis a közhatalmi szervek ugyanolyan jogi helyzetben vannak, mint más jogalanyok (ABH 2001, 123, 147.)

A Médiatörvény 136. § (1) bekezdés „12. és” szövegrésze - azáltal, hogy az ORTT közhatalmi jogosítványait összemossa a polgári jogi jogviszonyból származó jogokkal -, lehetőséget ad a hatóság önkényes, szubjektív jogalkalmazói döntésére [754/B/1999. AB határozat, 534/E/2001. AB határozat], ezért nem felel meg az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében biztosított jogbiztonság követelményének. Az önkényes jogalkalmazói döntés lehetősége különösen sérti a jogbiztonságot, mert az Alkotmány 61. § (2) bekezdésében biztosított sajtószabadság érvényesülésének korlátozásával járhat.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a Médiatörvény 136. § (1) bekezdés „12. és” szövegrészét alkotmányellenesnek nyilvánította, és 2007. december 31-i hatállyal megsemmisítette. A határozatban megállapított jogalkotói mulasztás megszüntetésére szintén a 2007. december 31-i időpontot jelölte meg. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 43. § (4) bekezdése alapján a jogbiztonság érdekében, a Médiatörvény 112. § (1) bekezdése alapján folyamatban lévő ügyekre tekintettel, továbbá a törvényhozás számára az új, Alkotmánynak megfelelő szabályok megalkotására megfelelő időt hagyva állapította meg a megsemmisítés időpontját és a mulasztás megszüntetésére rendelkezésre álló időtartam utolsó napját.

5. Az indítványozó kérelmében a Médiatörvény 136. § (1) bekezdés „VI. fejezet 12. címe” szövegrész megsemmisítését kérte. Az Alkotmánybíróság ugyanezen bekezdés „12. és” szövegrészét semmisítette meg. Ennek az az oka, hogy a rádiózárról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény jogharmonizációs célú módosításáról szóló 2002. évi XX. törvény 22. §-a alapján a Médiatörvény 136. § (1) bekezdése a következőképpen módosult: „(1) A VI. fejezet 12. és 13. címe, a VI/A. fejezet, a VII. fejezet, valamint a 135. § alkalmazásában a Testület közigazgatási ügyben eljáró szerv, eljárására az e §-ban foglalt eltérésekkel az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvényt kell alkalmazni.” Ezt követően a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény hatálybalépésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2005. évi LXXXIII. törvény 336. §-a úgy rendelkezett, hogy „ahol jogszabály az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvényt említi, ott a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános

szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvényt, ahol államigazgatási eljárást említ, ott közigazgatási hatósági eljárást kell érteni”. Az indítvány elbírálásakor hatályos jogszabályszoveg a következő: „136. § (1) A VI. fejezet 12. és 13. címe, a VI/A. fejezet, a VII. fejezet, valamint a 135. § alkalmazásában a Testület közigazgatási ügyben eljáró szerv, eljárására az e §-ban foglalt eltérésekkel a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvényt kell alkalmazni.”

Tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság a Médiatörvény 136. § (1) bekezdés „12. és” szövegrészét alkotmányellenesnek nyilvánította, az Alkotmány 9. §-a és 13. § (1) bekezdése szempontjából e rendelkezés alkotmányosságát nem vizsgálta.

Mellőzte az Alkotmánybíróság a Médiatörvény 112. § (1) bekezdés *d*) pontjának megsemmisítését, mert úgy ítélte meg, hogy a kötbér érvényesítésével kapcsolatos alkotmányossági probléma is arra vezethető vissza, hogy a Médiatörvény 136. § (1) bekezdés „12. és” szövegrésze alapján a 112. § alkalmazásakor a közigazgatási hatósági eljárás szabályai az irányadóak.

6. Az Alkotmánybíróság ezt követően azt az indítványt vizsgálta, amely azért tartja a Médiatörvény 112. § (1) bekezdését alkotmányosértőnek, mert e rendelkezés nem tartalmaz eligazítást arra vonatkozóan, hogy a jogalkalmazó milyen szempontok szerint válasszon a kiszabható joghátrányok közül. Álláspontja szerint a szankciók sorrendje nem ad eligazítást, mert a törvényi felsorolás nem a legenyhébb jogkövetkezménytől halad a legsúlyosabb joghátrány felé, ugyanis ha az írásbeli figyelmeztetés szankciót második alkalommal kellene alkalmazni, akkor e helyett az ORTT köteles a szerződést azonnali hatállyal felmondani. Emellett, a kifogásolt rendelkezés alapján kirótt szankció alkalmazása esetén nincs megfelelő bírói jogorvoslat, mert a bíróság csak a jogsértő közigazgatási határozatot vizsgálhatja felül. Ez az indítványozó szerint ellentétes a jogbiztonság elvével [Alkotmány 2. § (1) bekezdés], a közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatára vonatkozó követelménnyel [Alkotmány 50. § (2) bekezdés] és a bírói úthoz való joggal [Alkotmány 57. § (1) bekezdés].

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a törvényhozó a Médiatörvény 112. § (1) bekezdésének a megalkotásakor a szankciók felsorolásával a fokozatosság elvét érvényesítette, (a lista a legenyhébb szankció alkalmazásától halad a legszigorúbb jogkövetkezményig: felhívás, írásbeli figyelmeztetés, műsorszolgáltatási jogosultság felfüggesztése, kötbér, bírság, a szerződés azonnali hatályú felmondása), de egyebekben a jogalkalmazóra bízta a jogkövetkezmény megállapítását. A jogalkalmazónak az elkövetett jogsértés súlyához és annak gyakoriságához igazodóan kell megállapítania a szankció mértékét.

Az ORTT mint közigazgatási ügyben eljáró szerv az államigazgatási eljárás során értelmezi az irányadó jogszabályi rendelkezéseket. A jogszabály-alkalmazás során történő értelmezés a határozat része, amely később, a bírói felülvizsgálat során vita tárgyává tehető. AZ ORTT határozatban megjelenő jogszabály-értelmezés nem köti a bíróságot [2/2005. (II. 10.) AB határozat, ABH 2005, 64, 67.]. Az ORTT Médiatörvény 112. § (1) bekezdése alapján hozott határozatainak bírói felülvizsgálata kiterjed a tények megállapítása, valamint az abból levont következtetések jogszerűségének az ellenőrzésére is. A bírói gyakorlat - ennek megfelelően - felülvizsgálja az ORTT által alkalmazott joghátrányok jogszerűségét is (BH2003. 525, EBH2003. 1002).

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Médiatörvény 112. § (1) bekezdés alapján hozott ORTT határozatok bírói felülvizsgálata nem csupán formális jogszerűségi vizsgálat, hanem érdemben is alkalmas a jogsérelmek orvoslására. Ezért az

Alkotmánybíróság a Médiatörvény 112. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló - az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének, 50. § (2) bekezdésének és 57. § (1) bekezdésének sérelmére alapított - indítványt elutasította.

VII.

Végül az Alkotmánybíróság azt a kérelmet vizsgálta, amely a Reklámtörvény 16. § (1) bekezdéséhez kapcsolódóan alkotmányos követelmény megállapítását kérte annak érdekében, hogy a személyhez fűződő jogot sértő reklámok esetében csak a jogsérelmet szenvedett kérelmére indulhasson reklámfelügyeleti eljárás.

Az Abtv. 21. §-a alapján az indítványozók csak az Abtv. 1. §-a szerinti eljárások kezdeményezésére jogosultak. Az Abtv. 1. § b) pontja alapján az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik a jogszabály, valamint az állami irányítás egyéb jogi eszköze alkotmányellenességének utólagos vizsgálata. Az Abtv. 22. § (2) bekezdése szerint az indítványnak a kérelem alapjául szolgáló ok megjelölése mellett határozott kérelmet kell tartalmaznia. Az Abtv. 37. §-a kimondja: „Az alkotmányellenesség utólagos megállapítását kezdeményező indítványban javasolni kell a jogszabály vagy az állami irányítás jogi eszközének teljes vagy részbeni megsemmisítését.”

Az Alkotmánybíróság eljárása során megállapította, hogy az indítvány nem tartalmaz kérelmet a Reklámtörvény 16. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére. Az indítványozó csupán alkotmányos követelmény megfogalmazását kezdeményezte.

Az Alkotmánybíróság kizárólag az Abtv.-ben meghatározott hatásköreiben eljárva - azokkal szoros összefüggésben - a konkrét ügy összes körülményeinek mérlegelése alapján határoz arról, hogy az alkotmányellenes norma megsemmisítésével, illetőleg a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapításával, vagy alkotmányos követelmény megfogalmazásával is biztosítható a jogrend alkotmányossága. Jogszabály vagy állami irányítás jogi eszköze alkotmányos normatartalmának megállapítására, illetve - önmagában - alkotmányos követelmény megállapítására az Alkotmánybíróságnak nincs önálló hatásköre. Következésképpen kizárólag alkotmányos követelmény megfogalmazására irányuló önálló indítvány nem terjeszthető elő [292/B/2001. AB végzés, ABH 2001, 1591.; 545/B/2001. AB határozat, ABH 2002, 1304, 1312-1313.].

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az indítványt az Ügyrend 29. § c) pontja alapján visszautasította.

A határozat Magyar Közlönyben történő közzététele az Abtv. 41. §-án alapul.

Dr. Bihari Mihály s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kukorelli István s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós. s k.,
alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter alkotmánybíró különvéleménye

Nem értek egyet azzal, hogy az Alkotmánybíróság a többségi határozat rendelkező része 1. pontja alatt alkotmányellenesnek mondta ki és ezért 2007. december 31. napjával megsemmisítette a Rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény (a továbbiakban: Médiatörvény) 136. § (1) bekezdés „12. és” szövegrészét.

A határozat indokolásának VI. pontja értelmében a megsemmisített rendelkezés összemosza az ORTT közhatalmi jogosítványait a polgári jogi jogviszonyból származó jogokkal, így lehetőséget ad önkényes, szubjektív jogalkalmazói döntésre, és ezért az nem felel meg az Alkotmány 2. § (1) bekezdése szerinti jogbiztonság követelményének.

Az Alkotmánybíróság korai határozataiban elvi éllel mutatott rá arra, hogy „a világos, érthető és megfelelően értelmezhető normatartalom a normaszöveggel szemben alkotmányos követelmény. A jogbiztonság - amely az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság fontos eleme - megköveteli, hogy a jogszabály szövege értelmes és világos, a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzon.” [26/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 135, 142.]

Rámutatott ugyanakkor arra is, hogy „a törvényhozás valamely, az Alkotmány sérelmét nem jelentő hibáját általában jogalkalmazói jogszabály értelmezéssel kell feloldani, mert a jogalkalmazás hivatott eldönteni, hogy a konkrét jogviszonyokban az ellentétet (látszólagos ellentétet) hordozó rendelkezések közül melyik törvényhely alkalmazásával kell eljárni. (...) Alkotmányellenesség megállapítására ezért törvényi rendelkezések kollíziója miatt csak akkor kerülhet sor, ha ezen alkotmányos elvek vagy jogok valamelyike megsérül annak folytán, hogy a szabályozás ellentmondása jogszabály-értelmezéssel nem oldható fel és ez anyagi alkotmányellenességhez vezet, vagy ha a normaszövegek értelmezhetetlensége valamely konkrét alapjogi sérelmet okoz. Ennek hiányában azonban az azonos szintű normaszövegek lehetséges értelmezési nehézsége, illetőleg az értelmezéstől függő ellentéte, összeütközése önmagában nem jelent alkotmányellenességet”. [35/1991. (VI. 20.) AB határozat, ABH 1991, 175, 176.]

Az Alkotmánybíróság ezen túlmenően - valamely jogintézménynek a jogi szabályozás rendszerébe történő beillesztésével kapcsolatosan - meghúzta a rendszerképző jogértelmezés alkotmányos határait. E szerint: „Az alkotmányosan is elfogadott rendszerképző jogértelmezésnek megvannak a határai: ez nem kerülhet szembe a jogbiztonság követelményével. A jogalkalmazói jogértelmezés ezért csak olyan működőképes jogszabályra épülhet, amely világosan kijelöli az adott jogintézmény célját, alkalmazásának kereteit, szempontjait és rendjét, az alkalmazásával érintettek körét, azok jogait és kötelezettségeit és az intézménnyel összefüggésben igénybe vehető jogorvoslati rendet”. [47/2003. (X. 27.) AB határozat, ABH 2003, 525, 549.]

A kifejtettekből az következik, hogy a törvényhozói következetlenség, egy normaszöveg ellentmondásos volta, többféle értelmezésre is lehetőséget nyújtó tartalma - anyagi alkotmányellenesség hiányában - jogalkalmazói jogértelmezéssel feloldható. A jogértelmezés korlátját jelenti az, ha egy norma „működésképtelen”, azaz a jogszabállyal szemben támasztható minimális követelményeknek sem felel meg.

Álláspontom szerint jogalkalmazói értelmezéssel a vizsgált törvényi szabály tartalma és abból következőleg az ORTT eljárási lehetőségei egyértelművé tehetőek, ezzel az indítványokban állított hiányosságok, tisztázatlanságok feloldhatóak.

A Médiatörvény 136. § (1) bekezdése azon területeket jelöli meg, ahol az ORTT közhatalommal bíró közigazgatási szervként járhat el.

A Médiatörvény VI. fejezete - egyebek mellett - a műsorszolgáltatási jogosultságra vonatkozó általános rendelkezéseket, a jogosultság megszerzésével, a műsorszolgáltatási szerződés tartalmával, megkötésével, a jogosultság időtartamával, valamint - 12. címében - a Médiatörvény, a műsorszolgáltatási szerződés és egyéb törvényi rendelkezések megsértésének lehetséges következményeivel kapcsolatos jogokat és kötelezettségeket tartalmazza.

A hatályos szabályozás szerint a jogsértő műsorszolgáltatás szerződés, illetve bejelentés alapján [Médiatörvény 113. §] tevékenységet folytató műsorszolgáltató esetében is a 112. § (1) bekezdés szerinti szankciókat vonja maga után, mivel a törvény nem zárja ki azt, hogy a Testület bármely szolgáltatóval szemben hatóságként eljárva alkalmazza a 112. § (1) bekezdés *a)*, illetve *c)* pontja szerinti szankciókat. Ezt a jogalkotói szándékot mutatja a 112. § (1) bekezdés *e)* pontjának a 2002. évi XX. törvény 18. §-ával történt módosítása is.

Ezzel szemben a módosítást megelőző időszakban - és a megsemmisítés eredményeként, 2007. december 31-ét követően - az ORTT a műsorszolgáltatási szerződésből fakadó kötelezettségeknek nem, vagy nem megfelelő teljesítése esetén a közigazgatási peres eljárásokhoz képest eltérő logikán alapuló polgári peres úton szerezhethet érvényt. A bejelentés alapján szolgáltatók esetében pedig nem alkalmazhatja hatóságként a 112. § (1) bekezdése szerinti szankciókat.

Az ORTT által benyújtott indítvány értelmében a Médiatörvény hivatkozott szakasza nem teszi egyértelművé a hatóság számára, hogy mikor léphet fel közigazgatási szervként, és mikor a műsorszolgáltatási szerződés alanyaként. Ezért a szabályozás ezen módja lehetőséget teremt arra, hogy a hatékonyabb eljárás lehetőségét mérlegelve, saját választása szerint járjon el a műsorszolgáltatókkal szemben hatóságként, illetve szerződő félként.

A törvényi szabályozás - a bírói gyakorlat alapján nem ad választási lehetőséget az ORTT számára a szerződéses műsorszolgáltatókkal szembeni fellépés esetében.

A műsorszolgáltatási szerződés a felek magánjogi megállapodása. Tartalmát a jogok és kötelezettségek oldaláról a Médiatörvény kógens rendelkezései determinálják, míg a jogsértések esetére alkalmazható törvényi szankciókat a felek a saját jogviszonyukra tekintettel „egyéniésíthetik”. Ez az egyéniésített - és a műsorszolgáltató által elfogadott - szankció az, amelynek a Médiatörvény megsemmisített, de még hatályos rendelkezése alapján az ORTT hatóságként, közigazgatási határozattal érvényt szerez. A Testület azonban nincs döntési helyzetben a tekintetben, hogy a szerződésben foglaltaknak polgári peres úton, avagy közigazgatási szervként kíván érvényt szerezni.

Az ORTT a Médiatörvény 112. § (1) bekezdés *d)* pontja szerinti szerződésben rögzített mértékű kötbért közigazgatási határozattal kényszeríti ki. A kötbérszankció alkalmazása kapcsán a kettősség csupán látszólagos. Az ORTT ugyanis egyedi jogsértések (szerződésszegések)

megállapítása esetén a szerződésben megjelölt mértékű kötbért érvényesíti, annak mértékétől egyoldalú döntésével nem térhet el. Erre - lévén az a felek magánjogi megállapodásának tárgya - a határozat bírósági felülvizsgálata kapcsán sincs lehetőség. Amennyiben valamelyik szerződő fél - az esetek többségében a műsorszolgáltató - a szerződéses kikötés mértékét eltúlzottnak tartja, úgy kezdeményezheti a szerződés módosítását a Polgári törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 240. §-a alapján. Ha ez a kísérlet a másik szerződő fél - adott esetben az ORTT - elzárkózása folytán elbukik, úgy a kezdeményező fél a Ptk. 241. §-a alapján polgári peres eljárást indíthat ebben a körben. A Ptk. 247. § (1) bekezdése alapján a polgári bíróság a túlzott mértékű - szerződés teljesítését biztosító mellékkötelezettségnek minősülő - kötbért mérsékelheti.

A 112. § (1) bekezdés *f)* pontjával kapcsolatban a fentiekhez hasonló okfejtés adható: amennyiben a felek a szerződés rendelkezései közé felvették a Médiatörvény 112. § (4) bekezdésében foglaltakat - amint az a szerződések szövegezése kapcsán tipikusnak mondható -, úgy a műsorszolgáltató annak tudatában köti meg a magánjogi szerződést, hogy a felmondásra hatósági aktussal kerül sor. Ilyenkor nem merülhet fel az ORTT számára a „válogatás” lehetősége. Amennyiben azonban a szerződés e rendelkezéseket nem tartalmazza, ebben az esetben nincs olyan szerződéses kikötés, amelyet a Testület határozattal kényszeríthetne ki.

A fentiekben kifejtettek szerint a hatályos szabályozás arra jogosítja az ORTT-t, hogy a műsorszolgáltató által vállalt szerződéses kötelezettségeket ne polgári peres eljárás keretei között, hanem a közigazgatási (eljárási) jog alapján, hatóságként kényszerítse ki.

A közigazgatási bírói gyakorlat a vizsgált rendelkezések tartalmát a fentiek szerint adta meg.

A Legfelsőbb Bíróság és a Fővárosi Ítéltábla eseti döntéseiben egyértelművé tette, hogy jogszerűen jár el az ORTT akkor, amikor a jogsértés megállapítása esetén a felek közötti műsorszolgáltatási szerződésben rögzített szankciót alkalmazza a műsorszolgáltatóval szemben. A jogszerű mérlegelés alapján, kellően megindokolt kötbérszankció mérséklésére nincs lehetőség a közigazgatási perben (lásd pl. EBH2002. 831.; BH2004. 214.).

A döntésekből egyértelmű, hogy a Legfelsőbb Bíróság értelmezésében a Testület határozatával a magánjogi szerződésben vállalt kötelezettséget kényszeríti ki, amelyre törvényi felhatalmazás alapján hatóságként - és nem szerződő félként - jogosult.

A Legfelsőbb Bíróság BH2007. 21. szám alatt közzétett eseti döntésében kifejtette, hogy a műsorszolgáltatási szerződés a felek polgári jogi jellegű megállapodása, amely azzal a konzekvenciával jár, hogy az ORTT csak annak a szerződéses kikötésnek szerezhethet érvényt hatóságként, amely a felek között nem képezi vita tárgyát. Vitás helyzetben az ORTT nem jogosult határozatában a szerződés rendelkezéseinek egyoldalú értelmezésére. A Legfelsőbb Bíróság döntése egyértelművé tette az ORTT helyét, szerepét és lehetőségeit a szerződéses műsorszolgáltatók szerződésszegése kapcsán, amely értelmezés nem hagy kétséget afelől, hogy szerződésszegés esetén a Testület csak hatóságként léphet fel a műsorszolgáltatóval szemben.

A fentiek alapján megállapítható, hogy a többségi határozattal 2007. december 31. napjával megsemmisített rendelkezés olyan aggályokat vetett fel csupán, amely jogalkalmazói jogértelmezéssel feloldható volt és feloldásra került. A bírói gyakorlat nem haladta meg a jogértelmezés alkotmányos kereteit, hiszen az értelmezésre szoruló norma tartalmazta a jogszabályokkal szembeni minimális elvárásokat, az értelmezés pedig megmaradt az ORTT és a szerződés alapján tevékenységet végző műsorszolgáltatók számára biztosított jogok és kötelezettségek törvényi keretei között.

Mindezen indokok alapján az Alkotmánybíróságnak a Médiatörvény 136. § (1) bekezdés „12. és” szövegrészének alkotmányellenességére irányuló indítványt is el kellett volna utasítania, mert a normatartalom kapcsán nem állt fenn a jogbiztonság alkotmányos elvének sérelme.

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

A különvéleményhez csatlakozom:

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró