

Alkotmánybíróság

1015 Budapest
Donáti u. 35-45.

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 2. § (3) bekezdésében biztosított jogkörömnél fogva

i n d í t v á n y o z o m

hogy az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság vizsgálja meg és az Abtv. 41. § (1) bekezdésében biztosított jogkörében semmisítse meg a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény (a továbbiakban: Mttv.) 111. § (2) bekezdés a) pontját, az Mttv. 125. § (1)-(4) bekezdését, 125. § (7) bekezdését és a 216. § (8) bekezdését, mivel azok álláspontom szerint az ellentétesek az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével (a jogállamiság elvével és a jogbiztonság követelményével), valamint az Alaptörvény IX. cikk (2) bekezdésében foglaltakkal (a sajtószabadság és a szabad tájékoztatáshoz való jog).

I n d o k o l á s

1. Az Ajbt. 2. § (3) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa kezdeményezheti a jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát az Alkotmánybíróságnál. Az Abtv. 24. § (2) bekezdése rögzíti, hogy az Alkotmánybíróság a jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját az alapvető jogok biztosának határozott kérelmet tartalmazó indítványa alapján akkor vizsgálja, ha az alapvető jogok biztosának álláspontja szerint a jogszabály alaptörvény-ellenessége fennáll. Az Abtv. 41. § (1) bekezdése szerint, ha az Alkotmánybíróság a 24-26. § szerinti eljárásában a hatályos jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességét megállapítja, a jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést teljesen vagy részben megsemmisíti.

Egy civil szervezet felhívására számos beadvány érkezett hozzám azzal összefüggésben, hogy az Alaptörvényben és az Ajbt.-ben biztosított jogkörömben kezdeményezem a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Médiatanácsa (a továbbiakban: Médiatanács) megválasztására vonatkozó törvényi szabályozás alkotmányellenességének vizsgálatát. A beadványozók álláspontja szerint a szabályozás ugyanis – szemben az Alkotmánybíróság által két évtizede lefektetett alapelvekkel – nem zárja ki „a kétharmados kormánytöbbség meghatározó befolyását a Médiatanácsra és azon keresztül a sajtóra, ezzel pedig alkotmányellenesen korlátozza a szólás és a sajtó szabadságát”.

Az Ajbt. és az Abtv. idézett rendelkezéseivel összhangban az alapvető jogok biztosa vizsgálatának szakmai szabályairól és módszereiről szóló 2/2012. (I. 20.) AJB utasítás (a továbbiakban: AJB utasítás) VII. fejezete tartalmazza az alkotmánybírósági indítványok előkészítésével és előterjesztésével kapcsolatban irányadó szakmai szabályokat és feltételeket. Az

AJB utasítás 45. § (1) bekezdés b) pontja szerint az alapvető jogok biztosa kezdeményezheti az Alkotmánybíróságnál jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatát (utólagos normakontroll eljárás) konkrét ügyben lefolytatott vizsgálat nélkül, a hozzá forduló panaszos beadványa alapján. Az AJB utasítás 46. § (2) bekezdése előírja, hogy milyen esetekben lehet különösen indokolt az indokolt az utólagos normakontroll indítvány benyújtása. A felsorolt szempontok közt szerepel az, hogy az indítványozást indokolhatja az, ha az Alaptörvényben meghatározott alapvető jogok, *alkotmányos elvek és követelmények érvényesülésével* kapcsolatos alkotmányossági aggály merül fel, továbbá, ha az alapjogsérelem *kirívó súlyú, illetve a sérelmet szenvedők száma jelentős.*

Az AJB utasításban megfogalmazott szempontrendszernek megfelelően a beadványt és az abban jelzett alkotmányossági problémákat áttekintettem és arra a következtetésre jutottam, hogy – a beadványban jelzett probléma súlya és a kérdéskör rendkívüli társadalmi jelentősége okán – szükséges a Mttv. a Médiatanács elnökének megbízásával kapcsolatos egyes rendelkezések alkotmányossági vizsgálata.

Az indítvány indokolásával kapcsolatban arra kívánok előzetesen rámutatni, hogy meglátásom szerint az Alaptörvény az alapjogokkal kapcsolatos szövege nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, legalábbis az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely ellentétes volna a korábbi Alkotmány szövegével. A normaszövegben előfordul részben eltérő fogalmazásmód, kiegészítés, kihagyás, de az jelen pillanatban – mindaddig, amíg az alkotmányértelmezési monopóliummal felruházott Alkotmánybíróság ellenkező értelemben nem nyilatkozik – álláspontom szerint *vélelmezendő, hogy az Alkotmány szövegéhez kapcsolódó korábbi alkotmánybírói megállapításokra valamennyi alaptörvény-értelmezőnek, így például az alapvető jogok biztosának továbbra is figyelemmel kell lennie.* Az ombudsmani gyakorlatban – ideértve a vizsgálati jelentéseket és az egyes alkotmánybírói indítványokat – továbbra is hivatkozási pontot jelent tehát az egyes alkotmányos jogokat és követelményeket értelmező alkotmánybírói esetjog, így például az élethez és emberi méltósághoz való joggal, az egyenlő bánásmód követelményével, az egyes szabadságjogokkal, a jogállamiság elvével kapcsolatos alaptételeket, valamint az egyes alapjogi teszteket is.

Megjegyzem, hogy a *két évtizedes alkotmányossági gyakorlat* eredményeinek felhasználását és alkalmazását az is támogatja, hogy az ezekben lefektetett megállapítások pontosan megfelelnek az európai alapjogi sztenderdeknek. Fennmaradásukkal éppen az biztosítható, hogy a magyar alapjogi gyakorlat továbbra is eleget tegyen nemzetközi kötelezettségeknek, az Európai Unió és az Európa Tanács által is megkövetelt elvárásoknak.

2. A médiát és a hírközlést szabályozó egyes törvények módosításáról szóló 2010. évi LXXXII. törvény (a továbbiakban: Módtv.) a kormányhivatal jogállású Nemzeti Hírközlési Hatóság jogutódjaként autonóm államigazgatási szervként hozta létre a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóságot (a továbbiakban: Hatóság), amely a frekvenciagazdálkodás és a hírközlés területén részt vesz a Kormány politikájának végrehajtásában.

A Módtv. rendelkezett a Hatóság elnökének miniszterelnök általi kinevezéséről és jogállásáról, a Hatóság feladatköréről és szervezetének alapvető kérdéseiről. Az autonóm államigazgatási szervként működő Országos Rádió és Televízió Testület (a továbbiakban: ORTT) jogutódjaként létrejött a Médiatanács, amely az Hatóság önálló jogi személyiségű autonóm szerveként ellátja az előírt médiahatósági feladatokat. A Módtv. rendelkezett a Médiatanács elnökének és tagjainak Országgyűlés általi választásáról, a tagok jogállásáról, a határozathozatal szabályairól. A 2011. január 1-től hatályos Mttv. teljes körűen újraszabályozta a

médiaszolgáltatókra vonatkozó joganyagot, e körben pedig kivétel és lényegi változtatás nélkül vette át a Módtv.-vel kialakított szervezeti szabályokat. Az Mttv. 123. § (1) és (2) bekezdése alapján a Médiatanács továbbra is a Hatóság önálló hatáskörű, az Országgyűlés felügyelete alatt álló, jogi személyiséggel rendelkező szerve, a Médiatanács tagjai csak a törvénynek vannak alárendelve, és tevékenységük körében nem utasíthatók.

Az Mttv. a következő lényeges szabályokat tartalmazza a Médiatanács elnökének megbízatásának elnyerésével és megszűnésével összefüggésben.

A Mttv. 124. § (1) bekezdése alapján a Médiatanács elnökét és négy tagját az Országgyűlés – a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával – kilenc évre választja egyidejű, listás szavazással. A törvény 125. § (1) bekezdése arról rendelkezik, hogy a Hatóság miniszterelnök által kinevezett Elnöke a kinevezés tényével és időpontjában a Médiatanács elnökjelöltjévé válik. A 125. § (2) bekezdése szerint a Médiatanács elnöke és tagja a megválasztásával, illetve – ha megválasztására hivatali elődje megbízatásának megszűnését megelőzően kerül sor – hivatali elődje megbízatásának megszűnésekor hivatalba lép. A törvény a 125. § (3) bekezdésében rögzíti, hogy ha a Hatóság Elnökének a megbízatása megszűnik, akkor ezzel egyidejűleg megszűnik a Médiatanács elnökségére vonatkozó megbízatása is. Ebben az esetben a Hatóság miniszterelnök által kinevezett új elnöke a kinevezés tényével és időpontjában a Médiatanács elnökjelöltjévé válik. Megválasztásáról az Országgyűlés jelenlévő képviselőinek kétharmada dönt. Az Mttv. 125. § (4) bekezdése alapján pedig, ha az Országgyűlés nem választja meg a Hatóság Elnökét a Médiatanács elnökévé, akkor ebben az esetben is a Hatóság Elnöke hívja össze a Médiatanács üléseit, amelyen tanácskozási és ülésvezetési joggal vesz részt, de a döntéshozatalnak nem lesz részese. A Hatóság elnökének ülés összehívási és -vezetési joga a miniszterelnök általi kinevezés pillanatától, a Médiatanács teljes jogú elnökévé történő megválasztásáig él. Az Mttv. 125. § (7) bekezdése végül azt tartalmazza, hogy a Médiatanács elnöke megbízatási időtartama a Hatóság elnöki megbízatásának időtartamához kötött.

A törvény a Hatóságra és eljárására vonatkozó átmeneti szabályok között a 216. § (8) bekezdésében rendelkezik ugyanakkor arról, hogy a 129. § (1) bekezdés a) pontja szerinti esetben – azaz ha a megbízatás megszűnésére a megbízatási időtartam lejártja miatt kerül sor – a Médiatanács elnöke és tagjai megbízatása megszűnése időpontjának az újonnan megválasztott elnök és tagok megbízatásának kezdetét kell tekinteni. A 113. § (1) bekezdés a) pontja szerinti esetben – hasonlóan, ha megbízatás megszűnésére a megbízatási időtartam lejártja miatt kerül sor – a Hatóság elnöke megbízatása megszűnése időpontjának az újonnan megválasztott elnök megbízatásának kezdetét kell tekinteni.

A törvényi szabályozás alapján a *Médiatanács elnökének és a Hatóság elnökének személyi azonossága mellett a funkciói is lényegében összefonódnak*, ezt mutatja, hogy az Mttv. 111. § (2) bekezdése a Médiatanács elnökének feladatait a Hatóság elnöke feladatai körében határozza meg. A Hatóság elnöke hívja és vezeti a Médiatanács üléseit addig az időpontig, ameddig az Országgyűlés nem választja meg a Médiatanács elnökévé tanácskozási joggal, a Médiatanács elnökévé történő megválasztását követően pedig szavazati joggal, intézkedik a Médiatanács üléseinek előkészítéséről. A Hatóság elnökének a Médiatanács elnökeként feladata többek mellett, hogy kinevezze az elnökhelyetteseket, valamint a Hivatal főigazgatóját és gyakorolja felettük a munkáltatói jogokat, ideértve a felmentést, illetve a visszahívást is.

Álláspontom szerint a Mttv. idézett, a Médiatanács elnökének megválasztására, jogállására és a megbízatás megszűnésére vonatkozó több rendelkezése együttesen értelmezhetetlen és alkalmazhatatlan, alapvető ellentmondásokat rejt magában. A többszintű súlyos kollízió és az egyértelműség hiánya pedig önmagában alkalmas arra, hogy sértse a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményét. A jogállami követelmények

sérelmén túl az sem hagyható figyelmen kívül, hogy az alapvető jogállási szabályok esetében tapasztalható bizonytalanság azzal járhat, hogy megbénítja, ellehetetleníti a Médiatanács kiegyensúlyozott és legitim működését, ezen keresztül pedig a véleménynyilvánítás szabadságával kapcsolatos objektív intézményvédelmi kötelezettség sérelmével jár.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy 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. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát. Arra is rá kívánok mutatni, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében törvényi rendelkezések összeütközése miatt önmagában az alkotmányellenesség nem állapítható meg akkor sem, ha ez a kollízió nem kívánatos és a törvényhozónak ennek elkerülésére kell törekednie. Hangsúlyozta ugyanakkor, hogy az alkotmányellenesség megállapítására törvényi rendelkezések kollíziója miatt akkor kerülhet sor, ha a szabályozás ellentmondása jogszabály-értelmezéssel nem oldható fel és ez *anyagi alkotmányellenességhez* vezet, vagy ha a normaszövegek értelmezhetetlensége *konkrét alapjogi sérelmet* okoz. [Lásd először 35/1991. (VI. 20.) AB határozat.]

A törvényalkotó a szervezeti keretek és jogállási szabályok kialakításánál ugyan jelentős szabadságot élvez, de a Médiatanács szerepe – bár nem tekinthető Alaptörvényben szereplő intézménynek – a sajtó- és médiaszabadság, a kiegyensúlyozott tájékoztatáshoz való jog érvényesülése szempontjából kiemelkedő fontosságú. Az Alaptörvény IX. cikk (1) és (2) bekezdése a korábbi alkotmányi rendelkezéssel és alkotmánybíróági értelmezéssel összhangban rögzíti, hogy mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához, Magyarország pedig elismeri és védi a sajtó szabadságát és sokszínűségét, biztosítja a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatás feltételeit.

Az Alkotmánybíróság joggyakorlatában következetesen kifejtette az államnak az egyes alanyi jogok védelméhez kapcsolódó, de azon túlmenő, objektív intézményvédelmi köteletségét. Kimondta, hogy az egyéni véleménynyilvánítási szabadság alanyi joga mellett az Alkotmányból következik a demokratikus közvélemény kialakulása feltételeinek és működése fenntartásának biztosítására irányuló, állami köteletség. Erre a köteleésre építette az Alkotmánybíróság az államnak az Alkotmányból fakadó kötelezéseit a tájékozódáshoz és a sajtószabadsághoz való jog szervezeti és jogi garanciáinak megteremtésére, amikor a közszolgálati rádióra és televízióra vonatkozó törvénnyel szembeni alkotmányos követelményeket meghatározta. Az Alkotmánybíróság szerint a véleménynyilvánítási szabadságot 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 valóság-hű kifejezésre juttatását, valamint a közérdeklődésre számot tartó eseményekről és tényekről való elfogulatlan tájékoztatást. [Vö. 37/1992. (VI. 10) AB határozat, 22/1999. (VI. 30.) AB határozat és 46/2007. (VI. 27.) AB határozat.]

Az alapproblémát a (sajátos módon az Mttv. átmeneti rendelkezései között található) 216. § (8) bekezdésében foglalt azon rendelkezés okozza, amely alapján a Hatóság elnökének megbízatása meghosszabbodik egészen addig, amíg nem kerül sor az új Médiatanács elnökének megválasztására. Az Mttv. 125. § (1) bekezdése értelmében azonban a Médiatanács elnöknek csak a miniszterelnök által kinevezett Hatóság elnöke jelölhető: a miniszterelnök kinevezhet tehát új elnököt a Hatóság élére, viszont az előző elnök megbízatása egészen addig nem szűnik meg,

amíg a Hatóság új elnökét meg nem választják a Médiatanács elnökévé. Mindez számos alkotmányossági probléma forrása lehet. Ugyanis addig, amíg a Médiatanács elnökét az Országgyűlés nem választja meg kétharmados többséggel lényegében *két elnöke* lesz a Hatóságnak és emiatt – nem teljes jogkörben – magának a Médiatanácsnak is, ami önmagában is súlyos működési deficitet eredményez.

A szabályozás emellett az ellentmondás mellett ráadásul nem is egyértelmű. Az Mttv. 125. § (4) bekezdése és 216. § (8) bekezdése együttes értelmezése alapján felmerülhet, hogy addig, amíg a Médiatanács elnökének a megválasztására nem kerül sor a Hatóság újonnan kinevezett elnöke hívhatja össze és vezetheti a Médiatanács üléseit, míg még a „rég” elnök is teljes jogkörét gyakorolva hivatalban maradt. Megjegyzendő, hogy az ülések összehívásának megtagadásával, egyes kérdések napirendre tűzésével vagy ennek mellőzésével a kizárólag miniszterelnöki kinevezéssel rendelkező elnök szavazati jog nélkül is nyilvánvalóan erőteljes befolyást gyakorolhat a Médiatanács működésére.

Az Mttv. 124. § (1) bekezdése alapján ugyanakkor az állítható, hogy – amennyiben a Médiatanács elnökének és tagjának együttesen jár le a mandátumuk – akkor az elnök és a tanácsstagok megválasztása nem válhat el egymástól, mivel a megválasztás egyidejű listás szavazással történik: az Országgyűlés arról dönthet, hogy a Hatóság elnökét, mint hivatalbóli elnökjelöltet és a tanácsstagjelölteket együttesen megválasztja-e vagy sem. Ennek ellentmond ugyanakkor, hogy az Mttv. 125. § (3) bekezdése, amelyből az következne, hogy az elnök megbízatási ideje a Hatóság elnöki pozíciójához kapcsolt, nem pedig a Médiatanács többi, vele egyidejűleg listás szavazással megválasztott tagjának megbízatásához.

Az Mttv. 216. § (8) bekezdése miatt a teljes Médiatanács – nemcsak az elnök, hanem a tagok is – hivatalban maradnak az új elnök és tagok megválasztásáig, az Országgyűlés által Médiatanács elnökévé meg nem választott, de a miniszterelnök által kinevezett Hatóság elnöke, mint a több funkciót ellátó egyetlen elnökjelölt pedig a már említett furcsa helyzetbe kerül. Az sem világos ebből következően például, hogy a megválasztás elmaradása esetén *melyik elnök* jogosult az Mttv. 136. § (4) bekezdése alapján a – komoly felelősséggel és feladatkörrel rendelkező – Médiaszolgáltatás-támogató és Vagyonkezelő Alap Felügyelő Bizottsága elnökének és négy tagjának megbízására és visszahívására vissza, valamint tiszteletdíjuk megállapítására.

További probléma az is, hogy arra vonatkozóan sincs törvényi rendelkezés, hogy milyen időközönként kell újra elnökként jelölni a korlátozott jogkörben eljáró Hatósági elnököt, így nem világos hogy milyen gyakran szavazhat az Országgyűlés. Lényeges ezzel összefüggésben arra is felhívni a figyelmet, hogy az Országgyűlés mozgásteret beszűkít: a Médiatanács elnökeként mindvégig – akár kilenc éven keresztül – csak egyetlen jelöltet választhatnak meg: a Hatóság mindenkori elnökét. Más közjogi tisztségek megválasztásához képest lényeges közjogi különbség, hogy míg például a legfőbb ügyész vagy a Kúria elnökének jelölt személy sikertelen megválasztását követően új személyi javaslatot tehet a jelölésre jogosult személy, addig a Médiatanács elnöke esetében mindvégig egyetlen jelölt van, akinek a meg nem választása beszűkítheti a Médiatanács működését, közvetve pedig csorbíthatja a véleménynyilvánítás szabadságának intézményi garanciáit.

Mindezek alapján kezdeményezem, hogy az Alkotmánybíróság vizsgálja felül és semmisítse meg a Mttv. az Alaptörvényben rögzített jogállamiság elvébe ütköző, illetve a véleménynyilvánítás szabadságával összefüggő intézményvédelmi kötelezettségét, így a sajtószabadságot és a szabad tájékoztatáshoz való jogot sértő rendelkezéseit.

3. Az Abtv. alapján jelen pillanatban az alapvető jogok biztosának nincs lehetősége annak kezdeményezésére, hogy az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-

ellenességét állapítson meg egy lényeges szabályozási hiányossággal összefüggésben. Az említett lehetőség hiánya ugyanakkor álláspontom szerint nem zárja ki azt, hogy az alapvető jogok biztosa indítványában felhívja az Alkotmánybíróság figyelmét arra, hogy egy adott jogi szabályozás kapcsán az esetleges jogalkotói feladat elmulasztására, különösen akkor, ha a szabályozás hiátus alapvető alkotmányos jogok, követelmények érvényesülését gátolja.

Az Abtv. 46. § (1) bekezdése ugyanis azt tartalmazza, hogy ha az Alkotmánybíróság *hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában* a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását állapítja meg, a mulasztást elkövető szervet – határidő megjelölésével – felhívja feladatának teljesítésére. Az Abtv. 46. § (2) bekezdése szerint a *jogalkotói feladat elmulasztásának minősül*, ha nemzetközi szerződésből származó jogalkotói feladat elmulasztása valósul meg, vagy kifejezett jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladat ellenére nem került sor a jogszabály megalkotására, vagy a jogi szabályozás Alaptörvényből levezethető lényeges tartalma hiányos. Az ombudsmani figyelemfelhívás értelemszerűen nem minősül önálló, külön kérelemnek, vagyis az Alkotmánybíróság joga és lehetősége eldönteni azt, hogy élni kíván-e ezzel a hatáskörével.

Alláspontom szerint indokolt lehet az Alkotmánybíróságnak megvizsgálni, hogy *a szabályozás egészében – különös tekintettel a Médiatanács elnökének és tagjainak jelölésére, megválasztására, a megbízatás időtartamára és az újraválaszthatóságra, továbbá a bírói felülvizsgálat lehetőségére* – teljes körűen tartalmazza-e az alkotmányossági standardoknak megfelelő garanciákat, vagy jogalkotói mulasztás áll-e fenn. A garanciarendszer egészének vizsgálata során szükséges továbbá arra is kitérni, hogy miként biztosítható a Médiatanács folyamatos, a társadalmi viszonyokat leképező működése abban az esetben, ha kétharmados megegyezés hiányában nem kerülhet sor a testület tagjainak és elnökének megválasztására.

Budapest, 2012. május 4.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.