

## **Tisztelt Alkotmánybíróság!**

Az Eötvös Károly Közpolitikai Intézet, (1113 Budapest, Ulászló utca 43.) az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. tv. (Abtv.) 1. § b); 21. § (2) bek. és 37. §-a alapján

## **INDÍTVÁNYOZZA,**

hogy a Tisztelt Alkotmánybíróság állapítsa meg, hogy a médiát és a hírközlést szabályozó egyes törvények módosításáról szóló 2010. évi LXXXII. törvénnyel módosított, a rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény (Rttv.) 33.§ (1) és (3)-(9); 34. § (1), (4), 54.§ (2), 55. § (9)-(10), 56. § (10), 62. (2), 66./A § (1)-(2), 79.§ (2), bekezdései, 102.§-a, továbbá a 112. § (4) bekezdés a) pontja szövegében a „– kizárólag a műsorszolgáltató által előidézett –” szövegrész ellentétes az Alkotmány 2., 9., 57. és 61. §-aival és semmisítse meg azokat.

Kérjük a Tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy döntését a tervezett új alkotmány elfogadása előtt hozza meg, valamint ugyancsak kérjük, hogy – állandó gyakorlatának megfelelően – minden indítványunkra kiterjedő indokolással határozzon.

## **Indokaink**

### **I.**

1. Először, az indítvány benyújtásának sajátos körülményei miatt foglalkoznunk kell a kommunikációs szabadságjogok alkotmányi szintű szabályozásának problémájával, közelebbről pedig azzal, hogy az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatát érintik, érinthetik-e az Alkotmány szövegén eszközölt változtatások. Ez olyan kérdés, amelyről az Alkotmánybíróságnak álláspontunk szerint ki kell alakítania saját álláspontját, amely természetesen majd a tervbe vett új alkotmány tekintetében is jelentőséggel bírhat.

A kommunikációs jogok, a média szabályozásának alkotmányos mércéi az alábbi alkotmányos szövegkörnyezetben épültek ki:

„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.

(3) A közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvény, valamint a sajtószabadságról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

(4) A közszolgálati rádió, televízió és hírügynökség felügyeletéről, valamint vezetőinek kinevezéséről, továbbá a kereskedelmi rádió és televízió engedélyezéséről, illetőleg a tájékoztatási monopóliumok megakadályozásáról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”

Az Alkotmány hatályos szabálya pedig a következőképpen szól:

„61. § (1) A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás és a szólás szabadságához, továbbá a közérdekű adatok megismeréséhez, valamint terjesztéséhez.

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

(3) A demokratikus közvélemény kialakítása érdekében mindenkinek joga van a megfelelő tájékoztatáshoz a közügyek tekintetében.

(4) A Magyar Köztársaságban közszolgálati médiaszolgáltatás működik közre a nemzeti önazonosság és az európai identitás, a magyar, valamint a kisebbségi nyelvek és kultúra ápolásában, gazdagításában, a nemzeti összetartozás megerősítésében, illetőleg a nemzeti, etnikai, családi, vallási közösségek igényeinek kielégítésében. A közszolgálati médiaszolgáltatást az Országgyűlés által választott tagokkal működő autonóm közigazgatási hatóság és független tulajdonosi testület felügyeli, céljainak megvalósulása felett pedig az állampolgárok egyes, törvényben meghatározott közösségei örködnék.

(5) A közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvény, valamint a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól rendelkező törvény, továbbá a médiaszolgáltatások felügyeletéről szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”

Noha az Alkotmánybíróságnak arra nincs és nem is alakulhatott ki gyakorlata, hogy alapjogi rendelkezések bizonytalan indokú megváltoztatása esetén a korábbi joggyakorlat felülvizsgálandó-e, azonban ez a kérdés megválaszolható. Egy indítványnak természetesen ugyanakkor nem feladata, hogy általános alkotmányos módszertani eszmefuttatásokat tartalmazzon, ezért csakis az indítvány által érintett szabályozási körben fejtjük ki jogi álláspontunkat. Nézetünk szerint az alapjogok esetén – ellentétben például a szervezeti struktúrákat leíró vagy azokon változtató normákkal –, az alkotmány szavainak, kifejezéseinek önmagában a tologatása, bővítése, szűkítése a kialakult alkotmánybírósági gyakorlatot általában sem érintheti, de különösen nem

szolgálhat az alapjogok védelmi szintje csökkentésének alapjául. Ezt éppen talán az e beadvánnyal támadott rendelkezések megalkotását megelőző alkotmánymódosítás példáján a legkönnyebb belátni. Az egyik leglátványosabb különbség a médiát érintő garanciák tekintetében az előttünk fekvő két alkotmányszöveg-változatban, hogy a módosítás előtti tartalmazta a tájékoztatási monopóliumok megakadályozásának követelményét, míg a hatályosból ezt elhagyták. Aki ismeri az alkotmányos alapokon nyugvó médiajogot, aligha vonná le ebből azt a következtetést, hogy az alkotmánymódosításig tiltottak voltak a tájékoztatási monopóliumok, mostantól viszont ezek megengedettek. Ugyanakkor az ellenkező irányban pedig aligha jelent érdemi módosulást különösen a belső, illetőleg külső médiapluralizmus vonatkozásában az a most bekövetkezett szövegváltozás, amely szerint a „sokszínűség” követelménye immár megjelenik az alkotmányos textusban, a korábbi helyzethez képest, amikor is ez hiányzott.

Az alkotmányjogi irodalomban gyakran hivatkoznak arra a felismerésre, hogy a különböző irányadó nemzeti (és nemzetközi) alkotmánybíróági ítéletek, különösképp az alapjogiak, sokkal inkább hasonlítanak egymásra, mint amennyire hasonlítanak az ezek által az ítéletek által értelmezett alkotmányok szövegei.

Ezek alapján belátható, hogy az is elegendő, ha az alapjogokat megemlíti az alkotmány. Ám az alkotmánybíróágok gyakorlatából leszűrhető tapasztalat szerint az sem feltétlenül szükséges, hogy mindegyiket említse. Általánosan elfogadott alkotmánybíróági módszer, hogy alapjogi generálklauzulákból az alkotmánybíróág levezethet nem nevesített jogokat. Azaz az is elég az alapjogi védelemhez, ha csak az anyajogot említi az Alkotmány. Ám ez sem abszolút feltétel, olykor az alapjogi katalógus, a bill of rights szövegszerű hiánya sem akadályozza az általános szabványoknak megfelelő alapjogi döntések meghozatalának (lásd erre a magyar szakirodalomban például Sólyom László akadémiai székfoglalóját, *Fundamentum*, 2002. 2. szám 18-28. o.). Kiváló és páratlan példát mutat erre a jelenkori lengyel alkotmánybíráskodás kialakulása, mely az ún. Kisalkotmány hatályban volt idején alapjogi katalógus teljes hiányában olyan alapjogi alkotmányos döntések sorát, sőt ezek összefüggő dogmatikáját dolgozta ki, amelynek egyetlen fogódzója a jogállamiság alkotmányi említése volt. Ez a helyzet Lengyelországban egészen 1997-ig eltartott, miközben az alapjogokat tisztelő jogállam végérvényesen kiépült. Még ennyi is elegendő tehát alkotmányos eleveken alapuló alapjogi katalógushoz és alapjogvédelmi rendszerhez, az alkotmányos jogok „kiolvasztására” egyetlen, fogalmilag precízen meghatározhatatlan anyajog is alkalmas. Az emberi méltóság hasonlóképpen, vagy még inkább alkalmas erre a feladatra, holott fogalmi szinten pontosan ugyanacsak definiálatlan.

A rendszerváltást követő magyarországi alkotmányfejlődésben röviden összefoglalva az történet, hogy az Alkotmánybíróág az Alkotmányba a nemzetközi egyezményekből lényegében hevenyészetten átmásolt, és ezért a nemzetközi minimumot tükröző védelmi szintet jelentősen megemelte, és eközben generálklauzulákat, önmagát, a jogalkotót, sőt a bíróságokat is kötelező általános szabályokat alkotott. A jogállamiság és az emberi méltóság is forrása alkotmányos jogoknak és alkalmazandó alkotmányos elveknek, ezeket a forrásokat például a lengyel és a magyar alkotmánybíróág is felhasználta az alkotmányos dogmatika kiépítése során, miközben a két alkotmányos helyzet az alkotmányok szövegét tekintve jelentősen eltért. A magyar alkotmány 8. §-a szerint az

állam *elismeri* az alapjogok létezését, azok forrása így nem az alkotmány szövege. Az alkotmány és a jogrendszer szerepe elsősorban az alapjogok érvényesüléshez szükséges garanciák biztosítása és az alapjog-konfliktusok feloldása. Az alkotmány továbbá nem engedi meg az alapjogok kiüresítését, az alapjog lényeges tartalmát elvonó alkotmánymódosítás bírói technikákkal eltávolítandó rendszeridegen test lenne az alkotmány szövegében. Mindebből nem túlzás azt a következtetést levonni, hogy gyakorlatilag, legalábbis az alkalmazandó alapelvek tekintetében, felkészült alkotmánybíráskodás esetén majdnem mindegy, mit mond az alkotmány a jogokról: sem alkotmánymódosítás, sem alkotmányírás útján nem lehet az alapjogi jogalkalmazást és az állami működést szabályozó alkotmányos elveket, az alkotmánybíráskodás folyama által már kivált alkotmányos mederből eltéríteni, miután a jogalkalmazás medrét a nemzeti alkotmánybírók egymás és a nemzetközi emberi jogi bíróságok gyakorlatára is figyelemmel már kiépítették.

Ezek a megjegyzések, amint erre utaltunk, a szervezeti normákra másképp és korlátozottan érvényesek, de a szervezeti megoldások alkotmányos hatáira viszont teljes mértékben alkalmazandóak. Miközben a híresen szellemes megfogalmazás szerint a jó alkotmány „rövid és homályos”, a hiányos alkotmány ugyanakkor természetesen veszélyeket is hordoz, kockázatokkal is jár, de ezekre a veszélyekre és kockázatokra itt nem térünk ki, mert ezek a problémák ettől az ügytől függetlenek.

Az új kormány racionálisan értelmezhetetlen „forradalmi” retorikája és az ezt tükröző alkotmánymódosítások (vagy akár a majdani új alkotmány) a jogállami forradalom alapjogvédelmi rendszerét támadhatják, méghozzá – legalábbis az eddigiekben – a hozzá nem értés minden jelét felmutatva. Ám ha ez a nem kívánatos alapjogi „ellenforradalom” mégis megtörténne, azaz alkotmányos szintre emelkedne – ami egyébként az alkotmánybíráskodás benső szabályai szerint lehetetlen, mert az alkotmánybírók, mindaddig, amíg léteznek, azzal szemben köteles gátat emelni -, ez, legalábbis perspektívájában, az alkotmánybíráskodás végét jelentené, tekintve, hogy az alapjogok elért szintjét megvédő alapjogi bíráskodás nélkül alkotmánybíráskodás sincsen, legfeljebb valamiféle államjog vezérelte állambíráskodás.

2. Mindezek fényében kell értékelnünk a 37/1992. (VI.10.) AB határozat híres passzusát: *„Az Országgyűlés meghatározó tartalmi befolyása a rádióban és a televízióban éppen úgy alkotmányellenes, mint a Kormányé. [...] Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy a véleménynyilvánítás szabadságát garantáló sajátos képvisellettől idegen az, hogy kizárólag vagy meghatározóan a társadalom politikai képvisellete ismétlődjen benne. Pártok konszenzusa, még kevésbé csupán a parlamenti pártok konszenzusa, nem alkalmas arra, hogy alkotmányos garanciát nyújtson a véleménynyilvánítás teljességére. Ellenkezőleg: az államtól való szabadság azt kívánja meg, hogy se a parlament, se a Kormány nem juthasson a műsor tartalmát befolyásolni képes szervezetben meghatározó befolyáshoz; ahogy politikai pártok, azonos feladatra vagy ugyanazon érdek képviselétére létrejött csoportok befolyása sem lehet meghatározó.”*

Ez a szöveg, amely az Alkotmánybíróság korai korszakának egyik szép és jellemző alkotmánypolitikai hitvallása, az Alkotmánybíróság álláspontját általános érvennyel fogalmazza meg, a véleménynyilvánítás szabadságának olyan elvi megfogalmazása, amely további jogok forrásaként működik, és kijelöli az államszervezet alkotmányos strukturális határait. Ezekről az alkotmányos tételekről állapította meg ugyancsak

helyesen az Alkotmánybíróság, hogy az ilyen alkotmányos textusnak a „konkrét alkotmányjogi problémát... törvényi tényálláshoz hasonló absztrakt tényállásként” kell tekintenie. Azaz „(v)alójában az Alkotmánybíróságnak kell egy alkotmányossági szempontból kifogástalan „törvényi tényállást” kreálnia, amelyhez a törvényhozó igazodhat.” [21/1996. (V. 17.) AB határozat].

Ezzel a határozatával egyébként a kormány média feletti túlhatalmát biztosító jogszabály tartalmi alkotmányellenességét állapította meg az Alkotmánybíróság. Ez a döntés tartalmazza azt a normát, amelyen, az egyébként technikailag változatos megoldásokat alkalmazható alkotmányos médiaszabályozás nyugodhat. Ettől az alkotmányos okfejtéstől az Alkotmánybíróság akkor sem eltávolodhat el, ha az Alkotmány szövege – egyébként alkotmányosan követhetetlen logikájú jogalkotói akarat megnyilvánulásaként – megváltozott. Az alkotmányszövegben egyébként sem történt olyan változás, amely ezzel az alkotmányértelmezéssel bármi módon kapcsolatban állna. Erre, az indítványunk elbírálása szempontjából alapvető fontosságú döntésre története során az Alkotmánybíróság mintegy *száz határozatában*, olykor egyben több alkalommal is hivatkozott, ez egyike a belső hivatkozásokat figyelembe véve az alkotmánybírósági önreflexiót tekintve a legtöbbet hivatkozott döntéseknek. A döntés és az idézett mondat része az Alkotmánybíróság identitásának, karakterének. Ezzel az alkotmányos tétellel szemben, megfogalmazásának normativitása miatt, nem vethető fel az sem, hogy, mivel nem a döntés rendelkező részében található, az Alkotmánybíróságot nem kötelezi. Nézetünk szerint az Alkotmánybíróságnak oka, de lehetősége sincs arra, hogy a médiajogot meghatározó korábbi döntését figyelmen kívül hagyja, hiszen ez médiajogi építményének alapköve.

## II.

A rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény (Rttv.) – amelyet legutóbb a médiát és a hírközlést szabályozó egyes törvények módosításáról szóló 2010. évi LXXXII. törvény módosított – az alábbi pontokon és okokból sérti az Alkotmányt, ellentétes annak a véleménynyilvánítás és a sajtó szabadságára vonatkozó 61. §-ával.

Az általunk támadott rendelkezések által a kormány, illetve az adott parlamenti többség olyan közvetett befolyásra tesz szert a médiarendszer irányításában, ami ellentétben áll az I. pontban már idézett 37/1992. (VI. 10.) AB határozatban (Abh.) foglaltakkal, amely a fentiek szerint az Alkotmánybíróság állandó gyakorlatává vált. Indokolt az Abh. tételének megisméltése: eszerint a jognak „*ki kell zárnia azt a lehetőséget, hogy állami szervek, vagy bármely társadalmi csoport a műsor tartalmát úgy befolyásolja, hogy a társadalomban meglévő vélemények bemutatásának teljessége, arányainak kiegyensúlyozottsága, valóság-hű kifejezése, illetve a tájékoztatás elfogulatlansága megsérüljön. Az Alkotmány megköveteli a rádió és a televízió szabadságát az államtól és egyes társadalmi csoportoktól. Nem lehet tehát olyan jogosítványuk, amelyekkel a műsorkínálatot egyoldalúvá tehetik, vagy tartalmára meghatározó befolyást gyakorolhatnak. Ez a tilalom a közvetett befolyásolásra és a befolyásolás lehetőségére is vonatkozik. Az állami szervektől való szabadság követelménye – a műsorok tartalmát illetően – a törvényhozással és a Kormánnyal szemben egyaránt fennáll. Mindkettő ki van téve a nyilvános kritikának és a társadalom azon keresztüli ellenőrzésének.*

*Ezért egyiknek sem lehetnek eszközei a rádióban és televízióban közzétett vélemények tartalmi befolyásolására. Az Országgyűlés meghatározó tartalmi befolyása a rádióban és a televízióban éppen úgy alkotmányellenes, mint a Kormányé. [...] Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy a véleménynyilvánítás szabadságát garantáló sajátos képvisellettől idegen az, hogy kizárólag vagy meghatározóan a társadalom politikai képviselte ismétlődjék meg benne. Pártok konszenzusa, még kevésbé csupán a parlamenti pártok konszenzusa, nem alkalmas arra, hogy alkotmányos garanciát nyújtson a véleményszabadság teljességére. Ellenkezőleg: az államtól való szabadság azt kívánja meg, hogy se a parlament, se a Kormány ne juthasson a műsor tartalmát befolyásolni képes szervezetben meghatározó befolyáshoz; ahogy politikai pártok, azonos feladatra vagy ugyanazon érdek képviselétére létrejött csoportok befolyása sem lehet meghatározó.”*

Az alábbiakban, amikor az Alkotmány 61. §-ának sérelmére hivatkozunk, azon ennek az elvi követelménynek a megsértését értjük.

1. Az Alkotmány 61. §-ával ellentétes az Rttv. 33. § (1), illetve (3)-(9) bekezdése. E rendelkezések a Médiatanács tagjainak jelölésére és választására vonatkozó szabályokat tartalmazzak. A Médiatanács a műsorszolgáltatási jogosultság elosztásán és a műsortartalmi követelmények ellenőrzésén keresztül a teljes médiakínálatra és az egyes műsorszolgáltatók műsorára jelentős, tartalmi befolyást gyakorol. A Médiatanács hatáskörei teljes egészében megegyeznek az Országos Rádió és Televízió Testület (ORTT) korábbi hatásköreivel.

A hatályos törvényben semmilyen garancia nincs arra, hogy ha egy vagy több parlamenti párt kétharmados többséget szerez, akkor ne kizárólag saját jelöltjeit válassza meg. Az érintett pártok a kétharmados többséget már a jelöltállítás során is érvényesíthetik, mivel a jelölőbizottságban a bizottság tagjai az általuk képviselt párt parlamenti mandátumszámának arányában rendelkeznek szavazati joggal.

Az Abh. alapján a tartalmi befolyásolás nem kizárólag a médiafelügyeletet ellátó szerv tagjainak utasításával valósulhat meg, hanem „bármilyen eszközzel”. A közvetett egyoldalú befolyásolás ilyen eszköze az is, ha a médiafelügyeletet ellátó szerv tagjainak jelölése és megválasztása kizárólag kormánypárti támogatással rendelkező személyek kinevezését teszi lehetővé. A kifogásolt rendelkezések semmilyen garanciát nem tartalmaznak arra, hogy más pártok, még inkább más társadalmi csoportok is képviselést kapjanak a Médiatanácsban. Az egyoldalú tartalombefolyásolás ilyen módon megteremtett lehetőségét egyéb formális garanciákkal nem lehet orvosolni. Megjegyezzük, hogy az ORTT tagjainak választására vonatkozó korábbi szabályozás legalább azt garantálta, hogy a médiafelügyeleti szerv a parlamenti pártok által megjelenített társadalmi sokszínűséget tükrözze. Ez a megoldás, noha elégtelen volt, annak lehetőségét kizárta, hogy a parlamenti pártok közül egy vagy néhány egyoldalúan alakíthassa ki a médiafelügyeleti szerv személyi összetételét.

Ugyancsak az Alkotmány 61. §-ával ellentétes már a Médiatanács tagjainak jelölési módja is, amelyet az Rttv. 33. § (3)-(5) bekezdése szabályoz. A médiahatóság tagjainak ilyen jelölési módja a jelölés egészét egyértelműen politikai alkvá züllesztí. Mivel a jelöltállításnak létezik olyan megoldása, például a jelölő szervek körének kibővítése, amivel a jelöltek távolíthatók a politikai pártoktól, és ezzel az Országgyűlés és a Kormány

médiatartalomra gyakorolt közvetett befolyása csökkenthető, ezért a javasolt szabályozás aránytalan mértékben csorbítja a vélemény- és sajtószabadságot.

A kifogásolt rendelkezések az Alkotmány 2. §-ából következő jogbiztonság követelményét is sértik. Abban az esetben, ha az Országgyűlésben nincs kétharmados többséggel rendelkező kormánytöbbség, a médiahatóság működése teljesen megbénulhat. A javaslat ugyanis nem tartalmaz rendelkezéseket arra az esetre, ha a politikai alku, illetve a jelöltállítás vagy a választás sikertelen. Ilyen helyzetben a médiarendszer működésében elengedhetetlen hatáskörök gyakorlása lehetetlenné válik, ami a műsorszolgáltatók és a közönség számára is jogbizonytalanságot okoz.

A Médiatanácsra az ORTT hatáskörei szállnak át, amelyeket a hatályos médiatörvény alapján gyakorol, miközben a javaslat egyáltalán nem foglalkozik az eljárási kérdésekkel. Továbbra sincs tehát érdemi bírósági jogorvoslati lehetőség a médiarendszer kialakítását alapvetően meghatározó döntésekkel szemben, így e döntések esetében nem érvényesülhet a bíróságok kiegyensúlyozó szerepe sem.

2. Az Alkotmány 61. §-ával ellentétes az Rttv. 34. § (1) bekezdése is. E rendelkezés a Médiatanács elnökének jelölését és megválasztását szabályozza. A Médiatanács elnökét a miniszterelnök jelöli, és az Országgyűlés kétharmados többséggel választja. Az ORTT esetében az elnök jelölése, ami a köztársasági elnök és a miniszterelnök közös jogosultsága, éppen a Testületnek a parlamenti pártoktól való távolítását szolgálta. A hatályos törvényben szereplő megoldás ehhez képest is súlyos visszalépés. A Médiatanács elnökét az Országgyűlés ugyan kétharmados többséggel erősíti meg pozíciójában, ez azonban olyan esetben, amikor egy vagy több párt együttesen kétharmados többséggel rendelkezik az Országgyűlésben, egyáltalán nem jelenti a függetlenség garanciáját. Különösen nem tekinthető garanciális megoldásnak akkor, amikor a szabály megalkotója éppen birtokolja a kétharmados többséget és az általa meghozott szabályokkal a hatóságban és a Médiatanácsban több, mint két parlamenti ciklusra rendezkedik be. Ekkor sem az ellenzéki pártok, sem más társadalmi csoportok egyetértése nem szükséges az elnök kinevezéséhez. Jelen esetben sem a kétharmados többséghez kötött megválasztás, hanem az egyoldalú befolyásolás lehetőségét kizáró, a társadalmi érdekek szélesebb körét figyelembe vevő jelölési és választási eljárás jelentene valódi alkotmányos garanciát.

A Médiatanács elnöke az ORTT elnökénél lényegesen szélesebb hatáskörrel rendelkezik. Szemben az ORTT elnökével, a Médiatanács elnöke a Médiatanács más tagjaival azonos szavazati súllyal vesz részt a döntéshozatalban. Ez gyakorlatilag azt jelenti, hogy a páratlan létszámú testületben a kormánypárti oldal többsége minden esetben biztosított, és nemcsak a tartalomszolgáltatókkal szembeni szankcióalkalmazás során, hanem a műsorszolgáltatói jogosultságok elosztásánál is súlyos kockázata van az egyoldalú döntéshozatalnak. A Médiatanács elnökének súlyát tovább növeli, hogy a Médiatanács hivatali szervezetének, annak teljes „tisztikarának” (a negyedik vezetési szintig), illetve a Műsorszolgáltatás Támogató és Vagyonkezelő Alap vezérigazgatójának kinevezésével és mindezen vezetők indokolás nélküli visszahívásának lehetőségével a hatósági és testületi döntés-előkészítés egész folyamata az elnök közvetlen felügyelete alatt áll, aminek jelentősége egy szervezet működésében az, hogy a tényleges döntés már csak a hivatali szervezet által felkínált lehetőségek közül választást jelenti. A hivatali szervezet ennyire

centralizált irányítása miatt alkotmányos szempontból még aggályosabb a miniszterelnöki kinevezés illetve az ő általi jelölés.

3. Az Alkotmány 61. §-át sérti az Rttv. 34. § (4) bekezdése. Az elnök e rendelkezés szerint egyes, a Médiatanács vezetéséhez és a hivatali szervezet irányításához kapcsolódó feladatait akkor is gyakorolhatja, ha az Országgyűlés nem erősíti meg elnöki tisztségében. Az ülések összehívásának megtagadásával, egyes kérdések napirendre tűzésével vagy ennek mellőzésével a kizárólag miniszterelnöki kinevezéssel rendelkező elnök szavazati jog nélkül is nyilvánvalóan erőteljes befolyást gyakorol a Médiatanács működésére. Ugyancsak jelentős befolyást biztosítanak számára a hivatali szervezet vezetésével kapcsolatos személyi döntések, amelyeket az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény 14. § (8) bekezdése, 14/A. § (4)-(5), 16. § (1) c)-g), 17/A. § (1), (8)-(9), valamint 18/A. § (1), (7)-(8) bekezdései alapján országgyűlési megerősítés nélkül is meghozhat.
4. Az Alkotmány 61. §-át sérti az Rttv. 33. § (1) bekezdése és az 55. § (9)-(10) bekezdése. E rendelkezések alapján a Médiatanács elnökének és tagjainak, valamint a Közzolgálati Kuratórium elnökének és tagjainak megbízatása kilenc évre szól, ami annak fényében is megmagyarázhatatlan, hogy a szabályozás ehhez képest még az újraválasztást (újbóli kinevezést) is lehetővé teszi. A média felügyeletét ellátó intézmények alkotmányos feladata, hogy a médiát érintő döntésekben reprezentálják a társadalom sokszínűségét. Ez a legfontosabb garanciája annak, hogy döntéseikkel képesek a plurális médiarendszer, illetve a demokratikus közvélemény kialakulását és működését szolgálni. A társadalom sokszínűsége azonban dinamikusan változó tényező. Az indokolatlanul hosszú kinevezési idő miatt nagy a kockázata annak, hogy a médiarendszert alakító döntésekben a társadalom olyan pillanatnyi politikai tagozódása rögzül tartósan, amely később már alkalmatlan a társadalom sokszínűségének tényleges megjelenítésére. Szemben tehát olyan közjogi intézményekkel, mint az Alkotmánybíróság vagy az Állami Számvevőszék, a kereskedelmi és a közzolgálati média felügyeletét ellátó intézmények esetében a megbízatási idő megválasztásánál a mindenkori kormánytöbbségtől való függetlenség mellett a reprezentativitás szempontjára is figyelemmel kell lenni. Ráadásul a megbízatási idő hossza semmilyen függetlenségi garanciát nem jelent akkor, ha az adott tisztséget betöltők egyébként újraválaszthatók vagy újra kinevezhetők. Az indokolatlanul hosszú megbízatási idő továbbá a gazdasági függetlenség szempontjából is aggályos. A média és a hírközlés felügyeletét ellátó szervek napi kapcsolatban vannak az általuk felügyelt ágazat szereplőivel, ami hosszú távon bizonyítottan a piaci szereplők érdekeinek érvényesülését segíti.
5. Az Alkotmány 61. §-át és 2. §-át sérti az Rttv. 54. § (2) bekezdése. E rendelkezés szerint a közzolgálati részvénytársaságok vagyonának egy része fölött a tulajdonosi jogok és kötelezettségek összességét a Műsorszolgáltatás Támogató és Vagyonkezelő Alap gyakorolja. A rendelkezés sérti a közzolgálati műsorszolgáltatók független, kormányzati befolyástól mentes működését. Egyrészt az Országgyűlést a törvény semmilyen módon nem korlátozza abban, hogy legalább a működéshez szükséges vagyont ne vonja el a műsorszolgáltatóktól. Másrészt a Műsorszolgáltatás Támogató és Vagyonkezelő Alap kezelője az a Médiatanács, amelynek működésében szintén nem biztosított a független működés. Ezek összességében ahhoz vezetnek, hogy a mindenkori kormánytöbbség a vagyon elvonásával és a vagyon kezelésén keresztül akár el is lehetetlenítheti, de mindenképpen egyoldalúan befolyásolhatja a közzolgálati műsorszolgáltatók működését.



Az Alkotmánybíróság a 47/1994. (X. 21.) AB határozatban egyértelművé tette, hogy minden olyan szabályozási megoldás alkotmányellenes, amely a kormány részére rendelkezési jogot biztosít a közszolgálati feladatok ellátáshoz szükséges anyagi eszközök felett; a kifogásolt szabályozás közvetve éppen a kormány befolyását biztosítja a közszolgálati műsorszolgáltatók vagyonának pontosan meg nem határozott része fölött. A rendelkezés a jogbiztonság követelményét is sérti, mivel nem határozza meg kellő pontossággal a közszolgálati műsorszolgáltatók vagyonával rendelkező szervezetek egymáshoz való viszonyát. A törvény 71. § b) pontja szerint a közszolgálati műsorszolgáltató vezérigazgatója „meghatározza, és jóváhagyásra bemutatja az éves gazdálkodási tervet, és gondoskodik végrehajtásáról”, a Közszolgálati Kuratórium pedig a törvény 61. § (1) bekezdés g) pontja szerint jóváhagyja az éves gazdálkodási és pénzügyi terv elveit és fő összegeit. A gazdálkodásért való felelősséget tehát a törvény a vezérigazgatóhoz és a Kuratóriumhoz telepíti, de az ehhez szükséges mozgásteret az Országgyűlés és a Médiatanács a Műsorszolgáltatás Támogató és Vagyonkezelő Alapon keresztül akár teljes egészében el is vonhatja.

6. Az Alkotmány 61. §-át sérti az Rttv. 56. § (10) bekezdése. E rendelkezés a Közszolgálati Kuratórium elnökének jelölésére és választására vonatkozó szabályokat tartalmazza. A Kuratórium elnökét bármilyen szakmai alkalmassági követelmény nélkül a Médiatanács „delegálja” kilenc évre. A Kuratórium elnökének személyéről az Országgyűlés egyáltalán nem szavaz, és a törvény semmilyen szempontot nem ad a Médiatanács általi „delegáláshoz”. Az eljárás átláthatatlan, és mivel az előzők szerint a Médiatanácsban biztosított a kormányoldali többség, ezért a Kuratórium elnökének „delegálására” vonatkozó eljárási szabályok hiánya miatt nem zárható ki az, hogy a kormányoldali többség a Kuratórium működését is egyoldalúvá teszi. Mivel ugyanis a Kuratórium többi tagját fele-fele arányban a kormánypárti és az ellenzéki pártok jelölik, ezért a Kuratórium elnökének szavazata dönt.
7. Az Alkotmány 61. §-át sérti az Rttv. 66/A. § (1)-(2) bekezdése. A törvény a közszolgálati műsorszolgáltatók vezérigazgatói jelölésének és választásának módját úgy határozza meg, hogy a vezérigazgatókat bármilyen pályáztatás vagy nyílt szakmai megmérettetés nélkül a Médiatanács elnökének (aki csak a miniszterelnök jelöltje lehet) javaslata alapján a Médiatanács jelöli – a Médiatanács két jelöltet terjeszt a Közszolgálati Kuratórium elé. Az előzők szerint a Médiatanács működésében nem biztosított a függetlenség a Kormánytól, illetve a kormánypártoktól. A vezérigazgató személyéről a Kuratórium akár egyszerű többséggel is döntést hozhat, és az előzők szerint az egyszerű többséget a Kuratórium – Médiatanács által delegált – elnökével a kormánypárti delegáltak minden esetben biztosítani képesek. A vezérigazgatók kiválasztásánál ezért nincs alkotmányos garancia arra, hogy a közszolgálati műsorszolgáltatók szakmai és pénzügyi vezetését ellátó, így a műsortartalomra közvetlen befolyással rendelkező vezérigazgató a mindenkori kormánypártoktól független személy lesz, sőt, ennek ellenkezője valószínűsíthető. Ez a szabályozási megoldás inkább megteremti, semmint kizárja a Kormány, illetve a parlamenti többség befolyását a műsortartalomra.
8. Az Alkotmány 61. §-át sérti az Rttv. 62. § (2) bekezdése. A kifogásolt rendelkezés szerint a Közszolgálati Kódexet első alkalommal a Médiatanács fogadja el. A Közszolgálati Kódex a törvény szerint a közszolgálati intézmények pontos feladatait írja elő, tehát nyilvánvaló és közvetlen hatása van a közszolgálati műsorszolgáltatás tartalmára. A

Közszolgálati Kódex első változata várhatóan hosszú távon is befolyásolni lesz képes a közszolgálati műsorszolgáltatás tartalmát, mivel egyrészt az újjászervezett közszolgálati intézmények ehhez igazítják szervezeti, finanszírozási és működési megoldásaikat, másrészt nagy valószínűséggel kialakítja azokat a kereteket, amelyek a gyakorlatban a Közszolgálati Testületet a jövőben is kötik. A társadalmi ellenőrzést ellátni hivatott Közszolgálati Testület a jövőben alapvetően az első Kódexhez képest tudja megfogalmazni saját elképzeléseit. Mivel a Médiatanács működésében nem biztosított a Kormánytól, illetve a kormánypártoktól való függetlenség, a Közszolgálati Kódex ilyen meghatározása mintaadó módon közvetett kormányzati befolyást biztosít a közszolgálati műsorszolgáltatás tartalmának kialakításában. Továbbá, már az első Kódexnek is meg kell felelnie a garanciális követelményeknek.

9. Az Alkotmány 61. §-át sérti az Rttv. 79. § (2) bekezdése. E rendelkezés szerint az üzemben tartási díj mértékének meghatározását a mindenkori országgyűlési többségre bízta. A médiatörvény alapján a díj mértékének meghatározása nincs olyan szakmai és eljárási garanciákhoz kötve, amelyek biztosítanák a forrásoknak a tényleges finanszírozási szükségletekhez illesztését; a közszolgálati műsorszolgáltatók számára a törvény nem biztosítja azt a lehetőséget, hogy érdemben befolyásolják a díj adott évi meghatározását. Arra sincs garancia, hogy a díj mértéke legalább az inflációt követi. Ez kiszolgáltatottá teszi a műsorszolgáltatókat a mindenkori parlamenti többségnek, és akár a közszolgálati feladatok ellátásának torzulásához vagy ellehetetlenüléséhez is vezethet.
10. Az Alkotmány 57 és 61. §-ával ellentétes az Rttv. 102.§-a. Az Alkotmánybíróság korábban kimondta, hogy „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.” [46/2007. (VI.27.) AB határozat]

Az Országgyűlés alkotmányosértő mulasztása következtében továbbra is hiányzik a médiahatósági döntések hatékony bírósági felülvizsgálata, amely sérti az Alkotmány 57. és 61. §-ait. A 46/2007. (VI. 27.) AB határozatból következik, hogy a médiahatósági hatáskör érdemi bírósági felülvizsgálat hiányában alkotmányosan nem gyakorolható, ennek következtében a pályáztatás szabályai mindaddig, amíg a műsorszolgáltatási jogosultságok odaítéléséről szóló döntések érdemi és kikényszeríthető bírói felülvizsgálata hiányzik, alkotmányellenesek. Az Alkotmánybíróság számos esetben alkalmazta azt a megoldást, hogy az alkotmányellenes szabályozás megszüntetése érdekében önmagában nem alkotmányosértő szabályokat is megsemmisített, ha nem azok önmagukban, hanem valamely alkotmányos garancia hiánya miatt más szabályokkal együtt okoztak alkotmányellenes helyzetet [Lásd például 37/1992 (VI. 10) AB határozat, vagy méginkább a 47/1994. (X. 21.) AB határozat]. Ezért indítványozzuk, hogy az Rttv. 102. §-ának hatályon kívül helyezésével az Alkotmánybíróság akadályozza meg, hogy az alkotmányosértő törvényi szabályozás alapján a bírói út megfelelő biztosításáig a Médiatanács műsorszolgáltatási szerződéseket köthessen. Ezen indokok alapján azért elegendő a 102. § megsemmisítése, mert minden egyéb médiahatósági hatáskör esetében a hatékony bírói jogorvoslat biztosított.

11. Az Alkotmány 9. § (2) bekezdését, valamint az 57. és 61. §-át sérti az Rttv. 112. § (4) a) pontja, illetve annak gondolatjelek közötti kitétele. A rendelkezés bizonyítja, hogy az alkotmányértésnek is lehetnek fokozatai. Ez a rendelkezés a hatékony, kikényszeríthető bírói felülvizsgálat lehetőségét a korábbi, ugyancsak alkotmányellenes szabályozáshoz képest tovább szűkíti. Azaz az eddigi, az Alkotmánybíróság által alkotmányellenesnek talált rendelkezésekhez képest is sérti az alkotmány 61. §-án túl az 57. §-ában biztosított jogorvoslati jogot is, amely szerint „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.”

„(4) Azonnali hatállyal kell felmondani a szerződést, ha

a) a szerződést nem lehetett volna megkötni, és a – *kizárólag a műsorszolgáltató által előidézett* – jogsértő állapot még fennáll”

(A rendelkezésen esett legutóbb történt törvényi módosítást a kurzívval szedett közbevetés tartalmazza.)

Ez a rendelkezés azt célozza, hogy a Médiatanács saját műsorszolgáltatási pályáztatási jogsértéséért jogkövetkezményeket ne viseljen, ami jogállamban nem történhet meg. Eszerint a műsorszolgáltató igen, a hatóság már nem felel önnön jogsértéséért. Ez a jogi abszurditás azáltal kerül összefüggésbe a jogorvoslati joggal, hogy eddig a bíróság, ugyan a semmisség jogkövetkezményeként szankciókat nem is szabhatott ki, de legalább megállapíthatta a hatóság frekvencia döntésének jogsértő jellegét, amelynek konzekvenciáit a médiahatóságnak ugyan le kellett vonnia, de ez nem bizonyult kikényszeríthetőnek, a Médiahatóság pedig nem hajtotta végre a bírói döntésből eredő kötelezettségeit. A módosított szabály a jogsértést megállapító bírói döntést is oktalanná teszi.

A kifogásolt rendelkezés továbbá sérti az Alkotmány 9. § (2) bekezdését is, amely szerint „A Magyar Köztársaság elismeri és támogatja a vállalkozás jogát és a gazdasági verseny szabadságát.” Ezzel kapcsolatban az Alkotmánybíróság például az 59/1991. (XI. 19.) AB határozatban elvi érveléssel mondta ki, hogy az Alkotmány 9. §-ából következik, hogy a piacgazdaság plurálisan tagolt tulajdoni szerkezetű gazdaság, amely a vállalkozás és verseny szabadságának alkotmányosan elismert és védett elve alapján működik. Ha a Médiatanácsnak jogi lehetőséget biztosíthat a törvény arra, hogy akár saját pályáztatási szabályainak megszegésével, csalárd módon juttasson műsorszolgáltatási jogosultságot, ez minden kétséget kizáróan sérti a gazdasági alkotmányosság alapértékének tekintett vállalkozás és versenyszabadság alapjogát.

Az új szabály az alkotmányellenes helyzetet kifejezetten súlyosbította azzal, hogy a bírói felülvizsgálat lehetőségét a korábbihoz képest is korlátozta azáltal, hogy a *hivatali törvénysértés* érdemi bírói felülvizsgálatát, a jogállami magyar jogtörténetben példátlan eszközt alkalmazva, kizárja. Köztudott, hogy a médiahatóság több korábbi pályázati döntéséről állapította meg a bíróság, hogy törvénysértőek, ám ezek a jogsértő döntések a bírói út nem megfelelő biztosítása miatt mégis hatályosultak, miközben nem egyszer a hazai és nemzetközi szakmai közvélemény felháborodását is kiváltották, ezeket gyakorta a

„politikai befolyás gyanúja” lengte körül. Ezek az esetek a televíziós és rádiós frekvenciadöntések során időről-időre ismétlődtek, a 2009-es analóg rádiófrekvenciák pályázata ügyében nem csupán a nemzetközi sajtó, de magyarországi nagykövetségek is aggodalmuknak adtak hangot, és az USA törvényhozása a döntést elítélő határozatot is elfogadott.

Az Országgyűlés hazánk jogrendjének belső és külső reputációját veszélyeztető módon, miután már jogerős bírói ítéletek állapították meg, hogy a 2009-es a rádiós analóg pályázatok frekvencia döntései törvénysértőek, és amelyeket korábban a köztársasági elnök, a miniszterelnök a Gazdasági Versenyhivatal elnöke is ugyanebből az okból bírált, az ORTT (e beadványt jegyző) elnöke pedig tiltakozásul lemondott, a törvényes jogkövetkezmények előtt a médiahatóságot úgy menekítené ki, hogy a hatósági jogsértés esetére kizárja a szerződés felmondásának jogkövetkezményét. Ezt oly módon éri el, hogy beiktatja a felmondást meghatározó szabályba a „- *kizárólag a műsorszolgáltató által előidézett* –” alkotmányértő kitétel.

Budapest, 2010. szeptember 7.

Dr. Szabó Máté Dániel  
igazgató

Dr. Polyák Gábor  
szakértő

Dr. Majtényi László  
elnök