

Ügyszám: **X/02499/2012**
Keltezés: **Budapest, 2012.04.17**
Előadó bíró: **Paczolay Péter Dr.**
Közlöny információ: **21/2012. (IV. 21.) AB határozat**
Közzétéve a Magyar Közlöny 2012. évi 48. számában.
AB közlöny:

Az Alkotmánybíróság a közigazgatási és igazságügyi miniszternek a Kormány nevében az Alaptörvény értelmezése tárgyában előterjesztett indítványa alapján – teljes ülésen – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény IX) cikk (2) és (3) bekezdése értelmezésére irányuló indítványt elutasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

1. Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 38. § (1) bekezdése alapján a Kormány nevében a közigazgatási és igazságügyi miniszter indítványozta, hogy az Alkotmánybíróság értelmezze az Alaptörvény IX) cikk (2) és (3) bekezdését. Az indítvány szerint az Alaptörvény IX. cikk (2) és (3) bekezdésének értelmezésével kapcsolatban a következő konkrét alkotmányjogi problémák merülnek fel:

1.1. Az Alaptörvény IX. cikk (3) bekezdése, mely szerint a sajtótermékek felügyeletét ellátó szervre vonatkozó részletes szabályokat sarkalatos törvény határozza meg, szűk értelmezés esetén csupán szervezeti jellegű norma. Azonban ez a rendelkezés úgy is értelmezhető, hogy a törvényalkotónak bizonyos közigazgatási jellegű kötelezettségeket a sajtótermékekre vonatkozóan is meg kell állapítania, amelyek betartásának felügyeletére az említett szerv hivatott, mert ellenkező esetben a szervezeti jellegű szabály tartalmi oldalról kiüresedne. A Kormány szerint az Alkotmánybíróság a 165/2011. (XII. 20.) AB határozatából (a továbbiakban: AB határozat) az is levezethető lehet, hogy bizonyos kötelezettségek rögzítése a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló 2010. évi CIV. törvényben (a továbbiakban: Smtv.) kifejezetten alkotmányos követelmény a sajtótermékek vonatkozásában.

Az indítvány szerint a konkrét alkotmányjogi kérdés tehát az, hogy az Alaptörvény szövegéből levezethető-e, hogy a médiaszolgáltatások, a sajtótermékek és a hírközlési piac felügyeletét ellátó szervre vonatkozó részletes szabályok körében bizonyos közigazgatási jogi jellegű kötelezettségeket feltétlenül ki kell mondani a sajtótermékekre kiterjedő hatállyal, és ennek szabályozása nem pusztán a törvényhozó mérlegelési szabadságába tartozik, vagy ellenkezőleg: a szűkebb értelmezés a releváns, és a jogalkotó nem köteles a sajtót a médiatartalmakra korlátozó feltételeket megállapító törvényi szabályok hatálya alá vonni. Általánosabban megfogalmazva: az Smtv. hatálya kiterjedhet-e a sajtótermékekre (vagy bizonyos vonatkozásban az Smtv. egyes kötelezettséget megállapító rendelkezései hatályának ki kell-e terjednie a sajtótermékekre, és ennek elmaradása alaptörvény-ellenes szabályozási

hiányt eredményez-e, vagy a sajtótermékeknek az Smtv. e rendelkezéseinek hatálya alóli kivételével a törvényalkotó az Alaptörvény adta mozgástéren belül marad.

1.2. Az indítvány utal arra, hogy az AB határozat 2012. május 31-i hatállyal megsemmisítette a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvénynek (a továbbiakban: Mttv.) a Média- és Hírközlési Biztosra (a továbbiakban: Biztos) vonatkozó rendelkezéseit.

Az indítvány szerint az AB határozat érvrendszere két pontra tagozódott. Egyrészt megállapította, hogy a Biztos kvázi hatósági jogkörei a médiaszolgáltatók és a sajtóterméket kiadók tekintetében jelentős, a szerkesztői szabadságot is érintő állami beavatkozást jelentenek e szolgáltatók tevékenységébe, így a sajtószabadság korlátozásához vezetnek. Másrészt az Alkotmánybíróság a szükségességi-arányossági tesztnek való megfelelést vizsgálta. Az AB határozat kiemelte, hogy a Biztos közelebbről meg nem határozott „méltányolandó érdekek sérelme” miatt tett panaszok alapján járhat el, a „médiaigazgatásra vonatkozó szabály” fogalma azonban olyan széles szabályrendszert ölel fel, amely a közönség jogait és érdekeit megfelelően védi, és e szabályrendszert a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Médiatanácsa és Hivatala is megfelelően érvényesítheti hatósági eljárásaiban; erre tekintettel a Biztos eljárása a sajtószabadság szükségtelen korlátozásának minősült. Az indítvány szerint az Alaptörvény IX. cikk (2) bekezdésének értelmezésével kapcsolatban a konkrét alkotmányjogi kérdés az, hogy az AB határozat alapján nem egyértelműen tisztázott, hogy a Biztos intézménye önmagában sérti a sajtószabadságot, vagy a Biztos – médiatartalom-szolgáltatókkal kapcsolatos – hatáskörének és jogosítványainak Mttv.-beli konkrét szabályozása nem felel meg az Alaptörvény IX. cikk (2) bekezdésében elismert és védett sajtószabadságnak. Az indítvány utal arra, hogy előbbi esetben a Biztos intézménye nem szabályozható újra a médiatartalom-szolgáltatók tekintetében, míg az utóbbi esetben a Biztos intézményének szűkebb, korlátozottabb jogosítványokat tartalmazó újraszabályozása megfelelhet az Alaptörvény IX. cikk (2) bekezdésének. Általánosabban megfogalmazva: levezethető-e az Alaptörvény IX. cikk (2) bekezdéséből, hogy a sajtó szabadságát sérti (vagy nem sérti), ha a médiaszolgáltatások, a sajtótermékek és a hírközlési piac felügyeletét ellátó szerv mellett a törvény a médiaszolgáltatásokkal és sajtótermékekkel összefüggő érdekek védelmére egy szűk jogkörű Biztost intézményesít.

2. Az indítvány mindkét kérdésnél megemlíti és részben értelmezi az AB határozatot. Az első kérdésnél megállapítja, hogy az AB határozat csak az Smtv. bizonyos kötelezettséget rögzítő rendelkezéseivel (emberi méltóság és emberi jogok tiszteletben tartása, nyilatkozatot adó személy jogai, magánélet tiszteletben tartása) és azok hatósági felügyeletével kapcsolatban állapított meg alkotmányellenességet a sajtótermékek szabályozása tekintetében; az Smtv.-ben foglalt többi kötelezettséget azonban az AB határozat is alkotmányosnak minősítette a sajtótermékeket illetően is.

A második kérdésnél az indítvány utal arra, hogy az AB határozat a Biztosra vonatkozó szabályokat pro futuro semmisítette meg, és a Kormány szerint kérdéses, hogy a Biztos intézménye újraszabályozható-e a médiatartalom-szolgáltatók tekintetében. Az Abtv. 52. § (2) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság által lefolytatott vizsgálat kizárólag a megjelölt alkotmányossági kérelemre korlátozódik.

II.

Az Alaptörvény érintett szabálya:

„IX. cikk

- (1) Mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához.
- (2) Magyarország elismeri és védi a sajtó szabadságát és sokszínűségét, biztosítja a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatás feltételeit.
- (3) A sajtószabadságra, valamint a médiaszolgáltatások, a sajtótermékek és a hírközlési piac felügyeletét ellátó szervre vonatkozó részletes szabályokat sarkalatos törvény határozza meg.”

III.

1. Az Abtv. II. fejezete 16. címe tartalmazza az Alaptörvény értelmezésének hatáskörét. A 38. § (1) bekezdés szerint „az Országgyűlés vagy annak állandó bizottsága, a köztársasági elnök, illetve a Kormány indítványára az Alkotmánybíróság az Alaptörvény rendelkezését konkrét alkotmányjogi problémával összefüggésben értelmezi, ha az értelmezés közvetlenül levezethető az Alaptörvényből.”

Az Abtv. normaszövege alapján az Alaptörvény értelmezését csak meghatározott szervezetek (személyek), és csak meghatározott tartalmú indítványban, az Abtv-ben rögzített feltételek mellett kezdeményezhetik.

Az Alkotmánybíróságnak ezért vizsgálnia kellett, hogy az indítvány

- a) az Abtv. 38. § (1) bekezdésében meghatározott szervtől vagy személytől származik-e,
- b) az Alaptörvény konkrét rendelkezésének értelmezésére vonatkozik-e,
- c) konkrét alkotmányjogi problémával összefügg-e, és végül
- d) az értelmezés közvetlenül levezethető-e az Alaptörvényből.

Alkotmányértelmezési hatáskört a 2011. december 31-ig hatályban volt, az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: régi Abtv.) is tartalmazott.

Az Abtv. 38. §-ához fűzött indokolás kifejezetten utal arra, hogy a törvényhozó a korábbi, alkotmányértelmezésre irányuló hatáskör megtartására törekedett. Az Abtv. 38. § (1) bekezdésének megszővegezése az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépése előtt, a régi Abtv. 1. § g) pontján és 51. §-án alapuló alkotmányértelmezési hatáskör tárgyában kidolgozott, korábbi ítélkezési gyakorlata során kialakított szempontokra emlékeztet. [Az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlata szerint – először: 31/1990. (XII. 18.) AB határozat, ABH 1990, 136, 137-138. – az elvont alkotmányértelmezésre irányuló hatáskörben akkor lehet eljárni, ha az indítvány megfelel a következő követelményeknek: az indítványnak a jogosult szervtől vagy személytől kell származnia; nem általánosságban, hanem valamely konkrét alkotmányjogi probléma aspektusából kell kezdeményeznie az eljárást; az Alkotmány, ugyancsak konkrétan megjelölt rendelkezésének értelmezését kell kérnie. Végül az adott alkotmányossági problémának közvetlenül – más jogszabály közbejötté nélkül – levezethetőnek kell lennie az Alkotmányból.]

2.1. Az indítványt a Kormány nevében a közigazgatási és igazságügyi miniszter nyújtotta be, vagyis az a jogosulttól származik.

2.2. Az indítvány az Alaptörvény IX) cikk (2) és (3) bekezdése értelmezésére, vagyis az Alaptörvény egyes rendelkezéseinek értelmezésére vonatkozik.

3. Az Alkotmánybíróság a feltett két kérdést illetően külön vizsgálta, hogy az azokban felvetett alkotmányjogi probléma konkrétan minősül-e, és eldönthető-e kizárólag az Alaptörvény alapján, más jogszabály közbejötté nélkül. Ezzel kapcsolatban az Alkotmánybíróság emlékeztet az alkotmányértelmezésre irányuló hatáskörére vonatkozó korábbi, de – az azonos normaszövegre figyelemmel – jelenleg is követendő gyakorlatára.

Az Alkotmánybíróság követelményként támasztja, hogy alkotmányértelmezést nem általánosságban, hanem valamely konkrét alkotmányjogi probléma szempontjából lehet kezdeményezni, vagyis e hatáskörben nincs lehetőség valamely alkotmányos rendelkezés teljesen elvont, semmiféle konkrét problémához nem kapcsolódó, s így valójában parttalan értelmezésére [47/2007. (VII. 3.) AB határozat, ABH 2007, 620.]. Az elvont alkotmányértelmezést az Alkotmánybíróság mindig is igyekezett két szélsőségtől távol tartani: egyrészt „valamely alkotmányos rendelkezés teljesen elvont, semmiféle konkrét problémához nem kapcsolódó, s így valójában parttalan értelmezésétől”; másrészt attól, hogy az elvont értelmezés konkrét ügyet döntsön el, vagy csupán jogszabályt értelmezzen. Az utóbbi feltétellel az Alkotmánybíróság más hatalmi ágak feladatától is távol kívánta tartani magát. Az értelmezés viszonylagos általánosságát az Alkotmánybíróság a „konkrét alkotmányjogi probléma” követelményével fejezte ki, s esetről esetre döntötte el, hogy mikor adható az indítványozót foglalkoztató egyedi problémán túlmutató, „megfelelő elvontságú, a jövőben is minden esetben kötelezően alkalmazandó válasz”. (36/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 211.)

Az Alkotmánybíróság alkotmányértelmezési hatáskörét mindig is megszorítóan értelmezte, mert úgy ítélte meg, hogy a jogalkotást megelőző alkotmányértelmezések azzal a veszéllyel fenyegetnek, hogy az Alkotmánybíróság magára vállalja a törvényhozó, sőt a végrehajtó hatalom felelősségét is, és ezáltal – az Alkotmányban rögzített államszervezeti elvekkel szöges ellentétben – egyfajta alkotmánybírósági kormányzás alakulna ki. [31/1990. (XII. 18.) AB határozat, ABH 1990, 137, 138.]

Ha egy kérdéssel általában kérik valamely rendelkezés fordulatának értelmezését, és az abból folyó követelmények megállapítását, akkor a konkrét alkotmányjogi probléma hiányzik. Ha pedig az indítvány annak megállapítására irányul, vajon köteles-e a törvényhozó bizonyos szabályok megalkotására, akkor nem elvont alkotmányértelmezésről, hanem e rendelkezések alkotmányosságának előzetes vizsgálatáról van szó (652/G/1994. AB határozat, ABH 1998, 574.).

3.1. Az első részében az indítvány az Alaptörvény bizonyos tárgykörökben elfogadott törvényekhez minősített többséget előíró egyik rendelkezése, a IX. cikk (3) bekezdése értelmezését kezdeményezi. Arról szól, hogy a sajtótermékek felügyeletéhez kell-e a törvényhozásnak kötelező tartalmi elemeket társítani. Habár az értelmezni kért mondatrész – a sajtótermékek felügyeletét ellátó szerv – szerepel az Alaptörvényben, az a kérdés, hogy a vélemény szabadságról szóló cikkből eredően kell-e ilyen szervet létrehozni, és ennek a hiánya alaptörvény-ellenességet idéz-e elő, nem dönthető el önmagában a IX. cikk (3) bekezdése értelmezése alapján. A kérdés a tartalma szerint általános törvényhozási kötelezettség levezetésére irányul. A Kormány kifejezetten azt kérdezi, hogy az Smtv. egyes kötelezettséget megállapító rendelkezéseinek a hatályát ki kell-e terjeszteni a sajtótermékekre, „és ennek elmaradása alaptörvény-ellenes szabályozási hiányt eredményez-e”. Az Alkotmánybíróságnak 2012. január 1-jétől nincs hatásköre mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség vizsgálatára (más kérdés, hogy ha hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását állapítja meg, a mulasztást elkövető szervet fel kell hívnia feladatának teljesítésére). A Kormány kérdésének az Smtv.-re utaló része alapján az is megállapítható, hogy az egyes kötelezettségek kiterjesztésének vagy hiányának a mikénti értékelése csak az Smtv. konkrét szabályai vizsgálata közbejöttével lenne elvégezhető. Az Alaptörvény IX. cikk (3) bekezdése értelmezéséből nem következik a sajtótermékeket tartalmi szempontból korlátozó szabály szükségessége. A sajtótermékek felügyeletét ellátó külön szerv létrehozásáról való döntés és a jogosítványainak a meghatározása a törvényhozó – nemzetközi jogi kötelezettségek figyelembe vételével gyakorolható – hatáskörébe tartozik, de a konkrét

jogszabályi megoldások alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság előzetes vagy utólagos normakontroll eljárásban és alkotmányjogi panasz alapján is vizsgálhatja.

3.2. A Biztosra vonatkozó kérdés egyértelműen az AB határozatban vizsgált törvény konkrét szabályaihoz és az AB határozat indokolásához kötődik. Az Alaptörvény nem tartalmaz közvetlen rendelkezést a Biztosról illetően. Az Alaptörvény IX. cikk (2) bekezdéséből – miként arra az indítvány is utal – nem következik, hogy hasonló elnevezésű, de az alkotmányellenessé nyilvánítottól eltérő funkciójú jogintézmény létrehozása szükséges vagy tilos lenne. Az indítvány tartalmilag az AB határozat értelmezésére irányul. Az a kérdés, hogy a Biztos intézménye újraszabályozható-e, az Alaptörvényből közvetlenül nem vezethető le, eldöntése a törvényhozóra tartozik. Ha úgy dönt, hogy a Biztos jogintézményét fenntartja, ennek Alaptörvénnyel való összhangja csak a konkrét hatáskörök ismeretében, a konkrét jogszabály – akár előzetes – vizsgálata alapján dönthető el. Minderre figyelemmel az Alkotmánybíróság az Alaptörvény IX) cikk (2) és (3) bekezdése értelmezésére irányuló indítványt elutasította. [Az Alkotmánybíróság hasonlóan járt el a 652/G/1994. AB határozattal (ABH 1998, 574.) és az 1007/G/1997. AB határozattal (ABH 1997, 761.) lezárt ügyekben.]

A határozat Magyar Közlönyben való közzététele az Abtv. 44. § (1) bekezdésén alapul.

*Dr. Paczolay Péter s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
előadó alkotmánybíró*

*Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró*

*Dr. Bihari Mihály s. k.,
alkotmánybíró*

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

*Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró*

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

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

*Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró*

*Dr. Lenkovich Barnabás s. k.,
alkotmánybíró*

*Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró*

*Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró*

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

*Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró*

*Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró*