

Ügyszám: **1650/B/1992**
Keltezés: **Budapest, 1994.10.17 12:00:00 de.**
Előadó bíró: **Sólyom László Dr.**
Közlöny információ: **47/1994. (X. 21.) AB határozat**
Közzétéve a Magyar Közlöny 1994. évi 103. számában
AB közlöny: **III. évf. 10. szám**

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálata iránt benyújtott indítvány alapján meghozta a következő

határozatot :

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Magyar Köztársaság 1994. évi költségvetéséről szóló 1993. évi CXI. törvény 1. számú mellékletében alkotmányellenes a Magyar Rádió és a Magyar Televízió költségvetési előirányzatának a VII. Miniszterelnökség fejezetén belül a 31. és 32. címben akként való elhelyezése, hogy a törvény egyszersmind előirányzat-módosítási jogot biztosít a Kormány kijelölt tagjának.

Ennek megfelelően a törvény 43.§ (2) bekezdésében foglalt felhatalmazásnak az a része, amely a Kormány kijelölt tagjának a VII. fejezet 31-32. címe tekintetében előirányzat-módosítási jogot biztosít, alkotmányellenes. Ezért az Alkotmánybíróság a felhatalmazás e részét a jelen határozat kihirdetésének napjával megsemmisíti.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

Indokolás

I.

92 országgyűlési képviselő indítványt nyújtott be a Magyar Köztársaság 1993. évi költségvetéséről szóló 1992. évi LXXX. törvény (a továbbiakban: Kv.tv.) VII. fejezet 31. és 32. címe, valamint 45.§ (2) bekezdése alkotmányellenességének utólagos vizsgálata iránt. Az indítványozók szerint az, hogy a Kv.tv.-ben a Magyar Rádió és a Magyar Televízió költségvetési előirányzata a VII. Miniszterelnökség fejezetén belül (31. és 32. cím) jelenik meg, továbbá, hogy a 45.§ (2) bekezdése értelmében a VII. Miniszterelnökség fejezetén belül a 31-32. címek fölött a tervezési, előirányzatomódosítási és -felhasználási, beszámolási és információszolgáltatási kötelezettséget és jogot a Kormány gyakorolja, -figyelemmel az Alkotmánybíróság 37/1992. (VI. 10.) AB

határozatában foglaltakra is - ellentétes az Alkotmány 61.§ (2) és (4) bekezdésével.

II.

Az alkotmánybírósági vizsgálat ideje alatt az Országgyűlés elfogadta a Magyar Köztársaság 1994. évi költségvetéséről szóló 1993. évi CXI. törvényt, amelynek 1. számú melléklete az 1993. évi költségvetéssel azonos módon a VII. Miniszterelnökség fejezet 31. és 32. címében helyezte el a Magyar Rádió, illetve a Magyar Televízió költségvetési előirányzatait. A 43.§ (2) bekezdése e címek felletti tervezési, előirányzat-módosítási, beszámolási, információszolgáltatási, ellenőrzési kötelezettséget és jogot a Kormány kijelölt tagjára ruházta. Az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a címek feletti rendelkezési jognak a Kormány testületétől egy kijelölt tag hatáskörébe utalása, illetve a rendelkezési jog tartalmának bizonyos változása az indítványozók által kifogásolt alkotmányossági problémát nem érintette. Ezért az Alkotmánybíróság az alkotmányossági felülvizsgálatot az 1993. évi CXI. törvény megfelelő rendelkezései vonatkozásában végezte el.

III.

1. Az Alkotmánybíróság először a 30/1992. (V. 26.) AB határozatban mondta ki, hogy a szabad véleménynyilvánítás joga a kommunikációs alapjogok "anyajoga"; belőle vezethető le egyebek között a sajtószabadság alapjoga is. E határozatában az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy a szubjektív alapjogok védelme mellett az államot, ahol ez értelemszerű, intézményvédelmi kötelesség is terheli. Így az Alkotmány 61.§-ából következik egyrészt a tág értelemben vett véleménynyilvánításhoz való alanyi alapjog, másrészt pedig a demokratikus közvélemény kialakulása feltételeinek és működése fenntartásának biztosítására irányuló állami kötelezettség. (ABH 1992, 167, 171)

A 37/1992. (VI. 10.) AB határozatban az Alkotmánybíróság a véleményszabadságnak a sajtószabadság vonatkozásában való sajátos érvényesülésével foglalkozott, megállapítva, hogy a sajtószabadságot elsősorban az állam tartalmi be nem avatkozása biztosítja. A határozat indokolása értelmében a véleménynyilvánítási és tájékoztatói szabadság szolgálata a sajtószabadságra vonatkozó sajátosságokon túl további feltételeket követel meg a rádióval és televízióval kapcsolatban. Itt ugyanis az alapjog gyakorlását összhangba kell hozni megvalósítása technikai feltételeinek "szűkösségével", azaz a felhasználható frekvenciák - belátható időn belül - véges voltaival.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint további sajátos megoldások szükségesek a mindmáig monopolhelyzetben lévő

országos közszolgálati rádió és televízió esetében. Ezekre nézve a törvényhozó olyan törvényeket köteles alkotni, amelyek anyagi, eljárási, valamint szervezeti rendelkezésekkel lehetővé és egyszersmind kötelezővé teszik az egyes intézményeken belül a teljes körű, kiegyensúlyozott és valóságghú tájékoztatást.

A 37/1992. (VI. 10.) AB határozat szerint a rádió és televízió szabadságának sajátos garanciái nincsenek eleve sem meghatározott szervezési megoldáshoz, sem konkrét jogi formához kötve. Az Alkotmánybíróság rámutatott arra is, hogy a szervezeti és jogi megoldások attól is függenek, hogy milyen az országban a rádió és televízió struktúrája; az országos közszolgálati rádió és televízió kivül milyen helyi közszolgálati, illetve kereskedelmi adások működnek.

Mindenesetre a rádió és televízió alkotmányos működésének feltételeként a törvénynek ki kell zárnia, hogy a közszolgálati rádióban és televízióban az állam szervei a műsorok tartalmára meghatározó befolyást gyakoroljanak. A határozat indokolása értelmében az "államtól való szabadság" követelménye vonatkozik a közvetett befolyásolásra és a befolyásolás lehetőségére is, és fennáll mind a törvényhozással, mind pedig a kormánnyal szemben. (ABH 1992, 227, 229.kk.)

Az 37/1992. (VI. 10.) AB határozat alkotmányellenesnek nyilvánította az 1047/1974. (IX. 18.) MT határozat 6. pontját, mely a Magyar Rádió és a Magyar Televízió felügyeletét - beleértve a szervezeti és működési szabályzatok jóváhagyását is - a Kormányra bízta. Az indokolás értelmében nem a kormányfelügyelet ténye idézte elő az alkotmányellenességet, hanem az, hogy a kifogásolt szabályozás semmilyen további anyagi, eljárási vagy szervezeti rendelkezést nem tartalmaz, amely kizárná annak lehetőségét, hogy e jogosítványokkal élve a Kormány a műsorra - akárcsak közvetetten is - meghatározó tartalmi befolyást gyakoroljon. A támadott kormányhatározatot tehát a vélemény- és sajtószabadságnak a kormány-befolyással szembeni garanciáinak hiánya miatt minősítette az Alkotmánybíróság az Alkotmány 61.§ (1) és (2) bekezdésébe ütközőnek.

2. Az 1993. évi költségvetésről szóló 1992. évi LXXX. törvénynek a jelen ügyben kifogásolt és az 1994. évi költségvetésről szóló 1993. évi CXI. törvény ezzel tartalmilag megegyező szabályozása, mely a Magyar Rádió és a Magyar Televízió költségvetési előirányzatát a Miniszterelnökség fejezetben helyezte el, és a Kormányt, illetve annak kijelölt tagját a fejezeten belül előirányzatmódosítási joggal ruházta fel, olyan időszakban született, amikor a két közszolgálati médium továbbra is monopolhelyzetet élvez, és az "államtól való szabadság" garanciái továbbra is hiányoznak. Az Országgyűlés ugyanis az Alkotmánybíróságnak a 37/1992.

(VI.10.) AB határozatban foglalt felhívása ellenére nem alkotta meg a közszolgálati rádió és televízió felügyeletéről szóló azt a törvényt, amellyel teljesítette volna az Alkotmány 61.§ (4) bekezdésében meghatározott jogalkotói feladatát, és ezzel megszüntette volna a mulasztásával okozott alkotmányellenes helyzetet.

Az Alkotmánybíróság a 64/1992. (XII. 11.) AB végzésében ismételten rámutatott arra, hogy a Magyar Rádióra és a Magyar Televízióra vonatkozó részkérdések bármely szabályozása a garanciák hiánya miatt alkotmányellenes marad mindaddig, amíg az Országgyűlés nem teljesíti kötelességét, s meg nem alkotja az alkotmányos követelményeket kielégítő törvényt. (ABH 1992, 317)

A költségvetési törvény kifogásolt rendelkezései alapján a Kormány rendelkezési jogot kapott a Magyar Rádió és a Magyar Televízió közszolgálati feladatai ellátásához szükséges anyagi eszközei felett, amely az Alkotmánybíróság által megkövetelt garanciák hiányában magában rejti annak lehetőségét, hogy a műsorkínálat tartalmára legalábbis közvetett befolyást gyakorolhasson.

Kétségtelen, hogy a legalább közvetett befolyásolás lehetősége az Országgyűlés vonatkozásában is fennáll, mégpedig a költségvetési törvény szerkezeti beosztásától függetlenül, mindaddig, amíg a közszolgálati rádió és televízió éves költségvetési támogatása ezen intézmények költségvetésén belül a befolyásolásra alkalmas arányt képvisel. Az is kétségtelen, hogy a Kormány parlamenti többségén keresztül is képes költségvetési módosítási szándékát megvalósítani. (Vö. ABH 1993, 261) Ezek a lehetőségek minden költségvetési, illetve a költségvetésből részesülő szervvel szemben fennállnak.

Mindezek ellenére nem csupán szimbolikus jelentősége van annak, hogy valamely szerv önálló fejezetként, vagy valamely fejezeten belüli címként szerepel. A költségvetési törvényben foglalt, a törvényhozási folyamat demokratikus garanciái érvényesülésével kialakított előirányzatok megváltoztatási jogát tekintve alkotmányos jelentőséget nyerhet, hogy vajon a módosításoknál is érvényesülnek-e ezek a garanciák. Az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény 39.§-a szerint a címek között átcsoportosításról a Kormány köteles utólag - 8 napon belül - az Állami Számvevőszéket tájékoztatni. Az a körülmény, hogy az átcsoportosítást az ÁSZ utólag, esetleg jelentős idő elteltével az Országgyűlés elé kerülő jelentésében minősítheti, sokkal kevesebb védelmet jelent a Magyar Rádió és a Magyar Televízió politikai befolyásolás elleni védelme vonatkozásában, mint az Országgyűlés általi módosításhoz elkerülhetetlen nyilvános vita. Tekintettel arra a sajátos helyzetre, hogy a közszolgálati rádió és televízió függetlenségének az Alkotmányban megkövetelt garanciáit az Országgyűlés mindmáig nem alkotta meg, ezen

intézmények előirányzata költségvetési fejezetként vagy címként való meghatározása - az ezzel járó eltérő módosítási lehetőség miatt - alkotmányos jelentőséget nyer. A Magyar Rádió és a Magyar Televízió előirányzatának költségvetési címként való elhelyezése a Miniszterelnökség fejezetén belül mindaddig feltétlenül alkotmányellenes, míg az említett intézmények függetlenségének garanciáit a törvényhozó meg nem alkotja. Ezen garanciák összefüggésében a költségvetési elhelyezés alkotmányosságának megítélése újabb vizsgálat tárgya lehet.

A fentiek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Magyar Köztársaság 1994. évi költségvetéséről szóló 1993. évi CXI. törvény 1. számú mellékletének VII. Miniszterelnökség fejezet 31. és 32. címének szerkezeti elhelyezése, valamint a 43.§ (2) bekezdésében a Kormány kijelölt tagjának előirányzatomódosítási jogának kimondása alkotmányellenes. Mivel a szerkezeti elhelyezés az Alkotmánybíróság által gyakorolható szankcióval, a rendelkezés megsemmisítésével nem orvosolható, illetve a megsemmisítés a Magyar Rádiót és a Magyar Televíziót költségvetési forrásaitól fosztaná meg, az Alkotmánybíróság a Kormány kijelölt tagjának az alkotmányellenes beavatkozás lehetőségét magában foglaló előirányzat-módosítási jogát megsemmisítette. Amennyiben az év hátralévő részében a VII. fejezet 31. vagy 32. címe tekintetében előirányzat-módosítás válik szükségessé, az Országgyűlésnek módjában áll a törvény 39.§ (1) bekezdésében foglalt felsorolás kiegészítésével e jogot saját hatáskörébe vonni.

Dr. Sólyom László
előadó alkotmánybíró
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Ádám Antal
alkotmánybíró

Dr. Kilényi Géza
alkotmánybíró

Dr. Lábady Tamás
alkotmánybíró

Dr. Schmidt Péter
alkotmánybíró

Dr. Szabó András
alkotmánybíró

Dr. Tersztyánszky Ödön
alkotmánybíró

Dr. Vörös Imre
alkotmánybíró

Dr. Zlinszky János
alkotmánybíró