

Ügyszám: **483/B/2006**
Keltetés: **Budapest, 2007.12.17 12:00:00 de.**
Előadó bíró: **Kukorelli István Dr.**
Közlöny információ:
AB közlöny: **XVI. évf. 12. szám**

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz és jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítványok tárgyában meghozta a következő

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság a rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény 16. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény 16. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló - az Alkotmány 61. §-ára alapított - alkotmányjogi panaszt elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság a rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény 16. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló - az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére és az Alkotmány 7. § (1) bekezdésére alapított - alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

4. Az Alkotmánybíróság a Fővárosi Ítéltábla 3.Kf.27.084/2006/6. és 4.Kf.27.218/2006/5. számú jogerős ítéleteit követően elkésve benyújtott alkotmányjogi panaszokat visszautasítja.

Indokolás

I.

1. Az Alkotmánybírósághoz több indítvány érkezett a rádiózásról és a televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény (a továbbiakban: Médiatörvény) 16. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére. Az Alkotmánybíróság ezeket a beadványokat az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065., a továbbiakban: Ügyrend) 28. § (2) bekezdésének megfelelően egyesítette és egy eljárásban bírálta el.

2. Az indítványozó három, azonos tartalmú alkotmányjogi panaszt nyújtott be az Alkotmánybírósághoz. Mindhárom a Médiatörvény 16. § (2) bekezdését támadta, amely szerint „a műsoridő – bármely módon számított – egy óráján belül a reklám nem haladhatja meg a tizenkét percet, ide nem értve a televíziós vásárlási műsorablakot”. Az indítványra okot adó konkrét ügyekben hozott bírói döntések a következők voltak: az Országos Rádió és Televízió Testület (a továbbiakban: ORTT) 961/2004. (VII. 7.) határozatát a Fővárosi Bíróság a 24.K.32.460/2005/12. számú ítéletével, majd a Fővárosi Ítéltábla a 4.Kf.27.218/2006/5. számú jogerős ítéletével jóváhagyta. Az ORTT 1288/2004. (IX. 22.) határozatát a Fővárosi Bíróság 24.K.33.871/2004/8. számú ítélete, majd a Fővárosi Ítéltábla 3.Kf.27.312/2005/6. számú jogerős ítélete hagyta jóvá. Az ORTT 1433/2004. (X. 21.) számú határozatát a Fővárosi Bíróság 24.K.34.361/2004/10. számú ítélete és a Fővárosi Ítéltábla 3.Kf.27.084/2006/6. számú jogerős ítélete hagyta helyben. A bíróságok minden esetben a Médiatörvény 16. § (2) bekezdésére alapozva utasították el az indítványozó keresetét. Az ORTT a vizsgált döntésekben kötbér megfizetésére kötelezte a műsorszolgáltatót, mert a Médiatörvény 16. § (2) bekezdésében meghatározott időtartamot túllépve sugárzott reklámot.

Az indítványozó szerint a Médiatörvény 16. § (2) bekezdése a szabad véleménynyilvánítás Alkotmány 61. § (1) bekezdésben biztosított jogának indokolatlan korlátozását jelenti, mert a jogalkotó a „bármely módon számított egy óra” megfogalmazással szükségtelenül szigorú számítási módot alkalmaz. Az élő adások és sportközvetítések pontos időtartama előre nem kalkulálható, és a csúszások a reklámblokkok kezdési időpontját érinthetik, így a műsorszolgáltató legnagyobb gondossága mellett is előfordulhat, hogy a bármely órában számított reklámidő meghaladja az előírt tizenkét percet. Az indítványozó hangsúlyozza, hogy ilyen esetben nem arról van szó, hogy a műsorszolgáltató több reklámidőt értékesít, azt a kifogásolt törvényi rendelkezés nem is teszi lehetővé.

Az indítványozó úgy véli, a Médiatörvény 16. § (2) bekezdése nem felel meg a Tanács 97/36/EK irányelvvel módosított 89/552/EGK irányelv 18. cikkének 2. pontjának, ezért ellentétes az Alkotmány 7. § (1) bekezdésével.

Végül az indítvány az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság lényegi elemét alkotó jogbiztonság elvét sértőnek tartja, hogy a kifogásolt szabály indokolatlan terhet ró a műsorszolgáltatókra, mert a bármely módon számított órák szerinti reklámidő-túllépés elkerülésére nincs lehetősége egy olyan műsorszolgáltatónak, amely élni kíván a reklámidő értékesítésére vonatkozó jogszabályi lehetőségekkel.

A kifogásolt jogszabályi rendelkezés megsemmisítése mellett az indítványozó annak megállapítását kérte, hogy az alkotmányellenes jogszabály a konkrét ügyekben nem alkalmazható.

3. Az indítványozó utólagos normakontroll indítványt is benyújtott az Alkotmánybírósághoz. Ebben az alkotmányjogi panaszokban kifejtett indokok alapján, az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére, a 7. § (1) bekezdésére és a 61. § (1) bekezdésére hivatkozva kérte a Médiatörvény 16. § (2) bekezdés

megsemmisítését.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

„7. § (1) A Magyar Köztársaság jogrendszere elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, biztosítja továbbá a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját.”

„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. A Médiatörvénynek az indítványok által támadott rendelkezése:

16. § „(2) A műsoridő - bármely módon számított - egy óráján belül a reklám nem haladhatja meg a tizenkét percet, ide nem értve a televíziós vásárlási műsorablakot.”

III.

Az indítványok nem megalapozottak.

1. Az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta meg, hogy az alkotmányjogi panaszok megfelelnek-e az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 48. § (1) és (2) bekezdéseiben foglalt feltételeknek:

„(1) Az Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz az, akinek a jogséremlme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

(2) Az alkotmányjogi panaszt a jogerős határozat kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani.”

Az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata szerint az Abtv. 48. § (1) és (2) bekezdésében foglalt törvényi feltételeket együttesen kell értelmezni, és figyelembe venni [23/1991. (V. 18.) AB végzés, ABH 1991, 361-362.; 41/1998. (X. 2.) AB határozat, ABH 1998, 306, 309.].

2. Az indítványozó az ORTT határozatokkal szembeni jogorvoslati lehetőségeit kimerítette. Az indítványozó a Fővárosi Ítéltábla 3.Kf.27.312/2005/6. számú jogerős döntését 2006. június 26-án vette kézhez, az alkotmányjogi panasz 2006. augusztus 22-én érkezett be az Alkotmánybíróságra. A Fővárosi Ítéltábla 3.Kf.27.084/2006/6. számú jogerős ítéletét 2006. augusztus 2-án vette át, az alkotmányjogi panasz 2006. október 3-án érkezett az Alkotmánybíróságra. A Fővárosi Ítéltábla 4.Kf.27.218/2006/5. számú jogerős döntését 2006. december 6-án vette kézhez, az alkotmányjogi panasz 2007. február 7-én

érkezett az Alkotmánybíróságra. Az alkotmányjogi panaszok közül kettő, a Fővárosi Ítéltábla 3.Kf.27.084/2006/6. és 4.Kf.27.218/2006/5. számú jogerős ítéleteit követően benyújtott panasz elkésett, ezért azokat az Alkotmánybíróság az Ügyrend 29. § e) pontja alapján visszautasította.

A 3.Kf.27.312/2005/6. számú jogerős határozatát követően beküldött alkotmányjogi panasz az Abtv. 48. § (2) bekezdésének megfelelően, a jogerős határozat kézbesítésétől számított hatvan napon belül érkezett az Alkotmánybíróságra. Ezért azt érdemben vizsgálta az Alkotmánybíróság.

3. Az Abtv. 48. § (1) bekezdése szerint az Alkotmányban biztosított jogok megsértése miatt nyújtható be alkotmányjogi panasz. Ahogyan azt az Alkotmánybíróság az 57/1991. (XI. 8.) AB határozatában hangsúlyozta, az „alkotmányjogi panasz [...] alkotmányos alapjog sérelme esetén vehető igénybe” (ABH 1991, 272, 282.). Az alkotmányjogi panasz „az Alkotmányban szabályozott alapvető jogok védelmének eszköze” [65/1992. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1992, 289, 291.].

Az indítványozó a szabad véleménynyilvánítás alkotmányos alapjoga mellett az Alkotmány 2. § (1) bekezdését és az Alkotmány 7. § (1) bekezdését is megjelölte. Az Alkotmánybíróság jelen ügyben úgy ítélte meg, nem felel meg az Abtv. 48. § (1) bekezdésében foglalt feltételeknek az alkotmányjogi panasz azon része, amely az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével összefüggésben nem alkotmányos alapjogra, hanem csak a jogbiztonság elvéből levezetett normavilágosság követelményére, továbbá a belső jog és a nemzetközi jog viszonyát szabályozó Alkotmány 7. § (1) bekezdésére hivatkozik. Ezért az Alkotmánybíróság a panasznak ezt a részét az Ügyrend 29. § e) pontja alapján visszautasította.

4. Érdemben vizsgálta az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasznak azt a részét, amely az Alkotmány 61. § (1) bekezdésben biztosított szabad véleménynyilvánításra hivatkozva kérte a Médiatörvény 16. § (2) bekezdésének megsemmisítését.

4.1. A határokat átlépő televíziózásról szóló, Strasbourgban, 1989. május 5-én kelt európai egyezményt (a továbbiakban: Egyezmény) az 1998. évi XLIX. törvény kihirdette, ezáltal a magyar jog részévé vált. Az Egyezmény 12. cikk 2. pontja alapján a reklámozás és a televíziós vásárlás együttes időtartama a műsoridő egy adott óráján belül nem haladhatja meg a 20 %-ot.

A 97/36/EK irányelvvel módosított, a tagállamok egyes, a televíziós műsorszolgáltatási tevékenységek folytatásával kapcsolatos törvényi, rendeleti, vagy közigazgatási rendelkezéseinek összehangolásáról szóló 89/552/EGK tanácsi irányelv (a továbbiakban: Irányelv) 18. cikk 2. pontja szerint „a reklámműsorok és távértékesítési műsorok aránya hatvan percen belül nem haladhatja meg a 20 %-ot”.

Az Egyezmény és az Irányelv a műsorszolgáltatás szabadságának biztosításához szükséges minimális szabályokat tartalmazza. A televíziós reklámokra vonatkozó minimum-követelményeken túl az Egyezményben részes felek, illetve az uniós tagállamok - alkotmányuk keretei között - további, akár szigorúbb

szabályokat is megállapíthatnak. [Ennek lehetőségét kifejezetten említi az Irányelv 19. cikke.]

4.2. Az Alkotmány 61. § (1) bekezdése alapján a Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a szabad véleménynyilvánításra. Az alkotmánybírószági gyakorlat szerint a véleményszabadság alkotmányos védelmet nyújt a reklámok számára is [először: 1270/B/1997. AB határozat, ABH 2000, 713, 716.].

Jelen ügy tárgya olyan reklámszabályozás, amely nem a reklám alkotóját, megrendelőjét, felhasználóját akadályozza a közlésben, hanem azt az időtartamot határozza meg, amelyen belül a kereskedelmi műsorszolgáltatók reklámot sugározhatnak. Ez azt jelenti, hogy a rendelkezés alkotmányossága a sajtó számára különös védelmet nyújtó Alkotmány 61. § (2) bekezdés alapján ítélt meg. Az Alkotmány e rendelkezése tiltja a cenzúrát, és biztosítja a sajtótermék létrehozásának, továbbá a szerkesztésnek a szabadságát [legutóbb 1/2007. (I. 18.) AB határozat, ABK 2007. január, 3, 5.]. Ennek megfelelően rendelkezik a Médiatörvény 3. § (1) bekezdésének első mondata: „A Magyar Köztársaságban a műsorszolgáltatás - e törvény keretei között - szabadon gyakorolható, az információk és a vélemények műsorszolgáltatás útján szabadon továbbíthatók”.

A reklámtevékenység, amely versenyjogilag piaci magatartásnak minősül, állami szabályozás tárgya lehet. A jogalkotás indoka egyfelől az, hogy az államnak biztosítania kell a tisztességes gazdasági verseny feltételeit. Másfelől, az állam kötelessége a fogyasztók érdekeit védő jogszabályok megalkotása, és ezáltal a fogyasztók megfelelő tájékoztatáshoz és a biztonságos áruhoz, szolgáltatáshoz való jogának védelme [1270/B/1997. AB határozat, ABH 2000, 713, 723-724., 37/2000. (X. 31.) AB határozat, ABH 2000, 293, 295-296.].

A Médiatörvény 16. § (2) bekezdése behatárolja azt az időtartamot, amelyen belül a kereskedelmi műsorszolgáltatók klasszikus reklámot [Médiatörvény 2. § 14. pont] sugározhatnak. E szerint a klasszikus reklám nemcsak egy adott órában, hanem a bármely módon számított órában sem haladhatja meg a tizenkét percet. A szabályozás figyelembe veszi, hogy a fogyasztók nem az órához igazodva néznek televíziót, ezért indokolható, hogy a reklám a műsoridő egyetlen véletlenszerűen kiválasztott hatvan percén belül se haladja meg a műsoridő húsz százalékát, azaz a tizenkét percet.

A Médiatörvény 16. § (2) bekezdésének megalkotásakor a törvényhozó a televíziós reklámozásra vonatkozó európai minimum követelményeknél szigorúbb elvárást fogalmazott meg. Ez azonban nem jelenti azt, hogy alkotmányellenes módon szabályozta volna a reklám közzétételét. Jelen esetben a sajtószabadság korlátozásának arányossága az alapján ítélt meg, hogy milyen mértékben érvényesülhetnek a műsorszolgáltató működéséhez szükséges gazdasági megfontolások. Az Alkotmánybírószág úgy ítélte meg, hogy a vizsgált szabályozás ugyan megköveteli, hogy a műsorszolgáltató különös gonddal állítsa össze műsorrendjét, és figyelemmel legyen arra, hogy a bármilyen számítás szerinti egy órán belül élőműsor közvetítésekor se sugározzon tizenkét percnél hosszabb reklámblokkot. Ennek teljesítése azonban nem zárja ki, hogy a műsorszolgáltató gazdasági szempontjait érvényre juttassa, ezért a szabály nem jelenti a sajtószabadság

aránytalan korlátozását.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Médiatörvény 16. § (2) bekezdése nem ellentétes az Alkotmány 61. § (2) bekezdésében biztosított sajtószabadsággal, ezért az alkotmányjogi panaszt elutasította.

Tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság az alkalmazott jogszabály alkotmányellenességét nem állapította meg, elutasította a Médiatörvény 16. § (2) bekezdés konkrét ügyben történő alkalmazásának a kizárására irányuló kezdeményezést is.

IV.

Külön vizsgálta az Alkotmánybíróság az utólagos normakontrollra irányuló indítványt.

1. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a 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 Médiatörvény 16. § (2) bekezdése világos, érthető és megfelelően értelmezhető, amit az is alátámaszt, hogy az indítványozó a konkrét ügyekben nem vitatta e rendelkezés tartalmát és a Médiatörvény jogalkalmazók általi értelmezését.

Az indítványozó a jogbiztonság sérelmeként értékeli, hogy a támadott jogszabály indokolatlan terhet ró a műsorszolgáltatókra, mert a bármely módon számított órák szerinti reklámidő-túllépés elkerülésére nincs lehetősége egy olyan műsorszolgáltatónak, aki élni kíván a reklámidő értékesítésére vonatkozó jogszabályi lehetőségekkel.

Ezzel kapcsolatban az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy a jogszabályok célszerűségéről való döntés nem az Alkotmánybíróság feladata. A célszerűség hiánya a szabályozásban, illetve a rossz jogi szabályozás önmagában nem alkotmányossági kérdés, így az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre e kérdések érdemi vizsgálatára [26/1993. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1993, 196, 203.].

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a Médiatörvény 16. § (2) bekezdése alkotmányellenességét e tekintetben sem állapította meg.

2. Az utólagos normakontroll indítvány szerint a Médiatörvény 16. § (2) bekezdése az Irányelv 18. cikk 2. pontjában foglaltakkal ellentétes, ami az Alkotmány 7. § (1) bekezdésének sérelmét jelenti.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján „[a]z Európai Közösségek alapító és módosító szerződésai az Alkotmánybíróság hatáskörének szempontjából nem nemzetközi szerződések, (...) e szerződések, mint elsődleges jogforrások és az irányelv, mint másodlagos jogforrás közösségi jogként a belső jog részei, mivel a Magyar Köztársaság 2004. május 1-jétől az Európai Unió tagja. Az Alkotmánybíróság hatáskörének szempontjából a közösségi jog nem minősül az Alkotmány 7. § (1) bekezdésében meghatározott nemzetközi jognak” [1053/E/2005. AB határozat, ABH 2006, 1824, 1828.; 72/2006. (XII. 15.) AB határozat, ABH 2006, 819, 861.; 946/C/2005. AB végzés, ABK 2007. június, 665, 666.].

Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság - alkotmányjogi összefüggés hiányában - az Alkotmány 7. § (1) bekezdésére alapított utólagos normakontroll indítványt elutasította.

3. Az Alkotmánybíróság - alkotmányjogi panasz alapján -, jelen határozat III. 4. pontjában a Médiatörvény 16. § (2) bekezdését az Alkotmány 61. § (1) és (2) bekezdéseire tekintettel vizsgálta, és nem állapított meg alkotmányellenességet. Ezért az Alkotmánybíróság az Alkotmány 61. § (1) bekezdésének sérelmét kifogásoló utólagos normakontroll indítványt elutasította.

Dr. Bihari Mihály
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Balogh Elemér
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András
alkotmánybíró

Dr. Holló András
alkotmánybíró

Dr. Kiss László
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter
alkotmánybíró

Dr. Kukorelli István
előadó alkotmánybíró

Dr. Lenkovics Barnabás
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós
alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter
alkotmánybíró

Dr. Trócsányi László
alkotmánybíró