

Ügyszám: **690/A/1993**  
Keltetés: **Budapest, 1993.06.29 12:00:00 de.**  
Előadó bíró: **Sólyom László Dr.**  
Közlöny információ: **48/1993. (VII. 2.) AB határozat**  
**Közzétéve a Magyar Közlöny 1993. évi 87. számában**  
AB közlöny: **II. évf. 6-7. szám**

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság a köztársasági elnöknek az Országgyűlés által elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény egyes rendelkezései alkotmányellenességének vizsgálata iránti indítványa, valamint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetésére hivatalból indított eljárás alapján - Dr. Ádám Antal és Dr. Vörös Imre alkotmánybíró különvéleményével - meghozta a következő

határozatot.

I.

A frekvenciagazdálkodásról szóló, az Országgyűlés 1993. április 27-i ülésén elfogadott törvény ( a továbbiakban : törvény ) egyes rendelkezéseiről az Alkotmánybíróság a következőket állapítja meg :

1. A törvény 3. § (3) bekezdésének b ), c ) és d ) pontjai; a 7. §, a 9. § (3) bekezdése, valamint a 25. § nem alkotmányellenes.

2. A törvény 24. §-ának a rendkívüli állapottal és a szükségállapottal kapcsolatos alkalmazásával szemben alkotmányos követelmény az, hogy a miniszter a rádiótávközlési szolgálatok átmeneti korlátozására vagy szüneteltetésére vonatkozó jogával kizárólag a kihirdetett rendkívüli állapot vagy szükségállapot idején kívül, azok megelőzése, vagy következményeik elhárítása végett élhet.

II.

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Kormány a sajtóról szóló 1986. évi II. törvény 14. § (2) bekezdésének végrehajtása körében elmulasztotta jogalkotói feladatát és ezzel alkotmányellenességet idézett elő. Az Alkotmánybíróság felhívja a Kormányt, hogy 1993. július 31-ig rendeletben határozza meg azokat az ismérveket illetve szabályokat, amelyek alapján a nem kereskedelmi, helyi rádió- és televízióműsor készítésére szóló stúdióengedélyeket a stúdiók működéséhez rendelkezésre álló frekvenciák mennyiségét meghaladó számú igénylők között elosztják.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben

közzéteszi.

## INDOKOLÁS

### I.

Az Országgyűlés 1993. április 27-i ülésén törvényt fogadott el a frekveciagazdálkodásról.

1. a ) A törvény 3. § (3) bekezdésének b ) , c ) és d ) pontjai értelmében a miniszteri feladatok között kell szabályozni a frekvenciakijelölési eljárást, nyilvántartást és adatszolgáltatást, a frekvenciagazdálkodás hatósági feladatainak ellátását, a rádióállomások létesítésének és működésének engedélyezését, és ezek ellenőrzését.

b ) A törvény 7. §-a értelmében a frekvenciagazdálkodás polgári célú hatósági feladatait ellátó szervek hatás- és feladatkörét a Kormány állapítja meg.

c ) A törvény 9. § (3) bekezdése szerint műsorszórási célra frekvenciakijelölést csak a külön törvényben meghatározott előzetes stúdióalapítási engedélyben megjelölt célra szabad kiadni. Ez a külön törvény jelenleg a sajtóról szóló 1986. évi II. törvény ( a továbbiakban : St. ) , amelynek az 1990. évi XI. törvény 5. §-a által módosított 12. § (1) bekezdése írja elő, hogy helyi stúdió alapításához - jogszabály eltérő rendelkezésének hiányában - engedélyre van szükség.

Az Alkotmány 24. § (4) bekezdése szerint a köztársasági elnök, ha az elfogadott törvény valamelyik rendelkezését alkotmányellenesnek tartja, a törvényt aláírás előtt véleményezésre az Alkotmánybíróságnak megküldi. A köztársasági elnök a törvény fent ismertetett három rendelkezésével kapcsolatban aggályát fejezte ki, hogy a szabályozásnak ez a módja tartalmazza-e a vélemény- és sajtószabadság legalább elemi garanciáit, továbbá a tájékoztatási monopóliumok megakadályozásának az Alkotmány 61. § (4) bekezdése által megkívánt garanciáit.

2. A törvény 24. §-a felhatalmazza a minisztert, hogy rendkívüli állapot, szükségállapot, továbbá az állampolgárok élet- és vagyonbiztonságát veszélyeztető elemi csapás, illetőleg következményeinek elhárítása érdekében - az Országgyűlés eseti felhatalmazása alapján - átmenetileg korlátozza vagy szüneteltesse a rádiótávközlési szolgálatokat.

A köztársasági elnök aggálya e rendelkezéssel kapcsolatban : tekinthető-e ez a törvény az Alkotmány 19/B. § (1) bekezdésében, a 19/C. § (2) bekezdésében a rendkívüli, illetve szükségállapotban bevezethető intézkedésekre előírt "külön törvénynek". Ha igen, vonatkozik-e rá az Alkotmány 19/D. §-ában előírt minősített szavazati arány, különös tekintettel arra, hogy az aggályos rendelkezés elfogadása

nem a jelenlévő képviselők kétharmadával történt.

3. A törvény 25. § (1) bekezdése a törvény alapján folytatott hatósági eljárásokra az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény rendelkezéseit rendeli alkalmazni. A köztársasági elnök aggályosnak tartja, hogy ez elegendő-e az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében foglalt jogorvoslati jogosultság követelményének biztosítására.

4. Végül a köztársasági elnök a törvény fenti rendelkezéseivel kapcsolatban azt a kérdést veti fel, megengedi-e az Alkotmány, hogy a törvényhozó az Alkotmány által megkívánt új jogalkotás helyett az 1989. évi alkotmánymódosítás előtti - az Alkotmány jelenlegi előírásainak már meg nem felelő - törvényben szabályozott jogintézményt emeljen be az újonnan alkotott törvénybe.

## II.

1. a ) és b ) Az Alkotmánybíróság 37/1992. (VI.10.) AB határozatában megállapította, hogy a véleménynyilvánítási és tájékoztatói szabadság szolgálata a sajtószabadságra vonatkozó sajátosságokon túl további feltételeket követel meg a rádióval és televízióval kapcsolatban. Itt az alapjog gyakorlását összhangba kell hozni megvalósítása technikai feltételeinek "szükségével", azaz a felhasználható frekvenciák ( belátható időn belül ) véges voltaival. Ez ugyanis - a nyomtatott sajtóval ellentétben - nem teszi lehetővé a korlátlan alapítást.

Ezt a korlátozást valósítja meg az St. , amely a rádió- és televízióműsor készítését jogszabályi feljogosításhoz, illetőleg a helyi stúdió alapítását engedélyhez köti. Az Alkotmány 61. § (4) bekezdése a kereskedelmi rádió és televízió engedélyezéséről szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatát írja elő. Az Alkotmánybíróság 37/1992. (VI.10.) AB határozatában megállapította, hogy az Országgyűlés ezt a jogalkotói feladatát nem teljesítette. Az Országgyűlés az alkotmányellenes helyzetet - a 61. § (4) bekezdésében előírt többi feladatát tekintve is - mulasztásával azóta is fenntartja.

A jelenleg alkotmányossági vizsgálat tárgyát képező törvény és a hatályos St. értelmében az engedélyezési rendszer több elemből tevődik össze. A St. 9. § (1) bekezdése értelmében nem helyi rádió- és televízióműsort csak a Magyar Televízió illetve a Magyar Rádió készíthet. Jogszabály erre más szervet is feljogosíthat, ilyen jogszabály azonban jelenleg nem létezik. Ezért nem helyi előállítású műsor sugárzására nem adható ki frekvenciaengedély, hiszen annak törvényi feltétele - a nem helyi műsor készítésére és nyilvános közlésére vonatkozó jogszabályi feljogosítás - hiányzik. A - nem kereskedelmi - helyi műsorszórás célra történő frekvenciakijelölés törvényi feltételét viszont megteremti a

St. 9. § (2) és (3) bekezdése.

A frekvenciagazdálkodásról szóló törvény keretében kiadandó hatósági engedélyek - köztük a frekvenciakijelölési engedély is - lényegüket tekintve technikai jellegű feltételekhez kötöttek. Ezért - bár e szabályok is vonatkoznak a véleménynyilvánítás és a sajtó szabadságának az Alkotmány 61. §-ába foglalt alapjogára - ez a "vonatkozás" nem olyan szoros, hogy a szabályozáshoz törvényre lenne szükség. Az Alkotmánybíróság 64/1991.(XII.17.) AB határozata úgy értelmezte az Alkotmány 8. § (2) bekezdését, hogy " az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat" akkor kell törvényben megállapítani, ha a szabályozás az alapjog tartalmát vagy lényeges garanciáit állapítja meg, illetőleg közvetlenül és jelentősen korlátozza azt. Közvetett és távoli összefüggés esetén elegendő a rendeleti szint is. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a frekvenciakijelölési eljárás, nyilvántartás és adatszolgáltatás, a frekvenciagazdálkodás hatósági feladatainak ellátása, a rádióállomások létesítésének és működésének engedélyezése és ezek ellenőrzése, illetve a frekvenciagazdálkodás polgári célú hatósági feladatait ellátó szervek hatás- és feladatkörének a Kormány által történő megállapítása nem függ össze olyan intenzíven a véleménynyilvánításhoz vagy a sajtó szabadságához való joggal, hogy törvényi szabályozásuk alkotmányos követelmény lenne. Ezért a törvény 3. § (3) bekezdésének b ) , c ) és d ) pontjai, valamint 7. §-a, amelyek a minisztert, illetve a Kormányt feljogosítják a hatósági eljárás szabályozására, nem alkotmányellenesek.

c ) A törvény 9. § (3) bekezdése a St-ben szabályozott stúdióalapítási engedélyhez köti a műsorszórási célú frekvenciakijelölést. A frekvenciák csak korlátozott számban állnak rendelkezésre. A törvény azonban a korlátozott számban kiadható műsorszórási frekvenciák elosztására nézve nem tartalmaz szabályokat, hanem az elosztást gyakorlatilag a frekvenciakijelölést megelőző eljárásra, a stúdióengedélyek kiadására utalja. Az St. 14. § (2) bekezdése értelmében ugyanis a stúdióalapítást engedélyezőnek az engedélyt meg kell tagadnia, ha a stúdió működéséhez szükséges tárgyi feltételek - s a szabad frekvencia ezek közé tartozik - nincsenek biztosítva. A stúdiót engedélyező hatóságnak tehát feladata ellátásához szükséges vizsgálnia, van-e szabad frekvencia; s a frekvenciák számát meghaladó igénylő között is csak annyi stúdióengedélyt adhat ki, amennyi frekvencia a stúdiók működéséhez rendelkezésre áll. A stúdióengedély kiadása ennyiben frekvenciaelosztás is, s a stúdióengedély jogosultjától a frekvenciakijelölés nem tagadható meg azon az alapon, hogy frekvencia nem áll rendelkezésre. Az engedélyezett stúdiónak joga van a műsor nyilvános közlésére ( St. 9. § (3) bekezdés ) . A törvény tehát - eltérően a korábban hatályos jogtól - a frekvenciagazdálkodást folytató hatóságokról a stúdióengedélyt kiadó hatóságra telepíti az érdemi döntést arról, hogy a korlátozottan rendelkezésre

álló frekvenciák igénybevételére a lehetőségeket meghaladó számú jelentkező közül ki kap engedélyt. Ennek az elosztásnak alkotmányossága az St. 14. § és végrehajtási szabályai alkotmányossági kérdésévé vált, amelyet az Alkotmánybíróság - a hatásköre által megengedett lehetőségeken belül - ebben az eljárásban külön vizsgál. A törvény 9. § (3) bekezdése - amely alapján csupán a konkrét frekvenciák kijelölése történik a műszaki lehetőségeknek megfelelő számú stúdióengedélyes között - nem alkotmányellenes.

2. A törvény 24. §-ával kapcsolatban az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Alkotmány 19/B. § (1) bekezdésének, a 19/C. § (2) bekezdésének, valamint 19/D. §-ának a rendelkezései a rendkívüli állapot és a szükségállapot idején idején teendő intézkedésekről szólnak, míg a vizsgált törvény aggályosnak ítélt szabálya a rendkívüli állapot, a szükségállapot, továbbá az állampolgárok élet- és vagyonbiztonságát veszélyeztető elemi csapás és következményei elhárítása érdekében teendőkről. Ennélfogva e rendelkezéseknek az Alkotmány felhívott szakaszaival való kollíziója kizárt.

A törvénytörvény megfogalmazásából eredő értelmezési problémák megelőzése érdekében az Alkotmánybíróság kötelezően meghatározta az alkotmányos értelmezések tartományát. Eszerint a 24. § felhatalmazásaival a rendkívüli és a szükségállapot vonatkozásában a miniszter csakis a rendkívüli állapot vagy a szükségállapot időtartamán kívül - megelőzésük vagy következményeik elhárítása érdekében - élhet. Az Alkotmánynak megfelelően kihirdetett rendkívüli állapot vagy szükségállapot fennállása alatt az Alkotmány erre vonatkozó rendelkezései érvényesülnek, amelyek kizárják a törvényben meghatározott miniszteri jogosultság gyakorlását. Más a helyzet az olyan elemi csapásnál, amely az állampolgárok élet- és vagyonbiztonságát veszélyezteteti ugyan, de szükségállapot kihirdetését nem igényli. Ilyen esetben a miniszter - az Alkotmányból eredő korlátozás hiányában - a veszélyhelyzet tartama alatt is gyakorolhatja a törvény 24. §-ában meghatározott jogát. Ennek nem akadálya az Alkotmány 35. § (3) bekezdése, mivel az adott esetben a miniszter nem tér el a hatályos törvények rendelkezéseitől, hanem éppen egy törvényből eredő jogával él.

3. A törvény 25. §-ának (1) bekezdése kapcsán az Alkotmánybíróság emlékeztet korábbi határozataira ( 5/1992.(I.30.) AB; 52/1992.(X.27.) AB ) , amelyekben kifejtette, hogy az Alkotmány 57. § (5) bekezdése értelmében a jogorvoslati jogot mindenki "a törvényekben meghatározottak szerint" gyakorolhatja; valamint hogy a jogorvoslati jog, mint alkotmányos alapjog tartalma az érdemi határozatok tekintetében a más szervhez vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége. Az aggályosnak tartott szabályozás kielégíti ezeket a követelményeket. A törvény alapján hozott

államigazgatási határozatok bíróság előtt is megtámadhatók.

4. Az Alkotmánybíróság 11/1992.(III.5.) AB határozatában kifejtette, hogy az alkotmányossági vizsgálatban nincs a jognak két rétege, és nincs kétféle mérce sem. Keletkezési idejétől függetlenül minden hatályos jogszabálynak az új Alkotmánynak kell megfelelnie. Nem aggályos tehát, ha az új törvény más hatályos törvény rendelkezéseire utal, amennyiben azok alkotmányosak.

### III.

1. Az Alkotmánybíróság a törvény 9. § (3) bekezdésének vizsgálata során [ II. 1. c ) pont ] megállapította, hogy a frekvenciaelosztás alkotmányossága az St. 14. §-a és végrehajtási szabályainak alkotmányossági kérdésévé vált. A frekvenciagazdálkodásról szóló törvény 9. § (3) bekezdése alkotmányosságával való összefüggése miatt az Alkotmánybíróság az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 21. § (7) bekezdése alapján elrendelte az St. 14. § végrehajtására vonatkozóan a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatát.

A stúdióengedély kötelező megtagadásának esetei közül ( St. 14. § ) az St. 3. §-ában felsorolt okok - bűncselekmény megvalósítása, bűncselekmény elkövetésére való felhívás, a közérkölc s sérelme, mások személyhez fűződő jogainak sérelme - a sajtószabadság gyakorlásának általános korlátai. A helyi stúdió működéséhez szükséges, jogszabályban meghatározott, tárgyi feltételek hiánya, mint az engedély megtagadási oka ( 14. § (2) bekezdés ) nem a sajtószabadság és más alkotmányosan védett érdekek ütközéséből fakadó korlát, hanem kizárólag a sajtószabadság adott módon - azaz rádió- és televízióműsor szórásával - való gyakorlására használható frekvenciák korlátozott számából következik. Ezért a frekvenciák elosztása a rendelkezésre álló frekvenciák mennyiségénél nagyobb számú igénylő között elsősorban a szűkös javak elosztásának kérdése, s csak közvetve, hatásaiban érinti a sajtószabadság alapjogát. Következésképpen az elosztásnak nem kell szükségképpen olyan szempontokon alapulnia, amelyek a sajtó- vagy véleményszabadsággal függenek össze. Alkotmányos lehet például a sorsolás útján való elosztás is.

A sajtószabadsággal való összefüggés azonban megköveteli, hogy az elosztás módját, annak feltételeit és eljárását jogszabály határozza meg. Ez a szükséges garancia arra, hogy a frekvenciákat ne olyan szempontok alapján osszák el, amelyek a sajtó- és véleménynyilvánítási szabadsággal ellentétesek. A sajtószabadsággal való közvetett összefüggés miatt ehhez elegendő a kormányrendeleti szintű szabályozás is.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a hatályos jogból hiányoznak azok jogszabályok, amelyek az St. 14. § (2) bekezdése végrehajtásaként meghatároznák, hogy a

rendelkezésre álló frekvenciáknak megfelelően - amelyek a stúdió működéséhez szükséges tárgyi feltételek - milyen ismérvek, illetőleg eljárási szabályok alapján adják meg, illetve tagadják meg a stúdióengedélyt, ha a kiosztható frekvenciáknál nagyobb számú jelentkező van. Erre vonatkozó rendelkezést sem az St. végrehajtásáról szóló 12/1986.(IV.22) MT rendelet, sem a 2/1986.(IX.1.) MTH rendelkezés hatályos szövege, sem az 1/1993.(I.22.) MKM rendelet nem tartalmaz. A Kormány nem tett eleget az St. 14. § (2) bekezdéséből fakadó jogalkotási kötelezettségének, s alkotmányellenes helyzetet idézett elő ezzel, mert az elosztás szabályozatlansága - a nem kereskedelmi, helyi stúdiók engedélyezését tekintve - az Alkotmány 61. § (1) és (2) bekezdését sérti.

Az Alkotmánybíróság ezért felhívta a Kormányt, hogy mulasztását 1993. július 31-ig pótolja.

Dr. Sólyom László  
előadó alkotmánybíró  
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Ádám Antal                      Dr. Kilényi Géza  
alkotmánybíró                      alkotmánybíró

Dr. Schmidt Péter                  Dr. Szabó András  
alkotmánybíró                      alkotmánybíró

Dr. Tersztyánszky Ödön          Dr. Vörös Imre  
alkotmánybíró                      alkotmánybíró

Dr. Zlinszky János  
alkotmánybíró

Dr. Ádám Antal alkotmánybíró különvéleménye

Nem értek egyet az Alkotmánybíróság határozata II. pontjába foglalt azzal a megállapítással, hogy "a Kormány a sajtóról szóló 1986. évi II. törvény 14. § (2) bekezdésének végrehajtása körében elmulasztotta jogalkotói feladatát és ezzel alkotmányellenességet idézett elő". Az St. 14. § (2) bekezdése ugyanis nem ír elő a Kormány számára jogalkotói feladatot, hanem akként rendelkezik, hogy "Az engedélyt meg kell tagadni, ha a helyi stúdió működéséhez szükséges, jogszabályban meghatározott tárgyi feltételek nincsenek biztosítva". Igaz, az St. 21. § (3) bekezdése kinyilvánítja, hogy "e törvény végrehajtásáról - az a ) - c ) pontban foglaltak kivételével - a Kormány gondoskodik". Ennek megfelelően a Kormány még 1986-ban kibocsátotta a 12/1986.(VI.22.) MT rendeletet, amelynek az 58/1989. (IV. 15.) MT rendelet 8. §-a által megállapított 18. §-a szerint "A helyi stúdió alapításához szükséges tárgyi feltételek nincsenek biztosítva, ha alapítását az erre hatáskörrel rendelkező szerv a külön jogszabályban előírt

szakvéleményében nem javasolta". Ezáltal a helyi stúdióalapítás engedélyezése diszkrecionális joggá vált.

Alig vitatható, hogy ez a rendelkezés a vizsgált törvény hatálybalépése után nem maradhat fenn. Kulcsfontosságú kérdéssé vált ezért, hogy milyen szintű jogszabály, milyen tartalommal határozza meg a törvény 9. § (3) bekezdésének megfogalmazása szerinti ún. "előzetes stúdióalapítási engedély" megadásának feltételeit. A törvény 9. § (3) bekezdéséből az egyértelműen kitűnik, hogy az ilyen engedélyt "az engedélyben megjelölt célra szabad kiadni". Nyilvánvaló ennek alapján, hogy az előzetes stúdióalapítási engedély megadásának feltételei között pozitív vagy negatív megfogalmazással a célokról rendelkezni kell.

A stúdióalapítás és a műsorszórási célra vonatkozó frekvenciakijelölés engedélyezésének a törvény és az St. kapcsolódó rendelkezései alapján kibontakozó főbb elemei tehát szerintem a következők.

a ) A frekvenciakijelölés feltétele, hogy az igénylő rendelkezék az előzetes stúdióalapítási engedéllyel.

b ) A stúdióalapítási engedély kiadásának feltételeit - mivel a hatályos szabályozás ilyeneket nem tartalmaz, illetve diszkrecionális döntést tesz lehetővé - normatív erővel kell meghatározni.

Arra a kérdésre, hogy ez milyen szintű jogszabállyal történjék, a határozat akként ad választ, hogy az idézett és a szerintem meg nem állapítható mulasztásos alkotmányértés következményeként "Az Alkotmánybíróság felhívja a Kormányt, hogy 1993. július 31-ig rendeletben határozza meg azokat az ismérveket, amelyek alapján a nem kereskedelmi, helyi rádió- és televízióműsor készítésére szóló stúdióengedélyeket a stúdiók működéséhez rendelkezésre álló frekvenciák számát meghaladó számú igénylő között elosztják".

Tekintettel arra, hogy a stúdióalapítási feltételek normatív meghatározásának a véleménynyilvánítási szabadság elektronikus tömegközlelési összetevőjének érvényesíthetősége szempontjából meghatározó szerepe van, a műsorszórási célú frekvenciakijelölés feltételeként előírt "előzetes stúdióalapítási engedély" kiadási feltételeinek megállapítása csak törvényben történhet. Ez az St. egyszerű törvénnyel történő módosításával, illetve kiegészítésével a törvény hatálybalépése előtt megvalósítható. Szerintem erre a megoldásra utal a törvény 9. § (3) bekezdésének "külön törvényben meghatározott előzetes stúdióalapítási engedélyben megjelölt célra" szövegrésze is. Természetes erre sem lenne szükség, ha a törvény maga határozná meg a stúdióalapítási engedély kiadásának feltételeit. Mivel a törvény szövegéből ez hiányzik, a mulasztásos alkotmányértés megállapítása és a Kormány idézett tárgyú rendeletalkotásra kötelezése helyett a törvény 9. § (3)



bekezdésének a köztársasági elnök által megkérdőjelezett alkotmányosságát az Alkotmánybíróság csak azzal a kikötéssel fogadhatná el, ha a törvény kötelezné a törvényalkotót, hogy e feladatot meghatározott határidőig, pl. a törvény hatálybalépése előtt az St. kiegészítésével és módosításával végezze el.

Budapest, 1993. június 29.

Dr. Ádám Antal  
alkotmánybíró

A különvéleménnyel egyetértek :

Dr. Vörös Imre  
alkotmánybíró