

Ügyszám: **496/B/2003**
Keltetés: **Budapest, 2009.05.18 12:00:00 de.**
Előadó bíró: **Trócsányi László Dr.**
Közlöny információ: **57/2009. (V. 20.) AB határozat**
Közzétéve a Magyar Közlöny 2009. évi 69. számában
AB közlöny: **XVIII. évf. 5. szám**

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panaszok, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség és jogszabály alkotmányellenességének utólagos megállapítására irányuló indítványok tárgyában – dr. Balogh Elemér, dr. Lenkovich Barnabás és dr. Lévay Miklós alkotmánybírók különvéleményével –meghozta a következő

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alkotmányvétsést követett el azzal, hogy az ORTT, a rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény 57. § (1) és (3) bekezdésein alapuló eljárását a törvény 136. §-ában nem minősítette közigazgatási hatósági eljárásnak, és ezért a hatósági döntéssel szemben nem teremtette meg az érintettek számára a jogorvoslat lehetőségét.

Az Alkotmánybíróság felhívja az Országgyűlést, hogy jogalkotói feladatának 2009. december 31-ig tegyen eleget.

2. Az Alkotmánybíróság a rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény 57. § (7) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság az Országos Rádió és Televízió Testület 2003. április 23-án kelt levele ellen benyújtott alkotmányjogi panaszokat visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

Indokolás

I.

Az Alkotmánybírósághoz négy társadalmi szervezet nyújtott be kérelmet a rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvénynek (a továbbiakban: Médiatv.) a médiakuratóriumi tagságra vonatkozó rendelkezéseivel (53-57. §) összefüggésben. A társadalmi szervezetek tagot szerettek volna delegálni a médiakuratóriumokba, és e célból – a Médiatv. 57. § (5) bekezdése alapján – nyilvántartásba vételüket kérték az

Országos Rádió és Televízió Testülettől (a továbbiakban: ORTT).

Az első indítványozó azt követően fordult az Alkotmánybírósághoz, hogy nyilvántartásba vételi kérelmét az ORTT elnöke 2003. április 23-án kelt levelében megtagadta, majd az e döntést támadó keresetét a Fővárosi Bíróság idézés kibocsátása nélkül elutasította. A bíróság indokolásában kifejtette, hogy az ORTT elnökének támadott döntése nem tekinthető közigazgatási határozatnak: a Médiatv. 136. §-a rendelkezik arról, hogy az ORTT mely hatáskörének gyakorlása során jár el közigazgatási szervként, ebbe a körbe azonban a médiakuratóriumok megalakításával kapcsolatos feladatok nem tartoznak bele. Az indítványozó álláspontja szerint sérti az Alkotmány 57. § (5) bekezdése által garantált jogorvoslathoz való jogot, hogy a nyilvántartásba vételi kérelemmel kapcsolatos döntés nem támadható meg semmilyen fórum előtt. Mindezek alapján – hivatkozással az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 49. §-ára – mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kérte az Alkotmánybíróságtól.

A második indítványozó alkotmányjogi panaszként megjelölt kérelemmel fordult az Alkotmánybírósághoz, amelyben szintén azt kifogásolta, hogy az ORTT elnöke 2003. április 23-án kelt körlevelében mások mellett az indítványozó által képviselt civil szervezet nyilvántartásba vételi kérelmét is elutasította. Álláspontja megegyezik az első indítványozóéval: az, hogy a törvényalkotó nem biztosít jogorvoslatot a nyilvántartásba vétel megtagadása (és így a megállapodásból, illetve sorsolásból való kizárás) esetére, az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében foglalt jogorvoslathoz való jog sérelme okán szerinte is mulasztásos alkotmányértéktést jelent. Kifogásolja ezen kívül a Médiatv. 57. § (7) bekezdésében a „vele azonos csoportba tartozó más szervezet” kifejezés használatát is. E megfogalmazás – érvel az indítványozó – nem differenciál kellőképpen a szakmai szervezetek között, önkényes, ésszerű indokot nélkülözően tesz különbséget a szervezetek között, és nem nyújt garanciát a nyilvántartásba-vételi kérelmet rosszhiszeműen benyújtókkal szemben. Mindez pedig szerinte sérti az Alkotmány 2. §-ában foglalt jogbiztonság követelményét, a hátrányos megkülönböztetésnek az Alkotmány 70/A. §-ban foglalt tilalmát, és „a civil szervezetekre is irányadó esélyegyenlőség biztosítását”.

A Médiatv. 57. § (7) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló kérelme mellett az indítványozó azt is kérte, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg, hogy az ORTT elnökének körlevele alkotmányellenes volt, és ahhoz joghatás nem fűzhető. Előadta, hogy a körlevél nyomán „közgyűlési jogaink gyakorlásából ki lettünk zárva, ezáltal az Alkotmány 61. §-ában foglalt véleménynyilvánítási alapjogunk is csorbát szenvedett”. A levél az indítványozó szerint végezetül az Alkotmány 70/I. §-ában foglalt arányos közteherviselés elvét is sérti, mivel a közszolgálati televíziók közpénzből működnek, ezért különösen fontos lenne, ha a kuratórium tagjai „az Alkotmányban meghatározott rend szerint tudnák kifejtetni

tevékenységüket”.

A harmadik és a negyedik indítványozó – saját ügyükben – a második indítványozóéval lényegében szó szerint megegyező – szintén alkotmányjogi panaszként megjelölt – kérelemmel fordult az Alkotmánybírósághoz.

Az Alkotmánybíróság a kérelmeket – tárgyi összefüggésükre tekintettel – az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3. a továbbiakban: Ügyrend) 28. § (1) bekezdése alapján egyesítette és egy eljárásban bírálta el.

II.

1. Az Alkotmány indítványokkal érintett rendelkezései:

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

„57. § (5) 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. A jogorvoslati jogot – a jogviták ésszerű időn belüli elbírálásának érdekében, azzal arányosan – a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott törvény korlátozhatja.”

„61. § (1) A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a szabad véleménynyilvánításra, továbbá arra, hogy a közérdekű adatokat megismerje, illetőleg terjessze.”

„70/A. § (1) A Magyar Köztársaság biztosítja a területén tartózkodó minden személy számára az emberi, illetve az állampolgári jogokat, bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül.

(2) Az embereknek az (1) bekezdés szerinti bármilyen hátrányos megkülönböztetését a törvény szigorúan bünteti.

(3) A Magyar Köztársaság a jogegyenlőség megvalósulását az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedésekkel is segíti.”

2. A Médiatv. érintett rendelkezései:

„56. § (1) A Magyar Rádió Közalapítvány kuratóriumába és a Magyar Televízió Közalapítvány kuratóriumába huszonegy-huszonegy tagot delegálnak az alábbi szervezetek:

a) a Magyarországon élő nemzeti és etnikai kisebbségek országos önkormányzatai, ennek hiányában országos szövetségei egy főt,

b) a Magyar Katolikus Egyház, a Magyarországi Református Egyház, a Magyarországi Evangélikus Egyház és a Magyarországi Zsidó Hitközségek Szövetsége egy főt,

c) a b) pontban nem említett egyházak egy főt,

d) az emberi jogi országos szervezetek egy főt,

e) az irodalom, a színház-, a film-, az előadó-, a zene-, a tánc-, a képző- és az iparművészet, valamint a kultúra egyéb területén működő országos szakmai szervezetek négy főt,

f) az oktatás és tudomány területén működő országos szakmai

szervezetek kettő főt,
g) a szakszervezetek országos szövetségei egy főt,
h) a munkaadók és a vállalkozók országos szakmai, érdekképviselői szervezetei egy főt,
i) az újságírók országos szakmai, érdekképviselői szervezetei egy főt,
j) a környezetvédők, természetvédők, állatvédők országos szervezetei egy főt,
k) a nők országos érdekképviselői szervezetei egy főt,
l) a gyermekek és az ifjúság országos érdekképviselői szervezetei egy főt,
m) a nyugdíjasok országos érdekképviselői szervezetei egy főt,
n) a testi állapotuk miatt súlyosan hátrányos helyzetben lévők országos érdekképviselői szervezetei egy főt,
o) a sport országos érdekképviselői szervezetei egy főt,
p) a települési önkormányzatok országos érdekképviselői szervezetei egy főt,
r) a határon túli magyar szervezetek egy főt.

(2) A Hungária Televízió Közalapítvány kuratóriumába huszonhárom tagot delegálnak az alábbi szervezetek:

a) a Magyarországon élő nemzeti és etnikai kisebbségek országos önkormányzatai, ennek hiányában országos szövetségei egy főt,
b) a Magyar Katolikus Egyház, a Magyarországi Református Egyház, a Magyarországi Evangélikus Egyház és a Magyarországi Zsidó Hitközségek Szövetsége egy főt,
c) a b) pontban nem említett egyházak egy főt,
d) az emberi jogi országos szervezetek egy főt,
e) az irodalom, a színház-, a film-, az előadó-, a zene-, a tánc-, a képző- és az iparművészet, valamint a kultúra egyéb területén működő országos szakmai szervezetek három főt,
f) az oktatás és a tudomány területén működő országos szakmai szervezetek kettő főt,
g) az újságírók országos szakmai, érdekképviselői szervezetei egy főt,
h) a környezetvédők, természetvédők, állatvédők országos szervezetei egy főt,
i) a nők országos érdekképviselői szervezetei egy főt,
j) a gyermekek és az ifjúság országos érdekképviselői szervezetei egy főt,
k) a testi állapotuk miatt súlyosan hátrányos helyzetben levők országos érdekképviselői szervezetei egy főt,
l) a sport országos érdekképviselői szervezetei egy főt,
m) a szomszédos országokban működő magyar szervezetek képviselői hét főt, a szórvány magyarságot a Magyarok Világszövetségében képviselni jogosult testület egy főt.

(3) Az (1) bekezdés r) pontjában és a (2) bekezdés m) pontjában említett szervezeteket a Határon túli Magyarok Hivatala javaslatára a Testület értesíti."

„57. § (1) Az 56. § (3) bekezdésében említettek kivételével delegálásra az a szervezet jogosult, amelyet a Testület nyilvántartásba vett.

(2) A nyilvántartásba vételre történő felhívást a Testület minden évben január 31-ig a Magyar Közlönyben közzéteszi. A nyilvántartásba vételre minden évben március 15-ig lehet jelentkezni.

(3) A Testület a jelentkezők közül azt a szervezetet veszi nyilvántartásba, amelyet a jelentkezésre való felhívás közzététele előtt legalább két évvel a rá vonatkozó szabályok szerinti bírósági (hatósági) nyilvántartásba bejegyezték. A jelentkezőnek közölnie kell, hogy az 56. §-ban meghatározottak közül melyik csoportba tartozik.

(4) A delegált kuratóriumi tagok megbízatása egy évig tart.

(5) Az 56. § szerint azonos csoportba tartozó, a Testület nyilvántartásába felvett szervezetek évente jogosultak képviselőt delegálni a kuratóriumba. Ha a delegálásról a résztvevők teljes körűen nem tudnak megállapodni, nyilvános sorsolással kell döntenie. A sorsolást – mindhárom kuratórium tekintetében azonos alkalommal – minden év április 1-jéig a Testület közjegyző közreműködésével végzi. A sorsoláson azok a szervezetek vehetnek részt, amelyeknek a képviselői a sorsoláson jelen vannak. A delegálásra vonatkozó megállapodás vagy sorsolás egy évre szól.

(6) Sorsolás alapján egy szervezet egy időben csak egy kuratóriumba delegálhat képviselőt. Ha több delegálásra lenne így jogosult, meg kell jelölnie azt a kuratóriumot, amelyben a delegálási jogával élni kíván. A másik (többi) kuratórium tekintetében a sorsolást meg kell ismételni.

(7) Ha egy szervezet már élt delegálási jogával és a vele azonos csoportba tartozó más szervezetek közül van olyan, amely még nem delegált, ezen szervezet a kuratóriumi megbízatásának lejártától számított három éven belül nem vehet részt sem a megállapodásban, sem a sorsolásban.”

„136. § (1) A 41. § (3) bekezdése, a VI. fejezet 12. és 13. címe, a 135. § alkalmazásában, valamint a 90. § (3) bekezdésében és a műsorszolgáltatási szerződésben rögzített jogkövetkezmények érvényesítése során a Testület kizárólag közigazgatási ügyben eljáró szervként járhat el, eljárására a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvényt kell alkalmazni.

(2) A Testület határozata ellen közigazgatási úton fellebbezésnek nincs helye.

(3) A Testület határozatának felülvizsgálatát a bíróságtól lehet kérni. A bíróság a Pp. XX. fejezetének szabályai szerint jár el. A bíróság a Testület határozatát megváltoztathatja. A 112. § (1) bekezdésének f) pontja alapján meghozott határozattal szembeni keresetet a Fővárosi ítéltábla a kereset benyújtására nyitva álló határidő elteltétől számított 30 napon belül bírálja el. A Fővárosi Ítéltábla határozatával szemben fellebbezésnek helye nincs.”

III.

Az indítványok részben megalapozottak.

1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt megvizsgálta, hogy a kérelmek pontosan mire irányulnak. Megállapította, hogy a Médiatv.-nek a kuratóriumi tagok delegálásával kapcsolatos rendelkezéseivel összefüggésben – az Alkotmány 57. § (5) bekezdésére hivatkozással – mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására terjesztettek elő

indítványt. Az egyik indítványozó e kérelmét az Abtv. 49. §-ára alapította, a többi indítványozó alkotmányjogi panasz keretében kérte mulasztás megállapítását.

Az alkotmányjogi panaszt előterjesztő indítványozók emellett (az Alkotmány 2. és 70/A. §-ára hivatkozással) a Médiatv. 57. § (7) bekezdésében a „vele azonos csoportba tartozó más szervezet” szövegrészt is támadták. E kérelmeket – mivel azok az alkotmányjogi panasz céljától és tartalmától függetlennek tekinthetők – az Alkotmánybíróság utólagos normakontroll iránti indítványként bírálta el.

2. A médiakuratóriumokkal kapcsolatban az Alkotmánybíróság mindenekelőtt megállapítja a következőket.

A Médiatv. 53. § (1) bekezdése szerint a közszolgálati műsorszolgáltatás biztosítására, függetlenségének védelmére az Országgyűlés – a 140-141. §-ok szerint – létrehozta a Magyar Rádió Közalapítványt, a Magyar Televízió Közalapítványt és – alapítójának kezdeményezésére – átalakítja a Hungária Televízió Közalapítványt. A közalapítványok kezelő szervei a kuratóriumok, amelyek az Országgyűlés által választott, illetőleg a törvényben meghatározott szervezetek által delegált tagokból állnak.

A Médiatv.-nek az indítványokkal érintett szabályai alapján a Magyar Rádió Közalapítvány kuratóriumába és a Magyar Televízió Közalapítvány kuratóriumába minden évben azon szervezetek jogosultak tagot delegálni (társadalmi kurátorok), amelyeket az ORTT nyilvántartásba vett. A nyilvántartásba vétel feltétele, hogy a szervezetet a jelentkezésre való felhívás közzététele előtt legalább két évvel a rá vonatkozó szabályok szerinti bírósági (hatósági) nyilvántartásba bejegyezték. A nyilvántartásba vételre történő felhívást az ORTT minden évben január 31-ig a Magyar Közlönyben közzéteszi, jelentkezni március 15-ig lehet. Ha az 56. § szerint azonos csoportba tartozó szervezetek a delegálásról teljes körűen nem tudnak megállapodni, nyilvános sorsolással kell dönten.

A médiakuratóriumok jogi természetét az Alkotmánybíróság korábbi határozatában már vizsgálta, és kifejtette, hogy a kuratóriumok speciális kettős jogállású szervek, azok egyrészt a közalapítványok kezelő szervei, másrészt a részvénytársaságok közgyűlései (237/E/2000. AB határozat, ABH 2007, 1258, 1263.). A Médiatv. 53. § (4) bekezdése kimondja, hogy a közalapítványokra e törvény eltérő rendelkezése hiányában a közalapítványokra vonatkozó általános szabályokat kell alkalmazni. Említett határozatában az Alkotmánybíróság kimondta azt is, hogy a médiakuratóriumok törvényessége tekintetében a bírósági út minden érdekelt számára nyitott, a kuratórium, mint a közalapítvány kezelő szervének megalakítása, összetételének megváltoztatása körében elkövetett esetleges törvénysértés a módosítás bírósági nyilvántartásba vételére irányuló eljárásban kerül vizsgálat alá (ABH 2007, 1258, 1266.).

Az ORTT által történő nyilvántartásba vétel vagy annak

elutasítása (tehát annak vizsgálata, hogy a jelentkezőt benyújtó civil szervezet a törvényi feltételeknek megfelel-e, vagyis a társadalmi kurátorok delegálása során egyáltalán szerepet játszhat-e) a kuratórium – a tagok delegálását, illetve megegyezés hiányában a sorsolást jelentő – megalakulását megelőző fázis. E fázis a kuratórium megalakulásának szűkebb értelemben vett folyamatába tehát nem tartozik bele, ennek megfelelően az egyes civil szervezetek kuratóriumi jelentkezésének az ORTT által történő esetleges elutasítását az alapítványok feletti felügyeletet gyakorló, rendes hatáskörű polgári bíróság nem vizsgálja.

A Médiatv. 136. § (1) bekezdésében felsorolt jogköreiben az ORTT kizárólag közigazgatási ügyben eljáró szervként járhat el, ennek során a közigazgatási eljárás általános szabályairól szóló törvényt kell alkalmaznia azzal, hogy a (2) bekezdés szerint e minőségében hozott határozatai ellen fellebbezésnek helye nincs, de a (3) bekezdés értelmében a határozat bírósági felülvizsgálatát lehet kérni. A Médiatv. 136. §-a szerinti felsorolásba a kuratóriumi jelentkezések elbírálása nem tartozik bele.

Mindezek alapján megalapozottnak tekinthető az indítványozók azon hivatkozása, mely szerint az ORTT általuk sérelmezett döntését az érintettek sem közigazgatási, sem pedig bírósági úton nem támadhatják meg. Az Alkotmánybíróságnak abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy ez alkotmányos szempontból kifogásolható-e.

3. Az Alkotmánybíróság először a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló kérelmet vizsgálta meg. Ezzel kapcsolatban a következőkre utal.

3.1. Az Abtv. 49. § (1) bekezdése kimondja: Ha az Alkotmánybíróság hivatalból, illetőleg bárki indítványára azt állapítja meg, hogy a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta és ezzel alkotmányellenességet idézett elő, a mulasztást elkövető szervet – határidő megjelölésével – felhívja feladatának teljesítésére. A jogalkotó szerv jogszabály-alkotási kötelezettségének konkrét jogszabályi felhatalmazás nélkül is köteles eleget tenni, ha azt észleli, hogy a hatás- és feladatkörébe tartozó területen jogszabályi rendezést igénylő kérdés merült fel. „Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapít meg, ha alapvető jog érvényesüléséhez szükséges garanciák hiányoznak, illetve, ha a hiányos szabályozás alapvető jog érvényesítését veszélyezteti. [22/1990. (X. 16.) AB határozat, ABH 1990, 83, 86.; 37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 227, 232.] Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányértéktét nemcsak akkor állapít meg, ha az adott tárgykörre vonatkozóan semmilyen szabály nincs [35/1992. (VI. 10.) AB határozat ABH 1992, 204.], hanem akkor is, ha az adott szabályozási koncepción belül az Alkotmányból levezethető tartalmú jogszabályi rendelkezés hiányzik [22/1995. (III. 31.) AB határozat ABH 1995, 108, 113.; 29/1997. (IV. 29.) AB határozat

ABH 1997, 122, 128.; 15/1998. (V. 8.) AB határozat ABK 1998. május, 222, 225.]. A szabályozás tartalmának hiányos voltából eredő alkotmány sértő mulasztás megállapítása esetében is a mulasztás, vagy a kifejezett jogszabályi felhatalmazáson nyugvó, vagy ennek hiányában, a feltétlen jogszabályi rendezést igénylő jogalkotói kötelezettség elmulasztásán alapul” [4/1999. AB határozat, ABH 1999, 52, 56-57.).

Az Alkotmányban alapjogként biztosított jogorvoslathoz való jog [Alkotmány 57. § (5) bekezdésének első mondata] tartalma szerint azt biztosítja, hogy mindenki jogorvoslattal élhet az olyan bírói, államigazgatási vagy más hatósági döntéssel szemben, amely jogát vagy jogos érdekét érinti. Az Alkotmánybírók több alkalommal vizsgálta, hogy az Alkotmány milyen határozatok ellen biztosítja a jogorvoslat lehetőségét. Kimondta többek között, hogy e jog nem terjed ki a nem állami, pl. a munkáltatói (1129/B/1992. AB határozat, ABH 1993, 604, 605.), vagy a tulajdonosi (1534/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 602, 603.) döntésekre, és nem terjed ki az állami, de nem hatósági, pl. a katonai előljárói [485/D/1992. AB határozat, ABH 1992, 611, 613.; 578/B/1992. AB határozat, ABH 1993, 590, 591.; 57/1993. (X. 25.) AB határozat, ABH 1993, 349, 351.] döntésekre sem. Azt, hogy valamely állami vagy nem állami szerv döntése hatóságinak minősül-e az Alkotmány 57. § (5) bekezdése alkalmazásában, csak a konkrét szabályozási környezetre tekintettel lehet eldönteni [37/2005. (X. 5.) AB határozat, ABH 2005, 413, 424.]. Az alapjog lényegi tartalma pedig a jogalkotótól azt követeli meg, hogy a hatóságok érdemi, ügydöntő határozatai tekintetében tegye lehetővé a valamely más szervhez, vagy ugyanazon szervezetben belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetőségét [5/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 27, 31.; 22/1995. (III. 31.) AB határozat, ABH 1995, 108, 109.]. Az alkotmánybírói eljárásban a jogorvoslathoz való alapvető jog szempontjából valamely döntés érdemi, ügydöntő volta a tételes jogok által ilyenek tartott döntésekhez képest viszonylagos: a vizsgált döntés tárgya és személyekre gyakorolt hatása által meghatározott [1636/D/1991. AB határozat, ABH 1992, 515, 516.; 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48, 74-75.].

Jelen ügyben mindezek alapján az alapvető kérdés a nyilvántartásba vétel megtagadása tárgyában hozott ORTT-döntés természete, jogi jellege.

3.2. Jelen ügy kapcsán utalni kell mindenekelőtt arra, hogy bár egyetlen szervezetnek sincs alanyi joga arra, hogy a médiakuratóriumokba társadalmi kurátort delegáljon, kizárólag azon szervezetek jogosultak tagot delegálni (társadalmi kurátorok), amelyeket az ORTT nyilvántartásba vett. A 9/2003. (IV. 3.) AB határozat is megállapította: „Az Alkotmánybírók már a 37/1992. (VI. 10.) AB határozatában elvi értelemben mondta ki, hogy a közszolgálati rádió és televízió szabadságának sajátos garanciái nincsenek eleve sem szervezeti megoldásokhoz, sem jogi formákhoz kötve. A törvényhozó feladata meghatározni azt a jogi megoldást, amely alkalmas a vélemények teljes körű, kiegyensúlyozott arányú és valósághű bemutatását, illetve az

elfogulatlan tájékoztatást garantálni. (ABH 1992, 227, 230-231.) Ebből következően arra nézve nem állítható fel alkotmányos követelmény, hogy a média közalapítványok esetében mely társadalmi szervezetek, érdek-képviselői szervek kapjanak a kuratóriumba tagot delegáló jogot." (ABH 2003, 89, 124.)

Az ORTT a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. törvény 1. § (3) bekezdés b) pontja alapján autonóm államigazgatási szerv. A 46/2007. (VI. 27.) AB határozat hangsúlyozta: „Az Alkotmánybíróság úgy ítéli meg, hogy a műsorszolgáltatók sajtószabadságnak megfelelő, állami beavatkozástól mentes szabad működésének fontos garanciája, hogy az ORTT mint médiahatóság független módon, kizárólag a törvénynek alárendelten működjön. (...) Az ORTT az Alkotmány 61. § (2) bekezdésében biztosított sajtószabadságból következően egy a döntéseit önállóan hozó, kizárólag az Országgyűlésnek felelős intézmény [Médiatörvény 32. § (1) bekezdés]. (...) egy sajátos állami szervtípus [1/2005. (II. 4.) AB határozat, ABH 2005, 64, 36-37.].” (ABH 2007, 592, 599.) A Médiatv. az ORTT közigazgatási hatósági eljárásáról – a már említett – külön rendelkezéseket tartalmazza. A 136. § (1) bekezdésében felsorolt hatáskörök gyakorlása során az ORTT kizárólag közigazgatási ügyben eljáró szervként járhat el. Ezekben az ügyekben eljárására a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) rendelkezéseit kell alkalmazni. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint azonban a Médiatv. 136. §-ának megfogalmazása önmagában nem zárja ki, hogy az ORTT más ügyekben is közigazgatási hatáskört gyakoroljon. Az ORTT-t megillető számos hatáskör- és döntéstípus közül a 136. § (1) bekezdésében felsoroltak – a Médiatv. szerint – csak és kizárólag közigazgatási hatósági eljárásban gyakorolhatók.. A Médiatv. nem úgy rendelkezik, hogy „kizárólag ezekben az ügyekben”, hanem fordítva: „ezekben az ügyekben kizárólag”. Meg kellett vizsgálni ezért, hogy a kuratóriumi jelentkezések elbírálása milyen típusú döntésnek tekinthető.

A Ket. 12. § (2) bekezdésének a) pontja szerint közigazgatási hatósági ügy minden olyan ügy, amelyben a közigazgatási hatóság az ügyfelet érintő jogot vagy köteleességet állapít meg, adatot, tényt vagy jogosultságot igazol, hatósági nyilvántartást vezet vagy hatósági ellenőrzést végez. A Ket 12. § (3) bekezdés a) pontja értelmében a törvény alkalmazása szempontjából közigazgatási hatóság a hatósági ügy intézésére hatáskörrel rendelkező államigazgatási szerv is. A 15. § (1) bekezdése szerint „üggyfél az a természetes vagy jogi személy, továbbá jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, akinek (amelynek) jogát, jogos érdekét vagy jogi helyzetét az ügy érinti, akit (amelyet) hatósági ellenőrzés alá vontak, illetve akire (amelyre) nézve – tulajdonát, jogait és vagyontárgyait is ideértve – a hatósági nyilvántartás adatot tartalmaz.”

Az ORTT a jelentkező szervezetek nyilvántartásba vétele során a jelentkező társadalmi szervezet számára a delegálásban való részvételre való jogot keletkeztető döntést hoz. Erre utal

egyébként a Médiatv. 57. § (1) bekezdése is: „delegálásra az a szervezet jogosult, amelyet a Testület [az ORTT] nyilvántartásba vett.” Egyértelmű a fenti szabályok alapján, hogy az a szervezet, amelyet az ORTT nem vett nyilvántartásba, nem jogosult a delegálásra. Jellegüket tekintve az ORTT által a nyilvántartásba vételről hozott döntés során az ORTT ügy intézésére hatáskörrel rendelkező államigazgatási szervnek, a jelentkező társadalmi szervezet ügyfélnek, és a delegálási jogosultság megszerzéséhez szükséges nyilvántartásba vétel egyedi (konkrét) hatósági ügynek tekinthető. Az ORTT nyilvántartásba-vételi döntésének jogot keletkeztető jellegén nem változtat az sem, hogy a Médiatv. 57. § (3) bekezdése szerint az ORTT feladata alapvetően arra terjed ki, hogy megvizsgálja, a jelentkező szervezetet a jelentkezésre való felhívás közzététele előtt legalább két évvel a rá vonatkozó szabályok szerinti bejegyezték-e bírósági (hatósági) nyilvántartásba. A Médiatv. 57. § (4) bekezdés értelmében a delegálásra jelentkező közli azt, hogy az 56. §-ban meghatározottak közül melyik csoportba tartozik. E nyilatkozat azonban nem zárja ki, hogy az ORTT megvizsgálja, az adott társadalmi szervezet valóban az általa megjelölt csoport szerinti tulajdonságokkal bír-e. (Pl. valóban emberi jogi országos szervezetről van adott esetben szó.)

A médiakuratóriumok esetében az alapító, az Országgyűlés nem tartotta fent a maga számára a kezelő szerv közvetlen kijelölésének jogát (amely a közalapítványokra vonatkozó szabályok alapján egyébként megilletné), hanem a tagság elvi feltételeit törvényben rögzítette, és egy sajátos jogállású, de államigazgatási feladatokat is ellátó központi államigazgatási szervet ruházott fel a feltételeknek megfelelő jelentkezők nyilvántartásba vételére. A Médiatv. alapján a delegálási feltételeknek megfelelő társadalmi szervezetek (tehát azok, amelyek valamely, az 56. §-ban meghatározott csoportba tartoznak, és a jelentkezésre való felhívás közzététele előtt legalább két évvel a rájuk vonatkozó szabályok szerinti bírósági (hatósági) nyilvántartásba bejegyeztek) jogosultak arra, hogy a delegálási eljárásban való részvételhez szükséges nyilvántartásba őket bejegyezzék. A kuratóriumi tagságra való jelentkezés törvényi feltételeinek való megfelelés megállapítása és a nyilvántartásba vétel közzélése magán viseli az érdemi közigazgatási hatósági döntések jellemzőit, és ilyenként az Alkotmány 57. § (5) bekezdésének alkalmazási körébe vonható.

Az Alkotmány 57. § (5) bekezdésének érvényesülése szempontjából a Ket. és a Médiatv. rendelkezéseinek egymásra tekintettel történő értelmezése azonban a Médiatv. más szabályai miatt nem vezet eredményre. Bár a Ket. 98. § (1) bekezdése szerint az ügyfél az elsőfokú határozat ellen fellebbezhet, a 100. § (1) bekezdés a) pontja szerint nincs helye fellebbezésnek, ha az ügyben törvény azt kizárja. Miközben a Médiatv. 136. § (2) bekezdése szerint az ORTT „határozata ellen közigazgatási úton fellebbezésnek nincs helye”, és a 136. § (3) bekezdése értelmében a határozatok bírósági felülvizsgálata kérhető (melynek során) a bíróság a felülvizsgálat eredményeként az

ORTT határozatát meg is változtathatja, a 136. § (1) bekezdésében található felsorolás, a döntés hatósági jellege ellenére, nem tartalmazza a vizsgált nyilvántartásba vétellel kapcsolatos hatáskört. Másként megfogalmazva: miközben a Ket. rendelkezéseinek és a Médiatv. 57. §-ának az értelmezése arra vezetne, hogy a kérdéses döntés hatósági természete miatt a Médiatv. 136. § (2) és (3) bekezdésének rendelkezései alkalmazhatóak, alkalmazásukat lerontja a 136. § (1) bekezdése. Egy államigazgatási szerv döntésével összefüggő jogorvoslat kérdése, és a döntés meghozatalának alapjául szolgáló hatáskör minősítése – éppen a jogorvoslathoz való alkotmányos joggal fennálló kapcsolat miatt – nem lehet értelmezéstől és értelmezőtől függő kérdés.

Az Alkotmány a jogorvoslathoz való jogot az alkotmányos alapjogok között rögzíti. Az Alkotmánybíróság szerint az 57. § (5) bekezdésének az a fordulata, mely szerint „a törvényben meghatározottak szerint mindenki jogorvoslattal élhet” a jogát vagy jogos érdekét sértő bírósági, közigazgatási és más hatósági döntés ellen, „utalás az eltérő szabályozási lehetőségekre az egyes eljárásokban, illetőleg arra, hogy a jogorvoslatnak többféle formája lehet. (...) [v]agyis a jogorvoslathoz való jog, mint alkotmányos alapjog immanens tartalma az érdemi határozatok tekintetében a más szervhez vagy (...) ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége. Ugyanakkor az ilyen felülvizsgálatot nem biztosító jogorvoslat nem feltétlenül alkotmányellenes a nem érdemi, nem ügydöntő határozatok esetén.” [5/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 27, 31.; 1636/D/1991. AB határozat, ABH 1992, 515, 516.] Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a jogorvoslathoz való jog csupán azt a követelményt támasztja – de azt sem abszolút követelményként – a törvényhozóval szemben, hogy az első fokon meghozott érdemi döntésekkel szemben, azt felülvizsgálható, magasabb fórumhoz lehessen fordulni, illetve hatósági döntésekkel szemben rendelkezésre álljon a bírói út [összefoglaló jelleggel: 42/2004. (XI. 9.) AB határozat, ABH 2004, 551, 572.; megerősíti: 1/2008. (I. 11.) AB határozat, ABK 2008. január 4, 12. 87/2008. (VI. 18.) AB határozat, ABK 2008. június, 867, 877.].

Mindezek alapján megállapítható, hogy az Országgyűlés a Médiatv. 136. § (1) bekezdésének a megalkotásakor elmulasztotta az ORTT hatósági jellegű nyilvántartásba vételi döntésének a döntés jellegéhez igazodó hatásköri szabályozását, és így a döntéssel szembeni jogorvoslat megfelelő garantálását. Ezért az Alkotmánybíróság a rendelkező rész 1. pontjában rögzített határidővel felhívta az Országgyűlést a jogalkotói mulasztás megszüntetésére.

4. Az Abtv. 48. §-a alapján az Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz az, akinek jogsérelme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az alkotmányjogi panaszt a jogerős határozat kézbesítésétől

számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani.

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az indítványozók beadványainak tartalma az Abtv. idézett, 48. §-ában foglalt feltételeknek nem tesz eleget. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az alkotmányjogi panasz benyújtásának feltételei közé tartozik, hogy az Alkotmányban biztosított jog sérelme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következzen be. Ezért az Abtv. alapján a szabályozás hiánya miatt, azaz mulasztásban megnyilvánuló alkotmány sértés megállapítására irányuló indítvány alkotmányjogi panaszként való előterjesztése az Abtv.-ből nem vezethető le [1044/B/1997. AB határozat, ABH 2004, 1160, 1176.; 986/B/1999. AB határozat, ABH 2005, 889, 900.; 276/D/2002. AB határozat, ABH 2006, 1369, 1373., 3/2007. (II. 13.) AB határozat, ABH 2007, 107, 110.].

Az Ügyrend 29. § e) pontja szerint az Alkotmánybíróság az indítványt visszautasítja, ha a benyújtott alkotmányjogi panasz nem felel meg az Abtv. 48. § (1) és (2) bekezdésében foglalt feltételeknek.

Mindezek miatt az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszként előterjesztett kérelmeket visszautasította.

5. Az Alkotmánybíróság végezetül a Médiatv. 57. § (7) bekezdésének a „vele azonos csoportba tartozó más szervezet” szövegrésze alkotmányellenességének megállapítására irányuló – a jogbiztonság, illetve az Alkotmány 70/A. §-ának sérelmére alapított – indítványokat vizsgálta meg.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint „[a] jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.” [lásd. először: 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.]. A 26/1992. (IV. 30.) AB határozatában az Alkotmánybíróság elvi élel mutatott rá arra, hogy „a világos, érthető és megfelelően értelmezhető normatartalom a normaszöveggel szemben alkotmányos követelmény. A jogbiztonság – amely az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság fontos eleme – megköveteli, hogy a jogszabály szövege értelmes és világos, a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzon.” (ABH 1992, 135, 142.) Több határozat rögzítette azt is, hogy a normavilágosság sérelme miatt akkor állapítható meg az alkotmányellenesség, ha a szabályozás a jogalkalmazó számára értelmezhetetlen, vagy eltérő értelmezésre ad módot, illetve teret enged a szubjektív, önkényes jogalkalmazásnak, aminek következtében a norma hatását tekintve kiszámíthatatlan, előre nem látható helyzetet teremt a címzettek számára [összegezve: 31/2007. (V. 30.) AB határozat, ABH 2007, 368, 378.]. Alkotmány sértésnek csak az minősül, ha a sérelmezett jogszabály tartalma olyan mértékben homályos, vagy

rendelkezései olyannyira ellentmondásosak, hogy a tisztázatlanság feloldására a jogszabály-értelmezés már nem elegendő, s a jogalkotási fogyatékoság az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság szerves részét alkotó jogbiztonság sérelmét idézi elő (1263/B/1993. AB határozat, ABH 1994, 672, 673-674.).

A Médiatv. 57. § (7) bekezdése rögzíti, hogy ha egy szervezet már élt delegálási jogával (ennek szabályait az 57. § tartalmazza) és a vele azonos csoportba tartozó más szervezetek közül van olyan, amely még nem delegált, ezen szervezet a kuratóriumi megbízatásának lejártától számított három éven belül nem vehet részt sem a megállapodásban, sem a sorsolásban. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint e szabály a jogalkalmazó számára felismerhető, egyféleképpen értelmezhető, világos és alkalmazható normatartalmat hordoz: a szabályozás rendszeréből, a szövegkörnyezetből egyértelmű, hogy a „vele azonos csoportba tartozó szervezet” kifejezés a törvény az 56. §-a szerinti csoportokra utal. A rendelkezés a jogbiztonság követelményét tehát nem sérti, ezért az Alkotmánybíróság indítványokat ebben a tekintetben elutasította.

Az Alkotmánybíróság megállapítja: a Médiatv. 57. § (7) bekezdése és az Alkotmány 70/A. §-a (a hátrányos megkülönböztetés tilalma) között az indítványozók által felhozott indokok alapján nincs értékelhető alkotmányjogi kapcsolat. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az alkotmányossági összefüggés hiánya az indítvány elutasítását eredményezi. [698/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 716-717.; 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197, 201.; 720/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 1005, 1007.; 380/D/1999. AB határozat, ABH 2004, 1306, 1313-1314.]

Az Alkotmánybíróság ezért az indítványokat ebben a tekintetben szintén elutasította.

Jelen határozat Magyar Közlönyben történő közzétételére a mulasztás megállapítása miatt került sor.

Dr. Paczolay Péter
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Balogh Elemér
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András
alkotmánybíró

Dr. Holló András
alkotmánybíró

Dr. Kiss László
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter
alkotmánybíró

Dr. Lenkovics Barnabás
alkotmánybíró

Dr. Lévy Miklós
alkotmánybíró

Dr. Trócsányi László
előadó alkotmánybíró

Dr. Lenkovics Barnabás alkotmánybíró különvéleménye

Nem értek egyet a rendelkező rész első pontjával: álláspontom szerint a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt is el kellett volna utasítani.

1. Véleményem elsősorban a nyilvántartásba vétel tárgyában hozott ORTT-döntés jogi jellegének a teljes ülés álláspontjától eltérő megítélésén alapszik.

Az ORTT sajátos jogállású államigazgatási szerv. Egy korábbi döntésében az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy „[a] közigazgatási szerv nem minden jogot, vagy köteletséget megállapító eljárása, aktusa keletkeztet az Áe. hatálya alá tartozó közigazgatási ügyet, hanem csak a hatósági ügyben való eljárása és döntése. A közigazgatási szerv hatósági ügyben jár el, ha intézkedése államigazgatási jogviszonyt hoz létre, s ha az ügyben hozott döntése közhatalmi jellegű és annak közhatalmi úton szerez érvényt” (719/B/2001. AB határozat, ABH 2002, 1552, 1557.). A vizsgált ügyben álláspontom szerint épp az ORTT-döntés hatósági jellege hiányzik. Az ORTT csak a Médiatv. 136. § (1) bekezdésében taxatív jelleggel felsorolt esetekben jár el közigazgatási szervként, a jelen ügyben vizsgált hatásköre azonban nem szerepel ebben a felsorolásban. A jelentkező szervezetek nyilvántartásba vétele során az ORTT a közalapítványok kuratóriumainak kijelölésére jogosult alapító – az Országgyűlés – felhatalmazása alapján, annak képviseletében jár el, és készíti elő a kuratóriumok jogszerű megalakítását. Ennek során nem közhatalmi szervként, nem hatóságként jár el, hatósági nyilvántartást nem vezet, valódi döntési, mérlegelési jogköre nincs is, csupán az Országgyűlés megbízásából jegyzi azokat a jelentkezőket, amelyek az alapító által autonóm módon meghatározott feltételeknek megfelelnek, és a médiakuratóriumokban mint a közalapítványok kezelő szerveiben tagságra pályázhatnak. A Médiatv. 57. § (3) bekezdése szerint az ORTT feladata csak arra terjed ki, hogy megvizsgálja, a jelentkező szervezetet a jelentkezésre való felhívás közzététele előtt legalább két évvel a rá vonatkozó szabályok szerint bejegyezték-e a bírósági (hatósági) nyilvántartásba. A kuratóriumi tagságra való jelentkezés alanyi jogosultságát valójában ez a jogi tény (konstitutív hatályú bírósági, hatósági nyilvántartásba vétel) keletkezteti. A többségi határozattól eltérően álláspontom az, hogy semmilyen más, érdemi feltétel vizsgálatára nincs hatásköre az ORTT-nek: nem bírálhatja például felül a jelentkező arra vonatkozó közlését, hogy az 56. §-ban meghatározottak közül melyik csoportba tartozik. Az ORTT „döntési” jogköre tehát valójában csupán adminisztráció, semmilyen mérlegelési, valódi döntési jogot nem jelent.

Tény – ezt a többségi határozat helyesen állapítja meg –, hogy jelen esetben az alapító nem tartotta fenn a maga számára a kezelő szerv közvetlen kijelölésének jogát (amely a közalapítványokra vonatkozó szabályok alapján egyébként megilletné), hanem a tagság elvi feltételeit jogszabályban – törvényben – rögzítette, és a tagok a feltételeknek megfelelő jelentkezők közül kerülnek kijelölésre (egymás közötti

megegyezésük alapján vagy ennek hiányában sorsolás útján). E megállapítás leglényegesebb – és az ügy megítélése szempontjából véleményem szerint döntő – eleme az, hogy a vizsgált esetben közalapítvány kezelő szervének a megalakításáról van szó, nem pedig valamely ügyfelet érintő, a közigazgatási hatósági eljárás szabályai szerint zajló közigazgatási, közhatalmi tevékenységről. Az ORTT eljárására a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 74/C. §-ában foglalt rendelkezések alkalmazandók. Lényegesnek tartom e körben hangsúlyozni, hogy amennyiben az Országgyűlés – alapítói jogkörében eljárva – a kuratóriumi tagok kijelölését ténylegesen saját maga végezné el, és e folyamatban az ORTT-nek vagy más szervnek feladatot nem adna, akkor fel sem merülhetne, hogy döntése ellen jogorvoslatnak volna helye.

Mindezek alapján a többségi határozattól eltérően álláspontom az, hogy az ORTT a kuratóriumi jelentkezések tárgyában az alapító Országgyűlés képviselőjében eljárva nem hoz olyan hatósági döntést, amely ellen az Alkotmány alapján jogorvoslati jogot kellene biztosítani: a kuratóriumi tagságra való jelentkezés törvényi feltételeinek való megfelelés megállapítása és ennek közlése – jellegét tekintve – a jelen szabályozási környezetben nem minősül érdemi közigazgatási, hatósági döntésnek, s ilyenként az nem is vonható az Alkotmány 57. § (5) bekezdésének alkalmazási körébe.

2. Mindezekon túlmenően jelentős szempontként értékeltem azt is, hogy az ORTT az Országgyűlés felügyelete alatt álló [Médiatv. 32. § (1) bekezdés] független, autonóm államigazgatási szerv. Azzal, hogy az Országgyűlés e szervre bízta, hogy képviselőjében eljárjon és nevében alapítói jogait gyakorolja, közvetve a médiakuratóriumok – és a közmédia – függetlenségének egy speciális biztosítékát adta. A vizsgált ORTT-döntés hatósági természetűvé minősítése (visszaközjogiasítása) értelmezésemben azt is jelenti, hogy ennek az autonómiának egy része elvész, amit aggályosnak tartok.

Budapest, 2009. május 18.

Dr. Lenkovics Barnabás
alkotmánybíró

A különvéleményhez csatlakozom:

Dr. Balogh Elemér
alkotmánybíró

Dr. Lévy Miklós
alkotmánybíró