

Ügyszám: **471/B/1995**
Keltetés: **Budapest, 1995.10.04 12:00:00 de.**
Előadó bíró: **Sólyom László Dr.**
Közlöny információ: **61/1995. (X. 6.) AB határozat**
Közzétéve a Magyar Közlöny 1995. évi 84. számában
AB közlöny: **IV. évf. 10. szám**

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság állami irányítás egyéb jogi eszköze alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára, valamint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetésére irányuló indítvány alapján meghozta a következő

határozatot :

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Magyar Távirati Irodáról szóló 1037/1986. (VI. 26.) MT határozat 5. pontja alkotmányellenes. Az alkotmányellenes rendelkezés megsemmisítése időpontjának meghatározása tekintetében az Alkotmánybíróság az eljárást a közszolgálati hírügynökség felügyeletéről, valamint vezetője kinevezéséről szóló törvény megalkotásáig, de legkésőbb 1996. június 30-ig felfüggeszti.

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Országgyűlés elmulasztotta az Alkotmány 61. § (4) bekezdésében foglalt, a közszolgálati hírügynökség felügyeletéről, valamint vezetője kinevezéséről szóló törvény megalkotására vonatkozó jogalkotói feladatát. Ezért az Alkotmánybíróság felhívja az Országgyűlést, hogy e törvényt 1996. június 30-ig alkossa meg. E határidő eredménytelen eltelte esetén az Alkotmánybíróság a felfüggesztett eljárást folytatja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

INDOKOLÁS

I.

1. Az indítványozók kérték a Magyar Távirati Irodáról szóló 1037/1986. (VI. 26.) MT határozat (a továbbiakban : MTh) 5. pontja alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését. A kifogásolt rendelkezés értelmében "a Magyar Távirati Iroda a Kormány közvetlen felügyelete alatt áll". Az indítványozók szerint ez a rendelkezés ellentétben áll az Alkotmány 61. § (2) és (4) bekezdésével, illetve a 8. § (2) bekezdésével is. Érvelésük szerint a minősített törvény hiánya, illetőleg a kormány szintű szabályozás miatt formai alkotmányellenesség áll fenn, mert mind az Alkotmány

8. § (2) bekezdése, mind pedig a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban : Jat.) 5. § d) pontja értelmében törvényben kell szabályozni a sajtóra vonatkozó rendelkezéseket.

Tartalmilag azért tartják alkotmány sértőnek a támadott rendelkezést, mert az lehetőséget ad a Kormány számára a hírszolgálati hírügynökség belső életébe való közvetlen beavatkozásra, és ezzel alapvetően sérti a sajtószabadságot.

2. Az Alkotmány 61. § (2) bekezdése szerint a Magyar Köztársaság elismeri és védi a sajtó szabadságát, a (4) bekezdés pedig előírja, hogy a közszolgálati rádió, televízió és hírügynökség felügyeletéről, valamint vezetőinek kinevezéséről, továbbá a kereskedelmi televízió engedélyezéséről, illetőleg a tájékoztatási monopóliumok megakadályozásáról szóló törvény elfogadásáról a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

II.

1. Az Alkotmánybíróság - a gyakorlatára vonatkozó elvi állásfoglalása szerint [2/1991. (X. 29.) Tü-áf.] - a Jat. hatálybalépéséig a megalkotásuk időpontjában jogforrástani szempontból nem alkotmányellenes, ám a későbbiek során alkotmányossági szempontból elégtelenné vált jogforrási szinten megalkotott jogszabályoknak kizárólag e formai alkotmány sértés címén történő megsemmisítésétől tartózkodik ugyan, ha azonban a formai alkotmány sértés tartalmi alkotmány sértéssel párosul, a jogszabályt az utólagos normakontroll eljárás keretében megsemmisíti. [58/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 289-290] .

A kifogásolt rendelkezés 1986. június 26-án lépett hatályba, tehát megalkotásakor jogforrástani szempontból nem volt alkotmányellenes. Ugyanakkor a törvényi szintű szabályozás követelményét az Alkotmány 61. § (4) bekezdése is előírja, amely előírást az 1990. évi XL. törvény iktatta az Alkotmányba 1990. június 25-i hatállyal. Így jelen esetben a formai alkotmány sértés mellé egy alkotmányos mulasztás is társult, amely közvetlenül érinti a szabad véleménynyilvánításra, a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó jogot.

2. Az Alkotmánybíróság elsőként a 30/1992. (V. 26.) AB határozatában (ABH 1992, 167.) mondta ki, hogy a szabad véleménynyilvánítás joga a kommunikációs alapjogok "anyajoga", ebből vezethető le többek között a sajtószabadság alapjoga is. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság azt is kifejtette határozataiban, hogy az Alkotmány 61. §-ában foglalt tág értelemben vett véleményszabadsághoz tartozó szubjektív alapjogok védelme mellett az államot intézményvédelmi kötelezettség is terheli. A sajtó szabadsága is egyaránt magában foglalja a szabad véleménynyilvánítás és a véleményformáláshoz szükséges információszerzés jogát.

Az Alkotmány 61. § (4) bekezdésében foglalt közszolgálati hírügynökség kapcsán - éppen a polgárok tájékozódáshoz való jogának érvényesítése érdekében - a törvényhozó köteles olyan törvényt alkotni, amely anyagi, eljárási, valamint szervezeti rendelkezésekkel biztosítja a teljes körű, kiegyensúlyozott arányú és valóságghű tájékoztatást. Az a körülmény, hogy ez az alkotmányi rendelkezés együtt említi a közszolgálati rádió, televízió és hírügynökség "kétharmados" törvényi szabályozásának követelményét, nem jelenti szükségképpen azt, hogy a hírügynökségekről kizárólag a rádióról és a televízióról szóló törvény keretében kell rendelkeznie a törvényalkotónak. Természetesen az önálló hírügynökségi törvény léte sem alkotmányos követelmény.

A szervezeti és jogi megoldások - a rádióhoz és televízióhoz hasonlóan - függnék attól, hogy milyen az adott országban a hírügynökségi struktúra : az országos közszolgálati hírügynökségen kívül milyen egyéb hírügynökségek működnek. A tájékozódáshoz való jogot a hír-, kép- és sajtóügynökségek egészét tekintve kell biztosítani. Az már a törvényhozó döntésére tartozik, hogy az országos közszolgálati hírügynökség mellett milyen terheket hárít az egyéb, helyi és kereskedelmi jellegű hírügynökségekre. Amíg az Alkotmány 61. § (4) bekezdése kifejezetten nevesíti a közszolgálati hírügynökség kategóriáját, addig alkotmányos követelmény legalább egy ilyen intézmény fenntartása.

A hírügynökségek alkotmányos működésének feltételeként a törvénynek ki kell zárnia, hogy a közszolgálati hírügynökségben akár az állam szervei, akár egyes társadalmi csoportok a hírszolgáltatási tevékenység tartalmára meghatározó befolyást gyakorolhassanak. Az Alkotmány ugyanis, miként a rádió és a televízió esetében, úgy a hírügynökségek tekintetében is megköveteli mind az államtól, mind pedig az egyes társadalmi csoportoktól, illetve azok szervezeteitől való szabadságot.

Az "állami szervektől való szabadság" követelménye a törvényhozással és a kormánnyal szemben egyaránt fennáll, egyikük sem juthat a hírszolgáltatás tartalmát befolyásolni képes szervezetben meghatározó befolyáshoz, ahogy egyébként politikai pártok, érdekképviselői szervezetek befolyása sem lehet meghatározó.

3. A Magyar Távirati Irodáról szóló 1037/1986. (VI. 26.) MT határozat 5. pontja - hasonlóan a Magyar Rádió és a Magyar Televízió felügyeletét szabályozó 1047/1974. (IX. 18.) MT határozat 6. pontjával - nem azért alkotmányellenes tartalmilag is, mert a felügyeletet a Kormány hatáskörébe utalja, hanem azért, mert semmilyen további anyagi, eljárási vagy szervezeti garanciát nem tartalmaz, amely kizárná annak lehetőségét, hogy e jogosítványokkal élve a Kormány meghatározó tartalmi befolyást gyakoroljon a hírszolgáltatásra. Ezért ez a rendelkezés ellentétes az Alkotmány 61. § (1) és (2) bekezdésével.

III.

1. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban : ABtv.) 49. § (1) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság akkor állapíthat meg mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet, ha a jogalkotó szerv jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta és ezzel alkotmányellenességet idézett elő. Az Alkotmány 61. § (4) bekezdése egyértelműen megfogalmazza a törvényhozó jogalkotói feladatát olyan törvény vagy törvények megalkotására, amelyek egyebek között meghatározzák a közszolgálati rádió, televízió és hírügynökségek felügyeletének rendszerét. (Az Alkotmány végrehajtásához szükséges törvényjavaslatok Országgyűlés elé terjesztését az Alkotmány 78. § (2) bekezdése külön is a Kormány kötelességévé teszi.)

Miután az Alkotmánybíróság az előbbieken megállapította, hogy a törvényi szabályozás hiánya az Alkotmány 61. § (1) és (2) bekezdésével ellentétes helyzetet eredményezett, az Alkotmánybíróság - határidő megjelölésével - felhívta az Országgyűlést, mint a mulasztást elkövető szervet feladatának teljesítésére.

Az Alkotmánybíróság 37/1992. (VI. 10.) AB határozatában (ABH 1992, 227.) már megállapította, hogy az Országgyűlés elmulasztotta az Alkotmány 61. § (4) bekezdésében meghatározott jogalkotói feladatának teljesítését. Ebben a határozatban azonban - az indítványhoz kötöttség miatt - kizárólag "a közszolgálati rádió és televízió felügyeletéről, továbbá a kereskedelmi rádió és televízió engedélyezéséről, illetőleg a rádióval és televízióval kapcsolatos tájékoztatási monopóliumok megakadályozásáról szóló törvény vagy törvények" megalkotására hívta fel az Országgyűlést. A törvényhozó ennek a jogalkotási felhívásnak tehát maradéktalanul eleget tehetett volna anélkül, hogy a közszolgálati hírügynökség felügyeletét is rendezze. Ezért volt szükség arra, hogy az Alkotmánybíróság most ez utóbbi tárgykörben külön is megállapítsa az alkotmányellenes jogalkotói mulasztást.

2. Hasonlóan a Magyar Rádió és a Magyar Televízió kormányfelügyelete alkotmányellenességnek és a rádió és televízió felügyelete törvényi szabályozásával kapcsolatos mulasztásnak a 37/1992. (VI. 10.) AB határozatban történő megállapításához az Alkotmánybíróság a jelen ügyben is a kormány-befolyás elleni garanciák hiánya miatt nyilvánította alkotmányellenesnek az MTh-t. Az Alkotmánybíróságnak ezúttal is azt kellett mérlegelnie, hogy a garanciák nélküli kormány-felügyelet vagy a teljes felügyelet-nélküliség által előidézett alkotmányellenesség jelenti a jogbiztonságra a kisebb veszélyt. Hasonlóan a rádió és televízió esetéhez az Alkotmánybíróság meg kívánta akadályozni a közszolgálati hírügynökség kiszolgáltatottságát a pártharcoknak, mert úgy ítélte meg, hogy ez inkább a tág értelemben vett

véleményszabadság ellen hatott volna, mint a garanciák nélküli kormány-felügyelet fenntartása a törvény megalkotásáig. Az Alkotmánybíróság döntését ezúttal is befolyásolta az a körülmény, hogy a Kormánynak alkotmányos kötelessége az alkotmányos rend védelme és az állampolgárok jogainak biztosítása (35. § (1) bekezdés a) pont) , amelyért felelőssé is tehető.

További garanciát jelent, hogy az Alkotmánybíróság megsemmisítheti a Kormány olyan határozatait, amelyek túlterjeszkednek a felügyelet alkotmányos terjedelmén. Így járt el az Alkotmánybíróság a Kormánynak a Magyar Televízió létszáma ezer fővel történő csökkentésére vonatkozó határozata (31/1995. (V. 25.) AB határozat, ABK 1995. május 196.) , valamint a felsőoktatási intézmények dolgozóinak létszámleépítését előíró határozatai esetében (40/1995. (VI. 10.) AB határozat, ABK 1995. június-július 244.) .

Ezért az Alkotmánybíróság az MTh jövőbeli időpontban történő megsemmisítésében látta a kisebbik veszélyt a jogbiztonságra.

Ha az Országgyűlés a törvényt a határidő leteltéig nem alkotná meg - ahogy az sajnálatos módon a rádióról és televízióról szóló törvény esetében történt - az Alkotmánybíróság az eljárás folytatása keretében ezúttal is rendelkezne a MTh megsemmisítése időpontjának meghatározásáról, ahogy azt megtette az ún. médiatörvény megalkotásának elmaradásakor (17/1993. (III. 19) AB határozat.)

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. Tersztyánszky Ödön
alkotmánybíró

Dr. Vörös Imre
alkotmánybíró

Dr. Zlinszky János
alkotmánybíró