

Az elektronikus sajtójog strukturális szabályainak változása egy- egy alapjogok tükrében

KLEIN TAMÁS

(ELTE ÁJDI – Alkotmányjogi Tanszék)

*„Ma született a magyar szabadság, mert ma esett le a sajtóról a bilincs...
Vagy van olyan együgyű, ki azt képzelje,
hogyan szabad sajtó nélkül lehet bármely nemzetnek szabadsága?”*

1. A sajtószabadság, mint a magyar nemzet szabadságjogokért folytatott küzdelemének szimbolikus követelése

A mottóban szereplő sorokat az 1848. március 15-i történelmi nap estéjén jegyezte föl naplójába a magyar szabadságküzdelem lánglelkű költője, Petőfi Sándor.

A magyar alkotmánytörténetnek fontos, s egyik meghatározó eleme, hol mozgatója, hol szimbolikus megnyilvánulása a szólás- (véleménynyilvánítás-) és sajtószabadságért folytatott küzdelem. A márciusi ifjak által megfogalmazott 12 pont élén elhelyezett követelés, „kívánjuk a’ sajtó szabadságát, censura eltörlését” rímelt a mottóban írtakra, a véleménynyilvánítás szabadsága, s ennek részeként a sajtó útján megvalósuló formája, a sajtószabadság kiemelkedő jelentőséggel bír az alkotmányos szabadságjogok érvényesülése tekintetében.

1956. október 23-án szintén a követelések élére került a sajtószabadság igénye, az egyetemista ifjúság az „éjjel és nappal, minden hullámhosszon” hazugságot harsogó, „kollektív propagandista” Rádióhoz vonult, ahol a hatalmat bitorló kisebbség véleménymonopóliuma által irányított intézmény megszállás alóli felszabadulását követelte. A sajtószabadságot az utca szimbolikus módon vívta ki, a forradalmárok elfoglalták az épületet.

Ez az alkotmánytörténeti nemes tradíció arra kötelezi a törvényhozót, hogy a kommunikációs jogcsoportba tartozó szabadságjogok mind teljesebb megvalósulása érdekében a legszélesebb körű, intézményes garanciákat biztosítsa, a tudományos közvéleményt pedig arra, hogy a kodifikátor esetleges hibáit, tollánának megbicsaklását a maga szerény eszközeivel ugyan, de igyekezzék feltárni, arra a figyelmet felhívni.

2. Az új médiaszabályozás elfogadásának körülményei

Az elmúlt esztendő tavaszán megalakult Országgyűlés kétharmados kormánytöbbsége már a Kabinet megalakulása előtt nagy lendülettel fogott a közjogi rendszer átalakításához. Egyik első, átfogó szabályozási átalakítás a (z elektronikus) sajtójog térségét érintette.

A szűk fél esztendő alatt lezajlott (elektronikus) sajtójogi kodifikáció jelentősen átrajzolta a honi szabályozás jellemzőit. Az országgyűlés által megszavazott, a köztársasági elnök által kihirdetett, részben pedig már hatályba is lépett rendelkezések közül tanulmányomat a médiajogi struktúrák jogi szabályozásának, s jelentékeny mértékű megváltoztatásának bemutatására szenteltem, a módosuló rendelkezéseket alapjogi aspektusból vizsgálva.

Az intézményi szabályozáson belül elsősorban az új médiafelügyeletre vonatkozó, valamint a duális médiarendszer közszolgálati pillérét érintő legfontosabb változásokat és azok alkotmányjogi, alkotmányossági konzekvenciáit igyekszem feltárni.

Az Országgyűlés a médiát és hírközlést szabályozó egyes törvények módosításáról szóló 2010. évi LXXXII. törvényben¹ változtatta meg az addigi struktúrákat, s ezt a szervezeti megoldást inkorporálta az immár egységes szerkezetű, a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló a 2010. évi törvények sorába 185. sorszámmal felvett jogszabály² (továbbiakban: Mttv.).

Az Országgyűlés több lépcsőben tárgyalta és fogadta el a médiumok világának szinte valamennyi elemét újraszabályozni szándékozó joganyagot, amely a jogalkotási folyamatban tapasztalt esetlegességek miatt néhol koherencia-deficitet, s fragmentált normaanyagot eredményezett³. E jogalkotási defektust csak részben orvosolta az egységes szerkezetű kódex elfogadása⁴.

„Javasoljuk, hogy induljon széles körű vita szakmai és a közvélemény bevonásával nyilvánosság jelenlegi szerkezetének és a tömegkommunikáció rendszerének reformjáról. Abszurdabb dolgot nehezen lehetne elképzelni a nyilvánosság reformjáról folytatott zártkörű eszmecserenél”.⁵

Az idézett sorok szerzői nem jelen vizsgálat alá vont jogalkotási folyamat kapcsán nyilvánítottak véleményt az elektronikus sajtójog átfogó reformjához vezető társadalmi vita széles körű megnyitását sürgetve. A szerzők a rendszerváltás előestéjén, a pártállami monolit médiastruktúra demokratizálásának igényével fogalmazták meg álláspontjukat, ám azok a mai napig érvényes üzenettel bírnak.

Sajnálatos, de a törvény előkészítése során a törvényhozó elzárta a széles körű társadalmi, szakmai konzultáció lehetőségét, továbbá azáltal, hogy a javaslatokat a kormány támogatását láthatóan élvező, mégis rendre egyéni képviselői indítványok formájában terjesztették a Ház elé, a közigazgatási egyeztetést, mint a jogalkotás fontos szakmai biztosítékát, minőségi szűrőjét iktatta ki.

3. A sajtószabadság érvényesülésének egyes, strukturális feltételei

Az első pontban bemutatott nemes alkotmánytörténeti hagyományt folytatva, s foglalta az alkotmányjog értelmezési keretébe a magyar Alkotmány-

¹ Magyar Közlöny (továbbiakban: MK.), 2010. augusztus 10. 129. szám. 22 318–22 357. oldalak.

² MK., 2010. december 31. 202. szám. 31 959–32 070. oldalak.

³ A jogalkotási folyamat egyes állomásait képviselik az alábbi jogforrások: az Alkotmány 2010. július 6-i módosítása a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról (MK. 2010. 114. szám, 21 791–21 793. oldalak); 2010. évi CLXIII. Törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról Országgyűlés a 2010. 12. 20. ülésnapon fogadta el (MK. 2010. 197. szám, 30 127. oldal); a médiát és a hírközlést szabályozó egyes törvények módosításáról szóló 2010. évi LXXXII. törvény (MK. 2010. 129. szám, 22 319–22 357. oldalak); a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló 2010. évi CIV. Törvény (MK. 2010. 170. szám, 23 820–23 826. oldalak).

⁴ Az állam és jog alapvető értékei című konferencia Alkotmányjogi és Politikatudományi szekcióülésén elhangzott előadásom időpontjában kizárólag a jövődő szabályozás egyes részletei kerültek elfogadásra, a jövődő komplex normaanyagok csupán a kontúrjai látszottak. Az új médiajogi struktúrákat bevezető törvény azonban már hatályba lépett, s ennek megfelelően megkezdtek működésüket az ott meghatározott intézmények is. Jelen tanulmány azonban már a Törvényhozás 2010. dec. 20-i ülésnapján elfogadott, s a joganyagot egységes szerkezetbe foglaló, kódex jellegű jogforrás szerkezeti vonatkozású rendelkezései alapján íródott. Itt szükséges megjegyezni, hogy a két törvény rendelkezései között eltérés figyelhető meg.

⁵ Javaslat a sajtónyilvánosság reformjára, Kritika, 1988. október, 30. oldal.

bíróság a láthatatlan alkotmány kifejtése során, a műsorszolgáltatási jogot érintő jogszabályok alkotmányossági felülvizsgálatai alkalmával.

Az új szabályok alkotmányosságának megítéléséhez jó kiindulópontként kínálkozik az Alkotmánybíróság húszesztendő, a műsorszolgáltatási joggal kapcsolatosan kialakított töretlen gyakorlata, valamint egyes nemzetközi dokumentumok, így az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának Ajánlása a műsorszolgáltatási szektort szabályozó hatóságok függetlenségéről és feladatairól, de itt említhetők az EU audiovizuális politikájának alapvonalai is, ám ez utóbbiakra a szűk terjedelmi korlátokra tekintettel nem térek ki.

Az Alkotmánybíróság már működésének kezdetén több esetben találkozott az elektronikus sajtó szabályozásának kérdésével, valamint felügyeletének alkotmányossági problematikájával, elsősorban a véleménynyilvánítási szabadságból, mint anyagjogból fakadó sajtószabadság tartalmának kibontása során, amelynek kapcsán elvi élel jelölte ki a normatív szabályozás alkotmányos korlátait.

3.1. A médiafelügyeletre vonatkozó alkotmányossági kritériumok:

Csaknem axiómának tekinthető azon tétel, hogy az elektronikus sajtó vonatkozásában, számos specialitására tekintettel másként, szűkebb körben érvényesül a sajtószabadság, mint a nyomtatott sajtó esetén, s, hogy ennek a korlátozásnak legitim, alkotmányos instrumentuma az állami médiafelügyeleti szerv intézményesítése⁶. Az intézményesített állami médiafelügyelet léte tehát önmagában alkotmányossági kérdést nem vet föl, ám a hatóságra vonatkozó strukturális, hatásköri, eljárási stb. részletszabályok már az alkotmánybíróság érdeklődésére számot tartó kérdések sorát vethetik fel.

Az AB első ízben a médiafelügyeleti rendszer alkotmányossági kérdéseivel 1992-ben, az 1047/1974 (IX. 18.) Minisztertanácsi határozat alkotmányosságát vizsgáló normakontroll kapcsán foglalkozott, amely a Kormány felügyeletét intézményesítette az állami műsorszolgáltatók felett. Ekkor az Alkotmánybíróság elvi jelentőségű határozatot hozott, amely lényegében a témában alaphatározatnak tekinthető⁷.

Határozatában elvi élel mutatott rá az AB, hogy a műsorszolgáltatási szabadság sajátos garanciái ugyan nincsenek eleve meghatározottan sem szervezési megoldásokhoz, sem pedig jogi formákhoz kötve (tehát nincs egyedüliként üdvözítő szabályozási megoldás), egyúttal azonban hangsúlyozta azt is, hogy „a véleménynyilvánítási szabadságot a rádió és televízió esetében ... jogilag részletesen szabályozott szervezeti megoldásokkal kell biztosítani”.

Az így megalkotott struktúra vizsgálata során „[a] szervezeti megoldások alkotmányosságát az minősíti, hogy elvileg képesek – e biztosítani a társadalomban meglévő vélemények teljes körű, kiegyensúlyozott arányú és valóság-hű kifejezésre jutását, valamint a közérdeklődésre számot tartó eseményekről és tényekről való elfogulatlan tájékoztatást”⁸, mint a demokratikus nyilvánosság,

⁶ Ilyen körülménynek tekinthető a földfelszíni frekvenciák állami tulajdona, a frekvenciaszűkös-ség – érv, továbbá a véleményformáló hatás fokozott érvényesülése (vö. állam intézményvédelmi kötelezettsége a plurális közvélemény, demokratikus nyilvánosság megteremtése és fenntartása), l. erről: 1/2007. (I. 18.) AB határozat III. 3. pont; 46/2007. (VI. 27.) AB határozat III. 1. pont.

⁷ 37/1992. (VI. 10.) AB határozat (továbbiakban: AB hat.).

⁸ AB hat. II. 3.

közvélemény létrejöttének elemi feltételét. További alkotmányossági kritériummá tette a testület azon körülményt is, hogy, „[a] rádió és televízió alkotmányos működésének feltételeként a törvénynek ki kell zárnia, hogy a közszolgálati rádióban és televízióban akár az állam szervei, akár egyes társadalmi csoportok a műsorok tartalmára meghatározó (!) befolyást gyakorolhassanak”.

Ez utóbbit az állami szervektől való függetlenség követelményének is nevezhetjük, amely az AB interpretációja szerint „– a műsorok tartalmát illetően – a törvényhozással és a Kormánnyal szemben egyaránt fennáll. Mindkettő ki van téve a nyilvános kritikának és a társadalom azon keresztüli ellenőrzésének. Ezért egyiknek sem lehetnek eszközei a rádióban és televízióban közzétett vélemények tartalmi befolyásolására. Az Országgyűlés meghatározó tartalmi befolyása a rádióban és a televízióban éppen úgy alkotmányellenes, mint a Kormányé”⁹.

A törvényhozó és a végrehajtó hatalom tekintetében felállított követelményt az Alkotmánybíróság kiterjesztette az önkormányzatokra, pártokra (!), más társadalmi szervezetekre és érdekképviselőkre is.

A médiát felügyelő testületi szerv tagjainak rekrutációs körére utalva egyértelművé tette az alapjogvédő fórum, hogy a véleménynyilvánítás szabadságát garantáló sajátos képvisellettől idegen, hogy kizárólag vagy meghatározóan (!) a társadalom politikai képviselője ismétlődjék meg benne, tükröződjék általa. Továbbá azt is rögzítették a bírák, hogy a pártok konszenzusa, még kevésbé kizárólag a parlamenti pártok konszenzusa sem alkalmas arra, hogy alkotmányos garanciát nyújtson a véleményszabadság teljességére.

A Testület határozata alapján, azt tovább gondolva okszerűen juthatunk arra a megalapozott következtetésre, hogy amennyiben az Országgyűlés (egészének) meghatározó befolyása alkotmányellenes, úgy nem kevésbé ütközik az alaptörvénybe, ha a parlament valamely többsége, vagy kisebbsége tesz szert hasonló dominanciára, amelyet igazolni látszik az a tény is, hogy az állami szervektől való függetlenség követelményét maga az AB hat. terjesztette ki expressis verbis a politikai pártokra.

Mindezt megerősítette a Testület a 47/1994 (X. 1.) AB határozatában, amelyben arról kellett dönteni, hogy alkotmányos-e az MK 1994. évi költségvetése, amely a Magyar Rádió és a Televízió költségvetési előirányzatát a Miniszterelnökség fejezetén belül helyezte el, egyben előirányzat – módosítási jogot engedett a Kormány tagjának¹⁰.

Majd 1995-ben a fenti elveket (értelemszerűen) kiterjesztette a nemzeti hírgyűlésre (Magyar Távírási Iroda) is¹¹.

A jogalkotó bár nem siette el az alkotmánybírósági argumentáció befogadását, mégis végül a rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvényben (továbbiakban: Rttv.) egy paritásos, a kormány–ellenzéki képviselői arányokat patikamérlegre helyező, kényszerűen kiegyensúlyozott rendszert hozott létre, mind a médiafelügyelet, mind a közszolgálati kontroll tekintetében. A korábbi szabályozás alkotmányosságának bizonyítékául érdemes felidézni, hogy bár

⁹ Uo.

¹⁰ Konkrét ügyben alkotmányellenesnek mondta ki az alapjogvédő testület a fenti költségvetési szabályt, mivel a kifogásolt appropriáció 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”.

¹¹ 61/1995. (X. 6.) AB határozat.

az Alkotmánybíróság számos esetben vizsgálta az Rttv. rendelkezéseit, és több esetben élt a megsemmisítés eszközével, mégis az alapkonstrukció lényegi, rendszeralkotó elemeit nem kifogásolta.

3.1.1. A média felügyelete az új szabályozásban

Alkotmányossági szempontból az új törvény (Mttv.) talán legforróbb pontja, egyben origója az új médiahatóság¹² függetlenségének, pártatlanságának kérdése, lényegében, hogy az új médiahatóság megfelel – e az AB korábban felállított alkotmányossági mércéjének.

A törvény létrehozta a Nemzeti Média – és Hírközlési Hatóságot (továbbiakban: NMHH), mint konvergált, a normaszöveg meghatározása alapján „autonóm államigazgatási szervet”, amelynek önálló hatáskörű, jogi személyiséggel rendelkező, autonóm testületi szerve – az Országgyűlés által választott tagokból álló – Médiatanács. A Médiatanács az ORTT jogutódja, hatáskörét tekintve lényegében megegyezik a jogelőd korábbi hatásköreivel, tagjai megválasztására vonatkozó eljárási szabályok azonban kétséget ébreszt(h)e(t)nek az Alkotmánybíróság gyakorlatában kiérlelt elvekhez való konformitását illetően.

Az NMHH autonóm jogállásúvá nyilvánítása vonatkozásában okvetlen megemlítendő, hogy az per definitionem nem felel meg a közigazgatási jogban ekként ismert formációnak. Állításom verifikálására csupán két körülményre utalok, a Hatóság élére az elnököt a Miniszterelnök nevezi ki¹³ (így még pályázhatna a quasi autonóm státusra), továbbá a frekvenciagazdálkodás és hírközlés területén részt vesz a Kormány politikájának a végrehajtásában¹⁴.

A Médiatanács tekintetében a jogalkotó a törvényben meghatározott autonóm státusnak megfelelően – látszólag – biztosítja a testület személyi, szervezeti, anyagi függetlenségét¹⁵, amelyet a korábbi szabályozásból megközeleltően szó szerint vett át, megtoldva azzal az appropriációs joggal, hogy jogszabály az Országgyűlés által jóváhagyott rá vonatkozó költségvetés kiadási előirányzatai között átcsoportosítást eszközölni. A törvényi rendelkezések azonban kizárólag elvileg képesek biztosítani a befolyásmentes működést, azáltal, hogy a pártok formális befolyásolási lehetőségét kizárja.

A Tanács tagjainak megválasztására vonatkozó eljárási szabályok azonban a szokásos törvényi garanciák élet jelentékeny módon tompítani látszanak.

A Médiatanács négy tagját az Országgyűlés választja kilencévi időtartamra az alábbi eljárási rendben

A tagjelöltekre a parlamenti képviselőcsoportok egy-egy tagjából álló mandátumarányos jelölőbizottság tesz javaslatot az Országgyűlésnek. Jelölőbizottságba való tagjelölés határidejét az Országgyűlés határozatban állapítja meg. A bizottság megalakulását nem érinti, ha valamely frakció nem delegál tagot.

¹² Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Médiatanácsa.

¹³ Mttv. 111. § (3) bek.

¹⁴ Mttv. 109. § (2) bek.

¹⁵ Mttv. 123. § (1)–(2) bek.: tagjai csak a törvénynek vannak alárendelve, tevékenységük körében nem utasíthatók, a testület az Országgyűlés felügyelete alatt áll, költségvetését az Országgyűlés külön törvényben hagyja jóvá stb.

A Bizottság első körben egyhangú szavazással jelöl tagokat a Médiatanácsba, ha ez nem sikeres, a második jelölési fordulóban már elégséges a kétharmados többség is.

Ha így sem tud jelölteket állítani a jelölőbizottság, úgy mandátuma megszűnik, és új bizottságot kell létrehozni.

A sikeres bizottsági jelölést követően a Ház figyelmébe ajánlott tagokat az Országgyűlés a jelenlévő képviselők kétharmados szavazatával választhatja a Médiatanács tagjává¹⁶.

A III.1. pontban ismertetett alkotmánybíróvási gyakorlat alapján elmondható, hogy a törvény nem tartalmaz olyan garanciális jellegű rendelkezést, amely biztosítaná, hogy valamennyi frakció rendelkezessék képvisellel a Médiatanácsban, s mi több, annak a lehetőségét sem zárja ki, hogy a grémium az ellenzék reprezentánsai nélkül alakulhasson meg.

Így a Testület tagjainak megválasztására vonatkozó eljárási szabályok nem biztosítják, még azt – az AB által is csupán minimálisként elfogadott – feltételt sem, hogy a médiafelügyeletben legalább a parlamenti pártok által képviselt társadalmi (vélemény)pluralizmus megjelenjen. A jelölési és választási szabályok ugyanis lehetővé teszik, hogy egy megfelelő mértékű szavazati erővel ($\frac{2}{3}$) rendelkező többség valamennyi testületi helyet a saját jelöltjeivel tölthessen be, hiszen – újra hangsúlyozom – nem tartalmaz a törvény biztosítékot arra, hogy a kormánypárti és ellenzéki frakciók azonos számú tagot delegálhassanak, sőt arra sincs garancia, hogy legalább kisebbségben, a parlamenti mandátumok arányában megjelenjen az ellenzéki képviselő a testületben.

Nem vet fel közvetlenül alkotmányossági kérdést¹⁷ ugyan, mégis említést érdemel az a szabály, amely a tagok megválasztását minősített többséghez köti, mivel ezáltal veszélybe kerülhet a felügyelet működőképessége, hiszen a pártok esetleges konszenzusának hiánya esetén a Testület – lévén nem lennének megválasztott tagjai – működésképtelenné válna. Nem tartalmaz olyan áthidaló rendelkezést a törvény, amely biztosítaná az átmeneti időszakokra a hatósági-felügyeleti hatáskörök gyakorlását, magyarán a műszerszolgáltatási szektor állami felügyelet nélkül maradna, amely a jogbiztonság jelentékeny sérelmét okozná. A közjogi hatásköröket – leegyszerűsítve ugyan – éppen az különbözteti meg a magánjogi jogosultságoktól, hogy azokat gyakorolni kell, gyakorlásuk nem eshetőleges, hiszen a hatáskörök gyakorlása az államszervezet működésének alapvető feltétele.

Figyelmet érdemel a Médiatanács elnökének alkotmányjogi szempontból szokásosnak semmi esetre sem nevezhető jogállása, hatásköre, a testületen belüli helyzete is. Az NMHH élére az elnököt a Miniszterelnök nevezi ki, amely abban a vonatkozásban nem aggályos, hogy a Hatóság államigazgatási szerv, amely részt vesz a Kormány frekvenciagazdálkodásra és hírközlésre irányuló politikájának a végrehajtásában¹⁸. A törvény azonban autonóm jogállásúként definiálja a Hatóságot, s ezzel nehezen fér össze a miniszterelnöki kinevezés¹⁹.

¹⁶ Mttv. 124. §.

¹⁷ „A [választási – K. T.] mechanizmus működtetése során esetlegesen előforduló – és politikai vagy egyéb okra visszavezethető – nehézségek nem teszik a szabályozást alkotmányellenessé” – 22/1999. (VI. 30.) AB határozat.

¹⁸ Mttv. 109. § (2) bek.

¹⁹ L. 7. oldal teteje.

Az NMHH elnöke a miniszterelnök általi kinevezés tényével és időpontjától a Médiatanács elnökjelöltjévé válik. A testület elnökévé az Országgyűlés választja meg a jelenlévő képviselők kétharmadának szavazatával. Működésének, hatáskörei gyakorlásának jelentős részéhez azonban nem szükséges az Országgyűlés szentesítő aktusa, mivel annak hiányában is lényegében a döntéshozatalban való részvételen kívül gyakorolja hatásköreit, így a tipikus elnöki jogköröket, rendelkezik döntés előkészítési, ülésvezetési joggal, amelyet tanácskozási jog egészít ki.²⁰

Közismert – szervezetszociológiai – tény, hogy a hatósági eljárásában, elsősorban a testületi formában működő hatóságok esetén a döntés előkészítésének szakasza nagyban determinálja a végleges döntés tartalmát, hiszen az azt ténylegesen meghozók többnyire azon alternatívák közül fognak (kényszerűen) választani, amelyek az előkészítést követően, annak eredményeként eléjük kerülnek, vulgárisan formulázva, abból főznek, amilyen alapanyagot kapnak. A médiatanács üléseinek összehívása, az ott megtárgyalandó napirend meghatározása szintén olyan fajsúlyos jogkörnek minősíthető, amelyekkel egy (Országgyűlés által meg nem választott) elnök tematizálni képes a testület működését.

A Médiatanács munkájára így – potenciálisan – jelentékeny befolyást képes gyakorolni egy „miniszterelnöki intendáns”, akit egy kétharmados többségi konfigurációval nem rendelkező jövőbeli parlament nem emel a testület tagjai közé.

Annak az esélye, hogy egy leendő elnök országgyűlési megerősítés nélkül működjön, nem elhanyagolható, hiszen a szükséges kétharmados többséggel nem rendelkező miniszterelnök általi jelölés esetén, konszenzus hiányában ez látszik reális szcenáriónak.

Megállapítható tehát, hogy a Médiatanácsban nem biztosított az a (paritáisos) képviselet (jogilag részletesen szabályozott szervezeti megoldás), amely a pártatlan, kiegyensúlyozott működés egyik garanciális eleme lehetne.

A biztosítékok ilyen hézagos rendszerén pedig álláspontom szerint nem változtat az a nem vitásan garanciális szabály sem, hogy a Médiatanács döntéseit – kérelemre – felülvizsgálhatja a bíróság²¹, különösen annak tükrében, hogy a bíróság felülvizsgálati joga nem teljes körű. A 46/2007. (VI. 27.) AB határozat megállapította, hogy az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet idézett elő azzal, hogy nem biztosította, hogy a műsorszolgáltatási jogosultságra vonatkozó pályáztatás során érvényesüljön a sajtószabadság, többek között azért, mert nem szabályozta az e körben született jogalkalmazói döntés teljes körű, érdemi bírósági felülvizsgálatának lehetőségét.

A pályáztatással összefüggő döntés bírósági felülvizsgálatának korlátozott volta a sajtószabadság jelentős korlátozását eredményezi, hiszen az elektronikus sajtójogban egyébként is korlátozottan érvényesülő alapítási szabadság (mint a sajtószabadság szelvényjoga) további szűkítését idézi elő. Az alapítás szabadsága éppen azáltal érvényesülhet az elektronikus sajtópiacon, hogy

²⁰ Mttv. 125. §

²¹ Mttv. 163. § – a értelmében a Médiatanács határozatának felülvizsgálata a közigazgatási ügyekben eljáró bíróságtól kérhető, amely az anyagi és eljárási jogszabálysértés kérdésében közigazgatási perben határoz. A bíróságnak a határozat meghozatala körében kasszációs és revíziós jogköre egyaránt van.

olyan törvényi környezetet teremt a jogalkotó, amely biztosítja a szűkös infrastruktúra adta keretek között a szűkös erőforrás mind demokratikusabb nyilvánosságot eredményező disztribúcióját, és ezáltal a mind plurálisabb véleménypiacot.

3.2. Közzolgálati kuratóriumokra vonatkozó alkotmányossági kritériumok

A közzolgálati tömegtájékoztatási eszközök közalapítványainak kezelő szerveiként működő kuratóriumok tagjainak jelölésének, a testületek összetételének egyes jelentékeny alkotmányos kérdéseivel 1999-ben foglalkozott az Alkotmánybíróság²². Határozatában az alkotmányosság őreként aposztrofált grémium arra kereste a választ, melyek azok az alkotmányos (szervezeti) garanciák, amelyek a közzolgálati kuratóriumok működésén keresztül a közzolgálati műsorszolgáltatók pártatlan, kiegyensúlyozott működését biztosítani képesek.

A taláros testület hivatkozva alaphatározatára, ehelyütt is az olyan jogilag részletesen szabályozott szervezeti megoldásokban látta a véleménynyilvánítás, s belőle fakadóan a sajtószabadság érvényesülésének garanciáját, amely elvileg képes biztosítani a társadalomban jelenlévő vélemények mind plurálisabb, súlyuknak megfelelő arányos és valóság-hű kifejezésre juttatását.

Az Rttv. által megvalósított strukturális megoldást jó egy évtizede megnyugtatónak találta a Testület az alábbiak szerint:

A Kuratóriumok tagjainak jelölési folyamatában részt vettek, mind a parlamenti pártok (kormányoldal és ellenzék), mind pedig a különböző civil társadalmi szerveződések, érdekképviseletek, társadalmi szervezetek. Az elnökség tagjait a parlamentben képvisellel rendelkező pártok képviselőcsoportjai jelölték, oly módon, hogy a kormányoldal és ellenzék azonos számú elnökségi taggal képviseltette magát az elnökségben. A nagykuratóriumban az elnökségen kívül a civil társadalom is képviselthez jutott, s így alkalmassá vált annak érdekeit, preferenciáit, szempontjait bekanalizálni a kuratóriumi működésbe. A törvény ugyan nem tartalmazott rendelkezést az elnökség tagjainak és a civil, delegált kurátorok aránya vonatkozásában, az AB alkotmányos értelmezésként meghatározta, hogy „a kuratóriumok delegált kurátorainak számát a kuratóriumok elnökségei ... nem léphetik túl. A túllépés ugyanis az alkotmányos garanciarendszer megbomlásához vezetne, miután az a szavazati jog gyakorlása során a parlament, illetőleg a politikai pártok túlsúlyát eredményezné”.

A politikai pártok kuratóriumban való jelenléte nyilvánvalóan a politikai érdekek becsatornázását is magában hordozza, amely önmagában nem kifogásolható²³, hiszen „az Országgyűlés és a pártok befolyásának növekedése a kuratóriumokon belül alkotmányosan csak akkor kifogásolható, ha ez a növekedés a pártokat a kuratóriumokban meghatározó befolyáshoz juttatná ... a politikai pártok befolyása a médiumokat működtető szervezetekben és a szervezeti döntések meghozatalában az Alkotmány szerint csak meghatározó nem

²² 22/1999. (VI. 30.) AB határozatban (továbbiakban: Kabhat.) a testület az Rttv. közzolgálati kuratóriumokra vonatkozó egyes rendelkezésinek alkotmányosságát végezte el, utólagos normakontroll keretében. Az alkotmányossági vizsgálat alapját az adta, hogy az 1998-as országgyűlési választásokat követően jelentékeny módon átrajzolódó parlamenti paletta és a kuratóriumok tagjai között némi arányeltolódás volt észlelhető.

²³ Vö. Alk. 3. § (2) bek: A pártok közreműködnek a népakarat kialakításában és kinyilvánításában.

lehet. A nem meghatározó erejű pusztá befolyás azonban a politikai pártok alkotmányos funkciója gyakorlásának körébe tartozik, így az önmagában nem alkotmányellenes²⁴.

A hatásköröket vizsgálva pedig elmondható, hogy az egykor volt elnökségnek lényegi döntési kompetenciája nem volt, valamennyi érdemi hatáskört a törvényhozó a kuratóriumhoz telepített. A politika forrásvidékéről származó, s így a politikai érdekek megjelenítésére alkalmas elnökségnek kiemelt jogköre nem volt, tagjai szavazati joga a civil kurátorokéval azonos mértékű volt, vagyis az elnökségen keresztül a pártok a közszolgálati műsorszolgáltatók műsorainak tartalmára nézve – legalábbis teoretikusan – nem voltak képesek közvetlen befolyást gyakorolni.

A frakciók elnökségen belüli arányának vonatkozásában pedig annak a szervezeti megoldásnak tulajdonított garanciális jelentőséget az AB, hogy „az ellenzéki és a kormánypárti képviselőcsoportok által jelölt kurátorok azonos létszámban legyenek jelen. A törvénynek ez a koncepciója a kormányzati vagy az ellenzéki oldal esetleges túlsúlyát kívánja megakadályozni az elnökségekben, és összhangban van az Abh.-ban²⁵ kifejtett azon szemponttal, amely szerint a közszolgálati rádióban és a televízióban a szervezeti döntések meghozatalára sem a kormányzatnak, sem az Országgyűlésnek – itt az ellenzéknek – nem lehet meghatározó befolyása. Ezért rendelkezik az Mtv. [értsd: Rttv. – K. T.] 55. § (5) bekezdése úgy, hogy az Országgyűlés által a kuratóriumba választható tagok felét a kormánypárti, másik felét az ellenzéki képviselőcsoportok jelölik. Minden képviselőcsoport legalább egy jelöltjét meg kell választani. E rendelkezés alkotmányos összefüggése tehát már egészen nyilvánvaló: megakadályozni hivatott mind a kormányzati, mind az ellenzéki oldal, illetőleg képviselőcsoportok túlsúlyát a kuratóriumi elnökségekben.”²⁶

Az egyedi döntéstől elvonatkoztatva, az alkotmányossági mércét absztrahálva, arra a következtetésre juthatunk, hogy alapvetően garanciális jelentőségű strukturális szabály a kormányoldal–ellenzék reprezentáltságának kiegyenlített volta a grémiumban,

Az AB kimondta, hogy a sajtószabadság tekintetében az alkotmányosság garanciális jelentőségű elve az, hogy a Kuratóriumban a kormány és ellenzéki frakciók azonos súllyal, létszámmal legyenek jelen. Másfelől egyértelművé tette, hogy a parlamenti frakciókat kizárólagosan leképező kuratóriumi összetétel nem minősíthető alkotmányosnak.

3.2.1. Az új Közszolgálati Közalapítvány Kuratóriuma

Az Mttv. által bevezetett Kuratórium²⁷ összetétele az alábbiak szerint alakul: három tagot delegál a kormányoldal, három főt az ellenzék és kettőt a Médianács²⁸.

²⁴ 22/1999. (VI. 30.) AB határozat.

²⁵ Értsd: 37/1992. (VI. 10.) AB hat.

²⁶ Kabhat. 2.2. pont.

²⁷ Az Mttv. az egyes közszolgálati műsorszolgáltatókat tulajdonló közalapítványokat megszüntette, helyettük létrehozta a Közszolgálati Közalapítványt, amelynek kezelő szerve a kuratórium. Az eddigiekkel ellentétben tehát egy közalapítvány van, s annak egy kuratóriuma.

²⁸ Mttv. 86. § (1): „Az Országgyűlés a Kuratóriumba egyenkénti szavazással a jelenlevő képviselők kétharmadának szavazatával hat tagot választ.

Az AB által korábban felállított alkotmányossági mércének – tekintve, hogy az alapkonstrukcióban olyan változás nem állott be, amely megkövetelné a kritériumok revidiálását – több ponton sem felel meg a jelen szabályozás. Az új közszolgálati kuratóriumban a kormány – ellenzék kiegyenlített erőviszonyai (paritásos képviselő elve) nem biztosított, sőt kódolt az arányeltolódás, hiszen a három kormánypárti és ugyanennyi ellenzéki tag mellé két tagot (egyikük a kuratórium elnöke) delegál a Médiatanács, amelyet a fentiekben kifejtésre kerültek alapján teljesen dominálhat a kormányoldal. Az így megalkuló nyolc tagú kuratóriumban könnyen előállhat a kormánypárti túlsúly. Az így előálló kuratóriumi többség pedig meghatározott mértékű befolyást képes gyakorolni a műsorok tartalmára.

Azzal a rendelkezéssel, hogy „*Nem akadály a kuratórium megalakulásának, ha akár a kormányoldal, akár az ellenzék nem állít jelöltet*” – a törvényhozó ezúttal expressis verbis emelte törvényi szintre a „csonka kuratóriumi” rendszert.

Elhibázottnak ítélem a törvényi konstrukciót abban a vonatkozásban is, hogy a kuratóriumi tagok közül kettőt (köztük a kezelő szerv elnökét) a Médiatanács delegál. A médiafelügyelet funkciója és az abból adódó feladatai – álláspontom szerint – nem egyeztethetők össze azzal, hogy a közszolgálati műsorszolgáltatók tulajdonosi kezelő szervének személyi összetételére bármilyen befolyást gyakoroljon.

Az új Közszolgálati Kuratórium lényegében azonos a korábbi elnökséggel (bár kiegészül a két delegált taggal), vagyis nem felel meg a sokszínű társadalmi képviselő követelményének sem. Az új kuratóriumi rendszer a pártok meghatározó (kizárólagos) befolyását intézményesíti a közszolgálati műsorszolgáltatók műsorainak tartalma vonatkozásában.

3.3. A közszolgálati műsorszolgáltatók vezérigazgatói

A közszolgálati műsorszolgáltatókat működtető részvénytársaságok ügyvezetését vezérigazgatók látják el.²⁹

A vezérigazgatók személyére a Médiatanács elnöke tesz javaslatot a Tanácsnak, s annak egyetértése esetén a személyi javaslatok a tényleges döntési pozícióban lévő Közszolgálati Kuratórium elé kerülnek.

A vezérigazgató feletti munkáltatói jogokat gyakorló Kuratórium a Médiata-

(2) Az Országgyűlés által a Kuratóriumba választható tagok felét a kormánypárti, másik felét az ellenzéki képviselőcsoportok jelölik. A kormány-, illetve az ellenzéki oldalhoz tartozó képviselőcsoportok egymás között állapodnak meg az adott oldal által jelölhető személyekről.

...

(6) A Kuratórium elnökét és egy további tagját a Médiatanács delegálja kilenc évre.

(8) *Nem akadály a Kuratórium megalakulásának, ha akár a kormánypárti, akár az ellenzéki oldal nem állít jelöltet, vagy ha nem minden jelölt, illetve az (5) bekezdés alkalmazása során az új jelölt nem kapja meg a szükséges többséget. Ebben az esetben legalább három tag megválasztásával a Kuratórium megalakul.*

...

(10) A Kuratórium tagjait az Országgyűlés kilencévi időtartamra választja. A választott és a delegált tagok mandátuma azonos időpontban, előbbieket Országgyűlés általi megválasztásának napjától számított kilenc év eltelté után jár le”.

²⁹ A közszolgálati műsorszolgáltatók vezérigazgatóira irányadó szabályok vonatkoznak a hírszolgálat (MTI) vezetőjére is.

nács által elé terjesztett két jelölt közül választja meg az adott közszolgálati részvénytársaság ügyvezetőjét. A kinevezésről a kuratórium – első alkalommal – összes tagjának kétharmados többségével határozhat. Amennyiben a minősített többséget a Kuratórium biztosítani nem tudja, úgy új jelölési eljárást kell lefolytatni, melynek során tulajdonosi testület a kinevezésről már egyszerű többséggel határoz.³⁰

A választási eljárás szabályai a fentebb ismertetett potenciális kormánypárti befolyásra tekintettel ismételt az egyoldalú döntéshozatal lehetőségének veszélyével jár.

A vezérigazgatói tisztség betöltésével kapcsolatban további súlyos aggályként vehető fel a pályázati rendszer elhagyása. Az új kinevezési rend a transzparens, egyenlő esélyeket teremtő, objektív szempontok szerint mérlegelő, s mindezeknek a döntés meghozatala során való érvényesülését számon kérhetővé tevő eljárás lehetőségét kérdőjelezi meg.

A Közszolgálati Kuratóriumnál leírtakhoz hasonlóan, ismételt szükségesnek látszik feltenni – mutatis mutandis – az obligát kérdést, hogy a médiafelügyeletet ellátó hatóságnak mely logika mentén biztosítható bármilyen (de főleg aktív, közreműködő) szerep a közszolgálati intézmények ügyvezetésének személyi állományával kapcsolatban. Parciális érvként könnyen belátható, hogy a médiahatóság által jelölt, s így nyilvánvalóan preferált vezérigazgató döntésének esetleges felülvizsgálata során kérdéses mennyire képes objektív döntést hozni a felügyelet.

Külön aggályosnak tartom, hogy a jelölési folyamat első actora a Médiatanács elnöke, aki akár országgyűlési megerősítés nélkül, miniszterelnöki „megbízottként” gyakorolhat döntő befolyást a közszolgálati tájékoztatási eszközök vezetőinek személyének kiválasztása során, amellyel áttételesen ugyan, de befolyásolni képes azok működését, műsorpolitikáját, a műsorok tartalmát.

Összefoglalóan, a tanulmányban kifejtett indokokra tekintettel úgy vélem, hogy az AB által kidolgozott, a kommunikációs és véleménynyilvánítási szabadságra vonatkozó (erga omnes hatályú) egész értelmezési kerettel az új médiaszabályozás szervezeti megoldásai szembeütő diszkrepanciát mutatnak.

³⁰ Mttv. 102. § (1)–(2) bek.:

(2) bek.: „...A vezérigazgatók jelölése és kinevezése a következő lépések szerinti sorrendben történik:

a) a Médiatanács elnöke valamennyi közszolgálati médiaszolgáltató esetében két vezérigazgató-jelöltre tesz javaslatot a Médiatanácsnak,

b) ha a Médiatanács elfogadja a jelölteket, azokat a Kuratórium elé terjeszti, hogy válasszon egyet a jelöltek közül,

c) ha a Médiatanács nem fogadja el a Médiatanács elnöke által javasolt valamelyik jelöltet, akkor a Médiatanács elnöke új jelöltre tesz javaslatot; a Médiatanács csak akkor tehet javaslatot a Kuratóriumnak, ha maga két jelöltet elfogadott,

d) a Médiatanács javaslatot tehet a vezérigazgató munkaszerződésének egyes tartalmi elemeire is,

e) az első szavazási körben a Kuratórium összes tagjának – ideértve az elnököt is – kétharmados többségével dönt a vezérigazgató kinevezéséről,

f) ha a két jelöltre a Médiatanács jelölésétől számított harminc napon belül nem tud kétharmados többséggel választani a Kuratórium, akkor új jelölési eljárást kell lefolytatni,

g) az új jelölés során közszolgálati médiaszolgáltatóként két új jelöltre kell javaslatot tenni,

h) az új jelölést követő szavazás során a Kuratórium összes tagjának – ideértve az elnököt is – egyszerű többségével dönt a vezérigazgató kinevezéséről”.