

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3020/2017. (II. 17.) AB HATÁROZATA

jogszabály alaptörvény-ellenességének utólagos megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány elutasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény 156. § (3) bekezdésének „– ismételt jogsértés esetén sújtani köteles –” szövegrésze alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. Az alapvető jogok biztosa – miután egy újságírókat tömörítő szakmai szervezet hozzá fordult – az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (2) bekezdése alapján indítványozta, hogy az Alkotmánybíróság vizsgálja meg és semmisítse meg a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2011. évi CLXXXV. törvény (a továbbiakban: Mttv.) 156. § (3) bekezdésének „– ismételt jogsértés esetén sújtani köteles –” szövegrészét. Álláspontja szerint az Mttv. hivatkozott szövegrésze ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésben foglalt jogállamiság követelményével.
- [2] 2. Az alapvető jogok biztosa arra is kitért indítványában, hogy az Abtv.-ben biztosított jogkör hiányában ugyan nem indítványozhatja, azonban az Alkotmánybíróság figyelmébe ajánlja annak vizsgálatát, hogy az Mttv. 156. §-ban kialakított szabályozás tartalmazza-e mindazon garanciákat, amelyek alapján a szabályozás összhangban áll az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében rögzített jogállamiság, és azzal összefüggésben a XXIV. cikkben deklarált tisztességes hatósági eljárás követelményével, vagy mulasztás áll-e fenn e tekintetben.
- [3] 3. Azt is előadta az alapvető jogok biztosa, hogy az Abtv.-ben biztosított jogkör hiányában szintén nem indítványozhatja, azonban az Alkotmánybíróság figyelmébe ajánlja annak vizsgálatát is, hogy az Mttv. 44. §-ban foglalt, a médiaszolgáltatási díjra vonatkozó szabályozás megfelel-e a 37/2008. (IV. 8.) AB határozatban a tisztességes eljárás követelménye kapcsán megfogalmazott garanciális követelményrendszernek az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése tekintetében, vagy e tekintetben is mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség esete áll fenn.

II.

- [4] 1. Az Alaptörvény indítvánnyal érintett rendelkezései:

„B) cikk (1) Magyarország független, demokratikus jogállam.”

„XXIV. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”

[5] 2. Az Mttv. indítvánnyal érintett rendelkezése:

„156. § (1) Az eljárás akadályozásának esetén a Hatóság eljárási bírságot szabhat ki az ügyféllel, az eljárás egyéb résztvevőjével, illetve a tényállás tisztázása során közreműködésre kötelezett személlyel szemben, ha az eljárás során olyan magatartást tanúsít, amely az eljárás elhúzására, a valós tényállás feltárásának megghiúsítására irányul, vagy azt eredményezheti.

(2) Az eljárási bírság legmagasabb összege huszonötmillió forint, természetes személy ügyfél esetében legfeljebb egymillió forint.

(3) Az (1)–(2) bekezdésben foglaltakon túlmenően az eljárás akadályozása, illetve az adatszolgáltatás nem vagy nem megfelelő teljesítése esetén a Hatóság hárommillió forintig terjedő bírsággal sújthatja – ismételt jogsértés esetén sújtani köteles – a jogsértő vezető tisztségviselőjét is.

(4) Az eljárási bírság kiszabása során a Hatóság mérlegeli különösen a jogsértő előző évben elért nettó árbevételét és a jogsértés ismételtségét.”

[6] 3. A közigazgatási hatósági eljárásról szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) érintett rendelkezései:

„6. § (1) A közigazgatási hatósági eljárásban az ügyfél köteles jóhiszeműen eljárni.

(2) Az ügyfél magatartása nem irányulhat a hatóság megtévesztésére vagy a döntéshozatal, illetve a végrehajtás indokolatlan késleltetésére. Az ügyfél jóhiszeműségét az eljárásban vélelmezni kell, a rosszhiszeműség bizonyítása a hatóságot terheli.”

„13. § (2) E törvény rendelkezéseit

[...]

f) az audiovizuális médiaszolgáltatás nyújtására és a sajtótermék kiadására irányuló tevékenység felügyeletével, a média- és hírközlési igazgatással, az elektronikus hírközlési szolgáltatások, tevékenységek, az audiovizuális médiaszolgáltatások és a sajtótermékek piaci felügyeletével, piacszabályozásával, ellenőrzésével, valamint a mozgóképszakmai igazgatással kapcsolatos eljárásban, [...]

csak akkor kell alkalmazni, ha az ügyfajtára vonatkozó törvény eltérő szabályokat nem állapít meg.”

„61. § (1) Az e törvényben meghatározott esetekben a kötelezettség felróható módon történő megszegése esetén eljárási bírság kiszabásának van helye. Ha az ügyfél vagy az eljárás egyéb résztvevője egyébként rosszhiszeműen jár el, a hatóság eljárási bírsággal sújthatja.”

III.

[7] Az indítvány nem megalapozott.

[8] 1. Az indítványozó szerint az Mttv. támadott szövegrésze ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésben foglalt jogállamiság követelményével és sérti az Alaptörvény XXIV. cikkében foglalt tisztességes hatósági eljárás-hoz fűződő jogot.

[9] A támadott szövegrésszel összefüggésben azonban az indítványozó nem adott elő indokolást arra vonatkozóan, hogy miért tartja azt az Alaptörvény XXIV. cikkével ellentétesnek. A tisztességes hatósági eljárás-hoz való jog sérelmét alátámasztó indokolást az alapvető jogok biztosa kizárólag a jelen határozat I.2. és I.3. pontjaiban (Indokolás [2]–[3]) ismertetett figyelemfelhívásai körében adott elő. Az Alkotmánybíróság ezért az Mttv. támadott szövegrészét az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével összefüggésben vizsgálta.

[10] 2. Az indítványozó előadta, hogy a *ne bis in idem* elve az ugyanazon (jogellenes) cselekmény miatti kétszeri eljárás alkotmányos jelentőségű és abszolút jellegű tilalmát jelenti, amely az alkotmánybírói gyakorlat szerint a jogállamiság elvéből, valamint az alkotmányos büntetőjog követelményéből vezethető le. Jelenti továbbá azt

is, – és az Mttv. 156. § (3) és (4) bekezdéseinek értelmezése során e jelentése a releváns – hogy ugyanazon körülmény (jelesül az ismételtség ténye) nem róható fel egyazon eljárásban kétszeresen.

- [11] Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésben foglalt jogállamiság követelményének megsértését abban látja az indítványozó, hogy az Mttv. a 156. § (3) és (4) bekezdése a jogsértés ismételt jellegét mind az eljárási bírság kiszabása során mérlegelendő tényezőként rögzíti, mind pedig a vezető tisztségviselővel szemben kötelezően kiszabandó bírság feltételül tűzi, így az ismételtség tényét ugyanazon eljárásán belül kétszeresen szankcionálja.
- [12] 2.1. Az egyes hatósági eljárásokat szabályozó törvények – függetlenül az anyagi jogi bírságokról rendelkező anyagi jogi szabályoktól – általában tartalmaznak valamilyen szankciórendszert az eljárási jogi rendelkezések megsértése esetére.
- [13] Az Mttv. önálló fejezete tartalmazza a Médiatanács és a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság (a továbbiakban – és az Mttv.-ben is –: Hatóság) eljárására vonatkozó előírásokat.
- [14] A médiaigazgatási eljárás során a Ket. a hatósági eljárás egészét tekintve szubszidiárius jelleggel érvényesül. Az Mttv. 144. § (1) bekezdése – összhangban a Ket. 13. § g) pontjával – azt rögzíti, hogy az Mttv.-ben foglalt hatósági eljárások során a Ket. szabályait kell alkalmazni a médiaigazgatásra vonatkozó kiegészítő és eltérő szabályokkal.
- [15] Az Mttv. 156. §-a a Ket.-től eltérően rendelkezik az eljárási bírságról. Az (1) bekezdés értelmében az eljárás akadályozásának esetén a Hatóság eljárási bírságot szabhat ki az ügyféllel, az eljárás egyéb résztvevőjével, illetve a tényállás tisztázása során közreműködésre kötelezett személlyel szemben, ha az eljárás során olyan magatartást tanúsít, amely az eljárás elhúzására, a valós tényállás feltárásának megghiúsítására irányul, vagy azt eredményezheti. A (2) bekezdés rendelkezik az eljárási bírság összegéről, amelynek legmagasabb összege huszonötmillió forint, természetes személy ügyfél esetében legfeljebb egymillió forint. A (3) bekezdés kimondja, hogy az (1)–(2) bekezdésben foglaltakon túlmenően az eljárás akadályozása, illetve az adatszolgáltatás nem vagy nem megfelelő teljesítése esetén a Hatóság hárommillió forintig terjedő bírsággal sújthatja – ismételt jogsértés esetén sújtani köteles – a jogsértő vezető tisztségviselőjét is. A (4) bekezdés szerint az eljárási bírság kiszabása során a Hatóság mérlegeli különösen a jogsértő előző évben elért nettó árbevételét és a jogsértés ismételtségét.
- [16] A médiaigazgatási eljárás során tehát a Ket. eljárási bírságra vonatkozó rendelkezése nem érvényesül, azonban a Ket. alapelveit ez esetben is alkalmazni kell. A Ket. alapvető rendelkezései fogalmazzák meg a legalapvetőbb követelményeket a Ket.-et teljes egészében vagy részlegesen alkalmazó hatóságok valamennyi eljárásával kapcsolatban. Az alapvető rendelkezések a részletes eljárási szabályok tartalmi kereteit is kijelölik, és egyben azok alkalmazási korlátait szabják meg. Az alapvető rendelkezések valamennyi közigazgatási hatósági eljárásában kötelező érvényűek, az eljárás minden szakaszában érvényre kell jutniuk, azaz a jogalkalmazás során azokat figyelembe kell venni, azokra hivatkozni lehet, a döntések során azokat alkalmazni kell.
- [17] Ennek megfelelően a médiaigazgatási eljárásban az eljárási bírság kiszabása során a Hatóságnak különösen is érvényre kell juttatnia a Ket. 6. §-át, ami alapján az ügyfél jóhiszeműségét az eljárásban vélelmeznie kell, a rosszhiszeműség bizonyítása pedig magát a Hatóságot terheli.
- [18] 2.2. Az eljárási bírság célja a törvényben meghatározott, az eljárás során elkövetett jogellenes cselekvéssel szembeni joghátrány megállapítása és ezáltal a jogszerű magatartás kikényszerítése, vagyis eljárási bírsággal mindazon személyek sújthatók, akikre vonatkozóan a hatóság eljárásában kötelezettséget állapíthat meg, így az ügyfél, az eljárás egyéb résztvevője, illetve bármely személy, aki a tényállás tisztázása során közreműködésre kötelezett. Az eljárási jogsértések sok esetben az anyagi jogi rendelkezések megsértésénél is nagyobb kárt képesek okozni, a hatóság jogalkalmazását nagymértékben megnehezíthetik. A jogalkotó ezért nagyfokú szabadsággal rendelkezik az egyes hatósági eljárásokhoz kapcsolódó eljárási bírságok meghatározása során.
- [19] 2.3. Az indítványozó szerint az ismételtség tényét az Mttv. kétszeresen rendeli szankcionálni, ami sérti a *ne bis in idem* elvét és ezáltal az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében deklarált jogállamiságot.
- [20] Az Alkotmánybíróság az ismételtség és az újbóli értékelés összefüggésének értékeléséhez most is irányadónak tekinti a 1214/B/1990. AB határozatát, amelyben a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvénynek a különös és többszörös visszaesőkre vonatkozó büntetékiszabási szabályai alkotmányosságának vizsgálata során megállapította, hogy „[a] büntettségét követő bűnismétlés a cselekményhez kapcsolt sajátos elkövetési mód: a büntetőjogi tilalmak tudatos, ismételt megszegése, annak tudatában és annak a kockázatnak vállalásá-

val, hogy a büntettség múltjával terhelten követnek el újabb bűncselekményt, vagy bűncselekményeket. A büntettség figyelembe vétele a büntetőjogi szabályozásban nem jelenti az előző cselekmény újbóli értékelését, hanem csak viszonyítási alapot az ismételtség megállapításához.” (ABH 1995, 571, 576.)

- [21] A médiaigazgatási eljárásban az Mttv. 156. § (3) bekezdése egyfelől megengedően szabályoz, ami alapján a Hatóság dönti el, hogy az eljárás akadályozásáért, illetve az adatszolgáltatás nem vagy nem megfelelő teljesítése esetén kiszab-e eljárási bírságot a jogsértő vezető tisztségviselőjével szemben is. Másfelől a vezető tisztségviselő ismételt jogsértése esetén a Hatóságnak – az Mttv. indítványozó által támadott szövegrésze alapján – már kötelező eljárási bírságot kiszabnia, amelynek során az egyik mérlegelési szempont a korábbi jogsértő magatartás.
- [22] Az ismételtséget az Mttv. tehát egyrészt tényként, viszonyítási alapként kezeli, amely alapján az eljárási bírság kiszabásának kötelező esete áll fenn, másrészt a kötelező bírságolás során a Hatóság részére mérlegelési szempontként írja elő. Ezen szabályozás alapján az ismételt szankcionálás során tehát a Hatóság nem a korábbi jogsértésért sújtja ismételten bírsággal a vezető tisztségviselőt, hanem egy új jogsértés esetén kötelezően eljár, és az elkülönült bírságolás keretében mérlegelési szempontként veszi figyelembe a jogsértő korábbi magatartását.
- [23] Az Mttv. vizsgált szövegrésze az eljárási bírság kötelezően kiszabandó esetkörének szabályozásakor tehát az ismételtséget nem értékelési szempontként, hanem a bírság kiszabásának alapját jelentő körülményként, viszonypontként határozza meg. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint ez nem az értékelés fogalmi körébe tartozik, ezért a támadott szabályozás nem ütközik a kétszeres értékelés tilalmába. Az értékelés tárgya ugyanis kizárólag az újonnan elkövetett jogsértő magatartás.
- [24] Az Alkotmánybíróság mindezek alapján azt állapította meg, hogy az Mttv. 156. § (3) bekezdésének „– ismételt jogsértés esetén sújtani köteles –” szövegrésze nem sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, ezért az indítványt elutasította.
- [25] 3. Az Alkotmánybíróság az Mttv. 44. és 156. §-aival kapcsolatos jogalkotói mulasztásra, és a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességre történt indítványozói „figyelemfelhívásra” vonatkozóan az alábbiakat jegyzi meg. Az indítványozó – amint arra az indítványában is hivatkozott – mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását nem kérheti az Alkotmánybíróságtól. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság a hivatkozott indítványi elemek elbírálását mellőzte.

Budapest, 2017. február 7.

Dr. Varga Zs. András s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
előadó alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: II/740/2013.

