

Bevezetés

Jelen értekezés elsődleges célja, hogy megkísérelje az elektronikus média jogának alkotmányos kereteit megvonni és azokat alkotmányjogi tartalommal megtölteni. Az alkotmányos kereteket autentikus jelleggel elsősorban az alkotmányozó hatalom illetve az Alkotmánybíróság—mint az alkotmányvédelem legfőbb szerve—határozza meg, formálja annak tartalmát. Mindazonáltal nem csak az autentikus, hanem a tudományos fogalmak is vizsgálatra, meghatározásra szorulnak a téma kutatásánál. Egyáltalán az, hogy mi az a terület, aminek alkotmányos határait próbáljuk vizsgálni, az magában is komoly kutatást igénylő kérdés. Önálló értekezés tárgya lehet az elektronikus média joga fogalmának, hatóterületének, sajátosságainak meghatározása.

Jelen dolgozat célkitűzése ettől eltérő, így nem az elektronikus média jogának, fogalmának alapkutatását kívánja elvégezni, hanem e körben kritikai élel ugyan, de elfogadja az aktuális tudományos álláspontokat. Azonban ha el is fogadunk egy fogalmat az elektronikus média jogáról, ha alkalmazunk is egy definíciót arra a ténylegesen létező jogi szabályösszességre, amelyet elsősorban tárgya, az elektronikus médium fog össze, akkor sem haszontalan ezt a definíciót és az általa leírt jogi szabályrendszert egy más megközelítésből megvizsgálni. Az általam választott megközelítés kettős: egyrészt médiatudományi, másrészt alkotmányjogi. Ismertetem a médiatudomány jelen állása szerint elfogadott legfontosabb tudományos eredményeket, amelyek meggyőződésem szerint a jogi megoldások vizsgálatában is szerepet kell, hogy játszanak. A médiatudomány, kommunikáció-tudomány, tömegkommunikáció-kutatás társadalomtudományi eredményeit a jogászok kevéssé ismerik, s még kevésbé veszik azt figyelembe. Meglátásom szerint nem haszontalan megkísérelni egy platformra hozni, szintetizálni a médiatudomány szociológiai, politológiai és gazdaságtudományi eredményeit a jogi vívmányokkal.

A másik célkitűzés keretében az elektronikus média jogának azokat az aspektusait kívánom vizsgálni, amelyek közvetlenül vagy közvetetten az Alkotmány tételes rendelkezéseivel, illetve abból az Alkotmánybíróság által kibontott elvekkkel, a jogtudomány által leszűrt és kikristályosított tételekkel kapcsolatba hozhatók. Az értekezésben tehát – a (jog)tudomány mai állásának megfelelően – meg kell határozni az elektronikus médiának azt a fogalmát, amellyel operálva az Alkotmányból és az alkotmánybírósági gyakorlatból ki lehet szűrni azokat a részeket, amelyek e tárggyal kapcsolatosak, erre vonatkoznak. Be kell mutatni továbbá azokat az alkotmánybírósági

határozatokat, amelyek az így megvont témával direkt vagy indirekt, de releváns kapcsolatba hozhatóak, s ezen ügyek elemzésével lehet bemutatni az elektronikus médiára vonatkozó alkotmányossági kereteket. Mivel a témát érintő alapvető fogalmak nem kizárólag az Rttv. felülvizsgálata során nyertek alkotmánybírói megfogalmazást, vizsgálatom kiterjed olyan intézményekre is, mint a 2/3-os jelleg és sajátosságai, az egyes fogalmak meghatározatlanságából eredő jogbizonytalanság és jogkövetkezményei. Szándékaim szerint a dolgozathoz levonható arra vonatkozó következtetés, hogy vajon az alkotmányos büntetőjog fogalmához hasonlóan létezik-e alkotmányos médiajog.

1. A témaválasztás indokai, célkitűzések

Jól kitapintható igény van az Rttv. rekodifikációjára, amely tekintetében az alkotmányossági elővizsgálatok elengedhetetlenek. Ahogy Gálik Mihály, Horváth János és Sente Péter megjegyzi: „[h]a az új médiatörvénnyel kapcsolatban bármiben is konszenzust lehet felfedezni, akkor az az, hogy nagyon is megérett rá az idő.”¹ (Persze ellentétes vélemény is van, ami indokolatlannak tartja az új törvény megalkotását.²) Konceptiójuk, amelyet többek közt alkotmányossági szempontból is kritikával illettek,³ mégsem képezi jelen értekezés alapját. Csak ott és annyiban térünk ki erre az alapos elemzésre, valamint Gellért Kis Gábor és dr. Ballai Éva konceptiójára,⁴ ahol azok érintik elsődleges célunkat.

Az újraszabályozás szükségességéről hasonlóan foglalt állást az ORTT Stratégiai Igazgatósága által készített tanulmány is: „Hatályos médiaszabályozásunk rendszere mára elavultnak tekinthető, a technikai fejlődés és az új médiumok megjelenése szükségessé teszi annak teljes felülvizsgálatát.”⁵ Az ORTT egy médiaszakértőkből álló Törvényelőkészítő Szakértői Bizottságot kért fel, akik 2006 folyamán véglegesítették az elektronikus médiaszolgáltatásokról szóló

¹ Gálik Mihály – Horváth János – Sente Péter: Egy új médiatörvény alapjai (Javaslat), in: Magyarország Médiakönyve 2003, ENAMIKÉ 2003, II. kötet 943-989. (a továbbiakban: Gálik-Horváth-Sente)

² Nahlik Gábor: Vélemény Gálik Mihály, Horváth János és Sente Péter „Egy új médiatörvény alapjai” című tanulmányáról, in: Vita egy új médiatörvény-konceptióról, Médiakutató 4/2003, 129-134., különösen 131.

³ Nagy Krisztina: Az új médiatörvény-konceptió alkotmányos problémái, Fundamentum 3-4/2003, 137-154.; Vita egy új médiatörvény-konceptióról, Médiakutató 4/2003, 99-140.; Vita egy új médiatörvény-konceptióról. 2. r., Médiakutató 1/2004:115-125.

⁴ Gellért Kis Gábor-dr. Ballai Éva: A köznyilvánosság működéséről szóló törvény koncepciója, in: Magyarország Médiakönyve 2003, ENAMIKÉ 2003, II. kötet 991-1028.

⁵ Az elektronikus úton végzett nyilvános kommunikáció tartalomszabályozásának alaptételei; http://www.ortt.hu/tanulmanyok/konceptio_20020619.doc

törvény tervezetét. Ez a tervezet a hatályos törvény helyébe lépve immár a digitális kihívásoknak is meg kíván felelni.⁶

A 2006-ban újra Kormányt alakító koalíció is célul tűzte ki a média megújítását. „A média mára társadalmat formáló iparaggá vált. Ugyanakkor a kereskedelmi szempontok a rádiózásnál, televíziózásnál és a nyomtatott sajtóban is egyre inkább háttérbe szorítják az információhoz fűződő jogok demokratikus társadalmakban elvárható szempontjait. Ezzel egy időben a technológiai fejlődés következtében rohamosan terjedő új kommunikációs eszközök mind szélesebb körben biztosítják az állampolgárok korábban elképzelhetetlen információs lehetőségét. Ebben a világban a magyar közszolgálati rádiózás és televíziózás nem tud hivatásának megfelelni. Ennek egyik fő oka, hogy a hatályos, immáron tízéves törvényi szabályozás a 20. század végének eszközrendszeréhez igazodik, de ahhoz is sok hiányossággal. Másik oka, hogy a pártok és híveik egy része a közszolgálati médiumokat pusztán a politikai befolyásszerzés terepének tekintik. A Kormány célja, hogy átfogó szakmai, politikai, és erre épülő nemzeti konszenzussal olyan feltételeket teremtsen a médiumok működéséhez, amelyek magas színvonalon biztosítják az állampolgárok információhoz és a kulturális tartalmakhoz fűződő alkotmányos jogainak érvényesülését.”⁷

Megállapítható tehát, hogy a jogalkotó határozott lépéseket kíván tenni az elektronikus média megreformálása, jogának megújítása érdekében. A tudomány feladata, hogy megvizsgálja a jogalkotás indokoltságát, alapjait, alternatívát kínáljon, szabályozási modelleket kutasson, hatásvizsgálatokat végezzen. Amennyiben a jogtudománynak ez az általános feladata a jogalkotásnál megállapítható, az alkotmányjog tudományos művelőin különös felelősség nyugszik, hiszen bármelyik jogterület szabályainál az alkotmányos alapok lefektetése az elsődleges cél. Értekezésem is ezt az elsődleges célt tűzte ki maga elé, t.i. az elektronikus média joga alkotmányos határainak megvonását és az alkotmányjogi keretek felvázolását, amely egy esetleges kodifikáció alapozásánál támpontot jelenthet a jogalkotó számára.

Nem szabad azonban elfelejteni azt sem, hogy az Rttv. tíz évvel ezelőtti megalkotása maga is hosszas és kínokkal teli vajúdás eredménye volt, s azóta

⁶ Az elektronikus médiaszolgáltatásokról szóló törvény tervezete; <http://www.akti.hu/mediatorveny/dok/torveny0610.pdf>

⁷ Új Magyarország, Szabadság és Szolidaritás, a Magyar Köztársaság Kormányának programja a sikeres, modern és igazságos Magyarországért, 2006-2010, 60.; <http://www.miniszterelnok.hu/domain2/files/modules/module19/144337CDC5A3DC426.pdf>

bizony több koncepció készült médiajogi témában – sajnálatos módon csak a jogtudománynak, elfogadásuk, jogalkotói recepciójuk ugyanis a politikai realitások szirtjein elvérzett.⁸ Emiatt bármennyire is fontosnak látom elsődleges célkitűzésemet, egy esetleges kodifikáció alkotmányjogi megalapozását, nem mellőzhető a jelenlegi szabályozás kritikája sem. Értekezésem további célja az Rttv. alkotmánybírósági vizsgálattal nem érintett szabályainak, valamint az idevágó alacsonyabb szintű jogforrásoknak a de lege lata kritikája, mégpedig abból a szempontból, hogy vajon mennyiben felelnek meg a vizsgált jogszabályok a már kialakult alkotmánybírósági gyakorlatnak, kiállnák-e az alkotmánybírósági próbát. Ebből egyben arra is lehet következtetni, hogy e szabályok—változatlan tartalmat és alkotmányi szabályt feltételezve— bekerülhetnek-e a későbbi kodifikációba, feltéve, hogy az adott rendelkezés változatlan újraszabályozása a jogalkotó célja. Elkerülendő ugyanis az a helyzet, hogy az Rttv.-ből recipiált szabály egy későbbi vizsgálaton elvérezzen, holott egy alapos elemzés meggátolhatta volna a szabály indokolatlan átvezetését egy új médiatörvénybe.

2. Az értekezés szerkezete, módszerei

(A) Az értekezés szerkezete a következő. Az első fejezetben fogalmi alapvetés kap helyt, ahol a jogtudományi szempontból is érdekes kommunikáció-tudományi, (tömeg)médiatudományi fogalmakat, alapvető tudományos irányzatokat foglalom össze, mind a külföldi, mind pedig magyar eredményeket is figyelembe véve. Itt foglalkozom az elektronikus média jogának a későbbiekre irányadó definíciójával, az azzal kapcsolatos különös kérdésekkel, az abból fakadó problémákkal is. Valójában ez a fejezet szűkíti le a kommunikáció nem létező joga parttalannak tűnő témáját annak megfelelően, hogy mit tekintünk az elektronikus média jogának, s ahhoz milyen alkotmányossági kívánalmakat rendelünk.

A második fejezetben olyan alapvető alkotmányjogi kérdéseket vizsgálok, amelyek előkérdései az Rttv. bármilyen rekodifikációjának: a véleménynyilvánítás szabadsága alkotmányjogi tartalmát, alkotmánybírósági értelmezését. E fejezetben kap helyt a kommunikációs jogok egyesült államokbeli jogi helyzetének ismertetése is, különös tekintettel az ottani elektronikus média-szabályok vizsgálatára. Ebben a pontban sok legfelső bírósági határozatból idézek, amelyeket magam fordítottam, s a szöveghűség

⁸ Vélhetően sajnos erre a sorsra jut az ORTT Törvényelőkészítő Bizottsága által 2006-ban véglegesített tervezet is, mivel a Kormány nem mutatott szándékot annak előterjesztésére.

demonstrálására a jelentősebb idézeteket angolul is meghagytam. Itt mutatom be továbbá a magyar Alkotmánybíróságnak azokat az általános szólás- és sajtószabadsági határozatait, amelyek a későbbi elektronikus médiajog-alkotás szempontjából alapot jelentettek a szabályoknak. A jogi realitások okán a kevésbé szorosan kapcsolódó, de a jogalkotási szempontból mellőzhetetlen kérdést, a minősített többség, mint törvényalkotási eljárási garancia gyakorlatát is vizsgálni kell.

A harmadik fejezetben az Alkotmánybíróság által az Rttv. vizsgálata tárgyában már meghozott határozatokat mutatom be és elemzem. Az Rttv. hatályban létének alig tíz éve alatt rengeteg kritikát kapott rosszul működő mechanizmusai, szabályai miatt. Ezek a kritikák alkotmánybírósági indítvány formát is öntöttek több esetben, amelyekre az Alkotmánybíróság széles spektrumon vizsgálta az Rttv. szabályainak alkotmányosságát. Ugyanakkor itt nem csak kifejezetten az Rttv.-ben szereplő szabályokat kell említeni, hanem olyanokat is, amelyek a médiumok szempontjából jelentős más magatartási szabályokat határoznak meg: ilyen például a választásokat megelőző kampánycsend és közvélemény-kutatások problematikája, figyelemmel arra, hogy ezek szabályozásánál elsősorban éppen a tömegmédiumok átütő erejébe vetett hit volt a szabályozás alapja.

A negyedik fejezetben az elektronikus médiumokra vonatkozó szabályok alkotmányossági monitoringját, de lege lata kritikai elemzést végzem el. E körben a válogatásom nem lehet teljes körű, mivel az elektronikus média szabályozásának komplexitása inkább csapatmunkának predesztinálja az átfogó médiajogi vizsgálatokat. Azok a területek, amelyeket érintek, a meglátásom szerint leginkább kritizálható részei a hatályos médiatörvénynek, s átvételük—vagy inkább annak elutasítása—egy majdani jogszabályba alaposan megfontolandó. Meggyőződésem szerint nincsen olyan kategória, hogy enyhe alkotmányellenesség—a kevésbé fontosnak tűnő alkotmányellenes szabály is lerontja a jogrendszer integritását.

Végül az ötödik fejezetben a várható, talán egyszer eljövő rekodifikációval kapcsolatos koncepcionális és partikuláris kérdéseket elemzem, vagyis de lege ferenda olyan tételeket kísérek meg leszűrni a korábbi fejezetek eredményeiből, amelyek egy médiatörvény alkotmányjogi fundamentumát képezhetik.

(B) Az értekezés jellege és az alkalmazott módszerek az egyes szerkezeti egységektől függően változnak. Az első fejezetben dogmatikai elemző

módszerrel kísérelem meg az alapul fekvő fogalmak körét behatárolni. Mindazokat a fogalmakat, amelyeket a médiatudomány és a jogtudomány elfogadott eszköztárából átveszek, kritikai élel építem be az értekezés fogalmi készletébe.

A második fejezet alapvetően leíró-dogmatikai elemző módszerrel próbálja megvonni a kommunikációs alapjogok tartalmát. A leírás azonban kiegészül az összehasonlító módszerrel, s vizsgálni kell a szólásszabadság más jogrendszerbeli koncepcióit is. Itt elsősorban az Amerikai Egyesült Államok szólásszabadsággal és elektronikus médiával kapcsolatos elméleti és gyakorlati eredményeit kívánom beépíteni a dolgozatomba. Ennek elsődleges indoka, hogy az USA Supreme Court és a jogirodalom igen jelentős hatást gyakorol világszerte a sajtószabadságról, a kommunikációs jogokról való gondolkodásra: közvetetten célom az is, hogy a magyar alkotmányossági keretek és az USA elméletgyakorlata között kapcsolatot mutassak ki.⁹ Nem lehet azt az indokot sem mellőzni, hogy a vizsgált jogterületet alapvetően a technika fejlődése hozta felszínre, s technikai haladás hullámain bukdácsol a vonatkozó jog fejlődése is. A technikai evolúcióban és annak jogi követésében élen jár Amerika; nem haszontalan tehát azoknak a mintáknak, megoldásoknak a megismerése, amelyek a (közel)jövőben globalizált standardokká válhatnak. További szempont – s ehhez a dogmatikai-összehasonlító módszer alkalmazása ad segítséget –, hogy egyes jogintézményeknél az amerikai gyökerek kimutatásának párosulnia kell

⁹ Itt szólok néhány szót arról, hogy a dolgozatban—terjedelmi okokból—sajnálatosan mellőzni vagyok kénytelen egy olyan jogi területet, amely szintén komoly hatást gyakorol a kommunikációs jogokról való nemzeti gondolkodásra: ez az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) az Emberi Jogok Európai Egyezménye (EJEE) 10. cikkével kapcsolatos gyakorlata. E sorok írója előtt ismeretes, hogy az EJEE 10. cikke és annak bírósági gyakorlata különösen azért jelentős, mert egységes, európai szintű jogvédelmet biztosít a véleménynyilvánítás és a tájékoztatás szabadságának. A fontosságát fokozza, hogy az EJEB ítéletei végrehajtási mechanizmusának köszönhetően az Egyezményben részes tagállamok lépéseket kényszerülnek tenni egy-egy egyezményesértés megállapítását követően annak érdekében, hogy a későbbi elmarasztalásokat ugyanazon az alapon elkerüljék. Vagyis az EJEB ítélkezési gyakorlata közvetve ugyan, de kihatással bír a tagállamok nemzeti jogalkotására, a véleménynyilvánítás szabadságának mértékére, a média jogának minőségére. Csakhogy az EJEB idevágó gyakorlatának pusztán az ismertetése és alapszintű elemzése önálló dolgozat tárgya lehetne, jelen dolgozat terjedelmi kereteit szétfeszítené, ha erről az általunk is igen fontosnak tartott, de rendkívül szerteágazó esetjogról alaposabb elemzést adnék. Ezért csak röviden utalok az emberi jogi irodalomnak arra a szegmensére, amely bővebben foglalkozik az EJEE 10. cikkével és annak gyakorlatával. Ld.: Grád András: A strasbourgi emberi jogi bírászkodás kézikönyve, Budapest, Strasbourg Bt. 2005; Dirk Voorkhof: Kritikai elemzés az Emberi Jogok Európai Egyezménye 10. cikkének hatóköréről és alkalmazásáról, in: Bírósági Határozatok Melléklete 1997/1. 5-42.; Bán Tamás: A véleménynyilvánítás szabadsága az európai emberi jogi egyezményben, Magyar Jog 1994/7. 407-420.; P. van Dijk–G.J.H. van Hoof: Theory and Practice of the European Convention on Human Rights, Kluwer Law Int. The Hague, 1998; Kondorosi Ferenc, Az emberi jogok európai rendszere és védelme, Veszprémi Egyetemi Kiadó, Veszprém, 2001; Szabó Gy.–Nagy G. (szerk.): Tanulmányok az Emberi Jogok Európai Egyezménye legfontosabb rendelkezéseihez kapcsolódó strasbourgi esetjogról, HVG-Orac, Budapest, 1999.

azzal az elemzéssel, amely arra vonatkozik, hogy a recepció azonos tartalommal, vagy a helyi sajátosságokhoz igazított tartalommal történt-e. Másként megfogalmazva: ha bizonyítottan átvettünk valamely elvet, ami az USA jogi gondolkodásában, joggyakorlatában alakult ki, vajon ugyanolyan tartalommal hatályosul-e a hazai körülmények között is az adott jogelv, vagy differenciák mutatkoznak a tartalomban? Ha létezik ilyen különbség, az diszfunkcionális eredményre vezet-e, gátolja-e az elv eredeti célját, megfelelő érvényesülését.¹⁰ E fejezetben ismertetem és kritizálom a véleménynyilvánítási szabadságra és a sajtószabadságra vonatkozó magyar joggyakorlatot, elsősorban az alkotmánybírósági határozatokon keresztül. A második fejezet az értekezés elsődleges céljához kevésbé szorosan kapcsolódó elemzést is tartalmaz: a minősített többségű törvényekre vonatkozó alkotmánybírósági gyakorlat kritikus elemzéssel kiegészített ismertetését, amely egy majdani kodifikáció esetére mellőzhetetlenül szükséges.

A harmadik fejezet, az alkotmánybírósági határozatok bemutatása részben deskriptív, tekintettel arra, hogy a határozatok mindenkire nézve kötelezők. Az *erga omnes* hatály azonban nem tévedhetetlenséget, hanem kötelező alkalmazást jelent. Meggyőződésem, hogy az alkotmánybírósági határozatok e kötőereje egyenesen kötelezi a jogtudományt arra, hogy a határozatok objektív alapon való kritikáját elvégezze, s a jövő alkotmánybírósági gyakorlata, tudományos munkái, kodifikációja elé tükörként állítsa azt. Ezért e részben a kritikai elemző módszer hangsúlyos szerepet kap. Ezt dogmatikai elemzés egészíti ki, amennyiben lehetőség esetén általánosításra töreksem: az egyes alkotmánybírósági határozatokból olyan elveket kell leszűrni, amelyek mind a tudomány, mind az esetleges jogalkotás számára emészthetőkké válnak.

A negyedik fejezet, az Rttv. de lege lata elemzése kritikai elemző módszert kíván. Annál is inkább, mert egy ma hatályos rendelkezés átörökítése egy későbbi médiatörvénybe csak akkor indokolt, ha a majdani körülmények is indokolni fogják az adott rendelkezést. Megfordítva: egy tranzitperiódusban, súlyos párt- és társadalmi viták közepette született Rttv. óhatatlanul magán hordozza e viták nyomait, sebeit; ha a történeti megközelítés kimutatja egy adott jogszabályról, hogy pusztán pártpolitikai indokok hozhatók fel a léte mellett, akkor nem biztos, hogy egy új kodifikációt is terhelni kell azokkal a sérelmekkel és sebekkel, amelyeknek éppen a megszüntetése, begyógyítását kell társadalmi célként meghatározni.

¹⁰ Feltéve persze, hogy az eredeti cél egyáltalán követendő-e még, vagy megállapítható, behatárolható az.

Az ötödik fejezet szintetizáló-elemző módszerrel kísérli meg olyan következtetések levonását, amelyek a jogalkotás számára hasznos támpontok lehetnek a médiajog újraszabályozása során. De a jogalkalmazás is hasznát veheti azoknak a kritikáknak, amelyek az Rttv. kritikai elemzése konklúziójaként e fejezetben kristályosodnak ki, hiszen az Rttv.-hez hatósági és bírósági gyakorlat is tartozik, amelyeknek mindenkor figyelemmel kell lenniük az alkotmányos szabályok megtartására. Végő soron, ha az alkotmánybírósági gyakorlatból és a tudomány eredményeiből levont következtetésem kiállják a próbát, az Alkotmánybíróság jövőbeni gyakorlatába való beépítésük sem kizárt.

I. fejezet

Az elektronikus médiajog fogalmi alapjai

1. Kommunikációelméleti alapfogalmak

A dolgozat alapjait a legmélyebb fogalmaknál kell megvonni, homokra épített alkotmányos vár ugyanis meggyőződésem szerint nem lehet tartós. Meghatározásra szorul a kommunikáció, tömegkommunikáció, médium fogalma és további alapfogalmak is.

1.1. A ma használt *kommunikáció*-fogalom ókori gyökerű, a latin *communicare*, ill. *communis* szavakból ered. Jelentése: megoszt, részesít, közössé tesz, közöl. A kifejezésnek társadalmi vonatkozásai is vannak, ugyanis a kommunikáció a társadalmi kontextusban létező jelenség, s maga szolgálja a társadalom kohézióját is. Az elmélet szintjén a kommunikáció tudományos igényességű meghatározása igen nehéz feladat, tekintve, hogy a kommunikáció, mint társadalmi jelenség rendkívül sokrétű és összetett. „A kifejezésnek számos különböző jelentése és definíciója van, de a központi gondolat a résztvevők közötti fokozott közösség vagy osztozás «üzenetek» küldésével”.¹¹ A fogalomból észrevehető, hogy a kommunikációnak közösségi lényegét hangsúlyozza, tehát participációval létrejövő jelenségről van szó. Hangsúlyozza továbbá a kommunikációnak, mint folyamatnak a jelentőségét azáltal, hogy üzenet küldéséről beszél.

A kommunikációnak számos szintje van, nem korlátozódik tehát interperszonális szintre. Mcquail az általa felállított kommunikációs piramisban aszerint tesz különbséget a kommunikáció szintjei között, hogy azok milyen „mennyiségben” fordulnak elő.¹² Jól látható, hogy a kommunikáció egyik vetülete az üzenet feldolgozása, amely személyes cselekmény. Mivel az adott személyt a kommunikáció magasabb szinten előforduló valamennyi formája eléri, könnyen belátható, hogy az információ feldolgozása a legnagyobb mennyiségű kommunikációs cselekmény. Ettől eltekintve a kommunikáció többi szintje alapvetően személyek között zajlik, még akkor is, ha adott formáiban közösségi véleményt testesít meg.

¹¹ Denis McQuail: A tömegkommunikáció elmélete, Osiris Kiadó, Budapest 2003, 430. (a továbbiakban: Mcquail, 2003)

¹² 1 d. Függelék I. ábra

Nemes Ferenc arra helyezi a hangsúlyt, hogy a „kommunikáció az egyik embertől a másikig terjedő információt közvetítő folyamat”.¹³ A fogalomból ugyan hiányzik az a vetület, amely a tömegkommunikációnak az alapja, hogy t.i. nem feltétlenül meghatározhatók, perszonalizálhatók a kommunikáció alanyai, mégis igen hasznos abból a szempontból, hogy az információ átadását, mint központi magot hangsúlyozza. Ezt egyébként McQuail is kiemeli: „A kommunikáció meghatározható információknak a feladótól az egyéni befogadóig való továbbításaként.”¹⁴ A kommunikáció szereplői tehát az üzenet vagy információ feladója, illetve annak a címzettje vagy befogadója (amely utóbbiak nem feltétlenül azonosak). A kommunikáció tartalma a leadott és befogadott üzenet, amelyek szintén eltérhetnek egymástól: a feladó által szándékolt tartalom eltérhet attól, amit a befogadó ért.

1.2. A *tömegkommunikáció* a kommunikációnak egy minőségileg új alakzata, ahol a kvalitatív eltérést az a jellegzetesség adja, hogy a kommunikáció interperszonális viszonyai kitágulnak. Amíg a kommunikációnál általában azt hangsúlyozták, hogy az információ egyik személytől a másikig áramlik, ez pedig azt sugallja, hogy a kommunikációban részt vevő személyek azonosíthatóak, addig a tömegkommunikációnál ez az azonosíthatóság a fogadói oldalon eltűnik, sőt, lehet, hogy eleve nem célja a kommunikációnak. A tömegkommunikáció jellegadó sajátossága, hogy meghatározatlan sokasághoz szól.

A tömegkommunikáció kialakulása feltételezi a tömeg „kialakulását”, azt, hogy a továbbítani szándékolt üzenet nem kizárólag egy embernek, hanem egy nagyobb sokaságnak szól. Maga a tömegtársadalom fogalma meglehetősen negatív értékítéleteket hordoz, ami részben betudható annak, hogy a nyugati kultúrák elsősorban individualista alapon nyugszanak, s az arctalan tömeggel szemben igen erős előítéletekkel viseltetnek.

A tömegkommunikáció fejlődése összefügg a kommunikációnak teret adó társadalmak szerkezetével is, valamint a kommunikáció technológiájának előre haladásával. A társadalmi szervezet fejlődése biztosítja az igényt a kommunikáció volumenének növelésére (ld. pl. nyomtatás kialakulása, amely visszavezethető arra, hogy világi írástudó rétegek alakultak ki a társadalomban). A technológiák kiszolgálják a társadalmi igényeket, de ugyanakkor át is alakítják

¹³ Nemes Ferenc: Vezetési ismeretek és módszerek, Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetem, Vezetőképző Intézet Publikációi, Budapest, 1998. 181.

¹⁴ McQuail, 2003, 277.

azokat (pl. maga a nyomtatás volt az alapja, de indukálta is az írástudás még szélesebb körben való elterjedését).

A tömegkommunikáció során tehát a feladótól a meghatározatlan befogadóig közvetítjük az üzenetet, osztjuk meg az információt. Ez átvezet a megosztás módjára, másként a közvetítés eszközére, a médiumra. Itt még annyit, hogy a tömegkommunikáció fogalmát élesen el kell választani a tömegmédiumok fogalmától, körétől, mivel a tömegmédia pusztán közvetíti a kommunikációs tartalmat, teret ad a kommunikációs folyamatnak.

1.3. A *médium* latin kifejezés, többes száma a *média*. Eredeti jelentése szerint valaminek a közepét jelenti, illetőleg valamilyen eszközt. A kommunikáció fogalma kapcsán közvetítő eszközként azonosíthatjuk a kifejezés tartalmát. Tehát a kommunikáció tartalmát, az információt vagy üzenetet valamilyen eszköz segítségével juttatjuk el a címzethez, ez a közvetítő eszköz a médium, média.¹⁵ Barbier és Bertho-Lavenir szerint „[m]édiának tekintünk minden olyan kommunikációs rendszert, amely lehetővé teszi, hogy egy társadalom betöltse három létfontosságú funkcióját: a megőrzést, az üzenetek és különböző tudásformák távolsági kommunikációját és végül a különböző politikai és kulturális gyakorlatok reaktualizálását.”^{16,17}

A médium, a közvetítő eszköz egyidős az emberiséggel, hiszen kommunikációs eszköznek tekinthetők akár a barlangrajzok is. A médium ugrásszerű fejlődését jelentette az írás kialakulása, amely egyezményes jelek útján közölte a gondolatokat, s a technológiától függően volt inkább, vagy kevésbé tartós. Hiba volna azonban a kommunikációt csak az írásbeliségre leszűkíteni, hiszen üzenetet hordoz a zene, a képzőművészet is, még ha nem is olyan egzakt módon meghatározhatót, mint az írott szöveg.

¹⁵ Nagy vitát váltott ki a médium-média-médiák szavak használata. Tekintve, hogy a média eleve többes számú alak, a „médiák” kifejezést kerülöm. Ugyanakkor a stilisztika bizonyos esetekben megköveteli, hogy a média, mint többes számú szó használata helyett a „médiumok” kifejezést használjam, igen helytelennek tűnik ugyanis a következő mondat: A *média* vizsgálják a nézőközönség preferenciáit. (v.ö. A *médiumok* vizsgálják a nézőközönség preferenciáit.)

¹⁶ Frédéric Barbier—Catherine Bertho Lavenir: A média története, Osiris, Budapest, 2004, 13. (a továbbiakban: Barbier—Lavenir, 2004)

¹⁷ A funkciókról bővebben szólok az I.1.3. pontban, ahol ezek a funkciók kiegészülnek további fontos társadalmi célokkal, feladatokkal. Megjegyzendő továbbá, hogy a funkciók összefüggésbe állíthatók a kommunikáció különböző modelljeivel is (I.1.4. pont), amennyiben az egyes funkciók leírására az egyes modellek megfelelőbbnek tűnnek. Így pl. az üzenetek kommunikációja funkció magyarázására inkább a transzmissziós modell lesz irányadó, a közös politikai gyakorlat reaktualizálása pedig a tipikus rituális kommunikációnak tűnik.

A kommunikáció évezredekén keresztül közel azonos technológiai színvonalon zajlott, anélkül, hogy forradalmi technológiai újítások minőségi ugrást hoztak volna. A nyomtatás feltalálása azonban olyan jelentőségű esemény, amely a személyes (vagy személytől kevéssé elszakadt) kommunikációból a fentebbi értelemben vett tömegkommunikációt varázsolt. A nyomtatással ugyanis széles, azonosíthatatlan rétegek számára vált lehetővé az információ átadása, tömeges alapon.

A könyv, mint tömegműedium jelentősége több mint ötszáz éve hatalmas, bár nem változatlan. Egyes technológiai determinista elméletek¹⁸ egyenesen a technológiák változásához illesztik a kommunikációs forradalmakat, s a könyvet kiemelkedően fontosnak látják e folyamatban. S bár az eltelt ötszázánál is több évben számos kommunikációs technológiaváltás zajlott, a könyv máig megőrizte szerepét és helyét. A könyvön túl a nyomtatott újság, hírlap volt igen jelentős tömegkommunikációs lépés, amelynek fejlődése nagymértékben együttáll a demokratikus társadalmak fejlődésével. További technológiai újítás volt a film, amely immár képi úton közölt információt, tartalmat.

A 20. század talán legjelentősebb tömegkommunikációs ugrása a rádió és a televízió feltalálása, széles körben való elterjedése volt. Mindkét műedium a szó szoros értelmében véve pusztán eszköz, ami sokkal inkább kitűnik az esetükben, mint pl. a könyvnél. A rádió, a televízió eleve arra rendeltetett, hogy üzenetet közvetítsen, azonban az üzenet tartalmának szabályozása nem volt primer szempont. A rádió és televízió technikai sajátosságok miatt már a kezdetektől extenzívebb szabályozásnak volt kitéve, mint a nyomtatott műediumok, amelyeknél jellemzően az állami beavatkozás, a cenzúra „tabu” volt, illetve a 20. századra a nyugati kultúrákban azzá vált. (Ez persze nem jelenti, hogy ne lenne máig sajnálatos gyakorlat bizonyos körben.)

A 21. század fordulójához közeledve pedig ismét megjelent egy radikálisan új technológia, a digitalizáció, amely a rádió és televízió addig ismert korlátain túlnyúlva robbanásszerűen terjesztette ki a kommunikáció lehetőségeit. Az információközlés digitális technikájának lehetőségeit legjobban jelenleg az Internet használja ki, amely az elérhető információk mennyiségét nagyságrendileg változtatta, növelte meg.

¹⁸ Elsőként Marshall McLuhan: *The Gutenberg Galaxy: The making of Typographic Man*. Toronto: University of Toronto Press, 1962.; később pl. Rogers, E.M.: *Communication Technology*, Free Press, New York, 1986.

A technológiai újítások értelemszerűen kihatással vannak a kommunikáció jogi szabályozására is, meghatározóak arra nézve. Ahogy korábban a technikai szűkösség érvet szolgáltatott bizonyos alkotmányossági következmények levonására, úgy véleményünk szerint a technikai faktorok változásának is ki kell hatnia a szabályozásra és alkotmányos alapjaira.

A médium, a tömegmédium jogilag tehát több mint kommunikációs közvetítő eszköz. A jog úgy tekinthet a médiumokra, mint szabályozás tárgyára. E szabályozásnak a minősége, mennyisége természetesen külön kérdés, amit a későbbiekben igyekszünk elemezni. Utalunk még a médiarendszer fogalmára: ez az adott vizsgálati közegben, általában (nemzet)államban (de ellenpélda is van, pl. Európai Unió bizonyos tekintetben) létező valamennyi médium összessége, amely véleményünk szerint minőségileg jelent többet az egyes médiumok kumulatív eredményénél. Az egyes médiumok elkülönülve rendelkezhetnek olyan speciális jellemzőkkel, amelyek az egész médiarendszert, valamennyi médiát figyelve nem lephetők fel. Másik oldalról a médiarendszer egészének más érdekei vannak, mint az egyes médiumoknak (McQuail utal arra, hogy a média az adott társadalmi rend fenntartásában érdekelt, ez az érdek egyes médiumoknál természetesen másképp jelentkezhethet¹⁹), ez is alátámasztja azt, hogy a médiarendszer más vizsgálati és szabályozási eszközöket igényelhet.

1.4. (Tömeg)kommunikációs modellek

Felmerül a kérdés, hogy egy alkotmányjogi relevanciájú, jogi kutatásnak egyáltalán teret kell-e adnia olyan általános kérdéseknek, mint a kommunikáció lehetséges modelljei. Meglátásom szerint a kommunikációelméleti alapok elengedhetetlenül szükségesek, mert attól függően, hogy milyen kommunikációt vizsgálunk, különböző módon lehet azt megközelíteni. Ha pedig különböző megközelítések, értékelési szempontok vannak, akkor a jognak is figyelembe kell venni ezeket a ténylegesen létező különbségeket. A jognak nincsen *sui generis* kommunikációs modellje, így ezeket értelemszerűen a kommunikációtudománytól kell kölcsönözni.

Tömegkommunikációról akkor beszélhetünk, ha viszonylag kisebb csoport üzeneteket küld egy nagy és anonim, rendszerint heterogén közönségnek valamely specifikus eszköz segítségével.

¹⁹ McQuail, 2003, 73-80, 403-404.

Ha a kommunikációt információk átadásának tekintjük, akkor ennek az átvitelnek a sajátosságai alapján modellezni lehet a kommunikációs folyamatot. Attól függően, hogy az információáramlás minősége milyen, a tudomány több kommunikáció-elméleti modellt különít el.

A) Az időben legkorábbi modell a *transzmissziós vagy átviteli* modell. E feltevés szerint a tömegkommunikációs folyamat lineáris, amely az adó-üzenet-csatorna-recipient relációban írható le. A modell eredeti koncepcióját Laswell fejtette ki, azt hangsúlyozva, hogy a tömegkommunikáció vizsgálata nem más, mint kísérlet annak a kérdésnek a megválaszolására: „Ki mit mond, milyen csatornán keresztül, s milyen hatással?”²⁰ A transzmissziós modell arra az erős hitre épül, hogy a kommunikáció célzatos, és a megfelelő kommunikáció el is éri a célját, mégpedig úgy, ahogy azt az adó kívánta. A modell részletesebb leírása Shannon és Weaver nevéhez fűződik,²¹ akik már annak gyengéire is utaltak. James Carey arra is rámutatott, ez a modell—a következő rituális modellel együtt— vallási gyökerekkel rendelkezik, a modell valódi lényege az az elképzelés, hogy jeleket és üzeneteket lehet a térben közvetíteni és átadni a kontrollálás céljával.²² Ugyan a modellt némiképp változtatták, s modifikált verziójában az is hangsúlyt kapott, hogy a modern tömegmédiában az üzenet nem feltétlenül az adótól származik, hanem a társadalom egyes eseményeiből fakad, s a média egyszerű továbbítója annak, de ez nem változtatta meg azt az alapkoncepciót, hogy a kommunikációs folyamat alapvetően lineáris és az üzenet közvetítése esetén a célzott hatást váltja ki. (A modellt ld.: Függelék, II. ábra.)

A modellben az üzenet egy információs forrástól származik, amit egy „adó” továbbítható jelekké alakít. A továbbításra alkalmas üzenet egy csatornába kerül (ez a média), ahol eléri a vevőt, aki dekódolja a jeleket üzenetté, ami végül a célba, a befogadóhoz ér. A modell számol azzal is, hogy az átadott üzenet torzulhat, mégpedig egy külső zajforrásnak köszönhetően, ami a csatornát zavarja. (Nem, vagy kevésbé számol viszont azzal a lehetőséggel, hogy az eredeti üzenetet hibásan kódolják vagy dekódolják, illetve—a rituális modellt is figyelembe véve—helytelenül értelmezik.) Shannon és Weaver három lehetséges problémaforrásra utalt: a technikai problémára, t.i. az üzenet pontos

²⁰ Lasswell H., The structure and function of communication in society, in L. Bryson (ed.), The Communication of Ideas, New York, Harper, 1948, 32-51. (idézi McQuail, 2003, 54., a továbbiakban, Laswell, 1948.)

²¹ Shannon, Claude E. & Warren Weaver (1949): *A Mathematical Model of Communication*. Urbana, IL: University of Illinois Press, idézi Daniel Chandler, The Transmission Model of Communication,

²² James Carey, *Communication as Culture: Essays on Media and Society*. Boston: Unwin Hyman, 1988, 14-17 (a továbbiakban: Carey, 1985.); <http://www.scholars.nus.edu.sg/landow/post/poldiscourse/2views.html>

továbbításának nehézségeire; a szemantikai problémára, t.i. hogy az üzenet jelentése mennyire pontosan továbbítható; s végül a hatékonyság problémájára, t.i. mennyire hatékony a befogadott üzenet a magatartás befolyásolásában. A modellt sokan kritizálták, valójában odáig is eljutott az elmélet, hogy általános alkalmazhatóságát megkérdőjelezzék. Carey arra mutatott rá, hogy túlságosan leegyszerűsítő a kommunikációt információk „szállításával” azonosítani, ez a 19. századi információ-továbbítási paradigmának felel meg.²³ Daniel Chandler alapos kritikájában pedig számos más szempontból is kritizálta a modellt, ezek között magának a transzport-metáforának a használatát is. Rámutat, hogy a nyelv működése nem felel meg a fuvarozás logikájának (ahogy azt a metafora sugallja), ahol csomagokat adnak fel szállítóeszközre, a címzett pedig egyszerűen átveszi azt. [Persze azt is figyelembe kell vennünk, hogy egyáltalán nem minden üzenetet a nyelv közvetít!] A kommunikációban a vevő szubjektív sajátosságait is figyelembe kell venni: „[a] jelentést nem kivesszük, hanem konstruáljuk”.²⁴ Problémás továbbá a modell linearitása, a tartalom és a jelentés elválásának hiánya, az idő-faktor kezelése, a médiumok sajátosságainak elhanyagolása. Chandler arra jut, hogy a modell erősségei ellenére is alig használható a tudományos vizsgálódásokban.²⁵

Ezt a modellt ennek megfelelően korlátozottan alkalmazzák, mégis újra és újra előkerül. Leginkább a hírműsorok és a reklámok működésének leírására tartják alkalmasnak, mivel azoknak primér célja valamely üzenet minél pontosabb közvetítése. Meg kell azonban említeni, hogy egyesek a híreket is a rituális modellben értelmezik,²⁶ [a modellt lásd a B) pontnál].

Megjegyzendő, hogy a jogi kommunikációhoz is leginkább ez a modell illeszthető. Ha a jogot úgy fogjuk fel, mint a jogalkotó és az alávetettek között folyó kommunikációs folyamatot, akkor beláthatjuk, hogy a jogalkotónak elsődleges célja, hogy az üzenete (tiltása, előírása) olyan tartalommal érjen célba, mint ahogy az eredeti szándékaiban szerepelt. Természetesen a jog működése jóval szélesebb körre terjed ki, s e vázolt kommunikációs gondolat nem hangsúlyozza, sőt nem is érinti pl. a jog tényleges érvényesülésének folyamatát, mégis céljaink szempontjából a következőkben úgy tekintünk a jogi szabályozásra is, mint speciális transzmissziós kommunikációra. Az is igaz, hogy

²³ ibid.

²⁴ Daniel Chandler, The Transmission Model of Communication, <http://www.aber.ac.uk/media/Documents/short/trans.html>

²⁵ ibid.

²⁶ Andok Mónika: A hírek mint kulturális szimbólumok, Kommunikációkutatás Magyarországon 2005, konferencia poszter (a továbbiakban: Andok, 2005.)

a jogi kommunikáció mutat rokon vonásokat a rituális kommunikációs modellel is (ld. következő pont).

B) A következő elméleti modell a *rituális vagy expresszív modell*, amely James Carey nevéhez fűződik. Definíciója szerint a kommunikáció rituális modellje nem az üzenetek térbeli továbbítása felé irányul, hanem a társadalom tartós fenntartása felé; nem az információ átadására, hanem a közös vélekedések reprezentálására fókuszál.²⁷ A rituális vagy expresszív modell szerint a kommunikáció tartalmát nem pusztán az adó akarata határozza meg, hanem erősen determinálja a résztvevők kulturális környezete, beágyazottsága. Carey felfogásában a hírek olvasása és megírása nem pusztán információközlés, hanem rituális, méginkább drámai cselekedet; mivel a hírekbe foglalt információ a világ egymással küzdő erőit rajzolja meg. „A rituális nézet szerint a hír nem információ, hanem dráma.”²⁸ Andok Mónika is e modell kereteiben értelmezi a híreket, amelyeket történelmileg létrejött, jól kommunikálható, társadalmi szimbólumoknak tekint. „Ez a szimbolikus forma történelmi folyamat eredményeként jött létre, a hírlapírás megjelenése előtt más elbeszélési formákat használtak arra a célra, hogy egy társadalmilag osztott világképet megfogalmazzanak és fenntartsanak (gondolok itt a prédikációkra, anekdotagyűjteményekre, stb.).”²⁹

A rituális modell erősen tetten érhető a politikai kommunikációban, ahol az üzenet adójának szándéka ugyan valamely információ, akarat transzmissziójára irányulhat, azonban a kommunikációs folyamatot erőteljesen befolyásolja a befogadók társadalmi helyzete, közös kulturális élményei. Sokszor a politikai kommunikáció eleve rituális szándékkal és eszköztárral operál: erős jelképek, szimbólumok, mítoszok hangsúlyozása,³⁰ amely az összetartozást erősítő hatással bír.

C) A tömegkommunikáció egy további modellje a *reklám modell*, amely elszakadva az üzenet közvetítésétől, illetve a közös társadalmi élmények megerősítésétől arra helyezi a hangsúlyt, hogy sokszor nem a kommunikáció tartalma, hanem pusztán a kommunikáció ténye számít a tömegművelésnek.

²⁷ Carey, 1985, 18-19. “A ritual view of communication is directed not toward the extension of messages in space but toward the maintenance of society in time; not the act of imparting information but the representation of shared beliefs.” <http://www.scholars.nus.edu.sg/landow/post/poldiscourse/2views.html>

²⁸ ibid. 20-21.

²⁹ Andok, 2005. I. fejezet

³⁰ McQuail, 2003, 56.

Ha ugyanis a tömegmédiák egyetlen, vagy legfőbb bevételi forrása a kereskedelmi reklámokból fedezendő, a médián belül (úgy vertikálisan, mind horizontálisan) ádáz verseny dúl a figyelem megragadásáért. Ahogy Elliot utalt rá, a tömegkommunikáció hajlamos elhanyagolni az üzenet tényleges továbbítását, s a kommunikációs folyamatra koncentrálni.³¹ A kommunikáció e modellje elszakad a transzmissziós modelltől és a rituális modelltől több szempontból is. Ez a modell vet számot azzal, hogy a tömegmédiák közönsége véges térben és időben is: ugyanannak a meghatározott csoportnak (pl. a reklám szempontjából legjelentősebb 18-49 évesek korcsoportjának) a figyelmét egy időben csak egy eszköz köti le. A transzmissziós és rituális modell nem határolja be az átadható információk, közösségi élmény mértékét, az elvileg végtelen lehet. Jelen modell arra mutat rá, hogy még a transzmissziós és rituális modell alkalmazhatósága mellett is korlátozza az információ átvitelét az elvont figyelem korlátozó mértéke. A reklám modell—a transzmissziós modellhez hasonlóan, de a rituális modelltől eltérően—elhanyagolja az idő-faktort, mivel az irreleváns számára. Pusztán az elérhető figyelem mértéke számít, ez a cél pedig értéksemleges és lényegében jelentés nélküli.³² A modell legjobban az Egyesült Államok kereskedelmi média hálózataira alkalmazható, azonban más nemzeti médiarendszerek kereskedelmi szektora sok szempontból hasonlóan működik, így ezek tekintetében is alkalmas vizsgálati módszer és alap lehet.

D) A negyedik tömegkommunikációs modell a *befogadási modell*, amely a vevőre helyezi a hangsúlyt, arra t.i. hogy bár az információ forrásai és az adók valamilyen céllal kódolják az üzenetet, a vevők egyrészt nem kötelesek elfogadni, másrészt szabadok az üzenet értelmezésében: ellenállhatnak az ideológiai meggyőzésnek, s ezt sokszor meg is teszik.³³

E) A kommunikáció *participációs modellje* Horányi Özséb nevéhez fűződik. A kommunikáció általa adott felfogása „abból indul ki, hogy a kommunikáció voltaképpen a probléma felismeréséhez és a problémamegoldáshoz szükséges releváns felkészültség elérhetőségét jelenti egy (problémamegoldó) ágens számára.”³⁴ A kommunikáció ebben a modellben inkább állapot, mint folyamat, s az ágensek (személyek, szervezetek) folyamatos adaptációját állítja a középpontba.

³¹ Elliott, P., *The Making of a Television Series*, London, Constable, 1972; idézi: Mònica Terribas i Sala: *Television, National Identity, and the Public Sphere, an Ethnographic Study applied to the Investigation of Two Television Debate Programmes in Scotland and Catalonia*, Doctoral Thesis, <http://www.iaa.upf.es/formats/formats1/a08at.htm>

³² McQuail, 2003, 57.

³³ Hall, Stuart: *Coding and Encoding in the Television Discourse*, Stuart Hall et al., eds. *Culture, Media, Language*. London: Hutchinson, 1980. 197-208.

³⁴ Béres István – Horányi Özséb: *Társadalmi kommunikáció*, Budapest, Osiris, 2001, 1.1. fejezet

Az állandóan változó körülményekhez való adaptáció a problémamegoldás folyamatán keresztül történik, a probléma megoldásához az ágens számára szükséges felkészültségnek elérhetőnek kell lennie a probléma felismerésére és a tényleges megoldásra.³⁵ Ezt a felkészültséget a kommunikáció útján szerzi meg, amely úgy is leírható, mint egy prezentáló ágens által lefolytatott prezentáció. Az ágensek kommunikációs közösségeket alkotnak, maga a társadalom is felfogható kommunikációs közösségként, amely természetesen rétegződik. „[A] kommunikáció (mint a problémamegoldáshoz szükséges ’többlet’-felkészültség egyik sajátos helye) a problémamegoldó ágens problémamegoldó kapacitását növelheti a problémamegoldásban, s így sikerességéhez járul hozzá.”³⁶

F) Már önmagában az, hogy több nagyobb modellt alkottak a (tömeg)kommunikáció sajátosságainak megragadására, mutatja, hogy milyen összetett jelenségről van szó. A mértékadó vélemények szerint önmagában egyetlen modell sem alkalmas arra, hogy a tömegkommunikáció folyamatát, sajátosságait, jellemzőit a teljesség igényével írja le:³⁷ A nagy egyesítő elmélet még hiányzik. Az egyes modellek jobban, vagy kevésbé jobban alkalmazhatók attól függően, hogy milyen médiumot vizsgálunk, illetve az a médium milyen üzenetet közvetít. Hangot kell adnunk annak a kétségünknek, hogy egy ilyen összetett jelenség egyáltalán leírható egyetlen, mégha igen összetett modellel is. Nem kizárt, hogy az egyesített tömegkommunikációs modell olyan fragmentált lenne, hogy immár alkalmatlan lenne a tömegkommunikáció általános leírására. Mindezek miatt, s ezek alapján jelenleg céljainknak megfelel, ha a tömegkommunikáció ismert modelljeit aszerint alkalmazzuk esetről esetre, hogy melyik tűnik a legalkalmasabbnak az adott (tömeg)kommunikációs helyzet leírására.

2. A hatásvizsgálati hagyományról

A médiáról általánosan elterjedt az a nézet, hogy az általa közvetített üzenetnek jelentős hatásai vannak, amelyek befolyásolják a társadalmi jelenségek alakulását. Sok jogi szabályozás is ezen a feltételezésen nyugszik, pl. a szavak sértő, bántó hatása, közvetlen veszélyt hordozó volta mind-mind jogi válasz kiváltását indukálják. Azonban a média tömegessé válásával már nem pusztán a szinguláris üzenet hatásaival kell foglalkozni, hanem azzal is, hogy a médiarendszernek a maga egészében is vannak feltételezett hatásai, amelyek tömegesen befolyásolják a társadalmi diskurzust. Ezek a feltételezett hatások

³⁵ ibid.

³⁶ ibid.

³⁷ McQuail, 2003, 58-59.

sokszor olyan politikai akaratot szülnék, hogy azok jogilag is szabályozásra szorulnak.

A hatások vizsgálatánál azonban el kell kerülni a leegyszerűsítő nézetekre való támaszkodást. Egy, a külvilágban megjelenő magatartást általában nem lehet egyetlen szinguláris okra visszavezetni, hanem számos ok együtthatása eredményezi az okozatot, az általunk vizsgált hatást. „A média ritkán a hatás egyedüli szükséges vagy elégséges oka, és rendkívül nehéz megítélni, mekkora benne a része.”³⁸ Bajomi-Lázár ugyanígy rámutat annak a leegyszerűsítő érvek a hamisságára, hogy pusztán a médiahasználattal töltött időből vonjuk le azt a következtetést, hogy a hatás a használat idejével azonos arányban nő; ez a nézet „tévesen—egyenlőségjelet tesz a médiahasználat időgazdálkodásra gyakorolt hatása és «meggyőző ereje» között”.³⁹ A jogi szabályozás megalapozásánál nem lehet ezt a hibát elkövetni, s feltételezett, de adott esetben nem is létező hatásokra szabályozási hálót alkotni. Ha az bizonyosodik be, hogy a média társadalomra gyakorolt hatása csekély, akkor nehezen igazolható a szólás szabadságának korlátozása.⁴⁰

A médiahatás kutatásának McQuail négy szakaszát vázolta fel. A 20. század elejétől a harmincas évekig általánosan elfogadott nézet szerint a médiát szinte omnipotensnek tekintették, amelyet a kommunisták propaganda-sikere alátámasztani látszott.⁴¹ A '30-as évektől az elméletet szociológiai módszerekkel tesztelték és nagy meglepetésre a várt óriási hatások nem mutatkoztak. A korlátozott hatást elfogadó második szakasz a '70-es évekig tartott, amikor kiemelkedett egy újabb kutatási szemlélet, amely ismét befolyásosnak láttatta a tömegmédiát. A szemléletváltást részben az indokolta, hogy ekkorra gyülemlettek fel azok az empirikus tapasztalatok, amelyek már a televíziót és hatását is figyelembe vették. A '80-as évektől pedig a ma is használatos paradigma, a konstruktivista nézet a leginkább elfogadott a hatások vizsgálatára. Ez komplex szemléletet jelent, ahol számításba veszik a médiumoknak azt a hatalmát, hogy jelentéseket közvetítsen a vevők felé, de ez a hatalom nem omnipotens, mivel a fogyasztók választásban álló hatalmát is figyelembe veszik.⁴²

³⁸ McQuail, 2003, 359.

³⁹ Bajomi-Lázár, 2006, 113-114.

⁴⁰ ibid. 121.

⁴¹ A propaganda erejébe vetett hit jogi leképeződése a *clear and present danger* tesztje is, ami a kezdetekben a kommunista agitálás elnyomását szolgálta és csak később—a '60-as évekre—alakult át olyan tartalmúvá, ami csak enyhe túlzással a bekövetkezett veszélyhez rendeli a korlátozás lehetőségét. v.ö.: II.1.2. pont

⁴² McQuail, 2003, 360-364.

A médiahatások időbeli hatókörük szerint rövid és hosszú távú hatásokra oszthatók. A jogi szabályozás jellemzően a rövid távú, azonnali károsnak tekintett hatásokhoz kapcsolódik, s korlátozni igyekszik a hátrányos következményeket (pl. uszítás tilalma). A hosszú távú hatás—mivel kimutathatósága, bizonyíthatósága csekélyebb—ritkán szolgál szabályozás alapjául, de példaként említhető a ma igen sokat vitatott téma: az erőszak médiaábrázolásának hatásai a gyermekek fejlődésére. Egyébként világosan kell látni, hogy a hatásvizsgálat felhívása feltételez egy döntést, ahol valaki megmondja: mit kell pozitív (tehát támogatott vagy nem tiltott) hatásnak tekinteni, s mi a negatív hatás, amit korlátozni kívánunk. Ezt a döntést a demokratikus rendszerekben a társadalmi vitát követően—ami maga is hatást gyakorol a nézetekre—a törvényhozás szokta meghozni.

Milyen médiahatás-elméletek láttak napvilágot? A modellek és a kutatási irányzatok két fő csoportra oszthatók, egyik szerint a média maga közvetlenül vált ki hatást, a másik szerint a vevővel kölcsönhatásban. Bajomi-Lázár tíz különböző elméletet sorol. A *lövedékelmélet*, ami a '20-30-as éveket jellemezte, s az onnipotens médiahatási hagyományhoz kapcsolódott.

*A lövedékelmélet a tömegkommunikációt olyan egyirányú folyamatként (médiainger→közönségválasz) írja le, amelyben a közönség passzív és kritikátlan szerepet játszik, és nincs módja az aktív visszacsatolásra, a média befolyásolására.*⁴³

Bár a médiatudomány jobbára meghaladta ezt a meglehetősen leegyszerűsítő nézetet, a széles közvélemény és a hatalom gyakorlói általában meg vannak győződve a hatások ilyen működéséről. A kétlépcsős hatás modellje a '40-es évekből már jóval kisebb és közvetett hatást tulajdonított a médiának, ezt a *szelektív érzékelési modell* követte, ami azt hangsúlyozta, hogy a vevőket eleve csak azok az üzenetek érik el, amelyeket premisszáik alapján be kívánnak fogadni. Pl. egy bigott katolikust nem fog a televíziós propaganda meggyőzni a születésszabályozás előnyeiről, szinte nem is fogja érzékelni ezeket a hangokat. A *kultivációs elmélet* ismét befolyásosnak láttatta a médiát, s arra helyezte a hangsúlyt, hogy a média azáltal gyakorol hatást hosszútávon, hogy nem egyszerűen tükröt tart a valóság elé, hanem maga formálja meg annak képét, s ezzel a valóságra is visszahat.⁴⁴ Az ezzel egyidőben fogalmazták meg a

⁴³ Bajomi-Lázár, 2006, 122.

⁴⁴ v.ö.: Baudrillard szimulákrum-elméletével.

napirend-elméletet, amelyet a hírmédiákra alkalmaztak, s amely szerint a média inkább arra gyakorol befolyást, hogy miről folyjék a közösségi diskurzus, nem pedig az egyedi szereplők gondolatait szabja meg. A 80-as évek elmélete volt a *framing-elmélet*, amelyet a már említett Noam és Chomsky fejtett ki alaposan, s amely szerint a média a külső valóságot olyan keretbe állítja, ami a domináns társadalmi ideológiának megfelelően tálalja az eseményeket, a hozzá nem illeszkedő objektív tényeket pedig homályban hagyja. A *használat-kielégülés* modell megfordította az addigi kontextust és azt állította, hogy nem a média használja az embereket, hanem az emberek keresik a szükségleteik szerinti médiatartalmat. A már említett *utánfutó-hatás* és *hallgatási spirál elmélet* a politikai kommunikáció tömeghatásait vizsgálta, s rámutatott a győztes tábor vonzerejére—ennek például a közvélemény-kutatások hatásainak vizsgálatánál lesz jelentősége—illetve arra, hogy a dominánstól eltérő véleményen lévő emberek hajlamosak elrejtetni véleményüket, ezzel fokozva a mainstream vélemények dominanciáját. A *kódolás/dekódolás modellje* szerint a hatást a befogadó hozza létre premisszái alapján. Végül a *performatív hatás* modellje a szelektív érzékelési modellhez hasonlóan a támogatott ingerek befogadását támasztotta alá, ennek oka azonban a szelektációs modellétől eltérő.⁴⁵

A hatásvizsgálati kutatásokat összefoglalandó, „a legfőbb tanulság: helytálló az az egyszerű következtetés, hogy a tömegmédiáknak van valamilyen hatásuk. A hatás iránya, mértéke, tartóssága és kiszámíthatósága azonban bizonytalan, esetenként kell meghatározni és csak korlátozott lehetőség van általánosításra”.⁴⁶ Határozott véleményem, hogy a médiaszabályozásnak ezeket a tudományos eredményeket megfelelően figyelembe kell venni. A szabályozás—ami sokszor a média által közvetített tartalomra irányul—csak olyan hatások miatt szabályozható, amely objektív módszerekkel igazolhatóan létezik. Ilyen alátámasztás hiánya a szabályozás célszerűségét kérdőjelezi meg.

3. A (tömeg)kommunikáció jogáról

A fentiekből látható, hogy a kommunikációelmélet is adós az kommunikáció-tömegkommunikáció egyesített fogalmával, felmerül tehát a kérdés, hogy lehet-e ennek a területnek a jogáról beszélni. Vajon a rendkívül diffúz területhez kapcsolódó jogi szabályozás eléri-e a rendszerezettségnek azon szintjét, amikor is beszélhetünk kommunikáció vagy tömegkommunikáció jogáról?

⁴⁵ Bajomi-Lázár, 2006, 121-141.

⁴⁶ McQuail, 2003, 385.

3.1. Az általános kommunikációs jog elutasítása

Trócsányi Sára A kommunikáció jogai alapjai c. könyvében úgy tűnik, hogy lehetségesnek tartja a kommunikáció egészét átfogó jogi rend leírását.⁴⁷ A címben sugallt állításnak azonban a kötet tartalma már ellentmond, mivel nem általában a kommunikációra vonatkozó jogi szabályozást taglalja, hanem annak egyes részterületeit elemzi behatóan. Természetesen a könyv célja [t.i. egyetemi tankönyv médiaszakos hallgatók részére] gátat szab annak, hogy azzal az elméleti kérdéssel foglalkozzék: lehetséges-e átfogó kommunikációs jogi rendszert leírni. Mindazonáltal megítélésem szerint a kommunikáció jogáról általánosságban nem lehet beszélni a következők miatt.

A kommunikáció fogalma eleve ellenáll annak, hogy arról egységes rendszerként tudjunk beszélni. A kommunikációnak számtalan aspektusa van, amelyek a mindennapi életben olyan tömegesen és természetesen fordulnak elő, hogy észre sem vesszük azt. A kommunikációs folyamat oly bonyolult és sokrétű, hogy több nagy elmélet született leírására, amelyek kölcsönösen vitatják egymást.

Ha a kommunikáció, tömegkommunikáció fogalma ily módon bizonytalan, véleményem szerint még akkor sem lehetne a kommunikáció jogáról beszélni, ha a jog a kommunikáció minden aspektusát átfogná. Csakhogy ez utóbbi állítás sem igaz.

A kommunikációt—ha eltekintünk a fogalmi bizonytalanságtól—nem átfogóan, hanem csak egyes partikuláris kérdések tekintetében érinti a jogi szabályozás. Ismeretes szinte minden jogrendben olyan intézmény, amely a becsületsértő kijelentésekkel szemben biztosít valamilyen védelmet, nincsen azonban beható jogi szabályozás a nonverbális kommunikációra vonatkozóan (testbeszéd, gesztusok),⁴⁸ illetve a metakommunikációra vonatkozóan. Szabályozva van a rádió és televízió alapítása, de nincsen—vagy csak részleteiben van—jogilag szabályozva a társadalom és a média kapcsolata. Azt lehet tehát mondani, hogy a jog a kommunikációnak csak egyes részterületeire hatol be, más területeken viszont semmilyen hatással nem bír.⁴⁹ Ha viszont a jog nem szabályozza a kommunikáció teljességét, véleményem szerint helytelen általában

⁴⁷ Trócsányi Sára: A kommunikáció jogi alapjai, Budapest, Osiris, 2004.

⁴⁸ Eltekintve a nonverbális kommunikáció egyértelműen becsületsértő formáitól.

⁴⁹ Ez persze nem jelenti azt, hogy más normák ne határoznák meg a jog által nem érintett magatartásokat, helyzeteket; így pl. az erkölcsi és illembeli normák igenis szabályozzák pl. a nonverbális kommunikációt. Ezek vizsgálata—természetesen—kívül esik dolgozatom hatókörén.

kommunikáció jogáról vagy kommunikációs jogról beszélni, hiszen ez azt sugallná, hogy a kommunikációt lefedő jogi rendről van szó.

E nézetnek nem mond ellent az, hogy *kommunikációs alapjogokat* elismer a jogtudomány. Halmai Gábor idézi a német alkotmányjog-tudományban megjelenő álláspontokat, Scholcz szerint pl. a kommunikációs alapjogok közül a véleménynyilvánítás, a művészet, a tudomány, az egyesülés és a gyülekezés szabadsága tartozik azon jogok közé, amelyek a társadalmi kommunikáció megvalósulását elősegítik. Egy másik nézet szerint el kell különíteni a kommunikációs és asszociációs szabadságokat. Arnim e véleménye szerint az első csoportba tartozik a véleménynyilvánítás, a sajtószabadság, az információs szabadság, a gyülekezési és petíciós jog. Az asszociációs szabadságok körébe pedig az egyesülési, párt- és érdekképviselet-alapítási jog tartozik. Herzog nézete ehhez hasonló, csak a kommunikációs jogokon belül különíti el a társasan gyakorolható kommunikációval összefüggő egyesülési jogokat.⁵⁰ Ugyanó másutt⁵¹ utal arra is, hogy a kommunikációs jogok elméleti konstrukciója az alkotmánybíráskodási gyakorlatba is átment, így a magyar alkotmánybírói gyakorlat is elismeri a kommunikációs alapjogok létét és adott esetben egységesen is kezeli azokat.

...[A] véleménynyilvánítás szabadságának kitüntetett szerepe van az alkotmányos alapjogok között, tulajdonképpen „anyajoga” többféle szabadságjognak, az ún. „kommunikációs” alapjogoknak. Ebből eredő külön nevesített jogok a szólás- és a sajtószabadság, amely utóbbi felöleli valamennyi médium szabadságát, továbbá az informáltsághoz való jogot, az információk megszerzésének szabadságát. Tágabb értelemben a véleménynyilvánítási szabadsághoz tartozik a művészi, irodalmi alkotás szabadsága és a művészeti alkotás terjesztésének szabadsága, a tudományos alkotás szabadsága és a tudományos ismeretek tanításának szabadsága. Ez utóbbiak tiszteletben tartásáról és védelméről az Alkotmány 70/G. §-ában külön is rendelkezik. A véleménynyilvánítási szabadsághoz kapcsolódik a lelkiismereti és vallásszabadság (60. §), valamint a gyülekezési jog is (62. §).⁵²

Mindezen jogok azonban csak a kommunikáció alapjogi vetületével foglalkoznak, s véleményem szerint—akármilyen fontos, sőt elsőrendű—nem

⁵⁰ Halmai Gábor, *Kommunikációs jogok*, Új Mandátum, Budapest, 2002, 12-13. (a továbbiakban: Halmai, 2002)

⁵¹ *Emberi jogok*, 2003, 425-427.

⁵² 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 170-171.

lehet az alkotmányjogi vetületet az egészszel összetéveszteni. Önmagában attól, hogy alkotmányjogi, alapjogi szempontból ismerünk olyan csoportosítást, amely a társadalmi (!) kommunikációval kapcsolatos jogokat egy csoportba foglalja, még nem következik az, hogy ezzel a kommunikációs jelenség valamennyi lényeges területét lefedték volna, s ezáltal bátran használhatnánk a „kommunikációs”, vagy „tömegkommunikációs jog” általános értelmű kifejezését.⁵³

3.2. A jog beavatkozásának alapjai

Ha elfogadjuk, hogy nincsen általános kommunikációs jog, felmerül a kérdés, hogy milyen különös területeken avatkozik be a jog, miért ott és mi legitimálja a beavatkozást, ha más területeken nem szabályozza a kommunikációs viszonyokat. E kérdés megválaszolásához alapvetésként abbéli meggyőződésnek adok hangot, hogy jogi szabályozásra csak akkor van szükség, ha azt valamilyen társadalmi szükség indokolja. A kérdés tehát nem úgy merül fel, hogy miért „csak” pl. a televíziót szabályozza a jogalkotó; ellenkezőleg, a kérdés az, hogy mi indokolja a jogalkotó beavatkozását a televízióval kapcsolatos egyes kommunikációs viszonyokba, ha már a kommunikáció egészét nem szabályozza?

Ez nem az a kérdés, hogy mikor alkotmányos a beavatkozás, mert felfogásom szerint természetesen azt is indokolni kell, hogy az alkotmány miért avatkozik bele e viszonyokba. Ha pedig az alkotmányi szabályozást legitimáltuk, abból lehet deriválni a további szabályokat is, amelyek természetesen összhangban kell, hogy álljanak a legfőbb normával. Persze ez a szabályozási ív fordítva is működik a gyakorlatban, t.i. megtörténhet az, hogy valamilyen kommunikációs viszonyt szabályoz a jogalkotó, anélkül, hogy első pillantásra annak különös alkotmányos alapokat teremtsen. Az ilyen szabályozási terület is kapcsolatba hozható azonban a létező alkotmányos szabályokkal, s mintegy utólagosan legitimálható az alkotmányossága, ezzel együtt a szabályozás indokoltsága. Azonban ebből az is következik állásponatom szerint, hogy olyan szabályozás, amelynek utólagosan sem igazolható alkotmányossági relevanciája, az indokolatlan, indokolhatatlan szabályozás.

⁵³ Meg kell jegyezni, hogy Donald E. Lively ambíciózusan a Kommunikációs jog lényeges elvei címet adta áttekintő művének, azonban a kötet tényleges tartalma már a média jogáról, strukturális, tartalmi szabályozásáról szól, így nem mond ellent fenti következtetésemnek. Ld.: Donald E. Lively: Essential Principles of Communications Law, Praeger, New York 1992, xiii-xiv. (a továbbiakban: Lively, 1992)

A kommunikáció szabályozása tehát meglehetősen eshetőséges, nem is jó vizsgálati szempont. Mivel azonban a kommunikációs folyamat közvetítőkké zajlik, a jog hajlik arra, hogy ne a kommunikációt magát, hanem azt az eszközt—Horányi kifejezését kölcsönözve a prezentálót—szabályozza.⁵⁴ A kommunikációs szervezet ugyanis megfogható, nem elméleti konstrukció, a külső világban létező, emberek által működtetett intézmény, amely általában a szerveződés magas fokára jut el az ad hoc kommunikációs csoportokhoz (Horányival: communis-hoz) képest.

Ráadásul a tömegkommunikáció tudományának hatásvizsgálati ága részben kimutatta, részben pedig kimutatni igyekszik, hogy a kommunikációnak eltérő hatása van a hordozótól, a médiumtól függően. A médiahatás-kutatás korszakain átívelő meggyőződés, hogy a médiumokon keresztül közvetített kommunikáció több vagy kevesebb hatással befolyásolja a befogadók magatartását. E hatások sokfélék lehetnek, attól függően, hogy a társadalom milyen szintjén jelentkeznek, illetve a kommunikátor szándéka szerint, vagy a hatások tartama szerint.⁵⁵ Ha pedig bizonyos hatások eltérnek a médiumtól függően, értelemszerű a társadalomnak az a reakciója, hogy eltérően igyekszik szabályozni a kommunikáció eszközeit.

3.3. A média jogáról

Az előbbi eszmefuttatás alapján adódna a következtetés, hogy ha a szabályozás kommunikációs viszonyokba való behatolási pontja a közvetítő, a médium, akkor létezhet olyan jogi terület, amit médiajogként azonosíthatunk. A feltételezést alátámasztani látszik több jogi egyetem tanmenete, amely ilyen vagy hasonló értelmű névvel illetett tananyagába egy tárgyat.⁵⁶ Önmagában persze a didaktikai szempontok miatt összefoglalt tananyag nem tesz egy adott területet önálló jogi területté, még kevésbé jogággá. Nincs ez máshogy a média esetében sem: véleményem szerint a „médiajog” kifejezés bizonyos szempontból félrevezető, mert sugallja, hogy van olyan egységesnek minősíthető jogterület, amely a kommunikáció valamennyi médiumára vonatkozó jogi szabályozást tartalmaz.

Márpedig ez a média esetében nem mutatható ki. A média szabályozása rendkívül sokszínű, mind tartalmában, mind a szabályozási tárgyat, mind a

⁵⁴ Persze ez alól is vannak kivételek, pl. a nem sajtó útján tett defamáló kijelentéseket is szabályozza a jog.

⁵⁵ A médiahatás elemzésekhez lásd pl. J. Bryant és D. Zillman (ed.), *Perspectives on Media Effects*, Hillsdale, NJ, Lawrence Erlbaum, 1994; összefoglalja: McQuail, 2003, 360-369.

⁵⁶ Ld. pl. Károli Református Egyetem ÁJK.

módszereket, az igénybe vehető eszközöket, sőt a szabályozásban közreműködő jogágakat is tekintve. A médiumok szabályozásában, ill. a kommunikációs viszonyok szabályozásában részt vesz az alkotmányjog, a büntetőjog, a polgári jog, az államigazgatási jog. Szabályozott médium a nyomtatott sajtó, de a televízió, rádió, bizonyos körben az Internet is—kevésbé szabályozott a könyv, a plakát.

Mindehhez a zavaró összképhez hozzájárul egy fogalomhasználati probléma is, t.i. a magyar köznyelv a sajtót általában a nyomtatott sajtó fogalmával azonosítja, a média alatt pedig elsősorban az elektronikus médiumokat (rádiót, televíziót) érti. A jogi terminológia értelmezése szerint azonban a nyomtatott és elektronikus sajtó egyaránt összefoglalható a sajtó címkéje alatt.⁵⁷ Nemzetközi szinten továbbá elterjedőben van az új médiumok vagy új média kifejezés, amellyel a digitalizált tömegközlelési eszközöket, különösen pedig az Internetet azonosítják.⁵⁸ Gálik Mihály szerint a „média...a tömegkommunikációs eszközök és az őket működtető intézmények gyűjtőfogalma, ha úgy tetszik, a tömegkommunikációs eszközök és intézmények összessége”.⁵⁹ Magam részéről a továbbiakban az angol és német terminológiához kívánok közelíteni, amelyek a média alatt foglalják össze a nyomtatott és elektronikus sajtót is. A továbbiakban tehát a média szót akként használom, hogy a nyomtatott, az elektronikus, de a digitális sajtót is értem alatta. Ezt a fogalomhasználatot alátámasztja a magyar médiatudományban elfogadott általános definíció is, amely szerint a fogalom egyaránt jelöli a könyvet, a nyomtatott sajtót, a mozgóképet, a rádiót, a televíziót, a különféle hang- és képhordozókat, a szórólapokat, az utcai plakátokat és az internetet, azaz mindazokat az eszközöket, amelyek alkalmasak az információk tömegeknek való kommunikálására.⁶⁰ Érthető okokból azonban az általános médiatudományi megközelítés olyan területekre is vonatkozik, amellyel a jogilag releváns médiajog-fogalom nem tud átfogni: így az általam használt médiafogalom nem foglalja magában a szórólapokat, plakátokat. Bár ezek is kommunikációs eszközök, de mivel utaltam rá, hogy alkalmatlan kísérletnek tartom az általános kommunikációs jog fogalmának meghatározását, ezért lehet ezeket kivenni az általam használt, jogilag releváns médiafogalomból.

⁵⁷ Halmi, 2002, 17.

⁵⁸ McQuail, 2003, 36, 38, 109, 123-124, 413-415.

⁵⁹ Gálik Mihály-Polyák Gábor: Médiaszabályozás, KJK-Kerszöv, Budapest, 2005, 18. (a továbbiakban: Gálik-Polyák, 2005)

⁶⁰ Bajomi-Lázár, 2006, 170.

Meglátásom szerint a médiajog kifejezés használható, mert arra vonatkozóan támpontot ad, hogy mi a szabályozás tárgya. Azonban mivel vannak olyan tömegközlelési eszközök, amelyek nem tartoznak a szabályozás általában meglévő tárgyi hatálya alá, a média fogalma szűkebb, mint az egyes médiumok aggregátuma. A médiajog tömegébe azok a jogszabályok tartoznak, amelyek a ma ismert tömegmédiumokra vonatkozó lényeges szabályokat tartalmazzák. El kell különíteni a médiaszabályozás tágabb fogalmát a médiajog fogalmától, előbbi fogalom nem-jogi szabályozási eszközökkel (pl. társadalmi, erkölcsi, önszabályozás) folytatott magatartás-meghatározást, normatív célkitűzések megvalósítását jelenti.⁶¹ A fentebb általam kifejtettek talaján teljes mértékben egyetértek Gálik Mihály azon meglátásával, hogy a médiajog nem tekinthető egységes jogágnak, mivel a tárgya által összefogott joganyag számos jogágból szerzi a szabályozási eszközeit, valamint azáltal sem válik egységes jogi területté, hogy egyetlen kódexbe lenne összefoglalva a területre vonatkozó jogi szabályozás. Ugyanő írja, hogy valamely jogi rendelkezés akkor része a médiajognak, ha megalkotása mögött médiapolitikai megfontolások húzódnak meg.⁶² Polyák Gáborral írott könyvükben a médiaágazat felépítéséhez igazítják a médiajog tartalmába tartozó szabályok körét, megengedve, hogy más megközelítés is lehetséges. A következőkben erre a más szempontból való megközelítésre teszek kísérletet.

3.4. A médiára ható jogi hatások modellje

Annak a kérdésnek a megválaszolásához, hogy a létező médiarendszer milyen aspektusai állnak a jogi szabályozás lényeges⁶³ kormányzása alatt, segítségül hívom McQuail demonstratív ábráját,⁶⁴ amely a médiaszervezet és a társadalom összefüggéseit vizsgálja (ld.: Függelék III. ábra). Az ábra szerint egyfelől a gazdasági kényszerek, hatóerők, másfelől a társadalmi és politikai kényszerek hatnak ki a médiaszervezetekre (vízszintes tengely).⁶⁵ A médiaszervezetbe kétfelől érkezik továbbá input: a külvilág történései, hírek, események, kulturális hatások alkotják a kommunikáció tartalmát, másik oldalról pedig a közönség

⁶¹ Gálik-Polyák, 2005, 26.

⁶² ibid. 27.

⁶³ A szabályozás vizsgálatát a „lényeges kormányzásra” szűkítem, mivel nyilvánvaló, hogy az ábrán szereplő főbb társadalmi erőkre vonatkozik valamilyen jogi szabályozás, de az médiajogi szempontból nem releváns.

⁶⁴ McQuail, 2003, 221.

⁶⁵ Dimmick és Coit, valamint Engwall, és nyomukban McQuail az ábrát a médiaszervezet döntési pozícióját befolyásoló hatásokat érzékeltetik az ábrával, azonban az ábra kiválóan használható arra, hogy e kényszerek jogi jellegét, annak intenzitását is vizsgáljuk. A döntés korlátai ugyanis—mint bemutatom—sok esetben jogi szabályozásból fakadnak.

érdeklődése, igénye, valamint a technikai feltételek határolják be a média mozgásterét (függőleges tengely).

Meglátásom szerint valamennyi oldalról érkező kényszernek vannak jogi aspektusai, azonban ezek intenzitása változó, több esetben nem érik el a lényeges kormányzás szintjét. Ahol pedig nem minősül az adott viszony a médiajog lényeges kormányzása alatt állónak, ott véleményem szerint elhanyagolható az a körülmény, hogy az adott kényszernek vannak jogilag szabályozott aspektusai, mivel ezek a jogi aspektusok nem hatnak ki érdemben a médiaszervezetre, döntési helyzetére. Az egyes kényszerek jogi relevanciáját a következőkben mutatom be, azzal, hogy a McQuail által említett jogi/politikai kontroll mezejét elemzem utolsóként.

A) A médiaszervezeteket érő egyik fontos bemenet a tartalom (*kultúra és információ*), amelyet a médiumok megjelenítenek a közönség felé. Ez a tartalom igen sokrétű, a külvilág jelenségeit, híreket, információkat ugyanúgy foglal magába, mint a társadalom szövedékét, a kulturális tartalmat. Ezen input felől érkező benyomások, hatások véleményem szerint nem állnak a jog lényeges kormányzása alatt, bárha vannak is jogilag releváns aspektusaik. Nem a jogi szabályozás mondja meg ugyanis, hogy mely híreket kell közvetíteni, mely kulturális eseményről kell közvetíteni, még kevésbé, hogy milyen tartalommal.⁶⁶ Mindezekkel együtt az állam jellemzően fenntart magának valamiféle befolyásolási lehetőséget. Így például támogathat bizonyos kulturális értékeket, előmozdíthatja az általa preferált kultúra terjesztését, megőrzését. A kérdésnek van alkotmányjogi relevanciája is, hiszen a magyar alkotmányos rendszerben az Alkotmány 70/G. § (1) bekezdése biztosítja—a tudományos mellett—a művészeti élet szabadságát is. Az állam tehát önmagát korlátozva a művészeti életbe direkt módon nem kíván belenyúlni. Persze a kulturális értékek nagyobb mezőt fednek le, mint a művészeti élet alkotmányosan is védett tere.

Összefoglalva: mivel a jog a kulturális, információs input lényeges tartalmát nem szabályozza direkt módon, e körben nem állapítható meg, hogy a média a jog lényeges kormányzása alatt állna, innen tehát primer jogi kényszer nem állapítható meg.

⁶⁶ Így van ez a szabad és demokratikus társadalmakban: el kell ismerni, hogy a diktatórikus berendezkedésű államok fenntartják maguknak azt a lehetőséget, hogy ezt az inputot szoros gyeplőn, akár jogi eszközökkel behatóan szabályozva restriktióknak vessék alá. Mivel azonban dolgozatom nem törekszik valamennyi médiarendszer teljes leírására, ez a szempont elhanyagolható, figyelembe véve azt is, hogy vizsgálatom szorosabb tárgya, a hazai médiarendszer egy szabad társadalmi környezetben létezik.

B) A gazdasági jellegű kényszerek közül elsőként említi McQuail a *vetélytársakat*.⁶⁷ A verseny a reklám modell szerint a média egész rendszerén belül (vertikálisan) illetve azonos típusú médiumok között is folyik: a nézők figyelmének megszerzéséért. Ennél azonban megfoghatóbb, ami emögött van, t.i. a marketingpiac büdzséje a médiarendszerbe áramlik,⁶⁸ s ez finanszírozza a médiumok költségeinek jelentős részét. Ahogy a reklám-modell teoretikusai rámutattak, a figyelem mennyisége és az ehhez igazodó reklám-költés véges mennyiségű, így az érte folyó verseny ádáz. Ugyanakkor „[a]z egyetlen bevételi forrásért folytatott verseny utánzó egyformaságot eredményez”, ahogy Tunstall utal rá.⁶⁹ Ez a verseny vélt pozitív hatásaival ellentétes, ugyanis általában axiómaként kezeljük, hogy a versenytársak között folyó küzdelem a versenyztetett tevékenységet kedvező irányba befolyásolja, kevésbé költségessé, hatékonyabbá—a média esetében költséghatékonyabbá és gazdagabbá—teszi.

A jog ezt a szegmenst erőteljesen szabályozza, bár általában a szabályozás nem éri el a szempontunkból jelentős lényeges kormányzási szintet. A jogi szabályozás általában arra irányul, hogy a monopolhelyzeteket meggátolja, illetve a meglévő erőfölénnyel való visszaéléseket visszaszorítsa, hatásukat enyhítse. A jogi szabályozás általánosságban elfogadja azt a kiindulópontot, hogy a verseny megléte kedvező hatással van az adott tevékenységre, a verseny hiánya pedig hátrányos hatásokat eredményezhet. Természetesen a klasszikus szabadverseny elméletekhez képest elfogadottá vált az államnak a verseny természetes formájába való beavatkozása egyrészt azzal a céllal, hogy a korlátlan szabadverseny esetleges hátrányos következményeit eliminálják, másrésztől viszont azzal a céllal, hogy ennek a szabályozott versenynek a fenntartását folyamatosan biztosítsa.

Mire alapozzuk, hogy a médiarendszerbe ezen a ponton behatoló jogi szabályozás szintje általában nem éri el a lényeges kormányzás szintjét?⁷⁰ Kétségtelen, hogy a médiára vonatkozó jogi szabályok összességébe beletartozik

⁶⁷ Az általa használt kontextusban a vetélytársaknak az egyes akciói befolyásolják a médiaszervezet lépéseit, saját vizsgáltunknál azonban ezeket általánosan veszem figyelembe, s a versenyre, mint jelenségre fókuszálok.

⁶⁸ Eltekintve a kisebb jelentőségű hirdetési felületektől, mint pl. óriásplakátok, hirdetőtáblák. Bár megjegyzendő, hogy a kommunikációkutatás vizsgálta a plakátok hatását, s bár az egyértelműen nem vonható a tömegmédiá hatókörébe, kommunikációelméleti szempontból azonos hatásokat válthat ki.

⁶⁹ Jeremy Tunstall: *A Media Industry Perspective*, in J. Anderson, (ed.): *Communication Yearbook*, 14, 1991, 163-186., idézi: McQuail, 2003, 174.

⁷⁰ Pontosabban, a tulajdonosi kontrollal kapcsolatos szabályok miért nem ezen a ponton érik el a lényeges kormányzási szintet. V.ö. az 3.4.D) pontban írottakkal.

a verseny joga is, t.i. a jog azt szabályozza, hogy a médiaszervezetek egymás közti viszonya milyen általános keretek között zajlik. Az sem szorul bizonyításra, hogy ez bizonyos körben determinálja a médiaszervezet mozgásterét. Ez a korlátozás azonban általában szervezeti szinten jelentkezik, t.i. a jog a média koncentrációját kívánja meggátolni [v.ö. 1.2.3.D) ponttal].⁷¹ William Melody szerint a szólás szabadságára nézve a legnagyobb fenyegetést az jelenti, akár az USA-ban, akár máshol, hogy magánvállalkozások mindig is a vélemények szabad piacának monopolizálására fognak törekedni a gazdasági hatékonyság és a magánprofit nevében.⁷² Azonban a jog ennek a törekvésnek általában gátat vet, mégpedig a média pozitív társadalmi szerepének megőrzése végett. Így pl. az Egyesült Államok Legfelső Bírósága is kijelentette: „Az Első Alkotmánymódosításnak inkább célja, hogy a vélemények szabad piacának zavartalanságát megőrizze, ahol is az igazság végül győzedelmeskedik, mintsem hogy eltérje a piac monopolizálását, legyen az [a monopolhelyzetre törekvő] akár a kormány vagy magán-engedélyes.”⁷³

A magyar szabályozás szintén foglalkozik ezzel a területtel, már az Alkotmány szintjén is. Az Alkotmány 61. § (4) bekezdése előírja, hogy a tájékoztatási monopólium megakadályozásáról szóló törvény meghozatala a törvényalkotó minősített többségéhez kötött.⁷⁴ Szempontunkból az jelentős, hogy az Alkotmány maga tűzi ki célul a tájékoztatási monopólium kialakulásának megakadályozását, az esetlegesen létező monopólium felszámolását. Mindazonáltal már most el kell választani az általunk jelenleg vizsgált—médiajogi szempontból releváns—versenyjogi szabályozás, az összefonódás korlátozását a tájékoztatási monopólium alkotmányi fogalmától. Bár a tájékoztatási monopólium kialakulásának egyik lehetséges—és relatíve egyszerűen szabályozható—módja a tulajdonosi koncentráció, ez nem jelenti azt, hogy egy diverzifikált tulajdonosi struktúrával rendelkező médiarendszerben ne találhatnánk tájékoztatási monopóliumra utaló jeleket.

⁷¹ Ez természetesen nem zárja ki, hogy a médiaszervezetekre is irányadók a versenyjog anyagi szabályai, a tisztességtelen versenycselekményeket tiltó, a fogyasztói döntések tisztességtelen befolyásolását tiltó, a versenykorlátozó megállapodásokat tiltó, az erőfölénnyel való visszaélést tiltó szabályok hatálya. Ezek azonban általános, valamennyi gazdálkodóra kiterjedően hatályos szabályok, amelyeknek speciális médiajogi relevanciája nincsen.

⁷² William Melody, 1978, idézi Werner A. Meier: *Media Ownership—Does It Matter?*, in: *Networking Knowledge for Information Societies: Institutions & Intervention* (ed. Robin Mansell, Rohan Samarajiva, Amy Mahan), 2002 Delft University Press, 298.

⁷³ *Red Lion Broadcasting Co. v. FCC*, 395 U.S. 391 (1969) Megjegyezzük, hogy véleményünk szerint a Legfelső Bíróság itt összemosta a vélemények szabad piacának metaforáját a médiumok gazdasági piacának mezejével, ami fogalmi szempontból zavarokat okozhat.

⁷⁴ Ennek jelentőségét lásd a későbbi fejezetekben.

Már utaltam rá, hogy akár a verseny is eredményezhet uniformizált, egysíkú tájékoztatást. Ezt kiegészítem azzal, hogy a média és társadalom összefüggéseit kutató hagyomány egyik ága, a marxista kutatási szemlélet azért kritizálja élesen az általában kapitalista rendszerben létező médiumokat, mert reprodukálja a kizsákmányoló viszonyokat, s a munkásosztály alávetettségének megőrzése érdekében manipulál. Ezen elmélet teoretikusai⁷⁵ szerint a médiumok e körben lényegében egységesen lépnek fel.

Herman és Chomsky nevéhez fűződő modell azt hangsúlyozza, hogy a tömegmédiá szerves egységben működik a többi társadalmi intézménnyel, célja pedig hogy mobilizálja egyes érdekek mellé a befogadók támogatását.⁷⁶ Herman és Chomsky rámutat, hogy a diktatórikus rendszerekben könnyű a propaganda-modellt felfedni. Azonban ott, ahol a média szabad, a médiumok között verseny folyik, nincsen cenzúra, s a hatalom visszaélései elleni kritikát fogalmazznak meg, itt nehéz felfedezni a propaganda modellt. Csakhogy a kritika mélységét ritkán vizsgálják, s ez az ami a valódi társadalmi konformitást meghatározza.⁷⁷ Ezt a modellt erősen kritizálták, legfőképpen azzal, hogy a tömegmédiának egy összeesküvés-szerű működését írja le, ugyanakkor Jeffery Klaehn rámutatott a modell időszerűségére és a társadalmi vitákba való mélyebb becsatornázását tartja indokoltnak.⁷⁸ Ugyan Herman és Chomsky a médiát társadalmi kontextusban vizsgálják, a jogtudományi vizsgálat is támaszkodhat eredményeikre és meglátásaikra, különösen mivel a modell olyan jelenségekre fókuszál, mint a médiatulajdonlás koncentrációjának hatásai, a reklámbevételből való gazdálkodás diszfunkciói, a média információs függősége kormányzati és magánszektor által pénzelt szakértőktől, a média megrendszabályozása.⁷⁹ Ezeket olyan filternek tekintik, amelyek befolyásolják a médiarendszer működését.

Elméleti szempontból tehát nem pusztán a koncentrált tulajdonlás lehet fontos szabályozási területe a jognak, hanem a tájékoztatási monopóliumot szélesebben értelmezve más eszközökkel is biztosítani kellhet az uniformizáltság ellentétét, a sokszínűséget.

⁷⁵ Pl. A. Gramsci, B. Bagdikian, Herman és Chomsky, vagy a kevésbé ismert Robert W. McChesney.

⁷⁶ Edward S. Herman and Noam Chomsky, *Manufacturing Consent: The Political Economy of the Mass Media* Pantheon Books, 1988, xi (a továbbiakban, Herman–Chomsky, 1988.)

⁷⁷ „What is not evident (and remains undiscussed in the media) is the limited nature of such critiques...” *ibid.* 20.

⁷⁸ Jeffery Klaehn, *A Critical Review and Assessment of Herman and Chomsky's 'Propaganda Model'* *European Journal of Communication*, London, 2002, SAGE, Vol. 17 (2) 147-182.

⁷⁹ Herman-Chomsky, 1988. http://www.thirdworldtraveler.com/Herman%20Manufac%20Consent_Prop_Model.html

C) A harmadik befolyásolási pont a *hirdetők* köre. Ez természetesen összefügg az előző B) ponttal abban a relációban, hogy a médiarendszer költségeit általában⁸⁰ a kereskedelmi célú hirdetésekben fedezik, így könnyen belátható, hogy a hirdetők igen nagy hatalommal rendelkeznek a média fölött. Doug Marlette így írt erről:

„A cenzorok már nem csizmában és fáklyákkal, botokkal és kutyákkal jönnek hozzánk. Fényes napvilágban jönnek öltönyben ... sárga jogi cetlikkel és marketing felmérésekkel, fókusz-csoport adatokkal és aggódva a hirdetési pénzek miatt. ... Nem bátorságról ismerjük meg őket, hanem hatékonyságukról.”⁸¹

Ahogy McQuail utal az általánosan elfogadott vélekedésekre: minél nagyobb a függőség a reklámtól, mint bevételi forrástól, annál kevésbé független a tartalom a hirdetők és általában az üzlet érdekeitől.⁸² E hatalom természetesen nem (feltétlenül) jogi eszközökkel nyer érvényesülést, hanem inkább gazdasági hatalomnak tekinthető, amely—mint a gazdaság sok aspektusa—a jog irányítása alatt működik. A reklámok kulturális és társadalmi hatalmi szerepet is játszanak, elsősorban a marxista média-kritikusok kárhoztatják a reklámokat, mint a tudati elnyomás eszközét. A reklám újraalkot bennünket, de a végeredmény valódi énkünk és valódi életfeltételeinkhez való viszonyunk elképzelt (ezért hamis) tudata.⁸³ Ez a kritika egyébként szoros kapcsolatban áll Baudrillard *szimulákrum-elméletével*, az elméletileg is alátámasztja ezeket a meglátásokat.

Hirdetési szempontból a jogi szabályozás betörési pontja a reklámjog, már ha beszélhetünk önálló reklámjogról. A gazdasági reklámok szabályozása fontos mögöttes területe a média jogának, azonban véleményem szerint ez a terület sem áll lényeges kormányzás alatt, ami a médiajoghoz szorosan kapcsolná ezt a területet. Mindazonáltal vannak aspektusai, amelyek majd a szorosabban vett médiajoghoz való kapcsolódást vetik fel. Ilyen vetület a gazdasági célú szólás szabadságával kapcsolatos alkotmányjogi álláspontok, illetőleg a médiumok reklámokkal összefüggő tartalomszabályozása, pl. reklámidő-korlátozás.

⁸⁰ Eltekintve a közfinanszírozási médiumoktól, amelyek azonban jóval kisebb büdzsével dolgozhatnak.

⁸¹ „Censors no longer come to us in jack boots with torches and clubs and baying dogs. ... They come to us now in broad daylight in bow ties ... with yellow legal pads and marketing surveys, with focus-group findings and concerns for advertising dollars and bottom lines. ... They are known not for their bravery but for their efficiency.” Doug Marlette, politikai karikaturista, 1994, www.firstemendmentcenter.org

⁸² McQuail, 2003, 173.

⁸³ J. Williamson véleményét (*Decoding Advertisements*, London, Marion Boyars, 1978) idézi McQuail, 2003, 268.

D) A médiaszervezet *tulajdonosai* jelentős befolyást gyakorolnak a médiaszervezetre, tekintettel, hogy a—nem polgári jogi értelemben vett—rendelkezési jogukat gyakorolják felette. Ők biztosítják a médiaszervezet működése megkezdéséhez szükséges anyagi erőforrásokat és kereskedelmi célú médiumok esetén profitvárákozással élnek a médium felé.

A klasszikus liberális modell szerint a tulajdonos nem gyakorol szoros felügyeletet a szerkesztő tevékenysége felett, hanem a médium irányultságát a szerkesztő személyének kiválasztásán keresztül határozza meg. A tulajdonosok döntési köre az anyagi döntésekre terjed ki, mint pl. források elosztása, üzleti stratégia stb.⁸⁴ A szerkesztők autonómiája sok helyütt szabályzatokkal, szerkesztési politikákkal van védve, többek között a tulajdonosi befolyás ellen. Végző soron azonban látni kell, hogy a kereskedelmi médiumok alá vannak rendelve a profittermelés kényszerének, így a tulajdonosok elvárásai a szerkesztőséget saját jól felfogott érdekében fogják befolyásolni, hiszen attól tartanak, hogy a befolyás elutasítása esetén a médium is a megszűnés sorsára juthat.

Nem meglepő, hogy a marxista kritikai modell volt az, amelyik a tulajdonosi struktúrát górcső alá vette. Már utaltam Hermanra és Chomskyra, akik a torzítás első filterének tartották a méretet, a koncentrált tulajdonlást és a domináns tömegmédia-cégek profitorientáltságát.⁸⁵ 1986-os adatokat elemezve arra jut, hogy bármennyire is sok—több, mint 25.000!—médiaszervezet volt az USA-ban az időtájt, ezek nagy része függő helyzetben volt a domináns hírügynökségektől, vagy egyenesen a domináns cégek tulajdonosi befolyása alatt álltak.⁸⁶ Ben Bagdikian arra mutatott rá érzékletes hasonlattal, hogy amíg 1983-ban a médiát uraló cégek vezetői egy közepes bálteremben fértek volna el, 2003-ra mindössze öt cég, illetve annak főbb tulajdonosai kezében összpontosult az USA médiatermelésének túlnyomó többsége.⁸⁷ A tulajdon nyilvánvalóan óriási hatalmat biztosít a médiumokat birtoklóknak, még ha nem is minden esetben kívánnak—közvetlenül—élni e befolyásukkal.

⁸⁴ Id. McQuail, 2003, 177.

⁸⁵ The size, concentrated ownership, owner wealth, and profit orientation of the dominant mass-media firms. Herman-Chomsky, 1988. http://www.thirdworldtraveler.com/Herman%20Manufac_Consent_Prop_Model.html

⁸⁶ ibid. "In 1986 there were some 1,500 daily newspapers, 11,000 magazines, 9,000 radio and 1,500 TV stations, 2,400 book publishers, and seven movie studios in the United States—over 25,000 media entities in all. But a large proportion of those among this set who were news dispensers were very small and local, dependent on the large national companies and wire services for all but local news. Many more were subject to common ownership, sometimes extending through virtually the entire set of media variants."

⁸⁷ Ben Bagdikian: *The New Media Monopoly*, Beacon Press, Boston, 2004, 27.

Ezt a területet a média joga is szabályozni kívánja, tekintettel azokra a lehetséges hatásokra, amelyeket a fokozott koncentráció indukálhat. A következő fejezet első részében részletesen ki fogom fejteni az USA Legfelső Bíróságának *Red Lion* ügyben kifejtett álláspontját, amely ugyanúgy elítélte az állami kontrollt, mint a magánengedélyesek monopolizáló törekvéseit.⁸⁸ Nincsen ez máshogy a demokratikus médiarendszerek más modelljeinél sem. Ha elfogadjuk, hogy a médiarendszeren keresztül valósul meg a demokratikus társadalomban elengedhetetlen közvélemény kialakulása, akkor ezt a közvéleményt kell annyira becsülnie és védenie a társadalomnak és a jognak, hogy igyekezzék megakadályozni az elkerülhető torzulásait.

A tulajdonosi befolyás jogi szabályozása, korlátozása véleményem szerint eléri a médiajog jelentős kormányzásának szintjét. A média jogának oly integráns része a tulajdonosi koncentráció szabályozása, hogy azt már lényeges résznek lehet tekinteni. Ezt a fentebb elmondottak indokolják, t.i. hogy a médiumok nem csak az államtól, hanem a túlzottan koncentrált magántulajdonosoktól is védelmet kell, hogy kapjanak: valójában ez a védelem azonban a társadalom javát szolgálja azáltal, hogy biztosítja a robusztus közvita fenntartását lehetővé tévő tagolt médiarendszer folyamatosságát.

E) A—tág értelemben vett—*hírügynökség* a médiadöntés befolyásolásának egyik forrása, így a médiajog szempontjából is releváns lehet. A hírügynökségek szállítják a modern média termékeinek egy jelentős részét, a hírt. „A hír terjedése abban az értelemben, hogy befogadják és részévé válik annak, amit az emberek ’tudnak’, főként rövid vagy középtávú kérdés, de hosszú távú és gyakran szisztematikus következményekkel jár.”⁸⁹ A hírek tehát gerincét vagy legalábbis jelentős részét képezik a társadalmi egyedek világképének, mivel rajtuk keresztül elégitik ki természetes tudásvágyukat.⁹⁰ Horányi kommunikáció-modelljét felhasználva, ahol is a kommunikáció a problémamegoldás eszköze, a problémamegoldáshoz szükséges többlet-ismeret megszerzésének forrása, méginkább látható, hogy az informáltság alapvető kérdés a mai társadalmakban.⁹¹

⁸⁸ *Red Lion Broadcasting Co. v. FCC*, 395 U.S. 391 (1969)

⁸⁹ McQuail, 2003, 387.

⁹⁰ Értve ezalatt azt az evolúciós kényszert, hogy a külvilág történéseivel tisztában kell lenni ahhoz, hogy a túlélést biztosítsuk. Persze ez a kényszer a társadalmakban nem működik ilyen darwini módon, azonban jól látható az információ-gazdag és információ-szegény rétegek társadalmi elhelyezkedése közötti különbség, amely arra utal, hogy az életminőség szintjében igenis szerepet játszik a jól informáltság.

⁹¹ Béres István – Horányi Özséb: Társadalmi kommunikáció, Budapest, Osiris, 2001, 1.1. fejezet

Az informáltság—a mi szóhasználatunkban—a való világról szóló alapos ismeretek széles tárházát jelenti, a média egyik feladata ezeket az információkat biztosítani. Ha azonban a hírek torzok, a való világról alkotott képünk is torzulhat, aminek beláthatatlan következményei lehetnek. A modern média sokkalta összetettebb és bonyolultabban működik annál, mintsem, hogy kritika nélkül fogadjuk el John Milton szavait az igazság és a hamisság párharcáról:

“Let her and Falsehood grapple; who ever knew Truth put to the worse in a free and open encounter? (...) For who knows not that Truth is strong, next to the Almighty? She needs no policies, nor stratagems, nor licensings to make her victorious; those are the shifts and the defences that error uses against her power.”⁹²

Hadd birkózzon egymással igazság és hazugság, hisz ki látott már olyat, hogy az igazság szabad, nyílt küzdelemben alulmaradt volna? Mert ki ne tudná, hogy az igazság a Mindenható után a legerősebb, s győzelméhez nincs szükség ravaszkodásra, hadicselekre, cenzúrára; ezekhez a fortélyokhoz és védelmi eszközökhöz a tévelygés folyamodik az igazság hatalmával szemben.⁹³

A modern elméletek bonyolult befolyásolási mintákat sejtetnek, amelyek a meglévő előítéletek mentén érik el hatásukat. Capella és Jamieson A cinizmus spirálja: a sajtó és a közjó c. könyvében elemzik a hírek közvetítésének folyamatát és előálltak a *framing-elmélettel*. Ebben arra mutattak rá, hogy „akkor sikeres a meggyőzés, ha a közönség meglévő meggyőződéseire épít. Ha a nyilvánosság már elfogadta, hogy a hivatalnoknak maga felé hajlik a keze...könnyen rávehető, hogy minden politikai tettben önös érdekek érvényesítését lássa. Amikor az újságíró stratégiai keretbe állítja a politikai eseményeket, meglévő meggyőződéseket és nézeteket aktivál, nem kell létrehozni azokat.”⁹⁴

Persze ezek az érvek nem arra kell, hogy sarkallják a normatív irányítókat, hogy szabad teret engedjenek a hamisságnak. Mindössze arra kívántam utalni, hogy az az idealisztikus elképzelés, amely szerint ha a vélemények szabad piacán megtalálható a sok hamisság között az igazság is, akkor az igazság végül győzedelmeskedik; egyáltalán nem biztos, hogy ugyanúgy működik, mint a 17.

⁹² Milton, John: Areopagitica, A Speech For The Liberty Of Unlicensed Printing To The Parliament Of England; <http://www.gutenberg.org/files/608/608-h/608-h.htm>

⁹³ Magyar fordítás in: Az angol forradalom tükre, Budapest, Gondolat, 1975.

⁹⁴ Capella, J.N.és Jamieson, K.H, The Spiral of Cynicism: the Press and the Public Good, New York, Oxford University Press, 1997, 208.

századi Anglia társadalmában. Nyilván abban a társadalomban sem volt fekete-fehér e két fogalom értelmezése, de a fejlődő médiatechnikák méginkább fokozták a befolyásolás lehetőségeit.

A médiának való kitettség akár a 19. századihoz mérten is döbbenetes mértékben nőtt. Akkor csak a társadalom kisebbsége, a nemesek, polgárok, tehetősek voltak úgy írástudók, mint azon anyagi eszközök birtokában, amelyek lehetővé tették nekik az akkori tömegmédiák megvásárlását. A 20. században—részben a szocialista mozgalmakkal is összefüggésben—hatalmas tömegek kerültek a tömegmédiák hatása alá, akár a világgégésig ható következményekkel. A fanatizáltság—még ha csak részben is tudható be a médiumoknak, amelyek eszközeként szolgáltak (ld. Göbbels propagandaminiszterségét)—oly magasságokra hágott, hogy azt nem lehet figyelmen kívül hagyni.

Ezért különösen fontos az, hogy a társadalmak minél inkább pontos értesüléseket szerezzenek a világ eseményeiről, mert így alappal tudnak saját véleményét megformálni. Az objektivitással kapcsolatban, amely az egyik lényeges médiateljesítményi elvárás, számos tudományos eredmény született. John Keane kettős követelményt tételez az információval kapcsolatos követelmények elé: egyrészt a tájékozott társadalom elérését kell elősegítenie, másrészt ki kell termelnie a politikailag aktív polgárok rétegét, akik a demokratikus processzusban részt tevékenyen vesznek részt.⁹⁵ Ennek eléréséhez az objektivitás, a pártatlanság az egyik eszköz, amely kizárja a személyes érintettséget a kommunikátor és a kommunikáció tárgya vagy alanya között. Jelenti ez a pártosság hiányát is, továbbá a hírminőséggel kapcsolatos további elveknek való megfelelést: a relevanciát és teljességet.⁹⁶ Az objektivitás társadalmi előnyei miatt adott esetben normatív követelményként is megfogalmazódhat a médiummal szemben, bár ez jellemzően az elektronikus médiumoknál, adott esetben ott is csak a közcélú, közfenntartású médiumoknál előírás.

Az objektivitás fogalma bár nem tűnik első pillantásra bonyolultnak, valójában sokrétű, igen összetett fogalom, amely megvalósítása egyáltalán nem állítja egyszerű feladat elé a médiumokat. Jorgen Westerstahl svéd kutató olyan ábrán foglalta össze az objektivitást, amely a fentebb írt lényeges elvet tartalmazza⁹⁷

⁹⁵ Keane, J.: Média és Demokrácia, Helikon, Budapest, 1999.

⁹⁶ McQuail, 2003, 155.

⁹⁷ Jorgen Westerstahl, "Objective News Reporting: General Premises" Communication Research 10 No.3, 1983/7: 403-424.; idézik: Craig Flournoy, Danielle Sarver and Nicole Smith, Media Ownership and 'Bias:' A

(lásd: Függelék IV. ábra). Arra mutatott rá, hogy a „hírek terjesztése objektivitásának fenntartása ... úgy definiálható a legegyszerűbben, mint meghatározott normák és standardok betartása. Ez nem azonosítható az objektívítás valódi természetére alapozott definíciókkal, arra nem lehet következtetéseket alapozni.”⁹⁸

A hírügynökségek—s természetesen a hírt szétosztó médiumok is—tehát igen nagy társadalmi felelősséggel bírnak az objektívítás terén. Ezért nem meglepő, hogy a jog általában szabályozza a hírügynökségekkel kapcsolatos egyes kérdéseket. Ezek szervezeti kérdésektől egészen a tartalmat befolyásoló szabályokig terjedhetnek. Így a magyar szabályozás a nemzeti hírügynökség speciális feladatai között előírja, hogy a nemzeti kisebbségekről, vagy pl. a választásokról megfelelő tájékoztatást köteles nyújtani, ezzel maga a jogalkotó határoz meg bizonyos ágendát, média-napirendet. A hírügynökség tájékoztatási kötelezettsége „[a] közérdeklődésre számot tartó hazai és külföldi eseményekről, vitatott kérdésekről” szóló információkra terjed ki, „a tájékoztatásnak sokoldalúnak, tényszerűnek, gyorsnak, hitelesnek, tárgyilagosnak és kiegyensúlyozottnak kell lennie.”⁹⁹ Látható, hogy a hírügynökség feladata több mint az objektív tájékoztatás, még akkor is, ha azt a Weserstahl által javasolt árnyalt fogalommal is azonosítjuk. Így a sokoldalúság követelménye—legalábbis részben—az elmélet által sokszínűségi kívánalomként meghatározott fogalomnak feleltethető meg.¹⁰⁰

A jog tehát bizonyos szabályozási igénnyel lép fel a hírügynökségekkel és tevékenységükkel szemben. Ami meglátásom szerint a médiajog lényeges kormányzási szintjét eléri az idetartozó szabályok közül, az a tevékenységet elvi szinten meghatározó objektívítási, sokszínűségi, kiegyensúlyozottsági követelmény, valamint a hírügynökség alapításának szabadságát garantáló szabályok. Ha csak egyetlen hírügynökséget engedélyez a jog, s ez állami fenntartású, akkor álláspontom szerint azt is garantálnia kell a szabályozásnak, hogy az állam nem sajátítja ki ezt a szócsövet.

Case Study of News Magazine Coverage of the 2000 Presidential Election Campaign, Louisiana State University, 2001, <http://list.msu.edu/cgi-bin/wa?A2=ind0109b&L=aejmc&T=0&P=17702>

⁹⁸ ibid. „maintaining objectivity in the dissemination of news can ... most easily be defined as adherence to certain norms and standards. It is not a question of basing conclusions on some definition of the inherent nature of objectivity.”

⁹⁹ MTItv. 1-2. §§

¹⁰⁰ McQuail, 2003, 153-154.

F) Az alapul vett ábra szerint a *szakszervezetek, más társadalmi intézmények, érdekképviselői csoportok* is hatást gyakorolhatnak a médiaszervezet döntéseire. Ezek az intézmények jellemzően az általuk képviselt érdekek illetve saját érdekeiknek a védelmére kívánnak a médiát befolyásoló tényezőként fellépni. Véleményem szerint a jogi szabályozás nem olyan jellegű, hogy az idevágó szabályok a médiajog lényeges kormányzása alatt állnának. A szabályozás ugyanis arra vonatkozik, hogy a szakszervezetek, érdekképviselői szervezetek hogyan szerveződhetnek, arra viszont nem, hogy ezek milyen különleges területet kapnak a médiában. Mint az információtenger vízcseppjei, ők is megjelenhetnek a média palettáján, de a jog—helyesen—általában nem biztosít számukra különös lehetőségeket. Értelemszerűen a tartalomba sem szólhatnak bele, legalábbis jogi értelemben vett garanciájuk nincsen rá. Mivel pedig a szociológiai befolyásolás nem tárgya vizsgálatunknak, e szervezetekkel a továbbiakban csak szükség esetén foglalkozunk bővebben.

G) A befolyás csatornájának egy másik ága a *terjesztési csatornák* és a *közönség-igény*. Ebből a közönségi igény jogilag kevésbé releváns, legfeljebb szélsőséges esetben—sértő tartalmak okán—válhat a szabályozás tárgyává. Nem ismeretlen ugyanis olyan intézményrendszer, amely a médiatartalmat kifogásolhatóvá teszi a közönség bármely—s nem csak a jogaiban sértett—tagja számára, így a közönség igényét jogi útra csatornázza. Hozzáteszem, hogy a közönségigény azonban nem azonosítható az ilyen panaszosok álláspontjával, az annál sokkal összetettebb és sokrétűbb jelenség.

A terjesztési csatornák már sokkal inkább megfoghatók a jog eszközeivel: e lehetőséggel általában él is a jogalkotó. Mivel az üzenetek általában a terjesztés csatornáiban manifesztálódnak, vagyis a nyomtatott papíron olvashatók, a rádió vagy televíziókészülék által fogható közösségi (állami) tulajdonú frekvenciákon keresztül jutnak el a címzetthez, ez adja a hatalomnak, a jognak a behatolási lehetőséget. Ez legkorábban a cenzúra képében jelentkezett, amikor is a terjesztés erőteljes előzetes engedélyezésnek volt alávetve. A cenzúra kitartó harc eredményeképpen fokozatosan elenyészett, de az új médiumok rácsáfoltak a szabadság híveinek álmaira. Amíg ugyanis a nyomtatott sajtó szabadságát—jelentős részben—az biztosította, hogy az előállításához szükséges anyag és tőke elvileg korlátlan mennyiségben állt rendelkezésre (s ezek a feltételek ma ugyanúgy változatlanok), addig a sugárzott médiumok esetében a frekvencia-

szűkösség olyan külső korlátját¹⁰¹ jelentette a szabad média-alapításnak, amelyet a nyomtatott sajtónál a jogalkotó jobbára lebontott, illetve pusztán bejelentésre korlátozott. Annak érdekében ugyanis, hogy a szűkös frekvenciákat elossa, a hatalom beavatkozott a viszonyokba és magának vindikálta a jogot, hogy a csatornák használatára jogosult személyek körét meghatározza. A jogosultak pedig nagy hatalmú kommunikátorokká váltak, mivel az adott frekvencián kizárólagos használati jogosultként léptek fel és közvetítették üzeneteiket.

A folyamat különbözőképpen zajlott az egyes médiarendszerekben. Az USA és az Európai országok alapvetően eltérő modellt követtek. Az USA kereskedelmi rádiózási és később televíziózási modellje mögött olyan licenz-rendszer állt, amely a frekvenciahasználati engedélyek megadását a közérdekhez kötötte.¹⁰² A kontinentális médiarendszereknél jellemző a nagyobb fokú állami beavatkozás. A közhatalomtól formálisan független, valójában azonban államilag nagyon is ellenőrzött vállalkozások működtetik a rádiózást és a televíziózást Németországban, Angliában, de pl. Olaszországban—ahol a magántulajdon szerepe hangsúlyosabb—az állam befolyása elég nagy a piac ellenőrzéséhez.¹⁰³ A műsorszolgáltatás az európai országokban sokáig nemzetállami monopólium volt, s csak a 80-as években kezdődött el az állami televíziózás egyeduralmának lebontása.

A terjesztési csatornák tekintetében azok kettős jogi jellegére kell figyelemmel lenni. Ugyan üzenet terjed az éter hullámain át, tehát a rádió és a televízió a sajtó szerepét tölti be,¹⁰⁴ de a hullámhosszok kiosztása, az interferencia elkerülése alapvetően technikai kérdés, amely a hírközlési jog kormányzása alá tartozik.¹⁰⁵ Ez a kettős jelleg megmutatkozik a földi terjesztésű sugárzott rádiós és televíziós műsorszolgáltatások engedélyezése kapcsán. Egyrészt a *quasi* sajtóengedélyt kell elnyerni a jelentkezőnek, másrészt ehhez meghatározott frekvenciát kell kapnia. Az első tekintetében széleskörű az állami diszkréció, az állam alkotmányos feltételeket (pl. közérdek szolgálata) támaszthat a jogosultság elnyeréséhez, a frekvencia kiosztásnak azonban diszkriminációtól mentesen kell történnie.

¹⁰¹ Thomas W. Hazlett ugyanakkor arra mutat rá, hogy a frekvencia-szűkösség érve sem technikai értelemben, sem gazdasági értelemben nem állja meg a helyét. Id.: Thomas W. Hazlett: Physical Scarcity, Rent Seeking and First Amendment, Columbia Law Review, Vol. 97, 1997/4. 910-912. (a továbbiakban: Hazlett, 1997)

¹⁰² V.ö. II.1.2. ponttal!

¹⁰³ Barbier—Lavenir, 2004, 240.

¹⁰⁴ A klasszikus nyomtatott sajtó emiatt félelemmel tekintett a rádióra, s korlátozni kívánta hatókörét, ibid.

¹⁰⁵ V.ö.: Koppányi Szabolcs: Hírközlési jog az Európai Közösségben és Magyarországon, Budapest, Osiris, 2003, 275. (a továbbiakban: Koppányi, 2003)

H) A mcquail-i ábra utolsóként számba vett területe a *jogi/politikai kontroll mezeje*. A média mozgásterét itt befolyásoló szabályok (média)politikai indíttatásúak és jogi szabályozás útján valósulnak meg—a szabályok médiajogba való tartozása kétségtelen, minthogy elsődleges médiapolitikai érdekek mozgatják azokat. Ahogy korábban utaltam rá, a több behatolási pont is jogi szabályozás útján nyílik meg. Jelen esetben a jogi szabályozás primér módon valamely más jog vagy társadalmi érdek védelmét szolgálja, ezért fontos ezeket kiemelni a sémából. A médiapolitika számos társadalmilag elismert célt követhet, a jogi szabályozás rengeteg elismert jog védelme érdekében beavatkozhat a média szervezetek viszonyaiba. Közös jellemzője a jog itten való beavatkozásának, hogy a média által közvetített tartalmat kívánja befolyásolni, tárgyától függően különböző érdekekre, jogok védelmére való hivatkozással.

E körben támaszkodom Polyák osztályzására, amely a tartalomszabályozást alapvetően három csoportba sorolja: a közösségi érdekek védelme miatt indokolt szabályozás, az egyéni érdekeket védő szabályozás, végül a szerzői jogok által indukált szabályozás.¹⁰⁶ A közösségi érdekek védelme minden állam elsőrendű prioritása, e körben alkotmányjogi szempontból is kiemelt figyelmet érdemel a kisebbségek jogainak védelme, a lázítás, a köznyugalom megzavarásának büntetőjogi üldöztetése. De jellemzően közösségi érdekűnek szokták tekinteni a gyermekek védelmére szolgáló tartalomszabályozást, az ártalmasnak tekintett (pl. pornográf vagy erőszakos) tartalmak megjelenítésének korlátozását, akár teljes tiltását.¹⁰⁷ Ide tartozik továbbá a kiegyensúlyozottsági követelmény érvényesítése, amelyről bővebben szólok a III. és V. fejezetben, s a kulturális sokszínűség jogi eszközökkel való biztosítása. Az egyéni érdekek védelme körében az emberi méltóság, a jó hírnév és becsület védelme áll a központban. Ezeket az alkotmányosan védett jogokat a polgári és a büntetőjog is védi, csakúgy, mint a személyes adatokat. A harmadik csoportba sorolt szerzői jogok a média által közvetített tartalom „*quasi* tulajdonosi jogait” gyakorló személyek érdekeit védi nemzetközi és nemzeti szinten.

Valamennyi itt említett terület a médiajog legbelső körébe tartozik, annak lényeges kormányzása alatt áll. Az egyes szabályokat a későbbiekben annyiban érintem, amennyiben a célkitűzéseim szempontjából az szükséges.

¹⁰⁶ Gálik Mihály—Polyák Gábor: Médiaszabályozás, KJK Kerszöv, Budapest, 2005, 135-252. (a továbbiakban: Gálik—Polyák, 2005)

¹⁰⁷ A potenciális hatásokkal kapcsolatban bővebben ld. pl.: FCC Report on Violent Television Programming and Its Impact on Children, MB Docket No. 04-261, 2007. április 25.

4. A tömegmédiák funkciói

A fentebb már röviden meghatározott tömegmédiák társadalmi intézmény, amely a modern tömegtársadalmakkal egybeforrva részt vesz a társadalmi dinamikában. Ha pedig a társadalom integráns része, akkor a normatív elméletek szerint valamilyen funkciókat is beteljesít. A tömegmédiák társadalmi feladatainak kutatásában Harold Laswell és Charles Wright jártak az élen. Laswell alapvetően négy társadalmi funkciót rendelt a tömegmédiák rendszeréhez: a tájékoztatást (surveillance), az összekapcsolást (correlation), a folytonosság biztosítását (transmission) és a mozgósítást (mobilization).¹⁰⁸ Ezeket a funkciókat Wright egészítette ki a 20. századra látványosan fejlődő szórakoztatási (entertainment) funkcióval.

A tájékoztatási funkció foglalja össze a médiának a híradási, információátadási feladatát. McQuail rámutat arra is, hogy ide tartozik a hatalmi viszonyok megmutatása is,¹⁰⁹ vagyis a társadalomról való képalkotáshoz azzal is hozzájárul a média, hogy tükrözi a fennálló hatalmi viszonyokat. Az összekapcsolási funkció azt jelenti, hogy a média válogatja, magyarázza és kritizálja az információkat a fennálló világról, ezzel hozzájárul a fennálló hatalom legitimálásához, a szocializálás folyamatához, a társadalom kohéziójához. A folytonosság biztosítása alatt azt érti az elmélet, hogy a médiának az érték-közösség kialakítása, a kulturális közösség megteremtése is alapvető feladata, szintén a társadalmi kohézió előmozdítása végett. A mozgósítási funkció régóta ismert, a 20. században mesteri fokra fejlesztett tevékenység lett: valamely társadalmi célok érdekében az összefogás megteremtését szolgálja a meggyőzés eszközeivel. Végül, de nem utolsó sorban a szórakoztatás funkcióján keresztül biztosítja a médiarendszer a kikapcsolódás és pihenés egyes eszközeit, ezzel hozzájárul a társadalmi feszültségek csökkentéséhez is. Bár a szórakoztatást utolsóként említettük, nem lehet elvitatni, hogy a média fejlődésének egyik igen fontos motorjáról van szó. A *panem et circenses* ideje óta igen nagyot fejlődtek a társadalmak és sokkal kifinomultabb eszközökkel vezetnek le a feszültséget, mint a római korban. Az sem mellőzhető, hogy a társadalmi hasznosságán túl komoly pénzügyi hatalmak állnak a szórakoztatóipar mögött, amelyek erőteljes lobbitevékenységet fejtenek ki, s ez akár a jogi szabályozást is érintheti (elengedő csak a kalózkodás elleni harcra és az USA nemzetközi lobbijára gondolni).

¹⁰⁸ Laswell, 1948. 203-243.

¹⁰⁹ McQuail, 2003, 77.

4.1. A jogilag jelentős funkciók

A politikai és a jogi gondolkodás azonban más helyekre helyezi a hangsúlyt, részben másban látja a média funkcióját. Így pl. elismerheti a szórakoztatási funkció létét, de azt nem tartja feltétlenül kívánatosnak; erre utal az is, hogy a szólás szabadsága politikai jellegű alapvető jog, azonban „szórakozáshoz való jog” nem létezik. Meg kell azonban jegyezni, hogy véleményem szerint hiba figyelmen kívül hagyni a szórakoztató funkció előretörését, nem azért, mert el kellene ismerni a szórakoztatáshoz való jogot, hanem mert épp ellenkező irányú a folyamat: a szórakoztatás befolyásolja, alakítja át a sajtó klasszikus funkcióit [v.ö. jelen pont *ii*) alpont].

Az amerikai jogi gondolkodásba mélyen beleivódott az Első Kiegészítés által védett jogok biztosításának fontossága, mégis ott is felmerül a kérdés: melyek egy ilyen alkotmányos védelem társadalmi költségei és vajon az elérhető hasznok és előnyök meghaladják-e a szabályozással járó terhet. Az amerikai tapasztalatban az a hit, hogy az előnyök meghaladják a költségeket, mivel a szabad sajtó elsőrendű fontosságú a demokrácia fenntartása érdekében—minden kétség felett áll.¹¹⁰ Mindazonáltal ahhoz, hogy ezek az előnyök tartósan megmaradjanak, s a véleménynyilvánítás és a sajtó szabadsága, a médiarendszer a demokrácia előmozdítója legyen, bizonyos funkciókat kell ellátnia a sajtónak. A médiarendszer csak akkor tudja valóban és érdemben elősegíteni a társadalom megfelelő működését, ha ellátja azokat a feladatokat, amelyek mintegy legitimálják az állami beavatkozás által alig zavart működését. Ezek a funkciók az amerikai elmélet szerint a következők: (i) fórum biztosítása a különböző versengő gondolatok megvitatásához, (ii) a polgárok információval való ellátása annak érdekében, hogy polgári kötelezettségeiket teljesíteni tudják, (iii) köz megbízottként (public agent) közvetíti a közvéleményt a kormány felé, (iv) eszköze a népszerűtlen, kisebbségi vélemények nyilvánosságra hozatalának, végül (v) a demokrácia őrkutyájaként (public watchdog) felfedezi és nyilvánosságra hozza a hatalommal visszaélők cselekedeteit.¹¹¹

ad i) A „*vélemények szabad piacának*” gondolata Oliver Wendell Holmes bíró különvéleményéből ered, ahol kifejtette meggyőződését, mely szerint az igazságnak legbiztosabb győzedelme a piaci versenyben képzelhető el.¹¹² A gondolat továbbélt, sőt többségi állásponttá nemesült a 60-as évek végére,

¹¹⁰ Doris A Graber, Press Freedom and the General Welfare, Pol. Science Quarterly 101:257-275 (1986), 257. (a továbbiakban: Graber, 1986)

¹¹¹ Graber, 1986, 258.

¹¹² *Abrams v. United States*, 250 U.S. 616, 630 (1919)

amikor is a Legfelső Bíróság a vélemények zavartalan piacát tekintette az igazság érvényesüléséhez elengedhetetlenül szükségesnek, amely ellenáll a véleménymonopóliumnak.¹¹³ Graber azonban rámutat, hogy e piac csak akkor lehet zavartalan és szabad, ha a sokszínűség megfelelően biztosított; ahhoz pedig két feltételt lát szükségesnek: egyrészt az információnak nagyszámú és független forrásból kell érkeznie, másrészt a média-aktoroknak, az újságíróknak is sokszínű társadalmi kötődéssel kell rendelkeznie, hogy megfelelően reprezentálják a társadalmat.¹¹⁴ Graber már 1986-ban kimutatta a rendkívüli koncentrációt a nyomtatott és elektronikus sajtó piacán, viszonyítva a 19. századi virágzó piaci adatokhoz. 1988-ban Herman és Chomsky már 24 média-óriásról ír, akik a médiapiac legnagyobb részét lefoglalják.¹¹⁵ 2003-ban Ben Bagdikian rámutatott, hogy a koncentráció félelmetes méreteket öltött és az 1983-ban még népes média-felsővezetői tábor 2003-ra 5 tulajdonosra szűkült.¹¹⁶

A jelenség befolyásolja a sokszínűség fentebb kifejtett követelményének érvényesülését is. Nyilvánvaló, hogy az óriások által uralt oligopol piacon a belépés esélyei csökkennek, mivel a már működő médiaszervezetek a magas belépési költség kikényszerítésével, a kezdeti veszteséges időszak kitolásával eredményesen tudják gátolni az új médiaszereplőket a piacra lépésben, legalábbis a nagy piaci súly elérésében. Persze vannak szegmensek, ahol a technológiai változások óriási nyitást eredményeztek, mint pl. a netrádió, amely az állomások száma tekintetében hihetetlen növekedést ért el, azonban a hallgatottság nem feltétlenül növekedett ezzel arányosan. Az oligopol környezetben a hangok sokszínűsége szükségképpen elhalványul, szürkébbé válik, hiszen a médiumok érdeke a széles olvasóközönség megtartása, ez pedig a semleges vélemények közvetítésével, a zavaró, szélsőséges vélemények kerülésével érhető el, ami az ún. csomag-újságírást (pack journalism) eredményezte: bármely napon rendkívül hasonló hírek láthatók akármelyik médiafelületen.¹¹⁷ Ráadásul az egyéni hozzáférés lehetősége a klasszikus nyomtatott és az elektronikus médiában korlátozott, mivel az alkotmányos alapelvek tiltják a sajtó szabadságába való ilyen beavatkozást. Összességében Graber arra jut, hogy a sajtó nem látja el megfelelően ezt az elvárt feladatát, mivel nem tud kellően diverz, szabad piacot biztosítani a vélemények nagy sokaságának.

¹¹³ *Red Lion Broadcasting Co. v. FCC*, 395 U.S. 367, 389-390 (1969)

¹¹⁴ Graber, 1986, 259.

¹¹⁵ Herman-Chomsky, 1988. http://www.thirdworldtraveler.com/Herman%20Manufac_Consent_Prop_Model.html

¹¹⁶ Ben Bagdikian: *The New Media Monopoly*, Beacon Press, Boston, 2002, 27-54.

¹¹⁷ Graber, 1986, 263.

ad ii) Másodikként említendő a sajtónak az a funkciója, ami szerint hozzájárul a *demokratikus közösség kellő informálásához*. Meiklejohn önkormányzási elmélete szerint az a beszéd érdemel alkotmányos védelmet, amely hozzájárul a politikai akarat kifejezéséhez, az állam és a társadalom állami működtetéséhez.¹¹⁸ Véleménye szerint az Első Kiegészítésben foglalt korlátozási tilalom (v.ö. a második fejezetben írottakkal) célja annak biztosítása, hogy „mi, a nép” meghallgathassuk valamely vitás kérdés minden oldalát, mielőtt politikai hatalmunkat gyakorolnánk. Ilyen akadály nélküli figyelemhez való jog nélkül az önkormányzás nem működhet.¹¹⁹ Meiklejohn nézete Madisontól gyökerezik, aki szerint „[a] tudás mindig felülkerekedik a tudatlanságon, s az emberek akik saját magukat akarják kormányozni, fel kell ruházzák magukat azzal az erővel, amit a tudás ad.”¹²⁰ Ez a funkció támogatást nyert továbbá az informáltsághoz való jog elismerésével,¹²¹ ami Magyarországon a közérdekű információkhoz való hozzáférés jogaként lett definiálva. Egyrészt tehát az állam megfelelő működésének biztosítéka a politikai információkkal való ellátás, másrészt egyéni alkotmányos jog is, amely alanyi jogként követelhető, hogy a közérdekű információkat egy egyén, vagy a sajtó megszerezze. William O. Douglas bíró így írt a sajtó különleges szerepéről ebben a folyamatban: „[a] sajtónak kiemelt helye van az alkotmányos rendszerünkben, nem azért, hogy pénzcsinálásra hatalmazzák fel, nem azért, hogy a sajtómunkások osztályát felemelje, hanem azért, hogy kielégítse a közösség tudáshoz való jogát. A tudáshoz való jog kritikus az emberek kormányzati hatalmához, Alexander Meiklejohn szavait parafrázálva.”¹²² Azt, hogy milyen hátrányokat eredményezhet a képzett, informált közösség hiánya a demokratikus berendezkedésre, felmérni s elképzelni is igen nehéz lenne.

Ugyanakkor a médiatudományi kutatások arra mutatnak, hogy a sajtó nem teljesít jól, vagy legalábbis az elvárások szerint ezen a téren. Thomas Patterson elmélete és az azt alátámasztó kutatások alapján a választásokhoz kapcsolódóan három

¹¹⁸ Alexander Meiklejohn, *Free Speech and Its Relation to Self-Government*, New York, Harper and Brothers, 1948. 107.

¹¹⁹ L. H. Rhineland, *Free Speech and Its Relation to Self-Government* by Alexander Meiklejohn (Review), *Virginia Law Review*, Vol. 35, No. 3 (Apr., 1949), pp. 394-396, 394.

¹²⁰ „Knowledge will forever govern ignorance: And a people who mean to be their own Governors, must arm themselves with the power which knowledge gives.” James Madison levele W.T. Barry-hez, 1822. augusztus 4. in: *The Writings of James Madison*. Szerk.: Gaillard Hunt. 9. kötet, New York, G. P. Putnam's Sons, 1900–1910.

¹²¹ *Columbia Broadcasting System v. Democratic National Committee*, 412 U.S. 94. (1973) 113-114.

¹²² „[T]he press has a preferred position in our constitutional scheme, not to enable it to make money, not to set newsmen apart as a favored class but to bring to fulfillment the public's right to know. The right to know is crucial to the governing powers of the people, to paraphrase Alexander Meiklejohn.” *Branzburg v. Hayes*, 408 U.S. 665 (1971) 721. William O. Douglas bíró különvéleménye.

fajtáját különbözteti meg a sajt által közölt tényeknek: a következményekkel járó tényt, a sematikus tényt és a feltételes tényeket (consequential, patterned, conditional). A sajtó—Patterson véleménye szerint—mindhárom területen gyengén teljesít, mert ritkán magyarázza egyes tények várható következményeit; leginkább olyan sémákat használ, amelyek kevésbé a lényeges, mintsem inkább az eladható híreket támasztja alá; végül a feltételes tényeket egyszerűen túl bonyolult összefüggésnek, az átlagközönség számára érthetetlennek ítéli, s ezért mellőzi.¹²³ Amikor Patterson erre a következtetésre jutott, akkor még nem volt ismert egy új stílus, a mára széles körben elterjedt infotainment, ami az információközlés és a szórakoztatás keverékéből alakult ki.¹²⁴ Ez a műfaj az egyik olvasatban lerontja az informálás minőségét, mivel oda nem illő szórakoztatási tartalom keresztül közvetít tudást. A másik olvasat pozitív, hiszen így olyan rétegekhez is eljuthat az információ, akik egyébként nem emésztenék azt meg túlságos komolysága, nehézkessége miatt.¹²⁵ Vélhetően mindkét hatás érvényesül, azonban figyelemre méltó, hogy ha elfogadjuk a negatív hatás érvényesülését, akkor az a művelt rétegek információhoz való jutásának minőségét úgy csökkenti, hogy számukra nem nyújt többletet, ahogy az alacsonyabb informáltságú rétegek számára viszonyt nyújt.

A sajtó elkezdi a sztorikat meghatározott keretekben ismertetni, ezzel is befolyásolva a hír értelmezési tartományát. Ennek a folyamatát a framing- vagy beállítás elmélet bontotta ki, amely rámutatott arra, hogy a sajtó erősíti a meglévő előítéleteket azzal, hogy olyan keretbe ágyazva tálalja a híreket, amelyek rímelenek a létező meggyőződésekre és azt mintegy alátámasztják, felerősítik.¹²⁶ Ez viszont azt is jelenti, hogy a hírek mikénti közvetítésével önmagában befolyásolni lehet az információ átviteli minőségét: a vevő polgár informáltságát. A marxista gyökerű elméletek¹²⁷ ennél is tovább mennek és a sajtót kizárólag az uralkodó osztály propaganda-eszközének tekintik, amely nem informál, hanem inkább hamis képet nyújt a társadalmi valóságról. Ehhez kapcsolódóan kell említést tenni Jean Baudrillard-nak a szimulákrum elsőbbségéről írt elméletéről, amelyben rámutat, hogy manapság a reális külső jelenségek és azok mesterséges szimulációja (leképezése, bemutatása) összezsúszik, sőt sok esetben maga a szimulákrum, a prezentált valóság az előbbre való, mint a tényleges állapot

¹²³ Graber, 1986, 265.

¹²⁴ Bajomi-Lázár, 2006, 96.

¹²⁵ Bajomi-Lázár, 2006, 98-102.

¹²⁶ McQuail, 2003, 390.

¹²⁷ V.ö. pl. Herman és Chomsky munkáival.

maga.¹²⁸ Ez a szimulákrum sok szinten működik, pl. gazdasági területen, legjobban azonban a médiumok által szolgáltatott tartalom az, ami igazolja, hogy a sugárzott világ maga a valóság, amihez képest a való világ színtelen. Baudrillardhoz hasonlóan Bagdikian is úgy látja: ma az emberek két különböző világban élnek, egyik a hús-vér világ, a másik a tömegmédiá világ. Ráadásul a digitalizált új médiumok sem változtatják meg a kialakult erőpozíciókat, hanem egyenesen hozzájárulnak e kettősség fenntartásához, elmélyítéséhez.¹²⁹

Persze felmerül az érv, hogy a sajtó csak azt nyújtja a közönségnek, ami az igényeinek megfelel. Sőt, mint a második fejezetben látni fogjuk, az Egyesült Államok médiarendszerének ez a fő pillére, t.i. hogy a profitorientált médiastruktúrát azért tekintik felsőbb rendűnek, mert a közönségből él, tehát nyilván annak igényeit elégíti ki a nézőmaximálás kényszere miatt. Elterjedt az amerikai kutatók között az a nézet, hogy ez a közönségorientált média pontosan e tulajdonsága miatt rosszul teljesíti demokratikus funkcióit, mivel ahelyett, hogy felkészítené az embereket az önkormányzásra, inkább elfedi a valós problémákat.¹³⁰ Ugyanakkor rá kell arra is mutatni—bármennyire konformistának tűnik is a nézet—hogy a kasszandrai jóslatok ellenére a demokrácia jól vagy rosszul, de teljesít még ebben a sokat szidott médiarendszerben is: az önkormányzást akaró emberek különböző forrásokból összegyűjtik a véleményformáláshoz szükséges információkat és döntéseket hoznak. Kétségtelen, hogy mindig van mit javítani az informálási hatékonyságon, azonban a baloldali médiakritikusok által szidott médiarendszer ellenére sem omlott össze a demokrácia sem Amerikában, sem szűkebb pátriánkban.

ad iii) A sajtó következő funkciója a *közvélemény hangjának* megszólaltatása, képviselése a kormányzat felé. Egyáltalán a közvélemény fogalmi meghatározása komoly kérdéseket vet fel,¹³¹ itt azonban arra koncentrálok, hogy a modern jogállami demokráciában ez egy igen fontos funkció, nem annyira a közvélemény forrása, mintsem inkább a kormányzat számára. A demokratikus kormányzat ugyanis—legalább látszólag—úgy alakítja tevékenységét, hogy az

¹²⁸ Jean Baudrillard: A szimulákrum elsőbbsége, In: Kiss Attila Atilla—Kovács Sándor—Odorics Ferenc (szerk.): *Testes könyv I.* Szeged, Ictus-JATE, 1996. 161-171. (a továbbiakban: Baudrillard, 1996)

¹²⁹ Ben Bagdikian: *The New Media Monopoly*, Beacon Press, Boston, 2002, xii-xiii.

¹³⁰ Robert W. McChesney: *Making Media Democratic*, Boston Review, 1998 Summer; <http://bostonreview.net/BR23.3/mcchesney.html>

¹³¹ V.ö. III.2.2. ponttal. Ha egyáltalán elfogadjuk a közvélemény fogalmának létezését, akkor is problémás azzal azonosítani a médiában megjelenő sommás kijelentéseket. Azok sokszor a szimulákrum-jelenség analógiájára ál-vélemények, minthogy nem széleskörű társadalmi vitán és megfontoláson, hanem egyszerű—remélhetőleg professzionális—kérdőíven alapulnak.

leginkább megfeleljen a közvélemény vélt vagy valós irányának, ezáltal a politikai racionalitásnak is eleget tegyen. Ahhoz azonban, hogy a kormányzat valós adatokon nyugvó képhez jusson a közvélekedésről, az szükséges, hogy a média szoros kapcsolatban legyen a közösséggel.¹³² Sőt! Véleményem szerint kizárólag tudományos igényességű adatgyűjtésre alapozhatók olyan kijelentések, amelyeket a sajtó végül közvéleményként a közösség szájába ad, amikor a hatalom felé kommunikál. Ezzel szemben a mediatizált politikai klímában a sajtó nem az arctalan tömeget keresi, hanem reprezentánsait szólaltatja meg. Erre a szerepre pedig önként kínálkoznak a politikusok és a társadalmi elit tagjai, akik professzionálisan foglalkoznak a közvélemény befolyásolásával.¹³³ Ennek eredményeképpen a sajtó sokszor az elit partikuláris véleményét találja akként, hogy az a közvélekedésnek megfelel, mintegy egyenértékű a közvéleménnyel.

A sajtó sokszor úgy állítja be szerepét, hogy a köz érdekében, mintegy megbízottjaként szól, azonban elutasít minden olyan érvelést, amely arra utalna, hogy ezzel a bizalmi viszonytal kötelezettségek is járnak, a közönségnek azon jogával, hogy a sajtót ellenőrizze, befolyásolja. Annak ellenére, hogy a sajtó jelentős, bár nem mindenható hatását empirikus bizonyítékok támasztják alá, a sajtó sokszor elutasítja a közösségi véleményformálásra gyakorolt hatása miatti felelősséget.¹³⁴ Ez a kérdés a sajtó elszámoltathatóságának (accountability) problémaköre. Az elszámoltathatóságot McQuail így határozta meg:

*Minden olyan önkéntes vagy kényszerű folyamat, amelynek során a médiumok társadalmukkal szemben közvetlenül vagy közvetve felelősséget kell hogy vállaljanak a közlés minőségéért és következményeiért, különösen az általános közjót érintő kérdésekben.*¹³⁵

Ez a fogalom jogilag is jelentőséghez jut, mivel arra a társadalmi igényre mutat rá, hogy a médiarendszernek a társadalmi intézményekkel összhangban kell működnie. A jog feladata az, hogy e társadalmi igényeknek megfelelően olyan szabályozást alkosson, amely a klasszikus szabadságok biztosítása mellett alkalmas az elszámoltathatóságra. Bizony igencsak borotvaéles a penge, amelyen az ilyen szabályozásnak táncolnia kell, hiszen önmagában a szigorú, eltúlzott elszámoltatásnak is olyan hatása lehet, amely hűti a kommunikáció intenzitását. Az elszámoltathatóság szabályozásának tehát biztosítania kell a sajtó államtól való szabadságát, ugyanakkor ez a szabadság nem jelentheti a társadalomtól való

¹³² Graber, 1986, 267.

¹³³ A politika mediatizálódásáról bővebben ld.: Bajomi-Lázár, 2006, 90-97.

¹³⁴ Graber, 1986, 268.

¹³⁵ McQuail, 2003, 162.

elszakadást, így a társadalom és tagjai felé való felelősséget is kimutathatóvá kell tenni.

A közvélemény-közvetítés problematikájára visszatérve, kijelenthető, hogy a demokratikus jogállami szervezetrendszerben a sajtónak igen fontos szerepe van a társadalom és az állam közötti közvetítésben, magam arra helyezem a hangsúlyt, hogy egyáltalán a hatékony kormányzásnak előfeltétele a közvélekedés lehetőség szerint minél pontosabb megismerése. A jog szerepe ebben a kontextusban az elszámoltathatósági keretek megteremtése, ami az egyensúly megtalálása esetén véleményem szerint biztosíthatja a sajtó szabadságának és ezzel együtt a társadalom felé viselt felelősségének minél teljesebb érvényesülését.

ad iv) A sajtó következő funkciója a *kisebbségi vélemények csatornázása*. Egy demokráciában ha csak a többségi vélemények kapnának teret, akkor az a többség zsarnokságává válna. Az ellenvéleményeknek, mégha visszataszítóak is számunkra, teret kell adni, hogy szabadon vívhassák küzdelmüket a többségi pozíció eléréseért. Ahogy a Voltaire-nek tulajdonított idézet utal rá: „Nem értek egyet azzal, amit mond, de halálomig védeni fogom a jogát, hogy kimondhassa.”¹³⁶ Az amerikai alkotmányjogi hagyomány a Madison Föderalistájától gyökerezően úgy tekinti, hogy visszaélészerű hatalomgyakorlásnak minősül a többségi elnyomás a kisebbségi véleményekkel szemben.¹³⁷

Persze ez a funkció többet jelent, mint a vitás kérdések minden oldalának bemutatását, amellyel inkább az *i)* pont alatt foglalkoztunk. Ez a funkció inkább vonatkozik a médiának arra a szerepére, hogy a többségi társadalomhoz képest kisebbségi csoportok számára adjon lehetőséget arra, hogy reprezentáltassanak a médiában, akár társadalmi súlyukon és erejükön felül is. McQuail is hangsúlyozza, hogy a médiától az is elvárható, hogy segítse a kisebbségi identitás megteremtését. Ugyanő azt is kiemeli azonban, hogy empirikus bizonyítékok támasztják alá azt a folyamatot, amelyben a média egyes társadalmi csoportokat deviánsként kezelve eltúlozza fenyegető erejüket, jelentőségüket.¹³⁸ Ahelyett tehát, hogy a társadalmi integrációt segítené elő, ellentétes hatást vált ki. John

¹³⁶ Az idézetet tévesen Voltaire-nek tulajdonítják, valójában azonban Beatrice Hall nevéhez fűződik, aki a Voltaire barátai c. könyvében, 1906-ban írta le a mondatot. „I disapprove of what you say, but I will defend to the death your right to say it.” <http://www.classroomtools.com/voltaire.htm>

¹³⁷ Graber, 1986, 269.

¹³⁸ McQuail, 2003, 71.

Lofton az elit amerikai lapokat elemezve rámutatott, hogy azok akkor váltak az Első Kiegészítés bajnokaivá, amikor saját érdekeiket látták veszélyben, ugyanakkor a többségi véleményről való eltérés lehetőségét nem különösebben támogatták.¹³⁹ William F. Woo hasonlóan vélekedett, szerinte a sajtó csak akkor szállt síkra a szabad véleménynyilvánítás mellett, ha az saját érdekei szempontjából előnyös volt, ellenben egyenesen ellenséges volt a polgárokkal szemben, akik szólásszabadsága, információs szabadsága korlátozás alá esett.¹⁴⁰

A médiatorzítás nem ismeretlen a magyar viszonylatokban sem, s különösen nem az a kisebbségek védelme tekintetében. Elvárható lenne a médiától, hogy a kisebbségek beilleszkedését segítse elő; az Rttv. általános szabályai között található az a klauzula, amely értelmében a „műsorszolgáltató ... tevékenysége ... nem lehet alkalmas a ... népek, nemzetek, a nemzeti, etnikai, nyelvi és más kisebbségek ... elleni gyűlölet keltésére”, továbbá a „műsorszolgáltatás nem irányulhat semmilyen kisebbség, sem bármely többség nyílt vagy burkolt megsértésére, kirekesztésére, annak faji szempontokon alapuló bemutatására, elítélésére”.¹⁴¹ Ezek a valamennyi műsorszolgáltatóval szemben érvényesülő elvek, azonban a közszolgálati műsorszolgáltatókra ill. részben a közműsorszolgáltatókra külön, szigorúbb szabályok vonatkoznak, amelyek kifejezetten előírják a kisebbségekkel való foglalkozás kötelezettségét, illetőleg standardokat állítanak fel tekintetben.¹⁴² Említésre méltó ugyanakkor, hogy a sajtótörvény nem tartalmaz utalást a kisebbségekre, s a sajtótörvénynek hiteles, gyors pontos tájékoztatásra vonatkozó minőségi feltételeit szokták abban a körben említeni, amely a kisebbségek helyzetének pontos ábrázolására vonatkozhat. Ezzel a jónak tűnő törvényi háttérrel együtt is, a romák médiaábrázolásáról szóló Zöld Könyv (2007) szerint kimutatható, hogy a cigányok társadalmi helyzetét, problémáikat, ügyeiket, szerepüket a média torzán ábrázolja.¹⁴³ Kiemeli a jelentés, hogy a közmédia kifejezett kötelezettsége ellenére is csak alacsony színvonalon teljesíti a kisebbségekre vonatkozó tájékoztatási kötelezettségét (a kisebbségi műsorok nem jutnak el a célközönséghez), a kereskedelmi médiumok pedig a piaci és médialogikának engedelmeskedve alig-alig, akkor is túlnyomórészt közvetett forrásokon alapulva foglalkoznak a roma kisebbség problémáival. E társadalmi probléma enyhítésére

¹³⁹ John Lofton, *The Press as Guardian of the First Amendment*, Columbia, University of South Carolina Press, 1981, 279-282.; idézi: William F. Woo, *Freedom and Liberty: Tough Stories to Tell*, Nieman Reports, Spring 2005, 99.

¹⁴⁰ William F. Woo, *Freedom and Liberty: Tough Stories to Tell*, Nieman Reports, Spring 2005, 99.

¹⁴¹ Rttv. 3. § (2)-(3)

¹⁴² v.ö. Rttv. B) 2. és 3. cím

¹⁴³ Zöld Könyv a romák médiaábrázolásáról, SZociális és Munkaügyi minisztérium, Budapest, 2007, 33-39.

a Zöld Könyv lépéseket sürget: az állam akár pozitívan avatkozzon be és rendeljen a kisebbségekkel megfelelően foglalkozó médiatartalmat, továbbá a médiaszervezetek is tegyenek pozitív lépéseket. Arra is rámutatnak, hogy a szabályozás kevésbé tűnik hatékonynak aprólékos jogi rendelkezések előírásával, mintsem inkább önszabályozási mechanizmusokkal kellene a társadalmilag helyesnek vélt utat kikövezni.¹⁴⁴ Annyi azonban biztonsággal kijelenthető, hogy a kisebbségi lét bemutatásával kapcsolatos sajtófunkció alig, vagy nem megfelelően működik a mai honi médiarendszerünkben.

ad v) Az utolsóként említendő funkció a *demokrácia őrzése* öröktyaként (public watchdog), amely keretében a sajtó felfedezi és nyilvánosságra hozza a hatalommal visszaélők cselekedeteit. Ezt a funkciót támogatja az úgynevezett tényfeltáró újságírás (investigative journalism), amely költségeket nem kímélve hatol problémák mélyére, s leplez le visszaéléseket. Első pillantásra úgy tűnik, e téren a sajtó sikereket könyvelhet el, ezzel előmozdítva a demokráciát. Elég csak a hírhedt Watergate ügyre gondolni, ami az iskolapéldája ennek az irányzatnak, s voltak további jelentős ügyek is az amerikai tapasztalatban. Magyarországon az ÉS egyes cikkeit szokták ebbe az irányzatba tartozónak tekinteni, mint pl. az Orbán-szólókkal, vagy a Wekerle-féle támogatásokkal kapcsolatos visszásságok leleplezését.

Azonban sem itthon, sem Amerikában nem egyértelmű a kép. Ahogy Gladys Lang és Kurt Lang kifejtette: a Watergate-ügyben az elnök lemondása nem annyira a sajtó győzedelmének, mint inkább azoknak a politikai „insider-eknek” volt köszönhető, akik közvetlen érdeke volt Nixon távozása.¹⁴⁵ Baudrillard egyenesen politikai bűbájosságnak nevezi a Washington Post újságíróinak tevékenységét, s a Watergate-botrányt regenerációs céllal szimulált botránynak nevezi.¹⁴⁶ Graber arra is rámutat, hogy a tényfeltáró újságírás sikerei alkalmoszerűek, ami egy stílusváltásnak tudható be. Az újságírók ugyanis kiszivárogtatásokra várva nem saját kezdeményezésre nyomoznak, hanem inkább válogatnak a botrányok lehetőségei között, s végül azt a sztorit közlik, amelyik a legpopulárisabbnak tűnik.¹⁴⁷ A magyarországi sajtóhelyzet is érdekes e funkció szempontjából, ugyanis mai sajtórendszerünknek leginkább azt szokták felróni, hogy hiányzik belőle a tényfeltáró szegmens. A Magyar Gallup intézet 2000-es

¹⁴⁴ ibid. 60-65.

¹⁴⁵ Gladys Lang—Kurt Lang, *The Battle for Public Opinion: The President, The Press and the Polls during Watergate*, Columbia University Press, 1983, 301.

¹⁴⁶ Baudrillard, 1996, 171-172.

¹⁴⁷ Graber, 1986, 270-271.

felmérése szerint Közép-kelet Európában még nem adottak a feltételek a korrupció elleni harcban igen hatékony tényfeltáró újságírás megfelelő súllyal való szerepeltetéséhez. Ennek számos oka között szerepel, hogy a médiában reklámozó vállalatok egyenesen érdekében állhat a tényfeltáró újságírók munkájának akadályozása, nem pedig annak segítése. A tényfeltáró újságírás időigényes és költséges, ezért a szerkesztők ritkán pártolják az ilyen kezdeményezéseket.¹⁴⁸

A funkciók tekintetében tehát úgy tűnik, vannak hiányosságok, amelyek miatt a médiarendszer sem Amerikában, de a többi létező nyugati liberális modellen alapuló demokráciában,¹⁴⁹ most már köztük Magyarországon sem tökéletes, funkcionális működését tekintve. Persze nem lehet elhallgatni, hogy ezek a demokratikus jogállami működés elősegítésére kialakított fontosabb funkciók nem, illetőleg nem mind kapcsolódnak történetileg a sajtó működéséhez. A tényfeltáró újságírás modern koncepció, a kisebbségi vélemények csatornázása, a közvélemény csatornázása, mind-mind a sajtó fejlődésével együtt kiemelkedő funkciók voltak. Az is fontos, hogy a sajtó a mai környezetben elsődleges céljának nem a közjó szolgálatát tekinti, hanem a tulajdonosi érdekeknek, kívánalmaknak való megfelelést. Ez nyilvánvaló a profit-orientált sajtónál, de az állami fenntartású média-organumoknál sem példa nélkül való. Ehhez képest Graber rámutat, hogy nem az a meglepő, hogy ilyen rosszul teljesíti a sajtó ezeket közfunkcióit, hanem az, hogy egyáltalán teljesít egyeseket azok közül, több-kevesebb sikerrel és állandósággal.¹⁵⁰

Kérdés, hogy ha alulteljesít vagy egyenesen diszfunkcionális a sajtó, akkor egyáltalán demokratikus-e a rendszerünk? Véleményem szerint nem kérdéses, hogy a sajtórendszer anomáliái *önmagukban* nem szüntetik meg a demokratikus berendezkedés felépítményét, de az is biztos, hogy nem járulnak hozzá a fejlődéséhez. A tökéletlen világban működő intézmények azonban valamilyen normatív célhoz kell, hogy igazodjanak, vagyis közelíteni kell működésüket az elvárható, társadalmilag kívánatosnak tartott célokhoz. Ennek az egyik (de csak egyik) eszköze a jog, amely kikényszerítésénél, az állam végrehajtói hatalmánál fogva alkalmas arra, hogy normatív célok követésére rábírja alanyait. Itt azonban különös óvatosságot kell tanúsítani. Vékony az a határvonal, ami elválasztja a funkciók betöltése ellenőrzésére hivatott szigort az állam vagy más hatalom

¹⁴⁸ A tényfeltáró újságírás, Magyar Gallup Intézet, 2000. szeptember

¹⁴⁹ Ld. pl. a BBC időszakonként megjelenő korlátozását a Blair-kormányzat elleni cikkek, anyagok leközlésére.

¹⁵⁰ Graber, 1986, 272.

szájjárat alkalmazó önkényétől. A (jog)történetből származó tapasztalat, hogy a sajtóval szembeni elnyomás soha nem segítette elő a demokrácia fejlődését. Az amerikai tapasztalatból, és az annak talaján gyökerező felfogásból is az következik, hogy nem a kiterjedt kormányzati szabályozás az ellenszere a sajtó diszfunkcionális működésének, hanem más regulációs eszközöket kell találni.¹⁵¹ Ehhez igazodva az elmélet is előállt egy teóriával, ami szerint a tömegmédiá természeténél fogva áll ellent a szabályozásnak, ami megkérdőjelezi a médiaszabályozás egészének alapjait, hiszen egy ilyen mértékben komplex intézményt nem lehet egységesen szabályozni.¹⁵²

4.2. Az elszámoltathatóság kérdése

A médiainstítúciók maguk is eleven részei a társadalomnak, egyik a sok társadalmi felépítmény közül, ami azonban igen fontos pozícióban van. McQuail egész elméleti rendszerét arra építi, hogy a „médiá a társadalmin belül külön 'társadalmi intézményt' alkot, amelynek saját szabályai és eljárásai vannak, de amelyet meghatároz és korlátoz a szélesebb társadalom.”¹⁵³ Ha elfogadjuk, hogy a médiarendszer, a nyomtatott és az elektronikus tömegsajtó nem öncélú, nem kizárólag profitvezérelt, abból következik más paralel célok, funkciók elismerése, ezekről fentebb szóltam. Ha azonban nem saját maga a médiá öncélja, akkor a kiegészítő funkciók szereplői (a társadalom erői) számára meg kell adni a lehetőséget, hogy ellenőrizzék ezen célok megtartását. Ahogy a médiá tulajdonosai úgy gyakorolnak a profit-cél felett felügyeletet, hogy tulajdonosi befolyásuk körében befolyásolják a személyi állományt, vagy akár a kommunikáció tartalmát is céljuk elérése érdekében, úgy nem lehet megvonni a társadalomtól azt a jogot, hogy ha keretet biztosít a médiumok működéséhez, akkor azokhoz célt rendeljen és azok ellenőrzésére hatékony eszközöket alkalmazzon. A társadalom összeomlása esetén a sajtó működési keretei is megszűnnének, így a sajtónak egyértelmű érdeke is, hogy a társadalom keretének megőrzésében részt vegyen.

Az elszámoltathatóságot azonban nehéz beilleszteni a véleménynyilvánítás szabadságának elismert alkotmányos kereteiben, mivel a normatív médiá-elmélet a vitát hagyta leszűkíteni arra a dichotómiára, hogy egyik oldalon a médiá szabadsága, a másik oldalon pedig a cenzúra és az állami beavatkozás áll, mintha

¹⁵¹ Graber, 1986, 274.

¹⁵² McQuail, Publication in a Free Society: The Problem of Accountability, University of Minho, Open Lecture, May 5, 2004, http://www.cecs.uminho.pt/activ/mcquail/D_McQuail_openlecture.pdf (a továbbiakban: McQuail, 2004.)

¹⁵³ McQuail, 2003, 14.

az elszámoltathatóság csakis a szabadság legalábbis részleges feláldozásával lenne elérhető, hatékonyabbá tehető.¹⁵⁴ McQuail azonban úgy látja, ezek a fogalmak nem zárják ki automatikusan egymást. Jelenleg is van elszámolási kötelezettsége a sajtónak tevékenységéért a tulajdonosai felé, a bevételi forrásai, különösen a hirdetők felé, a szabályozó hatóságok valamint a társadalom felé, és nem utolsósorban mindazok felé, akik jogait és érdekeit a média publikációs tevékenységével befolyásolja. A klasszikus alkotmányjogi megközelítés e legutóbbi alanyi csoportot vizsgálja a legnagyobb figyelemmel: itt látja ugyanis az alkotmányos alapjogok ütközését a legerősebb formájában megvalósulni, t.i. ezen a soron kell figyelembe venni az alkotmányosan garantált személyiségi jogok és a szólás szabadságának ütközését. Persze a jog ezt a szférát nem a McQuail-i elszámoltathatóság keretében, hanem a magánjog felelősségi intézményrendszerében helyezi el, ezt tudja kezelni.

Mielőtt azonban a szabadság és elszámoltathatóság látszólagos ellentmondására rátérnék, tisztázni kell a felelősség és az elszámoltathatóság egymástól eltérő fogalmát és jellegét. Hodges szerint: „A felelősségrevonhatóság a következőre vonatkozik: hogyan hívhatja fel a társadalom az újságírót elszámolásra saját teljesítményével kapcsolatban, mindarra a felelősségre vonatkozóan, amivel megterhelték. A felelősség a megfelelő magatartás meghatározása, az elszámoltathatóság annak kikényszerítése.”¹⁵⁵ Ha a fogalom jogi szempontból nem is teljesen elfogadható, arra igen helyesen rámutat, hogy meg kell különböztetni egymástól ezt a két sokszor szinonimaként használt fogalmat. Christians már számomra is elfogadhatóbb definíciót ad azáltal, hogy az elszámoltathatóságon belül különböztet meg három szintet: a jogi felelősséget, az erkölcsi felelősséget és a magyarázási kötelezettséget.¹⁵⁶ Az erkölcsi felelősség a morális kérdéseket vizsgálja, a jogi felelősség vonatkozik a formális kötelezettség szankcionálására, a magyarázási kötelezettség pedig mindazokra az esetekre, amikor a médiával szemben elvárásokat támasztunk, azonban ezek szigora nem éri el a jogi felelősség szintjét. Az elszámoltathatóság fogalmát ezen túl a Christians-i értelemben vett magyarázási kötelezettséghez társítom.

Magam részéről a felelősség és az elszámoltathatóság (magyarázási kötelezettség) között ott húzok határvonalat, hogy a felelősséget valamely polgári

¹⁵⁴ McQuail, 2004, 5-6.

¹⁵⁵ Louis Wendell Hodges, *Defining Press Responsibility: A Functional Approach*, in D. Elliott, *Responsible Journalism*, Sage, 1986, 14.

¹⁵⁶ Christians, C: *Self-regulation: a Critical Role for Codes of Ethics*, in: E.E. Dennis, D.M. Gillmor, and T.L. Glasser (eds.), *Media Freedom and Accountability*, New York, Greenwood Press, 1989, 36..

vagy büntető, esetleg közigazgatási jogi szankcióval körbezárt jelenségnek tekintem; olyan jogi relevanciájú igénynek, amely formalizált eljárásban, szigorúan körbehatárolt esetekben a normatív elvárásoknak való meg nem felelést a törvényben előírt módon—függően a jogterület rendelkezésére álló eszközöktől—szankcionálja. Az elszámoltathatóság esetén is van normatív előírt magatartási kötelezettség, de annak ellenőrzése nem a felelősségnél megismert egyedi (akár bírósági) eljárás keretében, hanem társadalmi vita keretében történik. Az elszámoltathatóságnál az ellenőrző erő nem más, mint a nyilvánosság, a felelősségnél az állam igazságszolgáltatási szervezetrendszere hajtja végre a jogkövetkezmények realizálását. Ehhez képest a felelősség ritkán önként vállalt, inkább jogszabály által rákényszerített; az elszámoltathatóság (a magyarázati „kötelezettség”) viszont—jogi értelemben vett szankcionálás hiánya miatt—inkább önként vállalt magatartási forma.

Fontos kérdés, hogy a felelősség, tehát a formalizáltabb, nagyobb erejű szankcionálási metódus milyen esetekre legyen irányadó, s melyek legyenek az elszámoltathatóság „puhább” szabályának keretei. Véleményem szerint a felelősségi szabályoknak kell vonatkozniuk a médiumoknak arra a magatartási zónájára, amelyben a hatályos alkotmányi és jogszabályi keretek megtartása van; itt a jogi kötelezettségek jogterületi jellegétől függően váltakozhat a polgári, közigazgatási és végső soron a büntetőjogi felelősség is. Azokat a szabályokat értem e terület alá, amelyek a médium státuszával (létesítésével, működése fenntartásával) kapcsolatos szabályokat tartalmazza, továbbá a gazdasági környezethez való viszonyulást igazítja (pl. versenyjog speciális alkalmazása). S a felelősségrevonhatóság keményebb szabályainak kell vonatkozniuk azokra az esetekre is, amelyeknél a médium tevékenységével kárt, sérelmet okoz egyes egyéneknek, individuumoknak, ide értve bizonyos körben a jogi személyeket is. Az, hogy a büntetőjogi és a polgári jogi felelősség között hol húzódjon a határvonal, alkotmányjogi szempontból az egyik legérdekesebb kérdés, amelynek során a büntetőjog *ultima ratio* jellegét kell figyelembe venni.

Ehhez képest az elszámoltathatóság, a magyarázati kötelezettség olyan esetekre vonatkozik, amely nem esik a fentebbi értelemben vett felelősség alá. Az elszámoltathatóságról Pritchard így írt: „A média-elszámoltathatóság az az eljárás, amely során a médiaszervezeteket kötelezik, vagy elvárják tőlük hogy számot adjanak tevékenységükről az őket alkotóknak.”¹⁵⁷ McQuail szerint az

¹⁵⁷ David Pritchard (ed.), *Holding the Media Accountable*, Indiana Univ. Pr., 2000, 2. “Media accountability is the process by which media organizations may be expected or obliged to render an account of their activities to their constituents.”

elszámoltatás, magyarázatadás a következő magatartásokban jelenhet meg: információadás a teljesítményről, panaszokra való önkéntes válaszadás; az önszabályozás, a piaci viszonyoknak való alávetés, közösségi kritika és ebből származó vita.

Nyilvánvaló, hogy a jogrendszerben a felelősségi és elszámoltathatósági mechanizmusok egyaránt jelen vannak. Attól függően, hogy a jogrendszerben melyik típus van túlsúlyban, különböztethetünk meg felelősségi alapú és elszámoltathatósági alapú ellenőrzési rendszert. A jog inkább a felelősségi alapút tudja kezelni, tekintve, hogy itt található meg a jogászok számára ismeretes kategóriák, s az elszámoltathatóság önkéntes jellege inkább taszítja a jogi érdeklődőket, mintsem vonzaná tekintetüket.

Mégis, McQuail-el egyetértve úgy látom, hogy a véleménynyilvánítási szabadság minél teljesebb érvényesülése és az elszámoltathatóság antagonisztikus dichotómiájában azzal lehet átvágni a gordiuszi csomót, hogy a magyarázatadási, elszámoltathatósági modell felé közelítjük a társadalmi ellenőrzési rendszert. A jogi beavatkozást gyanúval szemlélik mindazok, akik azt vallják: a véleménynyilvánítási szabadság legteljesebb érvényesüléséhez arra van szükség, hogy az állam vonuljon vissza a kommunikáció szabályozásából és csak a valóban individuális jogokat sértő tartalommal szemben lépjen fel.¹⁵⁸ A libertariánus érvelés szerint a szólás az egyén joga, s ennek negatív biztosítása az alkotmányos jogrend célja. Ezzel nyilvánvalóan szemben áll a szólásszabadság instrumentális, vagy demokratikus igazolási módszere, ami a demokratikus társadalmi rendszer fenntartása érdekében tartja védendő értéknek a kommunikációt. A libertariánus érvelésbe nem fér bele a sajtó társadalmi felelősségrevonása, mivel a sajtó az egyéni szabadság minél teljesebb megvalósulásnak eszköze: a szócső nem lehet hibás a rajta átszűrődő szavakért.

A 21. századi médiarendszerben magam részéről inkább a demokratikus igazolást tartom irányadónak e tekintetben, mivel a sajtót már nem lehet az egyéni véleménynyilvánítás pusztá eszközének tekinteni, hanem a média saját mozgástérre, erőterre tett szert, önálló működési logikával. Elég csak a *framing-elmélet* bizonyított eredményeire gondolni abban a körben, hogy a sajtó mennyire nem csak edénye a kommunikációnak, hanem maga is meghatározó a folyás irányára, terjedelmére nézve [ld. I.3.3.4.E) pont]. Nyilvánvaló, hogy a médiumok továbbra is betöltik kommunikációs csatorna-szerepüket, de emellé sajátos mechanizmusok is társulnak, amelyek immár többé, hatalmasabbá teszik a

¹⁵⁸ v.ö. pl. az Első Kiegészítést abszolút módon értelmező Black bíró véleményével, ld. II. fejezet

médiát egyszerű eszköznél. Önmagában a média filter szerepe mutatja ezt; az hogy a médium válogatni tud a megszólalók között, ad neki befolyást az egyéni véleménynyilvánítás szabadsága felett. Nézetem szerint nagy hatalommal nagy felelősség is jár, s ha a médiát a társadalom felruházza a kommunikáció csatornázásának és ezen túl sajátos céljainak lehetőségével, akkor a társadalom támaszthat bizonyos elvárásokat a médiarendszerrel kapcsolatban.

Általános tapasztalat, hogy nem a túlszabályozás garantálja a véleménynyilvánítás szabadságát—akár a demokratikus igazolási modell szerint is—, hanem éppen a gyepelő elengedése biztosítja a minél szabadabb vitát.¹⁵⁹ A látszólagos ellentmondás feloldható, ha a felelősségi modell felől inkább az elszámoltathatósági modell felé közelítjük a médiarendszert, amely önszabályozással, közösségi vita által végzi a társadalmi ellenőrzést. Várhatóan a médiumok részéről is nagyobb a fogadókészség egy ilyen eszközrendszer iránt. Ez nem jelenti azt, hogy a jognak olyan területekről, ahol egyéni jogsérelmeket kell orvosolni, vissza kellene vonulnia. Azt azonban jelenti, hogy olyan jogi keretet kellene alkotni az egyéni jogsérelmet meg nem valósító médiamagatartás ellenőrzésére, ami alkalmas a médiateljesítmény kontrollálására.

Ahogy McQuail megfogalmazta: az elszámoltathatóság, válaszadási kötelezettség a publikálási szabadsággal leginkább konzisztens, mivel nem fenyeget s büntet, így indirekt cenzúrát sem vált ki.¹⁶⁰ A külső kontroll, a jogi kényszerítés és a büntetéssel való fenyegetés rövid távon hatékonyabb lehet, sőt néha az egyetlen eszköz valamely cél elérésére, hosszútávon azonban ellentétes a nyitott társadalom szellemével.¹⁶¹

¹⁵⁹ Graber, 1986, 275.

¹⁶⁰ McQuail, 2004, 20. „[A]nswerability is most consistent with freedom to publish, since it involves no threats or punishment (and thus indirect censorship).” A publikáció aktusa alatt a vélemény nyilvánosságra hozatalát érti.

¹⁶¹ *ibid.* 24.

II. fejezet

Kommunikációs alapjogok – alkotmányjogi alapvetés

Free speech for the dumb...

James Hetfield

1. Az amerikai kísérlet

A dolgozat e részében megkísérlem röviden összefoglalni az amerikai kísérlet¹⁶² eredményeit, hogy az Egyesült Államokban milyen úton-módon fejlődött a kifejezés szabadsága, különös tekintettel az elektronikus média speciális helyzetére. A szólásszabadságnak évszázados amerikai irodalma van, és a rendszerváltást követően Magyarországon is megélnékül az érdeklődés az amerikai tapasztalatok iránt.¹⁶³ Munkám e részében igyekszem mindkét forrást felhasználni és az amerikai valamint a magyar jogirodalomban megjelenő nézeteket igyekszem összefoglalni. Az ebből adódó következtetések levonása a későbbi fejezetekben történik. A II. fejezet két jól elhatárolható részre oszlik: az első pontban az USA elméleti és gyakorlati eredményeit veszem számba célzatosan, azokra a kérdésekre különösen fókuszálva, amelyeket a magyar irodalomban még kevésbé dolgoztak fel. Ilyen például az obszcenitás kérdése, valamint a televíziós erőszak alkotmányosságának problematikája. E fejezet második nagyobb egysége a magyar alkotmánybíróság szólásszabadsági gyakorlatát vizsgálja fel a vonatkozó alkotmánybírósági határozatok elemzésével, irodalmi kritikájuk figyelembe vételével.

1.1. A szólásszabadság fejlődése

(A) Az Első Kiegészítés születése

Milyen esélyei vannak a korlátlan kommunikációs értékeknek az érvényesülésre, ha az olyan erők, mint az állam vagy az egyház határozottan tagadják az egyén véleménynyilvánítási jogát? A szabad véleménynyilvánítás jogát, mint az első alapjogok egyikét, az egész világon elismerték, legalábbis a szabad világ szerencsésebb oldalán, hiszen hiába élünk a 21. században, még mindig vannak olyan országok, amelyek elmulasztják biztosítani e jog érvényesülését. A szabad véleménynyilvánítás jogának filozófiai alapvetését—másokkal együtt—John Milton fektette le, aki szenvedélyesen fogalmazott az igazság erejéről:

¹⁶² Ahogy Holmes bíró utal az igazság keresésére azáltal, hogy az egymással szembenálló nézetek vitájából az kiemelkedik “It is an experiment, as all life is an experiment.” HOLMES, J., Dissenting Opinion, *Abrams v. United States* 250 U.S. 616, 630 (1919)

¹⁶³ Ld. pl. Sajó András, Halmi Gábor, Krokovay Zsolt, Molnár Péter munkáit a témában.

*Hadd birkózzon egymással igazság és hazugság, hisz ki látott már olyat, hogy az igazság szabad, nyílt küzdelemben alulmaradt volna? (...) Mert ki ne tudná, hogy az igazság a Mindenható után a legerősebb, s győzelméhez nincs szüksége ravaszkodásra, hadicselekre, cenzúrára; ezekhez a fortélyokhoz és védelmi eszközökhöz a tévelygés folyamodik az igazság hatalmával szemben.*¹⁶⁴

Milton Areopagitica című művét és még néhány egyéb írását az Amerikai Egyesült Államok Alkotmányának tervezete elkészítése során figyelembe vették és tárgyalták; nézetei—más angol ellenzéki gondolkodók és Blackstone nézetei mellett¹⁶⁵—óriási hatást gyakoroltak az első kiegészítésre, amely a harmadik¹⁶⁶ írásba foglalt elismerése volt a szabad véleménynyilvánítás jogának. Azok az államok, amelyek elismerték a szólás szabadságát, lépéseket tettek a sajtó szabadsága felé, a cenzúra eltörlésére és a szabad, nyilvános vita jogának garantálása felé. Az Amerikai Egyesült Államok szövetségi kormányának a kötelezettsége—az első kiegészítés megfogalmazása szerint—negatív, kizáró jellegű.

*„A Kongresszus nem alkot törvényt vallás alapítása vagy a vallás szabad gyakorlásának eltiltása tárgyában; nem csorbítja a szólás- vagy sajtószabadságot; nem csorbítja a népnek a békés gyülekezéshez való jogát, valamint azt, hogy a kormányhoz forduljon panaszok orvoslása céljából.”*¹⁶⁷

E klauzula elsődleges értelmezése azt az eredményt mutatja, hogy az állam számára teljes mértékben tilos bármilyen olyan szabályt alkotni, amely az Első Kiegészítésben biztosított szabadságokkal kapcsolatos. Ez a Bill of Rights abszolút értelmezése, amely nézet mindig is kisebbségben maradt a Legfelső

¹⁶⁴ John Milton: Areopagitica, A Speech For The Liberty Of Unlicensed Printing To The Parliament Of England; <http://www.gutenberg.org/files/608/608-h/608-h.htm>; “Let her and Falsehood grapple; who ever knew Truth put to the worse in a free and open encounter? (...) For who knows not that Truth is strong, next to the Almighty? She needs no policies, nor stratagems, nor licensings to make her victorious; those are the shifts and the defences that error uses against her power.” magyar fordítás: Az angol forradalom tükre, Budapest, Gondolat, 1975.

¹⁶⁵ Daniel A. Farber: The First Amendment, Concepts and Insights, New York, Foundation Press, 2003, 8-9. (a továbbiakban: Farber, 2003)

¹⁶⁶ Az első a Virginiai Jognyilatkozat volt: “XII That the freedom of the press is one of the greatest bulwarks of liberty and can never be restrained but by despotic governments.” (1776 június 12.) A második az Emberi és Polgári Jogok Nyilatkozata (franciául: *La Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen*) 1789-ből.

¹⁶⁷ Amendments to the Constitution of the United States of America, Amendment I. “Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof; or abridging the freedom of speech, or of the press; or the right of the people peaceably to assemble, and to petition the Government for a redress of grievances.”

Bíróság tagjai között.¹⁶⁸ Mindazonáltal nem szabad elfelejteni, hogy a legnagyobb szabadság az állam jogalkotó, végrehajtó, sőt bírói hatalmától, ha egyáltalán nincsen korlátozó szabályozás, amikor az állam nem avatkozik be, nem szól bele a véleménynyilvánítási szabadság gyakorlásába. A szólásszabadság ezen abszolút értelmezése védőernyője alá vonja az obszcén és akár a rágalmazó beszédet is, mivel ezek—végső soron—szólásnak minősülnek, amit az Első Kiegészítés véd.¹⁶⁹

(B) A jogok igazolása

De milyen (jog)filozófiai alátámasztása van annak a nézetnek, hogy a szólás- és a sajtó szabadságát lehetőleg minden korlátozástól mentesen biztosítani kell. Ebben a kicsit kitérő pontban bemutatom a nyugati kultúrában egyetemesnek mondható jogfilozófiai igazolásokat, s velük együtt egy sajátosan amerikai megközelítést is elemzek.

Túl az igazság keresését a központba állító nézeteken, amelyeket Milton kapcsán az előző pontnál már említettem, alapvetően két különböző nézet áll szemben a szólás szabadságának jogi és filozófiai alátámasztására. Az irodalom szerint egyik a konstitutív, másik az instrumentális igazolás.¹⁷⁰ A konstitutív igazolás az egyénnek arra az Istentől vagy természettől való jogára helyezi a hangsúlyt, hogy szabadon gondolhat és mondhat bármit, amit akar. Ahogy Farber utalt rá, az önmegvalósítási teóriák a kifejezés szabadsága és a személyes kiteljesedés közötti kapcsolatot hangsúlyozzák.¹⁷¹ Sajó—aki ezt az egyéni autonómia érveként azonosítja—rámutat arra, hogy ez az igazolás a liberalizmus individualista alapfeltevéséhez kapcsolódik, ugyanakkor az ebből fakadó autonómia nem mentes az immanens korlátoktól, ha a szólás harmadik személynek kárt okoz.¹⁷²

Az instrumentális igazolást a szólás demokratikus elméletének is nevezik, amely a hangsúlyt arra helyezi, hogy a szólásszabadság biztosítása a demokratikus folyamat biztosítása szempontjából elengedhetetlenül fontos. Nem idegen ez az

¹⁶⁸ Black bíró volt e nézet legjelentősebb támogatója, ő szinte minden jelentősebb szólásszabadsággal kapcsolatos ügyben kisebbségben maradt azzal a véleményével, hogy szó szerint tilos jogot alkotni e területen. Id.: Edmond Cahn: Justice Black and FAM “Absolutes”: A Public Interview, N.Y.U.L.Review 37:549-562 (1962) (a továbbiakban: Cahn, 1962); lásd még: Owen M. Fiss: The Irony of Free Speech, Harvard Univ. Press, Cambridge, 1995, 19. (a továbbiakban: Fiss, 1995)

¹⁶⁹ Black: The Bill of Rights and the Federal Government, in: The Great Rights (szerk. Cahn), 43 (1963)

¹⁷⁰ Emberi jogok (szerk. Halmi Gábor; Tóth Gábor Attila), Budapest, Osiris 2003, 431-432. [a továbbiakban: Emberi jogok, 2003]; lásd még Sajó András: A szólásszabadság kézikönyve, Budapest, KJK-Kerszöv 2005, 21-22. [a továbbiakban: Sajó, 2005]

¹⁷¹ Farber, 2003, 3-4.

¹⁷² Sajó, 2005, 21-22.

igazolás az amerikai legfelső bírósági gyakorlattól,¹⁷³ de a magyar alkotmánybírósági gyakorlattól sem.¹⁷⁴

Itt kell megemlíteni Alexander Meiklejohn nézetét, amely szerint a szólás szabadsága arra a beszédre vonatkozik, amely hozzájárul a társadalom működtetéséhez.¹⁷⁵ Meiklejohn kiindulópontja az volt, hogy a szólás szabadságát azért kell biztosítani, hogy az emberek önkormányzási képességét lehetővé tegyék, ebből viszont az is következik, hogy a nem-politikai beszéd nem esik e fokozott védelem alá. BeVier alapvetően elfogadta ezt a nézetet, annyiban azonban kiegészítette, hogy a politikai beszéd védelme teljességének érdekében nem lehet kizárólag azt védelem alá helyezni, hanem más beszédet is az Első Kiegészítés védelme alá kell helyezni annak érdekében, hogy politikai beszédet ne zárjunk ki onnan.¹⁷⁶ Meiklejohn nézete bár sok tekintetben visszaköszön a későbbi legfelső bírósági határozatokban, soha nem nyert teljes és kizárólagos elismerést. Ahogy egy ügyben írták: „Nem kétséges, hogy az Első Kiegészítés központi célja 'a kormányzati ügyek szabad megtárgyalásának biztosítása volt'... Ugyanakkor az ügyeink soha nem utaltak arra, hogy a kifejezés filozófiai, társadalmi, művészeti, gazdasági, irodalmi vagy erkölcsi témái—s ez nem kizárólagos felsorolás—ne élveznék a teljes első kiegészítési védelmet.”¹⁷⁷ Jól látható tehát, hogy az USA Legfelső Bírósága nem kívánta limitálni saját mozgásterét azzal, hogy a meiklejohn-i nézetet teljes mértékben elfogadva csak a politikai beszédet részesíti teljes alkotmányos védelemben.

Felmerül a kérdés, hogy vajon a kétféle igazolás közül melyik az irányadó, valamelyik tekinthető-e kizárólagosnak, vagy egymás mellett élve mindkettő érvényes? Nem meglepő az erre a kérdésre adott amerikai válasz, amely szerint hiábavalóság lenne általános, mindenre kiterjedő teóriát keresni, helyesebb úgy gondolkodni a szólás szabadságát alátámasztó elvekről, mint amelyek egy hálót alkotva védik azt. A két alátámasztás nem zárja ki egymást, hanem szorosan együttműködik, a gyakorlatban a bíróságok sokszor együtt alkalmazzák a kettőt, máskor persze választásra kényszerülnek az alapul fekvő értékek között. Az sem ritka, hogy azt az alátámasztást használják, amelyik az adott szólás tekintetében a jogvita megoldásához kedvezőbbnek tűnik. A társadalmi elfogadottság

¹⁷³ Id. pl. *Whitney v. California*, 274 U.S. 357 (1927)

¹⁷⁴ Id. pl. 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 172.

¹⁷⁵ Alexander Meiklejohn: *Free Speech and its Relation to Self-Government*, Harper and Brothers, New York, 1948.

¹⁷⁶ J.R. BeVier: *The First Amendment and Political Speech: An Inquiry Into the Substance and Limits of Principle*, 30 *Stan. L. Rev.* 1978, 299-358, 299. (a továbbiakban: BeVier, 1978)

¹⁷⁷ *Abood v. Detroit Board of Education* 431 U.S. 209, 231 (1977)

alátámasztásához sem feltétlenül szükséges egy mindenható igazolás kifejlesztése, hiszen a társadalmak alapvetően elfogadják a szólásszabadság fontosságát anélkül, hogy behatóan ismernék annak filozófiai hátterét.¹⁷⁸ Ezért célszerűbb az értékek közötti választás helyett arra fókuszálni, hogy azok kölcsönhatásban, együttműködve tudják igazolni e becses jogot, s még inkább integrálni a jogrendszerbe annak megerősített alapjával együtt.

1.1.1. A világos és jelenvaló veszély

A 19. században a nyomtatott sajtó virágzott, bár néhány korlátozás a relatíve szabad beszéd körében kifejlődött.¹⁷⁹ A szólásszabadsággal kapcsolatos alapvető döntéseket a századforduló hozta el, amikor az egész világ rázkódni, vajúdni kezdett. A munkásmozgalom és a Nagy Háború a legmélyebb alapjaiban rengette meg a hosszú 19. századot és a nyugati liberális demokráciákat.¹⁸⁰

Az első nagyhatású, máig tartó hatással bíró határozat 1919-ben született, amikor is Holmes bíró kidolgozta híres tesztjét a szólásszabadság alkotmányos korlátozására.

*Azok a szavak, amelyek általában, s legtöbb alkalommal a szólás szabadságának védelme alatt állnak, korlátozás alá eshetnek, ha olyan természetűek, vagy olyan körülmények között használják őket, amelyben tényleges károsodás világos és jelenvaló veszélyét okozhatják, amit a Kongresszusnak joga van megelőzni. Az ilyen cselekmények jellege mindig a körülményektől függ.*¹⁸¹

A „világos és jelenvaló veszély” tesztje a szólásszabadság korlátozásának standard tesztjévé vált. Bár a korai időkben Holmes bíró többször kisebbségben maradt álláspontjával,¹⁸² s azt csak kisebbségi különvéleményekben tudta kifejteni, propagálni, tesztje lassan de biztosan általánosan elismertté vált és széles körben használták. Az Első Kiegészítés nem védi az olyan beszédet, amely közvetlenül és bizonyosan tényleges veszedelmet (substantive evil), bajt okoz,

¹⁷⁸ Farber, 2003, 6-8.

¹⁷⁹ Elég csak a dicstelen 1798-as Alien and Sedition Act-ra és az azt övező vitára gondolni.

¹⁸⁰ Erre utal: Sajtó 2005, 24. 22. l.j.

¹⁸¹ *Schenk v. United States*, 249 U.S. 47 (1919) “Words which, ordinarily and in many places, would be within the freedom of speech protected by the First Amendment may become subject to prohibition when of such a nature and used in such circumstances as to create a clear and present danger that they will bring about the substantive evils which Congress has a right to prevent. The character of every act depends upon the circumstances in which it is done.”

¹⁸² *Abrams v. United States* 250 U.S. 616 (1919); *Gitlow v. People* 268 U.S. 652 (1925) Egyébként korai alkalmazásában inkább elnyomó hatása volt a világos és jelenvaló veszély tesztjének, mivel a Legfelső Bíróság nem habozott alkotmányosnak minősíteni a kommunista propaganda elnyomását célzó állami intézkedéseket.

más szavakkal erőszakra vagy más alkotmányos jogok megsértésére vezet. Ez a kérdés minden esetben az aktuális, egyedi körülményeken múlik, ahogy Holmes bíró indokolta döntését: „Ez a közelség és a mérték kérdése.” Ennek okán az mindig is a bíróságok tiszte, hogy adott korlátozásról megállapítsák, vajon megsértette-e az Első Kiegészítést, avagy a szavak világos és jelenvaló veszélyt hordoztak, s ezért korlátozásuk nem sérti az Alkotmányt.¹⁸³ Különösen figyelemre méltó, hogy Holmes bíró indokolásában Milton Areopagiticá-jához hasonló indokolást használt az Első Kiegészítés értelmezésére.

*Amikor azonban felismerték, hogy az idők folyamán több egymással harcoló hiedelem alakult ki, arra a hitre jutottak—s mélyebb hitre mint akár saját magatartásuk alapjai—hogy a végső jót leginkább az eszmék szabad áramlásán át lehet elérni, arra, hogy az igazság legjobb próbatétele az, hogy a piaci versenyben fogadtassa el magát, s hogy az igazság az egyetlen biztos alap, amelyre kívánságaikat építhetik. Végső soron ez az Alkotmányunk lényege.*¹⁸⁴

Jól látható, hogy ez a szólásszabadság instrumentális filozófiai alátámasztása uralkodott, és a kommunikációt közvetítő eszközre való tekintet nélkül általános standardokat állítottak fel az alkotmányos jogok védelmére. Mindazonáltal volt egy további aspektus, ami befolyásolta az Első Kiegészítés helyzetét, indokolását. A Bill of Rights, benne az Első Kiegészítéssel eredetileg a föderális hatalom elleni védekezést szolgálta,¹⁸⁵ az államok visszaélészerű cselekedetei ellen e jogok alapján nem lehetett szövetségi jogvédelmet kérni. A Tizennegyedik Kiegészítés a polgárháború krízisét követően megváltoztatta az államoknak ezt a védett státuszát és a megfelelő jogi eljárás (due process of law) doktrínája keretében hatalmat adott a szövetségi hatóságoknak, hogy az Egyesült Államok polgárait akár saját államukkal szemben is megvédje.¹⁸⁶ Az állami hatalom korlátozása drámai mértékben megnőtt az alkotmányos jogok védelmén

¹⁸³ Valójában egy másik 1919-es döntésben Holmes kisebbségben maradt és különvéleményt csatolt a döntéshez, amelyben a kommunista könyvecskét világos és jelenvaló veszélynek tartotta, s így a Kémkedési törvény alapján büntethetőnek. Ld: *Abrams v. United States* 250 U.S 616 (1919)

¹⁸⁴ *Abrams v. United States* 250 U.S. 630 (1919) “But when men have realized that time has upset many fighting faiths, they may come to believe even more than they believe the very foundations of their own conduct that the ultimate good desired is better reached by free trade in ideas -- that the best test of truth is the power of the thought to get itself accepted in the competition of the market, and that truth is the only ground upon which their wishes safely can be carried out. That, at any rate, is the theory of our Constitution.”

¹⁸⁵ *Barron v. Baltimore*, 32 U.S. 243 (1833)

¹⁸⁶ “(...) No state shall make or enforce any law which shall abridge the privileges or immunities of citizens of the United States; nor shall any state deprive any person of life, liberty, or property, without due process of law; nor deny to any person within its jurisdiction the equal protection of the laws.” Amendment XIV; *The United States Constitution*, Oxford University Press 2005, 55.

keresztül.^{187,188} Ezt követően azonban több mint ötven év telt el, amíg a Legfelső Bíróság elismerte, hogy az Első Kiegészítés része azoknak a szabadságoknak, amelyeket a Tizennegyedik Kiegészítés említ. A *Gitlow v. People* ügyben a Legfelső Bíróság kifejtette:

*Az ügy érdekében elfogadjuk, hogy a szólás és a sajtó szabadsága azon jogok és személyes szabadságok között van, amelyeket a Tizennegyedik Kiegészítés “megfelelő eljárás” klauzulája véd az állami korlátozástól.*¹⁸⁹

A véleménynyilvánítás szabadsága így személyes szabadságjognak minősül, ennek a jognak az alátámasztása az instrumentális felől a konstitutív igazolás felé mozdul el. A szólásszabadság konstitutív megközelítése a személy arra való autonómiáját hangsúlyozza ki, hogy a nézeteit és véleményét kifejtse, ezáltal tagadja a szabadság széleskörű korlátozásának lehetőségét.¹⁹⁰

A világos és jelenvaló veszély tesztje azonban az idő múlásával maga is változott. Bár úgy tűnhetett, hogy a második világháború végeztével elmúltak a szólás szabadságára leselkedő veszélyek is (legalábbis Amerikában), a hidegháború rácáfolt ezekre a várakozásokra. Nem csak McCarthy és a Kongresszus, hanem maga a Legfelső Bíróság is visszatért a kommunista-ellenes hisztéria 1920-as történelmi fázisába, amikor is távoli és bizonytalan veszélyt is elegendőnek láttak a kommunista propaganda korlátozására.¹⁹¹ Ebben az időszakban Black és Douglas viselték a szólásszabadság harcoss védőinek sisakját, azonban az abszolút nézetük mentén. Véleményük szerint a világos és jelenvaló veszély tesztje alapvetően hibás, mivel lehetőséget, sőt hívogató csábítást jelentett a Legfelső Bíróság számára, hogy a szólás elnyomását legitimálja bizonyos körülményekre tekintettel.¹⁹² Azonban ahogy az antikommunista érzület hűlt, ahogy egyre világosabbá vált, hogy a kommunista hatalomátvétel eljövetele nem is olyan bizonyos, még ha hagyjuk is beszélni őket, úgy mozdult el a Legfelső Bíróság is újra egy fokozottabb jogvédelem felé.¹⁹³ Addigra a problémák is megváltoztak és a felforgató beszéd helyzetének tisztázásához egy olyan ügy szolgáltatott alapot, amely a rasszizmus virulens

¹⁸⁷ ibid. 56.

¹⁸⁸ Itt jegyezem meg, hogy Georgia, Massachusetts és Connecticut csak 1939-ben ratifikálta a Bill of Rights-t.

¹⁸⁹ *Gitlow v. People* 268 U.S. 652 (1925) “Assumed, for the purposes of the case, that freedom of speech and of the press are among the personal rights and liberties protected by the due process clause of the Fourteenth Amendment from impairment by the States.”

¹⁹⁰ Emberi jogok, 2003, 431-434.; Sajtó, 2005, 19-25.

¹⁹¹ *Dennis v. United States*, 341 U.S. 494 (1951)

¹⁹² Farber, 2003, 66.

¹⁹³ Persze ehhez a Legfelső Bíróságon bekövetkezett személyi változások is szükségesek voltak, t.i. Warren főbíró lett a Legfelső Bíróság elnöke, s más cserék is bekövetkeztek.

formájával volt kapcsolatos. A bíróságnak a *Brandenburg v. Ohio* ügyben¹⁹⁴ afelett kellett döntenie, hogy a Ku Klux Klán egyik vezetőjének következő kijelentései vajon büntethetők, elnyomhatók voltak-e a világos és jelenvaló veszély tesztje alapján:

*Ez egy szervezői találkozó. Alig néhány tagunk volt itt korábban—most pedig több száz tagunk van Ohio egészében. Idézhetek az Ohio-i Dispatchból, öt héttel ezelőtti vasárnapi számából. A Klánnak több tagja van Ohióban, mint bármely más szervezetnek. Nem vagyunk bosszúálló szervezet, de ha az elnök, a Kongresszus, a Legfelső Bíróság folytatja a fehér, kaukázusi faj elnyomását, lehetséges, hogy bosszút fognak venni.*¹⁹⁵

A Legfelső Bíróság kifejezetten eltért (overruled) a világos és jelenvaló veszély addigi tesztjétől, amikor alkotmányellenesnek minősítette azt a törvényt, ami büntetni rendelte az ilyen módon erőszakkal fenyegető beszédet. Híressé vált tesztje szerint:

*A szólásszabadság és sajtószabadság alkotmányos garanciái nem engedik az állam számára, hogy megtiltsa vagy törvényen kívül helyezze az olyan beszédet, ami erőszak alkalmazására vagy jogsértésre buzdít, kivéve, ha az ilyen buzdítás kifejezetten arra irányul, hogy azonnali jogsértő tevékenységre ösztönözzön és valószínű, hogy ilyen cselekményre vezet.*¹⁹⁶

Vagyis nem volt immár elegendő a szólásszabadság korlátozásának legitimálásához annak igazolása, hogy a szólas, publikálás világos és jelenvaló veszélyét okozza valamely a Kormány által elhárítandó veszélynek, legalábbis nem olyan értelemben, ahogy azt a bíróságok korábban alkalmazták. Önmagában az erőszakra buzdító beszéd nem jogellenes, csakúgy mint a jogellenes cselekményre való felhívás sem, kivéve, ha (1) kifejezetten azonnali jogellenes tevékenységre ösztönöz és (2) valószínű ilyen esemény bekövetkezése. Farber azonban rámutatott két olyan kérdésre, ami problémát okoz a *Brandenburg*-szabály alkalmazásánál. Egyik, hogy vajon „jogsértésre buzdít” (directed to inciting) fordulat a beszéd tartalmára vagy a beszélő szándékára vonatkozik-e

¹⁹⁴ *Brandenburg v. Ohio*, 395 U.S. 444 (1969)

¹⁹⁵ This is an organizers' meeting. We have had quite a few members here today which are -- we have hundreds, hundreds of members throughout the State of Ohio. I can quote from a newspaper clipping from the Columbus, Ohio, Dispatch, five weeks ago Sunday morning. The Klan has more members in the State of Ohio than does any other organization. We're not a revengent organization, but if our President, our Congress, our Supreme Court, continues to suppress the white, Caucasian race, it's possible that there might have to be some revengeance taken.

¹⁹⁶ *Brandenburg v. Ohio*, 395 U.S. 444, 447. (1969) "...[T]he constitutional guarantees of free speech and free press do not permit a State to forbid or proscribe advocacy of the use of force or of law violation except where such advocacy is directed to inciting or producing imminent lawless action and is likely to incite or produce such action."

avagy e kettő elegye. Marcus Antonius híres beszédével példálózva—temetni jöttem Cézárt, nem dicsérni—nem kizárt, hogy a tömeget éppen a szándékolttal ellentétes tartalmú beszéddel gyűjtják haragra, buzdítják erőszakra. Nem lehet tehát a bíróságok kezét túlságosan megkötni atekintetben, hogy a szöveg tartalmán kívül a beszélő szándékát is vizsgálják. Ugyanakkor, ha túlságosan elrugaszzkodhat a bíróság a szavak köznapi értelmétől az elemzés során, akkor könnyen manipulálhatóvá válik a teszt.¹⁹⁷ A másik probléma hogy vajon a teszt alkalmazandó-e a politikai ellenkezés kinyilvánításának szabadságán túl. Továbbá mi a helyzet a nem erőszakos cselekményekre való felhívással?¹⁹⁸ E kérdésben nincsen általános megegyezés, de véleményem szerint inkább az a megoldás támogatható, hogy a Brandenburg-teszt a politikai egyet nem értés védelmére szolgál, nem pedig a köztörvényes bűncselekményekre való felhívás védelmére. Gondos mérlegeléssel kell meghatározni, hogy mi minősül e körben eltérő politikai véleménynek, azonban irányt szabhat a mérlegelésnek BeVier professzor álláspontja, aki szerint bár elsősorban a politikai beszéd védett az Első Kiegészítés által, más beszédeket azért kell e védelem alá vonni, hogy semmilyen politikai beszéd még véletlenül se maradjon védelem nélkül.¹⁹⁹

Mindezeket figyelembe véve elmondható, hogy a felforgató beszéd a korai szigorú büntetéssel való fenyegetettség után a 20. századra, kisebb-nagyobb kitérőkkel de alkotmányos védelem alá került, előbb még csak korlátozottabb mértékben, majd a jelenleg is irányadó Brandenburg-teszt alapján széles körben is. Ma az egyetlen tényleges korlátja a felforgató tartalmú politikai beszédnek az erőszakra való tényleges és vélhetően sikeres felhívás. A Brandenburg ügy nem csak tesztje miatt lényeges, hanem azért is, mert paradigmaváltást hozott a gondolkodásban. Ha a lázítást tartalmazó beszéd ilyen mértékben védett, ha „a 'Halál a kormányzóra' védett beszéd, miért ne legyen az a 'A kormányzó egy csaló' vagy egyszerűen 'B*a meg a kormányzó'”.²⁰⁰ Ha ilyen erőteljes kormányzati érdekek is meg kell hajolnia az Első Kiegészítés előtt, akkor kevésbé sértőnek, súlyosnak tűnő kritika bizonyosan a védelem alá kell, hogy tartozzon.

¹⁹⁷ Farber, 2003, 69-70.

¹⁹⁸ ibid.

¹⁹⁹ BeVier, 1978, 298-304.

²⁰⁰ Farber, 2003, 76.

If you don't like the heat, stay out the kitchen.

Harry Truman

1.1.2. Kormányzati becsületsértés

Persze nem csak büntetőjogi eszközökkel próbálhatja eltántorítani a kormányzat a polgárokat attól, hogy kritikával illessék tevékenységüket. Az is elegendő lehet, hogy büntetőjogi eszköz nélkül az „elegáns” polgári jogi kártérítéssel hallgattatja el a kritikus hangokat. A közösségi vita hevében ugyanis óhatatlanul elhangoznak majd olyan fordulatok, amelyek defamáló jellegűek egyes közszereplőkre nézve, s adott esetben nem minősülnek teljes mértékben igaznak, ténytyszerűnek. Az bizonyossággal kijelenthető, hogy a hamis szolás önmagában attól, hogy az önkifejezés része, nem feltétlenül élvez alkotmányos védelmet. Azonban a hamis kijelentésnek is lehet jelentősége a milton-i küzdelemben az igazság és hamisság között, hiszen az igazság csak a hamisság torz alakjával összevetve magasztosul fel. Nem lehet továbbá azokról az újabb nézetekről sem elfelejtkezni, hogy a hamis nézetek üldözésének elhanyagolása a toleranciát is erősítheti.

Vajon a demokratikus legitimitáció, az önkormányzati képességgel való igazolás mond-e valamit a hamis kijelentések becsületsértő hatására vonatkozóan? Erre a New York Times v. Sullivan ügy adott választ.

1963-ban a Legfelső Bíróság olyan helyzetben találta magát, amelyre addig nem volt példa: a bíráknak azt kellett eldöntenie, hogy az államnak az a hatalma, amellyel a hivatali rágalmozási esetekben kártérítési lehetőséget biztosít a közszereplőknek (politikusoknak, tisztviselőknek) a rágalmozóval szemben, vajon sérti-e az Első Kiegészítésben foglaltakat. A Legfelső Bíróság—Black és Goldberg bírók különvéleménye mellett—hatályon kívül helyezte az eléjük vitt bírói döntést és korlátozta az állam hatalmát abban a tekintetben, hogy kártérítési lehetőséget biztosítsanak tisztviselőknek a kritika ellen. A híres teszt szerint:

*Ténybeli tévedés, a hivatali megbecsülésre nézve becsületsértő tartalom, vagy akár mindkettő, elégtelen ahhoz, hogy kártérítésre adjon alapot a hamis állításokért, kivéve, ha tényleges rosszhiszeműség—az állítás hamisságának tudata vagy az igazság súlyosan gondatlan mellőzése—megállapítható és bizonyított.*²⁰¹

²⁰¹ *New York Times Co. v. Sullivan*, 376 U.S. 254 (1964) “Factual error, content defamatory of official reputation, or both, are insufficient to warrant an award of damages for false statements unless ‘actual malice’ – knowledge that statements are false or in reckless disregard of the truth – is alleged and proved.”

Sajó kihangsúlyozta e döntés kiemelkedő fontosságát, amelyet az ügy politikai relevanciájában lát.²⁰² Ha a Legfelső Bíróság nem változtatta volna meg a hivatalos személyek által követelhető kártérítés korábbi szabályait, a becsületsértésért kért kártérítést visszaélészerűen használhatták volna a polgári jogi aktivistákkal, különösen a feketék (afro-amerikaiak) deszegregációjáért küzdőkkel szemben.²⁰³ Egyes jogtudósok kiemelték, hogy ez a forradalmi döntés magán hordja Meiklejohn önkormányzási elméletének jegyeit,²⁰⁴ mivel a politikai beszédet erősebb és hatékonyabb védelemmel bátyázza körül. Brennan bíró azonban feltárta, hogy e teszt gyökerei a „pozitív szociális érték” tesztjére vezethetők vissza, minthogy nem biztosít védelmet az olyan beszéd számára, amelyről tudván tudják, hogy hamis, illetőleg a beszélőnek tisztában kellett volna lennie a hamissággal, de a megfelelő körültekintést vétkeesen elmulasztotta.²⁰⁵

A döntés számos érdekességgel szolgál a figyelmes olvasónak. Egyike ezeknek az a felperesi („károsulti”) hivatkozás, hogy a közlés egyáltalán nem esik az Első Kiegészítés védelme alá, minthogy az egy fizetett hirdetésben jelent meg, így a kereskedelmi beszéd akkori doktrínája alapján nem érdemel alkotmányos védelmet. A Legfelső Bíróság elutasította ezt az érvelést, megkezdve a kereskedelmi beszéd doktrínájának később elemzett lassú erodálását is. Ez az álláspont igen jelentős tekintetben, hogy a védett beszéd fogalmi körét nem szűkítően, hanem inkább kiterjesztően értelmezte a bíróság, tehát igyekezett olyan szólást is védelme alá vonni, ami első pillantásra nem tűnt volna kiemelt védelem alá eső beszédnek. Pusztán az a körülmény, hogy fizettek a megjelenésért, még nem tette kereskedelmi beszéddé a hirdetést.²⁰⁶ Ellenkező döntés azt eredményezné, hogy azok, akik csak anyagi ellenszolgáltatás fejében tudják véleményüket a széles nyilvánosság elé tárni—mert például nincs hírértéke mondandójuknak, vagy az újság üzletpolitikája megköveteli az ellenszolgáltatást—e személyek elesnének alkotmányos jogaik védelmétől.

A másik különös érdekesség, hogy a Legfelső Bíróság láthatóan a demokratikus igazolást tekintette ebben az esetben felsőbbrendűnek, és egyben meghajolt az instrumentális igazolásba foglalt azon korlátozás előtt, hogy a szólásszabadság

²⁰² Sajó, 2005, 33-34.

²⁰³ Fekete egyházi vezetők fizetett hirdetést tettek közzé—s néhány hamis állítást a többi között—a New York Times-ban egyes alabamai rendőrök visszaéléseivel kapcsolatban, akik polgári pert indítottak becsületsértésért és kártérítésért.

²⁰⁴ Kalven: The New York Times Case: A Note on „The Central Meaning of the First Amendment”, Supreme Court Review 191 (1964)

²⁰⁵ Brennan, 1965, 18-19.

²⁰⁶ *New York Times Co. v. Sullivan*, 376 U.S. 254, 266. (1964)

jogával való élésnek korlátja a harmadik személy jogainak sérelme. A Legfelső Bíróság itt még a harmadik személy (bár csak közszereplő) jogait is alárendelte annak a demokratikus folyamatnak, amely során a közakarat kialakul.

*Így ezt az ügyet annak a mély nemzeti elkötelezettségnek a háttérében bíráljuk el, amely szerint alapvető, hogy a közügyekben folytatott vita zavartalan, erőteljes és teljesen nyitott legyen, s ez akár heves, maró, néha kellemetlenül éles támadásokat is jelenthet a kormányzat és a közszereplők ellen.*²⁰⁷

Ebben a tükörben vizsgálva jelentette ki a bíróság, hogy az államnak nincsen alkotmányos lehetősége a közszereplőket mintegy „jutalmazni” azzal, hogy kártérítést kérhetnek az őket sértő kritikáért, mivel az „hűtő hatást” (chilling effect) gyakorolna a közbeszédre.

Nem szokták hangsúlyozni, de az is lényeges eleme a döntésnek, amely kifejtette, hogy általános kijelentések valamely közhatalmi szerv tevékenységével kapcsolatban amúgy sem szolgálhatnak személyes kártérítés alapjául, mivel így bármilyen kormányzati kritika átfordítható lenne valamely kormányzati szereplő elleni becsületsértésbe.²⁰⁸

A New York Times szabály általában igen kedvező értékelést kap,²⁰⁹ hiszen—bár korlátokkal, de—kiterjesztette a sajtó védelmét egy addig nem érintett területre, az egyéni becsületsértésekkel kapcsolatos kártérítések területére is. Ugyanakkor felmerül az a kritika, hogy a sajtószabadság védelmét majdhogynem abszolutizálva háttérbe szorította az egyéni becsület védelmének fontos alkotmányossági érdekét. Ennek az ellentmondásnak a feloldásához hasznos lehet egy gazdasági hasonlat. A publikálást végző személyek olyan terméket állítanak elő, amelyek a közjavak körébe sorolhatunk, minthogy a kereskedelmi javak általában a teljes ellenérték megtérítésére jogosítják a tulajdonosukat, az információért azonban soha nem kaphat teljes értéket az azt közzétevő személy. Ennek egyszerű oka, hogy a már kifizetett újságban szereplő információt ingyen továbbadhatom barátaimnak, ismerőseimnek, akik így nem fizetnek a publikáló számára. Márpedig ha a sajtót, a publikálást végzőket ilyen hátrányos helyzetbe

²⁰⁷ *ibid.*, 270. Thus, we consider this case against the background of a profound national commitment to the principle that debate on public issues should be uninhibited, robust, and wide-open, and that it may well include vehement, caustic, and sometimes unpleasantly sharp attacks on government and public officials.

²⁰⁸ *ibid.*, 288-289.

²⁰⁹ Bár van számos kritikusa is, ezekről bővebben ld.: Koltay András: Around the World with Sullivan, *Iustum Aequum Salutare*, II. 2006/3-4. 105-106. (a továbbiakban: Koltay, 2006)

hozza a jog a hétköznapi termékeket gyártó személyekkel szemben, akkor indokolt a hátrányt védelemmel kiegyenlíteni, mivel a szigorú felelősség elrettentheti a sajtót az információk szétosztásától, ami egyébként társadalmi funkciója lenne.²¹⁰

A New York Times-szabály alkalmazása mindazonáltal vet fel komoly jogi kérdéseket. Egyik ilyen a közszereplők köre (i), másik a becsületsértő kijelentés jellege (ii), s egy további a rossz szándék meghatározás (iii).

ad i) A közszereplők (public figure) köre kulcskérdése a New York Times v. Sullivan döntés gyakorlati alkalmazásának, mivel túl szűkre vonása korlátozza a kritizmus védett körét, túl tág alkalmazása viszont harmadik személy magánéletéhez, becsületéhez való, alkotmányosan védett jogát sértheti. Az amerikai gyakorlatban kétségtelenül közszereplőnek minősülnek a választott tisztségviselők (többnyire politikusok), illetőleg ilyen tisztség jelöltjei. Röviddel a New York Times után a Legfelső Bíróság kiterjesztette a közszereplői minősítést egy egyetemi tisztségviselőre, valamint egy nyugalmazott tábornoakra is,²¹¹ ez pedig a széles értelmezés felé hajlította a szabályt. A széles értelmezés szerint bárki, aki valamely hírértékű ügyben szereplő, az közszereplőnek minősül, így pl. a celebritások vagy események akaratlan résztvevői.²¹² Azonban előbb a *Gertz v. Robert Welch, Inc.*, majd a *Wolston v. Reader's Digest Ass'n* ügyben a Legfelső Bíróság világossá tette, hogy az—a nem politikai szereplő—minősül közszereplőnek, aki önként lépett a közönség elé, az odacitálás még nem keletkezteti a csökkentett védelmi helyzetet.²¹³ A tág értelmezési tendencia itt állt meg, s ma három alanyi kör van a becsületsértés szempontjából releváns szereplőknek: a hivatalos közszereplők köre, akik mindig a New York Times szabály alá esnek; azok a magánszemélyek, akiket egy közérdeklődésre számot tartó ügy kapcsán rágalmaztak: ezek is a szabály hatálya alá esnek; végül pedig a magánszemélyek, akiket magánügy kapcsán rágalmaztak: ezek a common law alapján kártérítésre tarthatnak igényt.²¹⁴ A szabályok igazolására talán megfelelő lehet egy a sportból vett hasonlat. Ha valakit szándékosan leütünk, az kártérítési kötelezettséget keletkeztet, ha azonban ugyanezt egy bokszmeccsen tesszük, nincs ilyen következmény, mivel a partnerünk beleegyezett annak a lehetőségébe, hogy a meccs során leüssék. Ehhez hasonlóan, ha valaki választás

²¹⁰ Farber, 2003, 85-86.

²¹¹ *Curtis Publishing Co. v. Butts, Ass. Press v. Walker* 388 U.S. 130. (1967)

²¹² Farber, 2003, 87.

²¹³ *Gertz v. Robert Welch, Inc.* 418 U.S. 323 (1974), *Wolston v. Reader's Digest Ass'n* 443 U.S. 157 (1979)

²¹⁴ Koltay, 2006, 105.

útján vagy más módon önként részesévé válik a közügyeknek, úgy az azokra irányadó játékszabályokat—különös tekintettel a fokozott kriticismus elviselésének kötelezettségére—is elfogadja.²¹⁵

ad ii) A következő kérdés, hogy mit tekintünk rágalmozó jellegű kijelentésnek, becsületsértésnek. E körben különbséget tettek a tényállítás és a véleményformálás között, azzal, hogy a vélemény teljes védelmet élvez. A vélemény *per se* alkotmányos védelmének jogtudományi alapját Alfred Hill munkássága vetette meg, s az alsóbb bíróságok sorozatos döntései elfogadták ezt az elvet.²¹⁶ Ehhez képest a Legfelső Bíróság bonyolultabb megközelítést alkalmazott a *Milkovich v. Lorrain Journal Co.* ügyben, ahol kifejtette, hogy az állítás akkor lehet rágalmozó jellegű, ha az állító személy kijelentésének bizonyította hamis ténybeli vonatkozásai vannak, kizárja azonban a felelősséget, ha a használt nyelvezet jellege (pl. hasonlatokon alapuló, bizonytalan) kizárja a ténybeli vonatkozást.²¹⁷ A Legfelső Bíróság ezzel a döntésével kivette az alkotmányos védelem alól azokat a véleménybe burkolt tényállításokat, az addigi széleskörű védelemmel szemben.²¹⁸ Azonban a döntésnek alig volt hatása az irodalom szerint: a bíróságok továbbra is teljes védelemben részesítik a véleményt.²¹⁹ Példaként többek között az elismert Posner bíró egy ítéletét hozza, amely szerint „[h]a nyilvánvaló, hogy a beszélő szubjektív nézetet, felfogást, elméletet, feltételezést, nézetet fejt ki, s nem állítja, hogy valamely objektíve igazolható tényt birtokol, az állítás keresettel nem érinthető”.²²⁰

ad iii) Fontos kérdés továbbá, hogy mi minősül rossz szándéknak? Vajon mivel bizonyítható, hogy a sajtó tudta a tény hamisságát, illetőleg hanyag módon nem vett tudomást az igazságról. Ebben a körben a sajtónak a *lege artis* magatartása, a hírgyűjtésnek és verifikálásnak a folyamata²²¹ játszik kulcsszerepet. Az önmagában nem elegendő a rossz szándék bizonyításához, hogy a gondos szerkesztőnek kétségei lettek volna a cikk állításaival kapcsolatban, inkább annak

²¹⁵ Farber, 2003, 89.

²¹⁶ Robert Sack: Protection of Opinion Under the First Amendment: Reflections on Alfred Hill, “Defamation and Privacy Under the First Amendment” 100 Colum. L. Rev. 313-317. (2000) (a továbbiakban: Sack, 2000)

²¹⁷ *Milkovich v. Lorrain Journal Co.* 497 U.S. 1 (1990)

²¹⁸ A kivétel igen jelentős, mivel a New York Times szabály alatt gyakorlatilag semmilyen vélemény nem támadható becsületsértési keresettel, mivel a felperesnek kell annak hamisságát bizonyítani, vélemény pedig nem bizonyulhat sem igaznak, sem hamisnak. Ha azonban tényállításról van szó, csak a common law által elismert méltányos kommentár (fair comment) szabályai adhatnak a „rágalmozó” mentesítésére alapot.

²¹⁹ Sack, 2000, 322325.

²²⁰ *Haynes v. Alfred A. Knopf, Inc.* 8 F.3d 1222, 1227 (7th Cir. 1993)

²²¹ V.ö. Westerstahl objektivitás-elméletével [I.3.4.E) pont, Függelék V.].

van jelentősége, hogy a szerkesztőnek ténylegesen voltak-e ilyen kétségei?²²² Nem elegendő tehát pusztán annak bizonyítása, hogy a médium, a szerkesztő eltért a szakmai kívánalmaktól az állítás ellenőrzése során.²²³

Mindezekkel a problémákkal, jogértelmezési nehézségekkel együtt is bátran kijelenthető, hogy a *New York Times v. Sullivan* az egyik legjelentősebb ügy volt úgy a szólásszabadság, mint a becsületsértési kártérítési jog területén.²²⁴

1.1.3. Tartalomsemlegesség v. tartalmi diszkrimináció

A tartalmi megkülönböztetés kérdése a Legfelső Bíróság leginkább arra mutató kísérlete, hogy egységes szólásszabadsági doktrínát alakítson ki. Ha a kommunikáció tartalmát szabályozza a jog, akkor szigorú bírói vizsgálatnak vetik alá a szabályt, ha azonban a beszéd korlátozása tartalom-semleges, a felülvizsgálat kevésbé szigorú.²²⁵ Az alapügy a *Police Department of Chicago v. Mosley* volt.²²⁶ Mosley egy iskola előtt tüntetett, az iskolát azzal vádolva, hogy faji diszkriminációt alkalmaz. Hét hónappal egyszemélyes mozgalma megkezdése után Chicago városa olyan rendeletet hozott, amely megtiltja a demonstrációt az iskolák környékén a tanítási idő alatt. A szabály kivételt tett, s engedélyezte a munkavítából eredő békés demonstrációt. A Legfelső Bíróság szerint az a rendelkezés, ami munkaugyben lehetővé tett, minden más esetben azonban kizárta a demonstrációs lehetőséget tiszta vélemény-alapú diszkriminációt valósított meg, emiatt alkotmányellenes volt.

*A chicago-i rendelet központi problémája, hogy a megengedhető demonstrációkat a tárgyak szerint kategorizálja. Iskolai munkaugyi vita esetén a békés demonstráció megengedett, minden más békés demonstráció azonban tiltott. Az elkülönítés alapja a táblán szereplő üzenet. Csakhogy, mindenek felett, az Első Kiegészítés úgy rendelkezik, hogy a kormánynak nincsen joga a véleménynyilvánítást korlátoznia annak üzenete, nézete, tárgya vagy tartalma miatt.*²²⁷

²²² *St. Amant v. Thompson*, 390 U.S. 727 (1968)

²²³ Farber, 2003, 92.

²²⁴ Hatása az egész világra kiterjed, még ha leginkább az angolszász országok is a fő recipiensek. Ld.: Koltay, 2006, 106-115.

²²⁵ Farber, 2003, 21.

²²⁶ *Department of Chicago v. Mosley*, 408 U.S. 92 (1972)

²²⁷ *ibid.* 95. The central problem with Chicago's ordinance is that it describes permissible picketing in terms of its subject matter. Peaceful picketing on the subject of a school's labor-management dispute is permitted, but all other peaceful picketing is prohibited. The operative distinction is the message on a picket sign. But, above all else, the First Amendment means that government has no power to restrict expression because of its message, its ideas, its subject matter, or its content.

Ha a szólás korlátozásánál kimutatható, hogy a korlátozás egyes véleményekre, nézetekre, tárgyakra vonatkozik, másokra viszont nem, akkor kevésbé valószínű, hogy a szabályozás ne bizonyulna alkotmányellenesnek. Más a helyzet a tartalom-semleges korlátozással. Ha a korlátozás igazolása nem a kommunikáció tartalmától függ, akkor enyhébb vizsgálat alá esik a korlátozás. A Legfelső Bíróság a *United States v. O'Brien* ügyben fejtette ki ezzel kapcsolatos álláspontját és a híressé vált O'Brien-tesztet.²²⁸ A teszt szerint a tartalom-semleges korlátozás alkotmányos, ha (1) jelentős kormányzati érdeket szolgál, (2) ha ez a kormányzati érdek nem kapcsolódik a szabad szólás elnyomásához, (3) végül, ha a korlátozás mértéke nem haladja meg a kormányzati érdek előmozdításához szükséges mértéket. A szabályokat némileg újraformulázta a *Ward v. Rock Against the Racism* ügy ítélete, amely arra helyezte a hangsúlyt, hogy a korlátozás igazolásának nem szabad a szólás tartalmán nyugodnia, a kormányzati érdek előmozdításához megfelelő eszközt kell megtalálni, s más kommunikációs csatornákat kell nyitva hagyni, vagyis nem zárhatja el teljesen a kommunikációs folyamatot.²²⁹

Persze a tartalom-semleges megközelítés előnyben, mégpedig az enyhébb bírói szigor előnyében való részesítése nem zárja ki, hogy legyenek olyan tartalmak, amelyeket mégis a tartalmuk alapján kíván a jogalkotó szabályozni. Adott esetben még akár alkotmányosnak is bizonyulhat az ilyen korlátozás, erről a gyűlöletbeszéd és az obszcenitás kapcsán a következőkben szólok.

1.1.4. A gyűlöletbeszéd

A vizsgálódásnak különbséget kell tennie az ún. harcosszavak és a gyűlöletbeszéd között. Kezdetben az ún. harcosszavakat (fighting words) nem tartotta védelemre érdemesnek a Legfelső Bíróság. Fontos ezeket elkülöníteni azoktól az erőszakra való felbujtásoktól, ahol harmadik személy sérelmére követnek el a beszéd alapján jogsértő cselekményeket. A harcosszavak éppen a beszélő ellen válhatnak ki a hallgatóság soraiból ellenállást, egyenesen erőszakot. A *Chaplinsky v. New Hampshire* ügyben a hallgatóságot sértegető, durva szavakat társadalmilag értéktelennek, ezért a védelemből kiszorultnak tekintették.²³⁰ Ezt követően azonban a joggyakorlat megfordult és nem fogadtak el a harcosszavak miatti elítélést törvényesnek. A *Texas v. Johnson* ügyben—

²²⁸ *United States v. O'Brien*, 391 U.S. 367 (1968) Az ügy egyik fontos vonatkozása volt, hogy a behívóégetést alapvetően egyszerű magatartásnak, s nem pedig expresszív magatartásnak, ezzel együtt védett beszédnek értékelte a bíróság. Erről a kérdésről bővebben az 1.1.5. pont alatt szólok.

²²⁹ *Ward v. Rock Against the Racism*, 491 U.S. 781 (1989)

²³⁰ *Chaplinsky v. New Hampshire*, 315 U.S. 568 (1942)

ami egyébként a szimbolikus beszéd szempontjából is érdekes—a bíróság felmentett egy zászlóégetőt, akinek a bűne az volt, hogy tetteivel felizgatta az őt néző tömeget, s ezzel vitát generált. Csakhogy a Legfelső Bíróság rámutatott, hogy a beszédnek éppen az a célja, hogy vitát gerjesszen, a beszéd korlátozása azon a bizonyítatlan feltételezésen alapulva, hogy az esetleg erőszakot gerjeszt, meglehetősen furcsa volna.²³¹

Farber rámutatott hogy a harcos szavak egyébként gyakorlatilag alkalmazás nélküli doktrínájának hibájára, a hatásosság-hatástalanság dichotómiájára. Ha hatástalan a szó, és nem provokál harcot, akkor miért tiltanánk? Ha hatásos és harcot szít, akkor a felelősségre vonás a magatartásért történhet, azért, mert a beszélő maga is részt vett a harcban. Az első esetben nincsen alkotmányjogi kérdés, a másodikban pedig a magatartásra való fókuszálással elkerülhető.²³²

A harcos szavak kérdése elvezet a következő kérdéshez: van-e a kormánynak olyan lehetősége, hogy egy meghatározott illembeli szintet fenntartani rendeljen (ez a televízióknál és rádióknál napi probléma forrása lehet). Másként, szabályozhatja-e az állam a beszédmódot, kizárhatja-e az illetlen beszédet a diskurzusból? A kérdés a gyakorlatban összekapcsolódik a foglyul ejtett közönség (captive audience) problematikájával is: mások jóérzésének, privátszférájának a védelmében eltilthatja-e a polgárt az állam illetlen feliratok viselésétől? A *Cohen v. California* ügyben, majd az azt tovább finomító *Erzoznik v. Jacksonville* ügyben a bíróság a fogoly közönségre vonatkozó érvelést elutasította, mivel a közönség terhére esik az, hogy lehetőség esetén a szemének elfordításával meneküljön el a sértő beszédétől.²³³ Ami azonban még inkább problémás az ilyen kifejezések kategorikus tiltásánál, az az elhatárolás kérdése. Ahogy arra Farber igen helyesen rámutat, egyes szavak tiltása egyes nézetek tiltására vezethet,²³⁴ ez pedig már nézőpont-alapú diszkrimináció, ami alkotmányellenes.

Végül az etnikai alapú gyűlöletbeszédéről: ezt az amerikai joggyakorlat történelmi okokból egészen máshogy kezeli, mint a kontinentális jogok.²³⁵ A kérdés alap-ügye a *R.A.V. v. City of St. Paul*, ahol az önkormányzat rendelete alapján elítélték

²³¹ *Texas v. Johnson*, 491 U.S. 397 (1989)

²³² Farber, 2003, 106.

²³³ *Cohen v. California*, 403 U.S. 15 (1971); *Erzoznik v. Jacksonville*, 422 U.S. 205 (1975)

²³⁴ Farber, 2003, 109.

²³⁵ Erről bővebben: Emberi jogok, 2003, 464-466. Megjegyzem, az etnikai alapú rabszolgaságot az USA tartotta fenn legtovább, a szegregáció lebontása is csak az 1960-as évek polgári jogi mozgalmainak köszönhető, így a történelmi okok nem is annyira különbözőek. Ennek megfelelően a gyűlöletbeszéd amerikai doktrínáját sokan kritizálják.

a fekete család kertjében keresztet égető fiatakorút.²³⁶ Az alapul fekvő szabályt bizonytalansága és túlságos szélessége miatt már a Minnesota Legfelső Bíróság szűkítette, a Legfelső Bíróság azonban így is hatályon kívül helyezte az ítéletet és felmentette a terheltet. A felmentés oka, hogy az elítélés alapjául szolgáló jogszabály tartalom-alapú megkülönböztetést alkalmazott *egyed-egy gyűlöletbeszéd között*. Nem mindet tiltotta tehát, csak különösen²³⁷ a náci szimbólumok használatát és a keresztégetést (ami közismert megfélemlítő hatású Ku Klux Klán jel). Úgy tűnik, hogy vagy valamennyi gyűlöletbeszéd tiltott, vagy valamennyi engedélyezett, középút pedig nincsen. Mivel pedig a teljes tiltás abszurdum, a szabályozás a megengedés felé fordul. Azonban a Legfelső Bíróság egy kicsit árnyaltabban fogalmazott és nem zárta ki annak lehetőségét, hogy egyes gyűlöletbeszéd-formák mégis kiessenek a védelemből, míg mások benn maradnak, mint pl. a pornográfia legobszcénabb formája, mint gyűlöletbeszéd.²³⁸ Az elhatárolási szempont, hogy fennáll-e annak reális veszélye, hogy egyes nézeteket a kormány kivesz a vélemények szabad piacáról?²³⁹ Ha igen, akkor nézőpont alapú, megengedhetetlen megkülönböztetést valósít meg a szabályozás.

Európai szemmel a *Skokie* ügy a legmeglepőbb, mivel ott a szólásszabadság nevében engedélyezték az Amerikai Nemzeti Szocialista Párt felvonulását egy holocaust-túlélők lakta városban.²⁴⁰ Az ügy komoly felháborodást váltott ki, a gyűlöletbeszéd doktrínája kritikák keresztjébe került. Az egyik érv szerint a gyűlöletbeszéd lenyűgözi a célzott kisebbséget, félelemmel tölti el, hatása kirívóan nagy és negatív többek között az önbecsülésre. Fiss szerint az állam azon elmélet alapján korlátozza a gyűlöletbeszédet, hogy az ilyen megszólalások bemocskolják mind az áldozatok, mind pedig csoportjuk értékét, értékelését.²⁴¹ További érv, hogy az etnikai gyűlöletbeszéd engedése mintegy megerősíti a fajgyűlöletet, táplálja azt, így társadalmi hatása is káros.²⁴² A gyűlöletbeszéd a diszkrimináció tilalmával is összeköthető, amíg ugyanis a rasszista beszéd az Első Kiegészítés alapján nem tiltható, a faji alapú diszkrimináció igenis tiltott. A gyűlöletbeszéd doktrína diszkrimináció-tilalmi alapozása azonban igen nagy problémákat okozhat, mivel az alkotmányos vitában a Legfelső Bíróság két igen fontos liberális, demokratikus érték között kényszerül választásra: a szólás szabadsága v. diszkrimináció tilalma. A két érték közötti választás igen nehéz

²³⁶ *R.A.V. v. City of St. Paul*, 505 U.S. 377 (1992)

²³⁷ „including, but not limited”: ez a fordulat okozta a bizonytalanság miatt megsemmisítést.

²³⁸ A feminista megközelítés szerint a pornográfia tárgyként kezeli a nőket és az elnyomásukat sugallja, alávett helyzetbe való hozataluk miatt a pornográfia úgy viselkedik mint a gyűlöletbeszéd.

²³⁹ *R.A.V. v. City of St. Paul*, 505 U.S. 377 (1992)

²⁴⁰ *Village of Skokie v. National Socialist Party of America*, 432 U.S. 943 (1978)

²⁴¹ Fiss, 1995, 11.

²⁴² Farber, 2003, 119.

feladat, hiszen mindkettő előmozdítja a másik érvényesülését és csak mindkettő érvényesülése tudja a demokratikus rendet elősegíteni.

Azonban nem feltétlenül kényszerülünk a becses alkotmányos értékek közötti választásra. Ahogy Fiss rámutat, a gyűlöletbeszédnek magának van egy hűtő hatása azáltal, hogy a sértett önértékelésének lerombolásával mintegy kivonja őt a társadalom védelme alól, így vélemények szabad piacáról is. Ezzel szemben a libertariánus érv, amely szerint még több beszéd majd orvosolja a problémát, nem meggyőző, mivel a sértettek nem beszélnek, de ha beszélnek is, szavaik értéktelennek, súlytalanoknak tűnhetnek [hisz csak egy (ide behelyettesíthető bármely) kisebbség mondja őket]. Így az állam nem azért lép fel, hogy mesterséges eszközökkel a diszkriminációt korlátozza, nem a gyűlöletbeszédet, mint tartalmat korlátozza, hanem engedi, vagy elősegíti azoknak a hangoknak a hallatását, amelyeket egyébként a gyűlöletbeszédnek ez a némító hatása elnyomott.²⁴³ Világosan látszik, hogy Fiss a szólásszabadság demokratikus legitimitációját használja nézete alapjául, de ezt magam is alapvetőnek tartom. Ugyanakkor figyelemreméltó az az érve, amely szerint a gyűlöletbeszéd tekintetében a libertariánus megközelítés alkalmatlan: az én véleményem szerint is a szabályozás legitimitációját ebben a körben a demokratikus értékeknek kell adnia. E körben egyébként a tartalomsemlegességet sem találja feltétlenül pozitív vívmánynak, mivel az a bíróságok értelmezésében úgy működik, hogy meggátolja az államot mások szabadságának védelmében. Ha a tartalomsemlegesség nemes érve alapján lerontjuk a gyűlöletbeszédet korlátozó szabályokat, akkor éppen a gyűlöletbeszéd némító hatásának engedünk szabad utat.²⁴⁴

1.1.5. A szimbolikus „beszéd”

A kommunikáció nem csak hangok útján, de olyan cselekedetek útján is megnyilvánulhat, amelynek kifejező tartalma van. Az expresszív magatartáson keresztül megvalósuló kommunikációt gyakran szimbolikus beszédnek nevezik, hangsúlyozva az ilyen magatartásnak a kifejező sajátosságát, s azt is, hogy nem egyszerű magatartásként esik alkotmányos vizsgálat alá, hanem mint fokozott védelmet élvező beszéd. Az amerikaiak szeretnek cselekedetekkel üzenni, ami sokszor nem önmagában álló magatartás, hanem valamilyen szimbólummal (kereszt, zászló stb.) összekapcsolt cselekedet.²⁴⁵ A kapcsolódó szimbólumok

²⁴³ Fiss, 1995, 15-18.

²⁴⁴ ibid. 19-26.

²⁴⁵ James L. Swanson: *Unholy Fire: Cross Burning, Symbolic Speech and the First Amendment*, *Cato Supreme Court Review 2002-2003*, 81. (a továbbiakban: Swanson, 2002)

sokszor önmagukban is védett tárgyak, éppen szimbolikus jelentőségük miatt. Ahogy arra Samuel P. Huntington is felhívta a figyelmet, a közös amerikai identitást jelentős mértékben mutatja a polgárok hajlandósága a zászló személyes használatára, s a szeptember 11-ei tragédiát követően érezhetően megnövekedett zászlóhasználat direkt indikátora volt a nemzeti érzület erősödésének.²⁴⁶ Persze a szimbolikus beszédnek csak egyik frekvenciált eszköze a zászló, gyakran használják még a keresztet is, s sokszor e két szimbólum lángra lobbantásával (a tűzzel, mint szimbólummal való elegyítésével) kívánják elérni a kívánt kommunikatív hatást.

Azt, hogy mikor lehet valamely magatartást expresszívnek tekinteni, s így az Első Kiegészítést felhívni a kifejezés védelmére, a Legfelső Bíróság nagy gondossággal alkalmazott tesztje mutatja meg. Mindenekelőtt ki kell emelni, hogy egyáltalán nem minden magatartás minősül kifejezésnek, mert így a védelem parttalanná válna. Valamely magatartást akkor lehet kifejezésnek tekinteni, ha (1) a beszélőnek szándéka kifejezetten egy üzenet továbbítására irányult, és (2) ha nagy valószínűség szerint a nézők megérthetik az üzenetet.²⁴⁷ Johnson elégette a nemzeti lobogót a dallas-i városháza előtt, miközben társai azt énekelték: Amerika, te piros, kék, fehér, köpünk rád. E tettéért egy év börtönre ítélték, amely ítéletet a Legfelső Bíróság hatályon kívül helyezett és Johnsont felmentette. Az előbbi teszt értelmében Johnson magatartása egyértelműen szimbolikus beszédnek minősült, így a szigorú alkotmányossági vizsgálat alá esett az elítélés alapjául szolgáló jogszabály.

A Legfelső Bíróság az O'Brien tesztet alkalmazva rámutatott, hogy a képes beszéd kisebb mértékű védelmet élvez a szokványos beszédnél, s korlátozása mindaddig amíg tartalomsemleges, illetőleg kizárólag a beszéd tartalmától, nézőponttól független módon történik (pl. hangerő korlátozása²⁴⁸), addig megengedhető.²⁴⁹ A többségi vélemény rámutatott, hogy a zászló elégetése—ha nem pl. gyűjtogatási, hanem kifejezési szándékkal történik—alapvetően nem tekinthető a harcok szavak doktrínája alá tartozónak, így a béke megőrzése miatt korlátozhatónak sem. A beszédként minősülő zászlóégetésnek éppen az a

²⁴⁶ Samuel P. Huntington: Kik vagyunk mi? Az amerikai nemzeti identitás dilemmái, Budapest, Európa, 2005, 25-27.

²⁴⁷ *Texas v. Johnson*, 491 U.S. 404 (1989) “whether [a]n intent to convey a particularized message was present, and [whether] the likelihood was great that the message would be understood by those who viewed it.”

²⁴⁸ *Ward v. Rock Against the Racism*, 491 U.S. 781 (1989)

²⁴⁹ *Texas v. Johnson*, 491 U.S. 406 (1989) “The government generally has a freer hand in restricting expressive conduct than it has in restricting the written or spoken word. ... It may not, however, proscribe particular conduct *because* it has expressive elements.”

funkciója, hogy vitát generáljon, s a véleménynyilvánítás szabadságának éppen az a lényege, hogy az ilyen vitát—még ha zavarral, nyugtalansággal, haraggal is jár együtt—gerjessze, lehetővé tegye.²⁵⁰ A *Texas v. Johnson* jelentősége, hogy dekriminalizálta a zászlóégetést, politikailag kifejezetten szembehelyezkedve a Kongresszus nagy többségének akaratával. Ezt követően a Kongresszus is felismerte, hogy nem tud olyan föderális szabályt hozni, amely kiállná a Legfelső Bíróság szigorú próbáját, s alkotmánymódosítással próbálkozott, ami azonban 2006-ban a Szenátuson zátonyra futott.²⁵¹

A szimbolikus beszédnek azonban van egy területe, ami még az előzőek szerint igen liberális szemléletű Legfelső Bíróságnak is gondot okoz. A keresztégetés tradicionális Ku-Klux Klan jelkép, ami a fehér felsőbbrendűséget propagálta, valamint megfélemlíteni hivatott azokat a fekete családokat, akiknek kertjében a kereszt lángra lobbant. A *R.A.V. v. City of St. Paul* ügyben azért találta alkotmányellenesnek a Legfelső Bíróság ezt a képes beszédet, mert a keresztégetést tiltó szabály pontatlan és tartalom-alapú volt. A *Virginia v. Black* ügy ez alapján sima győzelemnek ígérkezett a szólásszabadság védelmezőinek, mégis szorossá vált a küzdelem.

A két különböző, egyesített esetben mindössze a keresztégetés volt közös, de amíg az egyikben ténylegesen a közvetlen megfélemlítés szándékával égették a keresztet, addig Black magánterületen, engedéllyel égette azt egy csoport előtt. A Legfelső Bíróság némileg meglepve a szakmai közvéleményt, azt állapította meg, hogy a keresztégetést, mint különösen virulens megfélemlítő magatartást, korlátozhatja az állam, feltéve, hogy kifejezetten a megfélemlítés szándékával égetik a keresztet.²⁵² Vagyis a bíróság—figyelembe véve a keresztégetés amerikai történetének szörnyűségeit—kifejezetten a tartalom alapján tett distinkciót és a faji felsőbbrendűséget megfélemlítéssel hirdetőket szólásszabadságukban korlátozhatónak találta.²⁵³ Swanson ezt kifogásolta a döntés kapcsán, s rámutatott, hogy inkább a megfélemlítő beszéd általános tiltására volna szükség, semmint csak a keresztégetési forma tiltására.

²⁵⁰ *ibid.* 408-409. “function of free speech under our system of government is to invite dispute. It may indeed best serve its high purpose when it induces a condition of unrest, creates dissatisfaction with conditions as they are, or even stirs people to anger.”

²⁵¹ http://www.firstamendmentcenter.org/Speech/flagburning/horizon.aspx?topic=flag_burning

²⁵² *Virginia v. Black*, 538 U.S. 343 (2003)

²⁵³ Swanson, 2002, 102. “[T]he Court , by singling out the cross for special treatment and proscription, engaged in content-based discrimination.”

“I know it when I see it.”

Justice Stewart

1.1.6. Az obszcenitás

Vajon van-e fentebb elemzett teszteken túl más teszt, ami a beszéd vagy a kommunikáció más formájának alkotmányosságát méri? Nem véletlen hogy a kommunikáció más formáját említtem, mivel a szavakon túl más is tud információt vagy tartalmat átadni. A képek, gesztusok jelentéssel bírnak, néha radikálisan eltérő jelentéssel az elsődleges jelentéstől.²⁵⁴ Az emberiség korai idői óta hordoz kommunikatív tartalmat a szexualitás kifejezése is, így az életnek ezt a területét sem lehet egyszerűen a szólás szabadságának hatókörén kívül helyezni. Ugyanakkor, bár ez nem az utóbbi évek jelensége, a pornográf tartalmú képek, más tartalom terjedése gyorsabb és szélesebb körű köszönhetően a kommunikáció fejlettebb módjainak. Ez erőteljesebb védelmi reakciókat vált ki a társadalom egyes rétegeiből.

Az amerikai joggyakorlat ezzel a problémával az „obszcenitás”²⁵⁵ fogalma segítségével küzd meg és több teszttel, amely erre az esetre van szabva. Ennek a teóriának megfelelően csak azok a szavak (kommunikáció) érdemli meg az alkotmányos védelmet, ami hozzájárul a társadalom működéséhez.

... [M]inthyogy minden nézet, amely akár a legcsekélyebb pozitív társadalmi értékkel bír—újszerű, vitatott, sőt akár a közvélekedés számára gyűlöletes vélemény—élvezi az alkotmányos garanciák teljességét, az következik az *Első Kiegészítés történetéből*, hogy az olyan beszédet, amelyben semmiféle pozitív szociális érték egyáltalában nincsen, kizárják a védelemből. Így a beszéd egyes formáiról—nevezetesen az obszcenitásról—úgy tartják, hogy semmilyen pozitív társadalmi értéke nincsen, s ezáltal nem védi az Alkotmány a büntetéstől vagy elnyomástól.²⁵⁶

²⁵⁴ A szimbolikus beszéd kapcsán ld. az előző pontot.

²⁵⁵ Az amerikai obszcenitás-fogalom közvetlenül kapcsolódik a hasonló angol common law szerinti fogalomhoz. Rendkívül érdekes, hogy maguk az angol tudósok látták szükségét annak, hogy az amerikai megközelítést—mintegy vérátömlesztés gyanánt—az angol jogrendben is alkalmazzák, ezzel enyhítve a tradicionális angol obszcenitás fogalom merevségét. Id.: Norman St. John-Stevas, *Obscenity and the Law*, *Criminal Law Review* 817-833, 832 (1954)

²⁵⁶ Brennan, William J. Jr.: *The Supreme Court and the Meiklejohn Interpretation of the First Amendment*, *Harvard Law Review*, 79: 5-6 (1965) (a továbbiakban: Brennan, 1965) (...) “[A]lthough all ideas having even the slightest redeeming social value—unorthodox ideas, controversial ideas, even ideas hateful to the prevailing climate of opinion—have the full protection of the guarantees, implicit in the history of the first amendment is the rejection of speech that is utterly without redeeming social importance. Thus, certain forms of speech—notably obscenity—deemed not to have redeeming social value, are not protected against laws that punish or suppress them.”

A *Roth v. United States* ügyben a bíróság egy háromelemű tesztet alakított ki: az anyag egészét figyelembe véve, jelenkori közösségi standardok alkalmazásával értékelve az érzéki vágyakra hat és mindenféle pozitív szociális értéket nélkülöz.²⁵⁷ A „pozitív szociális érték” tesztje (redeeming social value) szerint mindazok a szavak és a kommunikáció egyéb formái ki vannak zárva az Első Kiegészítés védelme alól, amelyek nem járulnak hozzá a demokratikus társadalom fejlődéséhez. A Legfelső Bíróság gyakorlata szerint ezt a tesztet szinte kizárólag olyan tartalommal kapcsolatban használják, amely szexuális kötődésű, más szóval az obszcén ügyekben.

Mindazonáltal az obszcenitás fogalmában bekövetkező változás fogalmilag nem kizárt, ahogy történelmi példával Black bíró is felhívta a figyelmet erre a lehetőségre.²⁵⁸ Mindaddig, amíg a Legfelső Bíróság nem tudja megfelelően definiálni az obszcenitás fogalmát, addig Black bíró félelmének okai megmaradnak, t.i. a Bíróság önkénye fenyeget. (Egyébként az újabb jogfejlődés tápot ad ennek a félelemnek, mivel egyesek összekötik az obszcenitás fogalmát a televíziókban egyre nagyobb teret nyerő erőszakos tartalommal, nyilvánvalóan azért, hogy azt mint non-speech-et kivegyék az alkotmányos védelem alól.)²⁵⁹

Brennan bíró azonban a bíróságok alkotmányvédelmi felelősségét hangsúlyozta ki,²⁶⁰ s a bírák többsége egyetértett vele a szólás szabadságának korlátozásában a pozitív szociális érték tesztje mentén. Összefoglalva: a durva pornográfia nem tartozik az Első Kiegészítés hatálya alá, így nem élvezi az alkotmányos garanciák védelmét.²⁶¹ Mégis, a szexuális tartalmat nem lehet száműzni a jogszerű kommunikációból, minthogy a pornográfia nem a szexualitás szinonimája.²⁶²

²⁵⁷ *Roth v. United States*, 354 U.S. 476 (1957)

²⁵⁸ Cahn, 1962, 558. „It was the law in Rome that they could arrest people for obscenity after Augustus became Ceasar. Tacitus says that then it became obscene to criticize the Emperor.”

²⁵⁹ Erre vonatkozóan ld.: FCC Report on Violent Television Programming And Its Impact On Children, April 25, 2007, MB Docket No. 04-261, különösen annak 25. pontját, ami kirívóan erőszakos programokat mint csekély társadalmi értékű tartalmat, akár tartalma alapján (content-based) is korlátozhatónak találja.

²⁶⁰ Brennan, 1965, 8. “It is also hard to see why the Court’s performance of this function in an obscenity case should be denigrated by such epithets as ‘censor’ or ‘supercensor’. Use of those opprobrious labels can neither obscure nor impugn the Court’s performance of its obligation to test challenged judgments against the guarantees of the first and fourteenth amendment and, in doing so, to delineate the scope of constitutionally protected speech.”

²⁶¹ Erről más véleményen van: Todd A. Nist: Finding the Right Approach: A Constitutional Alternative for Shielding Kids for Harmful Materials Online, 65 Ohio St. Law Journal 451 (2004) (a továbbiakban: Nist, 2004)

²⁶² *Roth v. United States* 354 U.S. 476 (1957) “Obscene material is material which deals with sex in a manner appealing to prurient interest -- i.e., material having a tendency to excite lustful thoughts”

Később Brennan meggondolta magát és kétségbe vonta, hogy egyáltalán definiálni lehet az obszcenitás fogalmát, egyáltalán kivonható-e az a szólásszabadság védelme alól.²⁶³ Ekkor már azonban kisebbségben maradt a véleményével, merthogy a többség kialakította az azóta is ismert Miller-tesztet. Eszerint valamely anyag akkor obszcén, ha (a) egy átlagos személy jelenkori közösségi standardok alkalmazásával, az anyagot egészében vizsgálva úgy találja, hogy az az érzéki vágyakra hat, (b) ha az anyag az állam által gondosan meghatározott szexuális tevékenységet nyilvánvalóan durva módon mutatja be, és (c) az anyag egészét tekintve nélkülözi a komoly irodalmi, művészi, politikai vagy tudományos értéket.²⁶⁴

Ha az ember körülnéz, s látja a pornográf tartalmat ömleni a modern média minden szegmenséből, különösen az Internetről, bizonyosan feltételezheti, hogy az obszcenitásra vonatkozó szabályok megváltoztak, azóta, amióta a pozitív szociális érték tesztjét lefektették. Ez hamis feltételezés, az obszcenitás hagyományos szabályai és tesztjei változatlanok, mindössze az ügyészek aktivitásának hiánya gátolja a bíróságokat abban, hogy a korábbi szabályokat újra és újra megerősítsék. Az utóbbi években olyan tudományos nézetek láttak napvilágot, hogy az obszcenitás fogalmát felül kell vizsgálni, nem azért, mert az Első Kiegészítés abszolút tiltana minden beszédre (kommunikációra) vonatkozó korlátozó szabályozást, hanem azért, mert az obszcenitással okozott morális kár, mint elhárítandó veszély nem tudja ellensúlyozni a szólás szabadságának korlátozását.²⁶⁵ Az Internet egyébként is különös gond elé állítja a jogalkalmazókat az obszcenitás megítélése kapcsán. A közösségi standardok értelmezése ugyanis nem jelentett problémát a vevők tekintetében korlátozható közvetítési módszernél. Az Internet azonban lényegénél fogva olyan, ahol potenciálisan bárki, bárhonnán vevővé válhat. Ezért a Legfelső Bíróság által kimunkált Miller-teszt közösségi standardja parttalanná vált, minthogy a szexuális tartalom terjesztője nem tudja az anyagot a célközönség ízléséhez igazítani. Ezt a lehetőséget az Internet fogalmilag zárja ki, hiszen a web site-ot ugyanúgy megnyithatja a felvilágosult new york-i, mint a bigott közép-nyugati. A vita jelenleg is folyik a Legfelső Bíróság előtt.²⁶⁶

²⁶³ *Paris Adult Theatre v. Slaton*, 413 U.S. 49, 103 (1973)

²⁶⁴ *Miller v. California* 413 U.S. 15 (1973)

²⁶⁵ Andrew Koppelman: Does Obscenity Cause Moral Harm? *Columbia Law Rev.* 105: 1635-1679, 1679 (2005)

²⁶⁶ A vitáról bővebben ld.: Robert Corn-Revere: Cyberspace Cases Force court to reexamine Basic Assumptions of Obscenity and Child Pornography Jurisprudence, *Cato Supreme Court Review 2001-2002* (James L. Swanson ed.), Cato Institute, Washington D.C., 2002, 115-148.

1.2. Új jelenség a kommunikációban

Az obszcenitási, a világos és jelenvaló veszély tesztje abban az időben alakult ki, amikor a nyomtatott sajtó virágzott, s az bizony már több száz éves technológia volt. Aztán a 20. század elején újabb technikai újítás, jelenség bukkant fel, amely megváltoztatta a kommunikáció karakterét. A rádió és röviddel azután a televízió²⁶⁷ egyértelműen tömegkommunikációra változtatta az addigi kommunikációs folyamatot.²⁶⁸ Az elektronikus média képes arra, hogy egész nemzeteket érjen el, sőt a rádióhullámokat még a határok sem állítják meg a. Az elektronikus média által gyakorolt hatás sokkal szélesebb és mélyebb, mint azt először gondolták volna. A médiumok hatásai a (politikai) gondolkodásra, hatalmuk az emberek befolyásolására, sőt akár manipulálására a nyomtatott sajtóhoz képest sokszorosnak tűnik.²⁶⁹ A nagyobb lehetőségek nagyobb problémákat is szülnek.

Az 1920-as évekig a sajtó szabadsága nem tűnt túlságosan bonyolultnak: tilos az előzetes cenzúra, amellyel az állam ellenőrizhetné a sajtót. A sajtó alapítása egyszerűnek tűnhetett, mivel—általánosságban—nem volt bonyolult engedélyezés, s a források (papír és tőke, valójában csak tőke) korlátlanul álltak rendelkezésre. Ez a helyzet alapjaiban változott meg az új médium, a rádió előbukkanásával. Az első lépések kaotikusak voltak, a kormány magához ragadta az engedélyezést,²⁷⁰ amely végső soron káoszt²⁷¹ eredményezett az éterben. Rádióállomások százai (leginkább non-profit szervezetek) működtek néha egymás frekvenciáit használva. Az 1927-es Rádió Törvény létrehozta a Szövetségi Rádió Bizottságot (Federal Radio Commission, FRC), hogy rendet tegyen az éterben és újraossa a licenszeket, a működési engedélyeket. Az újraosztás jogi alapja a „közérdek, közszükséglet vagy szükségesség” (public interest, convenience or necessity), amely alapon az FRC a profitorientált, for-profit műsorszolgáltatóknak adott előnyt az akkor még létező non-profit műsorszolgáltatókkal szemben.

²⁶⁷ Az elektronikus médiumok fejlődéstörténetéről ld. pl.: Barbier—Lavenir, 2004, 229-303., Bajomi-Lázár, 2006, 27-42.

²⁶⁸ Bár a tömeges terjesztésű újságok tömegmédianak tekinthetők, minthogy nagy tömegeket érnek el, az általános vélemények szerint a rádió és a televízió rendelkezett azzal a sajátos minőséggel, hogy tömegeket érjen el szinte határok nélkül.

²⁶⁹ Bár a hatások tekintetében a tudományos vélemények megoszlanak, v.ö. az I. fejezettel. Fontos azonban megjegyezni, hogy a hatásvizsgálat a '20-as években még nem létezett, így a rádió és televízió hatását feltételezések alapján becsülték meg.

²⁷⁰ Philip T. Rosen: *The Modern Stentors: Radio Broadcasters and the Federal Government 1920-1934* (Westport, CT: Greenwood Press, 1980)

²⁷¹ Hazlett azonban rámutatott, hogy a ténylegesen fellépő káosz mesterségesen kialakított körülmények folytán sodorta el a természetesen, nyugalomban és jogkövető módon fejlődő frekvencia-elosztás alapvetően piaci rendjét. Hazlett, 1997, 913-920.

Az FRC azonosította a kapitalista műsorszolgáltatókat az „általános közérdeket” szolgáló műsorszolgáltatóval, mivel a profitért folytatott harcuk által arra motiváltak, hogy olyan programokat adjanak, amit a piac megkíván. Ezzel ellentétben, mindazokat az állomásokat, amelyek nem profitorientáltan működtek, s pénzeszközeiket nem a reklámok eladásából szerezték, az FRC „propaganda” állomásnak bélyegezte, mivel—az FRC szerint—inkább érdekelték voltak saját speciális nézőpontjuk terjesztésében, mintsem a közönség igényeinek a kielégítésében.²⁷²

A non-profit és for-profit műsorszolgáltatók közötti kemény, szinte halálos küzdelem idején sok olyan érv felmerült, amelyek a későbbi vitákban is használatosak maradtak. Így például az FRC azzal verte vissza a politikájával szembeni támadásokat, hogy az elégedetlen hallgatók el tudnak váltani a csatornáról vagy ki tudják azt kapcsolni.²⁷³ A profitorientált műsorszolgáltatók azzal védték a kialakult helyzetet, hogy azonosították azt az immanens amerikai értékekkel, annak ellenére, hogy a rendszer a non-profit adók versenytársaként, azokat követően fejlődött ki.

[A profitorientált, reklámalapú rádió] szabad rendszer, mivel ez egy szabad ország. Magántulajdonban van, mivel a magántulajdon védelme nemzeti doktrínáink egyike. Magánforrásból támogatott, az adásidő egy részének kereskedelmi szponzorálásával, s a hallgatók számára ingyen, mivel a miénk egy szabad gazdasági rendszer. Semmilyen speciális szabályt nem kellett ehhez alkotni, hogy ez így legyen. Ezek már ott voltak az amerikai rendszerben, készen és várakozva a műsorszolgáltatásra, amikor az végül eljött.²⁷⁴

Azonban a non-profit adóknak, egyetemeknek, közoktatóknak, egyházaknak, szakszervezeteknek és másoknak is erős érveik voltak. Kiemelendő az érv, ami

²⁷² “The FRC equated capitalist broadcasters with ‘general public service’ broadcasters since, in their quest for profit, they would be motivated to provide whatever programming the market desired. In contrast, those stations that did not operate for profit and that did not derive their revenues from the sale of advertising were termed by the FRC as ‘propaganda’ stations since, according to the FRC, they were more interested in spreading their particular viewpoint than in satisfying audience needs.” Robert W McChesney: Free Speech and Democracy!, The American Journal of Legal History 35:362 (1991) (a továbbiakban: McChesney, 1991)

²⁷³ FRC, Third Annual Report, 32-36.

²⁷⁴ “[For-profit, advertisement based radio] is a free system because it is a free country. It is privately owned because private ownership is one of our national doctrines. It is privately supported, through commercial sponsorship of a portion of the program hours, and at no cost to the listener, because ours is a free economic system. No special laws had to be passed to bring these things about. They were already implicit in the American system, ready and waiting for broadcasting when it came.” Idézi: “In their Own Behalf” Education by the Radio, June-July 1938, 21.

szerint az étert *de facto* privatizálták, anélkül, hogy annak megfelelő jogi alapot teremtettek volna.²⁷⁵ S ragaszkodtak ahhoz az érvehz, tényhez is, hogy a rádióengedélyek kizárólag for-profit, kapitalista vállalatoknak való kiosztása megengedi, vagy egyenesen közvetlenül létesíti a cenzúrát. Ez a cenzúra azonban nem korábbi értelemben használta fogalom, hanem cenzúra tömeges méretekben, továbbá nem az állam végzi közvetlenül, hanem magáncégek.

*Hát nem veszik észre, hogy már van cenzúra nálunk—olyan, amit nem a nép által választott és fenntartott, nekik felelős kormány végez, hanem a hatalmas magánvállalatok cenzúrája, amely senki másnak nem felelős, mint saját önös érdekeinek.*²⁷⁶

A kritika nem egyszerűsíthető le a for-profit és non-profit érvek csatájára: a frekvencia-elosztás rendszere gazdaságtudományi szempontból is kritika alá vethető. Ronald Coase Nobel-díjas közgazdász 1959-ben amellet érvelt, hogy az államnak nem kell beavatkoznia a frekvencia-gazdálkodás részleteibe, és nem jelent problémát, ha két azonos frekvenciát használó adó egymást zavarja. Amennyiben világos, hogy milyen jogok mentén köthetnek egymással alkut a rádióadók, a frekvenciát hatékonyabban vagy nagyobb nyereséggel használó rádió messzebbre fog sugározni, és kisebb vételi körzetért anyagilag kompenzálni fogja a kevésbé jól működő másik rádióadót.²⁷⁷ Érvelése szerint tehát még a non-profit szféra által kárhozott szabályozási rendszer is felesleges: a piac fogja megoldani a szűkösség problémáját, mint ahogy már véges javaknál (pl. híres festők festményei) sem kell az államnak beavatkoznia a piac működésébe.²⁷⁸ Hazlett rámutatott arra is, hogy nem igaz az az elterjedt feltételezés, hogy a politika nem volt tisztában a rádió potenciális erejével, és ezért valóban „önzetlen” volt a közérdek nevében való fellépése. James C. Young hangsúlyozta, hogy a sajtó jövője az éterben van.²⁷⁹ Egyáltalán a Rádió Bizottság szervezeti felépítése azért lett relatíve független, mert a Kongresszus

²⁷⁵ McChesney, 1991, 388. Egyébként Hazlett ezzel gyökeresen ellentétes tényre mutat rá, t.i. hogy a frekvenciák a természetes jogfejlődés alapján a *common law* hatálya alatt *quasi* tulajdonjogi védelem alá estek volna, s a Radio Act-al bevezetett licensz-rendszer éppen ennek a kizárására volt hivatott, s a kormányzati befolyás állandósítását célozta. v.ö.: Hazlett, 1997, 911-912.

²⁷⁶ Joy Elmer Morgan: “Education’s Rights on the Air”, Radio and Education: First Assembly (1931), 128. “Do they fail to realize that we already have a censorship—a censorship applied not by the government, which is elected and maintained by the people and responsible to their control, but a censorship maintained by powerful private interests who are responsible to no one but their own selfish interests?”

²⁷⁷ Ronald Coase: The Federal Communications Commission, Journal of Law & Economy 1959, 1. idézi: http://hu.wikipedia.org/wiki/Ronald_Coase

²⁷⁸ Id. még: Hazlett, 1997, 910-911.

²⁷⁹ James C. Young: Is the Radio Newspaper Next? 7 Radio Broadcast 576 (1925), idézi, Hazlett, 1997, 919.

Hoover elnöki ambíciójától féltette a szervezetet.²⁸⁰ A politika tehát igenis tisztában volt az új médium erejével, s a licence-szabályozás közvetlen célja az éter feletti politikai hatalom megszerzése volt.

A két rendszer közötti csata a non-profit műsorszolgáltatók megsemmisítő vereségével végződött, akiket kiszorítottak az éterből, s szinte teljesen kihaltak.^{281,282} Az 1934-es Kommunikációs (Távközlési) Törvény idejére a domináns műsorszolgáltatók már nyerő pozícióban voltak, így figyelmüket a szólás szabadsága felé fordították, amely most már őket védte a kormánytól. Ahogy McChesney megfogalmazta: „A szólás szabadságával csak akkor kezdtek törődni, amikor az megfelelt a műsorszolgáltató társaságok érdekeinek, egy pillanattal sem korábban.”²⁸³

Ebben a jogi környezetben született a vadonatúj médium: a televízió. Elfogadva, hogy a rádióknak nagy hatalma volt a fejekbe behatolni, ez az új médium, amely nem csak hangot, de mozgóképet is továbbít, bizonyosan még nagyobb hatással bír. A jog már korán, 1949-ben elismerte, hogy a technológiai változás hatással lehet az alapjogvédelemre is. „Az új technológia azon képessége, hogy az emberi hangnál erőteljesebb hangot tud adni, igazolja a hangerőre, s a használat helyére és idejére vonatkozó korlátozást, mindaddig, amíg a korlátozások ésszerűek és diszkriminációtól mentesen alkalmazzák azokat.”²⁸⁴ Ezek a szólásnak „hogyan és hol” korlátozásai, amelyek nem esnek az Első Kiegészítés védelme alá mindaddig, amíg a korlátozás magának a beszédnek a lehetőségét el nem zárja. „Bár a beszéd maga az Első Kiegészítés hatálya alá tartozik, a gyakorlásának módja, vagy járulékos aspektusai a Kiegészítés hatályán kívül eshetnek.”²⁸⁵ Black bíró a közvetlen és jelenvaló veszély tesztje híres hasonlatával magyarázza ezt a korlátozást.

²⁸⁰ *ibid.* 922-923.

²⁸¹ A rádión keresztüli oktatás történetének áttekintését lásd: Eugene E. Leach: *Tuning Out Education. The Cooperation Doctrine in Radio*; <http://www.current.org/coop/#author>; eredetileg folytatásokban közölve, in *Current*, 1983 Január, Február, Március a következő cím alatt “Kigolyózva 50 évvel ezelőtt”

²⁸² Aztán az 1960-70-es években a Public Broadcasting System, ill. a National Public Radio intézményén keresztül új életre keltek. Ld. Molnár, 2002, 167. De sem jelentőségük, sem nézettségük nem vetekedhet a for-profit médiumokéval.

²⁸³ Free speech only became a legitimate concern when it suited the self-interest of the broadcasting corporations and not a moment earlier. McChesney, 1991, 388.

²⁸⁴ [T]he ability of new technology to produce sounds more raucous than those of the human voice justifies restrictions on the sound level, and on the hours and places of use, of sound trucks so long as the restrictions are reasonable and applied without discrimination. *Kovacs v. Cooper* 336, U.S. 77 (1949). Idézik: *Red Lion Broadcasting Co. v. FCC*, 395 U.S. 387 (1969)

²⁸⁵ [T]hough the speech itself be under the first amendment, the manner of its exercise or its collateral aspects may fall beyond the scope of the amendment. Brennan, 1965, 5.

*Ez egy kiváló hasonlat, a zsúfolt színházban kiáltott tűzről. De nem kell “tüzet” kiáltani, hogy letartóztassanak. Ha valaki zűrzavart okoz egy színházban, nem azért fogják letartóztatni, hogy mit kiabált, hanem mert kiabált. Nem a nézetei miatt kapnák el, hanem azért, mert úgy vélik, nincs olyan mondanivalója, amit ott hallani akarnak.*²⁸⁶

De a zaj (és a zajos siker) nem az egyetlen jellemző, amely elválasztja az új elektronikus médiumokat a tradicionális papír-alapú, nyomtatott sajtótól. A közönségnek nagy könnyebbséget jelent az információ szerzésének egyszerűsége, mivel könnyen emészthető formában érkezik, a témára vonatkozó képek és hangok elegyeként. Sokkal könnyebb egy felszínes média-fogyasztónak TV-t nézni és hallgatni, mint olvasni, majd ezt követően behatóan gondolkodni komoly, komplex problémák felől. Nem csoda, hogy a TV-csatornáknak kevés időre volt szükségük nagy népszerűség elérésére. A népszerűség növekedésével együtt járt más kommunikációs formák intenzitásának csökkenése, amely azt eredményezte, hogy az elektronikus média, különösen a televízió vált az elsődleges információforrássá a társadalom nagy része számára.

Ennek a folyamatnak a jogi jelentőségét már igen korán, az 1940-es évek végén felismerték,²⁸⁷ de—véltetően részben a bírósági rendszernek köszönhetően—csak az 1960-as évek végén érték el az ügyek a szövetségi legfelső bírósági szintet. Ennek az időszaknak a legfontosabb döntése a *Red Lion Broadcasting Co. v. FCC* ügy volt, ahol a Legfelső Bíróság feladata az volt, hogy döntsön az ún. fairness (pártatlansági) doktrína alkotmányossága felett. Mi is ez a doktrína, amely annyira felbőszítette a műsorszolgáltatókat, hogy a szólás és sajtó szabadsága védelmének nevében nem haboztak végigjárni a teljes bírói eljárást?

1.3. Kiegyensúlyozottság minden áron

A kiegyensúlyozottsági doktrína már régről ismert volt, valójában a rádiós korszak kezdetétől. A doktrína gyökerei Herbert Hoover beszédeihez nyúlnak vissza, illetőleg az FRC egyes döntéseire, már 1929-ből.²⁸⁸ Az általános

²⁸⁶ That is a wonderful aphorism about shouting “fire” in a crowded theater. But you do not have to shout “fire” to get arrested. If a person creates a disorder in a theater, they would get him there not because of what he hollered but because he hollered. They would get him not because of any views he had but because they thought he did not have any views that they wanted to hear there. Cahn, 1962, 558-559.

²⁸⁷ Zechariah Chaffe: *Government and Mass Communications* (1947)

²⁸⁸ Donald P. Mullaly: *The Fairness Doctrine: Benefits and Costs*, *Public Opinion Quarterly* 33:578-581, 578 (1969) (a továbbiakban: Mulally, 1969) “The fairness doctrine is not new; it has its roots in the speeches of Herbert Hoover and in decisions of the Federal Radio Commission as early as 1929.” A hivatkozott döntés: *Great Lakes Broadcasting Co.*, 3 F.R.C. Annual Report 32, 33 (1929)

kiegyensúlyozottsági doktrína—amely különbözik a lentebb említett speciális változatoktól—kétpólusú kötelezettség volt, amely azt kívánja meg a műsorszolgáltatótól, hogy a fontos közösségi kérdéseket közvetítsék, s valamely vitatott témában biztosítsák a szembenálló vélemények megjelenítését is.²⁸⁹ A doktrína és alkalmazása az engedélyezési rendszeren keresztül fejtette ki hatását, mivel a licenszek kiosztásánál az FCC-nek joga és kötelessége volt figyelembe venni a doktrínának való megfelelést. A frekvenciahasználati engedély elnyeréséhez arra voltak kötelezve a pályázók, hogy „bemutassák a kiemelkedő fontosságú vitás közösségi ügyeket”, valamint hogy „ésszerű lehetőséget biztosítsanak a szembenálló nézetek kifejtésére”.²⁹⁰

Az általános kiegyensúlyozottsági doktrínából két speciális politika vált ki: (a) a *politikai szerkesztői szabály* (political editorial rule); valamint (b) a *személyes támadásra vonatkozó szabály* (personal attack rule). Mindezekén túl létezik egy harmadik típusa is a kötelező közvetítési szabályoknak, amely (c) a *választási média-magatartásra* vonatkozik.

ad a) A politikai szerkesztői szabály szerint a sajtó köteles pozitív lépéseket tenni annak biztosítása érdekében, hogy megfelelő tájékoztatást nyújtson bármely vitás közügyről. Megfelelő, vagyis ne csak az egyik, hanem a másik, sőt lehetőleg az összes oldalt fel kell tárni. “Lényegében a kiegyensúlyozottság doktrínája azt követeli meg, hogy ha a műsorszolgáltató használja eszközeit egy vitás téma egyik oldalának bemutatására, akkor gondoskodnia kell a további, ellentétes szempontok bemutatásáról is.”²⁹¹

ad b) A személyes megtámadásra vonatkozó szabály a szerkesztői szabálytól eltérő esetekre vonatkozik. „Amikor (...) támadást intéznek a becsülete, jellem, tisztessége vagy hasonló személyes tulajdonsága ellen”,²⁹² az engedélyes, az étert használó a szabály értelmében köteles értesíteni a megtámadottat a támadásról, mégpedig a felvételt tartalmazó kazetta megküldésével együtt, továbbá ésszerű lehetőséget kell biztosítani a válasza. Ez a szabály nem vonatkozik a külföldiekre vagy a választási jelöltekre [ld.: c) pont alatt], tárgyi hatálya nem terjed ki a jóhiszemű hírközlésre, interjúra vagy valamilyen esemény helyszínén, élő tudósítására. Mindazonáltal mindig vonatkozik ez a szabály a műsorfolyam

²⁸⁹ Id.: Hazlett, 1997, 937. 121. lj.

²⁹⁰ Syracuse Peace Council, 2 F.C.C.R. 5043, 5058 n.2 (1987), recon. denied, 3 F.C.C.R. 2035 (1988).

²⁹¹ ibid. In essence, the fairness doctrine requires that when a broadcaster allows his facilities to be used for the presentation of one side of a controversial issue, he must see that other (contrasting) viewpoints are presented as well.

²⁹² When (...) an attack is made upon the honesty, character, integrity or like personal qualities. 31 Fed Reg. 5710, idézi: *Red Lion Broadcasting Co. v. FCC*, 395 U.S. 373-374 (1969)

szerkesztett tartalmára, a szerkesztői anyagokra. Elsősorban a személyes megtámadás szabályait vizsgálta a Legfelső Bíróság a *Red Lion Broadcasting Co. v. FCC* ügyben.

ad c) A jogalkotás a választások tisztaságának biztosítása érdekében speciális szabályokat alkotott a jelöltek tekintetében: egyenlő időt kell biztosítani minden jogszerűen induló jelöltnek, akik közhivatalra pályáznak (*választási szabály*). Az FCC speciális szabályozást alkotott erre a tárgykörre és további lehetőséget biztosított a szembenálló jelöltnek arra, hogy (viszont)válaszoljon a szerkesztői anyagban elhangzott rá vonatkozó állításokra. Figyelemre méltó, hogy ez a politikai szerkesztőségi, a személyes megtámadási és a választási szabály speciális keveréke, minthogy szerkesztői anyagokra alkalmazzák személyes érintettség esetén.²⁹³

A kiegyensúlyozottsági doktrína leghíresebb ügyének háttérében egy személyes megtámadás állt. A Red Lion Broadcasting Company engedéllyel rendelkezett a WGBC üzemeltetésére, ami egy pennsylvania-i rádióállomás volt. 1964 folyamán egy rövid műsort közvetítettek, amelyben egy könyv szerzőjét, Mr. Cook-ot közvetlen támadás érte a műsor készítője részéről, aki többek között azzal vádolta a szerzőt, hogy szimpatizál a kommunista nézetekkel. A McCarthy éra után egyáltalán nem volt veszélyes következmények nélkül való egy ilyen vád, még akkor sem, ha a fagyos ötvenes évek már elmúltak. A megtámadott Mr. Cook válaszlehetőségért folyamodott a vádak cáfolata érdekében, azonban a várt időpont helyett a rádió az adásidő árlistáját küldte el neki. Ha meg akarta őrizni emberi méltóságát és becsületét, akkor azért fizetni kell. De Mr. Cook ingyenesen akarta a válaszlehetőséget biztosítani, mivelhogy úgy érezte, személyes támadás érte őt. Ezzel egyébként az időközben az ügybe bevont FCC is egyetértett. Az FCC állásfoglalása szerint a Red Lion köteles ingyen adásidőt biztosítani a személyében megtámadott szerzőnek, mivel nem teljesítette az általános kiegyensúlyozottsági doktrínából, illetve a személyes megtámadás szabályából reá háruló kötelezettségeket.²⁹⁴

A Legfelső Bíróság mind az általános kiegyensúlyozottsági doktrínát, mint a személyes megtámadás szabályait érvényesnek, alkotmányosnak találta, azzal a

²⁹³ *ibid.*

²⁹⁴ Fel kell hívni a figyelmet, hogy a személyes megtámadásra vonatkozó szabályok azután fejlődtek ki, hogy a Red Lion ügy elkezdődött, emiatt szabályai nem voltak olyan precízek és kidolgozottak még. A Legfelső Bíróság mind akorábbi, mind a később lefektetett szabályokat elbírálta a *Red Lion Broadcasting Co. v. FCC* ügyben.

„[h]ittel, hogy a kiegyensúlyozottsági doktrína egyedi alkalmazása a Red Lion ügyben, valamint a [személyes megtámadási és politikai szerkesztői] szabályok kihirdetése a hivatalos lapban, egyaránt a Kongresszus felhatalmazása alapján történt, továbbá inkább előmozdítják, mintsem korlátozzák az Első Kiegészítés által védett szólásszabadságot.”²⁹⁵ A Legfelső Bíróság meglátása szerint a kiegyensúlyozott tájékoztatás általános kötelezettsége és az a korlátozott kötelezettség, hogy a személyes megtámadásokra válaszlehetőséget kell biztosítani, nem sértette a szólás és a sajtó szabadságát.

*Az a puszta tény, hogy a megtámadott személy vagy be nem mutatott jelölt maga vagy megbízottja útján válaszolhat, nem kritikus elválasztási pont, s valójában az FCC nem járt el ésszerűtlenül, amikor arra a következtetésre jutott, hogy az összes oldal megfelelő bemutatását legjobban az szolgálhatja, ha a leginkább érintettek jogosultak a válaszadásra; inkább, mintsem annak az állomásnak a kezében hagyni a válaszadást, aki már megtámadta jelöltségüket, bemutatta ellenfelüket, vagy személyes támadást intézett ellenük.*²⁹⁶

A legfőbb érv a kiegyensúlyozottsági és személyes megtámadási szabály alátámasztásánál a rádiófrekvenciák szűkössége volt,²⁹⁷ amely kétségkívül valós helyzet volt akkoriban. Minthogy az engedélyes az Egyesült Államok polgáraitól megbízásaként kapja az engedélyt, kötelezettségekkel terhelhető, hogy biztosítsa a polgárok jogainak érvényesülését. „[A] nép, mint közösség fenntartja érdekeit a rádión keresztüli szabad szólásban, és azt a kollektív jogát, hogy a médium az Első Kiegészítés céljával és funkciójával összhangban működjön. Valójában a nézők és a hallgatók, nem pedig a műsorszolgáltatók érdeke felsőbbrendű.”²⁹⁸ Az első Kiegészítés valódi tartalmát tehát az abszolút értelmezéstől igen távol állapította meg a Legfelső Bíróság. Az abszolutisták nézete szerint szó szerint

²⁹⁵ “[b]elieving that the specific application of the fairness doctrine in Red Lion, and the promulgation of the [personal attack and editorial] regulations in RTNDA, are both authorized by Congress and enhance rather than abridge the freedoms of speech and press protected by the First Amendment” *Red Lion Broadcasting Co. v. FCC*, 395 U.S. 375 (1969)

²⁹⁶ “The simple fact that the attacked men or unendorsed candidates may respond themselves or through agents is not a critical distinction, and indeed, it is not unreasonable for the FCC to conclude that the objective of adequate presentation of all sides may best be served by allowing those most closely affected to make the response, rather than leaving the response in the hands of the station which has attacked their candidacies, endorsed their opponents, or carried a personal attack upon them.” *ibid.* 378-379.

²⁹⁷ “[B]ecause the frequencies reserved for public broadcasting were limited in number, it was essential for the Government to tell some applicants that they could not broadcast at all because there was room for only a few.” *ibid.* 391

²⁹⁸ [P]eople as a whole retain their interest in free speech by radio and their collective right to have the medium function consistently with the ends and purposes of the First Amendment. It is the right of the viewers and listeners, not the right of the broadcasters, which is paramount. *ibid.*

tilos bármilyen jogszabályt alkotni, ami a szólás és sajtó szabadságával kapcsolatos. Véleményük szerint akár a legcsekélyebb jogi szabályozás is korlátozhatja a szólás szabadságát.

Az Első Kiegészítés célja, hogy a nézetek gátlásoktól mentes piacterét megőrizze, ahol is az igazság végül győzedelmeskedik; s nem pedig a piac monopolizálásának támogatása, történjék az az állam vagy magánengedélyesek által. (...) A közösség joga, hogy megfelelő hozzáférése legyen társadalmi, politikai, esztétikai, erkölcsi és más nézetekhez, tapasztalatokhoz, ami jelen esetben döntő fontosságú. Ezt jogot nem korlátozhatja sem a Kongresszus, sem az FCC az Első Kiegészítés értelmében.²⁹⁹

Az Első Kiegészítés valódi tartalma tehát olyan pozitív kötelezettségnek tűnik, amelynek értelmében a Kongresszusnak meg kell őriznie a nézetek szabad piacát, továbbá a polgárok követelhetik a világról való információval való ellátásukat. Megítélésem szerint a Legfelső Bíróság felhasználta az Első Kiegészítés Meiklejohn szerinti értelmezését, hogy igazolja a műsorszolgáltatókra helyezett terhet. „Nem összeférhetetlen az Első Kiegészítésnek azon céljával, hogy információval ellátott olyan közösséget hozzon létre, amely képes saját ügyeinek vitelére, hogy megkívánjuk a műsorszolgáltatóktól a személyes megtámadásra adott válasz lehetőségét valamely vitás ügy vitatása közben elhangzott személyes támadásért ...”³⁰⁰ A felszínes megfigyelő számára az Első Kiegészítés célja kimerül abban, hogy az állam korlátozó beavatkozásától védjen. De az alapító atyák igazi célja—ahogy Meiklejohn látta—az volt, hogy biztosítsák a polgárok hatékony önkormányzási képességét. Ahhoz, hogy ezt a célt betöltse, nem elég az Első Kiegészítés negatív megközelítése, hanem azt a pozitív kötelezettséget foglalja magában, hogy megteremtse az önkormányzás valódi lehetőségét. Ez pedig csak akkor lehetséges, ha a polgároknak számos különböző információforráshoz férnek hozzá, ha pedig technikai feltételek, szűkös frekvenciák gátolnák az eltérő nézetek láttatását, a Kongresszusnak lépnie kell.

²⁹⁹ “It is the purpose of the First Amendment to preserve an uninhibited market-place of ideas in which truth will ultimately prevail, rather than to countenance monopolization of that market, whether it be by the Government itself or a private licensee. (...) It is the right of the public to receive suitable access to social, political, esthetic, moral, and other ideas and experiences which is crucial here. That right may not constitutionally be abridged either by Congress or by the FCC.” *ibid.*

³⁰⁰ “[It is not] inconsistent with the First Amendment goal of producing an informed public capable of conducting its own affairs to require a broadcaster to permit answers to personal attacks occurring in the course of discussing controversial issues (...)” *ibid.* Kiemelés tőlem! U.S.

„Az Első Kiegészítés nem a korlátozottan nyitott médiumban alkalmazott határtalan magáncenzúra szentélye.”³⁰¹

Mindazonáltal a Legfelső Bíróság célzott arra, hogy az általános kiegyensúlyozottsági doktrína elavulhat, amennyiben az igazolásának alapjai megváltoznának. Elsősorban: az Első Kiegészítés pozitív védelmi tartalma olyan médiumokra vonatkozik, amelyek nem mindenki számára nyitottak. Másodsorban, a rádióhullámok szűkössége átmeneti lehet, s tudományos eredményeknek köszönhetően meghaladható. Mihelyst a forráshiány enyhül, a döntés tartalma felülvizsgálható.

A Red Lion ügy és fontosságának értékelésére Donald P. Mullaney szavait idézem:

*Két tény vitathatatlan: (1) valóban korlátozzuk a műsorszolgáltató szabadságát, amikor olyan kötelezettséggel terheljük, amit ő vagy az ő engedélye alapján tett nyilatkozat vált ki; (2) ha nem helyezzük ezt a terhet a vállára, akkor megengedjük a műsorszolgáltatónak, hogy ő maga korlátozza mások véleménynyilvánítási szabadságát, mégpedig teljesen önkényes alapon.*³⁰²

1.4. Kiegyensúlyozottság: elégséges

A Legfelső Bíróság alig öt év elteltével szembesült a viszonylag új trend megkérdőjelezésével. Ahogy céloztak rá, a sajtószabadság korlátozása kizárólag olyan médiumra érvényes, amely szűkös forrásokat használ az információ szétosztására. Nyilvánvaló, hogy a nyomtatott sajtó nem ilyen, emiatt ha a nyomtatott sajtót terhelik meg a válaszadási kötelezettséggel, a korábbiakból nem következik, hogy a nyomtatott sajtó is a Red Lion szabály alá esne, vagyis a Kongresszus vagy a kongresszus felhatalmazása alapján más szervezet korlátozhatná szabadságában.

A *Miami Herald Publishing Co. v. Tornillo*³⁰³ ügy tényállása a következő volt. Mr. Tornillo, egy tanár-egyesület vezetője közmegebízásra kandidált. A Miami Herald súlyos kritikával illette a választási jelöltet, aki ingyen válaszlehetőségért folyamodott, hogy válaszolhasson a kritikákra. Egy 1913-as (!) törvény alapján—

³⁰¹ “There is no sanctuary in the First Amendment for unlimited private censorship operating in a medium not open to all.” *ibid.* 392.

³⁰² “[T]wo facts are indisputable: (1) we are restricting the freedom of the broadcaster when we burden him with an obligation triggered by his statement or the statement he allows to be broadcast; (2) if we do not place this burden upon him, we allow the broadcaster himself to restrict the freedom of others to express their opinions and on an entirely arbitrary basis.” Mullaney, 1969, 582.

³⁰³ *Miami Herald Publishing Co. v. Tornillo* 418 U.S. 241 (1974)

amit mindössze egy alkalommal alkalmaztak korábban—a személyében megtámadott jelöltnek azzal egyenértékű teret kell biztosítani mégpedig ingyenesen, amilyen mértékben és mennyiségben az őt megtámadó állítások elhangzottak. E kötelezettség elmulasztása vétségnek minősül. A kerületi bíróság megtagadta a kérelmet, de a Florida állam Legfelső Bírósága közvetlen fellebbezésre módosította az ítéletet és alkotmányosnak ítélte a törvényt, minthogy inkább előmozdítja, mintsem korlátozza a szólás szabadságát. Ezen felül polgári jogorvoslat, kártérítés is kérhető a válaszadás jogának meggátlása esetén.

A szövetségi Legfelső Bíróságnak két egymással ütköző nézetet kellett felülvizsgálnia. A fellebbezett és az ő érdekében fellépő, a válaszadás jogát támogató beavatkozók alapos áttekintését adták a médiarendszernek az 1791-es kezdetektől, amikor is a Bill of Rights-ot elfogadták, egészen a döntés idejéig. Véleményük szerint a vélemények „boldog” szabad piaca, amely a 18-19. században még valóban létezett, a 20. század második felére a múlté lett. Az újságok tulajdonosi szerkezete koncentráldott, mindössze néhány nagy cég kezébe került, akik gyakran összefonódnak rádió- és televízió-társaságokkal. A verseny hiánya nem tette könnyebbé a piacra lépést, hanem épp ellenkezőleg, szinte ellehetetlenítette a fenntartható piaci helyzet elérését. Ezen okoknál fogva a válaszadás jogának támogató ragaszkodtak ahhoz a nézethez, hogy a kiegyensúlyozottságot pozitív lépésekkel, az újságokra terhelt kötelezettségekkel kell elérni. „A nép Első Kiegészítésben foglalt azon joga van veszélyben, hogy megfelelő tájékoztatást kapjon, mivel a vélemények piactere ma inkább monopólium, amit a tulajdonosok ellenőriznek.”³⁰⁴ A fellebbező kiadó-társaság tradicionális szólásszabadsági érvekkel támadta a floridai legfelső bírósági ítéletet, amely szerint a kötelező válaszadás korlátozza a sajtó szabadságát, különös tekintettel a szerkesztőnek arra a szabadságára, hogy azt írjon és közöljön, ami neki megfelelőnek, ésszerűnek tűnik.

Az ügy leglényegesebb része a szerkesztői szabadság, ezen keresztül a sajtószabadság értelmezése volt. “A szerkesztőket és kiadókat kötelezni olyan közzétételére, amelyre az ésszerűség azt mondja: ne közöld—ez jelen ügy problémája.”³⁰⁵ A Legfelső Bíróság elutasította azokat az érveket, amelyek

³⁰⁴ “The First Amendment interest of the public in being informed is said to be in peril because the ‘marketplace of ideas’ today a monopoly controlled by the owners of the market.” *ibid.* 251. Figyelemre méltó, hogy ezek az érvek a *Red Lion* ügyből származnak, ahol az állam pozitív beavatkozási kötelezettsége a rádió tekintetében megerősítést nyert.

³⁰⁵ “Compelling editors or publishers to publish that which ‘«reason» tells them should not be published’ is what is at issue in this case.” *ibid.* 256.

szerint a sajtó szabadságát nem korlátozták, merthogy senki nem mondta a sajtónak előre, mit ne közöljön. A cenzúra tágabb fogalom annál, mint csupán egyes hírek tartalmának előzetes tiltása. “A floridai törvény parancsként működik, s egyenértékű azzal, mintha valamely különös probléma közlését tiltaná.”³⁰⁶ Annak előírása, hogy mit kell közölni, azzal végződik, hogy a rendelkezésre álló hely elfogy, ez pedig végső soron arra vezet, hogy előírják, mit ne közöljön az újság.

A Legfelső Bíróság világossá tette, hogy jelentős különbség van a nyomtatott és az elektronikus sajtó között a válaszadási jog tekintetében, minthogy az nyilvánvaló, hogy az elektronikus média korlátozott erőforrásokat használ, ahol is korlátozott annak lehetősége is, hogy önkéntesen bemutassák valamely vitatéma minden lehetséges oldalát.

*Való igaz, ahogy a fellebbezett állítja, hogy a nyomtatott újság nincs alávetve azoknak a véges technológiai korlátoknak, amelyekkel a műsorszolgáltatók szembesülnek. Ugyanakkor azt sem mondhatjuk, mint közgazdasági realitást, hogy egy újság vég nélkül tudja tágítani hasábjait, hogy elhelyezze azokat a válaszokat, amelyeket a kormány megbízottja úgy rendel, illetőleg amelyek egy törvény szerint az olvasókra tartozik.*³⁰⁷

Az első következtetés adódik: létezik alkotmányosan releváns különbség a nyomtatott és az elektronikus sajtó között, s az a „véges technológiai korlátoknak” köszönhető. De ebből nem következik, hogy a nyomtatott sajtót végtelen forrású médiumnak tekinthetnénk, minthogy gazdasági megfontolásokat is figyelembe kell venni, amelyek a kötelező válaszadás végső természetes korlátai. Másként: bármennyire is végtelen a kivágható fák száma, amiből papír készülhet, s bármennyire végtelen mennyiségű a tőke, s eszerint az állam szabadon kötelezhetné a sajtót bármi közlésére, végső soron a gazdasági realitások kizárják ezt a lehetőséget. Értelmezésem szerint, ha a sajtó részt vesz a demokratikus vita folyamatában, e folyamatban nem kötelezhető olyan nézetek közzétételére a saját költségén, amit az állam tart szükségesnek, minthogy ez végső soron a sajtó csődjéhez vezethetne. Ez pedig kétségkívül szűkítené a vita lehetséges csatornáit, így veszélyeztetné az élénk eszmecserét.

³⁰⁶ “The Florida statute operates as a command in the same sense as a statute or regulation forbidding appellant to publish specified matter.” *ibid.* 257.

³⁰⁷ “It is correct, as appellee contends, that a newspaper is not subject to the finite technological limitations of time that confront a broadcaster but it is not correct to say that, as an economic reality, a newspaper can proceed to infinite expansion of its column space to accommodate the replies that a government agency determines or a statute commands the readers should have available.” *ibid.* 256-257.

A Legfelső Bíróság további védelemben részesítette a szerkesztő jogait is. A válaszadás jogának alkotmányellenességét egy további érv is alátámasztja, t.i. a szerkesztői jogok korlátozásának tisztázatlan természete, mérete.

Még akkor is, ha a sajtót nem terhelné a kötelező hozzáféréssel járó többletköltség, s ha nem kényszerítenék arra, hogy lemondjon egyes hírek vagy vélemények publikálásáról a válaszadási kötelezettség okán; a floridai törvény nem tisztázza az Első Kiegészítés védelmi határait a szerkesztői funkciókba való beavatkozás kapcsán. A sajtó több mint passzív befogadója a híreknek, kommentároknak, reklámoknak. Az újságba kerülő anyagok kiválasztása, méret és a tartalomra vonatkozó korlátozások eldöntése, a közügyek és a közhivatalnokok—pártatlan vagy pártos—kezelése mind-mind a szerkesztői kontrol és megítélés alá esnek.³⁰⁸

Ez elvezet minket a második következtetéshez. Az is alkotmányellenes, ha az állam korlátozza a szerkesztőnek azt a szabadságát, hogy azt tegyen az újságba, amit az ésszerűség diktál, illetve ennek negatív variánsa. A szerkesztő pozíciója alkotmányosan releváns, talán kijelenthető, hogy a legfontosabb a sajtó szabadságának garantálása szempontjából. Valójában ez alkotmányos immunitás számukra, hogy olyan pártosak legyenek, ahogy tetszik, minthogy a vélemények szabad piacán az Igazság úgyszólván győzedelmeskedik a sok versengő nézet között. A szerkesztő felelőssége ebben a tekintetben kevésbé jogi—mindaddig, amíg a nyilvánosságra vonatkozó fentebb említett korlátokat megtartja—mintsem inkább etikai kérdés, amit végső soron az olvasók fognak kikényszeríteni és számon kérni, minthogy várhatóan elfordulnak a hazug, képmutató sajtótól.

1.5. Az általános kiegyensúlyozottság és kísérőinek bukása

Alig egy évtized telt el és az általános kiegyensúlyozottság, tartozékaival, a politikai szerkesztői és személyes megtámadási szabállyal együtt újra keresztűzbe kerültek. Az RTNDA (Radio- and Television News Directors Association, Rádiós és Televíziós Hírigazgatók Szövetsége) 1980-ban petícióval fordult az FCC-hez, hogy helyezze hatályon kívül ezeket a szabályokat és az FCC rokonszenvezett a kérelemmel. Az alkotmányellenesnek tartott FCC

³⁰⁸ “Even if a newspaper would face no additional costs to comply with a compulsory access law and would not be forced to forgo publication of news or opinion by the inclusion of a reply, the Florida statute fails to clear the barriers of the First Amendment because of its intrusion into the function of editors. A newspaper is more than a passive receptacle or conduit for news, comment, and advertising. The choice of material to go into a newspaper, and the decisions made as to limitations on the size and content of the paper, and treatment of public issues and public officials—whether fair or unfair—constitute the exercise of editorial control and judgment.” *ibid.* 258.

politikák hatálytalanítását komolyan fontolóra vették, mivel ezt a lépést a politikai szelek is támogatták. A műsorszolgáltatók a régről ismert érvekkel jöttek elő: e szabályok elbátortalanítják a műsorkészítőket, hogy olyan szerkesztői anyagokat közöljenek, amelyek vitások lehetnek, az anyag visszatartásával inkább elkerülik a szankciókat, amely csökkentené a rendelkezésükre álló adásidőt azáltal, hogy kötelező válaszlehetőséget ír elő a megtámadott közszereplőnek, politikusnak.

1983-ban egy Jogalkotási Részvételi Felhívást³⁰⁹ (*Notice of Proposed Rule Making, a továbbiakban: JRF*) bocsátott ki a Bizottság, amelyben véleményeket, javaslatokat vártak arra a tervezetre, amely eltörölte volna mind a politikai szerkesztői, mind a személyes megtámadási szabályokat. A legtöbb nagy műsorszolgáltató és partnereik támogatták az általános kiegyensúlyozottsági doktrína valamint speciális alakzatai visszavonását. Véleményül ellenében jelentős számú megjegyzés, javaslat érkezett a fenti politikák megtartása érdekében is. Jellemzően polgári aktivista csoportok álltak a válaszadás jogát támogatók mögé, míg a profitorientált műsorszolgáltatók hevesen követelték a politikák hatálytalanítását.

Elsőként az általános kiegyensúlyozottsági doktrína múlt ki. 1987-ben az FCC elbírálta a *Syracuse Peace Council*³¹⁰ esetet, amelyben visszavonta az általános kiegyensúlyozottsági doktrínát azon az alapon, hogy az ellentétes a közérdekkel és az Első Kiegészítéssel. A Bizottság indokolása kettős volt. Elsőként elismerték az óriási léptékű technológiai változást, s kijelentették, hogy a „műsorszolgáltatók számában bekövetkezett növekedés csökkentette a doktrína szükségességének mértékét”.³¹¹ Visszatértek a hagyományos első kiegészítési érvek talajára, amely szerint a vélemények piaca végső soron elhozza az Igazság győzedelmét, mégpedig a kielégítően sokszínű információmennyiség biztosítása által. A források diverzitása maga fogja garantálni a kiegyensúlyozott tájékoztatást, anélkül, hogy a sajtó szabadságát, a szerkesztő mérlegelési jogkörét súlyos alkotmányos terhekkal sújtanánk.

A második érv szerint „a doktrína gyakran működött úgy, hogy eltántorítsa a műsorszolgáltatókat bármely vitatható nézet bemutatásától, amivel abba a

³⁰⁹ *Repeal or Modification of the Personal Attack and Political Editorial Rules, Notice of Proposed Rulemaking*, Gen. Docket 83-484. (June 21, 1983) (a továbbiakban: NPRM, 1985)

³¹⁰ *Syracuse Peace Council v. FCC*, 867 F.2d 654, 656 (D.C. Cir. 1989), *cert. denied*, 493 U.S. 1019 (1990)

³¹¹ “growth in the number of broadcast outlets reduced a need for the doctrine” *ibid.*

kétséges pozícióba helyezte a kormányt, hogy a program tartalmát befolyásolta, továbbá a hivatalos személyeknek lehetőséget biztosított a visszaélés szerű, pártos célokra való használatra.”³¹² Újra a tradicionális érvelés, ahol is a for-profit szféra érvei győzedelmeskednek, a non-profit szféra érvei pedig elbuknak. A műsorszolgáltatók érveiket empirikus kutatásokból származó adatokkal támasztották alá, egy olyan felméréssel, amely bemutatta a “dermesztő hatás” működését a vitás témák szerkesztésénél. Ragaszkodtak azon álláspontjukhoz, hogy a szerkesztők inkább elkerülik, mintsem bátran belevágnak a sarkos kommentárokba, mivel hogy tartanak a lehetséges legrosszabb következménytől: az értékes adásidő elvesztésétől. A kiegyensúlyozottsági doktrína támogatói elvetették a felmérés eredményeit, s rámutattak, hogy az adatgyűjtés és értékelés eszközei és módszerei bizonytalanok voltak. Habár 1987-ben a for-profit műsorszolgáltatók javára döntött az FCC, a kérdés magja megmaradt: vajon sérti-e az Első Kiegészítést, ha a szerkesztőre a kiegyensúlyozottság terhét rakjuk?

Az általános kiegyensúlyozottsági doktrína 1987-ben múlt ki végleg, de a személyes megtámadási és a politikai szerkesztői különös politikák hatályban maradtak. Ez természetesen felbőszítette a műsorszolgáltatókat, akik úgy érveltek, hogy e két alszabály az általános kiegyensúlyozottság részeként, azzal együtt szűnt volna meg. 1990-ben közös beadványt nyújtottak be a két szabály visszavonására, de az FCC képtelen volt eldönteni a kérdést. 1997-ben egy a politikai szerkesztői és személyes megtámadási szabályra vonatkozó kiterjedt vitát követően újabb Felhívást bocsátottak ki, amely szerint elhalasztják a döntést, mivel nem tudtak többségi döntésre jutni.³¹³ Ness és Tristani, akkori biztosok közös nyilatkozatot bocsátottak ki, amelyet a későbbiekben az FCC álláspontjaként azonosítottak az eljárásokban. Ők ragaszkodtak ahhoz az állásponthoz, hogy a politikai szerkesztői és személyes megtámadási szabályoknak hatályban kell maradniuk, mivel előmozdítják a közérdek érvényesülését.³¹⁴

A Kolumbiai Kerületi Fellebbviteli Bíróság (U.S. Court of Appeal for the District of Columbia) hatáskörébe tartozott a műsorszolgáltatók közös kérelmének

³¹² “the doctrine often worked to dissuade broadcasters from presenting any treatment of controversial viewpoints, that it put the government in the doubtful position of evaluating program content, and that it created an opportunity for incumbents to abuse it for partisan purposes.” *ibid.*

³¹³ *FCC Public Notice* (August 8, 1997)

³¹⁴ Joint Statement of Commissioner Susan Ness and Commissioner Gloria Tristani Concerning the Political Editorial and Personal Attack Rules (Gen.Docket No 83-484); <http://www.fcc.gov/Speeches/Tristani/Statements/stgt816.html> [Susan Ness és Gloria Tristani Biztosok Közös Nyilatkozata a Politikai Szerkesztői és a Személyes Megtámadási Szabályokkal Kapcsolatban; a továbbiakban: Közös Nyilatkozat, 1998]

eldöntése. A bizonyítási teher igen fontos tényező volt az ügyben, mivel a Bíróság visszautasította az FCC-nek azt az érvét, hogy a műsorszolgáltatóknak kellene bizonyítaniuk a megtámadott szabályok alkotmányellenességét, valamint azt a körülményt, hogy a közérdek nem igazolja ezen szabályok indokoltságát. Éppen ellenkezőleg, az FCC-n nyugodott a bizonyítási teher, mivel a bírósági eljárást megelőzően már maga bocsátott ki olyan tartalmú felhívást, amelyben a szabályok vélt alkotmányellenessége miatt azok visszavonására utalt.

A FCC-nek az a törekvése, hogy minimalizálja [bizonyítási] terhét, elfogadható lenne, ha a fellebbezők egy létező szabály alkotmányellenessége és visszavonása iránt folytatnának eljárást. (...) Minthogy azonban [az FCC] jogalkotási eljárást kezdeményezett arra a feltételezésre alapozva, hogy a támadott szabályok ellentétesek lehetnek a közérdekkel, majd saját hatálytalansági kezdeményezését visszautasította, az FCC-n nyugszik a bizonyítási teher.³¹⁵

A Bíróság visszautasította az FCC és az oldalán beavatkozók csaknem valamennyi érvét. Rámutattak, hogy a figyelő közönségnek az élénk vitához fűződő érdeke nem igazolja a szabályok fenntartását, minthogy ezeket az érveket egyszer már elégtelennek találta az FCC. A *Syracuse Peace Council* ügyben a közérdekre való hivatkozás nem volt elegendő ahhoz, hogy az általános kiegyensúlyozottsági szabályt fenntartsák, ellenkezőleg: az FCC úgy találta, hogy hiányzik a megfelelő alkotmányos alátámasztottsága. S hogyan tudna egy nem létező jogi alap igazolni olyan szabályt, amely maga is a hibás, törött alapból fakad? A *Red Lion* megidézése szintén alkalmatlan volt, mivel a Bíróság véleménye szerint egy közel harminc éves döntés—ami eleve utalt a politikában bekövetkező változás lehetőségére—nem megfelelő alap a szabályok átfogó vizsgálatára. A rádióhullámok szűkössége nem mindenható, mindent igazoló érv, az önkényes szabályalkotást nem igazolhatja—így a Bíróság döntése.

A Biztosok a szabályt legvégső érvükkel védték: annak jelentős és életbevágóan fontos hatásával a demokratikus közvélemény kialakításához.

A politikai szerkesztői szabály célja, hogy a polgárokat ellássa a szükséges információkkal, s hogy lehetővé tegye ezáltal szavazati joguk kellően informált és felelősségteljes módon való gyakorlását. Ebben a

³¹⁵ “The FCC’s attempt to minimize its burden might be appropriate if petitioners were appealing from denial of a petition for a rulemaking to repeal an existing rule. (...) But having initiated a rulemaking premised on the conclusion that the rules may not be in the public interest and then rejected its own proposal to abrogate the rules, the FCC bears a burden of explanation.” *RTNDA & NAB v. FCC & USA*, 184 F.3d 872 D.C. Cir. (1999)

*tekintetben hisszük, hogy e szabályok a demokratikus választási rendszerünk szívéig hatolnak.*³¹⁶

Erőteljes érv, de ez sem tudta elfedni az indokolásban rejlő hibákat. Elismerve az érv kiemelkedő fontosságát a bíróság aláhúzta, hogy a tárgyi hatály szerkesztői anyagokra való kiterjesztése önkényes, minthogy a szabály tárgyi hatálya sohasem nyert alátámasztást komoly érvekkel.³¹⁷ Ha az élénk vita előmozdítása tényleg olyan fontos a demokrácia érdekében, miért nem vonunk több programot a tartalom-szabályozás alá, a válaszadási jog hatálya alá? Éppen ellenkezőleg, minél kevesebb az ellenőrzés, annál szabadabb a vita! A bírósági döntésig az FCC nem próbálta kiszélesíteni a szabály hatályát és nem terjesztette ki azt más adásokra is, e „mulasztás” azonban nem igazolja a szűkebb, de továbbra is terhes szabályt.

A Bíróság észlelte az FCC abbéli mulasztását, hogy nem hozott érdemi érveket a személyes megtámadási szabály vélelmezett pozitív hatásaira. Ahogy a Közös Nyilatkozat érvelt, az éter hullámait nem szabad személyes megtámadásokra használni.³¹⁸

A Közös Nyilatkozat figyelmen kívül hagyja azokat a kétségeket, amelyeket az FCC maga fogalmazott meg a szabályok hasznossága tekintetében a Jogalkotási Részvételi Felhívásban. A JRF megjegyzi, hogy bár az újságok nincsenek alávetve hasonló válaszadási kötelezettségnek, mégsem tűnik úgy, hogy komoly következményei lennének ennek; utal továbbá arra, hogy a személyes megtámadás áldozatai legalábbis egy részének (a közszereplőknek) megfelelő hozzáférése van a sugárzott műsorokhoz, ami szükségtelenné teszi a válaszadás jogát; megjegyzi, hogy a szabály nem alkalmazandó a híradásokra, ez azonban mégsem vezetett azokra a hátrányos következményekre, amelyeket a szabály enyhíteni igyekszik; továbbá, hogy a szabály nem-híradói alkalmazása kevésbé helytálló, mint

³¹⁶ “[P]olitical editorial rule is intended to provide citizens with the information necessary to enable them to exercise their vote in a more responsible and informed manner. In such respects, we believe that this particular rule goes to the very heart of our democratic electoral process.” Joint Statement, 1998

³¹⁷ *ibid.*

³¹⁸ “[T]he Joint Statement ignores the concerns that the FCC raised in the NPRM [Notice of Proposed Rule Making] about the rule's utility. The NPRM notes that newspapers are not bound by a similar right of reply and yet no serious consequences seem to have ensued, that at least some victims (those who are public figures) of personal attacks have sufficient access to broadcast media that a right-of-reply requirement is unnecessary, that the rule does not apply to newscasts and yet its inapplicability does not seem to have led to the problems that the rule is designed to address, that the rationale for applying the rule to non-news programming was even less sound than applying it to newscasts, and that the FCC lacked any ‘evidence that personal attacks are inherently more persuasive than other [types of] arguments.’ NPRM, 48 Fed. Reg. at 28,298-99.” *ibid.*

*a híradásokra való alkalmazás, valamint hogy az FCC nem mutatott fel „bizonyítékot arra, hogy a személyes megtámadások eleve sokkal meggyőzőbbek, mint más érvek”.*³¹⁹

Figyelemreméltó, hogy a JRF és a Bíróság is úgy tekintett a nyomtatott és az elektronikus sajtóra, mint alkotmányos szempontból egyenlő, egyforma médiumra; másként megfogalmazva önmagában az a tény, hogy az újságban nincsen ilyen válaszadási jogi szabály, megkérdőjelezi ugyanezen szabályok alapjait az elektronikus média tekintetében. További következtetés az önkényes eszközök alkalmazási tilalma: lehet akármilyen hasznos eszköz, ha azt kiszámíthatatlan módon alkalmazzák, akkor nem teljesítheti a közérdekűség feltételét.

Mindezekon túl a Bíróság rámutatott, hogy a személyes megtámadási és a politikai szerkesztői szabályok közvetlen állami beavatkozásnak minősülnek a „professzionális szerkesztői döntésbe, s belevonják az államot a média napi működésébe”³²⁰ Ilyen terhet a szerkesztő vállára rakni, az Első Kiegészítést ilyen kockázattal terhelni nem automatikusan, feltétlenül kizárt, azonban igen komoly érvekkel kell alátámasztani—olyanokkal, amiket az FCC a döntésig nem tudott felmutatni.

Az általános kiegyensúlyozottsági doktrína visszavonása megtette a hatását a megmaradó két szabályra is. Nem jelentette azt, hogy a két szabály közvetlenül és azonnal elvesztette alkotmányos alátámasztását, azt azonban jelentette, hogy ha a szélesebb körű szabály eltűnik, a szűkebb szabály erősebb érvekre szorul a fennmaradáshoz. “Bárha az általános kiegyensúlyozottsági doktrína visszavonása elméletileg érintetlenül hagyhatta a politikai szerkesztői és személyes megtámadási szabályokat, a Közös Nyilatkozat nem mutat be olyan meggyőző érvelést, amely elmagyarázná: a szerkesztett politikai műsorok és a személyes megtámadások miért elégségesek szabályozáshoz, ha más területek, szerkesztői anyagok nem?”³²¹

³¹⁹ *RTNDA & NAB v. FCC & USA*, 184 F.3d 872 D.C. Cir. (1999) Figyelemre méltó az utolsó mondat, amely arra utal, hogy a bíróság igenis figyelembe kívánta venni az elhangzott beszéd tényleges hatását, azonban nem volt elegendő adat ennek értékelésére.

³²⁰ “[E]ditorial judgment of professional journalists and entangle the government in day-to-day operations of the media.” *ibid.*

³²¹ “Although repeal of the fairness doctrine could in theory have left the challenged rules intact, the Joint Statement never presents a plausible explanation why political editorials and personal attacks are sufficiently meaningful to warrant regulation when other kinds of topics, editorials, and attacks do not.” *ibid.*

A Bíróság elutasította a *Red Lion* érveket is. Azt az ügyet mintegy harminc évvel azelőtt döntötték el, még annál is régebbi adatokon és médiapiaci helyzeten alapult. Az a pusztán tény, hogy a személyes megtámadási és politikai szerkesztői szabályok ott nem bizonyultak alkotmányellenesnek, még nem jelenti azt, hogy fenntartásuk nem kiszámíthatatlan, önkényes. És ismét! A *Red Lion* érvelés nem működhet ugyanúgy—ahogy az FCC szerint kellene—hiszen az általános kiegyensúlyozottság eltűnése aláaknázza az analógiát.

A Bíróság nem zárta ki automatikusan a személyes megtámadási és politikai szerkesztői szabály alkotmányosságának lehetőségét; előítéletek nélkül elismerték, hogy lehetnek megfelelő érvek a szabályozás fenntartása mellett. Mindazonáltal az FCC-nek több mint tíz éve volt ilyen indokolást felépíteni, s mégsem jártak sikerrel. A bíróság utasítása alapján az FCC köteles megfelelő támogató érvekkel ellátni az általa védett szabályozást, s ezt nyomban meg kell tennie.

2000-ben, az évezred fordulójához közeledve rendkívül érdekes dolog történt, talán a legérdekesebb az elmúlt harminc évben. Az RTNDA és indítványozó társai folytatták küzdelmüket a támadott szabályok ellen, az FCC pedig—néma maradt. 2000. október 2-án az indítványozók egy soron kívüli beadványt (Emergency Motion) nyújtottak be, amelyben azt állították, hogy az FCC elhanyagolta a bíróság által rá rótt kötelezettségét, emiatt azonnali döntés szükséges. Hirtelen az FCC azonnali lépéseket tett, október 4-én kibocsátottak egy közös nyilatkozatot, amelyben hatvan napra felfüggesztették a két szabály működését és felkérték a médiát, hogy szolgáltatson adatokat a felfüggesztés hatásairól. Szándékaik szerint a szabályok visszanyerték volna hatályukat a hatvan nap lejártát követően, s a beérkezett adatok értékelése segített volna alátámasztani azokat.

A politikai szerkesztői szabály tekintetében a Bizottság adatokat kért (1) a szerkesztett politikai műsorok teljes számáról a felfüggesztés ideje alatt, (2) a választást megelőzően közvetített szerkesztői anyagok számáról, (3) a közvetített választások jellegéről, t.i. helyi, állami vagy országos választást érint-e, továbbá (4) hogy más médiaforrások tudósítottak-e a választásokról. Minthogy a szerkesztett anyagok kiválasztása maga volt a kérdés, a szerkesztői anyagok általános státuszára vonatkozó adatok is szükségessé váltak. Felkérték a műsorszolgáltatókat jelentésre arról, hogy (1) vannak-e olyan szerkesztett anyagaik, amelyek nem politikai kampányokkal kapcsolatosak, (2) ezen anyagok

aránya növekszik vagy csökken, továbbá (3) melyek a szempontok a műsorszolgáltató azon döntésénél, hogy mit szerkeszt bele az anyagba.³²² További kérdéseket tettek fel a személyes megtámadási szabályra vonatkozóan is.

Csakhogy ez már túl késő volt! Október 11-én a Kolumbiai Kerületi Fellebbviteli Bíróság meghozta végső döntését a kiegyensúlyozottsági doktrína maradványai felett. Az előzményekből sejteni lehetett a döntést, és—csodák pedig nincsenek—a Bíróság utasította az FCC-t a személyes megtámadási és politikai szerkesztői szabályok azonnali visszavonására. A bírók meglehetősen erőteljes jelzőkkel illették az FCC késedelmét és eljárást: „Ha ezek a körülmények nem jelentik egy szabályozó hatóság indokolatlan késlekedését (...) nehéz elképzelni olyan körülményeket, amelyet jelentenek”.³²³

Persze lehetne érvelni amellett, hogy az FCC igenis tett lépéseket, hiszen alig egy héttel azelőtt felfüggesztette a szabályokat, és adatközlésre hívta fel a műsorszolgáltatókat. De a Bíróság nem fogadta el az FCC védekezését, inkább a késedelem következményeire fókuszált. Először is, a Bíróság korábbi döntésében azonnali intézkedéseket írt elő, az FCC mégis néma maradt kilenc hónapig. Egy húszéves sikertelen jogszabály-előkészítési folyamat után „dőreség azt hinni, hogy egy hatvan napos felfüggesztés és az adatközlés számítana is valamit.”³²⁴ Továbbá ha a bíróság el is fogadta volna a felfüggesztést, mint megfelelő eszközt, maga az FCC felhívás tartalma is hibás, nem megfelelő volt.

*Nyilvánvaló, hogy a Felhívás nem ad választ a Bíróság utasítására. A Bizottság továbbra sem szolgáltatott megfelelő indokolást a szabályokhoz, és semmi sem biztosítja, hogy a Felhívás alapján fog tudni. A szabályok hatvan napos felfüggesztése egyszerűen további elhalasztása a Bizottság végső döntésének. Mindezekon felül a Felhívás újra hatályba helyezi a szabályokat, mielőtt a Bizottság megkapná a friss információkat, amelyekről azt állítja, hogy alátámaszthatják a támadott szabályokat.*³²⁵

³²² FCC News Release October 4, 2000; http://www.fcc.gov/Bureaus/Mass_Media/News_Releases/2000/nrmm0041.html

³²³ “If these circumstances do not constitute agency action unreasonably delayed (...), it is difficult to imagine circumstances that would.” *RTNDA & NAB v. FCC & USA*, 185 F.3d D.C. Cir. (2000)

³²⁴ “It is folly to suppose that the 60-day suspension and call to update the record cures anything.” *ibid.*

³²⁵ “Clearly, the Order is not responsive to the court’s remand. The Commission still has not provided adequate justification for the rules, and in its Order provides no assurance that it will do so. The suspension of the rules for 60 days simply has the effect of further postponing a final decision by the Commission. Incredibly, the Order reinstates the rules before the Commission will have received any of the updated information that the Commission states it requires in order to evaluate the rules.” *ibid.*

Ismét elsöprő győzelmet arattak a profitorientált műsorszolgáltatók, most az FCC ellenében. Saját szavaikkal: „Ez egy óriási és történelmi győzelem a sugárzott műsorok terjesztői első kiegészítésbeli jogai tekintetében. Az RTNDA húsz éve küzdött ezeknek az elavult és diszkriminatív szabályoknak az eltörléséért. A küzdelem nem volt könnyű vagy olcsó, de meg kellett vívni. Ahogy a bíróság megjegyezte, kevésbé kitartó indítványozók már régen abbahagyták volna a harcot. A bírósági döntés eredményeképpen a műsorszolgáltatók és újságíróik hasznosíthatják az immár kiterjesztett első kiegészítési védelmet.”³²⁶

Említésre méltó, hogy a műsorszolgáltatók úgy ünnepelték ezt a győzelmet, mint az Első Kiegészítés győzelmét. Mindazonáltal a döntést nem közvetlenül az Első Kiegészítésre alapozták, inkább az FCC sorozatos mulasztásaira. Bárha elismerték, hogy a válaszadási jog korlátozza az Első Kiegészítésben biztosított jogot, a Bíróság kifejezetten megengedte az FCC-nek, hogy megfelelően alátámassza a szabályozás alkotmányos működtetési kereteit. Abból a pusztán tényből, hogy az FCC-nek nem sikerült ilyen érveket felhoznia, még nem következik szükségszerűen, hogy ilyenek ne is léteznének. A Bíróság kifejezetten elismerte annak lehetőségét, hogy a politikai szerkesztőségi szabályok előmozdíthatják a közérdek érvényesülését, minthogy a részletes indokolás lehetőségét biztosítják.³²⁷ A Bíróság érvelése szerint lehetséges olyan érvrendszer, ami alátámasztja a támadott szabályok alkotmányellenességét, még ha mindeddig nem is fedezték azt fel, s tették a bíróság kezébe mérlegelésre. Természetesen egy ilyen érvelési lehetőség kifejezett kizárása is hatalmas eredmény lenne.

1.6. Következtetések

A szólás szabadsága és a sajtó szabadsága egyike Amerika elsődleges értékeinek. Kijelenthető, hogy bizonyos tekintetben ez alkotmányossági elméletük magja, mivel lényeges eleme a demokratikus folyamatnak. Ezt a központi jelleget eltéveszthetetlenül példázza, hogy e jogok állandóan szélesednek, egyre nagyobb védelmet biztosítanak. A Bíróságok, különösen a Szövetségi Legfelső Bíróság

³²⁶ “This is a tremendous and historic victory for the First Amendment rights of broadcast journalists. For 20 years, RTNDA has fought to get these antiquated and discriminatory rules repealed. This fight has not been easy or inexpensive, but it was the right thing to do. As the court said, less stalwart petitioners would have abandoned this fight long ago. As a result of the court’s order, broadcast journalists from today forward will benefit from expanded First Amendment rights.” Barbara Cochran, president of the Radio-Television News Directors Association; <http://www.rtna.org/news/2000/hvfbj.shtml>

³²⁷ “[I]t was incumbent upon the Commission to ‘explain why the public interest would benefit from rules that raise these policy and constitutional doubts’.” *RTNDA & NAB v. FCC & USA*, 185 F.3d D.C. Cir. (2000)

elkötelezett e jogok védelmezésére, s fejlődő precedenseinek köszönhetően a kifejezés szabadságára vonatkozó legtöbb korlátozás mára leépült. Természetesen mindig előbukkannak új kételyek,³²⁸ de általában elmondható, hogy az Egyesült Államok társadalma élvezi a szólás és sajtó szabadságának—a szabad szellemnek—a kedvező következményeit.

A rádió és a televízió tekintetében több korlátozás volt elfogadott, leginkább a technikai körülmények miatt, de egyben e médiumok óriási sikere, hatása miatt is. Sokkal hatékonyabb eszköznek bizonyultak—a határozatokból kiolvasható vélekedés szerint—mint a további kommunikációs eszközök, így új jogalkotói és végrehajtói megközelítés vált szükségessé. Ez szélesebb beavatkozási lehetőséget indukálta napi média-folyamatokba, mint pl. a kiegyensúlyozottsági politika és alszabályai; de talán még fontosabb, hogy az 1920-as évek káoszát követően egy olyan monolitikus média-struktúrához vezetett, ahol a profitorientált műsorszolgáltatók dominánsak, a non-profit műsorszolgáltatók pedig alig léteznek. Az Első Kiegészítés ezt a status quo-t védelmezte, bár kezdetekben a műsorszolgáltatók nagyobb terheket viseltek, mint korábban a sajtó. 1969-ben alkotmányosnak ítéltetett ez a teher, de aztán harminc év elteltével—részben az új technikai fejleményeknek, különösen a kábeltelevízióknak köszönhetően—a nyomtatott és az elektronikus média közötti különbségtétel lassan de biztosan megszűnni látszott. E valaha széleskörű teher utolsó maradványai—a válaszadási jog variánsai—2000-ben tűntek el végleg, így az USA úgy fordult a 21. századba, hogy a nyomtatott és elektronikus sajtó alkotmányos státuszában nem volt lényeges különbség. A leginkább figyelemre méltó, hogy a rádió és televízió addicionális terheinek a lebontása már az Internet-korszakot, a digitalizációt megelőzően megkezdődött, s azelőtt befejeződött, hogy a digitális televízió—a szűkösségi érvelés hóhéra—lényegesen befolyásolhatta volna az eseményeket. Meglátásom szerint az USA jogrendszere—természetesen a nyilvánvaló különbségek figyelembevételével mellett is, de—követésre méltó példa. Ha a szűkösségi érv végleges eltűnése előtt leronthatták az elektronikus médiára rótt terheket, vajon mi milyen érveket tudunk továbbra is felhozni a televízió és a rádió fokozottabb megterhelésére?

³²⁸ Ld. Elena J. Zeide: In Bed With the Military: First Amendment Implications of Embedded Journalism, NYU Law Rev. Vol. 80. 1309-1343 (October 2005); Jodie Morse: Managing the News: History and Constitutionality of the Government Spin Machine, NYU Law Rev. Vol. 81. 843-874 (May 2006)

“No robust democracy insulates its citizens from views that they might find novel or even inflammatory.”

Sandra Day O'Connor

2. Magyar alkotmánybírósági gyakorlat – Alapvető határozatok

Egy új demokráciának különösen fontos, hogy az életerejét adó információs vérkeringést biztosítsa, hogy a vélemények szabad áramlása élettel töltse meg az újonnan létrejött demokratikus intézményeket. A kelet-európai poszt-szovjet demokratikus államok sikerének egyik próbaköve a szólásszabadság kezelése: ha itt sikereket érnek el, esélyt adnak a társadalmi reformoknak, ha azonban elbuknak, az elnyomás visszatér.³²⁹ Nem csak a demokratikus intézményrendszer teszi azonban elengedhetlenné a kifejezés szabadságának biztosítását, hanem az egyéni szabadságjogok, emberi jogok biztosításának végre felvállalt valódi kötelezettsége is. Ahogy Farber megjegyezte, igen szomorú az olyan ország, ami elnyomja polgárai véleménynyilvánítását,³³⁰ az egyéni szabadságjogok érvényesítése kiemelt fontosságú, hiszen ezen az egyéni iniciatíván keresztül, annak mintegy összegeként valósulhat meg a demokratikus cél is. Az, hogy mennyire vált erőteljessé demokráciánk, csak az idő távlatából lesz megmondható, de az bizonyos, hogy a szólásszabadság, ezen belül az elektronikus médiumok útján való szólás szabadsága lesz annak egyik fokmérője.

Így tehát ha az elektronikus médiumokra vonatkozó hazai jogszabályok vizsgálatára, értékelésére, netán újraszabályozására készülünk, a véleménynyilvánítás szabadsága tartalmának meghatározása az egyik legfontosabb kérdés. „A sajtó nemcsak a szabad véleménynyilvánítás eszköze, hanem a tájékoztatásé is, azaz, alapvető szerepe van a véleményalkotás feltételét képező tájékozódásban.”³³¹ S bár a(z elektronikus) sajtó ma már szórakoztat is, nem csak a közügyek nyilvánosságát adja:

„A politikai nyilvánosság minden jogállamban az egyik alapvető demokrácia-kritérium. A szólás- és sajtószabadság jogából kinőve, a modern korban világviszonylatban is megszerveződött a politikai nyilvánosság szerkezete. Nemzeti és nemzetközi struktúra (az úgynevezett médiapiac) jelentős mértékben befolyásolja a hatalomgyakorlás mechanizmusát és a polgárok véleményalkotását is.”³³²

³²⁹ Fehéroroszország szomorú példa erre.

³³⁰ Farber, 2003, 12.

³³¹ 37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 229.

³³² Az Alkotmány magyarázata (dr. Balogh Zsolt, dr. Holló András, dr. Kukorelli István, dr. Sári János szerz.), KJK-KERSZÖV, Budapest 2003, 599. (a továbbiakban: Az Alkotmány magyarázata, 2003.)

A véleménynyilvánítás szabadságát és annak biztosítását tehát nem vizsgálhatjuk elszigetelten, hanem együtt kell értékelnünk más alkotmányosan védett elvekkel és intézményekkel is.

2.1. Az elektronikus média útján történő véleménynyilvánítás alkotmányos védelme

Az Alkotmány 61. §-át az 1989. évi XXXI. törvény 34. §-a újraszabályozta és elismerte a szabad véleménynyilvánítás, a közérdekű adatok megismerése jogát, valamint védelem alá helyezte a sajtó szabadságát. Az Alkotmány 61. §-a 1990-ben kiegészült a (4) bekezdésével, ami 2/3-os törvényhozási tárgykörként³³³ rendelkezett a közszolgálati rádióra és televízióra vonatkozó kérdésekről. „Ezzel az elektronikus média útján történő véleménynyilvánítás is az alkotmányos védelem részévé vált.”³³⁴

A véleménynyilvánítás szabadságát a 30/1992. (V. 26.) AB határozat alapján kitüntetett szerepbe helyezi az Alkotmánybíróság: „A véleményszabadság a magyar alkotmányban biztosított jogok képzeletbeli hierarchiájában az abszolútnak ítélt élethez és emberi méltósághoz való jog után foglal helyet.”³³⁵ Ez azt is jelenti, hogy bár nem korlátozhatatlan alapjog, mégis „igen kevés joggal szemben kell csak engednie, azaz a véleményszabadságot korlátozó törvényeket megszorítóan kell értelmezni”.³³⁶ Az Alkotmánybíróság meglátása szerint „az emberi méltóság a véleménynyilvánítási szabadság korlátja lehet”, többek között ez az az alapjog, amellyel összeütközésben a véleménynyilvánítás szabadsága esetleg meghajolhat.

Maga a hierarchizálás azonban kérdéseket vet fel: nem terjeszkedik-e túl hatáskörén, s nem vállalja-e fel az alkotmányozó felelősségét az Alkotmánybíróság, amikor rangsort állít egyes alapjogok tekintetében. Ádám Antal véleményével³³⁷ Holló András és Balogh Zsolt is egyetért: „az Alkotmánybíróság szerepéből, az alkotmányosság értékeinek védelméből következik az értékeket kifejező normák értelmező rangsorolásának lehetősége...”³³⁸

³³³ Ld. II.2.6. pont

³³⁴ Emberi jogok (szerk.: *Halmai Gábor és Tóth Gábor Attila*), Osiris, Budapest 2003. 423. (a továbbiakban: *Emberi jogok*)

³³⁵ *Emberi jogok*, 425.

³³⁶ 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 171.

³³⁷ Ádám Antal: *Az alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás*, Osiris, Budapest, 1998, 72.

³³⁸ *Az értelmezett Alkotmány*, szerk.: *Holló András és Balogh Zsolt*, Hivatalos Magyar Közlönykiadó, Budapest, 2005. 602. (a továbbiakban *Holló-Balogh*, 2005)

2.2. A védett vélemény fogalmi meghatározásáról

A véleményszabadság meghatározásánál elsődleges magának a véleménynek: a védett jogi tárgyának a meghatározása. Az Alkotmánybíróság 36/1994. (VI. 24.) AB határozatából is következően, de az irodalmi álláspont alapján a „véleménynyilvánítás szabadsága legszélesebb értelemben nemcsak a hírek közlésének és továbbításának jogát öleli fel, hanem általában mindenféle közlés szabadságát mások irányába, mégpedig függetlenül a közlés módjától és a közlemény értékétől, erkölcsi minőségétől”.³³⁹ Alkotmányos értelemben a vélemény fogalmába tartozik tehát az értékítélet és a tényközlés is, utóbbi esetében azonban árnyaltabb a megítélés.

*„A véleménynyilvánítás szabadsága nem terjed ki a becsületsértésre alkalmas tények közlésére akkor, ha a nyilatkozó személy kifejezetten tudatában van a közlés valótlanosságának (tudatosan hamis közlés), vagy foglalkozása, hivatása gyakorlásának szabályai szerint elvárható lett volna tőle a tények valóságtartalmának vizsgálata, de a véleménynyilvánítási alapjog felelős gyakorlásából adódó gondosságot elmulasztotta.”*³⁴⁰

Az Alkotmánybíróság—az előzővel szemben—fokozott védelemben részesíti a közügyekre vonatkozó értékítéleteket, azok esetlegesen túlzó vagy felfokozott volta ellenére is.

A véleményszabadság védelme tárgyának meghatározásán túl az Alkotmánybíróság olyan mércét vezet be, amely bizonyos különbségtételt tesz lehetővé a véleménynyilvánítás alanyai közt. Mind a foglalkozásszerűen, mind a nem-foglalkozásszerűen a véleménynyilvánítás jogát gyakorló személyek felelőssége fennáll (pontosabban megszűnik ezen szabadságukra való hivatkozásuk lehetősége), ha tudatosan tesznek hamis tényállítást. Azonban a tények valóságtartalmának ellenőrzési kötelezettsége csak akkor terheli a véleményét kinyilvánító személyt, ha foglalkozása alapján az elvárható (*lege artis*). Ennek értelmében a szakmabeliektől elvárhatónak látja az Alkotmánybíróság a valóságtartalom gondos ellenőrzését, az ilyen tartalmú szabályozás alkotmányossága nehezebben kérdőjelezhető meg.³⁴¹

³³⁹ Emberi jogok, 2003, 429. A gazdasági reklám védelmére vonatkozóan ld.: II.2.5. pont.

³⁴⁰ 36/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 219.

³⁴¹ Emberi jogok, 484.

2.3. A véleménynyilvánítás szabadságának korlátozhatósága

Bár a véleménynyilvánítás szabadsága a fentebb írtak szerint kiemelt védelmet élvez az alapjogok között, ez nem jelenti azt, hogy korlátozása alkotmányosan lehetetlen volna, azt viszont igen, hogy „[a]z Alkotmánybíróság e szabadságjognak kitüntetett szerepet biztosított az alapjogok között, megemelte a véleménynyilvánítás szabadságának védelmi szintjét.”³⁴²

Mégis, mi előtt hajol meg a kommunikációs alapjogok anyajoga? Halmai négy csoportba osztja a véleménynyilvánítás szabadságával szembeállítható és a korlátozás beszámítási pontjaként figyelembe vehető alkotmányossági szempontból is releváns érdekeket. Ezek: *a)* az állam bizonyos védendő érdekei; *b)* egyes társadalmi csoportok érdekei; *c)* a társadalom egészének érdekei; *d)* védelemre szoruló egyéni érdekek.³⁴³ Sári János három csoportba sorolja a védelmi szempontokat: az állam védelmének elve; egyes társadalmi közösségek védelme; a személyiségvédelem eszközszerkezete.³⁴⁴ A két csoportosítás alapvetően azonos, azzal, hogy Halmai—általam is inkább elfogadható módon— a társadalom egésze egyes érdekeinek védelmét külön csoportként nevesíti. Különösen azért értek ezzel egyet, mivel a köznyugalom, közérkölc védelme elsődlegesen nem az államot, mint inkább a társadalmat szolgálja. A társadalom és az állam leegyszerűsítő azonosítása viszont az esetlegesen indokolt eltérő vizsgálati szempontok helyett uniformizálná a védelmi szempontokat.

Ad a) Az állam érdekében korlátozható a véleményszabadság többek között az államtitok védelme céljából. Az (elektronikus) sajtónak is meg kell hajolnia az államtitok védelme előtt, feltéve, ha az államtitok-kör meghatározása maga alkotmányos, valamint a védetté minősítés megfelelő eljárásban (meg)történt. Jelen vizsgálat célja természetesen nem lehet az államtitok körének kritikai vizsgálata, azt a sajtónak adottnak kell vennie. Érdekes azonban az államtitokról és a szolgálati titokról szóló 1995. évi LXV. törvény miniszteri indokolásának általános részéből idézni az államtitok szabályozásának végső célját:

„A demokratikus államberendezkedés egyik meghatározó ismertető jege a közigazgatás nyitottsága, az állampolgár részéről történő átláthatósága. E nélkül a demokratizmus legfontosabb jellemzőjének, a részvételnek, a képviselőnek és az ellenőrzésnek a megvalósulása pusztán formalitás. Ezért alapvető jelentőséggel bírnak azok a törvények, amelyek megteremtik az állampolgárok számára a közigazgatás, különösen a

³⁴² Az Alkotmány magyarázata, 2003, 594.

³⁴³ Emberi jogok, 456.

³⁴⁴ Az Alkotmány magyarázata, 2003, 593-594.

*kormányzati igazgatás átláthatóságát, azaz garantálják a közérdekű adatok nyilvánosságát. (...)A közérdekű adatok nyilvánossága és az információs szabadság fő szabálya mellett a védelem pontosan körülhatárolt kivételek útján valósulhat meg, szigorú törvényi előírások mellett. Ezek hiányában ugyanis könnyen kialakulhat olyan állami információs monopólium, amely az állampolgárt elzárja az alapvető jogai gyakorlásához szükséges ismeretektől. Ennek következtében a részvétel, az ellenőrzés és a képviselői jogának gyakorlása ellehetetlenül, így a kontroll nélküli állam könnyen a diktatórikus berendezkedés útjára téved. Ezért tulajdonít a Javaslat, a nemzetközi egyezményekkel és ajánlásokkal együtt, különös jelentőséget az információs szabadság fő szabályként történő érvényesülésének.*³⁴⁵

Vagyis az államok körének meghatározásánál elsődlegesen az információs szabadságot, mint vezérfonalat kell figyelembe venni, a korlátozás csak e szabadságjog kiemelt védelmének szem előtt tartásával valósulhat meg.

Nem az államtitok védelmi körével, de a véleményszabadságnak az államtitok védelme miatti korlátozásával is foglalkozott—érintőlegesen—az Alkotmánybíróság a 13/2001. (V. 14.) AB határozatában.

*„Az Alkotmánybíróság – a köztársasági elnök indítványa által meghatározott körben – (...) a véleménynyilvánítási-, és sajtószabadság alkotmányosan elfogadható korlátjaként ismeri el a nemzetbiztonság védelmét és az államtitok közlésének megakadályozását.*³⁴⁶

Az Alkotmánybíróság konkrét ügy vizsgálatánál a véleményszabadság tényleges korlátjaként ismerte el az államtitok védelmét, s ez az álláspontja nyilvánvalóan irányadó lesz későbbi döntéseinél is.

A közbeszéd részét képezheti az állam jelképeinek, szimbólumainak akár negatív értékítéletet tartalmazó megjelenítése is. Közismert a zászlóégetés képes beszéde nem csak az USA-beli, palesztin, hanem immár magyarországi példája is. Amíg az Egyesült Államok³⁴⁷ és Németország gyakorlata viszonylag megengedő ezzel a magatartással, mint véleménynyilvánítással szemben,³⁴⁸ addig a magyar Alkotmánybíróság nem minősítette a nemzeti jelképek fokozott védelmét

³⁴⁵ Az 1995. évi LXV. törvény miniszteri indokolása, általános indokolás

³⁴⁶ 13/2001. (V. 14.) AB határozat, ABH 2001, 196.

³⁴⁷

³⁴⁸ v.ö. Emberi jogok, 459-460.

alkotmányellenesnek. Értékelése szerint a nemzeti jelképek védelme olyan normatív alkotmányos érték, amely előtt meghajol a véleményszabadság. „A demokráciákra jellemző az ország egységét megjelenítő intézmények és szimbólumok léte, amelyek – bár nem kritizálhatatlanok – bizonyos vonatkozásaikban kívül vannak a vélemények alkotmányjogilag védendő pluralizmusán.”³⁴⁹ Csak az indokolásban nyert megfogalmazást, hogy a nemzeti jelképet érintő „tudományos nézetek, művészi kifejezések, illetőleg kritikák hangoztatása (...) értelemszerűen nem eshet büntetőjogi szankcionálás alá, hanem része a véleménynyilvánítás alkotmányos szabadságának.”³⁵⁰ Ezzel szemben *Kukorelli István* és *Németh János* különvéleményében azt hangsúlyozta, hogy ezt a jogalkalmazónak szóló alkotmányos követelményként kellett volna megfogalmazni, amivel a bíróságok számára is kellő módon világossá tette volna a Testület a védendő vélemény határait.³⁵¹

Ad b) Egyes társadalmi csoportok védelmét Magyarországon hathatós büntetőjogi eszközök biztosítják, ennek körében akár három évig terjedő szabadságvesztéssel is büntetendő a közösség elleni izgatás. Korábban volt két alakzata—az uszítás és a gyalázkodás –közül az uszítás büntetendőségét alkotmányosnak találta az Alkotmánybíróság. A társadalom bármely csoportja elleni gyűlöletkeltés ugyanis feloldhatatlan ellentmondásban van az alkotmányban kifejezett értékekkel.³⁵² Ellenben a gyalázkodás büntetendősége alkotmányellenesnek bizonyult, mivel az Alkotmánybíróság érvelése szerint a gyalázkodás esetén a jogalkotó valójában a megnyilvánuló vélemény értéktartalma alapján ítélte károsnak a kifejezésre jutott hangot. Mivel a „szabad véleménynyilvánításhoz való jog a véleményt, annak érték- és igazságtartalmára való tekintet nélkül védi”, pusztán a vélemény értéktelensége, egyenesen káros (de nem uszító!) tartalma miatt nem lehet a büntetőjog eszközeivel az ilyen hangot elhallgattatni. „Aki tehát gyalázkodik, magát bélyegzi meg, s lesz a közvélemény szemében «gyalázkodó»”³⁵³ Fontos módszertani álláspont, hogy az Alkotmánybíróság nem egyedül a köznyugalom megzavarásának intenzitásával (lásd: alkalmas a köznyugalom megzavarására!), hanem a veszélybe kerülő alanyi jogok veszélyeztetettsége közvetlenségével indokolja az uszítás alkotmányosságát illetve a gyalázkodás alkotmányellenességét.³⁵⁴

³⁴⁹ 13/2000. (V. 12.) AB határozat, ABH 2000, 69.

³⁵⁰ *ibid.* 70-71.

³⁵¹ *ibid.* 78, 82.

³⁵² 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 179.

³⁵³ *ibid.* 180.

³⁵⁴ Súlyom László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*, Osiris Kiadó, Budapest 2001, 478. (a továbbiakban: *Súlyom*, 2001.)

A jogalkotó az uszítás alkotmányosnak elfogadott tényállását kiegészítette a gyűlölet keltésére alkalmas egyéb cselekmény tényállási elemével. Ezt a 12/1999. (V. 21.) AB határozatban alkotmányellenesnek találta a Testület a korábbi érvelése mentén.

Nem bizonyult alkotmányellenesnek az önkényuralmi jelképek nyilvánosság előtti használatát tiltó büntetőjogi tényállás sem, mivel az önkényuralmi jelképek felkavaró hatását úgy értékelte a Testület, hogy annak védelme a véleménynyilvánítás szabadságával nem fér össze.³⁵⁵

„A demokrácia rendkívül összetett fogalmához hozzátartozik az erőszakról, az erőszakkal fenyegetésről mint a konfliktusmegoldás eszközeiről való lemondás. A szóban lévő jelképeknek minden korlátozás nélküli, nyilvános, szabad használata a jelen történelmi helyzetben az emberi személy méltóságát tisztelő, ezért a gyűlölet és agresszió eszméit elítélő, a demokrácia értékei mellett elkötelezett minden személyt súlyosan sért, és különösen sérti a náciizmus és a kommunizmus üldözöttjeit. (...) Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a demokratikus társadalom védelmét jelenti az, s ezért nem alkotmányellenes, ha az állam a jelen történelmi helyzetben a demokráciával ellentétes, vagyis önkényuralmi hatalmi rendszerek adott jelképeivel kapcsolatos egyes konkrét magatartásokat tilt meg: a terjesztést, a nagy nyilvánosság előtti használatot, közszemlére tételt [Btk. 269/B. § (1) bekezdés a)-c) pontjai].”³⁵⁶

A határozat azonban nem volt egyhangú, *Kukorelli István* különvéleményében hiányolja a „nyilvánvaló és közvetlen veszély” tesztjét: álláspontja szerint a jelképek használata önmagában nem sérti a személyek emberi méltóságát, nincsen olyan közvetlen veszély, ami a véleményszabadság korlátozását indokolná. Ráadásul a történelmi körülmények sem az akár káros vélemények elfojtását, hanem inkább a szabadon engedését indokolnák.³⁵⁷

A jogalkotó bizonyos alkotmányossági aggályok ellenére 2003. december 8-án elfogadta a Büntető Törvénykönyv módosításáról szóló törvényjavaslatot, a gyűlöletbeszéd elleni hathatós fellépés érdekében módosította és kiegészítette a közösség elleni izgatás tényállását. Röviden: a gyűlöletre uszítás, mint elkövetési

³⁵⁵ 14/2000. (V. 12.) AB határozat, ABH 2000, 83.

³⁵⁶ *ibid.* 97-98.

³⁵⁷ *ibid.* 104-111.

magatartás helyett bevezette a gyűlöltre izgatás fogalmát, valamint az emberi méltóság sérelme esetén büntetni rendelte (volna) a becsmérlő és megalázó kijelentéseket is. A Testület a köztársasági elnök előzetes normakontroll iránti indítványára bírálta el a törvényt; az ügy előadó alkotmánybírója *Kukorelli István* volt, aki mint láttuk, az előzőekben elemzett határozathoz különvéleményt fűzött: jelen határozatban az ő álláspontja határozta meg a Testület álláspontját is.

A jogalkotó bár elismerte, hogy az Alkotmánybíróság az uszítást alkotmányosnak, az azt meghaladó vélemény szabadság-korlátozást³⁵⁸ pedig alkotmányellenesnek találta, tovább kívánta fejleszteni a törvényi tényállást, indokai szerint ezzel kiküszöbölendő a jogértelmezési-jogalkalmazási problémákat.³⁵⁹ A köztársasági elnök azonban pontosan azt találta veszélynek, hogy a bíróságok a „gyűlöltre izgatás” fogalmának értelmezésekor leszállítják az Alkotmánybíróság által a 30/1992. (V. 26.) AB határozatban megállapított büntethetőségi küszöböt, ezzel pedig a vélemény-szabadságot sértik. A határozatban a hangsúlyt arra fekteti a Testület, hogy a véleményközlési folyamatban minden véleménynek helye van, annak tartalmára való tekintet nélkül, korlátozásra az egyéni alapjog-gyakorlás sérelme, illetve annak közvetlen veszélye miatt kerülhet sor. Ilyenkor alkalmazandó a nyilvánvaló és közvetlen veszély tesztje is.³⁶⁰ Fenntartva korábbi álláspontját, az Alkotmánybíróság meghatározza a védelmi küszöböt is:

„az olyan ún. legveszélyesebb magatartások esetében korlátozhatja a jogalkotó a kifejezés szabadságát büntetőjogi eszközökkel, amelyek elérik »az emberek nagyobb tömegében a szenvedélyeket magas fokra lobbantó lázongó kifakadás« szintjét, az alkotmányos értékrendben igen magasan álló alanyi alapjogokat veszélyeztetnek, ami egyben a köznyugalom megzavarásához vezethet (e veszély közvetlen és nyilvánvaló).”³⁶¹

Az izgatás, mint elkövetési magatartás, nem csak a szenvedélyhez, az ösztönökhöz szóló felhívás, hanem az értelemhez is szól, így már túl tágra vonja a vélemény szabadság korlátozásának határát, ezért alkotmányellenes.

³⁵⁸ Kivéve a nemzeti jelkép védelmét, valamint az önkényuralmi jelkép használatát büntető tényállást, lásd fentebb.

³⁵⁹ T/5179. sz. törvényjavaslat, részletes indokolás 1. §, 2. pont; <http://www.mkogy.hu/irom37/5179/5179.htm>

³⁶⁰ Nem hagyható figyelmen kívül, hogy a 14/2000. (V. 12.) AB határozathoz Kukorelli István azért fűzött különvéleményt, mert többek közt a „*clear and present danger*” tesztet hiányolta, jelen határozatában pedig a Testület az Ő előadásában kiemelt hangsúlyt fektet a hivatkozott tesztre. Vagyis az előadó alkotmánybíró különbözősége esetén igenis más-más aspektusokra helyezi a hangsúlyt a Testület, ez pedig nyilvánvalóan befolyásolja a védelem intenzitását.

³⁶¹ 18/2004. (V. 25.) AB határozat, ABK 2004/5., Indokolás III. 3.2. pont

A támadott törvény büntetni rendelte volna az erőszakos cselekmény elkövetésére való felhívást, mint elkövetési magatartást is. Itt azonban nem mutatható ki az egyéni alapjogok gyakorlásának sérelme, a büntethetőségi küszöb alkotmányosértő módon túl alacsony. A 18/2004. (V. 12.) AB határozat elbírálta az ún. becsmérleési tényállás alkotmányellenességét is, ezt azonban a *d)* pont alatt tárgyalom, tekintettel arra, hogy a büntetőjogi eszközökkel védeni kívánt érték az emberi méltóság volt.

Összefoglalva: az Alkotmánybíróság az uszítás büntethetőségében húzta meg azt a határvonalat, amely a véleményszabadság egyes közösségek védelme érdekében való korlátozásával még összefér, ezt és az ehhez fűződő bírósági gyakorlatot kell a médiumoknak is irányadónak tekinteni magatartásuk meghatározásánál.

Ad c) A társadalom egészére vonatkozó valamely érdek szintén a véleménynyilvánítás szabadságának korlátját képezheti. Ilyennek minősülnek az olyan elvont fogalmak, mint a köznyugalom, közerkölcs, közegészség. A köznyugalom megzavarásában megnyilvánuló rémhírterjesztés vétsége (ill. súlyosabb alakzatánál büntette) alkotmányellenesnek bizonyult. Bár „[a] köznyugalom alkotmányos érték, amelyre kiterjed az állam védelmi kötelezettsége, így ennek érdekében a büntetőjog eszközeinek igénybevétele általánosságban sem szükségtelenek, sem aránytalannak nem tekinthető.”, a konkrét esetben az Alkotmánybíróság a köznyugalom védelmét nem ismerte el a véleménynyilvánítás szabadságával szemben is érvényesítendő, védendő értéknek.³⁶²

A köznyugalom tehát állhat szemben a véleménynyilvánítás szabadságával, akár még a korlátozás alapja is lehet, feltéve, ha a köznyugalom sérelme eléri az Alkotmánybíróság által is olyannak ítélt szintet, ami a demokratikus társadalmi létet veszélyezteti.

A közerkölcs is azon értékek közé tartozik, amelyek szembeállíthatók a véleményszabadsággal. Bár a „közerkölcs a lehető leghatározatlanabb jogfogalmak közé tartozik”,³⁶³ meg kell jegyezni, hogy komoly karriert futhatott volna be az alkotmánybírósági dogmatikában. Az Alkotmány 8. § (3) bekezdése 1989. október 23-ától 1990. június 25-éig ugyanis az alapvető jogok

³⁶² 18/2000. (VI. 16.) AB határozat, ABH 2000, 123.

³⁶³ Emberi jogok, 473.

korlátozhatóságát az alkotmányerejű törvény formai kritériumán túl célokhoz kötötte, ezek között a közérkölcst védelme indokolhatta volna valamely alapjog korlátozását. Ennek alkalmazására, értelmezésére azonban a Testületnek nem maradt ideje: az alkotmányi rendelkezést hatályon kívül helyezte az alkotmányozó hatalom.

Mi a közérkölcssel kapcsolatos alkotmánybírósi álláspont? Legfontosabb jellemzője, hogy az Alkotmánybírósnak a közérkölcst tartalmára vonatkozóan nincs álláspontja! A 21/1996. (V. 17.) AB határozatban a Testület kijelentette:

„Az Alkotmánybírósnak nem vizsgálja felül a jogban érvényesített közérkölcst tartalmát. Ahogy a «közérdek» meghatározását is alapvetően átengedte a demokratikus törvényhozásnak (ABH 1993, 382), a közrendet és benne az erkölcsöket is a képviselőknek van joguk érvényesíteni – amíg valamely más okból az Alkotmány határaiba nem ütköznek. Ezeket a határokat kell a fenti módszer szerint úgy megállapítani, hogy közben a közérkölcst önálló értékelésére lehetőleg ne kerüljön sor.»³⁶⁴

A közérkölcst védelme megjelent az Stv.-ben, ezt azonban az Alkotmánybírósnak más okokból bár, de megsemmisítette (lásd: II.2.4. pont). Tartalmaz utalást a közérkölcst az Rttv., valamint a Grtv. is, ezt később tárgyalom.

Az Alkotmánybírósnak a szexuális szolgáltatások reklámozásával kapcsolatban azonban kimondta, hogy a sajtószabadság, a hirdetési szabadság a közérkölcst védelme érdekében való korlátozása nem alkotmányellenes.

„A szexuális szolgáltatás sajtóban történő hirdetése összefüggésbe hozható a közérkölcsttel, illetve annak védelmével, így a közzététel korlátozása – a hivatkozott nemzetközi egyezmények és az Alkotmánybírósnak gyakorlata alapján – nem minősül indokolatlannak. A korlátozás nem is aránytalan, mert a szabályozás nem általános közzétételi tilalmat vezetett be, hanem a hirdetéseket a sajtótermékek egy meghatározott körébe szorította vissza.»³⁶⁵

Halmi a közegészség védelmét a véleményszabadsággal szembeállítható társadalmi érdekek közé sorolja. A besorolással való teljes egyetértésem ellenére a közegészség védelmének szempontjait a gazdasági reklámtevékenységre vonatkozó fejtegetéseknél tárgyalom, mivel az idevágó alkotmánybírósi

³⁶⁴ 21/1996. (V. 17.) AB határozat, ABH 1996, 83.

³⁶⁵ 794/B/1999. AB határozat, ABK 2004/6.

gyakorlat elsősorban a dohánytermékek, mint egészségre káros termékek reklámozásának korlátjaival foglalkozik.

Ad d) A véleménynyilvánítás szabadságának az Alkotmánybíróság által felállított alapjogi hierarchia szerint is korlátja lehet az „az abszolútnak ítélt élethez és emberi méltósághoz való jog”.

i) A médiumok magatartásának meghatározása szempontjából is rendkívül jelentős az Alkotmánybíróságnak az a határozata, amely a hatóságok, hivatalos személyek megsértése (*governemnt defamation*)³⁶⁶ fokozott büntetőjogi védelmének alkotmányellenességét mondta ki. Önmagában

*„nem ellentétes az Alkotmánnyal a hatóság vagy a hivatalos személy becsületének vagy jó hírnevének büntetőjogi védelme. A szabad véleménynyilvánítás által védett, alkotmányosan nem büntethető véleménynyilvánítás köre azonban a közhatalmat gyakorló személyekkel, valamint a közszereplő politikusokkal kapcsolatos véleménynyilvánítást tekintve tágabb, mint más személyeknél.”*³⁶⁷

Az Alkotmánybíróság tehát fokozott védelem alá helyezte a közszereplőkkel szembeni értékítéletet, de akár tényközlést is, büntetőjogi szempontból. Halmai interpretálásában a döntés szabad kezűt adott a bátor publicisztikának és a tényfeltáró újságírásnak is, „az sem lehet ezentúl a büntetés alapja, ha a vizsgálat eredménye nem állja ki az igazság próbáját, hiszen ez ellehetetlenítené a közügyek vitatását.”³⁶⁸ Utolni kell azonban az II.2.2. pontjában írottakra: a foglalkozásszerűen véleményt nyilvánítók számára fennáll a valóság ellenőrzésének kötelezettsége, mert ha tudatosan, vagy ellenőrzési kötelezettségüket súlyosan gondatlanul elmulasztva „vagdalkoznak”, a büntethetőség továbbra is fennáll. A döntés nem zárja ki a személyiségvédelem egyéb eszközeinek igénybevételét sem, sőt, a nem vagyoni kártérítés megítélhetősége és mértéke felszabadításával az Alkotmánybíróság hatékony eszközt adott a bíróságok kezébe a megsértett személyiségi jogok védelmére.³⁶⁹

ii) Az emberi méltóság fokozott védelme volt az indoka annak is, hogy a jogalkotó több kísérletet tett a közszereplőkkel szembeni véleménynyilvánításhoz fűződő válaszvélemény jogának biztosítására. Az Országgyűlés 2001. májusában

³⁶⁶ Sólyom, 2001, 481.

³⁶⁷ 36/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 219.

³⁶⁸ Emberi jogok, 484.

³⁶⁹ A fokozott sajtójogi, személyiségi jogi védelemre utal Halmai is: Emberi jogok, 485.

fogadta el a Ptk. 79. §-ának módosítását és bevezette a válaszvélemény adásának kötelezettségét, valamint a személyiségi jogi sérelem esetén kötelezően kiszabandó közérdekű bírságot.³⁷⁰ A köztársasági elnök előzetes normakontroll iránti indítványára³⁷¹ az Alkotmánybíróság alkotmányellenessé nyilvánította a válaszadás ezen eljárásban vizsgált módját, magát a válaszadási kötelezettséget azonban nem találta alkotmányellenesnek.³⁷² Halmi rámutatott, hogy ezzel az Alkotmánybíróság az írott sajtóra alkalmazta az eddig csak az elektronikus médiára vonatkoztatott követelményt: a kiegyensúlyozottság követelményét. A kiegyensúlyozottság követelménye viszonyt – szemben a lapalapítás szabadságával – csak a frekvenciák szűkösségével, mint technikai akadállyal igazolható követelmény.³⁷³ Véleményem szerint az Alkotmánybíróság e határozatában a *Red Lion* ügy ratio decidendijét alkalmazta, s bár a *Miami Herald v. Tornillo* ügyet felhozta, azt érdemében nem alkalmazta. Utóbbi ugyanis egyértelműen kijelentette, hogy csak és kizárólag a szűkös forrásokkal gazdálkodó sugárzott adások tekintetében elképzelhető a válaszadási jog szabályozása.³⁷⁴ A határozatot ezért alapvetően hibásnak tartom: véleményem szerint a válaszadáshoz való jog bevezetése olyan mértékű hűtő hatást gyakorolna a közbeszéd intenzitására, amely a szabály demokratikus legitimitációját annulálná.

iii) Az emberi méltóság védelmének fokozott érvényesítését célozta volna a 18/2004. (V. 25.) AB határozattal elbírált ún. „becsmérlési tényállás” is: a jogalkotó büntetni javasolta azt, aki „nagy nyilvánosság előtt az emberi méltóságot azáltal sérti, hogy más vagy másokat a nemzeti, etnikai, faji vagy vallási hovatartozás miatt becsmérel vagy megaláz”.³⁷⁵ Az Alkotmánybíróság a köztársasági elnök indítványára előzetes normakontroll keretében alkotmányellenesnek minősítette az elfogadott, de még ki nem hirdetett törvényjavaslatot. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy az uszítás az alkotmányos beszámítási pont, az alá a szint alá eső vélemény a véleménynyilvánítás szabadságának védelmét élvez. „A megvetés kinyilvánítása önmagában nem jár erőszakcselekmény nyilvánvaló és közvetlen veszélyével, és sok esetben egyéni jogok sérelmével sem fenyeget.”

³⁷⁰ A törvényjavaslat magánjogi kritikáját lásd: *Tényi Géza – Udvarny Sándor: A vélemény és a válasz: új Székely és Kharübdisz? Jogtudományi Közlöny 2001/11. 469-479.*

³⁷¹ Lásd: *Fundamentum 2001/2.*

³⁷² 57/2001. (XII. 5.) AB határozat, ABH 2001, 484.

³⁷³ Halmi Gábor: Egyén- és állampárti alkotmánybírák. Tendenciák az Alkotmánybíróság alapjogi gyakorlatában, *Fundamentum*, 2002/1.

³⁷⁴ *Miami Herald v. Tornillo*, 418 U.S. 241 (1974), továbbá II.1.4.

³⁷⁵ T/5179. sz. törvényjavaslat; <http://www.mkogy.hu/irom37/5179/5179.htm>

Alkotmányellenesnek bizonyult az a tényállás is, ami emberi méltóságot sértő becsmérő, megalázó kijelentést büntette volna. Ahogy Sólyom László és Kis János rámutatott, e tényállást „az Alkotmánybíróság által már két ízben megsemmisített «gyalázkodás» büntetének újbóli feltámasztása”.³⁷⁶

Kiemelkedően fontos megállapítása a Testületnek, hogy önmagában az emberi méltósághoz való jog sérelme sem teszi elkerülhetetlenül szükségessé a speciális büntetőjogi tényállást, mivel vizsgálendő, hogy az alkalmazott jogalkotói korlát elengedhetetlenül szükséges-e, vagy a hatékony személyiségvédelem más, a szólásszabadságot kevésbé korlátozó eszközzel is biztosítható.³⁷⁷ Vagyis a büntetőjog *ultima ratio* jellege miatt a jogalkotónak elsődlegesen büntetőjogon kívüli eszközökkel kell az emberi méltóság védelmét a szólásszabadság káros hatásaival szemben biztosítani.

Finoman utal a Testület arra, hogy a más jogágak jelenlegi eszközei nem feltétlenül elégségesek az emberi méltóság védelmére, azonban a Testület figyelemmel van a jogrendszer fejlesztésének lehetőségére is. Az indokolás V.2.2. pontjában a személyiségvédelmi eszközöknél, különösen a polgári jogi védelemnél azt emeli ki az Alkotmánybíróság, hogy közösségek nem tudnak hatékonyan fellépni kereshetőségi jog híján becsületük védelmére. Ebből nyilvánvalónak tűnik, hogy a jogalkotónak a polgári jogi védelmet ebben az irányban lehet (kell?) fejleszteni: biztosítani kell a kereshetőségi jog közösségekre való kiterjesztését is, más szóval kifejezett lehetőséget kell adni *actio popularis* igénybevételére, ha a becsmérő, gyalázkodó kijelentések nem meghatározott személyekre, hanem meghatározhatatlan összetételű közösségekre vonatkoznak.³⁷⁸

A gyűlöletbeszéd szabályozásával kapcsolatos jogalkotói próbálkozás nem szünetel. 2007 április 16-án Bárándy Gergely és képviselőtársai T/2785 sorszám alatt törvénymódosítási javaslatot nyújtott be a Btk. módosítására. A beiktatott szakasz büntetni rendelné a magyarsággal vagy más csoportokkal kapcsolatban olyan kifejezés használatát, amely alkalmas arra, hogy a csoport tagjainak becsületét csorbítsa, avagy emberi méltóságát megsértse. A büntethetőség kiterjedne az ilyen tartalmú testmozdulatra, vagyis a gesztusokra, testbeszédre, s büntethetőséget kizáró ok volna a kommunikáció politikai aktivitással való

³⁷⁶ Kis János és Sólyom László: Az alkotmány és a szólásszabadság, Népszabadság, 2003. október 11.

³⁷⁷ 18/2004. (V. 25.) AB határozat, ABK 2004/5. Indokolás V. 2.2. pont

³⁷⁸ A témáról lásd még: Kovács Mónika: A gyűlöletbeszédre vonatkozó szabályozási törekvések alkotmánybírósági vizsgálata, Infokommunikáció és jog, 2004/2. 61-65.

közvetlen kapcsolata.³⁷⁹ Bár a szabály még nem elfogadott törvény, így alkotmányossága csak a jövőre nézve, bizonytalanul ítéhető meg, a jelenlegi szövegjavaslat alkotmányellenesnek tűnik. Mindössze egy érvet emelnék ki a javaslat indokolásából, amelynek érvénytelenségére, alkalmazhatatlanságára korábban már utaltam, s az érv kivétele a javaslat alkotmányosságát egészében szünteti meg.

*Egy kialakult és stabilizálódott demokráciában azonban - amilyen évek óta Magyarország - mindig jóval szűkebb keretek közt kell megvonni a szólásszabadság határait, mint az átalakulást közvetlenül követő időkben. Megszilárdult demokráciában a szólásszabadságot egyre inkább korlátozzák az állampolgárok és egyes a társadalmat alkotó csoportok jogos érdekei.*³⁸⁰

Ezzel szemben határozott véleményem, hogy még ha el is fogadjuk demokráciánk megszilárdulásának tényét, soha nem az a válasz valamely túrhetetlen, de azonnali és közvetlen jogsérelmet nem indukáló beszédre, hogy a szólást elhallgattatjuk. Ellenkezőleg: még több beszéddel kell elmosni a szennyezett beszédet, s nem szabad a szólásszabadság mártírjaiként feltüntetni az ilyen beszélőket. Amennyiben a törvényjavaslatot ilyen tartalommal elfogadja az Országgyűlés, bizonyosra vehető, hogy alkotmányossága tárgyában alkotmánybírószági határozat fogja kimondani a végső szót.

iv) 2004. szeptember 28-án hozta az Alkotmánybíróság a 34/2004. (IX. 28) AB határozatát,³⁸¹ amely az országgyűlési képviselők jogállásáról szóló 1990. évi LV. törvénynek azt a 4. §-át vizsgálta, amely lehetővé teszi a képviselők felelősségre vonását többek közt rágalmozás és becsületsértés elkövetése esetén. Az Alkotmánybíróság megállapította:

„...az országgyűlési képviselők jogállásáról szóló 1990. évi LV. törvény 4. §-ának «a rágalmozásra és a becsületsértésre,» szövegrésze alkalmazásánál az Alkotmány 61. § (1) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmény, hogy a képviselői felelősségmentesség kiterjedjen az országgyűlési képviselőnek a képviselőtársát, más közhatalmat gyakorló személyt vagy közszereplő politikust érintő – a közügyek megvitatásával kapcsolatos – értékítéletet kifejező véleménynyilvánítására. A mentelmi jog felfüggesztésével kapcsolatos eljárás során irányadó alkotmányos követelmény továbbá, hogy a közszereplő politikus becsületének

³⁷⁹ T/2785 sz. törvényjavaslat, <http://www.parlament.hu/irom38/02785/02785.pdf>

³⁸⁰ ibid. Általános indokolás

³⁸¹ Magyar Közlöny 2004. évi 136. szám, 11576-11583.

csorbítására alkalmas tényállítás, híresztelés, illetve ilyen tényre közvetlenül utaló kifejezés használata esetében a parlamenti képviselő mentelmi joga kizárólag akkor függeszthető fel, ha a képviselő tudta, hogy a közlés, lényegét tekintve, valótlan.”

Az Alkotmánybíróság által formulázott kérdés az volt, hogy alkotmányosan indokolható-e a képviselői felelősségmentesség köre alól kiemelni a rágalmazás és becsületsértés teljes körét. Másként megfogalmazva, a parlamenti szólásszabadságnak—amely különösen becses és védett megnyilvánulása a szólásszabadságnak—gátja, korlátja-e az emberi méltósághoz való jog, különösen a becsület védelme. A határozat jelentőségét nem lehet eléggé hangsúlyozni, különösen azért, mert az Alkotmánybíróság részben meghaladta a 36/1994. (VI. 24.) AB határozatban kifejtett alkotmányossági követelményeket, véleményünk szerint teljesebbé téve a véleménynyilvánítás szabadságának védelmét.

A 36/1994. (VI. 24.) AB határozat úgy vonta meg e szabadság határait, hogy az nem terjedt ki a tudatosan vagy az elvárható gondosság tanúsítása nélkül hamis tények állítására.³⁸² Vagyis büntethető az az újságíró (személy), aki szándékosan állít hamis tényt. Ezzel szemben jelen ügyben az országgyűlési képviselő által kijelentett tényekről van szó, ez alapján a felelősségre vonás csak akkor történhet meg, ha a képviselő tudatában volt a tény hamisságának. Vagyis a képviselő nem büntethető az olyan ténybeli kijelentésekért, amik bár hamisak, de ennek tudatában azért nem volt, mert a tények valódiságának ellenőrzését elmulasztotta. Fontos az alanyi megszorítás is: csak a képviselőtársra, közhatalmat gyakorló személyre, közszereplő politikusra tett ilyen megjegyzéseknél ez a mérce, az ezeken kívül eső személyekre tett állítás esetén bizony továbbra is büntetendő a gondatlanul tett hamis tényállítás.

Megítélésem szerint óriási lépés ez a véleményszabadság kiteljesedése irányába, ami elősegíti a közügyek vitathatóságának érvényesülését is. Ugyanakkor érthetetlen számunkra az a megszorítás, ami csak a közszereplő politikusok körére vonja a sértetti oldalt: meglátásom szerint a politikus e pálya választásával közszereplői státuszba kerül. Adott esetben ez a megfogalmazás jogalkalmazói zavarokat is okozhat, hiszen mi határolja el a közszereplő-nem közszereplő politikust. Az aktivitása? Hogy megválasztották-e valamely testület tagjává? Előfordulhatnak például olyan esetek, amikor a korábban megválasztott

³⁸² Természetesen az értékítélet, vélemény közlése egyáltalán nem vonható a büntetendő körbe.

képviselőt mandátuma elvesztését követően érintik korábbi szereplésével kapcsolatos ténybeli kritikával. E sértettre vonatkozik-e az elkövetői immunitás? Megítélésem szerint megnyugtatóbb lett volna az ab ovo közszereplő politikusokat megszorítás nélkül idevenni, de bízhatunk a jogalkalmazás bölcs belátásában e téren.

Mélyen egyetértve a határozat lényegi irányával, fontosnak tartom azonban még megjegyezni, hogy az elvezethet egy képviselői „felelőtlenség” kialakulásához. Mivel a képviselő csak a tudatosan hamis állításokért tartozik felelősséggel, megszűnt a gondossági kötelme. Előfordulhat, hogy a képviselő mentelmi ügyében azzal védekezik, hogy a hamisságnak nem volt tudatában, s ezt azzal erősíti meg, hogy az információt tudomására jutását követően azonnal nyilvánosságra is hozta. Rendkívül nehéznek tűnik annak bizonyítása, hogy a képviselő a hamis információval ellentétes valós információnak is birtokában volt, ha pedig maga hivatkozik gondossága elmulasztására, elismerve azt, szinte lehetetlenül ez. Ismételten hangsúlyozom, hogy a határozattal egyetérték, e körben azonban a képviselők fokozott etikai felelősségét kívánom aláhúzni: pusztán azért, mert immár jogszabály nem kötelezi őket az információik gondos ellenőrzésére, közszereplői mivoltukból még fakadhat ez az erkölcsi kötelezettség.

2.4. A cenzúra tilalmáról

A véleménynyilvánítás szabadságának az állam szempontjából negatív oldala, hogy tartózkodni köteles a cenzúrától. A sajtótörvény idevágó szabálya meglehetősen későn, 1997-ben került a testület elé.³⁸³ Az AB kevésbé a véleményszabadság jogára, mint inkább a felek rendelkezési jogára alapozta döntését. A szabályozás alkotmányellenességének okát a többségi döntés abban látta, hogy az ügyésznek az érdekelt fél beleegyezése nélkül is lehetősége volt a bíróság előtt kezdeményeznie sajtótermék nyilvános közlését.

Egyes nézetek szerint a határozat a véleményszabadságot a korábbi gyakorlatnál erőteljesebben korlátozza,³⁸⁴ mégis, a cenzúra lehetősége kikerült a magyar jogrendből, mivel az Stv. 15. § (3) bekezdésének megsemmisítését követően a jogalkotó nem alkotta azt a határozat által megengedett tartalom belül újra. Ennek ellenére Halmai az értéksemleges védelmet biztosító korábbi gyakorlatban bekövetkezett törésnek tekinti ezt a határozatot, s úgy véli: „[e] döntés filozófiája

³⁸³ 20/1997. (III. 19.) AB határozat, ABH 1997, 85.

³⁸⁴ Emberi jogok, 442.

szerint viszont—s ebben áll az alapvető különbség a korábbiak és ezen érvelés között—a gondolatok, vélemények társadalmi hasznossága, elfogadottsága határozza meg alkotmányos védelmük mértékét”.³⁸⁵

Annak ellenére, hogy a szabály végül a jogalkotó hallgatása miatt megszűnt létezni, magam is vitathatónak találok a határozat érdemét. Hiányolom a bűncselekmény vagy arra való felhívás elkövetése miatt ügyészi felfüggesztés kapcsán a világos és jelenvaló veszély tesztjének alkalmazását: az Alkotmánybíróság nem tett mást, mint tekintet nélkül a felhívás alkalmassága, veszélyessége terén jelentkező különbségekre, általánosságban kijelentette, hogy az állam büntetőhatalma elsőbbséget élvez a sajtó szabadságával szemben. Valójában azonban csak olyan esetekben lenne korlátozható a sajtó szabadsága, ha a szólás oly mértékben lenyűgözi a hallgatóságát, hogy nem tud kibújni hatalma alól, és pl. vitával, más alternatíva megvilágításával nincsen mód a lenyűgözött hallgatóság bűncselekmény elkövetésétől való eltántorítására. Továbbá számomra meggyőzőek Lábady és Sólyom különvéleményben kifejtett gondolatai, amelyek szerint közérkölc s sérelmére hivatkozással való felfüggesztés lehetősége úgyszintén szükségtelen és aránytalan, minthogy esetében nincsen védendő személyes érdek, s a köznyugalom sem legitimálja a korlátozás alkotmányosságát.

2.5. Reklám és reklámtilalom

A reklámozás és jogi helyzete alapvető az elektronikus médiumok szabályozási környezetének vizsgálatánál. A reklámok a kereskedelmi médiumok egyik legjelentősebb bevételi forrását jelentik, s a közszolgálati médiumok is részesednek ilyen bevételből. Nagy jelentősége ellenére a reklámjog nem önálló diszciplína, nincs egységes reklámjog, szabályozása csak a gazdasági reklám terén, s ott is viszonylag hézagosan történt meg.³⁸⁶ A reklámozásra vonatkozó alapvető szabályokat az Rttv., a Grtv., valamint egyes kérdéseit a Tpv. tartalmazza. A területen jelentős a piaci szereplők önszabályozása is, pl. etikai, magatartási kódexek útján.

A Gálik-Horváth-Szente koncepció elemzi a kérdést és az Európai Unió szabályozására is figyelemmel tesz javaslatokat. Elképzelésük a közszolgálati médiumok számára is lehetővé tenné, hogy reklámbevételeket szerezzen.³⁸⁷ A

³⁸⁵ Halmai Gábor: Változó minták és mércék, Alkotmánybíróság, Budapest 2000. 111.

³⁸⁶ Lásd: Pribula László: A reklámok jogi szabályozásának magyarországi története, Jogtudományi Közlöny 2002/7-8. 344-356.

³⁸⁷ Gálik-Horváth-Szente, 974-977.

Gellért Kis-Ballai koncepció viszont a közmédia számára megtiltana a reklámbevételek szerzését és csak közvetetten, a kereskedelmi médiumok által tett befizetéseken keresztül részesítené őket a „reklámtortából”. Nyilvánvaló, hogy az elektronikus médiumok számára igen fontos a reklámkérdés szabályozása, vizsgáljuk meg tehát az idevágó alkotmánybíróági gyakorlatot.

Rendkívül jelentős a 1270/B/1997. AB határozat, mivel ezt a jelentős bevételi forrást, a reklámot a véleménynyilvánítás szabadsága alá vonja a Testület:

„[a] gazdasági reklám olyan információ amelynek közzététele élvezi az Alkotmány 61. § (1) bekezdésének védelmét. Az alaptörvény ezen szakasza ugyanis nem csupán bizonyos eszmék, tények és vélemények tekintetében biztosítja a szabad véleménynyilvánítást, hanem magát a szabad kommunikációt, a – tág értelemben vett – véleménynyilvánítás lehetőségét részesíti védelemben.”

Amíg azonban a véleménynyilvánítás szabadsága az előző pontokban ismertetett kiemelt alkotmányos védelmet élvez, addig „a kereskedelmi jellegű információk közzététele esetében szélesebb körű állami beavatkozás lehet alkotmányosan indokolt, mint a véleménynyilvánítás eseteiben”.³⁸⁸ A testület határozata értelmében nem csak az emberi méltósághoz való jog előtt hajolhat meg a reklám tárgyú véleménynyilvánítás, hanem a fogyasztók jogainak védelme is indokolhatja a korlátozást. Fontos azonban kiemelni, hogy az Alkotmánybíróság által alkalmazott szükségességi/arányossági teszt másként értelmezendő, ha nem közvetlenül más alapjog áll a véleménynyilvánítás szabadságával szemben.

*„[A] vélemény szabadságával szemben mérlegelendő korlátozó törvénynek nagyobb a súlya, ha közvetlenül másik alanyi alapjog érvényesítésére és védelmére szolgál, kisebb, ha ilyen alapjogokat csakis mögöttesen, valamely »intézmény« közvetítésével véd, s legkisebb, ha csupán valamely elvont érték önmagában a tárgya”.*³⁸⁹

Vagyis a második helyre hierarchizált véleménynyilvánítási szabadság eleve kevés alapvető jog előtt hajolhat meg, még szigorúbban kell azonban vizsgálni a korlátozás alkotmányosságát, ha nem alapvető joggal, hanem valamilyen közérdekű céllal kívánja azt a jogalkotó magyarázni. „Természetesen mindez nem zárja ki azt, hogy az elvont közérdekűség egyes céljai ne valósuljanak meg.

³⁸⁸ 1270/B/1997. AB határozat, ABH 2000, 713.

³⁸⁹ 30/1992. (I. 26.) AB határozat, ABH 1992, 178.

E módszer csupán kiszűri azon közérdekűségi célokat az alapjogkorlátozás indokai közül, amelyeket alapjogkorlátozás nélkül is el lehet érni.”³⁹⁰

Hivatkozott határozatában ilyen érdekek ismerte el az Alkotmánybíróság a fogyasztói jogokat, vagy akár a tisztességes versenyt. Legitim korlátja tehát a gazdasági célú szólásnak a fogyasztóvédelem illetve a verseny tisztességének biztosítása, mindaddig, amíg a korlátozás elkerülhetetlen és az elérni kíván céllal arányos.³⁹¹ Rá kell azonban mutatni, hogy a reklámcélú megszólalás korlátozása bővíthet, mivel az Alkotmánybíróság nem kimerítően sorolta fel azokat az egyéb érdekeket, amik a gazdasági szólásszabadság korlátozását megalapozhatják. „Az alkotmányos alapjog, mint a korlátozás feltétele egyértelmű, de a mögöttes intézmény, valamint az elvont érték meghatározására nézve az alkotmánybírósági gyakorlatban nincs kimerítő felsorolás (...) nem lehet egy az egyben kijelölni a reklámkorlátozások alkotmányjogi határvonalát”.³⁹²

Másik oldalról is meg lehet közelíteni azonban a reklámszabályozást. Le lehet-e vezetni az Alkotmányból azt, hogy a jogalkotó köteles a reklámozás szabadságát korlátozni?³⁹³ Az Alkotmánybíróság 37/2000. (X. 31.) AB határozatában a dohányárúk reklámozásának korlátozását vizsgálta. Ott nem ítélte alkotmányellenesnek azt, hogy a jogi szabályozás nem tiltja teljes körűen a dohánytermékek reklámozását.³⁹⁴ Az érvelés fontos része, hogy az egészséges környezethez való jog (Alkotmány 18. §), valamint a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog (Alkotmány 70/D. §) nem sorolható a klasszikus védelmi jellegű alapjogok körébe, illetve utóbbi az állam számára állapít meg olyan jogalkotási kötelezettséget, ami biztosítja a polgárok lehető legmagasabb szintű egészségét. Önmagukban ezek az alkotmányi rendelkezések tehát nem lehetnek a korlátozás alapjai, hanem az Alkotmánybíróság az alapjukon felállított intézményrendszer elégséges mivoltát vizsgálja: van-e olyan hatékony szabályozás, aminek célja és eredménye az egészség megőrzése, magas színvonalának biztosítása. A határozat szempontunkból azért is releváns, mivel a médiatörvény egyik reklámtilalmára, a dohánytermékek reklámozásának tilalmára hivatkozik, mint az állam egészségvédelmi kötelezettségének teljesítését szolgáló szabályra.³⁹⁵

³⁹⁰ Az Alkotmány magyarázata, 220.

³⁹¹ 1270/B/1997. AB határozat, ABH 2000, 718.

³⁹² Pribula László: A reklámtevékenység alkotmányjogi alapjai, Jogtudományi Közlöny 2004/5. 187.

³⁹³ ibid.

³⁹⁴ 37/2000. (X. 31.) AB határozat, ABH 2000, 293.

³⁹⁵ v.ö. Rttv. 13. § (1) bekezdés

Mára e határozat kevésbé időszerű, mint akkor volt, hiszen a dohányárak reklámjának közzététele (szinte) teljes mértékben tiltottá vált (Grtv. 13. §). A jogterület azonban állandó mozgásban van, jelenleg is folyik az Alkotmánybíróság előtt a Grtv. azon szabályainak vizsgálata, amelyek a bírósági gyakorlatból következően tényleges és teljes reklámtilalmat eredményeznek.³⁹⁶ Nem felejthetjük el az Európai Unió aktivitását sem ezen a területen; ez szigorúan behatárolja a magyar jogalkotó mozgásterét.³⁹⁷ Részét képezi az uniós jogalkotásnak a dohányreklámozás tiltása, de az összehasonlító reklámozás (szigorúan, de megengedőbb) szabályozása is.³⁹⁸ Ennek vizsgálata azonban nem tartozik jelen tanulmány vizsgálati körébe.

2.6. A minősített többség alkotmánybírósági értelmezéséről

Bár a tematikus folyamatosságot kissé megtöri, célkitűzéseim miatt szükséges tárgyalni olyan alapvető intézményeket, amelyek a médiumokra vonatkozó törvényi szabályozás alkotmányjogi alapját jelentik. Ilyennek tekinthető a minősített többség követelménye, amelynek érvényesítésére az Alkotmánybíróság már a működése kezdetétől nagy figyelmet fordított, s e figyelem azóta sem lanyhult.

Az általában kétharmados törvényként aposztrofált intézmény előképe az ún. „alkotmányerejű törvény” volt, amit az 1989. évi XXXI. törvény kodifikált, azonban az 1990. évi XL. törvény—egy politikai paktum eredményeként—elvetette, s helyébe a ma is ismert rendszert állította. Eszerint a minősített többséggel elfogadandó törvények nem kerülnek az egyszerű törvények felé a jogszabályi hierarchiában, hanem azokkal egy szinten helyezkednek el. Amíg az alkotmányerejű törvények az 1989. évi XXXI. törvény indokolása szerint „az Alkotmánnyal együtt alkotják a magyar közjog jogszabályanyagának legfelsőbb szintjét”, addig a kétharmados törvények ilyen kitüntetett szerepben nincsenek, bár fontosságuk és jelentőségük elvitathatatlan.³⁹⁹

Az alkotmányerejű törvények eltörlésének egyik igen fontos jogkövetkezménye volt, hogy amennyiben az Alkotmány valamely törvényhozási tárgyhoz nem

³⁹⁶ v.ö. Halmai Gábor: Dohányreklám és véleményszabadság, *Fundamentum* 2003/3-4. 124-134.

³⁹⁷ v.ö. Pribula László: Az Európai Unió reklámjoga, *Jogtudományi Közlöny* 2004/9. 275-282.

³⁹⁸ Ld.: Vida Sándor: Összehasonlító reklám, *Jogtudományi Közlöny*, 2004/3. 107-110.

³⁹⁹ Az alkotmányerejű törvények és kétharmados törvények viszonyáról ld. még: *Petrétei József*: Törvények minősített többséggel, *Fundamentum* 1999/3. 109-115.; *Papp Imre*: Kétharmaddal vagy anélkül?, *Fundamentum* 1999/3. 116-124.; *Szikinger István*: Búcsú a kétharmadtól, *Fundamentum* 1999/3. 125-129.

rendelt minősített többséget, úgy az adott alapjog egyszerű törvényben szabályozhatóvá vált.

Sólyom az ellenzék beleszólási lehetőségét hangsúlyozza a kétharmados törvények funkciójaként. Önmagában a minősített többség hierarchiát nem jelent, s maga az Alkotmány is minősített többséggel módosítható.

„Alapvető alkotmányossági problémát okoz azonban, hogy az Alkotmány maga is az összes képviselő kétharmadának szavazatával módosítható. Az Alkotmány ugyanis – szemben a kétharmados törvényekkel – magasabb szinten áll a jogforrási hierarchiában, mint a törvények, s ezt a különbséget a jelen lévő és az összes képviselő kétharmadának szavazata közötti különbség nem fejezi ki. Itt, az Alkotmány módosításánál a kétharmados többségnek értéktartalma van...”⁴⁰⁰

2.6.1. A minősített többség formai és tartalmi tesztje

E minősített többséggel összefüggő kérdéseket az Alkotmánybíróság összefoglalóan elsőként a 4/1993. (II. 12.) AB határozatában elemezte. A határozat rendelkező részének B) pontja alkotmányos követelményként állapítja meg, hogy

„[...] ott, ahol az Alkotmány valamely alapjogról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő képviselők kétharmadának szavazatát írja elő, a minősített többség követelménye nem az illető alapjog bármely törvényi szabályozására vonatkozik, hanem csakis az adott alkotmányi rendelkezés közvetlen végrehajtásaként megalkotott törvényre. Ez a törvény az illető alapjog érvényesítésének és védelmének irányát határozza meg. Valamely alapjogról szóló törvényhez minősített többség előírása nem zárja ki, hogy az illető alapjog érvényesítéséhez szükséges részletszabályokat egyszerű többségű törvény határozza meg.”⁴⁰¹

A követelmény kimondásának logikai előfeltétele volt, hogy az alapjogok egymáshoz való viszonyát is elemezze a Testület. Megállapította:

„[...] az alkotmányos alapjogok között többféle, egymást nem fedő fontossági sorrend is megállapítható. Nem szerepel a minősített törvények között a legfontosabb alapjogok szabályozása: sem az élethez, sem az emberi méltósághoz való jog, sem a jogképeség, sem a személyes

⁴⁰⁰ Sólyom, 2001, 155.

⁴⁰¹ 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 49.

szabadság és biztonság – köztük a szabadságtól való megfosztás – alapvető garanciái...”⁴⁰²

A szükségállapot idején sem korlátozható jogok közül is csupán háromhoz járul kétharmados törvény.⁴⁰³ Mindebből arra az igen fontos következtetésre jut az Alkotmánybíróság, hogy „A jelenlegi kétharmados kiemelés nem állapít meg tehát az alapjogok között elvileg megalapozott hierarchiát; pusztán politikai fontosságukat jelzi az alkotmánymódosításban megállapodó politikai erők számára.”^{404,405}

Sólyom így ír erről: „Az Alkotmánnyal együtt a közjog legmagasabb szintjét képező» alkotmányerejű törvények megszüntetése után az Alkotmánybíróság mindent megtett, hogy a politikai örökségüket részben átvevő, az Alkotmány szerint minősített többséggel meghozandó törvények és az Alkotmány különbözőségét kiemelve: a «kétharmados törvények» nem az Alkotmánnyal, hanem a többi törvénnyel vannak egy szinten, ez utóbbiaktól csakis eljárási tekintetben különböznek.”⁴⁰⁶ Ezt a formális álláspontot értelmezi együtt az Alkotmánybíróság 64/1991. (XII. 17.) AB határozatában kifejtett elvvel, ami szerint

„[...] nem mindenfajta összefüggés az alapjogokkal követeli meg a törvényi szintű szabályozást. Valamely alapjog tartalmának meghatározása és lényeges garanciáinak megállapítása csakis törvényben történhet (...) Közvetett és távoli összefüggés esetén azonban elegendő a rendeleti szint is.”⁴⁰⁷

⁴⁰² 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 59.

⁴⁰³ Ld. még: Emberi jogok, 2003, 120.

⁴⁰⁴ 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 60. A politikai fontosságot hangsúlyozó álláspont a későbbi gyakorlatban kissé átalakul, ld. 1/1999. (II. 24.) AB határozat.

⁴⁰⁵ Jakab András élesen kritizálja azt az álláspontot, ami szerint a minősített többséggel elfogadott törvények az egyszerű törvényekkel egy szinten állnának, álláspontja szerint „az Alkotmány (...) ma már ténylegesen önálló jogforrási fokozatként ismeri el a kétharmados törvényeket.” [Jakab András: A jogszabálytan főbb kérdéseiről, Unió, Budapest, 2003, 114.]. Érveléssel alá nem támasztott álláspontját már csak azért sem tudom elfogadni, mivel nem változott az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata, ami az azonos szintű jogforrások közötti ellentétet önmagában nem tekinti a jogbiztonság sérelmére vezető körülménynek. Érvelésének elfogadása azt jelentené, hogy az Alkotmánybíróságnak az egyszerű törvényeket a kétharmados törvényekkel is ütköztetni, kollízió esetén pedig megsemmisíteni kellene, ahogy ezt művében állítja. (112., 252. lj.) Ezt azonban semmi nem támasztja alá, s a szerző sem részletezi, csak tézisként állítja. Meg kell jegyezni, hogy *Vörös Imre* is csak az alapjogok közötti, eljárási szempontú hierarchizálást fogad el. [lásd: 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 81.]

⁴⁰⁶ Sólyom, 2001, 278.

⁴⁰⁷ 64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 300.

Adódik a kérdés, hogy a minősített többséggel érintett jogalkotási tárgy esetén e követelmény felminősíti-e az adott szabályozást: minden ide tartozó szabályozásnak el kell-e érnie a kétharmados szintet, vagy van-e olyan tartomány, ahol a törvényi, netán a rendeleti szint is elégséges. Az indokolás itt jelentős megállapításokat tesz szűkebb témánk, a sajtószabadságra illetve az elektronikus médiumokra vonatkozó minősített többségi követelményére. Értelmezi az Alkotmány 61. § (3)-(4) bekezdéseit, és rámutat, hogy a sajtószabadság nem csak az írott sajtóra vonatkozik, hanem a rádióra és a televízióra is. Másik oldalról hangsúlyozza, hogy a (4) bekezdésben nem véletlenül emel ki résztémákat az elektronikus médiumok szabályozásából az Alkotmány:

„Ha az illető alapjogok szabályozásának a törvényhozásra tartozó része a maga összességében kétharmados törvény tárgya lenne, nem volna értelme az említett résztémák minősített szintre emelésének”⁴⁰⁸

Ezek alapján sem az Alkotmány szövegéből, szerkezetéből, sem a minősített többség funkciójából nem következik, hogy csakis kétharmados törvénnyel lehetne rendelkezni az alapjogok minden vonatkozásáról, amelyekről szóló törvényhez az Alkotmány minősített többséget ír elő. A minősített többség konszenzus-funkcióját ugyanis nem lehet kiterjesztően értelmezni, mivel az

„kizárná az egyszerű többséget abból, hogy az illető alapjogokra vonatkozóan – a kétharmados törvényre tartozó koncepcionális kérdéseken kívül – politikai elképzeléseinek megfelelően rendelkezék: végrehajtásukat szabályozza, további garanciákat építsen ki, saját koncepciója szerint igazítsa érvényesülésüket az adott körülményekhez.”⁴⁰⁹

Minden későbbi kodifikációt behatároló álláspontot alakított ki az Alkotmánybíróság azzal összefüggésben, hogy milyen jogalkotási tartalom tartozik a minősített többség követelménye alá. A még nem szabályozott alapjogok tekintetében, a jövőre nézve fontos megállapítás, hogy a minősített többség követelménye nem minden, az illető alapjogra vonatkozó törvényi rendelkezésre nézve áll fenn. A Testület elkülönít egy formai és egy tartalmi szempontot.

⁴⁰⁸ 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48, 61.

⁴⁰⁹ ibid. 62.

Formailag: ha a törvényalkotó elfogadta a törvényt általa meghatározott tartalommal, „Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint ezzel azt is eldöntötte a törvényhozó, hogy az adott alapjogra vonatkozó rendelkezések közül melyeket kellett minősített törvénnyel elfogadni.” Tartalmilag akkor teljesül a kétharmados törvények funkciója, ha azok az illető alapjog szabályozásának irányát határozzák meg. „Minden egyes alapjog esetében külön kell megítélni, hogy valamely törvény az alapjog érvényesítésének és védelmének irányát állapítja-e meg, vagy olyan részletszabályokat tartalmaz, amelyek azt nem határozzák meg.”⁴¹⁰ „Tehát az Alkotmánybíróságnak esetről esetre kell elbírálnia, hogy a nem kétharmados többséggel elfogadott törvény olyan alapvető szabályokat tartalmaz-e, amelyeket az adott jog esetében csak kétharmados törvény tartalmazhatna.”⁴¹¹ Egy később igen fontossá vált – kodifikációs elvvé nemesülő – „utasítást” is ad a Testület: „[...] minősített többséggel megalkotott törvényt egyszerű többséggel hozott törvénnyel módosítani nem lehet.”⁴¹²

2.6.2. Út a fokozott védelemhez

Az Alkotmánybíróság az előző pontban kifejtett doktrínát számos határozatában alkalmazta. A 64/1993. (XII. 22.) AB határozatban utalással gyakorlatára elutasította azt az indítványt, ami arra hivatkozással állította az 1993. évi LXXVIII. törvény formai alkotmányellenességét, hogy az kétharmados törvényhozási tárgyat szabályozna. Hasonlóképpen, a fegyveres erők és a fegyveres testületek hivatásos állományának szolgálati viszonyáról szóló 1971. évi 10. törvényerejű rendelet sem minősült alkotmányellenesnek, mivel az Alkotmány 40/A. §-a alapján elegendő volt „[a] fegyveres erők és a fegyveres testületek feladatait, jogállását, hatáskörét, irányítását, jogállamisági garanciákkal körülbástyázott – akár kényszerítő – intézkedési lehetőségeit, az intézkedésekkel érintettek jogorvoslati rendjét ...” minősített többséggel szabályozni. Ehhez képest szolgálati viszonyok „szabályozása – minősített szavazati többséghez nem kötött, részletkérdéseket szabályozó – törvényalkotási feladatnak tekintendő.”⁴¹³

A helyi önkormányzatok alapjogait az Alkotmány 44/C. §-a szerint szintén csak kétharmados törvényben lehet korlátozni. Az 53/1995. (IX. 15.) AB határozatban nem minősítette alkotmányellenesnek az Alkotmánybíróság az önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény újonnan beiktatott szabályát, ami szerint a helyi önkormányzat kötelezettségvállalását törvény korlátozhatja.

⁴¹⁰ ibid. 63.

⁴¹¹ Emberi jogok, 2003, 121.

⁴¹² 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 64.

⁴¹³ 183/B/1992. AB határozat, ABH 1995, 600.

Ugyan kétségtelenül alapjogot érint, hogy az önkormányzati kötelezettségvállalást az állam korlátozásnak vetheti alá, mégis elegendőnek vélte a testület, ha alkotmányos követelményt fűz a korlátozási lehetőséghez: a korlátozást tartalmazó törvényt csak minősített többséggel lehet érvényesen elfogadni.⁴¹⁴ Ehhez hozzá kell tenni, hogy az Alkotmánybíróság formailag nem is tekinthette alkotmányellenesnek az általános korlátozásra felhatalmazó szabályt, mert maga a módosító rendelkezés minősített szavazat-aránnyal született: az 1994-1998 közötti Kormányt támogató koalíció rendelkezett a szükséges minősített többséggel.

A nagy jelentőségű 1/1999. (II. 24.) AB határozat tovább finomította az Alkotmánybíróság idevágó gyakorlatát. A vita akörül eszkalálódott, hogy az akkori kormányoldal értelmezése szerint a rendőrségi, menedékjogi, határőrizeti, idegenrendészeti törvényeken egyszerű többséggel eszközölt módosítások nem egyebek, mint az alapjog lényeges tartalmát nem érintő, többletszabályozást tartalmazó rendelkezések. A miniszterelnök kérésére a köztársasági elnök a törvény kihirdetését megelőzően alkotmányossági aggályaival az Alkotmánybírósághoz fordult.

Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt megerősítette a 4/1993. (II. 12.) AB határozatában kifejtett elveket, majd formulázta az alkotmányossági kérdést: „[...] kifejezetten abban a kérdésben kell(...) állást foglalnia, hogy az Alkotmány rendelkezéseinek megfelelően minősített többséggel megalkotott törvényt egyszerű többséggel elfogadott törvénnyel lehet-e módosítani vagy hatályon kívül helyezni.”⁴¹⁵

Mivel a vizsgálat tárgyát képező módosító törvénycsomagot nem az alapjogi szabályozáshoz kapcsolódó kiegészítő, hanem módosító és hatályon kívül helyező szabálynak tekintette, ezzel az Alkotmánybíróság el is vetette a 4/1993. (II. 12.) AB határozat azon megállapításainak alkalmazhatóságát, amik az alapjog nem lényegi vonásait meghatározó törvények tekintetében egyszerű többséget engedtek. Az eredmény: a minősített többség korábbinál sokkal keményebb védelme:

„Az Alkotmánybíróság a vizsgálat eredményeképpen megállapította: a törvényalkotási eljárásban akkor sem lehet mellőzni az Alkotmány által előírt minősített többség követelményét, ha a módosítás

⁴¹⁴ 53/1995. (IX. 15.) AB határozat, ABH 1995, 238.

⁴¹⁵ 1/1999. (II. 24.) AB határozat, ABH 1999, 38.

részletszabályokról szól, vagy az adott alapjog, illetve intézmény hatályosulását szeretné hatékonyabb eszközökkel elérni a jogalkotó. Az ilyen vagy más, hasonló tartalmú kezdeményezés érvényesítésének szándéka – mint a hatékony kormányzás megvalósításának egyik eszköze – az Alkotmány tételes szabályát nem sértheti meg. Kétségtelen, hogy ez a szabály a törvényalkotási eljárás formai érvényességét meghatározó alkotmányos korlátot jelent az egyszerű többség akár ésszerű törekvéseivel szemben is.”⁴¹⁶

Amíg a 4/1993. (II. 12.) AB határozat, bár alkalmazza a minősített többség formális tesztjét, a hangsúlyt mégis a tartalmi tesztre helyezi, addig a most tárgyalt határozat a kétharmados törvények kitüntetett helyzetét a törvényhozási eljárási szabályokkal, különösen az érvényességi feltételekkel magyarázza.⁴¹⁷ Itt kell kiemelni, hogy az alkotmánybírószági gyakorlat hangsúlyának ez az eltolódása miből következik. Vörös Imre már a 4/1993. (II. 12.) AB határozathoz fűzött különvéleményében annak a véleményének adott hangot, hogy a kétharmadoság megítélésénél figyelembe kell venni a szabály jogpolitikai célját: a konszenzusérzékeny témák átfogó egyetértéssel való szabályozását. Vörös utalt arra, hogy

„a kétharmados szavazatarány megkövetelése (...) nem merül ki abban, ha az Országgyűlés megalkotott egy, az adott tárgykörbe tartozó törvényt. Ez az eljárási követelmény mindig érvényesül, ha az adott tárgykörbe tartozó (...) további törvényalkotásra kerül sor, függetlenül attól, hogy az utóbb hozott törvény milyen címet visel, vagy túlnyomórészt egyébként milyen tárgykört szabályoz.”⁴¹⁸

Kijelenthető, hogy Vörös 1993-ban kisebbségben maradt véleménye és az általa kidolgozott szempontok 1999-re a többség által támogatott véleménnyé és megoldássá váltak. Bár fennmarad az Országgyűlés jogköre annak eldöntésére, hogy az adott törvényhozási tárgyat milyen részletesen szabályozza kétharmados törvényben, a konkrét eset kapcsán a Testület rámutat, hogy a módosítandó törvények „...megalkotásakor az országgyűlési képviselők minősített többségű döntésükkel adott szélességű és részletességű szabályozásban értettek egyet. A minősített többség garanciája ebben az összefüggésben azt jelenti, hogy az elfogadást követően a szabályozás tartalmának vagy módjának teljes körű vagy

⁴¹⁶ ibid. 39.

⁴¹⁷ ibid.

⁴¹⁸ 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 80-81.

részleges módosítása iránti igény esetén, a változtatás keresztülviteléhez újfent meg kell teremteni a módosításhoz szükséges széleskörű támogatottságot.”⁴¹⁹

Le kell vonni a következtetést: pusztán az Alkotmány módosítása, a minősített többséget igénylő törvényhozási tárgykörök csökkentése az egyetlen módja annak, hogy az egyszerű többséggel elfogadható törvények körét a jogalkotó növelje. Az a lehetőség, amivel az Alkotmánybíróság fenntartja az immár meghaladott 4/1993. (II. 12.) AB határozatában foglalt törvényhozói kompetenciát, merőben haszontalannak tűnik. Bár a Testület kifejezetten utal rá, hogy a kétharmados normatartalmat nem érintve egyszerű szótöbbséggel is hozható az alapjog érvényesítéséhez szükséges részletszabály, aláhúzza, hogy az eljárási követelmények megtartása nem mellőzhető.

„Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a kétharmados törvények közvetlen (tételes) módosítása a kétharmados törvény szabályozási köréhez közelálló, azzal esetleg részben egybevágó, másik, egyszerű többséggel meghozható önálló törvény módosításával, vagy új törvény alkotásával alkotmányosan nem kerülhető meg.”⁴²⁰

Vagyis, ha a jogalkotó egyszer valamilyen törvényhozási tárgyat az Alkotmánynak megfelelően minősített többséggel szabályozott, újraszabályozására csak akkor kerülhet sor, ha kétharmados törvény módosítja vagy hatályon kívül helyezése mellett új törvény születik. Mivel pedig csak a kisebbség ért egyet a hatályos törvény eltörlésével, ha hallathatta szavát, érvényesíthette akaratát az újonnan születő szabályban is, (az alkotmánymódosítás legalább minősített többséget igénylő esetét kivéve!) vajmi kevés az esélye annak, hogy a kétharmados szintet elért szabályozás egyszerű többségű szabályozásra változzon vissza.

Meg kell jegyezni, hogy kimondatlanul ugyan, de véleményünk szerint az Alkotmánybíróság e határozatával e körben gyakorlatilag meghaladta a *lex posterior derogat legi priori* elvet. Az általános értelmezési maxima⁴²¹ szerint az utóbb hozott jogszabályt kell irányadónak tekinteni az esetleg azzal ellentétes régebbi szabály helyett. A minősített többséggel hozott törvények esetén azonban itt nyilvánvalóvá vált, hogy ha szövegük, koncepciójuk ilyen erőteljes közjogi védettséget élvez, értelmezésük sem szenvedhet csorbát a fenti elv miatt.

⁴¹⁹ 1/1999. (II. 24.) AB határozat, ABH 1999, 40.

⁴²⁰ *ibid.*

⁴²¹ Ekként hivatkozva áttekintő cikkében *Nótári Tamás*: *Summum ius summa iniuria*, Magyar Jog 2004/7. 385.

Másként megfogalmazva: a minősített többséggel elfogadott tartalom *értelmezése* sem függhet olyan beszámítási ponttól, amihez nem kapcsolódik az Alkotmánybíróság által megkívánt széleskörű politikai konszenzus.

2.6.3. Az átemelés tilalma

A 31/2001. (VII. 11.) AB határozat alapkérdése az volt, hogy a rendőrségi törvényben minősített többséggel szabályozott titkos információgyűjtésre vonatkozó szabályokat meg lehet-e ismételni egyszerű többséggel az adóhatóságnak ilyen jogokat biztosítandó. A Testület tovább tágította a határokat és kimondta: „a kétharmadoság alkotmányos védelmére vonatkozó elvi álláspont (...) irányadó a kétharmados törvényből az egyszerű törvénybe történő átemelést realizáló törvényalkotási eljárásra”.⁴²² Vagyis a jogalkotó nem puhíthatja fel a minősített többség védelmét azzal, hogy „bemásolja” rendelkezéseit – amik tipikusan alapjogi szempontból érzékeny kérdéseket, mint a titkos információgyűjtés, szabályoznak – egyszerű többségű törvényekbe.

*„...a kétharmados törvényhez koncepcionálisan kapcsolódó rendelkezések, illetve a törvény lényegéhez tartozó normák átvétele általában ugyanazt a kétharmados többségű törvényhozói döntést igényli, mint amit az Alkotmány a kétharmados körben eredetileg előírt.”*⁴²³

A vizsgált határozatban az Alkotmánybíróság az összevetett szabályozások tartalmi vizsgálatát végezte el és csak azokat a rendelkezéseket tartotta az egyszerű többségű elfogadással összeegyeztethetetlennek, amik az eredeti kétharmados többség koncepcionális irányát határozták meg. Eddig az Alkotmánybíróság a minősített többséggel elfogadott tartalom intaktságát védte fokozódó szigorral. E ponttól a lényeges tartalom szétsugárzását, kitükröződését is tiltja a gyakorlat. Egyetlen lépés van még, amivel fokozható az alkotmánybírósági gyakorlat szigora: *ad absurdum* nem csak a lényeges tartalom átemelését tiltja meg, hanem általában az egyszer már minősített többséggel elfogadott rendelkezések kitükrözését is tilalmazza, mondván, hogy ha a jogalkotó a törvényhozási tárgyba az adott rendelkezést felvette, ilyen széles szabályozásban állapotott meg, nyilvánvalóan védeni akarta az abban foglalt tartalmat. A gyakorlat szigorodása már a 4/1993. (II. 12.) AB határozatba (s különösen a Vörös Imre által kifejtett álláspontba) be volt kódolva,⁴²⁴ s a jogalkotónak a határokat feszegető magatartása lökte tovább a Testületet a fokozott védelem útjára.

⁴²² 31/2001. (VII. 11.) AB határozat, ABH 2001, 267.

⁴²³ *ibid.* 269.

⁴²⁴ v.ö.: II.1.6.1. pont utolsó bekezdés

III. fejezet

Az elektronikus médiára vonatkozó alkotmánybíróági határozatok

E fejezet célja, hogy az Alkotmánybíróság elektronikus médiára vonatkozó határozatainak kritikus vizsgálatát adja. Az elektronikus média joga igen komplex terület, jelen van az alkotmányjog, a büntetőjog, a polgári jog és a közigazgatási jog is ebben a tárgya szerint egységesen vizsgálendő anyagban. Sőt a frekvenciagazdálkodásról szóló jogszabály, ami tárgyunk szempontjából szintén releváns, maga is ilyen komplex jogi terület. E sorok e relatíve elkülöníthető szabályozási anyagnak elsősorban az alkotmányjogi aspektusát hivatottak vizsgálni, azzal, hogy az érintkezési pontokon szükségszerűen kitérek a más, de szorosan kapcsolódó jogágak szabályaira is.

A rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény alig több mint tizenegy éve van hatályban, azonban az elektronikus média jogát ennél szélesebb történeti távlatba kell helyezni a jelenlegi helyzet minél teljesebb megértéséhez. „A 1047/1974. (IX. 18.) MT határozat megerősítette, hogy a sajtó hatalom alá rendelt eszköz.”⁴²⁵ A Magyar Rádió és Televízió a pártállami időkben közvetlen minisztertanácsi irányítás alatt állt, ami közvetett pártirányítást jelentett. Maga a szólásszabadság is csak a szocializmus és a nép érdekeinek megfelelően volt gyakorolható.⁴²⁶ Az eleve szűkítő deklaráció mellett a szabadság gyakorlása is erőteljes korlátozásoknak volt alávetve.⁴²⁷ A rendszerváltást követően e jogi helyzet megváltoztatása meglehetősen nehézkes folyamat eredménye volt, e szakaszt szokták médiaháborúnak is nevezni.⁴²⁸ A konfliktus egyik kiváltó oka személyi kérdés volt: a javasolt médiaelnök kinevezését a köztársasági elnök nem támogatta. A részben e kérdésben hozott döntés⁴²⁹ nem zárta le a mérges vitát, azt majd csak az Országgyűlés által 1995. decemberében elfogadott

⁴²⁵ Murányi László: A tömeg tájékoztatása, Egyetemi jegyzet. Szt. István társulat, Budapest 2002. 69. (a továbbiakban: Murányi, 2002)

⁴²⁶ Az Alkotmány 64. §-ának 1988. január 1-je és 1989. január 23-a között hatályos szövege

⁴²⁷ v.ö.: Médiajogi kézikönyv (*Jany János* szerk.), Budapest, Osiris 2000, 16.

⁴²⁸ E periódus állomásait mutatja be: Murányi, 2002, 74-78. A médiaháborúról ld. még: Varga Domokos György: MédiaHarcok, LKD, Debrecen, 2001.; Bajomi-Lázár Péter: A magyarországi médiaháborúról, Bp, 2001.

⁴²⁹ 36/1992. (VI. 10.) AB határozat, aminek előzménye a 48/1991. (IX. 26.) AB határozat, ABH 1991, 217. Bár a kérdés jóval többet érdemel, mint egy terjedelmes lábjegyzetet, tematikus korlátok miatt a döntés az alábbiakban foglalható össze: a köztársasági elnök kinevezése ellenjegyzéshez kötött, amit csak akkor tagadhat meg, ha törvényi előfeltételek hiányoznak, vagy meggyőződése szerint a kinevezés az államszervezet demokratikus működését zavarná. Magam részéről *Kilényi Géza*, *Schmidt Péter* és *Vörös Imre* különvéleményével értek egyet, ami rámutat, hogy itt az Alkotmánybíróság magát az Alkotmány szabályait részletezte, vagyis alkotmányozott. Erre pedig nincsen hatásköre. A többségi határozat védelmében felhozható ugyanakkor, hogy az akkori jogértelmezési zavarok eloszlására alkalmas volt.

médiatörvény tette meg (ha valóban megtette!).⁴³⁰ Ez egyben a jogállami alkotmányozást követő és az Rttv. elfogadásáig tartó, a későbbiekben elemzendő *ex lex* állapot végére is pontot tett. Az Rttv. megalkotása hatéves, vajúdással, pártpolitikai és szakmai vitákkal terhes időszak volt. Ahogy arra Révész T. Mihály rámutatott, a jogalkotási folyamat gyökerei visszanyúlnak az Ellenzéki Kerekasztal tárgyalásaihoz, a konkrét törvényelőkészítő munkálatok már 1990-ben megkezdődtek.⁴³¹ Az 1994-ben új lendületet nyert törvényelőkészítői munkát már az Alkotmánybíróság határozatai is befolyásolták, hiba lenne azonban azt gondolni, hogy egyes koncepcionális alapokon túl—mint ahogy látni fogjuk pl. a belső pluralitás előírásán túl—az Alkotmánybíróság mélységében befolyásolta volna az Rttv. megalkotását. Az Alkotmánybíróság csupán azokkal a kérdésekkel került szembe, amelyekről indítvány alapján döntést kellett hoznia. A jogalkotót széles mérlegelési jogkör illette meg a médiarendszer megalapozása, részletszabályokkal való kitöltése kapcsán. Így az is jogalkotói választás, médiapolitikai döntés eredménye volt, hogy nem az USA mintájára szerveződő, kizárólagosan kereskedelmi szolgáltatókra alapozott médiarendszert, hanem duális, a közszolgálati és a kereskedelmi műsorszolgáltatók együttes jelenlétére alapozott médiarendszer hoz létre az állam.⁴³²

A következőkben vizsgálni fogom azokat az alkotmánybírósági határozatokat, amelyek az Rttv. megalkotásáig az elektronikus média jogának tárgyában születtek, s mint ilyenek, alapvetően meghatározták a születő törvény tartalmát is. Ezek után áttekintem és kritizálom az Rttv.-re vonatkozó, valamint az ahhoz szorosan kapcsolódó, a disszertáció lezárásáig meghozott AB határozatokat.

1. Út a médiatörvény megalkotásáig

1.1. A média Kormány-felügyelete

„A sajtószabadság sajátos problémákat vet fel a rádió és a televízió esetében. A frekvenciák korlátozott száma és a monopóliumok megakadályozása érdekében államilag is szabályozni kell a frekvenciák elosztásának rendjét.”⁴³³ Az információs szabadságra vonatkozó, fentebb ismertetett alapvető határozatok megfelelő alapot nyújtottak arra, hogy az Alkotmánybíróság az elektronikus médiára vonatkozó konkrét kérdéseket is megoldjon. Az elsőként, a 37/1992. (VI. 10.) AB határozatban vizsgált kérdés a bevezetőben már említett 1047/1974.

⁴³⁰ A médiaháborúról lásd még: Sajtószabadságharc, Varsányi Ferenc interjúja Gombár Csabával, *Kritika* 1993/4.

⁴³¹ Révész T. Mihály: A duális médiarendszer jogi megalapozása Magyarországon, *Jogtörténeti Szemle*, 2005/2. 27-28. (a továbbiakban: Révész, 2005)

⁴³² *ibid.* 28-29.

⁴³³ Alkotmánytan, szerk. *Kukorelli István*, Osiris, Budapest, 1999. 140.

(IX. 18.) MT határozat (e pontban: Mth1.) alkotmányosságával, a rádió és televízió közvetlen Kormány-kontrolljával volt kapcsolatos.

Az Mth1. alkotmányellenességének okát abban látták az indítványozók, hogy a Kormány közvetlen felügyelete sérti a sajtó szabadságát, valamint formai okokból is alkotmányellenes az, hiszen az Alkotmány 61. § (4) bekezdése szerint csak a jelenlévő képviselők 2/3-ának szavazatával hozott törvény szabályozhatja ezt a tárgyat.

Az Alkotmánybíróság rendszerint először a formai okokra való hivatkozást vizsgálja meg, s csak akkor bocsátkozik érdemi vizsgálatba, ha ezen szempontok alapján a jogszabály „megáll”, nem minősül alkotmányellenesnek. Jelen esetben ugyan alkalmazta az AB azt a gyakorlatát, ami szerint ha a jelenleg elégtelen (alacsony) jogforrási szinten szabályozott kérdést a jogállami alkotmány hatályba lépése előtt szabályozták azon a szinten, akkor pusztán emiatt nem állapít meg alkotmányellenességet. Itt azonban árnyaltabb eset valósult meg: ugyan az Alkotmány módosítása előtt született az Mth1., annak egyes módosításai azonban a jogállami reform utánra datálhatók. Ez a módosítás vette vissza egy Felügyelő Bizottságtól a felügyeletet a Kormány részére. Mivel pedig egy törvényhozási tárgyban (azon belül is: minősített törvény tárgyában) a Kormány alkotott módosító jogszabályt, e szabályozás formailag alkotmányellenes.⁴³⁴

Témám szempontjából ugyan csak érintőlegesen releváns, mégis le kell vonni az ebből adódó következtetést. A jogforrástani alkotmányellenességet nem annulálja, ha a jogállami alkotmány előtt alkotott szabályt módosít a jogalkotó azon a már elégtelenné vált jogforrási szinten: ekkor már a hatályos alkotmány szabályainak megfelelő módon kell a szabályozást életbe léptetnie.

Az Alkotmánybíróság – bár e ponton már megállhatott volna – érdemben is vizsgálta az Mth1.-et. Először az alig néhány nappal korábban kialakított, a szabad véleménynyilvánítás jogára vonatkozó gyakorlatát erősíti meg és bontja ki, majd ezt konkretizálja az elektronikus médiára. Anélkül, hogy a tartalmi követelményeket aprólékosan megállapítaná, részletes szervezeti és strukturális szabályozás szükségességét írja elő, ami az állam pozitív intézményvédelmi kötelezettsége miatt szükséges. Ez az intézményvédelmi kötelezettség által valósul meg, hogy az állam konkrét garanciális szabályokat alkot a közérdekű adatokhoz való hozzáférés biztosítása érdekében, mivel a megfelelő információk

⁴³⁴ 37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 227.

megszerzése a szabad véleménynyilvánítás alapvető feltétele, ez pedig: a demokratikus társadalom építőköve. A tevőleges magatartáson túl az állam tartózkodni is köteles. „A sajtószabadságot [...] elsősorban az állam tartalmi be nem avatkozása biztosítja; ennek felel meg például a cenzúra tilalma és a szabad lapalapítás lehetősége.”⁴³⁵

Rendkívül érdekes az Alkotmánybíróságnak az az álláspontja—ami talán az elektronikus média a közvélemény formálásában betöltött kiemelt szerepével magyarázható⁴³⁶—, hogy nem tartja elegendőnek a sajtóra egyébként kialakult, az állam tartózkodó magatartását biztosító garanciákat, hanem az intézményvédelmi kötelezettséghez kapcsolja ezt is.

„Az Országgyűlés köteles törvényt alkotni [...] a véleményszabadság biztosítékairól [...]. A fenti pozitív eredménye elérésére alkalmas szabályozásnak ugyanakkor ki kell zárnia annak lehetőségét, hogy állami szervek, vagy bármely más társadalmi csoport a műsor tartalmát úgy befolyásolja, hogy a társadalomban meglévő vélemények bemutatásának teljessége, arányainak kiegyensúlyozottsága, valósághű kifejezése, illetve a tájékoztatás elfogulatlansága megsérüljön.”⁴³⁷

Vagyis az elektronikus média esetén az állam intézményvédelmi kötelezettsége nem csak a pozitív biztosítékok adására terjed ki, hanem egyben a tartózkodás egy speciális formáját biztosító garanciák kiépítésére is: biztosítania kell a szabályozásnak valamennyi társadalmi csoport, az állam és szervei tekintetében is a tartalmi befolyásolás lehetőségének kizártságát. Jelen esetben, ugyan a Kormány szervezeti garanciák nélküli felügyelete maga alkotmányellenes, de a jogbiztonságra, a véleménynyilvánítás szabadságára nézve kisebb veszélyt jelent, mint a felügyelet teljes hiánya. A „kisebb veszély” már itt megjelenő doktrínáját az Alkotmánybíróság konkrétan a médiatörvény egyes rendelkezéseire vonatkoztatva is alkalmazza.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság azt a későbbiekben erősen kritizált megoldást választotta, hogy a Kormány felügyeletét biztosító szabály alkotmányellenessége megállapítása mellett a megsemmisítés időpontjában való

⁴³⁵ ibid.

⁴³⁶ „A hagyományos szólásszabadságtól eltérően ugyanis a modern média »gombnyomásra« mindenkit elérő, összehasonlíthatatlanul erőteljesebb hatása okán indokoltak az intézményes garanciák. Vagyis úgy tűnik, hogy a rádiózás és a televíziózás szabadsága [...] bizonyos állami szabályozáshoz való jogot is tartalmaz.” Emberi jogok, 436. E nézet utóhatásairól és vitatásáról ld.: III.2.7.4.(A) pontnál kifetettek.

⁴³⁷ 37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 227.

döntést későbbre halasztotta. Egyben hivatalból eljárva alkotmányellenes mulasztást állapított meg és felhívta „az Országgyűlést, hogy a közszolgálati rádió és televízió felügyeletéről, továbbá a kereskedelmi rádió és televízió engedélyezéséről, illetőleg a rádióval és televízióval kapcsolatos tájékoztatási monopóliumok megakadályozásáról szóló törvényt” rövid határidőn belül alkossa meg.⁴³⁸

1.2. Az elhalasztott megsemmisítés

A 17/1993. (III. 19.) AB határozat egyenes folytatása a III.1.1. pontban elemzett határozatnak, egyben a testület egy tagja, Vörös Imre által élesen kritizált kényszerű kompromisszum is. A jogalkotó nem teljesítette az Alkotmánybíróság felhívását és nem alkotta meg az alkotmányellenes mulasztást kiküszöbölő törvényt, így az Alkotmánybíróság újból megállapította a mulasztást és a megsemmisítés időpontját is: a majdani médiatörvény hatálybalépésének napjával egy napon.

Ahogy arra Vörös Imre különvéleményében rámutatott, a megsemmisítés időpontjának ilyen meghatározása nem időhatározás, hanem egy (bizonytalan) jövőbeni feltétel volt. A meghatározásnál az Alkotmánybíróságnak különösen tekintetbe kellett volna vennie, hogy a jogalkotó egy alkalommal már negligálta a felhívást: semmi nem biztosítja, hogy a jogalkotó az újabb felhívásra mégis teljesíti azt. A kisebb veszély doktrínáját ugyan nem említi a különvéleményt jegyző alkotmánybíró, mégis elvetni látszik azt: „sem az Alkotmány, sem az Abtv. nem ad jogi lehetőséget arra, hogy az Alkotmánybíróság tartózkodjon valamely alkotmányellenes helyzet megszüntetésétől pusztán azért, mert a megsemmisítéssel nem old meg egy másik – jelen esetben egy törvény megalkotásának elmaradásából adódó – alkotmányellenességet”.⁴³⁹ A határozat védelmére szolgáljon, hogy „[e] sokat vitatott döntésre azért volt szükség, hogy az Alkotmánybíróság az egyetlen stabil jogi beszámítási pontot, nevezetesen a Kormány «felügyeleti jogát» érvényben tarthassa, máskülönben ugyanis a közszolgálati médiumok az érdekharcoknak teljes mértékben kiszolgáltatottak lennének”.⁴⁴⁰

Ugyanakkor nem szabad elfelejtkezni a határozat egy igen jelentős megállapításáról, ami szerint a közérdekű adatok megismeréséhez való alkotmányos alapjog biztosítása az állam alkotmányos kötelezettségévé teszi a

⁴³⁸ ibid. rendelkező rész

⁴³⁹ 17/1993. (III. 19.) AB határozat, ABH 1993, 153.

⁴⁴⁰ Sólyom László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon, Osiris, Budapest, 2001. 488.

közszolgálati műsor- és hírszolgálatok folyamatos és zavartalan működését. Véleményem szerint ez a mondat nagy jelentőséggel bír a jövőbeni médiajogi jogalkotásra. Az Alkotmánybíróságnak ez az álláspontja—amelyhez, mint precedenshez kötött, az attól való eltérés különös indokolási kötelezettséggel jár—megalapozza a közszolgálati műsorszolgáltatás alkotmányos státuszát. Ezt az alapot pedig nem a véleménynyilvánítás szabadsága pozitív, intézményvédelmi oldala keretében látja, hanem egy kapcsolódó kommunikációs jog, a közérdekű információkhoz való jog keretében találja meg.

1.3. A Kormány szervezet-irányítási jogköre

A rádió és televízió feletti közvetlen Kormány-felügyelet további alkotmányossági kérdéseket is felvetett: megállapíthatja-e a rádió (televízió) szervezetére és működésére vonatkozó szabályokat az irányítási jogköröket gyakorló Kormány. A 37/1992. (VI. 10.) AB határozatban éppen a részletesen szabályozott szervezeti megoldásokon keresztül látja biztosíthatónak az Alkotmánybíróság a véleménynyilvánítás szabadságát. Ennek értelmében a kormány által *alkotott* SZMSZ alkotmányossága vitatható lett volna. Jelen esetben a Kormány *jóváhagyta* a nem általa alkotott SZMSZ-t. Mivel az Alkotmánybíróság hatásköre a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 46. §-a értelmében nem terjed ki olyan határozatok felülvizsgálatára, amelyek normatív tartalmat nem hordoznak vagyis egyediek, s e határozattal a Kormány „egyedi hatósági döntést hozott”, az indítvány érdemi vizsgálatának nem volt helye.⁴⁴¹

1.4. A költségvetési kontroll alkotmányellenessége

Az eddigi esetekben az Alkotmánybíróság absztrakt módon vizsgálta az elektronikus média függetlenségének garanciáit, e határozatában azonban konkrét veszélyt kellett vizsgálnia. 92 országgyűlési képviselő megsemmisíteni kérte az 1993. évi költségvetésről szóló törvénynek azt a rendelkezését, ami alapján a rádió (MR) és a televízió (MTV) költségvetését a Miniszterelnökség fejezetén belül helyezték el. A vizsgálat idején hatályba lépett az 1994. évi költségvetésről szóló törvény, s a testület e törvény érdemben azonos tartalmú rendelkezései tekintetében folytatta le a vizsgálatot.

Az Alkotmánybíróság megragadta az alkalmat, hogy újra megerősítse korábbi felhívását: „részkérdések bármely szabályozása a garanciák hiánya miatt alkotmányellenes mindaddig, amíg az Országgyűlés nem teljesíti kötelességét, s

⁴⁴¹ 341/B/1993. AB határozat, ABH 1993, 898.

meg nem alkotja az alkotmányos követelményeket kielégítő törvényt”⁴⁴². Érdemben vizsgálta továbbá azt is, hogy milyen lehetőséget kap a Kormány a költségvetés szerkezetéből adódóan azzal, hogy a rá vonatkozó fejezetében helyezte el a jogalkotó az MR és az MTV költségvetését. „[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.”⁴⁴³

A már említett „kisebb veszély” doktrína itt is meghatározta az Alkotmánybíróság által választott megoldás módját. Az Alkotmánybíróság nem választhatta a támadott jogszabály megsemmisítését, mivel azzal megfoszthatta volna az MR-t és az MTV-t költségvetési támogatásától. Nem tekinthető alkotmányosnak az Országgyűlés költségvetési befolyása sem a médiumok felett, mégis, tekintettel a Parlament általi előirányzat-módosítás többlet-garanciáira, az elkerülhetetlen nyilvános vitára, ez a befolyásolási lehetőség kevesebb veszélyt hordozott magában.

1.5. A Bokros-csomag médiára vonatkozó rendelkezései

Az első gazdasági stabilizáció (közismertebben: Bokros-csomag) érintette a még mindig Kormány-felügyelet alatt álló televíziót is. A 1023/1995. (III. 22.) Korm. határozat és az azzal összefüggő 2091/1996. (IV. 4.) Korm. határozat az MTV létszámának 1000 fős csökkentését írta elő, felelősnek a televízió elnökét jelölte meg és időhatárt is állított a folyamatnak. Az indítványozó meglátása szerint ez az intézkedés közvetlen befolyással lehet a műsorok tartalmára. A miniszterelnök álláspontja szerint a Kormány csak az Alkotmánybíróság által hatályban tartott 1074/1974. (IX. 18.) MT határozatban biztosított jogkörében járt el.⁴⁴⁴

Szemben a rádió SZMSZ-ének jóváhagyásáról szóló határozattal, ahol egyedinek minősítette az AB a Kormány határozatát, jelen esetben kapcsolt hozzá normatív jelleget, még ha nem is minősítette az állami irányítás egyéb jogi eszközének. Azért nem minősül az állami irányítás jogi eszközének e határozat, mert a Kormány csak az által irányított szervek tevékenységét szabályozhatja. „A létszámcsökkentésre való kötelezés azonban meghaladja a felügyeleti jogkör keretében hozható döntések körét; az már olyan közvetlen irányítási viszonyt

⁴⁴² 47/1994. (X. 21.) AB határozat, ABH 1994, 281.

⁴⁴³ ibid.

⁴⁴⁴ v.ö. III.2.1. pont: a Kormány kihasználta az Alkotmánybíróság által nyitva hagyott kiskaput.

feltételezne a kibocsátó Kormány és a címzett Magyar Televízió között, amelyet egyetlen jogszabály sem támaszt alá.”⁴⁴⁵ A Kormány tehát túllépte a felügyeleti jogkörben hozható határozatok körét. Emiatt az AB alkotmányellenesnek nyilvánította a létszámcsökkentési intézkedést, és a határozatot jogi kötelező erő nélkülűnek minősítette.

E határozat, mint azt indokolásának III. fejezete is alátámasztja, egyenesen következik a 2.4. pontban elemzett 47/1994. (X. 21.) AB határozatból. Az Alkotmánybíróság nem zárta ki az MTV-nél végrehajtandó létszámleépítést, csak a több garanciával bíró országgyűlési vitát tartja arra megfelelőbb (bár önmagában nem alkotmányos) eszköznek.

1.6. A Magyar Távirati Iroda Kormány-felügyelete

Tartalmilag a 1047/1974. (IX. 18.) MT határozatra vonatkozó korábbi megállapítások irányadók voltak a Magyar Távirati Irodáról szóló 1037/1986. (VI. 26.) MT határozat (Mth2.) alkotmányosságának megítélésakor is. Tartalmi szempontból a Kormány közvetlen felügyeleti jogkörét, formai szempontból a minősített törvény hiánya és a kormány szintű szabályozást hozták fel az alkotmányellenesség okaként az indítványozók. Jelen határozatában az Alkotmánybíróság a III.1.1. pontban elemzett érveléssel azonos módon megállapította a tartalmi alkotmányellenességet és felhívta a jogalkotót a távirati iroda jogállását rendező törvény meghozatalára.⁴⁴⁶ Ezzel a határozattal az Alkotmánybíróság pótolta az Alkotmány 61. § (4) bekezdésében meghatározott törvényhozási tárgykörök tárgyában kibocsátott jogalkotási felhívásai hiányosságait és a távirati irodára vonatkozó szabályozás megalkotását is előírta. A testület azzal indokolta, hogy 37/1992. (VI. 10.) AB határozatában nem állapította meg az erre vonatkozó alkotmányellenes mulasztást, hogy az nem tartozott azon indítványok tárgyi köréhez, a Testület pedig kötve volt az indítványokhoz. Ezt az érvelést gyengíti, hogy a hivatkozott határozatban hivatalból állapította meg a jogalkotó mulasztását az Alkotmánybíróság.⁴⁴⁷ E határozat elfogadásától számított 2 hónapon belül megszületett az Rttv., s ezzel lezárult—legalábbis a forró része—a bevezetőben már említett „médiaháborúnak”. Az Alkotmánybíróság számára is vízváltó volt e törvény megszületése, hiszen azon eddigi határozatainak tartalmát kérhette számon.

⁴⁴⁵ 31/1995. (V. 25.) AB határozat, ABH 1995, 158, 160.

⁴⁴⁶ 61/1995. (X. 6.) AB határozat, ABH 1995, 317.

⁴⁴⁷ A mulasztást a nemzeti hírügynökségről szóló 1996. évi CXXXVII. törvény megalkotásával pótolta a jogalkotó.

2. A médiatörvényt vizsgáló határozatok

Az Rttv. megszületése és hatálybalépése nem oltotta ki a médiaháború tüzeit, csak parázssá enyhítette. Ez a parázs azonban készen várakozott arra, hogy egy gyúlékony anyag, egy botrányos esemény kapcsán fellángoljon. Ahogy Révész T. Mihály utalt rá, az Rttv.-t megszületése másnapjától folyamatosan támadták.⁴⁴⁸ Az ORTT első elnöke és a törvény előkészítésében oroszlánszerepet vállaló Révész kifejtette, hogy talán kevésbé az Rttv., mintsem inkább a politikai közhangulat okolható sok esetben a kritikus helyzetekért,⁴⁴⁹ s erre a meglátására bizony az események igencsak rímelnek: ki feltételezhetette volna a jogalkotók közül, hogy egyszer a politikai vetélkedés csonka kuratóriumokat fog eredményesni. S az Alkotmánybíróság is—bár voltak előtte indítványok az Rttv. egyes kifogásolt szabályaival kapcsolatban (ld.: III.2.1.2. pont)—nem vette napirendjére ezeket. A viták újbóli fellángolása 1998-ig váratott magára, amikor a kormányváltás egyben jelentős változásokat hozott az éppencsak intézményesített felügyelő testület, a kuratóriumi elnökség személyi összetételében.

2.1. A csonka kuratórium

Az Alkotmánybíróság első Rttv.-t érintő határozata a 22/1999. (VI. 30.) AB határozat. Az itt vizsgált rendelkezés óriási belpolitikai vihart kavart, amit csak e határozat tudott (próbált) elsimítani, bár a konfliktust okozó feszültség továbbra is fennmaradt. Meg kell jegyezni, hogy az anomália tartós; a viszály, bár kicsit másképp, de megismétlődni látszik, ebből viszont az is következik, hogy az Alkotmánybíróság sem tudta megnyugtatóan rendezni a kérdést.

Az Rttv. rendelkezései szerint az MR-t és az MTV-t részvénytársasági formába kell szervezni. A közszolgálati médiumok függetlenségét a tulajdonosi (részvényesi) jogokat gyakorló közalapítványok hivatottak biztosítani, amiket kuratóriumok irányítanak. A kuratóriumok részét képező legalább 8 tagú elnökséget az Országgyűlés választja oly módon, hogy a választható tagok felét a kormánypárti, másik felét az ellenzéki képviselők jelölik. A kuratórium elnöksége valamennyi tag megválasztásával alakul meg, mégsem akadály a megalakulásnak, ha valamelyik oldal nem állít jelöltet. A megbízási idő 4 év, tehát független a kurátorokat megválasztó országgyűlés mandátumától.⁴⁵⁰

⁴⁴⁸ Révész T. Mihály: Közszolgálatosság és médiatörvény, A Politikatörténeti Alapítvány Politikatörténeti Nyári Egyeteme a politikai kommunikációról 2001. július 9-14.; <http://www.polhist.hu/letoltes/nye01.doc>

⁴⁴⁹ ibid.

⁴⁵⁰ Rttv. 55. §

A konfliktus közvetlen kiváltó oka a médiaháború újabb fellángolása, a 93/1998. (XII. 29.) OGY határozat és a Magyar Televízió Közalapítvány Kuratóriuma Elnökségének tisztségviselőjének és tagjainak megválasztásáról rendelkező 2/1999. (II. 11.) OGY határozat volt. E határozat kizárólag az akkori kormánykoalíció által jelölt kurátorokat (és elnököt) választotta meg, az ellenzék jelölésének híján.

2.1.1. A kiváltó okokról

Az, hogy az 1998-ban hatalomra kerülő fiatal jobboldal és koalíciós partnere a médiaviszonyokat saját érdekeinek megfelelően rendezni akarta, nem volt újdonság. A jobboldal a rendelkezésére álló sajtóorgánumban folyamatosan hangsúlyozta, hogy a tömegmédiák területén hátrányban van: a baloldali és liberális érzület túlnyomó többséggel bír a sajtómunkások között. Ennek a mozgalomnak elméleti alapot is biztosított több jobboldaliként azonosított publicista, valamint elméleti alapossággal mások mellett Pokol Béla több munkája,⁴⁵¹ amelyben amellett érvelt, hogy nem elegendő a véleményszabadságról csak a kimondhatóság határainak kategóriájaként gondolkodni, hanem hangsúlyt kell helyezni a véleménynyilvánítás szabadságának az intézményi-strukturális oldalára is; ez nyomokban a magyar alkotmánybírói gyakorlatban is megtalálható, a német Szövetségi Alkotmánybíróság azonban már részletesen is kibontotta annak tartalmát. Utal arra, hogy az uralkodó véleményhatalom létrejötte ellentmond a véleménynyilvánítási szabadság intézményi oldalának,⁴⁵²

Mások arra mutattak rá, hogy a rendszerbe eleve bele volt kódolva egy ilyen visszaélési lehetőség, mivel az Rttv. megalkotásakor egy szándékos félreértéssel nem teremtették meg a televízió és a rádió pártoktól való függetlenségét, hanem éppen ellenkezőleg, intézményesítették a pártfelügyeletet.⁴⁵³ Halmai Gábor ugyanilyen alapon már 1997-ben tett a pártbefolyást intézményesítő szabály ellen, s a Nyilvánosság Klub nevében társával együtt indítványt terjesztett elő. Ez az indítvány arra irányult, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a kuratóriumi rendszer egésze tekintetében, hogy a pártbefolyásolás lehetővé tétele, egyenesen intézményesítése, ellentétben áll az Alkotmánybíróság III.1.1. pont alatt elemzett

⁴⁵¹ Pokol Béla: Médiahatalom, Windsor Kiadó, 1995, Budapest

⁴⁵² ibid., A véleményszabadság védelmének két oldaláról, 53. ld. még: ibid. A kommunikatív hatalom, 77-82.

⁴⁵³ Molnár Péter: Gondolatbátorság, Új Mandátum, Budapest, 2002, 180-182. (a továbbiakban: Molnár, 2002)

37/1992. (VI. 10.) AB határozatának valódi szellemével, azzal a kívánalommal t.i., hogy a közszolgálati elektronikus médiumok tekintetében biztosítani kell az állam szerveitől, egyes társadalmi csoportoktól való függetlenséget, pontosabban meg kell gátolni, hogy ezek „a műsorok tartalmára meghatározó befolyást gyakorolhassanak”.⁴⁵⁴ Halmi legelőször azt kifogásolta, hogy az Alkotmánybíróság nem hozott döntést ennek az indítványnak a tárgyában, mivel a döntés megszületése vélhetően meggátolta volna, hogy az eleve rossz pártbefolyásolásra alapozó rendszert még szembetűnőbben egyoldalúvá tegyék az ellenzéki képviselők kirekesztésével.⁴⁵⁵ Más kérdés, hogy a most elemzett határozat rácafélt a kedvező várakozásokra, amely a pártbefolyásolás tilalmát eleve alkotmányellenesnek találja (mint ahogy véleményem szerint is az), és még az extrémebb alakzatát sem minősítette alkotmányellenesnek.

2.1.2. Az indítványozói érvek

Az ún. csonka kuratórium megalakulását több szempontból vitatták az indítványozók. Az Rttv. (és az MTItv.) szabályai nem rendelkeztek arról, hogy a megszűnt képviselőcsoportok által a kuratóriumba jelölt tagokat ellenzéki avagy kormánypárti oldalon kell-e figyelembe venni. Így a parlamentből kiesett MDNP-t és KDNP-t az Országgyűlés ellenzékinak minősítette az arány meghatározásánál. Ehhez hasonlóan a koalícióban részt nem vevő MIÉP-et is ellenzékinak minősítette a Parlament a kuratórium belső arányainak meghatározásánál. Az, hogy a szabályozás nem tartalmaz ilyen esetre világos rendelkezéseket, sérti a szabad véleménynyilvánítás alapjogát, alkotmányellenes mulasztást valósít meg. Ehhez hasonló volt az az érvelés, ami szerint mulasztásnak minősül, hogy a parlamenten kívüli pártok kormánypárti vagy ellenzéki minősítésére nem alkotott kategorizálási szempontokat a törvény. Támadták a törvényt abból a szempontból is, hogy a 37/1992. (VI. 10.) AB határozatban megkívánt befolyás-mentesség követelményét sem elégíti ki: „olyan helyzet állt elő, amelyben sem az Országgyűlésnek, sem az Országgyűlés egyik oldalának, sem a pártoknak a médiára való befolyásnövekedése nem zárható ki”. Ezt a veszélyt pedig az Rttv. azon rendelkezése fokozza, hogy csak az egyik oldal jelöltjeiből is megalakulhat a kuratórium elnöksége. E szabály nem csak a véleménynyilvánítás szabadságát sérti, de a megalakulás bizonytalan feltételei és időpontja miatt a jogbiztonság sérelmére is vezet.

⁴⁵⁴ 37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 227, 230.

⁴⁵⁵ Halmi Gábor: Kommunikációs jogok, Új Mandátum, Budapest, 2002, 63. (a továbbiakban: Halmi, 2002)

2.1.3. Döntés a csonka kuratórium alkotmányosságáról

A határozat részben elfogadta az egyik indítványozó érvelését, ami szerint a parlamenten kívüli pártok által delegált kurátorokat figyelmen kívül kell hagyni a kormánypárti-ellenzéki arány számításánál. Ezt az álláspontját azzal is alátámasztotta a testület, hogy „csak a parlamenti pártok konszenzusa még kevésbé alkalmas arra, hogy alkotmányos garanciát nyújtson a véleményszabadság teljességére, mint általában a pártok konszenzusa”.⁴⁵⁶ Márpedig az alkotmányosság végső mérőfoka az, hogy a szabályozás biztosítsa a vélemények teljes körű, kiegyensúlyozott arányú és valóságghű kifejezésre jutását, az elfogulatlan tájékoztatást.

Meghatározta az Alkotmánybíróság a kormánypárti-ellenzéki minősítés „objektív, külső és formális” ismérveit is: a kormánykoalícióban, a kormányban való részvétel vagy ennek elutasítása a vízvonal a parlamenti pártok tekintetében.

Nagy vitát kavart az Rttv. azon rendelkezése, amely lehetővé tette csak az egyik oldal jelöltjeiből megalakított kuratórium megválasztását és működése megkezdését. A többségi határozat a normát világosnak és értelmezhetőnek találta: egyszerű főszabálynak és kivételnek tekintette. Amíg a főszabály a kuratórium teljes létszámban való megválasztása, addig a véleménynyilvánítás szabadságának érvényesülését garantáló kivétel az, hogy csak az egyik oldal jelöltjeiből megalakult kuratórium is megkezdheti működését. A testület meglátása szerint olyan szabályról van itt szó, ami „a politikai erők megállapodását, konszenzusát hivatott előmozdítani”, ennek elmaradása nem alkotmányossági kérdés, hanem politikai felelősség.

Bár az Alkotmánybíróság elismeri, hogy a véleménynyilvánítás szabadságának korlátozása, ha egyik parlamenti oldal meghatározó befolyáshoz jut a kuratórium elnökségében, véleménye szerint e korlátozás kényszerű és elkerülhetetlen, „mert az elnökség egyoldalú megalakulása alkotmányos szempontból 'kisebb veszélyt' jelent a véleménynyilvánítás szabadságjogára, mint az, ha az elnökség megalakulásának hiányában a közszolgálati médiakuratóriumok egyáltalán nem működnének”. A kisebb veszély doktrínája tehát itt nyert alkalmazást a véleményszabadságra, ami erőteljes kritikát váltott ki.

⁴⁵⁶ Ennek alátámasztására gondoljunk csak arra, hogy valamennyi parlamenti párt egyetértett az Európai Unióhoz való csatlakozás szükségességével, egyes parlamenten kívüli pártok azonban nem.

Annak érdekében, hogy az Országgyűlés által választott elnökségi tagok ne kerüljenek túlsúlyba a társadalmi kurátorokkal szemben, az Alkotmánybíróság az Alkotmánnyal összhangban értelmezte választhatóságuk szabályait és megállapította: „az Országgyűlés által választott elnökségi tagok létszáma nem haladhatja meg a delegált kurátorok létszámát”. Különösen érdekes ez a megoldás, mivel a hatályos jog kímélete érdekében eltekint a mulasztás (az elnökség tagjai létszámának felső határa megállapítása elmulasztása) kimondásától, de nem a határozat rendelkező részében megjelenő alkotmányos követelményt állapít meg, „csak” az alkotmánnyal összhangban értelmezi az Rttv. idevágó szakaszát.

A határozathoz több alkotmánybíró fűzött különvéleményt. Holló András, Németh János és a hozzájuk csatlakozó Czucz Ottó nem találta elégségesnek a delegált kuratóriumi tagok befolyását biztosító rendelkezéseket, álláspontjuk szerint meg kellett volna állapítania a mulasztást az elnökségi tagok létszámának felső határára vonatkozóan. Ezen túl a szabályozáson belüli ellentétnek, ezért megsemmisítendőnek látták azt a szabályt, ami szerint a kuratórium egyoldalúan (a Kormány vagy az ellenzék választottjaiból) is megalakulhat. Kiss László arra mutat rá, hogy bár a lavinát elindító Országgyűlési határozatok valóban nem minősülnek az állami irányítás egyéb jogi eszközeinek, mégis szorosabb az összefüggésük az alkotmányossági problémával, mint az a többségi határozatból kitűnik: „az indítványokat is az idézett OGY határozatok – mint okok – motiválták”. Nem ért egyet maradéktalanul a frakció nélküli kuratóriumi tagok jogállására vonatkozó fejtegetésekkel, valamint a kormánypárt-ellenzék formai és objektív alapú elhatárolási szempontjával. Vörös Imre pedig azt hangsúlyozza, hogy a kuratórium csonka megalakulását lehetővé tévő jogszabály meghatározó befolyásolást tesz lehetővé az elnökségen belül, ezzel szembe fut a 37/1992. (VI. 10.) AB határozatban kifejtet elvekkkel, sérti a véleménynyilvánítás szabadságát.

2.1.4. A döntés kritikája

A határozatot többen kritikával illették. Sólyom László ugyan maga sem tartja önmagában alkotmányellenesnek a csonka kuratórium megalakulásának lehetőségét, hiszen e lehetőség „az obstrukciót kivédő, technikai, nyilvánvalóan nem alkotmányellenes szabály”, a kuratórium összetételénél, a pártok szerepére vonatkozóan fennmaradtak alkotmányos aggályai.⁴⁵⁷ Halmai Gábor éles kritikájában egyrészt azt veti fel, hogy a testület – kiterjesztő – értelmezésével

⁴⁵⁷ Sólyom, 490. 134. láb.

magá alkotott jogot, s ezzel túlterjeszkedett hatáskörén. Nem fogadja el azt sem, hogy a frakcióval nem rendelkező pártok továbbra is képviselettel bírnak a kuratóriumokban. Rávilágít a határozat belső ellentmondására: ha az elnökségek nem gyakorolhatnak befolyást a műsorok tartalmára, miért kell igazolni, hogy a Kormány nem befolyásolhatja ezeket. Egyenesen cinikusnak ítéli a határozat azon megállapítását, ami világosnak találja a kuratórium megalakulásának szabályait.⁴⁵⁸

Magam ezekhez az általam is elfogadott kritikákhoz a következőket kívánom hozzátenni. A határozatban olyan logikai hibák találhatók, amelyek aláássák annak egységességét és helyességét. Ilyen hibának látom az Alkotmánybíróságnak azt a megállapítását, amely szerint „a rádió és televízió műsorok tartalmára nézve az elnökség nem gyakorolhat közvetlen befolyást”.⁴⁵⁹ Ez a mondat érezhetően a határozatban is idézett—valódi tartalmában azonban meghajlított—37/1992. (VI. 10.) AB határozatra utal, amely azt kívánta kizárni, hogy egyes társadalmi csoportok vagy az állam szervei a műsorok tartalmára *meghatározó* befolyást gyakorolhassanak. Nem lehet eltéveszteni a megfogalmazásból, hogy az Alkotmánybíróság alaphatározatában természetesnek vette azt, hogy a műsorok tartalmára igenis gyakorolnak befolyást mind az állam szervei, mind pedig egyes társadalmi csoportok. Ha nem így lenne, akkor nyilvánvalóan nem használta volna a „meghatározó” kifejezést, amellyel megszorította a nem kívánt befolyás terjedelmét. Nem tudom vitatni ennek az álláspontnak a bölcsességét, minthogy nyilvánvalóan nem lehet minden befolyásolási lehetőséget kizárni, hiszen a tömegkommunikációs eszközöknek egyenesen funkciója az információ átadása (ld: I.1.3.1.), amely óhatatlanul jelenti a befogadók befolyásolását. Amit az Alkotmánybíróság—az alkotmányozóval együtt—ki kívánt zárni, az a véleménymonopólium kialakításának lehetősége, t.i. az, hogy egy adott szervezet meghatározó, komoly, döntő túlsúlyra tegyenek szert a tartalmak kialakításánál, ezzel azt a reális veszélyt erősítve, hogy a vélemények szabad piacán saját hangjukat oly mértékben felerősítik, hogy más hangokat sikerrel tudnak elhallgattatni. Utalnom kell itt az USA Legfelső Bíróságának arra az álláspontjára, amely tartalmában átsugárzik az alkotmánybírósági álláspontból is, s amely szerint:

„Az Első Kiegészítés célja, hogy a nézetek gátlásoktól mentes piacterét megőrizze, ahol is az igazság végül győzedelmeskedik; s nem pedig a piac monopolizálásának támogatása, történjék az az állam vagy

⁴⁵⁸ Halmai, 2000. 116. skk. Hivatkozik még rá: Emberi jogok, 451.

⁴⁵⁹ 22/1999. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1999, 176, 187.

*magánengedélyesek által. (...) A közösség joga, hogy megfelelő hozzáférése legyen társadalmi, politikai, esztétikai, erkölcsi és más nézetekhez, tapasztalatokhoz, ami jelen esetben döntő fontosságú.*⁴⁶⁰

Határozott véleményem, hogy az Alkotmánybíróság a meghatározó befolyás tilalmával azt kívánta elérni, hogy az igen fontos elektronikus szócsovek ne válhassanak csak egy csoport „játékszereivé”, mivel ez a játékszer határozza meg végső soron a vélemények szabad piacának működését.

A 22/1999. (VI. 30.) AB határozat általam vizsgált mondata azonban nem meghatározó befolyást, hanem közvetlen befolyást említ, mégpedig akként, hogy ilyen közvetlen befolyással az elnökség nem rendelkezik. Még ha el is fogadjuk az Alkotmánybíróságnak ezt a megállapítását, akkor is rá kell mutatni, hogy az irreleváns a 37/1992. (VI. 10.) AB határozatban tiltott *meghatározó* befolyás tekintetében. Nem kizárt ugyanis, hogy indirekt befolyással az elnökség meghatározó alakítójává válik a műsorok tartalmának. Megjegyzem, hogy ha ez nem így lenne, akkor az éppen kormányra került oldal mit sem törődött volna azzal, hogy saját jelöltjeivel egyoldalúvá tegye a kuratóriumot, hiszen „közvetlen befolyást” úgysem gyakorolhatnak. Akkor mivégre volt mégis a kemény pozícióharc? Nyilvánvaló, hogy még ha jogi értelemben vett közvetlen befolyást nem is állapított meg az Alkotmánybíróság, az elnökség sajátos jogkörein keresztül nyomást tud(ott) gyakorolni a műsorok tartalmára. A közvetlen befolyás bevezetése véleményem szerint olyan mellékvágányra terelte az Alkotmánybíróságot, amelyről már nem tudott visszatérni az 1992-es alaphatározat csapására.

Erősen vitatható a határozatnak az a pontja, amely szerint „egyik indítványozó sem emelt önmagában alkotmányossági kifogást az ellen, hogy a törvény rendelkezései szerint a közalapítványi kuratóriumok elnökségi tagjait az Országgyűlés választja”. Valójában már 1997 januárjától volt ilyen indítvány, mint ahogy arra Halmai Gábor későbbi kritikájában utalt.⁴⁶¹ Az az alkotmánybírósági álláspont pedig, amely szerint ne lenne alkotmányos relevanciája annak, hogy a parlamenti vagy parlamenten kívüli pártok delegáltjai ülnek a kuratóriumban,⁴⁶² ellentétben áll minden korábbi idevágó döntéssel, hiszen éppen a 37/1992. (VI. 10.) AB határozat utalt arra, hogy a politikai befolyás meghatározó mértékben tilos—ha pedig tiltott, akkor nem lehet

⁴⁶⁰ *Red Lion Broadcasting Co. v. FCC*, 395 U.S. 391 (1969)

⁴⁶¹ Halmai, 2002, 63-64.

⁴⁶² 22/1999. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1999, 176, 188.

irreleváns. Arra alapozva, hogy az Alkotmányból nem következik, hogy kizárólag az országgyűlési képviselőcsoportok jelölhetnek tagot a kuratóriumba,⁴⁶³ megállapítja a Testület, hogy nem alkotmányellenes a pártdelegátusok mandátumának függetlenítése az őket eredetileg jelölő képviselőcsoporttól. A megfogalmazásból úgy tűnik, mintha ezt a határozat az Rttv. vívmányaként állapítaná meg, holott hogy ha a 37/1992. (VI. 10.) AB határozat intenciója szerint nem a pártok delegálták volna a kuratóriumi tagokat, akkor arra a kényszerű megoldásra sem lett volna szükség, hogy a tagokat törvényi deklarációval függetlenítsék a beléjük bizalmát vető frakciótól. Megítélésem szerint ez tehát nemhogy vívmánya a határozatnak, hanem éppen elfedi a 37/1992. (VI. 10.) AB határozattal való inkompatibilitást.

Az ellentmondásos tézis folytatódik az indokolás IV.2.2. pontjában, ahol a Testület annak a meggyőződésének ad hangot, hogy „[a] kuratóriumok elnökségi tagjait jelölő képviselőcsoportok kormánypárti, vagy ellenzéki jellegének az adott törvényi konstrukcióban—az Alkotmánybíróság álláspontja szerint—azonban már garanciális jelentősége van”.⁴⁶⁴ Felmerül a kérdés, hogy ha irreleváns a pártok befolyása a kuratóriumra, ha az elnökség jogköre nem teszi lehetővé a műsorok tartalmának meghatározó befolyásolását, s ezért akár parlamenten kívül rekedt pártok is maradhatnak a kuratóriumban, akkor miért tesz szert alkotmányos jelentőségre az, hogy a súlytalan elnökséget milyen arányban jelölik az aktuális kormány és ellenzéki pártok, frakciók. Ezt az ellentmondást a Testület a 37/1992. (VI. 10.) AB határozat felhívásával próbálja elrejteni. Az egyensúlyi állapotra törekvés „összhangban van az Abh-ban kifejtett azzal a szemponttal, amely szerint a közszolgálati rádióban és a televízióban a szervezeti döntések meghozatalára sem a kormánzatnak, sem az Országgyűlésnek – itt az ellenzéknek – nem lehet meghatározó befolyása.”⁴⁶⁵

Csakhogy a 37/1992. (VI. 10.) AB határozat nem szűkíti az Országgyűlés fogalmát az ellenzékre, hanem egészében véve tartja kívánatosnak az állami szervektől való szabadságot, ami érvényes a törvényhozástól és a kormánytól való szabadságra egyaránt.⁴⁶⁶ Mivel a tudós testületről nem feltételezhető, hogy saját korábbi határozatát tévesen értelmezte volna, nem lehet másra gondolni, minthogy meg akarta változtatni az abba ágyazott precedenst és alkotmányosan legitimálni akarta a pártbefolyás intézményesítését.

⁴⁶³ ibid.

⁴⁶⁴ ibid. 189.

⁴⁶⁵ ibid. 189. Kiemelés tőlem! U.S.

⁴⁶⁶ v.ö. 37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 227, 231.

Persze önmagában annak semmi akadályja, hogy a korábbi döntés *ratio decidendi-je* akár az idő múlása, akár külső körülmények, vagy a személyi összetétel változása miatt felülvizsgálatra kerüljön. Egy precedens hatálytalanítására azonban nem olyan módon kell, hogy sor kerüljön, mintha csak a korábbi álláspontot erősítette volna meg a Testület, valójában azonban néhány alapfogalom finom újrarahangolásával az eredeti testületi szándékot felülírja. Továbbá véleményem szerint nem csak formailag hibás a precedens felülírása, hanem tartalmilag is indokolatlan. Ugyan 1992 óta megszületett a médiatörvény, de a politikai pártok nem tudták valódi intenciója szerint végrehajtani az alaphatározatot, s nem engedték ki kezük közül a közszolgálati médiát. Az idő múlásával tehát nemhogy gyengült volna a precedens—t.i. a kormány és a parlamenti, vagy azon kívüli pártok meghatározó befolyásának tilalma—hanem egyenesen még indokoltabbá vált annak tényleges érvényesítése. Külső körülmények, például a médiapiaci helyzet változásai sem hatottak kényszerítő erővel abba az irányba, hogy ideje a túlzottan független közszolgálati médiát megfegyelmezni és végre a pártok közös tutélája alá helyezni. A személyi összetétel valóban megváltozott a 37/1992. (VI. 10.) AB határozat megszületése óta, azonban érdemes megjegyezni, hogy az előadó alkotmánybíró, Lábady Tamás maga is részt vett az alaphatározat meghozatalában, és ott nem tett olyan tartalmú különvéleményt, amely arra utalt volna, hogy meglátása szerint helytelen lenne a közszolgálati médiumok pártoktól, országgyűléstől, kormánytól való függetlenítése.

Ezen megállapításokat összefoglalva: meglátásom szerint az Alkotmánybíróság szűk többségi döntéssel, s az eltérés kifejezett indokolása nélkül felülírta azt a meglehetősen kategorikus tételt, mely szerint sem a Kormánynak, sem az Országgyűlés egészének nem lehet—legalábbis alkotmányosan—meghatározó befolyása a közszolgálati médiumok felett.

A határozaton belüli további ellentmondásnak találom, hogy a parlamentből kiesett pártok tagsága alkotmányos igazolása kapcsán az Alkotmánybíróság kijelenti:

Az Alkotmány szerinti követelmény tehát csak a kormánypárti és ellenzéki képviselőcsoportok jelöltjei közötti egyensúly, így a törvénynek az „egyenlő arány” helyreállítására e tekintetben irányadó garanciális rendelkezései alkotmányosan kielégítőek, mert a tárgyilagos, kiegyensúlyozott és pártatlan tömegtájékoztatást biztosítani hivatott

közalapítványi kuratóriumok elnökségében útját állják az Országgyűlés egyik vagy másik oldalán levő képviselőcsoportok túlsúlyának.

Csakhogy, ahogy fentebb érveltem erre, a probléma gyökere valójában nem a kormánypártok és ellenzéki helyek egyensúlyának fenntartásában rejlik, hanem abban, hogy ezek az oldalak, frakciók, politikai főszereplők azok, akik szinte kizárólagosan diszponálhatnak a közszolgálati médiumok felett. Az már önmagában elhajlás az 1992-es alapoktól, hogy érdemben vizsgálják a parlamenti paritásos rendszer megfelelőségét, s ráadásul jóvá is hagyják.

Halmi Gábor igen élesen kritizálta a határozatnak azt a megállapítását—amelyre egyébként a csonka kuratórium alkotmányosságát alapozták—amely szerint „a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő alkotmányos alapjog biztosítása az állam alkotmányos kötelezettségévé teszi a közszolgálati műsor- és hírszolgáltatók folyamatos és zavartalan működtetését.”⁴⁶⁷ Felteszi azt az adódó kérdést, hogy mi köze van a közérdekű adatok megismeréséhez való jognak a közszolgálati televízió és rádió működtetéséhez, s válasza: semmi!⁴⁶⁸ A véleményét az USA példájával támasztja alá, ahol az információszabadságról szóló törvény [Freedom of Information Act, 5 U.S.C.A. § 552 (1996 & West Supp. 2004)] szigorú és a közérdekű adatok széles körű nyilvánosságára vonatkozó szabályozása ellenére sincsen közszolgálati média.⁴⁶⁹

Azzal együtt, hogy teljes mértékben egyetértek Halmaival abban a következtetésben, hogy a csonka kuratórium semmiképpen nem legitimálható a közérdekű adatok megismeréséhez való joggal, s abban, hogy az Alkotmánybíróság itt félreérthető⁴⁷⁰ megfogalmazásban használta a közérdekű adatmegismeréséhez való jogot, magam egy kicsit szélesíteném a vizsgálatot. A parlamenten kívüli pártok kuratóriumi delegáltjainak legitimálásánál utalt arra az Alkotmánybíróság, hogy a szervezeti megoldások alkotmányossági mércéje, „hogy az adott szervezeti konstrukcióban a műsorszolgáltatók elvileg képesek-e biztosítani a társadalomban meglévő vélemények teljes körű, kiegyensúlyozott arányú és valósághű kifejezésre jutását, valamint a közérdeklődésre számot tartó eseményekről és tényekről való elfogulatlan tájékoztatást.”⁴⁷¹ Véleményem szerint ez nem más, mint a véleménynyilvánítási szabadság intézményi oldalának

⁴⁶⁷ 22/1999. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1999, 176, 194.

⁴⁶⁸ Halmai, 2002, 67.

⁴⁶⁹ Legalábbis abban az értelemben, ahogy mi használjuk, de ld. a közösségi televíziók rendszerét.

⁴⁷⁰ Halmai szerint félrevezető. Halmai, 2002, 67-68.

⁴⁷¹ 22/1999. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1999, 176, 192.

felhívása, az t.i., hogy az állam pozitív lépésekkel, intézkedésekkel, szervezeti megoldásokkal is köteles biztosítani a polgároknak azt a lehetőséget, hogy a külvilágról megfelelő információkhoz jussanak.

Amerikai analógiaként utalok a Legfelső Bíróságnak a kiegyensúlyozottsági doktrínával kapcsolatosan kifejtett azon álláspontjára, amely szerint „Nem összeférhetetlen az Első Kiegészítésnek azon céljával, hogy információval ellátott olyan közösséget hozzon létre, amely képes saját ügyeinek vitelére, hogy megkívánjuk a műsorszolgáltatóktól a személyes megtámadásra adott válasz lehetőségét valamely vitás ügy vitatása közben elhangzott személyes támadásért ...”⁴⁷² A Legfelső Bíróság tehát—bár a kiegyensúlyozottság kapcsán, de az Első Kiegészítésre általában vonatkozóan—nem habozott az emberek tudáshoz való jogát a kifejezés szabadságához kapcsolni. Egyébként, ahogy arra már korábban utaltam, ez a demokratikus, az önkormányzási legitimációs teória nagy győzelme volt.

Ez az érvelés nem idegen a magyar alkotmánybírósági gyakorlattól sem, már a 30/1992. (V. 26.) AB határozatban és a 37/1992. (VI. 10.) AB határozatban is feltűnt, s a véleménynyilvánítási szabadság demokratikus legitimációja felé helyezte a hangsúlyt.

*[A] véleménynyilvánítás vonatkozásában is kifejtette az Alkotmánybíróság, hogy a szubjektív alapjogok védelme mellett az államot, ahol ez értelemszerű, intézményvédelmi kötelesség is terheli. Így az Alkotmány 61. §-ából következik egyrészt a véleménynyilvánításhoz való alanyi alapjog, másrészt pedig a demokratikus közvélemény kialakulása feltételeinek és működése fenntartásának biztosítására irányuló állami kötelezettség. ... A sajtó szabadságát arra figyelemmel kell garantálnia az államnak, hogy a „sajtó” a véleményalkotáshoz szükséges információszerzésnek, a véleménynyilvánításnak és véleményformálásnak kiüntetett fontosságú eszköze. ... A sajtó nemcsak a szabad véleménynyilvánítás eszköze, hanem a tájékoztatásé is, azaz alapvető szerepe van a véleményalkotás feltételét képező tájékozódásban.*⁴⁷³

⁴⁷² [It is not] inconsistent with the First Amendment goal of producing an informed public capable of conducting its own affairs to require a broadcaster to permit answers to personal attacks occurring in the course of discussing controversial issues (...) *Red Lion Broadcasting Co. v. FCC*, 395 U.S. 391 (1969) Kiemelés a fordításban és az eredetiben is tőlem! U.S.

⁴⁷³ 37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 227, 229.

Teljes mértékben egyetértek Halmaival abban, hogy a 22/1999. (VI. 30.) AB határozat tévesen igazolta a csonka kuratórium alkotmányosságát a közérdekű adatok megismeréséhez való joggal, legalábbis annak alanyi oldalával. Azt azonban nem lehet elhanyagolni, hogy a véleménynyilvánítás szabadságának intézményi oldala nem csak az USA Legfelső Bírósága szerint, de a magyar Alkotmánybíróság szerint is felöleli a véleményalkotáshoz szükséges információszerzés, véleményalkotás feltételét képező tájékozódás lehetőségének pozitív biztosítását. Magam hangsúlyt kívánok helyezni a sajtónak, s az elektronikus médiumok között különösen a közszolgálati médiumoknak arra a felelősségére, amely a kiegyensúlyozott, tárgyilagos tájékoztatásra irányul. Ez a leképeződése a fentebb említett intézményvédelmi kötelezettségnek, ezen keresztül igyekszik a jogalkotó tartalmában biztosítani az informáltsághoz való jogot, s ennek célja véleményem szerint a demokratikus berendezkedés fenntartása, az önkormányzási képesség megőrzése. Ez pedig már összevethető a vizsgált szabályokkal, a csonka kuratórium eldöntött alkotmányosságával. Nem a közérdekű adatok megismeréséhez való jog alanyi oldala támasztja alá a kuratórium fenntartásának szükségességét—e tekintetben teljesen egyetértek Halmaival a határozat tartalmának vitatásában. Azonban nézetem szerint a véleménynyilvánítási szabadság intézményi oldalának garantálása igenis fontos kötelezettsége a jogalkotónak, s vele együtt az alkotmányosság legfőbb órének is.

Ettől még nem tekintem alkotmányosnak azt, hogy a csonkán megalakuló kuratóriumokat a Testület legitímálta, mivel a hiba mélyebben, a párt-irányítási rendszerben magában található. Az Alkotmány 61. § (1) bekezdésén belül feszülő ellentmondást látszólagosan azzal oldja fel az Alkotmánybíróság, hogy a „kisebb veszély” doktrínájával bagatellizálja a kuratórium egyoldalúvá tételét. Megítélésem szerint egy dogmatikai hiba is feszül ebben a helytelen megoldásban.

A 37/1992. (VI. 10.) AB határozatban a 61. § (1) bekezdéséből vezette le a Testület a vélemény-monopólium alkotmányos tilalmát.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint ugyanis a véleménynyilvánítás szabadságjoga [Alkotmány 61. § (1) bekezdés] megköveteli, hogy se a parlament, se a Kormány ne jusson a műsor tartalmát befolyásolni képes szervezetekben meghatározó befolyáshoz, miként a politikai pártok, továbbá az azonos feladatra, vagy ugyanazon érdekek képviselőire létrejött csoportok befolyása sem lehet meghatározó (ABH 1992, 230).⁴⁷⁴

⁴⁷⁴ 22/1999. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1999, 176, 195. *Kiemelés* tőlem! U.S.

A megfogalmazás azonban finoman elmozdul az intézményi, demokratikus legitimitációtól akkor, amikor a véleménynyilvánítás szabadságjogáról szól. Mintha az Alkotmánybíróság az alkotmányos alapjog alanyi oldalából látná levezethetőnek a véleménymonopólium kialakításának tilalmát. Talán emiatt a hangsúlyeltolás miatt érezte szükségét a többség annak, hogy tévesen a közérdekű adatok megismeréséhez való (szintén alanyi) alapjogot hívja fel a közszolgálati műsorszolgáltatás fenntartása érdekében. Úgy tűnik, mintha két versengő alapjog közül az Alkotmánybíróság a közérdekű adatok megismeréséhez való jogot tartaná fontosabbnak, s azt részesítené előnyben a polgárok alkotmányos jogai védelme érdekében. Csakhogy a közszolgálati műsorszolgáltatás fenntartásának véleményem szerint nincsen relevanciája a véleménynyilvánítási szabadság alanyi oldala kapcsán, annál inkább releváns az intézményvédelmi oldal terén. Semmit nem jelent a közszolgálati műsorszolgáltatás fenntartásának érve abban a kontextusban, hogy megszólalhatok-e a nyilvánosság előtt, kifejezhetem-e gondolataimat úgy és olyan módon, ahogy azt kívánom. Ha azonban azt tartjuk szem előtt, hogy csak egy informált közönség képes a demokratikus kormányzati forma fenntartására, s ennek érdekében őket széles körben, differenciált információkkal kell ellátni, akkor valóban a véleménynyilvánítási szabadság hatókörén belül jelentkezik az alkotmányossági kérdés, t.i. hogy összefér-e a csonka kuratórium azzal a követelménnyel, hogy az államnak pozitív lépésekkel kell biztosítania plurális, sokoldalú, sokszínű információkhoz való hozzáférés tényleges lehetőségét.

Ebben a tekintetben—ezzel a módosítással—egyetértek az alkotmánybírósági határozat egy megállapításával,⁴⁷⁵ t.i. hogy a közszolgálati műsorszolgáltatás zavartalan és folyamatos fenntartása fontos alkotmányos érdek, nem a közérdekű adatok, mintsem inkább a véleménynyilvánítási szabadság intézményi garanciáinak fenntartása miatt. Ettől a pillanattól nem a véleménynyilvánítási szabadság és a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő jog vetélkedik a kérdés megítélésénél, hanem azt kell vizsgálni, hogy a csonka kuratórium megalakításának lehetősége megfelelően biztosítja-e a vélemény-monopólium kialakításának, a meghatározó befolyás létrejöttének elkerülését. Ezt figyelembe véve, nemhogy kisebb veszély egy véleménymonopólium kialakítására alkalmas struktúra fenntartása, hanem egyenesen nagyobb veszély a vélemények szabad piacára. Tekintettel arra továbbá, hogy nem csak közszolgálati, hanem

⁴⁷⁵ „A fentebb kifejtettek szerint a közérdekű adatok megismeréséhez való alapvető jog garantálása [Alkotmány 61. § (1) bekezdés] kényszerítően megköveteli a közszolgálati műsorszolgáltatók folyamatos és zavartalan működését.” ibid.

kereskedelmi adók is voltak már ekkor, s azoknak vannak bizonyos információs kötelezettségeik, nem lehet kijelenteni, hogy kizárólag a közszolgálati média tudja megvalósítani a fentebb elemzett véleménynyilvánítási szabadság intézményi oldalát. Igaz ez akkor is, ha később kifejtett meggyőződésem szerint a jól működő közszolgálati média a leginkább alkalmas rá; de nem egyedül ő. Persze lehet hivatkozni arra, hogy a vélemények szabad piacán a szubjektív, egyoldalú megszólalásoknak is bőséggel van tér, s majd a külső pluralitáson keresztül kialakul a megfelelő közvélemény. De a közszolgálati adókkal szemben az állam alkotmányos módon követelheti meg a belső pluralitást⁴⁷⁶ is, s ezzel együtt az olyan intézményi struktúrát, amely ennek biztosítására képes. Az adófizetők pénzéből fenntartott médiával szemben joggal támasztott követelés, hogy kiegyensúlyozott tartalmat nyújtson a polgároknak, s ha ennek biztosítására intézményi irányítási rendszere alkalmatlan, akkor nem fenntartani kell a helytelen rendszert, hanem újraalkotni, mégpedig az alapoktól.

Összefoglalva megállapításaimat: a kisebb veszély doktrínája egy dogmatikai probléma miatt nem állja meg a helyét, ugyanis nem a közérdekű adatok megismeréséhez való joggal, hanem a véleménynyilvánítási szabadság intézményi oldalával kellett volna a csonka kuratórium működését lehetővé tévő szabályokat összevetni, ilyen vizsgálat esetén pedig a szabályozásnak el kellett volna buknia, mivel éppen nagyobb veszélyt jelent a meghatározó befolyás kialakításának lehetősége.

A határozat utóéletéhez hozzátartozik, hogy 2003-ban is részlegesen csonka kuratórium alakult, amikor is az ellenzéknek csak egyik frakciója képviseltette magát az elnökség megválasztásánál.⁴⁷⁷ Ennek jogszerű lehetősége következik a vizsgált AB határozatból, hiszen alkotmányos szempontból „még kisebb veszély” csak az egyik ellenzéki párt jelöltjeinek megválasztása, mint mindkét ellenzéki párt távolmaradása a kuratórium elnökségéből.

⁴⁷⁶ Kizárólag ezen a helyen az intézményen belüli értelemben (nem pl. egyes műsorfolyamon belüli) értelemben használom a belső pluralitás fogalmát.

⁴⁷⁷ 21/2003. (III. 13.) OGY határozat

2.2. A Kuratóriummal kapcsolatos további döntések

Az Rttv. által felállított kuratóriumi modellt számos más indítványban is vizsgálta a testület, amelyek kisebb figyelmet kaptak. Még így sem lehet persze elmondani, hogy a modell alkotmányossága minden tekintetben elbírált volna, amiről bővebben a IV. fejezetben szólok.

2.2.1. A hadigondozottakkal kapcsolatos kérdések

A 9/2003. (IV. 3.) AB határozatában a hadigondozottak jogállásával kapcsolatos kérdéseket bírálta el a Testület, ennek során érintette az Rttv. egyes rendelkezéseit is. Az egyik indítvány a kuratóriumok összetételével kapcsolatosan azt kifogásolta, hogy a hadigondozottakat képviselő MAHONSZ tagi delegálási jogát nem biztosította az Rttv. Az Alkotmánybíróság amellet, hogy ezt a „mellőzést” nem tekintette alkotmányellenes megkülönböztetésnek, arra is rámutatott, hogy „nem állítható fel alkotmányos követelmény, hogy a média közalapítványok esetében mely társadalmi szervezetek, érdek-képviselői szervek kapjanak a kuratóriumba tagot delegáló jogot”.⁴⁷⁸ Mindaddig, amíg az Alkotmánybíróság meglátása szerint a jogalkotó által választott szervezeti megoldás biztosítja a vélemények teljes körű, kiegyensúlyozott arányú és valóság-hű bemutatását, garantálja az elfogulatlan tájékoztatást, addig a konkrét szervezeti megoldás nem alkotmányellenes.

Érdemes megfigyelni, hogy ebben a kevés gyakorlati fontossággal bíró ügyben az Alkotmánybíróság nem habozott visszatérni az 1992-es gyökerekhez és a vélemények teljes körű bemutatását tűzte a szabályozás céljául. Ezzel a demokratikus igazolási érveket helyezte ismét előtérbe, hiszen elutasította a hadigondozottaknak azt az implicit érvét, hogy szervezetüknek a kötelező kuratóriumi tagságon keresztül megszólalási joga lenne, joga lenne a közszolgálati médiumok tartalmát befolyásolni.

2.2.2. A kuratóriumi tagok sorsolása

Az Rttv. bonyolult rendszert létesített a közszolgálati elektronikus médiumok tulajdonosi jogainak gyakorlására. A közalapítványok közvetítésén keresztül jutnak vagyonhoz, a tulajdonosi jogokat a létrejött részvénytársaságokban a közalapítvány, annak is kezelő szervei, a kuratóriumok gyakorolják. A kuratóriumok két nagyobb csoportra bomlanak: egyrészt az Országgyűlés által választott legalább nyolc tag ül a kuratórium elnökségében, tehát a legmagasabb vezetői javaslatok tekintetében az országgyűlési irányítást a politikai erők

⁴⁷⁸ 9/2003. (IV. 3.) AB határozat, ABH 2003, 89.

bebiztosították.⁴⁷⁹ A kuratórium elnökét illetve elnökhelyettesét a mindenkori kormány illetőleg ellenzék választja meg.⁴⁸⁰ A kuratórium teljes ülésébe—az elnökség tagjain felül—a társadalom széles körből merített szereplői, szervezetei köréből válogatott kuratóriumi delegáltak kerülnek, egy bonyolult jelölési-választási eljárás eredményeképpen. Legelőbb az Rttv. meghatározza a civil delegáltak számát: a Magyar Rádió és Magyar Televízió Közalapítványok esetében 21 fő, a Duna Televízió Közalapítványnál 23 fő. Majd felsorolja azoknak a szervezeteknek a körét, amelyek a törvényben meghatározott számú képviselő delegálására jogosultak.⁴⁸¹ A miniszteri indokolás a körben semmi eligazítást nem nyújt, hogy miért éppen azokat a szervezeteket (történelmi és kisegyházak, emberi jogi szervezetek, oktatási és tudományos szervezetek, művészeti szakmai szervezetek, egyes érdekképviseleti szervezetek stb.) választotta a jogalkotó, amelyek e rendelkezések alapján delegálásra jogosultakká váltak. Érdekes alkotmányossági kérdés annak elbírálása, hogy a jogalkotónak ez a választása mennyiben volt önkényes pl. az üzemi tanácsok kihagyásával. Mégsem ebből a szempontból támadták meg a jogszabályt, hanem a delegálási eljárás részletszabályait kifogásolták.

Az 538/B/1997. AB határozat indítványozója szerint az a lehetőség, hogy a civil szervezetek, a társadalmi képviselők delegáltjai tekintetében a törvény a delegálásra jogosult szervezet kilétében való megegyezés hiánya esetére lehetővé tett egy alternatív megoldási lehetőséget, a sorsolást, ezzel megsértette a jogállami jogbiztonságot és a demokratikus legitimitást Alkotmány 2. § (2) bekezdésében garantált elvét.⁴⁸² Ezzel gyakorlatilag a társadalmi delegáltak választásának rendszerét részletszabályai útján, de alapjaiban támadta meg, mivel azt a szabályt kifogásolta, ami konszenzus híján is lehetővé kívánta tenni a kuratórium megalakulásához szükséges delegálást.

Az Alkotmánybíróság—véleményem szerint helyesen—elutasította az indítványozó érvelését. Az indítványozó által felhívott egyik érv a jogállami jogbiztonság sérelme volt: bizonytalannak tekintette a szabály tartalmát, és hatásában olyannak tartotta a sorsolást, ami a kiszámíthatóságot és az előreláthatóságot nemhogy szolgálná, egyenesen lerombolja azt. Ezzel szemben az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy a sorsolási rendszer bevezetése csak

⁴⁷⁹ V.ö. Halmi éles kritikájával, amely szerint a pártok befolyásának ilyen módon lehetővé tétele önmagában alkotmányellenes. Halmi, 2002, 63. skk.

⁴⁸⁰ Rttv. 55. § (10) bekezdés

⁴⁸¹ Rttv. 56. § (1)-(2) bekezdés

⁴⁸² 538/B/1997. AB határozat, ABH 2004. II, 1138.

másodlagos, az egyetértés hiánya esetén lép elő, szabályai pedig világosak. Fontosnak tartotta a Testület azt is kijelenteni, hogy a sorsolás mellé megfelelő garanciákat rendelt a jogalkotó, amivel a választásokra vonatkozó speciális gondosság tekintetében is biztosította a delegálás megfelelő rendjét.⁴⁸³

A másik érv az Alkotmány 2. § (2) bekezdésének, a demokratikus legitimáció elvének a sérelmére vonatkozott. Felidézve a delegálás jogintézményével kapcsolatos gyakorlatát, a Testület rámutatott, hogy bizonyos garanciák megtartása esetén a delegálás önmagában nem alkotmányellenes, ennek megfelelően a delegálás útján elnyert tisztség, megbízatás legitim. Ilyen feltétel, hogy a választások lánc folyamatos legyen a választásra jogosult szervtől egészen a képviselőre kijelölt személyig bezárólag. Fontos garancia továbbá, hogy a delegálásra jogosultak köre részt tudjon venni a processzusban, ennek lehetetlensége adott esetben illegitimé teheti a választási eljárást.⁴⁸⁴ Ezen kormányzó elvek mentén a kifogásolt szabályok nem alkotmányellenesek, mivel a választási lánc folytonossága nem szakad meg, továbbá az azonos sorban szereplő társadalmi szervezetek egytől egyig részt vehetnek az eljárásban. Csak konszenzusuk híján alkalmazza az ORTT azt a kiegészítő megoldást, hogy véletlenszerűen, közjegyző által felügyelt sorsoláson választja ki—nem is direkt a képviselőt (v.ö. a választási lánc folytonosságával), hanem a—delegálásra jogosultat, aki majd megjelöli az szervezet révén a Kuratóriumba ülő személyt. További garanciaként említi az Alkotmánybíróság, hogy mindössze egy évre szól a delegáció, s a sorsolás útján kiválasztott szervezet a delegálást követő három éven belül nem vehet részt a sorsolásban újra.⁴⁸⁵

A határozat véleményem szerint helyesen utasította el az indítványt, s állapította meg ezáltal a támadott jogszabályok alkotmányosságát. A szabály alkotmányossága mellett további érvek is felhozhatók. A csonka kuratóriumok kapcsán Sólyom úgy látta, hogy a csonkán való megalakulást lehetővé tévő jogszabály „az obstrukciót kivédő, technikai, nyilvánvalóan nem alkotmányellenes szabály”.⁴⁸⁶ Bár a csonka kuratóriumok felállítását magam is élesen kritizáltam az előző pontokban, azt nem lehet vitatni, hogy a jogalkotónak olyan szabályozási megoldást kell találnia a közszolgálati műsorszolgáltatók működtetésére, felettük való tulajdonosi jogkör gyakorlására, amely biztosítja azok folyamatos működését.

⁴⁸³ ibid., 1141-1142.

⁴⁸⁴ ibid. 1140.

⁴⁸⁵ ibid. 1140-1141.

⁴⁸⁶ Sólyom, 490. 134. láb.

Véleményem szerint nem a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő alapjog, hanem a véleménynyilvánítási szabadság objektív intézményvédelmi oldala, de szükségessé teszi azt, hogy a közszolgálati műsorszolgáltatókat az állam működtesse.⁴⁸⁷ Ennek a működtetési kötelezettségnek a körébe tartozik az a kötelezettség is, hogy az államnak gondoskodnia kell a tulajdonosi jogokat gyakorló szervezet működőképességéről is. Ennek megfelelően a civilkurátorok kiválasztásánál is nemhogy joga, de egyenesen alkotmányos kötelessége a jogalkotónak olyan szabályozás megalkotása, amely biztosítja az obstrukció letörését, a tulajdonosi képviselőt működtetését.

Felmerül még az a kérdés, hogy egy majdani újraszabályozás érintheti-e a társadalmi képviselőt ilyen szabályait. Bár a *de lege ferenda* megfontolások elsősorban az V. fejezetre tartoznak, annyit itt is szükségnek tartok megjegyezni, hogy önmagában az, hogy az Alkotmánybíróság ezt a szabályozási megoldást alkotmányosnak találta, még nem betonozza azt be. Természetesen bármely más olyan szervezeti megoldás kiállja az alkotmányosság próbáját, amely a 37/1992. (VI. 10.) AB határozat intenciói alapján biztosítja az államtól, szerveitől való függetlenséget. Viszont nem kizárt, hogy a jogalkotó célszerűségi szempontból rövidnek találná az egy éves mandátumot, s annak tartamát egy újraszabályozás során emelni kívánná.

Kérdés, hogy a most elemzett alkotmánybírósági határozatnak az az álláspontja, hogy a rövid mandátum a demokratikus legitimitás egyik biztosítéka, nem gátolja-e az esetleges mandátum-hosszabbításban a jogalkotót. Véleményem szerint nem gátolja, a jogalkotó belátása szerint növelheti a mandátum tartamát, mindaddig, amíg a legitimitás további garanciái (pl. újbóli választhatóság kizárása, egyenes választási lánc) működőképeseek.

⁴⁸⁷ v.ö. 22/1999. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1999, 176, 194.

*When hypotheses cannot be tested by means of experiments, whether contrived or natural, and the results assessed rigorously by reference to the conventions or statistical inference, speculation is rampant and knowledge meager.*⁴⁸⁸

Judge Richard Posner

2.3. A média és a választások viszonya

A választások és a média viszonya nyilvánvalóan kiemelt érdeklődést kap az alkotmányjogi szempontú vizsgálat során. A médiának ebben a demokratikus processzusban betöltött szerepe funkcióinál (ld.: I.1.3. pont) és azok betöltésénél fogva kiemelkedő. A jogalkotó pedig különös figyelmet szentel annak, hogy a robosztus és zavartalan közbeszéd biztosítása mellett is elkerülje a visszaélészerű, diszfunkcionális jelenségeket, amikor is a választások eredményét rosszhiszeműen kívánja akár politikai erő, vagy eszközként valamely médium befolyásolni. E pont alatt a kampánycsend kérdését, a közvéleménykutatások közzétételét, valamint a választási hirdetésekkel kapcsolatos jogorvoslatok kérdését elemzem.

2.3.1. A kampánycsend alkotmányossága

A kampánycsend vizsgálata azért része az értekezésnek, mert egy igen fontos demokratikus processzus, a választás tekintetében korlátozza a médiumok (ideértve a nyomtatott és elektronikus médiumok összességét) közvetítési lehetőségeit, ezzel a sajtó szabadságát. A kampánycsend intézménye már a kezdetektől problémásnak bizonyult, tekintve, hogy a megsértése a mindenkori ellenzéknek muníciót adott, ugyanakkor pozitív hatása nem volt bizonyított. Ezért már viszonylag korán, 2000-ben megtámadták a szabályait, azt állítva, hogy a kampánycsend a véleménynyilvánítás szabadságát és a sajtószabadságot korlátozza.

Ugyan nem az Rttv. rendelkezéseinek vizsgálatára irányult, de a média választásokkal kapcsolatos lehetőségeit is befolyásolta a 39/2002. (IX. 25.) AB határozat. Eszerint 2002-ben nem volt alkotmányellenes a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvényben szabályozott „kampánycsend” intézménye. A szabályok szerint a kampányidőszak időben meghatározott, a választás kitűzésétől a szavazást megelőző nap 0 órájáig tart, ettől az időponttól a szavazás befejezéséig a kampány tilos. A kampánycsend megsértése választási

⁴⁸⁸ Amennyiben a feltevések nem igazolhatók akár elméleti, akár természetes kísérleti módszerekkel, s az eredmények nem igazodnak szigorúan az egyezményes vagy a statisztikai következtetésekhez, ott a spekuláció féktelen a tudás pedig sivár.

szabálysértés, a törvényalkotó a tapasztalatokból kiindulva példálózó jelleggel meghatározott néhány olyan magatartást, ami ennek minősül.⁴⁸⁹

Az Alkotmánybíróság kiindulópontja nem az indítványozó által meghatározott véleménynyilvánítási szabadsági irány volt, hanem a választásokhoz és azok tisztaságához fűződő alkotmányos érdek.

„A választások tisztaságának megőrzése és zavartalan lefolytatásának védelme érdekében több államban részletes jogi szabályozás rendezi a választás közjogi intézményének anyagi jogi és eljárási hátterét (a választópolgárok regisztrációját, a jelölési mechanizmust, a kampány lefolytatását, a szavazás menetét, a választásban közreműködő szervek feladatait és eljárását stb.).”⁴⁹⁰

A Testület arra is hoz példát, hogy más államokban sem ismeretlen a kampánycsend intézménye, így pl. Franciaországban. Megjegyezzük, hogy ellenpéldát már nem hoz a bíróság, holott például Ausztriában nincs kampánycsend: a pártok és politikusok az utolsó percig agitálhatnak. Az egyetlen szabály, ami a választási kampányra vonatkozik—ugyanúgy, mint minden közszereplésre—, a büntető törvénykönyv. Ez már eleve olyan ugrópontot biztosít a Testületnek, ahonnan az intézménnyel kapcsolatos álláspontja már nem távolodhat el nagy mértékben.

E határozatában azt is megállapítja az Alkotmánybíróság, hogy „[a] kampánycsend a választói akarat kinyilvánításának zavartalanságát biztosítja.”⁴⁹¹ Sőt, a demokratikus jogállamiság garanciáját látja abban, hogy a választói akarat szabad kifejeződését semmi, így a szavazást megelőzően a kampány sem gátolhatja. Meglátásom szerint az Alkotmánybíróság itt nem vette figyelembe azokat a tömegkommunikációs tudományos eredményeket, amelyek a kampányokkal kapcsolatos ismereteket foglalják össze.

A manapság leginkább kutatott tömegkommunikáció-tudományi terület, a médiahatás-kutatás külön fejezetet szentel annak a kérdésnek, hogy mik is a

⁴⁸⁹ Id. Ve. 40. §; 41. § „A kampánycsend megsértésének minősül a választópolgárok választói akaratának befolyásolása, így különösen: a választópolgárok számára a jelölt vagy a jelölő szervezet által ingyenesen juttatott szolgáltatás (szavazásra történő szervezett szállítás, étel-ital adása), pártjelvények, zászlók, pártszimbólumok, a jelölt fényképét vagy nevét tartalmazó tárgyak osztogatása, választási plakát (a továbbiakban: plakát) elhelyezése, a választói akarat befolyásolására alkalmas információk szolgáltatása elektronikus vagy más úton.”

⁴⁹⁰ 39/2002. (IX. 25.) AB határozat, ABH 2002, 273, 277.

⁴⁹¹ ibid. 279.

kampányok, s méginkább: milyen a hatásmechanizmusuk.⁴⁹² McQuail széleskörű áttekintése utal arra, hogy a kampány korántsem rendelkezik azokkal a direkt hatásokkal, amelyeket a kampányt lefolytatók—nyilvánvaló önös érdekből—láttatni szeretnének. A kutatások igen árnyalt képet rajzolnak ki abból a szempontból, hogy mik befolyásolják az üzenet célba érkezését és hatásának kifejtését. Így pl. Gitlin elmélete arra mutat rá, hogy a médiumból áradó kampány nem direkt módon, hanem ún. véleményirányítókon keresztül jut el a célszemélyekhez, polgárokhoz, választókhoz. Ez eleve torzítást eredményez, s arra enged következtetni, hogy a médiahatás korántsem annyira óriási, ellenállhatatlan, lenyűgöző, mint azt a korai elméletek feltételezték. Ráadásul a befolyásolási folyamat keretében a kampány alanya korábbi ismereteivel összhangban értelmezi az újonnan szerzett információkat (v.ö. Horányi többlettudás fogalmával, ami feltételezi az alapot). Ez pedig rendkívül meghatározó erővel bír a konkrét magatartás kiváltására, s könnyen belátható, hogy ellentétes reakciók várhatók az egyes alanyoktól attól függően, hogy milyen alapinformációkkal rendelkeznek.

Összefoglalva: a mai általános nézetek szerint a rövidtávú médiahatás távolról sem olyan direkt módon érvényesül, mint ahogy azt széles körben feltételezik; elhajlik, torzul, eleve gyenge potenciállal rendelkezik.⁴⁹³ Vagyis a választási jog megalkotói által olyannyira félt kampányok mégsem olyan félelmetes fegyverek, rövidtávú direkt befolyásoló hatásuk csekély.⁴⁹⁴

Ehhez képest az Alkotmánybíróság részben épp a kampánycsend rövidségével indokolta döntését. Ugyan a véleménynyilvánítás szabadságát korlátozza az, hogy a szavazást közvetlenül megelőző időszakban a médiumok nem tehetnek közzé a választásokkal kapcsolatos híreket, „[a] kampánycsend rövidsége, általános érvénye, illetve csak a választás napját közvetlenül megelőző időre való kiterjesztése miatt a korlátozás a célhoz képest arányosnak minősül”.⁴⁹⁵

⁴⁹² Id.: McQuail, 2003, 379-384.

⁴⁹³ lásd még: Bajomi-Lázár Péter, 2006, 113-141.

⁴⁹⁴ Ez nem jelenti azt, hogy pl. a politikai napirend meghatározásával (agenda-setting) ne lehetne a kampányokkal *hosszútávon* befolyást gyakorolni a gondolkodásra, ez azonban legalábbis közép- vagy hosszútávú hatás lehet. Bővebben lásd: I.1.4. pont valamint McQuail, 2003, 391-393. Ennek a gondolatnak a továbbvezetése arra az eredményre vezetne, hogy közép- és hosszútávú kampánycsendet kellene bevezetni, mivel ilyen intervallumban várhatók kimutatható hatások. Ez a gondolat magát a kampányt kérdőjelezné meg, t.i. hogy a politikailag aktív rétegek közép-, hosszútávú hatásgyakorlási potenciálja miatt eleve károsan befolyásolják a szavazókat. E következtetés abszurditása nyilvánvaló, hiszen épp azért adja a törvény a kampány lehetőségét, hogy politikai szempontból releváns információkkal lássák el a nyilvánosságot, e körben tehát a közép- és hosszútávú létező hatás nemhogy káros, hanem éppen társadalmilag hasznosnak tekinthető.

⁴⁹⁵ 39/2002. (IX. 25.) AB határozat, ABH 2002, 273, 279.

Meglátásom szerint ez az érv ellentmond a kommunikációtudomány jelenlegi—a határozat meghozatala idején már ismert—álláspontoknak, ebből következően önellentmondástól is szenved. Ahogy az előbb kifejtettem, a kampányok rövidtávú hatásai nagyjából bizonyíthatatlanok, a napirend kijelölés általi befolyás—amely kifejezetten a politikai kampányokra vonatkozik—közép- és hosszútávon érvényesül, ott is korlátozott hatóerővel. Ha *ad absurdum* úgy látjuk, hogy a választói akaratot „negatívan”⁴⁹⁶ befolyásolhatja az információ, akkor éppen közép- és hosszútávon kellene azt korlátoznunk, hogy a kívánt célt—t.i. a választói akarat befolyásolásának kizárását (sic!)—elérjük.⁴⁹⁷ Ez nyilvánvalóan alkotmányellenes lenne, nem csak a véleménynyilvánítás szabadságát korlátozná szükségtelenül és aránytalanul, hanem az alkotmánybírósági szándékkal—a demokratikus választások lefolytatásának biztosításával—is ellentétes.

Ha nem bizonyított, hogy a kampánynak rövidtávon lenyűgöző hatása van a szabad választói akaratra—s alkotmányosan egyedül ez tudná indokolni a szólás szabadsága korlátozásának a szükségességét—akkor a választás alapját képező információktól való megfosztás éppen ellenkező hatást válthat ki, mint amit az Alkotmánybíróság szándékolt. Nemhogy zavartalan lesz a választás, hanem épp a választást kiváltó döntés alapjától, az információtól vágjuk el az egyébként felnőttként kezelt polgárokat.

Álláspontom szerint a kampánycsend intézménye nem felel meg a hatályos alkotmányi rendelkezéseknek, annak ellenére, hogy az Alkotmánybírósági határozat szükségesnek és arányosnak is tartotta azt. Meglátásom szerint az arányosság vizsgálatáig el sem kellett volna jutni, hiszen ahogy az előbb kimutattam, a szabályozás alkalmatlan eszközzel operál: tiltja a kommunikációt rövidtávon, holott egyáltalán nem bizonyított a rövidtávú direkt hatás. Ebből pedig az következik, hogy a korlátozás szükségtelen.

Felmerül, hogy a tiltás azért lehet szükséges, mert a bizonyíthatatlanság dacára is megmarad annak a halvány lehetősége, hogy mégis „megbűvöli” a kommunikátor a kampány alanyát, a választót, a választói akarat demokratikus

⁴⁹⁶ Persze kérdés, hogy mihez képest? Véleményem szerint minden megszerzett információ csakis pozitív hatással lehet a polgárra, hiszen szélesebb körű ismereteket szerez, akár az utolsó pillanatban is.

⁴⁹⁷ Vajon hogyan minősül az a kormányzati magatartás, amely a valós költségvetési folyamatokat eltítokolva folytatja saját propagandáját? Vajon nem éppen az adatok teljeskörű ismerete birtokában hozhattak volna felelős döntést a választók, még ha azt akár a választás napján is hallják meg?

kifejeződése pedig ennek halovány lehetőségét sem tűri el. Csakhogy ezt az érvet a választások ciklikussága ellensúlyozza: a soron következő választáson módja lesz arra a polgárnak, hogy immár a korábban felismert maliciózus befolyást is figyelembe véve hozza meg döntését. A miltoni gondolat arra mutat, hogy az igazság végül győztesen kerül ki a hamissággal vívott párharcából. Erre alapozva tiltja a cenzúrát az alkotmányok egész sora, mert nem sajátítható ki, abszolutizálható az igazság pusztán azon az alapon, hogy valaki veszélyesnek látja azt a számára kedvező pl. választói akaratra nézve. Másrészt a polgárokat az állam azáltal is felelősnek és felnőttnek vélelmezi, hogy elismeri véleménynyilvánítási szabadságukat; ezzel közvetve pedig azt, hogy az az autonóm akarat, ami az információk összegyűjtése után kialakul, szent és sérthetetlen, a közvélemény egy eleme, a demokratikus berendezkedés alapja. Ebből a nézőpontból éppen azáltal veszélyeztetjük a demokráciát, azáltal kezeljük le a polgárainkat, hogy veszélyesnek, nyugalmuk megzavarására alkalmasnak látjuk azt a pusztán lehetőséget, hogy a körülöttük levő valóságról lényeges információt, tudást szereznek.

Nem lehet elhallgatni, hogy a határozat—mintegy menekülőútként—egyben rámutat arra is, hogy bár a véleménynyilvánítás szabadságának a kampánycsend esetében meg kellett hajolnia a választással kapcsolatos alapjog előtt, „a kampánycsend megszüntetése nem vezet alkotmányellenes helyzethez, amennyiben a törvényhozó a választások zavartalanságát más eszközökkel biztosítja”.⁴⁹⁸ Az ilyen eszközök felkutatása a jogalkotó felelősége.

2.3.2. A közvélemény-kutatások státusza

A kampánycsenddel kapcsolatos fenti álláspont—mint jó néhány más alkotmánybírói precedens—az idő előrehaladtával hajlékonyan reagált a körülmények változására és az időszerű változásokat a testület figyelembe vette. Így került sor egy 2003-ban benyújtott indítvány elbírálására a 6/2007. (II. 27.) AB határozattal.⁴⁹⁹ Az indítvány részben azonos tárgyú volt, mint az előbb említett határozat, t.i. újra megtámadták a kampánycsend intézményének az alkotmányosságát is. E körben az Alkotmánybíróság az eljárását megszüntette, mivel nem talált kellő okot a kampánycsend egészét tekintve korábbi álláspontjának felülvizsgálatára, a precedenstől való eltérésre. Fentebb kifejtett meggyőződésem szerint ez hibás döntés, amelyet korábban már indokoltam.

⁴⁹⁸ ibid.

⁴⁹⁹ ABK 2007/2. 95-105.

Volt azonban egy igen lényeges eleme a tág értelemben vett kampánycsendnek, az t.i., hogy a választások lezárultát megelőző 8. napon belül már nem lehetett közzétenni a közvélemény-kutatások eredményeit. A tágabban vett kampánycsendnek pedig lényeges eleme, hogy közvélemény-kutatások útján se lehessen befolyásolni a választói akaratot.

2.3.2.1. Egyes közvélemény-kutatásra vonatkozó elméleti megállapítások

A közvélemény-kutatások hatásával kapcsolatosan meg kell vetni az elméleti alapokat. Még a közvélemény fogalma körében sincsen egyetértés egyáltalán a jelenség létezése kapcsán sem. Paradox módon a modern tömegdemokráciák alapja a közvélemény és annak uralma, mégis kérdés, hogy létezik-e ilyen, honnan ismerhető meg. Bourdieu szerint például nem létezik közvélemény.

„...[A] közvélemény nem létezik, legalábbis abban a formában nem, amelyet azok tulajdonítanak neki, akiknek érdekében áll azt hirdetni, hogy létezik. Vannak, egyfelől, mozgósított vélemények, szilárd formát öltött vélemények, különféle érdekrendszerek körül mozgásba lendült nyomásgyakorló csoportok; másfelől pedig beállítódások vannak, vagyis rejtett, kibomlatlan vélemények, amelyek per definitionem nem vélemények, ha véleményen azt értjük, hogy valaki a koherencia követelményeinek eleget tevő formában képes a diszkurzív megfogalmazáshoz eljutni. ... Egyszerűen csak azt állítom, hogy az annak a társadalmi meghatározásnak az értelmében vett vélemény, amelyet részben a közvéleménykutatásokat végzők, részben pedig a kutatások eredményeit felhasználók hallgatólagosan elfogadnak – nos, ilyen vélemény... nem létezik.”⁵⁰⁰

Bourdieu véleményétől eltérően ma széles körben elterjedt az a nézet, hogy létezik kvantifikálható közvélekedés, az egyéni vélemények eredője. Ez a nézet részben betudható a politikusok hitének, másrészben a közvélemény-kutató iparág érdekeinek. Ahogy Ankerl Géza megfogalmazta:

„A közvélemény kutatója vagy személyvesztő elővarázsolója azt igyekszik elhíttetni az emberekkel, hogy az általa közzétett vélemény a többség véleménye, s ezt annak reményében teszi, hogy az alkalmazkodó állampolgárok majd idomulni fognak hozzá.”⁵⁰¹

⁵⁰⁰ P. Bourdieu: L'Opinion publique n'existe pas. Les Temps modernes (Léederer Pál fordítása), 1973. január, 1292–1309.; <http://www.c3.hu/~szf/Szofi97/Sz97-03/Sz97-03-Area-8.htm>

⁵⁰¹ Ankerl Géza: Közvélemény-kutatás vagy fortélyos hangulatkeltés? Valóság 2006/1. 17-45., 18. (a továbbiakban: Ankerl 2006)

Ugyanakkor tudományos bizonyítékok is vannak arra nézve, hogy az ismert közvélekedésnek van hatása a társadalom tagjaira. Paul Lazarsfeld mutatta ki és bizonyította szociológiai módszerekkel, hogy a megjelenő közvéleménynek van egy ún. utánfutó-hatása (band-wagen effect), vagyis az egyén a közvéleményből megismert győztes személyét hajlamos inkább követni, mintegy a győzteshez húzva.⁵⁰² Ez akár a választások eredményére is kihatással lehet. Az Elizabeth Noelle-Neumann német szociológus által kidolgozott elmélet, a „hallgatás spirálja” szintén számol a közvélemény hatásaival. Elmélete szerint négy lépcsőben hat a többség véleménye. (i) Az embereknek van valamiféle statisztikai percepciója a többségi véleménnyel; (ii) ez a percepció befolyásolja az egyéni véleménynyilvánítást; (iii) a megváltozott kommunikációs aktivitás befolyásolja a percepciókat; (iv) a félelem az izolálódástól mint általános motiváció tartja életben a folyamatot. Ebben a folyamatban a közvélemény szondázása támogató szerepet tölt be, mivel azzal az igénnyel lép fel, hogy statisztikailag meglehetősen bizonyossággal be tudja határolni a vélemények eloszlását. Noelle-Neumann elmélete a maga teljességében ugyan hipotetikus maradt,⁵⁰³ kisebb kutatások azonban igazolták az elmélet főbb elemeit.⁵⁰⁴

A közvélemény kutatása számos buktatót rejt, amely befolyásolhatja magát a vélemény-klímát is. Az Ankerl által sorra vett buktatók: ismeretelméleti értéktelenség a mintavétel bizonytalansága vagy korrupciódott minősége miatt; a kapott eredmények statisztikai kivonatolása miatt elvesző tartalom; továbbá immanens ellentmondás, hogy a közvélemény nyilvánosságra hozatala hatással van a felmért közegre.

„Az eredmény nyilvánosságra hozatala ugyanis annyira megváltoztathatja magát a közvélekedést, hogy többé már nem mutatható ki tisztán, spontán folyamatról van-e szó, vagy éppen az adatok közzétételének következményéről, azaz – Robert Merton szavaival élve – önbeteljesítő jóslattal állunk-e szemben. ... A közvélemény-kutatási eredmények kihirdetése nem egyszerű informálást, hanem a nagyközönségre való „ráolvasás”-t jelent. A tendenciák, trendek elhíttetésével a „kutató” így maga járul hozzá terjesztésükhöz, s tevékenysége ezáltal válik önbeteljesítő jóslattá. Ugyanakkor, épp a társadalmi közeg efféle

⁵⁰² Lazarsfeld, P.F. és Stanton, F.: Communication Research 1948-9. New York, Harper and Row, idézi McQuail, 2003 és Ankerl, 2006, lásd még: I.1.2. pont

⁵⁰³ McQuail, 2003, 398.

⁵⁰⁴ Daniel G. McDonald—Carroll J. Glynn—Sei-Hill Kim—Ronald E. Ostman: The Spiral of Silence in the 1948 Presidential Election, in: Communication Research, Vol. 28, 2001/2, 139-155. „A statisztikai adatok alátámasztják Noelle-Neumann észrevételét, amely szerint a társadalmi izolációt az izolációtól való félelem, részben alátámasztják azt a gondolatot is, hogy a társadalmi izoláció a hallgatási spirálnak megfelelően kölcsönhatásban van az izolációtól való félelemmel.”

*megváltoztathatósága miatt, a közvélemény-kutatási eredmény hitelessége újabb vizsgálattal már nem is ellenőrizhető.*⁵⁰⁵

Ugyanakkor a közvélemény-kutatók a mediatisált politika világában nem csekély befolyással rendelkeznek az élet bármely kutatott szférájában, éppen az agenda-setting hatékonyságát is meghaladó befolyásolási lehetőségükkel. Ebből az következik, hogy sok országban a közvélemény-kutatás szabályozási tárgy lesz, a visszaélések elkerülése érdekében érdekében a törvények általában azt is előírják, hogy az eredmények nyilvánosságra hozatalával egy időben a felmérés módszerét (a mintavételt, a megkérdezettek és a nem válaszolók számát, a feltett kérdések szó szerinti szövegét), időpontját, a kérdés körülményeit, a finanszírozókat és a kihirdetett eredmények közvetlen vagy közvetett értelmezhetőségének határait közölik.⁵⁰⁶ A tevékenység önszabályozását is magába foglaló kiváló példa az Egyesült Államok Közvélemény-kutatóinak Szövetsége által közzétett etikai és legjobb gyakorlatot meghatározó kódexe, amely részletesen szabályozza azokat az elveket és elvárásokat, amelyeket a közvélemény-kutatás során a kutatóknak az eredmény tudományos igényessége, hitelessége fenntartása érdekében be kell tartaniuk.⁵⁰⁷ Ez ugyanis az egyetlen hatékony eszköz, amellyel a rosszhiszemű befolyásolás lehetősége kizárható, minimalizálható. Az sem ismeretlen, hogy—a visszaéléseket elkerülendő—a választások előestéjén közvélemény-kutatásokat, ilyen publikációkat nemcsak tiltanak, hanem bizonyos országokban, a polgárok közti egyenlőség fenntartása érdekében, általában maga a közvélemény kutatása is tilos.⁵⁰⁸

Az elméleti bevezetést összefoglalva: a mértékadó álláspontok szerint a közvélemény-kutatásoknak—szemben a klasszikus kampánnyal—kimutatható rövidtávú hatása van, ebből pedig számos országban szabályozási kényszer is következik, amely irányulhat a tevékenység szabályozására, de a közzététel bizonyos körű korlátozására is.

2.3.2.2. Az alkotmánybírósági döntés és kritikája

A Testület a Ve. 8. § (1) bekezdése kapcsán már érdemi vizsgálatot végzett, ugyanis e tekintetben res iudicata nem volt megállapítható. Ez a támadott szabály tehát tiltja, hogy a választásokat megelőző nyolc napon belül, a választóurnák

⁵⁰⁵ Ankerl, 2006, 34, 40.

⁵⁰⁶ ibid. 36.

⁵⁰⁷ American Association for Public Opinion Research, Code Of Professional Ethics And Practices; http://www.aapor.org/pdfs/AAPOR_Code_2005.pdf

⁵⁰⁸ Ankerl, 2006, 36.

lezárásáig a közvélemény-kutatások eredményét közzétegyék. A szabályozás alkotmányossági indokát a választások tisztaságának szavatolásában találta meg az Alkotmánybíróság, az alkotmányjogi kérdés pedig az, hogy szükséges és arányos-e a véleménynyilvánítás jogának és a sajtószabadságnak a korlátozása ezen alapon.

Az Alkotmánybíróság alapos, nemzetközi példákra is kiterjedő vizsgálatot végzett, s érintette az idevágó Európa Tanács Miniszteri Bizottsága (e pontban: Bizottság) által adott ajánlást (a továbbiakban jelen pontban: Ajánlás) is.⁵⁰⁹ Mindenekelőtt az Alkotmánybíróság különbséget tett a klasszikus kampány és a közvélemény-kutatás között, akként, hogy a kutatást elsődlegesen informatív eszköznek tekintette, szemben a kampány propagandisztikus jellegével. Ennek alátámasztására felhasználta az Ajánlást is, amely szintén elkülöníti a pártos választási üzenet nyilvánosságra hozatalát (dissemination of partisan electoral messages, az AB fordításában: a jelöltek érdekében történő közlés) a közvélemény-kutatástól, annak is előzetes és exit-poll változatától.

Önmagában az elválasztást nem vitatom, hiszen magam is azt kívántam alátámasztani, hogy lehetséges hatásuk különbözősége alapján igenis lehet jogi különbséget tenni a kampány és a közvélemény-kutatás között. Azt azonban már meg kell jegyezni, hogy a pártos üzenetek nyilvánosságra hozatala kapcsán a Bizottság nem tiltást „ír elő”, hanem csak arra int, hogy érdemes megfontolni a választást megelőző napon való kampányolás korlátozásának esetleges előnyeit.⁵¹⁰ Meglátásom szerint ez annyit jelent, hogy távolról sem kötelező ezek teljes körű tiltása, hanem inkább nagyon óvatos mérlegeléssel kell a pártos üzenetek korlátozhatóságát szabályozni. Ehhez képest a közvélemény-kutatást megengedőbben kezeli a Bizottság és annak a megbízhatóságára helyezi a hangsúlyt. Eleve a véleménynyilvánítás szabadságához és annak európai emberi jogi bírósági értelmezéséhez köti a nyilvánosságra hozatal esetleges korlátozását, s nem a választások tisztaságának biztosítását tolja előtérbe. Az exit poll tekintetében némiképp korlátozóbb, mivel megfontolásra engedi a tagállamoknak az exit poll tiltását a szavazóhelyiségek lezárásáig.⁵¹¹

⁵⁰⁹ Council of Europe Committee of Ministers Recommendation No. R (99) 15 of the Committee of Ministers to member States on measures concerning media coverage of election campaigns; https://www.ebu.ch/CMSimages/en/leg_ref_coe_r99_15_election_090999_tcm6-4446.pdf

⁵¹⁰ Member States may consider the merits of including a provision in their regulatory frameworks to prohibit the dissemination of partisan electoral messages on the day preceding voting.

⁵¹¹ Similarly, in respect of exit polls, member States may consider prohibiting reporting by the media on the results of such polls until all polling stations in the country have closed. Figyelemre méltó, hogy az Ajánlás egyenesebben fogalmaz, s nem valamely korlátozó intézkedés előnyeit, hanem magát a tiltást tartja megfontolandónak. (v.ö. előző lj.)

Kiemelendő—és az Alkotmánybíróság is hangsúlyt tesz erre—, hogy a megbízhatóságot azáltal látja elérhetőnek az Ajánlás, hogy az eredmények nyilvánosságra hozatalával egyidejűleg „tájékoztatni kell a közvéleményt, ki rendelte meg, ki, mikor és milyen módszerrel végezte a közvélemény-kutatást; hány főre terjedt ki; mekkora a mintanagyságból fakadó hibahatár; minden más kérdés azonban a média önszabályozására tartozik.”^{512,513} Megjegyzem, hogy ebből az interpretációból úgy tűnhetik, hogy ezeket a közlési kötelezettségeket törvénynek kellene előírni, s csak ezeken felüli többlet-követelmények tekintetében lehet a médiára bízni a nyilvánosság tájékoztatását pl. az értékelési módszerekről. Az ajánlás eredeti szövege⁵¹⁴ azonban alternatív lehetőségként kínálja fel a szabályozási vagy az önszabályozási keretet. Csak a szabályozás módjában van azonban választási lehetőség, az informálási kötelezettség ettől függetlenül fennáll.

Az Alkotmánybíróságnak a szólás- és sajtószabadság valamint a választások zavartalan lebonyolítása közötti kollíziót kellett vizsgálnia: szükséges-e, arányos-e az előbbi korlátozása az utóbbi biztosítására. Persze ennek előfeltétele, hogy egyáltalán érintse a szólás- vagy sajtószabadságot a közvélemény-kutatások közzétételi tilalma, e tekintetben azonban a Testület egyértelműen az Alkotmány 61. § (1)-(2) bekezdése alá vonta ezt a tiltást. „[A] közvélemény-kutatás közzétételének a ... tilalma valóban korlátozza a véleménynyilvánítás- és sajtószabadságát.”⁵¹⁵ Az Alkotmánybíróság nem jelölte meg, hogy az alapjogok mely alanyainak korlátozták a jogait, illetve hogy az adott alapjogok mely része sérült. Így a szólásszabadság a közvélemény-kutató részéről sérül, mivel a törvény megtiltja, hogy ismereteit egy bizonyos időintervallumban nyilvánosságra hozza. A sajtószabadságnak a szerkesztői szabadság részét korlátozza a szabály, mivel a szerkesztő legjobb szabad belátását határolja be azzal, hogy a választások előtt közzéteendő anyagok közül kiszűri a közvélemény-kutatást. S végül valamennyi választópolgár tájékozódáshoz való joga sérül, együtt a jogállamisághoz elengedhetetlen információszabadsággal, amikor a jogalkotó elzárja előlük a zavarónak ítélt információkat.

⁵¹² 6/2007. (II. 27.) AB határozat, ABK 2007/2.

⁵¹³ v.ö.: Ankerl, 2006, 36.

⁵¹⁴ Regulatory or self-regulatory frameworks should ensure that the media, when disseminating the results of opinion polls, provide the public with sufficient information to make a judgement on the value of the polls. (Kiemelés tőlem! U.S.)

⁵¹⁵ 6/2007. (II. 27.) AB határozat, ABK 2007/2.

A következő vizsgálódási pont a korlátozás szükségessége volt; ezt az Alkotmánybíróság a választások zavartalan lebonyolításában találta meg. Ugyan ilyen alkotmányi rendelkezés, fordulat magában az Alkotmányban nem található, az Alkotmánybíróság már működése kezdete óta alkotmányos korlátozási beszámítási pontnak tekintette a választás tisztaságának biztosítását, a visszaélések megelőzését.⁵¹⁶ Ez tehát igazolhatja a véleménynyilvánítási- és a sajtószabadság korlátozását.

Az arányosság vizsgálata során az Alkotmánybíróság tesz egy kijelentést, ami a hatásvizsgálatok szempontjából kutatók számára különös fontossággal bír.

„Az Alkotmánybíróság álláspontja, hogy a véleménynyilvánítási- és sajtószabadság, illetve az információszabadság Ve. 8. § (1) bekezdésébe foglalt módon történő korlátozása nem fogadható el alkotmányosan, még akkor sem, ha a közvélemény-kutatási adatoknak a választói magatartásra kiható voltát elismerjük. Bár a választások zavartalan lebonyolítása legitim—alkotmányosan elfogadható—cél az alapjog-korlátozás szükségességéhez, de a Ve. 8. § (1) bekezdésébe foglalt nyolc napig tartó tilalom nincs arányban az elérni kívánt céllal, azaz a választások zavartalanságához fűződő legitim érdekekkel. E cél a vélemény-és sajtószabadság Ve. 8. § (1) bekezdésébe foglalt arányú időbeli korlátozása nélkül is elérhető.”⁵¹⁷

Véleményem szerint az Alkotmánybíróság ezzel a közvetett elismeréssel—hiszen a választások zavartalanságát csak tényleges kihatás tudja megzavarni—maga is arra a következtetésre jut, hogy a médiahatás-kutatás eredményeit igenis figyelembe kell venni a jogi/alkotmányjogi álláspont kialakításánál. Átfogalmazva az alkotmánybírói megközelítést: a közvélemény-kutatás nyilvánosságra hozatala csak azért korlátozandó, mert azt valóban, ténylegesen alkalmasnak találja a Testület olyan nem kívánt következmény kiváltására, ami károsan befolyásolhatja a választásokat. Ezzel a következtetéssel mélyen egyetértek, sőt ennek a szemléletnek a fokozását tartom szükségesnek: az alkotmánybírói érvelésbe bele kell szőni azokat az eredményeket, amelyek a hatáskutatási hagyományból megbízható eredményként szűrődtek le. Ha azonban elfogadtuk ezt a megközelítést, akkor azt következetesen kell alkalmazni. Így a károsnak vélt hatás kiváltására alkalmatlan, nem kellően alkalmas szöveget nem lehet szabályozás alá vonni.

⁵¹⁶ Ld.: 298/B/1994. AB határozat, ABH 1994.

⁵¹⁷ 6/2007. (II. 27.) AB határozat, ABK 2007/2. (Kiemelés tőlem! U.S.)

Bizonyos szempontból—fő vonalával való egyetértésem dacára is—következetlenné látom a vizsgált határozatot. Az indokolás III.2.1. részében kidomborítja az Ajánlásnak a megbízhatóságra, az önálló véleményformálásra való lehetőséget biztosító előírásait, azt t.i., hogy az eredmény nyilvánosságra hozatalával egyidejűleg bizonyos körülményekről tájékoztatni kell a megszólított polgárokat. Azt azonban nem vizsgálja a határozat, hogy ilyen szabályozás magyar viszonylatban létezik-e. Ismereteim szerint sem törvényi-,—amire az Ajánlás is lehetőséget ad— sem önszabályozás nincsen abban a tekintetben, hogy a Bizottság által megkívánt, a polgárok felelős döntéséhez szükséges információkat nyilvánosságra hozzák. Megjegyzem, hogy nem tartom elegendőnek, hogy egyes közvélemény-kutatók bizonyos elemeket maguktól teljesítenek, mivel ez nem önszabályozás—amely mellőzésének lehetnek következményei—legfeljebb egyes cégek által „bevállalt” gyakorlat.⁵¹⁸ Ezt a körülményt nem vizsgálta az Alkotmánybíróság, holott a Bizottság ezt első helyen említette a közvélemény-kutatással kapcsolatos elvárások között. Véleményem szerint ha ilyen szabályozás nincs, akkor feltételezhető, hogy a közvélemény-kutatás elismerten lehetséges negatív hatásai felerősödnek, mert az eredményt megismerő polgár számára nincsen biztosítva, hogy a felelős értékeléshez szükséges adatokat megismerje. Ha pedig a negatív hatások fokozottak, a korlátozás is fokozható...

Azt is érdekesnek találhatja a határozat olvasója, hogy az Alkotmánybíróság szinte jogot alkot, de legalábbis alkalmaz azzal, hogy a kampánycsend fogalma alá vonja a közvélemény-kutatási eredmények közzétételét, annak tilalmát.

*„A döntés nyomán a közvélemény-kutatási felmérések nyilvánosságra hozatali tilalmára – mint jogintézményre – a kampánycsend (Ve. 40. § és 41. §) szabályai lesznek irányadók. A Ve. 41. §-a szerint a kampánycsend megsértésének minősül a választópolgárok választói akaratának befolyásolása, így különösen a választói akarat befolyásolására alkalmas információk szolgáltatása elektronikus vagy más úton.”*⁵¹⁹

Nyilvánvaló az alkotmánybírósági segítő szándék arra vonatkozóan, hogy ne lógjon a levegőben a közvélemény-kutatás közzétételének lehetősége,

⁵¹⁸ Így pl. a Magyar Gallup Intézet honlapján nem lehet nyomát találni olyan gyakorlatra való utalásnak, hogy a módszereket és további addicionális információkat (pl. megrendelő) az eredménnyel együtt nyilvánosságra hozzák. (<http://www.gallup.hu/kozv.htm>) A Capital Research honlapján található egy átfogó tájékoztató a módszerekről, itt sincs azonban utalás arra, hogy az eredményekkel együtt milyen adatok közzététele történik meg. (<http://www.capitalresearch.hu/modszerek/index.php>)

⁵¹⁹ 6/2007. (II. 27.) AB határozat, ABK 2007/2.

korlátozottsága: a jogalkalmazó választási bizottságoknak legyen beszámítási pontja annak eldöntésénél, hogy jogsértőnek ítéli-e az eredmény közzétételét. Azonban az Alkotmánybíróság mintha saját korábbi elhatárolását írná felül ezzel a megállapítással, ugyanis e határozatban korábban már elválasztotta a kampányt az információs célokat szolgáló közvélemény-kutatástól. „Míg a kampány kifejezetten a választópolgári akarat formálására (a meggyőzés befolyásolására) irányul, addig ilyen közvetlen célja a közvélemény-kutatási eredmények közzétételének nincs.”⁵²⁰ Az alkotmányosnak ítélt kampánycsend törvényi fogalma szerint: a kampánycsend megsértésének minősül a választópolgárok választói akaratának befolyásolása (Ve. 41. §). Ha korábban a Testület elismerte, hogy nem ez a célja a közvélemény-kutatásnak, hanem a polgárok releváns információval való ellátása, akkor következetlennek tartom azt, hogy akaratbefolyásoló eszközként vonjuk azt a kampánycsend hatálya alá. Ennek nem ez a célja, bár elismerem,—sőt korábban kifejezetten hangsúlyoztam—hogy járhat ilyen eredménnyel. Az elkerülendő negatív hatás azonban azzal küszöbölhető ki, hogy a választópolgárokat ellátjuk a közvélemény-kutatás értékeléséhez szükséges információkkal, nem pedig azzal, hogy eleve a választói akaratot hajlító célzatot feltételezünk a közvélemény-kutatóról.

A megoldás vitatható a Bizottsági Ajánlás szempontjából is. Korábban maga az AB hivatkozott a pártos vélemények közzététele illetve a közvélemény-kutatás különbözőségére.⁵²¹ A Testület a pártos vélemény közzétételét a kampánnyal azonosította, arra az alkotmányosnak talált kampánycsend intézménye alkalmazandó. A Bizottság viszont különböző megjegyzéseket fűzött a kampánycsendhez (megfogalmazásukban: *day of reflection* avagy a megfontolás napja) s megint másokat a közvélemény-kutatáshoz.⁵²² Az Alkotmánybíróság ezzel az általa korábban elfogadott, sőt a határozat alapjává tett különbségtétellel megy szembe akkor, amikor egy generális jogalkalmazói tollvonással minden közvélemény-kutatási eredményt kampánycsend-sértőnek tételez.

Véleményem szerint a döntésnek az az álláspontja helyes, hogy a közvélemény-kutatási eredmények kihatással lehetnek a választás tisztaságára, ezért—és kifejezetten a lehetséges hatás miatt—közzétételük korlátozása szükséges eszköz

⁵²⁰ *ibid.*

⁵²¹ V.ö.: 6/2007. (II. 27.) AB határozat, ABK 2007/2. Indokolás III.2.1 pont

⁵²² Council of Europe Committee of Ministers Recommendation No. R (99) 15 of the Committee of Ministers to member States on measures concerning media coverage of election campaigns; https://www.ebu.ch/CMSimages/en/leg_ref_coe_r99_15_election_090999_tcm6-4446.pdf

lehet a demokratikus választás biztosítására. Az arányosság tekintetében azonban meglátásom szerint rugalmasabb rendszert kellene alkalmazni, olyat, amely a Bizottság Ajánlásának megfelelően azáltal biztosítja a választás zavartalanságát, hogy módot ad a polgárnak a közvélemény-kutatási eredmény valódi mérlegelésére. Nem kezelhetjük a választópolgárokat másként, mint felnőttekként, akiknek információval való ellátását követően a döntés szabadsága már őket illeti meg. Ezért szabályozni kell, vagy méginkább önszabályozással meg kell regulázni a rosszhiszemű közvélemény-kutatás káros kihatásait, ugyanakkor lehetővé kell tenni a polgárnak—akit a szavazásra bizony alkalmasnak tartunk—hogy maga ítélje meg, hisz-e a kutatónak. Ismét utalok arra a meggyőződésekre, hogy nem az befolyásolhatja károsan a választásokat, ha ellátjuk információval a választókat, hanem éppen az ellenkezője, az információ elhallgatása. Arányos megoldásnak tartanám pl. egy olyan civil-szakmai testület létrehozását, amely a választásokat megelőző héten közzéteendő eredmények tekintetében különös gonddal vizsgálná, hogy a kutatás *lege artis* készült-e, ha azonban igen, akkor e csatornán keresztül nyilvánosságra lehetne hozni az eredményeket. Az exit poll tekintetében az Ajánlás is keményebben fogalmaz, ott az urnák lezárásáig terjedő tilalom nem tekinthető aránytalannak.

Ebből az álláspontomból következik, hogy nem értek egyet Kovács Péter különvéleményében kifejtett álláspontjával sem, amit egyébként igen alapos és a hatásvizsgálati álláspontok ismeretében kialakított véleménynek tartok. Ő arányosnak tartotta a 8 napos moratóriumot; ezt a magam részéről nem tartom elfogadhatónak, mert—ahogy az előbb utaltam rá—rugalmasabb megoldást tartok indokoltnak. Annyiban azonban mélyen egyetértek a különvéleményt megfogalmazó alkotmánybíróval, hogy az Ajánlásban megkívánt szakmai szabályozás és önszabályozás hiánya komoly, alkotmányos jogokat is érintő hiányosság.

2.3.3. A médiakampánnyal kapcsolatos jogorvoslat

A Ve. eredeti szövege—egészen 2005. júliusáig—megléhetősen lakonikusan szólt az elektronikus médiumoknak a választási kampányban betöltött szerepéről. Az egyetlen rendelkezés szerint a műsorszolgáltatóknak azonos feltételeket kell biztosítani a jelöltek, szervezetek, pártok számára a politikai hirdetés közzétételére. Ezen felül a műsorszolgáltatóknak pártatlanságát, kiegyensúlyozottságát azáltal is fenn kell tartania, hogy a politikai hirdetéseket nem kommentálhatja⁵²³—ezzel erősítve vagy gyengítve üzenetük hatásosságát.⁵²⁴

⁵²³ Id.: Ve. 44. § (2) bekezdés

Ezen túlmenően az Rttv. szabályait megfelelően alkalmazni rendeli a jogalkotó a választási kampányban felmerült jogsértésekkel kapcsolatosan. A miniszteri indokolás—nem meglepő módon—meglehetősen információszegény, mindössze felsorolja, hogy a kampány mely elemeire nézve tartalmaz szabályokat a törvény.⁵²⁵ A médiakampány szabályai kötelezővé teszik az országgyűlési képviselők választási kampánya idején a szavazástól visszafelé számított 18. és 3. nap között a jelölő szervezetek politikai hirdetésének legalább egyszeri közvetítését, függően attól, hogy a jelölő szervezet országos, területi vagy helyi jelentőségű. Ehhez hasonlóan a kampány utolsó napján a műsorszolgáltatók kötelesek leadni egyszer a politikai hirdetéseket—mindkét esetben ingyenes közvetítési lehetőséget kell arra biztosítani. Hasonló szabályok vonatkoznak az önkormányzati választások jelöltjeinek hirdetései ingyenes közvetítésére. A szabályok nyilvánvalóan azoknak a kisebb, anyagilag rosszabbul álló pártoknak kedveznek, amelyek így médiafelülethez jutnak. A szabályok röviddel első alkalmazásukat, az 1998-as parlamenti majd önkormányzati választásokat követően alkotmányossági vizsgálat tárgyává lettek.

2.3.3.1. A jogorvoslat szabályozatlanságának alkotmányellenessége

Az indítványozó támadási felülete az a szabályozatlanság volt, hogy a Ve. 44. §-a az azonos feltételek elvének előírását követően nagyvonalúan mindössze annyit írt elő: minden más kérdésben az Rttv.-t kell alkalmazni. Az Rttv. az adás tartalmával, egyoldalúságával, kiegyensúlyozatlanságával kapcsolatos kifogásokat a III. fejezet 11. cím rendelkezései szerint, a Panaszbizottság eljárása keretében vizsgálta felül—nem volt speciális szabály a választási kampány időszakában alkalmazott kiegyensúlyozottsági, esélyegyenlőségi követelményekről. Ezeket a szabályokat azonban nem a választási kampányok különösen kiélezett helyzeteire, hanem a lényegesen ráérősebb mindennapokra szabták, így az indítványozó azzal szembesült, hogy a közvetítési lehetőség megtagadása miatti jogorvoslatot az Rttv. 49-50. §§ szerint viszonylag ráérős rendben bírálták el. S még csak nem is a Panaszbizottság vagy az ORTT eljárási határidői húzták el ezt az eljárást, hanem a bírósági felülvizsgálat lehetősége, amelyre az ésszerű időn belül való elbírálás általános kötelezettségén túl nincsen speciális határidő. Mire ez a jogorvoslati eljárás véget ért, jó eséllyel véget ért a kampány, s az Rttv. 11. § (1) bekezdése szerint választási időszakon kívül választási hirdetés közzététele tilos: amúgy sem lenne sok értelme egy már lezárt választásnál.

⁵²⁴ v.ö.: a hatáskutatás tudományos eredményeivel (I.1.2. pont), valamint a kampány hatásával kapcsolatosan a III.2.3.1. és 2.3.2. pontban írottakkal.

⁵²⁵ v.ö. a Ve. 40-45. §§-hoz fűzött miniszteri indokolásával.

Az indítványozó első beadványa szerint ez a szabályozatlanság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet jelent, ami az Alkotmány 61. § (1)-(2) bekezdéseinek sérelmében nyilvánul meg. Az Ügyrend alapján az Alkotmánybíróság Főtitkára felszólította az indítványozót kérelme pontosítására, amire az indítványozó megismételve kérelmét, továbbra is a mulasztás megállapítását kérte, kiterjesztette kérelmét a Ve. 44. § (2) bekezdésének megsemmisítésére. Kérelmét továbbra is kizárólag az Alkotmány 61. § (1)-(2) bekezdéseire alapozta.

Az Alkotmánybíróság az indítványozó mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványának helyt adott, a megsemmisítési kérelmet viszont elutasította. A Ve. 44. § (2) bekezdését—az utaló és az utalt szabályok kontextusában—önmagában nem találta alkotmányellenesnek a Testület, mivel az alkotmányossági problémát nem az általános jogorvoslati lehetőség léte, hanem a speciális jogorvoslat hiánya okozta.⁵²⁶ Az indokolásnak mindazonáltal volt egy később még érdekessé váló része:

*Az Mtv.-nek az Országos Rádió és Televízió Testület Panaszbizottsága (a továbbiakban: panaszbizottság) eljárására vonatkozó rendelkezései nem sértik az Alkotmány szólásszabadságról, sajtószabadságról és a közérdekű adatok megismerésének jogáról szóló szabályait.*⁵²⁷

Ez a mondat azt vetítette előre, hogy az Alkotmánybíróság a Panaszbizottság eljárásával kapcsolatos indítványokat is ilyen szemmel fogja vizsgálni, s kevésbé lesz hajlamos az Rttv. 49-50. §§-ai alkotmányellenességének megállapítására. Erről, valamint a tárgyban született 1/2007. (I. 18.) AB határozatról bővebben a III.2.7. pont alatt szólok.

Jelen határozat a továbbiakban a mulasztás vizsgálatával foglalkozott. Az indokolás alapját a 37/1992. (VI. 10.) AB határozat jelentette, amely szerint a rádió és televízió esetében a véleményszabadság érvényesülését pozitív biztosítékokkal kell garantálni.⁵²⁸ A választások tekintetében egy további választási elv is befolyásolja a vizsgáldást, amely szerint a jelöltek és jelölő szervezetek esélyegyenlőségét megfelelően biztosítani kell, ennek része a politikai hirdetések közzétételének azonos feltételrendszere (azonos időszakban

⁵²⁶ 60/2003. (XI. 26.) AB határozat, ABH 2003, 620, 623.

⁵²⁷ ibid.

⁵²⁸ v.ö. 37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 227, 230-231.

azonos díja, adásidő diszkriminációmentes biztosítása); továbbá fontos eleme az ingyenesen közzéteendő hirdetés. Az Alkotmánybíróság hivatkozik az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának No. R. (99) 15 számú ajánlására, amely elvi szinten rögzíti, hogy a választásokról való tudósításoknak a kiegyensúlyozottság és pártatlanság talaján kell állniuk.⁵²⁹ Elemzi az Rttv.-nek a jogorvoslatra vonatkozó szabályait és megállapítja, hogy akár 30 nap is eltelhet a jogorvoslati eljárásban, s a bírósági felülvizsgálat még ezen az időtartamon felül esik. Majd hirtelen fordulattal az Alkotmány 57. § (5) bekezdését felhívva kijelenti a határozat, hogy a jogorvoslati eljárás lassúsága miatt a hatékony jogvédelmet jelenti. Mivel pedig a jogorvoslati eljárás lassúsága miatt nem biztosított annak kellő időben való elbírálása, a demokratikus jogállamiságnak a választási esélyegyenlőségre vonatkozó részeleme is sérül emiatt a kevésbé hatékony rendszer miatt.⁵³⁰ Mindez elegendő ahhoz, hogy a mulasztás alkotmányellenessége megállapítható legyen, így a véleménynyilvánítás szabadságára vonatkozó érveket az Alkotmánybíróság nem is vizsgálta. A jogalkotót rövid, alig több, mint három hónapos határidővel felhívta, hogy teljesítse ezen feladatát és biztosítson hatékony jogorvoslatot a választási kampányban közvetített politikai hirdetésekkel kapcsolatos jogorvoslatok tekintetében.

2.3.3.2. Hatékony jogorvoslat? A döntés és hatása kritikus szemmel

Alapjában véve nehéz vitatni a döntés érdemének helyességét—teljesen egyetértek azzal a megállapítással, hogy ha már extenzívebben szabályozzuk az elektronikus média kampány-részvételét, mint a nyomtatott sajtót,⁵³¹ akkor az ezzel kapcsolatos jogorvoslatnak alkalmasnak kell lennie a jogsérelem orvoslására irányuló funkciója betöltésére. Mindazonáltal a határozatnak van egy érdekessége, t.i. hogy nem az indítványozó érvei alapján bírálta el a Testület az alkotmányossági kérdést, hanem saját szabad belátása szerint.

Az indítványismertetés szerint első beadványában az indítványozó az Alkotmány 61. § (1)-(2) bekezdésére hivatkozott. A határozatból az tűnik ki, hogy már első

⁵²⁹ Council of Europe Committee of Ministers Recommendation No. R (99) 15 of the Committee of Ministers to member States on measures concerning media coverage of election campaigns [a továbbiakban: ET (99) 15 ajánlás]; <http://www.akti.hu/dokumentumtar/et/dok/angol9.doc>; különösen a tárgyi hatályról szóló rész: „The principles of fairness, balance and impartiality in the coverage of election campaigns by the media should apply to all types of political elections taking place in member States...” Az ajánlás egyébként külön szabályozza a nyomtatott sajtót a sugárzott sajtótól, előbbinek joga van pártosnak lenni, utóbbira a kiegyensúlyozottságnak kell vonatkoznia.

⁵³⁰ 60/2003. (XI. 26.) AB határozat, ABH 2003, 620, 625.

⁵³¹ Persze ez egyből felveti annak kérdését, hogy mennyiben indokolt minden elektronikus médium tekintetében széleskörű tartalomszabályozással élni, s miért nem korlátozódik például ez a szabályozás a közszolgálati médiumokra.

kérérelme megfelelt az alkotmányellenes mulasztás megállapítására irányuló indítvány feltételeinek.⁵³² Ehhez képest mégis felszólította a főtitkár az indítványozót—hogymire, az a határozat indokolásából nem tűnik ki. Második beadványa alkotmányossági érve gyakorlatilag az elsőével azonos: az Alkotmány 61. § (1)-(2) bekezdésének sérelmét állítja. Ehhez képest az Alkotmánybíróság saját belátása szerint az Alkotmány 57. § (5) bekezdése és 2. § (1) bekezdése alapján bírálta el a mulasztást, s állandó gyakorlatának megfelelően nem folytatta le a vizsgálatot a fennmaradó Alkotmány 61. § tekintetében. Ez mindössze azért furcsa, mert az indítványozónak ez volt az egyetlen hivatkozása!

Jól látható ebből az eljárásból, hogy az Alkotmánybíróság meg akarta állapítani a mulasztás alkotmányellenességét, de azt a könnyebbik végén fogta meg, s kérelem nélkül kiterjesztette a vizsgálatot az Alkotmány más rendelkezéseire. Nem az eredmény sajnálatos, mivel a mulasztás megállapítását magam helyeslem. Annál inkább hiányolom azonban annak vizsgálatát, hogy milyen az véleménynyilvánítási és sajtószabadság viszonya a választási kampány médiarendszabályaihoz. Tekintve, hogy erre vonatkozóan autentikus álláspont nem született, csak tudományos módszerekkel lehet megkísérelni ilyen tételek kibontását.

A jogalkotó a 2004. március 1-jéig adott határidőt messze túllépve⁵³³ a 2005. évi LXXXI. törvény 17. §-ával rendezte a mulasztást, beiktatva a Ve. 44/A. §-át. A rendelkezés 2005. július 16-án lépett hatályba. Tartalmában bővebb, mint az alkotmánybírósági határozat rendelte, mivel nem csak az elektronikus médiumokra, hanem a nyomtatott sajtóra és a hírügynökségekre is vonatkozik! Az új szabályozás a sajtó választási eljárásban való szerepére vonatkozóan a választási eljárás szerinti kifogás lehetőségét teremti meg. Attól függően, hogy helyi, területi vagy országos terjesztésű médiumról van szó, a helyi, területi vagy Országos Választási Bizottság jár el a kifogás tárgyában. A kifogásra vonatkozó határidők meglehetősen szigorúak, a bírósági felülvizsgálati kérelmet is ideértve körülbelül 15 napon belül fellebbezéssel már nem támadható határozatot hozhat az illetékes bíróság.⁵³⁴ Külön erre az esetre speciális szankció alkalmazható a

⁵³² Ez abból is kitűnik, hogy a főtitkártól kapott felhívást „felszólításként” említi az indokolás I. pontja, nem pedig hiánypótlási felhívásként, ahogy arra az Ügyrend 23. § (1) bekezdés *d*) pontja lehetőséget adna.

⁵³³ Mivel azonban esetleges időközi választástól eltekintve ezidőben nem volt országgyűlési és (helyi) önkormányzati képviselőválasztás, ezzel nem okozott túl nagy sérelmet.

⁵³⁴ v.ö.: Ve. 77-85. §§

sajtószerv ellen: a választási bizottság határozatának (rendelkező részének) közzétételére kötelezhető a sajtószerv.⁵³⁵

A jogalkotó tehát alapvetően teljesítette, sőt túlteljesítette az alkotmánybíróági felhívást és hatékony jogorvoslatot teremtett mind a választási hirdetés közzétételével kapcsolatos jogsértések esetére, sőt felhívás nélkül a választási alapelvek, különösen az esélyegyenlőség megsértése esetére. Kérdés immár csak az, hogy a jelenlegi szabályozás felvet-e alkotmányossági aggályokat?

Véleményem szerint a szabályozás kizárólag az elektronikus médiumokra vonatkozhatna, legalábbis alkotmányosan megalapozott módon. Az Alkotmánybíróság indítvány híján nem foglalkozott azzal a kérdéssel, hogy az a szabályozás, ami az elektronikus médiumokra a nyomtatott sajtóhoz képest különös terhet rak, vajon alkotmányos-e. Mindazonáltal az ET (99) 15 ajánlás felhívásával⁵³⁶ implicit elismeri, hogy a nyomtatott és elektronikus sajtóra külön rezsimit lehet alkotni.

*A médiának a közvélemény befolyásolásában különösen nagy szerepe van és különösen fontos az, hogy a választási kampányok időszakában a műsorszolgáltatás keretében érvényesülhessen a véleménynyilvánítás szabadságának, valamint a közérdekű adatok megismerésének joga.*⁵³⁷

Az Alkotmánybíróság tehát nem csak a határozat rendelkező részében—ahol kifejezetten a Ve.-t és az Rttv.-t említi, mint hiányosságaikkal alkotmányellenességet okozó törvényeket—de az indokolásban is amellet teszi le a voksot, hogy az elektronikus médiumok fokozott terhekkel sújthatók a véleménynyilvánítási szabadság demokratikus gyakorlása biztosítása érdekében.⁵³⁸

⁵³⁵ Ve. 44/A. § (2) bekezdés

⁵³⁶ A (99) 15 ajánlás külön I. pontjában foglalkozik a nyomtatott sajtóval, s kijelenti, hogy a szabályozás nem zavarhatja a sajtó szerkesztői szabadságát, pártosságának lehetőségét. “Regulatory frameworks on media coverage of elections should not interfere with the editorial independence of newspapers or magazines nor with their right to express any political preference.” Az elektronikus médiumokkal a II. pont foglalkozik és széleskörű szabályozást ajánl, különös tekintettel a kiegyensúlyozott tájékoztatásra: “With due respect for the editorial independence of broadcasters, regulatory frameworks should also provide for the obligation to cover electoral campaigns in a fair, balanced and impartial manner in the overall programme services of broadcasters. Such an obligation should apply to both public service broadcasters as well as private broadcasters in their relevant transmission areas.” (Kiemelés tőlem! U.S.)

⁵³⁷ 60/2003. (XI. 26.) AB határozat, ABH 2003, 620, 624.

⁵³⁸ v.ö. a 37/1992. (VI. 10.) AB határozatra való hivatkozással, ABH 2003, 624.

Magam részéről ezzel a következtetéssel sem értek egyet, mivel az a véleménynyilvánítás szabadságát indokolatlan mértékben csorbítja. Az Alkotmánybíróság arra alapozza a külön szabályozás legitimálását, hogy a médiának különösen nagy szerepe van a közvélemény befolyásolásában. Csakhogy ez az érv alkalmatlan, mivel a médiumoknak éppen az a céljuk, hogy a közvéleményt formálják, befolyásolják! A sokoldalú vita, közvetítés folyamatán keresztül alakul ki egy informált közvélemény. Az elektronikus médiumok potenciálisan nagy hatásával indokolni a tartalmi szabályozást nem más, mint a sajtószabadság és a véleménynyilvánítás szabadságának komoly csorbítása. E körben egyébként az ET (99) 15 ajánlás álláspontját sem fogadom el.

Az eszmefuttatás kedvéért feltéve, de nem elfogadva ezt a szabályozási kettősséget, az bizonyosan alkotmányellenesnek tűnik, hogy az ET (99) 15 ajánlás szerint, valamint az Alkotmánybíróság implicit véleménye szerint is szabadabb nyomtatott sajtót ugyanolyan korlátozásokkal sújt a jogalkotó, mint az elektronikus médiumokat. A szabályozás annál is inkább értelmetlen, mivel a nyomtatott sajtónak nincsen olyan kötelezettsége, hogy ingyen politikai hirdetéseket tegyen közzé, továbbá a nyomtatott sajtóra semmilyen kiegyensúlyozottsági kötelezettség nem vonatkozik. *Ad absurdum*, a Ve. 44/A. §-ának a nyomtatott sajtóra való kiterjesztése azt is jelenti, hogy a kiegyensúlyozottság kötelezettsége innentől a nyomtatott sajtóra is vonatkozik? Nyilvánvalóan képtelen feltételezés, pedig a törvény nyelvtani értelmezése erre a kétségtelenül alkotmányellenes eredményre is vezethet. Az pedig, hogy a nyomtatott sajtót a választási bizottság határozatának közzétételére kötelezi a törvény, mintegy furcsa sajtó-helyreigazítási—válaszvélemény-adási kötelezettségként funkcionál, elrettentve a sajtót attól, hogy bármilyen vitatható politikai hirdetést közzétegyen, hiszen az végső soron a megtölthető hasábkok számát fogja csökkenteni a helyreigazítási-közzétételi kötelezettség miatt.⁵³⁹

Összefoglalva véleményemet: egyetértek a határozattal az alkotmányellenes mulasztás megállapításában. A határozat kiindulópontját és a jogalkotó által adott választ azonban már vitatom. A határozat kiindulópontja az elektronikus médiumok nagy befolyása miatt alkalmazható külön szabályozás lehetősége—osztva az ET (99) 15 ajánlás álláspontját. Ez azonban véleményem szerint alkalmatlan indokolás, mivel a közvélemény befolyásolása valamennyi médium egyik fontos demokratikus funkciója, ez tehát önmagában külön szabályozást

⁵³⁹ v.ö.: 57/2001. (XII. 5.) AB határozat, ABH 2001, 484. és *Miami Herald Publishing Co. v. Tornillo* 418 U.S. 241 (1974)

nem indokolhat. Az Országgyűlés pedig azáltal, hogy nem csak az elektronikus, de a nyomtatott sajtóra is kiterjesztette—alkotmánybírósági felhívás nélkül—az új szabályozás hatályát, túllépett az alkotmányos kereteken, sértve a nyomtatott sajtótermékek sajtószabadságát, különösen szerkesztői diszkrécióját, szabadságát.

2.4. Az üzembentartási díj kérdésköre

(A) Az üzemben tartási díj szabályozása

Az Alkotmánybíróság 1992-es intenciói alapján a jogalkotó helyesen ismerte fel annak szükségességét, hogy a közszolgálati elektronikus médiumok függetlenségét az anyagi függetlenségen keresztül is biztosítani kell. Nyilvánvaló, hogy nem lehet még látszatra sem független olyan médium, amely ki van szolgáltatva a mindenkori költségvetési szeleknek. Ilyen esetben ugyanis a mindenkori kormánytöbbség határozza meg a médium gazdálkodási lehetőségeinek határát, s megszorítások esetén veszélybe kerülhet az alkotmányossági célkitűzés: a kiegyensúlyozott, pártatlan, teljeskörű tájékoztatás megvalósítása. Az Alkotmánybíróság által megkívánt intézményi garanciáknak⁵⁴⁰ egyrészt tehát szervezeti formát kell öltetniük, másrészt azonban ezt kiegészítendő és realizálandó, pénzügyi értelemben is fenn kell állniuk.

Ezt kívánta megvalósítani a törvényalkotó az Rttv. V. fejezetével, amelyben a műsorszolgáltatás támogatásának rendszeréről rendelkezve létrehozta a Műsorszolgáltatási Alapot⁵⁴¹ és legfőbb bevételi forrásaként⁵⁴² megteremtette az üzemben tartási díjat.⁵⁴³ A kapcsolódó miniszteri indokolás—nem meglepő módon—meglehetősem semmitmondó. Egy olyan része van, amely a későbbi alkotmányossági vizsgálatok szempontjából jelentőséggel bírhat, s ez az üzembentartási díj részleges átvállalása a költségvetés által. Az Rttv. 84. § (1) bekezdése érzékelhetően átmeneti jelleggel úgy rendelkezett, hogy az 1995-ös bázisértéken számolt előfizetési díj—az üzembentartási díj elődje—mértékéhez képest az Országgyűlés kiegészíti az üzembentartási díjből ténylegesen befolyt

⁵⁴⁰ 37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 227, 230. „A rádió és televízió szabadságának sajátos garanciái nincsenek eleve sem szervezési megoldáshoz, sem jogi formához kötve. A véleménynyilvánítási szabadságot a rádió és televízió esetében azonban jogilag részletesen szabályozott szervezeti megoldásokkal kell biztosítani. A szervezeti megoldások alkotmányosságát az minősíti, hogy elvileg képesek-e biztosítani a társadalomban meglévő vélemények teljeskörű, kiegyensúlyozott arányú és valóságű kifejezésre jutását, valamint a közérdeklődésre számot tartó eseményekről és tényekről való elfogulatlan tájékoztatást.”

⁵⁴¹ Rttv. 77-78. §§

⁵⁴² Az Rttv. miniszteri indokolása 77-84. §§-hoz: „Az Alap forrásai közül a legjelentősebb tétel a nagyközönség által fizetendő készülék-üzembentartási díj.”

⁵⁴³ Rttv. 79-84. §§

összeget az elvárt bevétel meghatározott százalékára. A miniszteri indokolás szerint:

„A költségvetés az üzembentartási díj – minden bizonnyal befolyó – 50 százaléka mértékéig vállal fedezetet, és az e fölötti összegekre csak a beszédés mértékének figyelembevételével – mintegy premizálásként – vállal garanciát, azzal, hogy az ötven százalék feletti be nem fizetett összeget a beszédés sikerességének arányában kipótolja. Ez a megoldás megfelel annak az elvárásnak, hogy a közszolgálati műsorszolgáltatók gazdaságilag ne legyenek kiszolgáltatva a politikai pártok, a kormány akaratának.”

A jogalkotó tehát azért hozta létre az üzembentartási díjra vonatkozó garanciavállalás intézményét, hogy a közszolgálati műsorszolgáltatók gazdasági kiszolgáltatottságát elkerülje. A kérdés csak az, hogy mi által kerül el a kiszolgáltatottságot a Műsorszolgáltató, s közvetítésével a juttatásban részesülő közszolgálati műsorszolgáltató. Azáltal, hogy a törvény által előírt üzembentartási díjból ténylegesen befolyt összegen felül további forrásokhoz jut? Vagy ellenkezőleg, azáltal, hogy az extra források csak legfeljebb ötven százalékos bevételarány felett juthatnak szerephez, s addig a mértékig a függetlenség az automatizmusnak köszönhetően megvalósul? A központi költségvetés egyébként—az egyenes kijelentő módból következően⁵⁴⁴—köteles volt a kiegészítést a szigorúan meghatározott mértékeknek megfelelően megtenni, tehát úgy tűnik, a feltétlen kötelezettség kizárta az önkényes jogértelmezés lehetőségét és a rendszer automatizmusokra épült. A kiegészítési rendszer azonban 1999. január 1-jével megszűnt,⁵⁴⁵ nyitva hagyva azt a kérdést, hogy miáltal biztosította a gazdasági függetlenséget: azon keresztül, hogy volt költségvetési kiegészítés, vagy azon keresztül, hogy csak egy meghatározott mértéken felül lépett elő? A kérdés az üzembentartási díj átvállalása kapcsán merül majd fel.

(B) Egy alternatív javaslat és megvalósíthatósága

Itt kell kitérni arra, hogy az üzembentartási díj—adók módjára való—rendszeresítése egyáltalán nem az egyetlen elképzelhető módja a közszolgálati műsorszolgáltatók anyagi fedezete biztosításának. Molnár Péter az amerikai tapasztalatokból kiindulva szükségesnek látja olyan mechanizmus létrehozását,

⁵⁴⁴ Rttv. 84. § (1) bekezdés „Az 1995-ben előfizetési díj címén az üzemeltetők által befizetett összeg (bázisszám) ötven százalékának mértékéig a központi költségvetés minden évben utólag kiegészíti az Alap üzembentartási díjból származó bevételét, ha ez a bevétel az említett százalékarányának megfelelő összeget nem éri el. ...” Kiemelés tőlem! U.S. Hatályon kívül helyezte az 1998. évi XC. törvény 128. § (1) bekezdés k) pont, hatályon kívül 1999. január 1-jétől.

⁵⁴⁵ ld. előző lj.

amely a civilszféra támogatásán keresztül biztosítja a köztelevízió és közhírdő működési költségeit.⁵⁴⁶ Konkrét javaslata, hogy lehetővé kell tenni a személyi jövedelemadó befizetett összegéből felajánlható 1%-nak a közszolgálati televízió és közszolgálati rádió kuratóriumai számára való felajánlását.⁵⁴⁷ Nem szól azonban Molnár arról, hogy ez lenne a költségvetésük egyetlen forrása, vagy ez csak komplementer jelleggel kerülne szabályozásra. Véleményem szerint azonban valójában mindkét esetben ugyanaz a jelenség állna elő: a költségvetési keret bizonytalan lenne, mert akár egésze, akár pedig valamely része az adózók jóakarától függene. Az alábbiakban ezt kísérlem meg empirikus bizonyítékokkal alátámasztani.

Érdemes a javaslatot egy kicsit közelebbről, statisztikai adatokkal alátámasztva megvizsgálni. Az V. függelékben látható adatok alapján megállapítható, hogy 2000-2005-ös időszakot figyelembe véve a civil szervezeteknek⁵⁴⁸ felajánlott összeg folyamatosan nőtt, az utóbbi években azonban a növekedés üteme csökkent.⁵⁴⁹ Az is látható, hogy a potenciálisan felajánlható összeg növekedési üteme szintén lelassult, s 11 milliárd forint körül stagnál, a ténylegesen felajánlott összegek pedig a potenciális összeg 50-60%-a körül alakulnak.⁵⁵⁰ Végül az is látható, hogy a 2005-ben felajánlható hozzávetőlegesen hétmilliárd forint körüli összegből legnagyobb részben a non-profit alapítványok részesedtek, a közszolgálati műsorszolgáltatói funkcióhoz legközelebb álló szórakoztatási tevékenységet nyújtó szervezetek (a múzeumokkal, közgyűjteményekkel együtt) mindösszesen 60 millió (!) forintot kaptak.⁵⁵¹

Ezekkel az adatokkal szembe kell állítani a Magyar Televízió, a Magyar Rádió, a Duna Televízió és a szintén támogatott MTI Zrt. költségvetését. Az MTV Zrt. költségvetését áttekintő táblázat tanúsága szerint az Mtv. költségvetése bevételi oldalon 2000-ben hozzávetőleg 21 milliárd forintot tett ki. Eredménye majdnem 12 milliárd forint veszteség volt ebben az évben. A bevételi összeg folyamatos, lassú emelkedése nyomon követhető a táblázatból, 2005-re elérte 28 milliárd forintot, 2006-ra a 29 milliárd forintot. Ezzel egyidőben a gazdálkodás nyereségessé vált.⁵⁵² És ez csak a Magyar Televízió. A Magyar Rádió adatai hasonló képet mutatnak. A támogatásból származó bevétel 1997-től máig

⁵⁴⁶ Molnár, 2002, 167-174.

⁵⁴⁷ ibid. 193.

⁵⁴⁸ Azért a civil szervezetek a vizsgálódás célpontjai, mivel a közszolgálati médiumokat nem lehet a másik felajánlható 1% jogosultjaival (az egyházakkal) azonos platformra helyezni.

⁵⁴⁹ Id.: V. függelék V.1. táblázat

⁵⁵⁰ Id.: V. függelék V.2. táblázat

⁵⁵¹ Id.: V. függelék V.3. táblázat

⁵⁵² Id. VI. függelék VI.1. táblázat

folyamatos emelkedést mutat, mára a tíz évvel ezelőtti volumen több mint kétszeresére nőtt ez. Csak az üzembentartási díjból származó bevétel 2005-től folyamatosan meghaladja a 7 milliárd forintot.⁵⁵³ A Duna Televízió és az MTI Zrt. gazdálkodási adatai e két adatsor fényében akár el is hanyagolható,⁵⁵⁴ minthogy e két részvénytársaság költségvetési támogatása messze meghaladja a legoptimistább forgatókönyv szerint várhatóan felajánlott összeget.

Az adatok összevetéséből megállapítható, hogy abban az esetben, ha az SZJA felajánlható 1%-ának teljes összegét a közszolgálati médiumoknak adnák az adózók, akkor is töredékét fedeznék a közszolgálati műsorszolgáltatás tetemes költségeinek. Sőt, nem várható, hogy minden adózó élni fog a lehetőséggel és az MTV-nek, MR-nek, Duna TV-nek, MTI-nek juttatja 1%-át, sokkal valószínűbb, hogy az összes befizetett 7 milliárdos összegnek csak töredékét, pozitív forgatókönyv esetén néhány százmilliós összeget tenne ki a felajánlás.

A kérdés inentől az, hogy lehet-e kizárólag ilyen alapokra helyezni a közszolgálati médiumok finanszírozását? Véleményem szerint amennyiben működésüket biztosítani akarjuk, kizárólag semmiképpen nem lehet erre a pillérre helyezni a finanszírozást. Az ilyen források az igények töredékét tennék ki, még akkor is, ha az igényeket eltúlzottnak tekinti valaki. A közszolgálati médiumok fenntartásának alkotmányos kötelezettségével⁵⁵⁵ nem fér össze az olyan megoldás, ami finanszírozás nélkül hagyja a médiumokat.

További lehetőség a komplementer finanszírozás. Ilyen megszorítással egyetértek Molnár Péterrel, indokoltnak tűnhet a finanszírozás még több lábra való állítása, különös figyelemmel arra, hogy pl. a közszolgálati médiumok reklámbevételekben való részesítése folyamatos támadásoknak van kitéve.⁵⁵⁶ Egy ilyen bevételkiesés pótlásának egyik forrása lehet az 1%-ból felajánlott összeg, azt azonban látni kell, hogy még a közmédiumok csenevész reklámbevételei is vélhetően meghaladják azt az összeget, ami reálisan várható a felajánlásokból.

⁵⁵³ Id. VI. függelék VI.2. táblázat

⁵⁵⁴ Különös figyelemmel az Rttv. 84. § (2) bekezdésére, amely alapján pl. a 2005-ben a Magyar Rádióknak juttatott üzembentartási díj-tömeg az összes 28%-a volt, kevesebb, mint egyharmadát tette ki a teljes támogatási összegnek. És még ez is meghaladta az 1%-ként felajánlott adóforintok teljes összegét.

⁵⁵⁵ v.ö. 37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 277. és 22/1999. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1999, 176.

⁵⁵⁶ v.ö.: Sente véleményével, in: Vita egy új médiatörvény-koncepcióról II., Médiakutató 2004/1. 122-124.

Összefoglalva: az adózók közvetlen felajánlásai hasznos kiegészítő bevételi forrásnak bizonyulhatnak, azonban kizárólagos forrásként elégtelenek. Ennek a potenciálnak a kiaknázásához még csak jogalkotói lépések sem kellenek, a tulajdonosi közalapítványok részére felajánlható lenne az adó 1%-a, amennyiben ezzel a lehetőséggel élni kívánnak a közmédiák.

2.4.1. A költségvetési szerv vagyonának és az üzemben tartási díjnak az elosztása

A következőkben az Alkotmánybíróságnak az üzemben tartási díj egyes aspektusaival kapcsolatos határozatokat vizsgálom. Megjegyzem, hogy a következő pont nem kimerítően tárgyalja a kérdést, mivel a III.2.5.1. pont alatt elemzett határozat is érinti a témát. A határozat szerves egységben való kezelése miatt a hivatkozott határozatot nem bontom szét vizsgálatom céljából.

Az üzemben tartási díj szabályait az Alkotmánybíróság számos aspektusból vizsgálta felül. 2004 első félévében került elbírálásra egy 2002-es indítvány, ami azt sérelmezte, hogy az Rttv. eredeti szándékához képest 10%-al csökkentették a Magyar Televízió az üzemben tartási díjból juttatott összeget, 50%-ról negyven százalékra. Bár a támadott rendelkezés csak az 1997-es költségvetési törvény átmeneti szabályának indult, 1998. január 1-jétől határozatlan időre foglalták törvénybe, s az máig hatályos. A kérelem tehát annak megállapítására irányult, hogy a tulajdonhoz való jog sérelmét jelenti, hogy az MTV részesedését az Rttv. eredeti szándékához képest ötödével csökkentették. További érve volt az indítványozónak, hogy a forráscsökkentésre való felkészülési időt nem biztosították az MTV Rt.-nek, így az Alkotmány 2. § (1) bekezdését sértve meg.⁵⁵⁷ Az indítványozó másik, külön kérése arra irányult, hogy mondják ki annak a szabálynak az alkotmányellenességét, amely az 1997-es költségvetési támogatások tekintetében csökkenteni rendelte a támogatásokat bizonyos tartozások összegével. Érdeemes először ezt az indítványt elutasító érvelést röviden szemügyre venni.

2.4.1.1. Az MTV-nek, MR-nek és Duna Televízióknak juttatott vagyon

Az indítványozó kérdését így formulázta az Alkotmánybíróság: „Az indítványozó a jogsértést abban látta, hogy a támadott szabályok a Magyar Televízió Rt. jogelődjénél megszűnt és így a jogutódot nem terhelő, illetőleg bíróság előtt folyó jogvita tárgyát képező tartozásoknak a Magyar Televízió Rt.

⁵⁵⁷ 16/2004. (V. 14.) AB határozat, ABH 2004, 279-280.

számára nyújtandó támogatásba való beszámítását mondják ki.”⁵⁵⁸ Vagyis az indítványozó azt kifogásolta, hogy az 1997-es támogatásokat a jogalkotó törvényi úton csökkentette bizonyos vitatott tartozások összegével. Ugyanígy foglalta össze az indítvány lényegét az Indokolás II.1. pontjában is, azonban eltért ettől az iránytól, amikor a vizsgálatot kiterjesztette a közszolgálati médiumok megalakulásával kapcsolatos vagyonszerzés körülményeire, a vagyonszerzés alkotmányos minősítésére.⁵⁵⁹ E körben áttekintést adott a Testület arról a folyamatról, ahogy a költségvetési szervből a közalapítványok általi megalapításon át létrejöttek a ma is létező részvénytársaságok, s ugyanezen a pufferen keresztül megszerezték a költségvetési szerv vagyont is. Lényeges körülmény, hogy a jogalkotó a költségvetési szerv és a részvénytársaságok közé beiktatta a közalapítványokat, ezektől háramlik át a vagyon végül az MTV, MR Rt.-kre. Mivel ugyanis nem közvetlenül a részvénytársaságok vannak megnevezve az átalakulás kapcsán a vagyon jogosultjaiként, nem keletkezett ún. „kétségtelen jogcímük”⁵⁶⁰ arra, hogy a teljes vagyon ténylegesen átszálljon rájuk.⁵⁶¹ Nem zavarja ezt a következtetést az sem, hogy az Rttv. más szabályai a költségvetési szervek jogutódjának az MTV Rt.-t tekintették,⁵⁶² úgy tűnt tehát, hogy a puffer-szervezet kiiktatásra került. Az Alkotmánybíróság azonban ezt a megoldást úgy értékelte, mint a jogviszonyok folyamatosságát biztosító intézkedést, amely így garantálta pl. a munkaviszonyok folytonosságát, a működés állandóságát.⁵⁶³ A tulajdoni átalakulás perspektívájából nem alkotmányosértő, hogy végül nem szállt át az egész költségvetési szerv által kezelt vagyon a részvénytársaságokra, mivel az Rttv. nem írta elő, „hogy a Közalapítványok a megszerzett vagyon egészét kötelesek a társaságba bevinni.”⁵⁶⁴ Mivel nincsen kétségtelen jogcím a tulajdonszerzésre, nincsen alkotmányos tulajdoni relevancia.

A tulajdonszerzés történetének áttekintése és egy az indítványismertetésből kitűnően fel sem tett kérdés megválaszolása után az Alkotmánybíróság mindössze a következőket jelenti ki a támogatás csökkentésével kapcsolatban:

⁵⁵⁸ ibid.

⁵⁵⁹ ibid. 282-283.

⁵⁶⁰ Id.: 893/B/1994. AB határozat, ABH 1994, 238, 243-244.

⁵⁶¹ Az Alkotmánybíróság következtetésével ellentétben Sarkady Ildikó arról ír, hogy az MTV költségvetési szerv teljes vagyona—a közalapítvány közvetítésével—az MTV Rt. rendelkezésére lett bocsátva. Ld.: Sarkady Ildikó: A médiatörvény gyakorlati tapasztalatai, in: Médiajogi írások, Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest, 2005. 178. (a továbbiakban: Sarkady, 2005)

⁵⁶² Rttv. 141. § (2) bekezdés

⁵⁶³ 16/2004. (V. 14.) AB határozat, ABH 2004, 279, 284. „A szervezés folyamata alatt fenn kellett tartani a közszolgálati műsorszolgáltatást, rendezni kellett nagyszámú munkavállaló munkaviszonyának folyamatosságát. Ez a magyarázata a jogutódlás sajátos szabályozásának is ...”

⁵⁶⁴ ibid. 287.

„A szervezetátalakítás, a vagyoni rendezés egyébként szorosan összefüggött a költségvetési támogatással. ... Az elhúzódó átalakítási folyamat lezárására, a vagyoni kérdések rendezésére végül az 1997. évi költségvetésben, a Tv. szabályai szerint került sor. Mindezek alapján a Tv. támadott 59. §-a (3) bekezdésének b) pontjánál, (4) bekezdésének b) pontjánál és (5) bekezdésénél nem állapítható meg az Alkotmány 13. §-ában kimondott tulajdonvédelemnek és ezzel összefüggésben az Alkotmány 2. §-a (1) bekezdésén alapuló jogbiztonság elvének a sérelme.”⁵⁶⁵

Megítélésem szerint az indítványismertetés alapján ez lett volna az indítványozó által feltett alkotmányossági kérdés, t.i. hogy alkotmányos-e, sérti-e az MTV. Rt. tulajdonhoz való jogát az, hogy a költségvetési támogatást csökkentik bizonyos adósságai átvállalása fejében. Az Alkotmánybíróság bár behatóan vizsgálta a tulajdoni átalakulást és megválaszolt fel nem tett kérdést is, erre a kérdésre nem válaszolt érdemben, csak egy semmitmondó fordulattal. Nem tartom meggyőzőnek az indokolást, sőt egyenesen alátámasztás nélkülinek látom azt, hogy a részleges és közvetett tulajdonszerzés alkotmányossága miként függ össze azzal, hogy a költségvetésből származó támogatást csökkentik.

Mindazonáltal ez nem jelenti azt, hogy—véleményem szerint—a szabály, a költségvetési támogatás adott évben való csökkentése alkotmányellenes lett volna—legalábbis a tulajdonhoz való jog szempontjából. Még meg nem szerzett vagyoni javak tekintetében a tulajdonhoz való alapjog alkotmányjogilag irreleváns, eltekintve a fentebb említett kétségtelen jogcím esetétől. Azonban a kétségtelen jogcím doktrínája sem költségvetési támogatásra vonatkozik, hanem az átalakulási tulajdoni rendszer átalakítása során fellépő különös ígérvényekre. A költségvetési támogatás—még kevésbé egy közvetett, a Műsorszolgáltatási Alapon keresztül folyó támogatás—semmiképpen nem eredményez ilyen kétségtelen jogcímet a támogatás megszerzésére. Vagyis véleményem szerint a jogalkotó a tulajdonhoz való jog sérelme nélkül elvonhatja a költségvetési támogatást, mivel annak megszerzésére nem keletkezett alkotmányos várománya a jogosultnak.⁵⁶⁶

Alkotmányos relevanciája az Alkotmány 61. § (1) bekezdésre való hivatkozásnak lehetett volna, vagyis annak, hogy a támogatás csökkentésével a közszolgálati műsorszolgáltatóknak csökkent-e az a képessége, hogy eleget tegyenek a

⁵⁶⁵ ibid. 288.

⁵⁶⁶ Az önkormányzatok vagyonszerzése körében a várományosi pozíció és hozzá kapcsolódó jogok tekintetében ld. pl.: 37/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 238.

véleményalkotás feltételét képező tájékozódás⁵⁶⁷ elősegítésére irányuló feladatuknak. Ezt a kérdést az Alkotmánybíróság indítvány hiányában nem vizsgálta,⁵⁶⁸ de véleményem szerint nem minősül alkotmányellenesnek a jogalkotó ilyen lépése. Az ugyanis semmi mást nem tartalmazott, mint egy beszámítást, egy klíring-ügyletet. Másként: olyan követeléseket, amelyeket egyébként is ki kellett volna fizetnie a televíziónak, a jogalkotó kiemelt és előre kifizetett (leírt) a rendelkezésre álló költségvetési támogatásból. Mivel a követeléseket így is-úgy is meg kellett volna fizetni, a véleménynyilvánítás szabadsága intézményi oldalát nem sérti az, hogy a követelések kifizetését (leírását) mintegy előrehozták a beszámítással.

2.4.1.2. Az üzemben tartási díjbevételek megosztása

Az indítvány másik része azt sérelmezte, hogy az Rttv. eredeti szándékához képest 10%-al csökkentették a Magyar Televíziónak az üzemben tartási díjból juttatott összeget, 50%-ról negyven százalékra. Az indítványozó érvei szerint a tulajdonhoz való jog sérelmét jelenti, hogy az MTV részesedését az Rttv. eredeti szándékához képest ötödével csökkentették. Ezt az érvet az Alkotmánybíróság—nagyon helyesen—azzal utasította el, hogy a műsorszolgáltatóknak nem keletkezik meghatározott mértékű támogatásra való alkotmányos joguk.⁵⁶⁹ A korábban kifejtettek alapján ezzel a következtetéssel teljes mértékben egyetértek, az vélemény szerint megfelelő válasz az indítványozói kérdésre.

További érve volt az indítványozónak, hogy nem biztosították a forráscsökkentésre való felkészülési időt a műsorszolgáltatóknak. Ezt azzal az érveléssel utasította el a Testület, hogy a szabály egyszeri alkalomra, egy költségvetési évre szólt, már teljesedésbe ment, így hatályon kívül került. Hatályon kívüli jogszabályt pedig csak alkotmányjogi panasz és bírói kezdeményezés esetén vizsgálhat felül az Alkotmánybíróság.

Ez az elutasítás rávilágít arra, hogy a felkészülési idő elégtelensége miatt nehéz az Alkotmánybíróság előtt megnyerni az érvelést. Az eljárás hosszassága méginkább valószínűtlenné teszi a sikert. A faktikusan hatályon kívül került jogszabályok nem vizsgálhatók, a még hatályban lévőknel pedig hacsak az alkalmazás megkezdésénél valamilyen durva anomália nem mutatkozott, maguk a tények cáfolják, hogy elégtelen volt a felkészülési idő. És még ilyen anomália

⁵⁶⁷ v.ö. 37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 227, 229.

⁵⁶⁸ Bár az indítvány hiánya nem akadályozta meg abban, hogy a tulajdonátszállás körülményeit ilyen kérelem nélkül is megvizsgálja.

⁵⁶⁹ 16/2004. (V. 14.) AB határozat, ABH 2004, 279, 289.

esetén is, ha a jogszabály anyagi alkotmányellenességben nem szenved, kérdéses, hogy a Testület a kezdeti fázis nehézségei miatt megsemmisítene-e egy egyébként megfelelő, alkotmányos szabályt.

2.4.2. Az üzemben tartási díj átvállalása

A soron következő 766/B/2002. AB határozatban az Alkotmánybíróság a Medgyessy-kormány sokak által kritizált lépésének alkotmányosságát bírálta el. Alkotmányos-e, hogy a 2003-es költségvetési évtől kezdődően a Kormány átvállalta az üzemben tartási díj megfizetését?

2.4.2.1. Az átvállalás alkotmányossága

Az indítványozók részben a szándéknyilatkozatot tartalmazó Kormányhatározatot támadták, részben pedig az azt realizáló költségvetési törvényi rendelkezéseket.⁵⁷⁰ Egyik érvük szerint az általános közteherviselés alkotmányi garanciája sérült azáltal, hogy az átvállalt összeg csak a 2001-ben ténylegesen befolyt üzemben tartási díjhoz igazodik: ezzel a díjfizetési kötelezettségüknek eleget nem tévőkhöz igazította a jogalkotó a támogatási összeget.

A másik érvelés számunkra érdekesebb, az Alkotmány 61. § (2) bekezdésével méri össze a finanszírozás új rendszerét. „Az indítványozói álláspont szerint az üzemben tartási díj átvállalásáról rendelkező, kifogásolt szabályozás sérti a véleménynyilvánítás szabadságát, mivel lehetőséget teremt a közszolgáltatói műsorszolgáltatók feletti közvetett befolyás megvalósítására.”⁵⁷¹ Különösen éles volt a kontraszt a korábban már említett Rttv. miniszteri indokolásával, ami szerint a több oszlopon álló, különböző forrásokból táplálkozó finanszírozási rendszer maga volt a függetlenség—ezzel a közszolgáltatóság—garanciája egyik legfőbb garanciája.⁵⁷² Közvetlenné tette az indítványozó szerint a befolyást az a körülmény, hogy a költségvetési támogatásban részesülő szervezetek az Áht.

⁵⁷⁰ 1110/2002. (VI. 20.) Korm. határozat; a 2004. évi költségvetésről szóló 2003. évi CXVI. törvény 115. §

⁵⁷¹ 766/B/2002. AB határozat, ABH 2004. II, 1664, 1665. Megjegyzem, hogy az indítványismertetés szerint a véleménynyilvánítás szabadsága sérül, a jogszabály-ismertető rész (II.) még felsorolja az Alkotmány 61. § (1) bekezdését, mint sérülő alkotmányi rendelkezést, a tényleges indokolás azonban már csak a sajtószabadságra vonatkozik. Bővebben ld.: a következő pontokban.

⁵⁷² „A közszolgáltatói műsorszolgáltatók működésének pénzügyi feltételeit - a számos európai országban alkalmazott vegyes rendszerhez hasonlóan - a Javaslat az alábbiak szerint javasolja rendezni: A készülék-üzembentartási díj meghatározott része a Magyar Televíziót, a Magyar Rádiót és a Duna Televíziót illeti meg a Javaslatban szereplő megosztás szerint. A közszolgáltatói műsorszolgáltatóknak a költségvetésből is származik bevétele: a költségvetés fedezi a műsorterjesztési költségeket, valamint a szociális okból a készülék-üzembentartási díj alól mentesítettek után a készülék-üzembentartási díjat. ... Ez a megoldás megfelel annak az elvárásnak, hogy a közszolgáltatói műsorszolgáltatók gazdaságilag ne legyenek kiszolgáltatva a politikai pártok, a kormány akaratának.” Az Rttv. 77-84. §-ához fűzött indokolás.

szerint⁵⁷³ komoly számadási kötelezettséggel rendelkeznek a támogató állam felé, amely ezen a számadáson keresztül fenyegetően fokozza befolyását.⁵⁷⁴

(A) A közteherviselők magányossága

A hatálytalan kormányhatározatok tárgyában való eljárást az Alkotmánybíróság megszüntette, érdemben pedig elutasította valamennyi indítványt. Az akkor kilenctagú testületből nyolcan a határozat mellett szavaztak, mindössze Harmathy Attila írt ahhoz különvéleményt. Az Alkotmány 70/I. §-ára vonatkozó érvet az állandó gyakorlatra való hivatkozással röviden azzal utasították el, hogy az államot saját terhei megszabásánál széleskörű mérlegelési jog illeti meg, amely alkotmányossági szempontból általában érinthetetlen, nem felülmérlegelhető.⁵⁷⁵ Az érvelést nehéz vitatni, bár azt meg kell jegyezni, hogy ezzel a jogalkotó a finanszírozás egy alacsony szintjét állandósította. Ahelyett, hogy fokozta volna a jogkövetést és a behajtás hatékonyságának növelésével—a függetlenség érintésének látszata nélkül—javította volna a közszolgálati médiumok helyzetét, a simábbnak tűnő utat választotta. Csakhogy az alkotmányos pokolba vezető út a következő szegéllyel volt kikövezve: alacsony forrásszint állandósítása, magasabb közvetlen költségvetési forrásigény, ezzel a befolyás gyanújának magasabb foka, szociális intézkedés hamis látszata (hiszen szegény-gazdag egyformán mentesült).

Egyébként, ha mögé nézünk az érveknek, akkor az látszik, hogy az indítványozó érvelése önellentmondásban szenved. Azt állítja, hogy az üzemben tartási díjat a korábbi rendben megfizetők tehervállalásával nem állt szemben a jogsértő polgárok tehervállalása, emiatt a terhek kizárólag a jogkövetőkön nyugodtak. Érvelése szerint ezt a rendszert állandósította a ténylegesen befizetett összeghez igazított átvállalás. Csakhogy a költségvetési forrás mintegy szélesítette a befizetésre kötelezettek körét, minthogy immár minden adófizető közös pénze a díjfizetés forrása. Valójában tehát szélesedett a díjfizetők alanyi köre, de egyben az adón keresztül közvetetté is vált a viszonyuk a közszolgálati médiumhoz. Ez önmagában további érvet jelent arra, hogy a támadott szabály az Alkotmány 70/I. §-ába nem ütközik.

⁵⁷³ Ez a kötelezettség a rendeltetésellenes felhasználás esetén a visszafizetési kötelezettséget is magában foglalta! Áht. 13/A. § (2) bek.

⁵⁷⁴ 766/B/2002. AB határozat, ABH 2004. II, 1664, 1665.

⁵⁷⁵ ibid., 1669-1670.

(B) Idézet vagy indokolás?

Sokkal érdekesebb az Alkotmány 61. § (2) bekezdésére vonatkozó érvelés és annak elutasítása. Harmathy különvéleménye egyébként erre az indokolási részre vonatkozott. Az indokolás maga meglehetősen rövid, alig két oldalt tesz ki. Ha azonban alaposabban megfigyeljük, az indítvány elutasításának tényleges indokolása nem több mint egy bekezdés, kevesebb, mint fél oldal. A többi részt a 37/1992. (VI. 10.) AB határozat idézése teszi ki.⁵⁷⁶

Az alaphatározat megidézése csak helyeselhető egy olyan ügyben, ahol az ott lefektetett elvek alapján megírt Rttv.-től való eltérést kell vizsgálni. A szöveg azonban meglehetősen szabadon kezeli az alaphatározatot és az idézeteket sem teszi idézőjelbe. Ez önmagában még nem jelentene problémát, ha az idézet és a magyarázó szöveg biztonsággal elválasztható lenne. Az indokolásban azonban ez keveredik.⁵⁷⁷ Különös gondot ez akkor jelent, amikor a „mindmáig monopolhelyzetben lévő” (sic!) közszolgálati rádió és televízióra vonatkozó kijelentéseket tesz az Alkotmánybíróság anélkül, hogy forrásként megjelölne a határozatot, vagy legalább a szövegben utalna arra, hogy idéz.

*Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a mindmáig monopolhelyzetben lévő országos közszolgálati rádió és televízió esetében a törvényhozó olyan törvényeket köteles alkotni, amelyek anyagi, eljárási, valamint szervezeti rendelkezésekkel lehetővé és egyszersmind kötelezővé teszik az egyes intézményeken belül a teljes körű, kiegyensúlyozott és valóságghű tájékoztatást.*⁵⁷⁸

Ráadásul nem is a 37/1992. (VI. 10.) AB határozat a forrás! Ez a szöveg szó szerinti átvétel a 47/1994. (X. 21.) AB határozat indokolása III.1. pontjából.⁵⁷⁹ A most vizsgált határozat két bekezdéssel később meghivatkozta ezt a határozatot is, itt azonban a szöveg azt a téves látszatot kelti, mintha nem idézetről, hanem eredeti állásfoglalásról lenne szó. A szerencsétlen idézés nyilván tévedés eredménye, minthogy nem hiheti senki, hogy 2004-ben az Alkotmánybíróság még mindig monopolhelyzetben lévőnek gondolná a közszolgálati rádiót és

⁵⁷⁶ ibid. 1667-1669.

⁵⁷⁷ pl.: „A határozat indokolása értelmében a véleménynyilvánítási és tájékoztatói szabadság szolgálata a sajtószabadságra vonatkozó sajátosságokon túl további feltételeket követel meg a rádióval és televízióval kapcsolatban. Itt ugyanis az alapjog gyakorlását összhangba kell hozni megvalósítása technikai feltételeinek «szükségével», azaz a felhasználható frekvenciák – belátható időn belül – véges voltával.” ibid. 1668. A kiemelt rész az alaphatározatból vett szó szerinti idézet, de az sem teljes.

⁵⁷⁸ ibid.

⁵⁷⁹ 47/1994. (X. 21.) AB határozat, ABH 1994, 281, 282.

televíziót. Mindazonáltal a tévedés nem erősíti a határozat indokolásának alátámasztottságát.

(C) Sajtószabadság v. médiaszabadság

Az indokolás érdemére rátérve: a Testület az Alkotmány 61. § (2) bekezdése— „A Magyar Köztársaság elismeri és védi a sajtó szabadságát.”—tükrében vizsgálja a költségvetési törvény vitatott rendelkezését. Az indokolásban már médiaszabadságot említ az Alkotmánybíróság anélkül, hogy ezt az újonnan bevezetett fogalmat magyarázná. A médiaszabadság fogalmának bevezetése azonban zavaró, ugyanis nem világos, hogy mire vonatkozik.

A sajtó fogalma a magyar jogi terminológiában magában foglalja a nyomtatott és elektronikus sajtót is.⁵⁸⁰ Magam ugyan hajlamosabb vagyok az angol terminológia szerint inkább a „média” alatt összefoglalni ezeket a jelenségeket, de ebben az esetben figyelemmel kell lenni a tartalom előállításának módja szerinti különbségekre, s szükséges esetben disztinkciót kell vonni a nyomtatott és elektronikus médiumok között. Alkotmányos értelemben a sajtószabadság vonatkozik mind a nyomtatott, mind az elektronikus sajtóra, utóbbiak között a kereskedelmi és a közszolgálati médiumokra egyaránt. 37/1992. (VI. 10.) AB határozatában az Alkotmánybíróság azt mondta ki, hogy a véleménynyilvánítás szabadságából származtatott sajtószabadság védelme sajátos intézkedéseket követel az elektronikus médiumok tekintetében, tekintettel a források szűkösségére, s további sajátos intézkedések szükségesek az akkor monopolhelyzetű közszolgálati rádió és televízió esetén.⁵⁸¹ Nem volt azonban kétséges, hogy a sajtószabadság az, ami alkotmányos védőernyőt von úgy a nyomtatott, mint az elektronikus médiumok fölé. Utóbbiaknál sajátosságuk az általános alkotmányos tartalomtól eltérő szabályokat indokolnak, legitimálhatnak, ez azonban nem jelenti azt, hogy „külön szabadságuk” lenne. Ha a nyomtatott sajtó szabadsága a véleménynyilvánítás szabadságából származtatott alapjog, akkor az elektronikus médiumok szabadsága abból továbbdesztillált alapjognak tekinthető, ez azonban nem szünteti meg azt a tényt, hogy továbbra is a sajtószabadságból származó különös jogösszességről van szó.

A fogalom kritikáját tovább folytatva, tegyük fel a vizsgálat kedvéért, hogy létezik a médiaszabadság külön fogalma. Ebben az esetben az Alkotmánybíróság elmulasztotta megvonni annak tárgyi határait, amely biztonsággal

⁵⁸⁰ Halmi, 2002, 17. A média fogalmáról bővebben ld.: I.1.2.3. pontot.

⁵⁸¹ 37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 227, 229-230.

beazonosíthatóvá tenné azokat a médiumokat, amelyek hatálya alá tartoznak. Ha már média, akkor oda tartozik az új médium, az Internet is? Még égetőbb az a kérdés, hogy vonatkozik-e egyaránt a kereskedelmi, illetve a közszolgálati médiumokra is? Ha a határozat által elbírált kérdésből próbáljuk kikövetkeztetni a választ, akkor az csak az lehet, hogy mivel a közszolgálati médiumok támogatási szabályai alkotmányosságát vizsgálta a Testület, a médiaszabadság fogalmát is ezekre és csakis ezekre vonatkoztat(hat)ta. Az önmagában nem is vitatható, hogy az elektronikus médiumokra vonatkozó általános szabályokon felül a közszolgálati elektronikus médiumokra speciális szabály vonatkozik. Az azonban nem támogatható, hogy külön—még ha csak származtatott—alkotmányos alapjogként külön szabadságuk legyen. Nem támogatható, mert a közszolgálati médiumokra a 37/1992. (VI. 10.) AB határozat szerint a sajtószabadság általános szabályain túlmenően kell speciális szabályokat megállapítani,⁵⁸² nem pedig önálló, tisztázatlan tartalmú alkotmányos alapjogot kell létrehozni.

A médiaszabadság fogalma egyébként mindössze ebben az egy határozatban fordul elő, a fenti kritikák fényében talán nem is lenne indokolt annak további használata.

(D) Monolit finanszírozási rend

Az indítvány elutasításának lényeges és valódi indoka az volt, hogy az Alkotmánybíróság úgy találta: pusztán az, hogy milyen forrásból érkezik a közszolgálati médiumok támogatása, nem teszi lehetővé a műsorok tartalmának kormányzati vagy országgyűlési befolyásolását, minthogy a támadott szabály a finanszírozás bonyolult—Alappal és ORTT-vel közvetetté tett—rendszerét az nem változtatta meg. A többségi értékelés szerint nem volt releváns a támogatás forrása, csak az, hogy közvetlenül nem a kormány, hanem az ORTT által irányított Alap teljesíti a kifizetéseket, ráadásul a törvényben meghatározott arányok szerint.⁵⁸³

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság [...] az üzemben tartási díj költségvetési átvállalásáról rendelkező szabályozás[...]-t, mivel azt nem találta a médiaszabadságot alkotmánysértő módon veszélyeztetőnek, nem

⁵⁸² v.ö.: 37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 227-229-230. Arról a kérdéstről, hogy ezt a speciális szabályozást a monopolhelyzet vagy a közszolgálati jelleg maga legitimálja, az V. fejezetben ejtek szót.

⁵⁸³ 766/B/2002. AB határozat, ABH 2004. II, 1664, 1669.

*tekintette a médiaszabadság az Alkotmány 61. § (2) bekezdésében védett előírása sérelmének, s az indítványt ebben a vonatkozásban elutasította.*⁵⁸⁴

A megfogalmazásból azonban nem tűnik ki világosan az, hogy a többség veszélyeztetőnek látta-e a szabályozást, csak a veszély mértéke nem érte el az alkotmányértés szintjét, vagy pedig a szabályozás *per se* nem olyan, hogy sérthetné a „médiaszabadságot”. Magam részéről a többség kényelmetlen érzése megnyilvánulásának, mintegy freud-i elszólásnak találok ezt a kétséges megfogalmazást, t.i. hogy miután amellet érvelt a Testület, hogy irreleváns a támogatás forrása, ebből logikailag következően egyáltalán nem lehet alkotmányértő, ha akár az egész bevétel az államkasszából folyik (mindaddig, amíg a független Alap és ORTT osztja el a pénzt), utána úgy minősíti ezt a szabályozást, mint a médiaszabadságot *alkotmányértő módon* nem veszélyeztetőt. Bizony ez olyan logikai ellentmondás, ami tovább gyengíti a határozat érdemeit.

Harmathy különvéleményében pontosan erre helyezte a hangsúlyt, s ő volt az, aki az indítványt tényleges tartalma szerint értelmezve érdemben kitért a véleménynyilvánítási szabadság intézményi oldalának kérdésére is. Elemzi a vegyes finanszírozási rendszer jellemzőit, s felidézi a miniszteri indokolást, ami az Rttv. megalkotása idején még a vegyes jelleget tartotta a függetlenség zálogának. A többség által is idézett határozatokból éppen ellentétes következtetést von le, amikor arra jut, hogy a finanszírozás gyakorlatilag monolit jellege eléri azt a szintet, ami már alkotmányellenes.

*Az elmondottak alapján elmondható, hogy a finanszírozás vegyes rendszerében [...] beállott változás (aminek következtében a fenntartás, működtetés fedezetének nagy része állami forrásból származik), valamint az üzembentartási díj megtérítésének a Kormány évenkénti döntésétől való függősége lehetővé teszi a közszolgálati rádió és televízió közvetlen történő befolyásolását. Ezért ez a szabály sérti az Alkotmány 61. §-ának (1) és (2) bekezdését.*⁵⁸⁵

Árulkodó jel, hogy a többségi határozat a 47/1994. (X. 21.) AB határozatból akként idéz, hogy az azért minősítette alkotmányellenesnek a költségvetési rendelkezést, mert az a Kormány tagjának lehetővé tette az előirányzat módosítását—tehát az eljárási jellegű garanciák hiányát emelte ki.⁵⁸⁶ Harmathy

⁵⁸⁴ ibid.

⁵⁸⁵ ibid. 1673-1674.

⁵⁸⁶ ibid.1669.

azonban nem mulasztotta el pontosan idézni a 47/1994. (X. 21.) AB határozat indokolásának azt a részét, ami szerint:

„a legalább közvetett befolyásolás lehetősége az Országgyűlés vonatkozásában is fennáll, mégpedig a költségvetési törvény szerkezeti beosztásától függetlenül, mindaddig, amíg a közszolgálati rádió és televízió éves költségvetési támogatása ezen intézmények költségvetésén belül a befolyásolásra alkalmas arányt képvisel” (ABH 1994, 281, 284.).⁵⁸⁷

Harmathy tehát nem vitatja az eljárási garanciák meglétét, hanem éppen ellenkezőleg, azt állítja, hogy az anyagi jellegű szabályozás hibája—t.i. a finanszírozási rend monolitikussága—miatt azt a kérdést már nem is lehetne vizsgálni. Számomra sokkal meggyőzőbb a különvélemény indokolása, mint a fentebb kimutatott számos hibában szenvedő többségi határozaté.

Egy további szempont is figyelmet érdemel. A véleménynyilvánítási szabadság felhívása miatt indokolt vizsgálni, hogy meglátásom szerint mégis milyen értelemben sérül a véleménynyilvánítás szabadsága. Annak nyilvánvalóan nem az alanyi, szabadságjogi oldala sérül, hiszen ebből a szempontból valóban irreleváns a finanszírozási rendszer. Attól t.i. hogy az állam vagy a polgárok finanszírozzák-e a közmédiaokat, még bárki, bármit mondhat az Alkotmány 61. § (1) bekezdésének általános szabályai és az abból származtatott jogszabályok alapján. A finanszírozási rend nem sérti senkinek azt a magától értetődő jogát, hogy azt mondjon, amit jónak lát.

Az alkotmány sértést az világítja meg, ha a véleménynyilvánítási szabadság intézményi oldalát is a vizsgálat mérlegébe tesszük. Szolgálja-e a demokratikus közvélemény kialakítása feltételeinek és működése fenntartásának a biztosítását,⁵⁸⁸ ha az eddig több lábbon álló finanszírozást gyakorlatilag monolitikussá szűkíti az állam? A 37/1992. (VI. 10.) AB határozat és 47/1994. (X. 21.) AB határozat együttes értelmezése alapján véleményem szerint a válasz egyértelmű nem! Nem szolgálja a véleménynyilvánítási szabadság intézményi garanciáinak a kiteljesedését, ha a Kormány vagy akár az Országgyűlés kizárólagos befolyást szerez a közmédiaok anyagi eszközei felett.⁵⁸⁹ Ez a befolyás annak ellenére jelentős, hogy ténylegesen nem ők utalják a pénzt a médiumok számlájára—de a csapot elzárhatják. Ez a lehetőség csak még

⁵⁸⁷ ibid. 1673. Kiemelés tőlem! U.S.

⁵⁸⁸ 37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 227, 229.

⁵⁸⁹ v.ö. 47/1994. (X. 21.) AB határozat, ABH 1994, 281, 283-284.

súlyosabb veszélyt rejt magában, azt, hogy a Kormány és az Országgyűlés befolyása mindent vagy semmit eredményezhet: ha a támogatást parlamenti költségvetési eszközökkel megvonják, a közszolgálati médiarendszer, a véleménynyilvánítási szabadság intézményi oldalának egyik igen fontos biztosítója megy tönkre.

Persze kasszandrai jóslatokba alaptalanul nem szabad bocsátkozni—nem is annak szántam kritikámat. Mindazonáltal ha valamilyen szabályozás nyitva hagyja a kaput alkotmányellenes értelmezés számára, akkor soha nem lehetünk biztosak abban, hogy a jogalkotó nem fog átlépni azon a kapun.

2.5. A 2005-ös határozat-csomag

2005-re az Alkotmánybíróság számos régről húzódó ügyének befejezését ígérte, ezek között előkelő helyet foglaltak el azok az indítványok, amelyek az Rttv. rendelkezései ellen irányulnak. Így nagy várakozást kelthetett az az apró hír, ami szerint a Testület az Rttv.-vel kapcsolatos ügyeket tárgyal és fejez be azév elején.⁵⁹⁰ A régiek közül az egyik leginkább várt ügy a médiakuratóriumok összetételére vonatkozó indítvány,⁵⁹¹ ami azonban nem volt azon három ügy között, amit 2005. február 1-jén és 8-án, szinte egyszerre fejezett be az Alkotmánybíróság. Elsősorban az időbeli közelség indokolja az ügyek csoportos tárgyalását.

2.5.1. Kincstári számlakötelezettség és üzemben tartási díj

Az elsőként vizsgálandó 1/2005. (II. 4.) AB határozat⁵⁹² két témát—a kincstári számlavezetési kötelezettséget és az üzemben tartási díj kérdését—érint, amely egymástól meglehetősen független. Az indokolás I. pontjában az Alkotmánybíróság utal is arra, hogy ez az állapot részben az indítványok diffúz jellegének, részben pedig az Alkotmánybíróság ügyviteli tevékenységének köszönhető, hiszen az Alkotmánybíróság egyesítette az indítványokat, továbbá elkülönített belőlük olyan kérdéseket, amelyek azonos témakörbe tartoznak. Az egyesítés-elkülönítés egyébként az Alkotmánybíróság relatíve szabad mérlegelési körébe tartozik, nem a határozat közérthetősége az elsődleges célja: legalábbis az Ügyrend szerint nem.⁵⁹³ Egyesítésre a tárgyban összefüggés esetén kerülhet sor,

⁵⁹⁰ Ízeke szedhetik a médiatörvényt, Magyar Nemzet 2005. január 6., 1.

⁵⁹¹ Halmi Gábor: Az írott és elektronikus sajtó szabadságának egy éve. Médiakönyv 1999, Enamiké Budapest 1999, 714-715.

⁵⁹² ABH 2005 I., 31.

⁵⁹³ Egyesítés, elkülönítés 28. § (1) Az előadó alkotmánybíró együttes vizsgálat és elbírálás végett elrendelheti azoknak az előtte folyamatban levő ügyeknek az egyesítését, amelyeknek tárgya egymással összefügg. (2) Ha az előadó alkotmánybíró az ügy eldöntése érdekében célszerűnek látja,

elkülönítést az előadó bíró annak célszerűsége esetén alkalmazhat. Jelen esetben nehéz belátni a tárgyban összefüggést a határozat két most ismertetendő tárgya szerint, de nyilvánvalóan nem volt célszerű különválasztani őket.

Még egy apró eljárási érdekesség a határozattal kapcsolatban. Az Alkotmánybíróság megkereste az ORTT-t, hogy közölje az indítványokra vonatkozó álláspontját. Ez a körülmény azért érdekes, mert a Testület általában a tárgykör szerint illetékes miniszter alkotmányossági álláspontját szokta volt bekérni (ez sem kötelező!), itt azonban mintha az ORTT-t is kellő súlyú szervezetnek találta volna.⁵⁹⁴

2.5.1.1. A számlavezetési kötelezettség, mint tulajdonjogi sérelem

Az Rttv. vizsgált szabályai kötelezővé tették az ORTT, a Magyar Rádió Közalapítvány (MRK), a Magyar Televízió Közalapítvány (MTK) és a Hungária Televízió Közalapítvány (HTK, együttesen: Közalapítványok), továbbá a Műsorszolgáltatási Alap (Alap) számára, hogy számláikat a Magyar Államkincstárnál vezessék. Az indítványozói érvelés szerint a kincstári számlavezetési kötelezettség sérti a tulajdonhoz való jogot, továbbá a sajtó szabadságának alkotmányos elvét.

A 4/2004. (II. 20.) AB határozat⁵⁹⁵ meghozatalát követően meglehetősen biztonsággal lehetett prognosztizálni, hogy a Közalapítványok kincstári számlavezetési kötelezettsége legalábbis a tulajdonhoz való jog szempontjából— a nem állami bevételek tekintetében, azonban mivel elkülöníthetetlen, az egész szabály tekintetében—alkotmányosértő. A határozat idevágó indokolása meglehetősen szűkszavú, csupán a precedensértékű határozatra hivatkozik.⁵⁹⁶

elrendelheti, hogy egyes vitás kérdések elkülönülve kerüljenek érdemi vizsgálatra, illetőleg elbírálásra.

⁵⁹⁴ Ez annál is inkább meglepő, mivel a véleményét általában adó miniszter jogalkotásra jogosult, az itt megkérdézett ORTT azonban nem. Sőt! v.ö. III.2.5.3. ponttal.

⁵⁹⁵ ABH 2004 I., 66.

⁵⁹⁶ A 4/2004. (II. 20.) AB határozatban az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény 18/C. § (6) bekezdés d) pontját semmisítette meg, amely akként rendelkezett, hogy az Országgyűlés és a Kormány által alapított közalapítványok a Kincstárban kötelesek pénzforgalmi számlájukat vezetni, más kapcsolódó rendelkezések szerint további számlával nem rendelkezhetnek, szabad pénzeszközöket pedig kizárólag állampapírokba fektethetik, az abból származó kamat és egyéb jövedelem a költségvetést illeti. Az Alkotmánybíróság által elfogadott indítványozó érvek szerint az sértette a tulajdonhoz való jogot, hogy a rendelkezés nem tett különbséget a közalapítvány államtól származó és nem állami eszközei között, s utóbbiakra nézve is kötelezően előírta a kincstári számlavezetési kötelezettséget. Bár a közalapítványok közfeladat ellátására létrehozott jogi személyek, ez mégsem jelent korlátlan szabályozási felhatalmazást a jogalkotónak. „A közfeladat ellátása, valamint az állami pénzeszközök felhasználása azonban nem jelenti azt, hogy a közalapítvány a költségvetési szerv jogállásába kerülne és a közalapítvány vagyona azonos volna az állami vagyonnal. (...) A közfeladat ellátásából nem következik olyan közérdek, hogy a

Egyrészt akként, hogy a *res iudicata* (t.i., hogy az Alkotmánybíróság már megsemmisítette a közalapítványok generális kincstári számlavezetési kötelezettségét) nem áll fenn, másrészt akként, hogy a Közalapítványok tekintetében a tulajdonhoz való jog „elvét megsértő alkotmányellenes szövegrészt *meg kellett semmisíteni*”.⁵⁹⁷

Más a helyzet az ORTT, illetve az Alap kincstári számlavezetési kötelezettsége tekintetében. Az Alap és az ORTT „létrejöttük módjára, jogállásukra, feladataikra, működési és szervezeti szabályaikra figyelemmel – az Mtv.⁵⁹⁸ rendelkezései értelmében az államszervezet részeként teljesítenek állami feladatokat.”⁵⁹⁹ Mivel pedig az államszervezet része e két szervezet, értelemszerűen nem illeti meg őket tulajdonvédelem az állammal szemben. Magam részéről igen fontosnak tartom ezt a kijelentést. Ez egyben a határozat egyik alapvető önellentmondását is okozza, amire a következő pontban térünk ki.

2.5.1.2. A számlavezetési kötelezettség, mint a sajtószabadság sérelme

Az indítványozó ugyanis nem csak a tulajdonhoz való jog sérelmét, de az Alkotmány 61. §-ának, pontosabban a sajtószabadságnak a sérelmét is állította, tehát e tekintetben is le kellett folytatni az alkotmányossági vizsgálatot.

A kérdés előzményeként a Testület a 47/1994. (X. 21.) AB határozatra⁶⁰⁰ hivatkozik, amely az akkori kormányfelügyelet költségvetési leképezését találta alkotmányellenesnek. Idézi a határozat lényeges pontjait, mely szerint a közszolgálati rádióban és televízióban ki kell zárni az állam szerveinek a műsorok tartalmára gyakorolt befolyását, illetve annak lehetőségét is. E határozat részben történeti okok miatt, de talán hibaként is, kifejezetten az Országgyűléssel és a Kormánnyal szemben kívánja kizárni a befolyásolást, amit elkerülhetőnek vél azzal, ha a költségvetés megváltoztatására nyilvános vita keretében kerül sor.

közalapítvány nem állami forrásból származó pénzeszközeit kizárólag kincstári pénzforgalmi számlán tarthassa és szabad pénzeszközeit csak meghatározott állampapírok vásárlására fordíthassa.” ABH 2004 I., 71-72. Meg kell továbbá azt is említeni, hogy a határozathoz Dr. Tersztyánszkyné dr. Vasadi Éva alkotmánybíró különvéleményt fűzött, amihez Dr. Holló András csatlakozott. Ők arra helyezték a hangsúlyt, hogy a közalapítványnak juttatott magánvagyon mintegy elveszti magánvagyon-jellegét azzal, hogy a közalapítványnak felajánlják, így a közalapítványt tulajdonvédelem nem illetheti meg erre a vagyónészre. (ABH 2004 I., 73-74.)

⁵⁹⁷ Kiemelés tőlem! U.S. Meglehetősen eklatáns példája a precedensalapú alkotmánybírói ítékezésnek ez, hiszen a Testület nem végezte el a jogszabályi környezet extenzív vizsgálatát, hanem határozatát a korábbi határozatban kifejtett álláspontra alapította.

⁵⁹⁸ Itt kell megjegyezni, hogy az Alkotmánybíróság következetesen Mtv.-nek rövidíti az Rttv.-t, ezt az idézett szövegekben nem javítjuk.

⁵⁹⁹ 1/2005. (II. 4.) AB határozat, ABH 2005, 36-37.

⁶⁰⁰ ABH 1994, 281.

A vizsgált határozatunk ezt a tesztet alkalmazza a jelen esetre is, annak ellenére, hogy a vizsgálat körülményei teljes mértékben eltérőek! A fő érvelés szerint ugyanis azért nem sérti az Alkotmány 61. §-át a kincstári számlavezetési kötelezettség, mivel „a közszolgálati rádió és televízió műsorszolgáltatásának az Országgyűlés és a Kormány által történő befolyásolási lehetősége nem növekszik.”⁶⁰¹ Kétségtelen, hogy a befolyásolás legnagyobb veszélyét a Kormány illetőleg az Országgyűlés tudja előidézni. Azt azonban nem látom be, hogy a határozat miért csak e szervek tekintetében vizsgálja a befolyásolás lehetőségét. Értelmezésem szerint—bár a 37/1992. (VI. 10.) AB határozat azt tartotta a leginkább fenyegetőnek—nem csak a Kormány vagy Országgyűlés befolyásolási lehetősége vezethet a véleménynyilvánítási szabadság alkotmányellenes korlátozására, hanem az állam illetőleg más csoportok meghatározó befolyása is. Véleményem szerint a határozat azzal, hogy csak az Országgyűlés és a Kormány tekintetében vizsgálta a befolyásolás lehetőségét, mintegy tesztet alkotva a külső befolyás veszélyes alanyi körére, túlságosan szűken értelmezte a 37/1992. (VI. 10.) AB határozat intencióját, ezzel szűkítette a véleménynyilvánítás szabadságának korlátozására alkalmas törvények alkotmányellenessége terjedelmét.

Nem értek egyet azokkal a megállapításokkal sem, amelyek szerint a kincstári számlavezetési kötelezettség pusztán technikai jellegű előírás lenne.⁶⁰² Ahogyan Harmathy Attila és a hozzá csatlakozó bírók⁶⁰³ különvéleményükben rámutatnak: a kincstári körbe tartozás magával hozhat olyan szabályozást is, amely hozadékként ugyan, de rendkívül aggályos.

*„A közszolgálati műsorszolgáltatóknak, illetve az azok irányítását, finanszírozását közvetlenül végző szervezeteknek az állami szervezetek közé történő besorolása a függetlenség garanciáinak hiányát jelenti olyan körülmények között, amikor a központi költségvetési támogatás mellett a vegyes rendszer másik döntő elemét jelentő üzemben tartási díjat is a központi költségvetés nyújtja rövid időszakonként meghozott állami döntés alapján.”*⁶⁰⁴

A különvéleményben a három bíró arra helyezi a hangsúlyt, hogy a közszolgálati médiumok finanszírozását azok totalitásában vizsgálja, ezzel szemben a többségi határozat kifejezetten az indítvány keretei között kíván maradni. Ez már csak

⁶⁰¹ 1/2005. (II. 4.) AB határozat, ABH 2005, 31.

⁶⁰² ibid.

⁶⁰³ Erdei Árpád és Kukorelli István

⁶⁰⁴ 1/2005. (II. 4.) AB határozat, ABH 2005, 31, 62.

azért is érdekes, mert a III.2.4.1. és III. 2.4.2. pontokban elemzett határozatnál nem zárkózott el a Testület az indítványon való túlterjeszkedéstől, érthetetlen hát számomra az atomizáló vizsgálati módszer.

Az állami szervezetrendszerbe való sorolást logikai szempontból is problémásnak tartjuk. Ha ugyanis elfogadjuk a 37/1992. (VI. 10.) AB határozat alapvető szándékát, amely az állami szervektől való függetlenséget célozta, hogyan hivatkozhatunk e határozatra, mint precedensre akkor, amikor a többségi határozat kifejezetten kijelenti az ORTT és az Alapok (sőt a közpénzek tekintetében a Közalapítványoknak is az) állami szervezetrendszerbe való tagolódását!

Ez a deklaráció persze nem róható kizárólag az Alkotmánybíróság terhére, hiszen az ORTT és az Alapok megszervezése, az állami szervezetrendszerbe való tagolása a jogalkotó felelőssége. Nyilvánvaló, hogy az Alkotmánybíróság ezt a felelősséget nem vállalhatja át, nem tehet jogalkotói lépéseket az ily módon kialakított médiarendszer direkt átalakítása felé, még akkor sem, ha az eredeti intenciói szerint éppen az állami szervezetrendszerrel való függetlenséget kellett volna biztosítani. Sajnálatos azonban az a kompromisszum, amely elfogadja az állami szervezetrendszer realitását és nem hangsúlyozza a függetlenség eredeti és azóta is indokolt igényét.

2.5.1.3. A kétharmados mellékvágány

Rá kell mutatni egy másik—itt talán kevésbé, általában mégis—fontos mondatra is.

„Az Alkotmány az alapvető jogok között, a 61. §-ben rendelkezik a szabad véleménynyilvánításról és a sajtószabadságról. Ezeket az alapvető jogokat érintő, nagy fontosságú kérdésként kezeli az Alkotmány a közszolgálati rádió és televízió felügyeletét, vezetőinek megválasztását. Az erre vonatkozó törvény megalkotásához a 61. § (4) bekezdése a képviselők kétharmadának támogató szavazatát írja elő.”⁶⁰⁵

Álláspontom szerint a megfogalmazásból arra is lehet jutni, hogy az alkotmányozó hatalom azért emelte ki a kétharmados törvényhozási tárgyakat a véleménynyilvánítási szabadság általános garantálásának szabályából, mert annak különleges fontosságot tulajdonít. Ezt a megközelítést nem tartom elfogadhatónak, mert a minősített többség, mint jogalkotási érvényességi kellék

⁶⁰⁵ ibid.

nem azonosítható az adott alapjog lényeges tartalmával—ahogy ez a vitatott kijelentésből következhetne. Ellenkezőleg, a minősített többség előírása, már megszületésének idején is, inkább hordozott a téma politikai prioritásáról információt, mint az alapvető jog struktúrájáról.

2.5.1.4. Adó? Üzemben tartási díj?

A határozat másik jól elkülöníthető része az üzemben tartási díj adók módjára való beszedését kifogásoló indítványok elutasítását indokolja. Nem kívánom kétségbe vonni, hogy az átvállalás periodikus, éppen ezért bizonytalan jellege ellenére is el kellett végezni a szabályok alkotmányossági vizsgálatát, hiszen a szabályok technikailag hatályban vannak. Mégis úgy tűnik, mintha itt a „halott” vagy inkább „tetszhalott jogot” vizsgált volna a Testület. Itt visszautalok a III.2.4. pont alatt bemutatott 766/B/2002. AB határozatra, amely 2004-ben döntötte el azt a kérdést, hogy nem alkotmányellenes az üzembentartási díj Kormány (állam) általi átvállalása.

E körben kell hangot adni annak a meggyőződésnek, hogy a közszolgálati médiumok finanszírozása jogszabályi háttérnek ilyen lebegtetése nem szolgálja a jogbiztonságot. Határozott álláspontom, hogy bármely szervezet, és ezek között a közszolgálati média finanszírozási koncepciója csak akkor lehet sikeres, ha egy legalább viszonylagos állandóságot, tartósságot tud tükrözni. A határozat a pénzügyi jogi tárgyú alkotmánybírósági határozatok alapján levezeti, hogy az Alapok bevételi forrását adónak minősíteni szükséges és arányos állami intézkedés. A pénzügyi jogi tárgyú érvelést nem érintve, arra kívánok rámutatni, hogy a határozat újfent azt hangsúlyozza, hogy az Alap állami szervezetrendszer integráns része—hogyan fér ez össze az államtól való függetlenség biztosítása eredeti szándékával?

Végül egy apró, metodikai megjegyzés. Az indokolás VI. fejezet 8. pontja az üzemben tartási díj és az Alkotmány 61. § (1) bekezdésének viszonyára vonatkozó indítvány elutasítását indokolja, mégpedig azzal, hogy „a támadott szabályok és az Alkotmány megjelölt rendelkezései között nem állapítható meg alkotmányos összefüggés.” Feltéve, de meg nem engedve, hogy az üzemben tartási díj szabályozása nem érinti a véleménynyilvánítás szabadságát,⁶⁰⁶ nehezen tudjuk elfogadni a kapcsolat hiányára vonatkozó indokolás teljes hiányát.

⁶⁰⁶ Számomra úgy tűnik, hogy a közszolgálati médiumok egyik finanszírozási forrása, mint pillér, bizony a véleménynyilvánítás szabadsága pozitív intézményi biztosításának alapjául szolgál.

2.5.1.5. A parlamenti közvetítésről

Majdnem átsiklottam felette! A Testület elbírálta az országgyűlési közvetítések rendszerének alkotmányosságát is, bizonyos szűk tekintetben. Az indokolás megbúvik a viszonylag hosszú szöveg végén és meglehetősen lakonikus. Figyelemmel a közszolgálati műsorszolgáltatók elnökeinek arra irányuló kötelezettségéről, hogy gondoskodjanak a parlamenti ülések közvetítéséről, s törvény írja elő a pártatlan közvetítést, a véleménynyilvánítás szabadsága nem sérül.

Ki kell emelni, hogy a Testület egyértelműen a véleménynyilvánítási szabadság demokratikus legitimációja mellett teszi le a voksot azzal, hogy a közvetítésnek a népképviselői szerv ellenőrzésében való szerepét hangsúlyozza. Ha viszont ezt az alapot fogadjuk el, miért terheli a műsorszolgáltatót a zártláncú rendszerhez csatlakozás költsége, hiszen ezzel alapvető demokratikus igényt elégít ki?

További fontos kérdés, amit pedig egyáltalán nem érintett a Testület, hogy korlátozza-e az Alkotmány 61. § (1) bekezdésének rendelkezését az, hogy a műsorszolgáltatók csak a Parlament kijelölt helyéről folytathatnak közvetítést, illetőleg rögzíthetnek. Ez egy másik határozatban került elbírálásra, 2007 elején.⁶⁰⁷

2.5.2. A horizontális koncentrációról

Másodikként a 196/B/2001. AB végzést mutatom be. Az ügy alapját képező indítvány az Rttv. 126. § (1) bekezdése alkotmányellenessége vizsgálatára irányult, azonban az idő múlása tárgyaltanná tette az ügyet: az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény 166. §-a hatályon kívül helyezte a támadott jogszabályt. Bár a döntés nem érdemi, a probléma bemutatását mégsem mellőzöm.

A médiatörvény a függetlenség biztosítása és a tájékoztatási monopóliumok kialakulásának elkerülése érdekében bizonyos tulajdonlási korlátozásokat tartalmaz. Az egyik ilyen szabály szerint a *műsorelosztó* vállalkozásban befolyásoló részesedéssel rendelkező nem szerezhethet(bek) befolyásoló részesedést más műsorelosztóban. A szabályozás alkotmányi alapja a 61. § (4) bekezdésének utolsó fordulata volt, amely 2/3-os törvényhozási tárggyá teszi a tájékoztatási

⁶⁰⁷ v.ö.: III.2.6. ponttal

monopólium megakadályozásáról szóló törvény elfogadását. Erre utal legalábbis a 122-127. §-okhoz fűzött miniszteri indokolás.⁶⁰⁸

Az alkotmányellenességre vonatkozó érvelés szerint a koncentrációt tiltó rendelkezés nem alkalmas a tájékoztatási monopóliumok kialakulásának gátlására, mivel a műsorszolgáltatók helyett a műsorelosztók tekintetében fogalmaz meg előírást: nem a megfelelő alanyi kört célozza. A tájékoztatási monopóliumok kialakulásának megakadályozására irányuló jogalkotói célkitűzés kizárólag a műsorok tartalmát meghatározó *műsorszolgáltatók* esetében lehet indokolt. A műsorelosztók—mivel azok a műsor tartalmára semmilyen befolyással nem rendelkezhetnek—tájékoztatási monopóliumot sem tudnak kialakítani. A tájékoztatás egyoldalúvá tételére ugyanis csak az egyes műsorszolgáltatók képesek, a pusztán technikai közvetítést végző műsorelosztók tekintetében célszerűtlen és indokolatlan a horizontális korlátozás. A műsorelosztókra vonatkozó tulajdonszerzési korlát—túl azon, hogy a műsorszórók csoportjával összevetve diszkriminatív—sérti a gazdasági verseny szabadságának elvét és a vállalkozáshoz való jogot.

Bár az indítványozó célját elérte a jogalkotó általi hatályon kívül helyezéssel, magam részéről csak sajnálni tudom, hogy az Alkotmánybíróság nem fejt(h)ette ki álláspontját az itt felmerült árnyalt alkotmányossági kérdésben, nevezetesen, hogy alanya-e a tájékoztatási monopólium-ellenes szabálynak a műsorszolgáltató mellett a műsorelosztó is.

2.5.3. A műsorelosztó vállalkozások vételkörzete

Ez a kérdés elvezet minket a harmadik elemzett határozathoz, a 2/2005. (II. 10.) AB határozathoz.⁶⁰⁹ Magam részéről ezt a határozatot egyrészt a legérdekesebbnek találom, másrészt—hasonlóan a 2.5.1. pontban elemzett határozathoz—a kérdésben rejlő potenciál kihasználását részben elmulasztónak vélem.

2.5.3.1. Az egyhatodos (egyharmados szabály)

A vizsgálat tárgya az Rttv. 115. § (4) bekezdése volt, amely az utóbbi időben az irodalom előterébe került és intenzív vita kezdődött a rendelkezés

⁶⁰⁸ „Alapvető társadalmi érdek, hogy a műsorszolgáltatás területén ne alakuljanak ki olyan monopóliumok, amelyek sérthetik az objektív és sokoldalú tájékoztatás és tájékozódás lehetőségének érvényesülését.” Rttv. miniszteri indokolása, Részletes indokolás 122-127. §

⁶⁰⁹ 2/2005. (II. 10.) AB határozat, ABH 2005, 64.

fenntarthatóságáról, alkotmányos indokolhatóságáról.⁶¹⁰ A támadott szakasz (amely a vizsgálat idején megváltozott) közismertebb neve egyhatodos (mára egyharmados) szabály, s azt tilalmazza, hogy a műsorelosztó vállalkozás vételkörzete meghaladja a körzeti műsorszolgáltatás Rttv.-ben meghatározott legmagasabb mértékének egyharmadát (ma már kétharmadát). Figyelemmel arra, hogy a körzeti műsorszolgáltatás legfeljebb az ország lakosságának felét érheti el, ugyanaz a műsorelosztó legfeljebb az egész lakosság 1/6-ának (ma már 1/3-ának) elérésére jogsult e szabály szerint.

Fontos körülmény, hogy nem magánfél, hanem előtte folyamatban lévő ügyben a bíróság⁶¹¹ fordult az Alkotmánybírósághoz, s kérte a rendelkezés vizsgálatát, megsemmisítését és alkalmazhatósági tilalom kimondását. Az eljárást kezdeményező bíró szerint a 115. § (4) bekezdése sérti a normavilágosság követelményét, az alapján a műsorelosztó saját vételkörzetét kiszámolni nem tudja. Ennek egyik oka, hogy a vételkörzet fogalmát az Rttv. nem a műsorelosztó, hanem a műsorszolgáltató tekintetében határozza meg.

2.5.3.2. Az ORTT, mint jogalkotó?

A határozatot rendkívül előremutatónak tartom és egyetértek az abban foglalt megállapításokkal abban a tekintetben, ahogyan az ORTT (jogalkalmazói) státuszát definiálja. A médiatestület ugyanis észlelve a 115. § (4) bekezdésével kapcsolatos értelmezési problémákat—nyilvánvalóan a jogbiztonság fokozása céljával, de mint kiderült, helytelenül—meghozta a 1294/2001. (IX. 28.) ORTT határozatát. E határozat azonban általános tartalmú értelmező határozatnak minősül, amelyben a médiatestület az inkriminált szakasz általa elfogadott értelmezését tette közzé. Ez az Rttv. alapján hatáskörébe nem tartozik, hiszen az ORTT jogalkotásra nem jogsult, hanem csak a jogszabály végrehajtása körében annak értelmezésére. Emiatt az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a határozat kiadása alkotmányellenes és ahhoz jogi kötelező erő nem fűződik.

⁶¹⁰ A vitáról lásd: Béky Zoltán Balázs: A műsorelosztók vételkörzetének törvényi korlátozása – vitaindító, Infokommunikáció és jog 4. 2004. december 128-133. (a továbbiakban: Béky, 2004); Gálik Mihály: Törzszámok bővületében, Infokommunikáció és jog 5. 2005. február 13-14. (a továbbiakban: Gálik, 2005); Polyák Gábor: Céltalan eszköz, Infokommunikáció és jog 5. 2005. február 15-18. (a továbbiakban: Polyák, 2005); Inotai G. András: A műsorelosztók vételkörzetének magyarországi törvényi korlátozása az Európai Közösség elektronikus hírközlési szabályozásának tükrében - Béky Zoltán Balázs cikkének margójára, Infokommunikáció és jog 2005/2. 54-57. (a továbbiakban: Inotai G., 2005); Pintér Andrea: A vételkörzeti korlátozás a gyakorlatban, Infokommunikáció és jog 2005/3. 95-97. (a továbbiakban: Pintér, 2005); Béky Zoltán Balázs: A műsorelosztók vételkörzetének törvényi korlátozása - vitázó válasz, Infokommunikáció és jog 2005/4. 130-133. (a továbbiakban: Béky, 2005)

⁶¹¹ Fővárosi Bíróság 3.K.32.969/2002. sz. ügy

A határozat egyik fontos eredményének tekintem, hogy a bíróság visszanyerte autentikus jogértelmezési hatáskörét, amit egy általa felülvizsgálhatatlan generális határozattal az ORTT tulajdonképpen elvont tőle. Kétségtelen, hogy az idevágó bírósági gyakorlat kialakulásáig a jogalkalmazó műsorelosztó vállalkozások értelmezési nehézségei nem oldódnak meg, ugyanakkor azonban pusztán a műsorelosztók rövid távú érdekei nem szolgálhatnak a bírósági jogkör elvonásának alkotmányos alapjául.⁶¹²

Ugyanakkor ezt a határozatot értelmezésünk szerint nem lehet úgy tekinteni, mint amely az ORTT jó értelemben vett proaktív jellegét lehetetlenné teszi. Mivel a proaktivitás azonban nem jogalkotásban, hanem felhatalmazás körében médiapolitika alakításában, kompetens jogalkalmazói munkában kell megnyilvánuljon, a nem létező jogalkotói hatáskör elvonása még meg is könnyítheti az ORTT saját szerepének helyes értékelését.

Meg kell jegyezni, hogy az Alkotmánybíróság nem habozott az eredeti (egyébként bíró által előterjesztett) indítvánnyal nem érintett ORTT határozatot a vizsgálatba bevinni. Ez a dicséretes aktivitás nem nyilvánult meg a 2.5.1. pontban elemzett határozatnál, amit ott már hiányoltunk.

2.5.3.3. A jó, a rossz és a csúf, avagy az Unió, az Alkotmánybíróság és a műsorelosztók vételkörzete

Nem lehet azonban ilyen kedvező hangon szólni az Rttv. 115. § (4) bekezdése érdemi alkotmányossági vizsgálatáról. Kétségtelen, hogy a kezdeményezés a normavilágossági követelmény sérelme miatt támadta a nehezen értelmezhető szakaszt, ami önmagában az alapjogi vizsgálatot nem teszi szükségessé. A támadott szakasz pedig átment az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének buktatóján: a Testület elutasította a megsemmisítésére irányuló indítványt, mondván, hogy a vételkörzet lakosságának alapulvételével igenis meghatározható a műsorelosztó vételkörzete.

Megragadhatta volna azonban az Alkotmánybíróság az alkalmat (ahogy már többször megtette), s megnézhetné volna a szabálynak a véleménynyilvánítás szabadságára gyakorolt hatását. Utaltam már a jogirodalomban a szabállyal kapcsolatosan megindult vitára. Béky kifejtette, hogy a szabály minden szempontból alkotmányosnak, szükségesnek és arányosnak tekinthető, sőt

⁶¹² Ráadásul az egyik műsorelosztó számára kedvező ORTT számítási mód bármely más műsorelosztónak értelemszerűen kedvezőtlen lehet, a döntés orvosolhatósága tehát immanens érdek.

enyhítése esetén más szabályozással kell a nemkívánatos koncentráció elkerülését előmozdítani, biztosítani.⁶¹³ Gálik ezzel szemben elsősorban azzal érvel, hogy a koncentráció az általános versenyszabályok keretén belül megfelelően kezelhető volna, továbbá, hogy az egyhatod vagy egyharmad kiválasztása teljes mértékben önkényes.⁶¹⁴ Polyák pedig elemzésében nagy alaposággal cáfolja, hogy a területi koncentrációt akadályozó szabály akár szükséges, akár arányos korlátozását jelentené a véleménynyilvánítás szabadságának.⁶¹⁵

Elfogadva Polyák álláspontját, ami szerint a műsorelosztás a véleménynyilvánítás szabadsága megvalósulásának közvetlen eszköze, s emiatt az Alkotmány 61. § (1) bekezdéséhez kapcsolt teszt szerint korlátozható, arra kell rámutatnom, hogy a törvényalkotó a 115. § (4) bekezdés eredeti tartalmához, de a módosított egyharmados tartalomhoz sem fűzött olyan indokolást, amely megfelelően alátámasztaná a korlátozás szükségességét és az elérni kívánt célhoz viszonyított arányosságát. Ez már önmagában is gyengíti a szabályozás alkotmányosságába vetett hitünket.⁶¹⁶

Mindezek az érvek nem merültek fel a közzétett határozat indokolásának tanúsága szerint. Biztosak lehetünk benne, hogy a támadott szabály újra az érdeklődés homlokterébe, s talán a Testület elé kerül, mivel a szabályozás nem csak nemzeti alkotmányos rendünkbe ütközik, de az Európai Unió egy rendeletével sem áll összhangban. A 2002/77/EK irányelv⁶¹⁷ olyan jogharmonizációs kötelezettséget ír elő az Unió tagállamai számára, amely alapján minden vállalkozás számára lehető kell tenni a korlátozás nélküli elektronikus hírközlési hálózat létesítését, működtetését. A jogi szabályozási

⁶¹³ Béky, 2004, 128-133.

⁶¹⁴ Gálik, 2005, 13-14.

⁶¹⁵ Polyák, 2005, 15-17.

⁶¹⁶ V.ö.: 31/2007. (V. 30.) AB határozattal, amely a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvénynek több olyan szakaszát megsemmisítette, amely az önkormányzat számára elővásárlási jogot adott a végrehajtási árveréseken. A diszkrimináció tilalmának sérelme miatt e rendelkezések alkotmányos sértők voltak, s az Alkotmánybíróság indokolásában kiemelt súlyt kapott, hogy a jogalkotó nem jelölte meg kellően a különbségtétel alkotmányos indokait, illetőleg a megjelölt indokok ellentétben álltak a tételes jogi rendelkezésekkel. „A Vhtm. szabályozása alapján megállapítható, hogy az indokolásban kifejtett szabályozási cél és a tételes jogi szabályok nem állnak összhangban egymással. (...) [A] Vht. 136/A. §-ában e szabályozási cél érvényesítésén túlmenően a települési önkormányzat számára biztosított többletjogosítványok alkotmányos indoka nem állapítható meg, ilyen indokot a jogalkotó sem jelölt meg. Ezért az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a megkülönböztetésnek tárgyilagos mérlegelés szerint ésszerű indoka nincs, így az önkényes, ezért sérti az Alkotmány 70/A. §-ában szabályozott jogegyenlőség követelményét.” ABK 2007/5. 399, 403.

⁶¹⁷ Az Európai Bizottság 2002/77/EK irányelve (2002. szeptember 16.) az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások piacain belüli versenyről.

környezetnek korlátoktól, megkülönböztetésektől mentesnek, arányosnak és átláthatónak kell lennie, a szolgáltatásból való kizárás esetén pedig hatékony jogorvoslatot kell biztosítani a vállalkozás számára.⁶¹⁸ Ehhez kapcsolódóan a 2002/20/EK irányelv,⁶¹⁹ más néven az engedélyezési irányelv kizárja a vállalkozásoknak az engedélyezés körében való korlátozását az elektronikus hírközlő szolgáltatások létesítése kapcsán, s a tevékenység megkezdését nem engedélyhez, hanem egy meghatározott tartalmú bejelentéshez rendeli kötni.⁶²⁰ A szabályok lényeges tartalmát összefoglalva megállapítható, hogy az Unió olyan tartalmú jogharmonizációs kötelezettséget írt elő a tagállamok, köztük a 2004. május 1-én csatlakozott Magyarország számára is, amely értelmében az elektronikus hírközlési szolgáltatások területén tilos az engedélyezési és tevékenységi korlátozás fenntartása. A jogharmonizáció határideje—tekintettel a csatlakozási dátumra—Magyarországra vonatkozóan az Unióhoz való csatlakozásunk ideje volt.

A fenti tartalmú kötelezettség ellenére a jogalkotó nem bontotta le a műsorelosztó vállalkozások körzeti műsorszolgáltatóhoz viszonyított kétharmados felső határát. Az Unió majd kétévi hallgatást követően felszólította Magyarországot, hogy szüntesse meg a kábeltelevíziós szolgáltatások korlátozását. Neelie Kroes versenypolitikai biztos nyilatkozata szerint „Magyarország megfosztja a kábelszolgáltatókat attól a joguktól, hogy átviteli szolgáltatásokat nyújtsanak olyan területeken, ahol azt indokoltnak tartják. Ez a fogyasztók választási szabadságának kárára korlátozza a versenyt mind a kábelszolgáltatók, mind az infrastruktúrák között.”⁶²¹ A Bizottságnak végső soron jogában áll ilyen esetben az Európai Bírósághoz fordulni a jogharmonizációs kötelezettség megszegésének megállapítása végett. 2006-ban a Bizottság az EK-Szerződés 226. cikke szerinti „indokolással ellátott véleményt” intézett Magyarországhoz, ami a jogsértési eljárás második fázisának felel meg. Ettől számított két hónapon belül a Bizottság az ügyet az Európai Bíróság elé terjesztheti, amennyiben Magyarország nem felel meg felhívásnak. Az Európai Unió Bizottsága 2007. májusában meg is indította a kötelezettségszegési eljárást Magyarország ellen, minthogy nem született meg az a törvény, amely a jogharmonizációs kötelezettségnek megfelelően eltörölte volna ezeket a

⁶¹⁸ 2002/77/EK irányelv 2. cikk (2)-(5) bekezdés

⁶¹⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 2002/20/EK irányelve (2002. március 7.) az elektronikus hírközlő hálózatok és az elektronikus hírközlési szolgáltatások engedélyezéséről (engedélyezési irányelv)

⁶²⁰ 2002/20/EK irányelv 3. cikk

⁶²¹ Verseny: A Bizottság felkéri Magyarországot a kábeltelevíziós szolgáltatások korlátozásának megszüntetésére, EB sajtóközlemény; <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/06/487&format=HTML&aged=0&language=HU&guiLanguage=en>

korlátozásokat. Meg kell jegyezni, hogy a T/2909 szám alatt a Kormány által benyújtott, a műsorterjesztés és a digitális átállás szabályairól szóló törvényjavaslat 47. §-a szerint az Rttv. 115. § (4) bekezdését nem helyezik hatályon kívül, a bizottsági és bírósági eljárás tehát nem válik majd okafogyottá.

Persze kérdéses, hogy az Alkotmánybíróságnak van-e hatásköre ilyen kötelezettségzegés miatt eljárnia: vajon sérti-e pusztán az az Alkotmány valamely rendelkezését, hogy a jogalkotó az uniós jogharmonizációs kötelezettségének nem tesz eleget. Az Alkotmány uniós klauzulája szerint:

2/A. § (1) A Magyar Köztársaság az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján - az Európai Uniót, illetőleg az Európai Közösségeket (a továbbiakban: Európai Unió) alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig - egyes, Alkotmányból eredő hatásköreit a többi tagállammal közösen gyakorolhatja; e hatáskörgyakorlás megvalósulhat önállóan, az Európai Unió intézményei útján is.

Ezen túl releváns lehet még az Alkotmány 7. §-a, amely a nemzetközi kötelezettségek és a belső jog összhangja megteremtését írja elő. Csakhogy az Unió másodlagos jogforrásai nem minősülnek nemzetközi szerződésnek abban az értelemben, hogy az Alkotmánybíróság a belső jog azokba való ütközését felül tudná vizsgálni, vagy a nemzetközi szerződésből származó jogalkotói feladat elmulasztásának alkotmányellenességét tudná vizsgálni.⁶²² A 1053/E/2005. AB határozat szerint:

Az Alkotmány 2/A. §-ában foglalt, ún. csatlakozási klauzula a Magyar Köztársaságnak az Európai Unióban való tagállami részvétele feltételeit és kereteit, valamint a közösségi jognak a magyar jogforrási rendszerbeli helyét határozza meg. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza: az Alkotmány e rendelkezéséből konkrét jogalkotói kötelezettség nem származik.⁶²³

Ugyanebben a határozatában az Alkotmánybíróság azt is előrevetítette, hogy szerződési eredetük dacára az Európai Unió alapító és módosító szerződéseit nem nemzetközi szerződésként kívánja kezelni.⁶²⁴ 72/2006. (XII. 15.) AB határozatában már erre a precedensre hivatkozással utasította vissza azokat az indítványokat, amelyek az Alkotmány 2/A. §-ára és 7. §-ára hivatkozással sérelmezték adott jogszabály és egyes uniós irányelvek inkoherenciáját.

⁶²² v.ö.: Abtv. 1. § c) és e) pont

⁶²³ 1053/E/2005. AB határozat, ABH 2006 II, 1824.

⁶²⁴ ibid.

Az Alkotmánybíróság az 1053/E/2005. AB határozatában megállapította, hogy az Európai Közösségek alapító és módosító szerződése az Alkotmánybíróság hatáskörének szempontjából nem nemzetközi szerződések (ABK 2006. június 498, 500.), e szerződések, mint elsődleges jogforrások és az Irányelv, mint másodlagos jogforrás közösségi jogként a belső jog részei, mivel a Magyar Köztársaság 2004. május 1-jétől az Európai Unió tagja. Az Alkotmánybíróság hatáskörének szempontjából a közösségi jog nem minősül az Alkotmány 7. § (1) bekezdésében meghatározott nemzetközi jognak.⁶²⁵

E határozathoz Kovács Péter párhuzamos indokolást fűzött, amiből kiemelendő határozott álláspontja, amelyet nyilvánvalóan oszt a Testület is. Eszerint az „európai integrációs kötelezettségek teljesítéséről folyó viták végső rendezési fórumának az Európai Unió intézményrendszerét, míg a jogvitákat illetően pedig az Európai Bíróságot és nem pedig az Alkotmánybíróságot tekintjük ennek”.⁶²⁶

Ezek alapján meglehetősen egyértelmű, hogy az Alkotmánybíróság nem fogja tudni érdemben vizsgálni sem az irányelvekből fakadó jogalkotási kötelezettség elmulasztását, sem pedig az azokkal ellentétes hazai jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát. Végső soron az integrációs kötelezettségek teljesítésének, ellenőrzésének fóruma az Unió, az Alkotmánybíróságnak e tekintetben nincsen hatásköre vizsgálódásra.

2.5.4. A 2005-ös határozatcsomag értékelése

A 2005-ös határozatcsomag kapcsán elfoglalt álláspontomat röviden a következőkben foglalom össze. Az 1/2005. (II. 4.) AB határozat—részben előrelátható módon—egyhangúlag megsemmisítette a Közalapítványok kötelező kincstári számlakezelésére vonatkozó Rttv. rendelkezést. Három különvélemény mellett eltekintett azonban a többség az ORTT és a Műsorszolgáltatási Alap e kötelezettsége alkotmányellenessé nyilvánításától. A megsemmisítés alapja a tulajdonhoz való jog védelmének elve volt, az inkriminált számlavezetési kötelezettség nem sérti azonban a véleménynyilvánítás szabadságát—így a Testület. Ezzel az állásponttal a magam részéről nem értek egyet, mivel ahogy fentebb kifejtettem, az a 37/1992. (VI. 10.) AB határozat szűkítő értelmezésén alapul.

⁶²⁵ 72/2006. (XII. 15.) AB határozat, ABH 2006 I, 819.

⁶²⁶ ibid.

Nem bizonyult alkotmányellenesnek az üzemben tartási díj adók módjára való beszedésének szabálya sem—ezzel egyetértve arra kell felhívni a figyelmet, hogy a közszolgálati médiumok finanszírozására vonatkozó szabályok lebegtetése a jogállami jogbiztonság sérelmére vezethet. Nem alkotmányellenes az országgyűlési ülések közvetítésének rendszere sem, véleményem szerint a határozat itt nem merítette ki a kérdés potenciáljában rejtőző lehetőségeket és nem bontotta ki véleménynyilvánítás szabadságának demokratikus legitimitációjára vonatkozó álláspontját, ami a jogirodalom számára érdekes és időszerű lehetne.

Hatályon kívül helyezése miatt nem vizsgál(hat)ta az Alkotmánybíróság a műsorelosztók horizontális koncentrációját korlátozó jogszabályt, itt megszüntette az Rttv. 126. §-ára vonatkozó eljárását.

A 2/2005. (II. 10.) AB határozat egyrésztől rendkívül előremutató a tekintetben, hogy az ORTT *quasi* jogalkotói státuszra vonatkozó törekvéseit helyre tette. Az Alkotmánybíróság alkotmányellenessé nyilvánította a médiatestület általános jogértelmező, valójában azonban normaként hatályosuló határozatának kiadását. Az alkotmányjogi probléma alapját az Rttv. 115. § (4) bekezdése, a műsorelosztók területi koncentrálódását gátló szabály jelenti, amely nem sérti a normavilágosság követelményét, az indítvány e részben tehát elutasításra került. Nem vizsgálta ugyanakkor az Alkotmánybíróság a támadott jogszabály és az Alkotmány 61. § (1) bekezdésének viszonyát, amely az irodalom egyik jelenleg is vitatott kérdése. S bár a határozat meghozatala idején már az Európai Unió tagjai voltunk, s kétségkívül egyes uniós jogharmonizációs kötelezettségeinket sértjük meg az Rttv. 115. § (4) bekezdésének fenntartásával, az Alkotmánybíróság később kialakult gyakorlatának megfelelően⁶²⁷ nincsen mód arra, hogy az uniós elsődleges vagy másodlagos jogforrásba való ütközést a nemzetközi szerződésbe ütközés szabályai szerint az Alkotmánybíróság vizsgálhassa.

⁶²⁷ S a későbbi kialakulás miatt e kérdéskörrel a Testület egyáltalán nem is foglalkozott.

*“When electronic journalists are denied the ability to report on a news event with their own microphones, cameras and production crews, it allows newsmakers to determine the content of the news, a result that is inconsistent with our society’s democratic values.”*⁶²⁸

*Barbara Cochran, president
Radio-Television News Directors Association*

2.6. Parlamenti közvetítés—kijelölt pozíciók

Az Országgyűlés üléseiről való tájékoztatás már a reformkori, majd a kiegyezés korabeli Magyarországon is elsőrendű fontosságú volt, ahogy arra Révész T. Mihály is utalt.⁶²⁹ Kossuth Lajos Országgyűlési Tudósításai a reformkori politikai aktivitás fokozódását segítették elő,⁶³⁰ amely a nemzeti függetlenségi forradalomban csúcspontot ért el. A szabad sajtónak már a korai időktől igen fontos feladata volt, hogy a demokratikus képviselői rendszerben a képviselők vitájáról korlátok nélkül közvetítsen, ezzel is hozzájárulva a demokratikus közvélemény⁶³¹ kialakításához.

A kurrens jogszabályi környezetben a nyomtatott sajtó számára az Országgyűlés ülésterme hozzáférhető, a sajtónak és vendégeknek fenntartott helyeken figyelemmel kísérhetik a vitákat, szavazásokat. A műsorszolgáltatók tekintetében az Rttv. X. fejezet 4. címe a 138. §-ban⁶³² rendelkezik az országgyűlési közvetítés rendjéről, vagyis a nyomtatott és elektronikus médiumok között (ismét) különbséget téve más rezsimit alkalmaz az egyes médiumokra. Szemben a nyomtatott sajtó képviselőinek relatíve szabályozatlan szabadságával, a televíziós közvetítésre nézve korlátokat állapít meg a törvény. A szabályozás két szintű. Egyrészt a fel kell állítani egy zárt láncú rendszert, ami állandó hivatalos közvetítést ad az Országgyűlés egészének üléseiről, valamint korlátozottabb mértékben a bizottsági ülésekről. Ez minden műsorszolgáltató számára ingyenesen hozzáférhető, költsége mindössze annyi, hogy a rendszerrel való

⁶²⁸ Ha az elektronikus médium újságírói számára megtiltjuk, hogy saját mikrofonjukkal, kamerájukkal és csapatukkal közvetítsenek valamely eseményről, akkor ez lehetővé teszi a hírcsinálók számára, hogy maguk határozzák meg a hírek tartalmát, s ez olyan eredmény, amely összeegyeztethetetlen a társadalmunk demokratikus értékeivel.

⁶²⁹ Révész T. Mihály: A sajtószabadság érvényesülése Magyarországon, 1867-1875. Bp. Akadémiai Kiadó, 1986.

⁶³⁰ Pap József: Kossuth Lajos korai publicisztikája, az Országgyűlési Tudósítások; http://tortenelem.ektf.hu/efolyoirat/01/pap_jozsef.htm

⁶³¹ Demokratikus közvélemény alatt azt értem, hogy a közvélemény kialakulásának és feltárásának folyamata megfelel a demokratikus elveknek.

⁶³² A §-hoz fűzött miniszteri indoklásra a semmitmondó jelző is túlzásnak tűnik: „A Javaslat ezen a helyen szabályozza a szerkezetileg máshová nem illeszthető szabályokat, egyebek között az országgyűlési közvetítések új rendjéről szóló elgondolást.”

kompatibilitást a műsorszolgáltatóknak kell megteremtenie.⁶³³ Ennek a pozitív intézkedésnek alapja egyértelműen a közvélemény demokratikus alakításához szükséges tájékozódáshoz való jog, amit a 37/1992. (VI. 10.) AB határozat jelölt meg a médiaszabályozás egyik fő elveként.⁶³⁴ A szabályozás másik pillére a műsorszolgáltatóknak az a joga, hogy ettől a hivatalos helytől függetlenül „az Országgyűlés épületének kijelölt helyéről vonalon műsort közvetítsen vagy rögzítsen”.⁶³⁵ Ez a szabály a műsorszolgáltatóknak azt az alanyi jogát garantálja, hogy arról a közérdeklődésre számot tartó, hírértékkel bíró eseményről közvetítsenek, amelyet szerkesztői szabadságuk alapján jónak látnak. Ez persze azonnal felvet egy súlyos kérdést: mi lehet az indoka, hogy a közvetítés szabadságát garantálni kell, hiszen az a sajtószabadság immanens része, amelynek korlátozása csak törvényben, más konkuráló alapjog ellenében, a szükségesség-arányosság tesztje alapján lenne lehetséges. Mégis a szabály megfogalmazásából az tűnik ki, hogy a jogalkotó ezt kegyként, mint valami „többletjogot” adta a műsorszolgáltatóknak, s ennél az oknál fogva egyből korlátozhatta is azt: a szabad műsorközvetítés csak a kijelölt helyről lehetséges.

2.6.1. Az indítványozók érvei

A szabályt 2000-ben támadták meg az Alkotmánybíróságon azzal, hogy az Rttv. 138. § (3) bekezdésének „az Országgyűlés épületének kijelölt helyéről” szövegrésze alkotmányellenes módon sérti a véleménynyilvánítás és a sajtó szabadságát. Azután a közvetítés szabályozási rendjét koncentrált támadás érte 2005-ben, amikor a közszolgálati televízió kivül a nagyobb, hírműsorokat is készítő televíziós társaságok—függetlenül politikai irányultságuktól—közös nyújtottak be indítványt az erre vonatkozó rendelkezések alkotmányellenességének megállapítása iránt. Az utóbbi indítvány kettős volt: egyrészt annak megállapítására irányult, hogy az Országgyűlés alkotmányellenes jogalkotói mulasztást vétett akkor, amikor—egyébként mindmáig—elmulasztotta megalkotni a Házsabálynak azt a mellékletét, amely az „országgyűlési tevékenység közvetítésének pártatlanságát biztosító közvetítési rendet”⁶³⁶ garantálná.

A kérelem másik része az Országgyűlés Hivatalának Szervezeti és Működési Szabályzatát megállapító, az Országgyűlés elnökének 4/2003. elnöki rendelkezése

⁶³³ Rttv. 138. § (1)-(2) bekezdés

⁶³⁴ v.ö. 37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 227, 229. A szabályozásnak ez a célja nem a miniszteri indokolásból derül ki, hanem a szabályozás tartalmából, különösen az ingyenességből vezethető le.

⁶³⁵ Rttv. 138. § (3) bekezdés

⁶³⁶ Rttv. 138. § (5) bekezdés

részleges megsemmisítésére irányult. A támadott 9. és 12. §-ok az informatikai főosztály és a sajtóosztály feladatait határozzák meg, ezen belül a hivatali videotechnikai rendszer üzemeltetését illetve a tudósítói hálózat rendjét szabják a két szervezeti egység feladatául. Az indítvány azonban arra mutatott rá, hogy a szabályozás hiányos, mivel az Rttv. 138. § (5) bekezdése szerinti Hárszabály-mellékletet nem alkották meg. „Törvény hiányában az Országgyűlés Elnöke a vonatkozó jogszabályokat és egyéb belső szabályzatokat úgy értelmezi, hogy az egyes sajtószerveknek kizárólag az ezen zártláncú rendszeren keresztül biztosított képet van joguk közvetíteni az ülésteremből, a Parlament egyéb részeiből a stábok nem közvetíthetnek, illetve saját maguk nem készíthetnek felvételeket.”⁶³⁷ Vagyis az indítványozók közvetítési szabadságuk önkényes korlátozását sérelmezték. Erre vonatkozó indokolásukban rámutattak: „Arra ugyan lehetősége van az írott sajtó képviselőinek, hogy [jelentse]⁶³⁸ milyen események történtek, ugyanakkor a hang és képfelvételek saját eszközzel történt rögzítése tilalmának kimondásával a sajtó egy részét megfosztják attól a jogától, hogy saját maga rögzítse és közvetítse a megtörtént eseményeket. A tények közül szubjektívan válogat a zárt láncú adás készítője és ezáltal meghatározza, hogy mely események kerüljenek nyilvánosságra és mely események nem, milyen legyen a közlés képi tartalma.”⁶³⁹ Az Alkotmánybíróság az indítványokat tárgyak azonosságára való tekintettel egyesítette és együttesen bírálta el.⁶⁴⁰

2.6.2. A döntés és indokai

Az Alkotmánybíróság teljes ülése—az elnök távollétében⁶⁴¹—az Rttv. 138. § (3) bekezdés kifogásolt szövegrésze, valamint az alkotmányellenes mulasztás megállapítására irányuló indítványokat elutasította, az elnöki utasítás megsemmisítésére irányuló indítványt pedig visszautasította. (A döntés ezen utolsó pontjával a továbbiakban nem foglalkozom, mivel az nem tartozik a határozat érdeméhez, hatáskör hiányában való visszautasítást tartalmaz.)

2.6.2.1. A közvetítésre kijelölt hely

Az indítvány elutasításának indokolása az alkotmánybírósági gyakorlat recitálásával kezdődik. A véleménynyilvánítás és sajtó szabadságára vonatkozó alaphatározatokra való hivatkozáson túl az Alkotmánybíróság felhívja a közérdekű adatok megismeréséhez való jogot is, mégpedig a 22/1999. (VI. 30.)

⁶³⁷ 20/2007. (III. 29.) AB határozat, ABK 2007/3. 249, 250.

⁶³⁸ Az eredeti szövegből hiányzik az állítmány.

⁶³⁹ *ibid.*

⁶⁴⁰ Így az első ügy hét évet várt az elbírálásra, a másik, 2005-ben érkezett indítvány kevesebb mint két évet.

⁶⁴¹ Bár az elnök az ügy két tárgyalási fordulóján részt vett, csak az aláírásnál nem volt jelen. v.ö. az Alkotmánybíróság 2007-es napirendjével: www.mkab.hu

AB határozat korábban említett tételével.⁶⁴² Nemzetközi kitekintésben az Európa Tanács Közgyűlésének az összehasonlító elemzésére alapozva bemutatja a Testület az európai mintákat, hangsúlyozva azokat a példákat, amelyek kevésbé vagy erősebben szabályozzák a közvetítésre kerülő tartalmat.⁶⁴³ A határozat kétséget kizáróan megállapítja, hogy az Rttv. támadott rendelkezése sérti a sajtószabadságot és a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jogot azáltal, hogy csak kijelölt helyről teszi lehetővé a közvetítést. Innentől tehát azt kell(ene) vizsgálni, hogy a korlátozás szükséges-e, s e feltétel teljesülése esetén a korlátozó intézkedések arányosak-e az elérni kívánt céllal.⁶⁴⁴ A Testület azonban felhívja az alapjog objektív intézményvédelmi oldalát is, amikor a 30/1992. (V. 26.) AB határozatból idéz:

*... [A] véleménynyilvánítási szabadság alkotmányos határait úgy kell meghatározni, hogy azok a véleményt nyilvánító személy alanyi joga mellett a közvélemény kialakulásának, illetve szabad alakításának a demokrácia szempontjából nélkülözhetetlen érdekét is figyelembe vegyék.*⁶⁴⁵

A továbbiakban a határozat ezen a vonalon maradva fejti ki a szabályrendszerrel kapcsolatos álláspontját. Az Rttv. 4. § (1) bekezdésének tartalmi követelményei, mások mellett a tárgyilagosság és kiegyensúlyozottság hivatottak biztosítani az ily módon objektíve értelmezett véleménynyilvánítási szabadságot. Ezt az általános törvényi kötelezettséget az is alátámasztja, hogy az Alkotmánybíróság értelmezésében „[a]z Alkotmányban meghatározott véleménynyilvánítási szabadság akkor érvényesül, ha a rádióra és a televízióra olyan szabályok vannak, amelyek kizárják, hogy állami szervek, vagy bármely társadalmi csoport a műsor tartalmát a tájékoztatás elfogulatlanságának sérelmét előidéző módon befolyásolja.”⁶⁴⁶

Miután az alapjogvédelmi konfliktus alapjait a bíróság megvizsgálta és azonosította, rátért a korlátozás szükségességének indokoltságára. A zárláncú közvetítés és a kijelölt pozíció kapcsán a Testület rámutatott, hogy az a

⁶⁴² ibid. 251. „A közérdekű adatok megismeréséhez fűződő alkotmányos alapjog érvényesítése az államot kötelezi a közszolgálati hírszolgáltatók folyamatos és zavartalan működtetésére [22/1999. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1999, 176, 194.]” (kiemelés tőlem! U.S.) A közszolgálati hírszolgáltatók fogalma kritikáját lásd a következő pontokban.

⁶⁴³ ibid.

⁶⁴⁴ Az I. alapjogi teszttel, a szükségesség-arányosság tesztjével kapcsolatban lásd: Balogh Zsolt—Holló András: Az értelmezett Alkotmány, Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Budapest, 2005, 205-206, 208-219. (a továbbiakban: Balogh—Holló, 2005)

⁶⁴⁵ 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 172.

⁶⁴⁶ 1/2005. (II. 4.) AB határozat, ABH 2005, 31, 43.

nemzetközi tendenciákkal azonos módon a kiegyensúlyozott, pártatlan tájékoztatás előmozdítására szolgál.

*Az a korlátozás, amely ezzel a rendszerrel jár, szükségesnek tekintendő az Országgyűlés, mint legfelsőbb államhatalmi és népképviselői szerv munkája zavartalanságának, a demokratikus közvélemény kialakulása és érvényesülését biztosító tárgyilagos és tényszerű tájékoztatásnak az érdekében.*⁶⁴⁷

Az érvelésben tehát a zártláncú rendszer alkotmányosságának elbírálását a kijelölt pozíció legitimálása követi, amelyet alapvetően éppen a zártláncú közvetítés létezésével igazol a Testület, s így arra a következtetésre jut, hogy a közvetítési jog illetően korlátozása nem jelent aránytalan alapjog-korlátozást.⁶⁴⁸

2.6.2.2. A szabályozatlanság alkotmányossága

Az indokolás IV. részében utasította el az Alkotmánybíróság az Rttv. 138. § (5) bekezdéséhez kapcsolódó alkotmányellenes mulasztás megállapítására irányuló indítványokat. Kimondta, hogy a törvény által előírt jogalkotási kötelezettségnek az Országgyűlés nem tett eleget, azonban ez a mulasztás csak akkor lenne alkotmányellenes, ha egyben valamely alapvető jog vagy alkotmányos elv érvényesülését gátolná. S bár az Alkotmánybíróság érvelése szerint a szabad véleménynyilvánítás és a sajtószabadság alapvető jogát sérti, ha a jog érvényesítéséhez szükséges szabályozás nem létezik,⁶⁴⁹ ebben az esetben a közérdekű adatok megismeréséhez való alapjognak az Avtv. által garantált általános megismerhetőségét kellő alapnak tekintette a jelenlegi szabályozatlan helyzet alkotmányosságának megállapítására.

*Az a tény, hogy nincs olyan szabály, amely biztosítaná az Országgyűlés épületének bármely helyéről a televíziós felvételt készítést, nem keletkeztet sem a sajtószabadság joga, sem a közérdekű adatok megismerésének joga tekintetében alkotmányellenes helyzetet.*⁶⁵⁰

Mivel pedig az Rttv. általános és most vizsgált különös szabályai kellően biztosítják a pártatlanságot, a szabályozatlanság bár fennáll, de az nem minősül alkotmányellenesnek.

⁶⁴⁷ 20/2007. (III. 29.) AB határozat, ABK 2007/3. 249, 252.

⁶⁴⁸ ibid.

⁶⁴⁹ v.ö. 37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 227, 232.

⁶⁵⁰ 20/2007. (III. 29.) AB határozat, ABK 2007/3. 249, 253.

2.6.3. A döntés kritikája

Véleményem szerint a döntés—bár helyes kiindulópontot választott akkor, amikor a véleménynyilvánítási szabadság objektív intézményvédelmi oldalát is felhívta—számos hibában szenved. Álláspontom szerint a határozatban meg kellett volna állapítani a kijelölt pozíció alkotmányellenességét, s ehhez kapcsolódóan az alkotmányellenes mulasztást is.

2.6.3.1. A közérdekű adatok megismeréséhez való jog téves felhívása

A határozat egyik hibájának tartom a közérdekű adatok megismeréséhez való jog felhívását. Ahogy a III.2.1.4. pontban a 22/1999. (VI. 30.) AB határozat kritikája kapcsán kifejtettem, Halmainak igaza van abban, hogy a közszolgálati televízió és rádió működtetéséhez az égvilágon semmi köze nincs a közérdekű adatok megismeréséhez való jognak. Ezen a megállapításon túlmenően azonban azt is kifejtettem, hogy a véleménynyilvánítási szabadság objektív, intézményvédelmi oldalát igenis érinti a csonka kuratórium megalakulása, mivel az egypólusú kuratórium a tájékozódáshoz való jog képében jelentkező objektív intézményvédelmi kötelezettséget sértette.

A most vizsgált határozatban is bevezeti a Testület a közérdekű adatok megismeréséhez való jogot, annak ellenére, hogy az indítványozók—bár felhívják az Alkotmány 61. § (1)-(2) bekezdésének egészét—de tartalmilag kizárólag a véleménynyilvánítási illetve elsősorban a sajtószabadságra hivatkoznak.⁶⁵¹ Először az indokolás III.1. pontja említi a közérdekű adatok megismeréséhez való jogot, ahol is a 22/1999. (VI. 30.) AB határozat általam vitatott mondatát idézi.⁶⁵² Az előbb leírtak szerint a közérdekű adatok megismeréséhez való jog felhívása indokolatlan, mivel a tájékozódást korlátozó jogszabály nem azzal, hanem a véleménynyilvánítási szabadság objektív intézményvédelmi oldalával van összefüggésben. Nem a közérdekű adatok megismeréséhez való jog, hanem a demokratikus közvélemény kialakulásának feltételét képező tájékozódáshoz való jog—a véleménynyilvánítási szabadság objektív intézményvédelmi oldala—vonatkozik a parlamenti közvetítésekre.

Ezen túlmenően a 22/1999. (VI. 30.) AB határozat felhívása nem megfelelő analógiát is jelent, mivel abban a közszolgálati műsorszolgáltatókra vonatkozóan bírálta el a Testület a csonka kuratórium megalakulásának alkotmányosságát. A pontos idézet szerint:

⁶⁵¹ Az 523/E/2000. indítványozója, a Magyar RTL Televízió Rt. és jogi képviselője, dr. Feldmájer Péter ügyvéd által felhasználásra átadott indítvány szövege alapján, megtalálható az értekezéssel együtt.

⁶⁵² 20/2007. (III. 29.) AB határozat, ABK 2007/3. 249, 251.

Az Alkotmánybíróság a közszolgálati rádió és televízió tekintetében az Abh-ban (ABH 1992, 233), a 17/1993. (III. 19.) AB határozatában (ABH 1993, 157-158) pedig a közszolgálati hírügyökség vonatkozásában rámutatott arra, hogy az Alkotmány 61. § (1) bekezdésében szabályozott, a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő alkotmányos alapjog biztosítása az állam alkotmányos kötelezettségévé teszi a közszolgálati műsor- és hírszolgáltatók folyamatos és zavartalan működtetését.⁶⁵³

Amint az idézetből látható, a felhívott határozat nem az elektronikus médiumok egészére vonatkozó megállapításokat tartalmazott, hanem kizárólag⁶⁵⁴ a közszolgálati műsorszolgáltatók tekintetében tett megállapításokat. Sem a szabály nyelvtani értelmezése, sem az Rttv. szerkezete nem támogatja azt az értelmezést, hogy a közvetítés joga csak a közszolgálati műsorszolgáltatókat illetné meg, sőt éppen ellenkezőleg! Az Rttv. 138. § (3) bekezdés bármely műsorszolgáltatónak kifejezetten lehetővé teszi a kijelölt pontról való közvetítést. Valamennyi műsorszolgáltatóra vonatkozó szabály esetén azonban véleményem szerint nem hívható fel olyan analógia, amelynek a tárgyi hatálya kizárólag a közszolgálati műsorszolgáltatókra⁶⁵⁵ terjed ki.

A közérdekű adatok megismeréséhez való jog felhívása annál kevésbé elfogadható, mivel az alapozáson túl, később lényegében csak a mulasztás elbírálása kapcsán említi az Alkotmánybíróság, s ott is azonosítja a közvetítést a közérdekű adat gyűjtésének jogával. Ezt a téves koncepciót korábban már vitattam. Álláspontomat csupán azzal egészítem ki, hogy azért is indokolatlan és célszerűtlen a közérdekű adatok megismerésének jogára történő támaszkodás, mert ez a sajtót egyszerű adatgyűjtőnek és disztribútornak állítja be—függetlenül önálló alkotmányos pozíciójától—, a szerkesztői szabadságot pedig egyszerű mechanikus adattovábbítási feladattá degradálja.

2.6.3.2. Az Európa Tanács határozata

Közismert tény, hogy nem kell annál hatásosabb támogatás, mint az alapjogvédelem legmagasabb európai szervének, az Európa Tanács

⁶⁵³ 22/1999. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1999, 176, 194. Az Abh. rövidítés feloldása az idézetben: 37/1992. (VI. 10.) AB határozat

⁶⁵⁴ És a vizsgálatom szempontjából irreleváns nemzeti hírügyökség tekintetében.

⁶⁵⁵ Itt jegyzem meg, hogy a 20/2007. (III. 29.) AB határozat egy további fogalmi pontatlanságban, hibában is szenved. A 22/1999. (VI. 30.) AB határozatra utalást leegyszerűsíti és a „közszolgálati hírszolgáltatók” folyamatos és zavartalan működtetésére vonatkozó alkotmányos kötelezettségről beszél. Ez azonban egyszerű tévedés: a „hírszolgáltatók” kifejezés a hivatkozott határozatban a hírügyökségre vonatkozik. Úgy tűnik, mintha az Alkotmánybíróság az általuk készített híradóval azonosította volna a közszolgálati műsorszolgáltatókat.

gyakorlatának a felhívása. Egy ilyen tekintély kétséget kizáróan alátámasztja egy határozat indokolását, bármi legyen is az. Ennek megfelelően a most vizsgált döntés felhívja az Európa Tanács Közgyűlésének 1142 (1997) határozatát, amely a parlamentek és a média kapcsolatáról szól. Idéz a határozat alapjául szolgáló áttekintésből, amely a parlamenti közvetítések Európában ismert megoldásait mutatja be. A Testület azt találja kiemelésre méltónak, hogy a határozat

*a parlamenti munkáról szóló tájékoztatás fontosságának kiemelése mellett felhívja a figyelmet arra, hogy a szenzációkkal foglalkozó, nem kiegyensúlyozott tájékoztatás a demokráciát veszélyezteti, és ezért a parlamenteknek olyan intézkedéseket kell tenniük, amelyek biztosítják a színvonalas, kiegyensúlyozott közvetítést.*⁶⁵⁶

Kétségtelen, hogy a határozat 7. pontja említi a szenzációhajhász médiát, amely a konstruktív közbeszéd fejlődését veszélyeztetheti. Szemben azonban a Testület megfogalmazásával, a tabloid-típusú média az Európa Tanács Közgyűlése szerint nem a demokráciát, hanem a konstruktív, építő jellegű „közbeszélgetés” fejlődését veszélyeztetheti.⁶⁵⁷ A határozat e pontban egyáltalán nem említi a kiegyensúlyozott tájékoztatás hiányát, hogy az akár a demokráciát, akár a konstruktív közbeszélgetést veszélyeztetné. Igazából a kiegyensúlyozottság fogalma (fairness, impartialité vagy hasonló értelmű szó) nem is tűnik fel a szövegben.

A felhívott 7. pont egy sorban valóban felveti a szenzációhajhász stílus veszélyeit, öt sorban viszont a minőségi média szerepét elemzi pozitív hangvétellel.⁶⁵⁸ Az intézkedési javaslatok hangsúlya is más, mint ahogy az Alkotmánybíróság azt felidézi. A Testület azon összefoglalójához, hogy „a parlamenteknek olyan intézkedéseket kell tenniük, amelyek biztosítják a színvonalas, kiegyensúlyozott közvetítést”⁶⁵⁹ a határozat 11.x. pontja esik legközelebb. Ez az, amely fiskális vagy más eszközök segítségével támogatni javasolja a híreket magas színvonalon közvetítő függetlenül, a piaci erők hatásai miatt kihalással fenyegetett médiát.⁶⁶⁰ Van tehát olyan tartalmú ajánlás, ami a színvonalas hírműsorok támogatására vonatkozik, az azonban nem a kiegyensúlyozottsági követelményt hívja fel, hanem a médium függetlenségét

⁶⁵⁶ ibid. 251.

⁶⁵⁷ A határozat teljes eredeti szövegét az összehasonlítás megkönnyítése végett csatolom VII. függelék alatt.

⁶⁵⁸ v.ö. VII. Függelék 7. pont

⁶⁵⁹ 20/2007. (III. 29.) AB határozat, ABK 2007/3. 249, 251.

⁶⁶⁰ v.ö. VII. Függelék 11.x. pont

hangsúlyozza.⁶⁶¹ A határozat ajánlásainak többi kilenc pontja viszont éppen a most vizsgált hatású rendelkezésekkel szemben kíván fellépni, különösen amikor a parlamenti munka nagyobb nyitottságára helyez hangsúlyt,⁶⁶² vagy a sajtó lehető legjobb munkafeltételei megteremtésére szólít fel,⁶⁶³ a sajtó munkatársainak szemináriumi oktatását javasolja.⁶⁶⁴

Összefoglalva: az Európa Tanács Közgyűlésének 1142 (1997) határozata ténylegesen tartalmazza a határozatban idézett részeket, említ olyan veszélyeket, amelyeket a határozat kiemelten hangsúlyoz, s fontosnak tartja a színvonalas újságírás támogatását. Azonban mind a jelenségek felmérésénél, mind pedig a javasolt intézkedéseknél máshová helyezi a hangsúlyt, mint ahová az Alkotmánybíróság. Ebből következően a határozatnak azok a részei, amelyek például a parlamentek nagyobb nyitottságát, az információ könnyebb áramoltatásának elősegítését javasolták előmozdítani, még említésre sem kerültek a vizsgált döntésben.

A nemzetközi összehasonlítás nem említi azokat a körülményeket, amelyek más, széleskörű vizsgálatok eredményei alapján arra mutatnak, hogy a parlamenti közvetítést szélesebb szabadsággal is felruházható. Az angol, francia, USA, kanadai, s a német szabályozás szerint külön televíziós csatornák működnek a parlament üléseinek közvetítésére szakosodva. A közvetítés körülményei tekintetében a német szabályozás a leginkább megengedő. Eszerint a Bundestag ülést közvetítő nyolc kamera a Bundestag ellenőrzése alatt áll, azonban két további kamera is közvetíthet az ülésteremből, amelyek fölött a televíziós csatorna kizárólagos rendelkezési joggal bír.^{665, 666}

2.6.3.3. A zárláncú közvetítés és a kijelölt hely összemossa

Az indokolás III.3-4. pontjai immár szorosabban az Rttv. vizsgált 138. § (3) bekezdésére fókuszálnak. Felütésként az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a

⁶⁶¹ Bár a szövegből nem derül ki, kitől való függetlenség ez, a határozat egészéből a parlamenttől és a végrehajtó hatalomtól való függetlenség lehet a helyes értelmezés.

⁶⁶² v.ö. VII. Függelék 11.i. pont

⁶⁶³ v.ö. VII. Függelék 11.ii.a. pont

⁶⁶⁴ v.ö. VII. Függelék 11.vii. pont. A további javaslatok pl. a jogszabályok érthetőbbé tételére, a parlamenti eljárások egyszerűsítésére vonatkoznak, vizsgálatom szempontjából mellőzhetők.

⁶⁶⁵ Television Channels that Broadcast from Parliaments in the World, Comparative Survey for the Knesset Research and Information Center, 5. http://www.knesset.gov.il/mmm/eng/doc_eng.asp?doc=me00606&type=pdf

⁶⁶⁶ Meglepő módon az USA kongresszusi és szenátusi közvetítési szabályozása nem ennyire megengedő, ott a kamerák a ház elnökének irányítása alá tartoznak. *ibid.* Ez azonban összhangban van az Első Kiegészítés olyan értelmezésével, amely szerint szövetségi területen a szólás szabadságának erőteljesebb korlátai lehetnek, mint magánterületen. v.ö.: Farber, 2003, 171-189.

szabad—nem zártláncú—közvetítés kijelölt helyének meghatározása korlátozza a sajtószabadságot és a közérdekű adatok megismerésének és terjesztésének jogát. Kérdés, hogy a sajtószabadságnak melyik elemét sérti ez a szabály? Csak következtetni lehet arra, hogy ez—a határozat szerint—a tág értelemben vett cenzúra tilalma lenne, minthogy az Alkotmánybíróság nem fejt ki, hogy a több-elemű alapjognak mely elemét sérti a vitatott szabályozás.⁶⁶⁷ A közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog kapcsán úgyszintén homályban hagyja a sérülő alapjogi vetületet.

Annak kijelentése nélkül, hogy a támadott korlátozás a véleménynyilvánítási szabadság sérelmére is vezet, felhossa ezen alapjog objektív, intézményvédelmi oldalát a 30/1992. (V. 26.) AB határozatra való utalással.⁶⁶⁸ Az idézettel tesz egy lépést a demokratikus legitimitáció felé, majd a 36/1994. (VI. 24.) AB határozat felidézésével egy másik lépést a konstitutív igazolás felé. A határozat pozitívuma, miszerint annak ellenére, hogy a Testület *expressis verbis* nem hívta fel a véleménynyilvánítási szabadságot, annak tartalmát a határozatnál figyelembe venni igyekezett. Annál is inkább, mert csak az intézményvédelmi oldal releváns abból a szempontból, ha az információforrást korlátozza a jogalkotó—az alanyi, szubjektív oldal nem sérül azáltal, hogy nem láthatjuk minden szögből a parlamenti képviselők teljesítményét. Azonban az intézményvédelmi kötelezettség más alkotmányos jogokkal való összemérése már helytelen következtetésre, az indítvány elutasítására vezetett.

Az indítvány elutasításának tényleges, érdemi indokolása szerint:

*A zártláncú közvetítés, valamint a kijelölt helyeken történő felvételkedészítés – a nemzetközi tendenciával összhangban – az Országgyűlés munkájáról szóló kiegyensúlyozott, pártatlan, elfogulatlan és teljeskörű tájékoztatást szolgálja. Az a korlátozás, amely ezzel a rendszerrel jár, szükségesnek tekintendő az Országgyűlés, mint legfelsőbb államhatalmi és népképviselői szerv munkája zavartalanságának, a demokratikus közvélemény kialakulása és érvényesülését biztosító tárgyilagos és tényszerű tájékoztatásnak az érdekében.*⁶⁶⁹

⁶⁶⁷ Nyilván nem sértheti a sajtóalapítás szabadságát; esetleg összefüggésben lehet a szerkesztői szabadsággal, azonban ez legfeljebb közvetett összefüggés, minthogy a kifogásolt rendelkezés az információgyűjtés módját korlátozza.

⁶⁶⁸ Az idézett szöveget ld.: III.2.6.2.1. pont alatt.

⁶⁶⁹ 20/2007. (III. 29.) AB határozat, ABK 2007/3. 249, 252.

Álláspontom szerint az érvek több szempontból is hibásak. Először is zavaró és téves következtetéseket eredményez a zárláncú közvetítési rendszer és a kijelölt pozícióból való *ad hoc* közvetítés összemosása. Az indokolási rész elején eleve csak a kijelölt pozíció tekintetében mondta ki a Testület a sajtószabadság-korlátozó hatást, ilyen megállapítást a zárláncú közvetítésre vonatkozóan nem tett. Itt azonban a probléma fordított.

Nem vitatom, hogy a zárláncú közvetítési rendszer létesítése, mint pozitív intézkedés, szolgálja a demokratikus közvélemény alakításának alkotmányos érdekét. Annyiban egyet tudok érteni a Testülettel, hogy a zárláncú közvetítés létesítése és ingyenes rendelkezésre bocsátása egy hatékony eszköze lehet a tájékozódáshoz való jog megfelelő érvényesülésének, annak, hogy a polgárok az Országgyűlés munkáját—ülései bemutatásán keresztül—megismerjék. Ez pozitív tartalmú rendelkezés, amely a kereskedelmi televíziók *ad hoc* közvetítési gyakorlatát meghaladóan a maga teljességében tudja bemutatni a parlamenti munkát. A zárláncú rendszer működtetése garanciája lehet a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges információk gyűjtésének és elosztásának, a rendszer legitimitása a véleménynyilvánítási szabadság objektív intézményvédelmi oldala.

Azt azonban nem tudom elfogadni, hogy a kijelölt helyről való közvetítés elősegítené a minél teljesebb tájékozódást. Éppen ellenkezőleg, korlátozza az információk lehetséges forrását. A sajtót, a nyomtatott és elektronikus médiumoknak a tájékoztatás az egyik alapvető funkciójuk, az információgyűjtésben való visszavetésük nem hogy elősegíti, hanem hátráltatja a tájékozott közvélemény kialakulását. Az Alkotmánybíróság nem is foglalkozott az indítványozóknak azokkal az érveivel, amelyek a cenzúrával kapcsolatosak. Az indítványozók—köztük az Magyar RTL ZRt.—a jelentősebb hírszolgáltatókat képviselik, nyilatkozatuk olyan ténybeli nyilatkozatnak⁶⁷⁰ minősül, amely kellően alátámasztja a cenzúra létét. Az indítványozók érve szerint:

„az Országgyűlés Elnöke a vonatkozó jogszabályokat és egyéb belső szabályzatokat úgy értelmezi, hogy az egyes sajtószerveknek kizárólag az ezen zárláncú rendszeren keresztül biztosított képet van joguk közvetíteni az ülésteremből, a Parlament egyéb részeiből a stábok nem közvetíthetnek, illetve saját maguk nem készíthetnek felvételeket. ... A tények közül

⁶⁷⁰ Itt kell említést tenni arról, hogy az alkotmánybíráskodás absztrakt jellege igen komoly problémát jelent az ilyen ügyekben.

szubjektívan válogat a zárt láncú adás készítője és ezáltal meghatározza, hogy mely események kerüljenek nyilvánosságra és mely események nem, milyen legyen a közlés képi tartalma.”⁶⁷¹

A cenzúra tilalma—klasszikus előzetes engedélyezési értelmén túl—véleményem szerint azt is jelenti, hogy a sajtószerv diszkrecionális joga eldönteni, mit tekint hírértékű eseménynek, azt milyen formában, időzítéssel, környezetben, keretben közvetíti.⁶⁷² A véleménynyilvánítás szabadságának intézményvédelmi oldala pedig azt garantálja, hogy a közügyek szabad vitatása érdekében minden olyan információt, amely a közbeszéd szempontjából releváns, a sajtó szabadon bemutathat.⁶⁷³ Már eleve az információ korlátozásának minősül, hogy a zártláncú adást az Országgyűlés Hivatala vágja meg, s bocsátja a műsorszolgáltatók és könyvtárak rendelkezésére. Ez azonban csak akkor vet fel problémát, ha ez az információforrás az egyetlen, szinguláris forrása a parlamenti munkának. Felmerülhet, hogy a televíziós közvetítés nem az egyetlen információs eredő, hiszen az újságíró jegyzetömbbel a kezében bármit megörökíthet és továbbíthat. Ez azonban álságos érv, minthogy általánosan elfogadott az a tény, hogy a polgárok közinformációik jelentős részét a televízió adásaiból szerzik.

Önmagában tehát nem volna cenzúra, ha a hivatalos adáson túl a sajtószabadság részét képező, általam fentebb értelmezett cenzúra-tilalom miatt szabadon engedné a jogalkotó a műsorszolgáltatókat feladatuk, a hírérték mérlegelésének beteljesítésére. Csakhogy az indítványozó műsorszolgáltatók egybehangzó véleménye szerint a közvetítési rendet úgy értelmezi az arra jogosult országgyűlési elnök, hogy az ülésteremből kizárólag a hivatalos adás képei érkezhettek, vagyis nem jelöl ki az ülésteremben olyan független kamera-helyet, ahonnan közvetítést lehetne folytatni. Ez a körülmény már egyetlen hírforrássá változtatja a Hivatal által vágott zártláncú adást, amely így mintegy a független közvetítés helyébe lép. Az információ forrásai diverzifikáltságának állami csökkentése hűtő hatással van a kommunikáció intenzitására. Ez pedig sérti az előzőekben elemzett cenzúra tilalmát, mivel a sajtótól független—hivatali—döntésre bízta a hírérték meghatározását. Lehet, hogy a sajtónak az lenne hírértékű, hogy egy képviselő non-verbális gesztust tesz társa felé, amit a

⁶⁷¹ ibid. 250.

⁶⁷² v.ö. az I.1.4. pontban elemzett framing-elmélettel.

⁶⁷³ Meglátásom szerint a cenzúra tilalma, mint az előzetes engedélyezés tilalma jelenti azt is, hogy bármely módon megszerzett információt a sajtó szabadon szétoszthat, ez azonban nem menti fel a publikáláshoz, közzétételhez kapcsolódó—pl. becsületsértés, államtitoksértés, stb. miatti—felelősség alól.

hivatalos adás az Országgyűlés működése zavartalansága érdekében, a méltóság megőrzése érdekében persze nem mutat be.⁶⁷⁴

Hangsúlyozandó továbbá, hogy—amint az előző pontban kimutattam—az Európa Tanács Közgyűlésének határozatára való hivatkozás részben pontatlan, részben eltérő tartalmú, mint a határozat által idézett szöveg. Így annak kijelentése, hogy—az Rttv. 4. § (1) bekezdésének felhívott rendelkezésével együtt⁶⁷⁵—a nemzetközi tendencia indokolja a kiegyensúlyozott, pártatlan, elfogulatlan és teljeskörű tájékoztatást, indokolatlan.

Ennél is meglepőbb azonban, hogy milyen értéket állít szembe az Alkotmánybíróság a véleménynyilvánítási szabadság objektív oldalával, amelyet az indokolás III.3. pontjában, közvetlenül a tényleges indokolás előtt elemzett. Egyrészt az országgyűlési munka zavartalanságát, másrészt a demokratikus közvélemény kialakulását és érvényesülését biztosító tárgyilagos és tényszerű tájékoztatást—vagyis a véleménynyilvánítási szabadság objektív, intézményvédelmi oldalát! Az elsőként felmerülő kérdés, hogy az Alkotmány 23. §-ával⁶⁷⁶ is összevetve, hogyan zavarhatná az Országgyűlés munkáját a nyilvánosság minél teljesebb érvényesülése? Eltekintve a zárt bizottsági ülésektől—ahol valamilyen legitim cél, pl. a nemzetbiztonság védelme igazolhatja a nyilvánosság korlátozását—egyszerűen logikai képtelenség, hogy a nyilvánosság zavarhatja a parlamenti munkát. Ha ennek lehetőségét elfogadnánk, akkor az alkotmányozó hatalomnak ki kellene iktatnia az ülések nyilvánosságára vonatkozó rendelkezést, hiszen a sajtó a szuverén nép képviselőit zavarja felelősségteljes munkájukban azzal, hogy közvetítés útján beavatkozik a vitába, netán még mások tudomására is hozza azt.

A másik érv a véleménynyilvánítási szabadság objektív intézményvédelmi oldalának a saját magával szemben való felhívása. A Testület szerint az biztosítja a demokratikus közvélemény kialakulását és érvényesülését, ha a tájékoztatás tárgyilagos és tényszerű. Megítélésem szerint egy kameránál nincsen tárgyilagosabb és tényszerűbb, tehát minél több helyre engedjük be, annál inkább tárgyilagos és tényszerű lesz a tájékoztatás. Az Alkotmánybíróság állításával szemben tehát éppen az lenne szükséges a tényszerű és tárgyilagos tájékoztatás minél teljesebb érvényesüléséhez, hogy a kamerák a lehető legteljesebb

⁶⁷⁴ A működés zavartalansága amúgy sem lehet a nyilvánosság legitim korlátozási oka, ahogy azt néhány sorral lentebb elemzem.

⁶⁷⁵ *ibid.* 252.

⁶⁷⁶ „Az Országgyűlés ülései nyilvánosak. ...”

szabadságot kapják az ülésteremben. Nemhogy a korlátozás szükségességét igazolja az Alkotmánybíróság két érve, hanem éppen ellenkező irányba mutat.

2.6.3.4. Egy módszertani hiba

A határozat nem tartalmaz részletes érdemi indokolást sem a korlátozás szükségessége, még kevésbé annak arányossága kapcsán. Előbb a zártláncú és kijelölt helyről való közvetítést a demokratikus közvélemény kialakításához szükséges eszköznek tartja, majd ezt követően csak a kijelölt helyről való közvetítés vonatkozásában jelenti ki, hogy az „nem jelent aránytalan korlátozást az érintett alapvető jogok és alkotmányos értékek védelméhez viszonyítva”.⁶⁷⁷ Ez az indokolás meglehetősen sovány a szembe állított alkotmányos jogok tekintetében.

Az, hogy melyek a szembe állított jogok, csak a határozat korábbi részeire való visszatekintéssel dönthető el, minthogy azt itt nem fejt ki bővebben a Testület. Mivel a szükségességet az országgyűlési munka zavartalanságával, valamint a véleménynyilvánítási szabadság objektív intézményvédelmi oldalával legitimálták, vélhetően ezek azok az alkotmányos értékek, amelyek tükrében az arányosság is vizsgálendő. A védett alkotmányi jog pedig nem más, mint a véleménynyilvánítási szabadság objektív intézményvédelmi oldala!⁶⁷⁸ Ismerve az Alkotmánybíróságnak azt a gyakorlatát, amely szerint a véleménynyilvánítási szabadságnak csak igen kevés alapjog előtt kell meghajolnia, s a korlátozó törvényeket szűken kell értelmezni, véleményem szerint nem túlzás kijelenteni, hogy az országgyűlési munka zavartalanságához eleve szükségtelen közvetítést korlátozó szabály nem a legenyhébb módja az Alkotmány 61. § (1) bekezdése korlátozásának. Márpedig a véleménynyilvánítási szabadság korlátozása arányosságánál vizsgálni kell, hogy a korlátozás szükségessége esetén a legkímélőbb eszközt alkalmazta-e a jogalkotó a véleménynyilvánítás elnyomásánál, s csak igenlő válasz esetén tekinthető arányosnak a korlátozás. Mivel maga az Alkotmány 23. §-a mondja ki az ülések nyilvánosságát, ezzel minden ezzel ellentétes hatású szabályt aránytalanul korlátozóvá tesz.

Ami viszont módszertanilag feloldhatatlan problémát jelent számomra, az a véleménynyilvánítási szabadság objektív intézményvédelmi oldalának szembeállítását saját magával. Egyszerűen fogalmi képtelenségnek tartom, hogy az alapjog azonos vetületét használjuk arra, hogy saját maga korlátozását

⁶⁷⁷ 20/2007. (III. 29.) AB határozat, ABK 2007/3. 249, 252. (Kiemelés tőlem! U.S.)

⁶⁷⁸ V.ö. a határozat módszertani alapját megvető indokolás III.3. ponttal, amely három olyan idézetet is hoz, amelyek az objektív intézményvédelmi oldal védelmét hangsúlyozzák.

igazoljuk. Ez egy önzáró logikai kört eredményez, amely szerint az indokolja a beszéd korlátozását, hogy minél inkább kiteljesítsük a közbeszédet! Oldalról kikezdhethetlen az érvelés, alapjai azonban, ahogy fentebb kimutattam, gyengék, nem alkalmasak a véleménynyilvánítási szabadság korlátozása szükségességének, arányosságának igazolására.

2.6.3.5. A mulasztás legitimálása

Nem könnyű feladat annak igazolása, hogy egy kifejezett jogalkotói felhatalmazás és felhívás elmulasztása miért nem minősül alkotmányértésnek. Ehhez az kell igazolni, hogy az alapjogok gyakorlásához szükségtelen a megalkotni rendelt szabály elfogadása, az alapjogok kellő gyakorlása a jelen jogi helyzetben is biztosított. Feltéve, de meg nem engedve, hogy a határozat indokolásának korábbi részei megállják a helyüket, a mulasztás tekintetében ez már nem is tűnhetne annyira bonyolultnak. Minthogy a zárláncú közvetítés és a kijelölt pozíció kellően biztosítja a véleménynyilvánítási szabadság objektív, intézményvédelmi oldalának érvényesülését, ezért indokolatlan további szabályokkal garantálni azt—így szólhatna az alkotmánybírósági érvelés. Csakhogy az Alkotmánybíróság nem ezt a megoldást választja, hanem a közérdekű adatok megismeréséhez való jogot és annak törvényi háttérszabályait használja fel a jelenlegi szabályozási környezet fenntartására. Az alkotmánybírósági érv szerint:

A közérdekű adatok megismerhetőségét biztosító szabályoknak egy meghatározott törvényben megállapítható hiányát vizsgálva az Alkotmánybíróság kimondta, hogy a jogalkotási hiányosság nem alapozza meg a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását, ha a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény alapján a közérdekű adatok szolgáltatásának kötelezettsége megállapítható ... Az indítványok alapján vizsgált esetben a közérdekű adatok megismerését a hivatkozott jogszabály lehetővé teszi.⁶⁷⁹

Nem vitatom, hogy az Avtv. minden olyan közintézménynél rögzített adat nyilvánosságra hozatalát garantálja, amely az Avtv. 2. § 4. pontja szerinti definíció alá esik. Ugyan kétségtelen, hogy az Avtv. 19-22. §§ szerinti eljárás kissé nehezkesebb, mint a kamerát odafordítani és az adást megkezdeni, de a rögzített adatok tekintetében nyilvánvalóan terheli az Országgyűlés Hivatalát az a kötelezettség, hogy azokat kérelemre megfelelő formában kiadja. Persze ennek a

⁶⁷⁹ 20/2007. (III. 29.) AB határozat, ABK 2007/3. 249, 252-253.

kötelezettségének vélhetően azzal tenne eleget, hogy rámutat: a felvételek az Országgyűlési Könyvtárban szabadon elérhetők.

A probléma magja éppen ez: csak olyan adatok kiadása kérhető, amelyeket rögzítettek, vagyis a rendelkezésre álló, a közérdekű adatok nyilvánossága révén elérhető egyetlen információforrás a hivatalos zárláncú közvetítés. Amit nem rögzítettek, azt nem lehet kiadni. Addicionális probléma, hogy az indítványozók egybehangzó állítása szerint az anyag manipulálása technikailag nem kizárt, így nem lehet teljes bizonyossággal kijelenteni, hogy a zárláncon közvetített anyag is a maga teljességében archiválására kerül. Az indítványban elbírálni kért probléma azonban éppen az volt, hogy ezen a forráson kívül nincsen más televíziós közvetítési lehetőség—erre nem adott választ az Alkotmánybíróság.

Érdekesnek tűnik az az érv is, amely szerint az Alkotmánybíróság azért találta szükségtelennek a pártatlan közvetítés részletezését biztosító szabályok megalkotását, mert a pártatlan közvetítési kötelezettségről az Rttv. 4. § (1) bekezdése amúgy is rendelkezik, általánosan kötelezővé teszi azt. Mintha úgy látná az Alkotmánybíróság, hogy jelen esetben a közvetítés pártatlanságát a műsorszolgáltatók veszélyeztetnék, s nem az Országgyűlés maga, aki csak korlátozottan engedi a nyilvánosságot az ülésterembe. Ez azonban helytelen következtetés, mivel jelen esetben éppen az Országgyűlés nem biztosítja a pártatlan közvetítés lehetőségét azáltal, hogy korlátozza a hozzáférés jogát. Az Alkotmánybíróság által felhívott Rttv. 4. § (1) bekezdése szerinti pártatlansági követelmény csak akkor léphetne előtérbe, ha a sajtó már rendelkezik megszerzett információkkal: azokat már pártatlanul kell közvetítenie.⁶⁸⁰

Értelmezésem szerint a jogalkotó azért iktatta be az Rttv. 138. § (5) bekezdését, mert szükségesnek tekintette az általánosan túl, további garanciákkal körülbástyázni a közvetítés pártatlanságát. Ez lehetne az az angol minta, amire a Testület is hivatkozik, amely szerint akár a közvetítés szerkezetéig menő szabályokat alkotnak a parlamenti közvetítésre.⁶⁸¹ A jogalkotónak ezt a világosan kifejezett akaratát az Alkotmánybíróság mellőzte, amikor az általános alapelvei szintű kijelentést és a zárláncú közvetítés-kijelölt pozíció szabályát a pártatlanság kellő garanciájának látta.

⁶⁸⁰ A pártatlanság, kiegyensúlyozottság kritikáját ld.: V.8. pontban.

⁶⁸¹ 20/2007. (III. 29.) AB határozat, ABK 2007/3. 249, 251.

2.6.3.6. A kritikák összefoglalása

Álláspontomat összefoglalva, a vizsgált 20/2007. (III. 29.) AB határozatot, az ott elfoglalt—különvélemény nélküli—testületi álláspontot erőteljesen vitathatónak találok. Ugyan pozitívuma a határozatnak, hogy a véleménynyilvánítási szabadság objektív intézményvédelmi oldalát felhívja, azonban annak vizsgálata alapján helytelen következtetésre jut azáltal, hogy alkotmányosnak nyilvánítja a közvetítési szabadságot korlátozó szabályt.

A határozat hibájának tartom, hogy a nemzetközi kitekintést, megalapozást meglehetősen szelektív módon végezte, a felhívott Európa Tanács Közgyűlése 1142 (1997) határozatából azokat a részeket emelte ki, amelyek az elutasítást támogató érveként jelentkeztek, az azt gyengítő—jóval fajsúlyosabb—ajánlások már nem jelentek meg a határozatban. Messziről gyökerező, hatását itt teljes mértékben kifejtő hibának találok, hogy a véleménynyilvánítási szabadság korlátozását a közérdekű adatok hozzáférésehez való jog biztosításával kívánja ellensúlyozni a Testület.

Kifejezett módszertani hiba, hogy a vélemény-nyilvánítási szabadság objektív, intézményvédelmi oldalával szemben ugyanezt az alkotmányi rendelkezést hozzák fel a korlátozás igazolására. Problémát okoz, hogy a zárláncú közvetítés és a kijelölt pozíciók problematikáját az Alkotmánybíróság nem választotta el egymástól, végső soron jelenlegi gyakorlatában ez felveti a cenzúra igen komoly lehetőségét. A mulasztási indítvány elutasításával pedig a jogalkotó úgy rakta a műsorszolgáltatók vállára a pártatlan közvetítés terhét, hogy maga nemhogy semmit nem tesz annak érvényesülése érdekében, de egyenesen hátráltatja, korlátozza azt.

„[a]ll needs to be looked at fairly -- and at the same time,
with relentless aggressiveness.”

Bob Woodward

2.7. Borotvaélen: a kiegyensúlyozottság elve és a Panaszbizottság eljárása

Röviddel az Rttv. hatályba lépését követően⁶⁸² megtámadták a kiegyensúlyozottsági követelmény érvényesítésének szabályait, a Panaszbizottságnak azt a lehetőségét, amely szerint akár egy műsorszám tekintetében önállóan is vizsgálhatta a kiegyensúlyozottság érvényesülését. Az Alkotmánybíróság közel tíz év elteltével, 2007. január 16-án hozta meg 1/2007. (I. 18.) AB határozatát, amelyben dönt a Panaszbizottság ilyen eljárási lehetősége és hatáskörének, eljárása szabályozottságának egyes egyéb kérdései kapcsán.

A határozatot régóta várták, s az rendkívüli jelentőséggel bír, mivel megmutatja az Alkotmánybírságnak a médiapiac jelenlegi átalakulása közepette aktuális nézeteit. Várható, hogy a határozat alapjául fog szolgálni a jövőbeni médiajogi témájú alkotmánybírsági határozatoknak, ahogy precedens volt a már sokat emlegetett 37/1992. (VI. 10.) AB határozat, vagy a kevésbé elismert 22/1999. (VI. 22.) AB határozat is. Indokolt tehát annak vizsgálata, hogy az Alkotmánybíróság döntése megfelelő alapokon nyugszik-e, következtetési tudományos szempontból helyeselhetők-e, határozata mennyiben oldja fel a meglévő alkotmányossági problémákat a Panaszbizottság eljárása kapcsán. A következőkben e határozatot és várható hatásait mutatom be kritikai szemlélettel.

2.7.1. Kiegyensúlyozottság és kikényszerítése

Az Rttv. 4. § (1) bekezdése alapelvei szinten írja elő, hogy a közérdeklődésre számot tartó hazai és külföldi eseményekről, vitatott kérdésekről a tájékoztatásnak sokoldalúnak, tényszerűnek, időszerűnek, tárgyilagosnak és kiegyensúlyozottnak kell lennie. Ezen alapelvei szintű követelményt konkretizálja a 4. § (2)-(4) bekezdése, amely tiltja a pártérdekek kizárólagos szolgálatát, a hírolvasói kommentár tilalmát, illetve a vélemény hírektől való elkülönítésének kötelezettségét. Ezek a szabályok azonban nem a kiegyensúlyozottság kizárólagos tartalmát jelentik, hanem csak különös követelmények. A Panaszbizottság, az ORTT s végső soron a bíróság más kritériumokat is kiolvashat a 4. § (1) bekezdés meglehetősen tágan értelmezhető fogalmaiból. A

⁶⁸² Az alkotmánybírsági ügyszám 108/B/1997., ebből következően 1997 elején nyújtották be az indítványt.

közszolgálati műsorszolgáltatókra vonatkozóan az Rttv. 23. § (2) bekezdése fogalmazza meg a tartalmi követelményeket, amelyek szerint:

A közszolgálati műsorszolgáltató és a közműsor-szolgáltató rendszeresen, átfogóan, elfogulatlanul, hitelesen és pontosan tájékoztat a közérdeklődésre számot tartó hazai és külföldi eseményekről, a vételkörzetében élők életét jelentősen befolyásoló eseményekről, összefüggésekről, vitatott kérdésekről, az eseményekről alkotott jellemző véleményekről, az eltérő véleményeket is beleértve.

Polyák szerint az Rttv. 4. §-a és 23. § (2) bekezdése tartalmilag teljesen megegyezik.⁶⁸³ Ezzel a következtetéssel nem értek egyet, mivel ha a tartalmi azonosság fennállna, akkor a két szabály közül az egyik felesleges volna. Az más kérdés, hogy a bírói gyakorlat is azonosítja az Rttv. 4. § (1) bekezdésének és 23. § (2) bekezdésének előírásait,⁶⁸⁴ mégpedig egy könnyen megérthető okból. Ha ugyanis nem tekintené a 4. § (1) bekezdés hatálya alá tartozónak a közszolgálati műsorszolgáltatókkal szemben fennálló sajátos követelményeket, akkor az azok megsértése miatti panasz nem lenne felülvizsgálható a lentebb ismertetett *quasi* hatósági eljárás keretében.

A kiegyensúlyozott tájékoztatás követelményének betartását a Panaszbizottság, az ORTT szerve vizsgálja és ellenőrzi. Az Rttv. 49. §-a szerint kérelemre vizsgálja, hogy a tájékoztatás egyoldalú volt-e, hogy vitatott kérdésben adtak-e lehetőséget az ellenkező vélemény kifejtésére, vagy más módon megsértették-e a kiegyensúlyozottságot. A kifogást a műsorszolgáltatónál lehet tenni, amely azt elfogadhatja vagy elvetheti. Utóbbi esetben a kifogást tévő a Panaszbizottsághoz fordulhat, amely határozatot hoz a kifogás tárgyában. A határozat a panaszbizottsági állásfoglalás kommentár nélküli közzétételére vagy az ellenvélemény közzétételére kötelezhet. A panaszbizottsági határozatot az ORTT előtt lehet megtámadni, amely határozata ellen bírósági keresetnek van helye. A keresetindításnak főszabály szerint nincsen halasztó hatálya a határozat

⁶⁸³ Polyák Gábor: A magyar média szabályozásának jelene és alternatívái európai perspektívából, ORTT Alkalmazott Kommunikációtudományi Intézet, 2003, 66. (a továbbiakban: Polyák, 2003) http://www.akti.hu/tanulmany/dok/polyak_03.doc

⁶⁸⁴ KGD 2004/24. „Annak elbírálása során, hogy a felperes a perbeli panasz tekintetében eleget tett-e az Rtv. 23. § (2) bekezdésében foglalt, rendszeres, átfogó, elfogulatlan, hiteles és pontos tájékoztatási kötelezettségének, a Legfelsőbb Bíróság szerint az aznapi teljes híryanag vizsgálata nem szükséges, mert amennyiben megállapítható, hogy más párt vagyonyilatkozatainak közzétételéről a felperes a híradóban korábban tudósított, úgy az Rtv. 4. §-ában is meghatározott kiegyensúlyozott tájékoztatás elve megkívánja, hogy a panaszos politikai párt perbeli sajtótájékoztatóján elhangzottakról is tudósítson.” A bíróság egy bekezdésben elemzi a két szakaszt, s érdekes módon nem a *lex specialis*-nak minősülő 23. §-ra fekteti az ítéletét, hanem a *lex generalis*-nak tekintendő 4. §-ra.

végrehajtására. A bíróság a közigazgatási per szabályai szerint jár el, az ORTT határozatát megváltoztathatja.

2.7.2. Egyesített indítványozói érvek

Az Alkotmánybíróság több, egymáshoz lazán kapcsolódó kérdést bírált el jelen ügyben, amelyek közül talán a legjelentősebb a kiegyensúlyozottság elvének érvényesítésével kapcsolatos. Az indítványozói érvek szerint „az Alkotmány 61. §-ába ütköznek a Médiatörvény 49-50. §-ai, mert azok nem zárják ki annak a lehetőségét, hogy a Panaszbizottság egyetlen műsorszám kapcsán vizsgálja a kiegyensúlyozottság követelményének érvényesülését.” Hogyan lehetne ugyanis a vélemények teljes spektrumának bemutatását számon kérni a teljes kép egyetlen szeletén: a kiegyensúlyozottság követelménye a műsorszolgáltatás egészére kell, hogy fennálljon—így az érvelés. Kérik továbbá az Rttv. 48. § (3) bekezdésének megsemmisítését, mivel a panaszbizottsági ügyrend szabályozási státusza olya alacsony, hogy az a véleménynyilvánítási szabadság korlátozhatóságának alkotmányos elveit sérti.

Egy másik, ide egyesített indítvány szerint az Rttv. 50. § (2) bekezdése azáltal sérti a sajtószabadságot, hogy a Panaszbizottság illetve az ORTT számára túl széles körben teszi lehetővé az állásfoglalás, vagy a panaszos álláspontjának a megjelentetését. A sajtószabadság sérelmének látják, hogy a Panaszbizottság és az ORTT nem csak a műsor közlésének időpontját, hanem annak módját is meghatározhatja; illetve, hogy ezek állásfoglalásai értékeléseket tartalmaznak, melyek beavatkozást jelentenek a műsorkészítésbe.

További ide egyesített indítványok foglalkoznak az eljárási garanciák hiányával. Aggályos, hogy az ORTT marasztaló határozatát azelőtt teszik közzé a Művelődési (Kulturális) Közlönyben, hogy a bírósági felülvizsgálati kérelem alapján indult eljárás jogerősen befejeződött volna. Az ORTT Panaszbizottságának állásfoglalása elleni benyújtott jogorvoslati kérelmet, ha az ORTT elutasítja, vagyis marasztalja az eljárás alá vont személyt, akkor e határozatot azonnal végre kell hajtani. A bírósági felülvizsgálatra benyújtott kérelemnek ugyanis nincsen halasztó hatálya a határozat végrehajtására. Ez kollízióban állhat a jogorvoslathoz való joggal, valamint a Pp. XX. fejezetének szabályaival. Alkotmányellenesnek vélik továbbá, hogy az ORTT az állásfoglalás tárgyában zárt tárgyaláson, a felek meghallgatása nélkül határozhat.⁶⁸⁵

⁶⁸⁵ 1/2007. (I. 18.) AB határozat, ABK 2007/1. 3-4.

2.7.3. A döntés áttekintése

A döntés és indokolása négy egymástól jól elkülöníthető részre osztható, amely közül az utolsó halmaz, az Indokolás VI. pontja eljárási feltételek híján egyes indítványok visszautasítását tartalmazza. Minthogy véleményem szerint a döntésnek ezen része nem vet fel különös kérdéseket, a továbbiakban ezzel a résszel nem foglalkozom, s részletesebben csak a három részre bontható érdemi döntéssel foglalkozom.

(A) Alkotmányos követelmény a kiegyensúlyozottság tárgyában

A kiegyensúlyozottság követelményével kapcsolatos indítványok nem a szabályozás alapját, hanem csak felépítményét támadták, mivel nem azt kifogásolták, hogy egyáltalán a kiegyensúlyozottsági követelmény széleskörű érvényesítése alkotmányos-e, hanem pusztán annak egy műsorszámra való alkalmazását kérték vizsgálni. Ezért az alkotmánybíróági vizsgálat is erre a kérdésre terjedt ki, t.i. hogy a Panaszbizottság eljárását szabályozó Rttv. 49. §-a alkotmányosan korlátozza-e a vélemény- és sajtószabadságot.

A szükségesség-arányosság tesztjének felhívását követően az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a kiegyensúlyozottság követelménye a sajtószabadság részét képező szerkesztési szabadság jelentős korlátozása. A tényleges korlátozás csak annak szükségessége és arányossága esetén lehet alkotmányos. A szükségességet az Alkotmánybíróság a tájékoztatási monopóliumok-véleménymonopóliumok megakadályozásának alkotmányos kötelezettségében találja meg.

A tájékoztatási monopóliumok a műsorszolgáltatási technológia rohamos fejlődését követően elsősorban a „véleménymonopóliumok” kialakulásának veszélyét jelentik, ezért legitim célként fogadja el az Alkotmánybíróság a véleménypluralizmus fenntartását. E cél elérése érdekében korlátozza a kiegyensúlyozottság követelménye a műsorszolgáltató szerkesztési szabadságát.⁶⁸⁶

Az alkotmánybíróági érvelés felhív egy általánosan elfogadottnak mondott nézetet is, amely szerint a mozgóképnek és hangnak nagyobb a meggyőző ereje, s kifejezetten emiatt indokolt a sokoldalú tájékoztatás biztosításának különös szabályokkal való megtámogatása. A következőkben rátér a Testület a kiegyensúlyozottsági követelmény történeti és műszaki hátterének vizsgálatára. A frekvenciák szűkössége, mint egyik alátámasztó érv megszűnni látszik a

⁶⁸⁶ ibid. 5.

digitális átállás következtében, bár a modern televíziózási technológiák várhatóan nagyobb igényei miatt egyáltalán nem zárható ki, hogy a frekvenciák korlátozottsága a jövőben is fennmarad. Más érv is szükséges tehát a kiegyensúlyozottság alátámasztásához, mint a kétségbe vonható—bár meg nem cáfolt—frekvenciaszűkösség.⁶⁸⁷

Ilyen további érv a 37/1992. (VI. 10.) AB határozatban megfogalmazott követelmény, amely az Alkotmány 61. § (1) bekezdése körében előírta a külső és a belső pluralizmus megvalósításának kötelezettségét, utóbbit az akkoriban monopolhelyzetben lévő közszolgálati televízió és rádió vonatkozásában. A külső pluralizmus szerint az elektronikus médiumok egészét tekintve kell biztosítani a teljes körű, kiegyensúlyozott, valóság-hű és elfogulatlan tájékoztatást. A belső pluralizmus követelménye pedig anyagi, eljárási és szervezeti garanciákkal rendeli biztosítani a közszolgálati műsorszolgáltatók tekintetében a teljes körű és, kiegyensúlyozott arányú és valóság-hű tájékoztatást.⁶⁸⁸

Az alkotmánybírósági megállapítás szerint a külső pluralizmus mára megvalósult, ami azonban nem teszi idejét múlttá a belső pluralizmus követelményét.

*A véleménypluralizmus fenntartása érdekében a kiegyensúlyozottság vizsgálendő a közpénzből létrehozott és működtetett közszolgálati műsorszolgáltatók, továbbá azon kereskedelmi rádiók és televíziók esetében, amelyek véleményformáló ereje jelentőssé válik.*⁶⁸⁹

A Testület a továbbiakban a kiegyensúlyozottsági követelmény érvényesítésére szolgáló sajátos eljárást elemzi, elhatárolva a személyiségi jog, a sajtó-helyreigazítási és adott esetben a büntetőeljárástól. Rámutat, hogy a kiegyensúlyozottság hiánya miatt panasz, mintegy komplementer eljárás, amely a más eljárási lehetőségeken túl vehető igénybe. Mindezek alapján úgy találják, hogy a sajtószabadság szükséges korlátozásának minősül a panasz-eljárás, minthogy a véleménypluralizmus fenntartása azt megköveteli. Kérdés azonban immár, hogy arányos-e a követelmény, különös tekintettel arra, hogy azt egy műsorszámon belül is lehet érvényesíteni?

⁶⁸⁷ ibid. 6.

⁶⁸⁸ v.ö.: 37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 227.

⁶⁸⁹ 1/2007. (I. 18.) AB határozat, ABK 2007/1. 6.

Az Alkotmánybíróság megállapítása szerint önmagában nem alkotmányellenes az, hogy adott esetben egy műsorszámon belül is vizsgálható legyen annak kiegyensúlyozottsága. Persze ha ez lenne a főszabály, az a szerkesztési szabadság túlzott mértékű sérelmét jelentené. Minthogy azonban a Panaszbizottság „a tájékoztatás kiegyensúlyozottságát – a műsor jellegétől függően – egy műsorszámban vagy a műsorok egy csoportjában, a rendszeresen jelentkező műsorok esetében pedig több, egymást követő műsorban vizsgálja”,⁶⁹⁰ így a szabályozás önmagában nem alkotmányellenes. Az alkotmányellenesség azért nem állt fenn, mert a támadott jogszabálynak van alkotmányos értelmezési tartománya. Ezért jogalkalmazói alkotmányos követelményként megállapítja a Testület, hogy a kiegyensúlyozottság vizsgálatának a műsor jellegétől függően egy műsorszámon belül, vagy a műsorszámok összességében kell vizsgálni.

(B) A Panaszbizottság ügyrendjének hatálya

Az Rttv. 48. § (3) bekezdése lehetővé teszi, hogy a Panaszbizottság ügyrendjébe az ún. egyéb panaszok eljárási rendjét is belefoglalja az ORTT. A kiegyensúlyozottsági panaszokon túlmenő panaszok folytán a Panaszbizottság nem *quasi* hatósági jogkörben jár el, határozata kötelezést nem tartalmazhat. Ennek a burkolt felhatalmazásnak megfelelően az ORTT által elfogadott panaszbizottsági ügyrend 1. §-a kifejezetten felosztja a panaszokat a kiegyensúlyozottság megsértése miatti és egyéb panaszokra.⁶⁹¹ A PBÜ 15. §-a rendelkezik az egyéb panasz elbírálásának eljárásáról, megállapítva a benyújtás határidejét [PBÜ 15. § (1) bek.], a műsorszolgáltató együttműködési kötelezettségét [PBÜ 15. § (3) bek.], a meghallgatás lehetőségét [PBÜ 15. § (4) bek.], a döntés lehetséges tartalmát [PBÜ 15. § (5) bek.].

A PBÜ „jogforrási” szintje önmagában alkotmányellenes az Alkotmánybíróság szerint. Már korábban megállapítást nyert, hogy a Panaszbizottság léte és működése a sajtószabadság, a szerkesztési szabadság jelentős sérelmét hordozza. S bár az alapjogot csak törvény útján lehetne korlátozni, ezt a formai feltételt a jelen szabályozási konstrukció nem teljesíti. Ez önmagában elegendő volna az alkotmányellenesség megállapításához, az Alkotmánybíróság azonban tartalmi szempontból is vizsgálta az egyéb panaszos eljárás alkotmányosságát. Az ORTT-nek az Rttv. 112. § (1) bekezdése ad hatósági jogkört. Az egyéb panaszos eljárás ezzel paralelnak tekinthető, anélkül, hogy a panaszbizottsági eljárásnak bármilyen célja, hatékony kimenetele volna. Amíg az ORTT széleskörű

⁶⁹⁰ *ibid.* 8.

⁶⁹¹ Az ORTT Panaszbizottságának Ügyrendje és az Egyes Ügyekben Eljáró Tanácsok Eljárási Rendje, <http://www.hhrf.org/gecse/050715ORTTPB.htm>

szankcionálási lehetőségekkel bír az Rttv. egyéb, a 4. §-on kívüli szabályainak megsértése folytán előállott törvénysértések megtorlására, addig a Panaszbizottság egyéb panaszos eljárása az érdemi eredmény lehetőségét teljes mértékben nélkülözi, mivel kötelezést nem alkalmazhat. Alkotmányos cél híján a korlátozás lehetősége szükségtelennek minősül, arányossága nem vizsgálendő.⁶⁹²

A sajtószabadságot szükségtelenül korlátozó szabályt az Alkotmánybíróság *pro futuro* 2007. június 30-ával semmisítette meg, tekintettel a Panaszbizottság előtt még folyamatban lévő ügyekre.

(C) A panaszbizottsági határozat, és az ellene emelt jogorvoslat

A harmadik elkülönülő indokolási rész az alapkérdéshez lazábban kapcsolódó eljárási kérdéseket vizsgál. Elsőként azt, hogy sérti-e a sajtószabadságot az a panaszbizottsági illetve ORTT jogosítvány, hogy a határozatuk közzétételének időpontját és módját is meghatározhatják. Minthogy az (A) pontban elemzett döntés szerint a kiegyensúlyozottság vizsgálata sem nem szükségtelen, sem nem aránytalan korlátozása a sajtószabadságnak, önmagában az sem alkotmányellenes, hogy a határozatokat hozó szervek rendelkezhetnek saját határozatuk közzétételéről. Az egyedi jogsértések pedig bíróság előtt orvosolhatók.

A következő alkotmányossági kérdés a Panaszbizottság és az ORTT határozatának azonnali végrehajthatósága, pontosabban a bírósági felülvizsgálatra való tekintet nélküli végrehajthatósága volt. Az érdemben elbírált⁶⁹³ indítványozói kifogás szerint a jogorvoslathoz való alkotmányos jogot sérti, hogy az ORTT határozatát annak ellenére végre kell hajtani, hogy ellen a műsorszolgáltató keresettel élhet a közigazgatási per szabályai szerint. Azonban az Alkotmánybíróság kimunkált gyakorlata szerint a jogorvoslathoz való jog alapvetően egyfokú jogorvoslatot tesz kötelezővé,⁶⁹⁴ ez jelen esetben a Panaszbizottságtól az ORTT-hez való fordulással—amely a határozat végrehajtására halasztó hatályú—teljesül. Mivel a jogorvoslat halasztó hatálya nem következik kötelezően az Alkotmány 57. § (5) bekezdéséből vagy 50. § (2) bekezdéséből,⁶⁹⁵ a jogorvoslathoz való jogot egyáltalán nem sérti a keresetindítás

⁶⁹² 1/2007. (I. 18.) AB határozat, ABK 2007/1. 9.

⁶⁹³ Az Alkotmánybíróság nem vizsgálta az Rttv. és a Pp. kollíziójára vonatkozó érvelést, minthogy azonos szintű normák kollíziójának feloldása a rendes bíróságok hatáskörébe tartozik. *ibid.* 10.

⁶⁹⁴ 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 68. „Az Alkotmány 57. § (5) bekezdése szerint a jogorvoslathoz való jog követelményét az egyfokú fellebbezési rendszer is kielégíti, de a törvényhozó ezen túlmenő jogorvoslati lehetőséget is adhat.”

⁶⁹⁵ 953/B/1993. AB határozat, ABH 1996, 434-435.

végrehajtásra halasztó hatálya általános előírásának hiánya. Ezt alátámasztja a Pp. 332. § (3) bekezdése is, amely kérelemre lehetővé teszi a határozat felfüggesztését, van tehát lehetőség a végrehajtás felfüggesztésére.

Az Alkotmánybíróság elutasította azokat az érveket is, amelyek szerint a jó hírnévhez való jogot sértené, hogy előfordulhat egymással ellentétes panaszbizottsági/ORTT határozat illetve bírósági határozat nyilvánosságra kerülése. Továbbá nemhogy sértené, de éppen előmozdítja az Alkotmány 61. §-ának érvényesülését, hogy mind az ORTT, mind pedig a bírósági határozatok a nyilvánosság elé kerülnek, hiszen ezzel is szolgálják a politikai közösség tájékoztatását.⁶⁹⁶

2.7.4. A határozat kritikája

A következőkben a fentebb bemutatott 1/2007. (I. 18.) AB határozatot kritikai szemlélettel vizsgálom. Elsőként a kiegyensúlyozottságra vonatkozó, majd a panaszbizottsági ügyrenddel kapcsolatos döntést vizsgálom, végül ezek kritikájának talaján az egyéb eljárási kérdésekkel foglalkozó döntéseket elemzem.

(A) Kiegyensúlyozottság—üres alkotmányos követelmény?

Bár az indítványok csak a kiegyensúlyozottsági követelmény egy apró szeletére vonatkoztak, t.i. hogy az egy műsorszámon belül való vizsgálódás alkotmányos-e, az Alkotmánybíróság általam is helyeselt módon vizsgálta, hogy a kiegyensúlyozott tájékoztatás követelménye általában milyen alkotmányos pozícióban van. Teljes mértékben egyetértek az Alkotmánybíróságnak azzal a következtetésével, hogy a kiegyensúlyozottság elvének előírása a szerkesztési szabadság súlyos korlátját jelenti.⁶⁹⁷ Vitatom azonban a döntés tartalmát, mind annak alapjai, módszere, mind pedig eredménye szempontjából.

i) A határozat a tájékoztatási monopóliumok megakadályozásában találja meg azt az alkotmányi rendelkezést, amelyhez a kiegyensúlyozottsági követelményt méri. Az Alkotmány 61. § (4) bekezdése értelmében a tájékoztatási monopóliumok megakadályozása kétharmados törvényhozási tárgy, alkotmányos cél. A tájékoztatási monopóliumot egy elegáns húzással azonosítják a „véleménymonopóliummal”, amely elsősorban a tömegtájékoztatási technológia rohamos fejlődése miatt alakul ki; ezért alkotmányosan értékelhető célnak

⁶⁹⁶ 1/2007. (I. 18.) AB határozat, ABK 2007/1. 10-11.

⁶⁹⁷ *ibid.* 5.

fogadja el a Testület a véleménypluralizmus fenntartását. Véleményem szerint túlságosan laza—az Alkotmánybíróság által érvekkel alá egyáltalán nem támasztott—a logikai kapcsolat a tájékoztatási monopólium megakadályozása és a véleménypluralizmus fenntartása között.

A tájékoztatási monopólium, még ha azonosítjuk is azt a véleménymonopóliummal, egy negatív állami kötelezettséget indukál: meg kell akadályozni, le kell bontani. Például, ha egy kézbe összpontosulna valamennyi magyar napilap, rádió és televízió, akkor az kétséget kizáróan tájékoztatási (piaci) monopólium lenne, amelyet a piaci szereplők szétdarabolásával lehetne korlátozni. Ez a médiatulajdonos szemszögéből azt jelentené, hogy az addig őt igen széles körben megillető szólásszabadság gyakorlásának jogától legalábbis parciálisan megfosztják, minthogy szócsövei eladására kényszerítjük. Lényegében elhallgattatjuk, lehalkítjuk azt, aki a vélemények szabad piacán már kellő⁶⁹⁸ hangerővel rendelkezik, hogy a halkabb, véleményük artikulálására kevésbé képes személyek is szóhoz jussanak. Ezzel szemben a véleménypluralizmus fenntartása—amely alatt vélhetően a sokszínűség fenntartását érti a Testület—pozitív lépésekre kötelez: olyan intézkedéseket kell tenni, hogy „a politikai közösség tagjai közérdekű kérdésekben a releváns vélemények ismeretében alakíthassák ki álláspontjukat”.⁶⁹⁹ Csakhogy ez az elv véleményem szerint nem a tájékoztatási monopólium lebontásának a kötelezettségéből fakad, hanem az Alkotmány 61. § (1) bekezdésének, a véleménynyilvánítási szabadságnak az objektív, intézményvédelmi oldalából.

Az Alkotmánybíróság joggyakorlatában következetesen kifejtette az államnak az egyes alanyi jogok védelméhez kapcsolódó, de azon túlmenő, objektív intézményvédelmi köteletségét, és érvényt szerzett annak. Így például kimondta, hogy az egyéni véleménynyilvánítási szabadság alanyi joga mellett az Alkotmány 61. §-ából következik a demokratikus közvélemény kialakulása feltételeinek és működése fenntartásának biztosítására irányuló, állami köteletség. Erre a kötelezésre építette az Alkotmánybíróság a szólásszabadság büntetőjogi határainak meghatározását éppúgy, mint az államnak az Alkotmányból fakadó kötelezéseit a tájékozódáshoz és a sajtószabadsághoz való jog szervezeti és jogi garanciáinak megteremtésére, amikor a közszolgálati rádióra és

⁶⁹⁸ Az persze egy külön, igen nehéz kérdés, hogy mikor rendelkezik valaki túlzott befolyással a vélemények szabad piacán. A baloldali médiakritikusok szerint pl. a kapitalista társadalmi rendszer kritikája teljes mértékben hiányzik a médiapalettáról, így ezeket az a nézeteket népszerűsítők egyeduralkodók a piacon. v.ö. Chomsky, Baudrillard, McChesney I. fejezetben említett munkáival.

⁶⁹⁹ 1/2007. (I. 18.) AB határozat, ABK 2007/1. 5.

*televízióra vonatkozó törvénnyel szembeni alkotmányos követelményeket meghatározta (30/1992. (V. 26.) AB, ABH 1992, 167, 172 illetve 37/1992. (VI. 10.) AB, ABH 1992, 227, 229 kk.).*⁷⁰⁰

A közvélemény demokratikus alakulásának biztosítása az az Alkotmányos kötelezettség, amely alapja lehet a sajtószabadság korlátozásának, valójában tehát nem az Alkotmány 61. § (4) bekezdésével, hanem a 61. § (1) bekezdéssel, annak objektív intézményvédelmi oldalával kellene összevetni a vizsgált szabályokat.

Az Alkotmánybíróság még egy érvel próbálja erősíteni a tájékoztatási monopóliumokhoz kapcsolódó argumentumait. Megállapítja, hogy „általánosan elfogadott, hogy a rádiós és televíziós műsorszolgáltatás véleményformáló hatása és a mozgóképek, hangok, élő tudósítások meggyőző ereje sokszorosa az egyéb információs társadalmi szolgáltatások gondolkodásra ható erejének”.⁷⁰¹ Kifejezetten ezt a sokszorozott hatást tartja a sokoldalú tájékoztatás előírását alátámasztó indoknak. Csakhogy ez inkább egy széles körben elterjedt vélekedés, mintsem tudományosan megalapozott tény! Az I.2. pontban Bajomi-Lázárral együtt utaltam rá, hogy nem elfogadhatók azok a leegyszerűsítő nézetek, amelyek a médiahasználat időgazdálkodásra gyakorolt hatását és meggyőző erejét összekeverik, összemossák.⁷⁰² A hatásvizsgálati módszerek összefoglalásából pedig—McQuail-el szólva—mindössze az az általános következtetés volt levonható, hogy a tömegműediumoknak van hatása; annak mértéke, iránya, kiszámíthatósága azonban bizonytalan, általánosításra többnyire alkalmatlan.⁷⁰³

Még ha el is fogadnánk, hogy az elektronikus tömegműediumok véleményformáló ereje általában nagyobb, mint a hagyományos műediumoké, erre a megállapításra akkor sem támaszkodhatnánk. Ez ugyanis azt jelentené, hogy pusztán azért korlátozzuk az elektronikus műediumok alkotmányos szabadságait, mert hatékonyak társadalmi funkciójuk, a tájékoztatás és véleményformálás terén! Számomra ez a következtetés elfogadhatatlan, mert funkciójuk pusztán teljesítése nem vezethet a sajtószervek alkotmányos jogainak korlátozására: a sokszoros meggyőző erővel indokolt jogkorlátozás *ad absurdum* elvezethet oda, hogy a leghatékonyabb hírközlőt immár el is kell hallgattatni, mivel túlságosan sikeresen

⁷⁰⁰ 48/1998. (XI. 23.) AB határozat, ABH 1998, 333.

⁷⁰¹ 1/2007. (I. 18.) AB határozat, ABK 2007/1. 5.

⁷⁰² Bajomi-Lázár, 2006, 113-114.

⁷⁰³ McQuail, 2003, 385.

tájékoztatja a társadalmat. A nézettséget jellemzően a befolyással azonosítják— az Alkotmánybíróság legalábbis nem utalt más módszerre—holott ez leegyszerűsítő nézet. Ezt figyelembe véve a nézettebb elektronikus médiumokat különös jogkorlátozással terhelni azzal analóg, mintha a nyomtatott sajtó szerkesztési szabadságát azért korlátoznánk, mert pl. országos terjesztésű vagy igen népszerű a lap. Hiszen nagy hatással bír a véleményformálásra!⁷⁰⁴

Ez a hibás szemlélet kiütözik a határozat indokolásának III.3.2. pontjából, amely azon kereskedelmi médiumokkal szemben látja érvényesítendőnek kiegyensúlyozottsági követelményt, amelyek véleményformáló ereje jelentőssé válik.⁷⁰⁵ Immár nem valamennyi elektronikus médium veszélyes, hanem csak a jelentősebbek! A jelenlegi jogszabályi környezetben ez példa nélküli indokolás, azonban az ORTT Törvényelőkészítő Bizottsága által készített Az elektronikus médiaszolgáltatásokról szóló törvény tervezete⁷⁰⁶ és a hozzá kapcsolt szakértői anyagok szerint elképzelhető. Sente és Pokol pártatlanságról és kiegyensúlyozottságról folyt vitájában⁷⁰⁷ nyert megfogalmazást, hogy szigorúbb feltételekhez lenne köthető a nézettség bizonyos mértékétől függően a pártatlansági kritérium és annak érvényesítése.⁷⁰⁸

Magam részéről úgy látom, hogy a kiegyensúlyozottság—vagy nevezük akár pártatlanságnak—követelménye alkotmányosan a közszolgálati médiumok terhe kellene, hogy legyen, mivel az állam a tájékozódáshoz való jog érdekében írhatja elő ezt a szerkesztési szabadságot korlátozó követelményt, s értelemszerűen előírhatja a közszolgálati műsorszolgáltatók tekintetében, ha azonban ezek már teljesítik ebbéli kötelezettségeiket, akkor a tájékozódáshoz való jog, a véleménynyilvánítási szabadság objektív intézményvédelmi oldala kellő módon biztosított. Korábbi analógiámat újra felhozva: mennyiben volna alkotmányos pl. a Népszabadság szerkesztői szabadságát korlátozni mindössze azért, mert a legkeresettebb napilap.

⁷⁰⁴ Ráadásul ezen a logikai alapon a kereskedelmi médiumokat inkább kellene korlátoznunk, mint a közszolgálati médiát, minthogy statisztikai adatokkal alátámasztott tény, hogy az előbbieket nézettsége igencsak meghaladja az utóbbi nézettségét—tehát befolyásoló erejét az alkotmánybírósági érv szerint.

⁷⁰⁵ 1/2007. (I. 18.) AB határozat, ABK 2007/1. 6.

⁷⁰⁶ <http://www.akti.hu/mediatorveny/dok/torveny0606.pdf>; (a továbbiakban: ORTT tervezet)

⁷⁰⁷ Sente Péter: Pártatlanság vagy kiegyensúlyozottság?; Sente Péter: A kiegyensúlyozottságról; Pokol Béla: Gondolatok a pártatlanságról és a kiegyensúlyozottságról; Pokol Béla: Újabb gondolatok a pártatlanság és a kiegyensúlyozottság megvalósításáról. Valamennyi írás év nélküli, megtalálhatók a www.akti.hu médiatörvény rovatában.

⁷⁰⁸ Különösen: Pokol: Újabb gondolatok a pártatlanság és a kiegyensúlyozottság megvalósításáról, 2-3.

Érveim megerősítésére Szentétől idézek a fentebb említett vitából.

*Az [...] adások némelyikének a jelenlegi, papíron szigorú szabályok mellett is sikerül elég undorítónak lenni – mi lesz itt, ha már szabály sincs? Biztosra veszem, hogy lesznek, akik a jelenlegi undorítókhöz képest is ingergazdagabb kínálattal fognak előjönni. Még emlékszem egy pár évvel ezelőtt működő budapesti rádióadóra, mely a politikai gyalázkodásra specializált, alig kódolt rasszizmussal fűszerezve. Biztos-e, hogy ennek utat akarunk engedni?*⁷⁰⁹

Ebből a megfogalmazásból—bárha az csak háttéranyag egy tervezett médiatörvényhez, tehát nem normaszöveg—számomra az tűnik ki, hogy a jövőbeni jogalkotói szándék mögötti egyes szakértői vélemények egyáltalán nem a közönség tájékozódáshoz való jogát tartja szem előtt, hanem az undorítónak tartott tartalmakat kívánják megnyirbálni. A pártatlanság/kiegyensúlyozottság örvén olyan a véleménynyilvánítási szabadság alkotmányos alapjoga által védett szólásokat kíván ez az akarat korlátozni, amelyek megítélése szerint illetlenek, stílusuk, tartalmuk túrhetetlen. Meglátásom szerint mindaddig, amíg jogsértést nem valósít meg a tartalom, addig annak előzetes—akár öncenzúrával előidézett—korlátozása alkotmányellenes.

ii) A határozat kritikájára visszatérve, egyetértek a határozatnak azzal a megállapításával, hogy a frekvenciaszűkösség, mint a kiegyensúlyozottság megalapozására szolgáló érv, ma már kizárólagosan nem alkalmas annak legitimálására. Persze egyes—gazdaságtudományi szemléletű—nézetek szerint a frekvenciaszűkösség soha nem is volt valódi érv akár egy korlátozó licenszrendszer, akár a kiegyensúlyozottság előírására.⁷¹⁰ További alapotként tehát a külső és belső pluralizmus elvét hozza fel a Testület, mégpedig azzal a Kukorelli által korábban már támogatott⁷¹¹ nézettel összhangban, hogy a belső pluralizmus az akkor monopolhelyzetben lévő közszolgálati rádióra és televízióra vonatkozó speciális követelmény volt.⁷¹²

*A külső pluralizmus a rádió és a televízió programok teljes kínálatát figyelembe véve, a sokszereplős piac létrejöttével megvalósult. Ez a sokszínű műsorkínálat azonban önmagában nem teszi szükségtelemmé a kiegyensúlyozottsági követelmény (belső pluralizmus) előírását.*⁷¹³

⁷⁰⁹ Szente Péter: A kiegyensúlyozottságról, *ibid.* 2.

⁷¹⁰ v.ö.: Hazlett, 1997, 910-912. Magyarországon ilyen nézetek nem láttak napvilágot.

⁷¹¹ v.ö.: Kukorelli Istvánnak az 57/2001. (XII. 5.) AB határozathoz fűzött különvéleményével, ABH 2001, 524.

⁷¹² 1/2007. (I. 18.) AB határozat, ABK 2007/1. 6.

⁷¹³ *ibid.*

Nézetem szerint a külső pluralizmus megvalósulásának nyugtázása—ami egyébként vajmi kevés ténybeli alapon nyugszik,⁷¹⁴ nem több egyszerű kijelentésnél—logikailag kizárja, hogy a belső pluralizmust a továbbiakban olyan műsorszolgáltatókkal szemben is érvényesítsük, amelyek nem közpénzből működnek. Ha a társadalomban meglévő vélemények teljes körű, kiegyensúlyozott arányú és valóság-hű bemutatása, valamint a közérdeklődésre számot tartó eseményekről való tájékoztatás a médiarendszer egészét tekintve megvalósult—ahogy azt az Alkotmánybíróság kijelentette—akkor az államtól független tartalomszolgáltatók teljesítették demokratikus kötelezettségeiket a tájékozódáshoz való jog szolgálata körében. Nem látok olyan alkotmányos érvet, amely lehetővé tenné a nem-közszolgálati műsorszolgáltatók belső pluralizmusra való kötelezését, különösen azért nem, mert nézetem szerint ez a követelmény az Alkotmánybíróság eredeti szándéka szerint is csak a közszolgálati szektorra vonatkozott. Pusztán a hatásvizsgálat általam hibásnak tartott szemlélete⁷¹⁵ nem ad alkotmányos alapot arra, hogy a belső pluralizmus, a kiegyensúlyozottság követelménye a jelentős véleményformáló erejű kereskedelmi rádiók és televíziók tekintetében is előírható legyen.

A külső pluralizmus eljövételének bejelentése okozhat további jogalkotói gondokat is. Ha ugyanis a külső pluralizmus megvalósult, vajon a jogalkotónak marad-e mozgástere arra, hogy a tájékoztatási monopóliumok megakadályozását tulajdonszerzési korlátok érvényesítésével próbálja meg elérni? Itt újra utalok arra a nézetemre, amely szerint hibás az Alkotmány 61. § (4) bekezdését, a tájékoztatási monopóliumok kizárásának szabályát azonosítani a véleménynyilvánítási szabadság intézményi oldalával [Alkotmány 61. § (1) bekezdés]. Ha ugyanis tévesen azonosítanánk a kettőt, akkor a külső pluralizmus eljövételének kihirdetése egyben kihúzná a tulajdonszerzési korlátozások alól a jogalkotói szőnyeget is. Ellenben ha a véleménynyilvánítási szabadság intézményvédelmi oldalát tartjuk szem előtt, s erre vonatkozó kijelentésként értékeljük a külső pluralizmus megvalósulását, akkor önmagában ez az esemény—t.i. hogy a polgárok immár kellően diverzifikált forrásból értesülhetnek az őket körülvevő világról—még nem jelenti azt, hogy megszűnne

⁷¹⁴ Itt utalok arra, hogy az Alkotmánybíróság nem ténybíróság, ez azonban nem jelenti azt, hogy ne támaszkodhatna pl. szakértői véleményekre a médiarendszer állapotának áttekintése tekintetében. Ebből a szempontból sokkal szerencsésebb az USA Legfelső Bíróságának helyzete, amely döntése alapjául az alsóbb bíróságok által megállapított tényeket is fel tudja használni, sőt azokat további bizonyítás lefolytatására is fel tudja hívni.

⁷¹⁵ V.ö.: az előző i) ponttal!

az államnak az a lehetősége, hogy a médiapiac nemkívánatos összefonódásait, a piaci egyensúlyt veszélyeztető más magatartásokat szabályozzon.

iii) A Testület belebocsátkozik a panaszbizottsági eljárás menetének, szabályainak a vizsgálatába. Párhuzamba állítja a sajtó-helyreigazítási eljárást a kiegyensúlyozatlanság miatt emelt panasszal, s megállapítja, hogy a két eljárás párhuzamosan is folyhat, mivel más célok elérését szolgálja. Majd ezek után levonja a következtetést:

Mindezek alapján a véleménypluralizmus mint alkotmányos cél elérése érdekében nem minősül a sajtószabadság szükségtelen korlátozásának, hogy a tájékoztatás sokszínűségének a vizsgálatára a jogalkotó önálló állami intézményt hozott létre, és hogy e jogintézmény eljárását külön, a Médiatörvény 49. §-ában szabályozta.⁷¹⁶

Egy apró pontosítás: a kiegyensúlyozottsági panaszos eljárás nem pusztán vizsgálja az elv megtartását, hanem szankcionálja annak hiányát. Szankcionálja, mégpedig „feketével”, olyan büntetéssel, amelyet a műsorszolgáltatók a leginkább rettegnek: az adásidő szerkesztési szabadságuktól független, kötelező jellegű igénybevitelével, akár az elhallgatott vélemény megszólaltatásával. Ezzel összhangban állapította meg korábban a Testület, hogy a panaszos eljárás a sajtószabadság, a szerkesztési szabadság súlyos sérelmét jelenti.

A jogkorlátozás szükségessége tekintetében az előzőekben cáfoltam azokat az alapokat, amelyre az Alkotmánybíróság ezt a megállapítást fektette. Kimutattam, hogy a véleménypluralizmus és a tájékoztatási monopólium meggátolásának alkotmányos érve nem azonos; utaltam a hatásvizsgálati eredmények figyelmen kívül hagyására, illetőleg téves értelmezésére, érveltem továbbá amellelt, hogy a belső pluralizmus, amely a kiegyensúlyozottság elvi alapja, kizárólag a közszolgálati műsorszolgáltatókkal kapcsolatosan előírt alkotmányos elv. Ezen cáfolt érvek alapján alaptalannak találok azt a kijelentést, hogy a szerkesztési szabadság korlátozása szükséges volna a felhívott alkotmányos jogok védelme érdekében, különösen annak tükrében, hogy a Testület a külső pluralizmus megvalósulását is megállapította. Nézetem szerint a közszolgálati műsorszolgáltatókra vonatkozatható a belső pluralizmus—ennek folyamányaképpen a kiegyensúlyozottság. Nem értek tehát azzal, hogy az Alkotmánybíróság a korlátozás arányosságának vizsgálatát is elvégezte, mivel a

⁷¹⁶ 1/2007. (I. 18.) AB határozat, ABK 2007/1. 7.

szabály alanyi hatálya túl tág, azt a közszolgálati szektorra kellett volna szűkíteni.

iv) A továbbiakban az általam ilyen szélességben szükségtelennek vélt jogkorlátozás arányosságát vizsgálja az Alkotmánybíróság. Ez az indítványozók által feltett valódi kérdés, t.i. hogy alkotmányos-e az a lehetőség, hogy a Panaszbizottság egy műsorszámon belül is vizsgálja a kiegyensúlyozottság meglétét. Ezzel kapcsolatban teljes mértékben egyetértek azzal a következő alkotmánybírósági megállapítással:

Az egyes műsorszámok kiegyensúlyozottságára vonatkozó előírás arra készítené a műsorszolgáltatókat, hogy kevesebb tájékoztató jellegű műsort készítsenek, és hogy egy-egy vitatottabb közügyet érintő kérdésről egyáltalán ne ejtsenek szót, a panaszbizottsági eljárást elkerülendő. Ez pedig a műsorszolgáltatók öncenzúráját jelentené, amely nem a sokszínű tájékoztatás elérését segítené, hanem ellenkezőleg, a műsorok elszíntelenedéséhez vezetne, és a közügyek megvitatása ellen hatna.⁷¹⁷

Ez nem más, mint annak elismerése, hogy a kiegyensúlyozottsági követelmény túlhajszolása⁷¹⁸ valódi hűtő hatást (chilling effect) eredményez, tehát éppen ellentétesen hat az elvárttal és akadályozza a közvélemény demokratikus alakítását. Sente utal arra, hogy a legérzékenyebb műsортípus, a híradó tekintetében különösen nehézkes ennek a követelménynek az érvényesítése. „Minden híradó minimum egy órát tartana, s igazán friss hírt nem is lehetne beletenni. Egy hír esetében a kérdés nem az, hogy megállja-e a kiegyensúlyozottság próbáját – tehát, hogy minden releváns álláspont a saját súlya szerint jelenik-e meg benne –, hanem az, hogy fair módon prezentálták-e vagy sem.”⁷¹⁹ Pokol is foglalkozik ezzel a problémával és árnyalt megoldásokat javasol hírműsorok, ill. más jellegű műsorok tekintetében. Korábban ismertetett nézeteim alapján teljesen elfogadhatónak találom azokat a megállapításait, amely szerint a közszolgálati műsorszolgáltatók esetén a hírműsorok tekintetében akár

⁷¹⁷ ibid.

⁷¹⁸ Nézetem szerint érvényesítése! V.ö. Hazlett és Sosa empirikus kutatásaival, akik kimutatták, hogy a fairness-doktrína eltörlése milyen óriási mértékben növelte a hír- és hírtípusú műsorok aktivitását, sokszínűségét. Id.: Thomas W. Hazlett és David W. Sosa: Chilling the Internet? Lessons from FCC Regulation of Radio Broadcasting, Mich Telecomm & Tech Review 3 (1997), ld.: különösen az 1. táblázatot, amely szerint 1995-re (1975-höz képest) négyszeresére nőttek, s a korábban nem létező hír/beszélgető show-műsorból 845 volt a 20 évvel korábbi 0-hoz viszonyítva.

⁷¹⁹ Sente Péter: Pártatlanság vagy kiegyensúlyozottság? 1., http://www.akti.hu/mediatorveny/dok/hatter_szente02.rtf

napi szinten is meg lehet követelni a kiegyensúlyozottságot, a pártatlanságot. Más műsorokra nézve nagyobb intervallum lenne irányadó.⁷²⁰

Az Alkotmánybíróság is vizsgálta, hogy az Rttv. szabályai lehetővé teszik-e az egy műsorszámon belüli illetőleg a műsorok egy csoportjában, egymást követő műsorokban való vizsgálódást. Rámutatott, hogy a Panaszbizottság jelenlegi gyakorlata szerint is a tájékoztatás kiegyensúlyozottságát a műsorszám jellegétől függően egy műsorszámban, vagy a műsorok csoportja tekintetében vizsgálja. Meglepő fordulattal úgy indokolta a Testület a szabályozás arányosságát, hogy a törvény nem zárja ki a több műsorszámban, adott esetben műsorfolyamban való vizsgálódást sem—bár az egy műsorszámban való vizsgálódás lehetősége továbbra is fennáll—így a korlátozás, figyelembe véve a panaszjog egyéb szűkítéseit és az eljárási szabályokat, nem tekinthető aránytalannak. Így az alkotmányellenesség nem állapítható meg, mivel a szabálynak van alkotmányos értelmezési tartománya: az, amely szerint a Panaszbizottság jelenleg is eljár. Az Alkotmánybíróság mégis alkotmányos követelményként mondta ki:

*... az Alkotmány 61. § (2) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmény, hogy a rádiózásról és a televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény 49. §-a alkalmazásakor a tájékoztatás kiegyensúlyozottságát – a műsor jellegétől függően – az egyes műsorszámon belül, illetve a műsorszámok összességében kell vizsgálni.*⁷²¹

Véleményem szerint az alkotmányos követelmény kimondása önellentmondó a határozat indokolásának egy korábbi részével, amely szerint a Panaszbizottság jelenleg is ilyen kritériumok szerint vizsgálja a kiegyensúlyozottságot. Ha jelenleg is ez az állandó gyakorlat, amit az Alkotmánybíróságnak élő jogként figyelembe kell vennie, akkor indokolatlan a jogalkalmazói alkotmányos követelmény kimondása! Másrészt az alkotmányos követelményt üresnek találom, nézetem szerint több kérdést vet fel, mint amennyit megold. Nem nyújt ugyanis eligazítást abban a tekintetben, hogy milyen jellegű műsor tekintetében lehet (kell) a kiegyensúlyozottságot rövid időszakra, s mely műsorszámok esetén hosszabb intervallum tekintetében vizsgálni. Megjegyzem, talán jobb is, hogy nem mondott ki ilyen szempontokat, mivel azok sem hosszú távúnak, időtállóknak nem lennének tekinthetők, másrészt ezzel maga az alkotmánybíróság gyakorolta volna azt a bizonyos „múkritikát”—mégpedig a műfaji általánosság szintjén—, amelyet az indítványozók a Panaszbizottságnak róttak fel. Ettől azonban még

⁷²⁰ Pokol Béla: Gondolatok a pártatlanságról és a kiegyensúlyozottságról, 2., http://www.akti.hu/mediatorveny/dok/hatter_pokol01.doc

⁷²¹ 1/2007. (I. 18.) AB határozat, ABK 2007/1. 3.

nem lesz helytálló, hogy tartalom nélküli, dodonai alkotmányos követelményt adott a Testület.

(B) Az egyéb panaszos eljárás és procedurális alapjai

A határozat nagy érdemének tartom, hogy az ún. egyéb panaszos eljárás tekintetében világosan meghatározta a Panaszbizottság hatáskörének határait. Az indítvány ismertetéséből egyetlen alkotmányossági érv sem derül ki, így még következtetni is nehéz, hogy milyen érvek alapján kellett volna az Alkotmánybíróságnak az Rttv. 48. § (3) bekezdésének alkotmányosságát elbírálni. Mindenesetre, ha máshol tartózkodik is az Alkotmánybíróság az—ismertetett—indítványon való túlterjeszkedéstől, jelen esetben állandó gyakorlata ellenére⁷²² a nyilvánosság elé tárt alkotmányossági érvelés nélkül is elbírált a jogszabály alkotmányosságát.

Tartalmilag nem vitatom a határozatot, mivel egyet kell értenem azzal, hogy az egyéb panaszos eljárás—már ha egyáltalán ilyenre lehetőséget kellene biztosítani—csak megfelelő eljárási garanciákkal körbepátyázva vehető igénybe. Nem elégíti ki ezt a követelményt, hogy a PBÜ és nem jogszabály állapítja meg a panasz benyújtásának határidejét [PBÜ 15. § (1) bek.], s még kevésbé elégséges, hogy a döntés lehetséges tartalmát [PBÜ 15. § (5) bek.] is ilyen „jogforrási” szinten határozzák meg. Az eljárási garanciák hiánya már önmagában elegendő indoka lett volna a megsemmisítésnek, a Testület azonban tartalmilag is vizsgálta az egyéb panaszos eljárást. Összevetve a kiegyensúlyozottsági kifogással, valamint az ORTT ellenőrzési eljárásával, megállapítható:

E két – akár párhuzamosan futó – eljárás mellett a Médiatörvény 48. § (3) bekezdésében hivatkozott egyéb panasz eljárásnak, amely pontosan meg nem határozott, a műsorszolgáltatók szerkesztési szabadságát közvetlenül érintő ügyek elbírálására ad hatáskört a Panaszbizottságnak, nincs alkotmányos célja.⁷²³

Vagyis az egyéb panaszos eljárás még megfelelő eljárási garanciák esetén sem visszaállítható, mert érdemi kimenetel nélküli, más eljárásokkal párhuzamos

⁷²² Az Alkotmánybíróság az alkotmányossági indokolás nélküli indítványt, mint érdemi elbírálásra alkalmatlant, visszautasítja. Ld.: 472/B/2000. AB határozat, ABH 2001, 1655.; 8/2004. (III. 25.) AB határozat, ABH 2004, 144, 178.

⁷²³ 1/2007. (I. 18.) AB határozat, ABK 2007/1. 9.

eljárás, amely ugyanakkor öncenzúrára készíti a műsorszolgáltatókat, ezzel sértve a sajtószabadság elvét.

(C) A panaszbizottsági határozat végrehajtása

A határozat harmadik elkülönülő egységében a kiegyensúlyozottsági panaszhoz kapcsolódó járulékos kérdéseket bírálta el az Alkotmánybíróság. A fentebb elmondottak tükrében—t.i. hogy véleményem szerint a kiegyensúlyozottsági követelményt a közszolgálati médiumokra kellene szorítani—nem vitatom a határozatnak azokat a megállapításait, amelyek az alkotmányos keretek között tartott panaszos eljárás hatékonyságát hivatottak biztosítani.⁷²⁴ Ha alkotmányos a kiegyensúlyozottsági eljárás, akkor annak hatékonynak kell lennie (egyébként ez a célszerűségeen keresztül alkotmányossági kérdés is).

Az az előírás, amely szerint panaszbizottsági állásfoglalást közzé kell tenni, felfogható úgy is, mint a jogorvoslat hatékonyságát szolgáló eszköz. A kiegyensúlyozottsági panasz, mint jogorvoslat hivatott helyreállítani az egyoldalú tájékoztatással felborított *equilibrium*-ot. Ennek megfelelő eszköze, hogy akár a jogsértés megállapításáról, akár a figyelmen kívül hagyott véleményről a közönséget tájékoztassuk. Magának a szankciónak az esetlegesen jogsértő alkalmazása ellen pedig a bírói utat lehet igénybe venni, ahogy arra a Testület helyesen rámutat. Itt ugyanakkor meg kell jegyezni, hogy a bírói út a közigazgatási per szabályai szerint zajlik, amely az alapul fekvő közigazgatási határozat törvényességének felülvizsgálatát jelenti. Előfordulhat ugyanakkor, hogy a vitatott határozat objektív módon nem jogsértő, szubjektív jogsértés azonban fennáll. Másként, a jogszerű határozat is vezethet a fél érdekeinek sérelmére—ennek orvoslására a közigazgatási per alkalmatlan.

Egyetértek az Alkotmánybíróságnak azzal a határozatával is, amely szerint nem sérti a jogorvoslathoz való alkotmányos jogot, ha az ORTT határozatát a bírósági per kezdeményezésére tekintet nélkül végre kell hajtani. Való igaz, hogy a jogorvoslat(ok egy csoportja) jellemzően végrehajtásra halasztó hatályú, a közigazgatási per indítása azonban nem az Alkotmány 57. § (5) bekezdése értelmében vett jogorvoslat, hanem az Alkotmány 50. § (2) bekezdése alá esik.

Abból viszont, hogy az Alkotmány 50. § (2) bekezdése a közigazgatás jogszabályértelmezését helyezi a semleges bírói hatalom alá, követelményként csupán annak lehetősége következik, hogy a közigazgatás

⁷²⁴ ibid. 9-11.

törvényesítő határozatainak hatályosulását a bírói hatalom – akár még az ügy érdemi vizsgálata előtt is – megakadályozhassa.⁷²⁵

Mivel a Pp. 332. § (3) bekezdése erre mérlegelés alapján lehetőséget ad, a végrehajthatóság nem vet fel alkotmányossági problémát. Nem vitatom a határozatnak azokat a megállapításait sem, hogy a jogszerű kiegyensúlyozottsági döntések közzététele nem érinti a jó hírnévhez való jogot, valamint, hogy az esetlegesen ellentétes ORTT és bírósági döntések közzététele nemhogy sértené, de előmozdítja a politikai közösség tagjainak tájékozódását. Alkotmányos kiegyensúlyozottsági eljárásban ezek a hatékony működéshez szükséges elemek.

2.8. Az ORTT kettős jogi státusza

Különleges jogi helyzetet teremt az ORTT kettős jogi státusa. Az ORTT egyik legfontosabb feladata a műsorszolgáltatási pályázat lebonyolítása, a pályázatok elbírálása és ennek eredményeképp a műsorszolgáltatási szerződések megkötése. Az ORTT, mint polgári jogi jogalany köti meg a szerződést azzal a műsorszolgáltatóval, akit ő, mint közigazgatási szerv a pályázat elbírálása során arra érdemesnek talál. Abban az esetben azonban, ha a műsorszolgáltató a törvényben meghatározott feltételeknek nem tesz eleget, az ORTT, az Rttv.112. § (1) bekezdésének egyik lehetséges értelmezése szerint, ismét mint közigazgatási szerv léphet fel, és mondhatja fel a szerződést közigazgatási határozatban azonnali hatállyal. Az ilyen határozat ellen a közigazgatási per szabályai szerint van helye jogorvoslatnak. E kettős jogi helyzet sértheti a jogbiztonság alkotmányos elvét, mivel az nem tesz eleget annak az alkotmányos követelménynek, mely szerint a normatartalomnak világosnak, érthetőnek és megfelelően értelmezhetőnek kell lennie.

Véleményem szerint a vitatott kettős jogi helyzet alkotmányossága 2005. november 1-jéig még kérdéses lehetett, a Ket. hatályba lépése azonban tárgytalanná teszi ezt a vitát. A Ket. ugyanis lehetővé teszi a hatósági szerződés a közigazgatási határozat meghozatala helyett. Természetesen szigorú feltételekkel körülbástyázva, de a közigazgatási szerv immár nem feltétlenül hatalmi pozícióból tekint az ügyfélre. Lehetőség van a magánjogra jellemző, mellérendelt kötelmi jogviszony, közigazgatási szerződés kötésére akkor, ha jogszabály lehetővé teszi a szerződés kötését, továbbá, ha a jogviszony hatékonyabban kezelhető ilyen formában.⁷²⁶ Garanciális rendelkezés, hogy a szerződéssel lezárt

⁷²⁵ 953/B/1993. AB határozat, ABH 1996, 432, 434.

⁷²⁶ Ket. 76. § (1) bek.

jogviszonyok tekintetében is irányadó a közigazgatási ügy elintézésére adott törvényi határidő, vagyis a szerződés megkötésének lebegtetésével nem hozható hátrányos helyzetbe az ügyfél.⁷²⁷ A szerződés módosítása konszenzus útján történik, végső soron bíróságtól is kérhető. „Ha az ügyfél a szerződésben foglaltakat megszegi, a szerződés jogerős és végrehajtható határozatnak minősül, és a hatóság – az addigi teljesítések figyelembevételével – hivatalból intézkedik a végrehajtás elrendeléséről.” [Ket. 77. § (2) bekezdés] Az ügyfél is fordulhat bírósághoz a szerződés teljesítésének elmulasztása vagy más jogszabálysértés miatt. Az ilyen ügyekben a közigazgatási perekben eljáró (megyei) bíróság rendelkezik hatáskörrel, az illetékességre a Pp. 326. §-a alkalmazandó.

Az ORTT kettős jogi státusza immár nem unikum, hiszen a Ket. alapján valamennyi közigazgatási szerv jogosult hatósági szerződés kötésére, s annak megszegése esetén a közigazgatási végrehajtás szabályai szerint van helye a szerződési kötelezettségek érvényesítésének. Persze önmagában a hatósági szerződés léte nem igazolja, hogy az ORTT ilyen kettős státusza miért nem alkotmányellenes, azonban erős érvet szolgáltat mellette.

Való igaz, az Rttv. és a Ket. szabályait ebből a szempontból össze kellene fésülni, pl. az Rttv.-ben felhívni a hatósági szerződésre vonatkozó szabályt, s a specialitásokat további részletes szabályokkal lehetne szabályozni. Az ellenkező elfogadása esetén, az ORTT valamelyik státusza alkotmányellenessége esetén azonban azzal is számot kellene vetni, hogy a másik fél (a műsorszolgáltató) elesik azoktól a jogvédelmi eszközöktől, amelyek az alkotmányellenesnek talált polgári jogi vagy közigazgatási státuszhoz kapcsolódtak. Így például az Rttv. 112. §-a tekintetében a közigazgatási eljárás szabályaira való utalás megsemmisítése azt jelentené, hogy a közigazgatási jogorvoslati út igénybevételétől is megfosztjuk az ellenérdekű felet.

Mindezek alapján véleményem szerint nem lehet alkotmányellenesnek tekinteni, hogy az ORTT egyszerre betölti a közigazgatási hatóság és a polgári jogi szerződő fél pozícióját, hiszen a Ket. értelmében ez alkotmányos lehetőség. Ezen túlmenően bármelyik pozíció megszüntetése egyben a hozzá kapcsolódó jogorvoslatoktól való megfosztást is jelenti. Az Alkotmánybíróság azonban másképpen döntötte el a kérdést 46/2007. (VI. 27.) AB határozatában.⁷²⁸ E

⁷²⁷ Ket. 76. § (7) bek.

⁷²⁸ 46/2007. (VI. 27.) AB határozat, ABK 2007/6.

határozatában a Testület vizsgált személyi kérdéseket,⁷²⁹ a pályáztatással kapcsolatos kérdéseket, az ORTT státuszát és eljárást, sőt még reklámjogi kérdéseket is.

Az alkotmánybírósági határozatok elemzésének lezárásánál kell megemlítenem, hogy három olyan ügy volt még, amely a média-viszonyokkal kapcsolatos, de nem született bennük érdemi határozat, részletes bemutatásuk és elemzésük ezért elhanyagolható.⁷³⁰

⁷²⁹ ibid. Indokolás III. pontja. Itt hívom fel a figyelmet az általam korábban már erőteljesen vitatott megállapításra, amely úgy tűnik, az Alkotmánybíróság állandó gyakorlatává nemesedik. a rádióra és televízióra vonatkozó specilis szabályok legitimálásának többek között az is alapja, hogy „általánosan elfogadott vélekedés, hogy a rádiós és televíziós műsorszolgáltatás véleményformáló hatása és a mozgóképek, hangok, élő tudósítások meggyőző ereje sokszorosa az egyéb információs társadalmi szolgáltatások gondolkodásra ható erejének [Lásd 1/2007. (I. 18.) AB határozat, ABK 2007. január, 3, 6.]”

⁷³⁰ Az eredetileg 1998-ban benyújtott indítvány a szerzői jogi védelem alá nem eső műsorok státuszával volt kapcsolatos, azonban a sportról szóló 2000. évi CXLV. törvény hatálybalépését követően az indítványozó nem tartotta fenn indítványát, ezért az Alkotmánybíróság eljárását megszüntette. (710/B/1998. AB végzés, ABH 2002, 1637.) Egy másik indítvány azt feszegette, hogy a 2/3-os médiatörvény egyszerű többséggel való módosítása alkotmányosnak tekinthető-e. A konkrét esetben hatásköri átszervezés történt: az ORTT a közlekedési, hírközlési és vízügyi miniszter helyett a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter útján kéri fel a Hírközlési Főfelügyeletet frekvenciatervek kidolgozására, amelyek előfeltételei a későbbi műsorszolgáltatási pályázatok kiírásának. Mivel az indítványozó a jogszabályváltozásokra tekintettel kérelmét visszavonta, a testület megszüntette az eljárást. (761/B/2000. AB végzés, ABH 2002, 1669.) Egy másik határozat alapjául szolgáló indítvány a sportról szóló 2000. évi CXLV. törvény több rendelkezését támadta, többek között annak 77. § (6) bekezdését, ami a közérdeklődésre számot tartó sportesemények közvetítésére azt a közszolgálati műsorszolgáltatót jogosítja fel, amely az ország területének legalább 90%-án fogható. Az indítványozók álláspontja szerint a rendelkezés sérti a tájékoztatási monopóliumok tilalmát és a gazdasági verseny szabadságának alkotmányos tételét. Ezt a hivatkozást azonban nem vizsgálta érdemben az Alkotmánybíróság, mivel az indítvány benyújtását követően a rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény jogharmonizációs célú módosításáról szóló 2002. évi XX. törvény 23. § (1) bekezdése hatályon kívül helyezte ezt a korlátozást. (95/B/2001. AB határozat, ABH 2003, 1327.)

IV. fejezet

Az Rttv. egyes szabályainak áttekintése

Az Rttv. számos—vagy inkább számtalan—kritika tárgya volt „életének” eddigi bő évtizedében.⁷³¹ A kritika megjelent a médiaszakma oldaláról, a jogászok tollából, illetve szűkebb—alkotmányossági—kritikája kiolvasható a már elbírált alkotmánybírói ügyekből is. E fejezetben megkíséreltem áttekinteni az Rttv. néhány általam problémásnak ítélt részét, szabályát, s alkotmányjogi szempontú kritikának vetem alá azokat. A vizsgálat nem terjedhet ki a szabályok célszerűségének vizsgálatára, kivéve, ha ez egyben alkotmányossági kérdést is felvet. Elsőként vizsgálatom tárgyának, az Rttv.-nek a jogrendszerben elfoglalt helyét elemzem.

1. A médiatörvény mini-alkotmányjellege

Cseh Gabriella és Sükösd Miklós a médiajogról írt elemzésükben az Rttv.-t, pontosabban annak bizonyos részeit az Alkotmányhoz hasonlóan funkcionáló törvénynek tekintik. Álláspontjuk szerint az Rttv. azon részei, amelyek alapelveket és fogalmakat határoznak meg viszonylagos pontatlansággal, valójában alapértékeket közvetítenek.⁷³² Itt kell megjegyezni, hogy Ádám Antal is említi az alkotmányos értékekről szóló elemzésében a kifejezés szabadságát, ami fontos szerepet játszik a demokratikus pluralizmus biztosításában.⁷³³ Mindebből Cseh és Sükösd arra jut, hogy az Rttv. az akár külön hatalmi ágak is tekinthető médiavilág valódi alkotmányaként viselkedik. Hasonlóképpen *Dr. Szelényiné dr. Roszik Erzsébet* is némi túlzással „mini-alkotmányként” aposztrofálja az Rttv.-t, „mert megalkotta az elektronikus média működéséhez kapcsolódó alapvető fogalmi és intézményrendszert, kijelölte a médiumokat és az azokat felügyelő állami és társadalmi szervezetek számára a «játékszabályokat».”⁷³⁴

Ameddig politikatudományi szinten értjük alkotmányos szabályként az Rttv.-t, addig ez az álláspont nem tűnik elfogadhatatlannak. Bár álláspontom szerint pusztán az, hogy valamely jogszabály keretfogalmakat, általános definíciókat szabályoz, alapelveket tartalmaz, amelyeket a joggyakorlatnak kell kifejteni, nem

⁷³¹ Ahogy Révész T. Mihály utalt rá, az Rttv.-t megszületése másnapjától kritizálták. Id.: Révész T. Mihály: Közzolgálatosság és médiatörvény, A Politikatörténeti Alapítvány Politikatörténeti Nyári Egyeteme a politikai kommunikációról 2001. július 9-14.; <http://www.polhist.hu/letoltes/nye01.doc>

⁷³² Cseh Gabriella-Sükösd Miklós: Médiajog és Médiapolitika Magyarországon I. Médiajog, Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest, 1999. 41-42. (Cseh-Sükösd: Médiajog)

⁷³³ Ádám Antal: Az alkotmányi értékek fejlődési irányairól, JURA 2002/1. 14.

⁷³⁴ Dr. Szelényiné dr. Roszik Erzsébet: A média lehetőségei és korlátai, Bírák Lapja, 2/2002. 91.

jelenti-e törvény alkotmányos szintre emelését. Be kell azonban látni, hogy mutatkozhat némi hasonlóság az Alkotmány és az Rttv. között, ha abból a szempontból vizsgáljuk, hogy általánosan érvényesülő elvek kibontására kerül sor egyes rendelkezéseik alapján.

A felszíni hasonlóság alatt azonban rendkívül lényeges különbség található. Amíg az Alkotmány egyes (alapjogi) rendelkezéseit lényeges tartalmuk tekintetében törvények, vagyis a jogalkotó bontja ki, addig az Rttv. definícióit a jogalkalmazó szervek konkretizálják a különös esetre.⁷³⁵ Ebből viszont nyilvánvalóan következik, hogy amíg az Alkotmányból kifejtett rendelkezések normakontrollját az Alkotmánybíróság közvetlenül végezheti, addig az Rttv. elveit kifejtő határozatok, ítéletek alkotmányossági kontrollja legfeljebb közvetetten képzelhető el.⁷³⁶ Ha tehát alkotmányjogi szempontból nézzük az Rttv. funkcionálását, az bármely más törvényhez hasonlóan viselkedik. *Ad absurdum*, ha az Rttv.-nek alkotmányi státust adnánk, az arra vezetne, hogy a médiajog egyébként is tisztázatlan határu területén született jogszabályokat ahhoz kellene mérni. Vagyis minden, a médiajog hatókörében alkotott törvény és alacsonyabb szintű jogforrásnak elsődlegesen az Rttv.-nek kellene megfelelni. Ez pedig az Alkotmány alaptörvényi jellegét rontaná le.⁷³⁷

Utalni kell itt arra is, hogy az Alkotmánybíróság elutasította a Jat. alkotmányos szintű szabályként való kezelését. „...[a]rra is rámutat az Alkotmánybíróság, hogy a Jat. 18. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezés nem alkotmányi szabály. Amennyiben a törvény előkészítése során az előkészítésre irányuló kötelezettségeket megsértik, az feltehetően a törvény társadalmi hatékonyságának kárát fogja eredményezni, de közvetlen alkotmány sértéshez csak az vezet ha maga a törvény sérti az Alkotmány valamely rendelkezését.”⁷³⁸

Mindaddig tehát, amíg pusztán politikatudományi szempontból vizsgáljuk alkotmányként az Rttv.-t, Cseh és Sükösd érvelését el lehet fogadni, jogilag azonban abszurd és a jogállami jogrenddel összeférhetetlen volna e következtetés.

⁷³⁵ Kivétel az egyediség alól, ha az ORTT általánosan érvényesülő határozatot bocsát ki, amelynek különös problémáit szintén elemezzük.

⁷³⁶ Valamely bírósági ítélet elleni alkotmányjogi panasz esetén (ám itt is a jogszabály a vizsgálat tárgya), vagy a kifejecesedett jogértelmezés, mint élő jog felülvizsgálata esetén.

⁷³⁷ Nem jelenti ez azt, hogy az Rttv. és alacsonyabb szintű jogszabályok között az ellentét ne lenne kifogásolható. Ennek alapja az Alkotmány 35. § (2) bekezdése és 37. § (3) bekezdése, nem megfelelően a helyi jogalkotásról sem: 44/A. § (2) bekezdés.

⁷³⁸ 54/1996. (XI. 30.) AB határozat, ABH 1996, 190.

2. A közszolgálati műsorszolgáltatási szabályzat alkotmányossága

A közszolgálati adók kötelesek közszolgálati műsorszolgáltatási szabályzatot (a továbbiakban: szabályzat) alkotni, amely további működésüknek gyakorlatilag alapját képezi. Az Állami Számvevőszék korábbi jelentésében⁷³⁹ utalt arra, hogy a szabályzat elkészülése problémás volt: bár 1996 szeptemberéig kellett volna elkészülnie, végül az ORTT kritikáinak beépítését⁷⁴⁰ követően 2002-ben került kihirdetésre a szabályzat.

Túl az elkészülés késedelmén, a szabályzat tartalma is kérdéseket vet fel. A szabályzat alapvető célja, hogy az Rttv. 29. § (2) bekezdésének szabályait tartalommal töltsse ki. Ebből következően a szabályzatban akár az Alkotmány, akár az Rttv. rendelkezéseinek megismétlése fölösleges, redundáns elem. Azt a veszélyt veti föl, hogy a megismételt szabálynak a részletező szabályok közé illesztésével annak eredeti értelmezési tartalma elsikkad, megváltozik. Ezért a szabályzatban kerülendő az ilyen ismétlés, legfeljebb utalással indokolt az alapul szolgáló szabályt megjelölni.

Magam is indokoltnak látom az ÁSZ-nak azt a kritikáját, ami a szabályzatnak a társadalomintegrációval kapcsolatos részeire vonatkozik. Pusztán a társadalmi integráció céljának deklarálása, ugyanakkor a konkrét feladatok elhagyása nem kielégítő szabályozási megoldás. Tegyük ehhez még hozzá, hogy a társadalomintegráció, mint feladat *expressis verbis* nem jelenik meg az Rttv.-ben. Kérdéses tehát, hogy olyat vállal-e ezzel a közmédium, amire alkotmányosan kötelezett. Egyáltalán nem vitatom, hogy a közmédiumoknak el kell látni ilyen feladatokat. Aggálytalannak azonban akkor találnám ennek a feladatnak a felvállalását, ha az Rttv. kifejezetten céljául tűzné a közmédiumoknak ezt. Ha pedig célja a közszolgálati műsorszolgáltatóknak a társadalmi integráció elmélyítésének elősegítése, akkor a szabályzatnak nem pusztán deklarálni kell e célokat, hanem a törvényi deklarációt kell „aprópénzre váltani”, részletes szabályokkal előírni azokat az eszközöket, amelyekkel a célok megvalósítása elérhető.

Bőségesen található a szabályzatban olyan fogalmak is, amik további magyarázatra szorulnak. Az ÁSZ ilyen példaként hozza az uralkodó tudományos nézet fogalmát, magam ilyennek találok a társadalomra nyilvánvalóan káros, destruktív szekta megfogalmazást. Ezeket a fogalmakat a szabályzatnak

⁷³⁹ [www.asz.gov.hu/ASZ/jeltar.nsf/0/1CE649C95302990DC1256D3B00340430/\\$FILE/0315J000.PDF](http://www.asz.gov.hu/ASZ/jeltar.nsf/0/1CE649C95302990DC1256D3B00340430/$FILE/0315J000.PDF)
⁷⁴⁰ v.ö.: http://www.mkogy.hu/irom37/0686/0686.htm#_Toc523561634

lehetőség szerint objektív ismérvekkel kell meghatározni, ellenkező esetben ugyanis önkényes lehet e szabályok alkalmazása. Meg kell jegyezni, hogy nem tekinthető valós veszélynek a tudományos nézetek pártpolitikai nézetként való megjelentetése.⁷⁴¹ A pártok működésük céljából következően nem az extern, intern világkép objektív leírására, hanem a társadalom irányítására törekcszenek. Pusztán az, hogy valamely tudományos álláspontot elfogadnak (pl. környezetvédelmi kérdésben), ez még nem teszi ezt a véleményt pártpolitikai nézetté. De szabályozatlan a destruktív szekta meghatározása is. E fogalom meghatározásához ráadásul véleményem szerint nem is lenne elegendő a szabályozás szintje, hanem mivel a lelkiismereti és vallásszabadságot érinti a kérdés, az arról szóló kétharmados törvényben kellene (ha arra valós igény mutatkozik) e fogalmat szabályozni.

A sajtó-helyreigazítási szabályok gyakorlatilag nem mondanak többet, mint az idevágó polgári jogi és polgári eljárásjogi szabályok. Belátható, hogy a sajtó-helyreigazítási eljárás szabályai adott esetben nem maguktól értetődőek, ismeretük nem várható el minden közszolgálati médiaalkalmazottól, még kevésbé a jogkereső állampolgároktól. Mégis, meglátásom szerint itt nem megismételni szükséges az anyagi és eljárási szabályokat, hanem azoknak a határterületeit, értelmezendő kérdéseit kell kibontani. Példának okáért, a szabályzat utal arra, hogy a 30 napos eljárás-indítási határidő „jogvesztő” jellegű, nem mondja meg azonban, hogy milyen módon kell számítani azt.⁷⁴²

Elégtelennek találom azt a szabályozási megoldást, ami szerint az összeférhetetlenség részletes szabályait a szabályzat alapján az elnök állapíthatja meg. Ez a szabályoknak igen csekély legitimációt biztosít, véleményünk szerint a valamennyi dolgozóra irányadó szabályokat olyan szinten kell megalkotni, ami az adott szervezeten belül a lehető legmagasabb szabályozási szint. Jelen esetben ez maga a szabályzat, ezért az összeférhetetlenség részletes szabályainak kidolgozása ide tartozik. Annál is inkább fontos ez az érvünk, hiszen a részletes szabályokat így olyan személy dolgozza ki, aki azoknak maga is alávetett. Ezzel szemben a Kuratórium által kidolgozott szabályok ezt a veszélyt nem vetnék fel.

⁷⁴¹ v.ö.: [www.asz.gov.hu/ASZ/jeltar.nsf/0/1CE649C95302990DC1256D3B00340430/\\$FILE/0315J000.PDF](http://www.asz.gov.hu/ASZ/jeltar.nsf/0/1CE649C95302990DC1256D3B00340430/$FILE/0315J000.PDF)
⁷⁴² A határidő a közlemény megjelenését követő napon kezdődik.

3. Az emberi jogok védelme és a gyűlöletkeltés tilalma

Az Rttv. 3-5. §§ olyan alapelvi szintű rendelkezéseket tartalmaznak, amelyek az Rttv. hatálya alá tartozó bármely cselekmény tekintetében irányadók. A műsorszolgáltatás szabadságának meghatározását követően a jogalkotó a szabadság korlátait is általános jelleggel kívánta meghatározni, amikor a 3. § (2) bekezdésében kijelenti: „A műsorszolgáltató köteles tiszteletben tartani a Magyar Köztársaság alkotmányos rendjét, tevékenysége nem sértheti az emberi jogokat, és nem lehet alkalmas a személyek, nemek, népek, nemzetek, a nemzeti, etnikai, nyelvi és más kisebbségek, továbbá valamely egyház vagy vallási csoport elleni gyűlölet keltésére.” A miniszteri indokolás gyakorlatilag semmilyen támpontot nem tartalmaz a vizsgált rendelkezés értelmezéséhez.

Egyesek megtámadták a médiatörvény azon rendelkezéseit, melyek kimondják, hogy a műsorszolgáltató tevékenysége nem sértheti az emberi jogokat, nem lehet alkalmas gyűlölet keltésére. Az érvelés szerint többféle értelmezésre adhat okot az alapjogot korlátozó jogszabályhely, ráadásul a Büntető Törvénykönyv amúgy is büntetendőnek tekinti a felsorolt tevékenységeket, emiatt sérül az Alkotmány 60-61. §-a.⁷⁴³ A támadott szabály véleményem szerint is felvet alkotmányossági kérdést, azonban éppen az ellenkező oldalról, mint azt az ismertetett érvek állítják.

Az nem kifogásolható alappal, hogy a műsorszolgáltató köteles az alkotmányos rendet tiszteletben tartani. Igazából ennek kijelentése feleslegesnek is tűnhet, minthogy az Alkotmány 77. § (2) bekezdése szerint „Az Alkotmány és az alkotmányos jogszabályok mindenkire egyaránt kötelezőek.” A redundancia mindig kerülendő: a szükségtelen jogszabályi rendelkezés nem előnyös egy adott jogszabályon belül. Kérdés immár, hogy az emberi jogok védelmére utaló előírás, valamint a gyűlölet keltésére alkalmas tevékenység tilalma ugyanilyen redundáns elem-e, s emiatt sérti-e az Alkotmány rendelkezéseit?

3.1. Emberi jogok v. személyhez fűződő jogok

Az első probléma ennek vizsgálatánál mindjárt az „emberi jogok” fogalma használatánál adódik: vajon mit kell az Rttv. 3. § (2) bekezdésében foglaltak szerinti emberi jogokon érteni? Az általános jogi terminológia szerint az emberi jogok olyan alapvető jogok, amelyeket jellemzően nemzetközi egyezmények garantálnak. Természetesen azonos vagy közel azonos tartalommal a nemzeti

⁷⁴³ Udvarý Sándor: A médiatörvény alkotmánybírószági múltja és jelene, Alkalmazott Kommunikációtudományi Intézet, Budapest, 2003, 15. (a továbbiakban: Udvarý, 2003)

jogforrások, tipikusan az alkotmányok is garantálják ezeket a jogokat.⁷⁴⁴ Mégis könnyen előfordulhat, hogy az emberi jogi jogvédő bíróságok, hatóságok, mint pl. a Strasbourg-i székhelyű Európai Emberi Jogi Bíróság, egészen mást ért a Római Egyezmény 10. cikke szerinti jó hírnévhez való jogon (ami a véleménynyilvánítási szabadság külső korlátja), mint a magyar Alkotmány és alacsonyabb szintű törvények alapján a magyar bíróságok és végső soron az Alkotmánybíróság. Ha a törvényalkotó valóban az általánosan elfogadott jogi terminológia szerint kívánta ezt a fogalmat érteni, vagyis a nemzetközi egyezményekben garantált emberi jogok védelmét, megsértésének tilalmát kívánta hangsúlyozni, akkor nyomban felmerül a kérdés, hogy ezzel a magyar hatóságok kezébe teszi le ezen jogok védelmének és érvényesítésének a hatáskörét. Vajon elvonhatja-e egy ilyen aktussal a jogalkotó pl. az Európai Emberi Jogi Bíróság e jogok érvényesítésére irányuló hatáskörét?⁷⁴⁵ Véleményem szerint a válasz egyértelmű nem, még akkor is, ha a magyar jogalkotónak és hatóságoknak a vállalt nemzetközi kötelezettségek betartása feltétlen kötelezettsége is, de ez nem jelenti azt, hogy a betartás felett való döntéshozatal is az ő hatáskörükbe tartozna.

Hogyan értik ezt a fogalmat a bíróságok? A vizsgált szabályra vonatkozóan mindössze egyetlen döntvény jelent meg 112-es szám alatt a közigazgatási Döntvénytárban. A döntés szerint az emberi jogok—így a jó hírnévhez fűződő jog—sérelemét műsorszolgáltatási ügyben is vizsgálni lehet.⁷⁴⁶ A tények a következők voltak: felperesi műsorszolgáltató 2000. július 30-án riportot készített N. Zsolttal, aki a műsorvezető unszolására neves politikus és közéleti személyiségeket bűncselekmény elkövetésével vádolt. A műsorvezető nem tett kísérletet arra, hogy kiegyensúlyozó szerepet töltsön be, ellenkezőleg, a közölteket nem csupán elfogadta, hanem meg is ismételte. Az alperes emiatt a felperes műsorszolgáltatási jogosultságának gyakorlását egy alkalommal öt percre felfüggesztette, határozatának indokolása szerint a felperes megsértette a Magyar Köztársaság alkotmányos rendjét, sértette az emberi jogokat.⁷⁴⁷ A határozat ellen a felperesi műsorszolgáltató keresettel élt, a bíróság elsőfokon a kiegyensúlyozott tájékoztatás sérelme miatt megállapította a felperesi jogsértést, de a jó hírnévhez való jog sérelme körében elutasította az alperesi érvelést,

⁷⁴⁴ Elég csak pl. a jogorvoslathoz való jogra gondolni, amit mind nemzetközi egyezmények, mind az Alkotmány védelemben részesít.

⁷⁴⁵ v.ö. Római Egyezmény 19. cikkével: „A Magas Szerződő Felek által az Egyezményben és az ahhoz kapcsolódó jegyzőkönyvekben vállalt kötelezettségek tiszteletben tartásának biztosítása céljából az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: a Bíróság) létesül. A Bíróság állandó jelleggel működik.”

⁷⁴⁶ KGD 2005/112.

⁷⁴⁷ ibid.

minthogy álláspontja szerint a „riportban említett személyek jó hírnevéhez fűződő jogainak védelmét [...] alperes azért nem veheti át, mert e jogok érvényesítése kifejezetten az adott személyekhez kötődik”.⁷⁴⁸ A Legfelsőbb Bíróság fellebbezésre eljárva mindkét fél fellebbezésének helyt adott, egyrészt a kereseten való túlterjeszkedés tilalmának megsértése miatt—t.i. az elsőfokú bíróság kérelem híján nem alapíthatta volna az ítéletét az Rttv. 4. § (2) bekezdésének sérelmére. Az alperesi ORTT fellebbezése arra irányult, hogy a személyhez fűződő jogok sérelme miatti jogkövetkezmény alkalmazását ne tiltsa meg, hanem tegye lehetővé, hogy a közigazgatási eljárás keretein belül a személyiségi jogok sérelméhez is fűzzön jogkövetkezményt. Ennek az érvelésnek is helyt adott a Legfelsőbb Bíróság, mégpedig a következő érveléssel:

*Jelen ügyben [...] nem polgári jogi kérdésben, hanem abban kell döntenie a bíróságnak, hogy az Rttv. 3. §-ának (2) bekezdésében foglalt előírások valóban megsérültek-e. Az Rttv. a műsorszolgáltatóknak tiltja meg azt, hogy a Rttv.-ben felsorolt jogokat megsértse, az Rttv.-nek tehát a műsorszolgáltató és nem a sérelmet elszenvedett az alanya. Olyan előírást az Rttv. nem tartalmaz, miszerint a Rttv. 3. §-ának (2) bekezdésébe foglalt rendelkezés megsértését a közigazgatási eljárásban csak a sérelmet elszenvedett személyes kérelmére lehetne megállapítani. Ez a korlátozás tehát csak a polgári jogi jogviszonyokban jelentkezik, a közigazgatási jogi jogviszonyra nem alkalmazható. Érdemben meg kell tehát vizsgálni, hogy az alperes által felhozott jogsérelem az ügyben valóban megállapítható-e.*⁷⁴⁹

Észrevehető, hogy a Legfelsőbb Bíróság nem is érintette azt a kérdést, hogy vajon az emberi jogok fogalma alatt minden további nélkül lehet-e érteni a személyiségi jogok fogalmát. Egyszerűen elfogadta az elsőfokú bíróságnak azt a minősítését, hogy a fogalom tartalmát a Ptk. személyhez fűződő jogokról szóló része tölti ki és csak a jogviszony minősítése tárgyában tért el a jogi álláspontja. Véleményem szerint minimum indokolni kellett volna, hogy ha a törvényalkotó emberi jogokat, azok sérelmét említi, akkor hogyan azonosítható azzal még csak nem is valamely alkotmányos alapjog, hanem egy abból gyökerező, de egyszerű polgári jogi személyiségi jog sérelme. Véleményem szerint ezek nem azonosíthatók: a törvényalkotó által szerintem tévesen szabályozott fogalom egyértelműen emberi jogokat említi, nem pedig abból származtatott másodlagos, személyiségi jogokat.

⁷⁴⁸ ibid.

⁷⁴⁹ ibid.

Kérdés immár, hogy ha a vizsgálat kedvéért elfogadjuk a bírósági érvelést, és az emberi jogok sérelme alatt személyiségi jogi sérelmet értünk, vajon vállalható-e a döntés és következményei? Önmagában azt, hogy a polgári jogi jogviszonyokat élesen el kell választani a közigazgatási jogviszonyoktól, nem vitatom. Azt azonban, hogy a személyhez fűződő jog sérelmét közigazgatásával egyenértékűnek minősülő eljárásban, az ORTT eljárásában, majd közigazgatási perben lehetne meghatározni, nem tartom helyes következtetésnek.

A Ptk. 84. §-a szerint a személyhez fűződő jogaiban megsértett személy az *a)-e)* pontokban meghatározott polgári jogi igényeket támaszthatja. E szabály nyelvtani értelmezéséből az következik, hogy a személyhez fűződő jogok megsértése polgári jogi következményekkel járhat, s kizárólag az ott meghatározott jogkövetkezmények alkalmazhatók. E következtetésemet alátámasztja a sajtó-helyreigazítási jogviszony is, ami kifejezetten az e törvényben biztosított egyéb igényeken felül teszi lehetővé a sajtó-helyreigazítási kérelmet—ezek az egyéb igények pedig nem mások, mint a Ptk. 84. §-ában található igények. A személyhez fűződő jogok megsértése miatti igények érvényesítése a bíróságok hatáskörébe tartozik.⁷⁵⁰ Ennek értelmében az ORTT nem jogosítható fel olyan jogkörrel, hogy a személyhez fűződő jogok sérelmét—egyébként a Ptk. 85. § (1) bekezdése értelmében felperesi legitimációval nem rendelkező személy kérelmére—közigazgatási eljárással egyenértékű eljárásban maga állapítsa meg, minthogy nem rendelkezik hatáskörrel ennek elbírálására, valamint egyébként sem az arra jogosult nyújtotta be a kérelmet.

Persze felmerülhet az az érv, hogy az ORTT határozata ellen lehetőség van bírósági keresettel élve jogorvoslatot kérni. Így végső soron a bíróság fogja elbírálni a személyiségi jogsérelem megtörténtét, az annak alapján támasztott igény jogosságát. Csakhogy ez a per a közigazgatási per szabályai szerint fog zajlani, amely nem valamely polgári jogi jogviszony elbírálására irányul, hanem a közigazgatási határozat törvényességét hivatott felülvizsgálni. A közigazgatási per bírósága nem valamely anyagi jogi jogviszony fennállása felett hoz döntést, hanem a közigazgatási eljárási és anyagi jogszabályok megtartása viszonylatában vizsgálja felül a közigazgatási, jelen esetben ORTT határozatot. Jelen esetben az Rttv. 112. §-a a mögöttes jogszabály, amelynek értelmében szankciók alkalmazását akkor rendeli el az ORTT, ha „a műsorszolgáltató az e törvényben, illetve a szerzői jogról szóló törvényben, valamint a műsorszolgáltatói szerződésben és a rádióengedélyben előírt feltételeket és előírásokat nem teljesíti

⁷⁵⁰ v.ö. Ptk. 7. § (1) bekezdés

vagy megsérti, illetőleg ha a műsorszolgáltatóval a cselekmény elkövetésekor munkaviszonyban vagy munkavégzésre irányuló más jogviszonyban lévő személy bűnösségét a Btk. 329. §-ában meghatározott bűncselekmény miatt jogerős ítélet állapította meg”.⁷⁵¹ Látható, hogy a bűncselekmény, mint a közigazgatási szankció alapja csak akkor szolgálhat az ORTT eljárásának alapjául, ha azt büntetőeljárás keretében büntetőbíróság elbírálta és a bűnösítő ítélet jogerőre emelkedett.

Véleményem szerint ilyen szabálynak lenne helye a személyiségi jogok sérelme miatti közigazgatási szankció alkalmazásánál is. A személyiségi jog a maga teljes valójában ugyanis csak akkor keletkezik, ha a bíróság jogerősen megállapítja a szubjektív jog sérelmét.⁷⁵² Az ilyen igény érvényesítésére kizárólag bíróság jogosult és nem jelent megfelelő igényérvényesítést az, ha a bíróság közigazgatási törvényességet felülvizsgáló eljárásban vizsgálódik ilyen tárgyban. Annál is inkább elutasítom ezt a fenti legfelsőbb bírósági álláspontot, mivel ez azt jelenti, hogy a személyiségi jog megsértése tárgyában hivatalbóli eljárás zajlik az ORTT kezdeményezésére, holott a polgári jogviszonyokban nincsen kötelező jogérvényesítés.

*Az emberi méltósághoz való jog tehát magában foglalja az önrendelkezés szabadságához való alkotmányos alapjogot ... Az önrendelkezési jog fontos tartalmi eleme – egyebek között – az egyén joga arra, hogy az igény állapotába került alanyi jogait a különböző állami szervek, így a bíróság előtt is érvényesítse. Az önrendelkezési jog azonban, mint az általános cselekvési szabadsághoz való jog, a jogérvényesítéstől való tartózkodás, a nem cselekvés jogát is magában foglalja. Mivel ez a jog az egyén autonómiájának védelmére szolgál, általában mindenkinek szabadságában áll eldönteni, hogy jogai és törvényes érdekei védelmére nyitvaálló és alkotmányosan biztosított hatósági igényérvényesítési utat igénybe veszi-e vagy attól tartózkodik.*⁷⁵³

Amennyiben elfogadnánk a Legfelsőbb Bíróság érvelését, és a felperesi legitimációval rendelkező személyen kívül harmadik személynek is lehetővé tennénk, hogy közigazgatási eljárás keretében megállapíttassa a személyiségi jogsértés megtörténtét, úgy a személyiségi jog alanyának a rendelkezési jogát vonnánk el. További kérdés, hogy az ORTT határozat felülvizsgálata tárgyában

⁷⁵¹ Rttv. 112. § (1) bekezdés

⁷⁵² v.ö. Súlyom László: A személyiségi jogok elmélete, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1983, 321 skk.

⁷⁵³ 1/1994. (I. 7.) AB határozat, ABH 29, 35-36.

közigazgatási perben hozott jogerős ítélet jogereje kiterjedne-e a személyiségi jogaiban ténylegesen sértett személyre is.⁷⁵⁴ Első pillantásra nem, hiszen a félazonosság, mint a jogerő feltétele nem áll fenn (a személyiségi jogaiban sértett személy a közigazgatási perben nem volt fél). Azonban a közigazgatási perben lefolytatott bizonyítást és az annak alapján megállapított tényeket a bíróságnak hivatalból figyelembe kell vennie, így a rendelkezési jog tényleges sérelme megállapítható.

Véleményemet összefoglalva: a bírósági gyakorlat tükrében, amely kritika és kétely nélkül azonosítja az emberi jogok fogalmával a Ptk. szerinti személyiségi jogokat, különösen a jó hírnévhez való jogot, a jogállami jogbiztonságot sérti az a szabály, ami az Rttv. alapelvei között mondja ki, hogy a műsorszolgáltató tevékenysége nem sértheti az emberi jogokat. A szabály bizonytalan és a bírói gyakorlatban a nyelvtani értelmezéstől gyökeresen eltávolodott tartalma miatt alkotmány sértő. Ezen túlmenően a szabály amiatt is alkotmány sértő, hogy a személyiségi jog sérelmének megállapítását egy közigazgatási szervvel egyenértékűnek minősülő testületre, az ORTT-re bízta. Továbbá, a legfelsőbb bírósági gyakorlat közigazgatási perben látja megállapíthatónak a személyiségi jogsértés megtörténtét, adott esetben elvonva ezzel a személyiségi jogaiban sértett személy önrendelkezéshez való jogát, hiszen a közigazgatási perben félként csak a műsorszolgáltató és az ORTT vesz részt, a személyhez fűződő jogaiban megsértett személy pedig legfeljebb jogi érdekekkel bíró beavatkozóként—holott az ő személyiségi jogát bírálják felül az eljárásban.

3.2. A gyűlölet keltésére alkalmas egyéb tevékenység

Az Rttv. 3. § (2) bekezdése szerint „A műsorszolgáltató ... tevékenysége ... nem lehet alkalmas a személyek, nemek, népek, nemzetek, a nemzeti, etnikai, nyelvi és más kisebbségek, továbbá valamely egyház vagy vallási csoport elleni gyűlölet keltésére”. Egyes érvek szerint ez a szabály azért felesleges és alkotmány sértő, mert a Btk. 269. §-a a közösség elleni izgatás bűncselekményeként már büntetni rendeli ezt a magatartást. Ez azonban téves megközelítés, a Btk. 269. §-a ugyanis csak a gyűlöletre uszítást rendeli büntetni, s az Alkotmánybíróság ebben vonta meg a büntetőjog alkotmányos határait az ártónak bélyegzett vélemény büntethetőségének.⁷⁵⁵ A gyűlöletkeltésre alkalmas egyéb, az uszításon kívül eső tevékenység, magatartás fogalma tehát nem esik a Btk. hivatkozott szakaszának tárgyi hatálya alá, így nem büntetendő. Kérdés

⁷⁵⁴ v.ö. Pp. 229. §

⁷⁵⁵ Id.: 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167; 12/1999. (V. 21.) AB határozat, ABH 1999, 106; v.ö. továbbá a II.2.3.b) ponttal.

immár, hogy alkotmányosnak minősíthető-e az, hogy büntetőjogi eszköz helyett közigazgatási jogi szankciók kilátásba helyezésével tiltja a jogalkotó a gyűlölet keltésére alkalmas beszédet és annak elektronikus médium által való közvetítését.

A 30/1992. (V. 26.) AB határozat, a 12/1999. (V. 21.) AB határozat s ezek nyomdokain a 18/2004. (V. 25.) AB határozat is az uszítás tekintetében elfogadta a büntetőjog alkalmazásának alkotmányosságát, mert azt *ultima ratio*-nak tekintette, olyan eszköznek, amely feltétlenül szükséges a társadalom védelmére. *A contrario* viszont az is következik, hogy a gyűlöletkeltés egyéb módon való szankcionálása nem esik e szigorú szabályok hatálya alá. Az alkotmányos büntetőjogi garanciák megkövetelik, hogy az állam csak szélsőséges esetben némitssa el a büntetőjog eszközeivel a gyűlöletet keltő beszédet.⁷⁵⁶ Az izgatás bűncselekményének elkövetője amúgy sem lehet társaság, ami manapság tipikus műsorszolgáltatói alanyi státusz. Más eszközöket azonban sokkal szabadabban alkalmazhat a jogalkotó. Ilyen eszköz a műsorszolgáltatóval szemben az Rttv. 112. §-a alapján alkalmazott közigazgatási jellegű szankció. Az Rttv. tehát akkor, amikor a gyűlöletkeltés elleni fellépés keretén belül közigazgatási jellegű szankciókat alkalmaz, éppen hogy az alkotmányos garanciák kiteljesítését jelenti, hiszen enyhébb korlátozást alkalmaz, mintha a büntetőjog eszközeivel élne.

A faji gyűlöletkeltés elleni fellépés az államnak nemzetközi egyezményekben vállalt kötelezettsége. Így pl. a PPJNE 20. cikke előírja, hogy „Törvényben kell megtiltani a nemzeti, faji, vagy vallási gyűlölet bármilyen hirdetését, amely megkülönböztetésre, ellenségeskedésre vagy erőszakra izgat.” Európai szinten is jelentkezik az állam fellépési kötelezettsége. Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága R (97) 20. számú ajánlásának 4. alapelve kifejezetten hangsúlyozza, hogy a gyűlöletbeszéd a véleménynyilvánítási szabadság védelmén kívül esik.⁷⁵⁷ Az Ajánlás tárgyi hatálya kiterjed különösen a média útján terjesztett gyűlöletbeszédre is.⁷⁵⁸ Az állam tehát nem teheti meg, hogy nem lép fel a gyűlöletbeszéd, különösen pedig a média útján terjesztett gyűlöletbeszéd ellen.

⁷⁵⁶ A gyűlöletbeszéddel kapcsolatos legutóbbi alkotmánybírói döntésről bővebben ld.: Kovács Mónika: A gyűlöletbeszédre vonatkozó szabályozási törekvések alkotmánybírói vizsgálata, Infokommunikáció és Jog, 2004/2. 61-65.

⁷⁵⁷ Council of Europe No. R (97) 20 of the Committee of Ministers to Member States on “Hate Speech” Appendix Principle 4. “National law and practice should allow the courts to bear in mind that specific instances of hate speech may be so insulting to individuals or groups as not to enjoy the level of protection afforded by Article 10 of the European Convention on Human Rights to other forms of expression. This is the case where hate speech is aimed at the destruction of the rights and freedoms laid down in the Convention or at their limitation to a greater extent than provided therein.”

⁷⁵⁸ Council of Europe No. R (97) 20 of the Committee of Ministers to Member States on “Hate Speech” Appendix Scope

Az Alkotmánybíróság mindeddig gátját szabta a büntetőjogi eszközökkel való fellépésnek, s legutóbb 18/2004. (V. 25.) AB határozatában megsemmisítette a Btk.-nak azon módosítását, amely a gyűlöletbeszéd elleni büntetőjogi fellépést tette volna lehetővé.⁷⁵⁹ Az Alkotmánybíróság e határozatát nem vitatva kijelenthető ugyanakkor, hogy a gyűlöletkeltés elleni fellépés kötelező jellege miatt az államnak más eszközöket kell találnia a gyűlöletbeszéd ellen, enyhébbeket a büntetőjogi szankciónál. A közigazgatási szankció kétséget kizáróan enyhébb, mint a büntetőjogi szankció. Ráadásul az Európai Tanács Miniszteri Bizottságának (97) 20 Ajánlása kifejezetten kiterjeszti hatályát a tömegmédiá útján terjesztett ilyen üzenetekre, azok tilalmazására, így önmagában az, hogy a gyűlöletkeltést a törvény médiajogi eszközökkel szankcionálja nemhogy alkotmányellenes, de éppen a nemzetközi kötelezettségek arányos teljesítésének minősül.

Más kérdés azonban, hogy a szabály jelenlegi megfogalmazásában kellően finoman hangolt-e? Önmagában attól, hogy a gyűlöletkeltés és annak egyik legmegvetendőbb eszköze, a gyűlöletbeszéd közigazgatási eszközökkel szankcionálható az azt közvetítő műsorszolgáltató útján, még nem jelenti azt, hogy a szabály mostani megfogalmazása nem túl bizonytalan vagy tág. A szabály szerint „A műsorszolgáltató ... tevékenysége ... nem lehet alkalmas a személyek, nemek, népek, nemzetek, a nemzeti, etnikai, nyelvi és más kisebbségek, továbbá valamely egyház vagy vallási csoport elleni gyűlölet keltésére”.⁷⁶⁰ A szabály ebben a megfogalmazásban nem valamely eredményhez kötött, hanem egyszerűen a bíróság, hatóság szubjektív megítélésétől teszi függővé, hogy az adott beszéd elvileg képes-e gyűlölet kiváltására valamely kisebbség, a „kedvezményezett”, védett alanyi kör ellen. Ahogy a hatásvizsgálati hagyományról szóló fejtegetésem kapcsán már kifejtettem, a jogtudománynak is figyelembe kell vennie a média-hatás vizsgálatának tudományos eredményeit és csak valós hatásokra szabad alapoznia. Ellenkező esetben olyan beszéd is az elnémítás sorsára juthat, amely lehet bármennyire is sértő, vagy durva, de ténylegesen nem kelt gyűlöletet a védett kisebbség ellen, így nem más, mint a véleménynyilvánítási szabadság alkotmányos—bárha stílusában és tartalmában e sorok szerzője által is elutasított—formája. A dolgok utólag nyerik el jelentőségüket. A „*clear and present danger*” tesztje is legalább annyira volt az elnyomás eszköze bizonyos történelmi periódusokban, mint más periódusokban a szólás szabadságának védelemére szolgáló eszköz.⁷⁶¹

⁷⁵⁹ 18/2004. (V. 25.) AB határozat, ABH 2004, 303.

⁷⁶⁰ Kiemelés tőlem! U.S.

⁷⁶¹ v.ö. II.1.1.1. ponttal

A mai amerikai gyakorlat szerint a gyűlöletbeszéd igen korlátozottan szabályozható és tiltható, mivel fennáll annak az igencsak reális veszélye, hogy nézőpont alapú megkülönböztetéshez, ezáltal az Első Kiegészítés sérelméhez vezet.⁷⁶² Ugyanettől a veszélytől nem mentesül a magyarországi szabályozás és joggyakorlat sem. Ennek megfelelő az az alkotmánybírói gyakorlat, amely igen korlátozottan lehetővé teszi a gyűlöletre uszítás büntethetőségét, de a gyalázkodás büntetetté immár kétszer is megsemmisítette. Ahogy Sólyom László és Kis János megjegyzi, a 30/1992. (V. 26.) AB határozat három feltételhez köti a véleménynyilvánítás illetően korlátozását, egyrészt a materiális türeksüzből teszi azt függővé, másrészt megkívánja, hogy a gyűlöletre izgató szólás konkrét jogokat veszélyeztessen, végül fontos feltétel, hogy a veszély ne csupán feltételezett legyen.⁷⁶³ A gyűlöletbeszéd elleni jogalkotói fellépés legutóbbi, 2003-as felvonása többek között éppen azért bizonyult alkotmányellenesnek, mivel az erőszakos cselekmény elkövetésére való felhívás, mint új büntetőjogi tényállás akkor is megvalósul, ha a felhívás nem jár, sőt ha nem is járhatna eredménnyel.⁷⁶⁴ Véleményem szerint tehát a gyűlöletkeltés nem büntetőjogi, hanem közigazgatási jogi eszközökkel való szankcionálása tehát bár eshet enyhébb megítélés alá, mint a büntetőjogi korlátozás, abban azonban osztania kell a jogi sorsát, hogy csak tényleges eredményhez fűzhet hátrányos jogkövetkezményt. Másként megfogalmazva, nem elegendő pusztán az, hogy a műsorszolgáltató által közvetített tartalom szubjektív megítélés szerint elvileg képes legyen a gyűlölet keltésére: ezt csak ténylegesen megtörtént jogi sérelemre lehet alapozni. Itt utalok arra, hogy a gyűlöletbeszéd célpontjait lenyűgöző hatása miatt mindig okoz jogsérelmet: a célpont véleménynyilvánítási szabadságából fakadó jogait korlátozza a sértett személy tényleges elnémításával.

Véleményemet összefoglalva: nyilvánvaló, hogy az államnak nemzetközi kötelezettségei teljesítése érdekében hatékony eszközökkel kell fellépnie a rasszista gyűlöletbeszéd ellen. Mivel a büntetőjogi eszközök csak igen korlátozottan vehetők igénybe, a médiajogi szankciók, mint enyhébb eszközök, szükségesen és megfelelő arányban korlátozhatják a véleménynyilvánítási szabadságot. Mindazonáltal a szabályozásnak a gyűlöletbeszéd tényleges hatásához kell igazodnia és csak akkor alkalmazható szankció az alapján, ha a gyűlöletkeltés tényleges—pl. némitó—hatással jár. E körben a kisebbségek gyűlöletbeszédre adott válaszát vagy annak hiányát kell figyelembe venni.

⁷⁶² v.ö. II.1.1.4. ponttal

⁷⁶³ Kis János—Sólyom László: Az alkotmány és a szólásszabadság, Népszabadság, 2003. október 11.

⁷⁶⁴ ibid.

4. Működés megválasztott elnök nélkül

2004 folyamán ismét fellángoltak egyes elektronikus médiumok elnökválasztásával kapcsolatos viták. A Népszabadság egy híre szerint a Duna TV ügyvezető elnökkel fog működni,⁷⁶⁵ a Magyar Nemzet arról is hírt adott, hogy 2004. szeptember 22-ét követően törvényesen megválasztott elnök nélkül, ügyvezető elnökkel működik a csatorna.⁷⁶⁶

A Legfelsőbb Bíróság Cgf.II.31.112/2000. ügyszám⁷⁶⁷ alatt született határozatával meghatározta, hogy milyen területre terjed ki a bíróságok törvényességi felügyeleti jogköre a közmédiumok testületeinek ellenőrzése kapcsán. Magam részéről egyetértek a határozati jogértelmezéssel, ami szerint a kuratórium, a tulajdonosi jogokat gyakorló szerv megalakulásának körülményei nem lehetnek annak a törvényességi felügyeleti eljárásnak tárgya, amelyben a részvénytársaság működési rendjét vizsgálják. Vitatható ugyanakkor annak a kijelentésnek a teljes helytállósága, ami szerint a „részvénytársaság működésére a kuratórium, illetve az elnökség létrehozásának körülményei közvetlenül önmagukban nem hatnak ki”,⁷⁶⁸ mivel egy törvényellenesen létrejött szervezet képviseleti jogköre gyakorlása körében sem járhat el törvényesen. Ha maga a megalakulás törvénytelen, a működés sem lehet törvényes. Ugyanakkor az ügy alapjául szolgáló helyzetben maga az Alkotmánybíróság legitimálta⁷⁶⁹ a kuratóriumok megalakulásának kifogásolt rendjét, ezzel törvényesnek fogadta el a működés alapját.

A contrario, a bíróság törvényességi felügyeleti jogköre viszont kiterjed arra az esetre, ha a tulajdonosi jogokat gyakorló szerv nem tud eleget tenni törvényes kötelezettségének, s nem tud a részvénytársaság képvisellete felől gondoskodni. Az Rttv. alapján létrejött részvénytársaságokra az itt szabályozott eltérésekkel a Gt. szabályai irányadók, s értelemszerűen a Ctv. is alkalmazandó. Ha a részvénytársaság működése során nem tartja be a szervezetére és működésére vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket, törvényességi felügyeleti eljárás kezdeményezhető. A Cégbíróság számos intézkedést alkalmazhat,⁷⁷⁰ kérdéses azonban, hogy mennyiben alkalmasak ezek az eszközök a kívánt cél, a törvényes működés helyreállítása biztosítására. Vajon elégséges-e a nem túl jelentős összegű pénzbírság, reális választási lehetőség-e a működés felfüggesztése vagy

⁷⁶⁵ <http://www.nol.hu/cikk/333169/>

⁷⁶⁶ <http://www.mno.hu/index.mno?cikk=245462&rvt=118>

⁷⁶⁷ Közzétéve EBH 2002/654. szám alatt

⁷⁶⁸ *ibid.*

⁷⁶⁹ 22/1999. (VI. 10.) AB határozatával

⁷⁷⁰ *Id.* Ctv. 81. §

beszüntetése? Vajon egy felügyelőbiztos kirendelése konkrét esetben nem sérti-e a véleménynyilvánítás szabadságát azáltal, hogy elvonja a kuratóriumtól a tulajdonosi jogok gyakorlását, ezáltal a társadalmi képviselőket szünteti meg.

Mivel a közmédia tulajdonosi jogait gyakorló szerv testületi szerv, maga az itt született döntés is testületi. Az ilyen szervek esetén a felelősség megoszlik, ezért a döntéshozatalban részt vevő személyekre nem nehezedik oly súllyal. Jelen esetben, bár a törvényességi felügyeleti eljárásnak véleményünk szerint van helye, s a Cégbíróság a maga eszközeivel megkísérelheti a törvényes működés helyreállítását, maguk az eszközök igen kevés esélyt adnak a sikerre. *De lege ferenda* el kellene gondolkodni olyan szabályon, amely e testületi döntésnél az egyéni felelősséget is fokozottabban érvényesíti. Vajon nagyobb lenne-e a kompromisszumkészség, ha nem csak a céget, hanem a döntéshozatalban részt vevő személyeket is bírsággal sújthatná a Cégbíróság? Tisztában vagyok azzal, hogy kompromisszumot pálcával nem lehet kikényszeríteni, ugyanakkor úgy vélem, hogy a jelen példával is illusztrált eset a szankciók elégtelenségét bizonyítja: legalább a kiemelt jelentőségű ügyeknél ezek szélesítésére lehet szükség.

5. A média-hatóságok megválasztása, összetétele

Még mindig elbírálásra vár az Alkotmánybíróság előtt a Nyilvánosság Klub indítványa,⁷⁷¹ amely szerint az ORTT-re, a kuratóriumokra, a Panaszbizottságra vonatkozó jelölési és választási szabályok sértik a véleménynyilvánítás szabadságát és a 37/1992. (VI. 10.) AB határozatban foglalt alkotmányos követelményt. E követelmény szerint sem az állam, sem szerve, sem egyes társadalmi csoportok a műsorok tartalmára meghatározó befolyást nem gyakorolhatnak.⁷⁷² Az Alkotmánybíróság kétségkívül meg fogja hozni határozatát, mivel tíz év elteltével immár halaszthatatlan a döntés, különösen annak az elnöki gyakorlatnak a fényében, amely a tíz évnél régebbi ügyek elbírálását igyekszik lehetőség szerint felgyorsítani. Más kérdés, hogy a döntés tartalmát nyilvánvalóan befolyásolja az III.2.1. pont alatt elemzett és élesen kritizált 22/1999. (VI. 30.) AB határozat precedense. További új körülmény lesz a szándékok szerint 2007 végén Parlament elé kerülő új médiatörvény,⁷⁷³ amely értelemszerűen hatályon kívül helyezné a jelenlegi Rttv.-t. Mivel az

⁷⁷¹ Halmai Gábor: Az írott és az elektronikus sajtó szabadságának egy éve, in: Médiakönyv 1999, Enamiké, Budapest, 1999. 714-715.

⁷⁷² v.ö. Halmai, 2000. 115-116.; Sólyom, 490. 134. láb.

⁷⁷³ 2007 végéig új médiatörvény kerül az asztalra—Media Hungary 2007; <http://www.vg.hu/index.php?apps=cikk&cikk=173090>

Alkotmánybíróság hatályon kívül lévő jogszabályt csak kivételes esetekben bírál felül, a régről várt indítvány könnyen a megszüntetés, a nem érdemi döntés sorsára juthat, feltéve, hogy a médiatörvényt ténylegesen újraszabályozzák, illetve addig sem hoz határozatot e tárgyban a Testület. Magam részéről szerencsésnek találnám, ha a tárgyban érdemi döntés születhetne, mivel az a jövőbeni jogalkotói munkát befolyásolhatná.

Távolról sem mindegy azonban a döntés tartalma. A III.2.1. pont alatt Halmi kritikáját elfogadva, de azon túlmutatva magam is élesen kritizáltam a csonka kuratóriumokkal kapcsolatos alkotmánybíróági döntést. Ráműtöttem, hogy bár a közérdekű adatok megismeréséhez való jog valóban irrelevánsnak tűnik a közszolgálati médiumok felügyelete szempontjából, az Alkotmány 61. § (1) bekezdésének intézményvédelmi oldala, a tájékozódáshoz való jog szükségessé teszi a közszolgálati médiumok kiegyensúlyozott társadalmi felügyeletét. A műsorok tartalmára gyakorolt meghatározó befolyás tilalma olyan alkotmányossági tiltás, amelynek megtartása az Alkotmány 61. §-ának érvényesülését biztosítja. Kérdés immár, hogy ha a közszolgálati médiumok valódi társadalmi képviselője ily módon közvetlenül az Alkotmány 61. § (1) bekezdésére visszavezethető, vajon az ORTT és szerve, a Panaszbizottság tekintetében is indokolt-e?

Az Rttv. 33. §-a szerint az ORTT tagjait az Országgyűlés választja egyszerű szavazattöbbséggel. A legalább öttagú testület elnökét a köztársasági elnök és a miniszterelnök együttesen jelölik, a testület többi tagjára pedig a parlamenti frakciók tesznek javaslatot. Minden egyes frakció egy tagot jelölhet, ha valamelyik oldalon csak egy frakció van, akkor az kettő tagot jelöl. A tagokat bizottsági meghallgatást követően egyszerű többséggel választja a parlament, a testület—főszabály szerint—csak valamennyi tag megválasztását követően alakul meg.⁷⁷⁴ A Panaszbizottság egyébként független, nem utasítható tagjait pedig az ORTT bízza meg.⁷⁷⁵ Vajon sérti-e az Alkotmány 61. §-át, annak is az objektív intézményvédelmi oldalát, hogy a testület tagjai bár törvény értelmében függetlenek, a testület maga az Országgyűlés szerve, tagjai azonban az egyes frakciók által jelölt személyek—ebből következően nyilvánvalóan politikai beágyazottsággal rendelkeznek. Beágyazottság alatt azt értem, hogy bár a testületi tagok széleskörű politikai és gazdasági összeférhetlenségi

⁷⁷⁴ Rttv. 33. §

⁷⁷⁵ Rttv. 47. §

szabályokkal vannak körbezártva, a választásuk módjából kifolyólag ismertek a parlamenti politikai pártok számára, sőt bizalmukat is bírják.

Véleményem szerint önmagában az, hogy az Országgyűlés választja az egyes frakciók által jelölt személyekből az ORTT tagjait, még nem jelenti azt, hogy függőségben lennének a politikai pártoktól, mintegy akarat nélküli bábként működne. Ha ezt az érvet elfogadnánk, egyik magas közjogi pozícióban lévő testületben sem bízhatnánk, amely tagjait az Országgyűlés választja, s pusztán azért mert az Országgyűlést valamiféle romlás virágának, a politikai befolyás fertőjének tartjuk. Hiszen ez a feladata, a politikai akarat szervezett képviselője! Nyilvánvaló abszurdum az Alkotmánybíróság tagjait pusztán azért a parlament, a politikai pártok bábjának tekinteni, mert a frakciók által kiállított jelölőbizottság általában paritásos jelölése alapján az Országgyűlés választja meg őket—igaz kétharmados többséggel.⁷⁷⁶ Ezen az alapon az Országos Választási Bizottság tagjai megválasztása is gyanús lehetne, hiszen a Ve. 23. § (4) bekezdése szerint: „Az Országos Választási Bizottság öt tagját és szükséges számban póttagokat az Országgyűlés választja meg; személyükre—a pártok javaslataira is figyelemmel—a választások és népszavazások lebonyolításáért felelős miniszter (...) tesz indítványt”. Ez esetben a jelölést egyenesen a kormány tagja végzi, a pártok javaslatait is figyelembe véve, s e jelölteket a parlament választja meg—a tagok tehát akarat nélküli közvetítői lennének a miniszteri, pártpolitikai akaratnak?

Nemzetközi példával élve, az USA 1934-es Communications Act-ja szerint az FCC tagjait az elnök jelöli és a szenátus hagyja jóvá. Az FCC elnök személyét az unió elnöke jelöli meg, jóváhagyása a tagokra irányadó szabályok szerint történik. A jellemző gyakorlat szerint a tagsági idő lejártakor hivatalban lévő elnök jellemzően három hozzá és pártjához közel álló jelöltet állít, kettő jelölt pedig az ellenzéki sorokból kerül ki. A szenátusi jóváhagyás a garanciája annak, hogy ne telessenek kizárólagosságra szert az elnöki emberek az FCC-ben.⁷⁷⁷

Közelebbi, európai követelmények is vannak a szabályozó hatóságok tagjai tekintetében. Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága 2000-ben fogadta el a

⁷⁷⁶ Azonban bár az ORTT tagjait egyszerű többséggel választják, az Alkotmánybíróság esetén nincsen olyan gát, hogy csak valamennyi alkotmánybírói hely feltöltése esetén állna fel a magas testület. Így *ad absurdum* az sem elképzelhetetlen, hogy a parlamentben kétharmados többséggel rendelkező kormánypárt(ok) saját jelöltjüket válasszák meg.

⁷⁷⁷ Sec. 4. [47 U.S.C. 154] Provisions Relating to the Commission. (a) The Federal Communications Commission (in this Act referred to as the “Commission”) shall be composed of five Commissioners appointed by the President, by and with the advice and consent of the Senate, one of whom the President shall designate as chairman.

műsorszolgáltatási szektor szabályozó hatóságainak függetlenségéről és feladatairól szóló R.(2000)23 ajánlását. Ennek I.3-8. pontjai követelményeket fogalmaznak meg a szabályozó hatóságok tagjai megválasztásával, a tagok függetlenségével, képesítésükkel kapcsolatban. A függetlenségnek fenn kell állnia mind a politikai erőkkal, mind a gazdasági erőkkal szemben, ennek érdekében hatékony összeférhetlenségi szabályokat kell alkotni, amelyek megsértése esetén a tisztség megszüntetése is lehetséges.⁷⁷⁸

Mind az ORTT, mind az általam példaként említett Alkotmánybíróság, OVB és az amerikai FCC tagjait széleskörű, a függetlenség lehetőségét biztosító politikai és gazdasági összeférhetlenségi szabályokkal veszi körül a törvényalkotó, működésükben pedig csak a törvényeknek vannak alávetve, döntésükben nem utasíthatók. Ennél több garancia nehezen képzelhető el, legfeljebb az élethossziglani kinevezés, mint pl. a Legfelső Bíróság bíráinál, ez azonban irreálisnak tűnik. Mindezekkel a garanciákkal együtt sem elképzelhetetlen, hogy a megválasztott testületi tag esküjével és annak szellemével ellentétes módon teret enged valamely jogtalan⁷⁷⁹ befolyásnak. Ilyen esetekre a megbízatás megszűnésének kell hatékony eszközt nyújtani a visszaélések ellen.⁷⁸⁰

A valódi kérdés, hogy az ORTT hatalma miként érvényesül egyik legfontosabb hatásköre, a műsorszolgáltatási pályázat kiírása, elbírálása, a műsorszolgáltatási szerződés megkötése kapcsán. Ha biztosítva van a műsorszolgáltatási engedély elnyerése feltételei objektivitása, ha az ORTT e tárgyban hozott döntése érdemben felülvizsgálható a bíróságok által, akkor azt is mondhatnánk, hogy az ORTT akár állhat is befolyás alatt—ahogy véleményem szerint nem áll pusztán a kinevezés körülményei miatt—de a bíróságok majd kiköszörülnek a csorbát. Erről a IV.6. pontban írok bővebben.

A panaszbizottság, amely az ORTT által kinevezett szerv, s feladata a kiegyensúlyozottság biztosítása, jogi létét az ORTT-től származtatja. Fentebb érveltem arra vonatkozóan, hogy az ORTT esetében önmagában az a körülmény, hogy tagjait a parlamenti pártok jelöltjeiből nevezik ki, nem minősül a véleménynyilvánítási szabadság sérelmének. Mivel a Panaszbizottság léte

⁷⁷⁸ Recommendation Rec(2000)23 of the Committee of Ministers to member states on the independence and functions of regulatory authorities for the broadcasting sector; <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=393649&Lang=en>

⁷⁷⁹ Véleményem szerint a lobbizás önmagában nem minősül jogtalan befolyásnak, mivel annak célja a döntéshozó megfelelő információval való ellátása, így döntési pozícióba való hozatala.

⁷⁸⁰ V.ö.: Recommendation Rec(2000)23 of the Committee of Ministers to member states on the independence and functions of regulatory authorities for the broadcasting sector, különösen az I.7. ponttal.

származékos, reá a kinevezés tekintetében alkotmányossági szempontból ugyanazok vonatoznak, mint az ORTT-re. Annál is inkább, mivel a Panaszbizottság határozatai előbb az ORTT, azt követően pedig a bíróság által felülvizsgálhatók, így a független felülvizsgálat végső soron biztosított.

6. Műsorszolgáltatási pályázat és jogorvoslat

A IV.5. pontban rávilágítottam, hogy nem kizárólag az ORTT tagjainak megválasztása, annak mikéntje befolyásolja a sajtószabadság állapotát, hanem ennél sokkal inkább azok a rendelkezések, amelyek a műsorszolgáltatási jog elnyerését jogállami garanciákkal bástyázzák körül. Enyhe túlzással: lehet akármilyen elfogult az ORTT és döntése, ha ellene független bíróság fair eljárásban folyó pártatlan ítélete kérhető.⁷⁸¹ A valódi kérdés, hogy megtámadható-e hatékony jogorvoslati kérelemmel az ORTT-nek az a döntése, amely a műsorszolgáltatási jog, *quasi* a sajtóengedély elnyerését tartalmazza.

A műsorszolgáltatási jogosultság az Rttv. hatályos rendelkezései szerint egy pályázat útján nyerhető el, amelyet az ORTT meghatározott frekvenciára vonatkozóan ír ki. A pályázók közül az ORTT választja ki a győztest, akivel műsorszolgáltatási szerződést köt. Ez azonban csak az egyik elképzelhető megoldás, önmagában az is elképzelhető volna, hogy egy engedélyező hatóság közigazgatási eljárás keretében engedélyezi a műsorszolgáltatási jogosultságot, ez a közigazgatási eljárás pedig bírói úton felülvizsgálható. A kérdés az, hogy a jelenlegi pályázati/szerződéses rendszerben adott-e ilyen jogorvoslat, bírói út?

A pályázat elbírálásáról az Rttv. 99. §-a rendelkezik. Abban az esetben, ha a pályázat valamilyen alaki kizáró ok miatt érdemi elbírálásra alkalmatlan (*indamissible*), az ORTT a pályázatot indokolt nyilatkozattal visszautasítja. Ez a visszautasítás az (5) bekezdés szerint bíróság előtt megtámadható, a bíróság törvénysértés esetén kártérítésre kötelezheti az ORTT-t. Érdemes ezt a rendelkezést is közelebbről szemügyre venni. Az ORTT nem határozattal utasítja vissza a pályázatot, hanem indokolt nyilatkozattal. A bírósági út pedig nem *in integrum restitutio*-ra, pl. a pályázati eljárás újra, törvényes keretek között való lefolytatásának elrendelésére jogosítja fel a bíróságot, hanem pusztán kártérítésre kötelezheti az ORTT-t. A bírói út, mint jogorvoslat ilyen keretek között véleményem szerint nem tekinthető hatékonynak, mivel nem teszi lehetővé a pályázó valódi céljának elérését: a tisztességes pályázati eljárás lefolytatását, az abban való részvétel megengedését.

⁷⁸¹ V.ö. az Alkotmány 57. § (1) bekezdésével.

Ha a visszautasítás csak mintegy szűkítő kivétel volna az egyébként teljes körben, hatékonyan engedett jogorvoslat főszabálya alól, nem vitatnám, hogy ezt az eljárási jellegű döntést egyszerűsíteni lehet. Azonban látni kell, hogy az egyetlen jogorvoslat, ami a pályázati eljáráshoz kapcsolódik. Az ORTT által a műsorszolgáltatási jogosultság elnyerésére kiírt pályázatának érdemi elbírálása, a nyertes megjelölése elleni döntésével szemben nem biztosít a törvény semmilyen jogorvoslati lehetőséget. Ez a körülmény egyértelműen sérti a jogorvoslatához való jogot, mivel nem biztosít sem jogorvoslatot, sem bírói utat az állam egyik szervének olyan döntése ellen, ami ráadásul egy igen becses jog, a véleménynyilvánítási szabadság és sajtószabadság érvényesülésére is közvetlen kihatással van.

Az átlátható és fair pályázati eljárás nem pusztán alkotmányos belügy, annak európai dimenziója is van. Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága 2000-ben fogadta el a műsorszolgáltatási szektor szabályozó hatóságainak függetlenségéről és feladatairól szóló R.(2000)23 ajánlását. Ennek IV. 13-17. pontjai, de különösen V. 27. pontja kifejezetten előírja, hogy a szabályozó hatóság pályázati eljárása átlátható, a nyilvánosság felé nyitott legyen, s ami még fontosabb: döntése alá legyen vetve az arra jogosult bíróságok felülvizsgálatának.⁷⁸² Az Rttv. nem tesz eleget az Európa Tanács ezen ajánlásának, ami felveti a Római Egyezmény 10. cikke sérelmének a kérdését is. Mindeddig ilyen panasz nem érkezett a Strasbourg-i székhelyű Emberi Jogok Európai Bíróságához.

Összefoglalva: az Rttv. pályázati rendszere alkotmányos szempontból hiányos, mivel nem garantál hatékony jogorvoslati jogot a műsorszolgáltatási pályázat résztvevői számára az érdemi döntés ellen. Ez a mulasztás az európai követelmények tekintetében is fennáll. Összevetve ezt a hiányosságot a IV.5. pontban elemzett kérdéssel, t.i. az ORTT tagok megválasztásának szabályaival, így már kérdéses lehet, hogy—a felülbíráhatatlan döntéseket hozó—tagok függetlensége kellő módon biztosított-e.

7. A kuratóriumok törvényességi felügyelete

Egyesek kifogásolták a csonka kuratóriumok megalakulásának idején, hogy az elnökség nem a jogszabályoknak és a Magyar Televízió Rt. alapító okiratának megfelelően jött létre, ezért felügyeleti intézkedést kezdeményeztek. A

⁷⁸² Recommendation Rec(2000)23 of the Committee of Ministers to member states on the independence and functions of regulatory authorities for the broadcasting sector; <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=393649&Lang=en>

Legfelsőbb Bíróság álláspontja a konkrét ügyben az volt, hogy a médiakuratóriumok törvényessége felett csak a közalapítványokra vonatkozó szabályok szerint lehet törvényességi felügyeletet gyakorolni, azaz arra az ügyészség jogosult. A legfőbb ügyész ezzel szemben a közalapítványok működése törvényességének helyreállítása érdekében sem ügyészi keresetindításra, sem pedig egyéb ügyészi intézkedésre nem látott lehetőséget.⁷⁸³ Ez a jogi helyzet sérti a bírósághoz fordulás jogát a médiumok (az azokat működtető részvénytársaságok) és az irányításukat gyakorló közalapítványok törvényes működése helyreállíthatósága kérdésében.

A részvénytársaságokra vonatkozó különös szabályokat az Rttv. 64-69. §-ai tartalmazzák, s e körben vizsgálni kell még a hatályos Ctv. törvényességi felügyeleti eljárásra vonatkozó szabályait is. A duplafedelű szervezeti rend—a közalapítvány és részvénytársaság kettőse—miatt el kell különíteni a közalapítvány és a részvénytársaság törvényességi felügyeletét. A közalapítvány törvényességi felügyeletére a Ptk., a részvénytársaságéra a Ctv. alapján kerülhet sor. A részvénytársaság tekintetében a Ctv. 74. § (1) bekezdése tartalmaz releváns rendelkezést, amennyiben előírja, hogy törvényességi felügyeleti eljárás kezdeményezésének van helye, ha a cég a működése során nem tartja be a szervezetére és működésére vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket, illetve a létesítő okiratában foglaltakat. Ez a törvényességi felügyeleti eljárás—amit az jogi érdekekkel bíró személy, ügyész és a megyei bíróság, mint cégbíróság indíthat—azonban nyilvánvalóan csak olyan törvénysértésekre terjedhet ki, amelyek a cég működésével kapcsolatosak, és semmiképpen nem vonatkozhat olyan törvénysértésekre, amely a cég tulajdonosának esetleges törvénysértő státuszával kapcsolatosak. Önmagában az, hogy a tulajdonosi szervezet törvénysértő módon működik, a tulajdonában lévő cég tekintetében még nem jelenti azt, hogy pusztán ettől a körülménytől törvénysértő lenne annak a működése is. Ebből pedig az következik, hogy a közszolgálati médiumok tekintetében a cégeljárás keretében végzett törvényességi felügyeleti eljárás pusztán a részvénytársaság saját működése kapcsán felmerülő törvénysértések orvoslására alkalmas, s nem alkalmazható a tulajdonosi jogokat gyakorló kuratóriumok esetleges törvénysértő megalakulására.

Eleddig tehát úgy tűnik, valóban nincsen jogorvoslat a kuratórium megalakulása törvénysértő jellege miatt. Itt kell azonban vizsgálni a közalapítvány

⁷⁸³ v.ö.: Halmi Gábor: Tanár és tanítványa. A legfőbb ügyész esete a házelnökkel, Élet és Irodalom, 44. évf. 7. <http://www.es.hu/pd/display.asp?channel=PUBLICISZTIKA0007&article=2005-0118-0943-12VBBV>

törvényességi felügyeletére vonatkozó rendelkezéseket. Az alapítvány, ezen keresztül pedig a közalapítvány törvényességi felügyeletéről a Ptk. 74/F. § (1)-(2) bekezdései rendelkeznek, kimondva, hogy az ügyész gyakorolja a felügyeletet, s ennek keretében a bíróságtól kérheti, hogy a kezelő szervet hívja fel a törvényes működés helyreállítására. Törvényességi felügyeleti eljárás keretében tehát semmi esély a kuratórium törvényes megalakulásának kikényszerítésére, hiszen a bíróság az alapítót nem hívhatja fel, pusztán a kezelő szervet szólíthatja fel a működés törvényességének helyreállítására. Mégsem marad jogorvoslat nélkül az érdekelt vagy az ügyész a kezelő szerv, itt a kuratórium megalakításával kapcsolatos jogsértés miatt. A kezelő szerv kijelölése ugyanis olyan kérdés, amely az alapító okirat módosítását vonja maga után, tehát a közalapítvány köteles a Fővárosi Bíróságtól a változás nyilvántartásba való vételét kérni.⁷⁸⁴ A nyilvántartásba vételi eljárás keretében pedig mód van a törvénysértés orvoslására, mivel a bíróság esetleges bejegyzésről rendelkező határozata ellen az ügyész fellebbezéssel élhet, ennek indoka pedig lehet a kezelő szerv kinevezésének törvénytelenége. Továbbá mód van arra is, hogy a kezelő szerv törvénytelen, az alapítvány célját veszélyeztető működése esetén nem csak az ügyész, de egyéb jogi érdekelt is kezdeményezze az alapítvány megszüntetését. Ha e radikális lépésre sor kerül, a bíróság ilyen döntése azáltal kerülhető el, hogy az alapító, jelen esetben az Országgyűlés a törvénynek megfelelően kinevezi a kuratóriumot.

Összefoglalva: véleményem szerint sem a közszolgálati médiumok közalapítványa, sem pedig a részvénytársaságok tekintetében nincs kizárva a jogorvoslati eljárás a megalakulás, illetve a működés törvénytelenége okán. Az ellenkezőjét állító érvek összemosásák, összekeverik a cég és tulajdonosa működését, annak törvényességi felügyeletét.

⁷⁸⁴ V.ö.: a Ptk. 74/C. § és Ptké. 91/A. §-aival.

V. fejezet

Egy majdani médiatörvény elé de lege ferenda

1. Proaktív igények—reaktív módszer

Annak ellenére, hogy a jogirodalomban általánosnak nevezhető az a meggyőződés, hogy a médiaviszonyok újraszabályozása égetően szükséges, a politikai viszonyok mindeddig szinte teljesen lehetetlenné tették ezt. Pedig a technikai fejlődés gyorsuló üteme olyan szabályozást igényel, amely legalább követi a fejlődés technológiai lehetőségeit, méginkább lehetőség szerint proaktív módon megpróbál a problémák elébe menni. Ahogy Révész T. Mihály megfogalmazta:

[Ú]gy látjuk, hogy a köznapi szóhasználattal egyszerűen csak médiatörvényként aposztrofált múlt századi, az analóg piaci környezethez adaptált törvényhozási termék több ponton egyenesen a fejlődés és fejlesztés gátja.⁷⁸⁵

A médiaszabályozás igen komplex feladatának—fontos, de csak—egy szelete az alkotmányossági előkérdések vizsgálata. Mindazonáltal az alkotmányossági problémák előrelátása azért is nehéz feladat, mert az Alkotmánybíróság működése reaktív jellegű, vagyis jellemzően már létező (még hatályos) jogszabályt, annak megtámadása esetén, sokszor a probléma felmerülését csak évekkel követően bírál el. Egyetértve Halmai Gábor szavaival „Szinte lehetetlen pontosan megjósolni a gyakorlat további alakulását.”⁷⁸⁶ Nem ritka, hogy az indítvány elbírálásának idejére a vizsgálat oka fogyottá válik, a jogalkotó sokszor a vizsgálat ideje alatt hatályon kívül helyezi a szabályt, így az alkotmányossági kérdés tisztázatlan marad. Egy majdani szabályozás alá alkotmányossági alapokat tehát csak rendkívüli óvatossággal lehet helyezni.

1.1. Az Alkotmánybíróság hatása a kodifikációra

A tervezett jogszabály hatékonysága, befogadottsága, alkalmazhatósága, más jogszabályokkal való együtthatása, (társadalmi) hatásai mind-mind a kodifikáció folyamatában felmerülő rendkívül fontos kérdések, hiszen ezekre a kérdésekre adott válaszok fogják meghatározni, hogy jó, hosszú életű, a társadalomban-szakmában elfogadott törvényt alkot-e a jogalkotó. A végső kérdés azonban az alkotmányosság, lehet ugyanis bármilyen hatékony egy törvény, ha az Alkotmány szabályaival összeegyeztethetetlen. Erre utal az

⁷⁸⁵ Révész T. Mihály: A digitális szabadság, in: Közjogi tanulmányok Lőrincz Lajos 70. születésnapja tiszteletére, Budapest, Aula, 2006, 343.

⁷⁸⁶ Halmai, 2000, 120.

Alkotmánybíróságnak a kétharmados törvényekkel kapcsolatos az a megjegyzése is, hogy a minősített többségi követelmény elmulasztása esetén közjogi szankciót alkalmaz még akkor is, ha a törvény (a kétharmados korlát) az egyszerű többség ésszerű erőfeszítését tükrözi.⁷⁸⁷

Az alkotmányossági vizsgálat hatóköre a másik oldalról is megközelíthető. Az Alkotmánybíróság működése kezdetétől elzárkózik a jogszabályok nem alkotmányossági szempontból való vizsgálata elől.

„Az indítványokban leírt negatív következmények esetleges megvalósulása, valamint az értelmezhetőség, illetőleg a végrehajthatatlanság jelen esetben nem alkotmányossági kérdés, hanem a jogszabály célszerűségére és alkalmasságára vonatkozó mérlegelés tárgya lehet. A jogszabályok célszerűségének vizsgálata azonban nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe.”⁷⁸⁸

Az Alkotmánybíróság tehát hatáskörében eljárva az alkotmányossági szempontokat vizsgálja egy törvényben, azon kívülálló szempontok viszont irrelevánsak döntése meghozatalánál. Nyilvánvaló, hogy a jogszabályokat az Alkotmány tételes szabályaival ütközteti, nem lehet azonban elfelejteni, hogy a Testület a sokszor szűkszavú szabályokat gazdag értelmezési köntösbe öltöztette.⁷⁸⁹ Sokszor a tételes rendelkezés egyszerű nyelvtani értelmezésével fel sem lehet fedni a szabály valódi, alkotmánybíróság előtt érvényesülő tartalmát.⁷⁹⁰ Különösen jellemző ez a véleménynyilvánítási szabadságra, a sajtó szabadságára, amelyek a médiaszabályozás anyagi alkotmányossági hátterét jelentik.

Az Alkotmánybíróság a konkrét jogszabály vizsgálatánál irányadónak tekinti korábbi gyakorlatát, az elvi vagy hasonló kérdésekben kifejtett *ratio decidendi*-t. Ennek megfelelően valamely jogszabály megalkotásánál nem csak az arra adott esetben közvetlenül vonatkozó megállapításokat kell figyelembe venni, hanem az alkotmánybírósági gyakorlat átfogó vizsgálatára van szükség annak eldöntéséhez, hogy az adott jogszabály kiállja-e az alkotmányossági próbát. S a múltbeli döntések vizsgálata sem lesz teljesen elég, hiszen az Alkotmánybíróság gyakorlata állandóan fejlődik és kiterjed, sokszor éppen a nem kellő körültekintéssel elvégzett előkészítő munka miatt. Tisztában kell tehát lenni a

⁷⁸⁷ 1/1999. (II. 24.) AB határozat, ABH 1999, 39.

⁷⁸⁸ Példaként! 496/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 493. A gyakorlat következetes és változatlan.

⁷⁸⁹ v.ö.: Az Alkotmány magyarázata, 2003, 19.

⁷⁹⁰ A nyelvtani értelmezés veszélyeire figyelmeztet, valamint az alkotmánybírósági értelmezés véglegességét hangsúlyozza: Jakab, 2003, 108.

gyakorlat trendjével, várható irányával is, amely többé-kevésbé kikövetkeztethető a korábbi határozatokban elrejtett utalásokból.

A munkát segíti, hogy az Alkotmánybíróság sokszor dodonainak tűnő döntéseit, a többségi döntések és a különvélemények ellentmondásait dogmatikus igényű rendszerezéssel magyarázza az alkotmányjogi irodalom, ennek részeként olyan szerzők, akik álláspontja nyilvánvalóan kihatással van a jövőben születő döntésekre is.⁷⁹¹ Éppen ezért az alkotmányjogi alapok megvonásánál különös hangsúlyt kell fektetni azoknak az irodalmi álláspontoknak a megjelenítésére, amik előrevetíthetik a későbbi döntéseket.

Az Alkotmánybíróság állásfoglalásait tehát a kodifikációs folyamatban a gondos jogalkotó fokozottan veszi figyelembe. Kiváló példája ennek a polgári jog rekodifikációja, ahol a Kodifikációs Bizottság az általános kérdések között külön fejezetet rendelt az Alkotmány rendelkezései érvényre juttatásának.⁷⁹² Különös figyelmet fordít az alkotmányos alapjogi védelemre a Bizottság a személyek polgári jogi védelmének biztosításánál: „A személyhez fűződő jogok polgári jogi védelmét az alkotmányos alapjogi védelemmel összhangban kell újraalkotni, megfelelően kifejezésre juttatva a magánjogi védelem eszközeinek sajátosságait.”⁷⁹³

Véleményem szerint nem mellőzhető tehát az Rttv. újraszabályozásánál sem a megfelelő alkotmányjogi alapvetés. Ennek során egyrészt az alkotmányjogi kereteket kell megvizsgálni, adott esetben feltárni, másrészt a szóba jöhető megoldások kritikus vizsgálatát kell adni.

1.2. Az alkotmánybírósági határozat kötelező ereje

Egyszerűnek tűnő alapkérdés, hogy valamely alkotmánybírósági határozat mely részét köteles figyelembe venni a jogalkotó. Az Abtv. 27. §-a értelmében az alkotmánybírósági határozat mindenkire nézve kötelező. Vajon ez csak a rendelkező részre vagy az indoklásra is kiterjed?

⁷⁹¹ Az Alkotmány magyarázata c. kommentár szerzői: Dr. Holló András volt elnök, Dr. Kukorelli István alkotmánybíró, dr. Balogh Zsolt alkotmánybírósági tanácsadó (akkor elnöki kabinetfőnök) valamint Dr. Sári János egyetemi tanár.

⁷⁹² v.ö.: Az új Polgári Törvénykönyv koncepciója, 1003/2003. (I. 25.) Korm.határozat, Magyar Közlöny 2003/8. A/III.

⁷⁹³ v.ö.: Az új Polgári Törvénykönyv koncepciója és tematikája, a Kodifikációs Főbizottság által 2002. nov. 18-án elfogadott egységes szöveg, I. könyv, Hatodik Rész

Egyértelmű, hogy a rendelkező rész figyelembevétele mindenki számára kötelező.⁷⁹⁴ Csak így tud érvényesülni az Alkotmánybíróságnak a jogszabályokat megsemmisítő hatalma. Nem csak negatív módon érvényesül azonban ez a jogrend felett gyakorolt hatalom, hanem pozitív módon is figyelembe veendő egyes alkotmánybírósági határozatok. Így a jogalkotó köteles teljesíteni az Alkotmánybíróság jogalkotási felhívását, ha alkotmányellenes mulasztást állapított meg.⁷⁹⁵ Mind a jogalkotás, mind a jogalkalmazás köteles figyelembe venni az ún. alkotmányos követelményt, amit az Alkotmánybíróság valamely jogszabályhoz rendelt—attól függően, hogy melyik hatalmi ágnek címezte azt a Testület. Az utólagos normakontrollból kinőtt ezen hatáskör alkalmazása esetén vagy a jogalkotó,⁷⁹⁶ vagy a jogalkalmazó számára „az Alkotmánybíróság meghúzza a normaalkalmazás során az Alkotmánnyal összhangban álló értelmezés tartományát”.⁷⁹⁷ „Abban az esetben, ha a jogalkalmazás ezt az értelmezést nem teszi magáévá, az Alkotmánybíróság második lépcsőben megsemmisíti a vonatkozó jogszabályt.”⁷⁹⁸

Milyen kötelező erővel bírnak az alkotmánybírósági határozat fennmaradó részei? Kétségtelennek tűnik, hogy a többségi határozathoz fűzött különvéleményeknek és párhuzamos indokolásoknak nincsen jogi kötelező ereje; azok jogalkotásban és jogalkalmazásban való figyelembe vétele nem kötelező. Rá kell azonban mutatni, hogy nem is tiltott. Nem áll példa nélkül, hogy a többségi gyakorlat egy későbbi időpontban átveszi a korábban kisebbségben maradt véleményt, vagy érvelése egyes részeit.⁷⁹⁹ A párhuzamos indokolás különösen hasznos lehet a jogalkotónak, mivel további érvanyagot szolgáltat a többségi határozatban foglalt érvek mellett. Így állásponatom szerint a különvélemények és párhuzamos indokolások azon részeit, amelyek a kötelező többségi határozattal nem állnak ellentétben,⁸⁰⁰ gondosan figyelemmel kell kísérni és lehetőség szerint figyelembe is kell venni.

⁷⁹⁴ Kivéve értelemszerűen a véleményező határozatot: Alkotmány 19. § (3) bekezdés *e*) pont. A hatáskör dilemmáiról lásd: Tilk Péter: Az önkormányzati képviselőtestület feloszlatásában közreműködés - egy problematikus alkotmánybírósági hatáskör. Jogtudományi Közlöny 6/2003, 255-265.

⁷⁹⁵ Bővebben lásd: Karsai Dániel: A mulasztásos alkotmányértés szankciórendszere. Jogtudományi Közlöny 2/2003, 91-99.

⁷⁹⁶ Pl. 53/1995. (IX. 15.) AB határozat, ABH 1995, 238.

⁷⁹⁷ Holló-Balogh, 2005, 515.

⁷⁹⁸ Holló-Balogh, 2005, 510-511. Tegyük hozzá: indítványra, hiszen az Alkotmánybíróság hivatalból nem kezdeményezhet utólagos normakontroll iránti eljárást.

⁷⁹⁹ v.ö.: II.2.6.2. pont

⁸⁰⁰ Nyilvánvalóan elutasítom azt az érvelést, ami szerint bármilyen kötelező jogi aktust kizárólag a kisebbségi véleményre lehetne alapozni, hiszen ez kétségtelenül az Abtv. 27. §-ával ellentétes eredményre vezetne.

A határozat indokolása kötelező erejének lehet textualista értelmezése. Eszerint az indokolás is annak betűje szerint teljes kötelező erővel bír. Álláspontom szerint ez az álláspont tarthatatlan, hiszen az indokolásban helyet kapnak például a később megsemmisített jogszabályi szövegek is, így önellentmondó lenne ezek kötelező erejének elismerése.⁸⁰¹

Vannak azonban esetek, amikor a rendelkező részbe foglalt döntésen túl az indokolás is olyan részeket tartalmaz, amelyeknek az Alkotmánybíróság szándéka szerint a jogalkalmazásban is érvényesülni kell. Ilyen például a nemzeti jelkép megsértése bűncselekményénél az olyan elkövetői magatartás büntethetetlensége, amely a jelképek történetére, értékére, közjogi jelentőségére vonatkozó tudományos nézet, művészi kifejezés illetve kritika hangoztatásában valósul meg. Az Alkotmánybíróság kijelenti, hogy ezek értelemszerűen nem esnek büntetőjogi szankcionálás alá, vagyis szándéka egyértelműen arra irányul, hogy ezt a megállapítást a rendes bíróságok is tartsák tiszteletben.⁸⁰² Hozzá kell ehhez tenni, hogy Kukorelli István és Németh János is szükségesnek tartották volna a fenti megállapítás alkotmányos követelményként való kimondását, ami viszont azt mutatja, hogy maguk az alkotmánybírók sem bíznak feltétlenül a bíróságok határozat-konform ítékezésében. További példa arra, hogy az Alkotmánybíróság csak az indokolásban rejt el „alkotmányos követelményt”, amelyet aztán követni rendel, a 22/1999. (VI. 30.) AB határozat. Itt a rendelkező részbe való foglalás nélkül azt jelentette ki a Testület, hogy az Országgyűlés által választott kuratóriumi elnökség létszáma nem haladhatja meg a társadalmi képviselők, a civilkurátorok létszámát.⁸⁰³

Sólyom László az alkotmányértelmező határozat indokolását adott esetben a rendelkező résznél is fontosabbnak tartja, hiszen alkotmányértelmezésnél a tétel kimondását csak azzal lehet megalapozni.⁸⁰⁴ Az ombudsmanok a határozat indokolását eljárásukban figyelembe veszik, ahogy azt Somody Bernadette is kimutatta.⁸⁰⁵ Az indokolást azonban úgy tekinti, mint ami formális kötelező erővel nem bír. Ezzel szemben Bitskey Botond szerint „[a]z Alkotmánybíróság határozatának az indokolás szerves és lényegi részét képezi, mely éppúgy

⁸⁰¹ Hozzáteszem, hogy az Alkotmánybíróság eljárására vonatkozóan azonban sokszor a határozat indokolása tartalmaz (természetesen a rendelkező résszel összhangban) meghatározó szabályokat. Különösen jelentős ez a megállapítás amiatt, hogy az Alkotmánybíróságnak jelenleg sincsen törvényben elfogadott ügyrendje, eljárási szabályzata.

⁸⁰² 13/2000. (V. 12.) AB határozat, ABH 2000, 70-71.

⁸⁰³ 22/1999. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1999, 176, 200.

⁸⁰⁴ Sólyom, 319-321.

⁸⁰⁵ Somody Bernadette: Hol húzódnak az ombudsman alapjog-értelmezésének határai?, Jogtudományi Közlöny 2004/10. 319.

kötelező mindenkire, mint a rendelkező rész”.⁸⁰⁶ Nézetem szerint azzal, hogy az Alkotmánybíróság az indokolási részre tartozó fontosnak tartott elvi tételeket—tipikusan ilyen a jogalkalmazó számára adott alkotmányos értelmezési tartomány—a rendelkező részbe emel, maga gyakorol olyan hatást, ami az indokolás kötelező jellegét gyengíti. Bitskey Botonddal kell egyetérteni abban, hogy a rendelkező és indokolási rész szerves egységet képez, ezért az indokolásban kifejtett tételeknek, a *ratio decidendine* kötelező ereje van.⁸⁰⁷ Amíg azonban a rendelkező rész alakító-jellegű (megsemmisítő) hatalma folytán az állampolgárokra is kiterjedő hatállyal bír, az értelmezést, alátámasztást tartalmazó részek csak azokra a szervekre hatályosulnak, amik maguk is kötelező jogértelmezést végeznek. Túl ezen az indokolást a jogalkotónak is figyelembe kell vennie, mivel a későbbi értelmezés alapanyagát, a jogszabályt csak alkotmányos alapokon hozhatja meg.

2. Az újraszabályozás törvényhozási eljárása

A kodifikációs eljárásban alapvető kérdés, hogy a szabályozandó jogi tárgynak milyen jogforrásban kell megjelennie. Az alapvető jogokat törvényben kell szabályozni, egyes tárgyakat azonban az Alkotmány minősített többséghez köt. Az Alkotmány 61. § (3)-(4) bekezdései szerint a sajtószabadságról; a közszolgálati rádió, televízió és hírügynökség felügyeletéről, valamint vezetőinek kinevezéséről, továbbá a kereskedelmi rádió és televízió engedélyezéséről, illetőleg a tájékoztatási monopóliumok megakadályozásáról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

2.1 Egy eretnek kérdés

Kétségtelennek tűnik, hogy az Rttv. rekodifikációjának minősített többséggel kell megvalósulnia. Mégis a jogalkotó eddig is feszítette az alkotmányosság határait és igyekezett a kétharmadoság béklyóit⁸⁰⁸ lerázni, annak ellenére, hogy a minősített többség alkotmányi előírásának éppen a parlamenti pártok közötti konszenzus elérése a célja. Vajon megtörténhet-e ez a médiaszabályozás terén? Van-e lehetőség arra, hogy a ma minősített többségű Rttv. újraszabályozása egyszerű többséggel történjen? Vagy legalább a szabályozás egy része kikerülhet-e a fokozottan védett territóriumból? Meghatározható-e a médiumokra

⁸⁰⁶ Bitskey Botond: Mikor forduljon a bíró az Alkotmánybírósághoz? Jogtudományi Közlöny 2004/10. 330.

⁸⁰⁷ Igen érdekes, hogy a fentebb említett két szerző ugyanabból a forrásból (Sólyom) eltérő következtetésre jut az indokolási rész kötelező erejével kapcsolatban.

⁸⁰⁸ Cserne Péter szavaival, némiképp más kontextusban: „egyirányú utca”, in: *Jakab András – Cserne Péter: A kétharmados törvények helye a magyar jogforrási hierarchiában*, Fundamentum 2001/2. 43.

vonatkozó szabályanyagnak az a része, amely minősített többséget igényel, ezzel kivehető-e az új törvényből az a rész, ami nem esik az alkotmányos védelem alá? Végül pedig a legfontosabb kérdés: garantálható-e, hogy az Alkotmánybíróság előtt is megáll az ilyen módon részben vagy egészen egyszerű többséggel elfogadott új médiatörvény?⁸⁰⁹

E kérdések egytől egyig eretnek, veszélyes kérdések; az alkotmányozó hatalom korábban kimutatott szándéka, a konszenzus biztosításának célzása ellenére a politika, a jogalkotó fejében több alkalommal felmerülnek. A II.2.6. pontjában bemutattam a kétharmados többségre vonatkozó alkotmánybírósági gyakorlat fejlődését, az ott írtakat kell e kérdések megválaszolásánál felhasználnunk.

2.2. A védett szabályozás hatóköre

Az Alkotmány 61. § (3) bekezdése a sajtószabadságról szóló törvényhez minősített többséget ír elő. A 64/1993. (II. 12.) AB határozat már utalt arra, hogy a sajtószabadság nem csak a nyomtatott sajtóra, hanem az elektronikus médiumokra is vonatkozik. Vagyis nem lehet szikével elvágni a sajtó szabadságát garantáló szabályokat a nyomtatott és elektronikus jelleg mentén: nem élvez alacsonyabb szintű védelmet az elektronikus média, mint nyomtatott társa—legalábbis a törvényhozási eljárás tekintetében.

Jól rímel erre az a lehetséges szabályozási megoldás, amely a nyomtatott sajtóra és az elektronikus médiumokra vonatkozó szabályozást egy kódexben képzelel el. Ez kellően hangsúlyozná azt az alkotmánybírósági álláspontot, amely a sajtószabadságot a sajtó megjelenési formájától függetlenül védendő alkotmányjogi értéknek tekinti. Ennek megfelelően készült el a Gellért Kis Gábor és Dr. Ballai Éva nevével fémjelzett, a köznyilvánosság működéséről szóló törvény koncepciója.⁸¹⁰ A szakmai vitaanyag mellett érvelt, hogy egy új kódex váltsa fel az Stv.-t és az Rttv.-t.

„A köznyilvánosságot szabályozó egységes törvény már csak azért is indokolt, mert lassan elmosódnak a határok akár az egy évtizeddel ezelőtti állapotokhoz képest is: a nyomtatott sajtó orgánumainak közleményei – bár olykor kivonatossan – a lapok megjelenésével egyidejűleg az ugyanott és csakis ott, írásban megjelenő orgánumokkal együtt olvashatók a világhálón; az elektronikus médiumok produkciói gyakran öltenek ugyancsak nyomtatott formát. (...) Gyakorlatilag megszűntek tehát azok a

⁸⁰⁹ v.ö.: Pokol Béla: A kétharmadosság problémája az Alkotmánybíróság döntéseinek tükrében, AKTI 2006, http://www.akti.hu/mediatorveny/dok/hatter_pokol04.rtf

⁸¹⁰ Médiakönyv 2003, 991-1028.

határok, amelyek korábban értelmezhetővé tették a jogi különbségtélt médium és médium között.”⁸¹¹

A Gálik – Horváth – Sente féle koncepció⁸¹² nem szól erről a kérdéstről, azonban nem is zárja ki. Az újabb jogalkotási kísérletek azonban csak tovább szabdalják az amúgy is töredezett médiajog valamennyire még egységesnek nevezhető kódexét. Így a műsorterjesztés és a digitális átállítás szabályairól szóló T/2909. számú törvényjavaslat a műsorszolgáltatás és a műsorterjesztés fogalmát szétválasztva, külön—szándékok szerint egyszerű többséggel elfogadható—törvényben kíván rendelkezni a műsorszolgáltatásról (ami továbbra is az Rttv. hatálya alá tartozna) és digitális vagy elektronikus műsorterjesztésről.⁸¹³ Az ORTT által készített, a szándékok szerint az Rttv.-t felváltó elektronikus médiaszolgáltatásokról szóló törvény tervezete ebből a szempontból egységesebb, mivel az elektronikus médiumokat nem szabdalná szét a digitalizáció mentén. Preambuluma szerint egyértelműen kódexjelleggel kívánja szabályozni az elektronikus médiumok alapvető jogi jellemzőit. Nem érinti azonban a sajtó klasszikus formáit és annak szabályait.⁸¹⁴

A jelenkori körülmények tehát nem tűnnek túl kedvezőnek, mégis fennmarad a kérdés: van-e alkotmányjogi akadálya annak, hogy a sajtótörvény és az Rttv. egy törvényben nyerjen újraszabályozást? Álláspontom szerint az a technika, amely a sajtó megjelenési formája helyett valamely alapjog érvényesülése mentén kívánja egységesen szabályozni az adott tárgyat, nem csak egyszerűen megengedhető, hanem támogatandó megoldás. Előnye a módszernek, hogy kiküszöböli azokat a redundáns elemeket, amelyek a megjelenési forma mentén való elkülönítés miatt szükségszerűen jelentkeznének. A nyomtatott illetve elektronikus sajtóra vonatkozó külön törvényekben ugyanazokat a sajtószabadságra általánosan érvényesülő elveket kellene szabályozni; fennáll azonban annak a veszélye, hogy ugyanazon elvnek eltérő szabályozási környezetben való elhelyezése eltérő értelmezési eredményre vezethet. Vagyis az alkotmányosan egy meghatározott

⁸¹¹ Médiakönyv 2003, 996.

⁸¹² Médiakönyv 2003, 943-989.

⁸¹³ T/2909 törvényjavaslat, 1. §, 5. § 34. pont

⁸¹⁴ Az elektronikus médiaszolgáltatásokról szóló törvény tervezete, ORTT Törvényelőkészítő Szakértői Bizottság, 2006. október 27. „E törvény célja a véleménynyilvánítás és tájékozódás szabadságának érvényre juttatása érdekében a szabad és független, a vélemények és a kultúra sokszínűségét megjelenítő, bármely technikai eszközzel és bármely módon terjesztett elektronikus médiaszolgáltatás (televízió műsorszolgáltatás, rádió műsorszolgáltatás – a továbbiakban együtt: műsorszolgáltatás – és egyéb elektronikus médiaszolgáltatás) szabályozási feltételeinek biztosítása, a tájékoztatási és vélemény monopóliumok kialakulásának és működésének a megakadályozása.”

tartalommal bíró elv a megjelenési formától függően különböző módon hatályosulhat.

Nem tagadom, hogy a sajtószabadság elve jelenleg nem teljesen egyező tartalommal bír a nyomtatott és elektronikus médiumok területén.⁸¹⁵ Ez azonban nem söpri le azt a fontos érvet, hogy a közös kódexben való szabályozás a jogértelmezés egységességét, így a jogállami jogbiztonság érvényesülését segíti elő. Továbbá az elv magja azonos. Megfelelő kodifikációs technikákkal természetesen lehet értékelni a nyomtatott és elektronikus sajtó különbözőségét a sajtószabadság szempontjából. Így például a frekvenciák szűkössége megszűnéséig (ha ez az érv nem szűnt meg érvényesülni már rég⁸¹⁶) ezt a körülményt a jogalkotónak figyelembe kell vennie a sajtószabadság érvényesítésénél. Ezt a dogmát elsöprő változás a televízió és rádióközvetítések digitalizációja, ami várhatóan eddig nem látott forrásbőséget fog teremteni, s kihúzza a talajt azon érvek alól, amelyek a közvetítés korlátozott forrásai miatt extenzívebb szabályozást láttak szükségesnek a televízió és a rádió tekintetében, úgy strukturális, mind tartalmi szempontból.

Van-e olyan körülmény, ami kizárja az egységes kódexben való szabályozást? Ilyen alkotmányjogi érvet nem találtam, meg kell azonban jegyezni, hogy semmi nem gátolja a jogalkotót a jelenlegi sajtójogi rendszer reprodukálásában sem. Az Alkotmány ebből a szempontból semleges, sem az egységes, sem a különálló médiakódex mellett vagy ellen nem találhatók közvetlen érvek szövegében. A jelenlegi szabályozási megoldás már csak annak okán sem tűnik alkotmányellenesnek, hogy még mindig hatályban van. Ehhez persze az is hozzátartozik, hogy az Alkotmánybíróság a szabályozási koncepciót ebből a szempontból nem is vizsgálta még. Mégis, valószínűtlennek vélem, hogy alkotmányellenes lenne a nyomtatott és elektronikus sajtó elkülönült kódexben való szabályozásának fenntartása. Az már más kérdés, hogy a szűkösségi érv megszűnésével a szabályozásnak tartalmi szempontból közelítenie kell egymáshoz, mégpedig trendjében a klasszikus nyomtatott sajtóra vonatkozó szabályok irányába.

⁸¹⁵ Lásd: V. fejezet 3. pont

⁸¹⁶ v.ö. Hazlett, 1997, 913-920.

Összefoglalva: a jogalkotó belátása szerint mérlegelheti, hogy a nyomtatott és elektronikus sajtó szabályozását külön vagy egységes kódexben alkotja újra, erős érvek szólnak azonban a monista kódex mellett. Különösen ilyen érv a frekvenciaszűkösség közeljövőben való eltűnése, amely az elektronikus médiumok alkotmányjogi pozícióját a klasszikus nyomtatott sajtóéhoz közelíti.

2.3. Az elfogadási eljárás

Bár a dolgozat számol annak az igényével, hogy az Rttv.-t teljesen újrakodifikálja a jogalkotó, nem mellőzhető az esetleges kisebb módosítások vizsgálatának kérdése sem. Így két részre bontom az elfogadási eljárásra vonatkozó vizsgálatot: a kisebb módosítások elfogadási eljárására, illetve az Rttv. (és adott esetben az Stv.) hatályon kívül helyezése mellett új médiatörvény elfogadásának eljárására.

2.3.1. Az Rttv. részleges módosítása

A II.2.1.6.3. pontjában kifejtettek szerint az Rttv. bármely kétharmados szabálya hatályon kívül helyezése és módosítása kizárólag minősített többséggel történhet. Ez akkor is így van, ha „az ilyen vagy más, hasonló tartalmú kezdeményezés – mint a hatékony kormányzás megvalósításának egyik eszköze...” akár a technikai haladás miatt válna szükségessé. „Kétségtelen, hogy ez a szabály a törvényalkotási eljárás formai érvényességét meghatározó alkotmányos korlátot jelent az egyszerű többség akár ésszerű törekvéseivel szemben is.”⁸¹⁷ mégis az Alkotmánybíróság következetesen visszaverte az ilyen irányú próbálkozásokat.

Mivel az Rttv. megalkotásával a jogalkotó megvonta azokat a határokat, amiken belül feltétlenül minősített többséggel elfogadandó rendelkezéseket kívánt megalkotni, az ilyen mélységű szabályozásból egyszerű módosítással kihátrálni nem lehet.

Ha tehát valamely tervezett módosítás az Rttv. bármely szabálya módosításával illetve hatályon kívül helyezésével járna, ez csakis a jelenlévő képviselők legalább kétharmada igenlő szavazatával történhet.

2.3.2. A médiaszabályok teljes újrakodifikálása

Ha a jogalkotó megfelelő minősített többséggel teljes terjedelemben hatályon kívül helyezi az Rttv.-t (és adott esetben az Stv.-t), olyan tiszta lapra írhat,

⁸¹⁷ 1/1999. (II. 24.) AB határozat, ABH 1999, 39.

amelyen csak az Alkotmány rendelkezései, különösen a 61. § (2)-(4) bekezdései találhatók. Alátámasztja ezt az 1/1999. (II. 24.) AB határozat indokolásának az a megállapítása is, ami csak a minősített többséghez kötött törvény módosítása esetére (újraalkotása esetén nem!) zárja ki a módosított és a módosító rendelkezések iránya, jellege, jelentősége szerinti különbségtételt.⁸¹⁸ Ebben az esetben érvényesül az Alkotmánybíróságnak az a felhatalmazása, ami szerint „...jelen határozata változatlanul nem zárja ki annak lehetőségét, hogy az Országgyűlés az ún. kétharmados törvények normatartalmát nem érintő, olyan egyszerű szótöbbséggel elfogadott szabályozást alkosson, ami az adott alapjog érvényesítéséhez, illetve az adott szervezet intézmény hatékonyabb működtetéséhez szükséges.”⁸¹⁹ Sőt iránymutatást is szab a Testület: a 64/1991. (XII. 17.) AB határozatban alkotott teszt analógiájára az egyszerű és a minősített többségű rendelkezések elkülöníthetők.⁸²⁰

Az Alkotmány 61. § (4) bekezdése alapján a közszolgálati rádió, televízió (hírgyűjtés) felügyeletéről és vezetője kinevezéséről, a kereskedelmi rádió és televízió engedélyezéséről valamint a tájékoztatási monopóliumok megakadályozásáról kell a jelenlévő képviselők kétharmados többségével határozni, törvényt alkotni.

2.4. Mi a médiatörvény kétharmados tartalma?

Az Alkotmány rendelkezése önmagában nem írja elő, hogy e négy résztémáról egy törvényben kellene dönteni.⁸²¹

i) Nincs kizárva például, hogy a tájékoztatási monopóliumok tilalmazását a versenyjogi oldal felől közelítse meg a jogalkotó, és eszerint a megközelítés szerint az ágazati törvényben szabályozza. A jelenlegi Rttv. is kapcsolódik a Tpv-t.-hez, amikor kimondja, hogy az ott szabályozott szervezeti egyesülés és meghatározó befolyásszerzés, ha a Tpv-t. szabályainak meg is felel, csak akkor engedélyezhető, amennyiben az Rttv. tulajdonlási szabályait sem sérti.⁸²²

Elképzelhető egy olyan szabályozási modell is, amiben a média monopólium-tilalmi szabályait a Tpv-t. különös részében helyezik el. E modell mellett szól, hogy a szabályozás elhelyezése a versenykorlátozó magatartás szabályait

⁸¹⁸ ABH 1999, 40.

⁸¹⁹ ibid.

⁸²⁰ ABH 1999, 41.

⁸²¹ Ugyanakkor fenntartom fentebb írt véleményemet, mely szerint igenis célszerű a kódex-jellegű szabályozás, akár a mainál teljesebb körben is.

⁸²² Rttv. 127. § (2)

általában rendező jogszabályban azok rendszertani értelmezését megkönnyítené. A modell ellen szól azonban, hogy az elektronikus médiumokra vonatkozó értelmező rendelkezéseket csak az újraszabályozandó médiatörvényben lehetne értelemszerűen elhelyezni, s ezzel szerves kapcsolatban állnak a monopóliumtilalmi szabályok is. Ha pedig a szabályozási tárgyat idegen törvényben (a Tpvt.-ben) helyezzük el, az rendszertanilag bármennyire is indokolt, elveszti közvetlen kapcsolatát az elektronikus médiumokra vonatkozó szabályokkal, mint értelmezési háttérrel. Ez pedig nagyobb kockázattal járhat, mivel az elektronikus médiumokra vonatkozó szabályok egységes értelmezése elsőrendű fontossággal bír.

Praktikus ellenérv, hogy a tájékoztatási monopóliumok megakadályozása szabályainak Tpvt.-be való átszervezése nagyban megnehezítené a törvényalkotási eljárást is. Önmagában ugyanis a Tpvt. egyszerű többséggel elfogadható törvény, ha azonban részévé tesszük a tájékoztatási monopóliumellenes szabályokat is, utóbbi részénél biztosítani kellene a minősített többséget. Ugyan van arra példa, hogy egyes törvényeken belül különböző eljárási szabályok szerint szavaz a T. Ház,⁸²³ ez azonban mindig az elfogadandó szabály széttöredezésének veszélyét ejti magában: egyes rendelkezések megkapják a szükséges támogatást, mások nem. Ilyenkor a jogszabálysöveg szerkesztésének problémája a kisebbik, nagyobb gond az elfogadott jogszabály belső koherenciájának megszűnése.

Összefoglalva: a tájékoztatási monopóliumok megakadályozásáról szóló szabályoknak, mint lényeges koncepcionális elemeknek, a jövő médiatörvényében van a helye.

ii) A közszolgálati rádió és televízió felügyelete, vezetői kinevezésének szabályozása szintén minősített többséget igényel. A Gálik-Horváth-Szente koncepció az ORTT megszüntetésével számol, s átalakítaná a felügyelet struktúráját: a politika és az operatív testületek között pufferként hozná létre a Nemzeti Média Tanácsot, a felügyeletet pedig a Médiastratégiai Testület és a Tartalomfelügyeleti Testület végezné. A gazdasági felügyeletet a Médiastratégiai Testület által kinevezett könyvvizsgáló és az Állami Számvevőszék látná el.⁸²⁴ Ez önmagában a minősített többség felől nem vet fel alkotmányossági kérdést, feltéve, ha a felügyelet intézményeit a megfelelő (minősített) többséggel

⁸²³ v.ö. Papp Imre: Kétharmaddal vagy anélkül?, Fundamentum 1999/3. 116-124.

⁸²⁴ Médiakönyv 2003, 962.

szabályozzák. Ugyanakkor nem feledkezhetünk el a megoldást ért kritikákról, ami szerint a Nemzeti Média Tanács függetlennek vélt tagjai a valóságban igenis lehetnek szoros költségvetési függésben,⁸²⁵ ami viszont az állam túlzó befolyásának veszélyét hordozza magában. Ha pedig az operatív testületeket választó grémium államtól, állami szervektől való függése, vagy akár ennek lehetősége kimutatható, kétséges, hogy teljesül az Alkotmánybíróság szentenciája:

„Az Alkotmány megköveteli a rádió és a televízió szabadságát az «államtól» és egyes társadalmi csoportoktól. Nem lehet tehát olyan jogosítványuk, amelyekkel a műsorkínálatot egyoldalúvá tehetik, vagy tartalmára meghatározó befolyást gyakorolhatnak. Ez a tilalom a közvetett befolyásolásra és a befolyásolás lehetőségére is vonatkozik.”⁸²⁶

Biztosítani kell a médiumokat közvetlenül működtető szervezetek függetlenségét is. A Konceptió által javasolt részvénytársasági forma igazgatásában rejlő veszélyek sem elhallgathatók, hiszen ezek a médium egészének függetlenségét kérdőjelezhetik meg. Ha a részvénytársaságok igazgatósága „jelöléséből nem sikerül kiküszöbölni a pártok közvetlen befolyását – amire van esély –, akkor az igazgatóságok létrejöttével a pártképviselőt immár a közmédiumokon belül jelenne meg, nem pusztán az azok fölé telepített kuratóriumokban.”⁸²⁷

A Tartalomfelügyeleti Testület feladata a „törvényben és irányelvekben lefektetett tartalmi követelmények betartásának ellenőrzése, mind a közszolgálati, mind a kereskedelmi média területén.”⁸²⁸

Nem elvetve a „tartalmi kontroll” szükségességének lehetőségét,⁸²⁹ meg kell jegyezni, hogy az Alkotmány 61. § (4) bekezdése csak a közszolgálati médiumok felügyeletét emeli ki a törvényalkotási tárgykörök közül. Ennek megfelelően az Rttv. is az intézményi felügyelet szabályozását tekintette feladatának.⁸³⁰ Vagyis a pusztá elnevezése alapján téves lenne a tartalom-felügyelet kérdéskörét olyan szabályozási tárgynak tekinteni, ami az Alkotmány 61. § (4) bekezdése alapján

⁸²⁵ Dr. Bayer Judit: Az alagút eleje: a közszolgálati televízióról az új médiakonceptió kapcsán, in: Vita egy új médiatörvény-konceptióról, Médiautató 4/2003. 109., különösen 1. lj.

⁸²⁶ 37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 231.

⁸²⁷ Molnár Péter: Szólásszabadság és médiatörvény, in: Vita egy új médiatörvény-konceptióról, Médiautató 4/2003. 126. (a továbbiakban: Molnár, 2003)

⁸²⁸ Médiakönyv 2003, 966.

⁸²⁹ Bár az elnevezés tekintetében osztva Molnár Péter rossz érzéseit, lásd: Molnár, 2003, ibid.

⁸³⁰ Az Rttv. miniszteri indokolása, Általános indokolás III.

minősített többséget igényelne.⁸³¹ A teljes rekodifikáció esetén pusztán az, hogy az Rttv. tartalmaz kétharmados tartalom-felügyeleti jellegű szabályokat, nem alapozza meg azt, hogy a jövő médiatörvénye is tartalmazzon ilyet. A közszolgálati médiumok intézményi felügyeletét minősített többséggel szabályozó törvényen kívül nem lehetetlen tartalmi (korlátozó) szabályozást alkotni, fontos korlátja azonban ennek az alapjogkorlátozás törvényi szinthez kötöttsége.

Nem tűnik tehát alkotmányellenesnek az olyan megoldás sem, amely a tartalmi kontroll szabályait külön törvényben szabályozza. Magam is szerencsésebbnek találom, ha az elektronikus médiumok tartalomfelügyeletét egy szervezet látja el, mivel ez biztosítja az egységes jogalkalmazást, ami a jogbiztonság érvényesülését segíti elő. Hozzá kell ehhez tenni, hogy a közszolgálati és kereskedelmi tartalom különböző. Ez konstans elem a kétfajta médium közötti különbségtételben, emiatt lehet, hogy éppen az egységes tartalomfelügyelet ellen hat. Kétségtelennek tűnik ugyanis, hogy más tartalmi feltételeket kell a közszolgálati és a kereskedelmi médiumok műsorszerkezetéhez szabni. Ha pedig a tartalmi kívánalmak – esetleg radikálisan – eltérők, megszűnik a fentebb mondott érv hatása, vagyis az eltérő tartalmi megkötések fölösleges egy szervezetnek érvényesíteni pusztán a jogalkalmazási egység biztosítása érdekében.

Összefoglalva: a közszolgálati elektronikus médiumok intézményi felügyelete minősített többségű szabályozást igényel. A szabályozásnak biztosítania kell az államtól, az állami szervektől, pártoktól, egyes társadalmi csoportoktól való függetlenséget. Az Alkotmány értelmében ettől elkülönítendő a tartalom-felügyelet, ami nem azonosítható az intézményi felügyelettel. A tartalom szabályozása a véleménynyilvánítási és a sajtószabadságot érinti. Nincs alkotmányos akadálya annak, hogy egy kódexben szabályozzák a közszolgálati médiumok intézményi felügyeletét a közszolgálati és kereskedelmi médiumok tartalom-felügyeletének szabályaival, ez esetben azonban utóbbi szabályokat „felminősítheti” az, hogy az intézményi felügyelettel egy tagban szabályozzuk. Jogalkotási szempontból biztonságos megoldás, ha monista kódex esetén e szabályok is minősített többséggel nyernek elfogadást, különös tekintettel arra, hogy a sajtószabadság korlátozása is csak minősített többséggel lehetséges.

⁸³¹ Más kérdés, hogy a tartalomszabályozás az Alkotmány 61. § (1) bekezdésének hatálya alá tartozó alkotmányos alapjogot, a véleménynyilvánítás és a sajtó szabadságát korlátozhatja, s így más soron minősített többségi követelmény alá eshet.

iii) A kereskedelmi rádió és televízió engedélyezéséről az Rttv. jelenlegi szabályai is meglehetősen szűkszavúan szólnak, ezt az alkotmányi rendelkezést a műsorszolgáltatási jogosultság elnyerésének, ennek részeként a frekvencia-elosztásnak a szabályai töltik ki tartalommal.

A kereskedelmi médiumokra vonatkozóan az állam felügyeleti, kinevezési szabályokat nem állapíthat meg, hiszen e médiumok felett az Alkotmány értelmében felügyeletet nem gyakorolhat. A rájuk vonatkozó szabályozás hatóköre az engedélyezésre terjed ki, valamint a véleménynyilvánítás szabadságának pozitív jogi garanciáit határozza meg. Az engedélyezés szabályozásának elveiről az Alkotmány jelen szakaszában semmit nem szól, ebből az következik, hogy a jogalkotót meglehetősen széles szabadság illeti meg.

Mégis mi korlátozza a jogalkotónak ezt a szabadságát? Az Alkotmány további rendelkezései valamint az Alkotmánybíróság által kifejtett elvek. A műsorszolgáltatás elnyerésének gazdaságilag semleges környezetben kell történnie, biztosítani kell a tulajdoni formák egyenlő védelmét, a gazdasági verseny szabadságát. A szabályozásnak nyilvánvalóan figyelembe kell venni az Európai Unió szabályait is. Az engedélyezés szabályai nem sérthetik a diszkrimináció tilalmát, a jogbiztonság elvének megfelelően szabályozott eljárásban biztosítani kell a megfelelő jogorvoslatot. Nem utolsósorban az engedélyezés során figyelemmel kell lenni arra, hogy a médiumok a véleménynyilvánítás szabadságának érvényesülését előmozdító, a gyakorlatban biztosító szervezetek, ezért már az engedélyezésnél figyelembe kell venni ezt az alkotmányi alapjogot is.

A frekvencia-elosztással kapcsolatosan az Alkotmánybíróság már 48/1993. (VII. 2.) AB határozatában kijelentette, hogy

„A frekvenciagazdálkodásról szóló törvény keretében kiadandó hatósági engedélyek - köztük a frekvenciakijelölési engedély is - lényegüket tekintve technikai jellegű feltételekhez kötöttek. ... Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a frekvenciakijelölési eljárás, nyilvántartás és adatszolgáltatás, a frekvenciagazdálkodás hatósági feladatainak ellátása, a rádióállomások létesítésének és működésének engedélyezése és ezek ellenőrzése, illetve a frekvenciagazdálkodás polgári célú hatósági feladatait ellátó szervek hatás- és feladatkörének a Kormány által történő megállapítása nem függ össze olyan intenzíven a véleménynyilvánításhoz vagy a sajtó

szabadságához való joggal, hogy törvényi szabályozásuk alkotmányos követelmény lenne.”⁸³²

Az itt kifejtett elv szerint a jövő médiatörvényében elegendő törvényi szinten azt szabályozni, hogy a műsorszolgáltatási jogot szerzett szolgáltató frekvenciakijelölési eljárás során jogosult a szolgáltatáshoz szükséges frekvencia részére történő kijelölésére. Az alapvető jogot, vagyis a meghatározott feltételek teljesítése esetén frekvenciához jutás jogát törvényben, mégpedig minősített többséggel elfogadott törvényben kell szabályozni, hiszen az Alkotmány 61. § (4) bekezdését részben ez tölti ki tartalommal. A konkrét kijelölési eljárás hatósági eljárásának meghatározása azonban már csak oly közvetetten kapcsolódik az alapvető jog gyakorlásához, hogy ennek tételes, részletes szabályozásához még törvényi szint sem szükséges, elegendő a Kormány ilyen tárgyú rendelete.

Utalnom kell rá, hogy a jelen szabályozási környezetben az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvényben meghatározott hatóság az ott írt eljárásban adja meg a frekvenciahasználati engedélyt, azonban az eljárás részletes szabályait a 11/2003. (I. 30.) Korm. rendelet szabályozza: az a rétegzett szabályozási modell valósul tehát meg, amit az Alkotmánybíróság is elfogadhatónak ítélt. Ugyanakkor a jogbiztonságot nem feltétlenül szolgálja az olyan jogalkotói megoldás, ami az Rttv. 103. § (2) bekezdésének szövegében egy már túlnyomórészt hatályon kívül helyezett törvényre való utalást tesz az eljárást szabályozó törvényre.⁸³³

A korábban kifejtettek a műsorszolgáltatási jogosultság megszerzésénél is irányadók, s az Rttv. megalkotásánál a jogalkotó ennek megfelelően törekedett annak szabályozására:

„Műsorszolgáltatási jogosultságot a Javaslat szerint – a sajtószabadság rádiós, televíziós eszközeihez történő egyenlő esélyű hozzáférés biztosítása érdekében részletesen szabályozott – nyilvános pályázati eljárás keretében kötött műsorszolgáltatási szerződés útján lehet szerezni. A földi frekvenciák korlátozottsága teszi szükségessé, hogy ezt a jogosultságot csak speciális eljárás során lehessen megszerezni. Ez az eljárás a

⁸³² 48/1993. (VII. 2.) AB határozat, ABH 1993, 316-317.

⁸³³ Lásd: Rttv. 103. § (2) „A frekvenciakijelölési eljárást a Nemzeti Hírközlési Hatóság a frekvenciagazdálkodásról szóló 1993. évi LXII. törvény (a továbbiakban: Ftv.) szerint folytatja le.” A Hírközlési Hatóságra utalás pontos, az Ftv. azonban már jelentős részben kiürült.

*nemzetközi egyezmények szerint nem jelenti a sajtószabadság korlátozását.*⁸³⁴

A 37/1992. (VI. 10.) AB határozat szentenciájának – az államtól és egyes társadalmi csoportoktól való függetlenség követelményének – teljesülése érdekében a műsorszolgáltatási jogot alapos összeférhetlenségi szabályokkal kell körülbástyázni. Megítélésünk szerint helyes az a jogalkotói megoldás, amely nem csak deklaráció szintjén⁸³⁵ tiltja a pártok, politikai mozgalmak érdekeinek kiszolgáltatását, hanem széles körben szabályozza a műsorszolgáltatási joggal össze nem férhető személyek, szervezetek körét. Elsősorban azért megfelelő ez a szabályozási megoldás, mert az összeegyeztethetetlen tevékenységek, személyek köre – a fentebb hivatkozott AB határozatból kitűnően – szélesebb körű, mint a politikai mozgalmak, pártok köre.

Ugyanakkor nem értek egyet Nagy Krisztina és Tímár János értelmezésével, amely szerint „az Alkotmánybíróság a rádió és televízió egészére (azaz nem csupán a közszolgálatra) vonatkozóan fogalmazta meg, hogy a törvénynek ki kell zárnia hogy «akár az állam szervei, akár egyes társadalmi csoportok a műsorok tartalmára meghatározó befolyást gyakorolhassanak»”.⁸³⁶ Ez alapján a szerzők annak a kételyüknek adnak hangot, hogy mennyiben alkotmányos a társadalmi csoportok, pl. egyházak, nemzetiségek, vagy az önkormányzatok által működtetett médiumok léte.

A szerzők értelmezésüket arra alapozzák, hogy a hivatkozott tétel úgy nyert elhelyezést a 37/1992. (VI. 10.) AB határozat indokolásában, hogy abból egyértelmű az elvnek a média egészére való kiterjedése. Magam azonban nem tudok eltekinteni attól, hogy az Alkotmánybíróság az idézett mondatban csak és kifejezetten a közszolgálati rádióra és televízióra nézve írja elő a befolyásolási tilalmat. Nézetem szerint nem gyengíti érvelésemet az sem, hogy az Alkotmánybíróság később a közszolgálatiságra utalás nélkül bontja tovább a befolyásolási tilalom szabályait. Ha az Alkotmánybíróság indokoltnak tartotta kifejezetten a közszolgálati médiumokra vonatkozóan kijelenteni a befolyásolási tilalom elvét, ennek máshol való elhallgatása önmagában nem jelenti az elv szélesebb körre való alkalmazásának lehetőségét.

⁸³⁴ Az 1996. évi I. törvény miniszteri indoklása, 85-114. §§-hoz fűzött indoklás

⁸³⁵ v.ö.: Rttv. 4. § (2)

⁸³⁶ Nagy Krisztina – Tímár János: A médiatörvény-koncepció alkotmányos problémái, *Fundamentum* 2003/3-4. 138.

Álláspontom szerint tehát kizárólag a közszolgálati médiumokra nézve áll fenn az a jogi helyzet, amely alapján széleskörű összeférhetlenségi szabályoknak kell biztosítani az államtól és társadalmi csoportoktól való függetlenséget.

Más kérdés, hogy az egyes társadalmi csoportok vagy önkormányzatok által működtetett médium milyen jellegű műsorszolgáltatást folytat. Véleményem szerint, ha az Rttv. meghatározása szerinti⁸³⁷ bármelyik feltétel hiányzik, az adott műsorszolgáltató nem tekinthető közszolgálatinak. Pl. egy egyház által fenntartott műsorszolgáltató azért nem minősülhet közszolgálatinak, mivel nem közpénzekből gazdálkodik – vagy csak közvetetten –, továbbá felügyelete nem tekinthető állami felügyeletnek. Mivel az Alap a közszolgálatinak tekintett műsor után juttat támogatást, így elvileg elképzelhető, hogy az akár 100%-ig közszolgálati műsor-tartalom ellenére sem minősítünk valamely szolgáltatót közszolgálatinak. Persze ez sérelmes lehet az ilyen szolgáltatóknak, hiszen a közszolgálati közzétartással járó más kedvezményekről esnek le. Ugyanakkor társadalmi csoport fenntartásában a fentebb írtak miatt csak nem-közszolgálati műsorszolgáltatók állhatnak.

Molnár Péter kritikával illette a Gálik-Horváth-Szente koncepciót az azt a megoldási javaslatát, amely a hírközlési főhatósághoz rendelné a frekvenciapályázatok elbírálásának hatáskörét és a nyertesekkel való szerződéskötést. A problémát abban látja, hogy olyan szervezet alkalmazná a minősített többséggel alkotott szabályozást, amelynek elfogadásához egyszerű többség is elegendő.⁸³⁸ Meglátásom szerint önmagában nem minősülne alkotmányellenesnek az olyan szabályozás, amely a lényeges koncepcionális elemeket minősített többségű törvényben szabályozná, ugyanakkor a jogszabályok végrehajtására, alkalmazására hivatott szervezetet egyszerű többségű törvény állítaná fel. Amennyiben a jövő médiatörvénye a műsorszolgáltatási jog elnyerésének részletes szabályait megfelelően tartalmazza, s ehhez automatizmust rendel hozzá a frekvenciakijelölési jog tekintetében, a szabály alkalmazására hivatott szerv felállítása, pontosabban annak minősített vagy egyszerű többsége alkotmányjogi szempontból irreleváns.

⁸³⁷ Rttv. 2. § 20. Közszolgálati műsorszolgáltató: olyan műsorszolgáltató, amelynek működését közszolgálati műsorszolgáltatási szabályzat határozza meg, feladata többségében közszolgálati műsor szolgáltatása, fenntartása alapvetően közpénzekből történik, társadalmi felügyelet alatt áll, alapvető jogait és kötelességeit e törvény állapítja meg.

⁸³⁸ Molnár Péter: Szólásszabadság és médiatörvény, Médiakutató 4/2003. 127.

Álláspontom alátámasztására utalok a 14/B/2002. AB határozatra,⁸³⁹ amely elutasította az arra irányuló indítványokat, amelyek azt kifogásolták, hogy a—minősített törvényben szabályozandó—Állami Számvevőszék számára a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2001. évi LVIII. törvény egyszerű többséggel írt elő hatáskört. Az Alkotmány azt írja elő az ÁSZ-szal kapcsolatban, hogy a szervezetéről és működéséről szóló törvényeket kell a jelenlévő képviselők kétharmadának többségével megalkotni.⁸⁴⁰ Ezt a rendelkezést azonban nem lehet úgy értelmezni, mely szerint csak az ÁSZ-ról szóló törvény írhatja elő hatásköröket a szervezet számára. Ha a hatáskörök megfelelnek az Alkotmány általános jellegű feladatot definiáló normáinak, nincs kizárva, hogy más törvény rendeljen feladatot a Számvevőszéknek.

Ebből az érvelésből álláspontom szerint az is következik, hogy nem lehet túlságosan kiterjesztően értelmezni az Alkotmány 61. § (4) bekezdésének azt a fordulatát, ami szerint a kereskedelmi rádió és televízió engedélyezéséről minősített többségű törvényt kell alkotni. Az „engedélyezés” fogalmi tartalma meglátásom szerint az alapvető jog lényeges szabályaira: a műsorszolgáltatási jog elnyerésének jogi környezetére, valamint az ezután alanyi jognak minősülő frekvenciakijelölésre terjed ki. E szabályok alkalmazása nem önmagában alkotmányossági kérdés, hanem csak annyiban, hogy az ilyen eljárás megfelel-e más alkotmányos rendelkezéseknek. Nem kívánom ugyanis lekicsinyelni azt a veszélyt, amit az eljárási szabályok jelenthetnek. Ha az eljárás nem időszerű, önkényes, pártos, a legkiválóbb anyagi szabályok sem érhetik el céljukat. Érvelésem tehát akkor állhatja meg helyét, ha az állam biztosítja a műsorszolgáltatási jog elnyerésével kapcsolatos eljárás más alkotmányos rendelkezésekkel való összhangját.

Összefoglalva: egy eljövendő médiatörvény minimális kétharmados tartalma a kereskedelmi médiumok engedélyezésének szabályozása, ezen belül a műsorszolgáltatási jogosultság elnyerésének olyan szabályozása, amely biztosítja a versenysemlegességet, a megkülönböztetés tilalma elvének érvényesülését. Meglátásom szerint a nem közpénzekből gazdálkodó és nem társadalmi kontroll alá vetett médiumoknál az államtól illetve egyes társadalmi csoportoktól való függetlenség összeférhetlenségi szabályokkal való körülbástyázása nem alkotmányos követelmény. A nem-közszolgálati médiumoknál nem az összeférhetlenségi szabályoknak, hanem a

⁸³⁹ 14/B/2002. AB határozat, ABH 2003, 1476.

⁸⁴⁰ Alkotmány 32/C. § (4)

kiegyensúlyozott tájékoztatást garantáló nem-szervezeti normáknak kell biztosítani az alkotmányos elv érvényesülését. A műsorszolgáltatási jog elnyerésének és a frekvencia kiosztásnak az alapvető szabályai minősített többséget igényelnek, ugyanakkor e szabályok alkalmazását olyan szervezet is végezheti, amit egyszerű többségű törvény állít fel. A frekvenciaelosztás technikai szabályai – az ide tartozó alapvető garanciális rendelkezéseken felül – alacsonyabb szintű jogszabályokban helyezhetők el.

3. A médiatörvény tartalma és a sajtószabadság

A jelenlegi Rttv. is, de bármely eljövendő egységes vagy nyomtatott és elektronikus sajtóra külön-külön alkotandó törvény a sajtószabadság intézményi garanciájaként jelenik meg. Maga a sajtószabadság a véleménynyilvánítási szabadság, mint a kommunikációs jogok anyajogának egy nevesített része.

„...a véleménynyilvánítás szabadságának kitüntetett szerepe van az alkotmányos alapjogok között, tulajdonképpen «anyajoga» többféle szabadságjognak, az ún. «kommunikációs» alapjogoknak. Ebből eredő külön nevesített jogok a szólás- és a sajtószabadság, amely utóbbi felőleli valamennyi médium szabadságát, továbbá az informáltsághoz való jogot, az információk megszerzésének szabadságát.”⁸⁴¹

Vagyis a sajtószabadságot garantáló törvényeknek a véleménynyilvánítási szabadság univerzumában kell megjeleníteniük. Ha maga a sajtószabadság is része az anyajognak, szabályozásának elsősorban a véleménynyilvánítási szabadság alkotmányosan garantált tartalmának kell megfelelnie. Csak ezt követően tölthető meg saját tartalmával. Ez a tartalom azonban – ahogy már itt, de a 37/1992. (VI. 10.) AB határozatban is rámutatott az Alkotmánybíróság – nem csak a nyomtatott, de az elektronikus sajtóra, médiára is kiterjed. A sajtószabadság elemeiként az alapítás szabadságát, a cenzúra tilalmát és a szerkesztési szabadságot⁸⁴² szokták sorolni. A cenzúra tilalmával kapcsolatos alkotmánybírósági határozatot a II.2.4. pont alatt már elemeztem. Hogyan érvényesül azonban az alapítás szabadsága az elektronikus médiumok körében?

⁸⁴¹ 30/1992. (V. 28.) AB határozat, ABH 1992.

⁸⁴² A szerkesztési szabadságot az 57/2001. (XII. 5.) AB határozat ismerte el a sajtószabadság részeként: „A helyreigazítási kötelezettség mellé lépő válaszközlési kötelezettség, a válaszadási jog gyakorlásának korlátozása nélkül történő meghatározása a sajtószabadság (szerkesztési szabadság) jelentős sérelmét idézi elő.” (kiemelés tőlem! U.S.); ABH 2001, 499. Kukorelli István szerint „Az Alkotmány sajtó szabadságát garantáló 61. § (2) bekezdésébe (...) beletartozik a cenzúra tilalma és a lapalapítás szabadsága, de a szerkesztői autonómia is.” Ld.: 57/2001. (XII. 5.) AB határozathoz fűzött különvélemény, ABH 2001, 524.

i) A nyomtatott sajtónál a lapalapítás teljes szabadsága érvényesül, mindössze bejelentési kötelezettség terheli az alapítót.⁸⁴³ Az elektronikus médiumok területén árnyaltabb a helyzet. A földfelszíni rendszerű műsorszórás útján megvalósuló, valamint a Kormány rendelkezési jogába tartozó (általa bérelt) műholdas, valamint rádiótávközlő eszközzel végzett műsorszolgáltatás esetén csak pályázati úton elnyert műsorszolgáltatási jog birtokában, műsorszolgáltatási szerződés alapján lehet az elektronikus sajtóterméket közölni.⁸⁴⁴ Ezzel szemben az a műsorszolgáltató, aki műsorának terjesztését kizárólag műsorelosztó rendszer segítségével végzi, pusztán bejelentési kötelezettséggel tartozik.⁸⁴⁵

Vagyis a szűkösnek tekintett források körében az alapítás szabadsága nem érvényesül teljes körben. Ez teljes összhangban áll az Alkotmánybíróság azon szentenciájával, ami szerint a sajtószabadság „gyakorlását összhangba kell hozni megvalósítása technikai feltételeinek «szűkösségével», azaz a felhasználható frekvenciák (belátható időn belül) véges voltaival. A nyomtatott sajtóval ellentétben ez nem teszi lehetővé a korlátlan alapítást.”⁸⁴⁶ Más kérdés, hogy a szűkösség egyáltalán valaha is megfelelő érv volt-e az elektronikus és nyomtatott médiumok különbözőségének igazolására,⁸⁴⁷ illetőleg, hogy a digitalizáció folyamatának kiteljesedése mennyiben rombolja le ezt az érvet.

Tekintve, hogy a szűkösség körülménye nem változott, a kiosztható frekvenciák mennyisége továbbra sem tekinthető végtelennek, ezért nyilvánvaló, hogy valamely jövőbeni médiatörvénynek is fenn kell tartania a sajtószabadság része, az alapítási jog ilyen korlátozását – legalábbis e téren.

Abban a körben ugyanis, ahol a szűkösség korlátozó hatása nem érvényesül, ahogy a mai rendszer sem tartja fenn az alapítási korlátozást, a jövőben sem lenne indokolható ilyen korlátozás.

Összefoglalva: az elektronikus médium alapítása, amennyiben a szórás módja miatt szűkösség áll fenn, a jelenlegi alkotmánybírósági gyakorlat alapján alkotmányosan korlátozható. A korlátoknak az egyéb alkotmányossági követelményekkel összhangban kell állniuk. Az alapítási

⁸⁴³ v.ö.: 1986. évi II. törvény (Stv.) 12. §

⁸⁴⁴ Rttv. 90. § (1)

⁸⁴⁵ Rttv. 113. § (1)

⁸⁴⁶ 37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 230.

⁸⁴⁷ v.ö.: Hazlett, 1997, 910-912.

korlát indokolhatatlan azonban az olyan terjesztésű médiumoknál, amelyeknél a szórás módjából következően nincsen szükség.

ii) A szerkesztési szabadság, amit az Alkotmánybíróság a sajtószabadság részeként ismert el, tartalma szerint a sajtónak azt a jogát jelenti, hogy maga dönti el egyáltalán az információ megjelenítését, annak helyét és módját. Ezt a szabadságot a sajtó feladatával összhangban kell értelmezni, ami szerint a sajtó feladata a hiteles, pontos és gyors tájékoztatás, a társadalmi jelenségek közötti összefüggések megértésének elősegítése.⁸⁴⁸ Álláspontom szerint nem értelmezhető a sajtószabadság, a szerkesztési szabadság korlátjaként az, hogy a sajtónak meg kell felelnie a fentebb idézett feladatának, hiszen a sajtó I.4. pontban elemzett társadalmi funkcióit csak ezen elvek megtartásával tudja beteljesíteni. Természetesen ez a feladat nem csak a nyomtatott, hanem az elektronikus sajtóra is irányadó.⁸⁴⁹

Más kérdés, hogy ír-e elő jogszabály további tartalmi korlátot a megjelenítendő információ tekintetében. Az Rttv.-nek számos olyan rendelkezése van, ami korlátozza a szerkesztés szabadságát. Ilyenek a hírekhez fűzött véleményre, a vallási vagy hitbéli meggyőződést sértő tartalomra vonatkozó szabályok, továbbá a kiskorúak fokozott védelmét biztosító rendelkezések.⁸⁵⁰ Ezek a korlátozások meglátásom szerint nem a véleménynyilvánítás szabadságát korlátozzák, hiszen az idevágó vélemények, információk megjelenhetnek.⁸⁵¹ Ugyanakkor korlátozzák a sajtószabadság részét képező szerkesztési szabadságot, mert vagy címkézni kell az információt, vagy korlátozni kell a megjelenítés időpontját.

Nem vitatom, hogy indokolható a szerkesztési szabadság ilyen korlátozása. Sőt, meglátásom szerint e korlátozás nem is alkotmányellenes. Egyrészt a korlátozás törvényben előírt, másrészt szükséges, mert a kiskorúak védelme, a lelkiismereti és vallásszabadság védelme más eszközzel nehezen képzelhető el; s harmadrészt nem is aránytalan, hiszen csak rövid felhívásra kötelez vagy ésszerű időkorlátok közé szorítja a megjelentetést. Ilyen vagy hasonló szabályok fenntarthatók tehát, azonban csak az alkotmányos keretek között.

⁸⁴⁸ Stv. 2. §

⁸⁴⁹ Stv. 20. § a) és b) pontok

⁸⁵⁰ Rttv. 4. § (4); 5. § (1)-(2); 5/A.-5/F. §§

⁸⁵¹ Kivéve a szélsőségesen erőszakos, pornográf jeleneteket tartalmazó képsorokat, amelyek megjelenése is tiltott.

Nem feledkezhetünk meg arról sem, hogy az elektronikus médiumokra vonatkozó szabályok között jelenleg is található olyan szabály, ami egyoldalú tájékoztatás esetén a médium kötelezettségévé teszi a figyelmen kívül hagyott vélemény megjelenítését.⁸⁵² Meglátásom szerint – Polyák Gábor véleményével⁸⁵³ egyetértve – ez a kötelezettség is egyértelműen a szerkesztési szabadság korlátjaként jelenik meg, ugyanakkor mivel elsősorban a kiegyensúlyozottsági követelmény teljesítésével van összefüggésben, ezért ezt később tárgyalom.

Összefoglalva: az elektronikus médiumok szerkesztési szabadságát a törvény—bizonyos szűk körben—jelenleg korlátozza, s e korlátozás fenntartása a jövőben is indokolhatónak tűnhet. Ugyanakkor az ilyen korlátozás csak akkor alkotmányos, ha azt törvény valamely más alapvető jog védelme érdekében írja elő, s a korlátozás más eszközzel nem lenne kiváltható, továbbá az az elérhető legenyhébb eszköznek tekinthető.

4. Kiegyensúlyozottsági követelmény a médiaszabályozásban

A kiegyensúlyozottság követelményét jelenleg alapvetően az Rttv. 4. § (1) bekezdése fogalmazza meg: „A közérdeklődésre számot tartó hazai és külföldi eseményekről, vitatott kérdésekről a tájékoztatásnak sokoldalúnak, tényszerűnek, időszerűnek, tárgyilagosnak és kiegyensúlyozottnak kell lennie.” Ugyanakkor a 49. § (1) bekezdése ettől némiképp eltérő tartalommal utal e követelményre: „Ha a műsorszolgáltató a vételkörzet lakosságát foglalkoztató társadalmi kérdésben egyoldalúan tájékoztat, különösen ha a vitatott kérdésben egyetlen vagy egyoldalú álláspont megjelenítésére vagy kifejezésére ad lehetőséget, vagy ha egyéb módon súlyosan megsérti a kiegyensúlyozott tájékoztatás követelményét, a kifejezésre nem juttatott álláspont képviselője vagy a sérelmet szenvedett (a továbbiakban: kifogást tevő) kifogásával a műsorszolgáltatóhoz fordulhat.”

A kiegyensúlyozottság átfogó követelmény, ami a részkövetelmények együttes teljesülését feltételezi. „A tájékoztatás csak akkor lehet kiegyensúlyozott, ha sokoldalú és tárgyilagos – ekkor már teljesül a tényszerűség is, amihez kapcsolódik az időszerűség.”⁸⁵⁴ A kiegyensúlyozottság Sente értelmezésében „szorosan összefügg a pártatlansággal és a fairséggel. A szerkesztő szándéka az, hogy mind a hármat megvalósítsa, hogy teljes és fair képet adjon egy-egy vitatott

⁸⁵² Rttv. 49-50. §§

⁸⁵³ Polyák Gábor: Haladék a sajtószabadságnak, *Fundamentum* 1/2002. 101. (a továbbiakban: Polyák, 2002)

⁸⁵⁴ *ibid.* 103.

kérdésről.”⁸⁵⁵ Pokol szerint a „kiegyensúlyozottság követelményét tartalmilag bővebben úgy fogalmazhatjuk meg, mint a különböző irányú pártosságok kiegyensúlyozott arányba állításának követelményét. Szemben a pártatlanság magasabb követelményével, ahol kiiktatni akarjuk az elfogult bemutatást, itt megengedjük azt, ám több műsort és a műsorfolyamat egészét tekintve egy-egy időszak alatt az elfogultságok egymással való kibalanszírozására kötelezzük a műsorszolgáltatókat.”⁸⁵⁶ Egy közzétett legfelsőbb bírósági eseti döntés így ír a közszolgálati műsorszolgáltatóra vonatkozó kiegyensúlyozottság bírói értelmezéséről:

*Az Rtv. 47. § (1) bekezdése a kiegyensúlyozott tájékoztatás követelményének megsértése esetén teszi lehetővé panasz benyújtását. Ez a követelmény pedig nem csak azt kívánja meg, hogy az ugyanazon témára vonatkozó különböző álláspontok és vélemények bemutatásra kerüljenek, hanem azt is, hogy a közérdeklődésre számot tartó híryanagról a felperes a tájékoztatást megadja, mert ilyen tájékoztatás elmaradása sérti az alapvető társadalmi értéknek minősülő kiegyensúlyozott tájékoztatás elvét.*⁸⁵⁷

A kiegyensúlyozottság fogalma tehát igen vitatott, nem csak az elméletnek, de a gyakorlatnak is komoly problémát okoz tartalmának értelmezése.⁸⁵⁸ Meglátásom szerint a kiegyensúlyozottság lényeges eleme, hogy a hírértékkel bíró esemény kapcsán a műsorszolgáltató előítéletektől mentesen, fair módon tájékoztassa a közönséget valamely közérdeklődésre számot tartó eseményről, amely kötelezettsége körében az általa kellő gondossággal lefolytatott kutatás során feltárt, a műsorszám idején rendelkezésre álló adatokat⁸⁵⁹ kell figyelembe vennie, közölnie.

4.1. A kiegyensúlyozottság alanyai

Mindenek előtt azonban az a kérdés, hogy a kiegyensúlyozottság követelménye alkotmányosan milyen alanyi körre terjedhet ki? E követelmény az Alkotmány rendelkezéseiből közvetlenül nem olvasható ki, alapja a már sokszor idézett 37/1992. (VI. 10.) AB határozatra vezethető vissza.

⁸⁵⁵ Sente Péter: Pártatlanság vagy kiegyensúlyozottság? AKTI 2006, 2. http://www.akti.hu/mediatorveny/dok/hatter_szente02.rtf

⁸⁵⁶ Pokol Béla: Gondolatok a pártatlanságról és a kiegyensúlyozottságról, AKTI 2006, 2. http://www.akti.hu/mediatorveny/dok/hatter_pokol01.doc

⁸⁵⁷ KGD 2004/24. eseti döntés

⁸⁵⁸ V.ö. pl.: a Fővárosi Ítéletábla 4.Kf.27.775/2006/4. számú ítéletével, ahol a Panaszbizottság és az ORTT ellentétes döntését követően a bíróság a panaszbizottsági értelmezésnek adott helyt. Három fórumon három fordulata volt az adott kiegyensúlyozottságot kifogásoló ügynek.

⁸⁵⁹ KGD 2005/59. és BH 2005/80.

„A tájékozódáshoz való jog, vagyis az információszabadság anyagi és eljárási garanciáit az állam elsősorban másutt, az adatokhoz való hozzájutásnál építi ki, nem sajátosan a sajtóra, hanem bárkire nézve. Demokratikus közvélemény azonban csakis teljeskörű és tárgyilagos tájékoztatás alapján jöhet létre.

c) A véleménynyilvánítási és tájékozódási szabadság szolgálata a sajtószabadságra vonatkozó sajátosságokon túl további feltételeket követel meg a rádióval és televízióval kapcsolatban. Itt az alapjog gyakorlását összhangba kell hozni megvalósítása technikai feltételeinek «szűkösségével», azaz a felhasználható frekvenciák (belátható időn belül) véges voltaival.

d) További sajátos megoldások szükségesek az egyelőre gyakorlatilag monopolhelyzetben lévő országos közszolgálati rádió és televízió esetében. Rájuk nézve a törvényhozó olyan törvényeket köteles alkotni, amelyek anyagi, eljárási, valamint szervezeti rendelkezésekkel a teljeskörű, kiegyensúlyozott arányú és valóságghű tájékoztatást az egyes intézményeken belül lehetővé és kötelezővé teszik, és az ilyen működés megőrzését biztosítják.

3. [...] A véleménynyilvánítási szabadságot a rádió és televízió esetében azonban jogilag részletesen szabályozott szervezeti megoldásokkal kell biztosítani. A szervezeti megoldások alkotmányosságát az minősíti, hogy elvileg képesek-e biztosítani a társadalomban meglévő vélemények teljeskörű, kiegyensúlyozott arányú és valóságghű kifejezésre jutását, valamint a közérdeklődésre számot tartó eseményekről és tényekről való elfogulatlan tájékoztatást.

A szervezeti és jogi megoldások természetesen függnnek attól, hogy milyen az adott országban a rádió és televízió struktúrája: az országos közszolgálati rádión és televízión kívül milyen helyi közszolgálati, másrészt milyen kereskedelmi és egyéb adások működnek. A vélemények bemutatására, illetőleg a tájékoztatásra vonatkozó fenti feltételek teljesülését a rádió és televízió egészét tekintve kell biztosítani; a törvényhozó döntésére tartozik, hogy az ezt a kötelezettséget alapvetően viselő országos közszolgálati rádió és televízió mellett milyen terheket hárít a helyi és kereskedelmi adásokra.”⁸⁶⁰

Első fontos következtetés, hogy a kiegyensúlyozottság alkotmányos alapja a véleménynyilvánítási szabadság, annak is az intézményvédelmi oldala, amit

⁸⁶⁰ 37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 227, 229-230.

tájékoztatáshoz való jogként is aposztrofálhatunk. Ebből következően e követelmény az alkotmányosan előírható körben nemhogy sértené a véleménynyilvánításhoz való jogot, hanem éppen elősegíti annak érvényesülését.

E követelményt azonban az Alkotmánybíróság csakis abban a körben találta indokolhatónak, amelyre érvényesül a szűkös hozzáférés korlátja,⁸⁶¹ alapvetően elfogadva ezzel az Egyesült Államok idevágó joggyakorlatát.⁸⁶² Nem juthatunk ebből más következtetésre, mint hogy csak azokra a médiumokra lehet a kiegyensúlyozottsági követelményt előírni, amelyek szűkös erőforrásokkal gazdálkodnak, ezzel szemben a korlátlan terjesztési lehetőségű médiumok (pl. kábelcsatornák) számára e követelmény előírása nem összeegyeztethető az Alkotmánybíróság eredeti szándékával sem. Polyák szerint „A törvényhozó túlteljesítette az Alkotmánybíróság által támasztott követelményeket: a kiegyensúlyozottságot minden egyes műsorszolgáltatóval szemben megköveteli.”⁸⁶³

Véleményével egyetértve, magam is vitathatónak, sőt alkotmányossági szempontból egyenesen indokolatlannak találok az olyan előírásokat, amelyek az Alkotmánybíróság eredeti intenciójával ellentétesen, azon túllépve nem érvényesíti azt a disztinkciót, ami a kiegyensúlyozottság alanyi körét a korlátozott szórási lehetőségekkel gazdálkodó médiumok körére szűkíti.

Hozzá kell ehhez tenni, hogy a 22/1999. (VI. 30.) AB határozat némiképp eltérő szentenciát adott a kiegyensúlyozott tájékoztatási kötelezettség körében. Ahogy arra Nagy Krisztina és Tímár János is rámutatott,⁸⁶⁴ éppen azt a mondatot hagyta el belőle, amely az annak idején monopolhelyzetben lévő közmédia egyeduralmával indokolta a kiegyensúlyozottsági követelményt.⁸⁶⁵ Meglátásom szerint a 22/1999. (VI. 30.) AB határozat nem gyengíti fentebbi érvelésemet. Elsősorban azért nem, mert az Alkotmánybíróság abban az esetben, amikor meghaladja valamely korábbi gyakorlatát, ezt kinyilatkoztatja. Mivel gyakorlatilag precedens-alapon működik a Testület, ez el is várható. Jelen esetben nem fejezte ki ebbéli akaratát, így ebből a gyakorlat meghaladására—mármint, hogy a kiegyensúlyozottsági követelmény a közszolgálati médiumokra

⁸⁶¹ v.ö.: 37/1992. (VI. 10.) AB határozat, Indokolás II. 2. c) pont, 230.

⁸⁶² v.ö. a *Red Lion* ügyel és magyarázatával, II.1.3. pont

⁸⁶³ Polyák, 2002, 103.

⁸⁶⁴ Nagy—Tímár, 2003, 146.

⁸⁶⁵ 22/1999. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1999, 183, hasonlóan 184. „A vélemények bemutatására, illetőleg a tájékoztatásra vonatkozó alkotmányos feltételek teljesülését a rádió és televízió egészét tekintve kell biztosítani.”

és csak azokra terhelhető előírás—nem lehet következtetni. További érv a gyakorlat fennmaradása, és a 37/1992. (VI. 10.) AB határozat továbbra is irányadónak tekintése mellett, hogy az indokolásnak ebben a részében a Testület mindvégig a közszolgálati médiával kapcsolatos követelményeket elemzi.⁸⁶⁶ Maga a határozat is a csonka-kuratóriumok kérdéskörével foglalkozik, ami értelemszerűen kizárja a nem-közszolgálati médiumokat a vizsgálódási körből. Továbbra is bizonyosnak találok tehát, hogy alkotmányos kötelezettség a kiegyensúlyozottsági követelmény előírására csak és kizárólag a közszolgálati műsorszolgáltatókkal szemben áll fenn.

A kiegyensúlyozottság érvényesítésének fentebb idézett alapja egyre inkább megszűnni látszik. Magyarország az Európai Unió és a globalizálódó médiapiaci elvárásoknak megfelelően törekszik a szűkös felhasználási korlátokon túllépni, és 2002. október 12-én beindult a digitális földfelszíni műsorszórás.⁸⁶⁷ A digitális átállás stratégiája és a Kormány az alapján benyújtott, a műsorterjesztés és a digitális átállás szabályairól szóló T/2909. számú törvényjavaslat 38. §-a értelmében az átállásnak véglegesen le kell zárulnia 2011. december 31-ig, amely időpontot követően a kevésbé hatékony analóg műsorszórás megszűnik. Ennek egyik igen fontos hatása lesz, hogy ugyanazon a frekvencián szélesebb adattömeg lesz szórható. Az eddig szűkösnek tartott frekvenciákon is hatalmas adatforgalom érhető el. Ez adott esetben megalapozhatja annak az alkotmánybírósági felülvizsgálatát is, hogy fennáll-e még az 1992-ben alapul szolgáló tétel: a szűkös hozzáférés, mint a sajtószabadság elektronikus médiumokra vonatkozó korlátozásának indoka.

Nem lehet kikerülni azt a kérdést sem, hogy a kiegyensúlyozottság a jelenleg még szűkösnek tekintett földi szórású frekvenciákkal gazdálkodó valamennyi szereplő számára előírható követelmény, avagy azt csak a közszolgálati médiumokkal szemben kell érvényesíteni.

A 37/1992. (VI. 10.) AB határozatból kitűnik, hogy „[a] vélemények bemutatására, illetőleg a tájékoztatásra vonatkozó fenti feltételek teljesülését a rádió és televízió egészét tekintve kell biztosítani; a törvényhozó döntésére tartozik, hogy az ezt a kötelezettséget alapvetően viselő országos közszolgálati rádió és televízió mellett milyen terheket hárít a helyi és kereskedelmi adásokra.”

⁸⁶⁶ v.ö. 22/1999. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1999, 183, 184. Indokolás III. fejezet 1. pont egésze

⁸⁶⁷ Magyar Nemzet, 2004. október 12.; <http://www.mno.hu/index.mno?cikk=245264&rvt=118>

Ebből levezethető, hogy a nem-közszolgálati, kereskedelmi médiumok számára is előírható e kötelezettség, ugyanakkor hangsúlyozni kell, hogy a kötelezettséget alapvetően a közszolgálati rádió és televízió viseli. Nagy Krisztina és Tímár János is így hivatkozik erre:

„[a] közszolgálati műsorszolgáltatók esetében olyan szervezeti, anyagi és eljárási szabályokat kell alkotni, amelyek az intézményen belül lehetővé és kötelezővé teszik a teljesszerű és kiegyensúlyozott arányú, valóság-hű tájékoztatást. Ennek garanciáját az AB abban látta, ha a közszolgálati médiumokra vonatkozóan a szervezeti megoldásokon túl további szabályozási tárgyat ír elő: anyagi és eljárási szabályokat kell alkotni az intézményen belül megvalósuló kiegyensúlyozott tájékoztatás érdekében. Azaz a rádiózás és a televíziózás egészével szemben a közszolgálat esetében a tartalmi szabályozás kiterjedtebb kötelezettségét fogalmazza meg.”⁸⁶⁸

Eszerint a közszolgálati adók által közvetített tartalom mélyebben szabályozható még az általános kiegyensúlyozottsági követelményen is túl. Mindez összhangban áll azzal, hogy a tájékozódáshoz való jog biztosításának terheit alapvetően a közszolgálati műsorszolgáltatóknak kell viselnie.

Mégis, a mindenkire (ezen belül a szűkös frekvenciákon szóró közszolgálati és kereskedelmi adókra is) irányadó belső pluralizmus követelményével szemben többen fogalmaztak meg alkotmányossági aggályokat.⁸⁶⁹ Maga Kukorelli István alkotmánybíró is úgy hivatkozza e sajátos megoldást, hogy „az Alkotmánybíróság kizárólag a frekvenciák szűkösége miatt és a monopolhelyzetben lévő országos közszolgálati rádió és televízió esetében találta indokoltnak.”⁸⁷⁰ Megerősíteni látszott ezt az álláspontot az 1/2007. (I. 18.) AB határozat, amelyben szintén ő, így, a közszolgálatra vonatkoztatva hivatkozta a belső pluralizmus követelményét.⁸⁷¹ Ezen helyeselhető alapon saját határozott álláspontom, hogy a nem közpénzekekből működő kereskedelmi médiumoknál nem vezethető le olyan alkotmányos követelmény, amely indokolná a tájékozódáshoz való jog azáltal való biztosítását, hogy az ilyen médiumokat szerkesztési szabadságukban korlátozzuk.

⁸⁶⁸ Nagy—Tímár, 2003, 140.

⁸⁶⁹ ibid. 144.

⁸⁷⁰ 57/2001. (XII. 5.) AB határozathoz fűzött különvélemény, ABH 2001, 524. (Kiemelés tőlem! U.S.)

⁸⁷¹ 1/2007. (I. 18.) AB határozat, ABK 2007/1. 6.

Érdekes módon az Egyesült Államok joggyakorlatában a Legfelső Bíróság korábban inkább a rádió és tévéállomásoknak a nyilvánosság megbízottjaként fennálló felelősségét hangsúlyozta, de az FCC feladhatónak látta a fairness-doktrínát.⁸⁷² A mi szabályozásunknál is példaként szolgáló német gyakorlat pedig mára arra az álláspontra helyezkedett, hogy a közszolgálati adók által hatásosan biztosított alapellátás esetén a magánműveletekkel szemben nem—vagy csak korlátozottan—támaszthatók magasabb követelmények.^{873,874}

Magam részéről elsősorban arra fektetem a hangsúlyt, hogy az Alkotmánybíróság eredeti intenciója—ahogy fentebb kimutattam—kifejezetten a (monopolhelyzetű) közszolgálati médiumokra vonatkozott. Ennek kiterjesztő értelmezése álláspontom szerint nem indokolható. Másrészt, ha elfogadjuk, hogy a kiegyensúlyozottság követelménye a tájékozódáshoz való jog alapvető biztosítója, akkor ezt a követelményt a jogalkotó már azzal teljesíti, hogy egy országosan hozzáférhető médiumon belül megfelelően biztosítja azt. Ebben az esetben ugyanis a hallgató, néző számára megadatott az a lehetőség, hogy időszerű, tárgyilagos, sokszínű információforrásból tájékozódjon. Mint láttuk, a közszolgálati adók működtetése, mégpedig a kiegyensúlyozott tartalommal való működtetése az állam alkotmányból fakadó feladata. Ennek teljesülése esetén a tájékozódáshoz való jogot biztosítja, további kényszerítő feladatai tehát nincsenek – nézetem szerint.

Hozzá kell ehhez tenni, hogy érvelésem akkor állja meg a helyét, ha az állam valóban tudja biztosítani a közszolgálati adók ilyen feladatainak teljesítését. Ha ugyanis elképzelésem szerint nem terheli a kereskedelmi médiumokat a kiegyensúlyozott tájékoztatás kötelezettsége, ugyanakkor a közszolgálati médiumok valamely erőik rabjává válnak, bizony sokkal súlyosabb veszélybe kerül a tájékozódáshoz való alkotmányos jog, mint a jelenlegi rendszerben. Ugyanakkor álláspontomat nem alapozhatom arra a bizalmatlan feltevésre, hogy az állam nem tudja megszervezni az alkotmányosan működő közszolgálati műsorszolgáltatókat.

Nem lehet elhallgatni, hogy az 1/2007. (I. 18.) AB határozat tartalmában eltér az általam helyesnek tartott 1992-es alapoktól, amikor a külső pluralizmus

⁸⁷² v.ö.: a *Red Lion*-üggyel és a II.1.2-II.1-6. pontokkal

⁸⁷³ Emberi jogok, 447.

⁸⁷⁴ Ahogy Szente rámutat: a német szabályozás megelégszik azzal, hogy egy kereskedelmi szolgáltató a műsorfolyam egészében valósítsa meg a kiegyensúlyozottságot. ld.: Szente: A kiegyensúlyozottságról, AKTI, 1. http://www.akti.hu/mediatorveny/dok/hatter_szente03.rtf

megvalósulásának konstatálása ellenére is lehetségesnek látja a belső pluralizmus előírását a jelentősebb véleményformáló erővel bíró kereskedelmi médiumokra nézve is.⁸⁷⁵ Ezt az álláspontot a III.2.7.4. pont alatt vitattam, érveim azonban nem jelentik azt, hogy a mostani alkotmánybírósági gyakorlat ne tenné lehetővé a kiegyensúlyozottsági követelmény kereskedelmi médiumokra való előírását. Ez a lehetőség azonban nem alkotmányos kötelezettség. Pusztán azért, mert az Alkotmánybíróság—általam vitatott érveléssel—nem tartotta alkotmányellenesnek a kiegyensúlyozottság állami ellenőrzésének és kikényszerítésének lehetőségét, még nem jelenti, hogy alkotmányos értelemben véve kötelező volna azt szabályozni.

4.2. A kiegyensúlyozottság érvényesítésének nehézsége

A kiegyensúlyozottsági követelmény érvényesítése mindig is széleskörű jogalkalmazói mérlegelést igényel. Tekintve, hogy ezt a követelményt nem lehet teljes biztonsággal, részletes szabályozással, minden esetre kiterjedően előírni, kiemelkedő szerepe van az érvényesítésben a médiahatóságnak. Fentebb már utaltam arra, hogy a kiegyensúlyozottság fogalma is igen vitatott, nincsen olyan definíciója, amely kellő módon biztosítaná az előreláthatóságot, az alkalmazhatóságot. A bizonytalan, adott esetben a regula egyszerű és egyértelmű értelmezésén túlmutató értelmezési gyakorlat felveti azt a nem kívánt lehetőséget, hogy a médiahatóság önkényesen értelmezi a szabályokat.⁸⁷⁶

Valójában nem rossz szándékot feltételezek a hatóság részéről e tekintetben, hiszen a szabályozás maga generál-klauzula jellegű, annak kitöltése a médiahatóság jogköre és kötelezettsége. A gyakorlat bizonytalansága, változása azonban kellemetlen helyzetbe hozza azokat a műsorszolgáltatókat, akik fogódzót keresnek a médiatörvény értelmezésénél. Ha a hatóság ráadásul nem teszi teljes terjedelemben közzé gyakorlatát, ez a korlátozott útmutató funkció is elégtelenül működik.⁸⁷⁷ Mindezek felett: a bíróság a médiatörvény értelmezésére feljogosított szervek, az autentikus értelmezés az ő gyakorlatukból szűrhető le. A nehézkes, lassú bírósági eljárások lezárulásáig eleve bizonytalan a műsorszolgáltató helyzete, ehhez járul még az esetlegesen ingadozó bírósági gyakorlat is.⁸⁷⁸

⁸⁷⁵ 1/2007. (I. 18.) AB határozat, ABK 2007/1. 6.

⁸⁷⁶ Hasonlóan: Nagy—Tímár, 2003, 146.

⁸⁷⁷ Az ORTT 2005-től honlapján közzéteszi a határozatai bírósági felülvizsgálata tárgyában született jogerős bírói döntéseket, ez némi iránymutatást adhat.

⁸⁷⁸ Jól illusztrálja ezt a helyzetet, hogy a Bírósági Határozatokban alig van a kiegyensúlyozottság értelmezésével kapcsolatos közzétett eseti döntés, Elvi Bírósági Határozat nincs is, és alig féltucat KGD eseti döntés van közzétéve.

A kiegyensúlyozottsági követelmény érvényesítése, hatósági úton való kikényszerítése tehát magában hordozza a jogbizonytalanság lehetőségét. A bizonytalan, kétséges helyzet közvetve öncenzúrára készítheti a műsorszolgáltatókat, mindaddig legalábbis, amíg az adott kérdésben autentikus jogértelmezés nem születik és világossá nem válnak a jogkövető magatartás határai. Amíg az adásidőt elvonó szankcióval kell szembenéznie a műsorszolgáltatóknak, addig hajlamosak lesznek kevésbé felvállalni a vitatható témák időszerű bemutatását.⁸⁷⁹

Érdekes kísérletet tesz erre az ORTT médiatörvény-tervezete, amikor a közszolgálati műsorszolgáltatókra a pártatlanság, a kereskedelmi médiumokra azonban továbbra is a kiegyensúlyozottság követelményét írta elő.⁸⁸⁰ Magam részéről azonban kisebb veszélynek tekintem, ha a tájékozódáshoz való jogot, az Alkotmány 61. § (1) bekezdésének objektív intézményvédelmi oldalát a funkcionálisan működő közszolgálati adó(k) útján biztosítja az állam, mint hogy jogbizonytalanságot teremt az átfogó fogalmak extenzív értelmezésére feljogosított médiahatóság útján, korlátozva, vagy önkorlátozásra szorítva a nem közszolgálati médiumok sajtószabadságának érvényesülését.

Összefoglalva: a kiegyensúlyozottság követelménye, akár a mainál részletesebb tartalommal is, alkotmányosan előírható a közszolgálati médiumok számára. Határozott álláspontom ugyanakkor, hogy a korlátlan közvetítési lehetőségekkel bíró műsorszolgáltatók számára nem alkotmányos követelmény e kötelezettség előírása. Ezen túl vitathatónak tartom a földi terjesztésű, de nem-közszolgálati műsorszolgáltatók körében a kiegyensúlyozottsági követelmény előírását, mivel a tájékozódáshoz való jog a funkcionálisan működő közszolgálati adó létesítésével és megfelelő működtetése esetén biztosított. Ellenérv még a kiegyensúlyozottság követelményének érvényesítése kapcsán felmerülő jogértelmezési helyzetek esetleges jogbizonytalanságot okozó jellege.

⁸⁷⁹ V.ö.: a Legfelső Bíróság által chilling effect-nek nevezett hatással.

⁸⁸⁰ ORTT tervezet, 2006, 3. § <http://www.akti.hu/mediatorveny/dok/torveny0606.pdf>

5. Alkotmányos médiajog?

Az alkotmánybíróvási gyakorlat és a jogtudomány már ismer olyan szókapcsolatot, amelyben az adott jogágot egy „alkotmányos” jelzővel ellátva minőségileg új fogalmat alkotnak. Az Alkotmánybíróóság 11/1992. (III. 5.) AB határozat rendelkező részében jelent meg az „alkotmányos büntetőjog” kifejezés, amelyet a határozat indokolása részletesen kifejtett.

„Ezt követően az alkotmánybíróvási gyakorlatban az alkotmányos büntetőjog az alkotmányossági dogmatika meghatározott tartalommal rendelkező fogalomként, meghatározott alkotmányossági követelmények összességéeként a büntető anyagi és eljárási, valamint végrehajtási jogszabályokat érintő döntések indokolásának szerves részévé vált.”⁸⁸¹

A büntetőjog tudománya nem kifogásolja az Alkotmánybíróóság által alkotott fogalom tartalmát, azonban egyes nézetek szerint a terminológia, az „alkotmányos büntetőjog” fogalmának használata vitatható. Wiener A. Imre szerint a fogalom a szocialista büntetőjog fogalmának ellenpárja, amely a jogállami környezetben indokolatlan, valamint nem kellően disztingvál a jogbiztonság és az igazságosság között.⁸⁸² Az elvnek a véleménynyilvánítási szabadság büntetőjogi határaival kapcsolatos érvényesülése különösen vitatott volt. „Az Alkotmánybíróóság valóban sebeket ejtett a büntetőjogi dogmatikán annak érdekében, hogy a véleménynyilvánítási szabadság büntetőjogi eszközökkel való korlátozásában a közlés szabadságának terjedelméről, a korlátozhatóság eszközeiről és határaitól kialakított értelmezése a gyakorlatban érvényesüljön.”⁸⁸³ Mindazonáltal annyi bizonytalansággal kijelenthető, hogy egy tudományosan bárha vitatott, de létező, az alkotmánybíróvási gyakorlatban alaposan kibontott fogalomról van szó.^{884,885} Lényeges még arra is rámutatni, hogy először az Alkotmánybíróóság használta a fogalmat, amelynek keretében az általa a büntető jogalkotás során követni rendelt elveket összefoglalta. Maga az Alkotmánybíróóság hozta létre és töltötte meg autentikus tartalommal az alkotmányos büntetőjogot.

Értekezésem elején előrevetítettem, hogy a dolgozat végén következtetést lehet levonni arra nézve: vajon létezik-e alkotmányos médiajog? Ha a szóösszetétel

⁸⁸¹ Palánkai Tiborné: Az Alkotmánybíróóság büntetőjogi tárgyú határozatai: a büntetőjog kodifikációjának alkotmányjogi összefüggései I., Büntetőjogi kodifikáció 2002/3. 3.

⁸⁸² Wiener A. Imre: A büntető törvényhozás alkotmánybíróvási kontrollja, Magyar Jog 2001/1. 1.

⁸⁸³ Palánkai Tiborné: Az Alkotmánybíróóság büntetőjogi tárgyú határozatai: a büntetőjog kodifikációjának alkotmányjogi összefüggései II., Büntetőjogi kodifikáció 2002/4. 6.

⁸⁸⁴ ibid.

⁸⁸⁵ Az Alkotmánybíróóság határozataiban 48 alkalommal nyer említést ez a szóösszetétel. Forrás: www.mkab.hu

jellemzőit az alkotmányos büntetőjogéhoz igazítjuk, vagyis azt tekintjük valamely alkotmányos jogág mintájának, akkor a válasz véleményem szerint nemleges.

Nem használható az alkotmányos médiajog fogalma több oknál fogva. Egyrészt maga az Alkotmánybíróság soha nem lépett fel ilyen igénnyel, soha nem használt ilyen értelmű átfogó kifejezést határozataiban. Ennek egyik oka—az alkotmányos büntetőjog fogalmával kapcsolatos kritikákhoz hasonló vitatás elkerülése mellett—az is lehetett, hogy a médiajog fogalma maga is bizonytalan, határai mozgásban vannak, nincsen kialakult dogmatikája: ezek a büntetőjog vonatkozásában mind-mind megvannak.

Ez még nem akadályozná a tudományos igényű szintetizálást, amely levonhatná az alkotmányossági szempontból állandó és biztos követelményeket, maga alkotva ezzel ilyen fogalmat és megtöltve azt a határozatokból folyó tartalommal. Azonban nézetem szerint az Alkotmánybíróság dolgozatomban ismertetett, a médiával foglalkozó határozatai nem kínálnak olyan szintű általánosításra alkalmas tételeket, mint például az *ultima ratio* követelménye. Az általánosításra leginkább alkalmasnak tűnhetett a szűkös erőforrás doktrínája,⁸⁸⁶ ami speciális, az általános sajtójogszabályoktól eltérő rezsim alkalmazását teszi lehetővé az elektronikus médiumokkal szemben. Azonban ez az érv már az Alkotmánybíróság felfogásában is átmeneti, vagy legalábbis nem állandó tételnek tekinthető, így tudományos szempontból ez sem alkalmas hosszútávú következtetések levonására.

Nézetem szerint tehát a médiára vonatkozó alkotmányossági tételek nem foglalhatók össze egyetlen fogalom, az alkotmányos médiajog fogalma alatt, ami nem jelenti azonban azt, hogy áttekintő elemzésük ne lenne elvégezhető. Dolgozatomban erre tettem kísérletet, kritikai szemlélettel párosítva.

⁸⁸⁶ A véleménynyilvánítási és tájékoztatói szabadság szolgálata a sajtószabadságra vonatkozó sajátosságokon túl további feltételeket követel meg a rádióval és televízióval kapcsolatban. Itt az alapjog gyakorlását összhangba kell hozni megvalósítása technikai feltételeinek „szűkösségével”, azaz a felhasználható frekvenciák (belátható időn belül) véges voltával. A nyomtatott sajtóval ellentétben ez nem teszi lehetővé a korlátlan alapítást. 37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 227, 230.