

# Alkotmányos médiajog?

Az elektronikus média jogának elemzése az amerikai és a magyar alkotmánybíráskodási gyakorlat tükrében

doktori értekezés tézisei

Készítette:

**Dr. Udvary Sándor**

PhD hallgató

KRE ÁJK

Témavezető:

**Dr. Révész T. Mihály**

egyetemi docens

KRE ÁJK Médiajogi tanszék

Kézirat lezárva: 2007. július 1.

Az embernek minden nap  
meg kéne hallgatnia egy kis dalt,  
elolvasni egy jó verset,  
megnézni egy szép képet,  
és ha ez lehetséges,  
néhány értelmes szót váltani.

*Johann Wolfgang von Goethe*

Szavak – oly ártatlanok és erőtlenek,  
ahogy a szótárban állnak, s mily  
jótettekre és gonoszságra lesznek  
képesek annak kezeiben, aki tudja,  
hogyan kell megválogatni őket.

*Nathaniel Hawthorne*

## I. Bevezetés

Valamely jogág alkotmányos jelzővel való ellátása egy magát alkotmányosnak valló demokratikus berendezkedésű államban tudományos értelemben véve tautologikus, minthogy az alkotmány létének köszönhetően feltételezhető, hogy minden jogszabály alkotmányosnak minősül. Mégis, nem ritka, hogy akár egyes alkotmányvédő szervek, akár pedig a jogirodalom is használja e kifejezést jelzőként, valamely jogág, jogterület jellemzésére. E dolgozat címében szintén használja, de inkább kérdőjeles felvetésként, mintsem valódi jelzőként. Jelen értekezés elsődleges célja, hogy megkísérelje az elektronikus média jogának alkotmányos kereteit megvonni és azokat alkotmányjogi tartalommal megtölteni.

Jelen dolgozat nem az elektronikus média jogának, fogalmának alapkutatását kívánja elvégezni, e körben kritikai éllel 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 értekezés általam választott megközelítése kettős: egyrészt médiatudományi, másrészt alkotmányjogi. Ismertetem a médiatudomány jelen állása szerint elfogadott legfontosabb tudományos eredményeket, amelyek meggyőződéseim szerint a jogi megoldások vizsgálatában is szerepet kell, hogy játszanak. A médiatudomány, kommunikáció-tudomány, tömegkommunikáció-kutatás társadalomtudományi eredményeit a jogászok kevésbé ismerik, s még kevésbé veszik azt figyelembe. Nem haszontalan megkísérelni egy platformra hozni, szintetizálni a médiatudomány szociológiai, politológiai és gazdaságtudományi eredményeit a jogi vívmányokkal. Annál is inkább, mert a jog magának vindikálja annak hatalmát, hogy más területekkel egyetemben a média-viszonyokat is kormányzása alá vonja. Ezt alappal pedig – véleményem szerint – csak úgy tehetjük meg, hogy ha figyelemmel vagyunk a jogi szabályozás tárgyát képező jelenség tudományos realitásaira, a legújabb, de időtálló és meggyőző médiatudományi elméletekre.

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 elvekkel, a jogtudomány által leszűrt és kikristályosított tételekkel kapcsolatba hozhatók. Az alkotmánybíróági gyakorlatból ki kell szűrni azokat a részeket, amelyek az elektronikus médiumokkal, mint a vizsgálat tárgyával kapcsolatosak. Be kell mutatni azokat az alkotmánybíróági határozatokat, amelyek az így megvont témával direkt vagy indirekt, de releváns kapcsolatba hozhatóak. S végül a címben tett kérdésfeltevessel kapcsolatban: 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 Szente Péter megjegyzi: „[h]a az új médiatörvénnyel kapcsolatban bármiben is konszenzust lehet felfedezni, akkor az az, hogy nagyon is megérett rá az idő.”<sup>1</sup> (Persze ellentétes vélemény is van, ami indokolatlannak tartja az új törvény megalkotását.) Az újrászabályozás szükségességéről hasonlóan foglalt állást az ORTT is, majd egy médiaszakértőkből álló Törvényelőkészítő Szakértői Bizottságot kért fel, akik 2006 folyamán véglegesítették az elektronikus médiaszolgáltatásokról szóló törvény tervezetét. A 2006-ban újra Kormányt alakító koalíció is célul tűzte ki a média megújítását.

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,<sup>2</sup> s azóta bizony több koncepció készült médiajogi témában – sajnálatos módon csak a jogtudománynak, elfogadásuk, jogalkotói recepciójuk ugyanis a politikai realitások szirtjein elvérzett.<sup>3</sup> Emiatt bármennyire is fontosnak látom elsődleges célkitűzésemet, egy esetleges kodifikáció alkotmányjogi megalapozását, nem mellőzhető a jelenlegi szabályozás kritikája sem. Értekezésem további célja az Rttv. alkotmánybírószági 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 alkotmánybírószági gyakorlatnak, kiállnák-e az alkotmánybírószági 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 újrászabályozása 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.

<sup>1</sup> Gálik Mihály – Horváth János – Szente Péter: Egy új médiatörvény alapjai (Javaslat), in: Magyarország Médiaönyve 2003, ENAMIKÉ 2003, II. kötet 943-989.

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

<sup>3</sup> Vélhetően sajnos erre a sorsra jut az ORTT Törvényelőkészítő Bizottsága által 2006-ban véglegesített tervezet is, mivel a Kormány nem mutatott szándékot annak előterjesztésére.

## 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 irányadó definíciójával, ami meghatározza az alkotmányossági vizsgálatok tárgyát.

A második fejezetben olyan alapvető alkotmányjogi kérdéseket vizsgálók. E fejezetben kap helyt a kommunikációs alapjogok egyesült államokbeli jogi helyzetének ismertetése is, különös tekintettel az ottani, alkotmányjogi szempontból alapvető elektronikus média-szabályok vizsgálatára. 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 harmadik fejezetben az Alkotmánybíróság által az Rttv. vizsgálata tárgyában már meghozott határozatokat mutatom be és elemzem. Ugyanakkor nem csak kifejezetten az Rttv.-ben szereplő szabályokat kell vizsgálni, 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. 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.

Végül az ötödik fejezetben a várható, talán egyszer eljövő rekodifikációval kapcsolatos koncepcionális és partikuláris kérdéseket elemzem; 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 kísérem 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. Közvetetten célom az is, hogy a magyar alkotmányossági keretek és az USA elmélete-gyakorlata között kapcsolatot mutassak ki. A dolgozatban mellőztem az Európa Tanács és az Európai Bíróság idevágó jogalkotásának és ítélezésének szisztematikus feldolgozását, amely mellőzés egyetlen oka a

rendelkezésre álló terjedelem korlátja. E fejezetben ismertetem és kritizálom továbbá a véleménynyilvánítási szabadságra és a sajtószabadságra vonatkozó magyar alkotmánybíráskodási gyakorlatot is.

A harmadik fejezet, az alkotmánybíróági 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 alkotmánybíróági határozatok e kötőereje egyenesen kötelezi a jogtudományt arra, hogy a határozatok objektív alapon való kritikáját elvégezze, s a jövő alkotmánybíróági gyakorlata, tudományos munkái, kodifikációja elé tükörként állítsa azt. Ezért e részben a kritikai elemző módszer hangsúlyos szerepet kap.

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.

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 bíróági gyakorlat is tartozik, amelyeknek mindenkor figyelemmel kell lenniük az alkotmányos szabályok megtartására. Végso soron, ha az alkotmánybíróági gyakorlatból és a tudomány eredményeiből levont következtetéseim kiállják a próbát, az Alkotmánybíróság jövőbeni gyakorlatába való beépítésük sem kizárt.

## II.

### Tudományos eredmények és gyakorlati hasznosításuk

#### 1. Kommunikációtudományi alapvetés

A jogtudomány bárha hosszú idő óta foglalkozik a kommunikációs jelenség jogi szabályozásával, a mai magyar jogirodalomban aligha találunk olyan műveket, amelyek figyelemmel volnának a szabályozott jelenséggel kapcsolatos tudományos vívmányokra. E jelenségek áttekintése azért fontos egy rendszerező, az alkotmányos médiajog határainak megvonására készülő jelölt számára, mert ahogy a lét határozza meg a tudatot, úgy a ténylegesen létező média (s annak tudományosan verifikált modellje) az, amely a jogi szabályozást meghatározó kell, hogy legyen. A kommunikáció fogalmát sokan, sokféleképpen próbálták definiálni, magunk részéről elfogadjuk McQuail meghatározását: „A kommunikáció meghatározható információknak a feladótól az egyéni befogadóig való továbbításaként.”<sup>4</sup>

Fontosabb a téma szempontjából a tömegkommunikáció meghatározása, minthogy 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

<sup>4</sup> Denis McQuail: A tömegkommunikáció elmélete, Osiris Kiadó, Budapest 2003, 277. (a továbbiakban: McQuail, 2003)

kommunikációban részt vevő személyek azonosíthatóak, addig a tömegkommunikációnál ez az azonosíthatóság a fogadói oldalon eltűnik, sőt, lehet, hogy eleve nem célja a kommunikációnak. Tömegkommunikációról akkor beszélhetünk, ha viszonylag kisebb csoport üzeneteket küld egy nagy és anonim, rendszerint heterogén közönségnek valamely specifikus eszköz segítségével. 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. Ezek: a *transzmissziós vagy átviteli* modell, a *rituális vagy expresszív* modell, a *reklám* modell, s végül a *participációs modelljére*, amely utolsó Horányi Özséb nevéhez fűződik. A mértékadó vélemények szerint önmagában egyetlen modell sem alkalmas arra, hogy a tömegkommunikáció folyamatát, sajátosságait, jellemzőit a teljesség igényével írja le. Ezért szükség esetén azt a kommunikációs modellt kell használni, amely a legalkalmasabbnak tűnik az adott (tömeg)kommunikációs helyzet leírására.

Ki kell térni a médium-média fogalompárra is. 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.

A dolgozat fontos része a médiatudományban mára uralkodóvá vált hatásvizsgálati hagyomány áttekintése. 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 médiarendszerek a maga egészében is vannak feltételezett hatásai, amelyek tömegesen befolyásolják a társadalmi diskurzust. Ezek a feltételezett hatások sokszor olyan politikai akaratot szülnek, hogy azok jogilag is szabályozásra szorulnak. A hatások vizsgálatánál azonban el kell kerülni a leegyszerűsítő nézetekre való támaszkodást. Egy, a kívülágban megjelenő magatartást általában nem lehet szinguláris okra visszavezetni, hanem számos ok együtthatása eredményei az okozatot, az általunk vizsgált hatást. Meggyőződésem, hogy a hatásvizsgálati eredmények becsatornázása elsőrendű fontosságú, mert jogi szabályozás csak olyan külvilági jelenséghez kapcsolható, amelynek valódi – és nem csak feltételezett – hatása van. Ha az bizonyosodik be, hogy a média társadalomra gyakorolt hatása csekély, akkor nehezen igazolható a szólás szabadságának korlátozása.<sup>5</sup> A hatásvizsgálati kutatásokat összefoglalandó, „a legfőbb tanulság: helytálló az az egyszerű következtetés, hogy a tömegmédiumoknak van valamilyen hatásuk. A hatás iránya, mértéke, tartóssága és kiszámíthatósága azonban bizonytalan, esetenként kell meghatározni és csak korlátozott lehetőség van általánosításra”.<sup>6</sup> 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

<sup>5</sup> Bajomi-Lázár Péter: Média és társadalom, 2005, Budapest, Antenna Hungária Rt., 121.

<sup>6</sup> McQuail, 2003, 385.

hiánya a szabályozás célszerűségét kérdőjelezi meg. Ezért a további jogalkotást megalapozandó olyan kutatásokra van szükség, amely behatóan vizsgálja a médiahatás valóságos megjelenését, mértékét, irányát s további jellemzőit.

Mivel a kommunikációs folyamat közvetítőkkal zajlik, a jog hajlik arra, hogy ne a kommunikációt magát, hanem azt az eszközt szabályozza. A kommunikációs szervezet ugyanis megfogható, az elméleti konstrukció, a külső világban létező, emberek által működtetett intézmény, amely általában a szerveződés magas fokára jut el az ad hoc kommunikációs csoportokhoz képest. Ráadásul a tömegkommunikáció tudományának hatásvizsgálati ága részben kimutatta, részben pedig kimutatni igyekszik, hogy a kommunikációnak eltérő hatása van a hordozótól, a médiumtól függően.

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. 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 módszereket, az igénybe vehető eszközöket, sőt a szabályozásban közreműködő jogágakat is tekintve. 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.<sup>7</sup> Polyák Gáborral írott könyvükben a médiaágazat felépítéséhez igazítják a médiajog tartalmába tartozó szabályok körét, megengedve, hogy más megközelítés is lehetséges. Dolgozatomban kísérletet teszek erre a más szempontból való megközelítésre.

Modellem középpontjában a médiaszervezet áll, amelyet a külvilágból származó hatások sokasága ér, s amely ezek alapján alakítja tevékenységét. E határok jellemzően a jog által irányított, befolyásolt formában jelentkeznek. Attól függően, hogy a hatások mennyire relevánsak jogilag, tudjuk eldönteni, hogy az adott hatás-csoport a jog lényeges kormányzása alatt áll-e, s mint ilyen, beletartozik-e a médiajogként azonosítandó komplex terület fogalmába. Ezek a mezők a következők: A) Kultúra és információ B) Vetélytársak C) Hirdetők D) Tulajdonosok E) Hírgyűnökségek F) Egyes társadalmi intézmények, csoportok G) A terjesztési csatornák H) Jogi/politikai kontroll mezeje. Ezekből a médiajog komplex területére tartoznak a vetélytársakat szabályozó versenyjogi szabályok; a hirdetési környezetet befolyásoló reklámjog; a tulajdonosi koncentráció lehetséges mértékét szabályozó előírások; a hírforrások minőségét meghatározó szabályok; a terjesztési csatornák sokszor technikai szabályozása; s végül a jogi/politikai kontroll mezeje, amely leginkább a média által közvetített tartalom szabályozását jelenti. E mezők azok, amelyek aggregátumaként

<sup>7</sup> Gálik Mihály-Polyák Gábor: Médiaszabályozás, KJK-Kerszöv, Budapest, 2005, 18. 27.



fogható fel a médiajog komplex területe, amely azonban a jogágakra jellemző sajátosságokkal nem bír.

Az elméleti bevezetés részét képezi továbbá a tömegmédia funkcióinak elemzése is. A média általam behatóbban vizsgált funkciói a következők: (i) fórum biztosítása a különböző versengő gondolatok megvitatásához, (ii) a polgárok információval való ellátása annak érdekében, hogy polgári kötelezettségeiket teljesíteni tudják, (iii) közmegbízottként (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. A funkciók beteljesítése azonban vizsgálataim szerint közel sem tökéletes. A médiarendszer sem Amerikában, de a többi létező nyugati liberális modellel alapuló demokráciában, most már köztük Magyarországon sem hiba nélkül való, funkcionális működését tekintve. Kérdés, hogy ha alulteljesít vagy egyenesen diszfunkcionális a sajtó, akkor egyáltalán demokratikus-e a rendszerünk? Véleményem szerint nem kérdéses, hogy a média-, ill. 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 szigorú állam vagy más hatalom szájzárát 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.

Ennek egy vetülete az elszámoltathatóság kérdése. A sajtórendszer elszámoltathatóságán belül három szintet különböztethetünk meg: a jogi felelősséget, az erkölcsi felelősséget és a magyarázási kötelezettséget. 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 a magyarázási kötelezettséghez társítom. Az elszámoltathatóság esetén is van normative 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. Az elszámoltathatóságot azonban nehéz beilleszteni a véleménynyilvánítás szabadságának elismert alkotmányos kereteiben, mivel a normatív média-elmélet a vitát hagyta leszűkíteni arra a dichotómiára, hogy egyik oldalon a média szabadsága, a másik oldalon pedig a cenzúra és az állami beavatkozás áll, mintha az

elszámoltathatóság csakis a szabadság legalábbis részleges feláldozásával lenne elérhető, hatékonyabbá tehető.

Magam úgy látom, hogy a véleménynyilvánítási szabadság minél teljesebb érvényesülése az elszámoltathatóság antagonisztikus dichotómiájában azzal lehet átvágni a gordiuszi csomót, hogy a magyarázatadási, elszámoltathatósági modell felé közelítjük a társadalmi ellenőrzési rendszert. A véleménysszabadság libertáriánus megalapozásába 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. Nyilvánvaló, hogy a médiumok továbbra is betöltik kommunikációs csatorna-szerepüket, de emellé sajátos mechanizmusok is társulnak, amelyek immár többé, hatalmasabbá teszik a médiát egyszerű eszköznél. Nézetem szerint nagy hatalommal nagy felelősség is jár, s ha a médiát a társadalom felruhazza a kommunikáció csatornázásának és ezen túl sajátos céljainak lehetőségével, akkor a társadalom támaszthat bizonyos elvárásokat a médiarendszerrel kapcsolatban.

Általános tapasztalat ugyanakkor, hogy nem a túlszabályozás garantálja a véleménynyilvánítás szabadságát. 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 eszközzrendszer iránt. Ez nem jelenti azt, hogy a jognak olyan területekről, ahol egyéni jog séreلمeket kell orvosolni, vissza kellene vonulnia. Azt azonban jelenti, hogy olyan jogi keretet kellene alkotni az egyéni jog séreلمet meg nem valósító médiamagatartás ellenőrzésére, ami alkalmas a médiateljesítmény kontrollálására. 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.

## **2. Amerikai kísérlet – magyar hatások**

Meggyőződésem szerint igen fontos megismernünk az USA Alkotmánya Első Kiegészítésének több évszázados, folyamatosan fejlődő gyakorlatát, mivel az Egyesült Államok mintegy trendhatározónak tekinthető a szólásszabadság fejlődésében. Ezen túl, az USA-ban alakult ki az elektronikus médiumok rendszerének egyik saját modellje, a kereskedelmi modell, amely felé az utóbbi időkben az eddig más alapokon nyugvó nyugat-európai médiarendszerek is elmozdultak. A véleménynyilvánítás szabadságának történeti fejlődése sok tanulsággal szolgál azoknak az államoknak, amelyek a demokratikus fejlődés újrakezdésének korai fázisában vannak. Természetesen ez nem jelenti, hogy az amerikai modell szolgai másolásának szószólójaként kívánnék fellépni, hiszen az ottani szabályozás is számos szempontból kritika alá vethető. Amit követendő példának tartunk azonban, azt megfelelő módon internalizálni szükséges az amerikaitól akár földrajzilag távol eső országokban is: a földrajzi távolság ellenére a kulturális kapcsolat szorosabb, mint pl. a közelebb eső

muzulmán országokkal, utóbbiak mégsem tekinthetők mintának számomra a szólásszabadság-médiszabadság szabályozása terén.

Az általános szólásszabadsági bevezetõn túl fokozottabb hangsúlyt helyeztem az elektronikus médiumok fejlõdésével egyidejû jogi változásokra, s különösen is a fairness-doktrína megjelenésére, alakulására. A pártatlansági doktrína a szûkös erõforrásokkal gazdálkodó médiumok hajnalán megjelent, s szinte a kezdetektõl erõs támadás alatt állt. Az általános kiegyensúlyozottsági doktrína—amely különbözik a lentebb említett speciális változatoktól—kétpólusú kötelezettség volt, amely azt kívánja meg a mûsorszolgáltatótól, hogy a fontos közösségi kérdéseket közvetítsék, s valamely vitatott témában biztosítsák a szembenálló vélemények megjelenítését is.<sup>8</sup> 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 kiemelkedõ fontosságú vitás közösségi ügyeket”, valamint hogy „ésszerû lehetõséget biztosítsanak a szembenálló nézetek kifejtésére”.<sup>9</sup> Az általános kiegyensúlyozottsági doktrínából két speciális politika vált ki: (a) a *politikai szerkesztõi szabály* (political editorial rule); valamint (b) a *személyes támadásra vonatkozó szabály* (personal attack rule). Mindezekén túl létezik egy harmadik típusa is a kötelezõ közvetítési szabályoknak, amely (c) a *választási média-magatartásra* vonatkozik.

E szabályok alkotmányosságát az USA Legfelsõ Bírósága a nagyhatású *Red Lion Broadcasting Co. v. FCC* ügyben vizsgálta. Az ügy háttérében egy személyes megtámadatás állt, amelyet kifogásolva a megtámadott szabad adásidõt kért a válaszadásra, majd amikor csak díjazás ellenében adtak volna lehetõséget a megszólalásra, az FCC-hez (Federal Communication Commission, Szövetségi Távközlési Bizottság) fordult. Az FCC panaszos számára pozitív döntését a rádióállomás vitatta bírósági úton. Az egyik legfõbb érv a kiegyensúlyozottsági és személyes megtámadási szabály alátámasztásánál a rádiófrekvenciák szûkössége volt, a másik a társadalom alkotmányos érdeke a vélemények szabad piacának megõrzésére. „Az Elsõ Kiegészítés célja, hogy a nézetek gátlásoktól mentes piacterét megõrizze, ahol is az igazság végül gyõzedelmeskedik; s nem pedig a piac monopolizálásának támogatása, történjék az az állam vagy magánengedélyesek által. (...) A közösség joga, hogy megfelelõ hozzáférese legyen társadalmi, politikai, esztétikai, erkölcsi és más nézetekhez, tapasztalatokhoz, ami jelen esetben döntõ fontosságú. Ezt jogot nem korlátozhatja sem a Kongresszus, sem az FCC az Elsõ Kiegészítés értelmében.”<sup>10</sup> A felszínes megfigyelõ számára az Elsõ Kiegészítés célja kimerül abban, hogy az állam korlátozó beavatkozásától védjen. De az alapító atyák igazi célja az volt, hogy biztosítsák a polgárok hatékony önkormányzási képességét. Ahhoz, hogy ezt a célt betöltsse, nem elég az Elsõ Kiegészítés negatív megközelítése, hanem azt a pozitív kötelezettséget foglalja magában, hogy megteremtse az önkormányzás valódi lehetõségét. Ez pedig csak akkor lehetséges, ha a polgároknak számos különbözõ információforráshoz férnek hozzá, ha pedig technikai feltételek, szûkös frekvenciák

<sup>8</sup> Thomas W. Hazlett: Physical Scarcity, Rent Seeking and First Amendment, Columbia Law Review, Vol. 97, 1997/4., 937. 121. lj.

<sup>9</sup> *Syracuse Peace Council*, 2 F.C.C.R. 5043, 5058 n.2 (1987), recon. denied, 3 F.C.C.R. 2035 (1988).

<sup>10</sup> *Red Lion Broadcasting Co. v. FCC*, 395 U.S. 375 (1969)

gátolnák az eltérő nézetek láttatását, a Kongresszusnak lépnie kell. „Az Első Kiegészítés nem a korlátozottan nyitott médiumban alkalmazott határtalan magáncenzúra szentélye.”<sup>11</sup> A véleménynyilvánítás szabadsága nem öncélú szabadságjog, hanem társadalmi beágyazottsággal rendelkezik, s objektív, intézményvédelmi oldala a közösségnek az a joga, hogy az állam megteremtse az információk megszerzésének minél inkább szabad lehetőségét.

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. Másodszor, a rádióhullámok szűkossége átmeneti lehet, s tudományos eredményeknek köszönhetően meghaladható. Mihelyst a forráshiány enyhül, a döntés tartalma felülvizsgálható.

A hazai irodalom ugyan számot adott arról, hogy a rádióra és televízióra vonatkozó szabályok általános alakzata lassú erodálódást<sup>12</sup> követően 1985-ben a *Syracuse Peace Council* ügyben<sup>13</sup> elbukott, de adós maradt annak bemutatásával, hogy a különleges rezsimek, a szerkesztői és személyes megtámadtatási szabály végül 2001-ben, hosszas halódást követően ugyanerre a sorsra jutott. A dolgozatban bemutatom a dereguláció folyamatát és az ott használt érveket, amelyek a magyar jogfejlődésben is hasznosíthatók – meglátásom szerint. Külön érdekessége a szerkesztői és személyes megtámadtatási szabályok bukásának, hogy a szövetségi fellebbviteli bíróság azért minősítette azokat alkotmányellenesnek, mivel az FCC elmulasztotta a *Red Lion* óta eltelt harminc év tapasztalatai felhasználásával újabb adatokkal alátámasztani azok indokoltóságát: a bíróság az empirikus hatás bizonyítatlansága miatt a véleménynyilvánítás szabadságát, annak szubjektív oldalát részesítette előnyben egy spekulatív állítással, a társadalmat az egyoldalú nézetek bemutatásából érő kár feltételezésével szemben.

Az USA jogfejlődésében 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 szűkosségi 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 szűkosségi 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?

Egy új demokráciának különösen fontos, hogy az életerejét adó információs vérkeringést biztosítsa, hogy a vélemények szabad áramlása étellel töltsen 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

<sup>11</sup> ibid. 392.

<sup>12</sup> v.ö. *Miami Herald Publishing Co. v. Tornillo* 418 U.S. 241 (1974), ahol a Legfelső Bíróság a nyomtatott sajtó tekintetében elutasította a választási jog alkotmányossága melletti érveket.

<sup>13</sup> *Syracuse Peace Council v. FCC*, 867 F.2d 654, 656 (D.C. Cir. 1989), cert. denied, 493 U.S. 1019 (1990)

elnyomás bármikor visszatérhet. A sikerek elérésében igen fontos szerepet játszanak az újonnan alkotott alkotmányok és az afelett őrködő alkotmánybíróságok.

Az alkotmányos védelem hatókörét lényegében a bíróságok, de leginkább alapvető módon az Alkotmánybíróság határozza meg határozatain keresztül. Nem túlzás korszakalkotónak minősíteni a testület azon határozatait, amelyek meghatározták a védett vélemény fogalmát, a védelem hatókörét, a véleménynyilvánítási szabadság határait. Meglátásom szerint az Alkotmánybíróság itt merített az általam vizsgált USA Legfelső Bíróság gyakorlatából, különösen is a 36/1994. (VI. 24.) AB határozatnál, ahol is a hatóságok, hivatalos személyek megsértésének bűncselekményét minősítette alkotmányellenesnek, indoklásában a *New York Times v. Sullivan* döntésre emlékeztető érveket is használva. „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.”<sup>14</sup> Nem csak itt használ azonban amerikai vívmányokat a testület, előkerül az – bár nem feltétlenül támogatható módon – a válaszvélemény alkotmányellenes szabályozásával kapcsolatos 57/2001. (XII. 5.) AB határozatában is, ahol a már fentebb említett *Miami Herald v. Tornillo* ügyet (a *Red Lion* ügygel egy platformra hozva) hozza fel az Alkotmánybíróság annak igazolására, hogy a válaszvélemény adásának sajtóra terhelt kötelezettsége önmagában nem alkotmányellenes. Dolgozatomban kimutatom, hogy a testület a *Red Lion* ratio decidendi-jét alkalmazta ott, ahol annak feltételei nem álltak fenn. A *Red Lion* ügyet [és ennek mentén a később említendő 37/1992. (VI. 10.) AB határozatot] a szűkös erőforrásokkal gazdálkodó médiumokra vonatkoztatta a Legfelső Bíróság, s vele együtt az Alkotmánybíróság is. Ezzel szemben a *Miami Herald v. Tornillo* a nyomtatott sajtóra vonatkozott, s még fontosabb, hogy alkotmányellenesnek minősítette a válaszvélemény adására irányuló kötelezettséget. Az Alkotmánybíróság itt tehát tévesen, helytelenül használt amerikai mintát – érveim szerint.

A véleménynyilvánítási szabadság – amely megvalósulhat bármely médiumon, ezek között az elektronikus médiumokon keresztül is – korlátozhatóságát négy csoport [a) az állam bizonyos védendő érdekei; b) egyes társadalmi csoportok érdekei; c) a társadalom egészének érdekei; d) védelemre szoruló egyéni érdekek] mentén mutatom be, Sári és Halmi osztályozása közül az utóbbi mellett téve le a voksot. Nem mellőzöm a gyűlöletbeszéd kapcsán hozott határozatok és a legújabb jogalkotási próbálkozások rövid bemutatását sem. Itt dolgozatomban lezárásának idején a legújabb jogalkotási fejlemény a 2007 április 16-án Bárándy Gergely és képviselőtársai T/2785 sorszám alatt benyújtott törvénymódosítási javaslatot, amely a Btk. módosítására irányul. A beiktatandó 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 közvetlen kapcsolata.<sup>15</sup> Bár a szabály még nem elfogadott törvény, így

<sup>14</sup> 36/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 219.

<sup>15</sup> T/2785 sz. törvényjavaslat, <http://www.parlament.hu/irom38/02785/02785.pdf>

alkotmányossága csak a jövőre nézve, bizonytalanul ítéltető meg, a szövegjavaslat számomra 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.”<sup>16</sup> Ezzel szemben határozott véleményem, hogy még ha el is fogadjuk demokráciánk megszilárdulásának tényét, soha nem az a válasz valamely túrhetetlen, de azonnali és közvetlen jogséremlmet 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.

Túl ezeken az alapvető határozatokon, kitérek és kritika alá veszem a cenzúra még fennmaradt lehetőségét részben megsemmisítő 20/1997. (III. 19.) AB határozatot. Bár a határozat érénye, hogy pro futuro megsemmisítette a sajtótörvény támadott, cenzúrárt megvalósító passzusát, a megfelelő eredmény csak a jogalkotó mulasztásának köszönhető, minthogy a testület nem a véleménynyilvánítás szabadságának, hanem inkább az önrendelkezési jog sérelmének okán semmisítette meg az inkriminált rendelkezést. Annak ellenére, hogy a szabály végül a jogalkotó hallgatása miatt megszűnt létezni, magam 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 szólas 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.

Végül a gazdasági szólas szabadsága kerül górcső alá, amelyet az Alkotmánybíróság alacsonyabb védelem alá pozícionált a közbeszéd védelménél. Legitim korlátja a gazdasági célú szólasnak a fogyasztóvédelem illetve a verseny tisztességének biztosítása, mindaddig, amíg a korlátozás elkerülhetetlen és az elérni kíván céllal arányos.<sup>17</sup> Rá kell azonban mutatni, hogy a reklámcélú megszólalás korlátozása bővílhet, mivel az Alkotmánybíróság nem kimerítően sorolta fel azokat az egyéb érdekeket, amik a gazdasági szólasszabadság korlátozását megalapozhatják.

Komplementer jelleggel – a politikai és közjogi realitások okán – szólni kell egy olyan témáról is, amely nincsen közvetlen kapcsolatban a médiajog lényeges tartalmi elemeivel: ez a médiatörvény minősített többségi jellege. A jogirodalomban mellőzött tény, hogy a kezdeti időszakban különvéleményben volt Vörös Imre álláspontja az, amely 1999-re többségi állásponttá vált. Vörös Imre már a 4/1993. (II. 12.) AB

<sup>16</sup> ibid. Általános indokolás

<sup>17</sup> 1270/B/1997. AB határozat, ABH 2000, 718.

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. Kijelenthető, hogy Vörös 1993-ban kisebbségben maradt véleménye és az általa kidolgozott szempontok 1999-re, az 1/1999. (II. 24.) AB határozatban a többség által támogatott véleményné és megoldássá váltak. Az alkotmánybírószági gyakorlatot a 31/2001. (VII. 11.) AB határozat finomította, amely immár a 2/3-os törvényből való átemelést is alkotmányellenesnek minősítette, az elképzelhető szigor maximumáig fokozva a minősített többség védelmét. E kitekintés, bár csak kiegészítő jellegű, a médiatörvény újraszabályozását elhatározó jogalkotó számára kiemelkedően fontossá válhat, ugyanis egy majdani médiatörvény minősített tartalmának meghatározását alapozhatja meg.

### **3. A médiatörvényhez vezető út és az azt vizsgáló határozatok**

Dolgozatom harmadik fejezetében az Alkotmánybíróság elektronikus médiára vonatkozó határozatainak kritikus vizsgálatát adom. 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.<sup>18</sup> 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.

**3.1.** Az első, kifejezetten az elektronikus médiumokra vonatkozó 37/1992. (VI. 10.) AB határozat a 1047/1974. (IX. 18.) MT határozat (Mth.) alkotmányosságával, a rádió és televízió közvetlen Kormány-kontrolljával volt kapcsolatos. Az Mth. alkotmányellenességének okát abban látták az indítványozók, hogy a Kormánynak a monopolhelyzetben lévő televízió és rádió feletti 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 – bár formai alkotmányellenességet is megállapított, mégis – érdemben is vizsgálta az Mth.-t. Részletes szervezeti és strukturális szabályozás szükségességét írja elő, ami az állam pozitív intézményvédelmi kötelezettsége miatt szükséges. Ez az intézményvédelmi kötelezettség azáltal valósul meg, hogy az állam konkrét garanciális szabályokat alkot a közérdekű adatokhoz való hozzáférés biztosítása érdekében, mivel a megfelelő információk 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.” Rendkívül érdekes az Alkotmánybíróságnak az az álláspontja—ami talán az elektronikus média a

<sup>18</sup>

Révész, 2005 27-28.

közvélemény formálásában betöltött kiemelt szerepével magyarázható<sup>19</sup> —, hogy nem tartja elegendőnek a sajtóra egyébként kialakult, az állam tartózkodó magatartását biztosító garanciákat, hanem az intézményvédelmi kötelezettséghez kapcsolja ezt is. 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 később. A döntésben pedig a Kormány felügyeletét biztosító szabály alkotmányellenessége megállapítása mellett a megsemmisítés időpontjában való döntést későbbre halasztotta a Testület. 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.

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.

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 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

<sup>19</sup> „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. a dolgozat III.2.7.4. (A) pontjánál kifejtettek.



keretében találja meg. Ez a későbbiekben – különösen a csonka kuratóriumokkal kapcsolatos határozatban – egy igen kritizált gyakorlatává válik az Alkotmánybíróságnak.

A már említett „kisebb veszély” doktrína később is kihatással volt a médiatörvény megszületését megelőző alkotmánybíróági ítékezésre. Az Országgyűlés költségvetési kontrollja alkotmányossági felülvizsgálatánál [47/1994. (X. 21.) AB határozat] 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, így a médiatörvény megszületéséig megmaradhatott.

**3.2.** Az Rttv. megszületése és hatálybalépése nem oltotta ki a médiaháború tüzeit, csak parázssá enyhítette. Ez a parázs azonban készen várakozott arra, hogy egy gyűlékony anyag, egy botrányos esemény kapcsán fellángoljon. Az Alkotmánybíróság első Rttv.-t érintő határozata a 22/1999. (VI. 30.) AB határozat. 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.<sup>20</sup>

A konfliktus közvetlen kiváltó oka a médiaháború újabb fellángolása, s az volt, hogy az Országgyűlés csak az akkori (1998-2002) kormánykoalíció által jelölt kurátorokat (és elnököket) választotta meg, az ellenzék jelölésének híján. A jobboldali politikai erők által a közszolgálati médiumok felé tett lépések nem voltak előzmények nélkül, elméleti alapossággal Pokol Béla érvelt amellett több munkájában, hogy nem elegendő a véleményszabadságról csak a kimondhatóság határainak kategóriájaként gondolkodni, hanem hangsúlyt kell helyezni a véleménynyilvánítás szabadságának az intézményi-strukturális oldalára is. Továbbá utalt arra, hogy az uralkodó véleményhatalom létrejötte ellentmond a véleménynyilvánítási szabadság intézményi oldalának.<sup>21</sup>

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. Ez azonban nem a leginkább égető kérdés volt, abban viszont, t.i. a csonka megalakulás kérdésében a Testület legitimálta az ily módon történő megalakítást. Bár az Alkotmánybíróság elismeri, hogy a véleménynyilvánítás szabadságának korlátozása, ha egyik parlamenti oldal meghatározó befolyáshoz jut a kuratórium elnökségében, véleménye szerint e korlátozás kényszerű

<sup>20</sup> A rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény (Rttv.) 55. §

<sup>21</sup> Pokol Béla: Médiahatalom, Windsor Kiadó, 1995, Budapest

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 működnek”. A kisebb veszély doktrínája tehát itt nyert alkalmazást a véleményszabadságra, amely azonban kritikám szerint hibás döntés volt. Halmai Gábor más elemek mellett 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.”<sup>22</sup> 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. Magam azonban 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 az állam objektív, intézményvédelmi kötelezettségnek, ezen keresztül igyekszik a jogalkotó tartalmában biztosítani az informáltsághoz való jogot, s ennek célja véleményem szerint a demokratikus berendezkedés fenntartása, az önkormányzati képesség megőrzése. Ez pedig már összevethető a vizsgált szabályokkal, a csonka kuratórium eldöntött alkotmányosságával. Valóban nem a közérdekű adatok megismeréséhez való jog alanyi oldala támasztja alá a kuratórium fenntartásának szükségességét. Azonban nézetem szerint a véleménynyilvánítási szabadság intézményi oldalának garantálása igenis fontos kötelezettsége a jogalkotónak, s vele együtt az alkotmányosság legfőbb őrének 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. A testület a véleménynyilvánítás szabadságát állította szembe a közérdekű adatok megismeréséhez való joggal, s 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. A közszolgálati műsorszolgáltatás zavartalan és folyamatos fenntartása fontos alkotmányos érdek, bár nem a közérdekű adatok,

<sup>22</sup> 22/1999. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1999, 176, 194.

mintsem inkább a véleménynyilvánítási szabadság intézményi garanciáinak fenntartása miatt. Ettől a pillanattól nem a véleménynyilvánítási szabadság és a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő jog vetelkedik 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 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 piacon 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 az intézmény műsorszolgáltatása egészen belüli, 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.

**3.3.** Részletesen foglalkozom a média egyik fontos feladatát alkotó kampány, pontosabban a választást közvetlenül megelőző kampánycsend alkotmányossága tárgyában hozott határozatokkal, amelyek közvetve érintik az Rttv.-t. 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 39/2002. (IX. 25.) AB határozatban az Alkotmánybíróság elutasította azokat az indítványokat, amelyek a választást megelőző 48 órás tilalmat írják elő a választással összefüggő témákban. Megállapítja az Alkotmánybíróság, hogy „[a] kampánycsend a választói akarat kinyilvánításának zavartalanságát biztosítja.” 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 médiatudomány eredményeit 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.<sup>23</sup> Vagyis a választási jog megalkotói által olyannyira félt kampányok mégsem olyan félelmetes fegyverek, rövidtávú direkt befolyásoló hatásuk csekély. Az Alkotmánybíróság viszont részben épp a kampánycsend rövidségével indokolta döntését. Meglátásom szerint ez az érv ellentmond a kommunikációtudomány jelenlegi—a határozat meghozatala idején már ismert—álláspontoknak, ebből következően önellentmondástól is szenved. Ahogy a dolgozatban részletesen kifejtem, a kampányok rövidtávú hatásai nagyobbreszt 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” befolyásolhatja az információ, akkor éppen közép- és hosszútávon kellene azt korlátoznunk, hogy a kívánt célt—t.i. a választói akarat befolyásolásának kizárását (sic!)—elérjük. Ez nyilvánvalóan alkotmányellenes lenne, nem csak a véleménynyilvánítás szabadságát korlátozná szükségtelenül és aránytalanul, hanem az alkotmánybíróági szándékkal—a demokratikus választások lefolytatásának biztosításával—is ellentétes. Ha pedig 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.

A 6/2007. (II. 27.) AB határozat a választást megelőző 8 napos azon moratóriumot tartotta eltűzöttnek, hogy ezen időszakban tilos a közvélemény-kutatások eredményeinek közzététele. A Testület e határozatának főbb vonalaival részben egyetértek ugyan, azonban az – szintén a médiatudományi eredmények mellőzése miatt – véleményem szerint nem minősíthető teljes mértékben helytállónak akkor, amikor alkotmányellenesnek tartja a moratóriumot. A közvélemény-kutatásra vonatkozó elméleti eredményeket 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.

A Testület bár közvetetten elismeri, hogy a közvélemény-kutatások a választói akaratra bizonyos hatást gyakorolhatnak, mégis következetlennak látom a vizsgált határozatot. Azt ugyanis nem vizsgálja a határozat, hogy magyar viszonylatban létezik-e olyan szabályozás, amely a közvélemény-kutatások módszertanát, hitelességét és közzétételének körülményeit érinti. Ismereteim szerint sem törvényi, sem önszabályozás nincsen abban a tekintetben, hogy a polgárok felelős döntéséhez szükséges információkat nyilvánosságra hozzák. Megjegyzem, hogy nem tartom elegendőnek, hogy egyes közvélemény-kutatók bizonyos elemeket maguktól

<sup>23</sup> lásd még: Bajomi-Lázár, 2006, 113-141.

teljesítenek, mivel ez nem önszabályozás—amely mellőzésének lehetnek következményei—legfeljebb egyes cégek által „bevállalt” gyakorlat. Ezt a körülményt nem vizsgálta az Alkotmánybíróság. 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...

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 lehet a választás demokratikus rendjének biztosítására. Az arányosság tekintetében azonban megítélésem 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 felnőttként, 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 meggyőződésemmre, 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 gondot 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.

A 60/2003. (XI. 26.) AB határozat az elektronikus médiumok választási szerepének apró szeletét vizsgálta, a választási hirdetés közzététele megtagadása esetén rendelkezésre álló jogorvoslat hiányosságait. Mivel az Rttv. általános panasz eljárását lassúnak és kevésbé hatékornak tekintettel, az Alkotmánybíróság a jogorvoslatához való jog felhívásával, a hatékony jogorvoslat hiánya miatt megállapította a jogalkotó mulasztásának alkotmányellenességét és felhívta olyan szabályok megalkotására, amelyek garantálják, hogy a kampányidőszakban a politikai hirdetések közlésére irányadó döntés elleni hatékony jogorvoslatot. A jogalkotó a 2004. március 1-jéig adott határidőt messze túllépve a 2005. évi LXXXI. törvény 17. §-ával rendezte a mulasztást, beiktatva a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (Ve.) 44/A. §-át. A rendelkezés 2005. július 16-án lépett hatályba. Tartalmában bővebb, mint az alkotmánybírósági határozat rendelkezése, mivel nem csak az elektronikus médiumokra, hanem a nyomtatott sajtóra és a hírgyűnőségekre is vonatkozik! Külön erre az esetre speciális szankció alkalmazható a sajtószerző ellen: a választási bizottság határozatának (rendelkező részének) közzétételére kötelezhető a sajtószerző.<sup>24</sup> A jogalkotó tehát alapvetően teljesítette, sőt túlteljesítette az alkotmánybírósági 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?

Elsősorban, nem tartom helyes különbségételnek, hogy az elektronikus médiumokra fokozottabb terheket ró a szabályozás, amikor közzétételi kötelezettséget ír elő velük szemben. Az Alkotmánybíróság arra alapozza a külön szabályozás legitimálását, hogy a médianak 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 csorbitása. Ezt meghaladóan, véleményem szerint a szabályozás kizárólag az elektronikus médiumokra vonatkozhatna, legalábbis alkotmányosan megalapozott módon. Az, 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 hasábook számát fogja csökkenteni a helyreigazítási-közzétételi kötelezettség miatt.<sup>25</sup>

Összefoglalva véleményemet: vitatom a határozat megalapozását és a jogalkotó által végül megalkotott szabályokat. A határozat kiindulópontja az elektronikus médiumok nagy befolyása miatt alkalmazható külön szabályozás lehetősége. Ez azonban véleményem szerint alkalmatlan indokolás, mivel a közvélemény befolyásolása valamennyi médium egyik fontos demokratikus funkciója, ez tehát önmagában külön, terhesebb szabályozást nem indokolhat. Az Országgyűlés pedig azért, 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.

**3.4.** Behatóbban foglalkozom az üzemben tartási díj kérdéskörével. Ezt a díjat eredetileg azért vezette be a jogalkotó, hogy biztosítsa a közszolgálati médiumok pénzügyi függetlenségét. A díjat sok oldalról érte támadás. Molnár Péter – önmagában az üzemben tartási díjat nem vitatva – arra tett javaslatot, hogy annak kiváltására az adózók által felajánlható 1%-os keretet nyissák meg erre a célra, s ezzel biztosítsák a közmédia finanszírozását.<sup>26</sup> Felvetését empirikus adatokkal alátámasztva cáfolom, mivel a rendelkezésre álló lehetséges források elégtelenek lennének a médiumok finanszírozási igényének biztosítására.

A 16/2004. (V. 14.) AB határozat két külön kérdéskört vizsgált: az egyik a közszolgálati médiumok számára juttatott vagyon kérdése volt. Az Alkotmánybíróság nem találta a tulajdonhoz való jog sérelmére vezetőnek azt, hogy az állam által a kuratóriumoknak átadott vagyon nem került teljes egészében az egyes

<sup>25</sup> v.ö.: 57/2001. (XII. 5.) AB határozat, ABH 2001, 484. és *Miami Herald Publishing Co. v. Tornillo* 418 U.S. 241 (1974)

<sup>26</sup> Molnár Péter: Gondolatbátorság, Új Mandátum, Budapest, 2002. 167-174.

részvénytársaságok tulajdonába. A tulajdonjogi érvelést nem tartom meggyőzőnek, mert azt együtt értékeli a médiumoknak szánt költségvetési támogatás kérdésével. Valóban nem sért tulajdonhoz való jogot, hogy a részvénytársaságok nem teljes egészében kapták meg jogelőd intézményeik vagyონát, ezt azonban az alkotmányjogi értelemben vett dologi váromány feltételeinek hiánya indokolja.

Igen érdekes fordulat volt, hogy a jogalkotó 2002-ben átvállalta a díj megfizetését, ezzel az állam közvetlen finanszírozóvá lépett elő az üzemeltetési díj tekintetében is. 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. Az érvelést nehéz vitatni, bár azt meg kell jegyezni, hogy ezzel a jogalkotó a finanszírozás egy alacsony nivóját 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). A határozatban kimutatott idézési és fogalomhasználati hiba sem emeli annak meggyőző erejét. Az Alkotmány 61. § vonatkozásában 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. 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. 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.

A véleménynyilvánítási szabadság felhívása miatt indokolt lett volna vizsgálni, hogy mégis milyen értelemben sérül a véleménynyilvánítás szabadsága. Annak nyilvánvalóan nem az alanyi, szabadságjogi oldala sérül, hiszen ebből a szempontból valóban irreleváns a finanszírozási rendszer. Az alkotmányértézt 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, ha az eddig több lábon álló finanszírozást gyakorlatilag monolitikussá szűkíti az állam? Nem szolgálja a véleménynyilvánítási szabadság intézményi garanciáinak a kiteljesedését, ha a Kormány vagy akár az Országgyűlés kizárólagos befolyást szerez a közmédiумok anyagi eszközei felett. Ez a befolyás annak ellenére jelentős, hogy ténylegesen nem ők utalják a pénz a médiumok számlájára—de a csapat elzárhatják.

**3.5.** 2005-ben számos olyan indítványt bírált el a Testület, amely a médiatörvény változatos rendelkezéseit érintette. 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 az állásponttal a magam részéről nem értek egyet. Azzal, hogy a Testület 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 bizonyult alkotmányellenesnek az üzemben tartási díj adók módjára való beszédésének 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 legitimációjára vonatkozó álláspontját, ami a jogirodalom számára érdekes és időszerű lehetne. A következő pontban elemzett határozatban aztán részletesebben foglalkozott a parlamenti közvetítéssel a Testület.

A 2/2005. (II. 10.) AB határozat egyrészről 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 koncentrációját 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 kétségtől eltekintve egyes uniós jogharmonizációs kötelezettségeinket sértjük meg az Rttv. 115. § (4) bekezdésének fenntartásával, az Alkotmánybíróság később kialakult gyakorlatának megfelelően nincsen mód arra, hogy az uniós elsődleges vagy másodlagos jogforrásba való ütközést a nemzetközi szerződésbe ütközés szabályai szerint az Alkotmánybíróság vizsgálhassa.

**3.6.** A parlamenti közvetítés kialakult rendjét legitimáló 20/2007. (III. 29.) AB határozatot mind eredményében, mind módszereiben támadhatónak tartom. Véleményem szerint az egyhangú döntés – bár helyes kiindulópontot választott akkor, amikor a véleménynyilvánítási szabadság objektív intézményvédelmi oldalát is felhívta – helytelen következtetésre jut, amikor nem állapítja meg sem a Parlamentből való közvetítés lehetőségét korlátozó kijelölt pozíciók alkotmányellenességét, sem pedig a szabályozás hiánya miatti mulasztás alkotmányellenességét.

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 érvként jelentkeztek, az azt gyengítő – jóval fajsúlyosabb – ajánlások már nem jelentek meg a határozatban. Messziről gyökerező, hatását itt teljes mértékben kifejtő hibának találom, 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 zártláncú 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 terhet, hogy maga nemhogy semmit nem tesz annak érvényesülése érdekében, de egyenesen hátráltatja, korlátozza azt.

**3.7.** Egyike az Alkotmánybíróság legutóbbi Rttv.-re vonatkozó határozatainak az 1/2007. (I. 18.) AB határozat, amely a kiegyensúlyozottság hatókörét és alkotmányosságát vizsgálta. 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. Vitatom azonban az alkotmányos követelmény meghatározását, ezzel a döntés tartalmát, mind annak alapjai, módszere, mind pedig eredménye szempontjából.

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 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 a vita kedvéért azonosítjuk is a véleménymonopóliummal, egy negatív állami kötelezettséget indukál: meg kell akadályozni, le kell bontani. Lényegében elhallgattatjuk, lehalkítjuk azt, aki a vélemények szabad piacán már kellő 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”.<sup>27</sup>

<sup>27</sup> 1/2007. (I. 18.) AB határozat, ABK 2007/1. 5.

Csakhog 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 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”. Kifejezetten ezt a sokszorozott hatást tartja a sokoldalú tájékoztatás előírását alátámasztó indoknak. Csakhogy ez inkább egy széles körben elterjedt vélekedés, mintsem tudományosan megalapozott tény! Média-elméleti bevezetőmben utaltam rá, hogy nem elfogadhatók azok a leegyszerűsítő nézetek, amelyek a médiahasználat időgazdálkodásra gyakorolt hatását és meggyőző erejét összekeverik, összemoszák. A hatásvizsgálati módszerek összefoglalásából pedig mindössze az az általános következtetés volt levonható, hogy a tömegmédiának van hatása; annak mértéke, iránya, kiszámíthatósága azonban bizonytalan, általánosításra többnyire alkalmatlan.<sup>28</sup>

Még ha el is fogadnánk, hogy az elektronikus tömegmédiák véleményformáló ereje általában nagyobb, mint a hagyományos médiumoké, erre a megállapításra akkor sem támaszkodhatnánk. Ez ugyanis azt jelentené, hogy pusztán azért korlátozzuk az elektronikus médiumok alkotmányos szabadságait, mert hatékonyak társadalmi funkciójuk, a tájékoztatás és véleményformálás terén! Számomra ez a következtetés elfogadhatatlan, mert funkciójuk pusztá 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 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!<sup>29</sup>

Magam részéről úgy látom, hogy a kiegyensúlyozottságot alkotmányosan a közszolgálati médiumokra lehetne terhelni, 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.

Alátámasztás nélkülinek tűnik a határozatban az is, hogy a Testület kijelenti: a médiarendszer tekintetében megvalósult a külső pluralizmus. Ha a társadalomban meglévő vélemények teljes körű, kiegyensúlyozott arányú és valóságghű bemutatása,

<sup>28</sup> McQuail, 2003, 385.

<sup>29</sup> Ráadásul ezen a logikai alapon a kereskedelmi médiumokat inkább kellene korlátoznunk, mint a közszolgálati médiát, minthogy statisztikai adatokkal alátámasztott tény, hogy az előbbiek nézettsége igencsak meghaladja az utóbbi nézettségét—tehát befolyásoló erejét az alkotmánybírósági érv szerint.

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 szemlélete 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. Ha ugyanis tévesen azonosítanánk a kettőt, akkor a külső pluralizmus eljövételének kihirdetése egyben kihúzná a tulajdonszerzési korlátozások alól a jogalkotói szönyeget 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 az államnak az a lehetősége, hogy a médiapiac nemkívánatos összefonódásait, a piaci egyensúlyt veszélyeztető más magatartásokat szabályozzon.

A szükségesség-arányosság teszt keretében az Alkotmánybíróság vizsgálta a panaszbizottsági eljárás, mint szerkesztési szabadság-korlátozó eszköz szükségességét, s megállapította, hogy a véleménypluralizmus mint alkotmányos cél elérése érdekében az nem szükségtelen. Ezt az álláspontot vitatom, különösen annak tükrében, hogy a Testület a külső pluralizmus megvalósulását is megállapította. Nézetem szerint a közszolgálati műsorszolgáltatókra vonatkoztatható a belső pluralizmus—ennek folyományaképpen a kiegyensúlyozottság. Nem értek tehát azzal, hogy az Alkotmánybíróság a korlátozás arányosságának vizsgálatát is elvégezte, mivel a szabály alanyi hatálya túl tág, azt eleve a közszolgálati szektorra kellett volna szűkíteni. 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. Az Alkotmánybíróság elismeri, hogy a kiegyensúlyozottsági követelmény túlhajszolása valódi hűtő hatást (chilling effect) eredményez, tehát éppen ellentétesen hat az elvárttal és akadályozza a közvélemény demokratikus alakítását. Meglepő fordulattal mégis 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. Majd olyan alkotmányos követelményt állít, amelyben előírja, hogy jellegtől függően szükséges az egyes műsorszámok kiegyensúlyozottságát vizsgálni.

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.

#### **4. A médiatörvényről de lege lata és de lege ferenda**

Az Rttv. számos—vagy inkább számtalan—kritika tárgya volt „életének” eddigi bő évtizedében. A kritika megjelent a médiaszakma oldaláról, a jogászok tollából, illetve szűkebb—alkotmányossági—kritikája kiolvasható a már elbírált alkotmánybírósági ügyekből is. Magam is rámutatok jelen pont alatt néhány olyan pontjára a törvénynek, amely alkotmányossági aggályokat vet fel. Mindjárt az alapelvek között található olyan bizonytalan tartalmú rendelkezés, amely értelmezése problémát vehet fel. Az Rttv. 3. § (2) bekezdése szerint „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 megfogalmazás támadható abból a szempontból, hogy emberi jogokat említ, amelyek elsődleges védelme nemzetközi szervezetek hatáskörébe tartozik. 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 alkotmányserető. Ezen túlmenően a szabály azért is alkotmányserető, mert a személyiségi jog sérelmének megállapítását egy közigazgatási szervvel egyenértékűnek minősülő testületre, az ORIT-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 ORIT vesz részt, a személyhez fűződő jogaiban megsértett személy pedig legfeljebb jogi érdekekkel bíró beavatkozóként—holott az ő személyiségi jogát bírálják felül az eljárásban.

A vizsgált szabály másik fele az egyes csoportok elleni gyűlöletkeltést tiltja. Az nyilvánvaló, hogy az államnak – nemzetközi kötelezettségei teljesítése érdekében is – hatékony eszközökkel kell fellépnie a rasszista gyűlöletbeszéd ellen. Mivel azonban

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 választát vagy annak hiányát kell figyelembe venni.

Égető kérdés a médiahatóságok összetétele, tagjainak megválasztása. 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 működnének. 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. 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. Azonban: 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 az előbb elemzett kérdéssel, t.i. az ORTT tagok megválasztásának szabályaival, így már kérdéses lehet, hogy a – lényegében felülbírálhatatlan döntéseket hozó – tagok függetlensége kellő módon biztosított-e.

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. 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.

A kodifikációs folyamatban az Alkotmánybíróság állásfoglalásait a gondos jogalkotó fokozottan veszi figyelembe. Nem mellőzhető 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. Ilyen alapvető kérdés az újraszabályozási törvényhozási eljárása. Egyik ilyen alapvető kérdés, hogy lehet-e egy törvényben szabályozni a nyomtatott és elektronikus sajtó alapjogi viszonyait, amelyre válaszom igenlő. 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.

Abban pedig, hogy mi a médiatörvény kétharmados tartalma, az Alkotmány nyújt eligazítást. A tájékoztatási monopóliumok megakadályozásáról szóló szabályoknak, mint lényeges koncepcionális elemeknek, a jövő médiatörvényében van a helye. 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.

Továbbá, 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 összeférhetetlenségi szabályokkal való körülbástyázása nem alkotmányos követelmény. 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. Ezen felül: az elektronikus médium alapítása, amennyiben a szórás módja miatt szükség áll fenn, a jelenlegi alkotmánybíróági gyakorlat alapján alkotmányosan korlátozható. A korlátoknak az egyéb alkotmányossági követelményekkel összhangban kell állniuk. Az alapítási korlát indokolhatatlan azonban az olyan terjesztésű médiumoknál, amelyeknél a szórás módjából következően nincsen szükség. A szükség megszűnésével az engedélyezési rendszert közelíteni kell a bejelentési rendszerhez.

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. 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.

## 5. Alkotmányos médiajog?

Értekezésem elején előrevetítettem, hogy a dolgozat végén következtetést lehet levonni arra nézve: vajon létezik-e alkotmányos médiajog? A következtetésem 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, 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 áttekinthető elemzésük ne lenne elvégezhető. Dolgozatomban erre tettem kísérletet, kritikai szemlélettel párosítva.

## Publikációs lista

Az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 1993. évi XXXI. törvény kommentárja, Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Hivatalos CD Jogszabálytár, Budapest, 2007 (társszerző)

Parlamenti közvetítés: kijelölt pozíciók? Jogtudományi Közlöny, 2007/10.

Digital revolution. Effects of technological development on freedom of expression, Studia Iuridica Caroliensia, Budapest, 2007

A polgári perrendtartás kommentárja, Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Budapest, 2006 (társszerző)

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény kommentárja, Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Hivatalos CD Jogszabálytár, Budapest, 2005

Egyes médiajogi alkotmányossági kérdések, tanulmány az ORTT megbízásából, 2004. (www.akti.hu)

A temetkezésre vonatkozó egyes jogszabályok az Alkotmánybíróság gyakorlatában, konferencia-előadás, Budapest, 2004. KRE ÁJK

A médiatörvény alkotmánybíróági múltja és jelene, tanulmány az ORTT megbízásából, 2003. (www.akti.hu)

A képviseletre vonatkozó egyes szabályok az Alkotmánybíróság határozatainak tükrében, Emlékkönyv Németh János születésének 65. és oktatói pályafutásának 40. évfordulójára, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2003, 328-345.

A vélemény és a válasz: új Szküllä és Kharübdisz? Jogtudományi Közlöny LVI. évf. 2001/11. 469-478. (Társszerző: Tényi Géza)

A bizonyítási teher szabályozásának vizsgálata a magyar és az amerikai jogban, Collega, Accursius Jogász Egylet, 2000. IV. évf. 2. szám 43-45.