

Szigeti Tamás

## SAJTÓ. SZABADSÁG?

A MÉDIAHATÁROZAT ALAPJAIRÓL AZ ÍROTT SAJTÓ  
SZABÁLYOZÁSÁNAK TÜKRÉBEN.

A sajtószabadság normatív fogalom. Ez alatt két dolgot értek a jelen elemzés során. Először is, a fogalom szükségszerűen valamilyen *meghatározható* tartalommal kell, hogy bírjon, nem jelenthet bármit. Másrészt viszont annak tartalma nem határozható meg előre egy kanonikus forrásból, azt az *értelmezés láncolata alakítja ki*.

Minden alkotmányértelmezést végző szervnek, így az Alkotmánybíróságnak is, feladata az alkotmány alapján a fogalom normatív tartalmát meghatározni. A lehető legjobb értelmezés megtalálása határozatok sorozatán keresztül zajlik, lépésről-lépésre alakul, telik meg tartalommal a fogalom. Túl nagy elvárás egy alapjogokat értelmező testülettől az örök következetesség, amely inkább röghöz kötést eredményezhet – ilyenre a magyarnál jóval patinásabb alkotmányvédő testületek sem képesek. Az Egyesült Államokban a szólásszabadság erős védelme ide vagy oda, Eugene Debs szocialista politikust egykoron még börtönre ítélték az ország világháborús részvétele elleni „izgatásért”, mígnem évtizedekkel később a déli szélsőjobboldali csoport rasszista uszítását is védelmében részesítette az Első Alkotmánykiegészítés.<sup>1</sup> A döntések *koherenciája* azonban mindenképpen elvárható: a joggyakorlat így lesz elfogadható a politikai közösség számára és kiszámíthatóvá a jogalkotó és alkalmazó számára.

Az Alkotmánybíróságnak nincs értelmezési monopóliuma a sajtószabadság meghatározására. Mások – így a törvényhozó is – folyamatosan alakítják a fogalom tartalmát. A törvényhozás a maga érdekei mentén ír elő szabályozást a sajtónak, a beszélőnek. A magyar alkotmányos szerkezetben, a kontinensen domináns intézményi megoldást követve, az Alkotmánybíróság értelmezése a törvényhozást köti. Ilyen szólásszabadság-vita figyelhető meg a gyűlöletbeszéd kapcsán egy jó ideje Magyarországon. Az Alkotmánybíróság – nézetem szerint – helyesen járt el 1992-ben, amikor a szólás büntetőjogi tiltását annak közvetlen, külső veszélyéhez és nem tartalmához kötötte. Ismeretes, hogy az Országgyűlés 2002 óta több alkalommal is alkotott olyan gyűlöletbeszéd-törvényt, amelyeket az AB sorozatosan megsemmisített az alaphatározat óta követett gyakorlat alapján.

A szólásszabadság határaitól folyó vita ilyenén alakulását lehet sokféleképpen értelmezni, ám az biztos, hogy az AB döntései következetes elvi alapokon nyugodtak. Ennek eredménye a törvényhozó mozgásterének korlátozása, és nem annak magyarázata. Nézetem szerint ez a pozíció felel meg az alkotmánybírósági szerepnek.

A médiatörvény<sup>2</sup> egyes részeit elbíráló 165/2011. (XII. 20.) AB határozat (továbbiakban: médiahatározat) az addigi joggyakorlatból alig vagy egyáltalán nem következő elvi alapokon áll, amelyek alapvetően a médiatörvény szellemiségének igazolását nyújtják, annak kritikája helyett. Ezen írás célja két tétel bizonyítása. (I) A médiahatározat nem meggyőző elveken nyugszik, amelyek ebben a formában nem következtek az alkotmánybírósági gyakorlatból, ezért azok meggyőző ereje megkérdőjelezhető. (II) A döntés olyan tartalommal tölti meg a kapcsolódó fogalmakat, amely a törvényhozót gyakorlatilag semmiben nem köti a jövőben. Ha pedig a törvényhozó alkotmányos kötöttségek nélkül szabályozhatja a médiát, akkor a sajtószabadság normatív fogalma teljesen elvész, vagy legalábbis a többségi döntéshozók ízlésének lesz kiszolgáltatva.

Az írás a médiahatározatnak az írott sajtó szabályozására vonatkozó részét tárgyalja, a sajtó adat-szolgáltatással, forrásvédelemmel, továbbá a közjogi érvénytelenséggel kapcsolatos kérdéseit egyáltalán nem érinti. Először azokat a tételeket próbálom összefoglalni, amelyeket az évtizedes gyakorlat szült. A döntések sorából sok minden és annak ellenkezője is kiolvasható; ám, ha elfogadjuk a koherenciára, konstruktív értelmezésre törekvő követelményét, akkor megkötésekkel kell rendet tenni e határozatok közt. Végül ezen értelmezett gyakorlatot vetem össze a médiahatározatban foglaltakkal.

### A SZÓLÁS- ÉS SAJTÓSZABADSÁG TARTALMA

A rendszerváltás alkotmányának 61. §-a köré épült alkotmánybírósági esetjogból számos tétel kiolvasható. Ezek ismertetése előtt szükséges tisztázni, hogy mit *nem* várok e tételek feltárásától. Az alkot-

mánybírósági joggyakorlatnem mentes ellentmondásoktól. A joggyakorlat egy értelmezési keretet alakított ki: ebben nem minden releváns határozat mondata, szövegrésze fér el vagy szerepelhet azonos súllyal.

Ezért szükségszerű a szöveghez görcsösen ragaszkodó, szemantikai elemzés helyett az elvi jelentőségű tételeket szétszálazni, és azokat súlyozni. A szöveghez való görcsös ragaszkodásnak az az eredménye, hogy egy álláspont kritikusan és támogatói is ugyanazokra a mondatokra hivatkoznak. Erre példa a szólásszabadság kitüntetett szerepe és korlátozható volta. Az AB a 30/1992. (V. 26.) AB határozat óta követett gyakorlatában „[a] szabad véleménynyilvánítás jogának kitüntetett szerepe ugyan nem vezet arra, hogy ez a jog – az élethez vagy az emberi méltósághoz való joghoz hasonlóan – korlátozhatatlan lenne, de mindenképpen azzal jár, hogy a szabad véleménynyilvánításhoz való jognak valójában igen kevés joggal szemben kell csak engednie (...)”. A szólás- és sajtószabadság értelmezését önmagában aligha segítőtétel, hogy a szólásszabadság „korlátozható” – hiszen ez (majdnem) minden jogra igaz. Ugyancsak kérdéses az alapjogi hierarchia léte, hovatovább gyakorlati alkalmazhatósága. A magyar alkotmányjogban éppen a média szabályáról hozott AB döntések mutatnak rá – ha más nem –, hogy egy konkrét ügy elbírálásánál nem lehet pusztán egy alapjogi erőssorrendre támaszkodva dönteni.

Állításom az, hogy pusztán a korlátozhatóság és a kiemelt szerep nyers idézéséből meglehetősen kevés következik. Jó példa erre, hogy minden tárgykörbe tartozó AB határozat idézi e tételeket; azok is, amelyek a szabadságjog korlátozását hagytak jóvá (nemzeti jelképdöntések), és azok is, amelyek nem (gyűlöletbeszéd-döntések). Alább azokat az AB döntésekből származó tételeket foglalom össze, amelyek együtt egy koherens szólás- és sajtószabadság olvasatot nyújtottak a médiahatározat előtt.

a) Az első tétel a szólásszabadság demokratikus társadalomban kiemelkedő szerepére vonatkozik. Ezt nevezem 'szigorú korlátozási tesztnek'. Ebből rögtön következik a véleményszabadságot korlátozó szabályok megszorító értelmezésének követelménye is. Továbbá, minden absztraktsága ellenére, a Súlyom-bíróság első, fent már idézett alaphatározatával egzakt követelménnyé alakította a szólás kiemelkedő szerepét: „A vélemény szabadságával szemben mérlegelendő korlátozó törvénynek nagyobb a súlya, ha közvetlenül másik alanyi alapjog érvényesítésére és védelmére szolgál, kisebb, ha ilyen jogokat csakis mögöttesen, valamely „intézmény” közvetítésével véd, s legkisebb, ha csupán valamely elvont érték önmagában a tárgya (pl. a köznyugalom).”

b) Ezzel összhangban az AB előírta, hogy ebből a kiemelt szerepből az is következik, hogy a szólásnak csak külső korlátai vannak. Tehát nincs olyan, hogy értéktelen szólás, olyan azonban van, hogy egy szólás olyan veszélyt okoz, amely miatt korlátozható. Ez a „*tartalomsemlegesség*” tétele. Ebből következik, hogy a *szólás lehetősége, a szabad kommunikáció*, amely a jogvédelem centrumában áll, és nem a tartalom.<sup>3</sup> E szabad szólás doktrína alapja az, hogy „az eszmék, nézetek szabad kifejtése, a mégoly népszerűtlen vagy sajátos elképzelések szabad megnyilvánulása a fejlődni képes és valóban eleven társadalom létezésének alapfeltétele”. Ehhez kapcsolódik, ettől elválaszthatatlan a demokratikus közéletben szerepet vállalók (közhatalmat gyakorlók és a közszereplő politikusok) kritizálhatóságának zavartalansága melletti erőteljes állásfoglalás.<sup>4</sup>

Az, hogy a sajtó egyszerre szolgál fórumául a beszélőnek, valamint a demokratikus közvélemény kialakulásának, és így a tájékozódás legfontosabb eszköze is, evidencia. A kettős meghatározottság távolról sem jelenti azt, hogy a két oldal egymással szemben állna. A sajtó szabályozására vonatkozó 1992-es alaphatározat a sajtót mint a szólásszabadság intézményét említi, amely szorosan összefügg azzal. Az, hogy sajátos módon érvényesül itt a szólásszabadság, elsősorban intézményi adottság, amelyből következik egyes sajtókorlátozó intézmények legitimitása. Ilyen – az alaphatározat példájával élve – a sajtóhelyreigazítás, amely értelemszerűen csakis a sajtóban létező intézmény. A szerkesztői szabadság, a cenzúra tiltása a szólásszabadság sajtóbeli megnyilvánulásai. A kettős jelleg azonban nem vonja maga után, hogy a szólásszabadság kiemelt szerepe ne érvényesülne a sajtóban. A korlátozások alkotmányosságának szigorú mércéje érvényesíthető még akkor is, ha – természetesen – a szabadságjog intézményes környezetében másképp értelmezhető. Félrevezető, ha nem ismerjük fel: a sajtószabadság kettős meghatározottsága ugyanannak az érmének a két oldala.

d) Az előző pontot folytatva: a szólásszabadság illetően erős értelmezését az AB a média tekintetében fenntartotta. Az állami szabályozás korlátozó jellegéből következően minden szabályozást *alkotmányosan igazolni kell az AB szerint*. Fontos kiemelni, hogy a szólásszabadságra vonatkozó általános tételeket kizárólag a lineáris elektronikus média<sup>5</sup> tekintetében vélte korlátozhatónak az AB. Kezdetben ilyen, a szabályozás alkotmányosságát szolgáló érv volt a frekvenciaszűkösség, később a televízió és a rádió hatásmechanizmusa. Utóbbi tekintetében a testület egy olyan álláspontot tett meg evidenciának – a hatásmechanizmus érvét –, amely már akkor is

vitatott volt.<sup>6</sup> „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.”<sup>7</sup> (Kiemelések tőlem: Sz. T.) A hatásmechanizmus deklarálásához az elektronikus média természete, annak feltételezett manipulatív jellege szolgált alapot. Mindazonáltal az állami beavatkozás tekintetében fennmaradt az az álláspont, hogy minden szabályozás (korlátozás) igazolást követel, a média szabályozását kell igazolni, nem a sajtószabadság meglétét. Így járt el az AB az ORTT Panasztestületének vizsgálatakor. A testület (itt nem vizsgált érvek mentén) elfogadta a Panasztestület céljának alkotmányosságát, ám az attól még a „sajtószabadság súlyos korlátozásának” minősült.

Tekintettel arra, hogy nem kristálytiszta kategóriákról beszélünk, van olyan szólásszabadság tétel, amely következik a fentiekből, de megítélése – az előbbiekkal ellentétben – nem egyértelmű. Ilyen az állami szabályok „dermesztő hatása” („chilling effect”), azaz az öncenzúra veszélye: például az elnagyolt szabályok, amelyek bizonytalanná teszik az újságírókat abban, hogy forrásuk védett-e, ilyennek minősülnek például az EJEB gyakorlatában.<sup>8</sup> Thomas Hammarberg, az Európa Tanács Emberi Jogi Biztosa erre a veszélyre hívta fel a figyelmet a magyar médiaszabályozással kapcsolatban generális jelleggel: „Az újságírók bármilyen szankcionálása, legyen az csupán csekély természetű, dermesztő hatással lehet a média bátorságára, konstruktív értelemben vett kritikusságára, és ezáltal az öncenzúra veszélye megnő a médiában dolgozók között. Ez a probléma még élesebb azokban a helyzetekben, ahol az első büntetést vagy dorgálást még súlyosabb szankciók követhetik az „ismételt jogsértés” következményeként – amilyen például a magyar médiatörvény szabályozása is.”<sup>9</sup> Öncenzúrahatással járhat a *tűl szabályozás*. Ha a szólásszabadságot már korlátozza egy jogintézmény, akkor egy hasonló többletkorlátozás megítélésénél figyelembe kell venni a már hatályos korlátozókat. Kukorelli István alkotmánybíró, a válaszadási jogot megsemmisítő döntéshez fűzött különvéleménye ezt állítja kritikájának középpontjába. El kell ismerni, hogy ez az érv nem vált osztatlanul alkalmazhatóvá, és inkább csak fel-felbukkan a gyakorlatban.<sup>10</sup> Nota bene, a médiahatározatnak az itt nem tárgyalt részei a forrásvédelem és médiabiztos vonatkozásában implicite ilyen megfontolásokat is tartalmaznak.

Mindezen tételek mellett el kell ismerni, hogy a tucatnyi határozatból egy *viaskodó szólásszabadsághagyomány* rajzolódik ki, amely több helyen össze

nem egyeztethető elemeket tartalmaz. Vannak az önkényuralmi jelképek használatáról vagy a nemzeti jelképek megsértéséről szóló olyan határozatok, amelyek a szólásszabadság felvázolt kiemelt védelmével nem hozhatók közös nevezőre. Volt olyan bírói javaslat is, amely a másik irányba, a kiemelt védelem tovább erősítése érdekében próbált új utakat nyitni, de alul maradt. Ilyen volt Sólyom László és Lábady Tamás 20/1997. (III. 19.) AB határozathoz fűzött különvéleménye. A bírák azt a lényeglátó, ám a testületben később gyökeret nem vert megállapítást tették, hogy a különböző jogágak korlátozási arzenálja bár különböző intruzivitású, ám lényegében mind a szólás azonos következményű elfojtását érik el. „A szankciónak a vélemény-, s különösen a sajtószabadságra gyakorolt tényleges hatása független attól, hogy büntető-, polgári vagy igazgatási jogi-e. (...) A közlés megtiltása ezzel szemben mindig a véleménynyilvánítás adott módjának lehetetlenné tétele, s ezért mindig súlyos szankció, de különösen a sajtótermék esetében, amelynek célja és értelme, s egyben alkotmányosan védett feladata éppen a nyilvános közlés.”<sup>11</sup>

Nem akarom annak a látszatát kelteni, hogy többeségi gyakorlat tételeihez képest határoznék meg kivételeket. Állításom mindösszesen annyi, hogy a határozatokból kiolvashatóak a koherens, a szólás- és sajtószabadságot védő tételek, de léteznek azokkal össze nem egyeztethetőek is. Végül egy olyan fordulópont-határozatot szeretnék megjelölni, amely nem csak össze nem egyeztethető, de alapjaiban ellentétes a fentiekkel, és amely különleges jelentőséget kapott a médiahatározatban. A 46/2007. (VI. 27.) AB határozatban jelent meg az alanytalan jogsérelem „fából vaskarika érve”.<sup>12</sup> Az elektronikus médiára vonatkozó korlátozókat úgy értelmezte a testület, hogy azt kiterjesztette az emberi jogokban megjelenő értékek védelmére. Ez a bújtatott közérkölcse- (közérdek-) alapú tartalomkorlátozás ihlette a későbbi médiaszabályozást is, holott a koherens sajtószabadság-felfogásból az következik, hogy a közérdek védelmében csak kivételesen lehet korlátozni. Így lesz a kivételből (fő)szabály.

## A SAJTÓSZABADSÁG ÚJRA ÉRTELMEZÉSE

A decemberi döntés egyik rejtélye, hogy a bírák milyen alapon válogatták ki az indítványokat és az érveket. Nem csak arról van szó, hogy a média egyéb részei kimaradtak a vizsgálatból, hanem arról is, hogy az írott sajtóra vonatkozó szabályok vizsgálatakor is szelektív szempontok alapján vett figyelembe

egyek kérdéseket az AB, ami jócskán leszűkítette a vizsgálat hatályát. A médiahatározat megreformált sajtószabadság-ethoszt veszem először szemügyre.

Az AB a sajtószabadságnak egy merőben új, „közösségi” felfogását vezeti be a határozattal. E helyütt érdemes hosszabban idézni: „[a] sajtószabadság egyéni alapjogi megközelítés melletti, azt kiegészítő közösségi alapú értelmezése – élesen elhatárolva azt a különböző kollektivistá, véleménymonopóliumon alapuló megfontolásoktól – nem idegen a demokratikus gondolkodástól, sőt a demokratikus jogrendszerek alapját képezi. A szabad sajtó működése és a demokrácia egymást feltételező fogalmak: csak a döntési helyzetbe hozott egyén képes a közéleti kérdésekre adekvát választ adni, a döntési helyzet kialakításában pedig a szabad sajtó kulcsszerepet játszik. A demokratikusan dönteni képes közvélemény kialakítása és működése ezért indokolhat az állam részéről az intézményvédelmen, a keretek pusztá megteremtésén *túli* beavatkozásokat.” (*Kiemelés tőlem: Sz. T.*) Zavarba ejtő, hogy mindennemű forrás megjelölése nélkül kerül elő ez a felfogás, így annak eredete ismeretlen marad. Feltételezhetően olyan, ám pontosan meg nem nevezett médiafolyamatok indokolják az újítást, mint amilyen a (később tárgyalt) terjedő „depolitizált nyilvánosság” és a médiatartalmak konvergenciája. Közös ezen folyamatok leírásában, hogy úgy jelennek meg, mint amelyek elsősorban veszélyt jelentenek, és így állami fellépést indokolnak. Igaz, hogy az AB többnyire olyan általánosságokat fogalmaz meg, amelyek akár a korábbi sajtófelfogástól sem idegenek. Ilyen a „folyamatokat *pusztán szemlélő*” passzív állam és a korrekciós beavatkozást eszközöző aktív állam közötti feltételezett ellentét. Vagy ilyen a sajtó tájékoztató funkciójának kiemelése, ami már explicite hangsúlyos volt a 1992-es alaphatározatban is.

Noha a „közösségi felfogás” általánosságaiból sokra nem jutunk, két szempont egyértelművé teszi annak szerepét. Egyrészt az új fogalom implicite a korábbi diskurzustól elhatárolódást célozza (bár a meghaladott sajtószabadság-fogalom leírása végtelemül leegyszerűsítő; az e formában sohasem létezett.<sup>13</sup> Másrészt a sajtószabadság kettős meghatározottsága helyett egy határozottan instrumentális felfogás felé tolja a sajtószabadság-fogalmat. Egy erős, korrigáló állam feladata a sajtó működésének *korrekt* biztosítása: az egyén számára olyan sajtókörnyezetet kell biztosítani, amely megteremti az egyén számára a közéleti kérdésekben a „valós döntési helyzetet”. Ennek megfelelően korábban a sajtó spontán folyamataiban alakult ki a demokratikus közvélemény, mostantól a közösség állami szabályozás formájában gondoskodik erről. Amint arra Polyák Gábor is utal, ez felve-

ti azt a komoly problémát, hogy a *demokratikus* jellegét a közvélemény éppen az állami tartózkodástól kapta, míg nem az új feltevés szerint demokratikus jellegét éppen az állami szabályoktól nyeri.<sup>14</sup> A két tétel egymást kizáró viszonyban áll. A paradigma-váltás a fogalmi ködössége ellenére jól érezhető, ha szembeállítjuk a korábbi gyakorlat egyik saroktételeivel: „Az Alkotmány a szabad kommunikációt – az egyéni magatartást és a társadalmi folyamatot – biztosítja, s nem annak tartalmára vonatkozik a véleménynyilvánítás alapjoga.”<sup>15</sup> A demokratikus közvéleménynek saját törvényei szerint kell kialakulnia, az államnak ezt kell biztosítani, nem egy *a priori* feltételezett megfelelő közvéleményt mint eredményt. E helyett itt az az alapjogi dogmatikai szempontból nehezen értelmezhető újítás, hogy a sajtószabadság korlátozható az állami intézményvédelmen túl (*sic!*) is. E fogalom pedig egyértelműen a jogalkotó által definiált közérdek. Márpedig ez a felfogás a 1992-es alaphatározat többlépcsős, a közérdeket a legszűkebb korlátozó esetkörként meghatározó jogkorlátozási skálájával összeegyeztethetetlen.

Paradigma (le)váltás ide vagy oda, azt továbbra sem tudjuk meg, hogy mit tehet és mit nem az „aktív állam”. Az érvelés nem csak ködös, de egyben teljesen haszontalan is: se az eddigi AB gyakorlat, se a mediaszabályozás nem követett fekete-fehér szabályozási típusokat. Ehelyett inkább az állami szabályozás különböző fokozatairól van szó. Képzeljünk el egy kék-zöld fokozatskálát, ahol a teljesen zabolátlan sajtó és az állami kontroll a végpontok. Egy ilyen fokozatosságmerce egyértelművé tette volna a médiatörvény valós korlátozó fokát. Ennek hiánya viszont arra az egyszerű végeredményre vezetett, hogy „[a] törvényalkotó joga, hogy a jövőben az alkotmányos tartalomkontroll lehetőségét megteremtse ezen médiumok tekintetében.” Erre az eredményre a testület anélkül jut, hogy *bármilyen* szó esne a szabályozás tartalmáról: különösen az azt kikényszerítő hatóság centralizáltságáról, szankciórendszeréről. Másképp szólva, a döntés a szabályozás alkotmányos *szükségességén* túl egy szót sem szól annak *arányosságáról*. Ez alapjaiban kérdőjelezi meg a vizsgálat meggyőző erejét.<sup>16</sup>

## A SAJTÓ "ALKOTMÁNYOS TARTALOMKONTROLLJA"

Az írott sajtó és az elektronikus média más természetűek – de nem az új mediaszabályozás szerint. Ahhoz képest, hogy a határozat kiindulópontja, hogy az elektronikus médiára vonatkozó kérdéseket nem tárgyalja, az írott sajtóra vonatkozó szabályok

vizsgálatának nagy részét olyan érvek taglalása teszi ki, amelyek csakis az elektronikus médiára igazak. Ezek szerepe nem világos, azt csak találgatni lehet. Ennek egyik oka lehet, hogy a testület nem akart expliciten szembemenni azzal a mediaspecifikus, árnyalt megközelítéssel, amit az alaphatározatok megköveteltek. Az érvelés a médiatartalmak konvergenciájának furcsa interpretálásával, valamint az elektronikus média hatásmechanizmus elméletével bújik át látszólag a tú fokán, és mossa el a kategóriák közti határt. Tekintettel a médiatartalmak konvergenciájára, az AB arra jut, hogy a „hatásmechanizmus érve nem szorítható a korábbi, azaz a médiatartalmakat pusztán az őket továbbító hírközlő hálózat alapján megkülönböztető keretek közé”. Ez az írás nem érinti közvetlenül az elektronikus média szabályozásának alkotmányos igazolását. Annak jelzése azonban elengedhetetlen, hogy a médiahatározatban a tömegkommunikációs médiumok tömeghatás-érve – olybá tűnik – kikezdhethetetlen dogmává szilárdult. Figyelmen kívül marad, hogy az, elvben, egy adott médiakörnyezetben alkalmazott érv a média szabályozására, és nem egy alkotmányos követelmény. A médiatípusok (elektronikus, írott) kínálata konvergálhat, de attól még a különböző médiatartalmak megkülönböztethetőek maradnak. Egy napilap nem válik kereskedelmi televízióvá. A hatásmechanizmus-érv csak akkor bír bármi relevanciával az írott sajtó tekintetében, ha az alatt nem (vagy nem csak) a mozgóképek, hangok – feltételezett – manipulatív hatását értik, ami az elektronikus média jellegzetessége, hanem az elért közönség nagyságát is. A médiatanács egyik tagja, Koltay András gondolataiban ez expliciten meg is jelenik: „[e]gy országos napilap szélesebb közönséget ér el, mint egy helyi rádió, a véleményformáló erő elsősorban nem a médium jellegétől, hanem az általa ténylegesen elért közönségtől függ, tehát indokolatlan pusztán a tartalom terjesztési módja alapján differenciálni a szabályozásban.”<sup>17</sup>

Bár médiahatározatban ilyen egyértelmű váltás nem olvasható ki expliciten, de tanulságos, hogy magának a hatásmechanizmusnak a rossz érve többé már nem kérdőjeleződik meg, pusztán annak terjedelme vitatott. Az elektronikus és a nyomtatott média közti különbségek azonban szinte eltűnnek a következő érvelés alapján: „[a] tömegkommunikációs szolgáltatások hatásában meglévő különbségek elismerése mellett azonban a korábban kifejtettek alapján az Alkotmánybíróság *nem zárta ki kategorikusan* a tartalomalapú és állami fellépést indukáló korlátozás lehetőségét a nyomtatott sajtótermékek esetében sem (...)” (kiemelés tőlem – Sz.T.) Ennek alátámasztására három olyan döntést találunk, amelyek mind-

egyike – a sajtószabadság védelme alapján – különböző törvényhelyek megsemmisítésével zárult. Azok elsősorban alanyi jogsérelmeknek a sajtóra vonatkozó következményeiről szóltak, és nem hatósági tartalomkontrollról. Az első döntés<sup>18</sup>, amely az ügyész előzetes sajtótermék-betiltási jogkörét semmisítette meg a jogsértés érintettjének beleegyezése híján, nem egy szisztematikus hatósági ellenőrzésről szólt. A válaszadáshoz való jog alkotmányosságát bár általánosságban kimondta az AB, de nem tartalomkontrollról, hanem egy – megkérdőjelezhető – egyéni jogvédelemről szólt. Mindazonáltal a válaszadásnak a vizsgált megoldását *aránytalanul* korlátozóknak tekintette az AB.<sup>19</sup> A harmadik hivatkozott határozat az akkori sajtótörvény egy bizonytalan hatósági jogkörét érintette, amikor a nyilvántartásból személyhez fűződő jogsértés esetén gyakorolható törlési jogról döntött. Azonban ez a határozat mindössze általánosságban utalt az állam szabályozó szerepére.<sup>20</sup> Rejtélyes, hogy ezekből a határozatokból hogyan lehet arra következtetésre jutni, hogy az eddigi gyakorlat nem zárta ki kategorikusan a sajtó tartalomalapú szabályozását, hacsak nem az a feltételezés, hogy az alkotmányossági kérdést ebben a formában soha nem vizsgálta a bíróság, így ezt nem is zárhatta ki.

Az érvelésben tátongó lyukat a későbbiekben sem töltötte ki az AB. A tartalomalapú hatósági média-kontroll alkotmányos igazoltsága további két nehezen értékelhető érven nyugszik. Egyrészt az internetes tartalmaknál a magáncélú közlések (ez alatt blogokat és közösségi portálokat értve) keverednek a szerkesztett sajtótartalmakkal. Az AB erre tekintettel azt a követelményt állítja, hogy a törvény magánjellegű tartalmakat ne vonjon hatálya alá. Ez fontos követelmény, amelynek egyébként vitatható módon felel meg a törvény,<sup>21</sup> ám ez inkább az internetes sajtó fogalmából következik. Az tehát inkább egy szükséges (és evidens), de nem elégséges (formális) alkotmányos korlátja az állami szabályozásnak, hogy a blogok ne essenek egy megítélés alá a szerkesztett sajtótermékekkel.

A másik, az AB által meghatározott követelmény a jövőbeni törvényalkotás során ugyancsak formális: az írott sajtónak az elektronikus médiától eltérő szabályozási kategóriába kell esnie. Mindkét alkotmányos megkötés olyan formalitás, amelyeket szinte lehetetlen nem teljesíteni. Az első alapján a Facebookot nem kezelheti sajtónak a jogalkotó; a második szerint pedig eltérő szabályozási csoportot kell képeznie az elektronikus és az írott sajtónak anélkül, hogy tudnánk, hogy melyek ennek a szempontjai. Nehezen értelmezhető, hogy a médiatörvény ennek miért felelne meg, hiszen még az Alkotmánybíróság is elismerte, hogy annak „*jellegadó megoldása az, hogy*

meghatározott körben valamennyi médiatartalom vonatkozásában egységesen rögzíti a sajtószabadság korlátait, az egyes médiatartalmak specialitásához igazított speciális szabályok előírása mellett.” Vajon az a különbség a döntő, hogy a kiegyensúlyozott tájékoztatás követelménye csak az elektronikus médiára vonatkozik? Vagy az, hogy eltérő bírságok alkalmazhatóak rájuk? Erről a döntés mélyen hallgat.

Az írott sajtó feletti kiterjedt közigazgatási kontroll igazolása az elektronikus médiára vonatkozó szempontok taglalásával kezdődik, és azzal is végződik: bár a hivatalból indított szisztematikus kontroll a sajtószabadság korlátozása, annak léte érdemi bírói kontroll mellett nem alkotmányellenes, zárja az eszmefuttatását a testület. A konklúzió precedens-alapú alátámasztására egyetlen árva, az elektronikus médiaszabályozás legitimitását adó határozat szolgál, amelynek igazolását az adta, hogy az elektronikus média természetében teljesen eltér az írott sajtótól. Ezúttal úgy tűnik, hogy ez a döntés a másik irányba szolgált érvel. Ez viszont teljesen illogikus:

‘A’-ra vonatkozó ‘x’ szabályok alkotmányosak, mert ‘A’ teljesen más, mint ‘B’.

‘B’-re vonatkozó ‘x’ szabályok alkotmányosak, mert ‘x’ szabályok már alkotmányosak minősültek ‘A’ vonatkozásában. A két eset egymást kizáró proposíciókat jelenít meg.

## TARTALOMROSTA

A döntés saját értelmezése szerint az arányosság szempontjait az egyes tartalmi megkötések tekintetében érvényesíti. Valójában dogmatikailag ezek különálló sajtószabadság-korlátozási kérdések, amelyek mindegyikének ki kell állnia a szükségesség-arányosság tesztjét. (Magának a szabályozási formáknak is egy ilyen különálló szükségesség-arányossági vizsgálat részét kellett volna képeznie – akkor viszont a hatósági struktúra egyes elemeit is figyelembe kellett volna venni.) Fontos kiemelni, hogy a médiatörvény sajtókötelezettségei nem egyéni jogsérelmekkel szemben védenek. Ezek a tartalmi korlátok „alanytalanná tett” jogsérelmek,<sup>22</sup> tehát az AB korábbi tételei szerint jogkorlátozás szempontjából a legelvontabb kategóriába esnek (közérdek, közérkölc).

A médiahatározat értelmében az alkotmányos rend védelme; a gyűlöletkeltés tilalma; a megalázó, kiszolgáltatott helyzetbe hozott egyén ábrázolásának tiltása; a pornográf és szélsőségesen erőszakos tartalmak tiltása a kereskedelmi reklámszabályokkal együtt alkotmányos tartalmi korlátnak minősültek – míg az emberi jogok, az emberi méltóság, a magán-

élet védelme és a nyilatkozatot adó személy jogaira vonatkozó elvárások nem azok.

Anélkül, hogy egyesével végigmennék az egyes kategóriákon, kiemelem néhány aspektusát az ily módon elvégzett arányosság tesztnek. Az első kérdés a párhuzamosan létező sajtószabadság-korlátozó intézmények létének értékelése. Egy, a jogrendszerben már meglévő tiltást (pl. büntetőjog) logikusan kétféleképpen lehet értékelni egy újabb, hasonló, ám más jogágban megjelenő tiltás értékelésekor. Vagy az újabb tiltás igazolásaként kezeljük a korábbi döntést, hiszen az már legitimált egy hasonló korlátozást; vagy a meglévő tiltás elégséges voltára tekintettel elvetjük az újabb többletkorlátokat.

A talpon maradt „alkotmányos rend védelme” (és a gyűlöletkeltés tiltása) azon alapult, hogy korábbi döntések ezeket a kategóriákat az elektronikus média tekintetében már elismerték alkotmányosnak. Ugyanakkor emberi méltóságra és az emberi jogokra vonatkozó tiltások redundánsnak minősültek, hiszen az előbbi kategória, az alkotmányos rendé, lefedte a tiltandó tartalmat. Továbbá az emberi méltóságot már más jogágak (büntető- és polgári jog) is hatékonyan védik. A nyilatkozattétellel kapcsolatos, illetve a magánélet védelmét szolgáló törvényhelyeket ugyancsak a már máshol (polgári jogban) létező védelem miatt semmisítették meg. Sokat elvesz az érvelés tarthatóságából, hogy a már meglévő párhuzamos védelem elmondható a gyűlöletbeszéd tiltásáról és az alkotmányos rend védelméről is, hiszen ezeket a büntetőjog védi. Így a tartalmi rosta inkább a médiatörvény belső logikája, mintsem a sajtószabadság-gyakorlat tekintetében koherens. Ennél súlyosabb következmény, hogy ha feltesszük azt a kérdést, hogy a médiahatározat nyomán felszabadult-e bármilyen médiatartalom a tiltás alól, akkor válasz egyértelműen negatív.

A vizsgálata során nem merül fel az a nagyon is jogos szempont, hogy a sajtó szabadságára, annak kritikusságára (öncenzúra veszélye) milyen hatást gyakorolnak az egyes tartalmi kötelezettségek. Fentebb említettem a „dermesztő hatás” tételének alkalmazását, amely ugyan sosem került az alkotmánybírói gyakorlat fősodrába, de attól nem is idegen. Egy 2009-es AB határozat erről így szól: „[a]mennyiben a szerkesztőnek, kiadónak minden egyes cikk megjelenése előtt figyelembe kellene vennie, hogy az adott cikk megjelenése esetleg a lap törlését eredményezheti, és csak e félelemmel adhatná ki az adott lapszámot, a sajtószabadság lényege veszne el.”<sup>23</sup> Ez a szempont, a sajtószabadság „lényege”, a médiatörvény vizsgálatánál döntő lehetett volna. Azonban a médiahatározat nem a beszélő médiumra gyakorolt

hatásából közelített. Az egyes tartalmi korlátok alkotmányos elfogadhatósága nem csak azon múlik, hogy elfogadhatóak-e a tartalmi tiltások (pl. a gyermekek védelmében érdekében), hanem azon is, hogy ennek *egyébiránt* milyen hatása van a sajtóra. A szabályok nem önműködőek, kivált nem a tartalmi előírások. Azokat emberek értelmezik – jelen esetben főképp a médiahatóság. Ha valaki kételkedik ennek veszélyében, annak csak a korábbi ORTT Panaszbizottság tartalmi gyakorlatára kell gondolnia. Ahol a Szili Katalinra „vörös szukaként” utalás (egy nézői sms-ben) vagy a kerékpárosok közössége elleni gyűlöletkeltés marasztaló döntést hozhat, ott minden megtörténhet.<sup>24</sup>

Ezen írás egyik állítása, hogy a határozat elnagyolt szükségességi tesztet futtatott le a médiatörvény kiválasztott szakaszain, az arányossági szempontok teljes figyelmen kívül hagyásával. Az alapjog-korlátozó tesztek nem varázspálcák, de analitikus szerkezetük alkalmas az érvelési következtelenségek kimutatására. Egy súlyos érveléshelyi hiányosság lelhető fel a határozat azon részében, amely az írott sajtóra vonatkozó szabályokat az elektronikus média szempontjából vizsgálta.

A médiatörvény az 1986-os sajtótörvény nyilvántartási szabályainak szellemében kötelező, normatív sajtóbejelentési rendszert hozott létre, ahol a szabályok megsértése anyagi következménnyel, bírsággal járhat. Az alkotmányossági szempontból a kérdés így hangzik: van-e alkotmányos célja a sajtó működését adminisztratív feltételhez kötni?<sup>25</sup> Ha van, akkor milyen eszközökkel valósulhat ez meg? A bírák szerint a „normatív nyilvántartási rendszerben azonban a szabadságjogok érvényesülésének fokmérője az állami beavatkozás lehetőségének mértéke.” Ez különös, hiszen e kérdés a nyilvántartási rendszer *céljának/szükségességének* elfogadása után tehető csak fel. Egy lépéssel előbb szükséges kezdeni: az előkérdés az, hogy van-e igazolható célja a rendszernek. Tegyük fel, hogy az azonosíthatóság ilyen érdek. Ennek elfogadását követően annak a vizsgálatának kell következnie, hogy az elfogadott cél megvalósítható-e kevésbé korlátozó eszközzel. (Az EJEB és a korábbi AB gyakorlatnak is alapeleme e vizsgálati szempont.) Ismerünk ilyet? A sajtótermék impresszumának közzététele mindenképpen ilyennek tűnik, hiszen azzal a szabály is eléri a célját, és az állami beavatkozás is kisebb. Egy lépést érdemes előre is tenni, ahová az AB végképp nem merészkedett: egy dolog a normatív nyilvántartási rendszer elfogadása, és másik annak a végrehajtása. Márpedig az Mttv. 46. § (8a) bekezdése szerint egymillió forintig terjedő bírsággal járhat az elvben pusztán azonosíthatósági szempontokat szolgáló szabály megsértése. Ösz-

szességében azt tudjuk meg a médiatörvény idevágó szabályairól, hogy azok alkotmányosak – azt nem, hogy milyen jogkorlátozási teszt alapján jutott az AB erre a következtetésre.

## ZÁRSZÓ

Az Alaptörvény hatályba lépésével lezárult egy korszak a magyar alkotmányosság történetében. A médiahatározat már az új korszak jegyében született. A rendszerváltó években a modern alkotmányosság legfontosabb követelményei szédítő gyorsasággal jelentek meg az AB gyakorlatában. Egy pár év alatt az egypártrendszer korlátozott sajtó- és szólászübbonyából a szólás tartalomfüggetlen védelmet élvező (a rasszista beszédet is toleráló) normatív joggá érett. Ezt a gyorsaságot sokszor értetlenség, majd hullámzóan alkalmazott következetesség követte. Sokat ártott az álláspont tarthatóságának, hogy az AB egyes kérdésekben teljesen következetes maradt (gyűlöletbeszéd), másban meg korántsem (nemzeti-jelkép-ügyek). A sajtószabadság-határozatok kezdeti szabadságpártisága után az elektronikus médiával olyan csúszós leejtőre került, ahonnan nem volt visszaút. Bár a kezdeti alaphatározatok óta rengeteg dolog változott a média világában, az itt tárgyalt határozat sajtószabadságképe a korábbi ellentéte. A média állami szabályozását axiómának megtevéő alkotmányolvasat alapján kétséges, hogy maradt-e bármi érdemi hely az Alkotmánybíróság normakontrolljának. Vagy, szerencsés esetben – azaz, esetlegesen –, a sajtószabadság jövője egy jobb belátású jogalkotón múlik majd.

## JEGYZETEK

1. *A Debs v. United States*, 249 U.S. 211 (1919) esetről lásd: Tóth Gábor Attila: A szólástilalom közvetlen veszélye. *Jogtudományi Közöny*, 2010/2. 83–89.
2. Az új médiaszabályozás két törvényből áll: a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló 2010. évi CIV. törvény (Smtv.), és a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CVXXXV. törvény (Mttv.). Tekintettel a két törvény összefüggő voltára, ezért 'médiatörvényként' a két törvény együttesére utalok, ahol szükséges feltüntetem az egyes törvényeket.
3. „Az Alkotmány a szabad kommunikációt – az egyéni magatartást és a társadalmi folyamatot – biztosítja, s nem annak a tartalmára vonatkozik a szabad véleménynyilvánítás alapja.” 30/1992. (V. 26.) AB határozat.
4. 36/1994. (VI. 24.) AB határozat.

5. Az elektronikus média alatt a televíziót és rádiót értem. Az írott sajtó alatt pedig a nyomtatott és az internetes szöveges sajtótartalmakat. (A lekérhető médiatartalmakat külön kategóriaként jelzem, ahol a fogalomhasználat kívánja.)
6. A döntésnél jóval árnyaltabb, a médiaelméleti álláspontok összefoglalásához ld. Bajomi-Lázár Péter: Manipulál-e a média? *Médiakutató*. 2006. Nyár.
7. 1/2007. (I. 18.) AB határozat.
8. Ld. Sanoma Uitgevers B.V. versus The Netherlands. Judgment of 14<sup>th</sup> April, 2010 (38224/03).
9. Kiemelés az eredetiben (saját fordítás – Sz.T.). Az angol szöveg a következő: „The imposition of *any* sanction against journalists, however purportedly minor in nature, may entail an unacceptable chilling effect on media’s willingness to be bold and critical – in a constructive sense – and therefore risks precipitating a form of self-censorship in the media profession. This problem is most acute in instances where a first offence is punished or reprimanded, and where the offender then faces a more severe sanction on the basis of his „repeated infringement”, as is the case in Hungary’s media legislation.”, Opinion of the Commissioner for Human Rights on Hungary’s media legislation in light of Council of Europe standards on freedom of the media. Strasbourg, 25 February 2011.
10. Explicit megfogalmazását lásd a 34/2009. (III. 27.) AB határozatban.
11. 20/1997. (III. 19.) AB határozat, Sólyom László és Lábady Tamás különvéleménye.
12. MAJTÉNYI László – POLYÁK Gábor: A szabadság hazai hagyományának megtagadása – új médiatörvények Magyarországon, *Közjogi Szemle*. 2011/1.
13. A „pusztán szemlélő semleges állam” képe teljesen elentétes a sajtószabadság hazai tapasztalatával – gondoljunk csak a személyhez fűződő jogi perek, a sajtóhelyreigazítás korlátozó gyakorlatára.
14. POLYÁK Gábor: A szabadság nem öncél? – az Alkotmánybíróság médiaképe. 2012. február 17. Mérték Médiaelemző blog. <http://mertek.posttr.hu/a-szabadsag-nem-oncel--az-alkotmanybirosag-mediakpe>.
15. 30/1992. (V. 26.) AB határozat.
16. Többek közt ezért is veszté jelentőségéből a döntés fair eljárásra vonatkozó része. Ha nem tisztázott, hogy milyen hatóság milyen rendszere kényszerítheti kiterjedt adatszolgáltatásra a sajtó képviselőit, akkor a kontextuális elemzés eleve félrevezető. Lényeges kérdés, hogy egy átlátható viszonyok mentén működő, független hatóságnak szükséges adatot szolgáltatni, vagy egy centralizált, pártos hatóságnak.
17. Koltay András: A média tartalmi szabályozásának alkotmányossága az új magyar médiaszabályozásban. *Médiakutató* 2011. Ősz.
18. 20/1997. (III. 19.) AB határozat.
19. 57/2001. (XII. 6.) AB határozat.
20. 34/2009. (III. 27.) AB határozat.
21. Ma már kevés olyan internetes tartalom van, amely ne kapcsolódna valamilyen módon „üzletszerű gazdasági tevékenység” folytatásához. Például az internetes hírportálok blogaggregátorain keresztül nagyságrendileg nagyobb közösséghez érnek el magánoldalak, magánblogok. Ezek jogi megítélése korántsem egyértelmű.
22. Lásd KOLTAY i.m. „(...) a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény (Mttv.) hatásköri és eljárásrendi rendelkezései, valamint az általános közigazgatási jogelmélet alapján tehát megállapítható, hogy a Médiatanácsnak általában véve lehetősége van az Smtv. 14. §-ában foglalt rendelkezés betartásának ellenőrzésére, azonban ezen eljárások során az alapjogi sérelem bekövetkeztét csak azt mintegy „alanytalanná téve” ítélni meg.”
23. 34/2009. (III. 27.) AB határozat.
24. 1254/2009. (VI. 17.) számú ORTT határozata; 187/2006. (II.1) ORTT határozat. Az esetekről bővebben: POLYÁK Gábor: A Legfelsőbb Bíróság ítélete Az igazság ára című televíziós műsorszámáról, *Jogesetek Magyarázata*, 2011/2.
25. A médiahatározat óta az AB-nak ismét foglalkoznia kellett a sajtótermékek tartalmi szabályozásával, immáron az Alaptörvény alapján. A Kormány – az alaptörvény alkotmányjogi értelmezésére irányuló – indítványa arra vonatkozott, hogy az Alaptörvény IX. Cikk (2) és (3) bekezdéséből (ezek az alaptörvény sajtószabadságot érintő részei) levezethető-e az államra vonatkozó konkrét tartalmi kontroll kötelezettség. A testület a X/2499/2012. AB határozatban a sajtóra vonatkozó tartalmi szabályozási kötelezettség közvetlen levezetését elutasította. A döntés elsősorban a sajtószabadság új értelmezési keretének szélső pontját jelölheti ki. A sajtószabadságnak e szerint – úgy tűnik – nincs inherens korlátja az Alaptörvényben, amely kényszerítőn következne belőle – legalábbis sajtótermék-szabályozási tekintetben. Ebből azonban a törvényhozás szabályozási korlátai – a sajtószabadság normatív tartalma – vonatkozásában vajmi kevés következik. (Az AB továbbá elutasította a médiahatározattal megsemmisített médiabiztosítási intézmény alkotmányosan elfogadható feltételeinek további értelmezését is.)