

Tartalomjegyzék

Bevezető	7
-----------------------	---

I. rész

A sajtószabadság jogának alapvető kérdései és alkotmányos vonatkozásai

ANDRÁSSY GYÖRGY:

Gondolatszabadság, szólásszabadság, nyelvszabadság	11
--	----

KLEIN TAMÁS

Adalékok a sajtószabadság fogalmának meghatározásához Magyarországon	53
---	----

KOLTAY ANDRÁS

A sajtószabadság fogalma ma	99
-----------------------------------	----

SMUK PÉTER

A demokratikus politikai diskurzus alkotmányos garanciái – délkelet- és kelet-európai kihívások	139
--	-----

TÖRÖK BERNÁT

A közlések alkotmányos alapértéke a szólásszabadság magyar koncepciójában	203
--	-----

II. rész

A médiatartalom korlátozása

GELLÉN KLÁRA

Jogsértő kereskedelmi közlemények és felügyeleti hatáskörök	227
---	-----

NÁDORI PÉTER

A tömeges szólás alapjogi megközelítései	287
--	-----

SZIKORA TAMÁS
Politikai reklámok a rádiós és televíziós médiaszolgáltatásban 321

TÓTH J. ZOLTÁN
A rágalmazás és a becsületsértés Európában és Magyarországon 377

III. rész

A médiaszabályozás közigazgatási jogi aspektusai

CHRISTIÁN LÁSZLÓ
„Kiberrendészet” 491

GÉCZI KINGA
Állami tulajdonnal való gazdálkodás a médiaigazgatás körében 515

IV. rész

Európai uniós és összehasonlító megközelítések

BARTÓKI-GÖNCZY BALÁZS
Az átalakuló digitális médiarendszer kérdőjelei 561

HULKÓ GÁBOR
A cseh médiajogi szabályozás főbb intézményei 591

NYAKAS LEVENTE
Az alapjogok és a médiapluralizmus elvének összefüggései
az Európai Bíróság joggyakorlatában 637

MAYER ANNAMÁRIA
Az ön- és társszabályozás szerepe a médiaszabályozásban,
különös tekintettel a skandináv és a német jogrendszerekre 691

Bevezető

A Médiatudományi Kutatócsoport 2012 júliusában jött létre a Magyar Tudományos Akadémia és a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság együttműködése nyomán. Az MTA Bölcsészettudományi Kutatóközpontja keretében megalakuló csoport azt tűzte ki célul, hogy a szólás- és sajtószabadság mindig időszerű, Magyarországon is aktuális szakmai vitáihoz a médiatudomány, és különösen a médiajog egyes kérdéseinek részletes elemzésével járul hozzá.

A kutatócsoport 2013-ban kezdte meg „Az európai médiajogi gondolkodás alapjai, különös tekintettel a szólásszabadság egyes kérdéseire” című kutatási programját. A kutatási program több, elkülönülő jogterületen zajló kutatást fog össze. Ez a sokszínű megközelítés azt kísérli meg körüljárni, hogy miben állnak az európai médiajogi gondolkodás alapjai, a felmerülő kérdésekkel kapcsolatban milyen megoldási modellek azonosíthatók, mi az európai szabályozások valamennyi országban azonosítható „közös minimuma”, illetve létezik-e „legjobb gyakorlat” ezekben a kérdésekben, és ha igen, mi tekinthető annak? Az európai megközelítések azonosításán túl természetesen fontos lehet az Egyesült Államok, illetve esetleg más, európai nézőpontból is releváns jogrendszerek (pl. Kanada, Ausztrália stb.), valamint a különböző jogrendszerek egymásra hatásának vizsgálata is. Fontos kiemelni azt is, hogy az „európai jogi gondolkodás” alatt nem elsősorban az Európai Unió jogrendjének vizsgálatát, hanem a közös európai jogi hagyomány egyes elemeit, részterületeit értjük.

A kutatási programba magyar kutatók mellett külföldi szerzők, kutatók is bekapcsolódtak. A program eredményeit a kutatócsoport külön – magyar és angol nyelvű – kiadványokban jelenteti meg. Jelen kötet már a sokadik a sorban (l. többek között: *Sajtószabadság és médiajog a 21. század elején* [1. kötet, 2014], *A személyiség és a média a polgári és a büntetőjogban* [2014], *Media Freedom and Regulation in the New Media World* [2014], *Comparative Perspectives on the Fundamental Freedom of Expression* [2015]).

Ez a kötet tehát folytatása a hasonló címmel megjelent 2014-es elődjének, ahhoz hasonlóan terjedelmét tekintve is vastkos, szerzőgárdájában sokszínű, tematikájában szerteágazó. A szerkesztők szándéka ezúttal is az volt, hogy a tanulmányok e gyűjteménye ezzel a sokféleséggel járuljon hozzá a közös európai vitáinkhoz,

amelyeket a médiaszabályozás és a szólásszabadság kérdései felől folytatunk. A tanulmányok egy-egy probléma pillanatképét rögzítik, amely talán néhány év múlva, a szabályozás és a gyakorlat folyamatos formálódása miatt már nem lesz egészen éles, de a cikkekben szereplő fontos elméleti alapvetések és mélyreható elemzések meggyőződésünk szerint hosszabb távon is útmutatóul szolgálhatnak egy-egy kérdésben.

A szólásszabadság és a médiaszabályozás vitái jellegükénél fogva talán nem is lezárhatók, fundamentumainak hosszú távon érvényes azonosítása is időigényes és fáradtságos feladat. Ne feledjük el, hogy a magyar történelemben még soha nem volt olyan hosszú és békés időszak, amikor a sajtószabadságról szabadon lehetett gondolkodni és írni, mint az 1989-es rendszerváltás óta eltelt negyedszázad; de összességében, történelmi távlatban ez mégis csak rövid idő, ami nem elegendő arra, hogy a jogi kultúra évszázados lemaradást dolgozzon le, ráadásul egy olyan korban, amikor a médiavilág korábbi alapvetései is rendkívüli gyorsasággal kérdőjeleződnek meg, illetve változnak. Ebben az időben számos tekintetben előreléptünk az alkotmányos sajtószabadság alapjainak és részleteinek kidolgozása terén, de bőven maradt még megvitatni és kiérlelni való. Ez a kötet egy apró hozzájárulás kíván lenni mindehhez, ezért ajánljuk olvasásra és szakmai megvitatásra a benne foglalt tanulmányokat.

Budapest, 2015. szeptember

A szerkesztők

I. rész

**A sajtószabadság jogának
alapvető kérdései
és alkotmányos vonatkozásai**

ANDRÁSSY GYÖRGY*

Gondolatszabadság, szólásszabadság, nyelvszabadság

1. Bevezetés

Ennek a tanulmánynak a címében három olyan szabadság áll egymás mellett, melyek közül az első kettő közismert, az utolsó, a nyelvszabadság viszont korántsem az, s ezért fölmerül a kérdés: létezik-e egyáltalán ez a harmadikként megnevezett szabadság? Az alábbiakban azt a véleményemet fogom kifejezni, hogy igen, létezik nyelvszabadság, hogy ez a szabadság éppen olyan alapvető szabadság, mint a gondolatszabadság és a szólásszabadság, hogy ez a szabadság voltaképpen a gondolatszabadságból, a vallásszabadságból és a szólásszabadságból következik, s hogy mindezekre tekintettel ezt a szabadságot is el kellene ismerni, azaz mind az elméletnek, mind pedig a jogalkotásnak ki kellene egészítenie a szabadságjogok listáját a nyelvszabadsággal.

Ezek az állítások első látásra merésznek tűnhetnek. Talán nem felesleges ezért megjegyezni, hogy magyar jogászörökben gyakran esik szó szabad nyelvhasználatról, a nyelvhasználat szabadságáról, az anyanyelv használatának elvéről stb., vagyis olyan kitételekről, kifejezésekről, amelyek – ahogy én látom – épp a nyelvszabadságra utalnak.¹ Következésképpen az, hogy a nyelvszabadság mégis újszerű, szokatlan eszmének tetszik, jórészt annak tudható be, hogy az említett kitételek, kifejezések az adott összefüggésben még nem váltak behatóbb vizsgálat tárgyává: az elemzések, az eszmefuttatások rendszerint más irányokba fordul-

* Egyetemi tanár, Pécsi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar. E-mail: andrassy.gyorgy@ajk.pte.hu.

¹ Még inkább utal a nyelvszabadságra a következő megállapítás: „A szólásszabadság jogának gyakorlásához szükséges, hogy a közlő megválaszthassa a nyelvet, amelyen szólani akar.” (KOLTAY András: *A szólásszabadság alapvonalai*. Budapest, Századvég, 2009. 184.) Az idézett megállapítás – ha jobban meggondoljuk – azt jelenti, hogy a szólásszabadság gyakorlásához szükséges a nyelvválasztás szabadsága, ám ezt kifejezhetjük úgy is, hogy a szólásszabadság gyakorlásához szükséges, hogy a közlőnek joga legyen a nyelvszabadsághoz is.

nak,² vagy egyszerűen átsiklanak ezen a ponton. Innen nézve ebben a tanulmányban voltaképpen nem teszek mást, csak megállok ott, ahol általában nem szokás megállni, illetve behatóbb vizsgálat tárgyává teszem azt, amit nem szokás ilyen vizsgálat tárgyává tenni.

Mielőtt belemerülnék a részletekbe, célszerű körvonalaznom, hogy mire is gondolok, amikor nyelvszabadságról beszélek. Nos, semmi esetre sem arra a szabadságra, amelyet egy adott nyelv használata során élvezünk, és amelyet voltaképpen stíluszabadságként, nyelvi stíluszabadságként foghatunk fel, hanem arra a szabadságra, melynek értelmében minden embernek joga van a saját nyelve és bármely más nyelv használatához, s bizonyos feltételek teljesülése esetén joga van a saját nyelvét hivatalos nyelvként is használni, valamint a közoktatási intézményekben a saját nyelvén tanulni.³ A nyelvszabadságot persze ennél sokkal pontosabban is meg lehet és meg is kell határozni; tekintve azonban, hogy a fő kérdés még az, hogy létezik-e egyáltalán ez a szabadság, e tanulmánynak nem a precíz definiálás az elsődleges feladata. Ebben az írásban tehát nem lesz még mód a nyelvszabadság fogalmi elemeinek teljes kibontására, s különösen igaz ez a hivatalos nyelv és a közoktatási nyelv intézményével, valamint a média nyelvi kérdéseivel kapcsolatos elemekre.

Annak bizonyítása, hogy van, hogy létezik nyelvszabadság, s hogy ezért a szabadságok listáját ki kellene egészíteni ezzel a szabadsággal, nem egyszerű. Először is, a szabadságjogokat általában emberi jogoknak tekintik, ám az elméletben, a filozófiában még ma is vitatott, hogy vannak-e *egyáltalán* emberi jogok.⁴ Ezt a problémát mindazonáltal zárójelbe tehetjük: az ugyanis tény, hogy az emberi jogoknak van, létezik egy bizonyos elmélete, filozófiája, s hogy van, hogy létezik az emberi

² Ezek az irányok természetesen szintén fontosak, és fontosak a nyelvszabadság szempontjából is, mindazonáltal nem exponálják igazán a nyelvszabadság problémáját. KOLTAY i. m. (1. lj.) 184–185; TRÓCSÁNYI László: *Az anyanyelv használatához való jog a nemzeti alkotmányokban*. <http://rmjk.adatbank.transindex.ro/pdf/02.Trocsanyi.pdf>; KÁNTÁS Péter–TÓTH Judit: *Nyelvhasználati jogok a hatósági eljárásban*. http://www.hhrf.org/kisebbsegkutatas/kk_2005_02/cikk.php?id=1262

³ Az így felfogott nyelvszabadság eszméjét először egy 1993-ban publikált tanulmányomban vettem fel, ezt követően számos további munkámban érveltem a nyelvszabadság mellett, 2013-ban pedig egy terjedelmes könyvem is jelent meg e tárgyban. A mostani tanulmány bizonyos értelemben folytatása a 2013-ban publikált könyvnek. Míg ugyanis a könyv főként az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatából és e Nyilatkozat előmunkálataiból, addig ez az írás döntően a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányából (a továbbiakban: Egyezségokmány) bontja ki a nyelvszabadságot. ANDRÁSSY György: *Nyelvszabadság*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2013.

⁴ Elegendő csupán Bentham, Kelsen, vagy éppen MacIntyre kételyeire utalni. JEREMY BENTHAM: *Anarchical Fallacies; Being an Examination of the Declarations of Rights Issued During the French Revolution*. http://files.libertyfund.org/files/1921/Bentham_0872-02_EBk_v6.0.pdf, különösen 896–953.; HANS KELSEN: A jogi pozitívizmus és a természetjog doktrínája. In: Varga Csaba (szerk.): *Jog és filozófia*. Budapest, 1998. 219–224.; ALASDAIR MACINTYRE: *Az erény nyomában*. Budapest, Osiris, 1999. 102.

jogoknak egy bizonyos joga is: az emberi jogok nemzeti joga és az emberi jogok nemzetközi joga. Ha tehát az emberi jogok e létező elméletéből és jogából valamilyen módon kibontható, levezethető a nyelvszabadság, akkor az emberi jogok elméletének és jogának természetesen el kellene ismernie a nyelvszabadságot is, függetlenül azoktól a vitáktól, amelyek az emberi jogok létéről folynak.

Ami most már a közelebbi bizonyítást illeti, kézenfekvő lenne azokhoz az elméleti–filozófiai belátásokhoz, megfontolásokhoz, érvekhez visszanyúlni, amelyekkel egykor a ma már közismert szabadságok létét igazolták, illetve elismerésüket indokolták. Ha ugyanis ezek valaha elegendőnek bizonyultak egyes emberi jogok, köztük szabadságjogok elméleti és jogalkotói elismeréséhez, akkor – *mutatis mutandis* – elegendőnek kellene lenniük a nyelvszabadság elismeréséhez is. A dolog azonban korántsem ilyen egyszerű.

Nézzük például az emberi jogok és alapvető szabadságok elismerésével kapcsolatos elméleti, illetve filozófiai műveket. Ezek rendszerint jól argumentáltak, s így viszonylag könnyen rekonstruálhatók belőlük azok a belátások és érvek is, amelyek alapján szerzőik elismertek bizonyos jogokat és szabadságokat, ezek után pedig meg lehet vizsgálni, hogy alkalmazhatók-e ezek az érvek a nyelvszabadságra is, más szóval hogy igazolják-e ezek az érvek a nyelvszabadságot is vagy sem. Nehézséget jelent ugyanakkor, hogy igen sok ilyen elgondolás, illetve elmélet áttekintésére lenne szükség, s mivel kérdéses, hogy mely elgondolások, elméletek belátásai, érvei milyen fokban járultak hozzá az emberi jogok és alapvető szabadságok elméleti, valamint jogalkotói elismeréséhez, kérdéses az is, hogy mely belátásokra és érvekre lenne leginkább szükség a nyelvszabadság elismertetéséhez. Ez az út ily módon túlságosan is hosszadalmasnak és kanyargósnak ígérkezik. Mindazonáltal az alábbiakban bemutatok majd egy ilyen érvelést is. Lépünk azonban tovább.

Vizsgálat tárgyává tehetnénk természetesen a leghíresebb természetjogi és emberi jogi nyilatkozatokat, alkotmányos rendelkezéseket és nemzetközi egyezményeket is, hiszen az ilyen nyilatkozatok és más dokumentumok szinte mindig kitérnek valamilyen formában elfogadásuk indoklására. Csakhogy ezek az indoklások, bár a legtöbb esetben minden jel szerint közös elméleti gyökerekből táplálkoznak, gyakorta különböznek egymástól és rendszerint nagyon szűkszavúak, s ily módon kétséges, hogy elegendő meggyőző erőt kölcsönözhetnek-e a nyelvszabadság elismertetéséhez.

Sokat tudunk persze a szóban forgó híres emberi jogi dokumentumok elfogadásának körülményeiről, s e tudás segítségével jobban megérthetjük a bennük olvasható indoklásokat is, ily módon pedig nyilván meggyőzőbbé válhat az ezekből az indoklásokból kiinduló érvelés. Mindazonáltal e körben is beleütközhetünk különféle akadályokba. Vegyük például az emberi jogok és alapvető szabadságok egyik mérvadó dokumentumát, az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatát; ennek az 1948 decemberében elfogadott nyilatkozatnak a szövegezését nagy érdeklődés kísérte, s a téma számos olyan szervezetben, intézményben is napirendre került,

amelyek nem vettek részt a szövegezés konkrét munkálataiban. E szervezetek között volt az UNESCO Francia Nemzeti Bizottsága is, melynek elnöke ekkoriban Jacques Maritain, a neves katolikus filozófus volt, aki később egyebek közt ezt írta:

„Az UNESCO Francia Nemzeti Bizottságának egyik ülésén, amelyen az Ember Jogait vitatták meg, valakit megdöbbsentett, hogy teljesen ellentétes ideológiák hirdetői megállapodtak a jogok listájának tervezetében. Igen, felelték ők, egyetértünk ezekben a jogokban, feltevé, hogy nem kérdezik meg tőlünk, hogy miért. A »miért«-tel megkezdődik a vitatkozás.”⁵

Nos, ha ez valóban így volt, ha tehát a Nyilatkozat szerkesztői valóban kerültek azoknak az elméleti megfontolásoknak és érveknek a megvitatását, amelyek alapján elfogadták az egyes jogok felvételét a Nyilatkozatba, akkor ez igencsak megnehezíti a szóban forgó indokok feltérképezését, s így végső soron a nyelvszabadság igazolását is.⁶

Nem kevésbé súlyos az a probléma, amelyet Leslie Green vetett fel. Green ugyanis úgy vélte, hogy a ma nagy tiszteletnek örvendő emberi jogi dokumentumoknak

„a Magna Chartától az Ember Jogainak Nyilatkozatáig, a Nagy Reform Törvénytől a Nemzetközi Egyezségokmányig siralmas a múltja. Vonakodva és csak hosszas politikai harcok és kompromisszumok után fogadták el őket, amelyekben az ideológiának nagyobb hatalma volt, mint a politikai elméletnek (...). Ha a Magna Chartát a képviseleti kormányzat rendszerében fogadták volna el, lámpák vakító fényében és videó-felvevők zümmögésétől kísérvé, nos, akkor kétségkívül ebben is csupán politikai kompromisszumot látnánk.”⁷

Bárhogy volt is, az bizonyos, hogy a nagy természetjogi és emberi jogi dokumentumok elfogadása távolról sem csupán elvi, illetve elméleti megfontolások és érvek alapján történt: komoly szerepük volt más tényezőknek, a politikai esetlegességeknek és érdekeknek, valamint a velük kapcsolatos kompromisszumoknak is. Ez pedig tovább nehezíti azoknak a megfontolásoknak és érveknek a rekonstruálását, amelyek a szóban forgó dokumentumok elismerését elvi, elméleti oldalról indokolták, s amelyek esetleg indokolhatnák a nyelvszabadság elismerését is.

De nem lehetne-e más és egyszerűbb utakat, módokat találni annak bizonyítására, hogy a nyelvszabadság is emberi jog, s hogy ezért ezt a szabadságot is el kellene ismernie mind az elméletnek, mind pedig a jogalkotásnak? Ami engem illet,

⁵ Jacques MARITAIN: *Man and the State*. The University of Chicago Press, 1963. 77. Vö. még ANDRÁSSY i. m. (3. lj.) 27–28.

⁶ ANDRÁSSY i. m. (3. lj.) 262–396.

⁷ Leslie GREEN: Are Language Rights Fundamental? *Osgode Hall Law Journal*, Vol. 25. No. 4. (1987) 645–646.

úgy vélem, vannak ilyen lehetőségek, s ebben a tanulmányban nagyrészt ilyen utakon teszek majd kísérletet a nyelvszabadság igazolására. Az egyik út vagy irány elméleti, a másik történeti jellegű lesz.

Az elméleti jellegű bizonyítás kiindulópontját az emberi jogok nemzetközi jogának egyik alapvető dokumentuma, a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya képezi majd, maga a bizonyítás pedig lényegében jogértelmezés lesz: értelmezni fogom az Egyezségokmány néhány olyan cikkét, mely jogokat ismer el, s ennek során mintegy kibontom, levezetem e cikkekből a nyelvszabadságot. Nem azt fogom tehát vizsgálni, hogy miért fogadták el az Egyezségokmányt, illetve hogy miért ismertek el benne ilyen vagy olyan jogokat, hanem egy főként logikai természetű jogértelmezéssel kimutatom, hogy az Egyezségokmány egyes jogokat elismerő rendelkezései implicit módon, hallgatólagosan magukban foglalják a nyelvszabadságot is.

A második úton, a történeti bizonyítás keretében arra fogok rávilágítani, hogy bár a nyelvszabadság nem tartozik a jól ismert szabadságok közé, de azért nem is teljesen ismeretlen a nemzeti és a nemzetközi jogban: korántsem olyan nagy újdonság tehát, mint amilyennek látszik. A bizonyítás közelebbről nézve abban áll majd, hogy felvázolom a jogfejlődésnek egy olyan vonulatát, amely felfogható akár a nyelvszabadság elismeréstörténeteként is, s amely történelmi pályáíven belül elismerte már a nyelvszabadságot mind a nemzeti, mind pedig a nemzetközi jog. Az áttekintésből kitűnik majd, hogy a jogfejlődésnek ez a vonulata ma is él: vannak olyan államok, amelyekben az alkotmány ma is elismeri a nyelvszabadságot, s elismeri a nyelvszabadságot immár az emberi jogok univerzális nemzetközi joga is, igaz, egyelőre még nem jogalkotással, hanem csak jogértelmezéssel – egy esetben született állásfoglalással.

De miért is olyan fontos a nyelvszabadság, illetve miért is lenne olyan fontos e szabadság elismerése? A magam részéről úgy vélem, épp azért, amiért fontosak más emberi jogok, s amiért fontos elismerni más emberi jogokat is. Nevezetesen, ha van, ha létezik egy emberi jog, amelyet még nem ismertek el, amely tehát még nem tűnt fel a pozitív jogban, akkor e joggal kapcsolatban még védtelen, kiszolgáltatott az emberi személyiség, az emberi méltóság, s ezért súlyos emberi jogi sérelmek maradhatnak rejtve, illetve kerülhetnek téves megvilágításba; rosszabb esetben súlyos emberi jogi sérelmeket szenvedhetnek el emberek úgy, hogy mások és a hatóságok épp őket hibáztatják. És úgy tűnik, ma ilyen, vagy ehhez hasonló az emberi személyiség, az emberi méltóság helyzete nyelvi összefüggésben: a világ számos pontján éri emberi jogi sérelem az embereket nyelvi oldalról úgy, hogy ezeket a sérelmeket az emberi jogok nemzetközi joga egyelőre nem vagy csak részben fogja fel emberi jogi sérelemként. Ez pedig – ahogy én látom – abból fakad, hogy az emberi jogok nemzetközi joga ma még hiányos, illetve kiforratlan, s azért hiányos, illetve kiforratlan, mert még nem ismeri el mindenki jogát a nyelvszabadságra. Végző soron tehát úgy vélem, hogy a világban hozzánk közelebbi és a magyar nyelvet érintő, vagy tőlünk távolabbi és más nyelvekkel összefüggő

nyelvi feszültségek jelentős részben emberi jogi feszültségek, és amennyiben ilyen feszültségek, megoldásuk kulcsa a nyelvszabadság megfelelő formában való elismerése lenne.

Fölmerül végül az a kérdés is, hogy én magam vajon honnan vettem a nyelvszabadság eszméjét, hogy milyen úton-módon jutottam el e szabadsághoz. Nos, először épp ezt fogom bemutatni. Azokra az asszociációkra persze nem emlékszem pontosan, amelyek elvezettek a nyelvszabadság felismeréséhez, az inspiráló szöveghelyre azonban – amely John Rawls *Az igazságosság elmélete* című művéből való – igen, s ily módon fel tudom idézni legalább a felismerési folyamat logikáját. Végző soron tehát egy filozófiai érvet fogok bemutatni, egy olyan érvet, amely reményeim szerint másoknak is megkönnyíti a ráhangolódást a nyelvszabadságra, sőt akár heurisztikusnak is bizonyulhat.

2. A filozófiai érv

Mindenekelőtt helyezkedjünk bele Rawls igazságosság-elméletébe, egy olyan elméletbe tehát, amely a jól berendezett társadalom alapvető elveiről, s a jól berendezett társadalom alapvető elveinek felismeréséről, illetve elfogadásáról, s egyben igazolásáról szól.⁸ Ez az elmélet – Rawls szavaival – „a társadalmi szerződés elméletének Locke, Rousseau és Kant által képviselt hagyományos elméletéhez” kapcsolódik, voltaképpen ennek az elméletnek az „általánosítása és – az elvonatkoztatást illetően – magasabb szintre emelése”.⁹ Képzeljük most el ezen az elméleten belül a Rawls által gondosan felvázolt „eredeti helyzetet”, vagyis azt a helyzetet, amely ebben az elméletben „ugyanazt a szerepet tölti be, mint a társadalmi szerződés hagyományos elméletében a természeti állapot”.¹⁰ Ez a helyzet Rawlsnál már „pusztán hipotetikus” állapot, mely az igazságosság, illetve a jól berendezett társadalom alapvető elveinek felismerését szolgálja; egyebek közt azzal, hogy a szerződő felek „a tudatlanság fátyla mögött” választják meg a szóban forgó elveket.¹¹

Ebben a bizonyos eredeti helyzetben a szerződő felek tudják például, hogy különféle vallási és erkölcsi meggyőződéseik vannak, de nem tudják, hogy mely vallás vagy erkölcsi meggyőződés követői, s hogy saját vallási vagy erkölcsi felfogásuk többségben vagy kisebbségben van-e társadalmukban. Az eldöntendő kérdés számukra az, hogy milyen elvet fogadjanak el a polgárok szabadságainak szabályozá-

⁸ John RAWLS: *Az igazságosság elmélete*. Budapest, Osiris, 1997. 23., 27., 37–42.

⁹ Uo., 12.

¹⁰ RAWLS i. m. (8. lj.) 31.

¹¹ Uo., 12., 23., 30–33.

sára. És Rawls úgy vélte, a felek számára ilyen körülmények között „az egyenlő lelkiismereti szabadság” az egyedüli elv, amelyet elismerhetnek.¹²

„Nem tehetik kockára szabadságukat annak megengedésével, hogy az uralkodó vallási vagy erkölcsi tan tetszése szerint üldözhesse vagy elnyomhassa a többi vallást vagy erkölcsi felfogást. Még ha föltesszük is (vitathatóan), hogy valószínűbb, hogy valakiről majd az derül ki, hogy a többséghez tartozik (már ha van többség), ez a hazardírozás arra vallana, hogy az illető nem vette komolyan az emberek vallási vagy erkölcsi meggyőződéseit, illetve nem értékelte nagyra a szabadságot e meggyőzések gyakorlására. Ám nem hagyhatnák jóvá a felek a hasznosság elvét sem. Ebben az esetben ugyanis szabadságuk alá lenne vetve a társadalmi érdekek latolgatásának, s felhatalmazást adnának korlátozására, ha ez a vágyak teljesülésének nagyobb, végső egyenlegéhez vezetne.”¹³

De nem képzelhetjük-e el éppígy – merült fel bennem egykor a gondolat –, hogy ebben az eredeti helyzetben a szerződő felek azt is tudják, hogy különféle nyelveket beszélnek, hogy különféle nyelvűek, ám nem tudják, hogy mely nyelv a sajátjuk, s hogy saját nyelvük többségben vagy kisebbségben van-e társadalmukban? Nos, nyilvánvalóan elképzelhetjük, sőt el is kell képzelnünk, hiszen amellett, hogy tény, hogy az embereknek különféle vallási és erkölcsi meggyőzések vannak, hogy különféle vallásokat gyakorolnak, illetve különféle erkölcsi meggyőzéseket követnek, tény az is, hogy az embereknek különböző nyelveik vannak, hogy különféle nyelveket beszélnek, hogy más és más nyelven élik az életüket. Nem lehet kétséges továbbá, hogy vallásukhoz és erkölcsi meggyőzésekhez hasonlóan nyelvük is alapvető jelentőségű számukra, hiszen nyelv nélkül nem is tudnának emberi életet élni, ám sokan közülük csak egyetlen nyelvet beszélnek és értenek, a sajátjukat, s még azok is, akik beszélnek és értenek egy vagy több más nyelvet is, rendszerint a sajátjukat beszélik és értik a legjobban, s a sajátjukat használják a legszívesebben és a leggyakrabban. Következésképpen abba az eldöntendő kérdésbe, hogy a szerződő felek milyen elvet fogadjanak el a polgárok szabadságainak korlátozására, illetve szabályozására, beletartozik a nyelvi kérdés is.

És vajon mely elv lenne elfogadható a felek számára ilyen körülmények között? Nos, úgy tűnik – vontam le a következtetést –, hogy „az egyenlő nyelvszabadság” az egyedüli elv, amelyet a felek elismerhetnének. Nem tehetnék kockára ugyanis szabadságukat annak megengedésével, hogy az uralkodó nyelv tetszése szerint üldözhesse vagy elnyomhassa a többi nyelvet. Még ha föltesszük is (vitathatóan), hogy valószínűbb, hogy valakiről majd az derül ki, hogy a többséghez, a nyelvi többséghez tartozik (már ha van többség), ez a hazardírozás arra vallana, hogy az illető nem vette komolyan az emberek nyelvének értékét, illetve nem értékelte

¹² Uo., 252.

¹³ Uo., 252–253.

nagyra a szabadságot e nyelvek használatára. Ám nem hagyhatnák jóvá a felek a hasznosság elvét sem. Ebben az esetben ugyanis szabadságuk, nyelvszabadságuk alá lenne vetve a társadalmi érdekek latolgatásának, s felhatalmazást adnának korlátozására, ha ez a vágyak teljesülésének nagyobb végső egyenlegéhez vezetne.

Nagyjából így szólt tehát az érvelésem a nyelvszabadság mellett: nem tettem mást, csak alkalmaztam Rawls érvét a nyelvi kérdésre.¹⁴ Föl lehet persze vetni – és egy vitában egyszer föl is vetették –, hogy egy dolog a lelkiismeret és más dolog a nyelv, s hogy ezért nem biztos, hogy az alkalmazás helyénvaló: lehet, hogy némiképp erőltetett, illetve önkényes. A legjobb válasz erre talán az, hogy Rawls maga is utalt saját gondolatmenetének ilyen alkalmazási, illetve kiterjesztési lehetőségeire, hiszen az egyenlő lelkiismereti szabadság megindokolását így vezette be: „az erre az esetre vonatkozó indoklás általánosítható – ha nem is mindig ugyanazzal a meggyőző erővel – más szabadságokra vonatkozóan is”.¹⁵

Egyébiránt a magam részéről úgy éreztem – és érzem ma is –, hogy Rawls érvének ez az általam véghezvitt „általánosítása”, illetve alkalmazása vagy kiterjesztése a nyelvszabadságra egyáltalán nem erőltetett, egyáltalán nem önkényes. Ellenkezőleg, nekem egyenesen természetesnek, magától értetődőnek és ily módon nagyon is helyénvalónak tűnt és tűnik mind a mai napig, s ezért úgy vélem, ennek is van akkora vagy csaknem akkora meggyőző ereje, mint az eredeti érvnek. S mivel az eredeti érv meggyőző ereje nem elhanyagolható, úgy vélem, nem elhanyagolható az alkalmazás meggyőző ereje sem.

3. A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 27. cikke

Az, hogy az emberi jogok nemzetközi joga jelenleg nem ismeri el kifejezett módon a nyelvszabadságot, még nem feltétlenül jelenti azt, hogy a nyelvszabadság helye üres az emberi jogok nemzetközi jogának valamennyi dokumentumában. Nem üres véleményem szerint ez a hely például a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányában: a nyelvszabadság helyét itt egy kisebbségi nyelvi jog foglalja el. Az alábbiakban ezt az állítást fogom igazolni, más szóval arra fogok rávilágítani, hogy az Egyezségokmány megalkotói helyesen jártak el, amikor elismerték ezt a nyelvi jogot, de hibáztak e jog meghatározása során: rosszul, hibásan definiálták a jog alanyait és rosszul, hibásan definiálták a jog tartalmát is.

¹⁴ Vö. ANDRÁSSY György: Etnikai kisebbségek és emberi jogok. *Regio*, 4. évf. 2. szám, 1993. http://www.matarka.hu/cikk_list.php?fusz_kovetk=5252&elozo=El%C5%91z%C5%91+sz%C3%A1m&fusz_eloz=5254

¹⁵ Rawls i. m. (8. lj.) 252.

A szóban forgó kisebbségi nyelvi jogot – két másik kisebbségi joggal együtt – az Egyezségokmány 27. cikke ismeri el. A cikk elfogadására hosszú viták után került sor,¹⁶ s a viták az elfogadást követően sem szüntek meg, csupán új fázisba léptek: ettől kezdve egyre inkább a cikk végrehajtásával összefüggő kérdésekre összpontosultak.¹⁷ A magam részéről e vitapontokkal csak a legszükségesebb mértékben foglalkozom majd: nem azért, mert úgy gondolom, ezek már mind megoldódtak, hanem azért, mert nézetem szerint a 27. cikkel kapcsolatban a legfontosabb problémákat másként, az eddig megszokottaktól egészen eltérő módon kell fölvetni. Nézzük először is a cikk szövegét:

„Azokban az államokban, ahol etnikai, vallási vagy nyelvi kisebbségek léteznek, az ilyen kisebbségekhez tartozó személyektől nem lehet megtagadni azt a jogot, hogy csoportjuk más tagjaival közösségben saját kultúrájukat élvezzék, hogy saját vallásukat vallják és gyakorolják, vagy hogy saját nyelvüket használják.”¹⁸

Jól látszik, hogy az Egyezségokmány e cikke három jogot ismer el egy sajátos negatív megfogalmazásban: az etnikai kisebbségekhez tartozó személyek számára a saját kultúra élvezetéhez, a vallási kisebbségekhez tartozó személyek számára a saját vallás megvallásához és gyakorlásához, s a nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek számára a saját nyelv használatához való jogot.¹⁹ Ezek közül az utolsó,

¹⁶ A viták valójában már 1947-ben megkezdődtek azzal, hogy az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának első tervezetébe bekerült az a cikk, amely az Egyezségokmány 27. cikkének őseként fogható fel. Arról, hogy hogyan maradt ki végül e cikk, s éppígy a pótlására benyújtott valamennyi szövegjavaslat az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatából, s hogy miként fogadták el e cikknek azt a változatát, amelyet ma az Egyezségokmány 27. cikként ismerünk. L. ANDRÁSSY i. m. (3. lj.) 261–392.; Patrick THORNBERRY: *International Law and the Rights of Minorities*. Oxford, Clarendon Press, 1991. 121–153.; Manfred NOWAK: *U.N. Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary*. Kehl am Rhein, Engel, 2005. 635–642.

¹⁷ THORNBERRY i. m. (16. lj.) 151–153; Francesco CAPOTORTI: *Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*. New York, United Nations, 1979.

¹⁸ A rendelkezés magyar fordítását a kihirdető jogszabályból, az 1976. évi 8. törvényerejű rendeletből kölcsönözöm, a fordítást azonban az angol szöveg alapján több tekintetben pontosítottam.

¹⁹ Capotorti ezzel kapcsolatban megjegyezte, hogy tanulmánya „a 27. cikk logikai és betű szerinti értelmezése alapján a kultúrára vonatkozó jogokat úgy fogta fel, mint amelyek az etnikai kisebbségek tagjaira vonatkoznak, a vallásgyakorlással kapcsolatos jogokat, mint amelyek a vallási kisebbségekre vonatkoznak, és a nyelv használatával kapcsolatos jogokat, mint amelyek a nyelvi kisebbségekre vonatkoznak”. A magam részéről ugyanerre az eredményre jutottam és egyetértek Capotorti következő kiegészítéseivel is: „Nyilvánvaló, hogy amikor egy kisebbség etnikai és nyelvi is egyben, tagjainak élvezniük kell a jogok mindkét kategóriáját. Úgyszintén észben kell tartani, hogy a kultúra és a nyelv közötti határvonal – és kisebb fokban a kultúra és a vallás közötti határvonal is – nem olyan világos, mint amiként az tűnhet. Ezért a kultúrára vonatkozó jog némely aspektusai nem csak az etnikai kisebbségekhez tartozó személyekre vonatkoznak, hanem a nyelvi vagy a vallási kisebbségekhez tartozókra is. Jóllehet a jogok három kategóriáját a tanulmány elkülönítetten vizsgálta, nem szabad szem elől téveszteni a kapcsolatot, mely közöttük létezik.” [CAPOTORTI i. m. (17. lj.) 590.]

a nyelvi jog az, amely a jelen tanulmány témájába vág, ezért a továbbiakban kizárólag ezzel foglalkozom. Vegyük ki tehát a cikk szövegéből a kulturális és a választási jogra vonatkozó részeket; a maradék, mely a nyelvi jogot definiálja, így hangzik:

„Azokban az államokban, ahol (...) nyelvi kisebbségek léteznek, az ilyen kisebbségekhez tartozó személyektől nem lehet megtagadni azt a jogot, hogy csoportjuk más tagjaival közösségben (...) saját nyelvüket használják.”

3.1. Az Egyezségokmány 27. cikkében elismert nyelvi jog alanyai

Az Egyezségokmány 27. cikkében elismert nyelvi jog szövegével, s közelebről a szöveg jogalany-meghatározásával kapcsolatban első látásra nincs nagyobb baj. Hiszen úgyszólván természetes, magától értetődő, hogy a nyelvi kisebbségekhez tartozó személyektől nem lehet megtagadni azt a jogot, hogy csoportjuk más tagjaival közösségben saját nyelvüket használják. Mi akkor hát a probléma? Az, ami a jogalanyok meghatározásából következik. A jogalanyok meghatározásából pedig az következik, hogy azokban az államokban, amelyekben nyelvi kisebbségek léteznek, s amely államokban az ilyen kisebbségekhez tartozó személyektől nem lehet megtagadni azt a jogot, hogy csoportjuk más tagjaival közösségben saját nyelvüket használják, a nyelvi *többséghez* tartozó személyektől már meg lehet tagadni ugyanezt a jogot. Ez azonban maga a képtelenség, a merő igazságtalanság! Hiszen a napnál is világosabb, hogy a nyelvi *többséghez* tartozó személyektől sem szabadna megtagadni azt a jogot, hogy csoportjuk más tagjaival közösségben saját nyelvüket használják.

Nos, a jogalanyokkal kapcsolatban ez az a probléma, amelyet nem vetettek még fel ilyen élesen és ez az a probléma, amelynek fényében nyilvánvaló, hogy rossz, hogy elhibázott az Egyezségokmány 27. cikkében elismert nyelvi jog alanyainak meghatározása. Rossz, elhibázott a szövegezés, illetve jogalany-meghatározás azért, mert nem csak hogy nem magától értetődő, nem csak hogy nem természetes, hanem egyenesen érthetetlen és megmagyarázhatatlan; elméleti, filozófiai és logikai szempontból mindenekelőtt azért, mert *kisebbségi* kérdésként fog fel egy *egyetemese*, minden embert érintő kérdést. Nyilvánvaló ugyanis, hogy nem csak a nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek használnak nyelvet, s éppígy nyilvánvaló, hogy nem csak a nyelvi kisebbségekhez tartozó személyeknek van saját nyelvük: nyelvhasználó minden ember, s minden embernek van saját nyelve. Fogalmazhatunk úgy is, hogy az ember természete, lényege szerint nyelvhasználó lény: nyelv nélkül már nem lenne ugyanaz a fajta lény, ami.²⁰ Mindenekelőtt tehát ezt

²⁰ GREEN i. m. (7. lj.) 650–651.

teveszti szem elől az Egyezségokmány 27. cikke által elismert nyelvi jog alanyainak meghatározása. Ily módon aztán nem csoda, hogy rossz, hogy elhibázott a 27. cikkben elismert nyelvi jog alanyainak meghatározása az Egyezségokmány alapvető elveinek tükrében is.

Először is, ellentétes ez a jogalany-meghatározás az emberi jogok *egyetemeségének* az Egyezségokmányt mélyen átható elvével: azzal az elvvel tehát, mely szerint az emberi jogok *minden* embert megilletnek.²¹ Nyilvánvaló ugyanis, hogy a 27. cikkben elismert nyelvi jog nem egyetemes, hanem partikuláris jog: nem illet meg minden embert, hanem csak bizonyos embereket, ti. a nyelvi kisebbségekhez tartozó személyeket. Innen nézve még érthetlenebb, hogy az Egyezségokmány megalkotói, akik az ENSZ Alapokmányával összhangban eleve, *ab ovo* egyetemes, azaz minden embert megillető jogok, emberi jogok elismerésére törekedtek, a saját nyelv használatához való jogot mégsem egyetemes, hanem kisebbségi jogként ismerték el.

Másodszor, ellentétes a 27. cikk jogalany-meghatározása a *megkülönböztetés tiltalmának* elvével is. Ezt az elvet az Egyezségokmány tételesen is lefekteti a 2. és a 26. cikkben. A 26. cikk az elvet úgy fogalmazza meg, hogy

„a jognak tiltania kell mindenféle megkülönböztetést és minden személynek egyenlő és hatékony védelmet kell biztosítania bármilyen megkülönböztetés ellen, mint amilyen a faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy egyéb vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy más helyzet alapján történő megkülönböztetés”.

Mindebből egyértelműen kitűnik, hogy a 26. cikk, amely végső soron tilt bármilyen megkülönböztetést, nevesítve is tiltja a nyelv szerinti megkülönböztetést. Ehhez képest a 27. cikk éppenséggel megkülönbözteti az embereket nyelv szerint. A cikk értelmében ugyanis azokban az államokban, amelyekben nyelvi kisebbségek léteznek, az ilyen kisebbségekhez tartozó személyektől, vagyis azoktól a személyektől, akiknek a nyelve kisebbségben van, nem lehet megtagadni azt a jogot, hogy csoportjuk más tagjaival közösségben saját nyelvüket használják. Amiből viszont – ahogy arra a fentiekben már rámutattam – az következik, hogy ugyanezen államokban azoktól a személyektől, akik a nyelvi többséghez tartoznak, más szóval azoktól a személyektől, akiknek a nyelve többségben van, már meg lehet ta-

²¹ Az emberi jogok egyetemességének elve végső soron az emberi jogok fogalmából következik: az emberi jogok doktrínája, illetve uralkodó felfogása szerint ugyanis emberi jogoknak azokat a jogokat nevezzük, amelyek pusztán emberi mivoltuknál fogva illetik meg az embereket. (Jack DONNELLY: *Universal Human Rights in Theory and Practice*. Ithaca, Cornell University Press, 2003. 10. 13.) Ha azonban ez így van, akkor ezek a jogok *ab ovo* megilletnek minden embert, azaz *ab ovo* egyetemesek.

gadni ugyanezt a jogot. Ez pedig megkülönböztetés, éspedig nyelv szerinti megkülönböztetés.²²

Harmadszor, ellentétes a 27. cikk jogalany-meghatározása az *egyenlő jogvédelem* elvével, illetve a *törvény egyenlő védelméhez* való joggal is, melyet az Egyezségokmány 26. cikke ismer el. Ellentétes a 27. cikk szóban forgó jogalany-meghatározása ezzel az elvvel, illetve joggal azért, mert a 27. cikk védelmet nyújt a nyelvi kisebbségekhez tartozó személyeknek, amikor kinyilvánítja, hogy e személyeket nem lehet megfosztani attól a jogtól, hogy saját nyelvüket használják, ám megengedi, hogy a nyelvi többséghez tartozó személyeket megfosszák ugyanettől a jogtól. Ezt pedig semmiképpen sem lehet egyenlő jogvédelemnek, illetve a törvény egyenlő védelmének tekinteni.

Mindezek után immár kijelenthető, hogy az Egyezségokmány 27. cikkében elismert nyelvi jog alanyainak meghatározása nemcsak azért rossz, nem csupán azért elhibázott, mert kirívóan ésszerűtlen és logikátlan, hanem – ettől nyilván nem függetlenül – azért is, mert ellentétes az emberi jogok nemzetközi jogának három fontos elvével. Nyilvánvaló továbbá, hogy a hiba súlyos, hiszen a rossz, a helytelen jogalany-meghatározással az Egyezségokmány megalkotói voltaképpen önmaguk emberi jogi meggyőződésével, saját elveikkel – az Egyezségokmányban is lefektetett, illetve az Egyezségokmányt is átható elveikkel – kerültek szembe. S mindezt tetézi, hogy biztosak lehetünk benne: az Egyezségokmány megalkotói a legkevésbé sem kívánták megtagadni a nyelvi többségekhez tartozó személyektől azt a jogot, hogy csoportjuk más tagjaival közösségben saját nyelvüket használják, illetve a legkevésbé sem kívánták lehetőséget teremteni egy ilyen jogfosztásra. Mindebből természetesen az következik, hogy a hibát ki kellene javítani.

A megoldás a fentiek értelmében egyszerű és világos, haladjunk azonban lépésről lépésre. Mindenekelőtt be kell látni és el kell fogadni, hogy azokban az államokban, amelyekben nyelvi kisebbségek léteznek, a nyelvi többséghez tartozó személyektől sem lehet megtagadni azt a jogot, hogy csoportjuk más tagjaival közösségben saját nyelvüket használják. Ezt persze meg lehet fogalmazni egyszerűbben is: azokban az államokban, amelyekben nyelvi kisebbségek léteznek, egyetlen személytől sem lehet megtagadni a szóban forgó jogot. De mi a helyzet azokkal az államokkal, amelyekben nem léteznek nyelvi kisebbségek: ezekben az államokban vajon meg lehet tagadni az ott élő vagy ott tartózkodó személyektől azt a jogot, hogy egyénileg vagy másokkal közösségben saját nyelvüket használják?

²² Egyszerűbben szólva, ha azokban az államokban, amelyekben nyelvi kisebbségek léteznek, az e kisebbségekhez tartozó személyektől nem lehet megtagadni azt a jogot, hogy csoportjuk más tagjaival közösségben saját nyelvüket használják, akkor nem lehet (illetve nem lehetne) megtagadni ezt a jogot a nyelvi többséghez tartozó személyektől sem, ez ugyanis beleütközik a nyelvi megkülönböztetésnek az Egyezségokmány 26. cikkében kimondott tilalmába.

Nyilvánvaló, hogy nem. Következésképpen egyetlen államban sem lehet egyetlen személytől sem megtagadni a szóban forgó jogot. Ez esetben viszont el lehet hagyni az államokra való utalást, s így ehhez a meghatározáshoz jutunk: egyetlen személytől sem lehet megtagadni azt a jogot, hogy egyénileg vagy másokkal közösségben a saját nyelvét használja. Ezt az eredményt persze meg lehet fogalmazni pozitív formulával is: mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyénileg vagy másokkal közösségben a saját nyelvét használja.

Nyilvánvaló, hogy mind a negatív, mind pedig a pozitív jogalany-meghatározás teljes összhangban áll az emberi jogok doktrínájának, nemkülönben az ENSZ Alapokmányának, valamint a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának alapvető elveivel, s egyben a józan ésszel vagy ésszerűséggel is. Ami most már a hiba kijavításának módját illeti, az elképzelhető jogalkotással és jogalkalmazással egyaránt. A jogalkotási út alapját az Egyezségokmány 51. cikke képezi, mely kimondja, hogy bármely részes állam módosító, illetve kiegészítő javaslatot terjeszthet elő az Egyezségokmányhoz. Nem kizárt azonban a jogalkalmazás, illetve jogfejlesztő jogértelmezés útján történő korrekció sem, hiszen – mint említettem – nyilvánvaló, hogy az Egyezségokmány megalkotói a legkevésbé sem kívánták megtagadni a nyelvi többségekhez tartozó személyektől azt a jogot, hogy csoportjuk más tagjaival közösségben saját nyelvüket használják. Ily módon az Egyezségokmányra vonatkozó joggyakorlat alakítója, az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága akár ki is mondhatná, hogy az Egyezségokmány 27. cikkében elismert nyelvi jogot nem lehet megtagadni a nyelvi többséghez tartozó személyektől sem. Erre a Bizottságnak, mely a vonatkozó fakultatív jegyzőkönyv előírásai szerint befogad és elbíráل az Egyezségokmány megsértésével kapcsolatban magánszemélyektől származó panaszokat, már lett is volna alkalma; olyan ügyeket is el kellett ugyanis bírálnia, amelyekben szembetalálta magát ezzel a problémával.²³ Lássuk tehát a Bizottságnak a 27. cikkre vonatkozó érvelését, mely a *Ballantyne, Davidson v. Canada*, valamint a *McIntyre v. Canada* ügyben, pontosabban a két ügy együttes elbírálása során született.²⁴

A panaszosok, John Ballantyne, Elizabeth Davidson és Gordon McIntyre valamennyien angol anyanyelvű kanadai állampolgárok és történetesen üzletemberek

²³ Három ilyen ügyet is említhetek, mivel azonban a három ügy közül csak az első kettőben tették a 27. cikk megsértését is a panasz tárgyává, s a Bizottság ennek megfelelően a harmadik ügyben [*Singer v. Canada*, 455/1991. (1994)] nem is terjeszkedett ki erre a kérdésre, az ügy érdemében pedig fenntartotta a másik két ügyben kialakított véleményét, ezért csak az első két üggyel foglalkozom. A három ügy részletes ismertetését l. PÁKOZDY Csaba: *A véleménynyilvánítás szabadsága és a nemzetközi jog, különös tekintettel az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlatára*. PhD értekezés, Miskolc, 2006. 49–54. http://midra.uni-miskolc.hu/JaDoX_Portlets/documents/document_5708_section_1142.pdf

²⁴ *Ballantyne, Davidson, McIntyre v. Canada*, 359/1989 and 385/1989. UN. Doc. CCCPR/C/47/D/359/1989 and 385/1989/Rev.1 (1993).

voltak, akik festőként, tervezőként, illetve temetkezési vállalkozóként Québecben, e túlnyomórészt francia ajkú kanadaiak által lakott tartományban tevékenykedtek és sok ügyfelük szintén angol anyanyelvű személy volt. A panaszosok azt állították, hogy a kanadai szövetségi kormány és a québeci tartományi kormányzat megsértette az Egyezségokmány 2., 19., 26. és 27. cikkében elismert jogait azzal, hogy megtiltották nekik az angol nyelv használatát hirdetési célokból, például az üzleteik utcára néző falán elhelyezett kereskedelmi feliratokon, vagy a cég nevében.²⁵

Az Emberi Jogi Bizottság, miután részletekbe menően foglalkozott a panaszok befogadhatóságával, az ügy érdemére vonatkozó kanadai előírásokkal, Kanadának a panaszok befogadhatóságára, valamint érdemére vonatkozó álláspontjával, s a panaszosok erre tett észrevételeivel, majd döntött a panaszok befogadhatóságáról, a panaszok érdemét tekintve úgy látta, hogy három fő kérdést kell mérlegelnie: először az Egyezségokmány 27. cikkének, majd 19. cikkének, s végül 26. cikkének esetleges sérelmét.²⁶ Az Egyezségokmány 27. cikkével kapcsolatos bizottsági vélemény a következő lett:

„Ami a 27. cikket illeti, a Bizottság megjegyzi, hogy ez a rendelkezés államokban élő kisebbségekre vonatkozik; ez pedig, amint az Egyezségokmány valamennyi rendelkezésének az „államra” vagy az „államokra” történő hivatkozása, a megerősítő államokra. Az Egyezségokmány 50. cikke kimondja továbbá, hogy az Egyezségokmány rendelkezései kiterjednek a szövetségi államok minden részére bármilyen korlátozások és kivételek nélkül. Ennek megfelelően a 27. cikkben mondott kisebbségek egy ilyen államban levő kisebbségek és nem egy bármilyen tartományban levő kisebbségek. Egy csoport többséget képezhet egy tartományban, de mégis kisebbségben van egy államban és ilyenformán jogosult a 27. cikk jótéteményeire. Kanada angol nyelvű polgárai nem tekinthetők nyelvi kisebbségnek. A panaszosoknak ezért nincs jogigényük az Egyezségokmány 27. cikke alapján.”²⁷

Ez a jogértelmezés nagy többséget élvezett a Bizottságban, mindazonáltal a Bizottság egyik tagja szerint „azt, hogy egy államban mi minősül kisebbségnek, esetről esetre, illetve eseti alapon kell eldönteni,”²⁸ négy másik tag szerint pedig, bár „helyes lehet arra következtetni, hogy a panaszosok nem egy nyelvi kisebbség tagjai”, „a Bizottság még nem vizsgálta azokat az ismérveket, amelyek meghatározzák, mi is egy kisebbség egy államban (a 27. cikk értelmében) és nem szükséges ezt megelőlegezni a jelen ügyben hozott döntéssel, amely egyébként is más alapokon nyugszik”.²⁹ Ami engem illet, logikusnak tartom a többségi álláspontot és a párhuzamos véleményeket is, mindazonáltal úgy vélem, e vélemények mind

²⁵ Uo., 1–2.

²⁶ Uo., 3–11.1.

²⁷ Uo., 11.2.

²⁸ Bertil Wennergen párhuzamos véleménye. L. uo.

²⁹ Elizabeth Evatt párhuzamos véleménye, melyhez csatlakozott Nisuke Ando, Marco Tulio Bruni Celli és Vojim Dimitrijevic. L. uo.

homályban hagyják a legnagyobb problémát: azt, hogy a tétel, miszerint a panaszosoknak nincs jogigényük a 27. cikk alapján, tartalmi oldalról meglehetősen problematikus, mondhatni kétségbeejtően ellentmondásos.

Tartalmi oldalról a tétel ugyanis azt jelenti, hogy a panaszosoknak, akik azért fordultak a Bizottsághoz, mert hazájuk hatóságai eltiltották őket egy bizonyos körben a saját nyelvük használatától, s ezzel érzésük szerint megsértették a saját nyelvük használatához való jogukat, épp az Egyezségokmány 27. cikke, vagyis a saját nyelv használatához való jogot elismerő cikke alapján nincs jogigényük. Ez olyan, mintha valakinek, aki azt állítja, hogy önkényesen tartóztatták le és ezzel megsértették vele szemben az Egyezségokmánynak az önkényes letartóztatást tiltó 9. cikkét, azt mondanák, hogy nincs semmilyen jogigénye az önkényes letartóztatás elleni védelmet biztosító 9. cikk alapján. De hát mely cikk alapján lenne inkább jogigénye, ha épp azért fordult a Bizottsághoz, mert úgy érezte, hogy önkényesen tartóztatták le? És mely cikk alapján lett volna inkább jogigénye Ballantyne és McIntyre úrnak, valamint Davidson asszonynak, ha nem a saját nyelv használatához való jogot elismerő 27. cikk alapján, ha történetesen épp a saját nyelvük használatához való joguk megsértése miatt fordultak az Emberi Jogi Bizottsághoz?

A Bizottság szerint – mint láttuk – a panaszosoknak azért nem volt jogigényük az Egyezségokmány 27. cikke alapján, mert a 27. cikk csak a nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek számára ismeri el a saját nyelv használatához való jogot, a panaszosok viszont a Bizottság megítélése szerint éppenséggel a nyelvi többséghez tartoztak. De hát hogyan lehetséges, hogy csak a nyelvi kisebbségekhez tartozó személyeket illeti meg a jog a saját nyelvük használatához? Hiszen a nyelvi többséghez tartozó személyeknek is van saját nyelvük, s amint azt a tárgyalt jogeset is jelzi, a nyelvi többséghez tartozó személyek is szeretik használni a saját nyelvüket. Hogyan lehetséges, hogy nekik ehhez nincs joguk? S hogyan lehetséges, hogy nekik ehhez annak ellenére sincs joguk, hogy a nyelvi kisebbségekhez tartozó személyeket megilleti ez a jog, hogy tehát nekik joguk van a saját nyelvük használatához? Ez a megkülönböztetés és egyenlőtlenség teljességgel érthetetlen, abszurd és elfogadhatatlan. Éppen ezért a Bizottságnak módjában állt volna megvizsgálni a problémát és módjában állt volna egy átfogóbb, az emberi jogok általános elveit is figyelembe vevő jogértelmezéssel kimondani, hogy a saját nyelv használatához való jog természetesen a nyelvi többséghez tartozó személyeket is megilleti. Annál is inkább, mivel nyilvánvaló, hogy az Egyezségokmány megalkotói sem akarták a nyelvi többséghez tartozó személyeket megfosztani a saját nyelvük használatához való joguktól. A Bizottság azonban – mint látni fogjuk – más úton keresett és talált megoldást a problémára.

A mondottak mindazonáltal így is megerősítik, a joggyakorlat felől is kiegészítik és nyomatékosítják, hogy a 27. cikkben elismert nyelvi jog jogalany-meghatározása ellentétben áll a józan ésszel, s hogy ennek megfelelően éles ellentétben áll az emberi jogok egyetemességének elvével, valamint a nyelvi alapon történő diszkrimináció tilalmának elvével, s az egyenlő jogvédelemhez való alapvető emberi joggal is.

3.2. Az Egyezségokmány 27. cikkében elismert nyelvi jog tartalma

Az Egyezségokmány 27. cikkének szövegezése azon túl, hogy rosszul, hibásan definiálja a cikkben elismert nyelvi jog alanyait, úgy vélem, rosszul, hibásan definiálja e nyelvi jog *tartalmát* is. S a gond megint nem azzal van, amit a cikk kimond, hanem azzal, amit ki kellene mondania, de nem mond ki. Helyesnek, ésszerűnek tartom tehát, amit a cikk kimond, vagyis hogy a jogalanyoktól nem lehet megtagadni azt a jogot, hogy csoportjuk más tagjaival közösségben saját nyelvüket használják. De vajon miért ne tanulhatnának és használhatnának más nyelvet is, ha úgy akarják? Ezt a jogot miért lehet tőlük megtagadni? Hiszen nyilvánvaló, hogy a más nyelvek tanulásához és használatához való jog megtagadása ellentmond minden ésszerűségnek, s éppily nyilvánvaló, hogy az ENSZ Közgyűlése sem kívánta lehetővé tenni e jog megtagadását. Márpedig, ha az Egyezségokmány csak annyit mond ki, hogy a jogalanyoktól nem lehet megtagadni azt a jogot, hogy csoportjuk más tagjaival közösségben saját nyelvüket használják – és tudjuk, hogy csak ennyit mond ki –, akkor ebből bizony levezethető, hogy attól a jogtól viszont meg lehet őket fosztani, hogy más nyelvet is használjanak. Nyilvánvaló tehát, hogy a 27. cikkben elismert nyelvi jog tartalmának meghatározása is elhibázott.

Ha a mondottakból kiindulva kijavítjuk a 27. cikkben elismert nyelvi jog tartalmának definícióját, akkor azt kapjuk, hogy a jogalanyoktól nem lehet megtagadni sem azt a jogot, hogy a saját nyelvüket használják, sem azt a jogot, hogy más nyelveket használjanak. Ez esetben viszont nyilván nem lehet megtagadni tőlük azt a jogot sem, hogy adott körülmények között ők válasszák meg, hogy mely nyelvet fogják használni. Ami viszont azt jelenti, hogy a jogalanyoktól nem lehet megtagadni a jogot az általuk használt nyelv megválasztásához, más szóval a nyelvszabadsághoz. Végső soron tehát le kell vonnunk azt a következtetést, hogy az Egyezségokmány megalkotóinak a 27. cikkben elismert nyelvi jog tartalmát nem úgy kellett volna meghatározniuk, hogy a jogalanyoktól nem lehet megtagadni azt a jogot, hogy csoportjuk más tagjaival közösségben saját nyelvüket használják, hanem úgy, hogy a jogalanyoktól nem lehet megtagadni a jogot a nyelvszabadsághoz.

Ezzel persze a definiálást még korántsem fejeztük be. Ezt beláthatjuk úgy is, hogy egy pillantást vetünk az Egyezségokmánynak a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságáról szóló 18. cikkére, mely négy bekezdésből és összesen öt mondatból áll. Nyilvánvaló tehát, hogy legalább ilyen részletezésű meghatározást tesz lehetővé, s egyben szükségessé az Egyezségokmány a nyelvszabadság esetében is. E definíció kimunkálása azonban már nem lehet e tanulmány feladata.

Az eddigiekben kimutattuk, hogy a Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmányának 27. cikkében elismert nyelvi jog szövegezése hibás, sőt kétszeresen is hibás: hibás egyfelől azért, mert nem egyetemes, hanem partikuláris, s közelebbről kisebbségi jogként ismeri el a szóban forgó nyelvi jogot, s hibás másfelől azért, mert nem a nyelvszabadsághoz való jogként, hanem csupán a saját nyelv használá-

latához való jogként határozza meg e jog tartalmát. Mindezt megfogalmazhatjuk azonban úgy is, hogy az Egyezségokmány 27. cikkében elismert kisebbségi nyelvi jogból mintegy levezethető, dedukálható a nyelvszabadság, más szóval e kisebbségi nyelvi jogból kiindulva levonható az a következtetés, hogy az Egyezségokmánynak e kisebbségi nyelvi jog helyett a nyelvszabadsághoz való egyetemes jogot kellett volna, illetve kellene elismernie.

Még ezek után is fölvehetné azonban valaki, hogy a hiba talán nem is abban áll, hogy az Egyezségokmány megalkotói rosszul definiálták, s kétszeresen is rosszul definiálták ezt a nyelvi jogot, hanem abban, hogy egyáltalán elismerték. Vajon nem az lett volna-e a jó, a helyes megoldás, ha egyszerűen kihagyják ezt a jogot a 27. cikkből? S ennek megfelelően vajon nem azok az emberi jogi dokumentumok-e a jók, a helyesek, amelyek üresen is hagyták azt a helyet, amelyet az Egyezségokmány 27. cikkében elismert nyelvi jog betölt?

4. A nyelvszabadság elismerésének igénye a kisebbségi kérdéstől függetlenül is fölmerül

Ahhoz, hogy megvizsgálhassuk, vajon nem azzal hibáztak-e a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának megalkotói, hogy az Egyezségokmány 27. cikkében elismertek egy nyelvi jogot is, elegendő, ha a vizsgálódás során eltekintünk ettől a nyelvi jogtól; elegendő tehát, ha úgy teszünk, mintha az Egyezségokmány megalkotói üresen hagyták volna ennek a nyelvi jognak a helyét a 27. cikkben. Válasszuk tehát ezt kiindulási pontnak.

4.1. Gondolat-, vallás-, vélemény- és szólásszabadság, de mely nyelven?

Figyeljünk fel mindenekelőtt arra, hogy az Egyezségokmányban elismert jogok egy része igen szoros kapcsolatban áll a nyelvvel. Az Egyezségokmány 18. cikke például elismeri a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságát, s ez eszünkbe juttathatja, hogy az emberi gondolkodás mélyen bele van ágyazva a nyelvbe, s hogy mi, emberi lények nem is vagyunk képesek nyelven kívül vagy nyelv nélkül gondolkodni, de legalábbis racionálisan, irányítottan, logikusan, propozicionálisan vagy átgondoltan gondolkodni.³⁰ Következésképpen a gondolat szabadságához való jog élvezete – mely szükségképpen gondolkodással, és többnyire átgondolt, propozicionális gondolkodással jár –, el sem igen képzelhető nyelvhasználat nél-

³⁰ David CRYSTAL: *A nyelv enciklopédiája*. Budapest, Osiris, 1998. 25.

kül. Nem igazán képzelhető el persze ebben az értelemben nyelvhasználat nélkül a lelkiismeret és a vallás szabadsága sem, hiszen ez a szabadság mindenekelőtt a vallás és a meggyőződés elfogadásának, illetve megválasztásának a szabadságát jelenti,³¹ a vallás és a meggyőződés megválasztása, illetve elfogadása pedig a dolog természete szerint szintén gondolkodással, és legalább részben átgondolt, propozicionális gondolkodással, s így nyelvhasználattal jár.

Mindez persze a *belső* szabadság körébe esik, vagyis azokat a gondolati-szellemi folyamatokat foglalja magában, amelyek az emberi bensőben zajlanak le anélkül, hogy külsőleg is megnyilatkoznának, anélkül, hogy mások számára is érzékelhetővé, felfoghatóvá válnának, s így az e szabadság élvezetével szükségképpen együtt járó nyelvhasználat is még csak mintegy belső beszéd, mely az emberi bensőben megy végbe. A gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadsága azonban magában foglalja a *külső* szabadságot is, azt a szabadságot tehát, hogy mindenki ki is nyilváníthassa a maga által elfogadott, illetve választott vallását vagy meggyőződését, éspedig – az Egyezségokmány szavaival – „egyéniileg vagy másokkal közösségben, nyilvánosan vagy magánkörben”, „istentisztelet, szertartás, gyakorlás vagy tanítás útján”. Nos, az istentiszteletnek, szertartásnak, gyakorlásnak és tanításnak természetesen lehetnek és vannak is olyan mozzanataik, amelyek beszéd, felolvasás vagy ének, vagyis mások által is érzékelhető nyelvhasználat, mintegy külső nyelvhasználat nélkül mennek végbe, ám szinte mindig vannak olyan mozzanataik is, amelyek külső nyelvhasználat, beszéddel, felolvasással, énekléssel járnak. Ez pedig azt jelenti, hogy a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadsága külső szabadságként igen gyakran, mondhatni rendszerint vagy tipikusan nyelvhasználattal jár.

Hasonló eredményre vezet az Egyezségokmány 19. cikkének, vagyis a vélemény és a kifejezés szabadságát elismerő cikknek a vizsgálata is. A vélemény ugyanis gondolat, s ezért az, hogy valaki véleményt formáljon, vagy elkötelezze magát valamilyen vélemény mellett, nem lehetséges gondolkodás, és igen sok esetben nem lehetséges átgondolt, propozicionális gondolkodás nélkül, vagyis a vélemény szabadságához mint *belső* szabadsághoz való jog élvezete sem igazán képzelhető el nyelvhasználat, belső nyelvhasználat nélkül. Ami pedig a vélemény nyilvánításának szabadságát, azaz a *külső* vélemény szabadságot, s tágabb értelemben a kifejezés szabadságát illeti, ez az Egyezségokmány értelmében magában foglalja mindenkinek azt a szabadságát, hogy „keressen, megismerjen és terjesz-

³¹ Ez egyértelműen kitűnik az Egyezségokmány 18. cikkének szövegéből (ami a kihirdető jogszabályból, az 1976. évi 8. törvényerejű rendeletről való, de néhány helyen pontosítottam az angol eredeti alapján): „Mindenkinek joga van a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához. Ez a jog magában foglalja mindenki szabadságát arra, hogy a választása szerinti vallása vagy meggyőződése legyen, vagy hogy ilyen vallást vagy meggyőződést elfogadjon, s magában foglalja azt a szabadságot, hogy vallását vagy meggyőződését egyéniileg vagy másokkal közösségben, nyilvánosan vagy magánkörben nyilvánítsa istentisztelet, szertartás, gyakorlás vagy tanítás útján.”

szen mindenféle adatot és gondolatot határookra tekintet nélkül és tetszése szerint szóban, írásban, nyomtatásban, művészi formában vagy bármilyen más módon”. Nyilvánvaló azonban, hogy bármiféle vélemény, gondolat vagy adat „szóban” és „írásban” való kifejezésre juttatása szükségképpen nyelvhasználattal, külső nyelvhasználattal jár. S mivel aligha vitatható, hogy a kifejezés szabadságához való jogukat az emberek igen gyakran szóbeli és írásbeli közlés útján gyakorolják, le kell vonnunk azt a következtetést, hogy e jog gyakorlása igen gyakran, mondhatni tipikusan nyelvhasználattal, külső nyelvhasználattal jár.

Mindezek után megállapíthatjuk, hogy a gondolat, a lelkiismeret és a vallás, valamint a vélemény és a kifejezés szabadságának gyakorlása részint szükségképpen, részint tipikusan nyelvhasználattal jár. Ezek után pedig föl kell tennünk a kérdést, hogy vajon mely nyelven vagy nyelveken van joga minden embernek e szabadságokhoz, hogy vajon mely nyelven vagy nyelveken van joga mindenkinek e szabadságok gyakorlására? Föl kell tennünk ezt a kérdést azon egyszerű oknál fogva, hogy ma a világon mintegy 7000 nyelvet beszélnek az emberek anyanyelvként, illetve első nyelvként,³² s mivel egyetlen ember sem képes nyelvhasználatra általában, azaz egyetlen ember sem képes a nyelvet, a nyelvet *mint olyant* használni, minden ember csak az említett mintegy 7000 nyelv valamelyikén – vagy valamely jelnyelven, esetleg valamely kihalt, vagy mesterséges nyelven – lehet egyáltalán nyelvhasználó. Ennek megfelelően, mivel a gondolat és a vélemény szabadsága, valamint a belső szabadságként felfogott vallás- és lelkiismereti szabadság élvezete lehetetlen nyelvhasználat, nevezetesen belső nyelvhasználat nélkül, minden ember csak a szóban forgó nyelveken, illetve e nyelvek valamelyikén élvezheti e szabadságokat. Éppígy nyilvánvaló, hogy azokban az esetekben, amikor a kifejezési szabadság és a külső szabadságként felfogott vallás- és lelkiismereti szabadság élvezete is nyelvhasználattal jár – s mint tudjuk, rendszerint nyelvhasználattal jár –, e szabadságokat is csak a szóban forgó nyelveken, illetve e nyelvek valamelyikén élvezheti minden ember. Következésképpen, mivel az említett szabadságok élvezete, illetve gyakorlása szükségképpen vagy tipikusan valamely meghatározott nyelv, a görög, az angol, a magyar, a kínai vagy valamely más nyelv használatával jár, az Egyezségokmánynak meg kellene mondania valamiképpen, hogy mely nyelven vagy nyelveken van joga mindenkinek e szabadságok élvezetére vagy gyakorlására, ám az Egyezségokmány erről nem mond semmit: hallgat.³³

³² Ethnologue. 2014. <http://www.ethnologue.com/statistics>

³³ Megjegyzem, hogy amennyiben mégis figyelembe vennénk az Egyezségokmány 27. cikkében elismert kisebbségi nyelvi jogot, akkor a 18., 19. és a 27. cikk együttes olvasatával részben választ kaphatnánk a kérdésre. A válasz nagy valószínűséggel az lenne, hogy a nyelvi kisebbségekhez tartozó személyektől nem lehet megtagadni azt a jogot, hogy a szóban forgó szabadságokat a saját nyelvükön gyakorolják. Arról azonban, hogy vajon mely nyelven vagy nyelveken van joguk a nyelvi többségekhez tartozó személyeknek a szóban forgó alapvető szabadságok gyakorlásához, továbbra sem kapnánk

De talán mégsem kellene az Egyezségokmányoknak válaszolnia a kérdésre – gondolhatnánk –, hiszen nyilvánvaló, magától értetődő, hogy mindenkinek elsősorban a saját nyelvén van joga a gondolat, a lelkiismeret és a vallás, valamint a vélemény és a kifejezés szabadságához. Mert mit is érnének e jogok azok számára, akik csak egyetlen nyelvet értenek és beszélnek, ha ezen a nyelven nem élvezhetnék a szóban forgó jogokat? Nyilvánvaló továbbá, hogy mindenkinek joga van a sajátján kívül más nyelvek megtanulásához és használatához is, hiszen mi módon érintkeznének a különböző nyelvű emberek és szervezetek egymással, ha minden embernek csak a saját nyelve tanulásához és használatához lenne joga? Azok viszont, akik meg is tanultak egy vagy több nyelvet a sajátjukon kívül, vajon miért ne gyakorolhatnák a gondolat, a lelkiismeret és a vallás, valamint a vélemény és a kifejezés szabadságát e nyelven vagy nyelveken is? Milyen alapon lehetne őket ettől eltiltani? Le kell vonnunk tehát azt a következtetést, hogy mindenkinek joga van a sajátján kívül bármely más nyelven is gyakorolni a szóban forgó jogokat. Ám, ha mindez ilyen világos, vajon nem lett volna-e felesleges elismerni ezeket a nyelvi jogokat az Egyezségokmányban? Nos, ahogy én látom, nem. Mi több, úgy vélem, hogy bizonyos értelemben épp azért lett volna, illetve lenne szükség e jogok elismerésére, mert e jogok evidensek. Indokaim röviden a következők.

Először is, vajon nem magától értetődő-e, hogy mindenkinek joga van az élethez, hogy joga van a mozgás szabadságához, vagy hogy joga van az ártatlanság vélelméhez, ha bűncselekmény elkövetésével vádolják? Nos, úgy tűnik, mindez szintén magától értetődő, ám mégsem gondoljuk, hogy felesleges volt fölvenni e jogokat az Egyezségokmányba. Az tehát, hogy valami evidens vagy csaknem evidens, önmagában még nem ok arra, hogy kimaradjon egy emberi jogi dokumentumból.

Másodszor, a mondottak felidézik az Amerikai Függetlenségi Nyilatkozat híres sorait:

„Magától értetődőnek (Kiemelés – a szerzőtől) tartjuk azokat az igazságokat, hogy minden ember egyenlőnek teremtett, hogy Teremtőjük elidegeníthetetlen jogokkal ruházta fel őket, s hogy ezek közé tartozik az élethez, a szabadsághoz, valamint a Boldogság kereséséhez való jog.”³⁴

Ennek értelmében az emberi jogok dokumentumai nem csak hogy tartalmazhatnak evidenciákat, hanem akár evidencia-gyűjteményekként is felfoghatók. Ha azonban az emberi jogok dokumentumai jórészt evidens jogokat ismernek el, a legkevésbé

kellő felvilágosítást, s éppígy homályban maradna az is, hogy vajon joga van-e bárkinek a saját nyelvétől eltérő nyelven (is) a kérdéses szabadságok élvezetére.

³⁴ A szöveg fordítását Halmi Gábertől és Tóth Gábor Attilától kölcsönöztem, a fordítást azonban kissé módosítottam. Vö. HALMAI Gábor–TÓTH Gábor Attila: Bevezetés – Alapfogalmak. In: HALMAI Gábor–TÓTH Gábor Attila (szerk.): *Emberi jogok*. Budapest, Osiris, 2003. 57.

sem magától értetődő, ha e dokumentumokból kimaradnak a szintén evidens nyelvi jogok.

Bárhonnan nézzük is tehát a dolgot, arra a következtetésre kell jutnunk, hogy a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának válaszolnia kellett volna, illetve válaszolnia kellene valamilyen módon arra a kérdésre, hogy mely nyelven vagy nyelveken van joga minden embernek a gondolat, a lelkiismeret és a vallás, valamint a vélemény és a kifejezés szabadságához. De vajon miképpen kellett volna vagy kellene az Egyezségokmánynak ezt a választ megjelenítenie, vagyis miként, milyen formában kellene a szóban forgó választ definiáló jogot vagy jogokat elismernie?

4.2. A nyelvszabadság levezetése egyes nem nyelvi szabadságjogokból

Az eddigiekben azt találtuk, hogy a lényegét illetően két jog definiálja ezt a bizonyos választ: az egyik az, hogy mindenkinek elsősorban a saját nyelvén van joga a gondolat, a lelkiismeret és a vallás, valamint a vélemény és a kifejezés szabadságának gyakorlásához, a másik pedig az, hogy mindenkinek joga van bármely más nyelven is e jogok gyakorlásához. Ha azonban mindenkinek joga van ahhoz, hogy mind a saját nyelvén, mind bármely más nyelven gyakorolja a szóban forgó jogokat, akkor nyilván joga van mindenkinek ahhoz is, hogy ő maga döntse el, hogy alkalmasint mely nyelven kívánja gyakorolni ezeket a jogokat. Ez viszont azt jelenti, hogy mindenkinek joga van az adott körben, vagyis a gondolat, a lelkiismeret és a vallás, valamint a vélemény és a kifejezés szabadsága körében a nyelvválasztáshoz, vagyis a nyelvszabadsághoz. Végző soron tehát ez az a jog, amelyet az Egyezségokmánynak el kellett volna, illetve el kellene ismernie. Minthogy azonban az Egyezségokmány ezt a jogot nem tartalmazza, meg kell állapítanunk, hogy az Egyezségokmány hiányos, fogyatékos.

Ezzel az eredménnyel azonban épp oda jutottunk, ahová az Egyezségokmány 27. cikkének elemzése során egyszer már eljutottunk: a nyelvszabadsághoz. Más szóval nemcsak az Egyezségokmány 27. cikkében elismert kisebbségi nyelvi jog kritikai elemzése, hanem az Egyezségokmány 18. és 19. cikkében elismert alapvető szabadságok, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás, valamint a vélemény és a kifejezés szabadságának nyelvi megközelítésű elemzése is egy egyetemes, minden embert megillető szabadsághoz, a nyelvszabadsághoz vezetett. Ily módon az Egyezségokmány kétszeresen is hiányos, fogyatékos, kétszeresen is hiányzik belőle a nyelvszabadság, illetve e szabadság elismerése.

A mondottakból természetesen további következtetések is adódnak. Mindenekelőtt az, hogy a nyelvszabadság eszméje és a nyelvszabadság elismerésének igénye a kisebbségi kérdéstől, s közelebbről a kisebbségi nyelvi jogok kérdésétől függetlenül is felmerül. Ezzel tehát megszűnik a lehetősége egy olyan érvelésnek, miszerint az Egyezségokmány megalkotói talán nem is azzal követték el a hibát az

Egyezségokmány szövegezésekor, hogy rosszul definiálták a 27. cikkben elismert nyelvi jogot, hanem azzal, hogy egyáltalán elismerték. Hiába döntöttek volna ugyanis az Egyezségokmány megalkotói úgy, hogy kihagyják ezt a jogot az Egyezségokmány 27. cikkéből, hogy üresen hagyják e jog helyét a cikkben, az Egyezségokmányból ebben az esetben is hiányozna a nyelvszabadság, jobban mondván minden ember joga a nyelvszabadsághoz.

Van azonban egy további rendkívül fontos vonzata is annak, hogy a nyelvszabadságot az Egyezségokmány 18. és 19. cikkében elismert alapvető szabadságokból, vagyis a gondolat, a lelkiismeret és a vallás, valamint a vélemény és a kifejezés szabadságából is levezettük. A gondolat, a lelkiismeret és a vallás, valamint a vélemény és a szólás vagy kifejezés szabadságát ugyanis szinte minden olyan emberi jogi dokumentum elismeri, amely felsorolja az emberi jogokat, s mivel a szóban forgó szabadságoknak az Egyezségokmányban foglalt szövegére csak mintegy mellékesen támaszkodtunk a nyelvszabadság levezetése során, nyilvánvaló, hogy a nyelvszabadság akkor is levezethető ezekből a szabadságokból, ha a levezetés e szabadságoknak nem az Egyezségokmányban foglalt szövegéből indul ki. Ez pedig azt jelenti, hogy a nyelvszabadságot nem csupán a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának kellett volna, illetve kellene elismernie, hanem el kellett volna, illetve el kellene ismernie gyakorlatilag minden olyan dokumentumnak is, amely felsorolja az emberi jogokat és az emberi jogok között a gondolat, a lelkiismeret és a vallás, valamint a vélemény és a szólás vagy kifejezés szabadságát is elismeri ilyen vagy olyan megfogalmazásban.

E megállapításokat, illetve következtetéseket alátámasztja és megerősíti az ENSZ Emberi Jogi Bizottságának a *Ballantyne, Davidson, McIntyre v. Canada* ügyben az Egyezségokmány 19. cikkével kapcsolatban kialakított véleménye is. Emlékeztetőül: a Québecben üzletemberként tevékenykedő panaszosok azért fordultak a Bizottsághoz, mert a hatóságok megtiltották nekik, hogy a saját nyelvüket, az angol nyelvet használják az üzleti épületeik utcára néző falán elhelyezett kereskedelmi hirdeteikben, illetve egyikük cégének a nevében. A Bizottságnak a 19. cikkre vonatkozó véleménye így hangzott:

A Bizottság úgy véli, hogy nem szükséges megtiltani az angol nyelvű kereskedelmi hirdetéseket annak érdekében, hogy védelmet nyújtsanak a frankofón csoportnak sérülékeny kanadai helyzetében. Ez a védelem elérhető más utakon is, melyek nem zárják ki azok kifejezési szabadságát az általuk választott nyelven, akik olyan területeken érdekeltek, mint a kereskedelem. A törvény megkövetelhetné például, hogy a hirdetéseket tegyék közzé mind francia, mind pedig angol nyelven. Egy állam hivatalos nyelvvé választhat egy vagy több nyelvet, de nem tagadhatja meg – a közélet szféráin kívül – az egyén szabadságát ön-maga kifejezésére a maga által választott nyelven. Ennek megfelelően a Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy sérelmet szenvedett a 19. cikk (2) bekezdése.³⁵

³⁵ *Ballantyne, Davidson, McIntyre v. Canada*, 358/1989. és 385/1989. 11.3.

Mint látható, a Bizottság úgy vélte, a panaszosoknak az Egyezségokmány 19. cikke, vagyis a vélemény és a kifejezés szabadságát elismerő cikke alapján már van jogigényük, sőt meg is állapította e cikk sérelmét, vagyis a panaszosok javára döntött. Ez első látásra némileg meghökkentő, hiszen az Egyezségokmány 19. cikkének szövege – ellentétben az Egyezségokmány 27. cikkével – egy szót sem szól a saját nyelv használatához való jogról, sőt még a nyelvről sem.³⁶ Hogy hogyan született meg ilyen körülmények között ez a bizottsági vélemény? Nyilván úgy, hogy a Bizottság szembetalálta magát a panaszosok álláspontjával, mely ebben az összefüggésben két állítást foglalt magában: egyfelől azt, hogy a kereskedelmi hirdetések és feliratok voltaképpen a vélemény és a kifejezés szabadságának körébe esnek, másfelől pedig azt, hogy a vélemény és a kifejezés szabadsága magában foglalja a saját nyelven történő kifejezés szabadságát is. Nos, a Bizottság – bizonyos mérlegelés után – magáévá tette a panaszosok mindként állítását, sőt a nyelvi kérdésben ennél még tovább is ment, amennyiben arra az álláspontra helyezkedett, hogy a vélemény kifejezés szabadsága magában foglalja nem csupán a *saját* nyelven való kifejezés szabadságát, hanem a *bármely* nyelven való kifejezés szabadságát is. Nevezetesen, a Bizottság – mint láttuk – kimondta, hogy az Egyezségokmány 19. cikkének (2) bekezdése, mely szerint a kifejezés szabadsága „magában foglalja mindenkinek azt a szabadságát, hogy keressen, kapjon és átadjon bármiféle információkat és eszméket határookra tekintet nélkül akár szóban, akár írásban vagy nyomtatásban, vagy bármilyen más, tetszése szerinti módon”, magában foglalja „az egyén szabadságát önmaga kifejezésére a maga által választott nyelven”, illetve magában foglalja az egyének „kifejezési szabadságát az általuk választott nyelven”.

Az, hogy a Bizottság kimondta: a vélemény és a kifejezés szabadsága magában foglalja az egyének „kifejezési szabadságát az általuk választott nyelven”, voltaképpen azt jelenti, hogy a Bizottság szerint a vélemény és a kifejezés szabadságának van egy íratlan tartalmi eleme is: egy olyan tartalmi eleme, amelyet az Egyez-

³⁶ Az Egyezségokmány 19. cikkének szövege – melynek magyar változatát a kihirdető jogszabályból (1976. évi 8. törvényerejű rendelet.) kölcsönöztem, de amelyet a hiteles angol változat alapján pontosítottam – a következőképpen hangzik:

„(1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy nézetei legyenek, s hogy ezek miatt ne zaklassák.

(2) Mindenkinek joga van a kifejezés szabadságához; ez a jog magában foglalja mindenkinek azt a szabadságát, hogy keressen, kapjon és átadjon bármiféle információkat és eszméket határookra tekintet nélkül akár szóban, akár írásban vagy nyomtatásban, vagy bármilyen más, tetszése szerinti módon.

(3) Az e cikk (2) bekezdésében foglalt jogok gyakorlása különleges köteleességekkel és felelősséggel jár. Ennélfogva e jogok gyakorlása bizonyos korlátozásoknak vethető alá, ezek azonban csak olyanok lehetnek, amelyeket a törvény kifejezetten megállapít és amelyek

a) mások jogainak vagy jó hírnevének tiszteletben tartása, illetőleg

b) a nemzetbiztonság vagy a közrend, a közegészség vagy a közkerkölcs védelme érdekében szükségesek.”

ségokmány 19. cikkének szövege csak rejtetten, kimondatlanul, hallgatólagosan foglal magában. Ebből következően a Bizottság megállapítása, miszerint az Egyezségokmány 19. cikkének (2) bekezdése magában foglalja az egyének „kifejezési szabadságát az általuk választott nyelven”, csak úgy értelmezhető, hogy a Bizottság úgy vélte: e megállapítással mintegy felszínre hozta, megjelenítette, szavakba öntötte az Egyezségokmány 19. cikkének ezt a rejtett, íratlan, ki nem mondott tartalmát.

Véleményem szerint a Bizottság helyesen járt el, amikor magáévá téve a panaszosok felfogását, és arra a következtetésre jutott, hogy a vélemény és a kifejezés szabadságáról az Egyezségokmány 19. cikkében adott meghatározásnak van egy rejtett, íratlan, ki nem mondott tartalmi eleme, s úgy vélem, helyesen is foglalta írásba ezt az tartalmat. Hiányérzetet kelt viszont bennem, hogy a Bizottság nagyon röviden, szinte csak utalásszerűen fogalmazta meg az álláspontját alátámasztó érveket, s hogy nem nevezte néven ezt a bizonyos tartalmi elemet.

Akárhogy is, a Bizottság azzal, hogy megállapította: a vélemény és a kifejezés szabadságának az Egyezségokmány 19. cikkében adott definíciója magában foglalja az egyének „kifejezési szabadságát az általuk választott nyelven”, voltaképpen megválaszolta azt a kérdést, amelyet én a fentiekben elméleti nézőpontból vettem fel, és amely kérdés úgy hangzott, hogy vajon mely nyelven vagy nyelveken van joga minden embernek a vélemény és a kifejezés szabadságára? Mindez rendkívül fontos. Fontos először is, hogy magát a kérdést az élet, a joggyakorlat vetette föl, ez ugyanis jelzi, hogy a probléma nem pusztán elméleti jellegű. Fontos továbbá, hogy az ügyben eljáró Emberi Jogi Bizottság érdemi választ adott a kérdésre, mert ily módon elfogadta, hogy a fölvetés, a kérdés jogos, helyénvaló, s hogy ezért meg kell válaszolni, s akkor is meg kell válaszolni, ha az Egyezségokmány 19. cikke egy szót sem szól a nyelvről. Rendkívül fontos továbbá a Bizottság válaszában a tartalma, vagyis az, hogy az Egyezségokmány 19. cikke magában foglalja az egyének „kifejezési szabadságát az általuk választott nyelven”. A Bizottság ugyanis ezzel voltaképpen azt mondta ki, hogy az Egyezségokmánynak a vélemény és a kifejezés szabadságát definiáló cikke magában foglalja az egyének, azaz végső soron *minden* egyén jogát a nyelvválasztás szabadságához, más szóval a nyelvszabadsághoz.³⁷ Mindez pedig azt jelenti, hogy az Emberi Jogi Bizottság válasza ugyanaz, mint az én válaszom volt a fentiekben elméleti nézőpontból már fölvetett kérdésre, azzal a különbséggel mégis, hogy az Emberi Jogi Bizottság nem nevezte

³⁷ Az, hogy a Bizottság ezt az Egyezségokmány 19. cikke által hallgatólagosan elismert jogot valóban úgy fogta fel, hogy e jog mindenkit, minden embert megillet, még világosabban kitűnik a *Singer v. Canada* ügyben kifejezésre juttatott véleményéből. Ebben az ügyben a Bizottság, miközben a *Ballantyne, Davidson, McIntyre v. Canada* ügyben kialakított véleményére hivatkozott, a szóban forgó jog alanyait immár grammatikailag is univerzálisan, az általános alany használatával határozta meg, azaz úgy idézte fel, mint azt a „szabadságot, hogy az ember a maga által választott nyelven fejezze ki magát”. (*Singer v. Canada*, 12.2.)

néven a nyelvszabadságot. Fontos végül, hogy bár a Bizottság tagjai közül nyolcan különvéleményt, illetve párhuzamos véleményt fogalmaztak meg vagy csatlakoztak ilyen véleményekhez, egyetlen bizottsági tag sem kérdőjelezte meg, hogy az Egyezségokmány 19. cikkében elismert vélemény- és kifejezési szabadság magában foglal egy nyelvi jogot is: az egyének „kifejezési szabadságát az általuk választott nyelven”. Ez pedig – mint már láttuk – azt jelenti, hogy az Emberi Jogi Bizottság az Egyezségokmány 19. cikkéből felszínre hozta, kibontotta annak rejtett, íratlan tartalmát, a nyelvszabadságot.

Mindezek után megállapítható, hogy az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága a *Ballantyne, Davidson, McIntyre v. Canada* ügyben elismerte a nyelvszabadságot a vélemény és a kifejezés szabadsága körében, s ezzel valamelyest pótolta a nyelvszabadság jogalkotói elismerésének – a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányában történő jogalkotói elismerésének – a hiányát. Ily módon immár az ENSZ is elismerte a nyelvszabadságot, igaz, egyelőre még nem jogalkotással, hanem csupán jogértelmezéssel: az ENSZ Emberi Jogi Bizottságának a szóban forgó egy, illetve két jogeset kapcsán alkotott véleményével.

A mondottakhoz már csak azt kell hozzátennem, hogy ha az Egyezségokmány hallgatólagosan elismerte, illetve elismeri a nyelvszabadságot, s ezt immár az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága meg is állapította, akkor az ENSZ-nek az Egyezségokmány kiegészítésével kifejezetten is el kellene ismernie ezt a szabadságot, s ily módon meg kellene változtatnia azt a helyzetet, hogy a nyelvszabadság kifejezett elismerése helyett csupán egy kisebbségi nyelvi jogot ismer el az Egyezségokmány 27. cikkében.

5. Miként illeszkedik a nyelvszabadság a nemzeti és a nemzetközi jog fejlődésébe?

Az eddigiekben két úton is levezettem a nyelvszabadságot a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányából: egyfelől az Egyezségokmány 27. cikkéből, másfelől pedig az Egyezségokmány 18. és 19. cikkéből. Ha azonban a nyelvszabadság levezethető nem csupán az Egyezségokmány 27. cikkében elismert nyelvi jogból, hanem az Egyezségokmány 18. és 19. cikkében elismert szabadságokból, vagyis a gondolat, a lelkiismeret és a vallás, valamint a vélemény és a kifejezés szabadságából is, akkor – amint azt a korábbiakban már megfogalmaztam – levezethetőnek kell lennie a nyelvszabadságnak minden más olyan dokumentumból is, amely elismeri ezeket a szabadságokat. Minthogy pedig az emberi jogoknak szinte minden olyan dokumentuma, amely felsorolja az emberi jogokat, elismeri a gondolat, a lelkiismeret és a vallás, valamint a vélemény és a szólás vagy kifejezés szabadságát, úgyszólván minden ilyen dokumentumnak el kellett volna, illetve el kellene ismernie a nyelvszabadságot is. Ám ha ez így van, akkor hogyan lehetséges, hogy eddig még senkinek sem jutott eszébe a nyelvszabadság, vagyis az, hogy

van ilyen szabadság is, s hogy ez a szabadság is egy egyetemes emberi jog, amelyet el kellene ismerni? Felettébb meglepő más szóval – vethetné fel valaki –, hogy a nyelvszabadságnak a *Ballantyne, Davidson, McIntyre* és néhány további ügyön kívül nincsenek érdemleges előzményei a nemzeti és a nemzetközi jogban, s nincsenek érdemleges előzményei a filozófiában, az elméletben és a jogtudományban sem. Nos, vannak.

5.1. A nyelvszabadság elismerése a nemzeti jogban 1919 előtt

A Belga Királyság alkotmánya kezdettől fogva, 1831 óta tartalmazza a következő rendelkezést: „*A Belgiumban divatozó nyelvek használata tetszés szerinti; a nyelvhasználatot csak törvény szabályozhatja, és csak a hatósági aktusok és a bírósági ügyek tekintetében.*”³⁸ Mi más ez, ha nem a nyelvszabadság elismerése, s a nyelvszabadság elismerése akkor is, ha a rendelkezés nem nevezi néven ezt a szabadságot? Hiszen az a kitétel, hogy a Belgiumban divatozó nyelvek használata „tetszés szerinti”, mindenkit feljogosít arra, hogy ő maga válassza meg, hogy a Belgiumban divatozó nyelvek közül éppenséggel melyiket kívánja használni, ez pedig azt jelenti, hogy a szóban forgó alkotmányi rendelkezés mindenki számára elismeri a nyelvválasztás szabadságát, más szóval mindenki számára elismeri a nyelvszabadságot. A rendelkezés második fele ezt még meg is erősíti: az a kitétel ugyanis, hogy „a nyelvhasználatot csak törvény szabályozhatja, és csak a hatósági aktusok és a bírósági ügyek tekintetében,” nyilvánvalóvá teszi, hogy „a hatósági aktusok” és a „bírósági ügyek” körén kívül a nyelvhasználat szabad, s nem is lehet más, hiszen nem is szabályozható, még törvénnyel sem. Mindazonáltal nem teljesen világos, hogy a rendelkezés második fele, miszerint „a nyelvhasználatot csak törvény szabályozhatja és csak a hatósági aktusok és bírósági ügyek tekintetében”, minden nyelvre vonatkozik-e, vagy csak „a Belgiumban divatozó nyelvekre”; ez azonban, bár a nyelvszabadság határainak finomhangolása körében fontos lehet, a lényegen, a nyelvszabadság elismerésén nem változtat.

Nem sokkal a belga alkotmány elfogadása után komoly lépést tett a nyelvszabadság elismerése felé Svájc is. Az 1848-ban kihirdetett svájci alkotmány 109. cikke, majd az 1874-ben elfogadott alkotmány 116. cikke ugyanis kimondta, hogy „a Svájcban beszélt három fő nyelv, a német, a francia és az olasz a Konföderáció nemzeti nyelvei”. Ennek az alkotmányi előírásnak a jelentése ugyan távolról sem olyan konkrét, mint az 1831-es belga alkotmány 23. cikkéé, de az egyértelműen kitűnik belőle, hogy a Konföderációnak nem egy, hanem három nemzeti nyelve

³⁸ TRÓCSÁNYI László–BADÓ Attila (szerk.): *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*. Budapest, KJK KERSZÖV, 2005. 118. Megjegyzem, az e forrásban olvasható szöveget az eredeti francia alapján kissé pontosítottam. La Constitution Belge du 7 Fevrier 1831. <http://www.unionisme.be/Constitution.htm>

volt, innen pedig – mint látni fogjuk – a svájci alkotmány a XX. század végére eljutott a nyelvszabadság kifejezett elismeréséhez is.

Mindazonáltal nem Belgium volt az egyetlen állam, amely már a XIX. században elismerte a nyelvszabadságot: elismerte ezt a szabadságot az Osztrák–Magyar Monarchián belül a magyar törvényhozás, és a lényegét illetően az osztrák törvényhozás is. Magyarországon a nemzetiségi egyenjogúság tárgyában született 1868. évi XLIV. tc. kizárólag a nyelvek *hivatalos* használatáról, a népiskolai közoktatás tárgyában hozott 1868. évi XXXVIII. tc. pedig csak a nyelvek *közoktatási* nyelvként történő használatáról rendelkezett, s mindkét törvény előírta – némely esetben csupán lehetővé tette – a magyaron kívül az országban divatozó más nyelvek használatát is úgyszólván minden hivatalos ügyben, illetve közoktatási nyelvként.³⁹ Mindez világosan jelzi, hogy a magyar törvényhozó még ennél is inkább tiszteletben tartotta az országban divatozó nyelvek *magánhasználatát*, magánhasználatának *szabadságát*. Az 1868. évi XLIV. tc. preambuluma ezt meg is erősítette azzal, hogy kimondta: „az országban divatozó többféle nyelvek” használata csak e nyelvek „hivatalos használatára nézve” eshet „külön szabályozás alá”, s e körben is csak a „szükséges mértékben”. Amiből világosan következik, hogy e nyelvek magánhasználatára a tetszés szerinti, azaz szabad.

A mondottakból jól látszik az is, hogy a szóban forgó két magyar törvény a belga alkotmány rendelkezéséhez igen hasonló szellemben fogant. Ez főként abban mutatkozott meg, hogy a magyar törvények az országban divatozó nyelvek magánhasználatát egyáltalán nem szabályozták, sőt a nemzetiségi egyenjogúság tárgyában hozott törvény preambuluma, mint láttuk, ki is zárta, hogy a nyelvhasználat e körben „külön szabályozás alá” essék. Eltérően azonban a belga alkotmány idézett rendelkezésétől, mely kifejezetten is megfogalmazta, hogy az országban divatozó nyelvek használata „tetszés szerinti”, a magyar törvények ilyen rendelkezést nem tartalmaztak, vagyis a magánéleti nyelvszabadságot kifejezett formában nem, csak közvetve, a magánéleti nyelvhasználat szabályozásának mellőzésével és e szférára vonatkozóan a „külön szabályozás” kizárásával ismerték el. Másfelől viszont, míg a magyar törvények részletesen szabályozták a hivatalos és a közoktatási nyelvhasználatot, és e szabályozás széles körben előírta vagy legalább lehetővé tette a Magyarországon divatozó nyelvek mindegyikének hivatalos használatát, és pedig eljárási nyelvként való használatát is, a belga jog eleinte nem szabályozta részletesen a nyelvhasználatot a hivatalos aktusok és a bírósági ügyek tekintetében: a túlnyomórészt francia és flamand ajkú országban a francia nyelv hivatalos használatát írta elő. Nem mellékes azonban, hogy a jogalkotó már néhány évtized múltán jelentős mértékben megváltoztatta ezt az alapállást. A belga törvényhozás

³⁹ Talán nem felesleges itt megemlíteni, hogy Magyarországnak ekkor még – Angliához hasonlóan – csak íratlan alkotmánya volt, s ezért a nyelvhasználatra vonatkozó legfontosabb előírások csak törvényben jelenhettek meg.

1878-ban elfogadott egy törvényt, amely előírta a flamand nyelv hivatalos nyelvként való használatát a hatóságok számára négy tartományban az igazgatásuk alá tartozó személyekkel való érintkezésükben, s a folyamat 1898-ban akként folytatódott, hogy a törvényeket immár mindkét nyelven ki kellett hirdetni.⁴⁰

Ami az osztrák szabályozást, az Osztrák–Magyar Monarchián belüli osztrák szabályozást illeti, az – eltérően a belga és a magyar szabályozástól – csoportjogi, kollektív jogi alapokon állt. Az 1867-es alkotmány nevezetes 19. cikke ugyanis a következőket tartalmazta:

- „(1) Az állam minden néptörzse azonos jogokkal rendelkezik és minden néptörzsnek sérthetetlen joga van arra, hogy nemzetiségét és nyelvét megőrizze és ápolja.
 (2) Az állam elismeri a tartományokban használatos nyelvek egyenjogúságát az oktatásban, a közhivatalokban és a közéletben.
 (3) Azokban a tartományokban, amelyekben több néptörzs él, a közoktatási intézményeket úgy kell berendezni, hogy minden ilyen néptörzs a saját nyelvén részesüljön a képzéshez szükséges eszközökben anélkül, hogy egy második tartományi nyelv megtanulására kényyszerülne.”

Az idézett rendelkezésekből kitűnik, hogy a szabályozás valóban csoportjogi, kollektív jogi alapokon állt, az eredmény azonban, úgy tűnik, az egyénre nézve igen hasonló volt ahhoz, mint amit az 1831-ben elfogadott belga alkotmány és az 1868-ban elfogadott két magyar törvény nyújtott az egyének számára. Az ugyanis, hogy az osztrák alkotmány elismerte az állam minden „néptörzsének” azt a jogát, hogy megőrizze és ápolja nyelvét, s elismerte a tartományokban használatos nyelvek egyenjogúságát az oktatásban, a közhivatalokban és a közéletben, arra utal, hogy még inkább elismerte – igaz, csak hallgatólagosan – a szóban forgó nyelvek magánhasználatának egyenjogúságát és szabadságát.⁴¹ Ami természetesen azt jelenti, hogy az Osztrák–Magyar Monarchián belüli osztrák jog szintén elismerte a nyelvszabadságot, a magánéleti nyelvszabadságot.

A dolog másik oldala, a nyelvek hivatalos, közoktatási és közéleti használata szintén hasonlóan alakult, annak ellenére is, hogy a belga jogalkotó – mint láttuk – eredetileg csak a francia nyelvet tette hivatalossá Belgiumban, s hogy a nemzeti-ségi egyenjogúságról szóló magyar törvény értelmében Magyarországnak szintén csak egyetlen hivatalos nyelve vagy államnyelve volt, a magyar. Belgium esetében

⁴⁰ CAPOTORTI i. m. (17. lj.) 3. és ANDRÁSSY i. m. (3. lj.) 34–35.

⁴¹ Az egyenjogúság elismerése természetesen nem vonja maga után feltétlenül a szabadság elismerését is, minthogy azonban az állam területén élő német, cseh, szlovén, horvát, lengyel, ukrán és más nyelvű „néptörzsek” között intenzív volt az érintkezés, ez nélkülözhetetlenné tette, hogy az egyének széles köre beszéljen e nyelvek közül a sajátja mellett még legalább egyet. Ilyen körülmények között pedig a jogalkotó természetesen nem gördített akadályt a szabad nyelvhasználat elé, más szóval elismerte – hallgatólagosan – a nyelvek magánhasználatának szabadságát is.

azonban emlékeztetnem kell azokra a törvényekre, amelyek – mint a fentiekben jeleztem – már a XIX. században fontos lépéseket jelentettek a flamand nyelv hivatalos nyelvvé tételének útján. Ami pedig Magyarországot illeti, mindenekelőtt azt kell megjegyezni, hogy az 1868. évi XLIV. tc., mely a magyar nyelvet Magyarország államnyelveként határozta meg, előírta azt is, hogy „a törvények magyar nyelven alkottatnak, de az országban lakó minden más nemzetiség nyelvén is hiteles fordításban kiadandók”. Jelentősen árnyalja a képet továbbá, hogy a vonatkozó magyar törvények szerint a törvényhatóságokban az ügykezelés és a jegyzőkönyvvezetés nyelve nemcsak a magyar volt, hanem ezen kívül bármely más nemzetiségi nyelv is lehetett a testületi vagy bizottmányi tagok egyötödének kívánságára. Ugyancsak árnyalja a képet, hogy az első fokú bíróságok a községek ügykezelési nyelvén ítéleztek, s a magyar nyelven hozott másodfokú végzéseket, határozatokat és ítéleteket kötelesek voltak a magyar mellett a felek által választott nyelven is kiállítani vagy kiadni, amennyiben e nyelv az első fokú bíróságnak ügykezelési, vagy a törvényhatóságnak valamelyik jegyzőkönyvi nyelve volt. Nagyon fontos az is, hogy a vonatkozó törvényi rendelkezések értelmében a törvényhatósági tisztviselőknek a községekkel, valamint a magánszervezetekkel és magánszemélyekkel való érintkezésükben lehetőleg ezek nyelvét kellett használniuk, továbbá hogy a kötelező iskoláztatást lehetőleg mindenkinek az anyanyelvén kellett biztosítani alsó- és középfokon egyaránt, s hogy még a magyar bankjegyek feliratozása is tíznyelvű volt.⁴² Ezek után megállapíthatjuk, hogy Magyarországon nem csupán egyetlen nyelv volt hivatalos használatban, és pedig hivatalos, állami ügyek *eljárási nyelveként* használatban, hanem széles körű és rendszeres hivatalos használatban volt – az átmenetileg még mindig használható latin mellett – az országban élő többi nemzetiség nyelve, így a román, a szlovák, a német, a ruszin, a szerb, a horvát, a szlovén, az olasz és a lengyel is. Ezért helyesebb lett volna, ha az 1868. évi XLIV. tc. az államnyelvről inkább úgy rendelkezik, hogy Magyarország első államnyelve, illetve első hivatalos nyelve a magyar, s hogy ezen kívül hivatalos nyelv még a törvény előírásainak megfelelő módon az országban élő minden más nemzetiség nyelve, valamint – még egy bizonyos átmeneti ideig – a latin is: ez felelt volna meg ugyanis a tényleges jogi szabályozásnak, a tényleges jogi helyzetnek.⁴³

A mondottakból elég egyértelműen kirajzolódik, hogy a nemzeti jog azokban az államokban, ahol elismerte a nyelvszabadságot, a hivatalos nyelvhasználaton és a közoktatási nyelvhasználaton *kívül*, azaz a széles értelemben vett magánéletben, mintegy *magánéleti nyelvszabadságként* ismerte el, a hivatalos nyelvhaszná-

⁴² Igaz, a húsz koronás bankjegy egyik oldalán a szöveg kizárólag magyar nyelvű volt, a másik oldalán pedig német nyelvűek voltak a fő feliratok, de azért a bankjegy két alsó sarkában apró betűkkel további nyolc nyelven is el lehetett olvasni azt, hogy húsz korona.

⁴³ ANDRÁSSY i. m. (3. lj.) 175–177.

latra, valamint a közoktatáson belüli nyelvhasználatra pedig speciális szabályokat alkotott. Rendkívül fontos azonban, hogy a nemzeti jog előbb-utóbb minden ilyen országban hivatalos nyelvvé és közoktatási nyelvvé tette – de jure vagy legalább de facto – az ország területén hagyományosan beszélt nyelvek szinte mindegyikét. Ez ugyanis valójában azt jelentette, hogy ezekben az országokban a nemzeti jog egy bizonyos fokban még a hivatalos nyelvhasználatra és a közoktatási nyelvhasználatra is kiterjesztette a nyelvszabadságot. A nyelvszabadságnak ugyanis – mint láttuk – a saját nyelvhez, a saját nyelv megtartásához és megváltoztatásához, valamint a saját nyelv használatához való jog képezi a lényegét – éppen úgy –, mint ahogy a vallásszabadságnak meg a saját valláshoz, a saját vallás megtartásához és megváltoztatásához, valamint a saját vallás gyakorlásához való jog. Mármost azzal, hogy a nemzeti jog a fentiekben tárgyalt országokban hivatalos nyelvvé és közoktatási nyelvvé tette az ország területén hagyományosan beszélt nyelvek szinte mindegyikét, épp azt ismerte el, hogy minden olyan polgárának, akinek a nyelve hagyományosan beszélt nyelv az ország területén, joga van ahhoz, hogy a saját nyelvét hivatalos nyelvként használja vagy legalább hivatalos ügyekben is használhassa, s hogy a saját nyelvén tanuljon a közoktatási intézményekben. Ennyiben tehát a nemzeti jog valóban kiterjesztette a nyelvszabadságot még a hivatalos nyelvhasználatra és a közoktatáson belüli nyelvhasználatra is ezekben az országokban, persze azzal a megszorítással, hogy ez a kiterjesztés csak azokra a polgárokra vonatkozott, akiknek a saját nyelve azonos volt az országban hagyományosan beszélt nyelvek egyikével.

A nyelvszabadság azonban – mint láttuk – magában foglalja a saját nyelvtől *különböző* nyelvek használatához való jogot is. Nos, a nemzeti jog a tárgyalt országokban ezt a jogot is elismerte bizonyos fokban, más szóval bizonyos esetekben lehetővé tette polgárai számára, hogy megválasszák, hogy mely hivatalos nyelvet kívánják használni, vagy hogy mely közoktatási nyelven kívánnak tanulni. Az, hogy ez a nyelvválasztási jog miképpen és milyen ügyekben illette meg a polgárokat, jelentősen eltért az egyes országokban, de költözködéssel például csaknem mindegyik ilyen országban elérhették, hogy az általuk választott közoktatási nyelven taníttathassák gyermekeiket legalább az elemi iskolában.

Összegzésként azt lehet mondani, hogy a nemzeti jog néhány országban már a XIX. században elismerte a nyelvszabadságot, éspedig az egyes országok vonatkozó szabályai között mutatkozó jelentős eltérések ellenére nagyon hasonló tartalommal és nagyon hasonló terjedelemben. Ráadásul minderre úgy került sor, hogy a nemzeti jog ekkor még egyetlen esetben sem nevezte néven a nyelvszabadságot. Véleményem szerint mindez igen figyelemre méltó fejleménye a nemzeti jog fejlődésének. A nyelvszabadság néven nevezésének a hiánya ugyanakkor meglátásom szerint komoly hátránynak bizonyult a későbbiekben: nyilván hozzájárult ahhoz, hogy a nemzeti jognak ezek a nyelvszabadsággal kapcsolatos eredményei nem összegződtek, s ily módon a lehetségesnél és a kívánatosnál csak kisebb mértékben hatottak abba az irányba, hogy a nyelvszabadság is váljék a nemzeti és a nemzetközi jog egyik zsinórmértékévé, mintájává.

5.2. A nyelvszabadság elismerése a nemzetközi és a nemzeti jogban 1919 és 1945 között

A nyelvszabadság múltbéli elismerései nem korlátozódtak a nemzeti jogra. Elismerte a nyelvszabadságot egy ízben már a *nemzetközi jog* is, mégpedig az első világháború után létrehozott nemzetközi kisebbségvédelmi rendszer jogában. Ez – fölteszem – meglepően hangzik, hiszen a kapcsolódó irodalomban erről csak kivételesen esik szó,⁴⁴ egyébiránt pedig a legkevésbé sem tűnik valószínűnek, hogy a nemzetközi jog épp egy kisebbségvédelmi rendszer jogában ismerjen el először egy egyetemes, minden embert, de legalábbis minden állampolgárt megillető szabadságjogot, hiszen a kisebbségvédelem fogalmához – és az egykori kisebbségvédelmi rendszerhez is – sokkal inkább kisebbségi jogokat szokás társítani. De még ha úgy lett volna is, hogy a nemzetközi kisebbségvédelmi rendszer joga elismerte a nyelvszabadságot, hogyan lehetséges, hogy ez feledésbe merült, s csak most értesülünk róla? Nos, ezek nagy kérdések és fontos kérdések a maguk helyén. Egyelőre azonban még azt kell igazolnunk, hogy az első világháború után létrehozott nemzetközi kisebbségvédelmi rendszer valóban elismerte a nyelvszabadságot.⁴⁵

A nemzetközi kisebbségvédelmi rendszer voltaképpen egy *regionális* konstrukció volt, de egy *univerzális* jelentőségű regionális konstrukció. Regionális volt a konstrukció azért, mert Irakot és Törökországot Európán kívül fekvő részét nem számítva csupán közép- és kelet-európai államokat kötelezett, univerzális jelentősége pedig egyebek közt abból származott, hogy maga a rendszer az akkori világ-szervezet, a szintén az első világháború után létrehozott Nemzetek Szövetségének garanciája alatt állt.

A rendszer joga anyagi és eljárási jogra tagolódott, s ezt a joganyagot túlnyomórészt különféle bilaterális szerződések, valamint unilaterális nyilatkozatok tartalmazták. A legfontosabb szerződések az ún. *általános szerződések* voltak, melyek hatálya kiterjedt a kötelezett államok egész területére és valamennyi kisebbségére. Ilyen szerződések voltak egyfelől a háborúban győztes szövetséges és társult főhatalmak, más szövetséges és társult hatalmak, valamint az egyes legyőzött hatalmak közötti *békeszerződések*, másfelől pedig a háborúban győztes szövetséges és társult főhatalmak, valamint a háború nyomán függetlenné vált vagy területükben

⁴⁴ Az általam ismert egyetlen ilyen kivétel Buza László nevéhez fűződik. Ő ugyanis a többi közt ezt írta az első világháború után létrehozott nemzetközi kisebbségvédelmi rendszer jogáról: „A másik szabadságjog, amelyet az általános kisebbségi jog előír, bármely nyelv használatának szabadsága a magánérinkezésben.” Nos, ebből egyértelműen kiviláglik, hogy Buza észrevette: a rendszer idevágó rendelkezése egy szabadságjogot ismert el. (BUZA László: *A kisebbségek jogi helyzete*. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia, 1930. 67.)

⁴⁵ Arról, hogy miként történhetett meg, hogy a nyelvszabadság nemzetközi jogi elismerése feledésbe merült, l. ANDRÁSSY i. m. (3. lj.) 232–261.

megnövekedett államokkal kötött és a szóban forgó államok függetlenségét, illetve új határait elismerő szerződések, az ún. *kisebbségi szerződések*.⁴⁶ E szerződési rendszert egészítették ki egyfelől azok a *kisebbségi nyilatkozatok*,⁴⁷ amelyeket egyes országok tettek a Nemzetek Szövetségének óhajára, valamint azok a kisebbségi tárgyú *speciális szerződések*,⁴⁸ amelyeket rendszerint két, a kisebbségi kérdésben kölcsönösen érintett állam kötött, általában csak bizonyos területekre, illetve csak bizonyos kisebbségekre kiterjedő érvénnyel, esetenként a Nemzetek Szövetségének közreműködésével.

A helyzetet tovább bonyolította, hogy egyes általános szerződések, vagyis békeszerződések és kisebbségi szerződések tartalmaztak speciális kisebbségvédelmi rendelkezéseket is, melyek csak a kötelezett állam valamely kisebbségére és/vagy a szóban forgó állam valamely területére vonatkoztak, más szóval e szerződések esetenként nem csupán a kisebbségvédelem *általános* anyagi jogát foglalták magukban. Még fontosabb azonban, hogy a békeszerződések és a kisebbségi szerződések kisebbségvédelmi előírásai csak a háborúban vesztes hatalmakat,⁴⁹ valamint a háború nyomán függetlenné váló vagy területükben megnövekedett közép- és kelet-európai államokat és Irakot kötelezték, a győztes szövetséges és társult főhatalmakat, valamint a nem közép- és kelet-európai szövetséges és társult hatalmakat nem. Ez utóbbi hatalmak nem vállaltak kötelezettséget arra, hogy ők maguk is alkalmazzák a szerződések kisebbségvédelmi előírásait a saját kisebbségeikkel kapcsolatban. A rendszernek ez a sajátos egyoldalúsága a dolog természeténél fogva fennállt a kisebbségi nyilatkozatok esetében is.

Ennek a mai szemmel meglehetősen összetett, sokféle elemből felépülő rendszernek meglepően *egységesek* voltak az *általános anyagi jogi szabályai*: e normák csaknem szó szerint megegyeztek a békeszerződésekben, a kisebbségi szerződés-

⁴⁶ A kisebbségi szerződések valójában olyan szerződések voltak, amelyek a háború utáni rendezés eredményeként létrejött egyes új államok függetlenségét és határait, vagy már létező, de területükben megnövekedett államok új határait ismerték el: ezekben a szerződésekbe iktatták be a kisebbségvédelmi rendelkezéseket. Ilyen egyezmény jött létre Lengyelország mellett például Csehszlovákiával és Romániával is.

⁴⁷ Kisebbségi nyilatkozatok megtételére a Nemzetek Szövetsége Közgyűlésének óhaja alapján került sor. Összesen öt ilyen nyilatkozat született: az észti, a lett, a litván, az albán és az iraki nyilatkozat.

⁴⁸ E speciális szerződésekkel szemben a kisebbségi szerződéseket és a békeszerződéseket olykor általános kisebbségi szerződéseknek is nevezték. Ami most már a speciális szerződéseket illeti, ilyenek voltak például a Felső-Sziléziára vonatkozó német–lengyel egyezmény vagy a jugoszláv–román egyezmény. (SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet: *A kisebbségvédelem nemzetközi jogi intézményrendszere a 20. században*. Budapest, MTA Kisebbségkutató Intézet – Gondolat Kiadói Kör, 2003. 80–85.)

⁴⁹ Kivételt képezett Németország – a Németországgal kötött békeszerződés ugyanis nem tartalmazott kisebbségvédelmi rendelkezéseket –, ami viszont nem jelentette azt, hogy Németország ne is vállalt volna semmit a kisebbségvédelem terén [vö. SZALAYNÉ (47. l.) 74–76.].

sekben, valamint a kisebbségi nyilatkozatokban.⁵⁰ Az egyöntetűség úgy jött létre, hogy az elsőként elkészült kisebbségi szerződés rendelkezései, s különösen e szerződésnek a kisebbségekre vonatkozó általános anyagi jogi rendelkezései modellként szolgáltak a későbbi kisebbségi szerződések és a békeszerződések, valamint a kisebbségi nyilatkozatok számára. Ez az elsőként elkészült és aztán modellé váló kisebbségi szerződés a Lengyel Kisebbségi Szerződés, pontos címe szerint a „Szerződés Lengyelország függetlenségéről és a kisebbségek védelméről” című szerződés volt. E szerződésben az általános anyagi jog szűkebb értelemben vett normáit a 2., 7., 8. és 9. cikk, tágabb értelemben vett normáit a 2–9. cikk előírásai tartalmazták.⁵¹ Az általános anyagi jog jelentőségét jelzi, hogy a Szerződés 1. cikke – mely szintén mintaként szolgált a többi szerződés számára⁵² – kimondta:

„Lengyelország kötelezi magát, hogy a jelen fejezet 2–8. cikkeibe foglalt rendelkezéseket alaptörvényekül ismeri el, hogy semminemű törvény, rendelet vagy hivatalos intézkedés ezekkel a rendelkezésekkel nem lesz ellentmondásban vagy ellentétben, és hogy ezekkel szemben semmiféle törvény, rendelet vagy hivatalos intézkedés nem lesz hatályos.”⁵³

⁵⁰ Az albán és a litván nyilatkozat szövege gyakorlatilag azonos volt a kisebbségi szerződések idevágó rendelkezéseivel, Észtország és Lettország pedig úgy tett eleget a Közgyűlés óhajának, hogy közölte azokat a rendelkezéseket, amelyeket alkotmánya és törvényei tartalmaztak, és amelyek a kisebbségi szerződésekkel azonos jogi helyzetet biztosítottak a kisebbségeikhez tartozó személyeknek. [BUZA i. m. (43. l.) 27–28.]

⁵¹ A 3–6. cikk rendelkezései kizárólag az állampolgárság kérdéseit szabályozták és szintén mintául szolgáltak a többi kisebbségi szerződés és némi különbségekkel a békeszerződések számára, ám e cikkek közül a 3–5. cikk előírásai átmeneti jellegű rendelkezések voltak. Az átmeneti rendelkezések egyébiránt főként azzal függtek össze, hogy az önálló állami létét ismét elnyerő Lengyelország területén jórészt német, osztrák, magyar és orosz állampolgárságú személyek laktak. A részletekbe menő rendezés lényege az volt, hogy e személyek eldönthették, hogy lakóhelyükön maradnak-e – ez esetben Lengyelország köteles volt elismerni őket lengyel állampolgároknak –, vagy egy más, számukra nyitva álló állampolgárságot választanak. Az utóbbi esetben 12 hónapon belül el kellett költözniük Lengyelországból; ingatlanaitak megtarthatták, ingóságait magukkal vihették. A 6. cikk szintén az állampolgárságot szabályozta, és pedig határozatlan időre, amennyiben kimondta, hogy „a lengyel területeken való születés pusztán tényével jogérvényesen megszerzi a lengyel állampolgárságot minden személy, akit születésénél fogva valamely más állampolgárság nem illet meg”. (HALMOSY Dénes: *Nemzetközi szerződések 1918–1945*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó és Gondolat, 1983. 84–88.)

⁵² A többi kisebbségi szerződés szintén a 2–8. cikkek alaptörvényi elismerését írta elő, a békeszerződések viszont előírták a Lengyel Kisebbségi Szerződés 9. cikkében foglalt rendelkezések, valamint a Lengyel Kisebbségi Szerződés 12. cikkében foglalt eljárási rendelkezések alaptörvényként való elismerését is.

⁵³ A 9. cikk rendelkezéseit – mint láttuk – Lengyelországnak nem kellett alaptörvényi rendelkezéseknek elismernie. A 9. cikk két bekezdésből állt, az első bekezdés szövege a következő volt: „Olyan városokban és kerületekben, ahol nem lengyel nyelvű állampolgárok jelentékeny számban laknak, a lengyel kormány a közoktatásügy terén megfelelő könnyítéseket fog engedélyezni avégből, hogy az ily lengyel állampolgárok gyermekeiket az elemi iskolákban a saját nyelvükön tanítsák. Ez a ren-

Számunkra az általános anyagi jog rendelkezései közül a 7. cikk (3) bekezdése a legfontosabb; ez így hangzott: „Egyetlen lengyel állampolgár sem korlátozható semmilyen nyelv szabad használatában a magánéletben, a kereskedelemben, a vallásban, a sajtóban vagy bármilyen természetű közzététel terén vagy a nyilvános gyűléseken.”⁵⁴ Nyilvánvaló, hogy ez a rendelkezés nem egy kisebbségi jogot, hanem egy egyetemes, minden állampolgárt megillető jogot ismert el és minden különösebb nehézség nélkül megállapítható az is, hogy ez a jog a bármely nyelv szabad használatához való jog volt a rendelkezés által megvont körben. A bármely nyelv szabad használatához való jog azonban azt jelenti, hogy maga a nyelvhasználó jogosult megválasztani, hogy mely nyelvet is használja, más szóval ez a jog nem egyéb, mint a nyelvhasználat szabadságához, vagy röviden, a nyelvszabadsághoz való jog. A Lengyel Kisebbségi Szerződés 7. cikkének (3) bekezdése így módon a nyelvszabadságot ismerte el a magánéletre, a kereskedelemre, a vallásra, a sajtóra és bármilyen természetű közzétételre, valamint a nyilvános gyűlésekre kiterjedően, ugyanakkor – mintegy folytatva a nyelvszabadság elismerésének a nemzeti jogban már megismert ‘hagyományát’ – ez a rendelkezés sem nevezte néven a nyelvszabadságot.

A kisebbségvédelmi rendszer általános anyagi joga – a nemzeti jognak a nyelvszabadságot elismerő, már tárgyalt előírásaihoz hasonlóan – speciális rendelkezésekkel szabályozta a hivatalos nyelvhasználatot, valamint a közoktatáson belüli nyelvhasználatot. A szabályozás felhatalmazást adott a kötelezett államok kormányzatának a többségi nyelv hivatalos nyelvvé tételére és a vonatkozó részletszabályok megalkotására – ideértve a közoktatáson belüli szabályozást is –, másfelől azonban néhány fontos előírással korlátozta is az ez irányú jogalkotást. Nem kötelezte az érintett kormányzatokat a kisebbségi nyelvek hivatalos nyelvvé tételére, de előírta, hogy a többségi nyelvtől eltérő nyelvű állampolgárok „nyelvüknek a bíróságok előtt akár szóban, akár írásban való használata tekintetében megfelelő könnyítéseket fognak részesülni”. Előírta továbbá az érintett kormányzatok számára, hogy „olyan városokban és kerületekben”, ahol a többségi nyelvtől eltérő nyelvű állampolgárok „jelentékeny arányban laknak”, „a közoktatásügy terén megfelelő könnyítéseket” engedélyezzenek avégből, hogy az ilyen állampolgárok „gyermekeiket az elemi iskolákban saját nyelvükön tanítsák”. A szabályozás ér-

delkezés nem akadályozza a lengyel kormányt abban, hogy a lengyel nyelv oktatását az említett iskolákban is kötelezővé tegye.” A második bekezdés így szólt: „Azokban a városokban és kerületekben, ahol jelentékeny arányban élnek oly lengyel állampolgárok, akik faji, vallási vagy nyelvi kisebbségekhez tartoznak, ezeknek a kisebbségeknek méltányos részt kell biztosítani mindazoknak az összegeknek az élvezetéből és felhasználásából, amelyek a közvagyon terhére állami, községi vagy más költségvetésekben nevelési, vallási vagy jótékonyági célokra fordítatnak.” [HALMOSY i. m. (50. l.) 87.]

⁵⁴ Uo. Megjegyzem, a rendelkezés fordítását némileg pontosítottam.

telmében ez a rendelkezés nem akadályozta az érintett kormányokat abban, hogy a többségi nyelv „oktatását az említett iskolákban is kötelezővé tegye”.⁵⁵

A vázolt szabályozást kiegészítette egy további szabadságjog, az egyesülési szabadság újszerű és a nyelvszabadság szempontjából szintén lényeges megfogalmazása. Eszerint azok az állampolgárok,

„akik faji, vallási vagy nyelvi kisebbségekhez tartoznak, jogilag és ténylegesen ugyanazt a bánásmódot élvezik, mint a többi (...) állampolgárok. Nevezetesen, egyenlő joguk van saját költségükön jótékonsági, vallási vagy szociális intézményeket, iskolákat, és más nevelő-intézeteket létesíteni, vezetni és irányítani a joggal, hogy azokban saját nyelvüket szabadon használják, és vallásukat szabadon gyakorolják.”

Ez tehát azt jelentette, hogy a nyelvszabadság egyik fő eleme, a saját nyelv használatához való jog feltűnik egy másik szabadságjog, az egyesülési jog részjogosítványaként is.⁵⁶

Bár kifejezett formában már nem tartalmazott nyelvi elemet, de nyilvánvalóan érintette a nyelvi kérdést a Lengyel Kisebbségi Szerződés 9. cikkének (2) bekezdésében foglalt rendelkezés is (szövegét l. 53. l.).

A mondottakból kiviláglik, hogy a nemzetközi kisebbségvédelmi rendszer általános anyagi joga a korábban már tárgyalt nemzeti jogi rendelkezésekhez hasonlóan szintén a tág értelemben vett magánélet szférájában ismerte el a nyelvszabadságot, s a nemzeti jogi szabályozáshoz hasonlóan szintén speciális előírásokkal rendezte a hivatalos nyelvhasználatot, illetve a közoktatáson belüli nyelvhasználatot. A részletekben persze már voltak eltérések is; a legfontosabb talán az, hogy a nemzetközi kisebbségvédelmi rendszer általános anyagi joga nem írta elő a nem többségi (vagyis a kisebbségi) nyelvek hivatalos nyelvként való elismerését, s a szóban forgó nem többségi (vagyis kisebbségi) nyelveket *de facto* hivatalos nyelveknek sem igen lehetett tekinteni a vonatkozó részletszabályok viszonylagos gyengesége miatt.⁵⁷ Másfelől viszont – mint a Lengyel Kisebbségi Szerződés 7. cikke

⁵⁵ A hivatkozott rendelkezések a Lengyel Kisebbségi Szerződésben így szerepeltek: „A lengyel kormány által bármiként megállapított hivatalos nyelv ellenére a nem lengyel nyelvű lengyel állampolgárok nyelvüknek a bíróságok előtt akár szóban, akár írásban való használata tekintetében megfelelő könnyítésekben fognak részesülni.” [7. cikk (4) bekezdés.] L. továbbá a 9. cikk szövegét (53. l.) [HALMOSY i. m. (50. l.) 87.].

⁵⁶ Megjegyzem, Magyarországon ez nem hozott újdonságot, hiszen az 1868. évi XLIV. tc. szerint amint „eddig is jogában állott bármely nemzetiségű egyes honpolgárnak épen úgy, mint a községeknek, egyházaknak, egyház-községeknek: úgy ezentúl is jogában áll saját erejökkel, vagy társulás útján alsó, közép és felső tanodákat felállítani (...). A magán intézetek és egyletek nyelvét az alapítók határozzák meg.” [26. § (1) és (3) bekezdés.]

⁵⁷ A nem többségi nyelvek hivatalos használata először is nem terjedt ki a közigazgatási hatóságokra, csak a bíróságokra, s a bíróságokon sem eljárási nyelvként vagy hivatalos nyelvként használták e nyelveket. Ami a közoktatást illeti, ezen belül az olyan városokban és kerületekben, ahol jelentékeny

(3) bekezdésének szövegéből láttuk – a nemzetközi kisebbségvédelmi rendszer általános anyagi joga a korábban megismert nemzeti jogi rendelkezésektől eltérően igen figyelemre méltó részletszabályokat tartalmazott a nyelvszabadság, a tágabb értelemben felfogott magánéleti nyelvszabadság terjedelméről, vagyis azokról az életszférákról, amelyekre ez a szabadság kiterjed, s e meghatározást tovább finomította az egyesülési szabadság újszerű megfogalmazásával, s közvetve a 9. cikk (2) bekezdésében foglalt rendelkezéssel is.

A kisebbségvédelmi rendszer általános anyagi joga összesen 14 államot kötelezett – Albániát, Ausztriát, Bulgáriát, Csehszlovákiát, Észtországot, Görögországot, Irakot, Jugoszláviát, Lengyelországot, Lettországot, Litvániát, Magyarországot, Romániát és Törökországot –, s ennek megfelelően ezekben az államokban a minden állampolgárt megillető nyelvszabadság éppúgy elismert joggá vált, mint például a vallás szabad gyakorlásának joga.⁵⁸ Ily módon az első világháború után immár 15 állam – Belgium és az imént felsorolt 14 állam – ismerte el alaptörvényi szinten a nyelvszabadságot.

Biztatóak voltak a további kilátások is. A Nemzetek Szövetségének Közgyűlése 1922-ben és 1933-ban is elfogadott egy olyan javaslatot, amely szerint „a kisebbségi szerződésekkel nem kötelezett államoknak is ugyanazokhoz a zsinórmértékekhez kellene magukat tartaniuk, mint az ilyen szerződésekkel kötelezett államoknak”.⁵⁹ A Közgyűlés ezzel voltaképpen azt az óhaját fejezte ki, hogy a kisebbségvédelmi rendszer zsinórmértékei váljanak egyetemes, az egész világon, a világ valamennyi országában elismert zsinórmértékekké, s ez az óhaj természetesen vonatkozott a nyelvszabadságra is. Ilyenformán a nemzetközi közösség egyszer már a világ valamennyi országára kiterjedően is elismerte, igaz, csak ‘óhaj’, azaz ajánlás formájában a nyelvszabadságot, azaz minden ember, illetve minden állampolgár jogát a nyelvszabadságra. Egyes kommentátorok szerint persze ezek a közgyűlési óhajok ‘üres gesztusok’ voltak csupán: az érintett államok többsége nem kívánta magára vállalni e kötelezettségeket. A kommentátorok azonban véleményem szerint túloztak: a két világháború közötti időszak első felének szellemi és politikai légköre ennél lényegesen kedvezőbb volt a nyelvszabadság szélesebb, akár univerzális nemzetközi elismerésének esélyei szempontjából. Csak két fontos körülményre utalok ennek alátámasztására.

arányban laktak a többségi nyelvtől eltérő nyelvű állampolgárok, a számukra fenntartott elemi iskolakon belül a nem többségi nyelvek voltaképpen közoktatási nyelvek, illetve hivatalos nyelvek voltak, a közoktatási rendszer felsőbb szintjeire azonban ez már nem vonatkozott.

⁵⁸ A rendszer általános anyagi joga egyébiránt előírta a kötelezett államoknak, hogy ismerjék el valamennyi lakosuk részére a vallás szabad gyakorlásához való jogot – s ezzel végső soron a vallás szabadsághoz való jogot – is. L. pl. a Lengyel Kisebbségi Szerződés 2. cikk (2) bekezdését. [HALMOSY i. m. (50. l.j.) 85.]

⁵⁹ J. B. SCHECHTMAN: Decline of the International Protection of Minority Rights. *The Western Political Quarterly*, 1951/4. 1.

Először is, a kisebbségvédelmi rendszert az Egyesült Államok, s személy szerint Wilson amerikai elnök és munkatársai közreműködésével alakították ki, s főként amerikai nyomásra fogadták el a párizsi békekonferencián. Ebből következően a kisebbségvédelmi rendszer jogi rendelkezései nyilván összhangban álltak az amerikai jogfelfogás és jogrendszer elveivel, végső soron tehát azokkal az elvekkel, amelyek az emberi jogokban gyökereznek; ellenkező esetben fel kellene tennünk, hogy az Egyesült Államok egy olyan rendszer létrehozásán és elfogadtatásán fáradozott – olykor szövetségesei vonakodása ellenére is –, melynek általános anyagi jogi szabályai idegenek voltak a saját jogfelfogásától és jogrendszerétől; ez azonban képtelenség.⁶⁰ Ha viszont a kisebbségvédelmi rendszer általános anyagi-jogi rendelkezései összhangban álltak az amerikai jogfelfogás és jogrendszer elveivel, akkor még a nyelvszabadság amerikai elismerésének sem volt elvilemi akadály, s az elismerésre sor kerülhetett volna annak ellenére is, hogy az Egyesült Államok az ismert okoknál fogva nem lett tagja a Nemzetek Szövetségének és nem vett részt a kisebbségvédelmi rendszer garantálásában sem.

Másodszor: egy ma is létező tekintélyes intézmény, a Nemzetközi Jogi Intézet 1929-ben elfogadott egy nyilatkozatot az ember nemzetközi jogairól. E nyilatkozat 3. cikke a következőképpen szól: „Minden államnak el kell ismernie minden egyén egyenlő jogát a választása szerinti nyelv szabad használatához és tanításához.”⁶¹ Világos és egyértelmű, hogy ez a cikk a nyelvszabadság elismerésére, pontosabban szólva a nyelvszabadságnak mint egy egyetemes, minden embert megillető emberi jognak az elismerésére szólította fel a világ államait, ami jelzi, hogy a nyelvszabadság a nemzetközi jog legmagasabb akadémiai, tudományos köreiben is meg-

⁶⁰ Egyébiránt pedig ismeretes, hogy „az amerikai béke delegáció álláspontja nagymértékben Archibald Cary Coolidge professzor 1919. március 31-én kelt memorandumán alapult”, s ez egyebek közt a következőket tartalmazta: „Ami a jelen pillanatban megvalósítható, és amire égetően szükség van, az egy nyilatkozat, amely az emberi jogok általános alapelveit tartalmazza, amelyeknek mindenképpen érvényesülniük kell, biztosítva az új nemzeti kisebbségek számára azt az életet, szabadságot és boldogságra való törekvést, amelyhez joguk van, és amelyet ma, úgy tűnik, súlyos veszély fenyeget.” [SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet i. m. (45. lj.) 69.] Jó nyomon járt ezért Jacob Robinson, amikor munkatársaival együtt a következőket írta a kisebbségvédelmi rendszerről: „(...) a tényleges szerződési rendelkezések jelzik belső összefüggésüket a demokrácia általános elméletével. Bizonyos esetekben a szerződési cikkek csaknem szó szerinti kivonatok az egyéni és a nemzeti emancipáció olyan klasszikus dokumentumaiból, mint amilyen az angol Jogok Törvénye, az Amerikai Függetlenségi Nyilatkozat, az Egyesült Államok Alkotmányának Preambuluma és 1., 4., 5., 14. (első bekezdés) és 15. Kiegészítése, valamint a francia forradalom Nyilatkozata az Ember Jogairól. Nem szükséges hosszabban ecsetelni e történelmi előzményeket ahhoz, hogy megtaláljuk a gyökereket, amelyekből a kisebbségi jogok nemzetközi védelmének egész rendszere kinőtt. A demokráciához való hozzászokás évszázadai megtalálják kifejezésüket a kisebbségek védelmét szolgáló Wilson-terv rövid tervezeteiben.” J. ROBINSON: *Were the Minorities Treaties a Failure?* New York, Institute of Jewish Affairs, 1943. 39.

⁶¹ http://www.idi-iiil.org/idiF/resolutionsF/1929_nyork_03_fr.pdf; vö. még ANDRÁSSY i. m. (3. lj.) 35–36.

lehetősen elfogadottá vált. Mindennek legfeljebb annyi a szépséghibája, hogy ez a cikk sem nevezte néven a nyelvszabadságot.

A mondottak persze még mindig nem jelentik azt, hogy az első világháborút követő években küszöbön állt volna a nyelvszabadság nemzetközi jogi elismerésének univerzális szintre emelése. Az mindazonáltal túlzás nélkül állítható, hogy az alapok megvoltak ehhez, s hogy az ebbe az irányba mutató folyamatokat csak a közelgő II. világháború szakította meg.

5.3. A nyelvszabadság elismerése a nemzetközi és a nemzeti jogban 1945 után

A II. világháború kitörésének idejére gyakorlatilag működésképtelenné vált a nemzetközi kisebbségvédelmi rendszer, s noha a rendszert garantáló világszervezet, a Nemzetek Szövetsége csak évekkel a háború után szűnt meg és még ezt követően is sokáig folyt egy elméleti vita arról, hogy érvényben vannak-e az első világháború után kötött szerződések kisebbségvédelmi rendelkezései, az események egészen új irányt vettek. Az Egyesült Államok, Nagy-Britannia, a Szovjetunió és Kína képviselői már 1944-ben elfogadták az ún. Dumbarton Oaks-i Javaslatokat egy új világszervezet létesítéséről, valamint az új szervezetre vonatkozó konkrét elképzelésekről, s a Javaslatok már egyáltalán nem érintették a kisebbségvédelem kérdését, ám – új elemként – előirányozták az emberi jogok nemzetközi védelmét. Már ekkor kirajzolódott tehát az a perspektíva, hogy a háború után a nemzetközi kisebbségvédelmi rendszert felváltja az emberi jogok nemzetközi védelmének egy rendszere, ami aztán fokozatosan valósággá is vált.

Az új világszervezetnek, az Egyesült Nemzetek Szervezetének már az Alapokmánya leszögezte, hogy az Egyesült Nemzetek „elő fogják mozdítani” „az emberi jogoknak és alapvető szabadságoknak mindenki részére, fajra, nemre, nyelvre vagy vallásra tekintet nélkül történő általános tiszteletét és betartását”, s nem sokkal az Alapokmány elfogadása után meg is kezdődtek az emberi jogok nemzetközi kodifikálására irányuló munkálatok. Ezzel természetesen ismét megnyílt a lehetőség a nyelvszabadság nemzetközi jogi elismerése előtt, éspedig minden eddiginél ígéretesebb módon, hiszen most már nem egy kisebbségvédelmi rendszer jogának kimunkálása volt napirenden, hanem az emberi jogok nemzetközi elismerése.

Éppen ezért nehéz megérteni, hogy amikor az ENSZ az emberi jogok „közös felfogásának” kialakítása jegyében elfogadta az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatát, azt a dokumentumot, amely első ízben sorolja fel és definiálja az emberi jogokat és alapvető szabadságokat egy nemzetközi jogi okmányban, akkor hogyan maradhatott ki ebből a dokumentumból a nyelvszabadság. Ennél is nehezebb azonban megérteni, hogy hogyan ismerhetett el az ENSZ később a nyelvszabadság helyett és helyén egy kisebbségi nyelvi jogot, vagy másként fogalmazva, hogy hogyan definiálhatta kétszeresen is rosszul, helytelenül ezt a nyelvi jogot a Polgári és

Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 27. cikkében: hogyan követhette el azt a hibát, hogy egyfelől kisebbségi jogként, s nem egyetemes, minden embert megillető jogként ismerte el ezt a nyelvi jogot, s hogyan definiálhatta csupán a saját nyelv használatához való jogként ahelyett, hogy a nyelv választás és a nyelvhasználat szabadságaként vagy röviden nyelvszabadságként definiálta volna. Azt pedig már végképp nehéz megérteni, hogy míg a korábbi kisebbségvédelmi rendszer, melynek elnevezése és rendeltetése azt sugallja, hogy ha elismeri a saját és a más nyelvek használatához való jogot, akkor kisebbségi nyelvi jogokként ismeri el őket, ez a rendszer egy egyetemes, minden állampolgárt megillető jog, a nyelvszabadság részelemeiként ismerte el a saját és a más nyelvek használatához való jogot, a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya viszont, melynek elnevezése és rendeltetése azt sugallja, hogy egyetemes, minden embert megillető emberi jogokat ismer el, ez a dokumentum csak a saját nyelv használatához való jogot ismeri el, s ami a legfurcsább, nem is egyetemes, mindenkit megillető jogként, hanem csupán kisebbségi jogként, a nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogaként.

Az emberi jogok univerzális nemzetközi jogának ezek a nyelvi jogokkal kapcsolatos ellentmondásai és gyengeségei természetesen nem maradtak következmények nélkül a regionális nemzetközi jog fejlődésére sem: az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok Európai Egyezményéből hiányzik még az a nyelvi jog is, amelyet a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 27. cikke hibásan ugyan, de azért elismert, s kisebbségi jogi szemléletben született meg Európában a Nemzeti Kisebbségek Védelmének Keretegyezménye is. Ami pedig Amerikát és Afrikát illeti: sem az Emberi Jogok Amerikai Egyezménye, sem az Afrikai Egységsszervezet (ma: Afrikai Unió) emberi jogi dokumentuma nem vette át az Egyezségokmány 27. cikkében foglalt nyelvi jogot, s e kontinenseken nem születtek kisebbségvédelmi egyezmények sem. Hasonló a helyzet az Arab Liga által létrehozott emberi jogi rendszerekben is. Mindez pedig jelzi, hogy az egyszer elkövetett hibák valóban nem múltak el következmények nélkül.

A jogalkotás gyengeségeit a *joggyakorlat* sok esetben szintén továbbörökíti, de olykor ellensúlyozza vagy ki is javítja részben vagy egészben, s ez vonatkozik a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányára is. Az Egyezségokmánnyal kapcsolatos joggyakorlatot elsősorban az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága alakítja, s a Bizottság – mint láttuk – a *Ballantyne, Davidson, McIntyre* ügyben adott jogértelmezésével továbbörökítette azt a hibát, amelyet az Egyezségokmány megalkotói követtek el az Egyezségokmány 27. cikkében elismert nyelvi jog *jogalanyainak* rossz, hibás definiálásával. Másfelől viszont – mint szintén láttuk – a Bizottság ugyanebben az ügyben kerülő úton korrigálta is ezt a jogalkotói hibát, sőt korrigálta a 27. cikkben elismert nyelvi jog *tartalmának* meghatározása során elkövetett jogalkotói hibát is, amikor kimondta, hogy az Egyezségokmány 19. cikkében foglalt kifejezési szabadság magában foglalja valamennyi ember, így a nyelvi többséghez tartozó valamennyi személy szabadságát is „önmaga kifejezésére a

maga által választott nyelven”. Ez ugyanis azt jelenti, hogy az Emberi Jogi Bizottság az általa adott jogértelmezéssel elismerte, éspedig egyetemes, minden embert megillető szabadságként a nyelv szabadságot, s ily módon valamelyest pótolta a nyelv szabadság jogalkotói elismerésének – a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányában történő jogalkotói elismerésének – a hiányát. Következésképpen a Nemzetek Szövetségének nemzetközi kisebbségvédelmi rendszere után immár az ENSZ is elismerte a nyelv szabadságot, igaz, még nem jogalkotással, hanem csupán jogértelmezéssel, s a hivatalos és a közoktatási nyelvhasználatra vonatkozó implikációk nélkül.

Befejezésül térjünk vissza ismét a nemzeti joghoz, s közelebről Svájc alkotmányjogi fejlődéséhez. Különösen két újabb keletű fejlemény érdemel figyelmet. Az első az, hogy a Svájci Szövetségi Bíróság 1965-től kezdődően „íratlan alkotmányos jognak” ismerte el a nyelvhasználat szabadságát,⁶² a második pedig az, hogy az 1998–99. évi alkotmánymódosítás óta a svájci alkotmány 18. cikke így hangzik: „A nyelv szabadság biztosított.”

Az idézett alkotmányi rendelkezés kristálytisztta, világos: elismeri, és immár néven is nevezi a nyelv szabadságot. Más kérdés, hogy a cikk nem nyújt semmilyen meghatározást e szabadság tartalmáról; mindazonáltal körvonalazódik ez a tartalom, ha egybeolvassuk a 18. cikket az alkotmány más cikkeivel, különösen a 70. cikkel. Ez utóbbi egyebek közt kimondja, hogy a Konföderáció hivatalos nyelvei a német, a francia és az olasz, s hogy hivatalos nyelv a rétoromán is a Konföderációnak a rétoromán személyekkel fenntartott kapcsolataiban, de éppígy kimondja, hogy a kantonok határozzák meg saját hivatalos nyelveiket, s hogy a nyelvi közösségek közötti összhang megóvása végett a kantonok ügyelnek a nyelvek hagyományos területi eloszlására és figyelmet fordítanak az őshonos nyelvi kisebbségekre.⁶³ Mindebből egyértelműen kitűnik, hogy a nyelv szabadság mindenekelőtt a magánéletre, a tágran felfogott magánéletre vonatkozik, nem pedig a nyelvek hivatalos használatára. Ez végső soron azt jelenti, hogy a svájci szabályozás a lényegét illetően szintén azt a nyomvonalat követi, amelyen a belga alkot-

⁶² Christoph FLÜGEL: Nyelvi politika és nyelvi kisebbségek Svájcban. In: OPLATKA András – SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet (szerk.): *A többnyelvűség svájci modellje*. Budapest, Osiris, 1998. 76.

⁶³ A 70. cikk szövege egyébiránt a következő:

„(1) A konföderáció hivatalos nyelvei a német, a francia és az olasz. A rétoromán szintén hivatalos nyelv a konföderációnak a rétoromán személyekkel fenntartott kapcsolataiban.

(2) A kantonok határozzák meg saját hivatalos nyelveiket. A nyelvi közösségek közötti harmónia megóvása végett a kantonok ügyelnek a nyelvek hagyományos területi felosztására és figyelmet fordítanak az őshonos nyelvi kisebbségekre.

(3) A Konföderáció és a kantonok bátorítják a nyelvi közösségek közötti megértést és cserét.

(4) A Konföderáció támogatja a többnyelvű kantonokat különleges feladataik végrehajtásában.

(5) A Konföderáció támogatja a Grison és Tessin kantonok által a rétoromán és az olasz nyelv oltalmazása és fejlesztése érdekében foganatosított intézkedéseket.”

mány 1831-ben elindult, s amelyet aztán még a XIX. században követett a magyar, s részben az osztrák szabályozás, s amelyet egy újabb változatban továbbvitt a két világháború közötti nemzetközi kisebbségvédelmi rendszer általános anyagi joga, s amelynek egyik lényegi eleméhez 1993-ban eljutott az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága is. A nyelvszabadság 1998–99-ben történt svájci elismerésének jelentőségét növeli, hogy ez az elismerés nevezte először pontosan néven ezt a szabadságot.

Mindezek után teljes joggal kijelenthető, hogy a nyelvszabadság egyáltalán nem ismeretlen a nemzeti és a nemzetközi jog fejlődésében: nyomon követhető e szabadság elismerése és tartalmának csiszolódása 1831 óta a nemzeti jogban, 1919 óta pedig a nemzetközi jogban is. Mi több, a nemzeti és a nemzetközi jogfejlődés vázolt tendenciái alapján úgy tűnik, nem is annyira a nyelvszabadság elismerésének a szorgalmazása, pontosabban jogalkotási úton történő elismerésének a szorgalmazása szorul magyarázatra, mint inkább az, hogy erre az elismerésre még mindig nem került sor az emberi jogok univerzális nemzetközi jogában, s ennek nyomán a világ országainak túlnyomó többségében. Az mindenesetre bizonyos, hogy a nyelvszabadságnak a nemzeti és a nemzetközi jogban már megtörtént elismerései megerősítik, történelmi oldalról is alátámasztják azokat az evidenciákat és érveket, amelyeket a korábbiakban a nyelvszabadságot igazolandó vonultattunk fel.

6. Összegzés

E tanulmányban annak az állításnak az igazolására vállalkoztam, hogy létezik egy ma még csak kevésbé ismert és elismert szabadság, a nyelvszabadság, hogy ez a szabadság éppen olyan alapvető emberi jog, mint a gondolatszabadság és a szólásszabadság, s hogy ennek megfelelően ezt a szabadságot is el kellene ismernie, mind az elméletnek, mind pedig a jogalkotásnak. Végső soron tehát azt állítottam, hogy a szabadságjogok mai listáit ki kellene egészíteni a nyelvszabadsággal.

Az igazolást három fő irányból kiindulva végeztem el: egy *filozófiai* érveléssel kezdtem, mely John Rawlstól származik és amellyel Rawls eredetileg az egyenlő lelkiismereti szabadságot kívánta igazolni. Az érvről kimutattam, hogy alkalmazható a nyelvszabadságra, más szóval hogy igazolja a nyelvszabadságot is.

A második út, amelyen elindultam, a *jogértelmezés* útja volt: az emberi jogok univerzális nemzetközi jogának értelmezésével, főként logikai értelmezésével bemutatam, hogy ebből a jogból több szálon is levezethető a nyelvszabadság, s hogy ezért az emberi jogok nemzetközi joga magában rejti, implicit módon magában foglalja ezt a szabadságot is. Ez azonban azt jelenti – érveltem tovább –, hogy az emberi jogok nemzetközi joga implicit módon már ma is elismeri a nyelvszabadságot, s ezért el kellene ismernie explicit formában is. A gondolatmenethez most hozzáfűzöm, hogy amikor az Egyesült Nemzetek elkötelezték magukat az emberi jogok elismerése mellett és hozzáálltak e jogok explicit formában való elismeréséhez, azaz kodifikálásához, eleve *valamennyi* emberi jog elismerése mellett kötelez-

ték el magukat és *valamennyi* emberi jog kodifikálására vállalkoztak. Ennek megfelelően arra törekedtek és ma is arra kell törekedniük, hogy elismerjék, és pedig explicit módon az összes emberi jogot, hogy tehát teljessé váljék az emberi jogok általuk összeállított listája. A mondottak értelmében viszont a lista nem lehet teljes, ha hiányzik róla a nyelvszabadság.

A harmadik út, amelyen kísérletet tettem a nyelvszabadság igazolására, *a jogtörténet* útja volt: e körben arra kívántam felhívni a figyelmet, hogy a 19. század első harmadától kezdve a jogfejlődésnek, a nemzeti és a nemzetközi jog fejlődésének van egy olyan vonulata, amelyben a nemzeti és a nemzetközi jogalkotók elismerték a nyelvszabadságot is. Ez pedig azt jelenti, hogy a nyelvszabadság nem csupán egy eszme, egy elismerésre váró emberi jog, hanem egy olyan jog, amely változó formákban ugyan, de immár csaknem két évszázada része a pozitív jognak is, s ily módon gyakorlati tapasztalatok is rendelkezésre állnak róla.

Azok az érvek, amelyek a nyelvszabadság igazolásának e három útjához kötődnek, természetesen erősítik egymást, s erre szükség is van. Aligha képzelhető el ugyanis, hogy ne merüljenek fel kételyek egy olyan szabadságjog létevel kapcsolatban, amely egyelőre hiányzik az emberi jogok univerzális jogának alapvető dokumentumaiból.

KLEIN TAMÁS*

Adalékok a sajtószabadság fogalmának meghatározásához Magyarországon

A sajtószabadság fogalma az alkotmányjogi irodalom évszázados vizsgálódásának egyik központi kategóriája, azt is mondhatnók, hogy napjainkra egyfajta ‘demokráciamérő’ kritériummá vált. Az alkotmányos demokráciák, demokratikus jogállamok olyan központi fogalmai a véleménynyilvánítási szabadság és a belőle levezetett sajtószabadság, valamint ez utóbbiból következő demokratikus közvélemény kialakulását megteremteni képes médiapluralizmus, amelyek nélkül napjaink kívánatos alkotmányos berendezkedése elképzelhetetlen. A sajtó szabadsága a plurális demokráciának tehát lételeme, *conditio sine qua non*ja, amint azt az Alkotmánybíróság működésének kezdetén, alaphatározatában is oly érzékletesen kifejezte: „[az] eszmék, nézetek szabad kifejtése, a mégoly népszerűtlen vagy sajátos elképzelések szabad megnyilvánulása a fejlődni képes és valóban eleven társadalom létezésének alapfeltétele.”¹ Bár az alkotmányvédő testület ezt a megállapítását elsősorban a véleménynyilvánítás szabadságával összefüggésben tette, az vitán felül igaz, mi több hatványozottan igaz a sajtószabadság veretes alapjogára is. A sajtószabadság kiemelt alkotmányos védelme parancsoló kötelezettséget jelent a mindenkori jogalkotó számára, ezért a sajtójogi szabályozás központi vezérmotívuma – annak ellenére, hogy megfellebbezhetetlen igazságként tudjuk: minden szabályozás egyszersmind korlátozás is – sem lehet más, mint a sajtószabadság érvényesítésének, védelmének eszménye. A szabályozásból szükségszerűen következő korlátozások alkotmányos megengedhetőségének a mércéje sem más, mint a politikai szabadság palládiumának érvényesülése.

Mégis napjaink elméleti (és politikai) vitáinak egyik legtöbbet vizsgált fogalma a sajtószabadság, csakúgy, mint a modern társadalmak egyik legizgalmasabb kihívása az euroatlanti alkotmányos tradícióban oly féltett szabadságból kisarjadt

* Doktorandusz, ELTE ÁJK.

¹ 30/1992. (V. 26.) AB határozat, Indokolás, III. 2. 1. pont.

– Kukorelli István leleményes fordulatát felidézve – „kráciája”,² a modern média-világ.

A véleménynyilvánítási és sajtószabadságról szóló (hit)viták feltehetően még hosszú ideig a tudományos közélet tematikájának meghatározó motívumai lesznek. Koltay András és Török Bernát gondolatát kölcsönvéve: „[akad] köztük olyan, ami nem is zárható le, sőt olyan is, amivel sokat vesztenénk, ha egyszer s mindenkorra magunk mögött tudnánk.”³ Valóban maga a szólás- és sajtószabadságról való szakmai, tudományos és politikai diskurzus egyaránt a szólás- és sajtószabadság következménye és megtermékenyítő eszköze is, így sokat, hacsak nem mindent elveszítene a róluk folytatott izgalmas, sokszor felfokozott disputa nélkül. A sajtószabadságról folytatott vita megszűnése ugyanis a sajtószabadság megszűnésének legmegbízhatóbb bizonyosságát szolgáltatná.

A sajtószabadság fogalmának megannyi meghatározási kísérlete ismert. Kant a jog fogalmának kétségességre, esetlegességre vonatkozó szarkasztikus *bonmot*-ja (ti. a jogászok még mindig keresik a „jog” fogalmának definícióját⁴) *mutatis mutandis* találó a sajtószabadság meghatározására is. S a helyzet szinte csak ‘romlik’. Ahelyett, hogy egy univerzális jogfogalmat, sajtószabadság-fogalmat használnánk, különböző elvi, értékválasztási alapon egyre változatosabb definíciók jelennek meg. Közülük számosan csupán egy-egy meghatározó fogalmi elemet emelnek ki, vagy egy jellegadó tulajdonság túldimenzionálásában látják a szabadságjog érvényesülésének egyedüli garanciáját. A sajtószabadság fogalma ugyanakkor – álláspontom szerint – nem *unisono* jellegű, hanem számos különböző jelentéstartománnyal rendelkezik. Az elmúlt esztendőkből a közéleti viták tematikájának (is) előkelő helyén szerepelt a magyar sajtószabadság jogi szabályozásának és érvényesülésének helyzete, anélkül, hogy e diskurzushoz hozzászólók a legcsekélyebb motiváltságot is mutatták volna e veretes alapjog elméleti szintű definíciójának megvitatására. Így a közös elméleti fundamentum hiányában sokan sokféle sajtószabadság-fogalommal operálva temették, vagy éppen ünnepelték a magyar sajtószabadságot. Magam úgy vélem, hogy ennek a rendkívül fontos politikai alapjognak az elemzése kizárólag különböző jelentéstartományainak (ha vannak ilyenek) a szisztematikus feltárása után lehet eredményes.

A sajtószabadság tartalmát történetileg is másként azonosították, ám a különböző társadalmi berendezkedésű államok jogelmélete és szabályozása is eltérő válaszokat adott, de az egyes alkotmányos-politikai rendszerek is mást és mást értettek alatta. A társadalmi fejlődés a történelem folyamán egyre differenciáltabb társadalmi valóságot hozott létre, és ez a jogi fogalmakban is tükröződött. A sajtó-

² KUKORELLI ISTVÁN: Előszó. In: KOLTAY András–TÖRÖK Bernát (szerk.): *Sajtószabadság és médiajog a 21. század elején*. Budapest, Wolters Kluwer, 2014. 8.

³ Szerkesztői bevezető, KOLTAY–TÖRÖK i. m. (2. lj.) 10.

⁴ Immanuel KANT: *A tiszta ész kritikája*. Szeged, Ictus, 1996. 558.

szabadság, mint alapjog fogalmának tartalmi összetevői is folyamatosan reflektáltak erre a társadalmi valóságra. A társadalmi fejlődéssel párhuzamosan a sajtószabadság tartalma is egyre több mozzanattal gazdagodott, egyes összefüggéseinek lényege megváltozott, korábban nem detektált tulajdonságai meghatározóvá váltak. Kezdetben a sajtó szabadságán nem értettek mást, mint a sajtótermékeknek, nyomtatványoknak az állami előzetes vizsgálat alóli felszabadítását, a modern alkotmányos felfogás azonban már megannyi összefüggését feltárta, és azokat külön védelemben részesítette. Ez a fogalmi gazdagodás jelentősen hatott az állam sajtószabadsághoz való viszonyára, a kezdeti „az állam tartsa távol magát a sajtótól” egyedüllinek tekintett garancia, a politikai és gazdasági érdekekkel átszótt, önálló hatalmi entitásként működő „mediokrácia” megjelenését követően kiegészült, és az alapjog feltétlen érvényesüléséhez már az állam aktív, tevéleges közreműködését igényli. A társadalmi nyilvánosság intézményeinek jelentős átlényegülése során (a szabadság kis köreit jelentő bátor, elhivatott szerkesztőségek, kiadók, nyomdák helyét/romantikáját átvették/felváltották a tőkeerős, gazdaságilag motivált és befolyásolt médiabirodalmak) tehát a szabályozó és felügyelő államnak a sajtószabadsághoz való pozíciója is megváltozott. Az állam már nem Leviathán, nem öselenség. Ugyan nem vitás, az állam ma is könnyen korlátozhatja a sajtó szabadságát, ám a felvilágosult társadalmak ezt már kevéssé viselik el. A sajtószabadságot – egyre többen emlegetik – a médiahatalmak által ellenőrzött, monopolizált vagy oligopolizált intézményes nyilvánosság, médiapiac torz valóságot sugárzó valósága is fenyegeti. Az állam ebben a vonatkozásban már nem ellenfél, hanem partner: az alapjogvédelmi, intézményvédelmi alkotmányos kötelezettsége folytán a civil társadalommal együtt értünk, szabadságszerető polgárokért épít ki a sajtószabadságot oltalmazó olyan intézményi garanciarendszert, amely nélkül a modern média-szabályozás elképzelhetetlen.⁵

A sajtószabadság-fogalom legújabb metamorfózisa új kihívások elé állítja az államokat. A megállíthatatlan, és a társadalmi nyilvánosság, a demokratikus közbeszéd szempontjából kétségkívül üdvözlendő technológiai robbanás a sajtószabadság alapvető tartalmi sajátosságait – álláspontom szerint – nem érinti ugyan, de annak újabb, jelentős fogalmi gazdagodásához vezet. A nyilvánosság 21. századi szerkezetváltozása, a tömegkommunikációban az internetes szféra meghatározó szerepének rohamos növekedése és differenciálódása azonban nem teszi meghaladottá a sajtószabadság évszázados klasszikus értelmezési mezőjének érvényességét, nem feledteti az előző évszázad második felének nagy hitvitáit, de újabb megoldandó kérdések felé irányítja a kutatók és az állami szabályozók figyelmét. Ezek a kérdések az alkotmányjog-tudomány közeljövő ‘bakancslistáján’ megkerülhetetlenül szerepelnek.

⁵ Vö. Owen M. Fiss: *Megosztott liberalizmus. A szólásszabadság és az államhatalom sokféle arca*. Budapest, CompLex, 2013.

Ahány sajtószabadság-fogalom, szinte annyi sajtószabályozási ideál létezik. Hol van már az a kegyelmi idő, amikor egy sajtótörvény akár egyetlen mondatból állt volna – legalábbis a Deák Ferencnek tulajdonított ideális sajtótörvény szövege szerint –, „Hazudni nem szabad”? Talán sohasem volt.

1. A sajtószabadság fogalmának történeti jelentésmódosulásai

A sajtószabadság fogalmának klasszikus értelmezési kerete, amely lényegében az alapjog voltairánus jogszemléletű eszményének felel meg, a (felvilágosult) abszolút állam hatalmának egyik korai korlátjaként került az alapjogok katalógusának előkelő helyére. A szabad sajtóhoz való jog követelése és szabályozásának története az egyetemes és honi alkotmányjogi históriának egyaránt meghatározó fejezetét alkotja. A felvilágosodás eszményének termékeny táptalajából sarjadó polgári átalakulás hatására pennázott alkotmányok a polgárok legbecsesebb jogai között emlegették a sajtószabadságot. Hazánkban 1848-ban a pesti ifjúság, az utca szimbolikusan vívta ki a sajtó szabadságát, „eltörülvé” a cenzúra intézményét, hogy aztán az egyszer, s mindenkorra eltörölt sajtórendészeti korlátozásokat a magyar joghistória oly sokszínű, olykor hányattatott korszakaiban újból és újból bevezessék. A dualizmus közjogi rendszerében a sajtószabadság fogalmának a *klasszikus liberális* szemlélete uralkodott, míg a huszadik század autoriter rezsimeji e patinás szabadságjognak sajátos *ideológia-, érdek- és értékkötött* tartalmat adtak. Az új doktrínák meritumában az aktuális establishment hatalmi érdekeinek megfelelő értelmezések álltak. A sajtó intézményrendszerét, s így a sajtószabályozást, az alkotmányjog tudomány igazolási érveit is funkcionálisan alárendelték az állami-hatalmi érdekeknek, a jogi ‘reguláció’ célja a sajtószabadság melletti hangzatos kiállítás mellett rendszerint annak rovására az államrend és a hatalmi struktúra megerősítése, védelme volt. A sajtószabadság fogalmát is az adott politikai rezsime érdekeihez igazították, az ezerkilencszázhuszas esztendőkből a konszolidáció, utóbb az „öncélú nemzeti állam”, végül a „szocializmus és a nép” érdekeinek megfelelően.

A sajtószabadság klasszikus értelmezési kerete, amelyet történetileg az abszolút állam önkényével szemben került megfogalmazásra, a szabadságjog tartalmi magjaként a szólásnak a sajtó útján való szabad megvalósulását értette, a sajtónak, különösen az időszakos lapoknak az államtól való szabadságát jelentette.

1.1. „Kívánjuk a sajtó szabadságát, a censura eltörlését!”

Történetileg először tehát – amint arra már utaltam – az államtól szabad, az állami beavatkozástól mentes nyomtatási és terjesztési jog volt a meghatározó jelentőségű

tartalmi összetevője a szabad sajtó alkotmányos jogának. Ennek pedig a legjellemzőbb, szimbolikus motívuma az volt, hogy megszűnt (és az állami hatóságok számára a továbbiakban tilalmazottá vált) az előzetes vizsgálat, a cenzúra. Hazánk első sajtótörvénye, az 1848. évi sajtótörvény maga is ezen az állásponton volt:

„Az előző vizsgálat eltöröltetvén örökre, s a sajtószabadság visszaállítván, ennek biztosítékául ideiglenesen rendeltetnek: 1. § Gondolatait sajtó útján mindenki szabadon közölheti, és szabadon terjesztheti.”⁶

Az alkotmányjogi irodalom alpművei közül válogatva is hasonló sajtószabadság értelmezésekkel találkozunk. Récsi Emil példának okáért 1871-es Magyarország közjoga című munkájában rögzítette, hogy e szabadságjog „a népnek valószínű és pedig az egyik legfontosabb politikai, az államélet viszonyaira vonatkozó joga” és a „sajtótörvény, mely az *előző vizsgálatot* örökre eltörölte, [a] sajtószabadságot visszaállította.”⁷ Faluhelyi Ferenc definíciója is azonos szemléletet tükröz: „[s]ajtószabadság alatt értjük a polgárok azon jogát, hogy gondolataikat sajtó útján, vagy más technikai módon többszörösítve *külön hatósági engedély nélkül* közzétehetik.”⁸ Faluhelyi ezt követően – a hatályos sajtótörvény⁹ logikai rendszerét magáévá téve és saját elméletébe építve – megkülönböztette a szabadságjog két irányát, a közlés szabadságát (többszörösítés, kinyomtatás jogát) és a sajtótermékek szabad terjesztésének szabadságát. A szabadságot azonban ő is az államtól való szabadságban látta. Mindazonáltal a sajtószabadságra a magyar közjogi hagyomány kezdettől fogva kiemelt jelentőségű szabadságjogként tekintett: „nem egyéb, mint a közvélemény lélekzése (sic!), és egyik főbiztosítéka az alkotmány-nak; szabad sajtó nélkül valódi alkotmányosság nem képzelhető.”¹⁰

Kenedi Géza a huszadik század első évtizedeinek elismert sajtójogásza már kibontotta az államtól való szabadság egyes mozzanatait is, jelezvén, hogy melyek azok a jogi szabályok, amelyek szükségesek ahhoz, hogy a sajtó szabadsága a gyakorlatban valósággá váljék, érvényesülhessen, vagyis melyek a sajtószabadság *jogi-intézményi garanciái*. Kenedi fogalommeghatározása a következő:

„[a] sajtószabadság fogalmába tehát lényegében a következő alkotórészek foglaltnak: 1. Hogy a gondolat sajtó útján való szabad közrebocsájtása megelőző vizsgálatától függővé téve ne legyen. 2. Hogy a gondolatközlés szabadsága ne legyen függővé téve előleges nyomdai engedélyektől és pénzbiztosítéktól sem. 3. Hogy az elkészült és közreadott nyomtatványt az államhatalomtól függő- és bírói biztosítékokkal el nem látott rendőrhatalóság, így tehát maga a kormányhatalom a maga tetszése szerint le ne foglalhassa vagy el ne kobozhassa. 4. Hogy a nyomtatványok szerzőit ne lehessen üldözni bíróilag sem másért, csakis

⁶ A sajtóról szóló 1848. évi XVIII. törvénycikk.

⁷ RÉCSI Emil: *Magyarország közjoga*. Buda–Pest, Pfeifer Ferdinánd, 1871. 363.

⁸ FALUHELYI Ferenc: *Magyarország közjoga*. Pécs, Karl könyvesbolt, 1926. 162–163.

⁹ A sajtóról szóló 1914. évi XIV. törvénycikk.

¹⁰ BONCZ Ferenc: *Magyar államjog*. Budapest, Athenaeum, 1877. 299–300.

olyan cselekményekért, amelyeket az általános büntetőtörvény büntetésre méltó cselekményeknek ismert fel. Különösen pedig a doktrinák és a magukban véve nem jogsértő vélemények, bármilyenek legyenek is, külön vétség címén üldözhetőek utólag se legyenek.”¹¹

Kenedi tehát a sajtószabadság lényegét abban látta, hogy a sajtó mentes a cenzúrától, a sajtótermékek, időszaki lapok előzetes hatósági engedély nélkül előállíthatók és terjeszthetők, továbbá a sajtó útján megfogalmazott bármely vélemény csak akkor üldözhető, ha az a büntetőjog valamely különös részi tényállása alapján általában is büntetéssel fenyegetett.

A sajtószabadság klasszikus szelvényjogai, (lap)alapítás szabadsága, előzetes vizsgálat (cenzúra) tilalma, valamint a szerkesztés szabadsága, az állammal szemben védik a sajtót, és közös alapon az államot kötelezik be nem avatkozásra.

A szerzők ezen túl már csak egyes sajtójogi alapintézményekkel foglalkoztak, úgymint a sajtó, az időszaki lap fogalmának megállapításával, vagy éppen a jogellenes tartalmakért való utólagos felelősség szabályainak, a speciális fokozatos és kizáró sajtójogi felelősségi rendszernek a kérdésével. A sajtószabadság fogalma posztulátumainak behatóbb vizsgálati lehetőségét kivétel nélkül elejtették. Noha a sajtójogi felelősség szabályai hatnak a sajtószabadság tényleges megvalósulására, a responzibilitás történetének áttekintése nem lehet feladata annak a tanulmánynak.

Bár valamennyi alkotmányjogi munka a cenzúra eltörlését emelte ki a sajtószabadság 1848-as megszületése kapcsán, mégis utalni kell rá, hogy az előzetes vizsgálatnak a magyar közjogi rendszerben való ‘törvényes’ létezéséről megoszlottak a tudományos álláspontok. A sajtószabadságot mint az ember legalapvetőbb jogai közé tartozót megfojtó cenzúra intézményét a történeti alkotmány rendszerében az első sajtótörvény is idegen testként kezelte, ez az értelmezés felel meg a cenzúra eltörlésével összefüggésben tett preambulumi kijelentésnek, mely a sajtószabadság visszaállítását deklarálta. Kenedi azonban egyenesen vitatta a cenzúrának a magyar alkotmányos rendszerben való létét, s azt attól idegen, oktrojált intézményként azonosította. Boncz Ferencz *Magyar államjog* című munkájában is hasonló szellemű utalást tesz: „törvény nem kedvezett is neki, tetteleg mégis fennlétezett.”¹²

Az persze vitán felül állt, s valamennyi elméleti vagy éppen gyakorlati munka elismerte, hogy a cenzúra intézményének eltörlése önmagában még nem feltétlenül garanciája a sajtószabadság teljes körű érvényesülésének. A sajtót lenyűgöző állami, elsősorban rendészeti jellegű eszközöknek ugyanis a cenzúrán kívül is rendkívül gazdag tárháza ismert, a lapalapítás engedélyhez kötéstől a lapbetiltásokon keresztül a biztosítékadás előírásáig. Felidézhetjük, hogy az 1848-ban Pozsonyból Pestre érkező sajtótörvény szövegét a pesti ifjúság a magas összegű kaució miatt oly gyűlölettel fogadta, hogy máglyára vetette, és megégette.

¹¹ KENEDI Géza: *A magyar sajtójog, úgy amint életben van*. Budapest, Franklin-Társulat, 1903. 11.

¹² BONCZ i. m. (10. l.) 300.

Az 1914. évi sajtótörvény elfogadása lényegi változást nem eredményezett a magyar sajtójog és sajtószabadság kérdésében, inkább csak reflektált azokra a változásokra, amelyek a „magyar sajtónak, kivált pedig a magyar hírlapirodalomnak 1848 óta bekövetkezett hatalmas föllendülése és a gondolat terjesztésére hivatott eszközök rohamos fejlődése a sajtószabadság újabb modernebb és részletesebb szabályozását tette szükségessé”.¹³ A tizennégyes sajtótörvény ugyan szövegszerűen nem tartalmazta a sajtószabadság kifejezést, annak klasszikus megfogalmazását azonban első rendelkezéseként rögzítette: „Sajtó útján mindenki szabadon közölheti és terjesztheti gondolatait.”¹⁴ Majd részletes sajtórendészeti fejezetet tartalmazott, amiért sokan „rendpártisággal” vádolták, s kétségtelenül a forradalmi sajtótörvényhez képest tartalmazott ilyen szellemű szabályokat, ám alapvetően – a korszak fogalmi keretei között – vitán felül a sajtószabadság oldalán állt.

A Tanácsköztársaság lakonikus rövidségű második néptörvénye már a sajtó szabadságáról szólt. Első szakaszában deklarálta a háborúban már-már elfelejtett jogot, miszerint „[g]ondolatait sajtó útján mindenki szabadon közölheti és szabadon terjesztheti” (1. §), majd közvetlenül utána a háborús évek sajtórendését jellemző tapasztalatok okán azt is rögzítette, hogy „[e]lőző vizsgálatnak nincs helye” (2. §). A jogi szabályozásban a sajtószabadság megvalósulásával ismét szorosan kapcsolódott össze a cenzúra tilalma. A néptörvény a további szakaszaiban megszüntette a sajtótermék utcai árusításának engedélyhez kötését és eltörölte a lapbiztosíték hetven esztendeig korholt rendszerét. A szabad sajtóról értekező formális deklarációval szemben azonban a sajtószabadság ismét tiszavirág-életűnek bizonyult. A Tanácsköztársaság megalakulását követően a kommunista vezetés a gyakorlatban is érvényesíteni kezdte a Szovjet-Oroszországból ellesett proletárdiktatúrát, s ennek részeként támadást indított a polgári sajtó ellen.

1.1. A sajtószabadság ideológiai-funkcionalista megközelítése

A két világháború közötti alkotmánytörténeti korszak a szabadságjogok apályát hozták, s ez a megállapítás kétségkívül érvényes a sajtószabadság korabeli helyzetére is.

A húszas esztendőkből ugyan a rendészeti eszközök sora szorongatta a lapokat, korlátozta a sajtót, mégis az első érdemi, definitíve a sajtószabadság klasszikus alapkonstrukcióját vitató, említésre érdemes paradigmaváltást a Gömböskormány sajtópolitikája hozta. Ugyan már korábban is fájó korlátozások sújtották a sajtót, úgymint a megint egyszer, átmenetileg bevezetett cenzúra, vagy éppen a

¹³ FALUHELYI i. m. (8. lj.) 163.

¹⁴ A sajtóról szóló 1914. évi XIV. törvény cikk 1. §.

lapalapítás és terjesztés engedélyhez kötése, a lapok betiltásának belügyminiszteri hatásköre stb., ám a korábbi sajtószabadság-fogalmat, tartalmi összetevőit és eszmeiségét a központi hatalom képviselői adottnak fogadták el, azt nem kérdőjelezték meg. A szigorú sajtórendészeti szabályok bevezetésének és gyakori alkalmazásának szükségszerűségét igazolandó azzal érveltek, hogy a sajtószabadság feltételek nélküli érvényesülését ‘csupán’ egyfajta ‘kényszerű’ történelmi parancsnak engedve helyezték zárójelbe.¹⁵ A Gömbös-kabinet Nemzeti Munkaterve volt az első olyan dokumentum, amely már elvitatta a korábbi fogalom érvényességét, és deklarálta, hogy a sajtószabadságot biztosítani az öncélú nemzeti államnak csak addig lehet feladata, amíg az valóban a nemzet érdekét szolgálja.¹⁶ Az új paradigma tehát a sajtószabadság érvényesülési körét elszakította annak klasszikus-liberális értelmezési keretétől, és kollektív irányba tolta, a nemzet, az államérdek érvényesülésének rendelve alá.

A Horthy-korszak későbbi időszakaiban ugyanez az érvelés adott újabb és újabb municiót a sajtószabadságot egyre jelentékenyebb mértékben korlátozó sajtójogi szabályok meghozatalának és az azonos szellemű sajtójogi gyakorlatnak. Címében is erre utalt az állami rend megóvása végett szükséges sajtórendészeti rendelkezésekről szóló 1938. évi XVIII. törvénycikk, amely a sajtó szabadságának újabb, radikális korlátozását eredményezte.¹⁷

Minőségileg hozott új sajtószabadság-konceptiót a szocialista államjog, amelynek hivatása volt a szocialista sajtójog elméleti megalapozása. A korabeli közjogi munkákra jellemző, hogy meglehetősen szemérmesen nyúltak a szólás- és sajtószabadság témájához, többnyire csupán rövid, szentenciaszerű, frázisokkal beérő, sűrű ideológiai utalásokkal tarkított megállapítások rögzítéséig jutottak. A korai államjogi munkák közös jellemzőjeként elmondható, hogy már-már messianisztikus öntudattal, néhol csekély intellektuális kapacitást mozgósítva láttatták a gondolatszabadság problémakörét. Többnyire a szellemi iránytűként hivatkozott, megkerülhetetlen klasszikusokat (Marxot és Lenint – kezdetben, a személyi kultusz idején, életében Sztálint) felváltva idézve, az osztályharc összefüggésében ostorozták és zárójelbe helyezték a polgári alkotmányos jogfejlődés eredményeit, így mások mellett a sajtószabályozás klasszikus vívmányait is. A „burzsoá sajtószabadság” kritikájával¹⁸ szemben éles kontrasztot láttatva, lelkesen hirdették a

¹⁵ Természetesen azt nem állíthatjuk, hogy a húszas esztendőök sajtópolitikája nem teremtett eszmei alapot a Gömbös-kormányzat felfogásához.

¹⁶ Ennek az érdekeknek a meghatározása természetesen a központi hatalom privilégiuma volt.

¹⁷ A korszak sajtórendészeti szabályainak elemzését l. KLEIN Tamás: Adalékok a Horthy-korszak sajtórendészeti szabályozásához I. (1919 – 1931). *In Medias Res*, 2012/2. 182–198.; Uő.: Adalékok a Horthy-korszak sajtórendészeti szabályozásához II. Sajtószabadság és/vagy nemzetérdek – egy „öncélú nemzeti állam” sajtószabályozása (1931–1936). *In Medias Res*, 2013/1. 45–65.

¹⁸ „Lenin hangsúlyozza, hogy az igazi sajtószabadság feltétele: meg kell fosztani a kapitalistákat attól a lehetőségtől, hogy igénybevehessék (sic!) az írók szolgálatait, megvásárolhassák a kiadó cége-

marxi-lenini elveken felépülő új társadalom magasabbrendűségét, a proletárdiktatúra államában érvényesülő társadalomelméleti és alkotmányelméleti szabadságfogalom és annak részeként a sajtószabadság új tartalmát.¹⁹

A szocialista államjogtudomány az állampolgári (politikai) szabadságjogokat következetesen két csoportra osztotta. Az állampolgárokat személyükben megillető, a magánélet zavartalanságát szolgáló szabadságjogok mellett (személyi szabadság, személyi sérthetlenség, levéltitok stb.), amelyeknek tipikusan nem volt politikai-hatalmi tartalma, számon tartotta „a dolgozók társadalmi tevékenységével összefüggő” és kizárólag érdekeiknek megfelelően gyakorolható, köztevékenységükkel kapcsolatos szabadságát biztosító alapvető jogokat, az utóbbiak közé sorolván a sajtószabadságot.

A „népi demokrácia” közjogi szemlélete alapján a szabadságjogok nem voltak gyakorolhatóak a proletárállam céljaival ellentétes módon, nem szolgálhatták a szocializmus építését gáncsoló „ellenforradalmi elemek” szabadságát, hiszen „a szocialista demokrácia alapvető követelménye (...), hogy a vezetés a dolgozó osztályok akaratának megfelelően határozza meg, hol a választóvonal a szabadságjogok alkotmányos gyakorlása és a velük való visszaélés között”. A dolgozók köztevékenységével összefüggő szabadságjogok – politikai korlátok nélküli – gyakorolhatóságának feltétlen igénye tehát a szocialista alkotmányosság keretei között nem volt elképzelhető, érvényesülésük kizárólag – a proletárállam által diktáltan – teleologikusan, célhoz kötötten valósulhatott meg.

Ebben az értelemben a szocialista felfogású sajtószabadság nem a társadalom egyes tagjainak alanyi joga, legfeljebb olyan kollektív-közösségi jellegű jog, amelyet az állam egyes preferált társadalmi csoportok, szerveződések részére politikai teleológiájához kötötten (célhoz kötötten) biztosított.

A sajtószabadság ilyen értelmű felfogása (a pártállam primer politikai érdekét tudományos érvekkel megerősítve) szükségszerűen vezetett a szabadságjog jogintézményes garanciáinak hiányához, vagy legalábbis halovány voltához, amelyek-

ket és megvesztegethessék az újságírókat. Nincs sajtószabadság ott, ahol a nyomdák, a papírkészletek, a tőkés kezén vannak s a tőke hatalma uralkodik a sajtó felett. A tőkés sajtószabadság – tanítja Lenin – lényegében annyit jelent, hogy a gazdagoknak módjukban áll gazdagságukat közvélemény »gyártására« és hamisítására felhasználni.” (L. BEÉR János–KOVÁCS István–SZAMEL Lajos: *Magyar államjog*. Budapest, Tankönyvkiadó Vállalat, 1960. 475.)

¹⁹ „Jó nyomdák, jó szerkesztőségek nélkül, a munkásosztály nyílt szervezetei nélkül, a legszűkebbektől a legszélesebb körűkig, amelyek a munkásosztály millióit ölelik fel, a legszélesebb körű szabadság nélkül – nincs sajtószabadság. (...) a legjobb nyomdák, a legjobb szerkesztőségek, egész papírgyárak, a sajtóhoz szükséges egész festékgyárak, a gyűlések számára hatalmas paloták – mindez és sok más, ami a munkásosztály sajtószabadságához szükséges, teljes egészében és maradéktalanul a munkásosztály és a dolgozó tömegek tulajdonában van. Ezt nevezik nálunk a munkásosztály sajtószabadságának. Nálunk a burzsoázia számára nincs sajtószabadság!” L. SZTÁLIN: Beszélgetés a külföldi munkásküldöttségekkel. In: *Sztálin Művei*. X. kötet. Budapest, Szikra, 1952.

ről az alkotmány sajtószabadság-normája egészen az alkotmányos rendszerváltásig nem rendelkezett, hiszen a sajtószabadsággal kapcsolatos jogi-intézményi garanciákat sem a hetvenkettes alkotmányreform²⁰ során, sem a szocialista alaptörvény későbbi módosításai alkalmával nem tették az alkotmányjogi szabályozás részévé. A jogi-intézményi biztosítékokról közel sem elégséges részletességgel a szakjogágak sajátosságaihoz mérten az egyes ágazati részjogszabályok emlékeztek meg.

Az állampolgári jogokat, s így a sajtószabadságot a tudományos munkák kivétel nélkül az osztályharc összefüggésrendszerében vizsgálták, rögzítve: „tőkés viszonyok között a társadalom dolgozó többségének sajtószabadságáról nem beszélhetünk.” A kapitalista társadalmi rendben érvényesülő – a szocialista államjog elmélet által – formálisnak minősített szabadság helyett a szocialista sajtószabadságot megfosztották a jogi-intézményes garanciáktól, és az annak érvényesülését elősegítő feltételrendszert anyagi-materiális biztosítékokkal ‘gazdagították’.

A napi gyakorlatban mindez azt jelentette, hogy a papírkészletek és nyomdák, valamint a terjesztési szervek és eszközök a proletár állam kezébe kerültek, s így az ideológia prizmáján át szemlélve, áttételesen a proletariátus, a „munkásság és a dolgozó parasztság” birtokában voltak. A tulajdonviszonyok ilyen átalakítása következtében az uralkodó osztállyal, de sokkal inkább a központi hatalom érdekeivel szemben nem is lehetett élni a szabad sajtó eszközével. A garanciarendszer ilyen irányú átalakításáról azt állították, hogy az a sajtószabadság fejlődésének egy, a polgári alkotmányozást meghaladó, magasabb szintje, sőt egyenesen csúcspontja. A szabadságjog érvényesülése nem az intézményes garanciák útján, hanem a marxista társadalomelmélet kiindulópontját követve, a tulajdonviszonyokon és a termelési eszközökhöz való hozzáféréseken (anyagi, politikai biztosítékon) keresztül valósul meg,²¹ hiszen kizárólag ez biztosíthatja – tanította Lenin –, hogy: a tőkés elessenek annak a lehetőségétől, hogy „felbéreljék az írókat, megvásárolják a kiadókat és megvesztegessék az újságírókat”.

Az a felfogás, amely a sajtószabadság anyagi-materiális biztosítottóságának elvéből indul ki, s hirdette, hogy a szabadságjog „[a] szocializmus útján (sic!) haladó országunkban a szovjet példa nyomán, a népi demokrácia rendszeréből következően valósággá vál[jik]”,²² hűen tükröződött vissza az 1949. évi Alkotmány eredeti normaszövegében. A sztálini intenciókat követő alapjogi dokumentum így „összhangban áll[t] e szabadságjog lenini megfogalmazásával” s a népi demokratikus

²⁰ Az 1949. évi XX. törvény módosításáról és a Magyar Népköztársaság Alkotmányának egységes szövegéről szóló 1972. évi I. törvény.

²¹ Sztálint idézi Szabó Imre az 1951-es tankönyvben: nem a polgárok formális jogait fejezi ki, hanem „a fősúlyt e jogok biztosítására, azokra az eszközökre helyezi, amelyekkel e jogok biztosíthatók.” [L. BEÉR János (szerk.): *Magyar Alkotmányjog*. Budapest, Tankönyvkiadó, 1951. 362.]

²² BEÉR János: *Magyar alkotmányjog*. (Egyetemi tankönyv) Készült a Mefesz Jogi Kari Szervezet Jegyzetosztályának házi sokszorosításában, 1950. 215.

Magyarország jellegével, amely megkövetelte, hogy „a sajtó szabadságát a szocializmust építő dolgozó többség jogaként, anyagi biztosítékokkal körülvetten” kell biztosítani.²³

A sajtószabadság szocialista tartalmát a különböző szerzők az alábbiakban foglalták össze: nem létezik előzetes cenzúra (amely a jogszabályok szintjén valóban nem jelent meg), megvalósul a termelési (papírkészletek, nyomdák) és terjesztési eszközök állami tulajdona (a sajtó ezáltal felszabadul a tőke járma alól), sajtóterméket elkobozni kizárólag bíróság jogosult, és a szerzővel szembeni eljárás kizárólag bírósági úton valósulhat meg.²⁴

A sajtószabadság-fogalom történeti jelentésmódosulásainak fenti bemutatása megközelítően sem tekinthető teljesnek, ám jelen munka szerény terjedelmi korlátai csupán erre a rövid összefoglalóra biztosítottak mozgásteret.

2. A modern sajtószabadság-fogalom megalapozásának összetevői

2.1. A polémia elméleti-filozófiai háttere

A modern alkotmányjogi elméleteknek élénk, megújult érdeklődésének fókuszába került a vizsgálatunk témájaként elemzett alapjog. Az egymással jelentékeny kontrasztot mutató felfogásokban az összehasonlító elemzést végző kutatóknak néha még a legkisebb közös többszörös megtalálása is kihívást jelent. Kinek a szabadsága a sajtószabadság? Az újságíróé? A szerkesztőé, kiadóé? Vagy ellenkezőleg, éppen a közönség jogaként kell tekintenünk rá? A sajtószabadság klasszikus elméleti igazolásai, az instrumentális érvelés és az individuális verifikáció egymással ellentétes kiinduló pontjai is jelzik, hogy itt nem egy egységesen és azonos tartalommal értelmezett, hanem több jelentéstartománnyal is rendelkező joggal állunk szemben.

Az egyes divergáló elméletek vitájának origójában az az elvi kérdés áll, hogy vajon a sajtószabadság alkotmányos alapjoga ‘többdimenziós’ jog-e. Annak negatív oldala (az állam tartózkodási kötelezettsége, és ennek a passzivitásnak a garanciális volta) mellett szükségesnek látszik feltenni azt a kérdést, hogy létezik-e *in abstracto*, és szükséges-e a jogi szabályozásban megjeleníteni *in concreto* a szabadságjog pozitív oldalát, amely egy speciális állami intézményvédelmi kötele-

²³ DÉR Ferenc: A sajtójogi szabályozás néhány problémája. *Állam és igazgatás*, 1965. november, 1016.

²⁴ Vö. SCHMIDT Péter: *Alkotmányjog*. BM Tanulmányi és Propaganda Csoportfőnökség, 1976. 96.; BIHARI Ottó: *Államjog*. Budapest, Tankönyvkiadó, 1984. 158.

zetségként értelmezhető, s hívei szerint a szabadságjog érvényesülésének előfeltétele.

A válaszok rendkívül széttartó/szerteágazó jellegűek ugyan, de kétségkívül azonosítható két szélső álláspont, és természetesen köztük számtalan átmenet. A tisztán individualista szemléletű felfogás szemszögéből, az individualista szabadságjog egyetlen, kizárólagos fenyegetője az állam, amely, ha csak teheti, korlátozni fogja a sajtószabadságot. Arra a kérdésre pedig, hogy miért is tenné ezt az állam és vajon miért igaz ez a prejudikáló kijelentés valamennyi államra, így a demokratikus jogállamokra is, szimplifikálva ugyan álláspontjukat, úgy érvelnek, hogy azért, mert ilyen a természetük.

A másik sarkos nézet értelmében, amelyet elsősorban az USA baloldali eszmeköréhez tartozó gondolkodók képviselnek, azt állítják, hogy a sajtószabadságra a legkomolyabb fenyegetést a globalizálódó világban, a (poszt)modern társadalmakban már nem az Állam, hanem maguk a tömegmédiák és a mögöttük álló tulajdonosi erők jelentik, amelyek a sajtó közösségi funkcióját feláldozzák a profittermelés oltárán, s meglehetősen következetes, kíméletlen tulajdonosi-gazdasági (belső) magáncenzúrát alkalmaznak. Ennek a felfogásnak a bemutatására Ben Haig Bagdikian munkáját hívom segítségül. A Berkeley Egyetem professzora az új médiamonopólium kialakulását, befolyását és működési logikáját látja a sajtószabadság legfontosabb veszélyének: „[a] múltban az újságírók tulajdonosai, akiknek privát pénzügyeit leginkább saját maguk és helyi bankjaik ismerték, nyilvánosan úgy állították be magukat, mint a sajtószabadság vagyontalan védelmezői. A szegénységre és az Első Alkotmánykiegészítésre hivatkoztak, annak érdekében, hogy elhárítsák” az őket ért kritikákat, különösen „a monopolisztikus torzulásokra vonatkozó vádakát”.²⁵ Majd így folytatja: „a függetlenség védelme valamivel többön múlik, mint a véleménynyilvánítási szabadság szóbeli kinyilvánításán. (...) A domináns újságkiadók (...) készek voltak támogatni a sajtószabadság elfojtóját egy vállalati szívességért (...), csekély árért cserébe készek voltak valamennyi (...) lapjukat arra utasítani, hogy támogassanak egy korrupst, a független sajtóval szemben ellenséges kormányt. Ez nem túl megnyugtató, ha arra gondolunk, hogy mi történhetne az országos hírek tisztességességével, ha a domináns médiavállalatok fenyegetve éreznék alapvető hatalmukat.”²⁶

2.2. Van-e a szólás- és a sajtószabadságnak pozitív oldala?

A kérdés úgy is formulázható, hogy a jogi szabályozásnak van-e feladata a szabadságjog tényleges érvényesülése, gyakorlása elősegítése vonatkozásában?

²⁵ Ben H. BAGDIKIAN: *Az új médiamonopólium*. Budapest, CompLex, 2012. 168.

²⁶ Uo., 196.

Előjáróban érdemes leszögezni, hogy a pozitív oldal elismerése és állami aktusokon keresztül megvalósuló érvényesítése szükségszerűen mások individuális jogának a korlátozásával jár. Az ugyanis példának okáért, hogy az állam (jogalkotó) bizonyos kötelezően figyelembe veendő követelményeket, tartalmi előírásokat határoz meg az elektronikus sajtó műsorszerkesztése vonatkozásában, vagy a magánjogi szabályozás ismeri a helyreigazítási jog vagy a válaszadási jog intézményét, szükségszerűen korlátozza a sajtónak az állami 'beavatkozástól' mentes működését. Konkrét esetben a sajtószabadság egyik nevesíthető szelvényjoga, a szerkesztés szabadsága szenved korlátozást. A kérdés ilyen esetekben végső soron az, hogy a korlátozás megfelel-e az alapjog-korlátozás alkotmányos követelményrendszerének.

További fontos előkérdésként azt kell tisztázni, hogy szükséges-e megkülönböztetni a szólás- és a sajtószabadságot.²⁷ Jelent-e többet, rendelkezik-e *sui generis* tartalmi összetevőkkel a sajtószabadság a szólásszabadsághoz képest. Álláspontom szerint a válasz határozottan igenlő kell, hogy legyen.

A szólásszabadság tartalmát alapvetően meghatározza a klasszikus értelmezési keret, az individuális szabadság mozzanata. Az alapjog középpontjában az egyén, az individuum áll, és a szabadság lényegi magja, hogy a szólás bármely ember számára szabad legyen, továbbá, hogy (főszabályként) ne érje hátrány a kimondott véleménye miatt. Ehhez képest a sajtószabadság gazdagabb, többretegű funkcióval rendelkezik, azzal a megjegyzéssel, hogy a klasszikus értelmezés szerint az egyén önkifejezési szabadságát is kiemelten hivatott szolgálni. A sajtószabadság azonban nem csupán az egyén személyiségének szabad kibontakoztatását, véleményének (korlátok nélküli) kimondhatóságát célozza, hanem kiemelkedően fontos mozzanataként a demokratikus társadalom kialakulásának egyik fontos feltétele, *conditio sine qua non*ja is. A sajtónyilvánosság a modern társadalom új agorája, amely lehetőséget teremt a legkülönbözőbb álláspontok megjelenésére, megjelenítésére, ezáltal biztosítja a plurális, demokratikus közvélemény kialakulását, különös tekintettel arra, hogy „[a] Mill-féle szabad vita, a gondolatok piaca a sajtón kívül (...) gyakorlatilag nem valósulhat meg.”²⁸ A sajtószabadság esetén tehát nem (csupán) az *egyén* áll az alapjog tartalmának centrumában, nem kizárólag az újságíró, a kommunikátor alkotmány biztosította szabadságáról van szó, hanem meghatározó tartalmi eleme a *közösség* tagjainak, a demokrácia működésének, működtetésének érdeke is, amely az *intézmény* védelmén keresztül valósul meg. Ez utóbbit azonban kizárólag negatív, tilalmazó, az államot a beavatkozástól eltiltó szabályokkal nem lehet megvalósítani. Az államnak, elsősorban jogalkotási tevé-

²⁷ A szólás- és sajtószabadság tartalmi azonosságának vagy különbözőségének elméleti felfogását összefoglalóan I. KOLTAY András: *A szólásszabadság alapvonalai – magyar, angol, amerikai és európai összehasonlításban*. Budapest, Századvég, 2009.

²⁸ Uo.

kenysége során olyan pozitív szabályozási (intézményvédelmi) kötelezettsége keletkezik, amely biztosítani képes Owen Fiss patetikus szavait kölcsönvéve a sajtó „demokratikus misszióját.”²⁹ Koltay Andrással egyetértve állítjuk, „[ha] a »köz« ügyei nem kerülnek megtárgyalásra a nyilvánosság különböző intézményeiben, ha a polgárok nem lépnek kapcsolatba egymással az egyes fórumokon, ha ezek a fórumok nem biztosítják a társadalom tagjai között szükséges minimális kohéziót, akkor – bár lehet, hogy a törvényeket továbbra is a népképviselőten alapuló parlament hozza – a közösség nem demokratikus rendszerben létezik.”³⁰

Az egyik legfőbb érv tehát, amiért a sajtószabadságot a lehető legszélesebb körben biztosítani kell, hogy a demokratikus nyilvánosság, közvélemény kialakulásának előfeltétele a plurális sajtóviszonyok léte – amiként a magyar Alkotmánybíróság fogalmazott –, hogy valamennyi releváns álláspont megjelenhessen. Meiklejohn ezt így fogalmazta meg: „[nem] az a fontos, hogy mindenki beszélhessen, mindenki sajtóhoz jusson, hanem hogy minden, ami fontos ki legyen mondva”³¹ (valaki által). Ebben a kontextusban az értelmezés valóban nem az individuum oldaláról közelít, hanem a befogadó közönség oldaláról. A demokratikus nyilvánossághoz hozzáférő polgár az információforrások sokszínűsége alapján megalapozott, megfontolt saját vélemény kialakítására képes. Kizárólag ez az informált polgár válik képessé a demokratikus intézményrendszert működtető mechanizmusokban való részvételre, annak alakítására, ő felel meg az aktív, közügyek iránt felelősséget vállaló polgár eszményének. Természetesen ezzel nem azt állítom, hogy a polgárnak alkotmányosan kikényszeríthető kötelessége lenne részt vállalni a közügyekben (éppen ellenkezőleg arra senki nem köteles),³² de azt igen, hogy ilyen polgárok nélkül a demokrácia, mint társadalmi berendezkedés életképtelen lenne, vagy legalábbis súlyos torzulásokat szenvedne el.

A plurális nyilvánosság, mint elérendő cél azonban nem jelentheti a megjelenő vélemények egalitását, csupán azok sokszínűségét feltételezi. Bár valamennyi releváns álláspontnak helye van a vélemények (média által is biztosított) piacán, de az már más kérdés, hogy lehetséges-e patikamérlegen kiegyenlíteni azokat, különösen jogilag kikényszeríteni. S valóban a média demokratikus feladatainak ellátása kapcsán, amely különböző intézmények és eszközök útján valósul meg, a szabályozások rendszerint nem az egyéneknek, hanem az egyes álláspontoknak biztosít hozzáférési lehetőséget. A kiegyensúlyozott, pártatlan hírszolgáltatás, mint közszolgálati kötelezettség előírása például a nyílt közvita lehetőségét, s a releváns ál-

²⁹ Owen M. FISS: *The Irony of Free Speech*. Massachusetts, Harvard University Press, Harvard, 1996. 50.

³⁰ KOLTAY András: A sajtószabadság jelentése. *Acta Humana*, 2007/1–2. 49.

³¹ Alexander MEIKLEJOHN: *Political Freedom – the Constitutional Powers of the People*. New York, Oxford, Oxford University Press, 1965. 26.

³² *Nota bene* a szabad véleménynyilvánítás jogának szelvényeként is felfogható a hallgatáshoz való jog.

laspontok egy-egy exponensük révén való megismerhetőségét intézményes úton biztosítja. Kivételes eset, amikor a törvény konkrét személyeknek biztosít hozzáférési jogot. Ilyen konkrét jogosultat megillető szólási jogosultságot teremt például okáért a sajtó-helyreigazítás intézménye, vagy a választási kampányok során a médiaszolgáltatót terhelő speciális kötelezettség is.

A médiapluralizmus, és a végcél, a társadalmi nyilvánosság pluralizmusának megvalósulását számos jogi, szabályozási eszköz elősegítheti. A demokratikus közvélemény kialakulását és működtetését támogató eszközök, a pluralizmust elősegítő, lehetséges szabályozási technikák közül az alábbiakat emelem ki: a kiegyensúlyozott műsorszerkesztés elve és követelményrendszere, a sajtó-helyreigazítás joga (válaszadási jog), a közszolgálati műsoros tartalmak előírása (közszolgálati intézményrendszer fenntartása, vagy valamennyi médiaszolgáltatóra vonatkozó műsorszerkesztési előírások révén), tulajdoni koncentrációk (vélemény-, média-monopóliumok) korlátozása, a műsorterjesztők ún. *must carry* kötelezettsége. Ezek a példaszerűen sorjázott szabályozási instrumentumok a pluralizmus megvalósulásának és fenntartásának tipikus, de természetesen nem kizárólagos garanciái.

Amennyiben elfogadjuk a sajtószabadság pozitív oldalát, vagyis azt, hogy a demokratikus közvélemény biztosítását és védelmét a sajtószabadság egyik legfőbb céljaként azonosíthatjuk, úgy ebből a tézisből a szabadságjog gyakorolhatóságának kereteire, korlátaira nézve is számos konzekvencia származik. Ennek az elemzése azonban már túlterjedne jelen tanulmány keretein. S bár ezeknek a következményeknek a bemutatására nem vállalkozok, a korábban feltett kérdésre válaszolhatok: a szólás- és sajtószabadságnak van pozitív oldala, a szabadságjog tehát nem egydimenziós, értelmezése során több tartalmi mezője is azonosítható. Ezt a széles körben elfogadott felfogást tette magáévá a magyar Alkotmánybíróság is, amely működésének kezdetétől napjainkig így tekint a sajtó szabadságának alapjogára. Az Alkotmánybíróság ellentmondásoktól sem mentes vonatkozó gyakorlatának egyes, a sajtószabadság-fogalmat érintő dokumentumairól a 3. részben szólok részletesebben.

2.3. A sajtószabadság-fogalom újabb metamorfózis előtt?

Külön kihívást jelent, s vélhetően a közeli jövőben az alkotmányjogi sajtószabadságparadigma új irányainak megjelenéséhez, új alkotmánybírósági értelmezési keret kialakításához vezet az a technológiai fejlődés, amely a sajtójog klasszikus fogalmainak érvényességét részben megkérdőjelezi. Az elmúlt egy évtizedben olyan új platformok, a nyilvánosság új színterei és az információk elérésének eddig nem ismert technikái jelentek meg, amelyek a sajtószabadság tartalmi összetevőinek, a többdimenziós alapjog jelentéstartományainak további gazdagodását eredményezhetik. A nemzetközi bírói gyakorlatban már számos nyoma tetten érhető ennek a folyamatnak. Itt csak utalni tudok az internetes keresőmotorok sajtójogi megítélés-

sének nehézségeire, vagy éppen a (szolgáltató által nem szerkesztett) kommentek elhelyezésének teret adó internetes oldalak sajtójogi (szerkesztői) felelősségének problematikájára.³³ A jog valódi tartalma a maga teljességében kizárólag annak társadalmi valóságán és korlátain keresztül állapítható meg. A sajtószabadság definiálásának kísérletére is csupán ilyen szempontok figyelembevételével kerülhet sor.

Az új társadalmi, technológiai feltételrendszer kétségkívül jelentékeny hatással lesz, s van már napjainkban is a sajtójog alkotmányos összetevőire. Az új platformok, tömegkommunikációs eszközök megjelenése, a nyilvánosság eddig nem ismert tereinek tömegessé válása azonban – álláspontom szerint – nem eredményezi a sajtószabadság alapjoga hagyományos alkotmányjogi princípiumai érvényességének elenyészését. Az egyén szabad szóláshoz való joga, valamint a közösség és tagjai tájékozódáshoz való joga ugyanis olyan platformsemleges alapelv, amely egyes mozzanatainak részletei bár módosulhatnak, változhatnak, de lényegi magjuk konstans érvényű.

3. A sajtószabadság alapjog tartalmának értelmezései az Alkotmánybíróság egyes határozatai tükrében

A sajtószabadság tartalmi összetevőinek elméleti áttekintése után – példálózó jelleggel – rátérek egyes olyan alkotmánybíróági határozatok bemutatására, amelyek érdemileg foglalkoztak a szabadságjog fogalmának legitím értelmezési keretével. A határozatokat azonban nem a teljesség igényével elemzem, csupán a sajtószabadság fogalmával szorosan összefüggő részeit emelem ki.

3.1. A sajtószabadság és a véleménynyilvánítási szabadság kapcsolata

Az Alkotmánybíróság működésének kezdetétől a sajtószabadság fogalmát rendszerint a véleménynyilvánítási szabadsághoz kapcsolva vizsgálta, tekintettel utóbbi anyajog jellegére. A véleménynyilvánítás szabadságának az alapjogok közötti kiemelt jelentőségét és egyes alapjogokhoz fűződő különleges viszonyát először az alaphatározatnak tekintett 30/1992. (V. 26.) AB határozat fogalmazta meg. A véleménynyilvánítás szabadságát, amelynek részeként (beletartozóként)³⁴ értelmezte

³³ Vö. 19/2014. (V. 30.) AB határozat. A témában I. KLEIN Tamás: A tárhelyszolgáltató „omnipotens” felelőssége, mint alkotmányjogi problematika – A harmadik személy tartalmáért való szolgáltatói felelősség az interneten (kézirat). L. még The Right to Blog, Article 19. Policy Brief, 2013. <http://www.article19.org/data/files/medialibrary/37382/Right-to-Blog-EN-WEB.pdf>

³⁴ Vö. 30/1992. (V. 26.) AB határozat., Indokolás, III. 2. 1. pont.

a sajtószabadságot, „a plurális demokratikus társadalom alapvető értékei közé tartoz[ó]nak”³⁵ ismerte el, és rögzítette azt is, hogy „éppen ezért a véleménynyilvánítás szabadságának kitüntetett szerepe van az alkotmányos alapjogok között, tulajdonképpen »anyagjoga« többféle szabadságjognak, az ún. »kommunikációs« alapjogoknak.”³⁶ A kommunikációs jogcsoportba tartozó, a véleménynyilvánítási szabadságból, mint anyagjogból származó, külön is nevesített jogok többek között a szólás- és a sajtószabadság. A sajtószabadság joga pedig technológiásemlegesen jelenti „valamennyi médium szabadságát, továbbá az informáltsághoz való jogot, az információk megszerzésének szabadságát.”³⁷ Az Alkotmánybíróság tehát a véleménynyilvánítási szabadságot és a sajtószabadság jogát a rész egész, az általános és különös viszonyában értelmezte. Ez az egyébként helyes alkotmánybíró-sági értelmezési gyakorlat vezetett el odáig, hogy számos határozatban a két alapjog tartalma nem különül el egyértelműen egymástól, illetőleg a sajtószabadság, mint a véleménynyilvánítási szabadsághoz képest specifikus alapjog tartalmának *differentia specificái* nem egyértelműen kerülnek elkülönítésre, lehatárolásra.³⁸

A sajtószabadság tartalmának meghatározása kétségtelenül nem lehet eredményes a véleménynyilvánítási szabadság egyes elemeinek feltárása nélkül. Erre tekintettel vizsgálódásom körébe bevonom a véleménynyilvánítási szabadságot, de csak abban a szűk körben, ami a sajtószabadság tartalmának kibontásához elengedhetetlenül szükséges. Ellenben nem térek ki a szólásszabadság, kimondhatóság specifikus kérdéseire.

Az Alkotmánybíróság a kommunikációs jogegyüttes (és annak részeként a sajtószabadság) kettős meghatározottságát már alaphatározatában egyértelműen megfogalmazta. A véleménynyilvánítási szabadság érvényesülésének garanciális jellegét mind az individuum, mind pedig a közösség (társadalom) vonatkozásában hangsúlyozta, hiszen azt nem csupán az emberi személyiség, individuum, az emberben rejlő képességek kibontakozása szempontjából értékelte, hanem a társadalmi összefüggéseinek oldaláról is vizsgálta. Érdemes itt idézni a határozat vonatkozó okfejtését: „[e]z a jogegyüttes teszi lehetővé az egyén megalapozott részvételét a társadalmi és politikai folyamatokban. Történelmi tapasztalat, hogy mindannyiszor, amikor a véleménynyilvánítás szabadságát korlátozták, sérelmet

³⁵ Uo.

³⁶ Uo.

³⁷ Uo.

³⁸ Az Alkotmánybíróság gyakorlata részben visszavezethető arra a közjogtörténeti hagyományra is, hogy a szólás- és sajtószabadság tartalmát, a sajtószabadság szelvényjogainak meghatározásán túl maga az alkotmányjog-tudomány sem differenciálta, a két alapjogot rendszerint szinonimaként, csere-szabatos módon használta. Vö. KOLTAY i. m. (30 lj.).

szenvedett a társadalmi igazságosság, az emberi kreativitás, csökkent az emberben rejlő képességek kibontakoztatásának lehetősége.”³⁹

A szabad kommunikáció alkotmányos joga – az Alkotmánybíróság értelmezésében – az egyéni magatartást (szabad szólás, véleményalkotás- és nyilvánítás) és a társadalmi folyamatot (a demokratikus nyilvánosság, közvélemény kialakulásának szociológiai jelensége a vélemények piacán) egyaránt biztosítja és védi.⁴⁰ Ezen kettős tartalmából fakadóan pedig egyenesen következik, hogy a közlést annak érték- és igazságtartalmára tekintet nélkül illeti meg az alkotmányos védelem.

A sajtószabadság mozzanatai között – amint azt már korábban idéztem – az Alkotmánybíróság „valamennyi médium szabadságát, továbbá az informáltsághoz való jogot, az információk megszerzésének szabadságát” egyaránt érti. Míg az első összetevő a klasszikus értelmezés szerint a szólásnak valamennyi médiumon keresztüli (platform semleges) szabadságát jelenti, addig az utóbbi kettő a közönség jogait biztosítja, és összefüggnek a demokratikus nyilvánosság működésének feltételeivel.

Amint azt az Alkotmánybíróság megállapította: „[a] szabad véleménynyilvánításhoz való jog (...) nem csupán alapvető alanyi jog, hanem e jog objektív, intézményes oldalának elismerése egyben a közvélemény, mint alapvető politikai intézmény garantálását is jelenti.” Az Alkotmány 61. §-ából levezethető intézményes oldalra tekintettel

„[a]z egyéni véleménynyilvánítási szabadság szubjektív joga mellett (...) következik a demokratikus közvélemény kialakulása feltételeinek és működése fenntartásának biztosítására irányuló állami kötelezettség. A szabad véleménynyilvánításhoz való jog objektív, intézményes oldala nemcsak a sajtószabadságra (...) vonatkozik, hanem az intézményrendszernek arra az oldalára is, amely a véleménynyilvánítási szabadságot általánosságban a többi védett érték közé illeszti. Ezért a véleménynyilvánítási szabadság alkotmányos határait úgy kell meghatározni, hogy azok a véleményt nyilvánító személy alanyi joga mellett a közvélemény kialakulásának, illetve szabad alakításának a demokrácia szempontjából nélkülözhetetlen érdekét is figyelembe vegyék.”⁴¹

Az Alkotmánybíróság tehát elvi élel rögzítette a véleménynyilvánítási szabadság kettős természetét, az egyéni szabadságjog, az egyén alanyi joga mellett a demokratikus közbeszéd, nyilvánosság, közvélemény kialakulásának és működésének előfeltételeként is azonosította, amelyek érvényesüléséhez, végső soron a demokratikus társadalmi rend biztosítása érdekében állapította meg az állam intézményvédelmi kötelezettségét.

³⁹ 30/1992. (V. 26.) AB határozat, Indokolás, III. 2. 1. pont.

⁴⁰ Uo.

⁴¹ Uo., III. 2. 2. pont.

Az Alkotmánybíróság működésének első esztendőiben, az alkotmányos rendszerváltás, a diktatúrából a demokratikus jogállamba való átmenet időszakában nyilvánvalóan hangsúlyos megfogalmazást kapott az állam tartózkodási kötelezettsége, az a feltevés, hogy az államnak (mint tapasztalati tényeken alapuló legnagyobb jogsértőnek) a sajtótól való távortartása a szabadságjog érvényesülésének egyik legfőbb elvi feltétele. Emellett azonban a kommunikációs jogokkal foglalkozó határozatok világosan leszögezték e becses alapjogok érvényesülésével összefüggésben az állam tevőleges szerepét, aktív szerepvállalását is feltételező felelőségét.

Még az első véleménynyilvánítási határozat előtt, a 64/1991. (XII. 17.) AB határozat fejtette ki az állam alapjogok védelmére irányuló kötelezettségének tartalmát. Az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy az államnak az alapjogok érvényesülésére vonatkozó felelősége nem merül ki a tartózkodási kötelezettségben, vagyis abban, hogy tartózkodni köteles azok megsértésétől. Az államnak az alapjogok tiszteletben tartása és védelme körében „gondoskodnia kell az érvényesülésükhöz szükséges feltételekről.”⁴² Az alapjogok védelmének csupán egyik, bár a megsértett alanyi jog jogosultjának szempontjából vitán felül meghatározó eszköze az egyéni jogérvényesítés, amikor az egyén, a megsértett alapjog jogosultja, az igény állapotába került (alanyi) jogát a jogrendszer által számára biztosított jogvédelmi mechanizmusok útján érvényesíti, jogvédelmet keres. Az alanyi jog jogosultjai azonban, mutatott rá az Alkotmánybíróság „egyéni szabadságuk és személyes igényeik szempontjából gyakorolják alapjogaikat.”⁴³ A megsérült alanyi jog jogosultjának tehát csak lehetősége van a rendelkezésére álló igények érvényesítésére, ám szabad döntése alapján úgy is dönthet, hogy azzal nem kíván élni. Az államnak azonban a konkrét alanyi jogi jogsérelmen túli az alkotmányos rendszer és alkotmányos értékek, értékrend egészének vonatkozásában egy általános intézményi szinten jelentkező kötelezettsége is van. Az államnak tehát az alapjogokkal összefüggő intézményvédelmi kötelezettségének teljesítése során kötelessége „az egyes alanyi jogok biztosítása mellett az azokkal kapcsolatos értékeket és élethelyzeteket önmagukban is, azaz ne[m] csupán egyes egyedi igényekhez kapcsolódóan véd[eni], s a többi alapjoggal összefüggésben kezel[ni].”⁴⁴

A 30/1992. (V. 26.) AB határozat, bár a sajtószabadságról szóló alaphatározatok között tartjuk számon, lényegében nagyon keveset szólt a sajtószabadságról, mint specifikus, *sui generis* kommunikációs jogról, azt inkább csupán mint a véleménynyilvánítási szabadság részét tekintette, s annak egyes jellemzőit alkalmazta rá.

⁴² 64/1991. (XII. 17.) AB határozat, Indokolás, 3. c) pont.

⁴³ Uo.

⁴⁴ Uo.

3.2. A sajtószabadság tartalmának differenciálása és a különböző mércék bevetése

3.2.1. A sajtószabadság *differentia specificája*

A 37/1992. (VI. 10.) AB határozat a 30/1992. (V. 26.) AB határozatnak a véleménynyilvánítási szabadságra vonatkozó megállapításait megerősítette, ám annak média-specifikus vizsgálódására tekintettel – hacsak bátortalanul is, de – kontúrozta a sajtószabadságnak a szólásszabadsághoz, illetőleg a véleménynyilvánítási szabadsághoz való viszonyát, amint egy későbbi határozat megfogalmazta: „[a] határozat (...) a véleménynyilvánítási szabadságot a sajtószabadságra vonatkoztatva fejtette ki.”⁴⁵ Az állami televízió és rádió kormányzati felügyeletének alkotmányellenességét megállapító alkotmánybíróági határozat miután felidézte, hogy „az Alkotmány 61. §-ából következik egyrészt a véleménynyilvánításhoz való alanyi alapjog, másrészt pedig a demokratikus közvélemény kialakulása feltételeinek és működése fenntartásának biztosítására irányuló állami kötelezettség”,⁴⁶ leszögezte, hogy „[a] véleménynyilvánítási szabadság a sajtószabadság vonatkozásában sajátosan érvényesül”, majd álláspontját így okadatoalta: „sajtó szabadságát arra figyelemmel kell garantálnia az államnak, hogy a »sajtó« a véleményalkotáshoz szükséges információszerzésnek, a véleménynyilvánításnak és véleményformálásnak kitüntetett fontosságú *eszköze*.”⁴⁷ A sajtószabadság eszközjellege tehát az a meghatározó elem, *differentia specifica*, amely megkülönbözteti a véleménynyilvánítás szabadságától, illetőleg a szólásszabadságtól.

Az Alkotmánybíróóság ezt követően a sajtószabadság kettős megalapozását implicite a tájékozódáshoz való jogból is levezette: „[a] sajtó nemcsak a szabad véleménynyilvánítás eszköze, hanem a tájékoztatásé is, azaz alapvető szerepe van a véleményalkotás feltételét képező tájékozódásban.”⁴⁸ Összefoglalva, az eddigiek úgy is formulázhatók, hogy a szabad sajtó biztosítása eszköz az egyéni vélemények elhelyezésére, megjelenítésére alkalmas nyilvánosság, agora megteremtésére (az önkifejezés szabadságának felülete), másfelelől ennek a nyilvánosságnak a révén eszköze az egyén(ek) megalapozott információszerzésének és az azon alapuló véleményalkotásnak is, végső soron pedig a demokratikus nyilvánosság és közvélemény létrejöttének és működésének.

A sajtószabadság érvényesülési mezője, védelme, tartalmának komplexitására tekintettel ugyancsak többrétegű.

⁴⁵ 36/1994. (VI. 24.) AB határozat, Indokolás, II. 1. 1. pont.

⁴⁶ 37/1992. (VI. 10.) AB határozat, Indokolás, II. 2. a) pont.

⁴⁷ 37/1992. (VI. 10.) AB határozat, Indokolás, II. 2. b) pont.

⁴⁸ Uo.

Az Alkotmány érzékletesen fejezte ki a véleménynyilvánítás és sajtószabadság, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez való jog együttes szabályozásán keresztül e jogok funkcionálisan szorosan összetartozó, az alapjogi struktúrában logikailag el nem választható kapcsolatát [Alkotmány 61. § (1)–(2) bek.].⁴⁹

A sajtószabadságnak és a véleménynyilvánítási szabadságnak, mint anyajognak a viszonya, egymáshoz való relációja, a sajtószabadság eszközjellege, instrumentális funkciója határozza meg alkotmányos védelmének általános szintjét is, így „a véleménynyilvánításhoz való jog kitüntetett volta (...) annyiban vonatkozik a sajtó szabadságára, amennyiben az a véleménynyilvánítás alkotmányos alapjogát szolgálja.”⁵⁰

A sajtószabadságnak a véleménynyilvánítási szabadsághoz hasonlóan elsősorban külső korlátai vannak, így nem a közlés érték- és igazságtartalma a korlátozás alapja, hanem a vele konkuráló más alapjogok, alkotmányos értékek érvényesülésének biztosítása. Ezek a külső korlátok, mutatott rá az Alkotmánybíróság, jellemzően a sajtó sajátos jellegének megfelelő sajtósági intézményekben öltenek testet, úgy, mint a sajtó-helyreigazítás intézménye, vagy éppen a „nagy nyilvánosság” büntetőjogi értékelése.⁵¹

A 37/1992. (VI. 10.) AB határozat a sajtó szabadságának elsődleges biztosítékát „az állam tartalmi be nem avatkozás[ában]”⁵² látta. Példázoan pedig megjelölte ennek az állami passzivitásnak a megvalósulási formáit, úgy, mint a cenzúra tilalmát és a szabad lapalapítás állami engedélyezéstől mentes jogát.⁵³ Ez a felfogás természetesen következett az akkori közelmúlt sajtórendészeti gyakorlatának, a szocialista diktatúrának a sajtóigazgatási tapasztalataiból. A határozatban megjelenő liberális credo, az állami be nem avatkozás elve, a *laissez faire, laissez passer* felfogása szerint az állam a nyilvánosságban működő sajátos törvényszerűségek érvényesülésének szabad utat engedve „elvileg lehetővé teszi, hogy a társadalomban meglévő vélemények, valamint a közérdekű információk teljessége megjelenjen a sajtóban.”⁵⁴ Nyilvánvalóan ez a megállapítás azonban a fenti megnyilvánulásoknak csak a sajtószabadság individuális, szubjektív oldalára vonatkoztatottan érvényes, tekintve, hogy példának okáért az információszabadság érvényesülése az állam aktív, tevőleges közreműködése, de leginkább kötelezettsége teljesítése nélkül nem képzelhető el, ám amint azt a határozat is megállapította, annak „anyagi

⁴⁹ A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény [továbbiakban: Alkotmány] 61. § (1)–(2) bekezdése szerint: „(1) A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a szabad véleménynyilvánítására, továbbá arra, hogy a közérdekű adatokat megismerje, illetőleg terjessze. (2) A Magyar Köztársaság elismeri és védi a sajtó szabadságát.”

⁵⁰ 37/1992. (VI. 10.) AB határozat, Indokolás, II. 2. b) pont.

⁵¹ Uo.

⁵² Uo.

⁵³ Uo.

⁵⁴ Uo.

és eljárási garanciáit az állam elsősorban másutt, az adatokhoz való hozzájutásnál építi ki, nem sajátosan a sajtóra, hanem bárkire nézve.”⁵⁵ Az állam tartózkodási kötelezettsége mellett azonban vannak olyan sajátos szempontok, amelyeket a sajtónál, mint tömegtájékoztatási eszköznél érvényesíteni kell, és amelyek a sajtószabadság objektív oldalának érvényesüléséhez az állam meghatározott körben szükségzerű szerepvállalását indokolják. Ez az állami fellépés elsősorban szabályozás útján valósul meg.

Az információszabadság tehát a véleménynyilvánítás és a sajtó szabadságának, végső soron a demokratikus nyilvánosság és az annak alapján létrejövő egyéni véleményalkotásoknak is *conditio sine qua nonja* (előfeltétele). A tájékozódáshoz való jogot a demokratikus közvélemény kialakulásának feltételeként az Alkotmány is érvényesítette, mint a sajtószabadsághoz való jog, inherens korlátját, nevezetesen akkor, amikor *expressis verbis* kötelezte „az Országgyűlést arra, hogy a tájékoztatási monopóliumokat törvénnyel akadályozza meg.”⁵⁶ A tájékozódáshoz való jog tehát a sajtószabadság társadalmi érvényesülésének egyik megnyilvánulása, másfelől azonban a sajtószabadság individuális oldalának sajátos korlátja is, amely elsősorban a tájékoztatási monopóliumok létrejöttének megakadályozása, vagy éppen a kiegyensúlyozott tájékoztatási kötelezettség meghatározott körben megvalósítandó előírása révén valósulhat meg.

3.2.2. A sajtószabadság tartalmának differenciált megközelítése

A sajtószabadság tartalma, annak ellenére, hogy van egy általános értelmezési kerete, mégsem egységes jellegű, annak érvényesülési mezője az egyes médiumtípusok sajátosságaira tekintettel eltérő lehet. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság bevezette a sajtószabadság fogalmának és érvényesülési *actio radius*ának differenciált megközelítését.⁵⁷ Ezt a sajátos többszintű sajtószabadság koncepciót a 37/1992. (VI. 10.) AB határozat a rádió és televízió kapcsán rögzítette, jelezve, hogy az elektronikus sajtó vonatkozásában „[a] véleménynyilvánítási és tájékoztatási szabadság szolgálata a sajtószabadságra vonatkozó sajátosságokon túl további feltételeket követel meg”,⁵⁸ tekintettel arra, hogy ezen médiumok esetében „az alapjog gyakorlását összhangba kell hozni megvalósítása technikai feltételeinek »szüksős-

⁵⁵ Uo.

⁵⁶ Uo. Vö. még Alkotmány 61. § (4) bekezdés „(...) a tájékoztatási monopóliumok megakadályozásáról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”

⁵⁷ Halmi Gábor szavai szerint „[a] magyar alkotmánybírák több lépcsőben vezették le a szabad véleménynyilvánításhoz fűződő kommunikációs anyajogból a rádió és televízió szabadságát.” L. HALMAI Gábor–TÓTH Gábor Attila (szerk.): *Emberi jogok*. Budapest, Osiris, 2003. 448.

⁵⁸ 37/1992. (VI. 10.) AB határozat, Indokolás, II. 2. c) pont.

ségével», azaz a felhasználható frekvenciák (belátható időn belül) véges voltak.⁵⁹ E körben az Alkotmánybíróság a sajtószabadságnak két médiatípus specifikus sajátosságát emelte ki, a korlátlan alapítás jogának hiányát és a közszolgálati (akkor monopolhelyzetben lévő) műsorszolgáltatókkal szemben megfogalmazott „teljeskörű, kiegyensúlyozott arányú és valóság-hű tájékoztatás”⁶⁰ követelményét.

A határozat elfogadásának idején, 1992-ben – összefüggésben a médiaháború elektronikus sajtó reformját prolongáló eseményeivel – az állami rádió és televízió még a szocialista médiastruktúra szinte érintetlen rezervátuma volt. A nyilvánosság audiovizuális platformján akkoriban tájékoztatási monopolhelyzetben lévő műsorszolgáltatók vonatkozásában, ennek a helyzetnek a megszűnéséig „[t]ovábbi sajátos megoldások szükségesek az egyelőre gyakorlatilag monopolhelyzetben lévő országos közszolgálati rádió és televízió esetében.”⁶¹ Az Alkotmánybíróság ezeknek a sajátos piaci helyzetet értékelő szabályoknak az alkotmányosan kívánatos irányát is meghatározta: „rájuk nézve a törvényhozó olyan törvényeket köteles alkotni, amelyek anyagi, eljárási, valamint szervezeti rendelkezésekkel a teljes körű, kiegyensúlyozott arányú és valóság-hű tájékoztatást az egyes intézményeken belül lehetővé és kötelezővé teszik, és az ilyen működés megőrzését biztosítják.”⁶²

Éppen a sajtószabadság védelme, az állam intézményvédelmi kötelezettsége és a médiapiac pluralitásáért viselt felelőssége teszi alkotmányosan indokolttá egy piaci alapon szervezett mediarendszerben az elektronikus sajtó, a rádió és televízió esetén a sajtószabadság klasszikus nyomtatott sajtóra megfogalmazott tartalmához képest kivételes alapítási szabályokat, továbbá a tartalomszolgáltatásuk egyes elemeinek normatív állami szabályozását.

„Az Alkotmány (...) egyrészt garanciát nyújtó pozitív cselekvést, másrészt tartózkodást követel meg az államtól.”⁶³ A pozitív állami (alapjogvédelmi) fellépés egyik külön is nevesített formája a jogalkotás, amely a szabályozási tárgykörre tekintettel kizárólag törvényhozás útján valósulhat meg. Az államnak tehát alkotmányból fakadó kötelezettsége, hogy az alapjog érvényesüléséhez (elengedhetetlenül) szükséges normatív szabályokat megalkossa. Az Alkotmányban külön is nevesített ilyen jogalkotási kötelezettség teljesítése (pl. a tájékoztatási monopóliumok megakadályozását szolgáló szabályok megalkotása), bár szükséges, de közel sem biztos, hogy elégséges az állam részéről. Vannak ugyanis olyan szabályozási kérdések, amelyeket ugyan alkotmányos norma nem tartalmaz, mégis a szükséges eredmény eléréséhez, az alapjog mind szélesebb körű érvényesüléséhez, elengedhetetlen azok meghatározott elvek mentén megvalósuló törvényi formulázása.

⁵⁹ Uo.

⁶⁰ Uo., II. 2. d) pont.

⁶¹ Uo.

⁶² Uo.

⁶³ 37/1992. (VI. 10.) AB határozat, Indokolás, II. 3. pont.

Az elektronikus sajtó tekintetében az Alkotmánybíróság a törvényhozás számára egy speciális pozitív kötelezettséget írt elő. Az elektronikus sajtó tekintetében ugyanis olyan törvényi szabályok biztosíthatják a sajtószabadságot, amelyek képesek kizárni annak a lehetőségét, hogy akár az állami szervek, akár bármely társadalmi csoport a műsor tartalmára befolyást gyakoroljanak. Ezzel tulajdonképpen az Alkotmánybíróság az államot pozitív cselekvésre (jogalkotásra) kötelezte a saját passzivitása (beavatkozástól való tartózkodása) garanciáinak megerősítésére.

Az Alkotmánybíróság továbbá megerősítette a sajtó társadalmi folyamatokban betöltött ellenőrző szerepét, Fiss (már idézett) emelkedett kifejezését használva „demokratikus misszióját.”⁶⁴ A testület a demokrácia házőrző kutyájának képét, az intézményes hatalmi kontroll szerepét idézte fel, amikor rögzítette, hogy a törvényhozással és a kormánnyal szemben egyaránt fennáll a tartózkodási kötelezettség megkövetelése, tartalmi befolyásuk a rádióban és televízióban egyaránt alkotmányellenes, hiszen „[m]indkettő ki van téve a nyilvános kritikának és a társadalom azon keresztüli ellenőrzésének.”⁶⁵

Az Alkotmány szövegéből mindazonáltal nem következik egy meghatározott jogi megoldás kényszerű alkalmazásának követelménye. Az Alkotmánybíróság így a törvényhozó hatalom feladatává (egyszersmind kötelezettségévé és felelőségévé) tette annak a konkrét jogi megoldásnak a meghatározását, amely alkalmas az alapjog érvényesülésének biztosítására. Az alkalmas jogi megoldás kiválasztása kiterjed a médiarendszer struktúrájának és abban a közszolgálati műsorszolgáltatás helyének meghatározására is,⁶⁶ hiszen bármely médiamodell alkotmányos lehet, amely megfelel az alkotmányos követelményeknek. Az Alkotmánybíróság ugyan bizonyos szervezeti modellt (társadalmi képviselő és felügyelő) a szabályozó figyelmébe ajánlott, azzal, hogy rögzítette az alaptörvényi regula „nem követeli meg, de megengedi”⁶⁷ az általa exponált megoldást. A sajtószabadságra nézve nem jelenthet megnyugtató megoldást, ha az intézményesen megvalósuló társadalmi reprezentációban a népképviselői-politikai képviselő duplikálna, ismétlődne meg, hiszen a „[p]ártok konszenzusa, még kevésbé a parlamenti pártok konszenzusa, nem alkalmas arra, hogy alkotmányos garanciát nyújtson a véleményszabadság teljességére.”⁶⁸

⁶⁴ L. Fiss i. m. (29. lj.) 50.

⁶⁵ 37/1992. (VI. 10.) AB határozat, Indokolás, II. 3. pont.

⁶⁶ Uo.

⁶⁷ Uo.

⁶⁸ Uo.

3.3. A sajtó(szabadság) mint a politikai diskurzusok pluralitásának, az alkotmányos közvéleménynek a kitüntetett eszköze

A sajtó – már idézett ‘demokratikus missziójának’, a demokrácia ‘házórző kutyája’ szerep ellátása során – a politikai diskurzusok⁶⁹ egyik legmeghatározóbb szereplőjeként jelenik meg. A demokrácia diskurzív–deliberatív argumentációja, a vitatkozó demokráciát, a plurális nyilvánosságban versengő, kompetitív álláspontok ütköztetését kiemelkedő jelentőségűnek tartja. Ez a felfogás közel áll a véleménynyilvánítási szabadság kronológiailag első igazolási érvéhez az instrumentális verifikálás tanához.

A sajtó a politikai diskurzusok egyik, ha nem a leghatásosabb *transmittere*, tükröztetője, de egyben alakítója is a nyilvános közvitáknak, a nyilvános okoskodás eredményeinek közvetítője, egyszersmind táplálója, generálója is.

Az Alkotmánybíróság még az első közszereplős határozatban⁷⁰ mutatott rá arra, hogy „a közügyekre vonatkozó véleménynyilvánítási és sajtószabadság kiemelkedően magas alkotmányos értéktartal[ommal]”⁷¹ rendelkezik. A közügyek, az állami intézmények és a közhatalom (bármilyen szintű) birtokosainak szabad bírálhatóságát a lehető legszélesebb körben érvényesítő alkotmányos követelmény ugyanis a demokrácia lényegéből fakad, működéséhez elengedhetetlenül szükséges. A nyílt és félelemtől mentes politikai közbeszédnek és az annak eredményeként kialakuló demokratikus közvéleménynek a demokrácia szempontjából kulcsfontosságúnak tekinthető megvalósulása pedig a társadalom tagjainak, a polgároknak a közvitában legszélesebb körben érvényesülő alanyi joga (a politikai és társadalmi folyamatokban való bizonytalanság, megalkuvás és félelem nélküli szabad részvételük, kommunikációs alapjogaikkal élve, a politikai nyilvánosság alakításában való szerepvállalásuk) révén válhat valósággá. Mindez természetesen nem jelenti azt, hogy általánosságban a közéleti-politikai diszkussziókban megfogalmazott közlések önmagukban is magasabb alkotmányos védelmet élveznek, de az ilyen diskurzusokban exponált megnyilvánulások alkotmányosan védett, legitim határai bizonyos vonatkozásokban máshol találhatók, szélesebb mozgásteret engednek. A közszereplők (elsősorban a közhatalom gyakorlói) bírálhatóságának egyes alkotmányossági kérdéseit vizsgáló határozat a közéleti szereplők személyiségi jogainak alkotmányos védelme és a kommunikációs jogok kollíziójának részbeni feloldását végezte el. A határozat elvi éllel rögzítette, hogy a társadalmi

⁶⁹ A politikai diskurzusok elmélyült alkotmányjogi elemzését adja Smuk Péter, I. SMUK Péter: *A politikai diskurzusok alkotmányjogi szerkezete. A demokratikus közvélemény kialakulásának alkotmányos garanciái – európai standardok és közép-európai kihívások*. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia Bölcsészettudományi Kutatóközpont, 2014.

⁷⁰ 36/1994. (IV. 24.) AB határozat

⁷¹ Uo., Indokolás, III. 1. pont.

megbecsültséget oltalmazó személyhez fűződő jogok és „a szabad véleménynyilvánításhoz való jog, a közügyek szabad vitathatóságához fűződő alkotmányos érdek egymásra tekintettel történő értékelése alapján (...) a véleménynyilvánítási szabadság csak kisebb mértékben korlátozható a közhatalom gyakorlóinak védelmében.”⁷² Az alkotmányosan megengedett kommunikáció szabadságának a szélesebb körű érvényesülését a közhatalom társadalmi kontrolljához és a plurális társadalmi nyilvánossághoz fűződő kitüntetett fontosságú alkotmányos érdekből, a demokrácia, mint elsőrangú alkotmányos érték érvényesülésének követelményéből vezette le.

A röviden összefoglalt *ratio decidendi* vezetett tehát odáig, hogy az Alkotmánybíróság nem csupán a közhatalom gyakorlóinak társadalmi megbecsültségét speciálisan védő büntető törvénykönyvi szabályt semmisítette meg, de elvi tételként rögzítette a közéleti-politikai nyilvánosságban megjelenő kommunikáció magas alkotmányos értéktartalmából fakadó fokozott védelmét, és limitálta a közhatalom gyakorlóit által igénybe vehető személyiségvédelem mértékét.

A sajtószabadság érvényesülése vonatkozásában a közvita pluralitása hasonlóan fontos alkotmányos érdek. A sajtóban megfogalmazott közlések tekintetében az alkotmányos követelmény mégis több szempontból sajátosan érvényesül. Egyfelől a sajtó a politikai véleményartikulációnak kitüntetett eszköze. Másfelől a politikai diskurzusokban megfogalmazott közlések tartalmi differenciálásából – értékítélet, tényállítás – különböző mércék következnek. Ebben a vonatkozásban az Alkotmánybíróság rámutatott, tekintettel arra, hogy az alkotmányos alapjogok közül kiemelkedő véleménynyilvánítási szabadságnak, mint alanyi jognak a gyakorlása is kizárólag felelősséggel gyakorolható, a rosszhiszeműen, visszaélészerű joggyakorlat, a tudatosan valótlan tényállítások nem állnak alkotmányos védelem alatt. Ez a felelősség fokozottan merül fel azokkal a személyekkel szemben, akik a közvélemény alakításában hivatásszerűen vesznek részt. A sajtószabadság szubjektív oldalán érvényesülő, a professzionális újságíró működését (is) védelmező jogosultság gyakorlása tehát ‘bizonyos kötelezettségekkel’ is jár.

A demokratikus közvélemény kialakulása és fenntartása tehát kiemelt fontosságú alkotmányos érdek és érték, ezért az annak feltételeit képező követelmények megvalósulásának elősegítése, biztosítása az állam alkotmányos (intézményvédelmi) kötelezettsége. A demokratikus közvélemény egyik, ha nem a legfontosabb követelménye a polgároknak a közvitába való félelemmentes, zavartalan, szabad bekapcsolódása mellett (szubjektív oldal – kifejezés szabadsága), a plurális nyilvánosság létezése. A sajtószabadságnak a kimondhatóság szabadságához viszonyított speciális alkotmányos védelme, amint arra már rámutattam eszközjellegében rejlik, abban a tulajdonságában, hogy a sajtó azon túl, hogy a szabad véleménynyil-

⁷² Uo.

vánításnak is eminens eszköze, egyben a tájékoztatás és a véleményformálás is, fontos szerep hárul rá a polgárok véleményalkotásának elősegítésében.⁷³ A nyomtatott lapok szabadságához képest a műsorszolgáltatás tekintetében felmerülő többletkötelezettség a kiegyensúlyozott tájékoztatás követelménye. Ez a tartalmi előírás azonban jelentősen korlátozza a sajtószabadságot, pontosabban annak külön is nevesített szelvényjogát, a szerkesztés szabadságát. A kiegyensúlyozott műsorszervezés követelményét az Alkotmánybíróság több határozatában is vizsgálta, ezek közül kiemelkedik az 1/2007. (I. 18.) AB határozat. Az Alkotmánybíróság a konkrét határozatában többek között az Országos Rádió- és Televízió Testület Panaszbizottságának a kiegyensúlyozott műsorszervezés követelményének betartását vizsgáló hatáskörét vonta alkotmányos kontroll alá. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a kiegyensúlyozottsági követelményt megfogalmazó 1992-es határozata még egy „olyan médiamodellben született, amelynek alapvető jellemzője volt a korlátozott számú műsorszolgáltató és az egyoldalú tájékoztatás.”⁷⁴ Ebben a helyzetben, amikor az állami (országos közszolgálati) rádió és televízió monopolhelyzetben volt és az állami, kiosztható frekvenciakincs szűkös jószágnak számított, adott elvi alkotmányos iránymutatást az állami intézményvédelmi kötelezettség teljesítéséhez szükséges állami beavatkozás lehetséges módozatairól. Ebben a szellemben fogalmazta meg tehát korai döntése indoklásában az Alkotmánybíróság az elektronikus sajtót terhelő többletkötelezettségek alkotmányosságát, köztük a kiegyensúlyozott tájékoztatásra vonatkozó speciális műsorszervezési kötelezettséget. Az Alkotmánybíróságnak a 2007-es határozatában azt kellett megvizsgálnia, hogy ezek az érvei, valamint a másfél évtized alatt bekövetkezett információs és kommunikációs technológiában bekövetkezett érzékelhető változások, infrastrukturális fejlődés miként hat a részben más technológiai környezetben megfogalmazott, kiegyensúlyozott tájékoztatás követelmény érvényességére, alkotmányos legitimitására. A technológiai fejlődéssel párhuzamosan a médiapiac szerkezetében bekövetkezett változások, a duális médiarendszer 1996-os megalapozása is a korábbi érvelés felülvizsgálatát indokolta. Az Alkotmánybíróság mellett, hogy kimondta a technológiai (frekvencia) érv erejének halványodását, azt tudniillik, hogy az önmagában már nem képezheti alkotmányosan elfogadható (egyedüli) indokát a speciális többletkötelezettséget generáló kiegyensúlyozottsági előírásnak, a követelményt a jövőre nézve is fenntarthatónak, érvényesnek tartotta. Kiegészítő érvként bevezette a hatás elvét, amelynek értelmében a műsoros tartalmak, lett légyen azok hangok, vagy képek és hangok együtteseként megjelenők, a közönségre gyakorolt hatásukban, meggyőző erejükben messze meghaladják „az egyéb információs társa-

⁷³ Vö. 37/1992. (VI. 10.) AB határozat, Indokolás, II. 2. b) pont.

⁷⁴ 1/2007. (I. 18.) AB határozat, Indokolás, III. 3. pont.

dalmi szolgáltatások gondolkodásra ható erejé[t].⁷⁵ 2007-től tehát a frekvenciaérvt a hatásérv erősítette és tette alkotmányosan továbbra is indokolttá a kiegyensúlyozottsági követelmény fenntartását. A demokratikus nyilvánosság egészséges működéséhez szükséges véleménypluralizmus fenntartása (ellenkező előjellel a vélemény- és tájékoztatási monopóliumok megakadályozása), mint az állam intézményvédelmi kötelezettsége, konkrét jogintézmény működtetésén, a kiegyensúlyozottság vizsgálatán keresztül valósul meg. A nyilvánosság alkotmányosan kívánatos szerkezetének garantálása érdekében a kiegyensúlyozottság követelményét nem csupán „a közpénzből létrehozott és működtetett közszolgálati műsorszolgáltatók” tekintetében vélte fenntarthatónak, hanem „azon kereskedelmi rádiók és televíziók esetében [is], amelyek véleményformáló ereje jelentőssé válik.”⁷⁶

A sokszínűség követelményének a műsorszolgáltatók speciális kötelezettségeként történő előírása tehát a véleménypluralizmus és az annak eredményeként kialakuló demokratikus nyilvánosság, mint alkotmányos cél elérése érdekében a sajtószabadság legitím korlátjaként jön számításba. A konkrét esetben – mutatott rá az Alkotmánybíróság – ennek a célnak a teljesülése, egyben az állami intézményvédelmi kötelezettségnek a teljesítése érdekében létrehozott önálló állami intézmény (a Panaszbizottság) vizsgálati hatásköre is szükséges és arányos alapjog-korlátozó eszköz lehet.

3.4. A sajtószabadság tartalmára vonatkozó alkotmánybírói gyakorlat újabb fejleményei

3.4.1. Sajtószabadság-fogalom felújítás alatt?

Miután az Országgyűlés 2010-ben a médiajogi szabályozás egészét újrakodifikálta,⁷⁷ az Alkotmánybíróság áttekintette korábbi vonatkozó gyakorlatát és részben továbbment a sajtószabadság tartalmának meghatározásában. Az új médiaszabályozás megalkotásának szükségessége, a már a bevezetőben exponált, a nyilvánosság szerkezetében lezajlott átalakulásra vezethető vissza. Az elsősorban technológiai háttérű változás következtében olyan új tömegkommunikációs terek, platformok jelentek meg, amelyek hatnak a sajtószabadság klasszikus – a nyomtatott sajtóra és a rádiós és televíziós műsorszolgáltatásra szabottan kialakított – sajtószabadság-fogalomnak a jelentéstartományaira is.

⁷⁵ Uo., III. 2. pont.

⁷⁶ Uo.

⁷⁷ A sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló 2010. évi CIV. törvény (a továbbiakban: Smtv.), a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény (a továbbiakban: Mttv.).

A sajtószabályozással egyidejűleg az alkotmányozó módosította az Alkotmány vonatkozó normaszövegét is. A 2010. július 7-én hatályba lépett alkotmánymódosítás következtében az Alkotmány 61. §-a több ponton is módosult, többek között *expressis verbis* deklarálta a közügyek tekintetében megvalósuló „megfelelő tájékoztatáshoz” való jogot, mint a véleménynyilvánítási és sajtószabadság objektív oldala, a demokratikus közvélemény kialakulásában fontos szerepet játszó szelvényjogot.⁷⁸ Bár a tájékoztatáshoz való jogot az Alkotmánybíróság működésének kezdetétől a véleménynyilvánítási szabadság immanens részének tekintette, egyúttal a szólásszabadság intézményes megvalósulásának, a sajtószabadságnak a vonatkozásában is meghatározó jelentőségűnek minősítette. A demokratikus közvélemény kialakulásában és fenntartásában nélkülözhetetlen tájékozódáshoz való jognak az Alkotmány szövegébe emelésével alkotmányos normában is megjelent a véleménynyilvánítás szabadságának kettős alkotmányos jelentése. A sajtóra ebből egy igen lényeges, bár érdemileg nem új következmény származik. Mivel a sajtó hatásánál fogva, mint a demokratikus nyilvánosságot (*marketplace of ideas*) éltető egyéni vélemények becsatornázásának elsőrendű intézménye, eszköze, ennek a demokratikus diskurzusnak az „alakítása a sajtó mint intézmény jogaként, egyben felelőségeként jelentkezik.”⁷⁹

Ez az alkotmánymódosítás mindazonáltal, amiként azt az Alkotmánybíróság is megállapította, önmagában nem befolyásolja a korábban kialakított értelmezést, hiszen a módosítás kizárólag a tájékozódáshoz való jogra vonatkozó gyakorlatát emelte az Alkotmány normaszövegébe.

Az új médiaszabályozás egyik ‘jellegadó megoldása’, sajtófogalomra vonatkozó, alkotmányosan jelentős újítása az (volt), hogy a szabályozás egyes, lényegi pontjain valamennyi médiatartalom tekintetében azonos szempontok szerint rögzítette a sajtószabadság korlátait. Az új médiaszabályozás alkotmányosságát számos indítványozó vitatta, akik kérték, hogy az Alkotmánybíróság vizsgálja meg azok Alkotmánnyal való összhangját. Ennek az új szabályozási megoldásnak a vizsgálata állt az alkotmányossági kontroll centrumában.

Az Alkotmánybíróság 165/2011. (XII. 20.) AB határozatában ismét megerősítette a sajtószabadság eszközjellegét: „[a] sajtó a szólásszabadság intézménye”, és a határozat szóhasználata szerint kettős meghatározottsága alapján „védelme (...) a szubjektív alanyi jogi jelleg mellett a közösség oldaláról a demokratikus közvélemény megteremtését és fenntartását szolgálja.”⁸⁰ A határozat a korábbiakhoz képest egzaktabban fogalmazta meg a szólásszabadsághoz kapcsolódó intézményes

⁷⁸ Az Alkotmány 61. § (3) bekezdésének 2010. július 7-étől hatályos szövege szerint: „[a] demokratikus közvélemény kialakulása érdekében mindenkinek joga van a megfelelő tájékoztatáshoz a közügyek tekintetében.”

⁷⁹ 165/2011. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás, IV. 1. 2. pont.

⁸⁰ Uo., IV. 1. 1. pont.

jellegét, eszközszerepét: „egyéni alapjogként (...) felerősíti az egyéni véleménynyilvánítás hatását, és támogatja a demokratikus közvélemény közérdekű ügyekről való tájékoztatását, a közérdekű ügyekkel kapcsolatos véleményformálását, (...) az alapjog jogosultja aktív alakítója a demokratikus közvéleménynek.”⁸¹ A határozat kiemelte továbbá a sajtó intézményes ellenőrző funkcióját a közhatalom gyakorlásában, amelyet a közélet szereplőinek és intézményeinek tevékenysége és a döntéshozatal folyamatának kontrollja és a demokratikus nyilvánosságot alkotó politikai közösség tájékoztatása révén valósít meg (házörző kutya szerep). Ezzel függ össze – erősíti meg korábbi határozatainak álláspontját az Alkotmánybíróság –, hogy a sajtószabadság védelmének „alapvető indoka tehát az egyéni véleményalkotáshoz elengedhetetlen közlések, a közérdekű információk teljességének nyilvánosságra kerülése, a „»hivatalos helyes állásponton« alapuló monisztikus »közvélekedés« kialakulásának elkerülése”.⁸²

Az Alkotmánybíróság emlékeztetett rá, hogy már korábbi határozataiban⁸³ is érzékelte és részben reflektált azokra a technológiai változásokra, amelyek az első magyar jogállami médiaszabályozás⁸⁴ elfogadása, 1996 óta bekövetkeztek, és azóta is folyamatosan, egyre gyorsuló ütemben zajlanak. Ezek a változások a nyilvánosság új, korábban nem ismert platformjainak megjelenésében, a közéleti vita tereinek robbanásszerű növekedésében és ennek a diskurzusnak újszerű megvalósulási formáiban érhetők tetten, úgy, mint a digitalizáció eredményeként megvalósuló médiakonvergencia és különösen az internetes felületek újszerű felhasználhatósága. A 2011 előtti határozatok azonban még csak érintőlegesen sem foglalkoztak az internet nyújtotta technológiai tömegkommunikációs teret átalakító jelenségével. A gyorsuló ütemben jelentkező, a közéleti diskurzus szélesedését eredményező fejlemények a sajtószabadság tatalmának ismételt gazdagodásához, újabb definíciós kényszerhez vezettek. A nyilvánosság új társadalmi valósága az államnak a sajtószabadsággal összefüggő (korábbi) szerepének részbeni újragondolását is megköveteli.

A nyilvánosság intézményrendszerében végbement folyamatokat az Alkotmánybíróság a politikai nyilvánosság fogalmának átalakulásaként értékelte. A nyilvánosság szerkezetváltozásának, mint a sajtószabadság tartalmi mozzanataira is befolyással bíró jelenségnek az alábbi összetevőit és következményeit állapította meg:

„megjelent a fogyasztói kultúra depolitizált nyilvánossága, amely elveszteni látszik élő kapcsolatát a közélettel, a politikával, a politikai hatalom gyakorlásával. Az elmúlt évtizedekben gyors és a jogalkotást folyamatosan utánkövetésre, »akadálymentesítésre« kényszerítő technológiai változások zajlottak le és zajlanak ma is az információ-továbbítás vi-

⁸¹ Uo.

⁸² Uo.

⁸³ 1006/B/2001. AB határozat, 1/2007. (I. 18.) AB határozat

⁸⁴ A rádiózásról és a televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény (a továbbiakban: Rttv.).

lágában. Az e-technológia (digitalizáció), a különböző hálózati platformok szolgáltatási képességeinek fejlődése (médiakonvergencia), a szöveg–kép–hang újszerű keveredése, és ezzel a multimédia tartalmak megjelenése, a különböző médiumok tevékenységének egymásra épülése, a médiaszolgáltatások és -szolgáltatók határokon átlépő koncentrációja állásfoglalásra kényszeríti a jogalkotót is. A technológiai fejlődés megváltoztatta a tömegkommunikáció szerkezetét, az egyén fogyasztóvá, szerencsés esetben interaktív fogyasztóvá vált. Ez a tény az *állami beavatkozás lehetőségének terén* – az információs csatornák és választás lehetőségének multiplifikálódása miatt – *a liberalizáció irányába mutathat*. Ugyan ez a technológiai fejlődés azonban a politikai közösség azon részét, akik bizonytalanul mozognak az új lehetőségek között, kiszolgáltatottá teszi. A szabályozás oldaláról a helyzet a semleges állam számára a folyamatokat pusztán *szemlélő szerep* és bizonyos szintű, *korrekciós beavatkozás* közötti választás dilemmáját veti fel.⁸⁵

Az Alkotmánybíróság a továbbiakban megerősítette a sajtószabadság objektív oldalának legitím alkotmányos keretét, rögzítette, hogy annak „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.”⁸⁶ A szabad sajtó működése ugyanis a demokrácia lételeme, *conditio sine qua non*ja, a két alkotmányos érték valójában csak egymásra tekintettel, egymást feltételezve érvényesülhet, ugyanis nincs sajtószabadság demokratikus berendezkedés, és demokrácia sincs szabad, autonóm sajtó nélkül: „csak a döntési helyzetbe hozott egyén képes a közéleti kérdésekre adekvát választ adni, a döntési helyzet kialakításában pedig a szabad sajtó kulcsszerepet játszik.”⁸⁷ A sajtószabadságnak erre a demokrácia szempontjából kulcsfontosságú mozzanatára tekintettel, egy demokratikus államban: „[a] demokratikusan dönteni képes közvélemény kialakítása és működése ezért indokolhat az állam részéről az intézményvédelmen, a keretek pusztá megteremtésén túli beavatkozásokat.”⁸⁸ Ezzel az Alkotmánybíróság – bár korábbi gyakorlata sem mondott ellent ennek a megállapításnak – a fentebb jelzett dilemmát a semleges állam korrekciós beavatkozásokat sem nélkülöző aktivizmusa felé látszik eldönteni. Mindazonáltal úgy vélem, és ez az értelmezés természetesen megfelel, sőt csak ez felel meg az alkotmánybírósági gyakorlatnak is, hogy a demokratikus nyilvánosság szerkezetében, működésében kialakuló torzulások megelőzése érdekében az állami aktivizmus, korrekciós beavatkozás, intézkedés kizárólag addig mehet, amíg nem ütközik a sajtószabadság valamely korlátjába és a szükségességi-arányossági teszt nem mutatja a jogkorlátozás indokolatlanságát. A helyzet annál is nehezebb, mivel a médiamonopóliumok elleni

⁸⁵ 165/2011. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás IV. 1. 2. pont.

⁸⁶ Uo.

⁸⁷ Uo.

⁸⁸ Uo.

szabályozás közösségi oldalról szemlélve egyben a sajtószabadság védelmét is jelenti.

Az Alkotmánybíróság emlékeztetett rá, hogy bár a sajtószabadságot valamennyi médium szabadságaként⁸⁹ azonosította, és a sajtószabadság korlátozhatósága vonatkozásában meghatározott egy általánosan irányadó szempontrendszert, és tegyük hozzá az egyes (külső) korlátok vizsgálatánál is további szempontokat emelt a megengedhetőség elbírálásának körébe, „kezdettől fogva eltérő mércéket alkalmazott a különböző tömegkommunikációs eszközök tekintetében.”⁹⁰ Amint arról már magam is szóltam, a 37/1992. (VI. 10.) AB határozat eltérő mércét állapított meg a rádió- és televíziószabályozás mélységének alkotmányos megengedhetősége körében. A frekvenciák belátható időn belüli véges voltára és az akkor még monopolhelyzetű országos rádió és televízió helyzetére tekintettel – elsősorban a sajtószabadság objektív, közösségi tartalmára – az alapjog érvényesülése alkotmányos követelményeinek garantálása érdekében, a nyilvánosság ezen szegmenstumára „sajátos jogi megoldások” bevezetését tartotta indokoltnak. A sajátos jogi megoldások alkotmányosságának mércéjeként pedig az alábbi szempontok együttes érvényesítését határozta meg: „amelyek anyagi, eljárási, valamint szervezeti rendelkezésekkel a teljes körű, kiegyensúlyozott arányú és valóságghú tájékoztatást az egyes intézményeken belül lehetővé és kötelezővé teszik, és az ilyen működés megőrzését biztosítják.”⁹¹ A sajtószabadságnak (különösképpen közösségi meghatározóinak) az elektronikus sajtó tekintetében való érvényesüléséhez tehát a 37/1992. (VI. 10.) AB határozat is az állam (az alkotmányos szabályozási tárgykörre tekintettel az Országgyűlés) – intézményvédelmi kötelezettségéből fakadó – többlétszabályozási feladatát állapította meg.⁹²

Utóbb a tömegkommunikációs eszközök technológiájának fejlődésére tekintettel az 1/2007. (I. 18.) AB határozat a többlétszabályozás indokoltságát alkotmányosan alátámasztó frekvenciaérvet kiegészítette a hatásérvvel: „a rádiós és televíziós műsorszolgáltatás véleményformáló hatása és a mozgóképek, hangok, élő tudósítások meggyőző ereje sokszorosa az egyéb információs társadalmi szolgáltatások gondolkodásra ható erejének.”⁹³ Pár esztendővel korábban már megelőlegezte az előbbi gondolatát: „a legszélesebb nyilvánosságot biztosítja a legkülönfélébb vélemények számára, és napjainkban ez képezi a legfontosabb információforrást, a szólásszabadság egyéb megnyilvánulási formáihoz képest a médiában megjelenő

⁸⁹ Vö. 30/1992. (V. 26.) AB határozat, Indokolás, III. 2. 1. pont.

⁹⁰ 165/2011. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás, IV. 1. 4. pont.

⁹¹ Vö. 37/1992. (VI. 10.) határozat, Indokolás, II. 2. d) pont.

⁹² Ennek következtében, tekintettel arra, hogy az Országgyűlés nem alkotta meg a sajtószabadságnak a rádió és televízió vonatkozásában szükséges alkotmányos garanciáit intézményesítő törvényt, a Törvényhozás mulasztásában megnyilvánuló alkotmányelleneséget idézett elő – állapította meg az Alkotmánybíróság.

⁹³ 1/2007. (I. 18.) AB határozat, Indokolás, III. 2. pont.

véleményeknek sokszoros a hatása, rendkívül nagy a befolyása az emberek gondolkodására, a közvélemény formálására.”⁹⁴ A hatásva a sajtószabadság korlátozásának alkotmányossági vizsgálatánál, az állami szabályozás megengedhetőségének, és mélységének elbírálásakor az Alkotmánybíróság mérlegelésének szerves részét képezi.

Az Alkotmánybíróság tehát korábbi gyakorlatában is megfogalmazott két olyan technológiaspecifikus jellemzőt (az elektronikus sajtó: rádió, televízió vonatkozásában), amelyek alkotmányosan igazolják a vonatkozó médiumok tekintetében a sajtószabadság (egyes mozzanatainál megállapítható) eltérő tartalmát és az abból fakadó különböző korlátozási mércéket. A 2011-es határozat azonban hivatkozva a (tömeg)kommunikációs technológiák legújabb fejleményeire, a további fejlődés következményére, amely (egyes platformok tömegessé válásával, hatásuk meghatározó jelentőségűvé válása mellett)⁹⁵ leginkább a médiakonvergencia (az egyes médiatechnológiák közötti átjárhatóság, a határok elmosódása) jelenségében ragadható meg, és amely a különböző technológiával, változatos platformon közvetített médiatartalmak elszigeteltségét feledtetni látszik (egyúttal hatásmechanizmusokat és eredményességüket is új kontextusba helyezi), az állam aktívabb szabályozói szerepének a hagyományos elektronikus műsorszolgáltatás fogalmán túli, további médiatartalmakra való kiterjesztését sem tartja már indokolhatatlannak.⁹⁶ Az Alkotmánybíróság gyakorlatának finomhangolása egyes médiaszolgáltatások vonatkozásában tehát azzal a következménnyel járhat, hogy az állami tartózkodási kötelezettség és intézményvédelmi felelősség koordinátarendszerben a közhatalom szabályozási és (hatósági) felügyeleti lehetőségei növekednek. Az Alkotmánybíróság a differenciálás szempontjából meghatározó jelentőségű ismérvként határozta meg a médiatartalom audiovizuális jellegét, mind a hagyományos, és már korábban is külön kezelt lineáris médiaszolgáltatások (rádió, televízió), mind pedig a lekérhető tartalmak tekintetében. A mozgóképek következtében ezek a média megjelenések a hatásukban „különös erővel befolyásolják az emberi gondolkodást.”⁹⁷ Az audiovizuális szolgáltatások között azonban a határozat a hatásva figyelembevételével tovább differenciál és egyértelműen megkülönbözteti egymástól a lineáris és a lekérhető audiovizuális tartalmakat. A lineáris médiaszolgáltatások egyénre gyakorolt és társadalmi hatása ugyanis jelentősebb, mint a lekérhető tartalmaké. A lineáris médiaszolgáltatások – a befogadó közönségre gyakorolt intenzív hatása mellett – fogyasztója minden más médiatartalmat közvetítő technológiánál passzívabb részese és a legkisebb mértékben sem alakítója az információs folyamatnak. A lineáris médiaszolgáltatások esetében a műsoros tar-

⁹⁴ 1006/B/2001. AB határozat.

⁹⁵ Ezt a jelenséget kifejezetten nem írta le az Alkotmánybíróság.

⁹⁶ Vö. 165/2011. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás, IV. 1. 4. pont.

⁹⁷ Uo.

talom *'real time'* kerül sugárzásra, annak pillanatnyi tartalma/összetétele nem igazodik a néző igényeihez, „így a műsor más médiumokhoz képest is »tolakodóiban«, általában a tudatosan választottnál is szélesebb körben gyakorol hatást a nézőre, hallgatóra.”⁹⁸ Az ilyen formátumok esetében a befogadónak egyetlen (meglehetősen szűk mozgásteret engedő) választási lehetősége van, a szolgáltatás kikapcsolása (pl. csatornaváltás). Az ilyen műsorok (akár háttértévézés -rádiózás révén) sok esetben tudat alatt is hatnak a befogadóra. A lineáris médiaszolgáltatások hatását csak fokozza az az Alkotmánybíróság által külön nem vizsgált, adottként elfogadott szociológiai adat, hogy a társadalom jelentős része még ezeket a hagyományos elektronikus platformokat követi, műsoraik révén informálódik és szórakozik. Nem vitatva az Alkotmánybíróság e tárgyban tett megállapítását, szükségesnek érzem megjegyezni, hogy a legújabb felmérések szerint a társadalom egyes jól meghatározható csoportjainak médiahasználatát már egyre kevésbé jellemzi a lineáris tartalmak domináns jelenléte. Ezen csoportok az igényeiknek jobban megfelelő (rövidebb idő alatt, mennyiségileg és minőségileg több, esetleg plurálisabb információhoz való hozzáférést lehetővé tévő) platformok, elsősorban a különböző technológiák biztosította lekérhető tartalmak felé fordulnak. Nyilvánvalóan (ezt az Alkotmánybíróság is érzékelte) e médiaformátumok esetében a fogyasztó némiképp nagyobb döntési pozícióban van, eredményesebben tud szelektálni a tartalmak között, és így kevésbé passzív befogadója a felé áramló információknak.

Az Alkotmánybíróság a legszélesebb körben a nyomtatott sajtó esetében érvényesülő sajtószabadság tartalomalapú korlátozásának megengedhetőségét továbbra is fenntartja. A nyomtatott sajtó alkotmányjogi helyzete a megjelenő új tömegkommunikációs eszközök ellenére érdemben nem változik. A technológiai fejlődés hatására a nyilvánosságban bekövetkezett szerkezetváltozás, az egyre plurálisabb összetételű tömegkommunikációs szféra továbbra sem zárja ki kategorikusan a nyomtatott sajtótermékek bizonyos körű szabályozás, ezáltal korlátozás alá vonását. Az Alkotmánybíróság megállapította ugyanis, hogy „a tartalomalapú és állami fellépést indukáló korlátozás lehetőség[e]”⁹⁹ adott körben a nyomtatott sajtó esetében is alkotmányos lehet.

Az új médiaszabályozás az internetes tartalmakat sokszínű megjelenési formájuk és különböző intenzitású hatásuk miatt alapvetően két körbe sorolta. Az audiovizuális tartalmat is szolgáltató felületeket a szigorúbb szabályozási következményekkel járó körbe vonta, míg az attól különböző formátumokat a nyomtatott sajtóval vonta egy tekintet alá.

Az internet, mint a tömegkommunikáció új platformja korábban még nem volt tárgya alkotmánybírósági vizsgálatnak, a korábbi döntések ugyanis még nem foglalkoztak vele. Tekintettel arra, hogy a jogalkotó az új médiaszolgáltatás személyi

⁹⁸ Uo.

⁹⁹ Uo.

hatályát adott körben kiterjesztette ezekre a tartalmakra is, az Alkotmánybíróságnak állást kellett foglalnia az egyes internetes tartalmak alkotmányjogi megítéléséről, a sajtószabadságnak az online felületeken érvényesülő tartalmáról, sajtóságos összevevőiről. Az Alkotmánybíróság először is elvi élel szögezte le, hogy „[a] sajtószabadság kiterjed az internetes sajtó tevékenységére is.”¹⁰⁰ Ez a deklaráció természetesen nem jelent más, mint a korábban általánosan megfogalmazott elméleti keretnek, egy konkrét, a technológiai fejlődés révén létrejött új tömegkommunikációs platformra való kiterjesztése: a sajtószabadság minden médium szabadságát jelenti.¹⁰¹ A sajtószabadság érvényesülésének biztosítása mellett azonban az internet sem jogmentes terület, nem szabályok nélküli senki földje, így alkotmányosan „az internetes sajtó is szabályozás alá vonható.”¹⁰²

Az interneten megjelenő tartalmak alkotmányjogi helyzete, sajtószabadsághoz való viszonya, és ebből fakadóan a jogi szabályozás mértékének, intenzitásának megengedhetősége a platform azonossága ellenére sem ítéltető meg egységesen. Az online tartalmak ugyanis, bár külső megjelenésükben sok esetben azonosak, vagy legalábbis érdemi hasonlóságot mutatnak, mégis a társadalmi diskurzusban betöltött szerepükből fakadóan különböző alkotmányjogi megítélés alá esnek. Ennek kapcsán az Alkotmánybíróság is megállapította, hogy az online tartalmak korlátozhatóságának megítélése „differenciált megközelítést igényel”.¹⁰³ Az internetes kommunikációs csatornák sokszínűsége „az emberi kommunikáció egyre változatosabb formáinak lehetőségét teremti meg, amely formák közül egyre több nyilvánvalóan nem sorolható be a tömegkommunikáció fogalmi körébe, így ezekre nem irányadók a sajtó szabályozásánál meghatározó szempontok. A magáncélú közlések, honlapok, blogok, közösségi portálok stb. nem kezelhetők együtt a tömegek tájékoztatását vagy szórakozását célzó internetes újságokkal, hírportálokkal.”¹⁰⁴ Ezeknek az alkotmánybírósági határozat szóhasználatával „magáncélú közléseknek” az alkotmányjogi oltalma annak ellenére, hogy egy közvetítő felületen keresztül nyernek kifejezést, nem a kifejezés szabadságának intézményes formájú megnyilvánulásai, nem a sajtószabadság fogalmi körében értelmezhetőek, hanem a szólásszabadság alapjogának védelme alatt állnak. Az ilyen közlések az online térben hasonlóak, mint például egy transzparenson közzétett véleménynyilvánítás. Az internetes kommunikációnak azonban kétségkívül vannak olyan fórumai, amelyek a tömegkommunikációhoz és a sajtószabadság védelmi zónájába tartoznak. Az internetes újságok szabályozása alkotmányos kereteinek meghatározásakor, az esetükben (is) sajtósan érvényesülő sajtószabadság korlátozása körében „az elekt-

¹⁰⁰ Uo.

¹⁰¹ Vö. 30/1992. (V. 26.) AB határozat, Indokolás, III. 2. 1. pont.

¹⁰² 165/2011. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás, IV. 1. 4. pont.

¹⁰³ Uo.

¹⁰⁴ Uo.

ronikus technológia használatának hasonlósága ellenére (...) nem lehetnek irányadók az audiovizuális média szabályozásának indokai.¹⁰⁵ Az Alkotmánybíróság a különbözőség igazolására az infrastruktúra- és a hatásérvet egyaránt felhozta. Az online média számos olyan jellemvonással rendelkezik, amelyek korlátozhatóságának alkotmányjogi megítélése során – a nyomtatott sajtóval rokonítják. Ezek közül kiemelkedő, hogy a médium megindításának feltételei az interneten még a (szűkös infrastruktúrára ugyancsak nem támaszkodó) nyomtatott sajtónál is könynyebb, különös tekintettel annak anyagi feltételeire. A hatáselv tekintetében is jelentékeny eltérés fedezhető fel a többi audiovizuális médiumhoz képest. Jellemzően nem, vagy csak kiegészítő jelleggel használnak mozgóképeket, és lekérhető tartalmaiknak megismerése használóinak közreműködését, (inter)aktivitását igényli. A hírportálok esetében a hírek, cikkek tartalmának megismeréséhez az olvasónak egy határozott döntéssel (klick) ki kell választani a kívánt tartalmat. Így a lineáris médiaszolgáltatásokkal ellentétben, ahol *'real time'* meghatározott és nem opcionálisan választható tartalom hat a befogadó közönségre, az internetes sajtó esetén lehetőség nyílik a szelekcióra, a nem kívánt tartalom tudatos kikerülésére. Az internet társadalmilag egyre növekvő szerepe azonban nem tévesztendő össze hatásával, ahogyan azt az Alkotmánybíróság megfogalmazta: „a társadalmak működésében betöltött egyre növekvő szerepe e tekintetben nem keverendő össze annak a hatásmechanizmusnak az értékelésével, ahogy az egyes internetes újságok, mint tömegkommunikációs eszközök hatnak az emberi gondolkodásra, a közvéleményre.”¹⁰⁶ Üdvözlendő fejlemény, hogy a határozat a sajtószabadság korlátozhatóságának egyik (és egyre inkább) meghatározó indokának, a hatáselvnek a tartalmát fogalmilag tisztázta, és egyértelműsítette. Az egyes médiatípusok tekintetében érvényesülő sajtószabadság korlátozhatósága mértékének megengedhetőségét befolyásoló elven ugyanis – amint arra az Alkotmánybíróság is rámutatott – nem társadalmi gyakorlatot, használatuk elterjedtségét, a társadalmi folyamatokban általában betöltött (folyamatosan növekvő) szerepüket, hanem a használatuk során általuk kiváltott, az emberek véleményalkotására, és ezáltal a demokratikus közvéleményre, a demokratikus nyilvánosság tartalmára, a társadalmi folyamatok alakulására gyakorolt tényleges hatásukat (hatásmechanizmus) kell figyelembe venni.

A határozat számos összefüggésben vizsgálta az Smtv. és az Mttv. szakaszait, magam azonban csak egy olyan koncepcionális szabályozási elemet emelek ki, amely a sajtószabadságnak az egyes médiatípusok tekintetében érvényesülő eltérő, differenciált korlátozhatóságával függ össze.

Az Alkotmánybíróság vizsgálatának egyik csomópontja a nyomtatott és az internetes sajtó (amelyeket korlátozhatóságuk szempontjából, a fentebb bemutatott jellemzőik alapján az Alkotmánybíróság hasonlóaknak ismert el) hatósági felügye-

¹⁰⁵ Uo.

¹⁰⁶ Uo.

letének és szankcionálhatóságának megújult szabályaira vonatkozott. Az új média-szabályozás ugyanis az egyes médiatípusok, platformok sajátosságait részben figyelmen kívül hagyva – különböző terjedelemben ugyan, de – általánossá tette azok hatósági kontrollját. Az állam intézményvédelmi kötelezettsége megvalósulásának egyik megnyilvánulása a közigazgatási hatósági eljárás keretében érvényesített felügyelet, amelyet a korábbi médiatörvény¹⁰⁷ kizárólag a rádiós és televíziós műsorszolgáltatás tekintetében szabályozott.

Az Smtv. a „Sajtó kötelezettségei” cím alatti rendelkezéseinek döntő többsége valamennyi sajtótermék tekintetében úgy érvényesült, hogy azok be nem tartását a Médiahatóság a hatáskörét szabályozó Mttv.¹⁰⁸ értelmében felügyelte és szankcionálhatta. A kiegyensúlyozott tájékoztatásra vonatkozó kötelezettséget maga az Smtv. emelte ki a többi szabály közül, azt kizárólag „[a] tájékoztatási tevékenységet végző lineáris médiaszolgáltatások[ra]”¹⁰⁹ terjesztette ki. A sajtó kötelezettségeiként megfogalmazott szabályok közül csak néhányat vizsgálok részletesebben, éspedig az alkotmányos rend tiszteletben tartásának kötelezettségére,¹¹⁰ a gyűlöletkeltő, kirekesztő beszéd tilalmára,¹¹¹ az emberi jogok¹¹² és különösen az emberi méltóság tiszteletben tartására¹¹³ vonatkozó regulákat emelem ki.

Az Alkotmánybíróság valamennyi tartalomszolgáltató tekintetében, hatásmechanizmusuktól függetlenül, alkotmányosan indokolhatónak, szükséges és arányos jogkorlátozásnak találta az alkotmányos rend tiszteletben tartására, valamint a kirekesztő, gyűlöletkeltő beszéd tilalmára vonatkozó kötelezettségek érvényesülésének hatósági kontrollját. A sajtószabadság kettős megalapozottságának elvére hivatkozva az Alkotmánybíróság elvi élel rögzítette, hogy „[f]ogalmilag kizárt a demokratikus közvélemény kiépítésének, fenntartásának eszközeként az olyan médiatartalom, amely tagadja a demokrácia intézményes, alapvető jogokhoz kapcsolódó alapértékeit.”¹¹⁴

A hatóság fellépésének másik lehetséges indoka az Smtv. 14. §-ában foglalt kötelezettség megsértése és azon keresztül az emberi méltóság védelme: „[a] médiatartalom-szolgáltatónak az általa közzétett médiatartalmakban, illetve azok készítése során tiszteletben kell tartania az emberi méltóságot,”¹¹⁵ valamint az emberi jogok általános védelme: „tevékenysége során nem sértheti az emberi jogokat” volt.

¹⁰⁷ Rttv.

¹⁰⁸ Mttv. 182. § c) pont. Hatályba lépéskori szövege: „A Médiahatóság hatásköreiben (...) felügyeli az Smtv. 13–20. §-ban foglalt követelmények betartását.”

¹⁰⁹ Smtv. 13. §.

¹¹⁰ Smtv. 16. § (1) bekezdés.

¹¹¹ Smtv. 17. § (1) bekezdés.

¹¹² Smtv. 17. § (2) bekezdés.

¹¹³ Smtv. 14. §.

¹¹⁴ 165/2011. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás, IV. 2. 2. 1. pont.

¹¹⁵ Smtv. 14. § (1) bekezdés.

A rendelkezés értelmében, amennyiben a kötelezett (bármely sajtótermék, függetlenül a tartalomközvetítés technológiájától és hatásmechanizmusától) nem tett eleget a fenti törvényi előírások valamelyikének, úgy vele szemben a hatóság *ex officio* eljárást indíthatott.

Az emberi méltóság – amint arról fentebb már volt szó – különleges védelemben részesül. Az emberi méltóság mint a személyiségi jog általános megfogalmazása a sajtószabadság legitim korlátját képezi. Az egyén a méltóságát sértő tartalmakkal szemben igénybe veheti a jogrendszer biztosította jogvédelmi eszközök széles repertoárját, így a polgári jogi és a büntetőjogi (szabálysértési jogi) intézmények biztosította oltalmat is. Az egyéni jogérvényesítés változatos módjai kellően hatékony eszközei az alanyi jogon esett sérelem orvoslásának, a szubjektív jogvédelemnek. Az államnak azonban az alapvető jogok védelme elsőrendű kötelezettsége. A már idézett 64/1991. (XII. 17.) AB határozat fogalmazta meg, hogy az államnak az alapvető jogok tiszteletben tartására és védelmére vonatkozó kötelezettsége körében gondoskodnia kell az érvényesülésükhöz szükséges feltételekről. Az emberek egyéni szabadságuk és személyes igényeik szempontjából gyakorolják alapjogaikat. Az államnak viszont arra van szükséges garanciális feladata ellátásához, hogy az egyes alanyi jogok biztosítása mellett az azokkal kapcsolatos értékeket és élethelyzeteket önmagukban is, azaz ne csupán az egyedi igényekhez kapcsolódóan védje.¹¹⁶ Az állam intézményvédelmi kötelezettségéből fakadóan tehát nem csupán jogosult, de bizonyos esetekben köteles is fellépni az emberi jogok intézményes védelme érdekében, elsősorban az érvényesülésüket biztosító jogi szabályozáson és eljárási mechanizmusokon keresztül. Az emberi jogok intézményes-hatósági védelme, konkrét esetben a médiahatósági eljárásban megvalósuló oltalom egy speciális, sajtóságos intézményvédelmi eljárás,¹¹⁷ amely nem az egyedi esetben megsérült/megsértett személyiségi jog, a védett jog (emberi méltóság) személyhez fűződő oldalának szubjektív védelmét szolgálja. Az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy „[a]z emberi jogok egyedi esetben való megsértésekor ugyanis alapvetően a jogaiban sértett személy számára kell és lehet biztosítani a jogvédelmet.”¹¹⁸ Az egyedileg azonosítható jogsérelem orvoslására ugyanis rendelkezésre állnak az adekvát és hatékony egyéni jogvédelmi mechanizmusok. Az intézményi-hatósági jogvédelem azonban az emberi jogokat, különösen az emberi méltóságot, mint az alkotmányos rend alapvető értékét/értékeit részesíti objektív, a konkrétan megsérült alanyi jogtól független, alapjogi védelemben. Az ilyen jogvédelem legitim korlátja lehet a sajtószabadságnak, hiszen az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatával összhangban újfent megállapította, hogy az „utólagos, hivatalból indított szisztematikus ellenőrzés és szankcionálás lehetősége kétségtelenül a sajtószá-

¹¹⁶ Vö. 64/1991. (XII. 17.) AB határozat.

¹¹⁷ Vö. 165/2011. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás, IV. 2. 2. pont.

¹¹⁸ Uo.

badtság korlátozását jelenti, ám ennek pusztán lehetősége – hatékony és érdemi bírói kontroll mint garancia mellett – nem tekinthető alkotmányellenesnek.¹¹⁹ Ezt az általánosan megfogalmazott, elvi álláspontot azonban a határozat árnyalta, és szükségesnek ítélte kontúrozni az állami fellépés differenciált megközelítését. A hatósági felügyelet alkotmányellenessége akkor állapítható meg, „amennyiben annak tartalma és terjedelme egy demokratikus társadalomban a szabad sajtó működését, működtetésének feltételeit szükségtelenül és aránytalanul korlátozza, figyelmen kívül hagyva a sajtószabadság korlátozásának általános és médium-specifikus mércéit.”¹²⁰

Az Alkotmánybíróság a fenti szellemben alkalmazta a szükségességi-arányossági tesztet, különös tekintettel a vizsgálat fókuszába emelve a médiumspecifikus mércéket. Ennek a mérlegelésnek az alapján az audiovizuális média esetén megerősítette korábbi álláspontját, „miszerint az emberi gondolkodásra, a társadalmi folyamatokra különleges hatással bíró audiovizuális média esetében szükséges és arányos korlátozás az effajta sajátos hatósági fellépés biztosítása.”¹²¹ A határozat így „a már meglévő személyiségi jogi jogvédelem mellett a közösség érdekében” alkotmányosnak minősítette a hatósági fellépést azon médiatípusok tekintetében, amelyek hatásuknál fogva egyes műsorszámakkal is „lényegesen nagyobb rombolást tud[na]k végezni az emberi jogok, különösen az emberi méltóság tiszteletének kultúrájában.”¹²² Ezzel szemben „a hatásában ettől eltérő nyomtatott és internetes sajtó esetében azonban ez a fellépési lehetőség – ebben, az emberi jogokra generálisan kiterjedő formában – már aránytalan korlátozásnak minősül.”¹²³ Az emberi méltóság, mint különleges védelemben részesülő alapjog érdekében így is maradt a hatóságnak fellépési lehetősége. Az emberi méltóságot rendszeresen sértő szerkesztési gyakorlatot tanúsító sajtótermékekkel szemben ugyanis a hatóság az alkotmányos rend tiszteletben tartására vonatkozó kötelezettség megsértésére hivatkozva továbbra is eljárást indíthat.

A konkrét esetben a hatósági fellépés megengedhetőségének vizsgálata során az Alkotmánybíróság (a hatáselv érvre hivatkozva) úgy ítélte meg, indokolt, hogy „a hatóság – e jogok [emberi jogok] intézményes tartalmát érintő körben – a már meglévő személyiségi jogvédelem mellett a közösség érdekében felléphessen a jogsértővel szemben, akár egyetlen műsor, vagy műsorrész alapján.”¹²⁴ A nyomtatott és az internetes sajtó vonatkozásában azonban hatásmechanizmusuk alacsonyabb intenzitására tekintettel az ilyen, „az emberi jogokra generálisan kiterjedő

119 165/2011. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás, IV. 1. 4. pont.

120 Uo.

121 165/2011. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás, IV. 2. 2. pont.

122 Uo.

123 Uo.

124 Uo.

formában¹²⁵ megfogalmazott, „[a]z emberi jogok, emberi méltóság intézményes tartalmát sértő egyedi esetekben¹²⁶ a hatósági fellépés lehetőségét megteremtő szabályt már aránytalan korlátozásnak, következésképpen alkotmányellenesnek minősítette. Ezzel együtt is alkotmányosnak fogadta el a hatóság fellépését azon nyomtatott és internetes médiumokkal szemben, amelyek szerkesztési gyakorlatuk során az alkotmányos rend alapvető értékét képező emberi jogokat rendszeresen megsértik.¹²⁷

Az Alkotmánybíróság azonban már a nyomtatott és az internetes sajtó vonatkozásában sem minősítette alkotmányellenesnek azt a rendelkezést, amely „a megalkotó, kiszolgáltató helyzetben lévő személyek médiatartalomban történő, öncélú és sérelmes bemutatása” esetére biztosított hatáskört a médiahatóság részére. Ebben az esetben ugyanis „kellően szűk körű, különösen nyomós közérdeken alapuló¹²⁸ a hatósági fellépés. Az ilyen médiatartalom, amely egyebekben személyiségi jogvédelem alapjául is szolgálhat, „az emberi jogok megsértésének olyan eseteit fedti le, amelyek súlyosan veszélyeztethetik az emberi méltóság intézményes tartalmának érvényesülését.”¹²⁹

Az Alkotmánybíróság részben meg is válaszolta az állami szabályozás útkezesítésének problémáját, igaz, csak érzékletesen megerősítette korábbi, az alapjogok védelmi mechanizmusára vonatkozó álláspontját. Az államot a tartózkodási kötelezettség mellett (amely a sajtószabadság érvényesülésének fontos biztosítéka) intézményvédelmi kötelezettség is terheli, amely az alapjogok védelmének a komplex, egymásra tekintettel, egymással összefüggésben történő állami megvalósítására vonatkozó felelősséggel együtt, „a szükségesség és arányosság követelményeinek megfelelően – a szabad véleménynyilvánítás jelentősége melletti megtartásával – lehetőséget ad a szabályozásra.”¹³⁰

3.4.2. Alaptörvény sajtószabadság felfogása – módosult textus, változatlan tartalom

A 2011-es AB határozat ugyan már az Alaptörvény elfogadása után, szövegének pontos ismeretében született, mégis kihirdetése szűk két héttel megelőzte az új alkotmányszöveg 2012. január 1-jei hatálybalépését.¹³¹ A következő sajtószabadsággal

¹²⁵ Uo.

¹²⁶ Uo.

¹²⁷ Uo.

¹²⁸ Uo.

¹²⁹ Uo.

¹³⁰ 165/2011. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás, IV. 1. 3. pont.

¹³¹ Az Alaptörvény elfogadása előtt, még 2010. július 7-én módosult az Alkotmány szövege. Az alkotmányozó hatalom ekkor két tartalmilag jelentéktelen pontosítás mellett egy új elemmel egészítette

összefüggő határozatában az Alkotmánybíróságnak ezért először abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy az 1992-től kialakított gyakorlata, értelmezési kerete a továbbiakban, az alaptörvényi sajtószabadság regula alapján fenntartható-e. Az Alkotmánybíróság 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában elvi élel rögzítette:

„az újabb ügyekben vizsgálendő alkotmányjogi kérdések kapcsán felhasználhatja a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket és alkotmányossági összefüggéseket, ha az Alaptörvény adott szakaszának az Alkotmánnyal fennálló tartalmi egyezése, az Alaptörvény egészét illető kontextuális egyezősége, az Alaptörvény értelmezési szabályainak figyelembevétele és a konkrét ügy alapján a megállapítások alkalmazhatóságának nincs akadálya, és szükségesnek mutatkozik azoknak a meghozandó döntése indoklásába történő beillesztése.”¹³²

A sajtószabadság Alaptörvényben megjelenő tartalma – a szövegezési különbségek ellenére is – megfelel a korábbi Alkotmánynak, helyesebben annak szövegének és a normatív textus alkotmánybírói értelmezésének. A 2010-es alkotmánymódosítás szellemét megőrizve hangsúlyozta az állam intézményvédelmi kötelezettségét, amely többek között „a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatás feltételei[nek]” megteremtéséhez szükséges. A sajtószabadság instrumentális igazolása a Mill-féle vélemények piacának, a demokratikus nyilvánosság, közbeszéd és az azon alapuló demokratikus közvélemény feltételei kialakításának állami kötelezettsége kezdetektől immanens részét képezte az alkotmánybírók által értelmezett sajtószabadság fogalmának. Az Alaptörvény tehát csak megerősítette az alkotmánybírók kezdetektől töretlen felfogását, amelyben elismerte a szólás- és sajtószabadság kettős igazolását, vagyis a szubjektív, alanyi jogi jogosultság (individuális érvelés) mellett levezette azoknak a demokratikus társadalomban betöltött kiemelkedő szerepét (instrumentális argumentáció), a politikai közösség egészséges működéséhez szükséges plurális nyilvánosság megteremtésére és fenntartására irányuló állami kötelezettséget.

Az Alaptörvény negyedik módosítása ugyan ismételten érintette a sajtószabadság alkotmányos megfogalmazását, ám azok a korábbi alkotmányos felfogáshoz képest érdemi változást nem eredményeztek. A politikai diskurzusok egy speciális megvalósulását, a választási kampányidőszakok nyilvánosságának kereteit, a médiaszolgáltatók által biztosított felületeken megjelenő politikai reklámtevékenységet szűk keretek közé szorító szabály¹³³ is a politikai kommunikáció bizonyos

ki a sajtószabadság alapjogának alkotmányi normáját. A 61. § (3) bekezdése az alkotmánybíróknak a korábbi, az alapjog objektív, közösségi oldalára vonatkozó gyakorlatát emelte alkotmányi szintre: „[a] demokratikus közvélemény kialakítása érdekében mindenkinek joga van a megfelelő tájékoztatáshoz a közügyek tekintetében.”

¹³² 13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás III. pont.

¹³³ Alaptörvény IX. cikk (3) bekezdés.

körü korlátozását is a demokratikus közvélemény kialakulása feltételeinek biztosításához, mint alkotmányos célhoz kapcsolta. Az emberi méltóságnak, mint a véleménynyilvánítási szabadság legitim korlátjának a szövegszerű említése¹³⁴ az előzőkben tárgyaltakhoz hasonlóan ugyancsak nem eredményezett tartalmi változást a korábbi alkotmánybíróági gyakorlathoz képest.

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság által korábbi határozataiban kialakított álláspontját, érveit, lényegében a sajtószabadság tartalmára vonatkozó felfogását az Alaptörvény (és annak negyedik módosítása) hatálybalépését követően is érvényesnek tartja, és felhívja a leendő szólás- és sajtószabadságra vonatkozó határozataiban.¹³⁵

3.4.3. A politikai diskurzusok magas értéktartalmának megerősítése

Az Alkotmánybíróság a politikai diskurzusokban megfogalmazott közlések magas értéktartalmát és azok kiemelt alkotmányos védelmét 2014-ben három határozatában is megerősítette. Mind a három alkotmánybíróági verdikt a közhatalom gyakorlóinak bírálhatóságával függött össze. A korábban már ismertetett 36/1994. (VI. 24.) AB határozat a közügyek szabad vitathatóságának, a demokratikus közvélemény, mint kiemelt alkotmányos értéknek és érdeknek a védelmében szélesebb körben állapította meg a társadalmi vitában megfogalmazott közlések kimondhatóságának határait, és limitálta a közhatalom gyakorlóinak jogérvényesítési lehetőségét.

Az új Ptk. közéleti szereplő személyiségi jogának védelmére vonatkozó rendelkezés alkotmányossági normakontroll vizsgálatát az alapvető jogok biztosa kérte az Alkotmánybíróságtól.

Az Alkotmánybíróság 7/2014. (III. 7.) AB határozatában megerősítette a szólás- és sajtószabadság kettős megalapozását, „a sajtószabadság jelentőségét a szubjektív alapjog és a demokratikus közvélemény alkotmányos intézménye egyaránt igazolja.” A sajtószabadság „a demokratikus, plurális társadalom és közvélemény fundamentuma,” majd így folytatja: „[a] társadalmi viták szabadsága és sokszínűsége nélkül nincs demokratikus közvélemény, nincs demokratikus jogállam.”

A politikai diskurzusok során tett közlések szabadságáról szólva az Alkotmánybíróság kifejtette az „a szólás- és sajtószabadság legbensőbb védelmi köréhez tartozik, (...) különös erővel és egyértelműséggel vonatkozik rá a szólás- és sajtószabadság kettős igazolása,” így azok szabadságát „különösen nagy szigorral kell érvényre

¹³⁴ Alaptörvény IX. cikk (4) bekezdés.

¹³⁵ Vö. 7/2014. (III. 7.) AB határozat, Indokolás, III. 1. 3. pont.

juttatni.” Másfelől a határozat felidézte a sajtó alkotmányos küldetését a közhatalom gyakorlóinak ellenőrzésében.

Az új Ptk. vizsgált rendelkezése¹³⁶ a közéleti szereplők személyiségvédelmének limitált mércéjét az alapjog gyakorlásának bizonyos feltételeihez kötötte, nevezetesen, hogy az megfeleljen az alapjog-korlátozás szükségességi-arányossági tesztjének, valamint ne valósítsa meg az emberi méltóság sérelmét. További megszorító rendelkezésként rögzítette, hogy a szólás- és sajtószabadság érvényesülése érdekében a közszereplők személyiségi jogának korlátozása csupán „méltányolható közérdekből” lehetséges.

A rendszerváltás és az első véleménynyilvánítási határozatok megszületése óta eltelt időszakról az Alkotmánybíróság megjegyezte: „az elmúlt időszakban kialakultak a plurális politikai nyilvánosság működésének sajátosságai, amelyek között a közéleti viták során elhangzottakat a társadalom kellő körütekintéssel tudja értékelni.”¹³⁷

A közéleti viták szabadságának újabb feltételül szabott „méltányolható közérdeket” mint a szólás- és sajtószabadság indokolatlan korlátját az alkotmánybírák alkotmányellenesnek ítélték és így a Ptk. szövege e megszorító klauzula nélkül lépett hatályba. Az Alkotmánybíróság indokolásában a megszorító rendelkezést viszájára fordítva megállapította:

„[a] közéleti véleménynyilvánítás alkotmányos sajátosságaiból következik, hogy a véleménynyilvánítás szabadságának a szabad társadalmi vitát szolgáló gyakorlása minden esetben nemcsak hogy „méltányolható közérdeknek”, hanem kiemelkedő jelentőségű alkotmányos érdeknek minősül. Ennek megfelelően a közügyek vitatása körében a közéleti szereplők személyiségi jogai védelmének a véleményszabadság gyakorlását biztosító korlátozása is minden esetben alkotmányos érdek és követelmény. Nincs tehát szükség további, közelebről nem körülírható „közérdeknek”, még kevésbé a közérdek „méltányolható” voltának igazolására ahhoz, hogy a közszereplők bírálhatóságára másoknál lényegesen szélesebb körben nyíljon lehetőség.”¹³⁸

Bő egy hónappal később az Alkotmánybíróság egy alkotmányjogi panasz ügyében ismételten szembetalálta magát a közszereplők, közhatalom gyakorlóinak a demokratikus közvita érdekében limitált személyiségi jogvédelmének kérdésével. A konkrét eset ismertetése nélkül csak a határozatnak¹³⁹ a politikai diskurzus alkotmányos megítélése szempontjából jelentős megállapításait emelem ki. A politi-

¹³⁶ A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 2:44. §-a szerint: „[a] közügyek szabad vitatását biztosító alapjogok gyakorlása a közéleti szereplő személyiségi jogainak védelmét méltányolható közérdekből, szükséges és arányos mértékben, az emberi méltóság sérelme nélkül korlátozhatja.”

¹³⁷ 7/2014. (III. 7.) AB határozat, Indokolás, IV. 2.1. pont.

¹³⁸ Uo., IV. 2.3. pont.

¹³⁹ 13/2014. (IV. 18.) AB határozat.

kai-társadalmi vitában megjelenő, a közszereplők bírálatát megvalósító közlések fókuszában, és így alkotmányossági megítélése tekintetében is „elsősorban a politikai közösség demokratikus működése és nem a szólással, bírálattal érintett közszereplő személye áll.”¹⁴⁰ Az Alkotmánybíróság a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bíróságának vonatkozó ítélkezési gyakorlatát is felidézve elvi élel rögzítette, hogy adott nyilvános megszólalás minősítése során, az első eldöntendő kérdés, hogy az a politikai diskurzus részeként fogalmazódik-e meg, „a közügyekben való megszólalást, közérdekű vitában kifejtett álláspontot tükröz-e, vagyis a közügyek szabad vitatásával áll-e összefüggésben.”¹⁴¹ Ennek a mérlegelésnek a során a közlés megjelenésének módját, körülményeit, továbbá tárgyát és körülményeit egyaránt számításba kell venni. Kiegészítő szempontként figyelembe kell venni továbbá a közlés tartalmát, stílusát, aktualitását és célját.¹⁴² A tartalom és a stílus vizsgálata nem a kimondhatóság általános megengedhetősége, csupán a közlés magasabb védelmi övezetbe sorolása tekintetében releváns. Ezzel azonban áttételesen azt is mondja az Alkotmánybíróság, hogy bizonyos tartalom és stílus esetén a védelmi mérce már alacsonyabb lehet. Az indokolás ilyen értelmezése számomra nem elfogadható.

Amennyiben a kérdéses közlés a fenti vizsgálat alapján a közügyek szabad vitatását érinti, vagyis a politikai-társadalmi diskurzus részét képezi, úgy az „automatikusan a (...) magasabb szintű oltalmat élvezi. Az ilyen közlés ugyanis a közhatalom és közhatalmat gyakorlók ellenőrzésének, ellenőrizhetőségének egyik legfőbb garanciája, amely egy plurális alapokra épülő társadalom demokratikus és nyílt működéséhez nélkülözhetetlen követelmény.”¹⁴³

Előző két határozatában foglalt álláspontját egy harmadik, a szolgálati tevékenységet ellátó, tehát közhatalmat gyakorló rendőrök képmásának sajtóban való nyilvánosságra hozatalát, alkotmányjogi panasz alapján vizsgáló határozatában¹⁴⁴ is megerősítette. Az Alkotmánybíróság rögzítette, hogy bár a képmáshoz való személyiségi jog és a sajtó tájékoztatási feladatának teljesítése közötti kollízió feloldása a rendes bíróságok hatáskörébe és mérlegelésébe tartozó kérdés, mégis annak a demokratikus közvélemény kialakításához szükséges szabad tájékoztatásra vonatkozó részkérdése alkotmányjogi megítélés tárgyát képezi.¹⁴⁵ Az alkotmányossági vizsgálat során a határozat a sajtószabadság és az emberi méltóság viszonyából indult ki, és ezért a konkrét ügyre is alkalmazta a közügyek szabad vitatását biztosító alapjogok és a közhatalmat gyakorlók személyiségi jogainak kollíziójával

¹⁴⁰ 13/2014. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás IV. 2.1. pont.

¹⁴¹ Uo., IV. 4.1. pont.

¹⁴² Uo.

¹⁴³ Uo.

¹⁴⁴ 28/2014. (IX. 29.) AB határozat.

¹⁴⁵ Uo., Indokolás I. 2. pont.

kapcsolatban korábban, különösen a 7/2014. (III. 7.) AB határozatban megfogalmazott érveit. Az Alkotmánybíróság határozati érvelését röviden összefoglalva elmondható, hogy egy olyan fényképfelvétel közzététele, különösen, ha közhatalmat gyakorló személyt, jelen esetben szolgálatot teljesítő rendőrt ábrázol, mindaddig, amíg az nem öncélú, hanem a sajtónak a demokratikus nyilvánosság kialakulásának és működésének feltételét képező tájékoztatási jogából és kötelezettségéből származik, és a polgár tájékozódáshoz való jogát szolgálja, az érintett hozzájárulása nélkül is jogszerű.

Összefoglalóan elmondhatnók, hogy a politikai diskurzusok légkörének szabad és félelemmentes garantálása a legújabb alkotmánybíróági határozatokban is kiemelt alkotmányos érdekként fogalmazódik meg.

4. Következtetés

Amint arra a bevezetőben is utaltam, a sajtószabadság alkotmányos fogalma napjainkban részleges átalakulás alatt van. Az internetes tömegkommunikáció társadalmi valósága a korábbi fogalmi keretek fellazítását eredményezik, amelynek következtében a klasszikus sajtójog évszázados patinás fogalmainak átgondolása, esetenként részbeni meghaladása is szükségessé válhat. A határok, különös tekintettel a (jogi) korlátok, és így felelősség nélkül hagyott (szabad) internet romantikája lassan kezd meghaladottá válni, annak ellenére, hogy kétségkívül az új webtechnológia a politikai nyilvánosság exponenciális pluralizálódásához vezetett, az 'információs svédasztal' választékának kétségkívül üdvözlendő bővülését eredményezte.

KOLTAY ANDRÁS*

A sajtószabadság fogalma ma

Új média, új szerkesztők és a jog hagyományos megközelítése

1. Bevezetés

A médiaszabadság fogalma a modern európai filozófiai és a jogi gondolkodásban folyamatosan formálódik. Eredetileg, a 18–19. században nem feltétlenül jelentett többet, mint az állam előzetes beavatkozásának kizárását, egyúttal a megjelenés utáni, utólagos felelősségre vonás megengedettségét, de a huszadik századra, a tömegmédiá korában ez a szűk meghatározás már nem volt tartható. Amikor elismerést nyert az egyes jogrendszerekben azon gondolat, miszerint a médiának alapvető fontosságú feladatai vannak a demokratikus nyilvánosságban, ebből a felfogásból a médiaszabadság fogalmát is érintő következtetéseket kellett az egyes államokban levonni. A fogalom korunkban is változás elé néz, azon új szereplőknek köszönhetően, akik aktív részesei lettek az egyes tartalmak közönséghez való eljuttatásának. Jelen tanulmány azt a kérdést vizsgálja, hogy indokolt-e a médiaszabadság fogalmát újragondolni ezen új szereplőkre tekintettel. A 2. részben a szólásszabadság és a médiaszabadság különbségeit vizsgáljuk, annak érdekében, hogy a jelenleg használt „médiaszabadság” fogalom tartalmát azonosítsuk. A 3. részben a „média” jogi fogalmának egyes elemeit tekintjük át. A 4. részben azt elemezzük, hogy kinek a joga lehet a médiaszabadság, kik azok az új szereplők, akik igényt tarthatnak a jog védelmére, és milyen sajátos feladatot látnak el a demokratikus nyilvánosság működésében. Az 5. részben röviden áttekintjük, hogy milyen kritika illetheti az internet működését, amely érinti a demokratikus nyilvánosságot, illetve az internet használatához fűzött, a nyilvánosság szélesítésével kapcsolatos remények mennyiben váltak valóra, míg a 6. pontban található összegzésben levonjuk a tanulmány korábbi részeiből levonható lehetséges következtetéseket az állam jövőbeni szerepére vonatkozóan a médiaszabályozás területét illetően.

* Egyetemi docens, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar. A szerző köszöni Thomas Gibbons, Bartóki-Gönczy Balázs és Szikora Tamás segítségét, illetve értő megjegyzéseit, amelyeket a tanulmány korábbi változatához fűztek.

2. A szólásszabadság és a sajtószabadság különbsége

2.1. Az amerikai és az európai megközelítés eltérései

A sajtószabadság tartalmának és a hozzá kapcsolódó alkotmányos szabályok mi-
benlétének megállapításához először is tisztázni kell, hogy a sajtószabadság eltér-e
a szólásszabadság alapjogától. Bármilyen választ adunk is e kérdésre, annak ko-
moly következményei lesznek az alapjogok védelmével kapcsolatos állami felada-
tok meghatározására nézve.

A múltban a szólás- és a sajtószabadság jellemzően nem differenciálódott ki-
rajzolódó jogi doktrínák mentén. A nagy angol alkotmányjogász, Albert Dicey is
felváltva, egymás megfelelőiként használta a két kategóriát.¹ Az Egyesült Államok
jogrendszerében, az Első Alkotmánykiegészítéshez kapcsolódó ítéletekben és jog-
irodalomban szintén azonos jelentéssel szerepeltek, annak ellenére, hogy a Press
Clause formájában a sajtószabadság önálló említést nyer az amerikai Alkotmány-
ban.² A különbségtétel hiánya olyannyira igaz, hogy a szövetségi Legfelső Bíróság
a mai napig sem adott önálló tartalmat a sajtószabadság alapjogának.³ Ezzel együtt
is, tekintettel a szólásszabadság rendkívül széles körű védelmére, a média műkö-
dése a különbségtétel elmaradása miatt nem szenved hátrányt, azaz nem vonatko-
zik rá szigorú jogi korlátozás, igaz, többletjogokat sem igen élvezhet.

Ez nem jelenti azt, hogy egyes amerikai szerzők ne érveltek volna a szólás- és
sajtószabadság különválasztása mellett.⁴ Potter Stewart bíró már a múlt század
hetvenes éveiben kifejtette, hogy a sajtószabadság – a szólásszabadsággal ellentét-
ben – nem egyéni, individuális jogosultság, hanem a médiát mint intézményt illeti
meg.⁵ A média az egyetlen olyan magánvállalkozás, amely konkrétan nevesítve

¹ Albert Venn DICEY: *Bevezetés az angol alkotmányjogba*. Budapest, Magyar Tudományos Akadé-
mia, 1902. 223–252. (Első megjelenés: *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. London,
1885.)

² Melville B. NIMMER: Introduction: Is Freedom of the Press a Redundancy: What Does it Add to
Freedom of Speech? 26 *Hastings Law Journal*, 1975. 640., David LANGE: The Speech and Press
Clauses. 23 *UCLA Law Review*, 1975. 77; William W. VAN ALSTYNE: The Hazards to the Press of
Claiming a 'Preferred Position'. 28 *Hastings Law Journal*, January 1977. 761.

³ Edwin C. BAKER: The Independent Significance of the Press Clause Under Existing Law. 35
Hofstra Law Review, 2007. 955–959., Eugene VOLOKH: Freedom for the Press as an Industry, or for the
Press as a Technology? From the Framing to Today. 160 *University of Pennsylvania Law Review*, 2012.
459.

⁴ Elsőként minden bizonnyal Jerome A. BARRON: Access to the Press – A New First Amendment
Right. 80 *Harvard Law Review*, 1967. 1641. és *Freedom of the Press for Whom? The Right of Access
to Mass Media*. Bloomington, Indiana University Press, 1975.

⁵ Potter STEWART: 'Or of the Press'. 26 *Hastings Law Journal*, 1975. 631.

alkotmányos védelemben részesül.⁶ A sajtószabadság nem a médiában dolgozó egyént, hanem az intézményt védi, így a sajtószabadsághoz kapcsolódó esetleges többletjogok és -kötelezettségek is az intézményt illetik, illetve terhelik.⁷

William Brennan bíró egy beszédében a sajtószabadságot nem tekintette a szólásszabadsághoz hasonlóan széles körben korlátozhatatlannak. Mint mondta, a médiának tudomásul kell vennie, hogy olyan munkát végez, amelyben többféle, egymásnak akár ellentmondó érdekre is tekintettel kell lennie, és teljesítenie kell bizonyos többletkötelezettségeket is.⁸ Brennan is, hasonlóan Stewarthoz, a sajtószabadság megalapozásául szolgáló közösségi érdekeket emeli ki, mint a szólásszabadsághoz képesti legfőbb különbséget.

Ha a Legfelső Bíróság gyakorlatában nem is, a fenti nézetek az újabb szakirodalomban is jelen vannak. Lyrisa Lidsky a jelenlegi, Roberts főbíró általa vezetett testület döntéseit kritizálja a sajtószabadság önálló elismerésének hiánya miatt, amelyből eredően a média nem kaphat többletjogokat a szólásszabadság gyakorlásának jogaihoz képest.⁹ Sonja West szintén a média „különállósága” mellett érvel.¹⁰ Álláspontja szerint a sajtószabadság nem vonatkozhat kizárólag a közzététel és a terjesztés jogára, azaz nem pusztán bizonyos technológiák szabad használatát védi, hanem demokratikus funkciója is van.¹¹ West szerint, ha mindenkit, aki a szólásszabadságát gyakorolja, felruházunk egyúttal a sajtószabadság – azonos mértékű – védelmével is, az paradox módon a sajtószabadság leértékelődéséhez vezet, mert ez a megközelítés figyelmen kívül hagyja a média sajátos társadalmi szerepét.¹² A média és a benne dolgozó újságírók ugyanis nem csak közzéteszik az

⁶ *Zurcher v. Stanford Daily*, 436 U.S. 547, 576 (1978), Stewart bíró különvéleménye. L. még Keith J. BYBEE: Justice Stewart Meets the Press. *Working paper* (2014). http://works.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1008&context=keith_bybee. Későbbi megjelenési hely: Helen J. KNOWLES–Steven B. LICHTMAN (szerk.): *Judging Free Speech: First Amendment Jurisprudence of U.S. Supreme Court Justices*. London–New York, Palgrave Macmillan, 2015.

⁷ Az amerikai jogirodalomban hasonlóan l. még Randall P. BEZANSON: Institutional Speech. 80 *Iowa Law Review*, May, 1995. 823; Frederick SCHAUER: Towards an Institutional First Amendment. 89 *Minnesota Law Review*, May 2005. 1256.; Edwin C. BAKER: *Human Liberty and Freedom of Speech*. New York–Oxford, Oxford University Press, 1989., különösen 229. és 233.; uő: Press Rights and Government Power to Structure the Press. 34 *University of Miami Law Review*, 1980. 819.; Owen M. FISS: Free Speech and Social Structure. 71 *Iowa Law Review*, July 1986. 1405.; *Megosztott liberalizmus. A szólásszabadság és az államhatalom sokféle arca*. Budapest, CompLex, 2013. 17–48.; Allan C. HUTCHINSON: Talking the Good Life: From Free Speech to Democratic Dialogue. 1 *Yale Journal of Law and Liberation*, 1989. 17.

⁸ William J. BRENNAN: Address. 32 *Rutgers Law Review*, 1979. 173.

⁹ Lyrisa Barnett LIDSKY: Not a Free Press Court? *Brigham Young University Law Review*, 2012. 1819., különösen 1831–1835.

¹⁰ Sonja R. WEST: Press Exceptionalism. 127 *Harvard Law Review*, 2014. 2434. és uő: Awakening the Press Clause. 58 *UCLA Law Review*, 2011. 1025.

¹¹ WEST (2014) i. m. (10. lj.) 2441.

¹² Uo., 2442.

egyes véleményeket: a média a társadalmi nyilvánosság elsőszámú mozgatója, motorja, fóruma. A média nem eshet azonos megítélés alá a szólásszabadságát hangoosan beszélők segítségével gyakorló egyének csoportjával, még akkor sem, ha az új technológiák segítségével ma már bárki gyűjthet híreket és közzé is teheti azokat.¹³ Lidsky és West tehát Brennan és Stewart érveit viszi tovább napjainkban.

Bár e gondolatok sem tekinthetők többségi álláspontnak az amerikai jogirodalomban, de még mindig jóval ‘szelídebbek’ Edwin Baker – a sajtószabadság mainstream teoretikusaihoz képest radikálisnak tekinthető – felfogásánál. Baker a média egyes szereplőit a „magánhatalom” egyik képviselőjének tekintette, amelyek gazdasági-politikai érdekeiből fakadóan tudatosan torzítják el a demokratikus nyilvánosságot, ezért nem pusztán a szólás- és sajtószabadság szétválasztása, hanem a média működésének korlátozása mellett érvelt.¹⁴

Az amerikai szerzőket és jogrendszert magunk mögött hagyva, megállapíthatjuk, hogy az európai alkotmányok és nyomukban az egyes jogrendszerek igyekeznek elválasztani egymástól a szólás- és sajtószabadságot. A médiára valamennyi európai államban önálló törvényi szabályozás vonatkozik, az Európai Unió (a továbbiakban: EU) is alkotott önálló szabályozást az audiovizuális médiaszolgáltatásokra vonatkozóan.¹⁵ A két jog szétválasztása a brit jogirodalomban is tükröződik.¹⁶ Közelmúltban megjelent cikkében Thomas Gibbons is kiemeli, hogy a szólásszabadság az egyének, és nem az intézmények (médiavállalkozások) joga, a médiához kapcsolódó tulajdonosi jog pedig feltétlen, és nem azonos a szólásszabadsággal.¹⁷ A média mint „intézmény” elismerése ugyanakkor fontos, mert ha eléggé erőteljes, akkor elvben ellen tud állni a külső nyomásnak, de ezzel együtt is, a köz érdekében korlátozás alá vonható.¹⁸

Az Emberi Jogok Európai Egyezménye a véleménynyilvánítási szabadságról szóló 10. cikkében ugyan nem említi nevesítve, eltérő jogként a sajtószabadságot, de egyrészt az egyezmény szövegéből közvetve kiolvasható annak elismerése

¹³ Uo., 2445.

¹⁴ Edwin C. BAKER: Press Performance, Human Rights, and Private Powers as a Threat. 5 *Law & Ethics of Human Rights*, 2011, issue 2. 217.; uő: A magánhatalom, a sajtó és az Alkotmány. In *Medias Res*, 2012/2. 163–181. Private Power, the Press and the Constitution. 10 *Constitutional Commentary*, 1993. 421.; uő: Media, Markets and Democracy. Cambridge University Press, 2001.; uő: *Advertising and a Democratic Press*. Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 1994.

¹⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 2010/13/EU irányelve (2010. március 10.) a tagállamok audiovizuális médiaszolgáltatások nyújtására vonatkozó egyes törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek összehangolásáról (kodifikált változat).

¹⁶ Az elvi kérdések tisztázásának céljával l. pl. Eric BARENDT: Inaugural Lecture – Press and Broadcasting Freedom: Does Anyone Have any Rights to Free Speech? *Current Legal Problems*, 1991. 79.; Geoffrey MARSHALL: Press Freedom and Free Speech Theory. *Public Law*, 1992. 40.

¹⁷ Thomas GIBBONS: Free Speech, Communication and the State. In: Merris AMOS–Jackie HARRISON–Lorna WOODS (szerk.): *Freedom of Expression and the Media*. Leiden & Boston, Nijhoff, 2012. 36.

¹⁸ Uo.

(amikor „eszmék közléséről” és a rádiókról, televíziókról nevesítve is szól), másrészt az egyezményre épülő joggyakorlat évtizedek óta gyarapítja a sajtószabadság hatáiraival kapcsolatos joganyagot. A 10. cikk 2. bekezdése pedig e jogokat „kötelezettségekkel és felelősséggel együttjáró szabadságok”-ként említi. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: EJEB) következetes gyakorlata szerint a médiára ‘hárul’ a közérdekű információk és közérdekű témákhoz kapcsolódó vélemények közzétételének feladata, sőt kötelezettsége.¹⁹

A sajtószabadság új, demokratikus fogalmának megalkotásában élenjáró (magyar) Alkotmánybíróság is igyekezett 1989 után önálló jelentést adni a sajtószabadságnak. A 37/1992. (VI. 10.) AB határozat már három évvel a rendszerváltozás után rögzítette, hogy „A sajtó nemcsak a szabad véleménynyilvánítás eszköze, hanem a tájékoztatásé is, azaz alapvető szerepe van a véleményalkotás feltételét képező tájékozódásban.”

2.2. Mi következik a szólás- és sajtószabadság különbségéből?

Amennyiben a sajtószabadságot önálló sajátosságokkal bíró jognak ismerjük el, úgy ebből az elismerésből speciális jogok és kötelezettségek fakadhatnak. Így a szólás- és sajtószabadság megkülönböztetése nem csupán elvi kérdés. Ha a két jogot eltérőnek tekintjük, akkor hozzájuk eltérő részjogok és kötelezettségek kapcsolódhatnak. A médiában dolgozót természetesen megilleti a szólásszabadság, de azt csak a médiára vonatkozó speciális szabályozás keretei között gyakorolhatja. A média demokratikus feladataira tekintettel azonban többletvédelem is megilleti. Ilyen jogosultság lehet például az információforrások védelme, a szerkesztőségek házkutatások alóli részbeni mentessége, a különleges belépési és hozzáférési jogosultságok (pl. egyébként zártkörű, vagy korlátozott nyilvánosságú események helyszínére), az újságírókat a média tulajdonosaival és hirdetőivel szemben megillető védelem, vagy a médiát megillető bizonyos adózási kedvezmények. Ezzel párhuzamosan a média Európában speciális tartalmi szabályozás alá esik (pl. gyűlöletbeszéd, gyermekekre káros tartalom korlátozása, emberi méltóság védelme, kereskedelmi kommunikáció korlátozása), fokozott szerephez jut a szerzői jogi szabályozás, korlátozott a piacra lépés és a túlzott piaci befolyás megelőzése érdekében a tulajdonlás, léteznek *must carry* és *must offer* szabályok, a műsorkvótaszabályok értelmében meghatározott mennyiségű európai (és egyes államokban nemzeti) tartalmat kell közzétenni, és szintén számos állam írja elő a kiegyensú-

¹⁹ L. pl. *Observer and Guardian v. the United Kingdom*, no. 13585/88, 1991. november 26-i ítélet, *Sunday Times v. the United Kingdom*, no. 13166/87, 1991. november 26-i ítélet, *Thorgeir Thorgeirsson v. Iceland*, no. 13778/88, 1992. június 25-i ítélet, *MGN Ltd. v. the United Kingdom*, no. 39401/04, 2011. január 18-i ítélet, *Uj v. Hungary*, no. 23954/10, 2011. július 19-i ítélet.

lyozott tájékoztatás kötelezettségét, valamint ismeri el a válaszadási jogot. A pozitív jelleg elismerésének következménye az, hogy Európában minden állam továbbra is fenntartja és működteti, finanszírozza a közszolgálati médiaszolgáltatás rendszerét, amelynek – mások mellett – két fontos funkciója az, hogy a piac által kielégítetlen közönségigényekre is figyelemmel legyen, valamint hiteles és alapos hírszolgáltatást nyújtson. Herdis Thorgeirsdottir ezen túllépve amellet érvel, hogy a média demokratikus feladatainak teljesítése pozitív (előíró jellegű) beavatkozást igényelne, amely rászorítaná a médiát e feladatainak teljesítésére.²⁰ (Jelenleg ilyen szabályok csak közvetve kísérlik meg ennek elérését, például a kiegyensúlyozott tájékoztatás szabályán vagy a válaszadás jogán keresztül.)

E jogok és kötelezettségek léte, indokoltsága még a „régí” médiarendszerben alapozódott meg, amikor a nyomtatott sajtó mellett a rádió és a televízió létezett mint médium. Ugyanakkor az AVMS irányelv már 2007-ben európai szintű szabályozás alá vonta az új szolgáltatások egy részét (a lekérhető médiaszolgáltatásokat, amelyek jó része az internetről érhető el). Az Európai Bizottság által a mediaszabadság és -pluralizmus európai helyzetének áttekintésével megbízott magas szintű munkacsoport (High Level Group) 2013. januári jelentésében megállapította, hogy az internetes szolgáltatások terjedésével jogbizonytalanság keletkezett, mert nehéz megállapítani, hogy mely szolgáltatásra milyen szabályok vonatkoznak, illetve mely államnak van feletti joghatósága. A jelentés szerint az újságírókat megillető jogok és őket terhelő kötelezettségek az új médiakörnyezetben is továbbélnek, de ez feltétlenül újraszabályozást igényel.²¹

2.3. A sajtószabadság negatív és pozitív jellege

Ha elismerjük a mediaszabadság önálló sajátosságait, úgy egy ebből eredő új problémával is foglalkoznunk kell. Az alapjogok jellemzően negatív jellegűek, azaz az államot kötelezik e jogok tiszteletben tartására polgáraival szemben és védelmére polgárai javára. De a mediaszabadság negatív jellege önmagában nem alkalmas arra, hogy a demokratikus nyilvánosság működésével kapcsolatos fontos érdekeket teljes egészében magába foglalja, megjelenítse.

²⁰ Herdis THORGEIRSDOTTIR: A nevéhez méltó újságírás: az Emberi Jogok Európai Egyezménye 10. cikkének pozitív értelmezése. In *Medias Res*, 2013/1. Journalism Worthy of the Name: an Affirmative Reading of Article 10 of the ECHR. *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 2004. 601.; uő: *Journalism Worthy of the Name: Freedom Within the Press and the Affirmative Side of Article 10 of the European Convention on Human Rights*. Brill Academic Publisher, 2005.

²¹ A mediaszabadsággal és -pluralizmussal foglalkozó magas szintű munkacsoport jelentése (a továbbiakban: Magas szintű munkacsoport), 33. http://ec.europa.eu/information_society/media_taskforce/doc/pluralism/hlg/hlg_final_report.pdf

A sajtószabadságnak ennek megfelelően szükséges elismerni a pozitív jellegét is. Az alapjogok tartalmának e differenciálása Isaiah Berlin teóriájára vezethető vissza.²² Berlin az egyén számára biztosított, külső beavatkozás nélküli mozgásteret tekintette a negatív szabadságnak (*valamitől, valakitől* való szabadság), míg a döntési szabadságot, tehát azt, hogy az egyén saját maga ura legyen, a pozitív szabadságnak (*valamire* való szabadság). John Rawls is kiemeli, hogy a legtöbb egyén számára nem a szabad polgárjogi státus (*civic status of being free*), hanem a szabadság (*liberty*) gyakorlati élvezete fontos.²³ A sajtószabadság vonatkozásában a negatív jelleg a médián keresztüli kommunikáció külső beavatkozástól való mentességét jelenti, míg a pozitív jelleg azon érdek védelmét, hogy a média tartalmához bárki szabadon hozzáférhessen, illetve a média tartalmi sokszínűk legyenek, és sokféle véleményt mutassanak be (ezt nevezhetjük tájékozódáshoz való ‘jognak’, amely azonban valódi, önálló alapjogként való elismerést még nem nyert). Azaz, míg a negatív jelleg (a külső erők, így elsősorban az állam általi „békén hagyatás”) a média tényleges joga, addig a pozitív jelleg elismerése a média közönségének (tágabb értelemben a teljes társadalomnak) az érdeke. Ezen érdek elismeréséből pedig az a következmény fakad, hogy a médiaszabályozás a médiára ró bizonyos olyan közérdekű kötelezettségeket, amelyek a szabad tájékozódás érdekének kielégítését szolgálják. A két – negatív és pozitív, azaz egymással látszólag ellentétes – jelleg jogi szabályozás általi együttes figyelembevétele, a jogok és kötelezettségek egyensúlya határozza meg a sajtószabadság mint alapjog tartalmát, illetve körvonalait. Fontos kiemelni, hogy a pozitív jelleg elismerése nem azonos a pozitív médiaszabadsággal, amely a média egyes fórumaihoz való hozzáférést jelenti. Utóbbira példa a választás jog elismerése egy államokban, amely alapján a jogosultnak a média akarata ellenére is joga van a róla szóló híradást követően álláspontját kifejteni, de ilyen hozzáférési jogra (*access right*) példa a politikai reklámok kötelező közzététele is a televíziós és rádiós műsorszolgáltatásban, választási időszakokban. A médiaszabadság pozitív jellege tehát nem mozdtítja ki a közönséget a passzivitásból, azaz ők nem befolyásolhatják aktívan a média tartalmait, de a széles körű tájékozódáshoz fűződő érdekük mégis jogi elismerést nyerhet.

A sajtószabadság felőli gondolkodás kezdetei során természetesen a sajtószabadság negatív jellege volt hangsúlyosabb, amely jogot akkor a cenzúra tilalmával azonosították. Ma már a média szabadságába való külső beavatkozás jóval szélesebb körben lehetséges, mint pusztán a vélemények megjelenésének direkt korlátozása. A média piaca más vállalkozásokhoz képest jóval korlátozottabb.

²² Isaiah BERLIN: A szabadság két fogalma. In: uő: *Négy esszé a szabadságról*. Budapest, Európa, 1990. 334–443. *Four Essays on Liberty*. Oxford–New York, Oxford University Press, 1969.

²³ John RAWLS: *A Theory of Justice*. Harvard University Press, 1971. 204. *Az igazságosság elmélete*. Budapest, Osiris, 1997.

A jog korlátozza a médiumok tulajdonjogának megszerzését, meghatározva egy limitet, amely felett egyazon tulajdonos nem szerezhet újabb jogosultságot. Közvetlenül érintik a média tartalmát a rádiós és televíziós médiaszolgáltatók részére előírt különféle műsorszerkezeti követelmények. Ezek egy része negatív jellegű előírást fogalmaz meg (reklámok időbeli korlátja, korhatárbesorolás, pornográf tartalom korlátozása stb.), mások kifejezetten pozitív, tevőleges magatartást követelnek meg a médiumoktól (kiegyensúlyozott hírszolgáltatás, műsorkvóták, egyes államokban a politikai reklámok kötelező közzététele).

A sajtószabadság pozitív jellegének – a közönség érdekeinek – elismerése a média demokratikus feladatainak felismeréséből fakad. Az internet elterjedése előtti időben ezzel kapcsolatban terjedelmes szakirodalom született meg. A média társadalmi felelősségének felvetése az Egyesült Államokban sem ismeretlen gondolat, bár a médiaszabályozásban nem jelent meg. A média közösségi szerepének felülvizsgálatát, újbóli meghatározását feladatul kapó testület Hutchins-bizottság 1947-es jelentésében a média társadalmi felelősségének az Egyesült Államokban korábban jószerivel ismeretlen teóriáját alkotta meg.²⁴ A bizottság szerint a sajtó szabadságára leselkedő legfőbb veszély abban áll, hogy dacára a technikai fejlődésnek és a sajtó mennyiségi gyarapodásának – amely persze magával hozta a piacra való belépés jelentős megdrágulását is – korlátozottabbá vált a médiához való hozzáférés lehetősége, kevesebb hang nyilvánulhat meg abban, és e kevesek jó része nem vesz tudomást a társadalom irányában fennálló felelősségéről.²⁵

Néhány amerikai szerző a jogrendszerek eltérései ellenére is Európában ismerően csengő gondolatokkal állt elő. Judith Lichtenberg gyakran idézett cikke szerint a sajtószabadság a demokrácia működéséhez szükséges eszköz, amely természetesen felhasználható gazdasági célok elérése érdekében is, de csak bizonyos, a közérdeket szolgáló megkötésekkel.²⁶ Cass Sunstein könyvében „második New Deal-t” követel, mert felismerése szerint a modern média nem nyújt segédkezet, sőt megnehezíti a demokrácia működését: a kereskedelmi média térhódításával arányosan csökken a remény az aktív, a részvételi demokráciában döntő szerephez jutó állampolgárok kinevelődésére.²⁷ Owen Fiss egy, a magyarországi rendszerváltást követően rendezett budapesti konferencián előadásában kifejezetten a szabad-

²⁴ *A Free and Responsible Press. A General Report on Mass Communication: Newspapers, Radio, Motion Pictures, Magazines, and Books.* By the Commission on Freedom of the Press. The University of Chicago Press, 1947. <https://archive.org/details/freeandresponsib029216mbp>; John C. NERONE: *Last Rites: Revisiting four Theories of the Press.* Chicago, University of Illinois Press, 1995. 77–100.

²⁵ Lee C. BOLLINGER: *Images of a Free Press.* University of Chicago Press, 1991. 28–34.

²⁶ Judith LICHTENBERG: *Foundations and Limits of Freedom of the Press.* In: uő. (szerk.): *Democracy and the Mass Media.* Cambridge University Press, 1990. 104–105.

²⁷ Cass R. SUNSTEIN: *Democracy and the Problem of Free Speech.* New York, Free Press, 1995. (2. kiad.) L. továbbá uő: *New Deal a szólásszabadságnak.* In *Medias Res*, 2013/1. 66–86.; *A szólásszabadság ma. Iustum Aequum Salutare*, 2013/1.; *A New Deal for Speech*, 17 *Hastings Communications*

ságukat a közelmúltban elnyert, egykori szocialista államok polgárait figyelmeztette arra a veszélyre, ha a nyugati világban létező médiaszabályozási megoldásokat kritika és megfontolás nélkül veszik át. Konklúziója értelmében pusztán a szabad piac „teremtő ereje” által életre hívott médiaviszonyok számos hasonló vonást fognak felölelni, mint amelyek a korábbi, diktatórikus rendszerekben kivehetők voltak.²⁸ A sajtószabadság demokratikus felfogása mellett, azt kiegészítve jelenik meg az *egyenlőség* gondolata, mintegy az állami beavatkozás igazolásaként.²⁹ Az egyenlőség nem tényleges, hanem formális egyenlőséget, a hozzáférés esélyeinek kiegyensúlyozását jelenti.

Az újabb szakirodalom egy része – Európában, és egy immáron alapvetően megváltozott médiakörnyezetben is – elfogadja a pozitív-negatív jelleg megkülönböztetését. Gibbons kiemeli, hogy a média vonatkozásában a magánvállalkozásoknak is lehet közfunkciójuk, túl magánérdekű tevékenységükön.³⁰ A médiához való hozzáférés érdekében a magántulajdonú médiavállalkozásoknak is tekintettel kell lenniük közönségük érdekeire, illetve eltérő véleményeket is közzé kell tennie (nem szelektálhat teljes egészében szabadon tulajdonosa vagy szerkesztője ízlése, felfogása alapján).³¹

A sajtószabadság pozitív jellegének elismerése elleni érvek jellemzően az Egyesült Államokból érkeznek. Az amerikai jogirodalom fősodra szerint az állami beavatkozásnál (szabályozásnál) minden (így a piac magára hagyott működése is) csak jobb lehet: az állam beavatkozása vagy szükségtelen, vagy egyenesen káros. Andrew Kenyon cikkében röviden összefoglalja ezen érvelések lényegét, hivatkozva a legfontosabb szerzőkre: ezek alapján a sajtószabadság mindenkit egyenlően megillető jog – mindenki szabadon kifejezheti a véleményét, és azok terjesztésére állami korlátozások nélkül, szabadon felhasználhatja a médiát is –, így az egyenlőség állami/kormányzati beavatkozás (cselekvés) nélkül megvalósul. Az állam beavatkozása szükségszerűen eltorzítja a média működését, egyeseket előnyösebb helyzetbe hoz mások rovására, és ezzel csorbítja az Első Alkotmánykiegészítésből fakadó jogokat.³²

Ezzel szemben az európai jogfelfogás az elvek szintjén nem vitatja a médiához való hozzáférést célzó állami intézkedések létjogosultságát, és ismeri a fent fel-

and *Entertainment Law Journal*, 1994–95. 137.; *Free Speech Now*. 59 *University of Chicago Law Review*, vol. 59. (1992) 255.

²⁸ Owen M. FISS: Building a Free Press. In: SAJÓ András–Monroe E. PRICE (szerk.): *Rights of Access to the Media*. Boston, Kluwer Law International, 1996. *Megosztott liberalizmus. A szólásszabadság és az államhatalom sokféle arca*. Budapest, CompLex, 2013. 193–218.

²⁹ Kenneth L. KARST: Equality as a Central Principle in the First Amendment. *University of Chicago Law Review*, 1975. 20.

³⁰ GIBBONS i. m. (17. l.) 33.

³¹ Uo., 39.

³² Andrew T. KENYON: Assuming Free Speech. 77 *The Modern Law Review*, 2014. 379., 381–385.

sorolt, a médiára kötelezettségeket telepítő szabályozási megoldásokat, amelyek döntő többségben (a gyermekvédelem, a szerzői jog, a tulajdoni koncentráció korlátozása és a kereskedelmi kommunikáció szabályozása kivételével) még elvileg is elfogadhatatlanok (alkotmányellenesek) lennének az amerikai jogrendszerben, és ahol egyik-másik tárgykörben létezik szabályozás, az is jóval enyhébb beavatkozást jelent, mint amelyet az európai jogrendszerek alkalmaznak.

Eric Barendt monográfiájában leszögezi, hogy a szólásszabadság szabályozás tárgya lehet „annak érdekében, hogy gyakorlása hatékonyabb legyen”.³³ Gibbons úgy véli, hogy az állam nem kerülheti el a felelősséget, amely a szólásszabadság védelmével kapcsolatban terheli, kiváltképpen a nyilvános vitában való tisztes részvétel és a véleményekhez való hozzáférés tekintetében.³⁴ Kenyon azt állítja a sajtószabadság pozitív jellegét áttekintő jogirodalom elemzését követően, hogy azokból levezethetően a vitának és a gondolatok sokszínűségének támogatása nem várható el a piacközponitú médiától, azokhoz a piacokon túli támogatásra van szükség.³⁵

Kenyon úgyszintén megállapítja, az EJEB joggyakorlata nem ad erős alátámasztást a sajtószabadság pozitív jogához. Ugyanakkor a bíróság több döntésében is kifejezetten említést tett a médiapluralizmus fontosságáról.³⁶ A médiapluralizmus – bár a fogalmának meghatározását megkísérelni is nagy merészség lenne³⁷ – lényegében egy olyan érték, amelynek elérését több, a sajtószabadság pozitív jellegéhez kapcsolódó, azaz a médiához való hozzáférést célzó szabály szolgálja (ilyenek tekinthető pl. a kiegyensúlyozott tájékoztatás, a válaszjog, a *must carry* szabály, a műsorkvóták szabálya). A médiapluralizmus ugyanakkor nem csak pozitív, hanem negatív jellegű előírásokat is magába foglal; ide tartoznak pl. a tulajdoni korlátozások a médiapiacon. Ezek nem mindegyikéről született EJEB-döntés, de pl. a válaszjog szerepét a sajtószabadság pozitív jellegének erősítésében a testület több ízben is elismerte.³⁸ Nem hagyhatjuk figyelmen kívül a médiamű-

³³ ERIC BARENDT: *Freedom of Speech*. Oxford University Press, 2005. 69.

³⁴ GIBBONS i. m. (17. lj.) 42.

³⁵ KENYON i. m. (32. lj.) 398.

³⁶ Uo., 393–395. E döntések: *Informationsverein Lentia v. Austria*, nos. 13914/88, 15041/89, 15717/89, 15779/89, 17207/90 1993. november 24-i ítélet, *Tele 1 Privatfernsehgesellschaft mbH v. Austria*, no. 32240/96, 2000. szeptember 21-i ítélet, *Centro Europa 7 s.r.l. and Di Stefano v. Italy*, no. 38433/09, 2012. június 7-i ítélet, *Manole v. Moldova*, no. 13936/02, 2009. szeptember 17-i ítélet.

³⁷ Független tanulmány a médiapluralizmus mutatóiról az Európai Unió tagállamaiban – egy kockázat alapú megközelítés felé. *AKTI dokumentumok 7*. 2010. szeptember, http://www.akti.hu/dok/dokumentum07_2.pdf; Peggy VALCKE et al.: *The European Media Pluralism Monitor: Bridging Law, Economics and Media Studies as a First Step towards Risk-Based Regulation in Media Markets*. 2 *Journal of Media Law*, 2010, No. 1. 85.

³⁸ *Ediciones Tiempo S. A. v. Spain*, no. 13010/87, 1989. július 12-i ítélet, *Melnichuk v. Ukraine*, no. 28743/03, 2005. július 5-i ítélet (itt az EJEB megállapította, hogy a válaszadási jog biztosítása a panaszos szólásszabadságának részét képezi. Azaz, a jog nem a sérelmes tartalmat közzétevő újság

veltség növelésének fontosságát sem, amely elősegítheti a sajtószabadság pozitív jellegének tényleges gyakorlását; ugyanakkor a *media literacy* nem elsősorban jogi kérdés, és ha támogató szabályozást nyer, jellemzően nem emelhető ellene kifogás az alkotmányos sajtószabadságra hivatkozó érveléssel.

3. A „média” fogalma

A következő lépés, ha közelebb kerültünk a „sajtószabadság” fogalmának azonosításához, hogy megvizsgáljuk, ki és mely szervezet lehet e jog alanya, gyakorlója.

A „média” fogalma hosszú ideig – dacára annak, hogy egymás után jöttek létre újabb és újabb formái – nem volt bizonytalan tartalmú. A nyomtatott sajtó, a televízió és a rádió besorolása a média fogalma alá nem lehetett vita tárgya. Szintén nem vitatott, hogy nem tekintjük médiának (a médiaszabályozás hatálya alá tartozónak) a moziban vetített filmeket, a könyveket és az utcán osztoztatott röplapokat sem, vagy az egyébként a médiához hasonlóan adatgyűjtéssel és azok közzétételével foglalkozó olyan szervezetek produktumait, mint a hitelügynökségek, pénzügyi szolgáltatók, utazási irodák, időjárás-előrejelzők.³⁹

A korábbi, „hagyományos” felfogás a média egyes formái (megjelenési és terjesztési módja) alapján határozza meg az érintett tevékenységeket. A technikai fejlődés jelen szakaszában azonban ez már önmagában nem ad megfelelő eligazítást. A médiakonvergencia jelensége folytán az egyes tartalmak immáron nem kötődnek szorosan az őket hordozó médiumok megjelenési formájához: a nyomtatásban megjelenő újságok olvashatóak az interneten, a mobiltelefonon pedig nézhetjük a televíziós műsort. Az újonnan létrejövő kommunikációs formák (blogok, kommentek, magánweboldalak, *közösségi média*) pedig nem sorolhatók be nehézség és következtelenségek nélkül a korábbi kategóriákba.

Útmutatást ad a média fogalma tekintetében az Európai Parlament és a Tanács 2010. március 10-i 2010/13/EU irányelve (a továbbiakban: AVMS irányelv) „audio-

kiadójának sajtószabadságát csorbítja, hanem – éppen ellenkezőleg – olyan eszköz, amely a panaszos számára ténylegesen, az őt ért támadás fórumán teszi lehetővé szólásszabadsága gyakorlását.), *Vitrenko and others v. Ukraine*, no. 23510/02, 2008. december 16-i ítélet, *Kaperzynski v. Poland*, no. 43206/07, 2012. április 3-i ítélet: „[a] Bíróság álláspontja szerint a helyreigazítás vagy válasz közzétételét előíró jogi kötelezettség a nyomtatott sajtó által gyakorolt véleménynyilvánítási szabadság jogi kereteinek normális eleme. Önmagában nem tekinthető sem túlzottnak, sem ésszerűtlennek. Sőt, a Bíróság már korábban kimondta, hogy a válaszadási jog a véleménynyilvánítás szabadságának fontos elemeként az Egyezmény 10. cikkének hatálya alá tartozik. Ez következik abból, hogy nem csupán arra van szükség, hogy lehetséges legyen a hamis információk cáfolata, hanem egyúttal szükséges a véleménypluralizmus biztosítása is, különösen az olyan nagy érdeklődésre számot tartó kérdésekben, mint az irodalmi vagy politikai viták...” (66. bek.).

³⁹ David A. ANDERSON: Freedom of the Press. 80 *Texas Law Review*, 2002. 442–444.

vizuális médiaszolgáltatásra” vonatkozó definíciója,⁴⁰ amely alapján az irányelv azon szolgáltatásokra terjed ki, amelyeket:

- a) gazdasági szolgáltatásként,
- b) a szolgáltatás nyújtójának szerkesztői felelőssége mellett,
- c) tájékoztatási, szórakoztatási vagy oktatási céllal,
- d) a nyilvánossághoz történő eljuttatás céljával nyújtanak.

A fogalom – bár az irányelv ezt nem teszi meg – elvben kiterjeszthető más médiumokra, így a rádióra és a sajtóra is. Fontos, hogy mivel az EU legfontosabb célja az irányelvvel az egységes piac szabályozása, ezért csak a gazdasági (üzletszerűen, az anyagi haszonszerzés reményében, anyagi kockázatvállalás mellett nyújtott) szolgáltatásokkal foglalkozik, ez pedig komoly megszorítást jelent a média fogalmának „hagyományos” tartalmához képest. Ha ezt a fogalmat adaptálnánk pl. a sajtóra, akkor kizárnánk a fogalom alól a diákújságokat, önkormányzati lapokat, minden olyat, amellyel kapcsolatban a kiadójának nincs fontos gazdasági érdeke. (Ez is egy elfogadható megközelítés, a magyar médiaszabályozás például az irányelv fogalmát terjeszti ki a rádiókra és a sajtóra is.⁴¹)

A másik három fogalmi elem (szerkesztői felelősség, tájékoztatási, szórakoztatás, oktatás cél és a nyilvánossághoz való eljuttatás) a média „hagyományos” fogalmához igazodik, de kérdés, elegendő-e arra, hogy mindent lefedjen, ami ma médiának tekintendő, illetve hogy nem fed le olyat, amit esetleg nem kellene annak tekintenünk.

A közéletben folytatott viták, legyen bármily erőteljes is e tekintetben a média szerepe, nem kizárólagosan a média által biztosított fórumok valamelyikén zajlanak: a baráti társaság megbeszélései feltehetően hatékonyabban formálják a vitában részt vevők álláspontját, mint az esti hírműsorok. Ugyanakkor a média nem minden szereplője kíván a közösségi viták színtere lenni: korunkban a médiában megtalálható tartalmak döntő többsége semmiféle – megszorítón értelmezett – közéleti relevanciával nem rendelkezik. David Anderson tanulmányában ezért amellet érvel, hogy mivel a médiát már nem lehet pontosan behatárolni pusztán megjelenési formája alapján, illetve mivel a média jó része nem abból a célból működik, hogy a tőle a közösség érdekében elvárt feladatnak eleget tegyen, az újradefiniálható fogalmat érdemesebb volna annak funkciója alapján meghatározni.⁴² Azaz, ha egy adott újság, televízió, weboldal azért működik, hogy a média hagyo-

⁴⁰ AVMS irányelv, 1. cikk, (1) bek. a) pont.

⁴¹ Smtv. 1. §, KOLTAY András et al.: A médiaszolgáltatás és a sajtótermék fogalma az új magyar médiaszabályozásban. *Iustum Aequum Salutare*, 2011/4.; András KOLTAY (szerk.): *Hungarian Media Law*. Budapest, CompLex, 2012. 3.

⁴² ANDERSON i. m. (39. l.).

mányos szerepének megfeleljen, úgy jogi értelemben „médiának” tekintendő. Ezen hagyományos szerepe pedig az európai felfogás szerint a demokratikus nyilvánosság szolgálata, illetve működtetése. Valamennyi, a média új fogalmával foglalkozó vitáit, szakértői anyag, ajánlás hangsúlyozza a média demokratikus feladatait.⁴³

Jan Oster tanulmányában Andersonhoz hasonlóan érvel. A média demokratikus feladatai felől közelítve, egy új, funkcionális megközelítést javasol, amely alapján a szabályozás szempontjából csak az olyan egyén vagy vállalkozás tekinthető médiának, aki vagy amely „a közügyekre vonatkozó információkat és gondolatokat gyűjt és terjeszt, a széles közönségnek szánva, rendszeresen, és a hírgyűjtésre, valamint a szerkesztési folyamatra vonatkozó, meghatározott szttenderdek szerint eljárva.”⁴⁴

Oster gondolatmenete logikus és jól felépített. Kiindulópontja szerint a média egy, a jog által elismert intézmény, meghatározott jogokkal és kötelezettségekkel.⁴⁵ A média számára biztosított védelem nem azonos a szólásszabadság védelmével, mert a média szerepe nélkülözhetetlen a demokrácia működéséhez, a polgárok tájékozottságának megteremtéséhez.⁴⁶ (E gondolatokkal e tanulmány 1. pontja szintén foglalkozott). Ez az érdek olyan médiumokat igényel, amelyek a „gondolatok piacának” (*marketplace of ideas*)⁴⁷ szereplői, akik azt rendszeresen, felelősen eljárva, hivatásszerűen, és megfelelő szakmai (etikai) mércék szerint dolgozva szolgálják.⁴⁸ Az Oster által javasolt, fent idézett fogalomba tehát nem férnek bele azok, akik ugyan rendszeresen szólnak széles közönséghez – legyenek akár bloggerek, akár hagyományos újságok –, de céljuk nem a demokratikus nyilvánosság fentiek szerinti szolgálata.⁴⁹

⁴³ L. többek között: Magas szintű munkacsoport i. m. (21. lj.), 1. fejezet és European Broadcasting Union: On the Road to a Hybrid World of TV and Web Thoughts for the Future of Connected TV by the EBU. (background paper) (A továbbiakban: On the Road...)

<http://www3.ebu.ch/files/live/sites/ebu/files/Knowledge/Initiatives%20-%20Policy/Topical%20Issues/Hybrid/2012%20EBU%20Background%20Paper%20on%20Connected%20TV.pdf>; Recommendation CM/Rec(2011)7 of the Committee of Ministers to member states on a new notion of media (a továbbiakban: Ajánlás), 2. bekezdés. <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1835645>

⁴⁴ Jan OSTER: Theory and Doctrine of ‘Media Freedom’ as a Legal Concept. 5 *Journal of Media Law*, 2013. no. 1. 74.

⁴⁵ Uo., 59–62., 64–68.

⁴⁶ Uo., 68–74.

⁴⁷ L. Holmes bíró különvéleménye, *Abrams v. the United States*, 250 US 616 (1919).

⁴⁸ L. még a ‘responsible journalism’ brit mércéjét, a *Reynolds v. Times Newspapers* [(2001) 2 AC 127] és a *Flood v. Times Newspapers* [(2012) 2 WLR 760] ügyeket, a 2013-as rágalalmazási törvényt (Defamation Act 2013), valamint a Leveson Inquiryt lezáró jelentést (An Inquiry into the Culture, Practices and Ethics of the Press), <https://www.gov.uk/government/publications/leveson-inquiry-report-into-the-culture-practices-and-ethics-of-the-press>. L. még továbbá az EJEB döntéseit, pl. *White v. Sweden*, no. 42435/02, 2006. szeptember 19-i ítélet; *Flux and Samson v. Moldova*, no. 28700/03, 2007. október 23-i ítélet.

⁴⁹ OSTER i. m. (44. lj.) 78.

Sonja West is arra hív fel – az amerikai Legfelső Bíróság döntéseinek kontextusában –, hogy a média fogalmának túlzott kiterjesztése az új szolgáltatásokra kockázatokkal – a média számára biztosított többletvédelem hiányának veszélyével – jár, és meg kell különböztetni egymástól a média munkatársát és az „alkalmankénti közéleti kommentátort” (*occasional public commentator*).⁵⁰ A média funkciója, hogy ellenőrizze a társadalmi-politikai eliteket, információkat gyűjtsön róluk, örködjön a demokrácia felett. Ehhez nem elég a nyilvánosság előtti véleménynyilvánítás szándéka, vagy akár tényleges lehetősége és gyakorlása. A számítógépe előtt ülő bloggert és az alkotmányos védelemben részesülő intézményt (a médiát) meg kell különböztetni, a közösség egészének érdekében.⁵¹ (Ez nem jelenti előbbi védtelenül maradását, hiszen őt továbbra is védi a szólásszabadság joga; helyzete más szempontból pedig kedvezőbb a médiához képest, mert ugyan többletjogokat nem kaphat, de utóbbtól eltérően többletkötelezettségek sem terhelhetik.)

Karol Jakubowicz, az Európa Tanács számára készített tanulmányában a média új fogalmának lehetséges elemeit járta körül. Definíciót nem alkotott, inkább vizsgálati szempontokat, illetve az új médián belüli, további lehetséges kategóriákat határozott meg. Felhívta a figyelmet arra, hogy valamennyi „rég”i média (sajtó, televízió, rádió) egyben „új” média is, amint online elérhetővé válik. Ezen túlmenően különbséget tett a felhasználók által előállított, de az intézményes médiában megjelenő (*user generated content*), valamint a felhasználók által előállított, de az intézményes médián kívül megjelenő (*user created content*) között.⁵²

A médiaszabadsággal és -pluralizmussal foglalkozó Magas szintű munkacsoport jelentése is rögzíti, hogy annak érdekében, hogy az újságírók jogait hatékonyan védeni lehessen, és ezzel párhuzamosan kötelezettségeik és felelőségeik körét meg lehessen határozni, azonosítani kell őket.⁵³ (A jelentés említ bizonyos ilyen, lehetséges azonosítási szempontokat – szervezett újságíró-képzésben való részvétel, kötelező újságírói kamarák, szakmai szervezetekben viselt tagság, újságírás főállású foglalkozásként –, de sorban el is veti őket, a felvetést végeredményben nyitva hagyva.)

Az Európa Tanács 2011-es ajánlása is a média új fogalmának meghatározására hív fel.⁵⁴ Az ajánlás abból indul ki, hogy a média „új ökoszisztémája” magában foglalja mindazon új szereplőket, akik a tartalom-előállítás és -terjesztés folyamatában részt vesznek, potenciálisan nagyszámú emberhez eljuttatva a tartalmakat

⁵⁰ WEST (2011) i. m. (10. lj.) 1070.

⁵¹ WEST (2014) i. m. (10. lj.) 2451–2457.

⁵² KAROL JAKUBOWICZ: *A new Notion of Media? Media and Media-like Content and Activities on new Communication Services* (background text). Strasbourg, Council of Europe, 2009. http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/New_Notion_Media_en.pdf

⁵³ Magas szintű munkacsoport i. m. (43. lj.) 4.3. pont, 34.

⁵⁴ Ajánlás i. m. (43. lj.)

(tartalomaggregátorok, applikációkészítők, felhasználók, akik tartalmat állítanak elő, az infrastruktúra működtetését ellátó vállalkozások), amennyiben rendelkeznek szerkesztői befolyással, vagy felügyelik az adott tartalmat.⁵⁵ A döntő elem tehát a szerkesztői felelősség megléte.

Az ajánlás melléklete hat kritériumot rögzít, amelyek együttes megléte esetén a szolgáltatás médiának tekinthető. Ezek:

1. A médiaként való viselkedés szándéka,
2. a média céljai és szándékai szerinti működés, azaz médiatartalom előállítása, gyűjtése és terjesztése,
3. szerkesztői kontroll,
4. szakmai (professzionális) mércék szerinti működés,
5. a sokakhoz való eljuttatás, a terjesztés szándéka,
6. a közönség felőli elvárásoknak való megfelelés, úgy, mint hozzáférhetőség, sokszínűség, megbízhatóság, átláthatóság stb.

Az Európa Tanács ajánlása nem pontos fogalmat, hanem inkább csak bizonyos szempontokat kínál a média definiálásához. Gyengéje, hogy az egyes szempontok önmagukban is vitatható részkérdések sokaságát vetik fel (mik azok a szakmai mércék, és ki határozza meg őket, melyek a közönség elvárásai, és ki azonosítja azokat?). A „média” Oster általi meghatározása szintén nem nélküli teljes egészében a nyitva maradó kérdéseket, de jóval szűkebb, ezáltal könnyebben „kezelhető”, ugyanakkor kétségtelen veszélyeket is rejthet. Ha a jogi szabályozás határozza meg, mi tekinthető médiának, és azon belül arról is dönt, hogy mi tartozik a „közügyek” közé, milyen információ közzététele minősül közérdeknek, az egyrészt kodifikációs szempontból nehézkesen végrehajtható feladat, másrészt könnyen célt téveszthet a meghatározás, fontos médiumokat kihagyva belőle, másokat szükségtelenül a fogalom hatálya alá vonva. Mindenesetre, a média professzionális jellegének hangsúlyozása ma már nem kizárólag a médiajog elméleti kérdése: az internet olyan mértékben alakította át a hírszolgáltatás és hírfogyasztás korábbi formáit, hogy a hagyományos (print és online is megjelenő) médiumok gazdasági alapjai kerültek veszélybe; a média fogalmának újbóli meghatározása ma elsősorban a professzionális újságírók és médiumok alapvető érdeke.

A médiaszabadsággal és -pluralizmussal foglalkozó Magas szintű munkacsoport jelentése szintén ezt támasztja alá, amikor hangsúlyozza a „források minőségének” fontosságát, a média feladataként pedig a hiteles újságírás „rendelkezésre bocsátását” határozza meg.⁵⁶ Ettől függetlenül a kérdés a jogi szabályozás – és a közönség érdekeit képviselni köteles állam – számára is fontos, hiszen értelem-

⁵⁵ Uo., (6–7) bek.

⁵⁶ Magas szintű munkacsoport i. m. (21. lj.) 3. fejezet, 26., 29.

szerűen a médiaszabályozás csak a médiára terjed ki, a szabad, nyílt, sokszínű, de felelősen eljáró média léte csak pontos azonosítást követően segíthető elő szabályozási eszközökkel. Nem szabad ugyanakkor azt gondolni, hogy egy egységes médiafogalom csodaszer az észlelt problémák orvoslásához: az egyes eltérő típusú médiaszolgáltatások eltérő szabályozási terheket is viselnek (jelenleg is, illetve a „hagyományos” médiumok vonatkozásában is), a demokratikus nyilvánosságban betöltött szerepük külön-külön, funkciójukra, feladataikra, szerkesztői felelősségük kiterjedtségre tekintettel azonosítható.

4. Kié a sajtószabadság?

4.1. Az egyre zsúfoltabb „média-ökoszisztéma”

Ha nem tudjuk teljes bizonyossággal meghatározni, hogy mi az a „média”, meg tudjuk-e mondani, hogy kinek a joga a sajtószabadság? Kik azok, akiknek érdekeit a média működésével kapcsolatban az államnak a jog útján el kell ismernie?

Ésszerű volna, ha a sajtószabadság jogosultjaként a média tulajdonosait neveznénk meg. Ők ugyanis tulajdonjoguk alapján rendelkeznek döntési jogosultsággal vállalkozásuk ügyeiben, alkalmazhatnak és távolíthatnak el újságírókat, szerkesztőket, szabadon meghatározhatják a médium politikai irányultságát, az általa képviselt kulturális szintet. Azonban, ha a sajtószabadságról beszélünk, általában nem a tulajdonos az, aki elsőként eszünkbe jut, ha a jogosultat keressük. A médiában az újságírók, műsorvezetők, közvetve pedig a szerkesztők közölnek információkat, ők azok, akik hangjukat hallatják, míg a tulajdonos jellemzően néma marad.

Ha a médiát az előzőekben írtaknak megfelelően „intézménynek” tekintjük, a sajtószabadságot pedig ezen intézményt megillető jogosultságnak, akkor a sajtószabadság az intézmény valamennyi „alkotóelemét” megilleti. Más kérdés, hogy az újságírók és szerkesztők védelme a tulajdonossal szemben – bár a médiaetika nyelvére könnyen lefordítható – jogi eszközökkel nehezen megoldható feladatot jelent.⁵⁷

A médiával kapcsolatban ugyanakkor a közönség – tágabb értelemben az egész társadalom – jogait, illetve érdekeit is fel kell vetni. A sajtószabadság továbbra is értelemszerűen a médiáé, azzal a megszorítással, hogy gyakorlása a társadalom (a demokrácia) érdekében korlátozott. Korábbi okfejtésem szerint a közérdek elismerése e ponton nem a sajtószabadság korlátozását jelenti, hanem ellenkezőleg, éppen annak lényegét ragadja meg.

⁵⁷ L. *Royal Commission on the Press 1974–7 Final Report*, HMSO, 1977. A probléma törvényi szabályozására tett – ez idáig a joggyakorlatban nem alkalmazott – kísérletet a magyar médiaszabályozás. L. az Smtv. 7. §-át.

A technika fejlődésével azonban újabb szereplők vonatkozásában is felmerülhet, hogy a sajtószabadság jogosultjai legyenek. A média „ökoszisztémájába” olyan szereplők is beletartoznak, akik hatással vannak a tartalom „felhasználóhoz” való eljuttására. Vajon ők is a sajtószabadság alanyai lennének (illetve ezzel együtt a jog által meghatározott kötelezettségek kötelezettjei)? A német Alkotmánybíróság immár negyedszázados döntése szerint a sajtószabadság minden olyan médiapiaci szereplőnek is alapvető joga, akinek/amelynek a tevékenysége magában foglalja a média útján közzétett tartalmak közönséghez való eljuttatását.⁵⁸ A műsorterjesztők, bár tartalmat nem állítanak elő, mégis egyfajta sajátos szerkesztői tevékenységet végeznek, a továbbított szolgáltatások kiválogatása során, amelyet a köz érdekében a *must carry* és *must offer* szabályok korlátoznak.

De ma már a korábban ismertekhez képest újabb és újabb szereplőkkel is számolni kell a médiapiaci értékláncban. Mindez elsősorban az online elérhető szolgáltatások elterjedését követően észlelhető jelenség. Ezek a szereplők végezhetnek valamiféle sajátos, tartalom-előállítás nélküli „szerkesztést” (tartalomaggregátorok, keresőmotorok, közösségi médiumok, internetszolgáltatók, felhasználói kommentelést lehetővé tevő weboldalak tartalomszolgáltatói), vagy végezhetnek a *mainstream* médiába átszivárgó tartalom-előállítást, a „hagyományos” szerkesztői felelősség nélkül (*user generated content*, kommentek), illetve eljuttathatnak audiovizuális tartalmakat a nézőkhöz a korábbiól gyökeresen eltérő módon (*over-the-top*⁵⁹ szolgáltatások, több képernyős tartalomterjesztés stb.), és így tovább. Nem egyértelmű, hogy ezek közül melyikük tekinthető a sajtószabadság alanyának, illetve a vele járó kötelezettségek legalábbis némelyikéért felelősnek.

A médiapiacra számos érdekelt található, akiknek érdekei ütközhetnek egymással, és akik végső soron mind-mind képesek lehetnek hozzásegíteni felhasználóikat, közönségüket a demokratikus nyilvánossághoz való hozzájutáshoz. Az Európai Parlament tanulmánya⁶⁰ alapján ilyen érdekeltek többek között a készülék-előállítók (televízió, számítógép, tablet, okostelefon, *set-top-box*, játékkonzol, médialejátszó), internethozzáférés-szolgáltatók, „hagyományos” médiaszolgáltatók (*mainstream*, *free-to-air* szolgáltatók és fizetős, *pay-tv* szolgáltatók), *over-the-top* szolgáltatók és tartalom-előállítók (*content producers*), közösségi oldalak (*Social Media*), szoftverfejlesztők. Ezek részben egymás sors-, részben pedig versenytársai, és mindegyikkel kapcsolatban kérdés, mennyire érdemes/szükséges szabályozás alá vonni.

⁵⁸ BVerfGE 77, 346, 354. (Beschluss des Ersten Senats vom 13. Januar 1988).

⁵⁹ Ha általánosan akarjuk definiálni az Over-the-Top szolgáltatás fogalmát, akkor azt mondhatjuk, hogy azokat a szolgáltatásokat nevezzük OTT szolgáltatásnak, ahol az interneten keresztül szolgáltatást nyújtó szolgáltató nem felel a jelátvitelért, a felhasználó a nyílt interneten keresztül éri el, az internet-hozzáférés szolgáltatótól elkülönült, azzal szerződéses kapcsolatban nem áll.

⁶⁰ *The Challenges of Connected TV. Note.* European Parliament, Directorate-General for Internal Policies, 2013. (A továbbiakban: *The Challenges...*) http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/2013/513976/IPOL-CULT_NT%282013%29513976_EN.pdf

A médiakonvergencia jelensége egy érdekes fejleményhez vezetett: miközben a médiatartalmak közzétételére használt eszközök, illetve az egyes, korábban egyetlen eszközhöz kötött tartalmak közelebb kerülnek egymáshoz, illetve egymással átfedésbe kerülnek, addig a tartalom előállítói és szerkesztői körében is jelentkezik a konvergencia. Ma már világos, hogy nem csupán a médiatartalom előállítója szerkeszt, és nem csupán az állít elő médiatartalmat, akinek hivatásánál fogva ez feladata. A korábban idézett Európa tanácsi ajánlásból akár arra is következtethetünk, hogy a tartalomaggregátorok, applikációkészítők, okosplatform- és operációsrendszer-üzemeltetők, valamint az internethozzáférés-szolgáltatók maguk is a sajtószabadság alanyai, amennyiben rendelkeznek „szerkesztői felelősséggel”. Ezek az új közvetítők egyre nagyobb számban és különféle módokon vannak jelen az olvasó/néző és a média között, és egyre inkább befolyásolni, torzítani tudják az információ áramlását a közlő és befogadó között. Mindennek ellenére nem indokolt ezeket azonos (jogi) megítélés alá vonni a média „hagyományos” szereplőivel, azaz a sajtószabadság alanyaival. Tevékenységük ugyanis abban a lényeges sajátosságban eltér, hogy e közvetítők nem állítanak elő tartalmat, hanem a mások által előállított tartalmak közönséghez való eljuttatásában segítik. Mivel azonban ebbéli tevékenységük mégis lehet egyfajta „szerkesztés”, hiszen az eljuttatott tartalmak körét képesek meghatározni, vagy legalábbis befolyásolni, a sajtószabadság pozitív jellegéből levezethető egyes kötelezettségek rájuk is kiterjedhetnek, illetve a közérdek védelmében rájuk is kiterjesztendők.

A műsorterjesztők esetében már régóta létezik ilyesfajta jogi kötelezettség (*must carry*); a jövőben elő lehet majd írni a – hozzáférést célzó – kötelezettségeket pl. az okosplatformok üzemeltetőire, szabályozás alá kerülhetnek a keresőmotorok és az internethozzáférés-szolgáltatók. Ettől még e közvetítők nem lesznek a sajtószabadság „teljes jogú” alanyai, és így nem terjeszthetők ki rájuk teljes egészében az azzal járó kötelezettségek sem (pl. a válaszadási jognak való megfelelés), de egyfajta, sajátos, „korlátozott hatókörű” sajtószabadság (vagy azzal rokon részjogosultságok) jogosultjaiként fognak megjelenni.

Másfelől, e közvetítőknek mások sajtószabadságát is tiszteletben kell tartaniuk, és biztosítaniuk kell tevékenységük során a tartalmak, vélemények szabad terjedését. A sajtószabadság „hagyományos” alanyainak ma már nem csak az államtól kell tartaniuk, amikor a külső beavatkozástól való mentesség jogát féltik, hanem e közvetítőktől is. Dawn Nunziato konkrét példák sokaságát hozza fel annak illusztrálására, hogy milyen módon avatkoznak be e közvetítők a vélemények szabad áramlásába. A szerző szerint a legnagyobb amerikai internetes vállalkozások – a közhiedelemmel ellentétben – nem csupán gazdasági érdekeik mentén, közvetlenül a bevételszerzés céljával teszik mindezt, hanem a politikai vélemények tekintetében is, egyfajta magáncenzúrát alkalmazva (igaz ez az internethozzáférés-szolgáltatókra, amelyek korlátozhatják az e-mailek küldését vagy egyes tartalmak közönséghez való eljuttatását, a híraggregátorokra, amelyek negligálhatnak bizonyos, egyébként fontos híreket, és a keresőmotorokra, amelyek kor-

látozhatják bizonyos tartalmak hozzáférhetőségét).⁶¹ Az állam feladata e tekintetben nem csak az, hogy maga ne avatkozzon be a sajtószabadság gyakorlásába (a szükséges jogi keret meghatározásán és működtetésén túlmenően), hanem az is, hogy a magánfelek általi beavatkozás lehetőségét megszüntesse, vagy legalábbis minimalizálja.

Az új típusú szolgáltatások már jelenleg is – a legtöbbjük esetében pontos és részletes szabályozottság hiányában – számos új kérdést, problémát hoznak magukkal. Bár az EU-n belül az egységes piac elvben védelmet, egyben lehetőséget nyújt valamennyi európai szolgáltatónak (bár egy, gazdaságilag gyengébb tagállam szolgáltatói soha nem lesznek egyenlő versenyhelyzetben a brit, német, francia vállalkozásokkal), nem adhat védelmet a kívülről (jellemzően az Egyesült Államokból) érkező vállalkozásokkal szemben. A magyarországi médiapiaci felmérések szerint a tartalomaggregátorok (pl. Google) és a közösségi médiumok (pl. Facebook) a nemzeti tartalom-előállítók létét fenyegeti, mert elszípkázza előlük az életető forrásukat jelentő reklámbevételeket, a szintén amerikai *over-the-top* szolgáltatások (pl. Netflix) pedig eleve megnehezítik a tagállami médiapiaci szereplők piacra lépését.⁶² E szolgáltatások ezen túlmenően nem feltétlenül tartoznak európai joghatóság alá, így a jog által előírt kötelezettségeik köre is szűkebb lehet, ha pedig valamelyik EU-tagállamban letelepedettnek számítanak (mint pl. a Netflix Luxemburgban), attól még nem vonatkozik rájuk a más államokban érvényesülő tagállami médiaszabályozás.

Az új szolgáltatások alkalmasak arra is, hogy alapvetően változtassák meg a közönség (kevésbé elegánsan mondva: felhasználók, még csúnyábban: fogyasztók) médiahasználati szokásait. Az új médiumokban kevesebb tér nyílik az elmélyült vitákra, az alapos elemzésekre, a tényfeltáró újságírás iránti igény kialakulására (holott a megszólalók számának növekedésével ezzel ellentétes irányú folyamatban reménykedtünk.). Ez önmagában véve is veszélyes tendencia a demokráciára nézve⁶³ – és, ahogy korábban erről szoltunk, a minőségi újságírás visszaszorulásá-

⁶¹ Dawn C. NUNZIATO: *Virtual Freedom. Net Neutrality and Free Speech in the Internet Age*. Stanford, California, Stanford University Press, 2009. 5–17., 110–114. A példák – bár a kötet 2009-ben jelent meg – számosak és impresszívek: az AfterDowningStreet.org nevű civil kezdeményezés letiltásától a Pearl Jam énekesének Bush-ellenes kirohanásának cenzúrázásán át az abortuszról szóló viták egyoldalú „mederbe tereléséig” terjed.

⁶² Az online aggregátorok működésének hatása a hazai tartalomszolgáltatás iparági folyamataira. (A Magyarországi Tartalomszolgáltatók Egyesülete által készített tanulmány) [a továbbiakban: Az online aggregátorok működésének hatása...] http://mte.hu/dokumentumok/PwC-MTE_TANULMANY_vegso_valtozat_2013.12.09.pdf; A lekérhető mediaszolgáltatások magyarországi piacának felmérése, a mérési metodika alakulása, várható piaci trendek, a lekérhető mediaszolgáltatások piacának jövője és várható térnyerése a lineáris mediaszolgáltatások rovására, a jövőbeni szabályozási megoldások lehetőségei. A Magyar Elektronikus Műsorszolgáltatók Egyesülete által készített tanulmány, 2012. http://mediatorveny.hu/cikk/548/Ondemand_mediaszolgáltatások_kutatasa

⁶³ Magas szintű munkacsoport i. m. (21. l.) 27.

hoz, pesszimista jóslatok szerint egyenesen a halálához vezethet. Ezen túlmenően az új szolgáltatások – a felhasználó által egyéniesíthetők lévén, vagy rosszabb esetben egy algoritmus által a felhasználó profiljára szabva a neki kínált tartalmak körét – felerősítik a közönség fragmentációjának jelenségét, ahol mindenki csak az őt érdeklő tartalmakat keresi, azokat, amelyek az általa gondoltakat visszhangozzák vissza, és így végeredményben nem alakulhat ki nyílt vita az egyes, közéleti kérdésekben.⁶⁴

4.2. Új szerkesztők és új médiaszolgáltatók

4.2.1. Over-the-top szolgáltatások és okosplatformok

Over-the-top (OTT) médiaszolgáltatásnak minősülnek azon médiaszolgáltatások (audiovizuális tartalmak), amelyekhez a felhasználó a nyílt interneten fér hozzá, és amelynek a szolgáltatója nem felel a jelátvitelért, a felhasználó internet-hozzáférés szolgáltatója független az OTT szolgáltatótól. Az OTT szolgáltatások köre nem korlátozódik a médiaszolgáltatásra, azonban a más típusú – pl. beszéd- és üzenet- – szolgáltatásokkal nem foglalkozunk. Az OTT tehát nem egy szolgáltatás, hanem egy mód a felhasználóhoz/közönséghez való eljutásra. Ezen új típusú szolgáltatás kínálhat lineáris és lekérhető tartalmakat is, illetve az egyes szolgáltatók oldalain össze is gyűjthetik a különböző médiaszolgáltatások tartalmait, illetve gyárthatnak saját tartalmakat is.⁶⁵

Az OTT médiaszolgáltatások számos olyan jogi kérdést is felvetnek, amelyek összefüggésben állnak a sajtószabadság eddig tárgyalt meghatározásával.⁶⁶ Először is kérdés, hogy e szolgáltatások a jelenleg rendelkezésre álló jogi szabályozásban minnek (médiaszolgáltatásnak, műsorterjesztésnek vagy elektronikus hírközlési szolgáltatásnak, esetleg egyiknek sem) minősülnek. Az egyénileg letölthető tartalmakat közzétevő OTT szolgáltatók feltehetően lekérhető médiaszolgáltatásnak minősülnek, a más médiaszolgáltatók műsorát „élőben” továbbító (*streamelő*) OTT szolgáltatások pedig feltehetően egyiknek sem. E bizonytalanságból ered a kétség a körül, hogy milyen szabályozási terheik vannak. További kérdés, hogy mit lehet tenni az európai médiapiacokon erőteljesen kopogtató, illetve jelen lévő amerikai OTT szolgáltatókkal szemben, van-e arra esély, hogy ha a nemzeti médiaszabályo-

⁶⁴ Cass R. SUNSTEIN: *Republic.com 2.0*. Budapest, CompLex, 2013. *Republic.com 2.0*. Princeton University Press, 2007.

⁶⁵ The Challenges... i. m. (60. lj.) 11–22.

⁶⁶ BARTÓKI-GÖNCZY Balázs: Connected TV – Átalakuló piaci értéklánc és új szabályozói kihívások a horizonton. *Infokommunikáció és Jog*, 2012. december.

zást nem is, de legalább az AVMS irányelv előírásait tiszteletben tartsák? (Amennyiben letelepedettnek számítanak bármely uniós tagállamban, úgy természetesen igen, de a többi tagállam sajátos szabályozása alapvetően ez esetben sem kötelezi őket.)

További fontos kérdések találhatók a hozzáféréssel kapcsolatosan. A digitális tartalomterjesztés ökoszisztémájában egyre fontosabb szerepet tölt be a médiatartalom fogyasztásra használt okoskészülékek menüje, „alkalmazáskörnyezete”. Ezen menürendszerek, alkalmazáskörnyezetek üzemeltetői egy – a műsorterjesztőhöz hasonlítható – szerkesztői tevékenységet látnak el, meghatározzák, hogy mely szolgáltatók (nem csak média) alkalmazása (App) kerülhet fel a menübe és milyen helyen (így sérülhet az egyenlő hozzáférés, illetve nincs biztosíték arra, hogy az legalább átlátható szempontok szerint legyen egyenlőtlen).⁶⁷ Jelenleg azonban – ellentétben a ‘hagyományos’ műsorterjesztőkkel – sem *must carry*, sem *must offer* előírások nem kötik.

Felmerül továbbá számos tartalomszabályozási kérdés (reklámok, gyermekvédelem, médiapluralizmus stb.), versenyjogi, szerzői jogi, adatvédelmi és fogyasztóvédelmi probléma, valamint a közszolgálati médiaszolgáltatók kivételezett helyzetének jövőbeni sorsa (pl. a *must carry* jogosultságaiak adaptálása az új környezethez).⁶⁸ Ami valószínű, hogy Európa (az EU) nem fog egykönnyen lemondani a médiaszabályozást alátámasztó értékek, megfontolások továbbörökítéséről az új szolgáltatásokra.⁶⁹

4.2.2. Internethozzáférés-szolgáltatók

Az internettel kapcsolatban immár tekintélyes múltra tekint vissza a hálózatsemlegesség elve (másképpen: internetsemlegesség vagy nyílt internet) körüli vita.⁷⁰

⁶⁷ The Challenges... i. m. (60. lj.) 33–35.

⁶⁸ Uo., 31–33., 35–36., On the Road... i. m. (43. lj.) 15–19.

⁶⁹ Az Európai Bizottságnak a vitát indító zöld könyvéből erre lehet következtetni, l. Preparing of a Fully Converged Audiovisual World: Growth, Creation and Values. Green Paper of the European Commission, 2013. (a továbbiakban: Green Paper). <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0231:FIN:EN:PDF>

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0231:FIN:HU:PDF>

⁷⁰ A vita jelenleg is zajlik, mind az EU-ban, mind az Egyesült Államokban. Aktuális állásról l. Balázs BARTÓKI-GÖNCZY: Attempts at the Regulation of Network Neutrality in the United States and in the European Union: The Route Towards the ‘Two-speed’ Internet. In: András KOLTAY (szerk.): *Media Freedom and Regulation in the New Media World*. Budapest, Wolters Kluwer, 2014. BARTÓKI-GÖNCZY Balázs: Kísérletek a hálózatsemlegesség szabályozására az Egyesült Államokban és az Európai Unióban. In: KOLTAY András–TÖRÖK Bernát (szerk.): *Sajtószabadság és médiaszabályozás a 21. század elején*. Budapest, Wolters Kluwer, 2014.

Az elv szerint az internet-hozzáférés szolgáltatók a hálózatukon továbbított adatok, tartalmak között nem tehetnek különbséget, és a forgalommenedzsment gyakorlatának semlegesnek kell lennie a továbbított tartalomtól, alkalmazástól, a hálózatra csatlakoztatott végberendezéstől, valamint a küldő és a fogadó IP címétől.⁷¹ A hálózatsemlegesség elve arra kötelezi az internetszolgáltatókat, hogy átlátható szempontok szerint nyújtsák felhasználóik felé szolgáltatásukat, semmilyen – nem jogszerűtlen – tartalmat ne blokkoljanak, illetve ne korlátozzák az ezekhez való hozzáférést, és ne diszkrimináljanak ésszerűtlenül az egyes tartalmak között, hanem azok elérését egyenlő módon biztosítsák,⁷² azt célozva, hogy „az internet olyan nyílt platformként működjön, amely alapvető a véleménynyilvánítás szabadságának szempontjából is.”⁷³ Az interneten számos olyan, az államtól független szereplő jelent meg, amelyek képesek a szólásszabadság korlátozására, az internetszolgáltatók esetében közvetve, a véleményekhez való hozzáférés korlátozásán keresztül. Ugyanakkor, az ő motivációjuk – jelen állás szerint – legtöbbször nem a közéleti-politikai viták befolyásolása, hanem gazdasági érdekeik előmozdítása⁷⁴ (pl. az előnyben részesített tartalomszolgáltatóktól való bevételszerzés útján).

Az internetszolgáltatók tehát új kapuőrök (*gatekeepers*) lehetnek, akiknek a szerepe egyfelől az online tartalmakhoz való hozzáférés infrastruktúrájának biztosítása, másfelől egyfajta, sajátos szerkesztés is lehet.⁷⁵ Utóbbi tevékenységük egy tekintetben analóg a kábelhálózatot üzemeltető műsorterjesztőkével, amennyiben képesek befolyásolni, hogy mely tartalmak jutnak el a közönséghez, illetve az eljutó tartalmak milyen eséllyel érik el ténylegesen a közönséget. Ugyanakkor az internet korántsem olyan korlátos kapacitású, mint az analóg kábelhálózat, a fel-

⁷¹ Body of European Regulators of Electronic Communications (BEREC), ‘Response to the European Commission’s consultation on the open Internet and net neutrality in Europe’ 30 September 2010, BoR (10) 42. – összefoglalja: BARTÓKI-GÖNCZY (2014), i. m. (70. lj.) 117. http://berec.europa.eu/files/document_register_store/2012/12/BoR_%2812%29_146_Summary_of_BEREC_positions_on_net_neutrality2.pdf

⁷² FCC Guide (Open Internet); <http://www.fcc.gov/guides/open-internet>. Megjegyzendő, hogy az amerikai kommunikációs hatóság szerint tehát az „ésszerű” diszkrimináció már megengedett, amelynek alapja akár az internetszolgáltató gazdasági érdeke is lehet; ez a hálózatsemlegesség hívei számára nem elfogadható.

⁷³ BARTÓKI-GÖNCZY (2014) i. m. (70. lj.) 118.

⁷⁴ Uo.

⁷⁵ Amit M. SCHEJTER–Moran YEMINI: “Justice, and Only Justice Shall Pursue”: Network Neutrality, the First Amendment and John Rawls’s Theory of Justice. 14 *Michigan Telecommunications and Technology Law Review*, 2007. 167.

használó sokkal inkább képes kontrollálni az általa valóban „fogyasztott” tartalmak körét, mint a kábeltévé esetében,⁷⁶ valamint a műsorterjesztő és a médiaszolgáltató között meglévő szerződéses kapcsolat – gazdasági egymásrautaltság – sem létezik az internethozzáférés-szolgáltatók és a tartalomszolgáltatók között.

Az Egyesült Államokban teret nyerő felfogás szerint az internetszolgáltatók is élvezik az Első Alkotmánykiegészítés, azaz a szólás- és sajtószabadság védelmét.⁷⁷ Ezt elfogadva, jogosultak lehetnek a tartalmak közötti differenciálásra, mert ez a fajta „szerkesztési” tevékenység, függetlenül annak indokától, szintén egyfajta véleménynyilvánítás. Ez a felfogás azonban éles ellentétben áll a korlátozásmentes, nyílt internethez fűződő érdekekkel.⁷⁸ Az Egyesült Államokban a szólásszabadság felőli viták egyik legfontosabb kérdése ez, és a Federal Communications Commission időről időre nyilvánosságra hozott elképzeléseivel szemben komoly ellenvetések fogalmazódtak meg.⁷⁹ Visszakanyarodva Potter Stewart meglátásához, miszerint a média az egyetlen olyan magánvállalkozás, amely alkotmányos védelemben részesül (l. fenti 2.1. pont), McChesney és Foster arra alapozva sérelmezi, hogy mivel a valaha (a technikai fejlettség egy korábbi fokán) köztulajdonnak számító hírközlési hálózatok a hírközlési szolgáltatók magántulajdonává váltak, amelyet immár alkotmányos védelem is megillette, a jövőben e magánvállalkozások végezhetik a cenzúra feladatát (azaz, különbséget tehetnek vélemény és vélemény között, a hozzáférés lehetőségeit meghatározva), és az amerikai jogfelfogás szerint nem terhelik őket semmiféle, a sajtószabadsággal együtt járó kötelezettségek sem.⁸⁰

Ha azonban az internetszolgáltatóknak van sajtószabadsághoz való joga – és ez immár Európában is feltehető kérdés –, és így a hálózatsemlegesség elvét a jog teljes egészében nem támogatja, akkor azt is tisztázni kell, hogy mi érhető bele egy ilyen sajátos szolgáltatás esetén a sajtószabadságba, és milyen korlátozások, illetve kötelezettségek társulnak hozzá.

⁷⁶ Uo.

⁷⁷ Uo. és Nicholas BRAMBLE: Ill Telecommunications: How Internet Infrastructure Providers Lose First Amendment Protection. 17 *Michigan Telecommunications and Technology Law Review*, 2010, issue 1. 109.

⁷⁸ SCHEJTER–YEMINI i. m. (75. lj.) 173.

⁷⁹ Legújában l. pl. a Freedom House állásfoglalását: 'The United States Must Lead in Upholding Net Neutrality'. http://www.freedomhouse.org/blog/united-states-must-lead-upholding-net-neutrality#.U_70O6NqMik

⁸⁰ John B. FOSTER–Robert W. MCCHESENEY: The Internet's Unholy Marriage to Capitalism. 62 *The Monthly Review*, March 2011, issue 10.

<http://monthlyreview.org/2011/03/01/the-internets-unholy-marriage-to-capitalism/>

4.2.3. Keresőmotorok

Jakubowicz szerint a keresőmotorok „információs szolgáltatások”, azaz nem tekinthetők médiának (ezt alátámasztja a fent említett 2011-es Európa tanácsi ajánlás is, amely szintén nem tesz említést róluk), de „különleges kihívásokat és jelentékeny kockázatokat jelentenek” egy sor, a sajtószabadság szempontjából fontos értékre, illetve szabályozás hatékony alkalmazására, úgy mint a jogsértő tartalmakhoz való hozzáférés, a tartalmak közötti diszkrimináció és a véleménynyilvánítás gyakorlóira való ráhatás kizárása, a közélet fragmentálódásának megelőzése, a piaci verseny torzításának megakadályozása.⁸¹

Az internetes világ legnagyobb vállalkozásával, a Google-lal kapcsolatban számos jogi kérdés merült fel az elmúlt években. Ezek közül több olyan található, amelynek köze van a Google – illetve általában a keresőmotorok – sajátos szerkesztői szerepéhez.⁸² A Google szolgáltatásai közül csak az egyik, de kétségkívül a legszélesebb körben használt szolgáltatás a keresőmotor, amely nélkülözhetetlen az internet használatához, és amelyet kimagaslóan nagyobb mennyiségű felhasználó használ, mint versenytársait összesen. A Google keresőmotor-szolgáltatása nem állít elő tartalmat, hanem azokat egy, a vállalkozás által kialakított sorrendben közzéteszi. Ugyanakkor, a keresőmotor „szerkeszt”, hiszen tartalmakat rangsorol, amely jogsértés alapja, vagy felerősítője lehet,⁸³ hasonlóképpen felmerült már a gyakori kereséseket rögzítő és javaslatként kiadó szóösszetételek – *autocomplete suggestions* – személyiségi jogot sértő jellege.⁸⁴ Az ún. „feledtetéshez való jog” – *right to be forgotten* – esetében pedig (amely szerint bizonyos, a kérelmezőre nézve sérelmes, a közérdeket nem szolgáló tartalmakat a Google-nak el kell távolítania a keresési találatok közül) már közvetlen szerkesztői tevékenységet lát el a vállalkozás, amely akár a közéleti-politikai véleményekre is ki-

⁸¹ JAKUBOWICZ i. m. (52. l.), 3, 34–35.

⁸² E tanulmány azonban nem foglalkozik a keresőmotorok, illetve a Google által felvetett azon kérdésekkel, amelyek nem kapcsolódnak közvetlenül a sajtószabadság fogalmának alapkérdéséhez. Ilyen pl. a trósztelles szabályoknak a Google általi, vélelmezett megsértése (l. Antitrust: Commission probes Allegations of Antitrust Violations by Google. European Commission, press release, 2010. november 30.; Statement on the Google Investigation. European Commission, press release, 2014. február 5.). A keresőmotorokhoz kapcsolódó jogi kérdésekről átfogóan l. James GRIMMELMANN: The Structure of Search Engine Law, 93 *Iowa Law Review*, 2007. 1.

⁸³ A keresési találatok közötti rangsor, illetve a jogsértő tartalom ott elfoglalt előkelő helye hozzájárulhat a jó hírnév megsértéséhez, amennyiben felerősíti a jogsértés hatását (l. French blogger fined over review’s Google search placing, *BBC News*, 2014. július 16. <http://www.bbc.com/news/technology-28331598>)

⁸⁴ Corinna COORS: Reputations at Stake: The German Federal Court’s Decision concerning Google’s Liability for Autocomplete Suggestions in the International Context. 5 *Journal of Media Law*, 2013, no. 2. 322.

terjedhet.⁸⁵ (Tekintsünk el az Európai Bíróság döntésének kritikájától, illetve attól a körülménytől, hogy a döntés nehezen tekinthető a probléma végső megoldásának: számunkra itt most az az érdekes, hogy a Google e döntéssel – igaz, akarata ellenére, és csak bizonyos tekintetben – egyértelműen, a jog által számára kötelezővé tett módon „szerkesztővé” vált, miközben effajta szerkesztést eddig is alkalmazhatott, saját szempontjai szerint és érdekei mentén.)

A Google azon algoritmusai, amely alapján a keresési eredményeket listázza, nem nyilvános. Annyi tudható, hogy a keresési eredményeket a Google gazdasági érdekei befolyásolják, azaz cégek azért fizetnek a számára, hogy weboldaluk a lista elején szerepeljen (elvben ez csak a Google AdWords szolgáltatása tekintetében, az első három kiadott találatra igaz, de a listázás rendszere egészében nem átlátható). Ugyanakkor a keresőmotor-szolgáltatás nem csak gazdasági érdekeket szolgálhat, hanem a politikai véleménynyilvánítás korlátozására is alkalmas. A legkedveltebb, állami tulajdonban lévő kínai keresőmotor például nem listázta ki azon weboldalakat, amelyek a kínai demokrácia megteremtéséért állnak ki. Az Egyesült Államok Manhattan-béli kerületi bírósága szerint pedig ezzel az Első Alkotmánykiegészítésben védett jogát gyakorolta, azaz az efféle sajátos „szerkesztés” a szólás- és sajtószabadság védelmét élvezzi.⁸⁶ Hasonlóképpen nyilatkozik a Volokh–Falk szerzőpáros is, akik szerint a keresőmotorok tevékenysége a lapkiadókéhoz hasonló szerkesztői döntéshozatalt feltételez.⁸⁷

Némileg hasonló ügyben, a Google fellépett az abortuszt elutasító, Egyesült államokbeli egészségügyi intézmények hirdetéseiivel szemben is. A Google egyik módszere szerint, ha a keresőbe beírunk egy adott kifejezést (jelen ügyben: „abor-

⁸⁵ L. az Európai Bíróság ítéletét a C-131/12. sz. *Google Spain SL, Google Inc. v. Agencia Espanola de Proteccion Datos Mario Costeja Gonzalez* ügyben. A politikai vélemények „kereshetlenné tételének” problémáival kapcsolatban l. Google reverses decision to delete British newspaper links. *Reuters.com*, 2014. július 3., <http://www.reuters.com/article/2014/07/03/us-google-searches-idUSKBN0F82L920140703> és Google removing BBC link was „not a good judgement” *BBC News*, 2014. július 3., <http://www.bbc.co.uk/news/technology-28144406>. Az ügy alapos jogi elemzését l. David LINDSAY: The “Right to be Forgotten” by Search Engines under Data Privacy Law: A Legal Analysis of the Costeja Ruling. 6 *Journal of Media Law*, 2014, no. 2. 159.

⁸⁶ Jian Zhang et al., v. Baidu.com Inc., United States District Court Southern District of New York, 11 Civ. 3388 (2014. március 27.). L. még: „China’s Baidu defeats U.S. lawsuit over censored search results” *Reuters.com*, <http://www.reuters.com/article/2014/03/27/us-baidu-china-lawsuit-idUSBREA2Q1VS20140327>. Egy másik bírósági döntés szintén megerősítette a keresőmotor-szolgáltatók szólásszabadsághoz való jogát: S. Louis Martin v Google, Inc., No. CGC-14-539972 (Cal. Sup. Ct. Nov. 13, 2014), „Another Court Affirms Google’s First Amendment Control Of Search Results”, <http://searchengineland.com/another-court-affirms-googles-first-amendment-control-search-results-209034>.

⁸⁷ Eugene VOLOKH–Donald M. FALK: First Amendment Protection for Search Engine Search Results, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2055364. Ezzel ellentétesen l. Oren BRACHA: The Folklore of Informationalism: The Case of Search Engine Law. 82 *Fordham Law Review*, 2014. 1629.

tuszklinika”), akkor a találatokat listázó oldalon, a keresőszóhoz kapcsolódóan, a találatokon túl fizetett hirdetések is megtalálhatók lesznek (jelen esetben az abortuszt elutasító, alternatív megoldásokat kínáló intézmények weboldalai). A „valódi” abortuszklinikák panasa szerint a hirdetések megtévesztették a keresőmotor felhasználóit. A Google, e panaszt elfogadva, törölte a szóban forgó hirdetéseket, ezzel pedig közvetve valamelyes állást foglalt egy fontos közéleti kérdésben (még ha a törlés alapja a megtévesztő reklámok elleni fellépés is volt, akkor is könnyen felismerhető a szólásszabadság gyakorlásának korlátozása).⁸⁸

Matthew Hindman arra a következtetésre jutott, hogy a keresőmotorok nem demokratikusan működnek, a létező tartalmak egy kisebb részére irányítják rá a figyelmet. (Ez persze minden „listázás” fogalmi velejárója, ugyanakkor a listázás szempontjainak nyilvánossága, átláthatósága, abban a demokratikus szempontok – sokszínűség, eltérő vélemények legalább hasonló esélye a közönséghez való eljutásra – figyelembevétele ésszerűen felmerülő érdekek.) Ehhez járul az a felhasználói magatartás, miszerint az információt kereső felhasználók jobbra megelégszenek a keresőmotor által preferált tartalmakkal. Így a mérhető látogatottságú, közéleti tartalmú weboldalak száma még az Egyesült Államokban is meglepően alacsony, azaz a piac az interneten is erősen koncentrált, a leghatékonyabb véleményformálók pedig az interneten is az offline világban meghatározó erejű nagy médiavállalkozások, vagy azok a bloggerek, akik kvalifikáltságuk, előéletük, társadalmi pozíciójuk folytán amúgy sem lennének kiszorítva a médiából.⁸⁹

A hálózatsemlegesség mintájára létezik a keresősemlegesség fogalma is. James Grimmelmann szerint ennek elvei közé tartozik a weboldalak közötti egyenlőség, a keresésnek objektíve megfelelő eredmény produkálása, a nyilvánosság torzításától való tartózkodás, a keresőmotor-szolgáltató érdekeinek háttérbe szorítása, a keresések alapjául szolgáló algoritmus átláthatósága stb.⁹⁰ Ugyanakkor Grimmelmann arra a körülményre is felhívja a figyelmet, hogy a teljes keresősemlegesség, bár látszólag a tartalmak közötti egyenlőséget célozza, valójában az – anyagi, technikai, egyéb különbségek okozta – amúgy is létező egyenlőtlenségek fenntartásához járul hozzá; azaz, bár a Google módszerei torzítják a nyilvánosságot, az arra adható elvi válasz sem segíti elő kellőképp annak torzulásmentességét.⁹¹

⁸⁸ Google Removes Anti-Abortion Ads Deemed Deceptive. *Wall Street Journal blogs*, <http://blogs.wsj.com/digits/2014/04/29/google-removes-anti-abortion-ads-deemed-deceptive/>.

⁸⁹ Matthew HINDMAN: *The Myth of Digital Democracy*. Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 2008.

⁹⁰ James GRIMMELMANN: Some Skepticism About Search Neutrality. In: Berin SZOKA–Adam MARCUS (szerk.): *The Next Digital Decade: Essays on the Future of the Internet. Is Search Now an „Essential Facility”?* TechFreedom, 2010. 438.

⁹¹ Uo., 459–459.

4.2.4. Social media

A social media szolgáltatások terjedésének egyik következménye az lett, hogy a szolgáltatások széles körben történő használata tovább rontotta a nyomtatott sajtó, valamint az internetes sajtótermékek piaci pozícióit, átalakítva az olvasási (fogyasztási) szokásokat.⁹²

Az újabb generációk nem hogy nyomtatott sajtót nem vesznek már a kezükbe, de az interneten is a gyors, rövid (néhány soros), figyelemfelkeltő címmel ellátott tartalmakat keresik, nem kattintva rá az adott online újság honlapjára. Azaz, a Facebook vagy a Google News pl. úgy tud jelentős bevételt generálni a maga számára, hogy nem állít elő saját online tartalmat, hanem mások tartalmait gyűjti össze. Ez pedig a rendkívül drága műfajnak számító oknyomozó, tényfeltáró újságírás visszaszorulását vetíti előre.⁹³

A social media alapvetően nem is tekinthető a médiaszabadság alanyának, két okból: e szolgáltatások nem tekinthetők sajtóterméknek vagy médiaszolgáltatásnak, és így nem tartoznak a médiaszabályozás hatálya alá sem, másrészt pedig nem állítanak elő, és nem szerkesztenek „saját” tartalmat. Amit tesznek – a felhasználói tartalmak összerendezése, azok számára platform biztosítása –, az nem hasonlít a média „hagyományos” tevékenységére.

A social media tehát maga nem tekinthető – a jogi szabályozás szempontjából – „médiának”, mert nem végez szerkesztői tevékenységet, legalábbis nem a hagyományos értelemben. Azaz, nem válogat úgy, az instrukciói szerint dolgozó újságírók által előkészített tartalmak között, mint egy újság főszerkesztője, hanem meghatározott algoritmusok szerint tartalmakat kínál, sorba rendez a felhasználóinak, de úgy, hogy e tartalmakat tőle függetlenül állítják elő (pl. a Facebook). Ezzel együtt is, alapvetően a felhasználó döntése – barátainak, a követett tartalmaknak a meghatározásán keresztül – határozza meg az elé kerülő tartalmak körét, a „szer-

⁹² Lili LEVI: Social Media and the Press. 90 *North Carolina Law Review*, 1531. (2012); 1537–39., Emily BELL: What's the Right Relationship Between Technology Companies and Journalism? *The Guardian*, 2014. november 23. <http://www.theguardian.com/media/media-blog/2014/nov/23/silicon-valley-companies-journalism-news>

⁹³ L. többek között: Az online aggregátorok működésének hatása a hazai tartalomszolgáltatás iparági folyamataira. (A Magyarországi Tartalomszolgáltatók Egyesülete által készített tanulmány) http://mte.hu/dokumentumok/PwC-MTE_TANULMANY_vegso_valtozat_2013.12.09.pdf; Robert W. McCHESNEY – John NICHOLS: *The Death and Life of American Journalism: The Media Revolution that Will Begin the World Again*. New York, Nation Books, 2011.; Robert W. McCHESNEY – Victor PICKARD (szerk.): *Will the Last Reporter Please Turn out the Lights: The Collapse of Journalism and What Can Be Done To Fix It*. New York, New Press, 2011.; Dean STARKMAN: *The Watchdog That Didn't Bark: The Financial Crisis and the Disappearance of Investigative Journalism*. Columbia Journalism Review Books, 2014.

How Facebook and Google Now Dominate Media Distribution. Monday Note, 2014. október 19. <http://www.mondaynote.com/2014/10/19/how-facebook-and-google-now-dominate-media-distribution/>

kesztő” algoritmusok nélkül működő social media oldalak (Instagram, Twitter) pedig még inkább a felhasználó döntése szerint működnek. Amit a social media csinál, a tartalmak összerendezése, tálalása persze szintén egyfajta szerkesztés, de nem olyan, amely a médiaszabályozásból ismert „szerkesztői felelősség” kritériumnak megfelel.

Bár a social media nem állít elő professzionális médiatartalmat, és az online sajtó saját tartalmait széles körben tudja népszerűsíteni, megosztani rajta keresztül, a felhasználók sokszor meglegednek az egyes cikkeknek a social mediából közvetlenül elérhető bevezető soraival (lead), vagy a cikket megosztó barátaik által azokhoz fűzött rövid kommentárokkal, és nem kattintanak rá magára a sajtótermék weboldalára. A social medián keresztüli médiafogyasztás hatással van a sajtó reklámbevételeire is. Így, bár elvben a social media segíthet is a sajtó számára a közönséghez való eljutásban, egyfajta sajátos terjesztőként, közvetítőként, a gyakorlatban a social media–online sajtó kapcsolatnak utóbbi számára jelentős mértékű hátulütői is vannak.

4.2.5. Átalakuló hírszolgáltatás

A régi vágású újságírás és az oknyomozó újságírás halálát vizionálóknál kevésbé pesszimisták is jelzik a számos problémát, amit az internet terjedése okozott. Robin Foster tanulmányában a hírek sokszínűségének lehetőségeit vizsgálta a digitális világban. Abból indult ki, hogy bár az internet látszólag jelentős mértékben hozzájárul a hírek terjedéséhez és sokszínűségük (a források számának) növekedéséhez, mindez új kockázatokat is teremtett. E kockázatok a „digitális közvetítők” (*digital intermediaries*) tevékenységében rejlik. Foster szerint ezen közvetítők (híraggregátorok, mint a Yahoo, keresőmotorok, mint a Google, közösségi médiumok, mint a Facebook és online üzletek/készülékek, mint az Apple) jelentős mértékben képesek kontrollálni az interneten elérhető híreket, (1) szűk keresztmetszet (bottleneck) jelentenek, amelyeken keresztül a felhasználó a hírekhez jut, (2) szerkesztői jellegű döntéseket hoznak arról, mely híreket továbbítsák vagy tegyék elérhetővé, (3) formálják a hírszolgáltatás jövőbeni üzleti modelljeit és (4) hajlamosak és képesek a politikai agenda befolyásolására.⁹⁴ Ennek megfelelően e közvetítők tevékenységét szabályozni szükséges, a demokratikus nyilvánosság, pontosabban a hírekhez való hozzáférés érdekében.⁹⁵

⁹⁴ Robin FOSTER: *News Plurality in a Digital World*. Reuters Institute for the Study of Journalism, University of Oxford, July 2012. 25–42.

⁹⁵ Foster javaslatai szerint a közvetítőknek egy meghatározott mennyiségű, közérdekű hírt mindenképpen közzé kell tenniük, amelyek különböző forrásokból származnak, illetve fel kellene állí-

Ettől függetlenül, az internet elkezdte lebontani az akadályokat a professzionális újságírók és a független véleményformálók között, és hozzájárult az újságírás demokratizálódásához, legalábbis abban az értelemben, hogy több hang megjelenését tette lehetővé a nyilvános térben. Másik oldalról legalábbis kérdéses, hogy az internet hogyan befolyásolja az újságírás jövőjét. Egyrészt, az internetes hírszolgáltatások, közösségi oldalak nagymértékben átalakították a korábbi olvasói-felhasználói szokásokat, tömegeket fordítottak el a professzionális médiatermékektől, aláásva így azok gazdasági alapját.⁹⁶ Másrészt, a híraggregátor és közösségi oldalak valódi teljesítmény (tartalom-előállítás) nélkül húznak hasznot a profi újságírók által előállított tartalmakból (is), szintén megbillentve a korábbi üzleti modelleket.⁹⁷ Harmadrészt, a felhasználói szokások változása azért nem érinti a korábbi piaci *status quo* egyes, kiemelten fontos jellegzetességeit: a médiapiacokon még ma is a televízió a legfontosabb (legtöbb reklámbevételt generáló) médium, a hírek elsősorú forrása,⁹⁸ a független fórumoknak tekintett blogok pedig egyáltalán nem vonzanak tömegeket,⁹⁹ és túlnyomórészt az interneten is az offline világban meghatározó médiumok online változatai, weboldalai a legerősebbek, legnépszerűbbek – a piaci viszonyok az internet elterjedésével e tekintetben tehát egyáltalán nem rendeződtek át drasztikus mértékben.¹⁰⁰

A hírszolgáltatás világa tehát változik, de nem feltétlenül úgy, ahogyan azt remélni lehetett. A piaci átrendeződés legnagyobb vesztese a komoly újságírás elsősorú „otthona”, a nyomtatott sajtó, a helyébe lépő új hangok pedig valóban nagyszámban léteznek, de hangerejük csekély, és funkciójuk sem azonos a professzionális újságírással: az oknyomozásra anyagi lehetőségeiknél fogva is már eleve képtelen, szabadidős tevékenységként űzött, vagy éppen ellenkezőleg a „független blogger”-köntösbe bújtatott elit véleményformálók és az internetre adaptált *mainstream* médiatermékek különösebben nem járulnak hozzá a tartalmak, vélemények sokszínűségének növeléséhez.

Mindezekhez képest már szinte csak részletkérdés, hogy mi legyen a sorsa a „hagyományos” televíziókra és a rádiókra vonatkozó, számukra a kiegyensúlyozott tájékoztatást (*impartiality*) előíró, Európában az államok széles körében ismert kötelezettséggel. Az egyik lehetséges válasz szerint, mivel a korábbi szűkösség megszűnt, azaz az új médiavilágban számtalan forrásból tájékozódhat valamennyi

tani egy független testületet, amely a hozzáférési gyakorlatot elemzi és azzal kapcsolatos panaszokat fogad be. L. FOSTER i. m. (94. lj.) 43–52.

⁹⁶ Uo., 16–24.

⁹⁷ Az online aggregátorok működésének hatása... i. m. (62. lj.)

⁹⁸ James CURRAN: Reinterpreting the Internet. In: James CURRAN–Natalie FENTON–Des FREEDMAN (szerk.): *Misunderstanding the Internet*. London, Routledge, 2012. 18–19. [A továbbiakban: CURRAN (2008a).]

⁹⁹ Uo., 18–20.; HINDMAN i. m. (X. lj.).

¹⁰⁰ CURRAN (2008a) i. m. (98. lj.) 19.

érdeklődő, ezért ez a korábbi szabályozási megoldás értelmét veszítette, mondhatni, anakronisztikus.¹⁰¹ Steven Barnett és Mike Feintuck ezzel szemben a kiegyensúlyozott tájékoztatás fenntartása mellett érvel, hangsúlyozva a megbízható, komolyan vett etikai szempontok alapján működő médiumok fontosságát, az új médiakörnyezetben is.¹⁰² Mint Barnett megjegyzi, amíg a televíziós újságírás elkülöníthető az internetes újságírástól, addig nincs indok a médiumspecifikus szabályok megszüntetésére.¹⁰³ Feintuck szerint pedig mára tévesnek bizonyult az a korábban megfogalmazott feltevés, mely szerint a szabad, korlátozásmentes médiapiacra a nézetek sokszínűsége automatikusan megjelenik, és így létrejön a kiegyensúlyozottság.¹⁰⁴ Ahogy Richard Sambrook fogalmaz, „ha a pártatlanság és az objektivitás elvesztette a jelentését, újra fel kell őket találnunk, vagy alternatív szabályokat alkotnunk az újságírás megalapozására, és annak érdekében, hogy segítségük közérdekű célja szolgálatában – az emberek számára történő információátadásban, annak érdekében, hogy szabadon legyenek és gyakorolhassák az önkormányzáshoz való jogukat.”¹⁰⁵

4.3. Új tartalom-előállítók – régi-új felelősök

A felhasználók által előállított tartalmak által felvetett kérdések közül csak azokat foglalkozunk, amelyek a médiában jelennek meg („médiát” alatt értve a professzionális, hivatás- és üzletszerűen folytatott tevékenységet).

Az egyik megközelítés szerint a felhasználó, ha tartalmat állít elő, éppúgy újságírónak számít, mint a professzionális újságíró, és ezért azonos jogok és kötelezettségek illetik meg, ugyanolyan etikai szabályok vonatkoznak rá.¹⁰⁶ Korábbi okfejtésünkéből viszont egyértelműen az következik, hogy a sajtószabadság ott rögzített értelmezéséből adódóan szét kell választani a médiát és a „nem-médiát” (az újságírót és az „alkalmi hozzászólót”), éppen a média, és a sajtószabadság-fogalom devalválásának elkerülése érdekében. Ezt elfogadva állást kell foglalni

¹⁰¹ E nézettel vitatkozva jól összefoglalja azt Mike FEINTUCK: *Impartiality in News Coverage: The Present and the Future*. In: Merris AMOS–Jackie HARRISON–Lorna WOODS (szerk.): *Freedom of Expression and the Media*. Leiden & Boston, Nijhoff, 2012. 88.

¹⁰² Steven BARNETT: *Imposition or Empowerment? Freedom of Speech, Broadcasting and Impartiality*. In: Merris AMOS–Jackie HARRISON–Lorna WOODS (szerk.): *Freedom of Expression and the Media*. Leiden & Boston, Nijhoff, 2012., FEINTUCK i. m. (101. l.).

¹⁰³ BARNETT, i. m. (102. l.) 58.

¹⁰⁴ FEINTUCK, i. m. (101. l.) 88.

¹⁰⁵ Richard SAMBROOK: *Delivering Trust: Impartiality and Objectivity in the Digital Age*. Reuters Institute for the Study of Journalism, University of Oxford, July 2012. 39.

¹⁰⁶ Tarlach MCGONAGLE: *User-generated Content and Audiovisual News: The Ups and Downs of an Uncertain Relationship*. In: *Open Journalism. IRIS Plus*, 2013/2, 13.

arról is, felelős lehet-e a média akkor, ha ilyen tartalmat emel be saját tartalmi közé (ha a hivatásos újságíró és a *user* azonos státuszú, akkor ez a kérdés fel sem merül).

A *user generated content* esetében tehát nem egyértelmű, hogy ki felel a tartalom jogsértő jellegéért. A jogrendszerek korábbi, az online világ létrejötté előtti időkből született válaszai ugyan inkább arra mutatnak, hogy az átvett tartalomért alapvetően az átvevő médium felel, de az e logika alapján született bírói ítéletek többek erőteljes tiltakozását váltják ki.¹⁰⁷

E kérdésben az EJEB még nem foglalt állást általános érvénnyel, de két döntésében is jelezte, hogy ennek tisztázatlansága a tagállami jogrendszerekben az Emberi Jogok Európai Egyezményében foglalt jogok megsértéséhez vezethet. Az *Editorial Board of Pravoye Delo and Shtekel v. Ukraine* ügyben¹⁰⁸ a panaszos lapnak a rágalmozó felhasználói tartalom közzététele miatt történt felelősségre vonása az ukrán jog világos, a felelősség kérdését tisztázó rendelkezéseinek hiányában jogsértőnek minősült. A *K.U. v. Finland* ügyben¹⁰⁹ a magánélethez való jog megsértését jelentette az, hogy a finn jog szerint nem volt azonosítható az a személy, aki a kiskorú panaszos nevében erotikus hirdetést jelentetett meg az interneten. Egy német bírósági ítélet pedig a Wikipédia internetes lexikont fenntartó alapítványt tette felelőssé azon rágalmozó tartalomért, amelyet a lexikon egy szerzője írt bele egy szócikkbe, holott a Wikipédia szerkesztési elve szerint bárki szabadon írhat szócikket, vagy bővítheti, javíthatja a meglévőket, a fenntartó a szerzőket nem ismeri.¹¹⁰

Tarlach McGonagle ugyanakkor arra hívja fel a figyelmet, hogy az adott esetben alkalmazott szerkesztési eljárás/kontroll befolyásolhatja a felelősség mértékét is; a moderáció többféle formája – előzetes, utólagos, aktív, reaktív – elvben eltérő felelősségi szabályok alkalmazását teszi lehetővé.¹¹¹ (Ennek megfelelően elvben, minél erősebb a szerkesztői kontroll, annál nagyobb lehetne a felelősség. A gyakorlatban ez azt jelentené, hogy az online fórumok moderálásának léte vagy

¹⁰⁷ 'European Court strikes serious blow to free speech online' Statement of Article 19., 14 Oct 2013. <http://www.article19.org/resources.php/resource/37287/en/european-court-strikes-serious-blow-to-free-speech-online>; 'Ruling of Hungarian Constitutional Court can further curb freedom of expression, warns OSCE media freedom representative' Vienna, 29 May 2014. <http://www.osce.org/fom/119216>

¹⁰⁸ *Editorial Board of Pravoye Delo and Shtekel v. Ukraine* no. 33014/05. 2011. május 5-i döntés.

¹⁰⁹ *K.U. v. Finland*, no. 2872/02, 2008. december 2-i ítélet.

¹¹⁰ OLG Stuttgart Urteil vom 2.10.2013, 4 U 78/13., http://lrw.juris.de/cgi-bin/laender_rechtsprechung/document.py?Gericht=bw&nr=17388

Wikimedia is liable for contents of Wikipedia articles, German court rules. *PC World*, 2013. November 27. <http://www.pcworld.com/article/2067460/wikimedia-is-liable-for-contents-of-wikipedia-articles-german-court-rules.html>

¹¹¹ MCGONAGLE, i. m. (106. lj.) 18.

nemléte döntő elem lenne annak megítélésében, hogy a fórum szolgáltatója „szerkesztője” is egyben a fórumnak, és ily módon a moderált fórumok közelebb kerül-
nének a média hagyományos fogalmához.)

Jackie Harrison felhívja a figyelmet a *user generated content* (pontosság, tájé-
kozottság, teljesség vonatkozásában jelentkező) minőségbeli problémáira.¹¹² Lorna
Woods ezzel összefüggésben pedig rögzíti, hogy „a kérdés bonyolultabb annál,
mint hogy egyszerűen azt mondjuk, a több beszéd egyúttal több szabadságot is
jelent.”¹¹³ A sajtószabadság célja szerint a minőségi, megbízható, szisztematikus
munka nyomán előálló tartalmakat védi; ez nem akadályozhatja meg a felhaszná-
lót a tartalmak előállításában, és tőlük a szakmai-etikai sztenderdek betartása
sem várható el, de a professzionális médiának éppen ezért egyensúlyoznia kell, és
időnként óvatos döntést hoznia arról, átvesz-e egy-egy – potenciálisan jogsértő –
felhasználói tartalmat.¹¹⁴

Külön is említést érdemel az online kommentek (az egy, a professzionális média
által előállított cikkhez, vagy akár egy magánblog vagy -weboldal bejegyzéséhez
fűzött, névtelen hozzászólások) kérdése. Általános és kiérlelt válasz egyelőre arra
a kérdésre sincs, miszerint felelhet-e a komment jogsértő tartalmáért a weboldal
tartalomszolgáltatója, aki nem ismeri a kommentelőt, és nem maga tette közzé a
jogsértő tartalmat (ahhoz csak felületet biztosított). Bár az online világ ezt szinte
apokalipszisként éli meg, de a jogi válaszok jellemzően nem zárják ki a weboldal
tartalomszolgáltatójának felelősségét. Erre utal az eddigi egyetlen EJEB ítélet,
amely a weboldal ellenében döntött,¹¹⁵ valamint a magyar Alkotmánybíróság dön-
tése is.¹¹⁶ A kommentek szabadsága (azaz: korlátozatlansága) híveinek érvei sok-
félék, de ami számunkra most fontos – a sajtószabadság fogalmi elemei szempont-
jából –, hogy mindegyikük vagy tagadja a komment és az annak közzétételét
lehetővé tevő tartalomszolgáltató (adott esetben a „média”) közötti kapcsolatot,
vagy nem vesz arról tudomást.¹¹⁷ Ez nem csak azt jelenti, hogy a két fél általában
nem ismeri egymást, hanem azt is, hogy az így érvelők szerint érdekeikben sin-

¹¹² Jackie HARRISON: Freedom of Expression: The BBC and User Generated Content. In: Merris AMOS–Jackie HARRISON–Lorna WOODS (szerk.): *Freedom of Expression and the Media*. Leiden & Boston, Nijhoff, 2012.

¹¹³ Lorna WOODS: User Generated Content: Freedom of Expression and the Role of the Media in a Digital Age. In: Merris AMOS–Jackie HARRISON–Lorna WOODS (szerk.): *Freedom of Expression and the Media*. Leiden & Boston, Nijhoff, 2012. 168.

¹¹⁴ Uo., 168.

¹¹⁵ *Delfi AS v. Estonia*, no. 64569/09, 2013. október 10-i ítélet. Megerősítve a Nagykamara (Grand Chamber) 2015. június 16-i ítéletével.

¹¹⁶ 19/2014. (V. 30.) AB határozat.

¹¹⁷ A blogbejegyzéseken, publicisztikákon túl e kérdésben viszonylag kevés az alapos, szakmai szempontból átgondolt írás. Ezek közül l. pl. NÁDORI Péter: *Delfi AS v. Észtország: strasbourgi döntés a névtelen kommentekért viselt szolgáltatói felelősségről. Infokommunikáció és Jog*, 2013. december és uő: *Kommentek a magyar interneten: a polgári jogi gyakorlat. In Medias Res*, 2012/2.

csen átfedés. Holott a *Delfi*-ügyben az EJEB egyik érve éppen ez volt, nevezetesen, hogy a kommentelés lehetőségének biztosítása az internetes újság professzionális tevékenységének része volt. A lap érdekelt volt az olvasók és a kommentek számának növelésében, amelytől hirdetési bevételei függtek.¹¹⁸ Azaz, érvel az EJEB, a kommentek – bár szerzőjük nem a lap alkalmazottai – mégis a lap tartalmának részévé váltak.

5. Az internet és a demokratikus nyilvánosság

5.1. Az internet szabályozásáról

Az interneten nyújtott, elérhető tartalom egy részét bizonyosan „médiának” tekintjük, még ha nem is vagyunk benne egészen biztosak, hol húzódnak határvonalai. A korábbi okfejtésünk szerint tehát az internet mint médium a jogi szabályozás tárgya lehet. Az internet szabályozásának kérdése azonban már a kiindulópontnál bizonytalansággal tölti el az e kérdésen töprengőket. El sem juthatunk az egyes részkérdésekhez addig, amíg nem vizsgáljuk meg, hogy az internet mint médium egyáltalán lehet-e különálló, speciális szabályozás tárgya avagy sem?

A korábbiakban, egy-egy új médium elterjedését követően, rövidebb-hosszabb idő elteltével megjelent az adott médiumra vonatkozó önálló szabályozás (sajtótörvények, rádiójog, később az elektronikus média szabályozása), míg az internetre vonatkozóan ilyen, speciális szabályrendszer az elterjedése óta eltelt bő két évtizedben a nyugati világban még nem született. A múlt század nyolcvanas éveitől kezdve terjedt el egy tudományos nézet, mely szerint a (média)technológia jellege meghatározza a jogi szabályozást is, azaz a jog adaptálódik a technológiához.¹¹⁹ Ebből a felfogásból az következik, hogy mivel az internetet igen nehézkesen lehet csak szabályozni (joghatósági, végrehajtási, felelősségi kérdések, problémák miatt), ezért azt nem is szükséges szabályozás alá vonni. Ahogyan Majtényi László és Polyák Gábor fogalmaz, „az új média szabadnak született, noha, persze, nem jogmentes terület, semmiféle cenzúrát, fegyelmező hivatalt nem tűr, ennek fő oka, hogy technológiai okokból sem zabolázható állami eszközökkel.”¹²⁰

A későbbiekben arra szeretnék rávilágítani, hogy az internet meglepően kevésbé „új” abban az értelemben, hogy a „hagyományos” média számos problémáját megörökölte, pontosabban megújította, olykor még mértékét is megnövelve repro-

¹¹⁸ *Delfi*-ügy (115. lj.), (89) bek. – a bíróság komplex érvelését, illetve annak kritikáját ezúttal mellőzzük, mert szorosan nem tartozik a tárgyunkhoz.

¹¹⁹ Elsőként I. Ithiel DE SOLA POOL: *Technologies of Freedom*. Harvard University Press, 1983.

¹²⁰ MAJTÉNYI László–POLYÁK Gábor: A szabadság hazai hagyományának megtagadása – új média-törvények Magyarországon. *Közjogi Szemle*, 2011/1. 4.

dukálta az új környezetben, beleértve az önkényes állami beavatkozás lehetőségét, a véleményközlés hatékonyságában és a véleményekhez való hozzáférés esélyeiben mutatkozó egyenlőtlenségeket, valamint a kommercializálódást. Ezeken túlmenően az internet új, nem várt problémákat is generált, a vélemények sokszínűségét veszélyeztető magánkorlátozások új módozataival, a magánszféra megsértésének kibővült lehetőségeivel és a minőségi újságírás gazdasági alapjainak ellehetetlenítésével. Ezek pedig már – ha elfogadjuk őket – kellő súlyú érvek a jogi beavatkozás mellett, amelyet az állítólagosan szabadnak született internetnek mégiscsak túrnie kell. Persze, ahogy a szerzők is írják, az internet egyáltalán nem jogmentes, az általános hatályú jogszabályok (polgári jog, büntetőjog stb.) vonatkoznak az ott elérhető tartalmakra, és számos internetspecifikus részkérdés is jogilag – jórészt európai uniós szinten – rendezett (elektronikus kereskedelem, elektronikus hírközlés, lekérhető médiaszolgáltatások, válaszjog, szerzői jogi kérdések stb.), de igaz, önálló „internettörvény” nincs, és a meglévő jogszabályok alkalmazásának hatékonysága sem lehet eleve olyan mértékű, mint a „hagyományos” médiavilágban.

Tambini, Leonardi és Marsden az „ősi, szabályozástól mentes internetet” egyszerűen mítosznak nevezi, hiszen az nem függetleníthető a társadalmi élettől, így az azokra vonatkozó jogi, etikai szabályoktól, vitáktól, károktól, felelőségektől sem.¹²¹ Des Freedman pedig arra hívja fel a figyelmet, hogy tévedés az internettel kapcsolatban bármit a technológia által „eleve elrendeltnek” tekinteni.¹²² Freedman szerint az internet egy olyan technológiai rendszer, amely egyszerre szolgál magán- és közérdeket – és nem az első ilyen a történelemben.¹²³ Ennek megfelelően teljesen legitim felvetés az, mely szerint az internettel kapcsolatban demokratikus államok – és nem „kiszervezett” magánérdekek képviselői, autoriter kormányzatok vagy átláthatatlan szupranacionális szervezetek –, felismerve a közérdeket, a polgárai számára rendelkezésre álló nagyobb hozzáférést és elszámoltathatóságot célozva, szabályozással élhetnek.¹²⁴

A szabályozás technikai nehézsége nem érv a szabályozás ellen, pontosabban nem meggyőző érv. A fő kérdés inkább az, hogy mit szeretnénk az internettől? Ha azt, hogy a lehető legnagyobb mértékben járuljon hozzá a demokratikus nyilvánosság működéséhez, a vélemények sokszínűségéhez, az azokhoz való hozzáférés demokratizálódásához, valamint az offline médiavilágban tapasztalt gazdasági és politikai egyenlőtlenségek kiküszöböléséhez, akkor felvethető a kérdés, hogy képes lehet-e ezen célok megvalósulását elősegíteni a jogi szabályozás?

¹²¹ Damian TAMBINI–Danilo LEONARDI–Chris MARSDEN: *Codifying Cyberspace. Communications Self-regulations in the Age of Internet Convergence*. London–New York, Routledge, 2007. 294.

¹²² Des FREEDMAN: Outsourcing Internet Regulation. In: James CURRAN–Natalie FENTON–Des FREEDMAN (szerk.): *Misunderstanding the Internet*. London–New York, Routledge, 2012. 116.

¹²³ Uo.

¹²⁴ Uo., 98.

Ha úgy látjuk, hogy e célokat egynémely, az internettel kapcsolatban észlelhető jelenség egyenesen veszélyezteti, akkor szintén felmerül e károk jogi eszközökkel való elhárításának megkísérlése. Mielőtt azonban a lehetséges jogi szabályozás mi-benlétéről ejtenénk szót – ami e tanulmánynak nem célja – fel kell mérni az internet (pontosabban: az interneten keresztül elérhető, funkcióját és célját tekintve „médiának” minősülő szolgáltatások összessége által meghatározott online nyilvánosság) jelenlegi állapotát, illetve azt, hogy saját, „ágazati” törvény nélkül, a vonatkozó általános jogszabályok kikerülésének számos lehetősége mellett, tehát bizonyos részben a jog által „magára hagyottan” miként működik az internet szabad piaca. E tanulmány értelemszerűen nem törekszik teljes és alapos felmérésre, mindössze egy ilyen vizsgálat lehetséges kiindulópontjainak és szempontjainak feltárását célozza.

Nunziato annak szükségét veti fel, hogy az internetre is alkalmazni kelljen az amerikai alkotmányjogban kiforrott ún. *public forum* doktrínát, amely szerint a közösségi terek (parkok, utcák stb.) a véleménynyilvánítás legitim színterei, amelyeket csak alapos indokkal lehet korlátozni.¹²⁵ Nunziato amellet érvel, hogy az internetet annak ellenére ilyen közfórumnak kellene tekintetni, hogy ma már az infrastruktúráját működtető eszközök főként magántulajdonban vannak.¹²⁶ Ezzel egybevág Robert McChesney és John Foster eszmefuttatása, amely szerint a hírközlés területén végrehajtott dereguláció és privatizáció az elsősorú felelős az interneten megtalálható tulajdoni koncentrációért, és így az internethez fűzött remények szertefoszlásáért.¹²⁷

5.2. Egyenlő esélyek – új demokrácia

A széles körben elterjedt nézet szerint az internet a demokratikus társadalmi berendezkedést is képes megújítani, mi több, képes hozzásegíteni autoriter államok társadalmait a demokrácia „alulról jövő” kikényszerítéséhez. Russell Weaver könyvében mindkét folyamatra számos példát hoz (legjellemzőbben I. az „arab tavasz” eseményeinek és a Twitter-használatnak az összefüggéseit).¹²⁸ James Curran ugyanakkor arra hívja fel a figyelmet, hogy a demokratizálódni kívánó társadal-

¹²⁵ A Legfelső Bíróság gyakorlatában elsőként I. *Hague v. CIO*, 307 U.S. 494 (1939); NUNZIATO i. m. (61. lj.) 42–48., 70–87.

¹²⁶ Ugyanakkor a doktrína alapján a véleménynyilvánítás bizonyos megszorításokkal a magántulajdonú, de a nagyközönség számára nyitva álló intézményekben is szabadon gyakorolható, I. *Pruneyard Shopping Center v. Robins* 447 U.S. 74 (1980) és *International Society for Krishna Consciousness v. Lee* 505 U.S. 672 (1992).

¹²⁷ FOSTER–MCCHESENEY: i. m. (80. lj.)

¹²⁸ RUSSELL L. WEAVER: *From Gutenberg to the Internet: Free Speech, Advancing Technology, and the Implications for Democracy*. Durham, Carolina Academic Press, 2013. 73–142.

makban nem az internet, illetve az azokon keresztül elért közösségi oldalak idézték elő e társadalmi változásokat, hanem csak a már meglévő folyamatokra erősítették rá.¹²⁹ Az internet kétségtelenül egy rendkívül hatásos eszköz az aktivisták összekapcsolására, a vélemények cseréjére, a különböző események szervezésére. De a kommunikációra való megnövekedett képességet nem szabad összekeverni annak tényleges hatásával.¹³⁰ A nyugati államokban az internethasználat hozzájárulása a demokrácia fejlődéséhez legalábbis tisztázatlan.¹³¹ Úgy tűnik, a való világban tapasztalt politikai viszonyok jobbra reprodukálódnak az interneten is. Az interneten elérhető legerősebb hangok az offline világ *mainstream* médiumainak megkettőzött hangjai, a független véleményformálók pedig – ha vannak – háttérbe szorúlnak.¹³² Jerome Barron megjegyzése a múlt század hatvanas éveiből ma is találó: „egy közösség lehetőségei a szólásszabadság gyakorlására nem az alternatív médiumok sokaságának meglétén, hanem annak lehetőségein múlik, hogy mennyire lehetséges a véleményeket a legnagyobb hatású médiumokban megjeleníteni.”¹³³ (The test of a community’s opportunities for free expression rests not so much in an abundance of alternative media but rather in an abundance of opportunities to secure expression in media with the largest impact.)

Ráadásul azt sem állíthatjuk, hogy a szólásszabadsággal szemben fellépni kívánó államok eszköztelenek lennének az internettel szemben. Az olyan államok, mint Irán vagy Kína „sikerrel védik meg” politikai berendezkedésüket, mi több, az internet által segítséget kaptak a magánszféra további felszámolásához, polgáraik folyamatos megfigyeléséhez. Egyáltalán nem evidens tehát, hogy az internet nem képes ártani a demokratizálódási igényeknek, azt célul tűző, elnyomott mozgalmaknak.¹³⁴

5.3. Egyenlő esélyek – kommercializálódás

Az internethez fűzött korai remények szerint az új médium egy más jellegű demokratizálódási folyamat katalizátora is lehetett volna, amely a *mainstream* mé-

¹²⁹ James CURRAN: Rethinking Internet History. In: James CURRAN–Natalie FENTON–Des FREEDMAN (szerk.): *Misunderstanding the Internet*. London, Routledge, 2012. 45. [A továbbiakban: CURRAN (2008b).]

¹³⁰ CURRAN (2008a) i. m. (129. lj.) 7.

¹³¹ Jacob ROWBOTTOM: *Democracy Distorted. Wealth, Influence and Democratic Politics*. Cambridge–New York, Cambridge University Press, 2010. 243.

¹³² Jacob ROWBOTTOM: Sajtószabadság és politikai vita a digitális korban. *Fundamentum*, 2007/2. Media Freedom and Political Debate in the Digital Era. *The Modern Law Review*, vol. 69., no. 4. (2006) 489.

¹³³ BARRON (1967) i. m. (4. lj.) 1653.

¹³⁴ L. erről: Evgeny MOROZOV: *The Net Delusion. The Dark Side of Internet Freedom*. New York, Public Affairs Publishing, 2011.

diában elfoglalt „piaci hadállások” megingatásában öltött volna testet. Mivel az internetet szabadon, különösebb költség nélkül lehet használni a vélemények kifejezésére, és a tartalom tárolásának kapacitása elvileg korlátlan, ezért jóval több hang és többféle vélemény tud ott megjelenni, mint a nyomtatott sajtóban, rádióban, televízióban, a súlyos költségek formájában megjelenő „belépési küszöb” – amely a független véleményformálást eddig megnehezítette – eltűnik. Ezzel pedig a közönség is jól jár, hiszen többféle hang közül találhatja meg az őt érdekelt, valamint az ezekhez való hozzáférést sem korlátozza külső szereplő, illetve a hozzáférésnek számára jelentős költsége sincsen.

A gazdasági különbségek ugyanakkor az interneten egyáltalán nem tűntek el. A sikeres internetes tartalomszolgáltatás költsége szintén óriási, így a piaci szükségesség – a korábitól eltérő módon, de hasonló eredménnyel – megmarad.¹³⁵ Mindenki más – a sok független blogger, véleményközlő – a nagyközönség számára láthatatlan; tartalmaikat kevesen keresik és kevesen olvassák. Az internet sem mentes a nagyvállalati dominanciától, a piaci koncentrációtól, a tartalmat ellenőrző kapuőröktől, a gazdasági alapú kirekesztéstől.¹³⁶ Eli Noam egyenesen azt állítja, hogy „az internet alapvető gazdasági jellegzetességei” azt sugallják, hogy „ha a médiapluralizmusra gondolunk, az internet nem a megoldás, hanem éppenséggel maga válik a problémává.”¹³⁷ Ha ezt túlzásnak érezzük is, annyi bizonyos, hogy az internet nem hozott létre kiegyenlítettebb játékkeret a kicsi és a nagy vállalkozások között.¹³⁸ A nagy internetes cégek „kolonizálták” a kiberteret.¹³⁹ A leglátogatottabb weboldalak kivétel nélkül azon vállalatok kezében van, amelyek az offline világban is erős piaci pozícióval rendelkeznek, és akik az üzleti sikerben érdekelték.

Ennek ellenére nem állítható, hogy az internet ne növelte volna ténylegesen a demokratikus nyilvánosság mozgásterét, illetve, hogy ez a fajta kommercializálódás ne járult volna hozzá az internet gyors elterjedéséhez és népszerűségéhez, a technológia folyamatos fejlődéséhez, de a kezdeti remények valóra váltására már jóval kevésbé alkalmas – a „profit legyőzi az elveket”¹⁴⁰

¹³⁵ KENYON i. m. (32. lj.) 403.

¹³⁶ James CURRAN–Natalie FENTON–Des FREEDMAN: Conclusion. In: James CURRAN–Natalie FENTON–Des FREEDMAN (szerk.): *Misunderstanding the Internet*. London, Routledge, 2012. 180.

¹³⁷ Philip M. NAPOLI–Kari KARPPINEN: Translating Diversity to Internet Governance. *First Monday*, 2013. december 2. <http://firstmonday.org/ojs/index.php/fm/article/view/4307/3799>. Idézi: KENYON i. m. (32. lj.) 404.

¹³⁸ CURRAN (2008a) i. m. (129. lj.) 14.

¹³⁹ CURRAN (2008b) i. m. (129. lj.), 54.

¹⁴⁰ Sandor VEGH: Profit over Principles: The Commercialization of the Democratic Potentials of the Internet. In: Katharine SARIKAKIS–Daya K. THUSSU (szerk.): *Ideologies of the Internet*. Cresskill, New Jersey, Hampton Press, 2006. 63–78.

6. Merre halad a sajtószabadság szabályozása, és mi az állam szerepe?

Ha jól működő, és a demokráciát szolgáló demokratikus nyilvánosságot szeretnénk, akkor szükségünk van az állami szabályozásra – erre tanít az elmúlt két évtized, amelyben végignézhattuk az internettel mint új médiummal kapcsolatban megfogalmazott kezdeti remények szertefoszlását. Persze, a médiával kapcsolatban megfogalmazott sarkos állítások mindig túlzottan általánosítóak lesznek: az internet valóban gazdagította az életünket, valóban hozzájárult a média sokszínűségének növeléséhez, de eközben egyrészt reprodukálta a „hagyományos” médiavilág problémáit, valamint újakat is kreált azok mellé – kétséges tehát, hogy a mérleg végeredményben inkább pozitív vagy negatív-e, a csalódottság-érzés viszont bizonyos.

A szabályozás iránti vágyat ugyanakkor óvatosan, megfelelő keretek közé kell szorítani. Egyfelől a jogi megoldás nem lehet csodaszer, csak legfeljebb hasznos segítség a közérdekű célok eléréséhez, másfelől az állami beavatkozás a még mindig képlékeny, soha nem megjósolható, folyamatos változások elé néző internet esetében eleve kockázatos, amennyiben hatékonysága kérdőjeles, és akár még az elhárítani kívánthoz képest nagyobb károk okozója is lehet. Ráadásul az internet jellegéből adódóan a szabályozás nemigen lehet pusztán állami; amennyiben hatékonyságot várunk tőle, úgy európai, vagy még inkább egyenesen univerzális szintre kellene emelkednie.

A jövő európai (uniós és tagállami) médiaszabályozásának nem csupán az lesz a feladata, hogy definiálja a média fogalmát, és meghatározza a sajtószabadság jogosultjait, hanem az is, hogy valóban egyenlő feltételeket teremtsen az Európában elérhető médiaszolgáltatások (és egyéb médiapiaci értékláncbeli szereplők) számára, illetve meghatározza a szabályozás egyes szintjeit, amelyek az egyes szolgáltatástípusokhoz kapcsolódnak. Tudomásul kell venni, hogy a sajtószabadsággal kapcsolatos „érintetti körbe” több, új típusú szolgáltatás nyújtója is belépett, akiknek – ha ragaszkodunk korábbi elveinkhez a média demokratikus feladataival kapcsolatban – a jogok biztosításán túl kötelezettségeket is elő lehet írni. Hogy aztán azon szabályozási terhek és megoldások, amelyek megteremtése akár már a közeli jövőben realizistikusnak látszik (internethozzáférés-szolgáltatók kötelezése a tartalmak közötti diszkriminatív különbségtétel elkerülésére, a keresőmotorok átlátható működésre való kötelezése, a szerzői jogok rendezése tartalomaggregálás, -megosztás esetén, újraértelmezett *must carry* szabályok, a „quality press” állami támogatása stb.) mennyiben járulnak hozzá ténylegesen a demokratikus nyilvánosság működéséhez, illetve milyen módon tud ezen kívül az állam tenni a médiáért, az a jövő kérdése.

Bár csábítóan könnyű lenne azt mondani, hogy az egyenlő piaci feltételek felé vezető első – ráadásul külső hozzájárulást, beleegyezést nem igénylő – lépés a szabályozási környezet drasztikus liberalizálása lenne, valójában ezzel az európai mé-

diaszabályozás közös alapjait ásnánk alá. A demokratikus nyilvánosság védelme, az ahhoz fűződő közérdek elismerése ez az alap. Jelenleg sem az EU, sem pedig az egyes, nemzetközi tagsággal bíró civil és érdekvédelmi szervezetek sem irányozzák elő ennek felszámolását, azaz, a gyermekvédelemnek, választási jognak, a gyűlöletbeszéd, rágalmozás, becsületsértés, magánélet megsértése tiltásának, adatvédelemnek, különböző hozzáférési jogoknak, *must carry* és *must offer* szabályoknak, a médiapluralizmusnak és kulturális sokszínűségnek, versenyszabályozásnak, európai műsorkvótáknak, valamint a közpénzből fenntartott közszolgálati médiának maradniuk kell.¹⁴¹ Más kérdés, hogy a szabályok természetesen módosulhatnak, illetve nem érvényesülnek kivétel nélkül azonos módon, minden szolgáltatás vonatkozásában.

Az európai államoknak tehát számos feladatuk lesz. Egyfelől, meg kell állapodniuk az új, közös európai médiaszabályozás részletkérdéseiben, amelyek egy egységes szabályozási keretet határoznak meg. Ennek része kell legyen az a megoldás, amely az Európán kívülről érkező szolgáltatásokkal szembeni fellépést teszi lehetővé, az európai közönség védelmében. Ezen túlmenően saját tagállami médiaszabályozásukkal is kezdeniük kell valamit. A nemzeti (szabályozási) jellegzetességek lenyesegetése e tekintetben a könnyebbik, de korántsem biztos, hogy a célravezetőbb út: a nemzeti médiaszabályozás éppen úgy egy adott állam „kulturális terméke”, és így a sokszínű Európa értéke – egységes piaci szempontból: elviselendő kellemetlensége – lehet, mint sok más, megőrzendő sajátosság.

Az állam a fenti gondolatmenetben olyan, amely önkorlátozást tanúsít a szólás- és sajtószabadsággal szemben, és egyúttal meg akarja védeni azt a korlátozásra képes magánérdekektől is, a szabályozás pedig olyan, amely képes e kettős feladat ellátására. Az az állam és az a szabályozás, amelyekről beszélünk tehát „nem az az állam, amelyet jelenleg látunk és nem az a szabályozás, amelynek jelenleg ki vagyunk téve, de olyan, amelynek elérésére törekednünk kell”.¹⁴²

¹⁴¹ The Challenges... i. m. (60. lj.), On the Road... i. m. (43. lj.).

¹⁴² FREEDMAN i. m. (122. lj.) 117.

SMUK PÉTER*

A demokratikus politikai diskurzus alkotmányos garanciái – délkelet- és kelet-európai kihívások

1. Bevezetés

Dolgozatomban a véleménynyilvánítás szabadságának intézményvédelmi oldalán található, a demokratikus diskurzusokat biztosító alkotmányos garanciákat tekintem át. A demokratikus diskurzus alkotmányos és demokráciaelméleti megközelítését az európai emberi jogi standardok nyomán konkretizálhatjuk, a közvélemény számára elérhető kommunikációs mező „felületei” szerint rendezetten. Az európai standardok – az Európa Tanács, a Velencei Bizottság és az EBESZ dokumentumai, a strasbourgi emberi jogi bíróság ítéletei, az EU jogforrásai, valamint a nyugat-európai alkotmányos, demokratikus hagyományok – fényében értékelhetjük a kelet-európai és nyugat-balkáni szabályozásokat, alkotmányos, törvényi intézményeket, illetve a véleményszabadsággal, demokratikus közvéleménnyel kapcsolatos jogeseteket.

A kelet-európai régió dolgozatom szempontjából több sajátossággal bír. A poszt-kommunista országok azon körébe tartoznak a vizsgált államok – Ukrajna, Fehéroroszország, Oroszország, Moldova, valamint Bosznia-Hercegovina, Szerbia, Montenegró, Albánia –, amelyek a nyugat-európai emberi jogi kultúrkörhöz tartozónak vallják magukat, azonban történelmi (a rendszerváltásokat követően a demokratikus fejlődés csak rövid időszakot élt meg) és politikai (az európai integrációból kimaradtak) okok miatt az emberi jogok érvényesülése „máshol tart”, mint akár a közép-európai, már EU-tagállam országokban. A jogfejlődés politikai háttérét csak részben említem, alapvetően az a célom, hogy jól körülhatárolt jogintézmények kelet-európai megoldásait bemutassam. Ezek a jogintézmények a kommunikációs felületekhez – média, parlamenti viták, választási kampányok – kapcsolódó alkotmányos garanciák, amelyek a demokratikus közvélemény kialakulását hivatottak szolgálni, támogatni.

* Tanszékvezető egyetemi docens, Széchenyi István Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Alkotmányjogi és Politikatudományi Tanszék. E-mail: smuk@sze.hu.

A közvélemény definícióját a vélemények szabad kinyilvánításához való jogból és a demokrácia azon alapvető ismervéből vezetjük le, miszerint a politikai közösség tagjai részesei a hatalomnak, a (köz)hatalom gyakorlásának különböző megnyilvánulásai igénylik a közreműködésüket. A népszuverenitás követelménye nyomán legitim közhatalom a néptől származhat, a nép – politikai közösség – pedig közvetlenül vagy képviselői útján gyakorolja hatalmát. A közvetlen hatalomgyakorlás, a népszavazás kivételes alkalmi és a képviselők számára való hatalomátruházás során is a polgár felelősségteljes, tudatos döntésében bízhatunk. Ezt a felelősségteljes közreműködést az alapozhatja meg, ha információk birtokában van a döntés tárgyát illetően (a tágabb értelemben vett kormányzat tevékenységéről, a közügyekről). Az információk megszerzése nem csupán úgy lehetséges, ha az állami szervek működésükkel kapcsolatos adatokat kiadják a polgárok számára. Ezen információtömeg ugyanis feldolgozhatatlan mennyiségű és minőségű, rendezetlen és így feldolgozásra szorul. A politikai rendszer teljesítményének értékeléséhez csak „fogyasztásra alkalmas” állapotban elérhető információk segítenek hozzá. A közérdeklődésre számot tartó adatok ilyen feldolgozását a politikai közösség tagjai részére a közvélemény diskurzusa végzi el.

A demokratikus politikai diskurzus a közvélemény nehezen definiálható fogalmához köthető. A Habermas által „nyilvános okoskodásnak” nevezett jelenség folyamatként fogható fel, amelynek több (a lehető legtöbb), aktív szereplője van. A modern, általánosan felfogott közvélemény a sajtó és média tevékenységében nyilvánul meg, de csatlakoznak hozzá különféle fórumok és felületek is („okoskodó” körök: pl. egyesületek, klubok; véleményformáló intézmények: pl. színházak stb.).¹

A demokratikus közvélemény és politikai diskurzus létrejöttének és működésének alkotmányos garanciáit egy központi érték, a kommunikációs alapjogok érvényesülése köré csoportosíthatjuk. A deliberatív politikai viták és demokratikus eljárások fogalmi eleme, előfeltétele és garanciája ugyanis a szabad kommunikáció.

Az állam intézményvédelmi szerepének előtérbe kerülése több, legújabb kori fejlemény miatt következett be. A kommunikációs folyamatok, a „társadalmi nyilvánosság szerkezete” merőben átalakult, nemhogy a polgári forradalmak korától eltelt évszázadokban, de az elmúlt tíz–húsz évben is radikális újdonságok jelentek meg. Az egyéni autonómia védelme helyett-mellett a közvélemény információhoz jutása került előtérbe: kiemelt szabályozási tárgy lett az audiovizuális kommunikáció területe, különös tekintettel a pluralizmusra és a közérdekű tartalmaknak közvetlenül a polgárhoz való eljuttatására.

¹ A közvélemény tisztázási kísérletéhez l. Jürgen HABERMAS: *A társadalmi nyilvánosság szerkezetváltozása*. Budapest, Osiris, 1999. 332–349.

Vizsgált országainkban azonban – előrebocsáthatjuk – a sajtó és média korántsem élvez akkora szabadságot, mint az EU tagállamaiban, így a demokratikus közvélemény kialakulásának állami támogatásáról szóló fejtegetéseket egyelőre megelőzi az egyéni kommunikációs jogok állami védelméért való kiállás. Dolgozatom az intézményvédelmi garanciákat vizsgálja, ám ehhez értelmezési keretül szolgál a vélemény szabadság szubjektív oldalának érvényesülése.

2. Médiavalóság és nyilvánosságtörvények a vizsgált államokban

Kelet-Európa és a Nyugat-Balkán államainak nyilvánosság- vagy média-rendszerváltásait két dimenzióban lehet nyomon követni. Az egyik a jogi szabályozási környezet változása, a másik a társadalmi alrendszerben végbemenő, személyi és tulajdonosi változásokkal is járó lényegi struktúraváltás. Ez utóbbi dimenzió vizsgálatára nem terjed ki vizsgálódásom, noha annak politikai jelentősége sokszor elhomályosította a jogi normák hibáit vagy éppen érdemeit. A következő áttekintés elsősorban az alkotmányos szinten megjelenő garanciákra, valamint a demokratikus nyilvánosság-törvények elfogadására koncentrálna. Ezek a jogforrások lesznek ugyanis nagyrészt a tanulmány további elemeinek vizsgálati tárgyai.

A közép- és kelet-európai államok a kommunista rezsimek bukását követően demokratikus tartalmú alkotmányokat vagy alkotmánymódosításokat fogadtak el. Ezek rendre tartalmazták, legalább utalás szintjén a demokratikus jogállami létre és a szabad véleménynyilvánításra vonatkozó szabályokat és garanciákat. Természetesen országonként korántsem volt mindegy, hogy az új alaptörvényi szabályok, majd az azokat kifejtő további törvényi szabályok mikor és milyen formában kerültek elfogadásra.²

² Az egyes államok médiaszabályozásának hátterének megismeréséhez, a többi, tételesen feltüntetett forrás mellett a *European Journalism Centre* (<http://ejc.net/>) „*Media Landscapes*” adatbázisát használtam. Némileg újabb áttekintő és összehasonlító forrásként szolgálhat: Alexander SCHEUER, et al.: *The Citizens' Right to Information. Law and Policy in the EU and its Member States*. Study requested by the European Parliament's Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs. European Parliament, 2012. Elérhető: <http://www.europarl.europa.eu/committees/fr/studiesdownload.html?languageDocument=EN&file=75131>



2.1. Ukrajna³

A függetlenné váló Ukrajna 1996-ban született Alkotmányának 34. cikke biztosítja a véleménynyilvánítás szabadságát, valamint az információk megszerzésének, gyűjtésének és terjesztésének szabadságát. E jogokat a nemzetbiztonság, területi sérthetlenség, a közrend érdekében, vagy zavargások, bűncselekmények megelőzése érdekében, a közegészségügy érdekében, mások jogainak, jó hírnevének védelmében, a bizalmas információk megóvásának, illetve a bíróság tekintélyének és pártatlan

³ Oleh ROZVADOVSKYY: *Media Landscapes. Ukraine*. http://ejc.net/media_landscapes/ukraine

működésének megvédése érdekében lehet korlátozni. Az információs szabadság érdekes aspektusa került megemlítésre az Alkotmányban (50. cikk), nevezetesen a környezet állapotáról, az élelmiszerek és fogyasztási cikkek minőségéről szóló információk tekintetében. Ezekhez mindenki hozzájuthat, mindenki terjesztheti és senki sem titkolhatja. A függetlenséget követő évtizedben ellentmondásosan alakult az ukrán közvélemény és újságírás. A cenzúra megszűnt, és reklámbevételekből fejlődésre is mód nyílt. Az újságírók elleni atrocitások maradtak, a kormánnyal komoly konfliktus állt fenn a 2004-es narancsos forradalomig, amelyet követően ismét szabadabb lett a légkör. A jogi szabályozás kevés eredményt ért el. A médiaszolgáltatásokat pénzügyi nagyvállalkozások uralják, köztük hazaiak és külföldiek egyaránt. A médiapiacot meghatározó szempont az ukrán mint hivatalos nyelv számonkérése a frekvencia-pályázatok során (a sajtó területén már szabadon megjelenhetnek az orosz nyelvű lapok). 1992-ből származnak a tájékoztatói és a sajtótörvények, a rádióról és televízióról szóló szabályozás 1993-as, de 2006-ban alaposan átdolgozták.⁴ 2003-ban törvényt alkottak a közérkölcsök védelméről, ez tiltja a háborús, államrend elleni és uszító propagandára alkalmas termékek terjesztése mellett a pornográf, a szülők iránti tiszteletet romboló, vagy vallásgyalázó termékek terjesztését is.⁵ A tv- és rádiócsatornák indítását engedélyező, a tartalom felett felügyeletet gyakorló szabályozó hatóság az Ukrán Nemzeti Televízió és Rádió Tanács (*Nacional'na rada Ukrayini z pitan' telebachennya i radiomovlennya*), a jogállását és hatásköreit szabályozó törvény 1997-es.⁶ Ukrajna az információs szabadságról szóló szabályozását 2011-ben alkotta meg, amelyhez 2014 tavaszán előremutató módosításokat fogadtak el. A választási rendszer szintén 2011-ből való, a parlament (Verkhovna Rada) házszabálya 2010-es.

2.2. Oroszország⁷

Az 1993-as orosz Alkotmány 29. cikkében garantálja a véleménynyilvánítás, a meggyőződés, az információk – törvényes úton való – megszerzésének, terjesztésének, áramlásának, valamint a tömegkommunikációnak a szabadságát. A véleménynyilvánítás nem valósíthatja meg sem a gyűlöletre uszítást, sem pedig a társadalmi, faji, nemzeti, vallási vagy nyelvi felsőbbrendűség propagálását. Az államtitkok körét szövetségi törvényben kell meghatározni. Az ország demokratizálódása a mai napig kérdéses, az autoriter elnöki rendszerben az államilag nem befolyásolt média és

⁴ <http://nrada.gov.ua/en/medialegislation/1289837604.html>

⁵ The Law of Ukraine „On Protection of Public Moral., (Summary), http://www.irf.in.ua/eng/index.php?option=com_content&view=article&id=273:1&catid=39:lu&Itemid=66

⁶ <http://nrada.gov.ua/en/medialegislation/1289837451.html>

⁷ Natalya KRASNOBOKA: *Media Landscapes. Russia.* http://ejc.net/media_landscapes/russia

újságírók helyzete több szempontból kritikus. A jogalkotás terén rögzíthetjük az 1991-ben megszületett tömegkommunikációról szóló törvényt, a 2003-as tájékoztatási törvényt, illetve a 2006-ban elfogadott törvényt az információtechnológiáról és adatvédelemről. A tömegkommunikációs törvény nemcsak az uszítást és államrend elleni propagandát, de a pornográfiát és újabban a trágár szavak⁸ használatát is tiltja. Jelzés értékű, hogy a tömegkommunikációs szférát csak komoly adminisztratív bázissal tudja a szövetségi kormányzat felügyelni. 2008-ban létrejött a Tájékoztatási és Tömegkommunikációs Minisztérium,⁹ amely a média, a tömegkommunikáció és IT-tevékenységek, továbbá a könyvkiadás, postaigazgatás stb. szabályozását és felügyeletét látja el, az alárendelt szövetségi hivatalok révén (Sajtó és Tömegkommunikáció Hivatala, IT Szövetségi Hivatal, Kommunikációs Szövetségi Hatóság és a Kommunikációs Szférát Felügyelő Szövetségi Szolgálat). Noha már az 1993-as Alkotmány rendelkezett az információhoz jutás szabadágáról, a közérdekű adatok megismerésének szabályait (a kormányzati és önkormányzati szervek tevékenységéről szóló információkhoz hozzájutást) előíró szövetségi törvény csak 2009-ben született meg. Az 1993-as államtitkokról szóló törvényt gondosan karbantartotta a szövetségi törvényhozás és az Alkotmánybíróság is.¹⁰ A Duma házszabálya 1998-as, a parlamenti választási rendszert 2005-ben alakították ki, a törvényt azóta évente többször módosították, legutoljára 2014 februárjában. Külön törvények szólnak a választójogosultságról (2002) és a parlamenti pártok számára egyenlő felület biztosításáról az állami médiának a tevékenységüket bemutató műsoraiban (2009).¹¹

2.3. Fehéroroszország¹²

Az 1994-ben elfogadott belarusz Alkotmány az országot egységes, demokratikus, szociális jogállamnak minősíti (1. cikk). Az alkotmány garantálja a meggyőződés és a véleménynyilvánítás szabadságát mindenki számára, s tiltja a média állam, egyesületek vagy magánszemélyek általi monopolizálását, valamint a cenzúrát (33. cikk).

⁸ A 2014. július 1-jétől hatályos törvény komoly bírságokat helyez kilátásba: <http://rt.com/politics/law-media-bill-mass-479/>

⁹ A minisztérium nevének fordítása problémás, l. <http://minsvyaz.ru/ru/>, ill. <http://government.ru/en/department/55/>

¹⁰ http://minsvyaz.ru/ru/doc/index.php?id_4=100

¹¹ L. http://minsvyaz.ru/ru/doc/index.php?id_4=126 és <http://www.cikrf.ru/eng/law/>

¹² Elena KONONOVA: *Belarus*. L. http://ejc.net/media_landscapes/belarus

Az állampolgárok joga, hogy teljes, megbízható és időszerű tájékoztatást kapjanak és azt terjesszék az állami szervek működéséről, a közéletéről, a gazdasági, kulturális és nemzetközi eseményekről, valamint a környezet állapotáról. Az állami szervek, köztisztviselők és állami tisztségviselők kötelesek az állampolgárok számára az azok jogait és jogos érdekét érintő anyagok (dokumentumok) megismerését biztosítani. Az információk felhasználását a törvényhozás a jó hírnév, a becsület, a polgárok személyes és családi élete, valamint jogaik teljes körű gyakorlása érdekében korlátozhatja (34. cikk). Az alkotmány a pártok számára kifejezetten biztosítja az állami médiához való – törvényi szabályok szerinti – hozzáférést [5. cikk (2) bek.]. A politikai és médiapluralizmus alkotmányi szabályaihoz képest az állami kontroll és jogkorlátozás széles körű. Az ENSZ 2014-ben kelt emberi jogi helyzetjelentése¹³ szerint különféle adminisztratív és megfélemlítő eszközök korlátozzák a független sajtót és újságírást. Az országos csatornák mind állami tulajdonban vannak, független televíziók közül megemlíthető a Lengyelországból sugárzott Belsat. Több internetes oldalt önkényesen blokkolnak, az információszabadság alkotmányos előírását nem hajtja végre semmilyen jogszabály. Az adatvédelem gyenge, míg az államtitkok köre széles. Az egyesületek és pártok létrehozását korlátozzák, a pártok külföldi támogatást nem kaphatnak. A választási rendszer nehezen nevezhető demokratikusnak, a pártok és jelöltek tevékenységét, valamint a választók információhoz jutását több jogszabályi megszorítás is ellehetleníti.

A hatályos fehérorosz telekommunikációs törvény 2005-ös, a médiatörvény¹⁴ 2008-as, a médiafelügyelet egyszerűen minisztériumi hatáskör (Tájékoztatási Minisztérium). 2009-ben a törvény létrehozta a tömegkommunikáció szereplőit tömörítő koordinációs tanácsot, amely tanács ajánlás jellegű határozatait is a kormánynak jóvá kell hagyni (médiatörvény 28. cikk). A kampányszabályozást tartalmazó választási kódex¹⁵ 2000-ből származik, a 2013-as módosítását erős nemzetközi kritika fogadta. Az információszabadság törvény¹⁶ és a képviselőház házszabálya¹⁷ egyaránt 2008-ban született (nyilvános ülés: 61. cikk).

Fehéroroszország nem tagja az Európa Tanácsnak és az Emberi Jogok Európai Egyezményének.

¹³ Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in Belarus (A/HRC/26/44). Elérhető: http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session26/Documents/A-HRC-26-44_en.doc

¹⁴ http://www.tamby.info/zakon/zakon-427_2008.htm

¹⁵ <http://law.by/main.aspx?guid=3871&p0=Hk0000370ee>

¹⁶ http://www.right2info.org/resources/publications/laws-1/laws_belarus-foi-law, az EBESZ véleményét l. http://www.right2info.org/resources/publications/laws-1/laws_osce-comments-on-belarus-foi-bill

¹⁷ <http://house.gov.by/index.php/10255,,,2,,,0.html>

2.4. Moldova¹⁸

Az 1994-ben elfogadott alaptörvény szerint Moldova demokratikus jogállam, amelyben a legfőbb értékek az emberi méltóság és szabadságjogok, a személyiség szabad kibontakoztatása, az igazságosság és a politikai pluralizmus. [1. cikk (3) bek., külön az 5. cikk deklarálja továbbá a demokráciát és a politikai pluralizmust.] A politikai pártok alkotmányellenesnek minősíthetők, ha céljaik vagy tevékenységük ellentétes a politikai pluralizmus, a jogállam, a területi integritás, szuverenitás és függetlenség értékeivel. [41. cikk (4) bek.] Az Alkotmány 32. cikke „minden polgár” számára biztosítja a vélemények és a vélemények nyilvános kifejezésének szabadságát, bármilyen formában és eszközzel (szóban, képekkel stb.). A véleménynyilvánítás nem sértheti mások méltóságát, valamint az alkotmány tiltja és üldözni rendeli az állam vagy a nép rágalmazását, megsértését, hasonlóan a zendülésre, háborúra, agresszióra, etnikai, faji, vallási gyűlöletre való felbujtást, továbbá a diszkriminációra, területi megosztásra, erőszakra való vagy egyébként az alkotmányos rend elleni izgatást. [32. cikk (2)–(3) bek.] Az információhoz, tájékoztatáshoz való jogot a 34. cikk „mindenki jogának” nevezi, amelyet nem szabad korlátozni. Az állami szervek kötelesek biztosítani, hogy a polgárok pontos tájékoztatást kapjanak a közügyekről, valamint az állami és a magán médiaszolgáltatók is kötelesek biztosítani, hogy a valóságnak megfelelő tájékoztatást kapjon a közvélemény. Az alkotmány ezen cikkben deklarálja a cenzúra tilalmát is.

Moldova az elmúlt években viszonylag nagyot lépett előre a sajtószabadság megítélése terén. 2009-ben 114., 2014-ben 56. a World Press Freedom Index ranglistáján. A törvényhozást nyilvánvalóan helyes irányba terelte az – ugyan vitákkal kísért – európai integrációs törekvés.¹⁹ Moldova médiatörvénye 2006-os, a sajtótörvény 1994-ben született. A médiatörvény (39–49. cikk) intézményesíti a Műsor-szolgáltatási Koordinációs Tanácsot (*Consiliul Coordonator al Audiovizualului, CCA*), amely a médiatörvény megvalósulása felett örködik, panaszokat bírál el, műsor-szolgáltatási engedélyeket ad ki stb. Hasonlóan a médiatörvény rendezi az állami médiaszolgáltató (*IPNA „Teleradio-Moldova”*) közszolgálatosság iránti elkötelezett működését ellenőrző Felügyelő Tanácsot (*Consiliul de Observatori – CO*).

A választási kódex 1997-es, a házszabály 1996-os, a hatályos párttörvényt pedig 2007-ben fogadták el. Az információszabadság-törvény 2000-ben, az államtitkokorról szóló törvény 2008-ban született. A 2009 tavaszán országszerte lezajlott zavargásokat „twitter-forradalomnak” is nevezték, a résztvevő fiatalok mobilizációja ugyanis jelentős részben ezen a felületen, az interneten történt.

¹⁸ Diana LUNGU: *Moldova*. L. http://ejc.net/media_landscapes/moldova#link_378

¹⁹ http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/hu/displayFtu.html?ftuId=FTU_6.5.5.html

2.5. Szerbia²⁰

Szerbia bőbeszédű (jugoszláv) tagállami alkotmánya 1990-ben a 45–46. és 48. cikkeiben biztosította a meggyőződés, gondolat és a vélemény nyilvános kinyilvánításának, valamint a sajtó és más egyéb információs médiumok szabadságát. Az állampolgároknak alkotmányos joga volt, hogy ezekben a médiumokban kinyilvánítsák és közvéleményük véleményüket. Az újságok kiadását, az információk más eszközzel való terjesztését nem lehetett engedélyhez, legfeljebb regisztrációhoz kötni. Rádiós és televíziós szervezetek létrehozását törvényi keretek között tette lehetővé az alkotmány. Ezen alapjogok korlátairól is megemlékeztek: a mások jogait vagy érdekeit sértően közzétett téves információval szembeni helyreigazítási és kártérítési jogról. A cenzúra tiltott volt, a sajtótermékek és információk terjesztésének senki sem állhat útjába – szövegezte az Alkotmány –, kivéve amennyiben bíróság megállapítja, hogy az az alkotmányos rend erőszakos megdöntésére, a területi integritás sérelmére, Szerbia függetlenségére, az emberi jogok sérelmére, vagy nemzeti, faji, vallási gyűlöletre uszításra irányult. A közpénzből támogatott média alkotmányos kötelezettsége volt, hogy időszzerű és elfogulatlan tájékoztatást nyújtson. A 48. cikk kifejezetten biztosította a polgároknak, hogy nyilvánosan kritizálják az államot, a hatóságait és szervezeteit, s úgyszintén a magas rangú (sic!) tisztviselőket. A polgárok semmilyen hátrányt vagy üldöztetést nem szenvedhetnek ilyen véleményük miatt, kivéve, amennyiben az bűncselekményt valósít meg. A 2006. évi alkotmány modernizált szövegezéssel lényegében tartalmazza ugyanezeket a rendelkezéseket a 46–51. cikkeiben, immár nem állampolgári jogként, hanem mindenki számára. Újszerű, hogy a véleményszabadság korlátai között mások becsülete, a bíróságok tekintélye és elfogulatlan működésének fenntartása, közegészség és „egy demokratikus társadalom” közérkölcse, és a nemzetbiztonság szerepel. Az 51. cikk a közügyekről való pontos, teljes és időszzerű tájékoztatáshoz való jogot rögzíti, a média kötelessége, hogy ezt tiszteletben tartsa. Mindenkinek joga van a közhatalommal rendelkező szervek által birtokolt adatokhoz való hozzáféréshez, törvény keretei között. A 79. cikk, a nemzetiségek sajátosságainak megőrzését biztosító eszközök között, garantálja számukra a kommunikációs jogokat is (például média alapítást). Szerbiában a kilencvenes években még csak az első lépéseket tették meg a médiapluralizmus irányába, a politikai és nyilvánosság-szféra erősen autoriter maradt. A Milosević-rezsimet követően is lassú volt a fejlődés, 2000-ben kezdődött igazán az új időszámítás, az 1991-ből származó sajtó- és médiatörvény reformja, a médiaszabályozás újralkotása. A magántulajdonosok erőteljesebb megjelenése és a

²⁰ Jovanka MATIĆ–Larisa RANKOVIĆ: *Serbia*. http://ejc.net/media_landscapes/serbia

médiára irányuló gazdasági nyomás erősödése is 2000 után jellemző igazán. A szabadabb légkör sem biztosíték az újságírói munka számára, 2008-ban 138 ellenük irányuló támadást regisztráltak. A 2002-ben született médiatörvény nagyrészt rendet tett a 90-es évek káoszában, de nem tudta felszámolni a százával működő illegális adókat. Bevezette a kereskedelmi műsorszolgáltatást (sőt, az állami csatornákon kívül minden más tv és rádióállomást privatizálni rendelt 2006-ig), miközben a közmédia két csatornája országosan, egy pedig regionálisan, a Vajdaságban sugároz. A digitális átállást 2015 júniusáig halasztották el. A médiatanács (*Republička radiodifuzna agencija, RRA*) műsorszolgáltatási engedélyeket adhat ki, formálisan független testület, parlament által választott és civilek által delegált tagokkal. Az információszabadságról szóló törvény 2004-ben, az elektronikus kommunikációról szóló 2010-ben született meg. 2010-ben fogadta el a Nemzetgyűlés a róla szóló törvényt, valamint az új házszabályt. Szerbia 2000-ben született választási törvényét többször, legutóbb 2011-ben módosították. Kapcsolódó jogszabályok még a 2011-es, a politikai tevékenységek finanszírozásáról és a 2009-es pártokról szóló törvény.

2.6. Bosznia-Hercegovina²¹

A Daytoni békeszerződés és a hozzá kapcsolt alkotmány bonyolult államszervezetet hozott létre Bosznia és Hercegovina államban, amelynek Alkotmánya csak szűkszavúan deklarálja a véleményszabadságot mint szabadságjogot (II. cikk 3. h. pont), valójában nemzetközi egyezményekre hivatkozás nyomán érvényesülnek a jogvédő szervek előtt a szabadságjogok (többnyire az Emberi Jogok Európai Egyezménye alapján). A rágalmazás és a becsületsértés tilalmáról, illetve ezek dekriminalizációjáról külön törvényt fogadtak el 2001-ben, ez kifejezetten tiltja, hogy állami hatóságok rágalmazásra hivatkozva pereljenek.²² 2001-ben alkották meg az információszabadságról szóló törvényt is, ombudsmani védelmet biztosítva.²³ 2002-es a kommunikációról szóló törvény, amely törvénybe foglalta a 2001-ben a korábbi telekommunikációs hatóság és a független mediabizottság összevonásával létrehozott Kommunikációs Szabályozó Hatóságot (horvátul *Regulatorna agencija za komunikacije*). A Hatóság²⁴ engedélyeket oszt ki és szabályozó hatóságként jár el a

²¹ L. <http://www.unesco.org/new/en/communication-and-information/freedom-of-expression/professional-journalistic-standards-and-code-of-ethics/south-east-europe-and-turkey/bosnia-and-herzegovina/media-legislation/>, valamint http://ejc.net/media_landscapes/bosnia-and-herzegovina (letöltés 2014.11.26.)

²² 5. cikk (2) bek. L. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/untc/unpan017549.pdf>

²³ http://www.ohr.int/ohr-dept/media-d/med-recon/freedom/default.asp?content_id=7269

²⁴ <http://www.rak.ba/eng/>

műsorszolgáltatások és a telekommunikáció területén, miközben a kormány is rendelkezik jogalkotási hatáskörökkel. A törvény szabályozta a műsorszolgáltatást és a médiatulajdonosi koncentrációt is (ez utóbbiról 2003-ban külön jogszabályt is alkottak). Az audiovizuális szektor újraszabályozását 2011-ben végezték el. Az állami műsorszolgáltatásról 2005-ös törvény rendelkezik, míg a három közszolgálati televízióról és rádióról (BHRT, RTVFBiH, RTRS) külön törvények szólnak (2005, 2006, 2008).²⁵ A szövetségi parlament mindkét házának házszabálya 2006-ból való, az etnikai jellegű problémákkal terhelt választási szabályozás 2001-es. Az országos választási bizottság 2001-ben és 2005-ben szabályozást fogadott el a politikai szereplők választási időszakban való médiamegjelenéséről, amelyben előírta az egyenlőség és esélyegyenlőség elvén alapuló tájékoztatást és műsorszerkesztést.

2.7. Montenegró²⁶

Európa új állama 2007-ben elfogadott alkotmánya deklarálja a véleményszabadságot (47. cikk), annak szóbeli, írásbeli, képekkel vagy bármilyen más módon való kifejeződését. Ez a jog csak mások méltósága és jó hírneve védelmében korlátozható, továbbá, amennyiben veszélyezteti a közérkölcset vagy Montenegró biztonságát. Az alkotmány 49. cikke biztosítja a sajtó és a tömegkommunikáció egyéb formáinak szabadságát, a lap- és médiaalapítás csak regisztrációhoz köthető. Ugyanez a cikk biztosítja a válaszadási és helyreigazítási jogot, amennyiben valótlan tájékoztatás valakinek a jogait vagy érdekét sérti. Az 50. cikk külön tiltja a cenzúrát, de lehetővé teszi információk terjesztésének bírói tilalmát, megelőzendő az alkotmányos rend erőszakos megdöntését, Montenegró területi integritásának sérelmét, háborúra, erőszakra vagy gyűlöletre uszítást. Az 51. cikk alapján mindenkinek joga van tájékoztatást kérni a hatóságoktól, amelyek a közérdekű információkhoz való hozzáférést élet védelme, közegészség, erkölcsök és magánszféra, büntetőeljá-

²⁵ A médiaszabályozáshoz l. még JUSIĆ, Tarik–AHMETAŠEVIĆ, Nidžara: Media Reforms through Intervention: International Media Assistance in Bosnia and Herzegovina. *Working Papers 3/2013*. (Sarajevo, *Analitika Center for Social Research*) Elérhető: http://www.rpp-westernbalkans.net/en/News/News-Archive/2014/Working-Papers-Series-on-Media-Assistance-in-the-Western-Balkans/mainColumnParagraphs/0/text_files/file0/Int%20Media%20Assistance%20BiH.pdf. Továbbá a helyi és kisközösségi média helyzetéhez l. JUSIĆ, Tarik (szerk.): *Communication and Community: Citizens, Media and Local Governance in Bosnia and Herzegovina*. Sarajevo, Mediacentar, 2010. A dolgozatomban fontos dimenzióját képezi a médiapluralizmust elősegítő intézmények vizsgálata, azonban ez terjedelmi okokból nem térhet ki a közösségi média helyzetére.

²⁶ <http://www.unesco.org/new/en/communication-and-information/freedom-of-expression/professional-journalistic-standards-and-code-of-ethics/south-east-europe-and-turkey/montenegro/media-legislation/>

rások lefolytatása, Montenegró védelme és biztonsága, a kül-, a pénzügy- és a gazdaságpolitika érdekében tagadhatják meg. Az 53. cikk (egyesülési jog) rendelkezése szerint az állam támogathatja a politikai és egyéb szerveződések, amennyiben „ehhez közérdek fűződik”.

A 2004-es médiatörvényt kiegészítette az elektronikus médiáról szóló törvény 2010-ben, a digitális műsorszolgáltatásról szóló törvény 2011-ben, valamint a közszolgálati médiát szabályozó 2008-as törvény. A 2010-es törvény szabályozza a médiahatóság (*Agencija za elektronske medije Crne Gore*) jogállását és jogköreit.²⁷ A parlament által választott tagsággal rendelkező hatóság intézményi függetlenségét törvény garantálja, s egyben hatáskörébe utalja a frekvenciák kiosztását, a médiafelügyeletet és szabályozást, beleértve a műsorszolgáltatási stratégia elfogadását.²⁸ Az információszabadságról szóló törvényt 2012-ben fogadták el. A választási és kampányszabályozás²⁹ 1998-ból származik, ennek 2011-es módosítását alapvetően üdvözölte a Velencei Bizottság és az EBESZ.³⁰ A parlament házzabályát 2006-ban alkották meg.

2.8. Albánia³¹

Az albán alkotmány 22. cikke tömör mondatokkal garantálja a véleménynyilvánítás, valamint a sajtó, a rádió és a televízió szabadságát, a cenzúra tilalmát, és lehetővé teszi, hogy törvény engedélyhez kösse a televízió- és rádióállomások működését. A 23. cikk az információszabadság biztosítása mellett mindenki jogává teszi, hogy választott testületi szervek gyűlésein részt vegyen. Az 1998-as médiaszabályozást sokévi késlekedés után 2013-ban váltották fel, immár az EU audiovizuális irányelvének szabályait átültetve a hazai jogrendbe.³² Az új, 97/2013. számú audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló törvény felváltja a korábbi Országos Rádió és Tele-

²⁷ <http://www.ardecg.org/en/index.php>

²⁸ <http://www.unesco.org/new/en/communication-and-information/freedom-of-expression/professional-journalistic-standards-and-code-of-ethics/south-east-europe-and-turkey/montenegro/regulatory-bodies/>

²⁹ Law on Election of Councillors and Representatives, a 2011-es módosításokkal egybefoglalt változata nem hivatalos fordításban elérhető: http://legislationline.org/download/action/download/id/4191/file/Montenegro_Law_on_elections_of_councillors_and_representatives_1998_am2011_en.pdf

³⁰ The Joint Opinion on the Draft Law on Amendments to the Election Law of Councilors and Members of Parliament of Montenegro (CDL-AD(2011)11, adopted on 17 June 2011. Elérhető: <http://www.osce.org/odihr/elections/93229>

³¹ <http://www.unesco.org/new/en/communication-and-information/freedom-of-expression/professional-journalistic-standards-and-code-of-ethics/south-east-europe-and-turkey/albania/media-legislation/>

³² <http://merlin.obs.coe.int/iris/2013/8/article9.en.html>

vízió Tanácsot (*Këshilli Kombëtar i Radios dhe Televizionit*) az Audiovizuális Médiahatósággal (*Autoriteti i Mediave Audiovizive – AMA*), amelynek összetétele (parlament által választott tagok) és hatáskörei alapvetően megmaradtak.³³ Az AMA hatáskört kapott a digitális műsorszolgáltatási engedélyek kiadására, továbbá a tartalmi előírásokat és elveket (műsorkvóták, fiatalok védelme, közérdekű műsorok szerkesztése) megfogalmazó műsorszolgáltatási kódex kiadására is.³⁴ A közszolgálati média (*Radio Televizioni Shqiptar*) vezetésének szabályait szintén a 2013-as médiatörvény szabályozza. A közszolgálati csatornákat általában politikai elfogultsággal vádolják.³⁵ A nyomtatott sajtót az 1993-as törvényt felváltó, 1997-es törvény szabadnak és a törvény által védettnek nyilvánítja. (Ebben ki is merül a tartalma.) A hivatalos dokumentumokhoz való hozzáférést és az államtitkok körét az 1999-ben elfogadott törvények rendezik. Az információszabadság védelmében „a nép ügyvédjének” nevezett ombudsman-típusú szerv jár el.³⁶ Az albán egykamarás parlament házszabálya 2004-es, a választási szabályozás 2008-as.³⁷

A Reporters Without Borders *World Press Freedom Index*én 2014-ben vizsgált országaink inkább az alsó tartományban találhatóak. Oroszország a 148. helyet foglalta el, míg Fehéroroszország a 157., Ukrajna a 127., Moldova az 56. A balkáni államok, Montenegró kivételével, több helyezést javítottak az elmúlt esztendőben. Szerbia az 54., Bosznia Hercegovina a 66., Albánia a 85., Montenegró a 114. helyet foglalja el.³⁸

Miközben elemzéseink az alkotmányjog szempontját helyezik előtérbe és a normaszövegekből indulunk ki, két szempontról nem szabad megfeledkeznünk. Az alkotmányos és jogszabályi normaszövegek tetszetős képet nyújthatnak egy ország újságírásának és közvéleményének állapotáról. A legtöbb esetben azonban a szólás- és sajtószabadságot érő kihívások a törvények végrehajtásának hiányosságaiból, a helytelen jogalkalmazásból vagy egyenesen a jogi előírások félreértelmezéséből vagy megsértéséből fakadnak (Sajó András szavaival, „a független gondolat extralegális üldözésének tudhatók be”³⁹). Másrészt nem állíthatjuk azt sem, hogy az európai standardok, a nemzetközi jog belső jogba való behatolása egyértelmű

³³ <http://www.ama.gov.al/>

³⁴ L. médiatörvény 46. cikk, illetve <http://merlin.obs.coe.int/iris/2014/3/article5.en.html>

³⁵ Vö. <http://mediaobservatory.net/radar/flash-report-albania> és <http://mediaobservatory.net/radar/public-service-media-political-battlefield-south-east-europe-regional-summary>

³⁶ <http://www.avokatipopullit.gov.al/en>

³⁷ L. http://www.parlament.al/web/Rregullorja_e_Kuvendit_te_Republikes_se_Shqiperise_e_perditesuar_1154_1.php és <http://www.osce.org/albania/14464?download=true>

³⁸ <http://rsf.org/index2014/en-index2014.php>

³⁹ SAJÓ András: *A szólásszabadság kézikönyve*. Budapest, KJK–KERSZÖV, 2005. 121.

sikertörténet. A történelmi hagyományok, a piaci és a politikai küzdelmek által teremtett sajtós helyzetek a posztkommunista államok között komoly különbségeket okoznak.

3. A politikai diskurzusok és a demokratikus közvélemény formálódásának felületei

A véleménynyilvánítás és a demokratikus közvélemény formálódásának alkotmányos garanciáit különböző kommunikációs és diskurzusfelületeken vizsgálhatjuk. Az ezekkel kapcsolatos európai standardokat tekintem át itt röviden, majd az egyes országok szabályozási megoldásait vetem össze a standardokkal. Megjegyzem, hogy további kommunikációs mezők – internet, gyülekezési jog, közösségi média – is elkülöníthetők lennének, ezekre azonban a kutatás jelen keretei között nem áll módomban kitérni.

3.1. Médiaszabályok – politikai „felügyelet” és közszolgálatosság

A médiaszabályozás szerteágazó problémaköréből az állami felügyelet és politikai befolyás kérdését emelem ki előljáróban. A média és a politika viszonya négy előfeltétel miatt válik alkotmányos jelentőségű kérdéssé.

Először is, az állam szabályozó hatásköre révén adott a kísértés, hogy tartalom-specifikus előírásokkal beavatkozzon a sajtószabadságba, durvább eszközként *cenzúrával* éljen.

Másodszor, az országok jelentős részében a sajtó és média szférája az államtól nem függetlenül jött létre. Itt utalhatunk a rádió és televízió létrehozásának történelmi korszakára, a frekvenciák tulajdonának „ősállapot” szerinti szinte természetes monopóliumára, de fel kell hívni a figyelmet a sajtószabadság diktatúrák utáni újraalapításának történelmi pillanatára is. Az újságok privatizációja, a kereskedelmi műsorszolgáltatás *engedélyezése* ismét az állam tevéleges helyzetét garantálta a rajtkőnél.

Harmadszor, alkotmányosan elfogadott, hogy a tömegkommunikáció egyes intézményei, az audiovizuális szolgáltatásokat nyújtók felett *hatósági felügyelet* működjön, tekintettel ezek kiterjedt társadalmi hatásaira, valamint a jogi szabályozásban megjelenő (szintén elfogadott) értékek képviseletére/kikényszerítésére, vagy káros hatásúnak vélt tartalmak utólagos kiszűrésére. Ennek alkotmányossági kérdései közül kiemelhető a felügyeleti szerv alkotmányos pozíciója.

Negyedszer, az állami szerepet indokolja a demokratikus közvélemény kialakulásának támogatása. Az állami tájékoztatás könnyen fordul propagandába, de ha

az állam beavatkozása nélkül működő „piaci” tömegkommunikációt tekintjük, sokan tartanak annak kudarcáról.⁴⁰ Ezért az állam *közszolgálati* csatornák⁴¹ fenntartásával, közszolgálati tartalmak előírásával, továbbá a médiapluralizmus sajátos formájának kialakításával – valóban demokratikus eredmény érdekében – beavatkozik a média szabadságába.

A média és az állam érzékeny viszonyait nem lehet a hatalommegosztás analógiájára rendezni, eltérők ugyanis a felek pozíciói. Az állam a hatalommegosztást érvényesítő demokratikus jogállamokban is elterjedt nyilvánosságkorlátozó eszközökkel bír, az alkotmányos garanciák ellenére. A demokratikus államok politikai cenzúrájának esetei a jogi szabályozás kivételeiként jelennek meg, vagy még inkább: a jog hatókörén kívül. Keane összefoglalása szerint ezek a politikai cenzúrát eredményező helyzetek: *1. rendkívüli eszközök*, államellenesnek vagy terroristának stb. tartott alanyokkal és megnyilvánulásokkal szemben; *2. fegyveres titoktartás*, avagy a titkosszolgálatok tevékenységének leplezése; *3. hazudozás*, avagy a PR művészete; *4. állami reklám*, s különösen a hirdetésekre fordított állami kiadások megfelelő felületekhez való irányítása; *5. korporatizmus*, állami és „nem állami” szervezetek közötti titkos alkuk, amelyek a nyilvános döntéshozatali eljárásokat el nem számoltatható módon egészítik ki.⁴²

A szóban forgó országok esetében médiaszabályozás európai standardjai közül az Európa Tanács dokumentumait alkalmazhatjuk, mivel elsősorban ezek szolgálhatnak iránymutatásként a hazai – az uniós jogharmonizációtól még inkább távolabb eső – szabályozások részére.⁴³

Az európai demokratikus rendszerek számára a kiindulási pont, hogy a média útján megvalósuló szólás- és információszabadság a demokrácia előfeltétele. A demokratikus döntéshozatali eljárások tekintetében elvárás, hogy a közvélemény tájékozott legyen és szabadon megvitathasson különböző véleményeket.⁴⁴ A média legyen nyitott a technológiai újításokra, a tartalmakat kínálja a lehető legtöbb platformon – ez a sokszínűséget és a bevonást, társadalmi integrációt szolgálja.

⁴⁰ Ennek a folyamatnak a bemutatásához l. John KEANE: *Média és demokrácia*. Budapest, Helikon, 1999. 53–72.

⁴¹ A közszolgálatosság problematikájának áttekintéséhez l. BAJOMI-LÁZÁR Péter–Vaclav STETKA–SÜKÖSD Miklós: *Közszolgálati televíziózás az Európai Unióban. Médiakutató*, 2010 tél. Elérhető: http://www.mediakutato.hu/cikk/2010_04_tel/01_kozszolgalmati_televizio_unio

⁴² KEANE (1999) i. m. (40. lj.) 73–86.

⁴³ 1. Recommendation CM/Rec(2007)3 of the Committee of Ministers to member states on the remit of public service media in the information society. 2. Recommendation CM/Rec(2011)7 of the Committee of Ministers to member states on a new notion of media. 3. Res. 1636 (2008) indicators for media in democracy. 4. CM/Rec (2007) 2 on media pluralism and diversity of media content. Ezek a dokumentumok nem vonatkoznak a nyomtatott sajtóra és internetes újságokra.

⁴⁴ Res. 1636 (2008).

Az európai dokumentumok a következő további szempontokat és értékeket hangsúlyozzák:

- *újságírók védelme*: szabadon kritizálhassák az állami tisztviselőket, ne bántalmazzák vagy börtönözzék be őket, ne támasszanak tisztességtelen feltételeket az újságírói szakma gyakorlásához, tisztességes védelmet nyújtó munkaszerződésekhez van joguk, óvják őket a munkájuk miatt fenyegető bántalmazásoktól stb.;
- *közérdek érvényesítése a piacon*: a médiaszervezetek jogosultak a terjesztési csatornákhöz való egyenlő hozzáféréshez (pl. frekvenciákhoz, vagy postai, szerződéses terjesztéshez); a média feletti tulajdonosi és befolyásolási viszonyok legyen átláthatóak, az állam jogosult a monopóliumokkal vagy domináns piaci pozíciókkal szemben fellépni; a magánkézben levő szolgáltatók nem lehetnek az állam vagy állami vállalatok tulajdonában, az állam nem korlátozhatja a külföldi sajtóhoz vagy médiához (beleértve az internetet) való hozzáférést; a tulajdonosokkal szembeni szerkesztői függetlenség is biztosítandó; az államok közszolgálati csatornákat tarthatnak fenn;
- *a közérdek érvényesítése a tartalom tekintetében*: a közszolgálati média ellen-súlyozza a piac hibáit; szükséges a demokratikus társadalom értékeinek terjesztése, úgy mint az emberi jogok tisztelete, kulturális és politikai pluralizmus, hátrányos helyzetű rétegek bevonása-integrációja; szükséges és elfogadható korlátozások lehetségesek a kiskorúak védelmére, a dohányreklámokra, a gyűlöletkeltés tilalmára stb.; megbízható információforrás biztosítása a közérdekű eseményekről és a kormányzat ellenőrzéséről; az egyének számára nevelő funkció a közéleti szerepvállalásra és az interkulturális párbeszédre; tájékoztatás a demokratikus eljárásokról; az elesettek és hátrányosabb helyzetű társadalmi csoportok számára tájékoztatás és pozitív minták nyújtása; a nemzeti és európai kulturális hagyományok⁴⁵ védelmére, valamint a hazai jogi szabályozási szokásokra (is) tekintettel a tagállamok mozgástérrel rendelkeznek;
- *a közszolgálati média helyzetének védelme*: a közszolgálati médiát óvni kell a direkt politikai befolyástól; magasabb közszolgálati médiapozíciókat ne töltsenek be egyértelmű pártkötődésű személyek; világos jogi szabályozási környezetet és megfelelő finanszírozási rendszert kell kialakítani; a szerkesztői függetlenség és intézményi autonómia biztosítandó;
- *szólás- és információszabadság érvényesülése a szabad politikai viták és tájékoztatás érdekében*: a nyomtatott sajtó és internetes hírportálok előzetes engedélyezés nélkül működhessenek; az állami és közérdekű információkat nem

⁴⁵ Az európai és nemzeti kultúra védelme egyértelmű eleme a médiastandardoknak, még ha a versenyliberalizáció elvével nincs is éppen összhangban, vö. pl. AVMS irányelv 16. cikk (1) bek.: Ahol megvalósítható és megfelelő eszközök állnak rendelkezésre, a tagállamok biztosítják, hogy a műorszolgáltatók európai alkotások számára adásidejük többségi hányadát fenntartsák, leszámítva a hírekre, sporteseményekre, játékokra, reklámra és teletext szolgáltatásokra és televíziós vásárlásra kijelölt műsoridőt.

korlátozhatják tisztességtelenül a titoktörvények; a médiaszolgáltatók az általuk választott nyelven sugározhassanak tartalmakat; a kormány, a parlament és az igazságszolgáltatás a tisztességes és egyenlő hozzáférés elve alapján legyen nyitott a média számára; támogatható mind az etikai-szakmai kódexek elfogadása, mint pedig az önszabályozás; a médiahatóságok kiegyensúlyozott és hatékony működését biztosítani kell; pártok-jelöltek tisztességes hozzáférése a médiához, például a választási kampányokban.

A közszolgálati média jogi szabályozásával és jogállásával kapcsolatban alkotmányos kérdések közé tartozik a rá vonatkozó sajátos szabályozási rezsim⁴⁶ és a közszolgálati média, esetünkben az állami rádió és televízió intézményi önállóságát és a szerkesztői szabadságot garantáló⁴⁷ – szervezeti, kinevezési, személyi – szabályozás.

A médiaszabályozás kényes kérdése még a médiaigazgatás feladataival és hatásköreivel ellátott közigazgatási szerv jogállása. Az állami feladatok ellátása (pl. frekvenciahasználat odaítélése, médiatörvényi tartalmi rendelkezések érvényre juttatása, felügyeleti tevékenység állami és magánszereplők felett) során nem egyszerűen a közigazgatási tevékenység állam/társadalom viszonya jelenik meg itt, hanem egy politikailag rendkívül érzékeny, a diskurzusfelület feletti kontroll lehetősége. A közérdek érvényre juttatása ugyanis egyaránt érinti a véleményszabadság teljes spektrumát, és az erre a célra létrehozott szervek sajátossága, hogy a felügyeleti és szabályozási hatásköröket is elláthatnak. A médiahatóságok jogállásával kapcsolatban ezért kiemelendő a függetlenség elve, amelynek több dimenzióban kell érvényesülnie: a piaci szereplőktől való függetlenség, az államszervezetten belüli függetlenség, szakmai tevékenységének gyakorlása tekintetében létező függetlenség, valamint a szervezet anyagi-pénzügyi függetlensége.⁴⁸

Az alkotmányos keretekre tekintettel hangsúlyozni kell azt is, hogy a hatóságok (és tagjaik) jogállásának, hatáskörei gyakorlásának stb. pontos jogi szabályozása elengedhetetlen. A közigazgatási eljárásokkal szembeni jogállami követelmények vonatkoznak a határozataik jogszabályokra alapozására, megfelelő indoklására,

⁴⁶ Az európai standardok tekintetében l. az Európa Tanács részéről: *Recomm. 1641 (2004) Public service broadcasting; Declaration of the Committee of Ministers on the guarantee of the independence of public service broadcasting in the member states (2006), Declaration of the Committee of Ministers on Public Service Media Governance (2012)*. [Összefoglaló bemutatásukat elvégzi NYAKAS Levente: A közszolgálati média alkotmányos és nemzetközi jogi keretei. In: KOLTAY András–NYAKAS Levente (szerk.): *Magyar és európai médiajog*. Budapest, CompLex, 2012. 633–645.]

⁴⁷ Recommendation of the Committee of Ministers to member states on the remit of public service media in the information society. CM/Rec(2007)3, 31.

⁴⁸ Megjegyzendő az a tendencia, hogy a média és a hírközlési igazgatás az új technológiák és platformok elterjedése révén közelít egymáshoz, és ez szervezetileg is megjelenik. [LAPSÁNSZKY András: A médiaigazgatás közigazgatási szervezeti rendszere. In: KOLTAY–NYAKAS i. m. (46. lj.) 719–729.]

a szankciókkal szembeni jogorvoslatra, de a hatóság működésének befolyásolására alkalmas mechanizmusok (például a felmentési jogkörök) világos, átlátható, objektív, a jogbiztonságot kielégítő szabályokba foglalására.⁴⁹

A médiastandardok ezen összefoglalásából is kitűnik, hogy a média a következő diskurzusfelületek tekintetében is éltető közegként, kommunikációs mezőként működik, amely jelzi különös jelentőségét.

3.2. Választási kampányok

A választási kampányok a politikai diskurzusok sűrített időszakát jelentik. Mivel a képviseleti demokrácia ritkán igényli a választók tömeges, egy időben való részvételét a politikai folyamatokban, az ilyen ritka alkalmak, a választások és a népszavazás tulajdonképpen ünnepnappá válnak a demokratikus rendszerekben. A döntést megelőző időszak heves politikai tevékenysége során a pártokról és kormányzatról szóló információk, valóságértelmezések versengenek, múltbeli események értékelése és jövőbeni folyamatokkal való kecsegtetés-riogatás valósul meg. Tehát a véleménynyilvánítás és információszabadság érzékeny időszakában járunk. Ez az időszak sajátos jogi szabályozási rezsimmel bír, amely a véleménynyilvánítás és a média szabadságának általános funkcióit némileg új oldaláról mutatja be.

Előzetes garancia természetesen a politikai diskurzusok létrejöttéhez a politikai pluralizmus: a szervezetalakítási szabadság és a választásokon a jelöltek/alternatívák állításának joga.⁵⁰ Az állami szerepvállalás (intézményvédelem) kiindulópontja tehát, hogy a pártok létrehozásának szabadságát biztosítsa (többek között a pártprogramok tartalmi kontrolljának minimálisra szűkítésével), továbbá szükség szerint a jelöltek indulásához és kampánytevékenységéhez járuljon hozzá anyagiilag.⁵¹

A kampányban a szereplők (jelöltek, választók, állam) és felületek mentén értékelhetjük a politikai diskurzusokat. A kampányszabályozásnak több felületre van hatása, nemcsak a médiára és sajtóra, de a plakátolásra, személyes marketingre és választási gyűlésekre egyaránt.

A választási kampányok felületeit tekintve, az alkotmányjogi kérdések a választók információhoz-tájékoztatáshoz való jogának, valamint a jelöltek-jelölőszerve-

⁴⁹ Ezek a szempontok állnak a középpontjában az Európa Tanács ajánlásának: *Recommendation Rec(2000)23 of the Committee of Ministers to member states on the independence and functions of regulatory authorities for the broadcasting sector*. L. még: *Declaration of the Committee of Ministers on the independence and functions of regulatory authorities for the broadcasting sector (2008)*

⁵⁰ CDL-EL(2013)006, 120.

⁵¹ Lengyel, orosz és magyar példák alapján I. SMUK Péter: Pártjog és politikai pluralizmus. *Politikatudományi Szemle* 2007/3. 111–126.

zetek információterjesztéshez, kampányoláshoz való jogának általános keretei között a felületekhez való hozzáférés elemei szerint tárgyalhatóak (felkínált ingyenes műsoridő, fizetett politikai hirdetések, részvétel joga kampányidőszak szervezett vitáiban, plakátolás, kampánygyűlések). Ezeket az elemeket átfogja továbbá az esélyegyenlőség általános értéke.

A kampányidőszakban az információk szabad áramlásának fontosságára az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága is felhívta a figyelmet, s leszögezte: „annak érdekében, hogy a politikai részvételi jogok teljes mértékű gyakorlása biztosítva legyen, a közélettel és politikai ügyekkel kapcsolatos információk és elképzelések szabad közlése elengedhetetlen a polgárok, jelöltek és választott képviselők között. Ez magában foglalja azt a követelményt, hogy a sajtó és más médiumok szabadon, cenzúramentesen kommentálhassák a közügyeket és tájékoztathassák a közvéleményt, megkívánja a közügyek megvitatásának, a kritikának, a választási kampánynak és a politikai hirdetéseknek a szabadságát.”⁵²

A diskurzusfelületekhez való hozzáférés tekintetében a lehetséges kampányolási lehetőségek könnyítéseként tekinthetünk azon szabályokra, amelyek révén

- ingyenes hirdetési időt biztosítanak a médiában;
- a jelöltek esélyegyenlőségének és pluralizmus értékének támogatása érdekében állami finanszírozást nyújtanak;
- a választási gyűléseket megkülönböztetik az általános gyülekezési szabályoktól (könnyített szabályozással, például nem tartoznak a gyülekezésre vonatkozó általános bejelentési kötelezettség hatálya alá);
- plakátok közterületi elhelyezése legalábbis engedélyezett, továbbá a plakátok számára a hatóságok külön felületeket (hordozókat) tesznek elérhetővé;
- a választók megkeresését könnyítendő, a hatóságok adatokat szolgáltatnak a jelöltek számára.

A választási kampányok során a választók és a jelöltek jogait egyaránt szolgáló médiatevékenység vizsgálata során az Európa Tanács miniszteri bizottságának ajánlása⁵³ alapelvként a közszolgálati média információs társadalomban betöltött jelentőségét és függetlenségét, a tisztességes és kiegyensúlyozott beszámolók biztosítását, a több rétegű szabályozást, a véleménynyilvánítás szabadságát és a szabad és

⁵² BODNÁR Eszter: *A választójog alapjogi tartalma és korlátai*. Budapest, HVG–ORAC, 2014, 128–129.

⁵³ Recommendation CM/Rec(2007)15 of the Committee of Ministers to member states on measures concerning media coverage of election campaigns; előzménye a Recommendation No. R (99) 15. További forrásdokumentumok a Velencei Bizottság állásfoglalásai: CDL-AD(2007)022 – *Opinion on Proposed Changes to Recommendation R(99)15 on Media Coverage of Election Campaigns*; CDL-AD(2009)031 – *Guidelines on Media Analysis During Election Observation Missions*. A választójoggal kapcsolatos Velencei Bizottsági állásfoglalásokat szerkesztett változatban lásd: CDL-EL(2013)006.

demokratikus választások szolgálatát fogalmazta meg. A média fogalmát kiterjesztette a nyomtatott sajtóra, valamint a klasszikusokon túl az új, nemlineáris és online médiaszolgáltatásokra is. A televízió és rádió szerepét azonban még kiemelten kezeli, hangsúlyozza ezen médiatípusok különös felelősségét és szerepét, hogy a vélemények pluralitását megjelenítő, azt biztosító szabályozás jöjjön létre. A választási kampányokkal kapcsolatban a megfelelő, kiegyensúlyozott tájékoztatás kötelezettségét – egyensúlyozva a szerkesztői szabadság egyidejű tiszteletben tartásának igényével – előírhatónak véli mind az állami (közszolgálati), mind a magántulajdonban levő médiára.

Az ajánlás általános alkalmazási elvei között foglalkozik a sajtó széles értelemben vett szabadságával. Az ajánlás tehát kiindulópontként fogalmazza meg elvárásait a sajtó-média függetlenségének és tisztességes tájékoztatásának területén. Ezek szerint egyrészt az újságírókat az állami hatóságok ne zaklassák, ne törekedjenek a választási eredmények befolyásolására az újságírókra gyakorolt nyomás révén. Hasonlóképpen ne akadályozzák a szabad újságírói és szerkesztői munkát (a médiafelügyeleti tevékenység legyen világosan elkülöníthető a médiatartalom meghatározására gyakorolt befolyástól). Különös jelentőségű, hogy az állami tulajdonban levő médiumok tekintetében a tisztességes, elfogulatlan, kiegyensúlyozott tájékoztatás feltételeit és garanciáit megfelelő eszközökkel biztosítsák az államok. Ha az állami tulajdonú média befogad fizetett politikai hirdetéseket, biztosítani kell, hogy a hirdetők egyenlő feltételekkel kapják ezt a lehetőséget. Az ajánlás bátorít minden médiaszolgáltatót, hogy dolgozza ki a szakmai és etikai standardjait a választási kampányokról szóló megfelelő tájékoztatás érdekében. Fel kell ismerni ezek kiemelt szerepét és felelősségét a demokratikus társadalmi folyamatok szolgálatában. Elvárható, hogy a médiaszabályozás biztosítsa a politikai jellegű hirdetések mint olyanok jól felismerhető jellegét a műsorfolyamban. Amennyiben politikusok vagy pártok médiatulajdonosként lépnek fel, az államoknak biztosítaniuk kell, hogy ez nyilvánvaló legyen a közvélemény számára.

A napi hírek és hírműsorok szerkesztése során biztosítani kell a kiegyensúlyozott tájékoztatást. Ebbe bele kell érteni az – értelemszerűen több szereplési lehetőséget élvező – állami szervek megjelenését, valamint az elv alkalmazandó a vitaműsorokra, interjúkra is. A kampányidőszakok rövidségére tekintettel fontos, hogy a válaszadásra vagy más jogorvoslatra jogosult jelöltek, pártok ezen jogukat megfelelő időn belül gyakorolhassák. Az ajánlás megfontolásra javasolja, hogy a választás napját megelőző napon kampánycsend legyen („*day of reflection*”), amelyben a politikai hirdetésektől megkímélt választók felkészülnek a döntésükre.

3.3. Parlamenti diskurzusok

A parlamentek funkciói között kiemelkedő szerepet játszik, szinte az összes hatáskört átfogja a politikaivita-funkció, a politikai küzdelmek számára intézményesi-

tett „aréna” biztosítása. Dolgozatomban a parlamenti eljárások nyilvánosságát tekintem át, mert ez teremti meg a kapcsolatot a parlamenti viták (információk) és a közvélemény között.

Az Európa Tanács 1997-ben elfogadott ajánlása⁵⁴ arra a problémára kívánt megoldást kínálni, amit úgy fogalmazott meg, hogy a parlamentek gondban vannak, hogy továbbra is a demokratikus intézményrendszer kulcsszereplői maradjanak. A polgárok ugyanis nincsenek tisztában a törvényhozási munkával, és/vagy nem érzik, hogy közük lenne hozzá. Az Európa Tanács szerint a tömegkommunikáció modern eszközeit fel kell használni, hogy a választók és a képviselők közötti szakadékot áthidalják. Ennek nehézségei nyilvánvalóak: a média inkább szórakoztatni akar, ezért hangos és látványos hírek szorítják ki a sokszor lassú, hosszadalmas és komplex parlamenti eljárásokról szóló beszámolókat (ez a veszély a minőségi média tekintetében is fennáll). A kormány is előnyben van a törvényhozó testülettel szemben – hiszen gyorsabban és profibban tudja a médiát „használni” céljai érdekében. Mindezek következtében az Európa Tanács azt állapítja meg, hogy a nyilvános viták legfontosabb fórumai közül kikerültek a parlamentek, ez pedig – a határozat szerint – azzal a veszéllyel jár, hogy a népakarat kinyilvánítása érdekében a polgárok más közvetítő formákhoz fognak folyamodni. Az Európa Tanács ezért az új információs technológiai eszközök széles körű használatát, valamint a minőségi újságírás támogatását javasolta. Konkrét ajánlásai a következők voltak:

- a) a parlamenti munka nyilvánosságának széles körű biztosítása, kiterjedően a bizottsági munkára is – figyelembe véve, hogy ez nem kommunikációs feladat, hanem politikai jelentőséggel bír, a demokrácia megfelelő működését biztosítja;
- b) a klasszikus és újszerű információs eszközökkel javítani kell a média, különösen a parlamenti tudósítók munkafeltételeit;
- c) a lehető leggyorsabb módon terjeszteni kell az eljárásokról szóló információkat, összefoglalókat; közvetlen, online kommunikációs felületeket kell létrehozni az újságírók, s egyáltalán az állampolgárok számára; a végső szavazás előtti társadalmi vita elősegítése érdekében a tárgyalási dokumentumok nyilvánosságát biztosítani kell;
- d) kommunikációs szakértőket kell alkalmazni; az átlagolvasó számára érthetővé kell tenni a jogszabályi szövegeket; képzéseket kell szervezni újságírók számára;
- e) speciálisan a parlamenti munkával foglalkozó médiacsatornák létrehozását kell támogatni.

⁵⁴ RES. 1142 (1997) on parliaments and the media. Elérhető: <http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta97/eres1142.htm>; előzménye egyebek között a RES. 820 (1984), <http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta84/eres820.htm>

4. A demokratikus közvélemény kialakulásának támogatása és korlátai a kelet-európai jogrendszerekben

4.1. A médiaszabályozás kérdőjelei

A médiapluralizmus egyszerre jelentheti a médiapiac sokszínűségét a sokféle szolgáltató, sajtótermék, csatorna jelenlétével, s jelentheti ugyanakkor a médiatartalmak sokszínűségét is.⁵⁵ Kelet- és Délkelet-Európában elsősorban az alapok tisztázásával kell kezdenünk, a médiapiac pluralizmusával, a belépés korlátaival. Az állami és a kereskedelmi médiaszolgáltatók léte, a tulajdonosi viszonyok mellett alkotmányos vizsgálat tárgyává tehető a tartalomszabályozás is.

Az állami („közszolgálati”) szolgáltatók, intézmények jogállásával kapcsolatban a működésükre vonatkozó alkotmányos aggályok a függetlenséggel kapcsolatosak: a kormányzat „túl közel” van hozzájuk, hiszen az állami tájékoztatási monopóliumok lebontása csak nemrég történt meg, ha egyáltalán megvalósult.⁵⁶ Az egész mediaszektor törvényes működése feletti felügyelet, egyes témakörökben a szabályozás, valamint az engedélyezéssel kapcsolatos eljárások hatásköreit gyakorló médiahatóságok jogállásának szabályozását párhuzamosan mutatom be, hiszen az állami, politikai vagy pártbefolyás intézményi megoldásai ugyanabból az értékből fakadnak. Első pillantásra alapvető különbség mutatkozik az oroszországi és fehérorosz minisztériumi, valamint az ukrán és moldovai autonóm hatósági modell között.

Jelen dolgozat a médiafelügyelet és az állami szolgáltatók szabályozásának vázlatos ismertetésére, valamint a kiegyensúlyozott tájékoztatás törvényi szabályaira tér ki.

4.1.1. Intézményi-szabályozási környezet

Fehéroroszország médiatörvényében megtaláljuk a médiaalapítás szabályait, amelyek főszabályként megengedőnek tűnnek: természetes és jogi személyek, állami szervek, pártok és egyéb egyesületek, beleértve a külföldieket is, jogosultak erre,

⁵⁵ Általános összefoglalásához l. NYAKAS Levente: A médiapluralizmus fogalma és szerepe a szabályozásban. In: KOLTAY–NYAKAS i. m. (46. l.) 119–127., valamint Ellen P. GOODMAN: Public Service Media Narratives. In: Monroe E. PRICE–Stefaan G. VERHULST–Libby MORGAN (szerk.): *Routledge Handbook of Media Law*. Abingdon, UK, Routledge, 2013. 193–217.

⁵⁶ Az állami műsorszórás mellett a kereskedelmi csatornák megjelenése egyébként nyugaton se sokkal régebbi, Európában bőven a 20. század második felére, utolsó harmadára esik. [BAJOMI-LÁZÁR–STETKA–SÜKÖSD i. m. (41. l.)].

természetesen a törvényi keretek között. Külföldiek csak fehérorosz állampolgárokkal közösen indíthatnak médiaszolgáltatást (10. cikk), továbbá a médiaszolgáltatók névtelen pénzügyi támogatást nem fogadhatnak el, külföldiektől pedig csak erős korlátozásokkal (8. cikk). A regisztrációt az állami adminisztráció végzi (a Tájékoztatási Minisztérium⁵⁷), az interneten keresztül terjesztendő médiaszolgáltatások esetén maga a kormány dönt (11. cikk). Az engedélyezési procedura oly hatékony, hogy a hat országos csatorna közül négy a „Belteleradiokampania” (Белтэлерадыекампанія)⁵⁸ állami tv és rádiótársaság kezében van, a maradék kettő közvetlenül az államé. Az ENSZ Emberi Jogi jelentése szerint közszolgálati csatornák nincsenek,⁵⁹ és a jelentés hangsúlyozza, hogy az elektronikus média és nyomtatott sajtótermékek indításával, a szerkesztőségekkel és gazdasági társasági háttérrel kapcsolatos adminisztratív feltételek és korlátok⁶⁰ alapvető akadályát jelentik a médiapiacra való belépésnek, és ezáltal az erős állami kontroll eszközeinek tekinthetőek.⁶¹

Oroszország médiatörvényében⁶² a médiumok alapításának szabályait és regisztrációjukat a 8–15. cikkek írják elő. Eszerint médium alapítójaként eljárhat magánszemély, magánszemélyek egyesülése, vállalkozás, intézmények, állami szervek, és nyomtatott sajtótermék esetében a helyhatóságok. Nem járhat el alapítóként, aki cselekvőképességében korlátozott, jogi személy, amelynek működését bíróság korlátozta, valamint külföldi személy, vagy szervezet, amely nem honos az Orosz Föderáció területén (7. cikk). Az Orosz Föderáció területén 21 „országosnak” mondható tv-csatorna létezik, és nincs jogszabályi, csak technikai korlátja a bővülésnek. A csatornák mindegyike hatalmas médiaholdingokhoz tartozik, melyek tulajdonosa például az állam vagy a Gazprom.⁶³ Az állami televíziótársaság a VGTRK (*Всероссийская государственная телевизионная и радиовещательная компания*) tucatnyi országos tv- és rádiócsatornát, valamint 80 feletti regionális csatornát „gondoz”.⁶⁴

⁵⁷ <http://www.mininform.gov.by/ru/deyatelnost-ru/>

⁵⁸ <http://www.tvr.by/eng/about.asp>

⁵⁹ *Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in Belarus*, 13. A Belteleradiokampania mindenesetre az EBU (Európai Műsorszolgáltatók Szövetségének) aktív tagja.

⁶⁰ L. ehhez a minisztertanács 2008 decemberében kiadott rendeleteit: <http://law.by/main.aspx?guid=3871&p0=C20802015e>

⁶¹ *Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in Belarus*, 14.

⁶² Angolul 2000-es szövegverzióval elérhető: http://www.policy.hu/myagmar/Russian_Mass_Media_Law_1.PDF, oroszul a hatályos verzió: http://minsvyaz.ru/ru/doc/index.php?id_4=127

⁶³ <http://mavise.obs.coe.int/country?id=40>

⁶⁴ <http://vgtrk.com/#page/221>

A médiaszolgáltatók regisztrációját a kormány által kijelölt szervek végzik, föderális szinten pedig a Hírközlési és Tömegkommunikációs Minisztérium⁶⁵ alá tartozó Szövetségi Kommunikációs, Információtechnológiai és Tömegkommunikációs Felügyelet (Roskomnadzor). Ezen szerv ellátja az engedélyezési hatáskörök mellett a törvényeknek megfelelő működés, valamint a médiatartalmak feletti felügyeletet, a külföldi sajtótermékek terjesztésének engedélyezését, sőt ez a személyes adatok védelmének hatósága is. Elnökét a miniszter javaslatára a kormány nevezi ki és menti fel.⁶⁶ A nem kielégítően precíz szabályozás miatt egyes közérdekekre (különösen az ifjúságvédelemre) hivatkozó törvényi szabályok a politikai cenzúra eszközévé váltak⁶⁷ a hatóság kezében, amely még közzé is tette a blokkolt internetes oldalak listáját.⁶⁸

Ukrajna médiatörvénye⁶⁹ biztosítja a médiaszolgáltatók bármilyen hatósági beavatkozástól, cenzúrától mentes működését, ám hosszasan sorolja a szabadsággal visszaélés eseteit is (5–6. cikkek). A törvény rendelkezik a médiapiac tekintetében a gazdasági verseny védelméről (8. cikk) és az ukrán hivatalos nyelv használatának kötelezettségéről (amely alól kivételt képezhetnek „egyes” régiók, ahol a más anyanyelvet beszélő kisebbségek számottevő arányban élnek, 10. cikk). A törvény meghatározza az ukrán rádiós és televíziós műsorszolgáltatás „szerkezetét”, amely plurális, lévén magában foglalja az állami és közösségi műsorszolgáltatókat, a közszolgálati műsorszolgáltatást, valamint a magánszolgáltatókat (11. cikk). Nem hozhatnak létre szolgáltatókat többek között a külföldi természetes és jogi személyek, pártok, egyházak, szakszervezetek (12. cikk). Az állam által létrehozott médiaszolgáltatók kötelesek a közérdeknek megfelelő tájékoztatást nyújtani. Maga a törvény (14. cikk) hozza létre az Ukrán Nemzeti Rádió Társaságot (NRKU), valamint az Ukrán Nemzeti Televízió Társaságot (NTKU). Ezeket vezetőségeik (társaságonként külön 17-17 tagú vezetőségek) irányítják, amely vezetőségek tagjait a parlament – Verkhovna Rada – nevezi ki. 9 főt a parlamenti frakciók, 4 főt az államfő, 4 főt pedig a médiaszektorban működő szervezetek jelölnek. A testületek elnökeit a parlament javaslatára az államfő nevezi ki.

A műsorszolgáltatási engedélyeket az Ukrán Nemzeti Televízió és Rádió Tanács (*Nacional'na rada Ukrayini z pitan' telebachennya i radiomovlennya*) adja ki, a mé-

⁶⁵ <http://minsvyaz.ru/ru/directions/struct/> – az engedélyezési eljárás szabályaihoz l. a médiatörvény 10. cikkét és a kormány 1025/2011. számú határozatát, http://minsvyaz.ru/ru/doc/?id_4=648

⁶⁶ A Felügyelet státútumát a szövetségi kormány 2009-ben adta ki, l. http://eng.rkn.gov.ru/about/statute_of_roskomnadzor/

⁶⁷ *FIDH-ADC Memorial – Russia 2012–2013: Attack on Freedom*. 9. http://www.fidh.org/IMG/pdf/rapport_russie_2012-2013_uk-ld_1_.pdf

⁶⁸ <http://eais.rkn.gov.ru/en/#form>

⁶⁹ <http://nrada.gov.ua/en/medialegislation/1289837604.html>

diatörvény 23. cikke ennek szabályozását további törvényre utalja.⁷⁰ A tanács tevékenységének törvényi alapelvei a törvényesség, a függetlenség, az objektivitás és a transzparencia (3. cikk). A testület 8 tagú, 4 tagot a parlament választ, 4 tagot pedig az államfő nevez ki, egyaránt 5 éves megbízási idővel, és egyszeri újraválasztás lehetőségével (4. cikk). A tagokra személyi javaslatot a frakciók és egyesületek is tehetnek. Az elnöki és parlamenti kinevezés esetében is a jelöltek legalább öt éves tapasztalattal bíró szakértők, médiaszakemberek, tudósok lehetnek. A testület az elnökét a saját tagjai közül, titkos szavazással választja (5–7. és 9. cikkek). Az ukrainai média- és emberi jogi állapotok nem vizsgálhatóak a keleti ország-részekben dúló fegyveres konfliktusokra utalás nélkül. A politikai válság az ukrán és az orosz nemzetiségek közötti ellentétként írható le, ennek kézzelfogható példái az orosz nyelvű és oroszországi adók betiltása az ukrán tanács által, valamint az ukrán nyelvű csatornák blokkolása az oroszok részéről, valamint a tömegkommunikáció infrastruktúrája és a szerkesztőségek/újságírók elleni fegyveres támadások.⁷¹

Moldova szintén a végrehajtó hatalomtól formálisan elkülönített médiatestületek modelljét követi. Az audiovizuális törvény⁷² – 23. és 39–41. cikkek – a műsorszolgáltatási engedélyek kiadását az Audiovizuális (vagy Műsorszolgáltatási) Koordinációs Tanács (*Consiliul Coordonator al Audiovizualului – CCA*⁷³) hatáskörébe utalja. A tanács 9 tagját a parlament választja háromötödös többséggel (42. cikk). A jelölés egy jelölőbizottságon keresztül társadalmi szervezetek joga, a legalább 5 éves szakmai tapasztalattal, Moldova hivatalos nyelvének ismeretével rendelkező és egyéb törvényi feltételeknek megfelelő személyek közül. A megbízási idő 6 évre szól, de az első tagok megválasztása lépcsőzetesen (időben eltolva) történt, így a tagság egyharmada két évente megújul (43. cikk). A tagok a tudományos és oktatói tevékenységen kívül semmilyen más foglalkozást vagy közhivatalt nem vállalhatnak. A testület az elnökét a tagjai közül választja, egyszerű többséggel (45. cikk).

A médiatörvény szerkesztői függetlenséggel és intézményi autonómiával határozza meg a közszolgálati műsorszolgáltató vállalat, a „Teleradio-Moldova” jogállását (50. cikk). A vállalat vezetését a Felügyelő Tanács, a vállalat elnöke, valamint a rádió és a televízió igazgatói látják el. A tanács 9 tagú, tagjai szakképzettséggel bíró szakemberek, akik semmilyen külső érdekcsoportot nem képviselhetnek,

⁷⁰ L. ezt a törvényt: <http://nrada.gov.ua/en/medialegislation/1289837451.html>

⁷¹ *Report on the human rights situation in Ukraine*. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, 2014. augusztus 17., 14. Elérhető: <http://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/UkraineReport28August2014.pdf>, valamint *Human Rights Assessment Mission in Ukraine. Report on the Human Rights and Minority Rights Situation*. 2014. OSCE-ODIHR, 39–41. Elérhető: <http://www.osce.org/odihr/118476?download=true>

⁷² http://www.apel.md/public/upload/en_audiovisual_code.pdf

⁷³ <http://cca.md/>

utasítást nem fogadhatnak el. A tagokat a parlament választja meg, háromötödös többséggel. A jelölési eljárás során a Műsorszolgáltatási Koordinációs Tanács pályázatot ír ki a posztra, majd minden megüresedett felügyelő tanácsi helyre 2 jelöltet mutat be a parlamentnek. Érdekes kvóta-szabály, hogy a tanács tagjai között mindig kell lennie legalább két nőnek és két pénzügyi végzettséggel-tapasztalattal rendelkező tagnak. A tanács megbízatása 4 évre szól, de a tagság harmada két-évente megújul (56. cikk). A vállalat elnökét a felügyelő tanács pályázati úton, 5 évre háromötödös többséggel választja. Hasonló a kinevezési eljárás az igazgatók tekintetében (60–61. cikk).

A médiatörvény a magán műsorszolgáltató-alapítási jogból a politikai pártokat és egyesületeket, a közhatalommal bíró állami szerveket, a költségvetésből finanszírozott közjogi intézményeket, valamint a telekommunikációra specializálódott vállalkozásokat zárja ki. Egy bizonyos közigazgatási területen egy természetes személy legfeljebb 2 műsorszolgáltatási engedéllyel bírhat (66. cikk).

Moldova intézményi megoldásai – amelyek kiegészülnek a pénzügyi függetlenséget célzó szabályokkal is – pozitívan értékelhetők,⁷⁴ a vizsgált országok közül a legközelebb áll az európai standardokhoz.⁷⁵ Megjegyezhetjük ugyanakkor, hogy az orosz–ukrán konfliktus hatása Moldova médiapiacán is érzékelhető: 2014 nyarán a Rossiya 24 csatornát 2015. január 1-jéig betiltották.⁷⁶

A szerb médiahatóság (Republička radiodifuzna agencija) a 2002-es médiatörvény 6. §-a értelmében független hatóság, amely a törvényben szabályozott közhatalmi jogosítványait a demokratikus társadalomnak megfelelő médiapolitika megvalósítása érdekében gyakorolja. Tagjaival kapcsolatban hosszú alkotmányos válságot okozott a 2003-as választási procedúra. Mivel több tagot sokak szerint nem törvényesen választottak meg, a hatóság tanácsának egyes tagjai lemondtak tisztségükről. Ezzel a testület döntésképtelen lett, ami évekig elhúzott több száz privatizációs, frekvenciakiosztási és engedélykiadási ügyet. A születési hiba elkísérte a hatóság későbbi működését is, noha igyekezett szakmai tekintélyt kivívni, több fontos döntését a politikai elfogultság miatt támadták.

A hatóság tanácsát kezdetben 15 tagúnak tervezték, később kilencre csökkenték a létszámát. A kilenc tagot a parlament választja 6 évre, a hatóság kompetenciájába tartozó ügyekben jártas személyek – így médiaszakemberek, jogászok, közgazdászok, reklámszakértők stb. – közül. A jelölés joga több szereplőt illet

⁷⁴ Article 19: Comment on the Audiovisual Code of the Republic of Moldova. 2007. 7–18. Elérhető: <http://www.article19.org/data/files/pdfs/analysis/moldova-bro-psb-07.pdf>

⁷⁵ A 2006 előtti közszolgálati műsorszolgáltatás függetlenségének az európai standardokkal való összevetéséhez l. a Manole and Others v. Moldova (2009) ügyet a strasbourgi bíróság előtt.

⁷⁶ <http://en.ria.ru/world/20140704/190809221/Moldova-Suspends-Russias-Rossiya-24-TV-Channel-Until-2015.html>

meg. Egy-egy tagot jelöl a szerb parlament; a Vajdasági Autonóm Tartomány parlamentje; a szerb kormány; Vajdaság végrehajtó tanácsa; a szerb egyetemek rektorai; a műsorszolgáltatók, újságírók, művészek egyesületei; a szólásszabadság és más szabadságjogok védelmére létrejött civil szervezetek; egyházak és vallási közösségek. A kilencedik tagot a már megválasztott tagok jelölik, ezzel a taggal szemben elvárás, hogy Koszovó és Metohija Autonóm Tartományban éljen és dolgozzon. A szakértők véleménye szerint a hatóság alapvetően nem bír kellő erőforrásokkal, hogy hatásköreit ellássa. Nem képes például az illegális adókat (számuk 2010-ben mintegy 180 volt) felszámolni, a bírságainak, határozatainak sok esetben érvényt szerezni.⁷⁷

Szerbia közszolgálati csatornáit a szokásos saját bevételeken túl – nehezen, vagy inkább sehogyan sem behajtható – előfizetési díjakból rendeli finanszírozni a médiatörvény (80–81. §). A belgrádi székhelyű közszolgálati „műsorszolgáltató intézmény” vezetésének szervei az ügyvezető, a vezető testület és a programtanács (86–87. §). A vezetőség 9 tagú, tagjait a médiahatóság nevezi ki 5 évre, egyszeri újraválaszthatósággal. A tagokkal szemben elvárás, hogy a média, a menedzsment, jogi vagy pénzügyek terén szakértők legyenek; nem lehetnek tagjai a szövetségi és a szerb parlamentnek és kormánynak, az autonóm tartományok törvényhozásainak és kormányainak, valamint politikai pártok vezető testületeinek.

A törvény a médiapiaci pluralizmus jegyében rendelkezik továbbá a vajdasági közszolgálati intézményről (94. §), a civil szektor médiaadóiról (95. §) valamint a helyi és regionális közösségi, önkormányzati alapítású médiaadókról (96. §); valamint a VI. fejezetében a médiatulajdonosi koncentráció megelőzéséről.

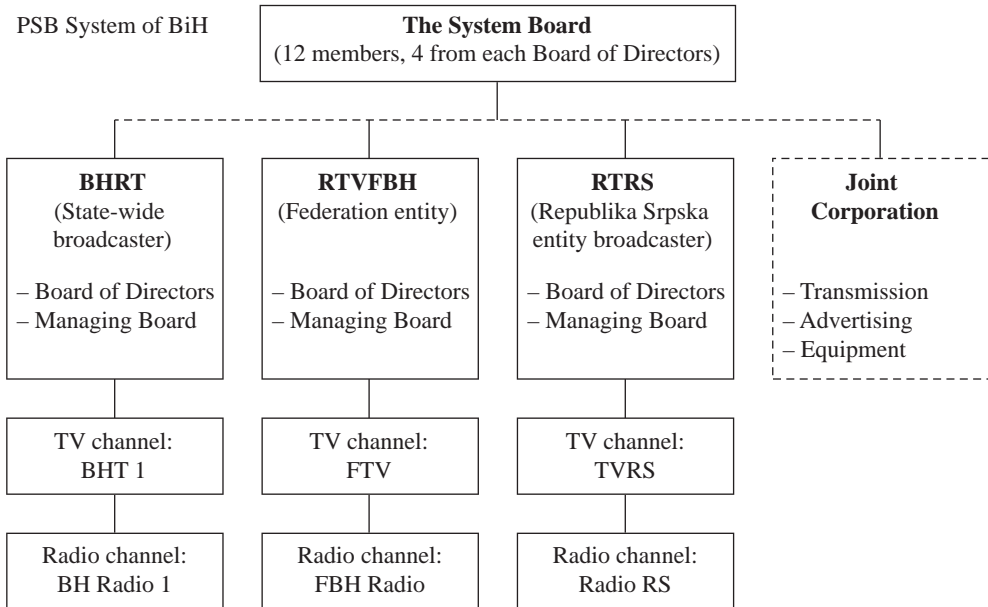
Bosznia és Hercegovina médiatörvénye (2002) az alapelvek körében rögzíti, hogy a műsorszolgáltatóknak mentesnek kell lenniük a politikai kontrolltól és manipulációtól, hogy ezáltal is erősítsék a demokratikus alapelveket és a piacgazdaság alapjait. [4. § 1. c) pont.]

A médiahatóság funkcionálisan független és nonprofit intézmény, amely hatásköreit objektíven, átláthatóan és diszkriminációmentesen látja el. Egyedi ügyekben tilos bármely kormánytagnak vagy egyéb személynek beavatkoznia a hatósági döntéshozatalba (36. §). A hatóság fő szerve a tanács, főigazgatóját a tanács jelölése alapján a Kormány nevezi ki 4 évre, egyszer megújítható mandátummal. A tanács 7 tagú, akiket a parlament választ szintén 4 évre, és egyszer újraválaszthatóak. A parlament számára a kormány tesz javaslatot (kétszer annyi jelöltet kell állítania, mint a megválasztandó személyek száma), a médiatanács javaslata alapján. A jelölhető személyek a telekommunikációs és médiaszektor szakértői, de

⁷⁷ A műsorszolgáltatás szabályozása terén a Telekommunikációs Hatóság is hatáskörökkel bír, alapvetően a frekvenciahasználat feltételeinek meghatározásával, a rádiófrekvenciák kiosztásával. http://ejc.net/media_landscapes/serbia#link_949

nem lehet jelölni a törvényhozás vagy a kormányzat tagjait, sem pedig politikai pártok tagjait (39–40. §).

A Bosznia és Hercegovina területén működő közszolgálati csatornák vezetését tekintve a szabályozás inkább nehezen áttekinthető, lévén nem a közszolgálati műsorszolgáltatásról szóló törvény (2005) rendezi ezt, hanem az egyes csatornákat szabályozó jogszabály.⁷⁸ A közszolgálat áttekintéséhez l. az alábbi ábrát.⁷⁹



A közszolgálati törvény a csatornák függetlenségét több dimenzióban is előírja (4. §), így a programjuk összeállításában, a műsorok szerkesztésében, a hírek összeállításában, valamint a gazdasági önállóság több területén (vagyon, bevételek, munkáltatói jogok). A közszolgálati rendszerének vezetősége 12 tagú, amely úgy áll össze, hogy a közszolgálati műsorszolgáltatók 4-4 fős vezetősége hivatalból tagja ennek a testületnek (7. §). A vezetőség tagjait illetően a kinevezési eljárás csatornánként eltérő. A (szövetségi, illetve a tagállami) parlamentek választják a tagokat, ám a RTRS és a BHRT esetében a médiahatóság javaslatára, a RTV FBiH

⁷⁸ *Analysis of the Laws pertaining to the Public Service Broadcasting System of Bosnia and Herzegovina*. Prepared by Boyko BOEV. OSCE, 2012. Elérhető: <http://www.osce.org/fom/94107?download=true>

⁷⁹ Forrás: JUSIĆ–AHMETAŠEVIĆ: i. m. (25. l.j.) 36.

esetében viszont a szövetségi parlament két háza által felállított jelölőbizottság állítja a jelölteket.⁸⁰

A 2011-es *montenegrói* médiatörvény értelmében a médiahatóság (AEM) politikai, pénzügyi és intézményi autonómiát élvez és a köz érdekében végzi tevékenységét (10. §). A hatóság szervei a tanács és az igazgató (13. §). A tanács öt tagja szakértők közül kerülhet ki, formális elvárás velük szemben az egyetemi végzettség, a montenegrói állampolgárság és lakhely; továbbá különféle állami és gazdasági tisztségek összeférhetetlenek (16–17. §). A parlament választja a tagjait, a jelölteket (1-1 főt) a következők állítják: a tudományos és művészeti akadémia, emberi jogokkal foglalkozó civil szervezetek, a média területén tevékenykedő civil szervezetek, Montenegrin PEN Centre (írók és költők szervezete), továbbá a kereskedelmi műsorszolgáltatók szervezetei (19. §). A tagokat 5 évre választják, egyszer újraválaszthatóak. Az első alkalommal két tagot csak 4 évre választottak, hogy a részleges megújítást ezzel érjék el. A tanács egyébként három taggal már határozatképes (23. §). A jelölési eljárás egy parlamenti bizottság előtt indul, azzal, hogy közmeghallgatást hív össze a jelölőszervezetek számára (24. skk. §). Az igazgatót a tanács nevezi ki 4 évre, pályázat alapján (40. §).

Ugyanezen médiatörvény 75. §-a rendelkezése szerint közszolgálati műsorszolgáltatót alapíthat az állam (de csak egyet), helyi önkormányzatok szövetsége (regionális adó), és helyi önkormányzatok (helyi adók). A közszolgálati műsorszolgáltatók vezetősége igazgatóból és tanácsból áll. A 77. § értelmében a műsorszolgáltatók alapító okirata rendelkezik ezek kinevezéséről. A törvény annyit ír elő a tanácsok létszámáról, hogy az országos esetében ez legfeljebb 9 fő, a többi esetében legfeljebb 5 fő – de mindig páratlan számú (78. §).

Montenegró állam által alapított közszolgálati intézmény a Montenegrói Rádió és Televízió (RTCG), amelyet a 2008-ban elfogadott közszolgálati médiáról szóló törvény szabályoz részletesebben. Eszerint a vezető testülete a tanács, amelynek 9 tagját a parlament választja (24–27. §). A tagokra javaslatot tesznek a következők: 1-1 főre az egyetemek, a tudományos és művészeti akadémia, a kulturális állami és civil intézmények, a kereskedelmi kamara és a szociális tanácsban képvisellel rendelkező munkáltató szervezetek, a média területén működő civil szervezetek, a szociális tanácsban képvisellel rendelkező szakszervezet, a Montenegrói Olimpiai, valamint a Paraolimpiai Bizottságok; 2 főre pedig azok a civil szervezetek, amelyek az emberi jogok, az esélyegyenlőség, a fogyatékosok jogai, az oktatási vagy pedig a szociális jogok védelme területén tevékenykednek. A tanácsot 5 éves ciklusra választják, a tagok egyszer újraválaszthatóak (28. és 32. §). A javasolt sze-

⁸⁰ Law on RTRS 46. § (1) bekezdés, Law on BHTV 26. §, Law on RTV FBiH 25. §. A választási eljárás nehézségeihez l. Dusan BABIC: Controversies about the Law on PBS of BiH Continue. IRIS 2008–9:4/3. Elérhető: <http://merlin.obs.coe.int/iris/2008/9/article3.en.html>

mélyek listáját a parlament egy testülete állítja össze, a parlament pedig egységesen dönt a listáról (38. §). Az RTCG főigazgatóját 4 évre a tanács választja, a rádió és a televízió igazgatóit pedig a főigazgató nevezi ki (50. §).

Albánia 2013-ban elfogadott új médiatörvénye értelmében a médiahatóság (AMA) tanácsának 7 szakértőnek minősülő tagját a parlament választja 5 évre, egyszeri újraválaszthatósággal (8–9. §), szigorú politikai–állami–gazdasági összeférhetlenségi szabályok előírása mellett (7. §). A parlamenti választást annak oktatási és tömegtájékoztatási bizottsága készíti elő, bekérve az alábbi jelölő szervezetektől azok javaslatait: az elektronikus média szervezetei és csoportjai, a nyomtatott média szervezetei, az elektronikai, valamint jogász szakma szervezeteinek, az emberi jogok, gyermekek és fogyatékkal élők jogai védelme érdekében tevékenykedő, valamint közpolitika-elemző civil szervezetek. A bizottság minden egyes megválasztandó médiatanács tag helyére 4 főt javasol, annak figyelembevételével, hogy a tanács tagjai között három kormányoldali és három ellenzéki tag legyen [8. § (1) bek., 9. §]. A tanács elnökét külön választja a parlament, az előbbinek megfelelő eljárás alapján, azzal, hogy a parlamenti ellenzék a jelöltek listájáról 2 fővel szemben vétót emelhet. Az elnök megválasztásához az összes parlamenti képviselő többségének szavazata szükséges (10. §).

Albánia közszolgálati intézményét (ART) az irányító tanács, a főigazgató és a csak tanácsadói és előkészítő szereppel bíró igazgatóság vezeti (92. §). A tanács elnökből és további 10 tagból áll, akik legalább 10 éves szakmai (média-, gazdasági vagy igazgatási szolgáltatások, kultúra, tudomány, fogyasztóvédelem, jog stb. területén) tapasztalattal bíró szakértők közül kerülnek ki. A tagokat 5 évre a parlament választja, egyszer újraválaszthatóak. A jelölés joga megilleti: az elektronikus és a nyomtatott média szervezeteit, az állami egyetemek szenátusait, az elektronikai és jogi szakértői szervezeteket/érdekképviselőket, emberi jogi civil szervezeteket, valamint a filmművészeti, színházi és írói szervezeteket (93–94. §). A parlamenti fentebb is említett bizottsága hasonló eljárásban listát állít össze a plénum részére. A tanács elnökét a tagok megválasztása után választják, a parlament pályázatot ír ki, majd a bizottság választ a pályázók közül jelölteket a parlamenti választásra (95. §). A főigazgatót a tanács választja kétharmaddal, 5 évre [101. § (3) bek. és 102. §]. Az igazgatóság 5 tagú, 3 belső és 2 külső tagját – a pénzügyekben, menedzsmentben és üzleti gyakorlatban tapasztalattal bíró szakértők közül – a tanács választja 4 évre, kétszer újraválaszthatóak (106. §).

A bemutatott szabályozások tétje a *média feletti hatalom megosztása*. A központi közigazgatásba betagozódó, társszabályozást nem ismerő keleties modellek ebből a szempontból komolyan kifogásolhatóak. A médiahatóságok tagjainak jogállását, választási eljárását tekintve a többes jelölés vagy több csatornás delegálás, összeférhetlenségi és szakmai szabályok működőképessége csak részben kínálnak megnyugtató konstrukciót. Az emberi jogi szervezetek monitoring vizsgálatait csak

részben igazolják vissza ezek működőképességét, vagy sok esetben a törvényi szabályozások betartását. A kelet- és délkelet-európai médiatörvényeket ugyan az európai standardok alapján írják, de „a balkáni standardok alapján hajtják végre.”⁸¹ Az intézményesített hatalommegosztás hiányosságából fakadó problémákat ilyen módon – az alább áttekintésre kerülő – tartalmi előírások csak részben tudják enyhíteni.

4.1.2. Tartalmi előírások a pluralizmus érdekében

A tartalmi pluralizmus megvalósulását több, a médiával szemben támasztott követelmény is támogatja, ezen alapelvek megjelenését tekintem át a médiatörvényekben, különös tekintettel a kiegyensúlyozott tájékoztatásra. Az alapelvek között ez az egyik legérdekesebb, amelyet elvárhatunk a médiaszolgáltatóktól. Indoka egyszerű, a polgárok elfogult tájékoztatása igazából a propagandát, egy nézet és vélemény sulykolását jelenti, miközben a valóság értelemszerűen összetett, több politikai vélemény stb. létezik. A demokratikus részvételi jogokat a tényszerű tájékoztatás szolgálja. Ugyanakkor a jogi előírásokat tekintve, a kiegyensúlyozottságot a lineáris, rádiós-televíziós adásokra alkalmazzák csak, ehhez a nyomtatott sajtó történelmi gyökerei, bizonyos esetekben az audiovizuális műsorok hatása szolgálnak hivatkozási alapul. Továbbá a megtörtént, a műsorok alapanyagául szolgáló események, az elérhető megszólalók, a vélemények-véleménynyilvánítók sokasága stb. olyan szerkesztési nehézségeket okoznak, amelyek alapján nem várjuk el azt sem, hogy minden műorszám minden perce precízen kiegyensúlyozott legyen. Mindezek révén különösen érzékeny a hatósági eljárás az adott kérdés vizsgálatában.

A kiegyensúlyozott tájékoztatást a médiatörvények annak elemeivel tudják leírni, s több esetben utalnak az újságírói szakmai-etikai – tehát nyilvánvalóan nem jogi jellegű – szabályokra is.

Fehéroroszország médiatörvénye a média tevékenységeinek alapelvei között (4. cikk) sorolja fel a tájékoztatás hitelességét – a valóságnak megfelelő információ terjesztését; a törvényességet – a jogszabályoknak megfelelő működést; az egyenlőséget – a természetes személyek, állami szervek, pártok, egyesületek más jogi személyek egyenlő jogát a tömegtájékoztatáshoz, az információkhoz való hozzájutáshoz és azok terjesztéséhez; az emberi jogok tiszteletét – amely jogokat az alkotmány és más jogszabályok biztosítanak; a vélemények sokszínűségét – a tömegkommunikáció köteles biztosítani a szabad véleménynyilvánítást és a különböző

⁸¹ Oxana GAMAN-GOLUTVINA: Conclusions. Media and Democracy in Transformation Design. In: Marta DYCZOK – Oxana GAMAN-GOTUVINA szerk.): *Media, Democracy and Freedom*. Bern, Peter Lang AG, 2009. 239.

vélemények és nézetek terjesztését a társadalomban; továbbá a nemzeti kultúra védelmét. Ezek az alapelvi deklarációk egyéb hatósági hatásköri szabályokban nem jelennek meg, alanyi jogot kevés eséllyel keletkeztetnek, ezért érvényre juttatásuk hatékonysága több mint kétséges.

Az *orosz* médiatörvényben nem találunk pozitív tartalmi előírásokat a kiegyensúlyozottságra, tájékoztatáshoz való jogra, pluralizmusra. A cenzúra tilalma mellett inkább a különféle közérdeket sértő médiatartalmak tilalmát találjuk meg (vö. 3–4. cikkek). A 38. cikk a tájékoztatáshoz való jogot a polgárok médián keresztül érvényesülő jogaként határozza meg, amely alapján jogosultak hiteles információt szerezni az állami szervek, más szervezetek és ezek tisztségviselőinek tevékenységéről. Ezek oldalán pedig kötelezettségként fogalmazza meg, hogy válaszoljanak a médiumok megkeresésére, sajtótájékoztatók, statisztikai anyagok stb. kiadásával.

Az *ukrán* médiatörvény a kormány kötelezettségeként írja elő, hogy minden eszközzel előzze meg a háború, erőszak, gyűlöletre és ellenségeskedésre izgatás népszerűsítésének általános, egyoldalú és ésszerűtlen koncentrációját a híradásokban, valamint köteles előmozdítani az ideológiai és politikai pluralizmust az audiovizuális médiaszolgáltatások terén [4. cikk (7) bek.]. Ezen túlmenően a médiaszolgáltatók számára ír elő kötelezettséget, hogy egyrészt elfogulatlan tájékoztatást nyújtsanak (59. cikk), másrészt a szerkesztőségek belső szabályzatai számára írja elő, hogy rögzítsék annak alapvető követelményét, hogy a médiaszolgáltató által közzétett tájékoztatás pontos, elfogulatlan, pártatlan és kiegyensúlyozott legyen [57. cikk (4) bek.].

Moldova médiaszabályozása a „politikai és társadalmi egyensúly és pluralizmus” címszava alatt rendelkezik a szóban forgó elvekről (7. cikk). A műsorszolgáltatók kötelesek biztosítani a politikai és társadalmi pluralizmust, a kulturális, nyelvi és vallási sokszínűséget, az alapvető szabadságokat és emberi jogokat tiszteletben tartó tájékoztatást, oktatást és szórakoztatást. Amennyiben a műsorszolgáltató műsoridőt biztosít valamely politikai pártnak vagy mozgalomnak, hogy az népszerűsítse álláspontját, műsoridőt kell biztosítani más pártoknak, mozgalmaknak is, ugyanazon típusú műsorzámban és idősávban, bármilyen alaptalan késlekedés és bizonyos párt(ok)nak való kedvezés nélkül, tekintet nélkül a parlamenti képviseletük arányára. A műsorszolgáltatók kötelesek a választásokról tisztességes, kiegyensúlyozott és pártatlan módon tudósítani, annak érdekében, hogy bátorítsák és elősegítsék a vélemények plurális kinyilvánítását. A társadalmi és politikai kiegyensúlyozottság, egyenlő távolság tartása és objektivitás biztosítása érdekében a hírműsorokban biztosítani kell a hírek pontosságát, a valóságtartalom nem lehet eltorzítva trükkökkel, kommentárokkal vagy főcímeikkel, a konfliktusos szituációkról való beszámolók során az információkat több forrásból kell beszerezni. A 10. cikk a polgárok (mint „fogyasztók”) jogaként határozza meg, hogy Moldova jogalkotása biztosítja a teljes körű, objektív és tisztességes tájékoztatáshoz való jogot,

ennek védelme érdekében a médiahatóság és igazságszolgáltatási szervek bírnak hatáskörökkel. A műsorszolgáltatók pedig kötelesek a közvéleményt objektív módon tájékoztatni, s támogatni a vélemények szabad formálódását. A médiatörvényt értékelők megjegyzik, hogy ezen cikkekben pozitívan értékelhető fogalmak és értékek szerepelnek, azonban ezek a jogi nyelvezet számára további tisztázást igényelnek, különben visszaélésre adhatnak okot.⁸²

Szerbia médiatörvénye értelmében minden műsorszolgáltató köteles a polgárokat szabad, átfogó és időszerű módon tájékoztatni (68. §). A törvény (77–79. §) kifejezetten a közszolgálati hírműsorok számára írja elő azok pártatlanságát, a különféle politikai érdekekkel és személyekkel való tisztességes bánásmódot, a vélemények kinyilvánítása szabadságának és pluralizmusának fenntartását, továbbá a faji, vallási, nemzeti, etnikai alapon, szexuális orientáción vagy más szemponton alapuló intolerancia és gyűlölet megelőzését, elkerülését. A közszolgálati műsorok a sokszínűség és kiegyensúlyozottság elvei alapján a modern társadalom demokratikus értékeihez járulnak hozzá, különösen az emberi jogok, valamint a kulturális, nemzeti, etnikai és politikai pluralizmus tiszteletben tartásával.

Bosznia és Hercegovina 2002-es tömegkommunikációról szóló törvénye (4. §) a műsorszolgáltatás alapelvei között minden szolgáltató számára előírja a vélemény-szabadság és a vélemények sokszínűségének védelmét, a méltányosság, a diszkriminációmentesség, a tisztesség, a pontosság és az elfogulatlanság „általánosan elfogadott mércéinek” tiszteletben tartását. A médiahatóság további előírásokat adott ki a műsorszolgáltatás elveinek kifejtése érdekében. Az Audiovizuális és Rádió Médiaszolgáltatások Kódexe⁸³ rendelkezéseket tartalmaz a tisztességes és elfogulatlan műsorszervezésre nézve is. A Kódex 5. cikkének értelmében a programfolyam minden szegmensében, de különösen a hír-, a politikai és a közszolgálati műsorok kiegyensúlyozottak, tisztességesek és pártatlanok. Ezt úgy kell megvalósítani, hogy egy adott téma feldolgozása során a különböző álláspontokat be kell mutatni a műsorban. Kizárandó bármely párt vagy csoport, személy érdekének egyoldalú bemutatása. A közérdek szolgálatában az egyes vélemények bemutatása a kiegyensúlyozottság elvének megfelelően történik, és egyértelművé kell tenni, hogy az egyes álláspontok kinek a véleményét tükrözik.

Montenegró 2011-es médiatörvénye kötelezi a mediaszolgáltatókat, hogy szabadon, igaz, átfogó, elfogulatlan és időszerű módon tájékoztassák a közvéleményt a hazai és külföldi eseményekről; tartsák tiszteletben és támogassák az alapvető jogokat és

⁸² Így a kiegyensúlyozottság vagy pontos tájékoztatás részletes ismérveivel más – nyugati – országok gyakorlatát javasolják áttekinteni.

⁸³ Horvátul elérhető: <http://www.rak.ba/hrv/index.php?uid=1276778022>

szabadságokat, a demokratikus értékeket, intézményeket, valamint az eszmék sokszínűségét; továbbá erősítsék a közösségi párbeszéd kultúráját [55. § (6) bek.]. A rádió- és televízió-műsoroknak eleget kell tenniük a következő követelményeknek [56. § (4) bek.]: 1. az események valóságnak megfelelő bemutatása, a megközelítések és vélemények különbségei megfelelően szerepeljenek; 2. a hírek valóságnak megfelelően és pontosan mutassák be a tényeket és eseményeket, legyenek pártatlanok és szakmailag pontosak; 3. a véleményeket és kommentárokat el kell különíteni, forrásukat vagy szerzőjüket pedig felismerhetően közölni kell; 4. a pártatlanságot ösztönözni kell, tiszteletben tartva a politikai és gazdasági természetű ügyekben a vélemények különbözőségét.

Albánia médiatörvényének (2013) 4. cikkében foglalt alapelvek szerint az audiovizuális műsorszolgáltatás szabad, és elfogulatlan módon tiszteletben kell tartania a tájékoztatáshoz való jogot, a politikai és vallási meggyőződés szabadságát, az emberi méltóságot és más alapjogokat, szabadságokat. A műsorszolgáltatás különösen tekintettel kell, hogy legyen a kiskorúak védelméből fakadó jogoknak, érdekeknek és erkölcsi elvárásoknak. A műsorszolgáltatás objektív tájékoztatást biztosít a közvélemény számára, a tények és események pontos bemutatásával és a vélemények szabad formálásának tiszteletben tartásával. A 33. cikk értelmében a médiaszolgáltató köteles a hírműsorait a valóságnak megfelelően, pártatlanul és objektíven sugározni (szerkeszteni), továbbá biztosítani, hogy az események, a közvélemény vitáiban szereplő témák feldolgozása a résztvevő felek számára tisztességesen, valamint a valóságnak megfelelő módon történik.

4.2. Politikai diskurzusok támogatása és korlátozása a választási kampányokban

A kampányidőszak funkcionális megközelítésének elemeit fentebb bemutattam. A választók és a jelöltek közötti információáramlás szabadsága a demokratikus közvélemény formálódásának kulcskérdése, ezt pedig több jogintézmény is jelentősen érinti. A kampányszabályozások áttekintéséhez felhasználok a vizsgált országok kampányszabályozásából a (pártok és jelöltek számára elérhető) finanszírozásra, a politikai hirdetésekre (fizetett és ingyenes felületek, kampánycsend), és a médiafelületen való megjelenés esélyegyenlőségi szabályaira vonatkozó előírásokat.

Általánosságban, a törvényi szabályok alább kifejtett ismertetése előtt elmondható, hogy az EBESZ választási megfigyelési és jelentései alapján a demokratikus eljárások egyik legfontosabb sérelmét éppen a kampányidőszak törvénytelenégei okozzák. A kampányolók esélyegyenlőségének, illetve a médiafelületek biztosításának törvényi előírásait sok esetben egyszerűen nem tartják be, és ha bírósági jogorvoslati út adott is, annak hatékonysága legalábbis kérdéses. Ezáltal sérül mind a választók információhoz jutásának, mind a jelöltek információadáshoz fűződő joga.

4.2.1. Finanszírozás – a pluralizmus és a stabilitás között

Az állami pártfinanszírozás távolabbról – a politikai pluralizmus feltételeihez való hozzájárulással –, míg a kampányfinanszírozás közelebről – a különböző politikai vélemények megjelenésének költségeihez való hozzájárulással – támogatja a demokratikus közvélemény formálódását.

Fehéroroszországban a politikai pártok költségvetési támogatását a párttörvény 24. cikke kifejezetten tiltja. Az állam a nyomtatott kampányanyagok elkészítését támogatja, jelöltenként 2012-ben mintegy 460 euró összeget osztottak szét.⁸⁴

Az *oroszszaági*⁸⁵ pártok költségvetési támogatását a választási költségeik utólagos kompenzálására az eredményeik függvényében kapnak. Ennek összege (2011-ben) kb. 0,5 eurónyi összeg volt szavazatonként. A pártok éves támogatása, amennyiben elérték a szavazatok 3%-át, hasonlóan a szavazatonkénti fél euró, továbbá bizonyos bevételeik adómentesek. Az orosz pártok és jelöltek kampányát csak orosz állampolgárok és jogi személyek támogathatják.⁸⁶

Ukrajna párttörvénye értelmében a választáson 3%-ot elért pártok kapnak finanszírozást a központi költségvetésből. Amikor a 2009-es büdzsében nem szerepelt a pártok támogatása, az alkotmánybíróság ezt alkotmányellenesnek nyilvánította. Ennek ellenére a pártok állami támogatása később sem valósult meg a törvényi szabályoknak megfelelően.⁸⁷ A kampány során bizonyos információterjesztési eszközök – programjuk közzététele a hivatalos lapban, ingyenes műsoridő stb. – tekintetében kapnak a pártok támogatást, ezeket alább, az ingyenes kampányfelületek biztosítása körében tárgyalom.

Moldova állami pártfinanszírozása nem túl bőkezű a kisebb pártokkal, lévén a mandátum nélküliek nem részesülhetnek költségvetési finanszírozásból.⁸⁸ A párttörvény [28. cikk (1) bek.] értelmében az éves költségvetési támogatás összegének

⁸⁴ Választási törvény 48. cikk, illetve *OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report – Republic of Belarus, Parliamentary Elections, 2012*. 12. L. <http://www.osce.org/odihr/98146?download=true>

⁸⁵ *Evaluation Report on the Russian Federation Transparency of Party Funding (Theme II)*. Greco Eval III Rep (2011) 6E. 9–10. L. [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2011\)6_RussianFed_two_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2011)6_RussianFed_two_EN.pdf)

⁸⁶ *OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report*. Russian Federation Elections to the State Duma, 2011. 11. <http://www.osce.org/odihr/86959?download=true>

⁸⁷ *Evaluation Report on Ukraine. Transparency of Party Funding (Theme II)*. Greco Eval III Rep (2011) 1E. 7–8. L. [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2011\)1_Ukraine_Two_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2011)1_Ukraine_Two_EN.pdf)

⁸⁸ A finanszírozás a közeli jövőben, amennyiben az új parlament is megerősíti, változni (szigorodni) fog. 1. <http://www.politicalfinance.org/wp-content/uploads/2012/08/Moldova-Country-Report-final-July-2012.pdf>

felét a parlamenti mandátumot szerzett⁸⁹ pártok között kell mandátumarányosan felosztani, a másik felét pedig azon pártok között, amelyek a helyi választásokon legalább 20 képviselői helyet nyertek el a másodsztintú területi képviselő-testületekben, a rájuk leadott szavazatok arányában. A választási törvény 37. cikke a jelöltek állami támogatásának módját úgy határozza meg, hogy a regisztrált indulók kamatmentes állami hitelt kapnak a kampányuk támogatására. A hitelt a jelölt által megbízott, a pénzügyminisztériumnál regisztrált ügynök kapja. A jelöltek kötelesek visszafizetni a hitel összegét, amennyiben nem szerezték meg az országosan vagy az adott választókerületben leadott szavazatok legalább 4%-át. A többi jelölt a hitelt annak arányában köteles visszafizetni, hogy hány szavazatot tudtak begyűjteni. [A számítási képletet a választási törvény 37. cikk (3) bekezdése írja le.]

Szerbia költségvetésének kb. 0,1%-át teszi ki a pártfinanszírozás összege. Ennek 20%-át egyenlő arányban osztják szét azon jelöltek között, akik igénylik a támogatást. Ez az igény azzal a kötelezettségvállalással jár, hogy a pénzügyminisztériumnál a támogatás összegének megfelelő összegű biztosítékot kell letétbe helyezni. A letétet vissza kell fizetni a párt részére, amennyiben eléri a leadott szavazatok 1%-ának megfelelő támogatottságot. Amennyiben a jelölt nem éri el ezt a küszöböt, az állami támogatás összegét is vissza kell utalnia az államnak. (2014-ben 19 listaállító közül 18 kérte a támogatást, így ennek összege kb. 77 ezer euró volt szervezetenként.) A költségvetési összeg fennmaradó 80%-át a választások után osztják ki arányosan az eredmények alapján.⁹⁰

Bosznia és Hercegovina párttörvénye szerint az állam nem támogathatja a pártokat, kivéve a parlamenti frakciókat (8. és 10. cikkek). A kampányfinanszírozás tehát a pártok saját bevételeiből és adományokból lehetséges, ennek felső korlátja 0.3 BAM (konvertibilis márka) szorozva a névjegyzékben szereplő választók számával.⁹¹

Montenegró pártfinanszírozási törvénye kevés állami forrást enged a kampánytevékenység támogatására. Az egyik érdekes témaköre ennek, hogy az ideiglenes állami státuszok (kampányidőszakban megkötött határozott idejű munkaszerződés-

⁸⁹ Jelenleg magas, 6% a parlamenti küszöb a pártok számára, ez csökkenni fog 4%-ra, l. Venice Commission – OSCE/ODIHR: *Joint opinion on the draft law amending the electoral legislation of the Republic of Moldova*. 2014. (CDL-AD(2014)003) 44–45. L. [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2014\)003-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)003-e)

⁹⁰ Serbia – Early Parliamentary Elections 16 March 2014. OSCE/ODIHR Limited Election Observation Mission Final Report. 12. Elérhető: <http://www.osce.org/odihr/elections/serbia/118968?download=true>

⁹¹ Párttörvény elérhető: <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL%282008%29006-e>, a választási jelentés: OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights Election Observation Mission. Bosnia and Herzegovina General Elections, 12 October 2014. Elérhető: <http://www.osce.org/odihr/elections/bih/121845>

sek, ideiglenes szolgáltatási szerződések) szolgálhatnak finanszírozási formaként, de ennek körét szűkíteni kívánta a parlament.⁹² Miután az Alkotmánybíróság is több szakaszt alkotmányellenesnek talált, a montenegrói kormány 2014 őszén új szabályozást készített elő a parlament számára.⁹³ A pártfinanszírozási törvény folyamatos állami forrást a parlamentbe vagy képviselőtestületekbe bekerült pártoknak juttat, míg a kampányidőszakban az éves költségvetési keretösszeg 20%-át a listát állító pártok számára kell elkülöníteni (a 80% a mandátummal rendelkező pártoknak marad fenntartva) (10. cikk).⁹⁴

Albániában a pártfinanszírozás küszöbértéke az előző választásokon elért 0,5%-os eredmény. A költségvetési támogatás 95%-át a kampányban az e fölött szerepelt pártoknak osztják el a megszerzett szavazatok számának megfelelően. A maradék 5%-ot pedig a fél százalék alatti, valamint az előző választáson nem indult pártok részére tartják fenn – 2013-ban a parlamenti választásokon 53 párt tartozott ez utóbbi kategóriába.⁹⁵ (L. választási kódex 87–92. cikkek.)

4.2.2. A kampányeszközökről – a politikai hirdetések szabályai

A kampányidőszak politikai véleménynyilvánítása különös jelentőségű, a fentebb leírt plurális demokrácia és legitimitáció biztosítása szempontjából. Az állam intézményvédelmi kötelezettségének tesz eleget, amikor felületeket biztosít a kampányüzenetek számára, a jelöltek és a választókat összekötő csatornák, médiumok szabad működését biztosítja, függetlenül attól, hogy a felületek ingyenesen vagy pénzért érhetőek el. Direkt korlátozással akkor találkozunk, amikor politikai reklámok, kampánytevékenység tilalmát írja elő a szabályozás. Ennek egyik oldala a fizikai korlátozás (kampánycsend, politikai hirdetésekre költhető összeg maximálása, vásárolható reklámidő keretei), a másik a tartalmi korlát (mások jogainak és az alkotmányos rend stb. védelme). A vizsgált országok közül Fehéroroszországban a választás napjára, a többi szabályozás szerint az azt megelőző napra is kiterjed a kampánycsend⁹⁶ – ezzel tehát nem rugaszkodnak el a választási törvények az európai szokásoktól.

⁹² http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-montenegro-progress-report_en.pdf, 4–5.

⁹³ <http://www.gov.me/en/News/141794/Cabinet-adopts.html>

⁹⁴ <http://www.idea.int/political-finance/country.cfm?id=141>

⁹⁵ A parlament elég későn, a választások előtt 11 nappal emelte értékelhető összegre a támogatás összegét. L. Republic of Albania, Parliamentary Elections, 23 June 2013. OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report. 15. Elérhető: <http://www.osce.org/odihr/elections/106963?download=true>

⁹⁶ L. Fehéroroszország választási törvénye 44. cikk, Oroszország választási kódexe 56. cikk, Ukrajna választási törvénye 70. cikk (2) bek., Moldova választási törvénye 47. cikk (14) bek.

Indirekt lehet a korlátozás, ha olyan feltételeket teremt a jogszabály, amikor a médiumok ellenérdekeltek lesznek a kampányok, hirdetések közvetítésében (pl. ha kizárólag ingyenesen lehetne hirdetni, az a kereskedelmi csatornákat gazdaságilag tartaná távol a kampánytól).

Az alábbi áttekintésben a fizetett politikai hirdetések szabályozásába pillantunk bele, s hozzáolvassuk az ingyenesen biztosított műsoridő lehetőségét. Előrebocsátható megjegyzés, hogy az elemző számára is zavarba ejtő a fehérorosz, orosz és ukrán kampányszabályozás részletessége. Míg Moldova rövidebben fogalmazza meg az alapelvi és demokratikus kereteket, addig ezen országok hosszú oldalakon át részletezik a kampányeszközöket, a médiahasználatot és a választók tájékoztatáshoz való jogát. Ezek a szabályok így nehezen értelmezhető fordulatokkal terheltek, továbbá több esetben a demokratikus jogok biztosítása adminisztratív „garanciák” erejében bolyong.

A fizetett politikai hirdetések lehetővé teszik a mindenkori ellenzéknek, hogy a kormányzati „sikerüzenetek” mellett megjelenhessen a médiában. Ez médiumtípustól és gazdasági összefüggésektől függetlenül nem vizsgálható, a választási törvények szabályai mégis üzenet értékűek. Fehéroroszországban ugyan megengedett a fizetett kampány, de az EBESZ megfigyelői szerint a 2012-es parlamenti választási kampányban nem voltak fizetett hirdetések.⁹⁷

Az orosz választási törvény 57. cikk (5)–(6) bekezdései kifejezetten előírják az állami országos és regionális tv-, rádiócsatornák számára, valamint az országos állami nyomtatott sajtótermékeknek, hogy kötelesek kampányfelületet biztosítani a kampányüzenetek számára. Fontos szabály, hogy a nem állami tévék, rádiók és sajtótermékek szerkesztőségei akkor kínálhatnak fizetett felületet, ha már legalább egy éve regisztráltak az Orosz Föderáció területén [57. cikk (9) bek.]. A felkínált műsoridő (a nyomtatott sajtótermékek esetén a felkínált felület) terjedelmére vonatkozó részletszabályokat az 58–59. cikkek tartalmazzák.

Ukrajnában a fizetett hirdetések lehetségesek, a választási törvény kötelezi a médiaszolgáltatókat és a sajtót, hogy helyet biztosítsanak a pártoknak és a regisztrált jelölteknek, az esélyegyenlőség elvének tiszteletben tartásával. A törvény részletesen szabályozza a tisztességes árképzést és az átláthatóságot célzó, kampányszámlával operáló kifizetési rendet (66–73. cikkek).

Moldovában az állami és magán médiaszolgáltatók egyaránt felkínálhatnak fizetett reklámidőt, egyenlő díjakkal és feltételekkel, amelyeket legalább 7 nappal a közzétételt megelőzően meg kell határozni. A jelölő szervezetek naponta legfeljebb 2 perc terjedelmű műsoridőt vásárolhatnak [választási kódex 47. cikk (3) bek.]

⁹⁷ Republic of Belarus Parliamentary Elections, 2012. OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report. 14. L. <http://www.osce.org/odihr/98146?download=true>

Az ingyenes műsoridő biztosítása a kampányidőszakban kifejezetten a véleményszabadság objektív intézményvédelmét, a demokratikus közvélemény formálódásának garanciáját jelenti. Ezzel kapcsolatban azonban a véges lehetőségek és az egyenlő (tisztességes) hozzáférés szempontjait is figyelembe kell venni.

Fehéroroszországban a Központi Választási Bizottság közzéteszi azon média-szolgáltatók (állami vagy helyhatósági médiumok) listáját, amelyek kötelesek legalább 20 nappal a választások előtt ingyen közzétenni a jelöltek programját. A törvény kissé régimódi szabállyal a programok közzétehető terjedelmét is korlátozza: elnökjelöltek esetén ez legfeljebb 5, képviselőjelölteknél legfeljebb 2 gépelt oldal [választási tv. 46. cikk (4)–(5) bek.]. Az állami csatornák ingyenes műsoridejének struktúráját is szabályozza a törvény: a választási bizottság az ingyenes műsoridő egy részét vitaműsorokra jelöli ki [46. cikk (9) bek.]. Megjegyezhető, hogy a parlamenti választások történetében először 2012-ben adott le vitaműsort – igaz, felvételtől – az állami televízió.⁹⁸

Az orosz választási szabályozás értelmében a szövetségi listát állító pártok kampányeseményeiről köteles a tv, rádió és a sajtó ingyenesen tudósítani [választási tv. 51. cikk (4) bek.]. Az ingyenes reklámfelülethez azonban nem mindegyik párt jut hozzá: az a párt, amelyik az előző választáson nem ért el 3%-ot, nem kaphat ingyenes műsoridőt (57. cikk). A műsoridő (nyomtatott felület) terjedelmét itt is a törvény 58–59. cikkei szabályozzák. Fontos, pluralizmus megvalósulását elősegítő szabály, hogy az ingyenes idő legalább felét választási vitaműsorokra kell felhasználni [58. cikk (4) bek.].⁹⁹

Az ukrán szabályok előírják, hogy a pártok az országos csatornákon 60 perc, a regionális csatornákon 20 perc műsoridőt kapnak, míg az egyéni jelöltek a választókerületben sugárzó csatornákon kapják ugyanezt a lehetőséget. Ez az időkelet a televízióban és rádióban külön-külön rendelkezésre áll. Az ingyenes műsoridőt két egyenlő részletben, a – legnézettebb – 19.00–22.00 óra közötti időszámban kell kiadni (választási tv. 72. cikk).¹⁰⁰

A moldovai szabályozás szerint a közmédiumokban vitaműsorokat kínálnak a kampányoló pártok részére, továbbá a teljes kampányidőszakra 2 óra ingyenes műsoridőt. Naponta 2 percnél többet azonban itt sem használhat egy párt. A vitamű-

⁹⁸ Republic of Belarus Parliamentary Elections, 2012. OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report. 14. L. <http://www.osce.org/odihr/98146?download=true>

⁹⁹ A legutóbbi oroszországi parlamenti választás médiatapasztalataihoz I. OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report. Russian Federation Elections to the State Duma, 2011. 11–14. <http://www.osce.org/odihr/86959?download=true>

¹⁰⁰ A legutóbbi ukrainai parlamenti választás médiatapasztalataihoz I. Ukraine Parliamentary Elections, 2012. OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report. 19–22. <http://www.osce.org/odihr/98578?download=true>

sorok szervezését a központi választási bizottság hagyja jóvá [választási tv. 47. cikk (2) bek.]. A törvény szerint a magántulajdonban álló média is szervezhet ingyenes vitaműsort, azonban ez is csak a központi választási bizottság által meghatározott feltételekkel történhet [47. cikk (3) bek.].¹⁰¹

Szerbia médiatörvénye értelmében a közszolgálati médiaszolgáltatók a – helyi és országos – választási időszakban ingyenesen és kiegyensúlyozottan közvetítik a pártok, koalíciók és regisztrált jelöltek reklámjait, ugyanakkor a kereskedelmi csatornák közlétehetnek – diszkrimináció nélkül, egyforma pénzügyi feltételek mellett – fizetett hirdetéseket. Kampányidőszakon kívül tilos a politikai reklám a médiában. A közszolgálati média számára tilos a fizetett hirdetések közzététele, továbbá belső szabályzatainak megfelelően vissza is utasíthat bizonyos programokat vagy „propagandaanyagokat”, amennyiben azok nem a választási kampányt szolgálják [78. cikk (6) bek., 106., 109. §].

Bosznia és Hercegovinában a közszolgálati műsorszolgáltatásról szóló törvény (32. §) és a föderális közszolgálati csatornát szabályozó 2002-es törvény (19. cikk) szerint csak kampányban lehet pártok politikai reklámjait közzétenni, akkor is a választójogi szabályozásnak megfelelően. A szövetségi tv, rádió a pártok és jelöltek számára egyenlő feltételek mellett teszi lehetővé programjaik bemutatását, a kampányra szánt műsoridőt pedig ingyenesen teszi elérhetővé. A választási kódex¹⁰² értelmében (1.11. cikk) bármely párt és jelölt szabadon folytathat kampánytevékenységet egész Bosznia területén, a hatóságoknak tilos bármiféle akadályt gördíteni a jelöltek, támogatóik, illetve a szavazók szabad mozgása (!) útjába. A kampányszabályok minden kampánytevékenység (nagygyűlések, plakátolás stb.) során a jelöltekkel szemben tanúsítandó egyenlő bánásmódot írják elő a hatóságok számára (7.1. cikk, skk.). A fizetett hirdetések szabályai (16.12. cikk) szerint minden politikai szervezet számára egyenlő feltételekkel kell biztosítani a fizetett politikai hirdetések lehetőségét. Biztosítani kell, hogy ezek a politikai hirdetések világosan elkülönüljenek a műsorfolyam többi részétől (és a politikaiak időtartamát nem kell beleszámítani médiahatóság által meghatározott reklámidőkeretbe). A választást megelőző 30 napot kell kampányidőszakként tekinteni ebből a szempontból. Az elektronikus médiaszolgáltatók számára legalább 48 órával a közzététel előtt meg kell küldeni a megrendelést és a reklámanyagot. A reklámidőért előre kell fizetni, és a díjszabás nem lehet drágább, mint az adott csatornán egyébként alkalmazott

¹⁰¹ A legutóbbi moldovai parlamenti választás médiatapasztalataihoz l. Republic of Moldova Early Parliamentary Elections, 2010. OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report. 13–16. <http://www.osce.org/odihr/75118?download=true>

¹⁰² http://www.izbori.ba/Documents/documents/English/Laws/Election_Law_of_BiH-eng.pdf

kereskedelmi díjak. Visszautasítható azon hirdetés közzététele, amely a formai elvárásoknak nem felel meg, valamint alkotmány- és törvénytörés. A 16.13. cikk értelmében a kereskedelmi média is felajánlhat ingyenes felületet, de egyenlő feltételekkel. A fizetett hirdetések időtartama hetente legfeljebb összesen 30 perc lehet.

Montenegróban a közszolgálati médiaszolgáltatók ingyenes műsoridőt bocsátanak a listaállító jelölőszervezetek részére, a képviselőválasztásokon. (A polgármesterek és az elnök választására ez nem vonatkozik.) A közszolgálati médiaszolgáltatókról szóló törvény [95. cikk (7) bek.], valamint a képviselők választását szabályozó törvény (50–53. cikk) értelmében az ingyenes műsoridő az egyenlőség elve alapján kerül szétosztásra a politikai szervezetek részére, annak érdekében, hogy bemutathassák programjukat és tevékenységüket a közvélemény számára. Az állami tulajdonú „*Pobjeda*” ingyenesen, egyenlő feltételek biztosításával (naponta, a reklámblokkokban, és egyenlő időtartamú spotokkal) köteles beszámolni a pártok kampánygyűléseiről. A közmédia listaállító szervezeteként naponta legalább 200 másodpercnyi időt biztosít „politikai klipekre”, valamint naponta kétszer, 3 percnyi időben beszámol a választási gyűlésekről (választási tv. 53–53a. cikk).¹⁰³ Az állami csatornák kötelesek továbbá szervezni és az este 8–11 óra közötti időszámban sugározni politikai vitaműsorokat is, amelyek időtartama hetente két és fél óra. Ezekre valamennyi jelöltállító szervezetet meg kell hívni, és nekik egyenlő szereplési lehetőséget kell biztosítani, a velük való előzetes megállapodás alapján (választási tv. 56. cikk).

A pártfinanszírozási törvény (18. cikk) 2014-es módosítása alapján a kampányidőszakban és a választásokat követő 30 napban tilos az állami és önkormányzati szervek, valamint vállalatok fizetett hirdetéseit megjelentetni. A választási törvény 50. cikk (3) bekezdése kötelezi a kereskedelmi műsorszolgáltatókat, hogy a regisztrált jelöltlistával rendelkező politikai szervezetek fizetett hirdetéseit egyenlő feltételek mellett tegyék közzé.

Albánia 2013-as médiatörvényének 39. cikke a választási kódexre utalja a kampány és a politikai hirdetések szabályozását. A választási kódex 84. cikke értelmében a kereskedelmi (magán) médiaszolgáltatók csak a hírműsoraikban foglalkozhatnak a kampánnyal, politikai szervezetek hirdetéseit nem tehetik közzé.

A közmédia ingyenes műsoridőt köteles biztosítani a kampányban szereplők számára (80. cikk). Az ingyenes műsoridőre is vonatkozna az egyenlőség elve, azonban a választási kódex a pártok között differenciál az előző választási eredményeik alapján. A parlamenti mandátumok legalább 20%-át elnyert pártok számára a központi választási bizottság legalább 30 perc műsoridőt oszt el egyenlően, a tévében és a rádióban egyaránt, a többi parlamenti párt számára legalább 15 percet.

¹⁰³ <http://www.idea.int/political-finance/country.cfm?id=141>

Amennyiben valamelyik párt vagy koalíció számára rendelkezésre bocsátott időkeret emelkedne, a többiek idejét is növelni kell. A nem parlamenti, de jelöltet állító pártok számára 10-10 percet kell kiosztani a tévében és rádióban egyaránt.

4.2.3. Esélyegyenlőség a kampányban

A választási eljárások egyik alapelve az esélyegyenlőség, amely alapján bármely indulót azonos esélyek illetnek meg a győzelem elérésére – természetesen ez elsősorban a jogi szabályozásba foglalt előnyök és diszkrimináció tilalmát jelenti, s nem pedig a vagyoni stb. előnyök egyenlőségének amúgy sem reális célkitűzését. A kampány során az esélyegyenlőséget különösen szolgálja, ha a média-megjelenés tekintetében a jelöltek/pártok azonos, tisztességes elbírálás alá esnek. Azt fentebb láttuk, hogy a fizetett és ingyenes műsoridő rendelkezésre bocsátása során is érvényesül ez az elvárás. Az alábbiakban a további médiamegjelenés, műsorok tekintetében megfogalmazott törvényi szabályait tekintjük át.

A választási törvény *Fehéroroszországban* az állami, a legalább részben állami/helyhatósági költségvetésből finanszírozott, vagy állami szervek által alapított médiumok számára előírja, hogy a jelöltek számára egyenlő esélyeket biztosítsanak a választásokkal kapcsolatos nyilatkozataiknak, különféle kiadványaiknak, szövegeiknek. A jelöltekről szóló, a médiában terjesztett tájékoztatásnak megfelelőnek és objektívnek kell lennie, valamint pártatlannak, bármelyik jelölt preferálása nélkül (választási tv., 46. cikk).

Az *ukrán* választási törvény rögzíti a választásokkal kapcsolatos „tájékoztatási elveket”. Ezek szerint a választóknak lehetőséget kell adni, hogy hozzáférjenek a sokszínű, objektív, elfogulatlan; és a megfontolt, informált és szabad döntéshez szükséges tájékoztatáshoz. Továbbá a választási szervek, a tömegmédiumok, a hírügynökségek, az állami hatóságok és hivatalnokok, más egyesületek és személyek egyaránt kötelesek a választásokkal kapcsolatos – kampánytevékenységnek nem tekinthető – tájékoztatás során az elfogulatlan, előítéletektől mentes, kiegyensúlyozott, megbízható, teljes és pontos tájékoztatás elveihez ragaszkodni [választási tv. 63. cikk (1), (3) bek.].

A hírügynökségek és médiumok kötelesek a választási eljárásról és kapcsolódó eseményekről elfogulatlanul, megbízható, teljes, pontos és objektív módon tudósítani. A média kiegyensúlyozottan köteles beszámolni a jelöltek és pártok által a választásokkal kapcsolatos eseményekhez fűzött véleményekről (66. cikk). A 68. cikk (6)–(8) bekezdései előírják továbbá a fentebb említett – audiovizuális és nyomtatott – kampányfelületek biztosítása során tanúsítandó, esélyegyenlőséget támogató eljárást. Ugyanezt ismétli a 71. cikk, hangsúlyozva, hogy tulajdonosi formától függetlenül kötelesek a médiumok az esélyegyenlőség elvét követni.

Az *orosz* választási törvény a szövetségi listát állító pártok jogaként fogalmazza meg a médiához kampánycélokra egyenlő esélyekkel való hozzáférést [10. cikk (4)

bek.]. A médiumok nem preferálhatnak vagy diszkriminálhatnak egyetlen politikai pártot sem, különös tekintettel a párt kampány eseményeiről való beszámoló időkeretére, vagy a nyomtatott sajtóban ugyanezre a célra felhasznált terjedelemre [51. cikk (4) bek.]. Az állami és helyhatósági tv és rádió műsorszolgáltatók, valamint nyomtatott sajtótermékek szerkesztőségei kötelesek biztosítani az egyenlő feltételeket a kampánytevékenységekre, különösen a jelöltek programjának bemutatásakor [57. cikk (4) bek.].

Fel kell hívni a figyelmet arra a különös szabályra, amely tiltja a negatív kampányt, pontosabban azt a törekvést, amely más pártok-jelöltek lejáratására, vagy irányukban negatív választói attitűd kiváltására irányul [62. cikk (5) bek. 2. pont].

Moldova médiatörvénye [7. cikk (3) bek.] értelmében a műsorszolgáltatók a választásokról tisztességes, kiegyensúlyozott és pártatlan módon kötelesek beszámolni, annak érdekében, hogy bátorítsák és elősegítsék a vélemények sokszínű bemutatását. A műsorszolgáltatók kötelesek koncepciót készíteni a kampánytudósításukról, ezt pedig a médiahatóság (CCA) és a központi választási bizottság számára – a törvények „szigorú betartása” érdekében – jóváhagyásra megküldeni.

A moldovai választási törvény 46. cikke szerint minden jelöltnek egyenlő joga van a választási kampányban részt venni, valamint, hogy egyenlőképp hozzájusson az állami fenntartású médiumokhoz, televízióhoz, rádióhoz.

A *szerbiai* választási kódex mellett a médiahatóság 2012-ben kiadott irányelvei, a reklámtörvény és a tájékoztatási törvény rendelkezései is irányadóak a kampány médiamegjelenésének rendezésére.¹⁰⁴ A választási kódex 51. cikke értelmében a közmédia képviselői és a parlamenti képvisellel rendelkező pártok közösen határozzák meg a pártok számára kiosztható műsoridő időtartamát és a megjelenések számát; illetve további kampánymegjelenítési magatartásszabályokat is lefektethetnek. A médiamegjelenés tekintetében a pártatlanság és kiegyensúlyozottság elve köti a médiaszolgáltatókat (50. cikk). A kampánycsend 48 órával a választás napja előtt kezdődik, amely időszakban a választások lehetséges kimenetelére vonatkozó előrejelzéseket sem lehet közzétenni [5. cikk (3) bek.].

Bosznia és Hercegovina választási kódexe (16. cikk) a média számára előírja, hogy a választási eseményekről tisztességes, professzionális és hozzáértő módon számoljon be, kitartoan tiszteletben tartva az újságírói magatartási kódexben található és az általánosan elfogadott demokratikus szabályokat és elveket; különös tekintettel a véleménynyilvánítás szabadságára. Az elektronikus média köteles beszámolni a kampányeseményekről, és betartani a kiegyensúlyozottság, tisztesség és pártatlanság elveit. Ezekre az alapelvekre a médiaszolgáltatók különösen

¹⁰⁴ Serbia – Early Parliamentary Elections 16 March 2014. OSCE/ODIHR Limited Election Observation Mission Final Report. 16. Elérhető: <http://www.osce.org/odihr/elections/serbia/118968?download=true>

a tájékoztatási célú műsorokban kötelesek odafigyelni; ilyenek a hírműsorok, interjúk, fontos politikai eseményekről szóló vitaműsorok (kerekasztal-beszélgetések), és további hasonló, a politikai szervezeteknek ugyan a választási eseményekhez közvetlenül tematikailag nem kapcsolódó, de mégis a választói vélemények befolyásolására alkalmas tevékenységeiről való beszámolók.

Kampánycsend az urnanyitás előtt 24 órával, a közvélemény-kutatási adatok közzétételi tilalma 48 órával (választási kódex 16.10–11.) kezdődik.

Montenegró médiatörvénye (2011) szerint a választási kampányidőszakban a médiaszolgáltatók kötelesek külön szabályozás alapján biztosítani a regisztrált politikai pártok, koalíciók és jelöltek egyenlő megjelenítését [74. § (2) bek. 7) pont].

A választási kódex 64. cikke előírja, hogy a kereskedelmi és nonprofit médiaszolgáltatók szerkesztőségei kötelesek elfogadni magatartásszabályokat, amelyek célja, hogy biztosítsák a tisztességes szerkesztési elveket/gyakorlatot, valamint a regisztrált jelöltek és pártlisták egyenlő bemutatását. Ezt a szabályozást a választások kitűzését követő 10 napon belül kell elfogadni és a közvélemény számára elérhetővé tenni.

A választás napján és az azt megelőző 10 napban tilos közvélemény-kutatási eredményeket és előrejelzéseket közzétenni a médiában (választási törvény 63. cikk). A jelöltek médiamegjelenéshez való joga a választási lista regisztrálásának napján kezdődik, és a választás napja előtt 24 órával megszűnik. A kampánycsend ekkor kezdődik (választási törvény 6., 64a. cikkek).

Amint említettem, az *albán* választási kódex értelmében a kereskedelmi csatornák csak a hírműsorokban foglalkozhatnak a kampánnyal, ezek szerkesztését illetően pedig további részletszabályokat ír elő a jogszabály, valamint a központi választási bizottság. Ilyen, hogy a parlamenten kívüli pártokat is kötelesek belefoglalni műsoraikba. A magáncsatornák szervezhetnek politikai vitaműsorokat is, az esélyegyenlőség elvének érvényesítésével (választási kódex 84. cikk).

A jogszabály szerint a politikai szervezetek, jelöltek joga, hogy választási anyagaikat, üzeneteiket, programjukat a média megjelenítse, mégpedig tisztességes, elfogulatlan és cenzúrázatlan módon [78. cikk (2) bek.].

A közmédia a választási kódex értelmében [80. cikk (2) bek.] az ingyenes műsoridő mellett a hírműsoraiban is beszámol a kampányról, mégpedig a pártatlan, teljes, valóság-hű és sokszínű tájékoztatást szolgáló módon – amely elvek követése egyébként a médiatörvény szerint is kötelezettsége. A fentebb leírt ingyenes műsoridőt nem lehet a hírműsorok idejével összekeverni.

Az ingyenes műsoridő már említett kiosztásához hasonlóan, a közmédia hírműsoraiban is kategorizálják a pártokat – az előző választáson elért eredményeik alapján (választási kódex 81. cikk). Érdekes módon, az egyenlő elbánás kategóriákon belül érvényesül. A parlamenti pártok közül a mandátumok legfeljebb 20%-át bíró pártok, és a 20%-nál többel bíró pártok, valamint a parlamenten kívüli pártok képeznek egy-egy kategóriát. A nagyobb parlamenti pártok kétszer annyi hírműsoridőre jogosultak, mint a kisebbek. A törvény szavai szerint a parlamenten

kívüli pártok esetében a hírműsoridő kiosztásánál az újságírás „szakmai” szabályait kell alkalmazni, sőt, a rájuk eső műsoridő nem is haladhatja meg a kisebb parlamenti pártok kategóriájának időkeretét.

A kódex 83. cikk (2) bekezdése alapján a pártok számára a közmédia a 18 és 22 óra közötti időszámban kínálja fel a műsoridejét. A kampány 30 nappal a választás napja előtt kezdődik, és a választás napja előtt 24 órával fejeződik be (77. cikk). Közvélemény-kutatási eredményeket a választást megelőző 5. napig lehet közzétenni [78. cikk (3) bek.].

4.3. A parlamenti viták nyilvánossága

A törvényhozó testületek nyilvános működése garancia arra, hogy a politikai vitákból a közvélemény informálódjon, segítséget kapjon a politikai állásfoglaláshoz, választási döntéséhez. A nyilvános működés megvalósulását az ülések nyilvánossága, az újságíróknak és más nézőknek az ülésteremhez való hozzáférése (karzaton való részvétel), valamint az ülések közvetítése jelenti.¹⁰⁵ Természetesen a parlament mint állami szerv a működésére vonatkozó közérdekű információk (jegyzőkönyvek, határozati javaslatok stb.) közzétételével is hozzájárul a közvélemény tájékoztatásához.

A nyilvános parlamenti ülésezést demokratikus, legitimációs és jogállami követelménye miatt az alkotmányok rendre deklarálják főszabályként. A zárt ülésezés ehhez képest – mivel alkotmányos elvről van szó – minősített többséggel lenne ésszerűen elrendelhető. Megjegyzem, hogy a bizottsági ülések nyilvánosságát is elvárják az európai alkotmányos standardok, ám ezek zárt ülésezése gyakoribb, egyszerűbb elrendelésük, és a mögöttük álló szakmai-alkotmányos indokok is megalapozottabbak.

A *fehérorosz* Alkotmány 103. cikke rögzíti a parlament mindkét házában nyilvános ülésezését, valamint azt, hogy államérdekből az összes képviselő többségének szavazatával zárt ülést rendelhessenek el. A képviselőház házszabálya¹⁰⁶ megismétli ezt a lehetőséget. A házszabály szerint a parlament munkájáról a polgárokat az állami rádió és televízió, valamint más médiumok tájékoztatják (házszabály, 77. cikk). A médiatörvény (35. cikk) értelmében az újságíróknak joguk van az állami szervekhez történő akkreditációhoz, azt „indokolatlanul” nem lehet megtagadni.

¹⁰⁵ Az ezekkel kapcsolatos alkotmányos követelmények elvi kifejtéséhez l. SMUK Péter: A parlamenti nyilvánosság alkotmányos garanciái Közép-Európában. *Jog – Állam – Politika*, 2014/1. 69–87.

¹⁰⁶ <http://house.gov.by/index.php/6114,,,0,,,0.html>

Az orosz föderáció Alkotmánya 100. cikkében szintén a törvényhozás mindkét házában ülésezését nyilvánosnak rendeli, egyben feljogosítja azokat, hogy házszabályukban meghatározott esetekben zártan üljenek. Az Állami Duma házszabálya¹⁰⁷ a működés alapelveinek tekinti a szabad vitát és a nyilvánosságot, s egyben a média jelenlétét is megengedi (28. és 37. cikk). A 65. cikk meghatározza azokat a közjogi méltóságokat, akik a zárt üléseken részt vehetnek. A 37. cikk részletezi a zárt üléssel kapcsolatos szabályokat (az ülés elrendelése többségi szavazással történik), azon a média képviselői nem vehetnek részt, kép és hang rögzítésére alkalmas eszközt, telefont nem lehet az ülésterembe vinni. A zárt ülés jegyzőkönyve titkosított dokumentum. Megjegyzendő, hogy a vizsgált parlamentek közül egyedül a Duma honlapján található élő (online) közvetítést elérhetővé tevő link.¹⁰⁸

Ukrajna Alkotmánya (84. cikk) szerint a Verkhovna Rada ülései nyilvánosak, zárt ülést az összes képviselő többségének szavazatával lehet elrendelni. Ugyanezen szabályt ismétli a házszabály 3. és 4. cikke. A médiatörvény értelmében a parlamenti ülések közvetítése szerződéses alapon, és az államrend tiszteletben tartásával lehetséges [49. cikk (3) bek.].

Moldova alaptörvénye a 65. cikkben rendelkezik a nyilvános üléstről, fenntartva a törvényhozásnak a zárt ülés elrendelésére vonatkozó jogát. Ez utóbbit a házszabály¹⁰⁹ 99. cikke fejt ki, amely szerint a képviselők többségi szavazással döntenek, erre javaslatot a házelnök, a frakciók, vagy legalább 5 képviselő tehet. Az állami rádió és televízió közvetíthet a nyilvános ülésekről, a médiatörvény szabályainak megfelelően. [A médiatörvény 51. cikk (3) bekezdése szerint az állami rádió és televízió társaság ingyen és élőben közvetítheti az üléseket.] A parlament jegyzőkönyveit a honlapon közzé kell tenni, továbbá a házszabály szerint a törvényhozás működésével kapcsolatban tájékoztatást csak a sajtószolgálat adhat. A házszabály 100. cikke szerint az üléseken a képviselőkön kívül részt vehetnek a diplomáciai képviselők, az ombudsman, a média képviselői, továbbá meghívás alapján mások is. A hivatal állandó meghívókat állít ki az újságírók részére. A parlamenti ülés nyugalmanak megzavarásától a meghívottak/résztvevők kötelesek tartózkodni, akárcsak a tetszés vagy rosszallás kinyilvánításától – ellenkező esetben az üléstermet el kell hagyniuk.

¹⁰⁷ <http://www.consultant.ru/law/review/lawmaking/reglduma/>

¹⁰⁸ <http://www.duma.gov.ru/#parlament-tv>

¹⁰⁹ <http://www.parlament.md/Parlamentarism/FunctionareaParlamentului/tabid/98/language/en-US/Default.aspx>

Szerbia Alkotmánya nem rendelkezik a nemzetgyűlés nyílt ülésezéséről, de 110. cikkében (kötelező) felhatalmazást ad a parlamentről szóló törvény megalkotására. Ez a törvény 6. cikkében a parlament munkáját nyilvánosnak írja elő, ennek részletszabályait pedig a 11. cikk fejt ki. A nyilvánosság megteremtésének eszközei a szerb törvényhozásban:

- az ülések televíziós és internetes közvetítése feltételeinek megteremtése,
- sajtókonferenciák, hivatalos közlemények,
- a parlament munkájának figyelemmel kísérését lehetővé kell tenni a sajtó és média képviselői, a hazai és nemzetközi szervezetek megfigyelői, az érdeklődő magánszemélyek, polgárok számára,
- hozzáférés biztosítása a törvényhozás üléseiről gyorsírással készített feljegyzésekhez és a jegyzőkönyvekhez,
- a nemzetgyűlés honlapja, és egyéb a házszabály által lehetővé tett eszközök.

A nyilvánosság a törvény és a házszabály rendelkezéseinek megfelelő módon kizárható az ülésekről. A közvéleményt főszabályként egyébként tájékoztatni kell a tervezett napirendről, az ülések időpontjáról, helyéről. A zárt ülésekről szóló tájékoztatókról csak külön felhatalmazás alapján lehet a média képviselőit tájékoztatni. A parlament egyes munkaszerveinek ülései is nyilvánosak, azonban ennek korlátozásáról az adott szervezeti egység maga dönthet.

A nemzetgyűlésben külön ülés helyeket kell rendelkezésre bocsátani a sajtó és média képviselői, a hazai és nemzetközi szervezetek megfigyelői, és az érdeklődő polgárok számára. A törvény külön említi a nemzetgyűlés munkájáról tudósító akkreditált újságírókat, ők jogosultak az üléseken személyesen részt venni (a plénum és az egyéb munkaszervezetek, bizottságok esetén is), megismerni a törvényjavaslatokat, és más, a parlament által tárgyalt irományokat, jegyzőkönyveket, dokumentumokat és az archívumot. További részletszabályokat a házszabály állapít(hat) meg. Ennek XIII. fejezete szintén részletes szabályokat tartalmaz.

Házszabály szerint a nyilvános ülésezés főszabálya mellett a törvényi okok esetén akként lehet zárt ülést elrendelni, ha az indokok előterjesztésével azt a kormány, valamely parlamenti bizottság vagy legalább 20 képviselő kezdeményezi. A kezdeményezésről vita nélkül határoz a plénum, de minősített többséget nem rendel hozzá a házszabály. A bizottságok ülése esetén a javaslatot a bizottság tagjainak egyharmada terjesztheti elő, és maga a bizottság dönt róla. Érdekes szabály, hogy a javaslattól kezdve a nyilvánosság kizárásáról szóló döntés meghozataláig a házelnök, illetve a bizottság elnöke úgy köteles cselekedni, mintha a zárt ülésről szóló javaslatot már elfogadták volna. A zárt ülés tekintetében a testületnek (bizottságnak) határozatot kell hoznia, amelyben tájékoztatja a közvéleményt. Ezt a hivatalos tájékoztatást a házelnök (bizottsági elnök) adja ki (255–256. cikk).

A parlament házirendjét betartva, a médiaszolgáltatók képviselői szabadon részt vehetnek a plénum és a bizottságok ülésein, a közvélemény tájékoztatása érdekében; számukra ezen munkájukhoz minden szükséges feltételt meg kell teremteni. Az akkreditált újságírók a gyorsírással készült jegyzőkönyveket is megismerhetik, és ha hivatkoznak erre, fel kell tüntetniük, hogy az adott beszéd szövege hitelesnek tekinthető-e. A további tárgyalási irományok és dokumentumok fizikailag is elérhetőek kell, hogy legyenek a tudósítók számára. Az újságírói akkreditáció szabályait az illetékes parlamenti bizottság állapítja meg. A bizottság megállapíthatja annak részletszabályait is, hogy miként vehetnek részt az üléseken és követhetik figyelemmel személyesen a parlament munkáját a hazai és nemzetközi szervezetek képviselői, illetve az érdeklődő polgárok. Csoportos látogatások is szervezhetők a törvényhozásban. A házszabály 260. cikke felsorolja a honlapon kötelezően közzéteendő információk körét. Ilyenek: a napirendre tett javaslatok, a jóváhagyott jegyzőkönyvek, a törvények és határozatok javasolt és elfogadott szövege, módosításukra tett javaslatok, a szavazási eredmények, a házbizottság (*Collegium*) üléseinek napirendje, a parlament és a bizottságok munkájáról szóló tájékoztató kiadványok stb.

Hivatalos közleményeket a házelnök, vagy az általa felhatalmazott személy hagyhat jóvá. Sajtótájékoztatót a képviselők tarthatnak, más személyek pedig a házelnök jóváhagyása esetén (261. cikk).

Bosznia és Hercegovina Alkotmánya értelmében a parlament mindkét háza teljes jegyzőkönyveit nyilvánosságra kell hozni, valamint kivételes, a házszabályokban szabályozott eseteket leszámítva nyilvános ülésen folytatja tárgyalásait (IV. cikk 3. i. pont).

A házszabály¹¹⁰ H) fejezete rendelkezik a parlamenti munka átláthatóságáról (!) és az információszabadságról. A képviselőház átlátható módon kell, hogy működjön, és munkájáról időszerű, objektív és teljes körű tájékoztatást kell adni a közvélemény számára. Minden érdeklődő számára, az információszabadságról szóló törvény rendelkezéseinek is megfelelően, azonos feltételekkel kell hozzáférést biztosítani. A teljes jegyzőkönyvet, a törvényhozásról és a „legfontosabb” tevékenységekről szóló dokumentumokat elektronikus módon és a nyomtatott sajtóban is hozzáférhetővé kell tenni. A közzétételi kötelezettség nem vonatkozik azokra az információkra, amelyek nyilvánossága potenciálisan kockáztatja (sérti) a következő legitim célok valamelyikét: külpolitikai, nemzetbiztonsági érdekek, a közbiz-

¹¹⁰ Jelen áttekintéshez csak a képviselőház házszabályát használom.

tonság, monetáris érdekek, a bűncselekmények megelőzése és a bűnüldözés, a döntés-előkészítés zavartalansága (amennyiben az előkészítő személy véleményéről van szó, s nem pedig statisztikai, tudományos vagy technikai információról), valamint az információszabadságról szóló törvény által meghatározott egyéb esetek. Ezen kivételek ellenére, a kért információ kiadható, amennyiben az a közérdeket szolgálja, továbbá erről a kibővített házbizottság határoz a közzététel esetén szóba jöhető előnyök és hátrányok mérlegelése alapján (90. cikk). Törvényjavaslatok és elfogadott törvények szövegei „publikálhatóak” a nyomtatott és egyéb médiumokban. A polgárok és a média képviselői számára biztosítani kell az ülésterembe való belépést, a kifejezetten az erre a célra a házbizottság által kijelölt területen, helyen. A házszabály 11. cikkében meghatározott esetekben (a képviselők titoktartásának tárgyai vannak itt felsorolva) az ülést vagy annak egy részét a média, illetve a közönség részvétele nélkül kell megtartani. A parlament üléseire meghívhatóak egyes közjogi méltóságok (Bosznia és Hercegovina elnöksége, a kormány tagjai stb.), számukra „megfelelő” ülés helyeket kell fenntartani az ülésteremben (91–93. cikkek).

Montenegró Alkotmánya nem tartalmaz rendelkezéseket az ülésezés nyilvánosságát illetően, a házszabály viszont külön fejezetben (XIII.) írja le a parlament működésének nyilvánosságát. A parlament és bizottságai munkája főszabályként nyilvános. Ezek ülését akkor tartják zártan, amikor valamely törvény vagy tárgyalási anyag államtitoknak minősül. A parlament vita nélkül határozhat az ülése vagy annak egy része zártan tartásáról, az erre irányuló indokolt javaslatot a kormány vagy 10 képviselő teheti meg (211. cikk).

A közvélemény átfogó tájékoztatása érdekében a parlament elsősorban a honlapját használja (212. cikk), amelyen a törvényhozó testület és bizottságainak munkájáról kell adatokat közzétenni. Az internetes portálon való megjelenésre külön szabályozást fogad el a házbizottság.

A parlament tájékoztatási kötelezettsége a testület munkájára, a napirenden szereplő ügyekre és a meghozott döntésekre terjed ki. A tárgyalta törvényjavaslatokat közzé „lehet” tenni a médiában vagy külön kiadványban (213. cikk).

A televízió és más elektronikus médiumok jogosultak a parlament és bizottságainak üléseiről közvetlenül közvetíteni; a parlament köteles megteremteni annak feltételeit, hogy a médiumok közvetíthessék az üléseken történeteket (214. cikk).

A parlament üléseiről mindazonáltal a hatósági akkreditációval rendelkező riporterek tudósíthatnak. Az újságírók számára rendelkezésre kell bocsátani a plénum és a bizottságok által tárgyalta anyagokat; hacsak az irományok a parlamenti iratok kezeléséről szóló jogszabály értelmében nem minősülnek államtitoknak vagy bizalmasnak. A parlament köteles a tudósítók munkáját segítő feltételeket megteremteni (215–216. cikk). A média számára hivatalos közlemények kiadása, illetve a

sajtótájékoztatók tartása azt a célt szolgálja, hogy a törvényhozó testület munkájáról a közvélemény átfogó és pontos információt kapjon. A hivatalos közleményeket a megfelelő hivatali szervezeti egység készíti el, de a házelnök, illetve a bizottság elnöke hagyja jóvá. Sajtótájékoztatót – engedi meg a házszabály – képviselőcsoportok és egyéni képviselők is tarthatnak (217. cikk).

Egyébként a házszabály 125. cikke kötelezővé teszi az ülések hang- és videófelvételen való rögzítését.

Albánia Alkotmánya (79. cikk) értelmében a parlament ülései nyilvánosak. Zárt ülést a köztársasági elnök, a miniszterelnök vagy a képviselők egyötödének kezdeményezésére lehet elrendelni, amelyhez az összes képviselő többségének szavazata szükséges.

Az albán házszabály az alkotmányi rendelkezést a 43. cikkében ismétli meg. Amikor a plénum nyílt szavazással elrendeli a zárt ülést, az üléstermet a házelnök felszólítására minden külsős személynek (médiaképviselők stb.) el kell hagynia. A költségvetési és pénzügyi tárgyú törvényjavaslatokat nem lehet zárt ülésen tárgyalni, ami üdvözlendő garanciális szabály.

A parlamenti munka nyilvánossága megvalósul a törvényalkotási eljárás nyilvánosságában, a nyomtatott és audiovizuális média általi beszámolókbán, a parlamenti kiadványok révén, a parlament honlapján, valamint támogatja mindezt a parlament belső audiovizuális rendszere. A törvényhozó testület honlapján közzé kell tenni a törvényjavaslatokat és elfogadott szövegeiket, a plénum és az egyes munkaszervezetek üléseinek jegyzőkönyveit, a parlamenti vizsgálóbizottságok jelentéseit [105. cikk (2)–(3) bek.]. A média képviselőinek akkreditációs szabályait maga a parlament fogadja el [105. cikk (4) bek.].

A 108. cikk előírja, hogy az albán köztelevízió közvetíti a plenáris ülés munkáját, különösen a kérdéses/interpellációkra fenntartott órát, a bizalmi kérdés tárgyalását, a vizsgálati tevékenységekről készült jelentések tárgyalását, a törvényalkotást stb. Az alkotmánymódosítások tárgyalásának szabályait leíró 77/b. cikk (1) bekezdése az eljárás televíziós közvetítését külön kiemeli.

Általában megállapítható, hogy a parlamenti diskurzusok nyilvános gyakorlata biztosított azokban az országokban is, amelyek a médiaszabályozásaik tekintetében hiányérzetet keltettek. A nyilvánosság felületei részben a klasszikus részvételi jogok révén jönnek létre, de előremutató, hogy az interneten mind nagyobb mennyiségben található információ a törvényhozás működéséről. Azzal együtt, hogy a vizsgált országok parlamenti honlapjai általában kevésbé fejlettek, mint a nyugati intézményeké, többek között az angol nyelvű tartalmak és online közvetítések tekintetében.

5. Összefoglalás

A vizsgált kelet-európai államok alkotmány szabályozása alapelveiben tükrözi, részletszabályaiban korlátozza a demokratikus közvéleményt támogató, az európai alapjogi standardok által elvárt jogintézményeket. Az áttekintés rámutatott azokra a szabályozási pontokra, amelyek korlátozzák a média és a közvélemény jogait, valamint felhívta a figyelmet arra is, hogy a megengedő szabályok ellenére a joggyakorlat kritikus mértékben eltávolodhat a jogállami működéstől. Mindezek nem csupán a vélemény szabadság érvényesülését korlátozzák, hanem a demokratikus legitimitációval kapcsolatos aggályokat is felvetnek. A vizsgált jogintézményeket az alábbi táblázatban tekinthetjük át.

*A politikai diskurzusok alkotmányjogi szerkezete*¹¹¹

	Alapjogok	Tilalmak (keretek)	Állami intézményvédelem
Média	szólásszabadság médiium-alapítás információszabadság tájékoztatáshoz való jog közszerelők bíráhatósága újságírói jogok (régí-új média)	emberi méltóság minősített adat közérdek (köznyugalom stb.) a demokratikus rendszer védelme	médiapluralizmus közszolgálati tartalom tartalomszabályozás információszabadság médiakormányzás
Kampány	szabad pártalapítás passzív választójog (jelölés) esélyegyenlőség információterjesztés kampánytevékenység	választás szabadsága önkéntesség mások jogai [valótlan (tény)állítások helyreigazítása]	finanszírozás jelöltek adatai kampányfelületek (hozzáférés)
Parlament	képviselői jogok (beszédjog, kérdézési jogok) kisebbségvédelem	parlament/eljárás méltósága mások jogai	házaszályi keretek beszédidő beszámolás-ellenőrzés nyilvánosság, információszabadság

¹¹¹ Bővebben I. SMUK Péter: *A politikai diskurzusok alkotmányjogi szerkezete. A demokratikus közvélemény kialakulásának alkotmányos garanciái – európai standardok és közép-európai kihívások.* Budapest, MTA BTK, 2014.

A politikai diskurzusok és a demokratikus közvélemény védelmének itt bemutatott alkotmányos biztosítékai egyaránt alapozhatóak a véleménynyilvánítás szabadságának alapjogára, valamint a népszuverenitás elvére. A közép-kelet-európai államok több esetben csak a legutóbbi években fogadtak el minőségi médiajogi és információszabadság-törvényeket, és megállapítható, hogy nem vezet egyenes út a szabad politikai diskurzusok intézményi garanciáihoz. A politika és a média viszonya, a tájékoztatási monopóliumok nem demokratikus érdekei, az állam mindig kényes titkai rendre új kihívásokat eredményeznek. Választási kampányban a pártok és jelöltek általában a stabilitás elve alapján megrajzolt választási és támogatási rendszerben küzdenek. A jelöltek a kampánytámogatáshoz és a médiafelületekhez általában akkor jutnak hozzá, ha már valamilyen – általában az előző választáson elért eredményben mért – hatékonyságot felmutatnak. A médiafelületek elosztásának egyenlősége a hatékony pártok között mérhető igazán. A médiakormányzás és a választási kampányok vizsgálatának tapasztalatait összegző megfigyelők rendre a kormánypárti befolyást, annak különféle kreatív megjelenéseit regisztrálják. Az európai standardokat – például a médiaszabályozásban az unión kívüli államok is átveszik az AVMS irányelv szabályait – követő jogrendszerekben is megannyi gyakorlati probléma regisztrálható a direkt politikai befolyás érvényesítésével kapcsolatban.

A vizsgált országok számára igazodási pontokat, standardokat elsősorban a nemzetközi egyezményekben találjuk, amelyek között elsősorban az Európa Tanács keretében elfogadott dokumentumokat kell említenünk. Az Európa Tanács szervei, a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bírósága és a Velencei Bizottság eljárásaiban, döntéseiben, véleményeiben hozzájárulnak a demokratikus értékek követéséhez, segítve a jogalkotást. Ezen kívül az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ), továbbá az emberi jogi watchdogok, NGO-k értékelései is világos jelzéseket fogalmaznak meg a demokratikus közvélemény formálódásának gyakorlatával kapcsolatban. Mivel a vizsgált országok az Európai Unió szomszédságában, többnyire valós integrációs ambícióik nyomán a jogharmonizációban is eredményeket igyekeznek felmutatni, több esetben már az uniós jog szabályai is megjelennek a vizsgált jogi normákban. Az emberi jogi értékelések azonban rámutatnak, hogy a demokratikus véleményszabadság standardjai kapcsán a joggyakorlatot a politikai ambíciók sokszor uralják. A nemzetközi jogvédelem pedig csak közvetett segítséget nyújthat a visszasságok esetén.

Jelen dolgozat azt igyekszik áttekinteni, hogy az írott szabályok milyen irányokat mutatnak az egyes államok esetében. Az alkotmányok, a médiát szabályozó törvények, választási törvények és házsabályok vizsgált rendelkezéseiben az állam intézményvédelmi kötelezettségét vizsgáltam, amelyek az alapjogi védelem mellett más típusú feltételrendszert biztosítanak. Az állam által biztosított diskurzusfelületek megfelelő feltételrendszere még kevésbé egyértelmű dogmatikával

rendelkezik, a jogérvényesítő szervek (pl. médiahatóságok) jogalkalmazása is csak további intézményi garanciák révén mutathat előre. Ezek értékelésére nyújthat segítséget az összefoglaló táblázatunk.

Az áttekintés alapvető ismérvei a következők:

- a médiahatóságok jogállása, alapvetően független szervként intézményesítik-e őket, s ha a parlament is választja a hatóság tagjait, az eljárásnak direkt politikai befolyást kiszűrő elemei vannak-e. Azt, hogy a tagokat szakértők sorából kell választani, gyenge korlátnak tekintjük, a parlament minősített többségű döntése, vagy külső, független szervek jelölési joga már jobban „megosztja” a média feletti hatalmat. Kedvezőtlenül értékelhetjük ebből a szempontból az orosz és fehérorosz nem független hatósági jogállását, de a nyugat-balkán civil szervezeti jelölése sem jelent intézményi függetlenségi garanciát;
- a közszolgálati média vezetése – alapvetően az előző pontban leírt megfontolások nyomán, és az előzőben említett országok hasonló intézményi hiányosságokat mutatnak;
- a kampányokban a jelöltek számára nyújtott finanszírozás – a kizárólag pártfinanszírozás és csak a rendszeres működéshez nyújtott támogatás kevés segítséget nyújt a kampány pluralizmusához;
- a médiában ingyenes és fizetett műsoridő megléte – az ingyenes felület kampánytámogatásnak is minősíthető, míg a fizetett hirdetések a kormány túlsúlyát legalább anyagi alapon ellensúlyozni képes lehetőséget kínálnak. Mivel az ingyenes műsoridő szűkösen áll rendelkezésre, a közmédia biztosította felület elosztását az esélyegyenlőség elve alapján kell elvárnunk. A teljes egyenlőséget azonban a hatékonyság elvének prizmáján keresztül érvényesítik a törvények;
- a kampánycsend időtartama – az európai ajánlások szerint a választók megfontolt döntéséhez járulnak hozzá, a csend mint demokratikus diskurzuselem vizsgálható. A túlzottan hosszú időtartam viszont zavaró befolyással lehet a döntésekre;
- a parlamenti viták nyilvánossága – összeköthető-e a parlamenti diskurzus a közvéleménnyel a nyilvánosság révén, milyen garanciák léteznek a zárt ülés elrendelésére. Itt a minősített többségű határozathozatalt, az alapul szolgáló indokok pontos meghatározását és az alkotmányos szabályok létét tekinthetjük garanciának. Ennek a vizsgált országok csak egy része felel meg;
- a közmédiára vagy a belső audiovizuális rendszerre korlátozzák-e a parlamenti ülésekről való közvetítés jogát – a kereskedelmi és egyéb médiaszolgáltatók kizárása komoly sérelmeket okoz a megfelelő tájékoztatásban. A parlamenti vitakultúra közvetítése az információszabadsággal párosulva képes a közvélemény diskurzusait táplálni, akkor is, ha a pártok gyakran már további felületeket is használnak inkább a közvélemény befolyásolására.

A demokratikus közvélemény formálódását segítő, a véleményszabadság állami

	Médiakormányzás		Médiatartalom-szabályozás
	<i>Médiahatóság tagjainak választása, többszatsornás jelölése</i>	<i>Közszolgálati média intézményi vezetése</i>	<i>Kiegyensúlyozottság követelménye</i>
Oroszország	(kormányhivatal)	elnöki kinevezés	nincs pozitív tartalmi előírás a kiegyensúlyozottságra, pluralizmusra; ellenben sok különféle közérdeket sértő médiatartalom tilalma
Ukrajna	4-4 tagot a parlament és az államfő nevez ki	a vezető testület tagjait a parlament választja, többségüket (9/17) a frakciók javaslatára	a szerkesztőségek belső szabályzatai számára írják elő, hogy rögzítsék a pontos, elfogulatlan, pártatlan és kiegyensúlyozott tájékoztatás követelményét
Fehér-oroszország	(minisztérium)	elnöki kinevezés	a médiaszolgáltatás alapelvei: tájékoztatás megbízhatósága, egyenlőség, emberi jogok tisztelete, a vélemények sokszínűségének, a nemzeti kultúra, a közérkölcsök védelme
Moldova	parlamenti jelölőbizottság javaslatára 3/5-del a parlament választja a tagokat	3/5-del a parlament választja a tagokat, a jelölteket pályázaton keresik	a polgároknak joga van a teljes körű, objektív és tisztességes tájékoztatáshoz, a műsorszolgáltatók pedig kötelesek a közvéleményt objektív módon tájékoztatni, s támogatni a vélemények szabad formálódását

intézményvédelmére vonatkozó egyes jogintézmények áttekintése

Kampányszabályok			Parlamentari viták nyilvánossága	
<i>Jelöltek finanszírozása</i>	<i>Ingyenes műsoridő és fizetett hirdetések</i>	<i>Kampánycsend</i>	<i>Alkotmányi szabályozás létezik-e? Zárt ülés elrendelése</i>	<i>Ki közvetíthet az ülésteremből?</i>
pártok költségvetési támogatást a választási költségeik utólagos kompenzálására az eredményeik függvényében kapnak	ingyenes műsoridőt az előző választáson 3%-ot elért pártok kapnak fizetett hirdetés: van	a választás napja és az előző nap a kampánycsend	igen, egyszerű többséggel rendelhető el a zárt ülés	bármely média + online adás
jelöltek támogatása csak az ingyenes kampányfelületekkel	ingyenes műsoridő adott az országos és a regionális adókon is fizetett hirdetés: van	a választás napja és az előző nap a kampánycsend	igen, abszolút többséggel rendelhető el a zárt ülés	szereződött média-szolgáltatók
pártfinanszírozás nincs, az állam csak a nyomtatott kampányanyagok elkészítését támogatja	ingyenesen az állami csatornák sugároznak fizetett hirdetés: (gyakorlatilag) nincs	a választás napja a kampánycsend	igen, abszolút többséggel rendelhető el a zárt ülés	„parlament munkájáról a polgárokat az állami rádió és televízió, valamint más médiumok tájékoztatják”
pártfinanszírozás csak a mandátumot szerzett pártoknak jár, a választási költségekhez állami kölcsön vehető fel, 4% alatti eredménynél a teljes összeget vissza kell fizetni, e fölött a megszerzett voksok arányában	a közmédiumokban összesen 120 perc ingyenes műsoridő adott fizetett hirdetés: van	a választás napja és az előző nap a kampánycsend	igen, egyszerű többséggel rendelhető el a zárt ülés	az állami rádió és televízió

(A táblázat folytatása.)

	Médiakormányzás		Médiatartalom-szabályozás
	<i>Médiahatóság tagjainak választása, többcsatornás jelölése</i>	<i>Közszolgálati média intézményi vezetése</i>	<i>Kiegyensúlyozottság követelménye</i>
Szerbia	a tagokat a parlament választja, több hatalmi ág és civil szervezetek jelölése alapján	a vezetőség 9 tagját a médiahatóság nevezi ki	kötelező szabad, átfogó és időszerű tájékoztatás
Bosznia és Hercegovina	a főigazgatót a kormány nevezi ki a tanács javaslatára, a tanács tagjait a parlament választja a kormány javaslatára	a parlament választja a vezetőség tagjait, részben parlamenti, részben a közszolgálati csatornák jelölése alapján	a vélemények sokszínűségének védelme, méltányosság, diszkriminációmentesség, tisztesség, pontosság, az elfogulatlanság elvei, továbbá Audiovizuális és Rádió Médiaszolgáltatások Kódexe
Montenegró	a médiahatóság tagjait a parlament választja, civil szervezetek javaslatára	a tanács tagjait a parlament választja civilek és érdekképviseltek javaslatára	szabad, igaz, átfogó, elfogulatlan és időszerű tájékoztatás a közvélemény számára; az eszmék sokszínűségének, a közösségi párbeszéd kultúrájának erősítése
Albánia	a tanács tagjait a parlament választja, civil szervezetek javaslatára, előkészítő bizottság jelölése alapján (3-3 ellenzéki és kormányoldali tagjának lennie kell)	a vezetőség tagjait a parlament választja, civil szervezetek javaslatára, előkészítő bizottság jelölése alapján	médiaszolgáltató köteles a hírműsorait valóságának megfelelően, pártatlanul és objektíven szerkeszteni, biztosítani, hogy az események, a közvélemény vitáiban szereplő témák feldolgozása a résztvevő felek számára tisztességesen, valamint valóságosan és méltányos módon történik

Kampányszabályok			Parlamentari viták nyilvánossága	
<i>Jelöltek finanszírozása</i>	<i>Ingyenes műsoridő és fizetett hirdetések</i>	<i>Kampánycsend</i>	<i>Alkotmányi szabályozás létezik-e? Zárt ülés elrendelése</i>	<i>Ki közvetíthet az ülésteremből?</i>
jelöltfinanszírozás azonos összegű letét ellenében jár, ez akkor jár vissza a jelöltnek, ha legalább 1%-ot elért	a közszolgálati médiában ingyenes a politikai reklám, tilos a fizetett hirdetés, más médiában lehet fizetett	a választás napja előtt 48 órával kezdődik	nincs alkotmányos szabály a plénum egyszerű többséggel dönthet	bármely médium közvetíthet
állami támogatás csak a parlamenti frakcióknak jár, pártoknak, jelölteknek nem	a közszolgálati csatornában ingyenes, de a kereskedelmi média is ajánlhat fél ingyenes felületet, egyébként a fizetett hirdetések megengedettek	az urnanyitás előtt 24 órával kezdődik	igen, titkos (minősített) adatok tárgyalása nem nyilvános	csak a jelenlét szabályozott, a közvetítést nem tiltja a házszabály
a listát állító pártok kapnak kampánytámogatást	közmédia ingyenesen teszi közzé, napi 200 mp időtartam pártonként fizetett hirdetés: van	a választás napja előtt 24 órával kezdődik	nincs alkotmányos szabály egyszerű többség dönthet róla	bármely médium közvetíthet
a kampányfinanszírozás túlnyomó része (95%) az előző választáson legalább 0,5%-ot elért pártoknak jár, de az összes támogatás 5%-a az ennél kisebbeknek vagy új indulóknak van fenntartva	közmédia ingyenesen teszi közzé, de a nagy pártokat erősen preferálják a kiosztható idő tekintetében kereskedelmi csatornák semmilyen politikai hirdetést nem sugározhatnak (csak hírműsorokban foglalkozhatnak a kampánnyal)	a választás napja előtt 24 órával kezdődik	igen, abszolút többséggel kell dönteni róla, pénzügyi törvényeket nem lehet zártan tárgyalni	köztelevízió + online

6. Források

- BABIC, Dusan: *Controversies about the Law on PBS of BiH Continue*. IRIS 2008–9:4/3. Elérhető: <http://merlin.obs.coe.int/iris/2008/9/article3.en.html>
- BAJOMI-LÁZÁR Péter–STETKA, Vaclav–SÜKÖSD Miklós: Közszolgálati televíziózás az Európai Unióban. *Médiakutató*, 2010. tél. Elérhető: http://www.mediakutato.hu/cikk/2010_04_tel/01_kozszolgalmati_tvizizio_unio
- BODNÁR Eszter: *A választójog alapjogi tartalma és korlátai*. Budapest, HVG–ORAC, 2014.
- GOODMAN, Ellen P.: Public Service Media Narratives. In: PRICE, Monroe E.–VERHULST, Stefaan G.–MORGAN, Libby (szerk.): *Routledge Handbook of Media Law*. Abingdon, UK, Routledge, 2013.
- HABERMAS, Jürgen: *A társadalmi nyilvánosság szerkezetváltozása*. Budapest, Osiris, 1999.
- JUSIĆ, Tarik–AHMETAŠEVIĆ, Nidžara: Media Reforms through Intervention: International Media Assistance in Bosnia and Herzegovina. *Working Papers 3/2013*. (Sarajevo, *Analitika Center for Social Research*) Elérhető: http://www.rppp-westernbalkans.net/en/News/News-Archive/2014/Working-Papers-Series-on-Media-Assistance-in-the-Western-Balkans/mainColumnParagraphs/0/text_files/file0/Int%20Media%20Assistance%20BiH.pdf
- JUSIĆ, Tarik (szerk.): *Communication and Community: Citizens, Media and Local Governance in Bosnia and Herzegovina*. Sarajevo, Mediacentar, 2010.
- JUSIĆ, Tarik: *Media Landscapes. Bosnia and Herzegovina*. Elérhető: http://ejc.net/media_landscapes/bosnia-and-herzegovina
- KEANE, John: *Média és demokrácia*. Budapest, Helikon, 1999.
- KONONOVA, Elena: *Belarus*. L. http://ejc.net/media_landscapes/belarus
- KRASNOBOKA, Natalya: *Media Landscapes. Russia*. http://ejc.net/media_landscapes/russia
- LAPSÁNSZKY András: A médiaigazgatás közigazgatási szervezeti rendszere. In: KOLTAY András–NYAKAS Levente (szerk.): *Magyar és európai médiajog*. Budapest, CompLex, 2012.
- LONDO, Ilda: *Flash report: Albania*. (2013) <http://mediaobservatory.net/radar/flash-report-albania>
- LONDO, Ilda: New Legislation on Audiovisual Media in Albania. *IRIS* 2013–8:1/9. Elérhető: <http://merlin.obs.coe.int/iris/2013/8/article9.en.html>
- LONDO, Ilda: Regulatory Authority on Audiovisual Media Approves Broadcasting Code. *IRIS* 2014–3:1/5. Elérhető: <http://merlin.obs.coe.int/iris/2014/3/article5.en.html>
- LUNGU, Diana: *Moldova*. L. http://ejc.net/media_landscapes/moldova#link_378
- MATIC, Jovanka–RANKOVIC, Larisa: *Media Landscapes. Serbia*. Elérhető: http://ejc.net/media_landscapes/serbia

- NYAKAS Levente: A közszolgálati média alkotmányos és nemzetközi jogi keretei. In: KOLTAY András–NYAKAS Levente (szerk.): *Magyar és európai médiajog*. Budapest, CompLex, 2012.
- NYAKAS Levente: A médiapluralizmus fogalma és szerepe a szabályozásban. In: KOLTAY András–NYAKAS Levente (szerk.): *Magyar és európai médiajog*. Budapest, CompLex, 2012.
- ROZVADOVSKYY, Oleh: *Media Landscapes. Ukraine*. http://ejc.net/media_landscapes/ukraine
- ORBÁN Sándor–TÓTH Borbála: Public Service Media, a Political Battlefield in South East Europe – A Regional Summary. *South East European Media Observatory*, 2013. Elérhető: <http://mediaobservatory.net/radar/public-service-media-political-battlefield-south-east-europe-regional-summary>
- SAJÓ András: *A szólásszabadság kézikönyve*. Budapest, KJK–KERSZÖV, 2005.
- SMUK Péter: A parlamenti nyilvánosság alkotmányos garanciái Közép-Európában. *Jog – Állam – Politika*, 2014/1.
- SMUK Péter: *A politikai diskurzusok alkotmányjogi szerkezete. A demokratikus közvélemény kialakulásának alkotmányos garanciái – európai standardok és közép-európai kihívások*. Budapest, MTA BTK, 2014.
- SMUK Péter: Pártjog és politikai pluralizmus. *Politikatudományi Szemle*, 2007/3.

6.1. Primer források Kelet-Európa országaihoz

Internetes források [elérés 2014. július és szeptember között]

<http://cca.md/>

<http://eais.rkn.gov.ru/en/#form>

<http://en.ria.ru/world/20140704/190809221/Moldova-Suspends-Russias-Rossiya-24-TV-Channel-Until-2015.html>

http://eng.rkn.gov.ru/about/statute_of_roskomnadzor/

<http://house.gov.by/index.php/10255,,,2,,,0.html>

<http://house.gov.by/index.php/6114,,,0,,,0.html>

<http://law.by/main.aspx?guid=3871&p0=C20802015e>

<http://law.by/main.aspx?guid=3871&p0=Hk0000370ee>

<http://mavise.obs.coe.int/country?id=40>

<http://minsvyaz.ru/ru/directions/struct/>

http://minsvyaz.ru/ru/doc/?id_4=648

http://minsvyaz.ru/ru/doc/index.php?id_4=100

http://minsvyaz.ru/ru/doc/index.php?id_4=126 és <http://www.cikrf.ru/eng/law/>

<http://nrada.gov.ua/en/medialegislation/1289837451.html>

<http://nrada.gov.ua/en/medialegislation/1289837451.html>

<http://nrada.gov.ua/en/medialegislation/1289837604.html>

<http://nrada.gov.ua/en/medialegislation/1289837604.html>

<http://rsf.org/index2014/en-index2014.php>
<http://rt.com/politics/law-media-bill-mass-479/>
<http://vgtrk.com/#page/221>
http://www.apel.md/public/upload/en_audiovisual_code.pdf
<http://www.consultant.ru/law/review/Lawmaking/reglduma/>
<http://www.duma.gov.ru/#parlament-tv>
http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/hu/displayFtu.html?ftuId=FTU_6.5.5.html
<http://www.mininform.gov.by/ru/deyatelnost-ru/>
<http://www.parlament.md/Parlamentarism/FunctionareaParlamentului/tabid/98/language/en-US/Default.aspx>
http://www.policy.hu/myagmar/Russian_Mass_Media_Law_I.PDF, oroszul a hatályos verzió: http://minsvyaz.ru/ru/doc/index.php?id_4=127.
<http://www.politicalfinance.org/wp-content/uploads/2012/08/Moldova-Country-Report-final-July-2012.pdf>
http://www.right2info.org/resources/publications/laws-1/laws_belarus-foi-law, az EBESZ véleményét l. http://www.right2info.org/resources/publications/laws-1/laws_osce-comments-on-belarus-foi-bill
http://www.tamby.info/zakon/zakon-427_2008.htm
<http://www.tvr.by/eng/about.asp>

Nemzetközi szervezetek dokumentumai

Article 19: Comment on the Audiovisual Code of the Republic of Moldova. 2007. Elérhető: <http://www.article19.org/data/files/pdfs/analysis/moldova-bro-psb-07.pdf>
Evaluation Report on the Russian Federation Transparency of Party Funding (Theme II). Greco Eval III Rep (2011) 6E. L.: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2011\)6_RussianFed_two_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2011)6_RussianFed_two_EN.pdf)
Evaluation Report on Ukraine. Transparency of Party Funding (Theme II). Greco Eval III Rep (2011) 1E. L.: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2011\)1_Ukraine_Two_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2011)1_Ukraine_Two_EN.pdf)
 FIDH-ADC Memorial – Russia 2012-2013: Attack on Freedom. http://www.fidh.org/IMG/pdf/rapport_russie_2012-2013_uk-ld_1_.pdf
Human Rights Assessment Mission in Ukraine. Report on the Human Rights and Minority Rights Situation. 2014. OSCE-ODIHR. Elérhető: <http://www.osce.org/odihr/118476?download=true>
 Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in Belarus (A/HRC/26/44). Elérhető: http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session26/Documents/A-HRC-26-44_en.doc
Report on the human rights situation in Ukraine. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, 2014. augusztus 17. Elérhető: <http://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/UkraineReport28August2014.pdf>

- Republic of Belarus Parliamentary Elections, 2012. OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report. L.: <http://www.osce.org/odihr/98146?download=true>
- Republic of Moldova Early Parliamentary Elections, 2010. OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report. <http://www.osce.org/odihr/75118?download=true>
- Russian Federation Elections to the State Duma, 2011. *OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report*. <http://www.osce.org/odihr/86959?download=true>
- The Citizens' Right to Information. Law and Policy in the EU and its Member States.* (Alexander SCHEUER, et al.) Study requested by the European Parliament's Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs. European Parliament, 2012. Elérhető: <http://www.europarl.europa.eu/committees/fr/studiesdownload.html?languageDocument=EN&file=75131>
- The Law of Ukraine "On Protection of Public Moral" (Summary), http://www.irf.in.ua/eng/index.php?option=com_content&view=article&id=273:1&catid=39:lu&Itemid=66
- Ukraine Parliamentary Elections, 2012. OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report. <http://www.osce.org/odihr/98578?download=true>
- Venice Commission – OSCE/ODIHR: *Joint opinion on the draft law amending the electoral legislation of the Republic of Moldova*. 2014. [CDL-AD(2014)003] L. [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2014\)003-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)003-e)

Manole and Others v. Moldova ügy (2009)

6.2. Primer források Délkelet-Európa országaihoz

Szerbia

- Alkotmány* – http://www.parlament.gov.rs/upload/documents/Constitution_%20of_Serbia_pdf.pdf
- Nemzetgyűlésről szóló törvény* – <http://www.parlament.gov.rs/upload/documents/The%20Law%20on%20the%20National%20Assembly.pdf>
- Házaszabály* – <http://www.parlament.gov.rs/upload/documents/06.06.2014.%20ENG%20Rules%20of%20Procedure%20edit%202014.pdf>
- Médiatörvények*
<http://www.unesco.org/new/en/communication-and-information/freedom-of-expression/professional-journalistic-standards-and-code-of-ethics/south-east-europe-and-turkey/serbia/media-legislation/>
http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file_id=208848
- Médiahatóság* – <http://www.rra.org.rs/>

Választási kódex

http://www.legislationline.org/download/action/download/id/4225/file/SER_law_Election%20members_parliament_2000_am2011_en.pdf

Nemzetközi szervezetek Szerbiáról

Serbia – Early Parliamentary Elections 16 March 2014. OSCE/ODIHR Limited Election Observation Mission Final Report. Elérhető: <http://www.osce.org/odihr/elections/serbia/118968?download=true>

Bosznia és Hercegovina

Alkotmány – http://www.ccbh.ba/public/down/USTAV_BOSNE_I_HERCEGOVINE_engl.pdf

Házaszabály – [http://www.oscebih.org/documents/osce_bih_doc_2010122416143453_eng.pdf\(alsóház\)](http://www.oscebih.org/documents/osce_bih_doc_2010122416143453_eng.pdf(alsóház))

http://www.oscebih.org/documents/osce_bih_doc_2010122416264400eng.pdf (népek háza)

Médiatörvények

<http://www.unesco.org/new/en/communication-and-information/freedom-of-expression/professional-journalistic-standards-and-code-of-ethics/south-east-europe-and-turkey/bosnia-and-herzegovina/media-legislation/>

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/untc/unpan017549.pdf>

http://www.ohr.int/ohr-dept/media-d/med-recon/freedom/default.asp?content_id=7269

Médiahatóság – <http://www.rak.ba/eng/>

Választási kódex – <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL%282008%29006-e>

http://www.izbori.ba/Documents/documents/English/Laws/Election_Law_of_BiH-eng.pdf

Nemzetközi szervezetek Bosznia és Hercegovináról

Analysis of the Laws pertaining to the Public Service Broadcasting System of Bosnia and Herzegovina. Prepared by Boyko Boev. OSCE, 2012. Elérhető: <http://www.osce.org/fom/94107?download=true>

OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights Election Observation Mission. Bosnia and Herzegovina General Elections, 12 October 2014. Elérhető: <http://www.osce.org/odihr/elections/bih/121845>

Montenegró

Alkotmány – <http://www.skupstina.me/images/documents/constitution-of-montenegro.pdf>

Házaszabály – http://www.skupstina.me/images/documents/rules_of_procedure_00-63-2.pdf

Médiatörvények

<http://www.unesco.org/new/en/communication-and-information/freedom-of-expression/professional-journalistic-standards-and-code-of-ethics/south-east-europe-and-turkey/montenegro/media-legislation/>

Médiahatóság

<http://www.arcdg.org/en/index.php>

<http://www.unesco.org/new/en/communication-and-information/freedom-of-expression/professional-journalistic-standards-and-code-of-ethics/south-east-europe-and-turkey/montenegro/regulatory-bodies/>

Választási szabályozás

http://legislationline.org/download/action/download/id/4191/file/Montenegro_Law_on_elections_of_councillors_and_representatives_1998_am2011_en.pdf

<http://www.idea.int/political-finance/country.cfm?id=141>

Nemzetközi szervezetek Montenegróról

The Joint Opinion on the Draft Law on Amendments to the Election Law of Councilors and Members of Parliament of Montenegro (CDL-AD(2011)11, adopted on 17 June 2011. Elérhető: <http://www.osce.org/odihr/elections/93229>

European Commission: *2014 Progress Report on Montenegro*. Elérhető: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-montenegro-progress-report_en.pdf

Albánia

Alkotmány – <http://www.osce.org/albania/41888?download=true>

Házaszabály – http://www.parlament.al/web/Rregullorja_e_Kuvendit_te_Republikes_se_Shqiperise_e_perditesuar_1154_1.php

Médiatörvények

<http://www.institutemedia.org/Documents/PDF/Law%20on%20Audiovisual%20Media.pdf>

6.3. Általános nemzetközi dokumentumok

CDL-AD(2007)022 – *Opinion on Proposed Changes to Recommendation R(99)15 on Media Coverage of Election Campaigns*; CDL-AD(2009)031 – *Guidelines on Media Analysis During Election Observation Missions*. A választójoggal kapcsolatos Velencei Bizottsági állásfoglalásokat szerkesztett változatban lásd: CDL-EL(2013)006.

CM/Rec (2007) 2 on media pluralism and diversity of media content.

Declaration of the Committee of Ministers on Public Service Media Governance (2012)

Declaration of the Committee of Ministers on the guarantee of the independence of public service broadcasting in the member states (2006)

Declaration of the Committee of Ministers on the independence and functions of regulatory authorities for the broadcasting sector (2008)

Recommendation 1641 (2004) *Public service broadcasting.*

Recommendation CM/Rec(2007)15 of the Committee of Ministers to member states on measures concerning media coverage of election campaigns.

Recommendation CM/Rec(2007)3 of the Committee of Ministers to member states on the remit of public service media in the information society.

Recommendation CM/Rec(2011)7 of the Committee of Ministers to member states on a new notion of media.

Recommendation No. R (99) 15.

Recommendation of the Committee of Ministers to member states on the remit of public service media in the information society. CM/Rec(2007)3.

Recommendation Rec(2000)23 of the Committee of Ministers to member states on the independence and functions of regulatory authorities for the broadcasting sector.

RES. 1142 (1997) on parliaments and the media.

Res. 1636 (2008) indicators for media in democracy.

The Citizens' Right to Information. Law and Policy in the EU and its Member States.

(Alexander SCHEUER, et al.) Study requested by the European Parliament's Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs. European Parliament, 2012.

Elérhető: <http://www.europarl.europa.eu/committees/fr/studiesdownload.html?languageDocument=EN&file=75131>

TÖRÖK BERNÁT*

A közlések alkotmányos alapértéke a szólásszabadság magyar koncepciójában

Mit fed le a véleménynyilvánításhoz való jog hatálya?

1. Bevezetés

Amilyen sokszínű és gazdag az emberi gondolkodás, olyan színes az emberi kommunikáció is. Persze mindezekben magának az embernek csodálatra méltó gazdagsága és sokszínűsége nyilvánul meg. Ahogy nincs két ugyanolyan arc és talán két mindenben egyező gondolat sincs, úgy nincs két teljes mértékben azonosan mondott vagy értett kifejezés sem. Egyfelől méltán csodálhatjuk ezt a színpompás valóságot, másfelől sokféleképpen el is kell igazodnunk valahogy a közlések rengetegében.

Az egyes megszólalásoknak például korántsem ugyanaz az értéke és a jelentősége. Az értékelés, amellyel egy közlést minősítünk, maga is többrétű. Bár sokan minden ítéletet és megoldást a jogrendtől várnak, e tekintetben különösen fontos hangsúlyozni, hogy más mércéknek is lenniük kell. A nyilvánosan tett kifejezéseinkért erkölcsileg is helyt kell állnunk, és kulturális értelemben is meg kell tudnunk védeni őket. Morális és kulturális mércéink szerint egyaránt döntenünk kell a szólások értékességéről vagy értéktelenségéről, helyességéről vagy helytelenségéről, támogathatóságáról vagy elvetendőségéről.

A közlések mellett a jog számára is eltérő értékkel, jelentőséggel bírnak. Alkotmányjogi értelemben véve a szólásszabadság az, amely a kommunikatív cselekvések közül kiemeli a relevanciával bírókat. Ez az írás arról szól, hogy a szólások alkotmányos értékességéről való döntés nem ott kezdődik, amikor egy kifejezést megvédünk az állami beavatkozástól, hanem már azzal is a közlés jelentőségéről döntünk, ha a konkrét esetben relevánsnak tartjuk a véleménysszabadság szempontjait. Ennek mélyebb megértéséhez el kell határolnunk egymástól a szólásszabadság hatókörét az általa nyújtott védelemtől, és azonosítanunk kell azokat az értékeket, amelyek a közlések rengetegében kijelölik számunkra a véleménynyilvánítás jogának hatálya alá tartozókat. Írásomban ezt a munkát kifejezetten a hazai gyakorlatra fókuszálva végzem el, azt keresve, hogy a szólásszabadság magyar felfogása milyen válaszokat ad a felvetett kérdésekre.

* Főtanácsadó, Alkotmánybíróság. E-mail: torok@mkab.hu.

2. Hatókör és védelem elhatárolása¹

A szólásszabadság hatókörének kérdése – kimondva vagy kimondatlanul – minden szólásszabadság-vizsgálat első lépése. Annál is inkább érdemes rámutatni erre, mivel viszonylag ritkán „mondják ki”, vagyis a bíróságok és más jogalkalmazók számos esetben anélkül bírálják el véleménynyilvánítással kapcsolatos ügyeket, hogy megindokolják, egyáltalán miért is tekintik relevánsnak a döntésnél a szólásszabadság szempontjait. Ezzel alapvetően semmi baj nincsen, hiszen az előkérdések tisztázó levezetésére általában nincs is szükség, azt leginkább csak mérőföldkőnek számító döntések meghozatalánál nem lehet mellőzni. Egyéb esetekben a joggyakorlat jobbra adottnak veszi, hogy bizonyos kommunikációkat érintő kérdéseknél állami korlátozások esetében² számításba jönnek a szólásszabadság tételei. A hatókör háttérben maradó kérdése azonban ennél jóval izgalmasabb.

A hatókör felrajzolása arra az alapvető kérdésre keresi a választ, hogy a szólásszabadság szabálya pontosan mit fed le, mire vonatkozik.³ Melyek azok az esetek, amelyeket a véleményszabadság felől nézve kell megítélnünk? A kérdés úgy is feltehető, hogy mit is értünk közelebbről „szólás” alatt? A kommunikáció mely típusaira, eseteire vonatkoztatjuk? Észre kell ugyanis vennünk, hogy azokat az alkotmányos érveket, amelyekkel a véleményszabadság kiteljesedését igyekszünk előmozdítani, nem tekintjük minden esetben relevánsnak, amikor emberi beszéd vagy kommunikáció képezi vizsgálatunk tárgyát. A szólásszabadság nem a „szólást” mint olyat védi.⁴ Nem gondoljuk például, hogy két magánszemély között kötött szerződés kifejezéseit önmagukban a véleményszabadság mércéi szerint kell kezelniük. Hasonlóképpen nem gondoljuk, hogy két nagyvállalat vezetőjének beszélgetése arról, hogy a jövőben mindketten ugyanazon az áron értékesítsék termékeiket, a szólásszabadság kérdéseit veti föl. De azokra a megszólalásokra sem

¹ Jelen tanulmány 1. része egy másik írásom aktualizált változata. L. TÖRÖK Bernát: A szólásszabadság hatóköre és az általa nyújtott védelem. *Magyar Jog*, 2015/7–8.

² Itt kell előrebecsánom, hogy írásom a szólásszabadság vertikális hatályával, azaz az állami beavatkozások kérdésével foglalkozik, ami nem jelenti azt, hogy a horizontális hatály kérdései ne érdemelnének figyelmet. (Lásd pl. a munkajog világában időről időre felbukkanó érdekes jogeseteket, amelyek azt a kérdést feszegetik, hogy a munkáltató mennyiben némíthatja el munkavállalóját.)

³ A problémát leginkább körbejáró angolszász irodalomban általában „lefedést” (*coverage*) és „védelmet” (*protection*) különítenek el egymástól, de a „lefedés” mellett jelen van a „hatály” (*scope*) kifejezés egyenértékű használata is. Előbbire lásd pl. Frederick SCHAUER: Categories and the First Amendment: A Play in Three Acts. 34 *Vanderbilt Law Review* 265. (magyarul l. in Frederick SCHAUER: *A demokrácia és a szólásszabadság határai. Válogatott tanulmányok*. Szerk. KOLTAY András. Budapest, Wolters Kluwer, 2014), valamint Eric BARENDT: *Freedom of Speech*. Oxford–New York, Oxford University Press, 2005. 74–78., utóbbira lásd pl. Robert POST: Participatory Democracy as a Theory of Free Speech. 97 *Virginia Law Review* 477. (magyarul l. Részvételi demokrácia és szólásszabadság. *In Medias Res*, 2014/1.).

⁴ Robert POST: Recuperating First Amendment Doctrine. 47 *Stanford Law Review* 1950.

alkalmazzuk a véleményszabadság érveit, amikor orvos vagy ügyvéd az ügyfelét tájékoztatja. A sort lehetne folytatni számos, a mindennapi életből vett helyzettel, amelyben ugyan beszélünk, de amelyet mégsem sorolunk a szólásszabadság kérdései közé. Ahogy az amerikai Legfelső Bíróság bírója, Oliver Wendell Holmes frapánsan megfogalmazta: a szólásszabadság célja nem az, hogy a nyelv mindenféle használatához mentelmi jogot adjon.⁵ Nemcsak negatív lista létezik ugyanakkor ebből a szempontból, hanem pozitív is, vagyis olyan, amely éppen anélkül helyez egy szituációt szólásszabadság-kontextusba, hogy egyébként bárki megszólalna. Bizonyos cselekedeteket „szólásnak” tekintünk, noha nem minősülnek beszédnek a szó köznapi értelmében. Jelvények viselését, zászlók lengetését, egyes ruhák felöltését és sok egyéb cselekvést olyannak tartunk, amelyek osztoznak a szólásszabadság jelentőségében. A szimbolikus szólások, illetve tágabban fogalmazva a kommunikatív cselekvések kategóriája önmagában is rendkívül érdekes elemzés tárgya lehetne,⁶ számunkra azonban most csak annak érzékeltetéséig van jelentősége, hogy a szólásszabadság hatóköre – vagyis az a kör, amelyen belül relevánsnak tekintjük a véleményszabadság érveit – nem vág egybe a köznapi „szólások” körével: hol szűkebben, hol tágabban vonjuk meg annál.

A szólásszabadság hatóköre, a „szólás” fogalma tehát normatív természetű. Nem a hétköznapi értelemben vett beszéd, hanem a kommunikáció (megszólalások vagy egyéb cselekvések) bizonyos jellegzetességei teszik alkalmazandóvá a szólásszabadság garanciáit. Egyes verbális cselekvések nem, míg egyes nem verbális cselekvések pedig kifejezetten rendelkeznek ezekkel a jellegzetességekkel.⁷

Hogy melyek ezek a jellegzetességek, arról azóta, hogy Holmes bíró ‘feltalálta’ a szólásszabadság modern elméletét,⁸ nagyon izgalmas és termékeny vita zajlik. A releváns attribútumok azonosítását az határozza meg, hogy miben látjuk a szólásszabadság elméleti igazolását. A hatókör mibenlétének és a védelem kérdésétől elkülöníthető önálló szerepének belátásához egyelőre nincs szükség arra, hogy ezeket az igazolásokat a klasszikus csoportosításoknak megfelelően áttekintsük.⁹ Számunkra most első lépésként az bír jelentőséggel, hogy bármelyik igazolást – vagy igazolásokat – is fogadjuk el, a szólásszabadság hatálya a kommunikációnak csak azokra a formáira, megjelenéseire terjed ki, amelyek ebből a szempont-

⁵ *Frohwerk v. United States*, 249 U.S. 204, 206 (1919).

⁶ A kérdéskör összefoglalását lásd: Eric BARENDT: *Freedom of Speech*. Oxford–New York, Oxford University Press, 2005. 78–88.

⁷ SCHAUER i. m. (3. lj.) 273.

⁸ Robert POST: *Reconciling Theory and Doctrine in First Amendment Jurisprudence*. 88 *California Law Review* 2355.

⁹ Az igazolásokat összefoglalóan lásd pl. HALMAI Gábor–TÓTH Gábor Attila: *Emberi jogok*. Budapest, Osiris, 2003. 431–437., illetve KOLTAY András: *A szólásszabadság alapvonalai*. Budapest, Századvég, 2009. 25–48.

ból alkotmányos értékkel rendelkeznek.¹⁰ Ezeknek az értékeknek a magyar gyakorlat szerinti azonosítására majd a II. részben térünk rá.

A szólásszabadság által nyújtott védelem kérdése csak azután merül föl, hogy a vizsgált esetet a szólásszabadság hatókörébe vontuk. Az értékelésnek ebben a második fázisában arra kell választ adnunk, hogy a szólásszabadság alkalmazandó garanciái a szóban forgó szólást valóban megvédik-e az állam fellépésével szemben. Hatókör és védelem elkülönítése éppen arra biztosít lehetőséget a jogalkalmazóknak, hogy anélkül kezeljenek valamit alkotmányos értelemben vett szólásként, hogy ezzel automatikusan védettséget is biztosítanak számára.¹¹ A hatókör azt dönti el, hogy a szóban forgó megszólalásra – annak kommunikációs jellegzetességei, műfaja, típusa miatt – a szólásszabadság érveit és mércéit alkalmazni kell, a védelem pedig már arra a további kérdésre ad választ, hogy a konkrét esetben a garanciák valóban pajzsot tartanak-e az állami korlátozások elé.

Hatókör és védelem elhatárolása tehát elmosódik, sőt értelmét veszti akkor, ha a szólásszabadságnak – abban a körben, ahol relevánsnak tartjuk a szempontjait – abszolút védettséget kívánunk biztosítani.¹² Ez két okból sem tűnik járható útnak. Egyrészt ez esetben olyan pontossággal kellene megvonnunk a hatókört, vagyis olyan tisztán kellene definiálnunk az alkotmányos értelemben vett „szólást”, ami a vélemény szabadságot érintő tengernyi és rendkívül változatos eset tapasztalatával a hátunk mögött esélytelennek látszik. Másrészt még nagyobb problémát jelentene egy abszolutista kísérlet számára, hogy a totális védelem biztosítása érdekében a releváns szólások körét (a hatókört) minden bizonnyal sokkal szűkebben tudná csak megrajzolni annál, mint amilyen körben a szólásszabadság szempontjainak valamilyen mértékű szereppel kell bírniuk.¹³ Nemcsak őszintébbnek, hanem célravezetőbbnek is tűnik tehát azon az úton járni, amely hatókör és védelem elkülönítésével egyfelől szélesebben húzza meg a szólásszabadság hatálya alá tartozó ügyek körét, másfelől e körön belül különböző mértékű védettséget biztosít (vagy adott esetben nem nyújt védelmet) a kommunikációnak. El kell ismerni, hogy ez a módszer mind a hatókör, mind a védelem tekintetében viszonylag bizonytalan elvi fogalmakat eredményez,¹⁴ gyakorlati következményeit tekintve – ahogy a magyar példák is látni fogjuk – mégis ezzel tudjuk biztosítani, hogy a konkrét esetekben a szólásszabadság megfelelő védelmet kapjon, illetve a vélemény szabadság, valamint a vele szemben felhozható alkotmányos jogok és értékek közti mérlegelés finomhangolására is csak így nyílik lehetőség.

¹⁰ POST i. m. (3. lj.).

¹¹ BARENDT i. m. (5. lj.) 76.

¹² Ilyennek tekinthető például Alexander Meiklejohn eredeti elmélete. Alexander MEIKLEJOHN: *Free Speech and Its Relation to Self-Government*. New York, Harper, 1948.

¹³ Példa erre Meiklejohn elmélete, amelyet ő maga is korigált, kiterjesztett. Alexander MEIKLEJOHN: *The First Amendment is an Absolute*. *Supreme Court Review* (1961), 245.

¹⁴ SCHAUER i. m. (6. lj.) 277.

Ha a szólásszabadság nyújtotta védelemnél tágabb hatókör önmagában nem biztosít mentességet az állam beavatkozása alól, akkor miben ragadható meg a jelentősége a véleményszabadság garantálása szempontjából? Abban, hogy a hatókörbe tartozó valamennyi szólás esetében a jogalkalmazók kötelesek számot adni azoknak a – jellemzően szigorú – teszteknek az alkalmazásáról, amelyek a szólásszabadságot érintő szabályozás mércéjéül szolgálnak. Úgy is mondhatjuk, hogy hatókör és védelem elhatárolása annak a gyakorlati következményekkel járó megragadásáról szól, hogy mekkora különbség van az olyan cselekvések között, amelyeknek semmi közük a szólásszabadsághoz, és azok között, amelyek annyit biztosan indokolnak, hogy az őket érintő eljárást szigorú alkotmányossági kontrollnak vessük alá.¹⁵

A hatókör tehát a szólásszabadság védelmét szolgálja, mivel annyit feltétlenül biztosít, hogy szélesen meghatározott hatály esetén a szólásszabadság szempontjait a kommunikáció szélesebb spektrumában kell relevánsnak tekinteni. Egyes szólásoknak vagy szólástípusoknak a véleményszabadság hatókörébe helyezése a védelmi mechanizmus beindításának első lépése. Nem garantál védelmet, de garantálja a lényegesen körültekintőbb eljárást.

Jól nyomon követhető ez az amerikai joggyakorlat 20. századi fejlődésén:¹⁶ a Legfelső Bíróság korábban a szólások jóval több csoportját zárta ki az Első Alkotmánykiegészítés hatályából. A két legtipikusabb példa talán a kereskedelmi reklámok és a rágalmas megítélése. Míg a század közepéig az ezek körébe eső kommunikációktól a bírák eleve megvonták a szólásszabadság-szempontú értékelés lehetőségét, addig a század második felének joggyakorlata kiterjesztette rájuk a szólásszabadság hatókörét. Akár a kereskedelmi szólások,¹⁷ akár a rágalmas¹⁸ megítélését nézzük, nem arról van szó, hogy a Legfelső Bíróság az új precedenseket követően minden esetben védett véleménynyilvánításoknak tartotta őket, hanem arról, hogy az Első Alkotmánykiegészítés szempontjai szerint ítélte (és ítéli) meg őket. Ennek alapja mindenekelőtt az az új felismerés, hogy a szólásszabadság alkotmányos értékével ezek is kapcsolatban állnak, így adott esetben védelemre is igényt tarthatnak a kormányzati beavatkozással szemben. Azt például, hogy a közhatalmat gyakorlókat érő rágalmas a szólásszabadság hatálya alá tartozó kér-

¹⁵ Frederick SCHAUER: Must Speech be Special? 78 *Northwestern University Law Review* (1984) 1290. (Magyarul I. in Frederick SCHAUER: *A demokrácia és a szólásszabadság határai. Válogatott tanulmányok*. Szerk. KOLTAY András. Budapest, Wolters Kluwer, 2014.)

¹⁶ Az amerikai példák szerepe nem abban áll, hogy feltétlenül követni kellene őket, hanem abban, hogy a szólásszabadság módszertani kérdéseiben a tengerentúli gyakorlat és irodalom páratlanul gazdag, ezért érdemes meríteni belőle.

¹⁷ *Virginia State Pharmacy Board v. Virginia Citizens Consumer Council*, 425 U.S. 748 (1976).

¹⁸ *New York Times Co. v. Sullivan*, 376 U.S. 254 (1964).

déseket vet föl, ma már konszenzus övezi.¹⁹ Egyebek mellett tanulságos még a „támadó beszéd” kategóriájába tartozó megnyilvánulások megítélésének változása. Bár a Legfelső Bíróság a mai napig sem bírálta kifejezetten felül a „támadó beszédet” a szólásszabadság hatóköréből kivonó döntését,²⁰ az azóta eltelt hetven év során egyetlen esetben sem hagyott jóvá olyan elítélést, amely ezen a kivételen alapult.²¹ Úgy tűnik tehát, mintha a támadó szavakra sem állna már teljes mértékben az eredeti precedens szigorú érvelése: „A beszédnek van néhány olyan, jól meghatározott és szűkre szabott kategóriája, amelyek megelőzése vagy büntetése sohasem vetett föl alkotmányossági kérdéseket.”²²

Az amerikai példák már előrevetítik, miért kell érzékenynek lennünk arra, ha a szólások egyes csoportjait a vélemény szabadság hatóköréből ki akarják zárni: ha lemondunk a szólásszabadság tesztjeinek alkalmazásáról, akkor a „kontroll nélküli” minősítésnek könnyen áldozatul esnek alkotmányos értékkel bíró megnyilvánulások is. Ez az alapállásunk akkor is helyes, ha egyébként beláttuk, hogy a hatókör felrajzolására azért is szükség van, hogy egyes szólások ne tartozzanak bele, mivel ennek hiányában meg szem elől téveszthetjük azokat az alkotmányos értékeket, amelyeket a szólásszabadság garantálásával szolgálni kívánunk.

A hazai joggyakorlat példáin is azt szeretném érzékeltetni, hogy a hatókör nem tehető függővé a konkrét megszólalás eseti jellemzőitől, különösen tartalmi elemektől, hanem az adott kommunikációnak a szólásszabadság szempontjából alkotmányos értékkel bíró műfaji jellegzetességeinek kell meghatározniuk.

A szólásszabadság alkotmányos jelentősége révén a magyar Alkotmánybíróság gyakorlata is rendkívül gazdag ezen a területen, ám az esetjogból kiemelhetők olyan kérdéskörök, amelyek az átlagosnál alkalmasabbnak mutatkoznak a számunkra releváns vonások szemléltetésére. Tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálybalépése után is fenntartotta a szólásszabadság értelmezésének alapjait jelentő korábbi tételeit,²³ vizsgálatunk során huszonöt év gyakorlatát vehetjük mérvadónak.

¹⁹ Ez nem jelenti azt, hogy a közszereplők szélesebb körű bírálhatóságának alátámasztására felhozott egyes érveket ne kérdőjeleznék meg. A „dermesztő hatás” érvét sajátosan járja körül Frederick SCHAUER: *On the Relationship between Press Law and Press Content*. In Timothy COOK (szerk.): *Freeing the Presses: The First Amendment in Action*. Baton Rouge, Louisiana State University Press, 2005. 51–68. (Magyarul I. in Frederick SCHAUER: *A demokrácia és a szólásszabadság határai. Válogatott tanulmányok*. Szerk. KOLTAY András. Budapest, Wolters Kluwer, 2014.)

²⁰ *Chaplinsky v. New Hampshire*, 315 U.S. 568 (1942).

²¹ Erwin CHERMERINSKY: *Constitutional Law – Principles and Policies*. New York, Aspen, 2006. 1002.

²² *Chaplinsky v. New Hampshire*, 315 U.S. 568 (1942) 569.

²³ 7/2014. (III. 7.) AB határozat, megerősítette pl. 13/2014. (IV. 18.) AB határozat.

2.1. A valótlan tényállítások

A hamis tényállítások, ezzel együtt a rágalmazás megítélése az amerikai esetjog egyik olyan klasszikusa, amelyen élesen kimutatható egy korábban kirekesztett kérdéskörnek az Első Alkotmánykiegészítés hatókörébe vonása. Annak ellenére, hogy a magyar Alkotmánybíróság a szólásszabadság kérdéseinek elemzésébe már egy olyan korszakban kapcsolódott be, amely ilyen váltások szükségességétől megkímélte a gyakorlatát, a hazai környezetben is tanulságosnak tűnik a „hatókör és védelem” fogalompárt elsőként ezen a példán szemléltetni. Látni fogjuk, hogy a szólásszabadság hatályának tudatosítása e téren is fontos hangsúlyokkal segítheti a jogalkalmazást.

A közelmúltban a szólásszabadság egy speciális kontextusában, a választási kampány során tett kijelentések körében több alkalommal is fölmerült a valótlan tényállítások megítélésének kérdése. Időközi választási kampányban benyújtott kifogások nyomán került sor arra, hogy a jogalkalmazók a képviselőjelöltek egymással szembeni megnyilvánulásait értékeljék. Alkalmas kiindulópontot szolgáltatt számunkra két, valamennyi jogorvoslati fórumot – azaz a választási szerveket és a Kúriát követően alkotmányjogi panasz nyomán az Alkotmánybíróságot is – megjárt ügy. Témánk szempontjából elsődlegesen nem is az az érdekes, hogy az Alkotmánybíróság mindkét esetben a vizsgált bírói döntés megsemmisítése mellett döntött, hanem a bírósági végzések²⁴ szövegében felsejlő logikát érdemes szemügyre venni.

A bírói döntések azt vizsgálták, hogy a kifogásolt kijelentésekkel a megszólalt jelölt, illetve jelölő szervezet megsértette-e a választási eljárás jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlásra vonatkozó alapelvét. Mindkét ügyben úgy találták, hogy igen. Az indokolások szerint a szóban forgó kifejezésekkel azért sérült a választási alapelvben foglalt követelmény, mert azok már túlléptek az értékítélet keretein, és valótlan tényállításnak minősültek. Bár a bírói döntések idéznek az alkotmánybíróság vonatkozó gyakorlatából, az indokolásokat olvasva úgy tűnik, mégsem annak szellemében jártak el. Itt most nem is arra gondolok, ami miatt az Alkotmánybíróság mindkét végzést megsemmisítette: a testület megállapította, hogy az elhangzott kifejezések a kontextus egészét figyelembe véve értékítéletnek minősülnek, így a szólásszabadság védelme alatt állnak. Számunkra érdekesebb a bírói döntéseket aszerint szemügyre venni, hogy miként kezelik a hamis tényállításokat. Az indokolások szövegét olvasva legalábbis nem tűnik alaptalannak egy olyan következtetés, hogy ezekben az esetekben a valótlan tényállításokat nemcsak a szólásszabadság aktuális védelmi körén, hanem tulajdonképpen már a hatályán is kívülre rekesztették. Erre utal az, hogy az indokolások megállnak annak deklarálásánál, hogy a szóban forgó kifejezések tényállítások, és mivel va-

²⁴ Kvk.I.37.191/2015/3. és Kvk.II.37.345/2015/3. számú kúriai végzések.

lótlanok, ezért jogsértőek, megvalósították a választási alapelv sérelmét. A döntések logikája viszonylag automatikus, vagyis a releváns alkotmánybírói precedens felhívásán túl, az abban foglaltak ellenére nem találunk érdemi érvelést arra vonatkozóan, hogy a szólásszabadság szempontjait hamis tényállításoknál, választási kampányban, képviselőjelöltek egymás elleni megszólalásainál miként kell figyelembe venni. Márpedig, ha a jogalkalmazó nem veszi figyelembe ezeket a szempontokat, azzal azt is állítja, hogy ezek nemcsak a védelmen, hanem a hatókörön is kívül esnek. Elképzelhető, hogy ez a mulasztás csupán az indokolások elnagyoltságának tudható be, ami a választási eljárási határidők rendkívüli szorításának számlájára írható, ám ettől még ezek az esetek így alkalmat adnak arra, hogy tisztázzuk: a hamis tényállítások a magyar alkotmányjogi gyakorlatban (is) a szólásszabadság hatókörén belül vannak, még ha sokszor nem is kaphatnak védelmet. Ennek egyértelmű szemléltetésére több alkotmánybírói határozat is említendő lenne, de mindenekelőtt két döntést érdemes kiemelni.

A 36/1994. (VI. 24.) AB határozat a közszereplők bírálhatóságának határait vizsgálva nagyon világos kijelentéseket tett a szólásszabadság hatókörével kapcsolatban. Az Alkotmánybíróság e téren az Alaptörvény hatálybalépését követően is ezekből a kijelentésekből, alkotmányjogi összefüggésekből indult ki,²⁵ amelyek így továbbra is irányadók. A határozat rámutatott arra, hogy a véleménynyilvánítás szabadságának alkotmánybeli megfogalmazása nem tesz különbséget tényközlés és értékítélet között, ezért a szólásszabadság általában mindenféle közlés szabadságát magában foglalja, függetlenül erkölcsi minőségétől vagy akár valóság tartalmától is. Az Alkotmánybíróság világos különbséget tesz hatókör és védelem között, amikor egyfelől leszögezi, hogy „a véleménynyilvánítás alkotmányos alapjoga nem korlátozódik csupán az értékítéletekre”, másfelől rögtön hozzáteszi, hogy „a véleménynyilvánítási szabadság határainak megvonásánál azonban indokolt különbséget tenni értékítélet és tényközlés között”.²⁶ Ez a különbség ugyanakkor már nem abban áll, hogy a hamis tényállításoknál nem vesszük figyelembe a szólásszabadság melletti érveket, hanem abban, hogy speciális, a korlátozást az értékítéleteknél szélesebb körben lehetővé tevő mércéket alkalmazunk rájuk. A közhatalom és a közszereplők bírálata körében maga a határozat rajzolja föl azt az első határvonalat, amelynek az egyik oldalán a valótlan tényállítások – bár hatókörön belül vannak, de – védelem nélkül maradnak, a másik oldalán viszont még a szólásszabadság védelmét is élvezhetik. A hamis tényállítás e körben csak rosszhiszeműség mellett marad védelem nélkül.²⁷

²⁵ 7/2014. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [24], [48]; 13/2014. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [23], [27], [31].

²⁶ 36/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 219, 230.

²⁷ 13/2014. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [31].

A másik alkotmánybíróági döntés, amelyből nagyon szemléletesen kitűnik a hamis tényállítások helye a szólásszabadság körén belül, a rémhírterjesztés büntetethezőségéről szóló 18/2000. (VI. 6.) AB határozat. Az Alkotmánybíróág az előbb említett 1994-es határozatára jelentős mértékben támaszkodó indokolásában mindenekelőtt arról foglalt állást, hogy a büntető törvénykönyvben rémhírterjesztésként leírt magatartás, azaz a köznyugalom megzavarására alkalmas valótlan tényállítások nyilvános közlése egyáltalán a szólásszabadság hatálya alá tartozik-e. Korábbi tételeit követve a testület egyértelműen igenlő választ adott, és újfent leszögezte, hogy a véleménysszabadság magát a megszólalás lehetőséget és tényét fedi le. Mivel pedig a valótlan tényközlés a szólásszabadság hatókörébe tartozik, az Alkotmánybíróág ez esetben is szigorú mércét alkalmazva döntött a vizsgált büntető rendelkezés alkotmányosságáról. A teszt ez esetben a köznyugalom megzavarásának minősített intenzitása („*clear and present danger*”) volt,²⁸ ami – a rémhírterjesztés büntetethezőségét csak közveszély helyszínére vagy háborús időkre szorítva – a tényállítás alkotmányellenességére vezetett.

A hamis tényállítások alkotmánybíróági megítélésének magyar példája tehát nagyon jól szemlélteti a szólásszabadság hatóköre és az általa nyújtott védelem megkülönböztetésének jelentőségét: nem arról van szó, hogy a valótlan tényközlések minden esetben alkotmányos védelem alá tartoznának (sőt), hanem arról, hogy mint a nyilvános diskurzus velejárói nem rekeszthetők ki a véleménysszabadság köréből, ezért korlátozásukat – legalábbis a közéleti véleménynyilvánítás körében – szigorú mércék szerint kell megítélni. Ez a kötelezettség a választási ügyekben eljáró bíróságot akkor is kötelezi, ha egyébként helyesen ítéli meg a közlés tényállítás jellegét.

2.2. A kereskedelmi szólások

A kereskedelmi kommunikáció, azon belül a gazdasági reklámok megítélése szintén olyan kérdéskör, amely nemcsak az „amerikai előtörténete” miatt érdekes, hanem azért is, mert a magyar gyakorlatban is tanulságokkal szolgál hatókör és védelem kapcsolatával összefüggésben. A hazai esetjogot itt sem a nagy váltások jellemzik, sokkal inkább az alaptétel finomhangolása. Az Alkotmánybíróág alaptétele e tekintetben kezdettől fogva az, hogy a gazdasági reklámtevékenység a szólásszabadság hatálya alá tartozik.²⁹ A kérdéssel elsőként foglalkozó 1270/B/1997.

²⁸ Hogy más esetben, nevezetesen az uszítás megítélésakor is ezt a mércét alkalmazta-e az Alkotmánybíróág, arról l. Török Bernát: A gyűlöletbeszéd tilalmának médiajogi mércéi. *Jogtudományi Közlöny*, 2013/2. 59–72.

²⁹ A kereskedelmi kommunikáció köre egyébiránt szélesebb, mint a gazdasági reklámozás, de ennek a különbségnek számunkra most nincs jelentősége.

AB határozat tanúsága szerint a testület alkotmányértelmezését ez esetben (is) az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) gyakorlata ihlette meg: az indokolás utal arra, hogy míg az EJEB a *Barthold*-ügyben még nyitva hagyta a reklámok Egyezmény általi védelmének kérdését, addig a *Markt Intern* ügy ítélete már világossá tette, hogy a kereskedelmi jellegű információk nem zárhatók ki az Egyezmény 10. cikk 1. pontjának alkalmazási területéről.³⁰

Az EJEB gyakorlatára való utalás mellett az Alkotmánybíróság a hatókör kérdését lényegre törő rövidséggel oldotta meg: korábbi döntéseire hivatkozva leszögezte, hogy a szólásszabadság magát a szabad kommunikációt fedi le, amelynek a kereskedelmi célú közlések is részét képezik. A testület a kereskedelmi kommunikáció sajátosságainak következményeit tehát nem a vélemény szabadság hatályánál, hanem az általa biztosított védelem kérdésénél vonta le: a kereskedelmi jellegű információk közzétételekor szélesebb körű állami beavatkozás lehet alkotmányosan indokolt, mint a véleményközlés más eseteiben, mivel a gazdasági reklámok nem állnak közvetlen kapcsolatban az egyéni önkifejezéssel és a demokratikus társadalmi részvétellel mint a kifejezés szabadságának alapértékeivel.

A kereskedelmi szólások disztingvált megközelítését tükrözi a 23/2010. (III. 4.) AB határozat. Ez mindenben fenntartotta az előbbi döntés tételeit, de olyan kiegészítéseket fűzött hozzájuk, amelyek témánk szempontjából figyelmet érdemelnek. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy a gyengébb alkotmányos védelemben részesülő kereskedelmi szólást a kizárólagos, illetve meghatározó gazdasági érdek különbözteti meg más közlésektől, ugyanakkor a közlésekhez kötődő gazdasági érdek súlyának megítélésében már nehézségek adódhatnak. A kereskedelmi kommunikáció ugyanis összefonódhat a közügyek vitatásával vagy a művészi önkifejezéssel, és a gazdasági jogalanyok megszólalásai kifejezhetnek a közügyekben releváns állásfoglalást, véleményt. Továbbá a kulturális, művészeti, vagy akár közéleti tartalommal bíró javak is megjelennek reklámozott áruként, szolgáltatásként. Az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy az óhatatlanul előforduló határesetekben a védelem amellet szól, hogy a szólásszabadság által védett kifejezésről van szó.³¹

Mindemellett az Alkotmánybíróság abban is követte az EJEB gyakorlatát, hogy majd' minden esetben alkotmányosnak ítélte a gazdasági reklámozást érintő korlátozásokat. Így tett a személyhez fűződő jogok sajátos védelme,³² a szexuális szolgáltatások, illetve a dohány- és alkoholtermékek részletes korlátozása,³³ továbbá a médiatartalmakban elhelyezett kereskedelmi kommunikáció szabályozása³⁴ esetén.

³⁰ 1270/B/1997. AB határozat, ABH 2000, 713, 715.

³¹ 23/2010. (III. 4.) AB határozat, ABH 2010, 101, 121.

³² 1270/B/1997. AB határozat.

³³ 37/2000. (X. 31.) AB határozat és 23/2010. (III. 4.) AB határozat.

³⁴ 165/2011. (XII. 20.) AB határozat.

Ami ebből hatókör és védelem összefüggésében azonnal levonható, hogy a kereskedelmi szólások hatókörbe vonása jelentős mértékben eltérő védelmi szintek kialakítását eredményezte annak érdekében, hogy a joggyakorlat ne veszítse szem elől a szólásszabadság alapértékeit. Akár az is fölvethető lenne, hogy mi értelme volt a védelmi szintet ilyen mértékben „destabilizálni”, azaz mit nyerünk azzal, hogy a gazdasági reklámokat a szólásszabadság hatálya alá vonjuk. Sokat. Nemcsak arról van ugyanis szó, hogy nyilvános közlésként már önmagukért is helyes a gazdasági reklámokat hatókörön belül tartani, hanem arról is, hogy ezzel a szólásszabadság alapértékeit is hatékonyabban védjük. Azzal, hogy a kereskedelmi kommunikációnál is a szólásszabadság érintettsége által indokolt körültekintéssel járunk el, annak esélyét nyerjük meg, hogy valóban nem marad védelem nélkül olyan közlés, amely már túlmutat a nyers gazdasági érdekeken, és szorosabb kapcsolatban áll a véleményszabadság alapértékeivel. Annak a disztíngvált megközelítésnek van itt kulcsszerepe, amelyet az Alkotmánybíróság a fent ismertetett érvelésében hangsúlyoz: a kereskedelmi kommunikációnál, így a gazdasági reklámok esetében is mindig érzékenynek kell lennünk arra, hogy a szabályozás valóban csak a gazdasági érdekek kommunikálását korlátozza-e. Ha annál szélesebb körű korlátozással találjuk szemben magunkat, akkor a magasabb szintű védelmi mérce is működésbe léphetnek.

A 23/2010. (III. 4.) AB határozat a vizsgált kérdések közül az egyiknél éppen e logika alapján lépett föl a reklámkorlátozó szabály ellen. A szóban forgó rendelkezés feljogosította az eljáró hatóságot, illetve a bíróságot, hogy megtiltsa a még közzé nem tett reklám közzétételét, ha megállapítja, hogy a reklám a gazdasági reklámtevékenységre vonatkozó előírásba ütközne. Az Alkotmánybíróság abból indult ki, hogy az előzetes ellenőrzésnek ez a lehetősége – az általános fogalmazás következtében – a közlések rendkívül széles körét érintheti, különös tekintettel arra, hogy a sajtótermékekben lévő reklámok közzétételének előzetes hatósági tiltása magának a sajtótermékeknek a megjelenését is akadályozhatja. Ez a „reklám-szabály” tehát már nemcsak gazdasági érdekeket szolgáló, hanem kiemelt védelmet érdemlő kifejezéseket is érintett, aminek következtében az Alkotmánybíróság aránytalan korlátozásnak ítélte.

A közelmúlt egyik alkotmánybírósági ügye szintén fölvehette volna ezeket a kérdéseket. A 3208/2013. (XI. 18.) AB határozatban – más alaptörvényi hivatkozások elbírálása mellett – arról döntöttek az alkotmánybírák, hogy a közutak melletti reklámtáblák elhelyezésének rendjét a korábbiakhoz képest jelentős mértékben szigorító, számos új tilalmat bevezető szabályozás alkotmányellenesen korlátozza-e a szólásszabadságot. A határozat kifejezetten fenntartotta a korábbi gyakorlatban kidolgozott értelmezéseket,³⁵ és a reklámozás lehetőségének szűkítését a véleménynyilvánítás hatálya alatt vizsgálta. A fentiek tükrében mégis fölvethető, hogy a ha-

³⁵ 3208/2013. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [104].

tökör jelentőségét mintha nem kellő súllyal vette volna figyelembe. A határozat a gazdasági reklámok alacsonyabb védettségeinek tesztjét alkalmazta, röviden hivatkozva arra, hogy az indítványozók nem hoztak fel olyan érvet, illetve az ügy egyéb körülményei sem utalnak arra, hogy a reklámelhelyezés vizsgált korlátozása olyan hirdetésekkel érintene, melyek jelentős közérdekű kérdésekhez kapcsolódnak, vagy hogy az érintett reklámtáblák esetében az üzleti érdekek összekapcsolódnának közügyek megvitatásával és a véleménypluralizmussal. Ezzel szemben azonban felhozhatók olyan érvek, amelyek szerint „az ügy egyéb körülményei” szigorúbb szólásszabadság-vizsgálatot érdemeltek volna. Már a mindennapi gyakorlat is óvatosságra int, hiszen a köztéri reklámplakátok rendszeresen válnak politikai üzenetek hordozóivá is, különösen választási időszakban. A releváns fogalom meghatározás pedig csak tovább növelhette volna a gyanakvást a korlátozással szemben, hiszen annak értelmében az új szabályozás kifejezetten vonatkozott azokra a hirdetésekre is, amelyek célja, hogy a közúton közlekedőket ideológiák, elvek, értékek, elképzelések támogatásáról vagy elutasításáról meggyőzze.³⁶ Nehezen vitatható, hogy ez a fordulat már közvetlenül utal olyan közlésekre, amelyek szoros kapcsolatban állnak közügyek vitatásával, adott esetben jelentős közérdekű kérdésekkel. Nem véletlen, hogy amikor egy későbbi jogszabály-módosítás a definícióban már kifejezetten feltüntette a választási plakátokat,³⁷ akkor voltak, akik a kormányzati lépést csupán olyan pontosításként értelmezték, amely érdemben nem vont be újabb kategóriát a korlátozás hatálya alá.³⁸ Márpedig, ha a korlátozás közéleti közléseket is érintett, akkor az a határozatban felhozott szempontokat lényegesen más megvilágításba helyezi.

Mindezek alapján ez az ügy annak lehetett volna újabb példája, hogy – túl a formális érvelésen – miért is lehet fontos a szólásszabadság hatókörébe vonnunk a reklámok szabályozását. Azért, mert a nyilvános üzenatként a közlési szabadság szempontjából önmagukban is számításba jövő kereskedelmi szólások korlátozása nem elhanyagolható számú esetben olyan üzenetek visszaszorításának is eszköze, amelyeket már kiemelt védelem illet meg.

2.3. A közösségeket sértő beszéd

A szólásszabadság hatókörének harmadik példáját, a közösségeket sértő szólások rendkívül sokrétű és izgalmas témáját az eddigiéknél is szűkebben értelmezve vonom be jelen vizsgálatunk körébe: kizárólag egy szempont felvillantására szorítom

³⁶ A reklámtáblák, reklámhordozók és egyéb reklám célú berendezések közutak melletti elhelyezésének részletes szabályairól szóló 224/2011. (X. 21.) Korm. rendelet 1. §-a.

³⁷ 5/2014. (I. 17.) Korm. rendelet 1. §-a.

³⁸ Lukra futottak a jogvédők a választási plakátokkal. *Magyar Nemzet Online*, 2014. január 24. <http://mno.hu/belfold/lukra-futottak-a-jogvedok-a-valasztasi-plakatokkal-1207244>

kozom. Meggyőződésem ugyanakkor, hogy a szólásszabadság jövőbeli alkotmányos értelmezése terén különösen fontos kérdéstről esik most szó.

Az Alaptörvény IX. cikke eredetileg tömören foglalkozott a szólásszabadsággal, az (1) bekezdésben elismerve mindenki jogát a véleménynyilvánítás szabadságához. Később az Alaptörvény negyedik módosítása a (4) és az (5) bekezdés beiktatásával jelentősen bővítette a szöveget, amely így ma már külön rendelkezik arról, hogy a véleménynyilvánítás szabadságának a gyakorlása nem irányulhat mások emberi méltóságának a megsértésére, illetve a magyar nemzet, a nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösségek méltóságának a megsértésére. Mindezek után a hazai joggyakorlat nagy jelentőségű kérdésévé vált, hogy a jogalkalmazók – élükön e tekintetben az Alkotmánybírósággal – mit kezdenek ezekkel az új alkotmánybeli szövegekkel. E kérdésre egyelőre még nincs egyértelmű válasz, de az első reakciók részben a szólásszabadság hatókörének és védelmének most vizsgált témáján belül is elhelyezhetők.

Az Alaptörvény IX. cikk (4) bekezdésének értelmezése terén mérőföldkönek számít a közéleti szereplők bírálhatóságának alkotmányos kereteivel foglalkozó 7/2014. (III. 7.) AB határozat. Az Alkotmánybíróság itt úgy ítélte meg, hogy az új szövegrész nem írta fölül a szólásszabadság korábbi felfogását, és „nem rontotta le” a korábbi tételeket. A testület abból indult ki, hogy szólásszabadság-értelmezésének kezdettől fogva sarokköve volt, hogy mások emberi méltósága a véleményszabadság korlátja lehet.³⁹ Eszerint az Alaptörvény IX. cikk (4) bekezdése szövegszerűen is egyértelművé tette azt, ami az emberi méltóság alkotmányos helyéből egyenesen következik, ti. hogy az még a kitüntetett szereppel bíró véleményszabadságnak is korlátja lehet. Az alapjogok korlátozásának követelményeiből következően ugyanakkor az alkotmányossági kérdés ez esetben is mindig az, hogy pontosan mely esetben és meddig kell a szólásszabadságnak engednie, vagyis az emberi méltóság védelmét szolgáló korlátozás mikor minősül szükségesnek és arányosnak. Az Alkotmánybíróság szerint nyilvánvaló ugyanis, hogy az adott szabályozás emberi méltósággal való bármilyen összefüggése önmagában nem igazolhatja a szólásszabadság korlátozását, ellenkező esetben a szólásszabadság tartalma kiüresedne, mivel az emberi méltósággal, illetve az abból fakadó jogokkal a jogszabályi rendelkezések rendkívül széles köre áll közelebbi vagy távolabbi kapcsolatban.⁴⁰

„Hatókör és védelem” tekintetében mindezt abban foglalhatjuk össze, hogy az Alkotmánybíróság ebben a döntésében a szólásszabadság-vizsgálódások kereteit érintetlenül hagyta, a véleményszabadság hatókörét nem szűkítette, hanem továbbra is az általa nyújtott védelem esetről esetre történő körültekintő mérlegelése

³⁹ 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 174.

⁴⁰ 7/2014. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [24] és [43].

mellett kötelezte el magát. Hogy az Alaptörvény alapján ennek a védelemnek a korábbiakhoz képest több ügyben vagy szélesebb körben kell-e meghajolnia az emberi méltóság előtt, az éppen ezeknek a tüzetes vizsgálatoknak az eredményeképpen dönthető csak el. A közéleti szereplők bírálhatósága körében mindenesetre az Alkotmánybíróság fenntartotta a szólásszabadság kitüntetett jelentősége melletti érveket.

Más megközelítés látszik azonban megjelenni egy másik döntésben. A közösek sértő beszéd kérdése speciális körülmények között, a parlamenti szólások megítélése kapcsán került – az új szabályok óta először – az Alkotmánybíróság elé. A testületnek országgyűlési képviselők alkotmányjogi panasza alapján arról kellett döntenie, milyen alkotmányossági szempontok szerint kell megítélni a parlamenti fegyelmi jognak a felszólalások szankcionálására lehetőséget adó rendelkezéseit. A 3206/2013. (XI. 18.) AB határozat több döntést is magában foglal a szólásszabadság hatókörével kapcsolatban, amelyeket érdemes elkülönítenünk egymástól.

Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt amellet foglalt állást, hogy a parlamenti szólásszabadságot a véleménynyilvánítás hatálya alá tartozóként kezeli, sőt a véleményszabadság lényeges alkotóelemének tekinti, mivel az Országgyűlés az ország sorsát érintő ügyekben a szabad véleménynyilvánítás érvényesülésének kiemelten fontos helyszíne.⁴¹ A testületnek ez az álláspontja az irodalom tükrében nem tekinthető magától értetődőnek,⁴² ugyanakkor meglepőnek sem lehet nevezni azok után, hogy mind a korábbi gyakorlata,⁴³ mind az EJEB esetjoga ezt az értelmezést vetítette előre. Témánk szempontjából ismét arra juthatunk, hogy a parlamenti szólásszabadság megítélésakor olyan disztíngvált megközelítésre van szükség, amely bár lehetőséget nyújt a kérdéskör sajátos kezelésére, de ezt nem azzal éri el, hogy a szólásszabadság hatóköréből teljesen kivonja ezeket a közléseket, eleve alkalmazhatatlanná téve a véleményszabadság mércéit. Ahogy azt az egyik – a határozattal más ponton vitatkozó – különvélemény kifejti: bár a képviselői beszédjog közvetlenül nem a véleményszabadságból, hanem a szabad mandátumból ered, akkor, amikor a szabályok e beszéd gyakorlása elé tartalmi korlátokat állítanak, lehet hivatkozni a véleménynyilvánítás szabadságának sérelmére is. „Más kérdés, hogy a korlátozás alkotmányossága megítélésénél figyelemmel kell lenni a képviselői beszédjog sajátosságaira is. Ha azonban a parlamenti szólásokat teljes mértékben kivonnánk a véleménynyilvánításra vonatkozó alkotmányos tesztek alól, akkor az azzal a veszéllyel járna, hogy e körben a szólásszabadság lényeges tartalma sé-

⁴¹ 3206/2013. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [21].

⁴² SZENTE Zoltán: Emberi jogok-e a parlamenti képviselői jogok? A képviselői szólásszabadság alkotmányjogi jellegéről. *Állam- és Jogtudomány*, 2015/2.

⁴³ 33/1998. (VI. 25.) AB határozat, 34/2004. (IX. 28.) AB határozat.

rül.⁷⁴⁴ A sajátos védelmi szempontok igénye megint csak nem egyenlő a hatály elismerésének tagadásával.

Azután, hogy a parlamenti felszólalások kategóriáját a véleményszabadság hatálya alatt tartotta, az Alkotmánybíróság két további ponton – az indítványok által támadott rendelkezésekhez igazodva – a kifejezések tartalma alapján is a szólásszabadság hatókörének kérdését járja körül. A testület először is leszögezi, hogy a parlamenti képviselő által az Országgyűlés ülésén alkalmazott fizikai erőszak, illetve a közvetlen fizikai erőszakkal való fenyegetés nem tartozik a vélemény szabadsága körébe. Meggyőződésem szerint ez a kérdés rövidre zárható úgy, ahogy az Alkotmánybíróság tette: a fizikai erőszak alkalmazása vagy a fizikai erőszakkal való közvetlen fenyegetés aggálymentesen kirekeszthető a szólásszabadság hatóköréből, hiszen a józan észnek megfelelő konszenzus övezi, hogy ezek a cselekmények már nem tartoznak a közlések, kifejezések körébe, nem terjed ki rájuk a „szólás” normatív kategóriája.

A határozat azonban hasonlóan röviden ítéli meg a valamely személyt, csoportot – különösen valamely nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösséget – kirívóan sértő kifejezések használatát is. Érvéleése szerint, tekintettel arra, hogy az Alaptörvény IX. cikk (4)–(5) bekezdése alapján a véleménynyilvánítás alaptörvényi védelme eleve nem terjed ki ezekre az esetekre, ezeknél a véleményszabadság sérelme fel sem merülhet. Meggyőződésem szerint ez a kérdés viszont már összetettebb. A döntés indokolása ezen a ponton ugyanis azon az értelmezésen alapul, hogy az Alaptörvény IX. cikk (4) és (5) bekezdése a szólásszabadság hatókörét szűkíti le, kirekesztve abból a mások emberi méltóságát vagy a közösségek méltóságát sértő beszédet. Eszerint az olyan megszólalások alkotmányos megítélése körében, amelyek valakire vagy valakikre sértő tartalmat hordoznak, nincs is helye a szólásszabadság-szempontok mérlegelésének – ahogy ez a mérlegelés hiányzik is az Alkotmánybíróság döntéséből. És noha a konkrét esetben „kirívóan sértő” kifejezésekről szolt a vizsgált rendelkezés, ha az alaptörvényi mondatoknak ilyen értelmet adunk, akkor valójában bármely sértés esetén hasonlóan járhatunk el, hiszen az alkotmányszöveg nem kvalifikálja a sértegetést. A sértő beszéd így a törvényi szabályozás szabad prédájává válik, amelynek alkotmányossági vizsgálata körében fel sem vetődhet, hogy a jogalkotó a szólásszabadságot arányosan korlátozó megoldást választott-e, vagy esetleg például büntetőjogi szankciókat helyezett kilátásba nem is annyira súlyos sértések esetére. Hatókör és védelem elhatárolása épp erről szól: ha a szólásszabadság hatálya alól eleve kivonunk a nyilvános diskurzus részét képező egyes megszólalásokat, akkor valójában a disztíngvált, azaz a helyes mérlegelés esélyét hordozó alkotmányossági megítélés lehetőségéről mondunk le.

⁴⁴ Paczolay Péter különvéleménye, 3206/2013. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [111]–[113].

Ehelyett ez esetben is azt az utat kellene követni, amely a szólások védelméről a véleményszabadság körében végzett körültekintő vizsgálat után hoz döntést. Ha már – amint láttuk, indokoltan – a kereskedelmi kommunikáció körében is ezt az utat járja az Alkotmánybíróság, akkor még kevésbé tehetne mást egyértelműen közéleti megszólalások esetében, függetlenül attól, hogy azok sértőek-e valakire vagy valakikre nézve. A 7/2014. (III. 7.) AB határozat logikájáról van itt szó: az emberi méltóság bármilyen érintettsége nem lehet aduász a szólásszabadsággal szemben, hanem – a méltóság alkotmányos helyét figyelembe véve, de – esetről esetre mérlegelve lehet csak megtalálni a helyes egyensúlyt. Ha egy szabályozás az emberi méltóság, illetve a „közösségek méltósága” védelmének célját követi is, attól még nagyon is számot kell adnia a szükséges és arányos korlátozás követelményéről. Ellenkező esetben a hatókörből való kirekesztés igazolási deficitjével találjuk szemben magunkat.

A közösségeket sértő beszéd, a tágabb értelemben vett gyűlöletbeszéd a szólásszabadság hatálya alá tartozik, valamennyi megnyilvánulásával együtt. A hatókörbe vonás ugyanis nem múlik máson, minthogy a kommunikációnak az az esetköre, típusa, amelybe tartozik, kétségekívül kapcsolatban áll a szólásszabadság alkotmányos értékeivel. A társadalmi csoportokat érintő közéleti szólások szinte mindig kapcsolódnak a nyilvános politikai diskurzushoz, sőt kifejezetten a közvélemény formálásának igényével lépnek föl. Ehhez képest már más kérdés, hogy e megnyilvánulások közül némelyeknek, például a gyűlöletre uszításnak – további körülményeket mérlegelve – nem jár alkotmányos védelem. Ez az írás mindeddig e különválasztás fontosságára igyekezett rámutatni.

3. A szólásszabadság hatókörének magyar koncepciója

A magyar joggyakorlatból vett három fenti példával eddig a szólásszabadság hatókörének és az általa nyújtott védelemnek az elhatárolását szemléltettük, jelezve annak központi jelentőségét a szólásszabadság-kérdések jogi kezelésének igazolása terén. Bár ennek során nagyon közel jutottunk, sőt itt-ott már bele is kezdtünk magának a hatókörnek a felrajzolásába, e munka világosabb elvégzése még hátra van. Tisztáztuk, hogy a hatókörbe vonás kérdése nem több, minthogy a szóban forgó kommunikatív aktus olyan jellemzőkkel rendelkezik-e, amelyek kapcsolatban állnak a szólásszabadság alkotmányos értékeivel. Ezeknek az értékeknek és az általuk kijelölhető hatálynak a magyar joggyakorlatban való megjelenését azonban még nem jártuk körül, mindössze addig jutottunk, hogy a hatókör láthatóan a nyilvános diskurzus minél szélesebb körét igyekszik felölelni. Miként ragadható meg pontosabban a szólásszabadság magyar felfogásának hatálya, azaz mit fed le a szabad véleménynyilvánításhoz való jog? Ennek megválaszolásakor nagymértékben támaszkodhatunk az eddig elmondottakra, hiszen sok szempontból a korábbi példáinkból levonható következtetések összegző, világos megfogalmazására van most szükség.

3.1. A közlések alkotmányos értéke

A szólásszabadság hatóköre normatív természetű: a hétköznapi értelemben vett kommunikációs rengetegből a véleményszabadság alapvető alkotmányos értéke jelöli ki számunkra. Hogy ebből a szempontból mit tekintünk alkotmányos értéknek, az szoros összefüggésben áll a szólásszabadság elméleti igazolásaival. Ezeket a már több helyütt rendszerezett igazolásokat⁴⁵ most csupán annyiban összegzem, hogy azok alapján közléseink alapvetően háromfajta értéket képviselhetnek: hozzájárulhatnak a közösen keresett igazság kiteljesedéséhez, megnyilvánulásai lehetnek személyiségünk szabad kibontakozásának, illetve részvételt jelenthetnek a demokratikus közvélemény formálásában.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata egyik érték fontosságát sem zárja ki a szólásszabadság hazai koncepciójából. Egy közelmúltbeli döntés a közéleti szereplők bírálhatóságával összefüggésben például kifejezetten utal mindhárom igazolásra, kifejtve, hogy abban a körben „az Alkotmánybíróság nem az egyes igazolások közötti különbségeket tekinti relevánsnak, hanem azt, hogy a közügyek lehető legszabadabb vitatásához fűződő alapvető érdek egyértelmű találkozási pontja az elméleteknek. Az egyéni önkifejezés elsődlegességét hangoztató érvek értelemszerűen a közösségi ügyekben való megszólalás szabadságát is igénylik, az igazság közös keresésének, illetve a demokratikus közvélemény és akaratképzés fontosságának hangsúlyozása pedig legerősebben éppen a közügyek vitatásának minél teljesebb szabadságát követeli meg.”⁴⁶

A kereskedelmi kommunikáció alkotmányos helyét kereső határozatok – bár nem utalnak mindhárom megalapozásra, és az ‘igazság keresését’ elhagyják – szintén nem keresnek kizárólagosságot a lehetséges igazolások és értékek között. Ehelyett a szólásszabadság biztosításának céljait azonosítva mindvégig együtt említik, hogy az Alkotmánybíróság a kifejezés szabadságát elsősorban mint az egyén önkifejezésének elengedhetetlen eszközét és az egyén demokratikus társadalomban való részvételét elősegítendő részesítette többletvédelemben.⁴⁷

A gyűlöletbeszéd korlátozásának alkotmányos határáról döntő határozatok mindmind szintén a személyiség szabad kibontakoztatásának és a politikai közösség demokratikus működésének zálogát látják a véleménynyilvánítás szabadságában. A joggyakorlatot összefoglaló egyik döntés e tekintetben azzal érvel, hogy a politikai közösség tagjainak alapjogi egyenlőségéből következően mindenkit egyenlően megillet a közlés joga és az, hogy véleménye a demokratikus kommunikáció során megjelenjen.⁴⁸

⁴⁵ L. 9. lj.

⁴⁶ 7/2014. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [9]–[13].

⁴⁷ Összefoglalóan I. 23/2010. (III. 4.) AB határozat, ABH 2010, 101.

⁴⁸ 95/2008. (VII. 3.) AB határozat.

Szövegszerűen a hazai gyakorlat tehát mindhárom értéket megjeleníti a szólás-
szabadság keretei között: az egyéni önkiteljesedés, valamint a demokratikus köz-
vélemény alakításának szolgálata kifejezetten hangsúlyos tétele az esetjognak, és
olyan releváns döntést is találunk, amely az igazság keresésének szempontját is
felvillantja. Egyfelől tehát a szólásszabadság magyar koncepciója nem veti el egyik
lehetséges igazoló értéket sem, hanem változó jelentőséggel, de mindegyiket fel-
használja az érvelés megalapozása érdekében. Másfelől azonban, ha a gyakorlat
egészének lényegét szeretnénk megragadni, akkor ezeknek az értékeknek az iga-
zoló erejét meg kell különböztetnünk egymástól, és egyiküket mint a szólássza-
badság hatókörét markánsan meghatározó érvet kell kiemelnünk.

Az 'igazság keresése' tűnik a legkevésbé alkalmasnak arra, hogy a szólássza-
badság hazai koncepcióját önmagában magyarázza. Nem arra gondolok, hogy az
egyes igazolásokkal szemben már általános jelleggel is komoly kritikákat fogal-
maztak meg, és ezek közül számos az 'igazság keresésének' ideájához kötődik.⁴⁹
Ezek a kritikák persze rendkívül gondolatébresztők és orientáló erejűek, jelen
vizsgálódásunk célja mégis az, hogy a magyar alkotmányjogi tételek alapján ke-
ressünk koherens válaszokat a véleményszabadság egyes kérdéseire. Márpedig azt
látjuk, hogy ez az érv az alkotmánybíróági gyakorlatban önálló szempontként
leginkább csak az említett 7/2014. (III. 7.) AB határozatban jelenik meg, és a véle-
ményszabadság hatályához kötődő alapproblémák hazai megoldásai közül néme-
lyik nem is magyarázható elsődlegesen ezen érték alapján. Korábbi példáink most
is szemléletesek. Az igazság keresésének érve a tényállításokkal kapcsolatos szá-
mos speciális kérdésre nem tud igazán reagálni, többek közt nehezen világíthatná
meg azt is, hogy tudottan hamis tényállítások összefüggésben állnak a szólássza-
badság alkotmányos értékével. Láttuk ugyanakkor, hogy a hazai felfogás szerint
ez az összefüggés nem vitásan fennáll. De gondolhatunk a kereskedelmi szólások
hatókörbe vonására is, hiszen a gazdasági reklámoknak jellemzően nem céljuk a
közösen keresett igazság kiteljesítése, annál sokkal materiálisabb és partikulárisabb
célt szolgálnak. A szólásszabadság joga mégis fedi őket. Ez az érv tehát a magyar
gyakorlatban önmagában nem bír kellő igazoló erővel a véleményszabadság ható-
körének megrajzolásakor.

Lényegesen hangsúlyosabb érve e tekintetben a hazai szólásszabadság-értelme-
zéseknek az egyéni kiteljesedés támogatása. Valahányszor az Alkotmánybíróság
összefoglalóan szól a véleménynyilvánítás jogának alapértékeiről, mindig feltű-
nik az az érv, hogy ez a jog nélkülözhetetlen a személyiség szabad kibontakoz-
tatásához. Kétség nem férhet tehát hozzá, hogy az individualista nézőpont fontos

⁴⁹ L. pl. BARENDT i. m. (5. lj.) 8–9. és Frederick SCHAUER: *Freedom of Speech: a Philosophical Enquiry*.
Cambridge, Cambridge University Press, 1982. 20–28.

és megkerülhetetlen része alkotmányjogi hagyományunknak. És mégis: ha a szólásszabadság hatókörének legátfogóbb igazolását keressük, azt minden bizonnyal nem az egyéni kiteljesedés értékében találjuk meg. Az individualista álláspont elégtelenségét hangoztatók kritikája az Alkotmánybíróság esetjogára is vonatkozatható. A kritikusok egyik legfőbb érve szerint az egyéni kiteljesedés (vagy másképp: egyéni autonómia) igazoló ereje mellett érvelők nem tudnak kellőképpen számot adni arról, hogy a közlések és a szólásszabadság miért és mennyiben nélkülözhetetlenebb a személyiség kibontakoztatásához, mint más cselekvések és jogok.⁵⁰ Az könnyen belátható, hogy elengedhetetlen hozzá, de miért kevésbé fontos e tekintetben például a munka és az ahhoz való jog, vagy akár a szabadidős tevékenység szerepe. Még ha adódna is adekvát válasz erre a kérdésre, számunkra most annak van jelentősége, hogy az Alkotmánybíróság esetjogában nem fogjuk azt megtalálni, mert a döntések elsődlegesen nem ebben a logikában érvelnek. A szólásszabadság hazai felfogásának központi eleme, hogy kiemelt jelentőséggel bír más jogokhoz képest, de ennek alátámasztására sehol sem találunk érvelést arról, hogy a megszólalások az egyének számára fontosabbak lennének az önkiteljesedéshez, mint más aktivitások. A megfogalmazott kritikák másik fő érvét is igazolni láthatjuk a magyar gyakorlatban. Eszerint a személyiségünk kibontakozását számos olyan megnyilvánulásunk is szolgálja (sőt sok esetben erősebben kötődik hozzá), amely bár kommunikatív, mégsem soroljuk a véleményszabadság körébe. Otthonainkban tett kifejezéseink kapcsán például, bármilyen fontosak legyenek is számunkra és bármilyen következménnyel is járjanak, nem indul be a szólásszabadság-érzékenységünk. A kézenfekvő választ, mely szerint a szólásszabadság a nyilvánosság előtti közléseket fedi le, megtaláljuk a hazai értelmezések között,⁵¹ de az nem vezethető le személyiségünk formálódásának fontosságából. Mindezzel pusztán annyit állítok, hogy a szólásszabadság hatóköre nem vonható meg kellő pontossággal a személyiség kibontakozása felől nézve. Az értelmezések nem adnak a kezünkbe olyan szempontot, amelyek a szólások és kommunikatív aktusok közötti válogatást – ti. hogy a szólásszabadság hatókörébe tartozónak minősítsük-e őket vagy sem – az egyéni kiteljesedés értékének szolgálata alapján teszi lehetővé.

Mindezek után amellet érvelek, hogy esetünkben a hatókör a demokratikus közvéleménnyel összefüggésben ragadható meg a legpontosabban. Nem mindegy ugyanakkor az sem, miben látjuk ezt az 'összefüggést'.

⁵⁰ L. Joseph RAZ: Free Expression and Personal Identification. *Oxford Journal of Legal Studies* (Autumn 1991); SCHAUER i. m. (15. lj.); POST i. m. (10. lj.).

⁵¹ 19/2014. (V. 30.) AB határozat, Indokolás [42].

3.2. A nyilvános diskurzusban való részvétel mint megkülönböztető jegy

A szólásszabadságnak az az igazolása, amely a demokratikus közvélemény szabad formálódására fókuszál, nem tekinthető teljes mértékben egységes álláspontnak. Legalább két fő irányzat megkülönböztethető egymástól – ezek egyaránt szoros összefüggésben állnak a közvélemény formálásának gondolatával, mégis fontos felfogás- és hangsúlybeli különbségeik révén jelentős mértékben eltérő következtetések vonhatók le belőlük.

Az egyik elmélet a szólásszabadság értékét abban látja, hogy elengedhetetlen a demokrácia lényegét jelentő közös, tájékozott döntéshozatalhoz.⁵² Legfőbb rendeltetése, hogy a közügyek eldöntésében résztvevők, végső soron a választópolgárok minden szükséges információ, nézet és körülmény ismeretében hozhassák meg döntéseiket. A demokratikus közvélemény ez esetben főként a befogadókra, a véleményük kialakítása érdekében tájékozódókra koncentrál, és mindenekelőtt az ő érdekeiket tartja szem előtt. A véleményszabadságnak így elsődlegesen a közös gondolkodási és döntéshozatali folyamat károsodása ellen kell védelmet nyújtania, adott esetben azzal, hogy határozott felhatalmazást ad e folyamat helyes, azaz a közvita minőségét biztosító kereteinek alakítására.

A másik elmélet a szólásszabadság értékét mindenekelőtt abban ragadja meg, hogy mindenki számára megnyitja a lehetőséget a demokratikus közösség életébe való bekapcsolódásra. A demokrácia és a demokratikus közvélemény fogalmának középpontjába itt a részvétel kerül:⁵³ az a közösség és az a közvélemény tekinthető demokratikusnak, amely tagjai számára biztosítja gondolataik, nézeteik megosztását társaikkal. A szólásszabadság ebben a felfogásban hangsúlyosabban fókuszál a beszélőre, jobban törődik közlési szándékával – teszi ezt a közösség érdekében is –, ezért szűkebb körben ad igazolást a kommunikációs folyamatba való beavatkozásra. Számára a demokratikus közvélemény elsődlegesen nem minőségi, tartalmi jegyekkel írható le, hanem a nyilvános diskurzusba kapcsolódás szabadságában, a nyilvánosság előtti kommunikáció minél robosztusabb folyásában. A nyilvános diskurzus fogalma ez esetben nem csupán a demokratikus döntéshozatal tárgyát közvetlenül érintő közléseket, vagyis a kifejezetten politikai, közéleti megnyilvánulásokat fedi le, hiszen a közösség életébe való bekapcsolódás, a társadalmi folyamatokban való részvétel lényegesen szélesebb körben értelmezhető.

Azt láthatjuk, hogy az Alkotmánybíróság huszonöt éves esetjoga összességében az utóbbi gondolat jegyében jelöli ki a szólásszabadság hatókörét. Ez annyit jelent, hogy a joggyakorlat értelmében a szólások alkotmányos értékét – a hatály

⁵² MEIKLEJOHN i. m. (12. lj.); ROBERT H. BORK: Neutral Principles and some First Amendment Problems. 1 *Indiana Law Journal* (1971) 20.

⁵³ POST i. m. (10. lj.).

alá vonás erejéig – a nyilvános párbeszédben való részvétel adja. Az Alkotmánybíróság alaphatározata, amelynek érvelését e tekintetben a testület mindmáig fenntartotta és döntések sorozatában megerősítette, a szólásszabadság igazolását elsődlegesen a társadalmi diskurzus felől fogalmazza meg.⁵⁴ A szabad véleménynyilvánításhoz való jog azért különösen becses a plurális, demokratikus társadalom számára, mert mindenekelőtt ez teszi lehetővé az egyén megalapozott részvételét a társadalmi és politikai folyamatokban. Kitüntetett jelentősége abban áll, hogy az eszmék, nézetek szabad kifejtése, a demokratikus közvélemény kötetlen alakulása a fejlődni képes és eleven társadalom létezésének alapfeltétele. A véleménynyilvánítás, a demokratikus közvélemény „részvételi modellje” ez, amelyből az a sokat idézett tétel következik, hogy a szólásszabadság a szabad kommunikációt – az egyéni magatartást és a társadalmi folyamatot – biztosítja, és nem annak tartalmára vonatkozik.

Ez az érvelés egyrészt megadja számunkra azt a megkülönböztető jegyet, amely alapján a releváns kommunikatív aktusokat a szólásszabadság hatálya alá vonhatjuk: e tekintetben azok a közlések rendelkeznek alkotmányos értékkel, amelyek a nyilvános társadalmi párbeszédben vesznek részt, a demokratikus közvéleményt alakítják. Másrészt az Alkotmánybíróság értelmezése világosan jelzi, hogy a hatókör kijelölése ezzel le is zárul – az nem múlhat máson, minthogy a kommunikáció szóban forgó esetköre, típusa rendelkezik ezzel az attribútummal. A hatály alá vonás kérdése tehát nem tehető függővé a konkrét megszólalás eseti jellemzőitől, különösen tartalmi elemeitől. Minden szólás, amely része a társadalmi diskurzusnak, a szólásszabadság hatókörébe tartozik. És minden közlés, ami nem része, nem tartozik oda.

Ha így tekintünk az Alkotmánybíróság esetjogára, akkor kapjuk a legkoherensebb, legtisztább képet a véleményszabadság hatályáról. Világossá válik például, hogy az miért fedi le a hamis tényállításokat is. A nyilvános diskurzusban a megszólalók értelemszerűen nemcsak véleményeket, hanem tényeket is közölnek, és az már a védelem kérdésének körébe tartozó mérlegelésen múlik, hogy a tényállítás valótlansága indokolja-e a kommunikációs folyamatba való beavatkozást. Sokszor igen, de – mint láttuk – korántsem mindig. Érthetővé válik az is, hogy az Alkotmánybíróság miért kezeli szólásszabadság-kérdésként a gazdasági reklámok szabályozását. Nemcsak arról van szó, hogy a kereskedelmi szólasok korlátozása nem elhanyagolható számú esetben politikai közlések visszaszorításának is eszköze, hanem arról, hogy a nyilvánosságnak szánt sokszínű üzeneteként önmagukban is számításba jönnek a szólásszabadság szempontjából. Kétségtelen, hogy diszkurzív jellegük adott esetben rendkívül csekély vagy hiányzik, de egyrészt ez bármikor „feléledhet”, másrészt nem vitathatóan információkkal látják el a nyilvánosságot, amelyet adott esetben akár tematizálhatnak is. A közösségeket sértő beszéd, a tá-

⁵⁴ 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167.

gabb értelemben vett gyűlöletbeszéd pedig eszerint magától értetődően a szólásszabadság hatálya alá tartozik, valamennyi megnyilvánulásával együtt. A társadalmi csoportokat érintő közéleti szólások szinte mindig kapcsolódnak a nyilvános diskurzushoz, sőt kifejezetten a közvélemény formálásának igényével lépnek föl. Korlátozásukat ezért minden esetben a szólásszabadság mércéivel kell megítélni.

A közvélemény alakításának érvével azonban nemcsak az Alkotmánybíróság gyakorlatában fölmerült nagy elhatárolási kérdések érthetők meg, hanem a szólások és más kommunikatív aktusok rengetegében is nagyobb biztonsággal igazodhatunk el. Bár számos más megfontolás is erre vezet, önmagában ez az érv is képes magyarázni, hogy miért nem hívható föl a szólásszabadság családi perpatvarban, szerződés szövegéhez kötődően, vállalati vezetők kartellezésénél vagy orvos és páciense párbeszédében.

A nyilvános diskurzusban és a demokratikus közvélemény alakításában való részvétel tehát más szempontoknál markánsabban és világosabban adja meg a szólásszabadság alkotmányos értékét. A véleménynyilvánítás jogának magyar felfogása az elmúlt huszonöt évben elsődlegesen ez alapján húzta meg e jog hatókörét. Mindez ugyanakkor egyáltalán nem jelenti azt, hogy más érvek ne lennének jelen, sőt ne játszhatnának akár meghatározó szerepet egyes kérdéskörök vagy esetek megítélésakor.⁵⁵ Különösen a demokratikus közvélemény érvének a tájékozott döntéshozatalra fókuszáló, minőségi elvárásokat is támasztó versengő elgondolása, illetve az egyéni kiteljesedést és autonómiát hangsúlyozó igazolás bírhat konkrét jelentőséggel. És az sem árt, ha szem előtt tartjuk, hogy társadalmi szinten az igazság belátására is sokszínű párbeszédben érhetünk csak el.

4. Konklúzió

A szólásszabadság hatókörét a magyar alkotmányértelmezések alapján keresve arra jutottunk, hogy az a nyilvános párbeszédben való részvételt, a társadalom életébe való bekapcsolódást megvalósító közlésekre terjed ki. A nyilvános diskurzussal meglévő kapcsolat jelenti azt az alkotmányos alapértéket, amelyre tekintettel a kifejezések bizonyos körében lényegesnek tartjuk a véleményszabadság szempontjait. Ettől különböző kérdés, hogy e szempontok figyelembevételével, további értékek és körülmények mellett védelemben részesítjük-e az egyes megnyilvánulásokat. Ha a szólásszabadság hatóköréről megalapozott, nem önkényes döntést hozunk, akkor a szólások védelméről folytatott vitákban igazolnunk kell álláspontjainkat. Így, ha egyet esetleg nem is értünk, talán jobban érthetjük majd egymást, és több közös pontot találhatunk az egyik legfontosabb alkotmányos eszményünkről való gondolkodásban.

⁵⁵ Ahogy Post is „lexikális prioritásról” beszél az amerikai gyakorlatot elemezve. *POST* i. m. (10. lj.).

II. rész

A médiatartalom korlátozása

Jogsértő kereskedelmi közlemények és felügyeleti hatáskörök

1. Bevezetés

A kereskedelmi kommunikációkkal, a vállalkozások érdekeit szolgáló népszerűsítő gazdasági tartalmakkal ma már számos területen, platformon találkozhatunk. E tartalmak kialakításában, megjelenítésében, a fogyasztóhoz történő eljuttatásában több piaci szereplő vesz részt, így olykor igen nehéz megítélni, hogy egy-egy gazdasági tartalommal kapcsolatos jogsértés esetén ki vonható felelősségre, mely felügyeleti szerv, milyen szabályok szerint jogosult eljárni. Az alábbi tanulmány főképp médiajogi nézőpontból kívánja górcső alá venni e kérdéseket, kifejezetten arra fókuszálva, hogy a médiatartalomként megjelenő kereskedelmi üzenetek esetében, tekintve a vonatkozó jogforrásokat, milyen jogsértések valósulhatnak meg, kik a felelősök, a felelősségre vonás mely hatóság hatáskörébe tartozik, és a felügyeleti szerv eljárása keretében milyen jogkövetkezmények kerülnek alkalmazásra. A feldolgozás módszereként feltárjuk az új médiajogforrások hatálybalépését követő időszak leggyakrabban előforduló jogsértéseit, érintjük a kereskedelmi kommunikációra vonatkozó komplex jogforrási rendszert, kimutatjuk, hogy ezen jogforrások az általános–különös szabályozás szintjét tekintve milyen viszonyban állnak egymással.

A vizsgált jogforrások bemutatását az ágazati jogforrást képező, a sajtósabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló 2010. évi CIV. törvény (a továbbiakban: Smtv.), és a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény (a továbbiakban: Mttv.) bemutatásával kezdjük. Ezt követően a gazdasági reklámtevékenység alapvető feltételeiről és egyes korlátairól szóló 2008. évi XLVIII. törvény (a továbbiakban: Grt.), majd a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról szóló 2008. évi XLVII. törvényekkel (a továbbiakban: Fttv.) összefüggésben megvalósuló jogsérté-

* Egyetemi docens, Szegedi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, E-mail: gellen@juris.u-szeged.hu.

seket mutatjuk be. A téma kifejtését a versenyfelügyeleti eljárás alapját képező tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvénnyel (a továbbiakban: Tptv.) zárjuk.

2. A kereskedelmi közlemények felügyelete az Smtv. és az Mttv. alapján

Tekintve, hogy a gazdasági tartalmak leggyakrabban a médiatartalom-szolgáltatók tevékenysége útján jutnak el a fogyasztóhoz, mind az audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló 2010/13. EU irányelv (a továbbiakban: AVMS irányelv), mind a hazai médiajogforrások különös figyelmet szenteltek a kereskedelmi kommunikációk közzétételi szabályainak hatékony kialakítására. Az irányelv rendelkezései a korábbi uniós szabályozáshoz képest – miután az új szabályozás versenycentrikusabb, erősebb piaci szemlélettel bír – lényegesen liberálisabbak. Az alapvető értékek védelme azonban, mint a közzététel korlátai, e rugalmas szabályrendszerben is kifejezésre jutnak. A tagállami jogalkotók e korlátokat általában nem részletezték és nem szigorították tovább, inkább az egyes kérdésekben való finom részletezések, pontosítások a jellemzőek. Ez a hazai szabályozásról is elmondható, mivel a jogalkotó nem kívánta túlszabályozással és szigorításokkal kedvezőtlenebb helyzetbe hozni a hazai médiaszolgáltatókat.

A téma kiindulási pontjaként először a speciális ágazati szabályozást adó Smtv. és Mttv. rendelkezéseit járjuk körül. Miután felvázoljuk a felelősségi kérdéseket, röviden ismertetjük a két törvénynek a kereskedelmi kommunikációval összefüggésben előírt rendelkezéseit, és a hatósági felügyeleti szervek szerepét és eljárását.

2.1. Felelősség az Smtv. és az Mttv. rendelkezéseinek megsértéséért

E jogforrások a médiatartalom-szolgáltatásokban – azaz a nyomtatott és internetes sajtótermékekben,¹ valamint a lineáris és a lekérhető médiaszolgáltatásokban – megjelenített gazdasági tartalmakra alkalmazandók. Ennek megfelelően rendelkezéseik követése a médiaszolgáltatókra és a kiadókra nézve kötelező, azok megsértéséért felelősséggel kizárólag ők tartoznak. Az alábbiakban e felelősség jellemzői kerülnek kibontásra.

Az Smtv. 4. § (1) bekezdése deklarálja a sajtószabadsághoz való jogot, melynek a szerkesztői szabadság is részét képezi. A törvény 21. § (1) bekezdése e jog által

¹ Kivéve az Smtv. 20. § (8) bekezdésének második mondatát és (9) bekezdését.

biztosított mozgásteret jelöli ki: „A médiatartalom-szolgáltató a jogszabályok keretei között önállóan dönt a médiatartalom közzétételéről, és felelősséggel tartozik e törvényben foglaltak megtartásáért.” E rendelkezés egyfelől deklarálja a jogszabályi keretek között biztosított döntési szabadságot, másfelől a törvénytörtő magatartás következményeként alkalmazott objektív felelősséget. Az Mttv. 3. §-a a sajtószabadság irányait és a felelős személyét a következők szerint állapítja meg:

„Magyarországon a médiaszolgáltatások szabadon nyújthatók, a sajtótermékek szabadon közzétehetők, az információk és a vélemények a tömegkommunikációs eszközök útján szabadon továbbíthatók, a nyilvános vételre szánt magyarországi és külföldi médiaszolgáltatások szabadon elérhetők. A médiaszolgáltatás és a sajtótermék tartalmának meghatározása szabad, a médiaszolgáltató és a sajtótermék kiadója felelősséggel tartozik e törvényben foglaltak betartásáért.”

A médiaszolgáltató és a kiadó az Smtv. és az Mttv. rendelkezéseinek betartásáért tehát *objektív felelősséggel* tartozik. Ez azt jelenti, hogy a közzétételi és a médiatartalom kialakítási tevékenysége körében a felelősségének megállapításához nincs szükség olyan rendszerinti, szubjektív elemek meglétére, mint a felróhatóság, a szándékosság vagy a gondatlanság. A felelősség egyben *mögöttes felelősséget* is jelent, hiszen a tényleges tevékenységet a munkaviszonyban vagy munkavégzésre irányuló más jogviszonyban álló, a médiatartalom előállításában részt vevő személyek végzik. Értelemszerűen, amennyiben azok tevékenységük során a tartalmat jogsértő módon teszik közzé, az Smtv. vagy az Mttv. rendelkezéseinek megsértése miatt a médiatartalom-szolgáltató mögöttes felelőssége állapítható meg. Az Smtv. 21. § (2) bekezdése azonban azt is rögzíti, hogy a felelősség deklarálása (azaz a médiaszolgáltató mögöttes felelőssége) nem érinti a médiatartalom-szolgáltatónak felvilágosítást adó, valamint a médiatartalom-szolgáltatóval munkaviszonyban vagy munkavégzésre irányuló más jogviszonyban álló, a médiatartalom előállításában részt vevő személyek – egyéb jogszabályok által meghatározott – felelősségét. Az, hogy más szabályok (pl. munkajog, polgári jog) szerint felelősségre vonhatóak, független a médiatartalom-szolgáltató médiajogforrások alapján történő felelősségre vonásától.

Más oldalról, e személyek védelmét, szabadságát a tevékenységüket érintő jogellenes befolyással szemben törvényi szinten garantálni kell. A szerkesztői és újságírói szabadsághoz való joguk alapján a médiatartalom-szolgáltató munkavállalója, vagy a médiatartalom-szolgáltatóval munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyban álló személy jogosult

- a médiatartalom-szolgáltató *tulajdonosától*,
- valamint a médiatartalom-szolgáltatót *támogató*,
- illetve a médiatartalomban *kereskedelmi közleményt elhelyező* természetes vagy jogi személytől való szakmai függetlenségre, és a médiatartalmak befolyásolására irányuló tulajdonosi vagy támogatói nyomásgyakorlással szembeni védelemre.

Amennyiben e személy olyan utasítást kap, amely sérti a szerkesztői és újságírói szabadságát, annak teljesítését következmények nélkül megtagadhatja. A szerkesztői és újságírói szabadságát csorbító utasítás végrehajtásának megtagadásakor nem alkalmazhatóak vele szemben a munkajogi jogszabályokban meghatározott, illetve a munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyból eredő joghátrányok.²

A fentiekben foglalt felelősségi szabályokat a *kereskedelmi kommunikációk* elhelyezése, közzététele során megvalósuló jogsértésekre is alkalmazni kell. A médiaszolgáltató szabadon, önállóan dönthet arról, hogy valamely gazdasági tartalmat megjelenítsen-e, és azt a jogszabályi keretek követése mellett miként tegye közzé. A szerkesztői szabadság azt is jelenti, hogy minden körülmények között neki kell mérlegelnie azt, hogy a kereskedelmi tartalom mögött álló jogalanyok által miként hagyja befolyásolni magát, tekintve, hogyha az így kialakított közzététel a médiajogforrásokba ütközik, azért egyedül ő tartozik felelősséggel, a felelősséget másra nem háríthatja át. Egyfelől tehát a médiaszolgáltató és a kiadó szabadságot élvez a tartalom kialakítása és a közzététel terén, másfelől annak jogsértő megvalósulása az ő felelősségét vonja maga után. A törvénysértés megállapításához elegendő a megvalósulás ténye, azaz az Smtv.-be vagy az Mttv.-be ütköző jogsértő kereskedelmi közlemény közzététele.

A médiatörvények hatálya alá tartozó kereskedelmi kommunikációkra, nevéstve a reklámra, televíziós vásárlásra, a termékmegjelenítésre, és a támogatói közleményre vonatkozó törvényi rendelkezések betartásáért is objektív felelősséggel tartozik a médiaszolgáltató és a kiadó. Az, hogy a médiaszolgáltató a jogsértés megtörténtét elismerte, de annak okaként a kereskedelmi közlemények közzétételéért felelős munkatárs betegségét (rendelkezésre állásának átmeneti akadályát) jelölte meg, továbbá ha a médiaszolgáltató a jogsértések megelőzése érdekében az adásvezérlés többlépcsős ellenőrzését vezette be, valamint a munkatársak képzése iránt intézkedett, a jogsértés megállapítását nem befolyásolja. A törvénysértéssel összefüggésben a Médiatanács kiemelte, hogy a műsorszámban elhangzottakért kizárólag a médiaszolgáltató tartozik felelősséggel, az Mttv. 3. §-a értelmében e felelőssége objektív, felelőssége körében vétkessége nem értékelhető, azt csupán a szankció kiszabása során veszi figyelembe a hatóság.³ Mivel a médiaszolgáltató törvénysértésekért való felelőssége objektív, nem mentesíti az új televíziós arcúlatra történt átállás, valamint az emberi mulasztás sem. A médiaszolgáltató műsorát mindig a hatályos törvényi rendelkezéseknek megfelelően köteles szolgáltatni, a Médiatanács pedig hatósági ellenőrzése során mindig e rendelkezések teljesítését ellenőrzi.⁴

² Smtv. 7. § (1)–(2) bekezdés.

³ Médiatanács 1681/2013. (XI. 27.) határozata.

⁴ Médiatanács 1453/2013. (IX. 25.) határozata.

Előbbiek összegzéséként megállapíthatjuk, hogy a médiaszolgáltató és a kiadó objektív felelősséggel tartoznak a kereskedelmi tartalmak Smtv. és Mttv. szerinti közzétételéért. Felügyeleti hatáskörrel a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Médiatanácsa, a Hivatala, valamint a társszabályozás keretében feljogosított szervek rendelkeznek. E szervek a jogsértés ténye alapján marasztalják el a szolgáltatót és a kiadót. A törvénysértésekért előbbi személyek mellett vagy helyett e felügyeleti szervek más személyt, így például a reklám szolgáltatóját, a támogatót nem vonhatják felelősségre. Ezzel szemben más jogszabályok (pl. Grt.) rendelkezéseinek esetleges megsértése esetén más szervek jogosultak lehetnek eljárni.

2.2. A kereskedelmi közlemények közzétételének szabályozása az Smtv. alapján

A hazai médiajogforrások is az AVMS irányelv által bevezetett gyűjtőkategóriát alkalmazzák a kereskedelmi üzenetek összefoglaló elnevezéseként. Számos olyan szabályozási terület van, ahol valóban elegendő általános jelleggel, közös rendelkezések megalkotásával szabályozni e gazdasági tartalmakat, azonban az egyes üzleti kommunikációkra – tekintettel azok műfaji sajátosságaira – speciális rendelkezés lefektetésére van szükség. Ilyen nevesített kereskedelmi tartalom a támogatói közlemény, a termék megjelenítés, a reklám, valamint a televíziós vásárlás. Megjegyezzük, hogy több esetben az általános értelemben a médiatartalom-szolgáltatásokban megjelenő valamennyi kereskedelmi közleményre megfogalmazott szabályok olykor valójában csak bizonyos műfajok esetében nyerhetnek értelmezést (pl. sajtótermékben nem jelenhet meg termék megjelenítés, mert az fogalmilag csak műsorszámban lehetséges).

Az Smtv. 20. §-ában foglalt tényállásokra a Médiatanács rendelkezik felügyeleti hatáskörrel. Az Smtv. rendelkezései azonban sok esetben a keretszabályokat tartalmazzák, míg a konkrét kötelezettségek az Mttv.-ben nyernek megfogalmazást [pl. Smtv. 20. § (1)–(2) bekezdései részletesen az Mttv. 33. § (1) bekezdésében vannak kifejtve.].

2.2.1. A kereskedelmi közlemények közzétételére vonatkozó kötelezettségek és tilalmak

A szerkesztői felelősség a szerkesztett és a gazdasági tartalom jogszabályi követelményeknek megfelelő összehangolására is kiterjed. Szerkesztői feladat a műsor/műsorszám olyan kialakítása, hogy abban e tartalmak a törvény előírásainak megfelelően kerüljenek összhangba. Az alábbi rendelkezések ennek törvényi kereteit szabják meg:

A médiatartalomban megjelenő kereskedelmi közleménynek *könnyen felismerhetőnek* kell lennie. [Smtv. 20. § (1) bek.]

A kereskedelmi közlemények egészével szemben általánosan megfogalmazott elvárás, hogy közzétételük megfeleljen a „*könnyen felismerhetőség*” követelményének. Az új szabályozás lényegi vonása a kereskedelmi kommunikációk liberalizálása. A közönség a korábbiaknál direkter módon, akár a médiatartalmakban – a médiaszolgáltatások esetében műsorszámban – elhelyezve is találkozhatnak a kereskedelmi tartalmakkal. Az új szabályozási környezet szerint a reklám egyes fajtái, így az osztott képernyős, és a virtuális reklám, a támogatói közlemény a műsorszámmal egyidejűleg is megjeleníthetőek, míg a termék megjelenítés a műsorszámban, a cselekmény részeként is elhelyezhető. Azzal, hogy a fogyasztót a műsorszámmal egy időben, akár abban elhelyezve is megcélozhatják a gazdasági tartalmú üzenetek, a választási szabadsága némileg sérül. A médiaszolgáltató ugyanakkor az új elhelyezési módok és formák eredményeként a közzététel szélesebb lehetőségét tudja felkínálni az önmagukat, termékeiket vagy szolgáltatásaikat népszerűsíteni szándékozó gazdasági szereplők számára. Az új rezsim eredményeként egy sajátos szabályozási kompromisszum van a médiaszolgáltató gazdasági érdeke (reklámbevételek) és a fogyasztói érdekek között.

A közönségnek, bármely elhelyezési módról legyen is szó, mindig tisztában kell lennie azzal, ha kereskedelmi tartalommal találkozik. Ennek felelőssége a médiaszolgáltatót és a kiadót terheli. A kereskedelmi közlemény könnyen felismerhetősége azt jelenti, hogy azt úgy kell elhelyezni, hogy a közönség bármely környezetben (műsorszám, társadalmi célú reklám, politikai reklám stb. környezetében) felismerhető legyen. Ez a tétel a kereskedelmi közlemények közzétételének abszolút követelményeként fogható fel:

- a médiaszolgáltatónak minden gazdasági tartalom közzétételekor szem előtt kell tartania, azaz a támogatói üzenet, termék megjelenítés, reklám és a televíziós vásárlás esetén is,
- a lineáris és lekérhető médiaszolgáltatásokban is,
- nyomtatott és internetes sajtótermékben közzétett kereskedelmi kommunikáció esetén is,
- műsorszámban, azzal egyidejűleg vagy azon kívül elhelyezett gazdasági tartalomnál is.

A könnyen felismerhetőség egyes nevesített kereskedelmi műfajokra vonatkozó szabályait az Mttv. részletezi tovább (pl. tájékoztatási követelmények a termék megjelenítésnél).

A médiatartalomban megjelenő reklámnak más médiatartalmaktól *megkülönböztethetőnek* kell lennie. [Smtv. 20. § (2) bek.]

Az Smtv. kifejezetten a reklámokkal szemben fogalmazza meg speciális elvárás-ként a más médiatartalmaktól való megkülönböztetethez való követelményét.⁵ E tétel az elkülönítési doktrína új alakban való megjelenéseként fogható fel, lényegesen kedvezőbb helyzetet teremtve a reklámok elhelyezésének. Bárhol is jelenjen meg a reklám, akár műsorszámokkal egy időben (pl. osztott képernyős, vagy virtuális reklám), akár azok között, a médiaszolgáltatónak kötelessége azt a többi tartalomtól megkülönböztetetten megjeleníteni. A reklám is egy médiatartalom, amelynek ez esetben mindig a jellegében más tartalmakhoz való viszonyára kell figyelemmel lenni, legyen az egyéb szerkesztett tartalom, vagy akár az eltérő célzattal közzétett társadalmi célú vagy politikai reklám. Az Mttv. 33. § (1) bekezdése, követve az AVMS irányelv rendelkezését, a megkülönböztetés eszközeit is meghatározza: akusztikus és a képi figyelemfelhívás. A reklámok közzététele kapcsán gyakori az Smtv. 20. § (2) bekezdésének, valamint az Mttv. 33. § (1) bekezdésének egyidejű megsértése. A Médianács több határozatában is megállapította, hogy sérül az Smtv. 20. § (1) bekezdése és az Mttv. 33. § (1) bekezdése azáltal, ha a reklám nincs megfelelően elválasztva az egyéb médiatartalmaktól. Ha a közlemény reklámjellege nincs feltüntetve, a kereskedelmi tartalom nem könnyen felismerhető a közönség számára.⁶ A Médianács kifejti, hogy „az elválasztási doktrína célja, hogy a közönség (fogyasztó) mindig tisztában legyen azzal, hogy milyen tartalmat néz/hall. Ezt az elvet fejezi ki a felismerhetőség és megkülönböztetethez való követelménye.” A reklámok esetén az Smtv. 20. § (1)–(2) bekezdésével együtt alkalmazva az Mttv. 33. § (1) bekezdésben foglaltakat: a reklám médiaszolgáltatásban történő szabályos közzététele akkor valósul meg, ha könnyen felismerhető és a médiaszolgáltató más médiatartalmaktól optikai vagy akusztikus módon történő figyelemfelhívással határolja el. A reklámblokkok például más médiatartalmaktól maradéktalanul megkülönböztetethetők azáltal, ha a kezdetükre, befejezésükre a Médiaszolgáltató felhívja a figyelmet.⁷

A burkolt kereskedelmi közlemény médiatartalomban történő közzététele tilos.
[Mttv. 20. § (3) bek.]

A tilalom alapja e közlemények megtévesztő jellegében kereshető. A burkolt kereskedelmi közlemény fogalmi meghatározása szerint az a kereskedelmi közlemény burkolt, amelynek „közzététele természetét tekintve megtéveszti a közönséget”.

⁵ Lásd ehhez pl. Médianács 1760/2013. (XII. 11.) határozatát.

⁶ Médianács 1436/2011. (X. 19.); 26/2013. (I. 9.); 2014/2012. (XI. 14.); 1916/2012. (X. 30.); 2013/2012. (XI. 14.); 73/2013. (I. 16.); 25/2013. (I. 9.); 125/2013. (I. 23.) határozatai.

⁷ Médianács 515/2013. (III. 27.) határozata.

A Médiatanács több e tárgyban született határozatait elemezve, a megtévesztés azzal valószínűsíthető meg:

- ha olyan szöveggörnyezetben, egyéb kontextusban kerül sor a közlemény bemutatására, amelyben a közönség annak *gazdasági természetét képtelen* felismerni, azaz kereskedelmi üzenetet hordoz anélkül, hogy ezen jellegét nyíltan vállalná. Amennyiben egy tartalom közzétételekor annak kereskedelmi jellege a közönség (fogyasztó) számára nem derülhet ki, az a félrevezetésével, és megtévesztésével járhat. A közönség ekkor a műsorszám részének tekintheti a kereskedelmi tartalmú tájékoztatást. Az ilyen közlemény negatív hatással lehet a fogyasztói döntésre, mert olyan döntést hoz, amelyet egyébként nem tett volna meg. Ha a médiaszolgáltató a műsorszámába ágyazva kereskedelmi közleményt, reklám céljait szolgáló információkat tesz közzé úgy, hogy a népszerűsítési szándékot nyíltan nem vállalja, az a közzététel tekintetében megtéveszti a közönséget, hiszen a nézők nem a szerkesztett tartalomtól elkülönített reklám útján találkoznak a kereskedelmi tartalommal.⁸ A gazdasági tartalom ily módon történő elhelyezésének következményeit a médiaszolgáltató viseli.
- Akkor is természetét tekintve megtévesztő a közlemény jellege, ha a közönség *más természetű tartalomról van tájékoztatva*, mint amelyet ténylegesen kap. A műsorszámokban elhangzottak burkolt reklámnak, azaz burkolt kereskedelmi közleménynek minősülnek, ha a kereskedelmi közlemény céljait szolgáló tartalommal a nézők nem az annak megfelelő megjelölés (reklám) útján találkoznak.⁹ Általában ez az eset akkor fordul elő, amikor a közönség számára a médiaszolgáltató támogatás vagy termék megjelenítés közzétételéről ad tájékoztatást, de a ténylegesen közzétett tartalom reklámjellegű többletelemmel rendelkezik. Ehhez kapcsolódóan a Médiatanács álláspontja a következő (amelyet a termék megjelenítésre is megfelelően alkalmazhatunk):

„A támogatói üzenetnek nem lehet eleme:

- termék/szolgáltatás előnyeinek, tulajdonságainak ismertetése;
- termékre/szolgáltatásra vonatkozó, reklám üzenetnek minősülő állítás (pl. piacvezető, hatékony, a legjobb megoldás, széles választék stb.);
- olyan reklámszlogen, amely felhív, vagy ösztönöz a támogató termékének/szolgáltatásának megvásárlására;
- direkt felhívás a támogató termékének/szolgáltatásának megvásárlására;
- információ a termék/szolgáltatás áráról, kereskedelmi elérhetőségéről;
- a támogató elérhetősége – kivéve honlap, facebook, twitter, email –, vagy a felsorolt elérhetőségek ismertetését kísérő további felhívást.

⁸ Médiatanács 42/2014. (I. 14.) határozata.

⁹ Médiatanács 1453/2013. (IX. 25.) határozata.

A támogatói üzenet a támogatónak csak a népszerűsítésére irányulhat, míg a reklám ezen túlmenően konkrét termék vagy szolgáltatás vásárlására, igénybevételére is ösztönöz.”¹⁰

A médiaszolgáltató a burkolt kereskedelmi közlemény közzétételét már azzal is megvalósítja, ha a félrevezető jelleg megállapítható, ha a félrevezetés lehetősége fennáll. A jogsértés megállapításához a megtévesztés tényleges megvalósulása vagy annak bizonyítása nem szükséges.

A burkolt reklámozás – a vonatkozó bírói gyakorlat szerint – a Médiaszolgáltató szándékától függetlenül is megvalósulhat. A Fővárosi Ítéltábla 4.Kf.27.445/2006/5. számú döntésében kimondta, hogy a burkolt reklámozás megvalósulása szempontjából nem releváns az érintett műsorblokk célja, nem szükséges a törvény tudatos megsértése sem. Talán ez is az oka annak, hogy igen gyakran kerül sor a burkolt kereskedelmi közlemény tilalmának megszegésére, így a Médiatanács jogalkalmazói gyakorlatát vizsgálva számos esetben kerül sor e tényállás miatt jogkövetkezmények alkalmazására. Természetesen az eljárás a médiaszolgáltatóval szemben folyik, és nem azzal a gazdasági szereplővel szemben, akire, vagy akinek a termékére, szolgáltatására a burkolt közlemény irányult.¹¹

Médiatartalomban közzétett kereskedelmi közlemény nem alkalmazhat *tudatosan nem észlelhető technikákat*. [Smtv. 20. § (4) bek.]

A fentiekhez hasonló megfontolásból kereskedelmi közlemény nem alkalmazhat tudatosan nem észlelhető technikákat. Ekkor olyan alacsony inger éri a fogyasztót, hogy az ténylegesen nincs tisztában az őt ért tudati befolyással: a tudatos észleléshez szükséges ingerküszöbnél kisebb erősségű látvány, hang- vagy egyéb hatás keltette inger hat.

2.2.2. A kereskedelmi közlemények tartalmára vonatkozó kötelezettségek és tilalmak

Alapvetően a médiatörvények inkább a közzététel módjára írnak elő kötelezettséget a médiaszolgáltatók (kiadók) számára, de egyes alkotmányos értékek védelmében néhány tartalmi szabály is rögzítésre került.

Az alábbiakban azokat a tartalmi követelményeket foglaljuk össze, amelyeket valamennyi kereskedelmi közleményre, így a reklámra, televíziós vásárlásra, tá-

¹⁰ Médiatanács 1681/2013. (XI. 27.); 1347/2012. (VII. 18.) határozata; Vö. a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 3K.28480/2013/2. határozatai.

¹¹ Médiatanács 1392/2013. (IX. 11.); 1259/2013. (VII. 24.); 1195/2013. (VII. 17.); 1044/2013. (VI. 19.); 973/2013. (VI. 5.); 2205/2012. (XII. 12.) határozatai.

mogatói közleményre és termékmegjelenítésre is alkalmazni kell. A későbbiekben majd láthatjuk, hogy más jogforrásban is találhatunk hasonló elvi alapon nyugvó rendelkezéseket. Így például a Grt.-ben vannak párhuzamosnak tekinthető szabályok, ám az ott foglalt rendelkezések kizárólag a reklámra alkalmazhatóak, ráadásul szélesebb alanyi kör egyetemleges helytállási kötelezettsége mellett, és a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság (NFH), vagy más feljogosított közigazgatási szerv előtt. A többi kereskedelmi kommunikáció tekintetében a Grt. nem kerül alkalmazásra. Rájuk vonatkozóan – alapvetően az Mttv.-ben foglalt speciális szabályokon kívül – esetlegesen még az Fttv. tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatra vonatkozó mögöttes rendelkezései merülhetnek fel, de azok – a későbbiekben tárgyaltak szerint – az NFH hatáskörébe tartoznak. (Kivéve, ha azok versenyfelügyeleti kérdést érintenek, vagy az MNB hatáskörébe utalt kommunikációk.)

Médiatartalomban nem tehető közzé vallási vagy világnézeti meggyőződést sértő kereskedelmi közlemény. [Smtv. 20. § (5) bek.]

A médiatartalomban közzétett kereskedelmi közlemény nem ösztönözhet az egészségre, a biztonságra és a környezetre ártalmas magatartásra. [Smtv. 20. § (6) bek.]

Nem szabad médiatartalomban közzétenni dohányárut, fegyvert, lőszert, robbanóanyagot, az állami adóhatóság engedélye nélkül szervezett szerencsejátékot, kizárólag orvosi rendelvényre igénybe vehető gyógyszert, továbbá gyógyászati eljárást népszerűsítő, ismertető kereskedelmi közleményt. E korlátozás nem terjed ki a gazdasági reklámtevékenységről szóló törvényben, illetve más jogszabályban foglalt kivételekre. [Smtv. 20. § (7) bek.]

Az Smtv., összhangban az AVMS irányelvvel és a reklámtilalmakkal, megnevezi, hogy melyek azok a speciális védett értékek, amelyeket tilos a kereskedelmi közleményekben megsérteni, továbbá azon termékeket, amelyek kereskedelmi közleményekben való közzététele tilos.

A hatósági ellenőrzés során a Médiatanács gyakorlatában a fegyver, lőfegyver, robbanóanyag tilalmának megsértése valósult meg egy reklámblokk első szpotjaként sugárzott klasszikus reklám vonatkozásában. A médiaszolgáltató által közzétett reklámban lőfegyvereket és lőszerket értékesítő üzletet népszerűsítettek, illetve lőfegyvereket és lőszerket reklámoztak. A fenti szakasz rendelkezése szerint a korlátozás nem érinti a Grt., illetve más jogszabályban foglalt kivételeket. A Grt. 14. § (2) bekezdései szerint a tilalmat az alábbi esetekben nem kell alkalmazni:

- a kizárólag az adott termék forgalmazásával vagy felhasználásával hivatásszerűen foglalkozó személyek számára szóló szakmai célú reklámra,
- a fegyver vagy lőszer külön jogszabály szerinti fegyverszaküzletben, illetve annak a fegyver, illetve lőszer forgalmazása céljából kialakított elkülönített helyiségében, valamint a külön jogszabály szerint engedélyezett lőfegyver-kiállításán elhelyezett reklámjára, és

- a közbiztonságra különösen veszélyes eszköz kizárólag a külön jogszabály szerinti üzleten belül elhelyezett reklámjára.

A vizsgált reklám nem tartozott a Grt. 14. § (2) bekezdésében megfogalmazott fenti kivételek közé, ezért a reklám közzétételére az Smtv.-ben meghatározott tilalom alkalmazható, és így a médiaszolgáltató megsértette az Smtv. 20. § (7) bekezdését.¹²

Megjegyezzük, hogy amikor reklám közzétételével valósul meg a jogsértés, a reklámozó és reklámszolgáltató is felelősségre vonható a speciális áru tilalmába ütköző reklámért, de ők már a Grt. rendelkezéseinek megsértéséért, reklámfelügyeleti eljárás keretében. Az azonban, hogy ez alapján őket elmarasztalják-e, irreleváns a médiaszolgáltató Smtv. szerinti marasztalását illetően, mivel a médiaszolgáltató felelőssége e kérdésben azoktól független, önálló, objektív felelősség.

2.2.3. A támogatás szabályai az Smtv.-ben

A médiatartalom támogatóját a médiaszolgáltatónak a közzététellel egyidejűleg, illetve azt közvetlenül megelőzően vagy azt követően meg kell nevezni. Audiovizuális médiaszolgáltatás vagy annak műsorszámát más audiovizuális médiaszolgáltatást végző, illetve audiovizuális műsorszámok vagy filmalkotások készítésével foglalkozó vállalkozás által nem támogatható. [Smtv. 20. § (8) bek.]

A fenti szakasz a támogatásra vonatkozóan két rendelkezést tartalmaz. Az egyik a támogató megnevezésének kötelező előírása az elhelyezésre vonatkozó kötelező rendelkezéssel arra az esetre, ha a vagyoni hozzájárulást *tartalom támogatásához* nyújtják. A támogatói üzenettel az Smtv. 20. § (8) bekezdése a felismerhetőség követelményének teljesüléséhez szükséges tájékoztatási kötelezettség előírását határozza meg. Ez a kötelezettség a médiaszolgáltatókat terheli, és ekkor tipikusan a műsorszámok támogatásához kapcsolódó kötelezettségről van szó.

Szerkezetileg talán külön pontban lett volna célszerű elhelyezni a bekezdés második mondatát, amely a támogatói körből kizárja az audiovizuális médiaszolgáltatást végző, illetve audiovizuális műsorszámok vagy filmalkotások készítésével foglalkozó vállalkozásokat. A Médiatanács által vizsgált esetben a cégnyilvántartás adatai szerint mindhárom támogató – azaz az Origo Film Group, a Geomédia Kiadói Zrt., illetve a Class FM médiaszolgáltatója, az Advenio Műsorszolgáltató Zrt. – tevékenységi körében szerepelt a film-, video-, televízióműsor-gyártás, így támogatói tevékenységet az Smtv. 20. § (8) bekezdésében foglalt rendelkezés alapján nem fejthettek ki. A Médiatanács utalt határozatában az Mttv. 3. §-ában foglal-

¹² Médiatanács 525/2014. (VI. 12.) határozata.

takra, melynek értelmében a médiaszolgáltatónak a törvénysértésekért való felelőssége objektív.¹³

A második mondat nem terjed ki a Magyarország területén letelepedett média-tartalom-szolgáltató által kiadott sajtótermékre. E tételt csak a médiaszolgáltatások esetén kell alkalmazni.

A médiaszolgáltatásban közzétett, támogatott médiatartalom nem ösztönözhet, és nem hívhat fel a támogató vagy az általa meghatározott harmadik személy termékének beszerzésére vagy szolgáltatásának igénybevételére, illetve az attól való tartózkodásra. [Smtv. 20. § (9) bek.]

Az Smtv. 20. § (9) bekezdése a támogatott műsorszám tartalmi kereteit határozza meg. A médiatartalom nem léphet túl a népszerűsítésen, így a médiaszolgáltató részéről a tényleges szerkesztésben részt vevő személyeknek különös figyelemmel kell eljárnia annak érdekében, hogy akár képi, akár hangi megjelenítésében ne-hogy igénybevételre ösztönözzön vagy hívjon fel a műsorszám. Ugyanakkor fel kell hívunk a figyelmet arra, hogy e mondatban tartalmilag még egy fontos kikötés is szerepel. Ösztönzés, felhívás a „tartózkodásra”: azaz, míg a reklámjelleg eléréséhez a népszerűsítő jellegén túl aktív magatartásra ösztönzés valósul meg, addig itt ellenkezőleg, az ösztönzés és a felhívás passzív magatartásra hív fel. Ez a támogató által megjelölt versenytárs ellen irányulhat. Ez esetben a médiaszolgáltató szintén felelősséggel tartozik. Láthatóan – amennyiben valamely gazdasági szereplő támogatását, vagyoni hozzájárulását használják fel egy műsorszám elkészítéséhez – a médiában dolgozó alkalmazottaktól, műsorszámok készítőitől széles körű ismeret elvárt a műsorszám tartalmának kialakításakor.

A Médiatanács egyik határozatában a támogatás és a termék megjelenítés elhatárolásával összefüggésben, a fenti fogalomban található „*ösztönzés*” és „*felhívás*” értelmezése körében megállapította, hogy azok nem lehetnek azonosak az Mttv. 31. § (1) bekezdés *b*) pontja szerinti, termék megjelenítésnél tilalmazott „közvetlen felhívással”, mivel alapvetően más a termék megjelenítés és támogatás célja, jellege.

„Míg a termék megjelenítés a termék/szolgáltatás műsorszámában – a cselekmény részeként – való szerepeltetését jelenti, addig a támogató nem jelenhet meg a támogatott médiatartalomban, kivéve azt az esetet, amikor a támogató megnevezése a műsorszámmal egyidejűleg történik. (A támogatói megnevezés azonban – a termék megjelenítéssel ellentétben – ebben az esetben sem lehet a cselekmény/szerkesztői tartalom része.) A két kereskedelmi közlemény közötti alapvető különbségekből következik, hogy az Mttv. 31. § (1) bekezdés *b*) pontjában tilalmazott »közvetlen felhívásnak« csak a megjelenítést, említést kísérő további tájékoztatás minősülhet, az Smtv. 20. § (9) bekezdése szerinti vásárlásra ösztönző hatás kiváltásához azonban – a Médiatanács értelmezése szerint – a támogató termékének a támo-

¹³ Médiatanács 584/2013. (IV. 4.); 126/2013. (I. 23.) határozatai.

gattott műsorszámokban történő jól észlelhető megjelenése vagy említése is elegendő. A Média-tanács megállapította, hogy az »ösztönző hatást« valamennyi műsorszám esetében kiválthatja a termékek hangsúlyos, többszöri, intenzív vizuális megjelenése.”¹⁴

Amikor a médiaszolgáltató az összeállításban olyan információkat közölt, amelyek alkalmasak voltak egy sáréna népszerűsítésére, szolgáltatásainak igénybevételére ösztönzésre, a Média-tanács nem fogadta el a médiaszolgáltató azon érvelését, hogy az összeállítás nélkülözötte a reklámjellegű bemutatást. Az „ösztönző hatást” a sáréna részletes szóbeli ismertetése mellett kiváltotta a bemutatás terjedelme és intenzitása is, a támogató szolgáltatásainak részletes ismertetése. A Média-tanács határozata szerint, összevetve az Smtv. 20. § (3) bekezdésében és a 20. § (9) bekezdésében rögzített rendelkezéseket, és figyelemmel arra, hogy a médiaszolgáltató ugyanazon magatartása (a támogató szolgáltatásainak igénybevételére ösztönzés) valósítja meg az előbbi két törvényhely megsértését, az eljárás kiterjesztését a burkolt kereskedelmi közlemény vizsgálatára szükségtelennek tartotta.¹⁵

A burkolt kereskedelmi közlemény tilalmát megfogalmazó Smtv. 20. § (3) bekezdés és a műsorszámok támogatására vonatkozó (9) bekezdés viszonyát tekintve, utóbbi előbbihez képest speciális rendelkezésnek minősül. E bekezdés kifejezetten a támogató termékének megvételére, a szolgáltatásának igénybevételére ösztönző, arra felhívó támogatott médiatartalmat tiltja.

„Az Smtv. 20. § (3) bekezdése kapcsán a Média-tanács azt vizsgálja, hogy a médiaszolgáltató megjelenített-e a szerkesztett tartalomban kereskedelmi érdeket képviselő, azaz áru/szolgáltatás közvetett vagy közvetlen népszerűsítését célzó üzenetet. Az Smtv. 20. § (9) bekezdésének érvényesülése körében ugyanezen magatartást szükséges vizsgálni azzal a plusz kitételrel, hogy ez utóbbi törvényhely megsértése esetén a vásárlásra/igénybevételre ösztönzés az adott médiatartalom támogatójaként megnevezett vállalkozás (vagy az általa meghatározott harmadik személy) terméke/szolgáltatása tekintetében valósul meg.”¹⁶

A támogató a médiatartalom-szolgáltató felelősségét, illetve szerkesztői szabadságát érintő módon a médiatartalmat vagy annak közzétételét nem befolyásolhatja. [Smtv. 20. § (10) bek.]

A fentiekkel szorosan összefügg, hogy miután a médiaszolgáltató dönt a tartalomról, övé a szerkesztői szabadság és egyben a felelősség, ezért neki kell körültekintően eljárnia. Olyannyira, hogy a támogató e tevékenysége körében nem befolyásolhatja. A támogatói szerződés tárgya nem más, mint annak kidolgozása, hogy a vagyoni hozzájárulás fejében miként fogja a médiatartalom-szolgáltató a népsze-

¹⁴ Média-tanács 256/2013. (II. 13.) határozata.

¹⁵ Média-tanács 1007/2013. (VI. 12.) határozata.

¹⁶ Média-tanács 1233/2014. (XII. 16.); 1234/2014. (XII. 16.) határozatai.

rűsítést biztosítani. Mivel a törvény rendelkezései kötelező jellegűek, az esetlegesen megkötött támogatói megállapodásban szerkesztői szabadságot érintő kérdés rögzítése nem lehet érvényes, mert az jogszabályba ütköző. A szerződés tartalmát ugyan a felek alakítják ki, azonban, ha az alapján jogsértő közzététel valósul meg, a médiaszolgáltató tartozik felelősséggel.

2.3. A kereskedelmi közlemények közzétételének szabályozása az Mttv. alapján

A kereskedelmi közlemények általános rendezése mellett az Mttv.-ben az egyes műfajokra kialakított speciális szabályok is megtalálhatóak. Egyes esetekben a törvény pontosan körülírja, hogy hogyan kell a megjelölést alkalmazni, a fogyasztót megfelelően tájékoztatni annak érdekében, hogy tudomása legyen a kereskedelmi tartalomról.

Az Mttv. rendelkezéseinek piaci felügyelete megoszlik a Médiatanács és a Hivatal között. A Hivatalhoz utalt kérdésekben másodfokon a Médiatanács jár el. A sajtótermékek és a lekérhető médiaszolgáltatások esetén egyes kérdések a társszabályozás alá utaltak, így a Médiatanáccsal kötött közigazgatási szerződések keretében azok a szakma közvetlen felügyelete alá tartoznak.

2.3.1. Médiatanács hatáskörébe utalt kérdések

2.3.1.1. A kereskedelmi közleményekre vonatkozó általános korlátok és tilalmak

Sportműsorszám, kereskedelmi közlemény és társadalmi célú reklám nem tehető közzé olyan időszakban, amelyben tartalmának megfelelő kategóriába sorolása esetén közzétételének – előre láthatóan – nem lenne helye [Mttv. 10. § *h*) pont].

A lineáris médiaszolgáltatásokban a kereskedelmi közlemények tárgyában az idő-sáv alkalmazása képezi a kiskorúak védelmének általános eszközét. Ugyan e gazdasági tartalmakat nem kell piktogrammal ellátni, de olyan kereskedelmi tartalom esetében azonban felmerül a klasszifikálás, amely más médiatartalom esetén az idő-sáv alkalmazását indokolná:

- Az a kereskedelmi közlemény, amely alkalmas a tizenhat éven aluliak fizikai, szellemi vagy erkölcsi fejlődésének kedvezőtlen befolyásolására, különösen azáltal, hogy erőszakra, illetve szexualitásra utal, vagy témájának meghatározó eleme az erőszakos módon megoldott konfliktus, 21 óra és 05 óra között tehető közzé.

- Az a kereskedelmi közlemény, amely alkalmas a kiskorúak fizikai, szellemi vagy erkölcsi fejlődésének kedvezőtlen befolyásolására, különösen azáltal, hogy meghatározó eleme az erőszak, illetve a szexualitás közvetlen, naturális ábrázolása, 22 óra és 05 óra között tehető közzé.
- Az a kereskedelmi közlemény, amely alkalmas a kiskorúak fizikai, szellemi vagy erkölcsi fejlődésének súlyos károsítására, különösen azáltal, hogy pornográfát vagy szélsőséges, illetve indokolatlan erőszakot tartalmaz, nem tehető közzé.

A fentiek szerint a médiaszolgáltatónak csak a IV. és V. kategóriának megfelelő esetekben kell a kereskedelmi közlemények időbeli elhelyezésére figyelnie (valamint a 6 és 12 éven aluliak számára szánt műsorszámok között nem tehető közzé olyan tartalmú reklám, amely a kategóriába sorolása esetén e korosztálynak nem ajánlott). Felhívjuk a figyelmet arra, hogy e tétel azonban nemcsak a reklámspotok időbeli elhelyezésére, hanem az új reklámtechnikákra (virtuális, osztott képernyős reklám) és a többi kereskedelmi kommunikációra is vonatkozik. A támogatói közlemény, valamint a termékmegjelenítés közzététele során – előbbi esetében, ha az a műsorszámmal egyidejűleg jelenik meg – e tétel a műsorszám időbeli elhelyezésére is kihathat.

Az alacsonyabb kategóriába sorolható műsorszámnak megfelelő tartalmú kereskedelmi közlemény bármikor közzétehető.

A médiaszolgáltatásban közzétett kereskedelmi közlemény nem sértheti az emberi méltóságot [Mttv. 24. § (1) bek. *a*) pont].

A médiaszolgáltatásban közzétett kereskedelmi közlemény nem tartalmazhat és nem támogathat a nemet, faji vagy etnikai származáson, nemzetiségen, valláson vagy világnézeti meggyőződésen, fizikai vagy szellemi fogyatkozáson, életkoron vagy szexuális irányultságon alapuló hátrányos megkülönböztetést [Mttv. 24. § (1) bek. *b*) pont].

A médiaszolgáltatásban közzétett kereskedelmi közlemény nem fejezhet ki vallási, lelkiismereti, illetőleg világnézeti meggyőződést, kivéve a vallási tematikájú tematikus médiaszolgáltatásban közzétett kereskedelmi közleményt [Mttv. 24. § (1) bek. *g*) pont].

A médiaszolgáltatásban közzétett kereskedelmi közlemény nem sértheti nemzeti jelkép méltóságát, vagy vallási meggyőződést [Mttv. 24. § (1) bek. *h*) pont].

Az Mttv. az egyes alkotmányos értékek védelmében több tételt is rögzít. Az alkotmányos értékeket sértő tartalmú kereskedelmi közlemények közzétételeivel a médiaszolgáltató jogsértést követ el. A médiaszolgáltató felelősségre vonása a Média tanács által történik.

- A médiaszolgáltatásban közzétett kereskedelmi közlemény
- c) közvetlenül nem szólíthat fel kiskorúakat valamely áru megvásárlására vagy bérbevételére, illetve szolgáltatás igénybevételére,
 - d) közvetlenül nem szólíthat fel kiskorúakat arra, hogy rábeszéljék szüleiket vagy másokat a reklámozott áru megvásárlására vagy szolgáltatás igénybevételére,
 - e) nem használhatja ki a kiskorúaknak a szüleik, tanáraik és más személyek iránti bizalmát, továbbá a kiskorúak tapasztalatlanságát és hiszékenységet,
 - f) indokolatlanul nem ábrázolhat kiskorút veszélyes helyzetekben. [Mttv. 24. § (1) bek.]

A *kiskorúak védelme* érdekében tartalmi jellegű előírásokat is találunk az Mttv.-ben, amelyek a média sajátos befolyásoló erejével indokolhatóak. A kiskorúak hiszékenyséjük és befolyásolhatóságuk révén speciális, kiszolgáltatott fogyasztói csoportot képeznek, a média befolyásoló ereje velük szemben hatványozottan érvényesül. Éppen ezért korlátozott eszközökkel lehet őket e tartalmakban „megszólítani”. A médiaszolgáltatónak e szempontokra pl. a támogatói üzenet megjelenítéskor, valamint a termék megjelenítés alkalmazásakor is figyelemmel kell lennie.

A kereskedelmi közlemény közzétételének megrendelője, továbbá az, akinek ezek közzétételéhez érdeke fűződik, nem gyakorolhat szerkesztői befolyást – a közzététel időpontja kivételével – a médiaszolgáltatásra (Mttv. 25. §).

A gazdasági befolyás tilalmát kiemelten kezeli az Mttv. a médiaszolgáltatások esetén. Egyetlen esetre, az időpont meghatározására lehet befolyással a megrendelő, hiszen nem mindegy, hogy mely időpontban, milyen széles fogyasztói réteghez jut el a kereskedelmi tartalom (nézettségi mutatók).

2.3.1.2. A kereskedelmi közleményekre vonatkozó speciális korlátok és tilalmak

Az *alkoholtartalmú italokra* vonatkozó, médiaszolgáltatásban közzétett kereskedelmi közlemény

- a) nem célozhat kifejezetten kiskorúakat,
- b) nem ábrázolhat alkoholt fogyasztó kiskorút,
- c) nem ösztönözhet az ilyen italok mértéktelen fogyasztására,
- d) nem ábrázolhatja a túlzott alkoholfogyasztást pozitív, az alkoholfogyasztástól való tartózkodást negatív megvilágításban,
- e) kiemelkedő fizikai teljesítményt vagy járművezetést nem mutathat be alkoholtartalmú italok fogyasztásának hatásaként,
- f) nem kelthet olyan benyomást, hogy az alkoholtartalmú italok fogyasztása hozzájárul a társadalmi vagy szexuális sikerekhez,

g) nem állíthatja, hogy az alkoholtartalmú italok fogyasztásának serkentő, nyugtató vagy bármilyen jótékony egészségügyi hatása van, illetve, hogy az alkoholtartalmú italok a személyes problémák megoldásának egyik eszközét jelentik,

h) nem kelthet olyan benyomást, hogy az alacsony alkoholtartalmú italok fogyasztása esetén a túlzott alkoholfogyasztás elkerülhető, illetve, hogy a magas alkoholtartalom az ital pozitív tulajdonsága. [Mttv. 24. § (2) bek.]

Az alkoholtartalmú italok kereskedelmi közleményeire vonatkoznak a fenti közzétételi korlátozások. Megjegyezzük, hogy e szabályok, a későbbiekben kifejtettek szerint, összhangban vannak a Grt. rendelkezéseivel. Az Mttv. tilalmai azonban nemcsak a reklámra, a televíziós vásárlásra, hanem a termék megjelenítésre és a támogatói üzenetre is irányadóak.

2.3.2. A Médiatanács hatásköre egyes kereskedelmi közleményeket illetően

2.3.2.1. Termékmegjelenítés

A Médiatanács felügyeleti hatáskörrel rendelkezik a termékmegjelenítésre vonatkozó, 30–32. §-ban foglalt közzétételi szabályok megsértéséért. A termékmegjelenítés nem tartozik más jogforrások hatálya alá, kizárólag az Smtv. és az Mttv. szabályait kell rá alkalmazni. Ha az alkalmazási körét vesszük alapul, ez érthető, hiszen a saját gyártású műsorszámokban írja elő a törvény a közzétételre vonatkozó rendelkezések alkalmazását. Ha valamely termékmegjelenítés jogszabályellenesen valósul meg, azért nem lehet az adott termék gyártóját, szolgáltatás nyújtóját felelősségre vonni. A tartalom kialakítása a médiaszolgáltató felelősége, így az adott műsorszám készítőinek kell tisztában lenniük a közzétételi szabályokkal.

A médiaszolgáltatásban közzétett termékmegjelenítés – a (2) bekezdésben foglalt kivételekkel – *tilos*. A műsorszámokban szereplő termékmegjelenítés *megengedett*

a) a filmszínházban történő bemutatásra szánt filmalkotás, a médiaszolgáltatásban való közzététel céljából készült filmalkotás és filmsorozat, a sportműsorszám és a szórakoztató műsorszám esetén,

b) az a) pontban foglaltaktól eltérő műsorszámokban akkor, ha a médiaszolgáltatót vagy a műsorszám készítőjét az érintett áru gyártója vagy forgalmazója, illetve szolgáltatás nyújtója vagy közvetítője – sem közvetve, sem közvetlenül – nem részesíti anyagi juttatásban, azon túl, hogy az árut vagy szolgáltatást a termékmegjelenítés céljából ingyenesen rendelkezésre bocsátja. [Mttv. 30. § (1)–(2) bek.]

A termékmegjelenítés tilalma mellett – hasonlóan az AVMS irányelv szabályozási koncepciójához – az Mttv. bizonyos műsorszámokban megengedi a termékmegjelenítést. Amennyiben nem e műsorszámokban helyezi el a médiaszolgáltató a terméket, akkor azzal az Mttv. 30. § (1) bekezdésének megsértését valósítja meg (kivéve, ha nem saját készítésű műsorszámról van szó).

Nem tehető közzé termékmegjelenítés

- a) a hírműsorszámokban és a politikai tájékoztató,
- b) a (2) bekezdés b) pontban foglalt eset kivételével a kifejezetten tizennégy év alatti kiskorúaknak szóló,
- c) nemzeti ünnepek hivatalos eseményeiről tudósító,
- d) a vallási, illetve egyházi tartalmú műsorszámokban. [Mttv. 30. § (3) bek.]

E szakasz sorolja fel azokat a műsorszámokat, amelyekben minden termékmegjelenítés, így az „ingyenesnek” nevezett is tilos.

A műsorszámok *nem tartalmazhatnak az alábbi termékekre* vonatkozó termékmegjelenítést:

- a) dohánytermék, cigaretta vagy más, olyan vállalkozástól származó termék, amelynek elsődleges tevékenysége cigaretta vagy egyéb dohánytermék gyártása vagy értékesítése,
- b) e törvény, illetve más jogszabályok alapján nem reklámozható termék,
- c) olyan gyógyszerkészítmény, illetve gyógyászati termék, eljárás, amely kizárólag orvosi rendelvényre vehető igénybe,
- d) az állami adóhatóság engedélye nélkül nyújtott szerencsejáték-szolgáltatás. [Mttv. 30. § (4) bek.]

A 30. § (4) bekezdése keretében a médiaszolgáltatónak – a Grt., valamint az Smtv. tilalmaival összhangban kialakított – konkrét termékekre vonatkozó tilalmakra kell tekintettel lennie. Amennyiben ilyen tiltott termékekre vonatkozik a megjelenítés, vagy ha olyan vállalkozásnak más – egyébként nem tiltott – termékére vonatkozó termékmegjelenítés közzétételre kerül, amelynek elsődleges tevékenysége cigaretta vagy egyéb dohánytermék gyártása vagy értékesítése, akkor az e tiltó szakasz rendelkezésébe ütközik. Az utóbbi rendelkezés betartása a médiaszolgáltatótól nagy körültekintést vár el. Legcélszerűbb a termékmegjelenítésre vonatkozó szerződésben rögzíteni, hogy a vállalkozás nem tartozik ezen alany körbe.

Itt kívánjuk megjegyezni, hogy a b) pont minden tiltott reklámozás alá eső terméket kivon a termékmegjelenítés alól. E tétel a Grt. alapján tiltott reklámozás alá eső termékek termékmegjelenítése miatt a Médiatanács hatáskörébe utalja az eljárást. E szabály teszi lehetővé, hogy egy szélesebb tárgyi hatályra vonatkozóan – lefedve és összhangba hozva azokat a Grt. reklámszabályaival – kerüljön megha-

tározásra a termék megjelenítés tilalmazott köre. Ennek megfelelően nem merülhet fel az az eset, hogy valamely terméket reklámban nem, de pl. termék megjelenítésben közzé lehet tenni.

A Grt. szerint ilyen tiltott termékek például:

- Tilos az olyan reklám, amely a gyermek- és fiatalkorúak fizikai, szellemi, érzelmi vagy erkölcsi fejlődését károsíthatja.
- Tilos az olyan reklám, amely erőszakos, illetve a személyes vagy a közbiztonságot veszélyeztető magatartásra ösztönöz.
- Tilos az olyan reklám, amely gyermek- vagy fiatalkorút veszélyes, erőszakos vagy a szexualitást hangsúlyozó helyzetben mutat be.
- Tilos a pornográf reklám.
- Tilos a szexuális szolgáltatás reklámja.

A termék megjelenítést tartalmazó műsorszámoknak meg kell felelniük az alábbi követelményeknek:

a) tartalmuk – és lineáris médiaszolgáltatás esetén annak műsorrendje – nem befolyásolható oly módon, hogy az hatással legyen a médiaszolgáltató felelősségére és szerkesztői függetlenségére,

b) nem hívhatnak fel közvetlenül áru megvásárlására vagy bérlésére, illetve szolgáltatás igénybevételére,

c) nem adhatnak a műsor tartalmából egyébként nem következő, indokolatlan hangsúlyt a megjelenített terméknek. [Mttv. 31. § (1) bek. g) pont.]

A 31. § (1) bekezdése határozza meg, hogy a megengedett műsorszámokban milyen korlátok mellett jelenhet meg a termék megjelenítés:

a) gazdasági befolyás tilalma,

b) közvetlen felhívás tilalma,

c) indokolatlan hangsúly tilalma.

Ad a) Mivel a termék megjelenítésnél mindig a műsorszámban elhelyezve jelenik meg a népszerűsítő gazdasági tartalom, ezért különösen fontos *expressis verbis* rögzíteni, hogy sem a műsorszámok tartalmára, sem a műsorrend kialakítására nem lehet a gazdasági szereplőnek befolyása.

Ad b) A termék megjelenítést tartalmazó műsorszám nem hívhat fel közvetlenül áru megvásárlására vagy bérlésére, illetve szolgáltatás igénybevételére.

„Közvetlen felhívásnak minősül a termék megjelenítés tárgyát képező árura vagy szolgáltatásra vonatkozó szándékos és egyértelmű – verbális vagy vizuális – vásárlásra, népszerűsítésre, igénybevételre buzdító felszólítás, így különösen az alábbi információk műsorszámokban történő közlése:

- a termék/szolgáltatás kereskedelmi elérhetőségének, árának közzététele,

- a termék/szolgáltatás tulajdonságainak, előnyeinek ismertetése,
- a termékkel/szolgáltatással kapcsolatos szlogen megjelenése,
- a termék/szolgáltatás reklámfilmjéből származó állítások említése.

A termék megjelenítés jellegéből következik, hogy kereskedelmi magatartásra való felhívásnak a pusztán említést vagy vizuális megjelenítést meghaladó közlések minősülhetnek. A jogalkotó szándéka szerint ezen közlések közül is csak azok sértik a fentebb idézett törvényhelyet, amelyek közvetlenül, direkt módon hívnak fel a megjelenített termék megvásárlására, vagy szolgáltatás igénybevételére. A Médiatanács álláspontja szerint nem kizárólag nyílt, direkt felhívással valósítható meg a törvényhely megsértése. A Médiatanács a direkt felhíváson kívül közvetlen vásárlásra való felhívásnak tekinti azokat az eseteket is, amikor a műsorszám a termék megjelenítés tárgyát képező áru vagy szolgáltatás vonatkozásában olyan információk jelennek meg, melyek a klasszikus reklámokra jellemző módon segítik elő adott termék/szolgáltatás értékesítését, promotálják azokat.¹⁷

„A Médiatanács az Mttv. 31. § (1) bekezdés *b*) pontjában foglalt rendelkezést nem szó szerint, illetve a nyelvtani jelentés szerint értelmezi, hanem a jogszabály vonatkozó rendelkezéseire komplexen tekint. Ha komplexen tekintünk a jogszabályi rendelkezésekre, akár az is mondható, hogy az Mttv. 31. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezések azt hivatottak szolgálni, hogy a termék megjelenítés ne ‘csapjon át’ burkolt reklámba. Ha a közvetlen felhívásra vonatkozó rendelkezés csupán szó szerinti értelmében lenne megvalósítható, akkor nem lenne besorolható egyik kategóriába sem azon magatartás, amely sem az indokolatlan hangsúlyra, sem a közvetlen felhívásra vonatkozó rendelkezés megsértését nem valósítja meg, azonban a termék megjelenítés hagyományos szerepén túlmutat, és reklám jellegű tartalommal bír. Ez irányú szűkítő értelmezés pedig könnyen joghézagot teremthetne.”¹⁸

Ad c)

„A termék *indokolatlanul hangsúlyos* megjelenítésének megállapításakor a Médiatanács a műsorszám tartalmát, jellegét vizsgálja; azt mérlegeli, hogy a műsorszám alapinformációjához, témájához képest szerkesztőileg indokolt módon és mértékben szerepelt-e a termék vagy szolgáltatás a programban.”¹⁹

„A termék megjelenítés – a klasszikus reklámokhoz hasonlóan – fizetett hirdetés (a médiaszolgáltató fizetés vagy más hasonló ellenszolgáltatás ellenében szerepelteti műsorában a hirdető termékét vagy szolgáltatását, illetve ezek védjegyét). A termék megjelenítés a reklámoktól egyrészt abban különbözik, hogy nem a szerkesztett tartalomtól elkülönítve jelenik meg, hanem beépül a műsorszámába (a produkció a terméket a közönség számára is jól észlelhető módon használja), másrészt [...] nem valósíthat meg direkt reklámozást (közvetlen felhívás), illetve a műsorszám tartalmához képest nem lehet hangsúlyos (indokolatlan hangsúly).”²⁰

¹⁷ Médiatanács 1786/2013. (XII. 18.); 256/2013. (II. 13.) határozatai.

¹⁸ Médiatanács 627/2013. (IV. 10.) határozata.

¹⁹ Médiatanács 256/2013. (II. 13.) határozata.

²⁰ Uo.

A Médiaszolgáltató indokolatlan hangsúlyt adhat úgy is a megjelenített termékeknek, ha a kamera közletről mutatja a termékeket, mialatt a műsorvezető és riport-alánya beszélgetnek.²¹

(2) A nézőket és hallgatókat egyértelműen *tájékoztatni kell a termék megjelenítés tényéről*. A termék megjelenítést tartalmazó műsorszám elején és végén, valamint a műsorszámot megszakító reklámokat követően a műsorszám folytatásakor a termék megjelenítésre – optikai vagy akusztikus módon – fel kell hívni a figyelmet.

(3) A (2) bekezdésben foglalt kötelezettség nem terjed ki azon műsorszámokra, amelyeket nem maga a médiaszolgáltató vagy tulajdonosának befolyásoló részesedése mellett működő más médiaszolgáltató vagy műsorkészítő vállalkozás készített vagy rendelt meg. (Mttv. 32. §)

A médiaszolgáltató úgy kerülheti el a burkolt kereskedelmi közlemény tilalmába ütköző megjelenítést, ha a nézőket és hallgatókat – az Mttv.-ben foglaltak és az Mttv. 32. § (4) bekezdésnek feljogosítása alapján készült ajánlás²² szerint – egyértelműen tájékoztatja a termék megjelenítés tényéről. Ez a kötelezettség azonban csak a saját készítésű műsorszámok esetében terheli.

2.3.2.2. Reklám

A Médiatanács jár el a reklámmal kapcsolatos jogsértések esetén, amennyiben az optikai vagy akusztikus módon történő megkülönböztetésre, a műsorszámok reklámokkal való megszakítására, a reklámok hangerejére, valamint az új reklámtechnikákra vonatkozó rendelkezéseket sérti meg a lineáris médiaszolgáltató.

A lineáris médiaszolgáltatásban a reklám és a televíziós vásárlás más média-tartalmaktól való *megkülönböztetésének módja*

a) audiovizuális médiaszolgáltatásban közzétett reklám és televíziós vásárlás esetében az optikai vagy akusztikus módon történő,

b) audiovizuális médiaszolgáltatásban közzétett televíziós vásárlási műsorablak esetében az optikai és akusztikus módon történő,

c) rádiós médiaszolgáltatás esetében az akusztikus módon történő figyelemfelhívás. [Mttv. 33. § (1) bek.]

²¹ Médiatanács 1606/2013. (XI. 12.); 1519/2013. (X. 16.) határozatai.

²² A Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Médiatanácsának ajánlása a termék megjelenítés szabályainak alkalmazásáról.

A lineáris médiaszolgáltatásokban a reklámok megkülönböztetésének módját az Mttv. ezen szakasza adja meg. A más médiatartalmaktól történő megkülönböztetés *optikai vagy akusztikus figyelemfelhívással* (tájékoztatás) történik. Ez a gyakorlatban a lineáris médiaszolgáltató kötelezettségére nézve azt jelenti, hogy a reklámot annak elején és végén jellegének megfelelő főcímmel, figyelemfelhívással kell ellátnia.²³

E tételt azonban nemcsak a műsorszámoktól eltérő időben adott reklámspotokra, hanem az azzal egy időben adott virtuális és osztott képernyőre is kötelező alkalmazni. Ennek megfelelően egy műsorszám ajánlójának és egy termék reklámjának párhuzamos megjelenítése esetén, az osztott képernyős reklámot a párhuzamosan futó műsorajánlótól megfelelően el kell választani, és egyértelműen meg kell jelölni, különben az is az Mttv. 33. § (1) bekezdésének *a)* pontjának megsértését jelenti.²⁴ Ugyanígy e szakasz megsértéséhez vezet, ha a reklám más válfaja kerül közzétételre, azaz nem gazdasági, hanem társadalmi célú. Amennyiben a médiaszolgáltató társadalmi célú reklámok között klasszikus reklámot helyez el, összemosza a kereskedelmi üzenetet a társadalmi célú reklámmal, tekintettel arra, hogy a reklám társadalmi célú reklám főcímei között kerül közzétételre. A reklámot ekkor is e jellegének megfelelő optikai vagy akusztikus figyelemfelhívással kell elválasztani a társadalmi célú reklámtól.²⁵

A lineáris médiaszolgáltatásban *a műsorszám megszakításával közzétett reklám* és televíziós vásárlás – figyelembe véve a műsorszámon belüli természetes szüneteket, a műsorszám időtartamát és jellegét – nem sértheti indokolatlan mértékben a műsorszám egységét, valamint a műsorszám szerzői vagy szomszédos jogi jogosultjának jogát vagy jogos érdekét [Mttv. 33. § (2) bek.].

A műsorszámok reklámokkal való megszakítása tárgyában általános követelmény, hogy a médiaszolgáltató e közben ne sértse:

- indokolatlan mértékben a műsorszám egységét (a műsorszám egységét a megszakítás mindenképp sérti: ezért fontos annak a kitételnek az alkalmazása miszerint csak az „*indokolatlanul*” sértő megszakítással valósul meg e szakasz megsértése);
- indokolatlan mértékben a műsorszám szerzői vagy szomszédos jogi jogosultjának jogát vagy jogos érdekét. A szellemi alkotások területéről kiemelt esetkörök megjelölése indokolt, hiszen a műsorszámok sok esetben egyben szerzői művek. Az indokolatlan mérték, mint a jogsértés megvalósulásának kritériuma itt nehezebben értelmezhető.

²³ Médiatanács 1155/2013. (VII. 10.) határozata.

²⁴ Médiatanács 272/2014. (III. 25.) határozata.

²⁵ Médiatanács 924/2013. (V. 29.) határozata.

Nem lehet reklámmal vagy televíziós vásárlással *megszakítani* azt a lineáris médiaszolgáltatásban közzétett műsorszámot, amely

- a) politikai híreket tesz közzé vagy politikai tájékoztatást tartalmaz, és időtartama nem haladja meg a harminc percet,
- b) tizennégy év alatti kiskorúakhoz szól, és időtartama nem haladja meg a harminc percet,
- c) nemzeti ünnepek hivatalos eseményeiről tudósít,
- d) vallási, illetve egyházi tartalmú, ide nem értve a filmalkotásokat. [Mttv. 33. § (3) bek. g) pont.]

Vannak műsorszámok, amelyek a gazdasági tartalmaktól való teljes mentesség, különleges tartalmuk, vagy a műsorszámmal megcélzott speciális alanyi kör okán nem szakíthatóak meg reklámmal.

A lineáris médiaszolgáltatásban közzétett reklám, televíziós vásárlás és a műsorelőzetes, valamint a reklám, a televíziós vásárlás és a műsorelőzetes közzétételét akusztikus módon jelző figyelemfelhívás átlagos vagy a néző és hallgató által érzékelt *hangereje* nem lehet nagyobb, mint a környező műsorszámoké [Mttv. 33. § (4) bek.].

A burkolt kereskedelmi közlemény tilalmának, valamint a reklámok jelölésének megsértése mellett gyakran fordul elő a reklámok hangerejével kapcsolatos rendelkezés megszegése. Jellemző, hogy ekkor – az ismételt megvalósítás miatt – a Médiatechnikai bírságolja a szolgáltatókat.²⁶

Virtuális reklám lineáris audiovizuális médiaszolgáltatásban csak úgy tehető közzé, ha közzétételére a médiaszolgáltató az érintett műsorszámot közvetlenül megelőzően, illetve közvetlenül a műsorszámot követően is – optikai vagy akusztikus módon – felhívja a figyelmet. E kötelezettség nem terjed ki azon műsorszámokra, amelyeket nem maga a médiaszolgáltató vagy tulajdonosának befolyásoló részesedése mellett működő más médiaszolgáltató vagy műsorkészítő vállalkozás készített vagy rendelt meg [Mttv. 33. § (5) bek.].

Az új reklámtechnikák alkalmazási kereteit adja meg e szakasz. A médiaszolgáltatónak különös figyelemmel kell lenni ezen új technikák alkalmazási sajátosságaira.

²⁶ A reklám, televíziós vásárlás és a műsorelőzetes, valamint azok közzétételét akusztikus módon jelző figyelemfelhívás hangerejére vonatkozó törvényi rendelkezés megsértése tárgyában I. pl. Médiatechnikai tanács 803/2014. (IX. 2.); 482/2014. (V. 29.); 414/2014. (V. 6.); 419/2014. (V. 6.); 398/2014. (IV. 29.); 399/2014. (IV. 29.); 1603/2013. (XI. 12.); 1602/2013. (XI. 12.); 1368/2013. (IX. 4.) határozatait.

Nem lehet virtuális vagy osztott képernyős reklámot közzétenni az olyan, lineáris audiovizuális médiaszolgáltatásban közzétett műsorszámokban, amely

- a) politikai hírt vagy politikai tájékoztatást tartalmaz, és időtartama nem haladja meg a harminc percet,*
- b) tizennégy év alatti kiskorúakhoz szól, és időtartama nem haladja meg a harminc percet,*
- c) nemzeti ünnepek hivatalos eseményeiről tudósít,*
- d) vallási, illetve egyházi tartalmú, vagy*
- e) dokumentumfilm, és időtartama nem haladja meg a harminc percet.*

[Mttv. 33. § (6) bek.]

Virtuális reklám lineáris audiovizuális médiaszolgáltatásban csak úgy tehető közzé, ha közzétételére a médiaszolgáltató az érintett műsorszámot közvetlenül megelőzően, illetve közvetlenül a műsorszámot követően is – optikai vagy akusztikus módon – felhívja a figyelmet.

Az osztott képernyős reklámot a lineáris audiovizuális médiaszolgáltatásban a műsorszámotól vizuális megjelenítésében jól felismerhetően elkülönítve, legfeljebb a képernyő területének felén, a reklám jellegének a képernyőn való, jól látható feltüntetése mellett lehet közzétenni [Mttv. 33. § (7) bek.].

A lineáris audiovizuális médiaszolgáltatásban az osztott képernyős reklámot a műsorszámotól vizuális megjelenítésében jól felismerhetően elkülönítve, legfeljebb a képernyő területének felén, a reklám jellegének a képernyőn való, jól látható feltüntetése mellett lehet közzétenni.

2.3.3. A Hivatal hatásköre egyes kereskedelmi közleményeket illetően

A *Hivatal* a kereskedelmi közlemények és más hasonló jellegű tartalmakra vonatkozó hatósági jogkörében az Mttv.-ben foglalt alábbi rendelkezések betartását felügyeli, és jár el első fokon. Határozatával szemben a Médiatanácshoz lehet jogorvoslattal fordulni.

2.3.3.1. Támogatás

A támogatott médiaszolgáltatás vagy műsorszám esetén a támogató – az Smtv. 20. § (8) bekezdés alapján történő – *megnevezése történhet* a támogató vagy az általa megjelölt más vállalkozás neve, védjegye és egyéb, a támogatóra vagy az általa megjelölt más vállalkozásra utaló jelzés, termékére, tevékenységére vagy

szolgáltatására való utalás vagy ezek megkülönböztető jele, logója közzétételével, illetve feltüntetésével [Mttv. 26. § (2) bek.].

Az Mttv. e szakasza határozza meg, hogy miként kell a támogatott médiaszolgáltatás vagy műsorszám esetében a támogatót megnevezni. A támogató megnevezése nem léphet túl a népszerűsítő jellegen. Éppen ezért fontos, hogy a támogató (illetve az általa megnevezett) neve, védjegye vagy rá utaló jelzés mellett vagy

- a termékére, tevékenysége vagy szolgáltatására való utalás
- vagy ezek megkülönböztető jele, logója jeleníthető meg.

Ha a megjelenítés többletelemmel rendelkezik, akkor az a médiaszolgáltató részéről a 26. § (2) bekezdésének megsértésével jár.

A Médiatanács szerint a támogatót az Mttv. 203. § 63. pontja alapján nem kell cégszerűen megnevezni, és a törvény nem tiltja, hogy az Mttv. 26. § (2) bekezdésében felsorolt „azonosítók” a támogató vállalkozás reklámfilmjével azonos módon (abból vett részlettel) jelenjenek meg a támogató megnevezésében, ha a médiaszolgáltató ügyel arra, hogy ezáltal a burkolt kereskedelmi közlemény fogalmi elemei ne valósuljanak meg.²⁷

A Fővárosi Ítéltábla hangsúlyozta határozatában, hogy a fogalmi elhatárolások körében az Smtv. és az Mttv. felsorolt rendelkezéseit egymással szoros összefüggésben kell értelmezni, továbbá figyelemmel kell lenni arra is, hogy az Mttv. 26. § (2) bekezdésének vagylagos felsorolása miatt a támogatást nyújtó megjelenítése a jogalkotó által annyiban korlátozva van, hogy *a termékére és a szolgáltatására való utalások együttes közzétételére nincs törvényi lehetőség*. Megjegyzi továbbá a Fővárosi Ítéltábla azt is, hogy a támogató megnevezése, illetve a szolgáltatásának népszerűsítése mellett további többletelemként értékelhető a támogató cég internetes elérhetőségének közlése is, mivel álláspontja szerint ez a természetét tekintve úgyszintén alkalmas a közönség megtévesztésére, a fogyasztók termékvásárlásra vagy szolgáltatás igénybevételére való ösztönzésére. Ezen többletinformáció nyíltan nem hív fel fogyasztói magatartásra, azonban a támogató cég által forgalmazott termékek kereskedelmi elérhetőségére utalóan mindenképpen olyan plusz információt jelent, amely a fogyasztói szokások kialakítását befolyásolhatja.²⁸ A Médiatanács ilyen esetekben burkolt reklámot állapít meg, amely álláspontot a bíróság is rendre helybenhagyja.

A (2) bekezdés szerinti közzététel a támogatott műsorszám jellegét és tartalmát nem sértő módon a műsorszámmal *egyidejűleg, a műsorszámot megelőzően és a végét követően történhet* [Mttv. 26. § (3) bek.].

²⁷ Médiatanács 1347/2012. (VII. 18.); 1557/2013. (X. 30.) határozatai.

²⁸ FIT-H-KJ-2012-130.

Mivel a támogatói közlemény, azaz a „támogató megnevezése”, gazdasági tartalom, kiemelt szerepe van annak, hogy a támogatott műsorszámmal a megjelenítése miként hangolható össze. Általános elvárás, hogy a megjelenítés nem sértheti a műsorszám jellegét és tartalmát. Így a támogatói közleményt a műsorszámmal egyidejűleg, azt megelőzően és azt követően is úgy kell közzétenni, hogy az a műsorszám jellegét és tartalmát ne sértse.

(1) *Nem támogathat médiaszolgáltatást, illetve műsorszámot*

a) párt, politikai mozgalom,

b) dohányterméket gyártó vállalkozás,

c) az állami adóhatóság engedélye nélkül szerencsejáték-szervezői tevékenységet végző vállalkozás.

(2) Az (1) bekezdés b) pontban foglaltakon túli azon vállalkozás, amely – főtevékenysége szerint – e törvény, illetve más jogszabályok alapján nem reklámozható terméket állít elő, illetőleg ilyen termékekkel kapcsolatos szolgáltatást nyújt, e terméke, illetve szolgáltatása megjelenítésével, népszerűsítésével médiaszolgáltatást vagy műsorszámot nem támogathat. (Mttv. 27. §)

E szakasz határozza meg azon alanyok körét, akik médiaszolgáltatást (lekérhető, lineáris) és műsorszámot nem támogathatnak (akár lekérhető, akár lineáris médiaszolgáltatásban megjelenőt). A korlátozásokat alapvetően a politikai és a gazdasági befolyás kizárása indokolja. E szakasz azonban összhangot teremt a Grt. által tiltott reklámszabályokkal azáltal, hogy a tiltott reklámozás alá eső terméket gyártó, illetőleg ilyen termékekkel kapcsolatos szolgáltatást nyújtó, e terméke, illetve szolgáltatása megjelenítésével, népszerűsítésével médiaszolgáltatást vagy műsorszámot nem támogathat. A korlátozás csak a támogatói üzenet tartalmára hat ki, hiszen a támogatás lehetséges, de nem e termékének megjelenítése mellett (ugyanígy a dohányterméket gyártó vállalkozás esetén).

Az Smtv. 20. § (7) bekezdésben foglalt *tilalom* nem vonatkozik a gyógyszer, illetve a gyógyászati eljárás tekintetében érintett vállalkozás neve és védjegye közléséhez kötött támogatásra, valamint az orvosi rendelvény nélkül is igénybe vehető gyógyszerek vagy gyógyászati termékek, eljárások népszerűsítéséhez kötött támogatásra. A gyógyszerek, gyógyászati termékek gyártásával, forgalmazásával, illetve a gyógyászati eljárások szolgáltatásával foglalkozó vállalkozás által támogatott műsorszámok nem népszerűsíthetnek kizárólag orvosi rendelvényre hozzáférhető gyógyszereket vagy gyógyászati termékeket, eljárásokat [Mttv. 27. § (3) bek.].

Az Smtv. 20. § (7) bekezdése szerint nem szabad médiatartalomban közzétenni kizárólag orvosi rendelvényre igénybe vehető gyógyszert, továbbá gyógyászati eljárást népszerűsítő, ismertető kereskedelmi közleményt. E korlátozás nem terjed ki

a gazdasági reklámtevékenységről szóló törvényben, illetve más jogszabályban foglalt kivételekre. Jelen esetben a támogatásra állapít meg enyhébb, kivételes szabályt az Mttv. a gyógyszer, illetve a gyógyászati eljárás tekintetében érintett vállalkozás által történő, valamint az orvosi rendelvény nélkül is igénybe vehető gyógyszerek vagy gyógyászati termékek, eljárások támogatására. A támogatott műsorszámok azonban nem népszerűsíthetnek kizárólag orvosi rendelvényre hozzáférhető gyógyszereket vagy gyógyászati termékeket, eljárásokat.

A támogató megnevezésében vagy feltüntetett nevében párt vagy politikai mozgalom neve, jelszava, emblémája nem szerepelhet [Mttv. 27. § (4) bek.].

A támogatói közlemény tartalmára vonatkozó politikai mentességet szorgalmazó rendelkezést fogalmaz meg az Mttv. e szakasza.

Nem minősül audiovizuális médiaszolgáltatás vagy műsorszám támogatásának vagy burkolt kereskedelmi közleménynek, ha egy nyilvános esemény vagy az azon résztvevők támogatójának, vagy a támogató árujának, szolgáltatásának megnevezése, logója az esemény közvetítése során – beleértve az esemény előtt, után vagy annak szünetében az eseményhez kapcsolódóan készített beszélgetéseket is – a képernyőn a közvetítésből adódóan megjelenik, feltéve, hogy a médiaszolgáltatót ehhez anyagi érdekeltség nem fűzi, és a megjelenés módja a közvetítésben nem ad a támogatónak indokolatlan hangsúlyt [Mttv. 27. § (5) bek.].

E rendelkezés a korábban jogsértőnek tekintett szponzorfal kérdését hivatott rendezni.

Amennyiben az audiovizuális médiaszolgáltató valamely műsorszámában megjelenő személyt vagy vállalkozást támogató más személy vagy vállalkozás, illetve ezek árujának, szolgáltatásának megnevezése, jelzése, logója a műsorszámokban – az (5) bekezdés esetét kivéve – megjelenik, a médiaszolgáltatások, illetve a műsorszámok támogatására vonatkozó szabályokat kell alkalmazni, ide nem értve a támogató megnevezésének kötelezettségét [Mttv. 27. § (6) bek.].

Tipikusan a riportalanyok támogatása esetében merülhet ez fel.

Audiovizuális médiaszolgáltatásban nem támogatható

a) hírműsorszám és politikai tájékoztató,

b) a nemzeti ünnepek hivatalos eseményeiről tudósító műsorszám.

(2) Rádiós médiaszolgáltatásban nem támogatható a nemzeti ünnepek hivatalos eseményeiről tudósító műsorszám.

(3) Az (1) bekezdés *a)* pontjában meghatározott korlátozás nem érinti a hír- és politikai tájékoztató műsorszámokat közzétevő tematikus médiaszolgáltatás támogatását. (Mttv. 28. §)

A 28. § (1) bekezdése határozza meg azokat a műsorszámokat, amelyek esetében támogatás, így közvetve gazdasági befolyás semmi esetben sem valósulhat meg.

2.3.3.2. A reklám és a televíziós vásárlás közzétételére vonatkozó egyes rendelkezések

A Hivatal a természetes szünetekkel rendelkező műsorszámokban felügyeli a reklámok elhelyezését, a harminc percnél hosszabb filmalkotás és a hír- vagy politikai tájékoztató megszakítását, a reklámok időtartamát.

Lineáris médiaszolgáltatásban közzétett sport- és más olyan műsorszámokban, amelyben *természetes szünetek vannak*, reklám – az osztott képernyős reklám és a virtuális reklám kivételével – kizárólag a részek között és a szünetekben tehető közzé.

A lineáris audiovizuális médiaszolgáltatásban közzétett, harminc percnél hosszabb filmalkotás és a hír- vagy politikai tájékoztató műsorszám reklámmal vagy televíziós vásárlással – a sorozat, valamint a dokumentumfilm kivételével – harminc perces időszakonként egyszer *szakítható meg*, beleértve a reklámok és a műsorelőzetesek időtartamát is [Mttv. 34. § (1)–(2) bek.].

A műsorszámok megszakítására vonatkozóan azt figyeli, hogy a 30 percnél hosszabb műsorszámok megszakítása harminc perces időszakonként egyszer valósuljon meg.²⁹

(1) A lineáris médiaszolgáltatásban közzétett *reklámok időtartama* egyetlen, egész órától egész óráig tartó időszakon belül sem haladhatja meg a tizenkét percet, beleértve az osztott képernyős reklámot, a virtuális reklámot, valamint – a (2) bekezdés *e)* pontban foglalt kivétel mellett – a más médiaszolgáltatás műsorszámainak népszerűsítését.

(2) Az (1) bekezdésben foglalt *időbeli korlátozás nem terjed ki*

- a)* a televíziós vásárlási műsorablakra,
- b)* a politikai reklámra,
- c)* a közérdekű közleményre,

²⁹ Hivatal MN/16548-3/2012.; MN/25833-3/2012. határozatai.

- d) a társadalmi célú reklámra,
- e) a médiaszolgáltatás saját műsorszámáról vagy a médiaszolgáltató, illetve tulajdonosának befolyásoló részesedése mellett működő más médiaszolgáltatás műsorszámáról közzétett műsorelőzetesre,
- f) a 26. § (2) bekezdés szerinti támogatói közleményekre,
- g) a termékmegjelenítésre,
- h) a képűságra, ha helyi médiaszolgáltatásban teszik közzé,
- i) azon virtuális reklámra, amely olyan műsorszámban jelenik meg, amelyet nem maga a médiaszolgáltató vagy tulajdonosának befolyásoló részesedése mellett működő más médiaszolgáltató vagy műsorkészítő vállalkozás készített vagy rendelt meg,
- j) a kizárólag reklámot és televíziós vásárlást közzétevő médiaszolgáltatóra,
- k) a kizárólag a médiaszolgáltatót vagy annak más médiaszolgáltatását reklámozó lineáris audiovizuális médiaszolgáltatásra,
- l) a médiaszolgáltatást magát, vagy a médiaszolgáltatásban közzétett műsorszámokat kiegészítő termékek reklámozását szolgáló közleményekre. (Mttv. 35. §)

Az Mttv. pontosan meghatározza az egész órától egész óráig tartó időszakon belül a reklám lehetséges időtartamát. Ennek betartását szintén a Hivatal figyeli és jár el első fokon. E szakasz megsértése gyakran valósul meg a lineáris médiaszolgáltatók részéről, ismételt magatartás miatt gyakran vet ki a felügyelet szankcióként bírságot.³⁰

A televíziós vásárlási műsorablak közzétételére fordított műsoridő nem haladhatja meg a naptári naponként számított három órát, ide nem értve az első-sorban televíziós vásárlást vagy televíziós vásárlási műsorablakokat közzétevő tematikus médiaszolgáltatás műsoridejét [Mttv. 35. § (3) bek.]

A televíziós vásárlás napi időkeretére vonatkozó törvényi rendelkezés megsértése tárgyában a Hivatal megállapította, hogy a médiaszolgáltató megvalósította a jogsértést azáltal, hogy az eredetileg délutáni időszávban adásba szerkesztett, ám aznap véletlenül a délelőtti időszávban is sugárzásra kerülő 15 perces televíziós vásárlási műsorablak kétszer ment le, s így a televíziós vásárlási műsorablak napi háromórás időkorlátjának a túllépését okozta. Az ügyfél nem rendelte azt meg a médiaszolgáltatótól, így annak sugárzásából a médiaszolgáltató többletbevételhez nem jutott. Az Mttv. 3. §-a rögzíti, hogy a „médiaszolgáltatás és a sajtótermék tar-

³⁰ Hivatal MN/1035-4/2014.; MN/72599-4/2013.; MN/678-4/2014.; MN/67963-4/2013.; MN/72599-4/2013.; MN/15341-5/2013.; MN/31903-4/2013.; MN/23391-5/2013.; MN/9024-3/2013.; MN/781-4/2013. határozatai.

talmának meghatározása szabad, a médiaszolgáltató és a sajtótermék kiadója felelősséggel tartozik e törvényben foglaltak betartásáért.” A felelősség objektív, a Médiaszolgáltatót nem mentesíti a felelősség alól az emberi mulasztás, avagy technikai hibára történő hivatkozás, mindez nem teszi a jogsértést meg nem történtté. Jelen esetben nem eredményez tehát mentesülést az, ha a fentieket az adás-szerkesztésben betegség miatt kialakult túlterheltség, és emiatt figyelmetlenség okozta. Ezen körülményeket a Hivatal csak a jogsértés miatt alkalmazott jogkövetkezmény mértékének megállapítása során veheti figyelembe a jogkövetkezmény fajtájától függően, tekintettel arra, hogy a Médiaszolgáltató a jogsértést elkövette, függetlenül attól, hogy az részéről nem szándékosan történt.³¹

2.3.3.3. A közszolgálati és közösségi médiaszolgáltatásban közzétett reklámra vonatkozó rendelkezések

A közszolgálati médiaszolgáltató lineáris médiaszolgáltatásában közzétett reklám és televíziós vásárlás *időtartama* egyetlen egész órától egész óráig tartó időszakon belül sem haladhatja meg a *nyolc percet*, míg a közösségi médiaszolgáltatásban közzétett reklám és televíziós vásárlás időtartama egyetlen egész órától egész óráig tartó időszakon belül sem haladhatja meg a hat percet [Mttv. 36. § (1) bek.].

A reklám (1) bekezdésben meghatározott időtartamába a közszolgálati médiaszolgáltatás esetében a *reklámtartalmú képűjság közzététele is beleszámít* [Mttv. 36. § (2) bek.].

Közszolgálati és közösségi médiaszolgáltatásban reklám *csak műsorszámok* – összetett, több részből álló műsorszámokban az egyes műsorszámok – *között, illetve műsorszámok előtt vagy után tehető közzé*. A sport- és más olyan közvetítésekben, amelyekben természetes szünetek vannak, a reklám a részek között és a szünetekben is közzétehető [Mttv. 36. § (3) bek.].

A közszolgálati és a közösségi médiaszolgáltatásban közzétett hír- és politikai tájékoztató műsorszámokban rendszeresen szereplő bemondók, riporterek, hírolvasók nem jelenhetnek meg vagy szerepelhetnek bármely médiaszolgáltatásban közzétett reklámban – ide nem értve a közszolgálati médiaszolgáltatás önreklámját –, illetve politikai reklámban [Mttv. 36. § (4) bek.].

Közszolgálati és közösségi médiaszolgáltatásban osztott képernyős reklám és virtuális reklám csak sportműsorszámok közvetítéséhez kapcsolódóan tehető közzé [Mttv. 36. § (5) bek.].

³¹ Hivatal MN/72598-5/2013. határozata.

Előbbi rendelkezések esetében azt láthatjuk, hogy a közszolgálati és közösségi médiaszolgáltatásban közzétett reklámok esetében, tekintve, hogy azok nem kereskedelmi alapon működnek, mérsékeltén érezhető a liberalizálás. Itt még a szigorú elkülönítési doktrína dominál, és lényegesen rövidebb ideig lehet a reklámokat sugározni.

2.4. Az Smtv. és az Mttv. rendelkezéseinek felügyelete

2.4.1. Felügyeleti szervek és eljárásuk

A Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság *Médiatanácsa* és a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság *Hivatala* hatósági jogkörükben eljárva felügyeleti jogkörrel rendelkeznek a kereskedelmi közleményekre vonatkozó médiaigazgatási szabályok betartása tárgyában.

A Médiatanács elsőfokú hatósági hatáskörében hozott határozata ellen nincs helye fellebbezésnek. Határozatának felülvizsgálata kizárólag jogszabálysértésre hivatkozással a közigazgatási ügyekben eljáró bíróságtól, a Médiatanács elleni kereset indításával kérhető. A bírósági felülvizsgálati eljárásra a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság kizárólagosan illetékes. A Hivatal az Mttv.-ben meghatározott esetekben, első fokon jár el. Hatósági döntése ellen az ügyfél a Médiatanácshoz fellebbezhet. A Médiatanács másodfokú határozatának felülvizsgálata – a fentiek szerint – kizárólag jogszabálysértésre hivatkozással a közigazgatási ügyekben eljáró bíróságtól kérhető. A keresetlevél benyújtásának a határozat végrehajtására nincs halasztó hatálya, a keresettel támadott hatósági határozat végrehajtásának felfüggesztése a bíróságtól kérhető. A Hivatal önálló jogorvoslattal támadható végzései ellen a nemperes eljárás iránti kérelmet a végzés közlésétől számított tizenöt napon belül kell benyújtani.³²

E szervek eljárásukat bejelentésre vagy hivatalból indíthatják meg. A Hatóság a bejelentés alapján mérlegelése szerint hivatalból eljárást indíthat. A médiaigazgatásra vonatkozó szabály megsértésére hivatkozással bárki bejelentéssel élhet, aki a bejelentés tárgyában nem minősül ügyfélnek.³³ A bejelentés alapján megindított hatósági eljárási jogviszonynak a bejelentő nem válik alanyává, a bejelentő a bejelentése alapján hivatalból indított hatósági eljárásban hozott hatósági döntéssel szemben jogorvoslati jogosultsággal nem rendelkezik. A Hatóság a hatáskörébe

³² Mttv. 165. § (1)–(6) bekezdés.

³³ Az ügyfél megítélése kapcsán I. Ket. 15. § (1) bek.; BH2001. 44.; Médiatanács 926/2011. (VII. 6.) határozata.

tartozó ügyekben eljárását hivatalból is megindíthatja, kivéve, ha e törvény szerint az eljárás kizárólag kérelemre indítható.³⁴

Az Mttv. 150. § alapján hatáskör vagy illetékesség hiányában – a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóság vizsgálata, illetve áttétel nélkül – a Hatóság jogosult a kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasítani, illetve az eljárást megszüntetni. A nemdohányzók védelméről és a dohánytermék fogyasztásának, forgalmazásának egyes szabályairól szóló 1999. évi XLII. törvény 2. § (7) bekezdése alapján a dohányzásra kijelölt helyiségek kapcsán a jelölés megfelelőségét a fogyasztóvédelmi hatóság ellenőrzi. Mindezek alapján a Médiatanács a kérelem alapján indult eljárást – annak áttétele nélkül – az Mttv. 150. § alapján megszüntette.³⁵

Az NMHH egy saját fejlesztésű szoftver segítségével végzi a legnézettebb és leghallgatottabb médiaszolgáltatók kínálatában először felbukkanó kereskedelmi üzenetek analízisét. Az adatfelvétel során 96 szempontból kerülnek elemzésre a klasszikus reklámok tartalmának és közzétételének jellegzetességei, mint pl. a kereskedelmi üzenet műfaja, célcsoportja, ábrázolásmódja, a reklámozott termék/szolgáltatás vélelmezett ára stb. A rendszer segíti a kereskedelmi üzenetekben felbukkanó tiltott vagy káros tartalmak kiszűrését. Emellett a termékmegjelenítéssel és a támogatással kapcsolatos információkat is adatbázisba rendezi a hatóság. A termékmegjelenítés módozatainak feltérképezése a két országos piacvezető kereskedelmi csatornát (RTL Klub, TV2) érinti. A támogatási gyakorlat analízise szélesebb körű, hiszen az említett országos televíziók mellett az M1 is állandó szereplője a negyedévi összesítéseknek. A szűréssel és analízissel jól nyomon követhető a médiaszolgáltatók termékmegjelenítési és támogatási gyakorlata.³⁶ Az NMHH rendszeres műsorfigyelése során kiszűri a hatáskörébe nem tartozó, azonban a fogyasztókra nézve problematikus médiatartalmakat, és ezen adatokat a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatósággal (a továbbiakban: NFH) és a Gazdasági Versenyhivatallal (a továbbiakban: GVH) kötött megállapodás alapján – a jogsértések kiszűrése érdekében – e szervezeteknek is rendelkezésére bocsátja.

2.4.2. Jogkövetkezmények

A Médiatanács és a Hivatal által alkalmazható jogkövetkezmények körét az Mttv. 185–189. § szakaszai határozzák meg. Alkalmazásuk során az alábbiakban meghatározott elvek érvényesülésére kell figyelemmel lenni:

– *egyenlő elbánás elve*;

³⁴ Mttv. 45. § (1), (3), (4) bekezdések.

³⁵ Médiatanács 926/2011. (VII. 6.) határozata.

³⁶ A televíziókban és a rádiókban közzétett új reklámspotok (NMHH) (2014. január–március) 2014. október 17.

- *fokozatosság elve*: a jogsértés súlyához, illetve ismétlődéséhez igazodóan alkalmazható. Első körben a Hatóság felhívással él, majd jogkövetkezményeket alkalmaz;
- *arányosság elve*: az eset összes körülményéhez és a jogkövetkezmény által elérni kívánt célhoz képest.

A Médiatanács és a Hivatal a jogkövetkezményt *mérlegeléssel* állapítja meg. Ennek során a jogsértés jellegétől függően mérlegeli:

- a jogsértés súlyát,
- a jogsértés ismételtségét,
- folyamatosságát,
- időtartamát,
- a jogsértéssel elért vagyoni előnyt,
- a jogsértéssel okozott érdeksérelemet,
- az érdeksérelem szenvedett és veszélyeztetett személyek számát,
- a jogsértéssel okozott kárt,
- a személyiségi jogsérelemre gyakorolt hatását,
- a piacra gyakorolt hatását,
- továbbá az egyedi ügyben értékelhető egyéb szempontokat.

A fokozatosság követését az Mttv. további részletszabályok alkalmazása mellett írja elő:

A) Amennyiben a *jogsértés csekély súlyú és ismételtség nem állapítható meg*, a jogsértés tényének megállapítása és figyelmeztetés mellett, legfeljebb harminc napos határidő tűzésével *felhívás* intézhető a médiaszolgáltatóhoz a jogsértő magatartás megszüntetésére, a jövőbeni jogsértésektől való tartózkodásra, illetve a jogszerű magatartás tanúsítására. (Ez esetben a mérlegelési szempontok nem alkalmazandók.)³⁷

A Médiatanács a jogsértést csekély súlyúnak értékeli, ha a társadalomra veszélyessége csupán kismértékű.

B) Amennyiben *nem csekély súlyú a jogsértés*, vagy az, de az *ismételtség megállapítható*, valamint amennyiben a felhívás az ügy összes körülményeire tekintettel nem alkalmazható, vagy nem lenne a jogsértés megszüntetésére vonatkozó kötelezettség kikényszerítésére hatékony eszköz, a felhívás mellőzésére vonatkozó indokolás nélkül a hatóság *a jogsértő magatartás tanúsítását megtiltja*, az e törvényben foglaltak érvényesítése keretében *kötelezettséget állapíthat meg*, illetve *jogkövetkezményeket alkalmazhat*.

A Médiatanács *súlyos törvénytárgyalásnak* értékelt az jogsértést, amikor a kifogásolt összeállításban megjelent *kereskedelmi üzenet erőteljes és direkt volt*.

³⁷ Mttv.186. § (1)–(2) bekezdés.

„A burkolt kereskedelmi közlemény közzétételét tiltó szabályt az audiovizuális művek integritásához és a szerkesztői szabadsághoz fűződő érdekek, továbbá fogyasztóvédelmi érdekek is indokolják, ezért sem tekinthette azt a Médiatanács csekély súlyúnak a tárgyalt esetben, amikor is a gazdasági érdek és a bemutatás kereskedelmi jellege az egész műsor-szegmensben jól érzékelhető volt. Ez esetben a további mérlegelési szempontok – figyelemmel az ismételtség fogalmára is – e jogsértések vonatkozásában nem voltak értékelhetők. A Médiatanács a jogkövetkezmények közül a bírság alkalmazása mellett döntött, és a fokozatosság és arányosság elvének figyelembevételével alakította ki a megfizetésre kerülő bírság mértékét”.³⁸

Az Mttv. 187. § (4) bekezdése értelmében ismételtségnek az tekintendő, amikor a jogsértő a jogerős hatósági határozatban megállapított jogsértő magatartást

- „– ugyanazon jogalapon,
- és ugyanazon jogszabályhely tekintetében,
- ugyanazon tárgykörben,
- háromszázhatvanöt napon belül ismételten megvalósítja,
- ide nem értve a csekély súlyú törvénysértéseket.”

Ismételt jogsértés esetén a Médiatanács és a Hivatal kétfélmillió forintig terjedő bírsággal sújthatja a jogsértő szervezet vezető tisztségviselőjét a jogsértés súlyához, jellegéhez, illetve az egyedi ügy sajátosságaihoz mérten.³⁹

A Kúria megállapította, hogy a felperest marasztaló három esetből egy alkalommal a jogsértés ténye és így a szankció is törlésre került. A második esetben a jogsértés megállapítása mellett a szankció tekintetében a közigazgatási határozatot hatályon kívül helyezte a bíróság, míg a harmadik esetben a jogsértés megállapítása mellett csak a közleményre kötelezés alól mentesült a felperes. A Kúria egyetértett a másodfokú bírósággal abban, hogy az Rttv. nem írta elő a fokozatosság betartását, a hatóság – kellő indok esetén – akár egyetlen jogsértésnél, és így első alkalommal is kiszabhatta volna a legsúlyosabb szankciót. Az alperes azonban nem így tett, mérlegelési jogkörébe vonta a többszöri elkövetést és súlyozta az újabb és újabb alkalmakat akkor, amikor fokozatosan emelte a felfüggesztés időtartamát. A fentiek miatt a bíróságnak az alperesi mérlegelés jogszerűségét kellett vizsgálnia. E körülmény mellett már jelentősége van annak, hogy az általa figyelembe vett ügyeknek mi lett a sorsa, ugyanabban a formában és mértékben jogszerűnek értékelte-e a bíróság vagy sem. A ténybeli körülmények változása folytán az alperesi mérlegelés törvényessége nem volt megállapítható.⁴⁰

³⁸ Médiatanács 42/2014. (I. 14.) határozata.

³⁹ Mttv.187. § (1) bekezdés.

⁴⁰ Kúria Kfv.II.37.144/2013/5.

Az Mttv. az alábbi *jogkövetkezményeket* határozza meg:

- „a) a jogsértőt meghatározott időre kizárhatja az Alap pályázatainak való részvétel lehetőségéből;
- b) bírságot szabhat ki a jogsértővel szemben az alábbi összeghatárok szerint:
 - ba) JBE médiaszolgáltató és a médiapiaci koncentráció korlátozására vonatkozó szabály által érintett médiaszolgáltató jogsértése esetén a bírság összege kétszázmillió forintig,
 - bb) a ba) pont alá nem tartozó médiaszolgáltató jogsértése esetén a bírság összege ötvenmillió forintig,
 - bc) országosan terjesztett napilap esetében a bírság összege huszonötmillió forintig,
 - bd) országosan terjesztett hetilap, folyóirat esetében a bírság összege tízmillió forintig,
 - be) más napilap, illetve hetilap, folyóirat esetében a bírság összege ötmillió forintig,
 - bf) internetes sajtótermék esetében a bírság összege huszonötmillió forintig,
 - bg) műsorterjesztő esetében a bírság összege ötmillió forintig,
 - bh) közvetítő szolgáltató esetében a bírság összege hárommillió forintig terjedhet;
- c) a jogsértőt kötelezheti közleménynek vagy a határozatnak a jogsértő internetes honlapjának nyitóoldalán, sajtótermékben vagy megjelölt műsorszámában történő közzétételére a határozatban meghatározott módon és ideig;⁴¹
- d) meghatározott időtartamra felfüggesztheti a médiaszolgáltatási jogosultság gyakorlását:
 - da) a felfüggesztés időtartama tizenöt perctől huszonnégy óráig,
 - db) a felfüggesztés időtartama súlyos jogsértés esetén egy órától negyvennyolc óráig,
 - dc) a felfüggesztés időtartama ismételt és súlyos jogsértés esetén három órától egy hétig terjedhet;
- e) törölheti azon médiaszolgáltatást a 41. § (4) bekezdés szerinti nyilvántartásból, amelyben a jogsértést elkövették, illetve azonnali hatállyal felmondhatja a médiaszolgáltatási jogosultság tárgyában megkötött hatósági szerződést, miután a jogsértő ismételten súlyos jogsértést követett el. A nyilvántartásból törölt médiaszolgáltatás a törlést követően nem tehető a nyilvánosság számára elérhetővé.”

Egyes médiaszolgáltatásokkal szemben meghatározott jogkövetkezmények alkalmazhatók:

- A lineáris médiaszolgáltatás médiaszolgáltatójával szemben valamennyi jogkövetkezmény alkalmazható;
- a lekérhető vagy kiegészítő médiaszolgáltatás nyújtójával szemben a törlést nem lehet alkalmazni;
- a sajtótermék kiadójával szemben pedig bírság, valamint a közlemény és határozat közzététele alkalmazhatók.

Törlésre csak a Médiatanács rendelkezik hatáskörrel, a többi jogkövetkezményt a Hivatal is alkalmazhatja. A Médiatanács a műsorszolgáltatási szerződéssel rendelkező médiaszolgáltatókkal szemben a szerződésben foglalt kötbért, illetve egyéb jogkövetkezményeket kizárólag közigazgatási úton érvényesítheti.

⁴¹ Vö. EBH2012. K.2.

2.5. Társszabályozás

Az Mttv. a szubszidiaritás elvét alkalmazva tette lehetővé, hogy a Médiatechnikai Tanács szakmai szervezeteknek adjon felügyeleti – de nem hatósági – jogkört. A Médiatechnikai Tanács a hatáskörébe tartozó egyes kérdések tárgyában a társszabályozás keretében közigazgatási szerződést kötött négy szakmai önszabályozó szervvel a lekérhető médiaszolgáltatások, a nyomtatott és az internetes sajtótermékek tekintetében. A szerződések mellékletét képezik a Médiatechnikai Tanács által ellenőrzött tartalmú magatartási kódexek. A társszabályozó szervek a lekérhető médiaszolgáltatások és a sajtótermékek esetében az Smtv., Mttv. egyes rendelkezéseinek és a magatartási kódexnek a betartását ellenőrzik, és azok esetleges megsértése esetén, a törvényben és a szerződésben foglaltak szerint, eljárás lefolytatására jogosultak. Az átruházott jogkörökben az Mttv. és a közigazgatási hatósági eljárás szabályairól szóló törvény eljárási szabályait kell alkalmaznia.

Magyar Lapkiadók Egyesülete

Internetes és nyomtatott sajtó, valamint a lekérhető médiaszolgáltatások esetén a könnyen felismerhetőség, a reklámok megkülönböztethetősége, a burkolt kereskedelmi közlemény tilalma tárgyában járhat el [Smtv. 20. § (1)–(3) bek.].

Önszabályozó Reklám Testület

A nyomtatott és internetes sajtóra, valamint a lekérhető médiaszolgáltatásokra, a kereskedelmi közleményekkel kapcsolatos ügyekben a médiaalkotmány Smtv. 20. § (4)–(10) bekezdéseinek és a médiatörvény Mttv. 24–32. §-ainak felügyeletére kapott felhatalmazást. Nem felügyelheti a termék megjelenítésre, a politikai reklámra és a műsorszámmal egyidejű támogatás közzétételére vonatkozó rendelkezéseket.

Magyarországi Tartalomszolgáltatók Egyesülete

Internetes sajtótermék esetén a könnyen felismerhetőség, a reklámok megkülönböztethetősége, burkolt kereskedelmi közlemény tilalma, valamint a támogatásra vonatkozó rendelkezések betartása, a lekérhető médiaszolgáltatásban a könnyen felismerhetőség, a reklámok megkülönböztethetősége, burkolt kereskedelmi közlemény tilalma, a támogatásra és a termék megjelenítésre vonatkozó szabályok megsértése tartozik hozzá.

Magyar Elektronikus Műsorszolgáltatók Egyesülete

Internetes sajtótermék és lekérhető médiaszolgáltatások tevékenysége körében a könnyen felismerhetőség, a reklámok megkülönböztethetősége, burkolt kereskedelmi közlemény tilalma, a támogató megnevezésére vonatkozó szabály, valamint

lekérhető médiaszolgáltatások esetén a kereskedelmi közleményekre vonatkozó közös szabályok, a támogatás és a termékmegjelenítés szabályai tartozik hozzá.

A lineáris médiaszolgáltatások a társszabályozás alól kimaradnak, azokra az Mttv. az irányelv alapján nem teszi lehetővé a társszabályozás alá utalást.

A társszabályozás tehát a felügyeleti hatóság és a szakmai szervezetek közötti feladatmegosztást jelenti előbbi tehermentesítése és a szakmai szervezetek felügyeleti folyamatokba történő hatékony bevonása érdekében. Nem azonosítható a jogi eszközön túlmutató etikai szabályokat kialakító és felügyelő önszabályozással.

2.6. A Média- és Hírközlési Biztos

A Hatóság keretei között Média- és Hírközlési Biztos működik. A 139. § (1) bekezdése értelmében a biztos az elektronikus hírközlési szolgáltatást, illetve médiaszolgáltatást igénybe vevő felhasználókat, előfizetőket, nézőket, hallgatókat, fogyasztókat, illetve a sajtótermékek olvasóit megillető, elektronikus hírközléssel és a médiaszolgáltatásokkal, sajtótermékekkel kapcsolatos méltánylást érdemlő érdekek érvényesülésének elősegítésében működik közre.

A Médiatanács, az Elnök vagy a Hivatal hatáskörébe nem tartozó olyan ügy esetében jár el, amely a médiaszolgáltatást, a sajtóterméket igénybe vevő fogyasztók, nézők, olvasók vagy hallgatók méltányolandó érdekének sérelmét okozza vagy okozhatja. Ez esetben az fordulhat hozzá panasszal, akit érdeksérelem ért, vagy akinél érdeksérelem bekövetkezésének közvetlen veszélye áll fenn, vagy érdekvépviseletet ellátó szerv.

3. A Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság eljárása

A Grt. egyértelműen rögzíti, hogy az audiovizuális és rádiós médiaszolgáltatásban közzétett reklámra az Smtv.-t és az Mttv.-t is alkalmazni kell.⁴² Speciális szabályok hiányában azonban a Grt. szabályai az így közzétett reklámokra is irányadóak. A Grt. reklámszabályainak megsértése kapcsán induló eljárásokra alapvetően az NFH rendelkezik hatáskörrel. Reklámfelügyeleti eljárás az NFH előtt a közzétevővel (így a médiatartalom-szolgáltatóval szemben is), a reklámozóval és a reklámszolgáltatóval szemben indítható.

⁴² Grt. 1. § (3) bekezdés.

A NFH az Fttv. alapján a tisztességtelen piaci magatartások felügyeletét is elvégzi. E tekintetben – összevetve az Smtv. és az Mttv. rendelkezéseivel – a mögöttes joganyagát adja meg valamennyi tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatnak, így értelemszerűen az Smtv.-ben és az Mttv.-ben megjelenő gyakorlatoknak is.

3.1. Az NFH reklámfelügyeleti eljárása a Grt. alapján

3.1.1. Grt. hatálya

A Grt. alanyi hatálya a reklámozóként, reklámszolgáltatóként vagy reklám közzevetőként végzett gazdasági reklámtevékenységre, a szponzorálásra, valamint az ezek tekintetében alkalmazott magatartási kódexekre terjed ki.⁴³ A Grt.-vel kapcsolódási pont a médiaszolgáltatások esetében a reklám-közzétételi tevékenységében mutatkozik meg, hiszen leginkább e platformok útján lesz a reklám a fogyasztók számára megismerhető. Témaválasztásunk szempontjából az alanyi hatályt illetően megállapítható, hogy míg a fent elemzett törvények – a kereskedelmi kommunikációk szempontjából – kifejezetten az ágazati, közzétételi tevékenységet végző médiatartalom-szolgáltatók tevékenységét szabályozzák, addig a Grt. alanyi hatálya szélesebb, mivel a közzevető mellett a reklámozóra és a reklámszolgáltóra is kötelezőek.

Amíg az alanyi hatály szélesebb, addig a tárgyi hatály viszonyítása sajátos, mivel bizonyos szempontból szélesebb, más szempontból szűkebb kört ölel fel. Szűkebb, mivel a kereskedelmi kommunikáció egyik válfajára, a gazdasági reklámra⁴⁴ vonatkozik. Szélesebb, mivel nemcsak a médiaágazatban, hanem bárhol, akár a reklám címzettjéhez közvetlenül eljuttató (*a point to point*) reklámtevékenységre is irányadó.

3.1.2. Felelősség a Grt. reklámszabályainak megsértéséért

A Grt. 23. § (1) bekezdésének általános felelősségi tétele értelmében a reklámszabályok megsértéséért a *reklámozó a reklámszolgáltató és a reklám közzevetője* is

⁴³ Grt. 1. § (1) bekezdés.

⁴⁴ A Grt. 3. § *d*) meghatározása szerint a *gazdasági reklám*: olyan közlés, tájékoztatás, illetve megjelenítési mód, amely valamely birtokba vehető forgalomképes ingó dolog – ideértve a pénzt, az értékpapírt és a pénzügyi eszközt, valamint a dolog módjára hasznosítható természeti erőket – (a továbbiakban együtt: termék), szolgáltatás, ingatlan, vagyoni értékű jog (a továbbiakban mindezek együtt: áru) értékesítésének vagy más módon történő igénybevételenek előmozdítására, vagy e céllal összefüggésben a vállalkozás neve, megjelölése, tevékenysége népszerűsítésére vagy áru, árujelző ismertségének növelésére irányul.

felelőséggel tartozik. Amennyiben magatartásuk kárt okoz, az okozott károkért *egyetemleges* felelőségük van, azaz a kárt elszenvedő bármelyikükhöz fordulhat a teljes kár megtérítésének igényével.

A Grt. 23. § (2)–(7) bekezdései jelölik ki azon kivételeket, amelyek a fenti főszabálytól eltérést mutatnak. Miután a Grt. főként tartalmi kérdéseket szabályoz, a reklámozó, akinek az érdekét szolgálja, valamint a reklámszolgáltatója, aki azt elkészíti, a jogsértő reklámért mindenképp felelősségre vonhatóak. A *közzétevő* helyzete azonban kérdéses: felelőséggel tartozik-e a reklám tartalmáért? A Grt. alapján a reklám közzétevője a reklám tartalmából eredő jogsértés esetén csak akkor tartozik felelőséggel, *amennyiben a reklám tartalmát tevékenysége során megismerte vagy megismerhette*. A médiatartalom-szolgáltatók szerkesztői tevékenysége során nem megengedhető az olyan tartalom közzététele, amelyet a szolgáltató (szerkesztő) nem ismer. Véleményem szerint e mentesülés a médiatartalom-szolgáltatók esetében nem értelmezhető.

A közzétevő felelőségének témájához szorosan kapcsolódik a Grt. 5. §-ában meghatározott nyilvántartási kötelezettség megszegésének kérdése. E szakaszban a törvény a reklám közzétételének általános és alapvető feltételeit határozza meg. Ezeknek a szabályoknak a reklám címzettjei védelme érdekében, másrészt a felelőség megállapításának megkönnyítése szempontjából van jelentőségük. A reklámszolgáltató, illetve a reklám közzétevője köteles a Grt.-ben meghatározott adatokról, valamint nyilatkozatokról nyilvántartást vezetni, és azt a reklám közzétételétől számított öt évig megőrizni.

Adatok: a reklám csak akkor tehető közzé, ha a reklámozó a reklám megrendelésekor a reklámszolgáltatónak vagy ennek hiányában a reklám közzétételének megrendelésekor a reklám közzétevője részére megadja a következő adatokat:

- cégnév/név,
- székhely/lakhely,
- adószámát.

Nyilatkozat: amennyiben a reklám valamely jogszabály előzetes minőségvizsgálata, vagy megfelelésértanúsítási vizsgálati kötelezettsége alá tartozó termékre vonatkozik, akkor a reklámozó köteles a reklámszolgáltatónak, vagy ennek mellőzése esetén a közzétevőnek nyilatkoznia arról, hogy ezen nyilatkozat tartalmáért és valódiságáért ő felel.

Engedély: a szerencsejáték népszerűsítésére irányuló reklám esetén szükséges még az állami adóhatóság szerencsejáték szervezésére jogosító engedélye. Közölnie kell a reklám közzététele előtt a szervezésre jogosító engedély számát, az engedélyezett tevékenység elnevezését és az engedély időtartamát. A Grt. ugyanis tételesen kimondja, hogy az állami adóhatóság engedélye nélkül szervezett szerencsejátékot reklámozni, és az ilyen reklámban szerepelni tilos (ez esetben a szereplő a jogsértő).

A törvény 23. § (3) és (4) bekezdésében foglalt szabályoknak megfelelően az adatok és nyilatkozatok meglétéért az általános felelőségi szabályok szerint egye-

temlegesen felelnek az érintett felek, az adatok és a nyilatkozatok tartalmáért és valódiságáért pedig egyedül a reklámozó felel.

A reklámozót kötelezettség terheli a fenti adatok, nyilatkozatok, engedély megadása, beszerzése és átadása tekintetében. A közzétevő az adatok, nyilatkozatok és az engedélyre vonatkozó adatok beszerzése nélkül nem teheti közzé a reklámot. A közzétételt követően a médiatartalom-szolgáltató a fentieket őrizni köteles.

3.1.3. Általános reklámtilalmak és reklámkorlátozások

Az alkotmányos értékek védelmében a reklámok tartalmára vonatkozóan általános elvek kerültek lefektetésre. Amennyiben azok párhuzamosságot mutatnak a médiajogforrásokkal, akkor e tekintetben az eljáró szervek szerepe és a felelősségre vonás jogalapja eltérő. A korábbiakban láthattuk, hogy e rendelkezéseket a Grt. alapján a NFH szélesebb alanyi körrel szemben alkalmazhatja. Ha valamely kérdésben az Smtv. és az Mttv. is rendelkezést ad, az egyben a Médiatanács felhatalmazása az adott kérdésben történő felügyeletre, eljárás lefolytatására és jogkövetkezmények alkalmazására a hatálya alá tartozó médiatartalom-szolgáltatóval szemben.⁴⁵

Tilos az olyan reklám, amely *erőszakos*, illetve *a személyes* vagy *a közbiztonságot veszélyeztető magatartásra ösztönöz* [Grt. 7. § (1) bek.].

Az erőszakos reklámokkal kapcsolatosan az Mttv. a kiskorúak védelme érdekében a közzététel alapján ad rendezést, mintegy időszávot alkalmazva, de általános érvennyel ilyen tilalommal nem találkozunk. Az időszáv alkalmazása minden kereskedelmi közlemény tekintetében irányadó, így a támogatói üzenetre, a termékmegjelenítésre és a reklámra (televíziós vásárlásra) is.

A tétel második fordulata a személyes vagy közbiztonságot veszélyeztető magatartás: a személyes biztonság esetében nem csak a gyermekekre fókuszál, és a közbiztonság védelme is a közösség egészségének védelme érdekében deklarált. Az Mttv. hasonló rendelkezése (a médiatartalomban közzétett kereskedelmi közlemény nem ösztönözhet a biztonságra ártalmas magatartásra) lefedi a fenti tételt.

Tilos az olyan reklám, amely *a környezetet*, illetve *a természetet károsító magatartásra ösztönöz* [Grt. 7. § (2) bek.].

⁴⁵ KGD 2010. 144. Annak megítélése, hogy mely reklám ütközik jogszabályi tilalomba, a jogalkalmazó hatóság döntési jogkörébe tartozik.

A médiatartalomban közzétett kereskedelmi közlemény nem ösztönözhet a *környezetre ártalmas* magatartásra. Párhuzamosság figyelhető meg jelen esetben is az Smtv.-vel. Ez alapján felléphet az NFH és a Médiatanács is.

(1) Tilos az olyan reklám, amely a gyermek- és fiatalkorúak fizikai, szellemi, érzelmi vagy erkölcsi *fejlődését károsíthatja*.

(2) Tilos az olyan *gyermek-, illetve fiatalkorúaknak szóló* reklám, amely alkalmas a gyermek-, illetve fiatalkorúak fizikai, szellemi, érzelmi vagy erkölcsi fejlődésének *kedvezőtlen befolyásolására*, különösen azáltal, hogy erőszakra, szexualitásra *utal* vagy azt ábrázol, vagy témájának *meghatározó eleme az erőszakos módon megoldott konfliktus*.

(3) Tilos az olyan reklám, amely gyermek- vagy fiatalkorút veszélyes, erőszakos vagy a szexualitást hangsúlyozó *helyzetben mutat be*. (Grt. 8. §)

A 8. § kifejezetten a gyermek- és fiatalkorúak érdekében fogalmazza meg a káros tartalmak tilalmát.

a) Egyfelől általánosan tilt minden reklámot, amely magában hordozza azt a lehetőséget, hogy a gyermek- és fiatalkorúak fizikai, szellemi, érzelmi vagy erkölcsi *fejlődését károsíthatja*. Annak megítélése, hogy egy reklám alkalmas-e a gyermek- és fiatalkorúak szellemi és erkölcsi fejlődésének károsítására, és ezáltal a Grt. tilalmába ütközik, a fogyasztóvédelmi hatóság döntési jogkörébe tartozik. Sem szakértő kirendelését, sem tudományos vizsgálódás szükségességét nem írja elő jogszabály.⁴⁶

A Kúria e kérdésben kifejtett álláspontja szerint egy reklám gyermek és fiatalkorúakra történő szellemi és erkölcsi fejlődését károsító hatását abból a szempontból kell megítélni, hogy az adott reklámot a gyermek és fiatalkorúak megismerhetik-e, nem pedig abból a szempontból, hogy ők tekinthetők-e a reklám célcsoportjának. Vélelmezetten a reklámot bármely korosztály megismerheti, ha az nem kizárólag az esti, éjszakai időszávban kerül sugárzásra. Nyilvánvalóan ezen különösen érzékeny és fogékony életkorban lévő társadalmi csoport védelme nemcsak a nekik szóló reklámok, hanem valamennyi, általuk és őket elérhető kereskedelmi kommunikáció tekintetében szükséges. A Kúria rámutat, hogy különösen fontos a fogékony életkorban lévők számára annak hangsúlyozása, hogy egyes, külsőleges tulajdonságokkal rendelkező társadalmi csoportokat pusztán ezen külsőleges tulajdonságuk alapján nem kívánatosnak titulálni helytelen, tekintve, hogy egy adott tulajdonság alapján az emberi személyiség egésze

⁴⁶ BH2013. 168.

nem ítéltető meg. Már a nevelés korai szakaszában fontos a toleranciának és a diszkrimináció elutasításának a hangsúlyozása, így az ezzel szembeni kereskedelmi kommunikáció káros befolyást gyakorolhat a védett csoport személyiségfejlődésére, melyre tekintettel a Grt. 8. § (1) bekezdésének megsértése megállapítható. Megalapozottnak tekintette a Kúria a törvényszéknek az eset kapcsán kialakított azon álláspontját is, hogy a Grt. 8. § (1) bekezdése alapján a jogalkotó már abban az esetben is jogellenesnek tekinti a reklámot, amennyiben a fejlődésre károsító hatás bekövetkezésének lehetősége fennáll. Annak bizonyítása tehát nem szükséges, hogy a káros hatás ténylegesen be is következett.⁴⁷

b) Fent láthattuk, hogy általában az erőszakos reklám közzététele tilos. A (2) bekezdés szerint, amennyiben olyan reklámról van szó, amely kifejezetten ennek a védett alanyi körnek szól, akkor viszont az a reklám is tiltott, amely oly módon alkalmas a fejlődésük kedvezőtlen befolyásolására, hogy utal az erőszakra, a szexualitásra vagy azt ábrázolja, vagy témájának meghatározó eleme az erőszakos módon megoldott konfliktus. Ebből a tételből az alábbi következtetéseket vonhatjuk le:

- Ha nem a védett alanyi körnek szól, akkor a (2) bekezdésben meghatározott reklám a Grt. alapján közzétehető.
- Tekintettel arra, hogy a fentiek szerint ezt a törvény külön kiemeli, és csak akkor tiltja, ha gyermek- és fiatalkorúaknak szól, a *b)* pontban meghatározott reklám nem tartozik az erőszakos reklám kategóriájába.
- Az Mttv. szerint csak 21.00 órát követően megjeleníthető reklám (amely alkalmas a tizenhat éven aluliak fizikai, szellemi vagy erkölcsi fejlődésének kedvezőtlen befolyásolására, különösen azáltal, hogy erőszakra, illetve szexualitásra utal, vagy témájának meghatározó eleme az erőszakos módon megoldott konfliktus), a Grt. szerint közzétehető, mivel tartalmilag ugyanezt fedi le, mint a *b)* pont. Vagyis, ha nem kifejezetten ezen alanyoknak szól, a Grt. szerint bármikor, az Mttv. szerint csak 21.00 után és 5 óra előtt tehető közzé.
- Amennyiben viszont a reklámok a *b)* pontba nem sorolhatóak, hanem azon túlmutatva alkalmasak a kiskorúak fizikai, szellemi vagy erkölcsi fejlődésének kedvezőtlen befolyásolására, különösen azáltal, hogy meghatározó elemük az erőszak, illetve a szexualitás közvetlen, természetes ábrázolása (22.00 óra és 05.00 előtt közzétehető reklám az Mttv. szerint), akkor a Grt. szerint már nem tehetőek közzé, mert meghaladva a *b)* pontban foglalt esetet, erőszakosnak minősülnek. Így véleményem szerint az Mttv. szerint 22.00 után közzétehető reklámtartalom nem lenne megjeleníthető, mert az a Grt. szerint erőszakos reklámnak minősül.

⁴⁷ K-H-KJ-2013-443.

c) Tilos az olyan reklám, amely gyermek- vagy fiatalkorút veszélyes, erőszakos vagy szexualitást hangsúlyozó helyzetben mutat be. Ez esetben a védelem kifejezetten a megjelenítésre vonatkozik. Az Mttv. e körben a kiskorú indokolatlanul veszélyes helyzetben való megjelenítését tiltja. E szélesebb tárgyi tilalomra az NFH rendelkezik hatáskörrel.

(1) Tilos az olyan reklám, amely a nemiséget súlyosan szeméremsértő nyíltsággal ábrázolja, különösen amelyik nemi aktust vagy nemi szervet nyíltan ábrázol (pornográfreklám).

(2) Tilos a szexuális szolgáltatás reklámja. A szexuális szolgáltatás fogalmát és reklámozásának további korlátozásait külön törvény állapítja meg.

(3) Tilos az olyan áru reklámja, amely rendeltetése szerint szexuális ingerkeltésre irányul.

(4) Nem kell alkalmazni az (1) és (3) bekezdés szerinti tilalmat a szexuális terméken, továbbá a szexuális termékek üzletén belül elhelyezett reklámra. A szexuális termék, illetve a szexuális termékek üzlete fogalmát külön jogszabály állapítja meg. (Grt. 9. §)

A Grt. alapján a pornográf reklám egyáltalán nem tehető közzé. E kategóriába a nemiséget súlyosan szeméremsértő nyíltsággal ábrázoló, különösen, amelyik nemi aktust vagy nemi szervet nyíltan ábrázoló reklám tartozhat. Az Smtv. és az Mttv. általános jelleggel nem foglalkozik a nemiség, a szexualitás megjelenítésével, hanem az kizárólag a kiskorúak védelmében alkalmazott időszávnál jelenik meg. Az Mttv. az időszáv alkalmazását ily módon írja elő:

- „– Azt a műsorszámot, amely alkalmas a tizenhat éven aluliak fizikai, szellemi vagy erkölcsi fejlődésének kedvezőtlen befolyásolására, különösen azáltal, hogy *szexualitásra utal*, 21.00 után és 05.00 előtt lehet közzétenni.
- Azt a műsorszámot, amely alkalmas a kiskorúak fizikai, szellemi vagy erkölcsi fejlődésének kedvezőtlen befolyásolására, különösen azáltal, hogy *meghatározó eleme a szexualitás közvetlen, természetes ábrázolása*, 22.00 után és 05.00 előtt lehet közzétenni.
- Azt a műsorszámot, amely alkalmas a kiskorúak fizikai, szellemi vagy erkölcsi fejlődésének súlyos károsítására, különösen azáltal, hogy pornográfiát tartalmaz, nem tehető közzé.”

Ez esetben a Grt.-vel összhangban van a szabályozás, mivel a pornográfiát az Mttv. esetében sem lehet közzétenni. Ugyanígy nem tehető közzé a szexuális szolgáltatás, vagy ingerkeltésre szolgáló áru reklámja. A médiaszolgáltatónak erre a tilalomra is figyelemmel kell lennie. Hatásköre erre nézve az NFH-nak van. Amennyiben azonban ezek termékmegjelenítésként jelennek meg, a Médiatanács jár el. Támogatás esetében pedig az Mttv. alapján e termék vagy szolgáltatás nem tüntethető fel.

Tilos az olyan áru reklámja, amelynek előállítása vagy forgalmazása jogszabályba ütközik (Grt. 10. §).

E szakasz az egyéb jogszabályok által tiltott előállítás vagy forgalmazás kapcsán zárja ki a termékek reklámozásának lehetőségét.

Tilos a tudatosan nem észlelhető reklám (Grt. 11. §).

E tekintetben az Smtv. speciálisan kezeli a kérdést. Míg e tétel a reklámra vonatkozik, addig az Smtv. valamennyi médiatartalom-szolgáltatásban közzétett kereskedelmi kommunikációra, a Médiatanács felügyelete mellett.

3.1.4. Speciális reklámkorlátok és tilalmak

Tilalmak

Tilos fegyver, lőszer, robbanóanyag és a közbiztonságra különösen veszélyes eszköz reklámja.

Nem kell alkalmazni az (1) bekezdés szerinti tilalmat

a) a kizárólag az (1) bekezdés szerinti termék forgalmazásával vagy felhasználásával hivatásszerűen foglalkozó személyek számára szóló szakmai célú reklámra,

b) a fegyver vagy lőszer külön jogszabály szerinti fegyverszaküzletben, illetve annak a fegyver, illetve lőszer forgalmazása céljából kialakított elkülönített helyiségében, valamint a külön jogszabály szerint engedélyezett lőfegyverkiállításon elhelyezett reklámjára, és

c) a közbiztonságra különösen veszélyes eszköz kizárólag a külön jogszabály szerinti üzleten belül elhelyezett reklámjára. [Grt. 14. § (1)–(2) bek.]

A Grt. 14. § (1) bekezdése tiltja a *fegyver, lőszer, robbanóanyag és a közbiztonságra különösen veszélyes eszköz* reklámját. E szakasz (2) bekezdése a korábbiakban már említett kivételeket határozza meg.

Tilos a külön jogszabályban meghatározott veszélyes eb, továbbá az állatviadal reklámja.

Tilos emberi szervet, szövetet bármilyen felhasználás céljára reklámozni.

Tilos a terhességmegszakítás, a terhességmegszakítást végző intézmény, arra alkalmas eszköz vagy eljárás reklámja (Grt. 15–17. §).

- A Grt. 15–17. §-ai további termékek esetében fogalmaznak meg tilalmakat. Tiltott a
- külön jogszabályban meghatározott veszélyes eb,
 - állatviadal,
 - az emberi szerv, szövet bármilyen felhasználás céljára,
 - a terhességmegszakítás,
 - a terhességmegszakítást végző intézmény,
 - terhességmegszakításra arra alkalmas eszköz vagy eljárás reklámja.

Tilos a dohánytermék reklámja.

Az (1) bekezdésben meghatározott tilalom kiterjed a dohánytermék közvetett reklámjára is. Dohánytermék közvetett reklámja különösen az a reklám, amely

a) a dohányterméket közvetlenül nem jelöli meg, de a dohánytermékkel összefüggésbe hozható bármely más megjelölés vagy árujelző használatával alkalmas a dohánytermék reklámozására,

b) a dohányterméket más áru elnevezésével, megjelölésével vagy árujelzőjével mutatja be, vagy

c) más árut dohánytermék elnevezésével, megjelölésével vagy árujelzőjével mutat be.

Nem minősül dohánytermék reklámjának az olyan áru reklámozása, amelynek elnevezése, megjelölése vagy árujelzője valamely dohánytermékével megegyezik, ha az áru elnevezése, megjelölése vagy árujelzője egyértelműen elkülöníthető a dohánytermékétől.

Nem kell alkalmazni az (1) bekezdésben foglalt tilalmat

a) a kizárólag a dohánytermék forgalmazóinak szóló szakmai célú reklámra,

b) arra a sajtótermékre, amelyet nem az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodásban részes államok (a továbbiakban: az Európai Gazdasági Térség államai) területén nyomtattak és adtak ki, és elsődlegesen nem az Európai Gazdasági Térség államainak területén való forgalmazásra állítottak elő. [Grt. 19. § (1)–(4) bek.]

A Grt. 19. § (1) bekezdése a *dohánytermék* reklámját tiltja. A tilalom kiterjed a dohánytermék közvetett reklámjára is. Közvetett reklám különösen, amely

a) a dohányterméket közvetlenül nem jelöli meg, de a dohánytermékkel összefüggésbe hozható bármely más megjelölés vagy árujelző használatával alkalmas a dohánytermék reklámozására,

b) a dohányterméket más áru elnevezésével, megjelölésével vagy árujelzőjével mutatja be, vagy

c) más árut dohánytermék elnevezésével, megjelölésével vagy árujelzőjével mutat be.

Nem minősül azonban dohánytermék reklámjának az olyan áru reklámozása, amelynek elnevezése, megjelölése vagy árujelzője valamely dohánytermékével megegyezik, ha az áru elnevezése, megjelölése vagy árujelzője *egyértelműen elkülöníthető a dohánytermékétől*.

Nem kell alkalmazni a tilalmat:

- a) a kizárólag a dohánytermék forgalmazóinak szóló szakmai célú reklámra,
- b) arra a sajtótermékre, amelyet nem az Európai Gazdasági Térség államai területén nyomtattak és adtak ki, és elsődlegesen nem az Európai Gazdasági Térség államainak területén való forgalmazásra állítottak elő.⁴⁸

Tilos olyan reklámban szerepelni, amely az állami adóhatóság engedélye nélkül Magyarország területén szervezett szerencsejátékot népszerűsít [Grt. 21. § (4) bek.].

A Grt. 21. § (4) bekezdése alapján *tilos közzétenni* olyan reklámot, amely az *állami adóhatóság engedélye nélkül szervezett szerencsejátékot* népszerűsíti. E tétel összhangban van az Mttv. rendelkezésével, az eltérés a tárgyi hatályból adódóan annyi, hogy az Mttv. alapján a Médiatanács valamennyi kereskedelmi közlemény esetében figyelemmel van a tilalomra (támogatásnál a Hivatal). Jogsértő az olyan szerencsejáték-reklám közzététele, amelynek szervezéséhez a reklámozó nem rendelkezik a *magyar adóhatóságtól* származó engedéllyel.⁴⁹ A fogyasztóvédelmi hatóság az APEH Szerencsejáték Felügyelet bejelentése alapján, az engedély nélküli szerencsejáték reklámozása miatt – előzetes APEH-eljárás nélkül is – jogosult és köteles hivatalból eljárva szankciót alkalmazni.⁵⁰

Korlátok

Tilos alkoholtartalmú ital olyan reklámja, amely

- a) gyermek-, illetve fiatalkorúaknak szól,
- b) gyermek- vagy fiatalkorút mutat be,
- c) alkoholtartalmú ital mértéktelen fogyasztására ösztönöz, vagy negatívan tünteti fel az önmérsékletet, illetve az alkoholfogyasztástól való tartózkodást,

⁴⁸ A BH2010. 196. bírósági határozat szerint a dohánytermék internetes forgalmazása esetén a weboldal nem minősül a dohánytermék eladási helyének. Az itt megjelentetett reklám a dohányáru reklámozásának tilalmába ütközik.

⁴⁹ EBH2013. K.12.; BH2014/63.

⁵⁰ KGD2013. 42.

d) az alkohol fogyasztását jobb fizikai teljesítménnyel vagy járművezetéssel kapcsolja össze,

e) olyan benyomást kelt, hogy az alkohol fogyasztása hozzájárul a társadalmi vagy szexuális sikerhez,

f) azt állítja vagy olyan benyomást kelt, hogy az alkoholnak gyógyászati tulajdonsága van, serkentő vagy nyugtató hatású,

g) azt állítja vagy olyan benyomást kelt, hogy az alkohol személyes konfliktusok megoldásának eszköze lehet, vagy

h) a magas alkoholtartalmat az italok pozitív minőségi jellemzőjeként hangsúlyozza.

[Gr. 18. § (1) bek.]⁵¹

Az Mttv. 24. § (2) rendelkezései csaknem egészében lefedik e korlátozásokat, annyi finomítással, hogy azt is kifejezetten rögzíti, hogy nem ábrázolhatja a túlzott alkoholfogyasztást pozitívként, és nem kelthet olyan benyomást, hogy az alacsony alkoholtartalmú italok fogyasztása esetén a túlzott alkoholfogyasztás elkerülhető. Itt is hangsúlyozzuk, hogy az Mttv. rendelkezései azonban valamennyi kereskedelmi közleményre, így a támogatói üzenetre és a termék megjelenítésre is vonatkoznak.

Tilos közzétenni alkoholtartalmú ital reklámját

a) sajtótermék első borítólapjának külső oldalán, illetve – honlap esetén – a nyitó oldalon,

b) színházban vagy moziban 20 óra előtt, illetve gyermek-, illetve fiatalkorúak számára készült műsorszámot közvetlenül megelőzően, annak teljes időtartama alatt és közvetlenül azt követően. [Gr. 18. § (2) a)–b) pont.]

A 18. § (2) bekezdés esetében egy a Grt.-től idegen megoldásként *műsorszerkezeti követelmény* meghatározásával találkozhatunk. E rendelkezés megsértése esetén az NFH bír hatáskörrel. A tilalom értelmében tilos közzétenni alkoholtartalmú ital reklámját gyermek-, illetve fiatalkorúak számára készült műsorszámot közvetlenül megelőzően, annak teljes időtartama alatt (pl. osztott képernyős, vagy virtuális reklám) és közvetlenül azt követően.

⁵¹ Az NFH reklámfelügyeleti eljárása során például 2013-ban a reklám hirdetési forma igénybevétele során az alkoholtartalmú italok reklámjai körében sértették meg legnagyobb arányban (6%-ban) a jogszabályi előírásokat.

Tilos a gyermek-, illetve fiatalkorúak szerencsejátékban való részvételére felhívó reklám.

Tilos közzétenni szerencsejátékhoz kapcsolódó reklámot olyan sajtótermékben, amely alapvetően gyermek-, illetve fiatalkorúakhoz szól.

Tilos közzétenni olyan reklámot, amely az állami adóhatóság engedélye nélkül szervezett szerencsejátékot népszerűsíti.

Tilos olyan reklámban szerepelni, amely az állami adóhatóság engedélye nélkül Magyarország területén szervezett szerencsejátékot népszerűsít. [Grt. 21. § (1)–(4) bek.]

A Grt. 21. § (1)–(2) bekezdései a gyermekek és fiatalkorúak védelme érdekében állapít meg korlátokat az *engedélyezett szerencsejáték reklámok közzétételére*. E korlátok felügyelete az NFH hatáskörébe tartozik. A (3) bekezdés a hatósági engedély nélkül szervezett szerencsejáték reklám közzétételét tiltja meg, míg a (4) bekezdés az e reklámokban való szereplést is jogsértőnek minősíti.

Temetkezési szolgáltatásról szóló reklámban – a szolgáltató honlapján közzétett reklám kivételével – csak a szolgáltató neve, megkülönböztető megjelölése, elérhetőségének módja és időtartama, valamint a „temetkezés” szó, illetve a nyújtott szolgáltatásoknak és azok díjának tárgyszerű – kegyeleti jogokat nem sértő – felsorolása tüntethető fel [Grt. 22. § (2) bek.].

Temetkezési szolgáltatás reklámja esetén a média-tartalomszolgáltatónak is figyelemmel kell lennie arra, hogy a Grt. 22. § (2) bekezdés szerint csak a szolgáltató neve, megkülönböztető megjelölése, elérhetőségének módja és időtartama, valamint a „temetkezés” szó, illetve a nyújtott szolgáltatásoknak és azok díjának tárgyszerű – kegyeleti jogokat nem sértő – felsorolása tüntethető fel.

Törvény vagy az annak végrehajtására kiadott jogszabály az egyes árukra vonatkozó vagy az egyes kommunikációs eszközök útján megvalósuló gazdasági reklámtevékenységre külön szabályokat állapíthat meg. Ha a külön törvény eltérően nem rendelkezik, az ilyen szabályok megsértésére e törvény rendelkezéseit megfelelően alkalmazni kell [Grt. 1. § (2) bek.].

A Grt. 1. § (2) bekezdése alapján törvény vagy az annak végrehajtására kiadott jogszabály *az egyes árukra vonatkozó vagy az egyes kommunikációs eszközök útján megvalósuló gazdasági reklámtevékenységre külön szabályokat állapíthat meg*. Amennyiben ezen eltérő rendelkezésekhez nem kapcsolódik önálló eljárási rend, akkor a Grt. eljárási szabályait kell alkalmazni. A jogalkalmazási gyakorlat e rendelkezés törvényben foglalása előtt is így járt el a különös anyagi jogi szabályok kikényszerítése során.

Ilyen különös szabályokat tartalmaz például: a biztonságos és gazdaságos gyógyszer- és gyógyászati segédeszköz-ellátás, valamint a gyógyszerforgalmazás általános szabályairól szóló 2006. évi XCVIII. törvény a gyógyszerek és gyógyászati segédeszközök reklámozására vonatkozóan.⁵²

3.2. Az NFH fogyasztóvédelmi eljárása az Fttv. alapján

A fogyasztóvédelem területét érintő jogszabályi rendelkezések betartásának ellenőrzésében számos hatóság vesz részt, de a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmának megsértése esetén alapvetően az NFH (fogyasztóvédelmi felügyelőségek) jár el. E tevékenysége keretében valamennyi kereskedelmi gyakorlat a hatálya alá tartozik, így a kereskedelmi kommunikációk és a reklámok is (kivéve az MNB vagy a GVH eljárása alá utalt ügyek).

A kereskedelmi kommunikációval összefüggésben jelentős tételt fektet le az Fttv. 1. § (4) bekezdése, amely szerint külön törvény (vagy annak végrehajtására kiadott jogszabály) a fogyasztók tájékoztatására vonatkozóan az Fttv.-ben foglalt szabályokon túl részletesebb, illetve szigorúbb szabályokat írhatnak elő. Az Smtv. és az Mttv. a kereskedelmi kommunikációk kapcsán számos speciális ágazati szabályt fektettek le a fogyasztók védelme érdekében, amelyek követését – a fentiekben kifejtettek szerint – a Médiatanács és a Hivatal felügyeli.

Az AVMS irányelv (82) preambulumbekzdése szerint az irányelvben nem szabályozott kereskedelmi gyakorlat körén kívül eső, az audiovizuális médiaszolgáltatásokban megjelenő tisztességtelen, például megtévesztő vagy agresszív kereskedelmi gyakorlatra a belső piacon az UCP szabályait kell alkalmazni. Az UCP irányelvet implementáló Fttv. (és Grt.) ugyanígy mögöttes joganyagot képez az Smtv. és az Mttv. rendelkezési mögött a médiatartalom-szolgáltatók által megvalósított, az ágazati jogszabályokban nem szabályozott tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok tekintetében. Indokolt felhívunk a figyelmet arra, hogy leggyakrabban a tisztességtelen magatartás kérdése a kereskedelmi kommunikáció kapcsán merülhet fel, de az NFH a gazdasági vállalkozásnak minősülő médiaszolgáltatásokkal szemben felléphet bármely, az ágazati törvények által nem szabályozott tisztességtelen piaci magatartásokkal szemben. Az NFH-nak azon esetekben kell eljárnia, amikor a médiaszolgáltató a médiajogforrások által nem szabályozott tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatot folytat. Ez bármely, mint vállalkozás által

⁵² Lásd Médiatanács 926/2011. (VII. 6.) határozata. Hivatal megbízása a fogyasztóvédelmi eljárás kezdeményezésére jogsértő gyógyszerreklámok tárgyában.

végzett tevékenység, kereskedelmi gyakorlata kapcsán felmerülhet, nem kizárólag a kereskedelmi kommunikációk közzététele kapcsán. (A későbbiekben látni fogjuk, hogy mivel a médiatartalom-szolgáltatóknál felmerülő esetek nagy része a gazdasági verseny érdemi befolyásolására alkalmasak, ezért e körben inkább a GVH jár el.)

3.2.1. A tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok

Az Fttv. három szintet határoz meg, amely szinteken egy magatartás megítélésekor a jogalkalmazói gyakorlat visszafelé halad. Először az Fttv. mellékletben szereplő 31. pontból álló feketelista (a mindenképpen tisztességtelennek minősülő gyakorlatokról) valamelyikének megvalósulását vizsgálja meg, majd a tevékenységgel és a mulasztással is megvalósítható megtévesztő, és az EU-s szabályozás szintjén újnak számító agresszív gyakorlat megítélése következik, ha pedig a vizsgált magatartás ezek egyikébe sem illeszthető be, akkor a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat generálklauzulájával kimondott tilalom alkalmazása következik. (A törvény ezek bemutatását fordítva, az általános felől a speciális felé haladva bontja ki.)

Az ún. feketelistába tartozik például a gyermekkorúak közvetlen felszólítása arra, hogy vásárolják meg a hirdetett terméket, vagy győzzék meg erről szüleiket.⁵³ Ez a rendelkezés az Mttv.-ben megtalálható, a Grt.-ben azonban nem.⁵⁴

Tiltott továbbá a *szerkesztői tartalomnak álcázott reklám* is: az áru értékesítésének vagy más módon történő igénybevételenek előmozdítása úgy, hogy ezért a vállalkozás ellenszolgáltatást nyújtott, ez azonban a tartalomból vagy a fogyasztó számára felismerhető képi vagy akusztikus elemekből nem tűnik ki egyértelműen.⁵⁵

A 2008-as új jogszabályok alkotói igyekeztek a párhuzamosságokat leredukálni a szabályozásban. Így például a reklámjelleg felismerhető feltüntetése kötelezettségének előírására az új Grt.-ben már nem volt szükséges, mivel az ennek kapcsán történő visszaéléseket a fogyasztók és vállalkozások kapcsolatában az Fttv. 5. § (1) bekezdése, a vállalkozások közötti kapcsolatok vonatkozásában pedig a Tpv. üzleti döntések befolyásolására vonatkozó rendelkezései fedik le. Ugyanígy, ugyan az új reklámtörvény szabályai védik a gyermek- és fiatalok érdekeit, de azon gyermek- és fiatalok számára szóló reklám, mely „tapasztalatlanáguk vagy hiszékenységük kihasználásával közvetlen felszólítást tartalmaz arra, hogy a felnőtt korúakat áru vásárlására ösztönözzék”, már az Fttv. szabályai alapján tiltott.

⁵³ SZOBOSZLAI Izabella: Gyermekreklámok a versenyfelügyeleti eljárások tükrében. *Versenytükör*, 2014/2. 30–41.

⁵⁴ Fttv. melléklet, 28. pont.

⁵⁵ Fttv. melléklet, 11. pont.

3.2.2. Felelősség

A tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat folytatása esetén az Fttv. 9. § (1) bekezdése szerint az a vállalkozás felel, amelynek a kereskedelmi gyakorlattal érintett áru értékesítése, eladásnak ösztönzése közvetlenül érdekében áll.

E szakasz (3) bekezdése külön kitér a megjelenítés módjával összefüggően megvalósított tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokra. A kereskedelmi kommunikáció megjelenítési módjával összefüggő okból eredő jogsértésért az is felel, aki a kereskedelmi kommunikációt az arra alkalmas eszközök segítségével *megismerhetővé teszi*, valamint aki önálló gazdasági tevékenysége körében a kereskedelmi kommunikációt megalkotja vagy ezzel összefüggésben egyéb szolgáltatást nyújt. A „megismerhetővé tétel” a Grt. alapján is a közzététel megvalósulását jelenti. Ez esetben tehát a kereskedelmi kommunikáció közzétevőinek felelősségét is rögzíti az Fttv. A közzétevő mentesül, amennyiben a jogsértés a kereskedelmi gyakorlattal érintett áru értékesítése, eladásnak ösztönzése közvetlenül érdekében álló vállalkozás utasításának végrehajtásából ered. Láthatóan az Fttv. mentesíti azt a közzétevőt, aki bizonyítani tudja, hogy az érdekelt személy utasítására járt el. Az Smtv. és az Mttv.-ben foglalt kereskedelmi kommunikáció közzétételére irányuló magatartások esetében ilyen mentesítés nincs, azokért még utasítás esetén is felel a közzétevő. A Grt. szerint akkor mentesülhet a közzétevő, ha nem ismerhette meg a reklám tartalmát. Így ez a szabály az Smtv. és az Mttv., valamint a Grt. szabályozási körén kívül eső közzétételekre vonatkozik.

A jogsértő kereskedelmi gyakorlattal okozott kárért e személyek, amennyiben nem tudják bizonyítani, hogy utasításra jártak el, az érdekelt vállalkozással egyetemlegesen felelnek.

3.2.3. Eljárás és következmények

Az NFH eljárására a Grt. 26. § (1) bekezdése és az Fttv. 19. § *a)* pontja alapján a fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény (a továbbiakban: Fgytv.) rendelkezéseit kell alkalmazni (Fgytv. 45/A–51/A. §). Az Fgytv. 45/A. § (2) bekezdése szerint az NFH ellenőrzi a külön jogszabályban fogyasztóvédelmi rendelkezésként meghatározott rendelkezések betartását, és – ha a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról szóló törvény eltérően nem rendelkezik – eljár azok megsértése esetén. Az Fttv. 20–21. §-ai a fogyasztóvédelmi hatósági eljárására vonatkozó különös rendelkezéseket foglalják össze.

Az eljárás bejelentésre vagy hivatalból indulhat. Az Fgytv. eljárási szabályai szerint, ha a fogyasztóvédelmi hatóság eljárása során megállapítja a fogyasztóvédelmi rendelkezések megsértését, az eset lényeges körülményeinek figyelembevételével és az arányosság követelményének szem előtt tartásával többek között elrendelheti a jogsértő állapot megszüntetését, megtilthatja a jogsértő magatartást

folytatását, azaz például a jogsértő hagyjon fel a jogsértő hirdetés közzétételével és fogyasztóvédelmi bírságot szabhat ki.

Mérlegelés során a következő szempontokra lehet figyelemmel:

- a jogsértés súlya: a jogsértés súlyát a jogsértéssel érintett fogyasztók száma, érdekeik sérelmének köre, a jogsértő magatartás kiterjedtsége, valamint a jogsértéssel érintett áruk értéke alapozhatja meg;
- a jogsértő állapot időtartama;
- a jogsértő magatartás ismételt tanúsítása;
- illetve a jogsértéssel elért előny.⁵⁶

4. A Magyar Nemzeti Bank reklámfelügyeleti és fogyasztóvédelmi eljárása

A Grt. 24. § (1) bekezdése alapján a *gazdasági reklámtevékenységre* vonatkozó rendelkezések megsértése esetén a pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletével kapcsolatos feladatkörében eljáró Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény által felügyelt tevékenység reklámja tekintetében látja el a felügyeletet. A Felügyelet eljárására az e törvényben meghatározott eltérésekkel a Magyar Nemzeti Bankról szóló törvény rendelkezéseit kell alkalmazni.

Az Fttv. 10. § (1) bekezdése szerint a *tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmának* megsértése miatt a pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletével kapcsolatos feladatkörében eljáró Magyar Nemzeti Bank jár el, ha az érintett kereskedelmi gyakorlat a vállalkozás olyan tevékenységével függ össze, amelyet a Felügyelet felügyel, de az Fttv. 23–24. §-a az eljárására vonatkozó különös rendelkezéseket is lefektet.

A kereskedelmi gyakorlat tisztességtelenségének megállapítására irányuló eljárásra alapvetően a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény rendelkezéseit kell alkalmazni (Fttv. 19. §).

A felelős személyek megállapítására a Grtv. és az Fttv. alapján a NFH eljárásnál kifejtettek az irányadóak.

Az MNB hatáskörébe tartozik például a 2007. évi CXXXVIII. törvény a befektetési vállalkozásokról és az árutőzsdei szolgáltatókról, valamint az általuk végezhető tevékenységek szabályairól szóló törvény alá tartozó tevékenységek során megvalósuló, vagy a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 2013. évi CCXXXVII. törvény hatálya alá tartozó tevékenységek keretében megvalósuló kommunikációk.

⁵⁶ Fgytv. 47. §.

5. A Gazdasági Versenyhivatal eljárása

5.1. A Gazdasági Versenyhivatal eljárása az Fttv. alapján

5.1.1. A gazdasági verseny érdemi befolyásolására való alkalmasság

Az Fttv. egyértelműen kijelöli a GVH szerepét a fogyasztóvédelmi kérdésekben. A 10. § (3) bekezdés értelmében a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmának megsértése miatt a Gazdasági Versenyhivatal (és nem az NFH vagy az MNB) jár el, ha a kereskedelmi gyakorlat *a gazdasági verseny érdemi befolyásolására alkalmas*. Kérdés a továbbiakban az, hogy egy jogsértésről mely esetekben állapítható meg, hogy az *a gazdasági versenyt érdemben befolyásolhatja*. E kérdés főszabály szerint mérlegelés tárgya, de a törvény *expressis verbis* olyan eseteket is rögzít, amelyek fennálltakor az érdemi befolyásolás lehetőségét nem kell vizsgálni, hanem az önmagában tényként kezelhető. A vállalkozások számára a kereskedelmi gyakorlat, kommunikáció befolyásolja a gazdasági versenyt azáltal, hogy célja a fogyasztók megnyerése. A jogszabálysértő kommunikációk tehát a versenytársak érdekeit is sérthetik.

A gazdasági verseny érdemi érintettsége minden egyéb körülményre tekintet nélkül fennáll, ha:

- a) a kereskedelmi gyakorlat országos médiaszolgáltatást végző médiaszolgáltatón keresztül valósul meg,
- b) a kereskedelmi gyakorlat országos terjesztésű időszakos lap vagy legalább három megyében terjesztett napilap útján valósul meg,
- c) a fogyasztók közvetlen megkeresésének módszerével végzett kereskedelmi gyakorlat legalább három megye fogyasztói felé irányul,
- d) az áru eladásának helyén alkalmazott eladásösztönző kereskedelmi gyakorlat legalább három megyében megszervezésre kerül.

Abban az esetben tehát, ha egy tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat országos médiaszolgáltatáson keresztül valósul meg, vagy országos terjesztésű időszaki lap vagy legalább három megyében terjesztett napilap útján, az érdemi befolyásolásra alkalmasság tényként kezelhető, s mint ilyen az eljárás a GVH hatáskörébe tartozik.

Amennyiben a kereskedelmi gyakorlat nem meríti ki a fenti eseteket a mérlegelés során – a jogsértéssel érintett piac sajátosságainak figyelembevételével – az alábbiakra kell figyelemmel lenni.

- a) az alkalmazott kereskedelmi gyakorlat kiterjedtsége, figyelemmel különösen a kommunikáció eszközének jellegére, a jogsértéssel érintett földrajzi terület nagyságára, a jogsértéssel érintett üzletek számára, a jogsértés időtartamára vagy a jogsértéssel érintett áru mennyiségére, vagy
- b) a jogsértésért felelős vállalkozás mérete a nettó árbevétel nagysága alapján.

Amennyiben a fentiek alapján a gazdasági verseny érdemi befolyásolására alkalmaság nem nyer megállapítást, az eljárás az NFH vagy az MNB hatáskörébe tartozik. Megállapíthatjuk ez alapján, hogy az Smtv. és az Mttv. által nem szabályozott, a fenti pontban az Fttv. tárgyi hatálya körében felsorolt tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok az NFH hatáskörébe tartoznak, de az országos médiaszolgáltatást végző médiaszolgáltatón és az országos terjesztésű időszakos lap esetén mindenkor.

A GVH 105/2012. VJ ügyben hozott határozat esetében megállapítást nyert, hogy a magatartás részben országos műsorszolgáltatást végző műsorszolgáltatón keresztül valósult meg (TV2 csatorna). Mivel ez esetben megvalósult az Fttv. 10. § (3) bekezdése, azaz a gyakorlat a gazdasági verseny érdemi befolyásolására alkalmas, ezért nem az NFH, hanem a GVH járt el. A versenytanács megállapította, hogy a médiaszolgáltató – az Fttv. 3. § (1)–(2) bekezdései, a 6. § (1) bekezdés *b*) pontja, valamint a 8. § (1) bekezdésében foglalt tényállások megvalósításával – a nem várt díj ellenében történő várakozást, illetve a kiválasztott személytől eltérő személyhez történő nem kívánt kapcsolást is lehetővé tevő betelefonálási rendszerével megsértette a szakmai gondosság követelményét, illetve agresszívan ösztönözte a fogyasztókat a betelefonálásra. Az eljárás során a fogyasztói döntések befolyásolásának kérdésében az is megállapítást nyert, hogy az adott műsor közönsége – az NMHH megállapítása alapján – alacsonyabb anyagi helyzetben, kiszolgáltatottabb élethelyzetben lévő fogyasztói rétegből kerül ki, ezáltal könnyebben is befolyásolható. A jóslást, mint szolgáltatást kínáló televíziós műsor-szám esetében a fogyasztói döntést nem lehet egy racionális folyamat eredményeként értékelni, mivel abban pl. érzelmi, emocionális tényezők is szerepet játszanak. Az Fttv. 4. § (1) bekezdésében a fogyasztóra nézve ésszerűen tájékozott kitétel nem abszolútizálja az ésszerűség követelményét, hanem épp ellenkezőleg relativizálja azt.

A vizsgált esetben felmerült annak megítélése is, hogy a „betelefonálás” műsor-számok minként minősíthetők. Az ORTT az 1712/2009. (IX. 2.) számú határozatával televíziós vásárlásnak tekintette az interaktív nyereményjátékokat.⁵⁷ Jelen esetben megállapítást nyert, hogy a Call TV formátum (interaktív betelefonálásos játék) és a vásárlási műsorablak elhatárolásával a GVH nem ért egyet. Osztja az ORTT korábbi álláspontját, mivel véleménye szerint nem ellentétes, hanem részben átfedő kategóriákról van szó. Ráadásul az Mttv. 203. § 19. pontja is egyértelműen rögzíti, hogy nem minősül játéknak a televíziós vásárlásnak vagy televíziós vásárlási műsorablaknak minősülő telefonos vagy más interaktív játék. Mivel az

⁵⁷ L. még ehhez 195/06. sz. *Kommunikationsbehörde Austria (KommAustria) kontra Österreichischer Rundfunk (ORF)* ügyben 2007. október 18-án hozott ítélet, valamint ÍH2012. 60.

Fttv. 9. §-a alapján a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmának megsértéséért az a vállalkozás felel, akinek az közvetlenül érdekében áll, a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat miatt a médiaszolgáltató felelőssége megállapításra került. Ez esetben a jogsértő kereskedelmi kommunikáció megjelentetése merült fel tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatként (105/2012. VJ).

5.1.2. A tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat megítélése a GVH gyakorlatában

Az alábbiakban kiemelünk néhány olyan kérdést, amelyek a témánk szempontjából a GVH gyakorlatában a tisztességtelen magatartások megítélése kapcsán elvi jelentőséggel bírnak.

A kereskedelmi gyakorlat tartalma

A 5/2011. VJ ügyben hozott határozat az Fttv. tárgyi hatálya tárgyában elvi szinten rögzíti, hogy az Fttv. alkalmazási körében a vállalkozások kereskedelmi gyakorlata nem korlátozódik a reklámok közzétételére, a marketingtevékenységre, hanem az minden, az árunak a fogyasztók részére történő értékesítésével, szolgáltatásával, vagy eladásösztönzésével közvetlen kapcsolatban álló magatartást magában foglal. Az Fttv. 2. § *d)* pontjában felsoroltak bármelyike kereskedelmi gyakorlatnak minősül. A kommunikáció tisztességtelenségének megállapításakor pedig a vállalkozás kommunikációját nem együttesen kell vizsgálni, hanem adott esetben egy reklám is megvalósíthatja a tisztességtelen gyakorlatot, függetlenül attól, hogy a fogyasztó utóbb, illetve egyéb helyekről teljeskörűen megismerhette a valós információkat.

Szakmai gondosság követelménye

A Fttv. első szintjén mindenképp tisztességtelen az a gyakorlat, amely a szakmai gondosság követelményébe ütközik.⁵⁸ A *szakmai gondosság* tartalmát illetően megállapítható, hogy amennyiben egy vállalkozás nem az ésszerűen elvárható szintű szakismerettel jár el, akkor nem tesz eleget a szakmai gondosság követelményének.⁵⁹ Az Fttv. rendszertani értelmezése alapján az is megállapítást nyert, hogy minden megtévesztő kereskedelmi gyakorlat a szakmai gondosság követelményével ellentétesnek minősül.⁶⁰ Az ágazati jogszabályokkal – tekintve hogy az Smtv.

⁵⁸ Fttv. 3. § (2) bekezdés *a)* pontja.

⁵⁹ 122/2010. VJ.

⁶⁰ 60/2011. VJ.

és az Mttv. is annak minősül – összefüggésben megállapítást nyert, hogy az abban tilalmazott s ezért nyilvánvalóan tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat kapcsán az Fttv. 14. §-a nem bír jelentőséggel, hiszen az állítás még esetleges bizonyított-sága esetén is tilalmazottnak minősülne. A jogszabályba ütköző kereskedelmi gyakorlat egyértelműen és nyilvánvalóan tisztességtelen és tilalmazott.⁶¹

Fogyasztói magatartás torzítása

Szintén a tisztességtelen magatartások első szintjén helyezkedik el a fogyasztói magatartás torzítása.⁶² A *fogyasztói döntés* befolyásolásának meghatározása tárgyában a határozat megállapítja, hogy a fogyasztói döntés egy folyamat, amelynek az Fttv. minden szakaszát védi. Ez a folyamat magában foglalja a fogyasztók figyelmének felkeltését is, hiszen ez is történhet tisztességtelen módon. Valójában a tisztességtelen tényállások legtöbbször esetén nem feltétel az, hogy a fogyasztó döntést hozzon a vállalkozással való szerződéskötésről. Ügyleti döntés az is, amikor a szerződéses kapcsolat fenntartásáról vagy megszakításáról dönt a fogyasztó. A versenytanács megállapította határozatában, hogy az Fttv. védett jogi tárgya a fogyasztói döntés teljes folyamata.⁶³ Más esetben az is megállapítást nyert, hogy a fogyasztó által a vásárlás kapcsán hozott döntés akkor is ügyleti döntésnek minősülhet, ha a döntés eredményeként vagy annak meghozatalát követően végül is nem jön létre polgári jogi szerződés a vállalkozás és a fogyasztó között.⁶⁴ Az ügyleti döntésnek nem fogalmi eleme az sem, hogy a fogyasztó részéről bármilyen pénzbeli ellenszolgáltatás kerüljön teljesítésre.⁶⁵ A feketelistában felsorolt esetkörökben nem szükséges annak vizsgálata, hogy a gyakorlat az ügyleti döntések torzítására alkalmas-e, mivel ezen esetekben a jogalkotó azt eleve adotttnak veszi.⁶⁶

Kereskedelmi kommunikáció nyelvezete

A kereskedelmi kommunikáció nyelvezetével kapcsolatos határozat értelmében nemcsak magyar, hanem más nyelvű kommunikációval is meg lehet sérteni az Fttv. rendelkezéseit.⁶⁷ Más esetben felmerült, hogy a jóhiszemű és tisztességes eljárás követelménye alapján a vállalkozások nem mellőzhetik a szolgáltatásaikra vonat-

⁶¹ 56-2011. VJ.

⁶² Fttv. 3. § (2) bekezdés *b*) pontja.

⁶³ 104/2009. VJ; 132/2009. VJ.

⁶⁴ 90/2011. VJ.

⁶⁵ 93/2011. VJ.

⁶⁶ 59-2009. VJ.

⁶⁷ 78/2011. VJ.

kozó lényeges feltételek azon nyelven történő megismerhetővé tételét, amelyen nyelven a kereskedelmi kommunikációkkal az elérni kívánt fogyasztókat megszólítják.⁶⁸

A fogyasztó megítélése

Az átlagos fogyasztó megítélése kapcsán kifejtésre került, hogy a reklámok valóság tartalmában fenntartás nélkül megbízó fogyasztó racionális fogyasztónak minősül. Az is ésszerűen jár el, aki a reklámokat az üzleti tisztesség követelményének érvényesülésében bízva kezeli. Az ésszerűen tájékozott fogyasztótól tehát nem azt kell elvárni, hogy ellenőrizze a reklámokban szereplő információ helytállóságát. A reklám egyik funkciója éppen abban kereshető, hogy a vállalkozás és a fogyasztó között meglévő információs asszimetria feloldására költséghatékony megoldásokat keres, s ezek között a fogyasztó a valóságosnak, pontosnak fogadja el a vállalkozás nyújtotta tájékoztatást, történjék az bármilyen formában.⁶⁹ Az UCP-irányelv egyébként a (18) preambulumbekzdésében fejt ki, hogy természetesen figyelembe véve az EuB esetjogát, a tagállami bíróságok és hatóságok a saját mérlegelési jogkörükben határozzák meg az átlagfogyasztó adott esetben tanúsított jellegzetes viselkedését.⁷⁰ Itt jegyezzük meg, hogy az Smtv. és az Mtv. fogyasztóvédelmi rendelkezések megsértésének mérlegelésekor az Fttv.-ben meghatározott fogyasztói jellemzőkből kell kiindulni, ugyanezen mérce alapján kell megítélni és mérlegelni (pl. szerkesztett műsorszámában elhelyezett burkolt reklámtartalom).

Kifejezetten a televíziós reklám jellemzői alapján az is megállapítást nyert, hogy a fogyasztótól nem várható el a televíziós reklám alapos, részletes elemzése, így a reklám üzenete nem azonosítható egyszerűen a reklám forgatókönyvben egymás után megfogalmazott állításokkal.⁷¹ Ezen a szálon haladva a 103/2010. VJ ügyben hozott határozatban kifejtésre került, hogy a fogyasztónak nyújtott kereskedelmi kommunikáció ügyleti döntésekre gyakorolt befolyását a tájékoztatás összhatását szem előtt tartva kell megállapítani. A megjelenítés kérdésében egy, a televíziós vásárlási műsorablak tárgyában hozott döntés megállapította, hogy ugyan a szabályozás kötelezővé teszi a más médiatartalmaktól való elkülönítést, megkülönböztetést, a televíziós vásárlási műsorablakban megjelenő, általában interjúszerű elemeket is tartalmazó hirdetések képi és szöveges megjelenítése közelebb áll a szerkesztői tartalmakhoz, mint a pusztán szlogenekkel operáló reklám-

⁶⁸ 39/2012. VJ.

⁶⁹ 84/2009. VJ.

⁷⁰ 8/2011. VJ.

⁷¹ 52/2003. VJ.

spotokhoz. Erre tekintettel – mivel ez a hirdetési forma magasabb fokú fogyasztói bizalmat képes generálni – az így megjelenő tartalom különösen alkalmas a fogyasztói döntések befolyásolására.⁷²

Megtévesztő mulasztás

A megtévesztő mulasztás kapcsán figyelemmel kell lenni a kommunikációs eszköz térbeli és időbeli korlátaira is, de ez önmagában nem vezet a jogsértés alól való mentesüléshez, erre magának a vállalkozásnak kell figyelemmel lennie a tartalom kialakításakor. Nem mentesít a mulasztás alól az sem, ha a vállalkozás később biztosít megfelelő információt (például más reklámban): nem várható el a fogyasztótól, hogy több helyről merítve szedje össze egy reklámkampány részleteit. Amennyiben a kommunikációs eszköz térbeli vagy időbeli korlátot támaszt, akkor a vállalkozásnak a tartalom tárgyában hozott döntése határozza meg a feltüntetésre kerülő információk körét, figyelemmel arra, hogy a termékről kiegyensúlyozott tájékoztatást adjon.⁷³

Szerkesztői reklám

A feketelista 11. pontja szorosan kapcsolódik a választott témánkhoz. Tilos az áru értékesítésének vagy más módon történő igénybevételének előmozdítását célzó, illetve azt eredményező vagy arra alkalmas kereskedelmi gyakorlat, amely annak révén alkalmas a fogyasztói döntési folyamat torzítására, hogy az áru értékesítésében érdekelt vállalkozás által nyújtott ellenszolgáltatás ellenében az írott vagy az elektronikus médiában megjelenő tájékoztatás a vállalkozás ellenszolgáltatása által nem befolyásolt szerkesztői tartalom formáját ölti. Az újságok esetében a fogyasztók különbséget tesznek a reklámok és reklámnak nem minősülő tartalmak között. A reklám esetén ismert annak célja, a vállalkozás vagy termékének ismertségének fokozása, a kereslet élénkítése. Az ún. szerkesztői tartalom gazdaságilag semleges információt tartalmaz, annak célja a tájékoztatás, a szórakoztatás, és a vélemény kifejezése: e két tartalom világosan elkülönül egymástól. Az utóbbiban elhelyezett áru, termék értékelése nagyobb bizalmat tud adott esetben kialakítani, mivel az semlegesnek, elfogulatlannak tűnik, s ezáltal nagyobb a meggyőző ereje.⁷⁴

E pont kapcsán az bír jelentőséggel, hogy szerkesztői tartalomnak álcázott reklámnak minősül-e a kereskedelmi kommunikáció. Ha az megállapítható, akkor alapvetően lényegtelen, hogy a tájékoztatás milyen objektív tartalommal bír, mivel a jogsértés ettől függetlenül a reklám álcázott volta folytán megvalósul.⁷⁵

⁷² 19/2013. VJ.

⁷³ 6/2009. VJ; 177/2009. VJ; 9/2010. VJ.

⁷⁴ 47/2011. VJ.

⁷⁵ 60/2011. VJ.

Az ellenszolgáltatás – mint a jogsértés megvalósulásának egyik feltétele – kapcsán a 47/2011. VJ ügyben hozott határozatban az is megfogalmazást nyert, hogy az ellenszolgáltatás nemcsak akkor állapítható meg, ha azt számlán vagy pénzügyi elszámoláson kifejezetten nevesítették, hanem akkor is, ha:

- a felek megállapodása magában foglalja a felismerhető reklám mellett az álcázott reklámot is, és az ellenszolgáltatás egy összegben (azaz az álcázott reklámra is kiterjedően) kerül megállapításra;
- a reklámért fizetendő ellenértékből oly módon részesül kedvezményben a reklámozó, hogy a reklám egy része, így különösen a szerkesztői tartalomnak álcázott rész kapcsán ingyenességben állapodtak meg a felek;
- a reklámért fizetendő ellenérték csak a fogyasztók számára is egyértelműen felismerhető reklámokra vonatkozóan és összegben kerül kiszámlázásra a hirdető felé.⁷⁶

Felelősség

A felelős személyek megállapítására az Fttv. alapján a NFH-t bemutató fejezetben rögzítettek az irányadóak. A tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat folytatása esetén a felelősség megállapítását illetően a GVH is az *érdek-elvet* követi, az a felelős, akinek az értékesítés, eladásösztönzés közvetlenül érdekében áll (ld. korábban a közzétételre vonatkozó rendelkezések kifejtését).⁷⁷

5.1.3. A GVH fogyasztóvédelmi eljárása

Az Fttv. 19. § c) pontja értelmében a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat megállapítására irányuló eljárásban a Tptv. rendelkezéseit kell alkalmazni az Fttv.-ben meghatározott eltérésekkel (Fttv. 25–27. §).

A GVH versenytanácsa eljárása során is a jogsértés ténye alapján, objektíve kerül sor a felelősség megállapítására. Tptv. alapján a GVH bírságot szabhat ki. A (büntetés jellegű) bírságot a ténylegesen elkövetett jogsértés súlyához, jellegéhez, valamint az adott ügyben feltárt enyhítő és súlyosító körülményekhez igazodóan, mérlegeléssel kell kiszabnia. Utóbbi főbb szempontjait – példálózó jelleggel – a Tptv. 78. § (3) bekezdése határozza meg. Eszerint a bírság összegét az eset összes körülményeire – így különösen a jogsérelem súlyára, a jogsértő állapot időtartamára, a jogsértéssel elért előnyre, a jogsértő felek piaci helyzetére, a magatartás felróhatóságára, az eljárást segítő együttműködő magatartására, a törvénybe ütköző magatartás ismételt tanúsítására – tekintettel kell meghatározni. A jogsére-

⁷⁶ 47/2011. VJ.

⁷⁷ 59/2009. VJ.

lem súlyát különösen a gazdasági verseny veszélyeztetettségének foka, a fogyasztók, üzletfelek érdekei sérelmének köre, kiterjedtsége alapozhatja meg.⁷⁸

Nem köti a versenytanácsot döntéseinek meghozatalában a reklámszakmát képviselő Önszabályozó Reklám Testület állásfoglalása, függetlenül attól, hogy egy reklámanyag utólagos vagy előzetes esetlegesen már folyamatban lévő hatósági eljárással párhuzamos értékeléséről van szó. Ugyanakkor a versenytanács nem zárkózik el az állásfoglalás figyelembevételétől (enyhítő, súlyosító körülményként). (77/2012. VJ)

5.2. A Gazdasági Versenyhivatal eljárása a Tpv. alapján

A 2013. évi CCI. törvény rendszertanilag indokolt változást vezetett be: a Grt.-ből kikerült a megtévesztő reklámra és az összehasonlító reklámra vonatkozó rész, és 2014. július 01-jétől szabályozása a Tpv. hatálya alá tartozik. A Tpv. 8. §-a a megtévesztés kérdésében nem a fogyasztóval szemben történő megtévesztésre, hanem az üzletfél megtévesztésére koncentrál. Mivel mindkét jogsértésnek a versenyjog szempontjából van döntő jelentősége, ezért elmondható, hogy rendszertanilag e módosítás az átláthatóbb, transzparensabb szabályozás felé mutat.

6. Összegzés

A fentiekben törekedtünk rövid áttekintést adni a médiában közzétett jogsértő kereskedelmi kommunikációk esetében eljárásra jogosult szervek hatásköri megosztásáról és a lehetséges jogsértések köréről. A tanulmány célja kizárólag a közjogi típusú eljárások bemutatása volt, a vizsgálat nem terjedt ki a magánjogi jellegű jogkövetkezmények feltárására. A vizsgált eljárások során alapvetően a fogyasztó és az üzleti vállalkozás közötti kapcsolat keretében megvalósuló jogsértések, az alkotmányos értékek védelmét garantáló rendelkezések, végezetül a versenyt érintő egyes esetek képeztek kutatási alapot.

Megállapíthatjuk, hogy a területre vonatkozó szabályok rendszertanilag indokolt módon oszlanak meg az egyes jogforrások között, azok egymással a speciális–generális viszonyában állva, kellő védettséget és garanciát nyújtanak a jogsértő magatartások kiszűrésére. A felügyeleti szervek eljárásai között ma már elenyésző a párhuzamosság: a kapcsolódó törvények alanyi és tárgyi hatályát figyelembe véve, azok kellően alátámaszthatók és indokolhatók.

⁷⁸ 105/2012. VJ; 70/2011. VJ.

NÁDORI PÉTER*

A tömeges szólás alapjogi megközelítései

*Az Emberi Jogok Európai Bírósága
és a magyar Alkotmánybíróság kommentdöntése*

1. Bevezetés

Az alapjogi bíraskodásnak alkalmanként olyan társadalmi szintű dilemmákkal kell szembenéznie, melyekre iránymutatás nélkül a törvényalkotó nem tud, nem akar, vagy valamilyen okból csak konfliktusos módon képes megoldást kínálni. Az internetes felhasználói tartalmak a világ minden olyan országában társadalmi viták kereszttüzeiben állnak, ahol az internet érdemben hozzáférhető. Immár publicisztikai és tudományos közhelynek számít, hogy ‘az internet’ nem igazolta vissza a korai, idealista-utópista várakozásokat. Hiába valósultak meg a potenciálisan tömegeket elérő kommunikációhoz való tömeges hozzáférésről szóló próféciaák, a valóság sokak szemében nem a deliberatív demokrácia kiteljesedéséről, hanem ‘a trollok’ rémuralmáról szól. (A tömegessé vált nyilvános kommunikáció káros hatásairól szóló eszmefuttatásokban ugyanakkor gyakran összeesúsznak olyan jelenségek, amelyek egyébként egymástól jól elkülöníthetőek jellegük és komolyságuk szerint is: retorikailag lehet troll az is, aki egyszerűen csak ellentmond valaki másnak, az is, aki vulgáris szavakat használ, és az is, aki valótlanságok terjesztésével vagy személyre irányuló agresszióval valóban megkeseríti mások életét). A negatív – vagy akként felfogott – jelenségek ellenére is igaz ugyanakkor az is, hogy az internet által vált lehetővé, hogy minden korábbinál sokkal több ember állást foglaljon az őt érdeklő ügyekben, hogy kifejezhesse belső tartalmait úgy, hogy mindez minden korábbinál többekhez el is juthasson. Az internet teszi lehetővé azt is, hogy tömegek nyilvánosan kifejezett belső tartalmairól tömegek mondhassák el tömegeknek, milyen visszataszítónak is tartják azokat.¹

Az egyén és a társadalom, mint hasonló esetekben az oly sokszor bekövetkezik, tisztázásért, mércéért, megoldásért a joghoz fordul. Vannak, akik a személyiségi jogok védelmének sokkal hatékonyabb érvényesítését várják jogszabályoktól és ítéle-

* A Magyarországi Tartalomszolgáltatók Egyesületének (MTE) elnökségi tagja, doktorandusz (PTE ÁJK Doktori Iskola). E-mail: nadori@t-online.hu.

¹ Egy, a kérdést több oldalról értékelő elemzés: LINCOLN DAHLBERG: Computer-Mediated Communication and the Public Sphere: A Critical Analysis. 7(1) *Journal of Computer-Mediated Communication* (2001).

tektől, vannak, akik a szólásszabadság gátjainak némi visszabontásában bíznak. Vannak, akik abban reménykednek, hogy legalább a fogalmakat sikerül tisztázni. A problémakör egyik góca számos jogrendszerben a szólásszabadság közvetlen gyakorlói (a különböző közlések szerzői) és a vélt vagy valós jogsértések elszenvetői között elhelyezkedő szereplők felelősségének kérdése. Vadul megoszlanak a vélemények azt illetően, hogy a felelősség milyen konstrukciója szolgálja a véleményszabadság és a személyiségjog-védelem kívánatos egyensúlyát (nem csoda, hiszen az is hevesen vitatott, hogy milyen paraméterek fennállása esetén is lenne ez az egyensúly megfelelő), ahogyan számos joghatóság alatt arról is, hogy a hatályos jogszabályok hogyan értelmezendők ezekre a szereplőkre. Az alábbiakban a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban EJEB vagy Bíróság) 2013-as, illetve a magyar Alkotmánybíróság 2014-es idevágó határozatát elemzem és hasonlítom össze. Mindkét ügy az előzetes moderálás nélkül megjelenő, polgári rendesbíróságok által defamálónak talált felhasználói hozzászólásokért a kommentfelület működtetője által viselendő jogi felelősség körül forgott. Az alapjogi bíróságok horizontja nem az aktuális jogszabályoké, hanem a civilizáció morális gyökerüként felfogott alapértékeié, így – természetesen a két eljárás jellege és a konkrét ügyek által meghatározott keretek között – az említett egyensúlyt, alapjogilag meghatározott társadalmi értékrendet illetően nyújthattak iránymutatást.

2013. szeptember 17-én tárgyalta az EJEB első szekciójának héttagú tanácsa a nagy forgalmú észt internetes portált üzemeltető vállalat, a Delfi AS beadványát.² A Delfi a helyi eljárásban arra kötelezték, hogy nem vagyoni kártérítést fizessen egy cégvezetőnek, akit a portál egyik cikkéhez kapcsolódva általa sérelmezett módon illettek kommentjeikben egyes felhasználók. A Delfi beadványa szerint a jogerős döntés sérti az Emberi Jogok Európai Egyezménye (a továbbiakban: EJE) 10., a véleménynyilvánítás szabadságáról szóló cikkelyét. A strasbourgi tanács október 10-én nyilvánosságra hozott ítéletében a keresetet egyhangú döntéssel elutasította.

A magyar Alkotmánybíróság 2014. május 27-ei teljes ülésén hozott határozatot a Magyarországi Tartalomszolgáltatók Egyesülete (a továbbiakban: MTE) alkotmányjogi panaszáról.³ A rendesbíróságok első- és másodfokon, majd a Kúria felülvizsgálati eljárásában is kimondták, hogy az indítványozó megsértette egy internetes ingatlanhirdetéseket közlő cég jó hírnévhez való jogát két, az egyesület blogján megjelent felhasználói hozzászólással. Az indítványozó az ítéletek megsemmisítését kérte azon az alapon, hogy azok nem állnak összhangban az Alaptörvényben rögzített, a véleménynyilvánítás és a sajtó szabadságára vonatkozó garanciákkal

² *Delfi AS v. Estonia*, no. 64569/09, 2013. október 10-i ítélet (a továbbiakban: *Delfi-ügy*). A határozatot a Delfi kezdeményezésére az EJEB Nagykamarája vizsgálta, és 2015. június 16-i ítéletével helybenhagyta.

³ 19/2014. (V. 30.) AB határozat.

[IX. cikk (1) és (2) bek.]. Az indítványt az Alkotmánybíróság egy párhuzamos indoklás és egy különvélemény mellett elutasította.

2. Az esetek összevetése

A két ügy alapvonalai között számos párhuzamosság mutatható ki. A bíróság által megválaszolandó végső kérdés mindkét esetben az volt, hogy a véleménynyilvánítás szabadságához fűződő jogot aránytalan módon korlátozza-e, ha az interneten valamilyen jellegű kommunikációt folytató jogi személynek az általa aktívan közölt tartalmakhoz fűzött, adminisztrátori beavatkozás nélkül megjelenő felhasználói hozzászólásokért jogi felelősséget kell viselnie. Sem a Delfi, sem az MTE nem alkalmazott előzetes moderálást (vagyis a beérkező hozzászólások emberi felügyelet, beavatkozás nélkül kerültek ki a nyilvános felületre), és mindkét esetben igaz, hogy a kommentelő felhasználókat a nyilvános felületen csak felhasználói nevük azonosította. A Delfinél a strasbourgi Bíróság összefoglalója szerint a hozzászóláshoz elektronikus levélcímet sem volt kötelező megadni; az MTE blogjának platformja, a Blog.hu rendszerében a regisztráláshoz működő elektronikus levélcímmre volt szükség, kommentelni pedig csak regisztrált felhasználók tudtak.

A Delfi több módon is törekedett a potenciálisan problémás hozzászólások kiszűrésére. Az egyes obszcén szavakat tartalmazó kommenteket automatikusan törölte a rendszer. A portál a már megjelent kommentek mindegyike mellett felkínálta a lehetőséget, hogy a felhasználók sértő tartalmúként jelöljék meg azokat, az így megjelölt hozzászólásokat pedig 'haladéktalanul' eltávolították. A Delfi arra is módot adott, hogy azok, akik úgy vélték, hogy személyiségi jogaik sérültek egy-egy komment által, erről közvetlenül értesítsék a Delfit; az ilyen kifogással illetett kommenteket szintén eltávolították. Az MTE blogján hasonló intézményes övintézkedések nem voltak érvényben, de értelemszerűen megtalálható volt rajta az egyesület elektronikus és postai címe; az egyes kommenteket kifogásoló felhasználók alternatívaként a blogplatform működtetőjéhez is fordulhattak.

A weblapok működtetői mindkét ügyben azonnal eltávolították a kifogásolt kommenteket, amint tudomást szereztek azok problematikus voltáról. A rendesbíróági eljárásokban az alperesek mindkét esetben az Európai Parlament és a Tanács elektronikus kereskedelemről szóló 2000/31/EK irányelvét a helyi jogrendszerbe átültető jogszabályra építették védekezésüket. Eszerint az úgynevezett tárhelyszolgáltatók nem viselnek jogi felelősséget az általuk elérhetővé tett tartalmakért, ha azok publikálásában csak passzív, technikai szerepet játszanak, valamint kifogás esetén haladéktalanul intézkednek azok törléséről. Az észbíróságok a védekezést elutasították, és a portált a kommentek kiadójának minősítették. A magyar eljárásban a kommenteket első fokon olvasói levélnek (vagyis ugyancsak szerkesztett tartalomnak), másodfokon és a felülvizsgálati eljárásban úgynevezett magánjellegű közlésnek tekintette a bíróság, a mentességet így szintén nem találta érvényesíthetőnek.

Mindkét esetben egy vállalat az érintettekkel szemben etikátlannak, visszaélés-szerűnek érzékelt eljárása váltotta ki a kommentelők indulatát, amely aztán részben az adott cég vezetője ellen fordult. Az észti ügyben a felperes a kommentekben minősített magánszemély, a magyarban ugyanakkor maga a vállalat volt. A rendes-bírói ítéletek mindkét esetben megállapították a jogsértést és az alperes felelősségét. A Delfit nem vagyoni kártérítés megfizetésére is kötelezték, ennek összege ugyanakkor meglehetősen alacsony volt. A magyar ügyben a bíróság a jogsértés kimondásán túl szankciót nem alkalmazott.

A leglényegesebb különbség a két ügy között az, hogy a Delfi nagy forgalmú hírportál, ahol a kifogásolt kommentek egy, a szerkesztőség által publikált cikkhez érkeztek, az MTE ugyanakkor egy egyesület, amely egy bárki által igénybe vehető platformon működtette egyesületi blogját. A strasbourgi Bíróság határozata, mint látni fogjuk, ennek megfelelően nemigen ad támpontot arra nézve, hogy a testület általánosabb összefüggésekben hogyan ítéli meg az internetes véleménynyilvánítás felelősségi viszonyait. A magyar alkotmánybírósági határozat a vizsgált ügy és alkalmazott érvelés jellemzőiből is fakadóan alkalmasabb arra, hogy más konkrét paraméterekkel bíró ügyeket illetően is irányt mutasson.

3. A Delfi-ügy

A beadványtevő Delfi AS a balti térség egyik vezető online tartalomszolgáltatója. A Delfi észti nyelvű hírei között 2006. január 24-én jelent meg *Az SLK tönkretette a tervezett jégutat* című cikk. Az SLK – Saaremaa Laevakompanii – egy komppal üzemeltető hajózási társaság, a jégutakon pedig telente a befagyott Balti-tengeren lehet eljutni egyes szigetekre. A cikk arról szólt, hogy az SLK módosította egyik kompjának útvonalát, emiatt a közlekedők nem vehették igénybe a várt időpontban az egyik jégutat. A cikkhez két nap alatt 185 komment érkezett; számosan kifogásolták az SLK eljárását (a jégút használata olcsóbb, mint komppal átkelni ugyanarra a szigetre). A kommentek egy része személyesen L. urat, az SLK tulajdonosát vette célba. Néhány szemelvény:

- „gyerünk srácok, kázánba [L.]-le!”
- „[A]múgy is úsznak a pénzben a monopóliumuk és az állami támogatások miatt, most meg attól félnek, hogy nem megy a zsebükbe pénz, mert egy pár napig át lehet menni a szigetekre. Ég el a hajódban, te beteg zsidó!”
- „Nem kell nyavalyogni, ki kell nyírni ezt a rohadékot. A többi már fogja tudni, hogy mit kockáztat.”
- „Belehugyozok [L.] fülébe aztán a fejére is szarok :)”

L. ügyvédei másfél hónappal a cikk megjelenése után, március 9-én felszólítást küldtek a Delfinek, melyben húsz komment eltávolítására, valamint kártérítés megfizetésére szólították fel a céget. A Delfi a kommenteket ugyanezen a napon eltá-

volította az oldalról. Tájékoztatták ugyanakkor L.-t, hogy a kártérítési igényt visszautasítják. L. így peres eljárást indított a portál ellen.

A Delfi jogi képviselői az eljárásban az információs társadalmi szolgáltatásokról szóló törvény⁴ – az említett európai irányelv alapján született, Az elektronikus kereskedelemről szóló magyar törvénnyel (Ektv.)⁵ párhuzamos jogszabály – szolgáltatói mentességet rögzítő províziói alapján kérték a kereset elutasítását. A megyei bíróság 2007. június 25-ei ítéletében elfogadta az érvelést, és elutasította L. keresetét. A bíróság úgy vélte, hogy a kommentfelület elkülönül a portál szerkesztett tartalmaitól, és a kommentek felett a portál csak „mechanikus és passzív természetű” felügyeletet gyakorol.

L. fellebbezésének a Tallini Fellebbviteli Bíróság október 27-ei ítéletében helyt adott. A másodfokú fórum szerint a megyei bíróság helytelenül járt el, amikor a mentességi passzust alkalmazta, ezért az ügyet visszautalta első fokra. A megismételt eljárásban a Harju Megyei Bíróság a Kötelezettségi törvényt (Võlaõigusseadus – a több törvény által alkotott észt polgári törvénykönyv egyik eleme) alkalmazva járt el. A bíróság ezúttal úgy látta, hogy a Delfi hiába mûködtette a fent felsorolt eszközöket a sértõ kommentek kiszûrésére, azok nem biztosították a személyiségi jogok megfelelõ védelmét. A portált a kommentek kiadójának minõsítette a bíróság, és úgy találta, hogy a hozzászólások egy része vulgáris, rágalmazó és megálázó volt, megsértette L. becsületét, méltóságát, és a jó hírnévhez való jogát, a véleményszabadság védelme így nem terjed ki rájuk. A bíróság a Delfit 5000 észt korona (az eredeti felszólításban követelt összeg egy százaléka) nem vagyoni kártérítés megfizetésére kötelezte.

A Tallini Fellebbviteli Bíróság 2008. december 16-án helybenhagyta a döntést. Az ítélet kiemelte, hogy a portálnak nem volt olyan kötelezettsége, amely alapján elõzetesen ellenõriznie kellett volna a felhasználói hozzászólásokat, azonban más, hatékony módon biztosítania kellett volna a jogsértõ kommentek gyors eltávolítását. A másodfokú bíróság szerint sérti a jóhiszemûség alapelvét, hogy az értesítési-eltávolítási rendszerben a potenciális sértettek kényszerülnek a tartalom monitorozására. A bíróság kifejtette, hogy az információs társadalmi szolgáltatásokról szóló törvény mentességi feltételei a portál esetében nem teljesülnek, mivel maga buzdítja felhasználóit kommentelésre.

A Delfi az észt Legfelsõ Bírósághoz fellebbezett, amely 2009. június 10-én helyben hagyta az ítéletet, ám részben módosította annak indoklását. A Legfelsõ Bíróság részletesen kifejtette, miben ragadja meg a különbséget az információs társadalmi szolgáltató és a tartalomszolgáltató között. Eszerint az elektronikus kereskedelem-

⁴ Infoõhiskonna teenuse seadus, RT I 2004, 29, 191.

⁵ 2001. évi CVIII. törvény az elektronikus kereskedelmi szolgáltatások, valamint az információs társadalommal összefüggõ szolgáltatások egyes kérdéseirõl (a továbbiakban: Ektv.).

ről szóló jogszabály azon szolgáltató számára biztosít mentességet a harmadik fél által elhelyezett tartalmakért viselt jogi felelősség alól, amelynek nincs tudomása a tárolt információk mibenlétéről, és nem is fér hozzá azokhoz. Abból, hogy a kommenteket nem a portál munkatársai írták, nem következett, hogy a portál ne ellenőrizné a kommentkörnyezetet – márpedig „irányítás vagy ellenőrzés” fennforgása esetén a szolgáltatói mentesség nem érvényesíthető. A Delfi fektette le a kommentelés szabályait, és azok megsértése esetén el is távolított kommenteket, miközben azok szerzőinek és olvasóinak a publikálás után még saját hozzászólásaik törlésére vagy szerkesztésére nem volt módjuk, legfeljebb bejelentették az obszcén szövegeket. A bíróság értelmezésében ez azt jelenti, hogy a portál dönthetett arról, mely kommentek jelenjenek meg, melyek ne. A Legfelső Bíróság szerint a kommentek valós szerzőit és a portált ebben az esetben egyaránt a kommentek kiadójának kellett tekinteni, a felperes pedig az észt esetjog által is alátámasztott módon szabadon dönthetett arról, hogy a kommenteket író személyek vagy a portál ellen adja be keresetét. Lényeges körülményként szerepel az ítéletben, hogy a kommentek megjelenítése hozzájárult a portál forgalmához, ezáltal annak hirdetési bevételeihez is, vagyis a Delfinek gazdasági érdeke fűződött hozzájuk. A portál ezen érdekeltsége, melyet a nyomtatott médiatermékek kiadóinak működésével állított párhuzamba a bíróság, az érvelés szerint alátámasztotta azt, hogy a Delfit a kommentek kiadójának kellett minősíteni. A Legfelső Bíróság úgy látta, hogy a Delfinek kötelessége lett volna megakadályozni az egyértelműen jogsértő hozzászólások megjelenését. Ugyancsak felróható a portálnak, hogy a kommenteket, bár nyilvánvalóan jogsértő jellegükről a portálnak tudomással kellett bírnia, nem távolította el saját kezdeményezésére.

4. Az MTE-ügy

Az MTE 2010. február 25-én *Újabb etikátlan üzleti magatartás a neten* címmel közleményt jelentetett meg, amelyben állást foglalt az akkor az Experient Entertainment nevű, a Seychelles-szigeteken bejegyzett társaság által működtetett két webes szolgáltatás, az Ingotlandepo.com és az Ingotlanbazar.com gyakorlatát illetően. Az egyesület etikátlannak minősítette, hogy az oldalakon határozott időre szóló ingyenes ingatlanhirdetési lehetőséget kínál a szolgáltató, majd a határozott idő lejártá után – a hirdetés feladásakor a hirdető által megadott adatok és kitöltött nyilatkozat alapján – automatikusan rendszeres ellenértéket követel a hirdetésért. Az egyesület azt is kifogásolta, hogy az ügyfelek a fizetős hirdetéseket törölni, lemondani nem, vagy csak komoly nehézségekkel tudják.

Az ügyben az Experient jogi képviselője a Fővárosi Bírósághoz fordult személyiségi jog megsértése miatt. A kereset részben a közleményre magára, részben a különböző internetes felületeken ahhoz érkezett kommentekre vonatkozott. Alperesként az I. rendű MTE mellett III. rendűként a közleményt Tékozló Homár című

szerkesztőségi blogján ismertető Index.hu Zrt., illetve II. rendüként az azt a Vg.hu honlapon ugyancsak átvévő Zöld Újság Zrt. szerepelt. A kifogásolt kommentek az I. és III. rendű alperes közléseihez kapcsolódva jelentek meg.

Az elsőfokú bíróság 2011. március 31-én kelt ítéletében a keresetnek három komment vonatkozásában helyt adott, egyebekben elutasította. A jó hírnév védelmének jogát sértő kommentek a bíróság szerint az alábbiak voltak (az első kettő az MTE blogján, a harmadik a Tékozló Homáron látott napvilágot):

- „Két szemét ingatlanos oldal”;
- „B[.] Sándoros, sunyi, szemét, lehúzó cég”;
- „Azért az ilyenek szarjanak sünt és költsék az összes bevételüket anyjuk sírjára, amíg meg nem döglenek.”

A határozat a jogsértés kimondásán túl egyéb szankciót nem alkalmazott; keresetében az Experient is a jogsértés megállapítását kérte. A részben pervesztes I. és III. rendű alperest felperes részére 5-5000 forint, felperest a teljes mértékben pernyertes II. rendű alperes részére 20 000 forint perköltség megfizetésére kötelezte a bíróság.

Az eljárásban az I. és III. rendű alperes közös jogi képviselője sikertelenül hivatkozott arra, hogy azok az elektronikus kereskedelmi szolgáltatások, valamint az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások egyes kérdéseiről szóló 2001. évi CVIII. törvény alapján a kommentfelület működtetője tárhelyszolgáltatónak minősül, így, mivel az adott közléseket, amint az azokra vonatkozó kifogásról értesültek, eltávolították, azokért további jogi felelősséggel nem tartoznak. A határozat indokolása szerint a „bíróság ezzel a jogi érveléssel nem értett egyet, mivel a hozzászólások tulajdonképpen az eredeti közleményekhez fűzött olvasói levelekkel esnek egy tekintet alá, szerkesztett tartalomnak minősülnek”. A fent idézett három komment a bíróság szerint túlmegy a véleménynyilvánítás megengedett határain, „kifejezőmódjában indokolatlanul bántónak, sértőnek és lealázónak minősül”.

A határozat ellen a felperes és a két marasztalt alperes fellebbezett. A Fővárosi Ítéletábrla 2011. október 27-én helyben hagyta, ugyanakkor az indokolást részben megváltoztatta. Elfogadta, hogy a kommentek nem kezelhetők az olvasói levelek mintájára, mivel „az olvasói levelek közlése előzetes szerkesztői szűrés és döntés alapján történik, míg a hozzászólások esetében ilyen döntésre nem kerül sor”. Úgy foglalt állást azonban, hogy a kommentek az Ektv. 1. § (4) bekezdés szerinti úgynevezett magánjellegű közlések körébe sorolandóak, melyek nem tartoznak a törvény tárgyi hatálya alá, így a közvetítő (tárhely-) szolgáltató feltételes mentessége nem érvényesíthető. Az indokolás szerint a felelősség kérdése az akkor hatályos ‘régí’ Polgári törvénykönyv (Ptk.) 78. § (1) és (2) bekezdése alapján vizsgálándó, és megállapítható, hogy az alperesek „teret adtak a felperesre nézve nem vitatottan súlyosan sértő, lealacsonyító hozzászólásoknak, [így] híreszteléssel valóstították

meg a jóhírnév sérelmét”. Az Ítéletábra szerint annak, hogy az alperesek a kommenteket eltávolították, a jogsértés megtörténtét illetően nincs jelentősége, csak „egy esetleges kártérítés iránti igény érvényesítése során, a felróhatóság alóli kimentést illetően”.

Az I. és III. rendű alperesek felülvizsgálatért fordultak a Kúriához, mely 2012. június 13-án kelt ítéletében a jogerős határozat rendelkezéseit hatályukban fenntartotta. Az indokolás a másodfokú bírósággal harmonizál, némi hangsúlyeltérés abban mutatható ki, hogy a Kúria a kommentek magánjellegűnek tekintett mivolta mellett az Ektv.-féle mentességet önmagában azért sem tartja érvényesíthetőnek, mert az „alperesek az általuk üzemeltetett honlapon lehetőséget biztosítottak blogbejegyzések [*sic!*] megtételére”. A Kúria utal a Legfelsőbb Bíróság Pfv.IV.20.796/2009/6. számú határozatára, mely szerint „ha az alperesek az internetes oldalukon különböző hozzászólások elhelyezésére biztosítanak lehetőséget, számolniuk kell azzal, hogy azok között jogsértő közlés is szerepel”. (Bár jelen dolgozatnak nem tárgya a kúriai ítélet kritikája, annyi itt megjegyzendő, hogy ebben az ügyben a másodfokú bíróság által feltárt tényállás szerint a kifogásolt közlést a honlap szerkesztője aktívan tette közzé, az nem kommentfelületen, hanem a honlap cikkei között jelent meg, sokkal inkább rokonítva azt a klasszikus olvasói levelekkel.) Az alkotmányjogi panaszhoz az Index.hu Zrt. nem csatlakozott, így az szigorúan véve csak a fent idézett első két kommentre vonatkozó ítéletet érintette.

5. Az EJEB érvelése és annak kritikája⁶

5.1. A korlátozással érintett alapjog meghatározása

A strasbourgi Bíróság megállapítja, hogy a felek álláspontja eltér arra nézvést, hogy a portál szerepe az ügyben hogyan minősítendő: a kormány szerint a Delfit a kommentek kiadójának kellett tekinteni, míg a portál úgy vélte, a kommenteket harmadik fél publikálta, az észti ítéletek pedig az információk közléséhez, továbbadásához (*impart*) való, a 10. cikkben garantált jogát sértették meg. A bíróság úgy látja azonban, hogy a kérdésben nem kell állást foglalnia ahhoz, hogy a beadványt elbírálja, mivel abban nincsen érdemi vita, hogy a helyi ítéletek beavatkoztak a portál véleménynyilvánítási jogába. A bíróság a 10. cikk 2. bekezdésére hivatkozva szokás szerint rögzíti, hogy az ilyen beavatkozás akkor nem sérti az EJEE

⁶ A Delfi-ítélet itt olvasható elemzése a szerző korábbi publikációjának átdolgozott és rövidített változata: NÁDORI Péter: Delfi AS v. Észtország: strasbourgi döntés a kommentekért viselt szolgáltatói felelősségről. *Infokommunikáció és Jog*, 2013/3. 131–140.

előírásait, ha ‘jog által előírt’, a bekezdésben felsorolt jogszerű célok valamelyikének érdekében végrehajtott, illetve ‘demokratikus társadalomban’ ‘szükséges’ intézkedésnek tekinthető.

5.2. A törvényi meghatározottság vizsgálata

A törvényi meghatározottság és az előre láthatóság követelményének kontextusában vizsgálja a bíróság a felek álláspontjait arra vonatkozóan, hogy az információs társadalmi szolgáltatásokról szóló törvényt kellett volna-e alkalmazniuk a helyi bíróságoknak. A bíróság erre nézvést leszögezi: nem feladata, hogy átvegye a helyi bíróságok szerepét, az arra korlátozódik, hogy mérlegelje, vajon a helyi bíróságok értelmezései hatásukban összeegyeztethetőek-e az EJEE normáival (74. bek.).

A bíróság kifejti viszont, miért tartja elfogadhatónak, hogy a helyi ítéletek a polgári törvénykönyv alapján születtek meg. Álláspontja szerint azzal, hogy a helyi bíróságok az internetes portálon megjelenő ‘cikkek’et és kommenteket’ újságírói tevékenységnek, a portált üzemeltető vállalkozást pedig kiadónak minősítették, nem tettek mást, mint hogy a létező kárfelelősségi jogszabályokat (*tort law*) átültették az új technológiák területére, a beadványtevő pedig felmérhette, milyen kockázatokkal jár magatartása (75. bek.). A bíróság mindennek fényében úgy ítéli meg, hogy a helyi ítéletekben megtestesülő beavatkozás a 10. cikk 2. bekezdése szerint törvényben meghatározottnak tekinthető (76. bek.).

Feltűnő ugyanakkor, hogy a helyi ítéletek, amelyeket annak alátámasztására említ a strasbourgi határozat, hogy a Delfinek fel kellett volna készülnie az Információs társadalmi törvényre való hivatkozás elutasítására, nem olyan perekben születtek, amelyekben a kiadónak tekintett cég a közvetítői szolgáltató mentességére hivatkozott volna. A 38. bekezdésben hivatkozott észt legfelső bírósági ügyek egyikében egy vállalat részéről egy másik vállalatra vonatkozó, a médiában megjelent közlés volt a kiindulópont.⁷ A másik még távolabb esik a *Delfi*-ügytől: itt egy adósságbehajtással foglalkozó céget perelt be egy vállalat vezetője, mivel a behajtók óriásplakáton, a nevét is feltüntetve tették közzé, hogy az általa irányított társaság tartozik valakinek.⁸ Utóbbi ügyben az észt ítélet ráadásul 2010 végén, évekkel a *Delfi*-ügy indulása után született. A 39. bekezdésben hivatkozott ügyek pedig

⁷ *Merck Sharp & Dohme Inc. v. Pfiser H.C.P.*, 3-2-1-95-05. L. Halliki HARRO-LOIT–Urmas LOIT: *Does Media Policy Promote Media Freedom and Independence? The Case of Estonia*. Tartu, University of Tartu, 2011. 25.

⁸ *Valeri Buseli v. CKE Inkasso*, 3-2-1-67-10. L. Merike Tamm: Riigikohus Tuhistas Võlgnikule Häbiposti Panemise Eest Määratud Valuraha. *Postimees*, 2011. január 4. <http://www.postimees.ee/366733/riigikohus-tuhistas-volgnikule-habiposti-panemise-est-maaratud-valuraha>

nyomtatott lapokban megjelent írásokat érintettek, melyek miatt – például egy cikk szerzője vagy interjú alanya mellett – a lap kiadója ellen is keresetet adott be a közlések sérelmezője. A strasbourgi indoklás így meglehetősen tautologikusnak mutatkozik: a hivatkozott jogesetek, amelyekben különböző közlésekért nem, vagy nem csak azok szerzőinek kellett felelősséget vállalniuk, akkor relevánsak, ha már elfogadtuk, hogy a portál és kommentelői között szerző–kiadó viszony áll fenn. De éppen ez az, amit a jogesetekre való hivatkozással a bíróság alá kívánt támasztani (75. bek.).

A strasbourgi Bíróság nem találja jelentősnek, pedig indikatívnek is tekinthető, hogy a legelső észti ítélet még elfogadta a mentességre való hivatkozást, ahogyan az is, hogy a Delfi kommentszabályzata a hozzászólások szerzői elleni korábbi eljárásokkal riogatta felhasználóit. Mindkét tényező arra utal, hogy a Delfi jogértelmezése nem volt légből kapott. Az észti jogtörténetből tudható, hogy a jégút ügyben „először került nyilvános tárgyalásra a médiaszerveknek az olvasói hozzászólásokért viselt felelőssége.”⁹ A fentiek fényében a Delfinek meglehetett az a jóhiszemű véelme, hogy a mentességet egy ilyen ügyben érvényesíteni tudja; a cég magatartása (l. az értesítési–eltávolítási rendszert és a további intézkedéseket) pedig ezt alá is támasztja.

5.3. A cél jogszerűségének vizsgálata

A korlátozás célját illetően a bíróság rövid úton megállapítja, hogy az jogszerű volt, hiszen mások jó hírnevének védelmét, a 10. cikk 2. bekezdésében felsorolt egyik lehetséges célt szolgálta. A bíróság a jogszerűség vizsgálatakor érintette a Delfi felvetését, mely szerint a kommentekért csak azok szerzői lettek volna felelősségre vonhatóak – és leszögezte, hogy a szerzők elvben meglévő felelőssége nem szünteti meg a portál felelősségre vonásának „jogszerű célját” (77. bek.).

A bíróság magyarázatot nem fűz ahhoz, hogy miért éppen erre koncentrál a jogszerű cél összefüggésében. A jó hírnév védelmének megengedhetőségét elvi síkon nyilvánvalóan nem érinti, hogy kitől kell védeni azt, így ha a bíróság a jogszerű cél problémáját csak generálisan, a konkrét üggyől függetlenül kívánta volna mérlegre tenni, elegendő lett volna az első megállapításra szorítkoznia. Mivel azonban a bíróság a konkrét ügy körülményeire is kiterjesztette a jogszerűség értékelését, elméleti lehetőségként mindenképpen felvetődik, hogy további kérdések is vizsgálhatóak lettek volna ebben a kontextusban.

Így vizsgálhatóak lettek volna az ügy kiindulópontját jelentő kommentek abban a tekintetben, hogy vajon valóban megsértették-e, és ha igen, milyen mértékben,

⁹ HARRO-LOIT–LOIT i. m. (6. lj.) 28.

L. jó hírnevét, és ezzel megalapozták-e a helyi ítéleteket. A strasbourggi tanácsok számtalan – köztük több, ebben az ítéletben is hivatkozott – defamációs ügy során merültek el a vitatott közlések tartalmában, és alapozták döntéseiket a konkrét közlések és összefüggéseik értékelésére; ez a megközelítés tehát korántsem lett volna szokatlan. A leglényegesebb tényezőket kiemelő záró passzusban a határozat az első helyen említi a kommentek „sértő, fenyegető” jellegét (94. bek.). A határozatot ezzel együtt meggyőzőbbé tette volna, ha a bíróság a jogszerű cél vizsgálatakor bemutatja, melyik komment hogyan és mennyiben sértette meg L. jó hírnévhez való jogát, már csak azért is, mert az ügyben szereplő hozzászólások között a fent idézettek mellett olyan is szerepel, ami csupán „gazembernek” minősítette a vállalatvezetőt – igaz, oroszul, és három felkiáltójellel (14. bek.). A döntés ebben a tekintetben is önmaga megalapozását jelenti: mivel a bíróság ezt az ítéletet hozta, tudható, hogy ezek közül a kommentek közül egy vagy több elérte a sértés és/vagy fenyegetés Strasbourgban megkívánt „komolysági fokát” (ezt a mércét a 80. bekezdésben megemlíttette a bíróság, de elemzésre ebben a tekintetben sem került sor).¹⁰

A bíróság axiómaként kezeli azt is, hogy a kommentekkel megvalósult jóhírnév-sértés az EJEE 8. cikkébe ütközött. Ez nem lett volna szükséges feltétele a véleménynyilvánítási szabadságba való beavatkozás jogszerűségének, hiszen a 10. cikk 2. bekezdése önmagában is megengedhetőnek minősíti e szabadságnak a jó hírnév védelmében való korlátozását. A 8. cikk felhívása nyilvánvalóan jelentősebb mértékű véleményszabadság-korlátozást alapozhat meg, ugyanakkor komoly következményekkel is jár, hiszen az államok számára a 10. cikk 2. bekezdés alapján megengedett a beavatkozás, míg a 8. cikk érvényesülése érdekében elvileg kötelesek beavatkozni.

5.4. A demokratikus társadalomban való szükségesség vizsgálata

Miután a helyi ítéleteket az első két kritérium alapján nem találja egyezményesértőnek a bíróság, rögzíti, hogy a kérdés immár az, vajon az ezekben megnyilvánuló beavatkozás „demokratikus társadalomban szükséges” mértékű, avagy azon túlmenő volt-e (77. bek.), a helyi eljárásokban előírt kötelezettség, mely szerint a portálnak biztosítania kell, hogy a felületén megjelenő kommentek ne sértsék harmadik személyek személyiségi jogait, összhangban van-e az EJEE 10. cikkében foglalt garanciákkal (84. bek.).

¹⁰ L. *Karakó v. Hungary*, no. 39311/05, 2009. április 28-i ítélet, 23. bekezdés; *A. v. Norway*, no. 28070/06, 2009. április 9-i ítélet, 64. bekezdés; *Axel Springer AG v. Germany [GC]*, no. 39954/08, 2012. február 7-i ítélet, 83. bekezdés.

A bíróság négy olyan tényezőt különített el, amelyeknek az ügyben jelentősége van (85. bek.):

- a) a kommentek kontextusa;
- b) a portál által a defamáló kommentek megjelenésének megelőzésére, illetve eltávolításukra alkalmazott eszközök;
- c) a kommentszerzők jogi felelősségre vonásának lehetősége mint a portál felelősségre vonásának alternatívája;
- d) a helyi eljárások következményei a portálra nézve.

Ad a) A bíróság rögzíti, hogy a Delfi cikke, amelyhez az ominózus kommentek érkeztek, közérdeklődésre számot tartó témát feldolgozó, kiegyensúlyozott anyag volt. A bíróság úgy látja ugyanakkor, hogy a portálnak tudnia kellett volna, hogy a cikk negatív reakciókat válthat ki, az átlagosnál magasabb kockázata volt annak, hogy a cikkhez kapcsolódó hozzászólások túllépik az elfogadható kritika határait, és öncélú sértegetésbe, illetve gyűlöletbeszédbe csapnak át. Az adott körülmények között ahhoz, hogy elkerülje a mások személyiségi jogainak megsértése miatti felelősségre vonást, a portáltól a bíróság szerint az óvatosság „egy foka” „volt elvárt” (86. bek.).

A bíróság az ítéletben fontos mérlegelési szempontként mutatja be a portál és a kommentek érintettje között fennálló, aszimmetrikusként bemutatott helyzetet: a portál, és nem az érintett tudott a cikk megjelenéséről, illetve jósolhatta meg az ahhoz várható kommentek jellegét (89. bek.), a sértett számára nehezebb a defamáló állítások detektálása és eltávolítása, mint a portál számára (92. bek.). Ez számos más esetben lehet így, a *Delfi*-ügy konkrét körülményei között azonban nem meggyőző a tények ilyenén értékelése. A strasbourgi Bíróság az ítéletben maga rögzíti, hogy az SLK egyik vezetője nyilatkozott a jégutas cikkben, tehát egyértelmű, hogy a vállalat éppen annyira tisztában volt azzal, hogy a cikk meg fog jelenni, mint a portál. A Delfinek a strasbourgi Bíróság szerint készülnie kellett volna arra, hogy a sok embert negatívan érintő információt tartalmazó cikkekre indulatos kommentek érkeznek majd. Eszerint azonban magának a cégnek még inkább készülnie kellett volna ugyanerre.

A fentiekkel szemben elvben felhozható, hogy a kommentek nem az SLK-t, hanem L.-t érintő tartalmuk miatt kerültek a bíróság elé, ez azonban a bíróság által az ügy más pontjain alkalmazott megközelítés szerint is könnyen cáfolható. A bíróság ugyanis, mint részletesen láttuk, a hozzászólásokat sem önmagukban, hanem a kommentelt hír jellemzőit, a portál forgalmát, üzleti tevékenységét, még a kommentfelület hírnevét is kiemelt hangsúllyal vette figyelembe döntése meghozatalakor. Így különösen problematikusnak tűnik, hogy a kommentek által érintett személy esetében a párhuzamos kontextust teljes mértékben figyelmen kívül hagyta. A határozat konstrukciója szerint az ügyben egy jogaiban sértett magán-személy állt szemben egy komoly anyagi és technológiai lehetőségekkel rendelkező médiavállalattal; erre a konstrukcióra épül az értékelés, mely szerint a jó hír-

név védelmét a portál eszközei nem kielégítően szolgálták. A valóságban azonban egy, számos ember életére jelentős befolyással bíró, az ország hajózási iparában ismert és vitatott szerepet játszó vállalkozó¹¹ volt a kommentek érintettje, akinek a vállalat teljes infrastruktúrája – titkárság, kommunikációs osztály, jogászok – rendelkezésére állhatott arra a célra, hogy a kommentek ellen azok megjelenését követően gyakorlatilag azonnal fellépjen. L. úrnak ugyanúgy volt előélete az észtl nyilvánosságban, mint a Delfi kommentfelületének, ezen az alapon ő is számíthatott arra, hogy ha feltöreti a jeget, támadások fogják érni az interneten.

A mérlegelés elveinek összefoglalásakor a bíróság még megemlíti, hogy saját gyakorlata szerint is vizsgálándó, „mennyire ismert” és korábban milyen magatartást tanúsított a defamáció által érintett személy (83. bek.), ez azonban egyáltalán nem köszön vissza a későbbiekben. Ha a strasbourgi Bíróság ezeket a tényezőket is mérlegre tette volna, amikor a Delfi által a jogsértő kommentek kiszűrésére alkalmazott eszközöket – ne feledjük, nem általánosan, hanem a konkrét ügyre vonatkozóan – értékelte, könnyen juthatott volna más eredményre, mint amire jutott. Függetlenül attól, hogy a portál rendszere egy eszközök és lehetőségek nélküli, saját cselekményeitől függetlenül kommentek céltáblájává váló magánember esetében elégségesnek lenne-e tekinthető, az bizonyos, hogy a cikk megjelenéséről reálisan tudomással bíró, vállalati erőforrásokkal rendelkező érintett ezt a rendszert hatékonyan használhatta volna, és megelőzhetette volna, hogy a kommentek heteken át olvashatóak legyenek. Márpedig az, hogy a kommentek hosszabb ideig elérhetőek voltak, a bíróság érvei között is hangsúlyosan szerepel (88. bek.).

A strasbourgi Európa Tanács lényeges szempontnak tekinti azt is, hogy a kifogásolt hozzászólások egy sokak által látogatott portálon jelentek meg, azt érzékeltetve, hogy a jogsértés súlyát növeli, hogy a defamáló közlésekkel sokan találkozhattak (89. bek.). Ahhoz azonban, hogy ez a szempont megalapozottan érvényesüljön, nem azzal kellett volna foglalkoznia, hogy hány embernek volt lehetősége a kommentek elolvasására, hanem azzal, hogy valójában hányan olvasták azokat. Az internetes média ebben is különbözik a nyomtatott felületektől: míg utóbbiak esetében a különböző eljárásokban a bíróságok hagyományosan a példányszámra, esetleg az adott médiatermék általános olvasottságára hivatkozhattak, az online világban ennél sokkal pontosabban megállapítható, hogy egy-egy cikk hány embert ért el. Mivel a Delfi cikkei esetében a felhasználóknak külön linkre kellett kattintaniuk ahhoz, hogy a kommenteket is elolvassák, ha a bíróság foglalkozni akart a közlések hatókörének kérdésével, azt sokkal érdemibb módon is megtehetette volna. Abból ugyanis, hogy egy portál látogatottsága nagy, egyáltalán nem következik, hogy egy bizonyos tartalomemet is tömeges látogattak meg.

¹¹ L. pl. Mikk SALU: Why State Dislikes L's Ferries. *Postimees*, 2013. szeptember 11. <http://news.postimees.ee/1827894/why-state-dislikes-leedo-s-ferries>

A kifogásolt kommentek többsége egyértelműen öncélú sértegetésnek tekinthető, ebből azonban önmagában nem következik, hogy megsértették, illetve az alkalmazott szankcióval arányosan sértették meg L. úr magánszférájának az EJEE 8. cikkében garantált védeltségét. A mérlegelést megalapozottabbá tette volna, ha a bíróság érdemben foglalkozik azzal, hogy a kommentekben foglalt fenyegetések mennyire voltak komolyan vehetőek a komptulajdonos L. számára, illetve valamilyen módon alátámasztja, hogy milyen alapon sorolja az egyébként valóban gyűlölettel teli hozzászólásokat a gyűlöletbeszéd kategóriájába, amit – a szólásszabadság hazai monográfiájának megfogalmazásával élve – a „meghatározott társadalmi csoportok [ellen] irányuló gyűlölködés” számára tart fenn az irodalom.¹²

Ad b) A portál által a jogsértő hozzászólások kiszűrése céljából működtetett rendszerre rátérve a bíróság megállapítja, hogy a portál bizonyosan nem hanyagolta el teljes mértékben a mások jóhírnév-sérelemének kiküszöbölésére vonatkozó kötelezettségét. Két eszközt vizsgál a határozat közelebbről. A „tiltott szavak” alapján működő szűrőt hasznos, de könnyen megkerülhető, a károkozás meggátolására elégtelen eszköznek minősíti a bíróság. (87. bek.) Jóval nagyobb terjedelemben foglalkozik az értesítési-eltávolítási rendszerrel, kiemelve: annak megítélése, hogy ennek alkalmazásával teljesítette-e a portál az elvárható gondosság mércéjét, a felek közötti vita egyik lehangsúlyosabb eleme. A bíróság megállapítja, hogy a konkrét esetben a sértett fél nem az értesítésre szolgáló webes felületet, hanem a postai utat választotta, ám ezt saját elhatározásából tette, abban pedig egyetértettek a felek, hogy a felszólamlás kézhez vétele után a portál haladéktalanul eltávolította a kifogásolt hozzászólásokat. A bíróság ugyanakkor kiemeli, hogy mire ez megtörtént, a kommentek már hat hete elérhetőek voltak a közönség számára (88. bek.).

A bíróság felidézi, hogy a helyi ítélkezés jelentőséget tulajdonított annak, hogy a portál üzleti tevékenységének részeként jelentetett meg híreket, és kínált lehetőséget azok kommentelésére, ahogyan annak is, hogy a portál érdekelt volt az olvasók és a kommentek mennyiségének növelésében, mivel ezen múltak hirdetési bevételei. A bíróság szerint ez helyénvaló megközelítés annak vizsgálatakor, hogy arányos mértékű volt-e a portál véleménynyilvánítási jogába való beavatkozás. Ezzel összefüggésben a bíróság további szempontokat is kiemel, jellemzően az észt kormány által alkalmazott érvekkel összhangban: ha defamáló kommentek jelennek meg egy nagy internetes portálon, az azt jelenti, hogy széles közönséghez jutnak el; a portál, nem pedig a jó hírnevében érintett személy, volt abban a helyzetben, hogy tudjon a cikk megjelenéséről, megjósolja az ahhoz várható lehetséges kommentek jellegét; illetve és mindenekeelőtt a portál volt abban a helyzetben, hogy

¹² KOLTAY András: *A szólásszabadság alapvonalai – magyar, angol, amerikai és európai összehasonlításban*. Budapest, Századvég, 2009. 487.

technológiai vagy manuális eszközökkel meggátolja a defamáló állítások nyilvánosságra kerülését. A bíróság *expressis verbis* nem mondja ki, hogy az értesítési-eltávolítási rendszert elégtelennek minősíti; annak értékelését azzal zárja, hogy megállapítja: a beadványtevő érdemi ellenőrzést gyakorolt a portálon megjelenő kommentek felett, ám nem a gazdasági szereplőktől elvárt gondossággal kezelte azokat (89. bek.).

Az ezt megalapozó érvekkel szemben azonban több kritika is felhozható. Az egyik elvi jellegű: az elvárható gondosság mércéjének alkalmazása fogalmilag csak akkor képzelhető el, ha az adott kötelezettség teljesítését illetően nem abszolút eredményt várunk el. Az észtt döntések szerint azonban a Delfinek azt kellett volna biztosítania, hogy jogsértő kommentek egyáltalán ne jelenjenek meg felületein.

A felelősséget megalapozó gyakorlati érvek sem kellően meggyőzőek. A bíróság elfogadta az észtt legfelső bírósági ítéletben megjelent álláspontot, mely szerint a portál felelősségét megalapozó lényeges körülmény, hogy a kommenteket szerzőik megjelenés után sem törölni, sem módosítani nem tudták (89. bek.). Ez azonban az ügy részletei ismeretében könnyen cáfolható: bármely kommentszerző kérhetné volna a portál által biztosított csatornákon az adminisztrátorokat, hogy töröljék hozzászólását, és semmi ok nincs azt feltételezni, hogy az adminisztrátorok ezt ne tették volna. Ugyancsak minden kommentelő rendelkezésére állt az a lehetőség, hogy töröltetett kommentjét módosított formában újra elhelyezze a cikk alatt (ami persze a jogsértés gyanúja miatt törölt kommentekre is igaz).

A strasbourgi Európa Tanács – egy kommentügyben született 2010-es magyar ítélettel¹³ figyelemre méltó módon összecsengőn – úgy véli, mivel a Delfinek megvolt a technikai-technológiai lehetősége az összes komment ellenőrzésére, ezt meg is kellett volna tennie (89. bek.). A megközelítés részben azon a téves premisszán alapul, hogy más jellegű rendszerekben ez technikailag nem lehetséges. Ilyen rendszerek azonban, néhány speciális kivételtől eltekintve, nem léteznek. A fájlok tárolását kínáló szolgáltatók, az elektronikus piacterek működtetői, a blogplatformok mindegyike rendelkezik olyan eszközökkel, melyek segítségével a felhasználók által feltöltött adatokhoz hozzáférhet és manipulálni, illetve törölni tudja azokat. Természetesen más kérdés, hogy mit tesznek, illetve mit tehetnek meg ezek a szolgáltatók jogi értelemben, de az irányelvben lefektetett értesítési-eltávolítási eljárás léte önmagában bizonyítja, hogy az adatok törlésének képessége semmiképpen nem lehet az ott bevezetett mentességet kizáró tényező.

Ad c) A bíróság megvizsgálta a felek érveit abban a kérdésben, hogy a személyiségi jogok védelmének elégséges eszköze lett volna-e a sértett számára a kommentek valós szerzőinek jogi felelősségre vonása. A bíróság szerint erre nézvést meggyő-

¹³ Fővárosi Ítéletábla 2.Pf.21.890/2009/3.

zőbb a kormány álláspontja, mely szerint polgári eljárásban rendkívüli nehézségbe ütközött volna a sértett számára a szerzők azonosítása, ami „tisztán technikai okokból” aránytalan terhet rótt volna rá az ügyben. A bíróság az EJEE 8. cikkére és saját gyakorlatára hivatkozva emlékeztetett arra, hogy az aláíró államok ott vállalt pozitív kötelezettsége arra is kiterjedhet, hogy a polgárok egymás közti viszonyaiban alkalmazzon a magánélet sérthetetlenségét biztosító előírásokat. Ebben az összefüggésben jelenti ki a bíróság, nem ért egyet a beadványtevővel abban, hogy a kommentszerzők perelhetősége ebben az esetben elégségesen védelmezte volna a sértett személy magánélethez való jogát (91. bek.).

A bíróság rögzíti, tudatában van: fontos tényező az is, hogy egyes internetes felhasználók nem kívánják felfedni személyazonosságukat, miközben véleménynyilvánítási jogukat gyakorolják. Ezzel a tényezővel szembeállítva említi a határozat, hogy az internet elterjedtsége és jellemzői – az egyszer nyilvánosságra került információ „örökre” nyilvános marad és terjed – elővigyázatosságot tesznek szükségessé. Az interneten olyan könnyű információt közölni, az elérhető információk mennyisége pedig olyan nagy, hogy az megnehezíti a defamáló közlések azonosítását és eltávolítását. A bíróság elismeri, hogy ez a nehézség a portál üzemeltetőjének esetében is fennáll, de úgy látja, a potenciálisan sértett egyének vonatkozásában még súlyosabb, hiszen esetükben sokkal kevésbé valószínű, hogy rendelkeznek az internet folyamatos monitorozására alkalmas eszközökkel. Korábbi gyakorlatára hivatkozva a bíróság azt is leszögezi: önmagában nem jelent a médiavállalat véleménynyilvánítási szabadságába való aránytalan beavatkozást az, ha a becsületében sértett fél nem magától a becsületsértőtől, hanem a – jellemzően jobb anyagi lehetőségekkel rendelkező – médiavállalattól követel reparációt (92. bek.).

Az adott jogi környezet kontextusában teljes mértékben helytálló a bíróság értékelése, mely szerint a kommentek valós szerzői nem, vagy csak komoly nehézségek árán lettek volna perelhetőek. A probléma természetesen csak akkor merül fel, ha elfogadtuk, hogy az internetes trollkodás által okozott károk nem reparálhatóak megfelelően a sértő kommentek törlésével, esetleg – ami ebben az ügyben nem merült fel – egy, a portál által közzétett bocsánatkéréssel. Érdemes szem előtt tartani azt is, hogy aki valóban kirívó, zaklatásig fajuló internetes fenyegetések célpontjává válik, szinte minden jogrendszerben számíthat a büntetőjog védelmére, mely esetben – az IP-címek és a jogsértők személye közti összefüggés bizonyíthatóságának nehézségeit is figyelembe véve – a hatóságoknak számos eszközük van a jogsértők elleni fellépésre, és még annál is több a támadások megszüntetésére. Erre hívja fel a figyelmet az AB-döntés kontextusában párhuzamos indoklásában Paczolay Péter is [77].

Figyelemre méltó, hogy a strasbourgi Bíróság azt érzékelteti, hogy ha a Delfi valamilyen módon megoldotta volna a felhasználók hiteles azonosítását, mentesülhetett volna a jogi felelősség alól. Ez éles ellentmondásban áll az észt eljárásban

hivatkozott egyetemleges felelősségi elvvel, mely szerint a sértett dönthet arról, hogy a kommentszerző vagy a portál ellen ad be keresetet, és azzal a saját gyakorlatából idézett tétellel is, mely szerint a médiavállalatok azért is perelhetőek a kifogásolt közlések szerzői helyett, mert van pénzüik kifizetni a kártérítést (92. bek.). A bíróság ehhez képest az ítélet utolsó, összegző pontjában, a beadvány elutasításának legfontosabb indokai között listázza azt, hogy a Delfi nem gondoskodott a hozzászólók perelhetőségéről (94. bek.).

Ad d) A bíróság szerint az, hogy a helyi ítéletek semmilyen előírást nem fogalmaztak meg a Delfi számára azt illetően, hogy hogyan kell biztosítani harmadik felek személyiségi jogainak védelmét, jelentős mértékben csökkenti a portál véleménynyilvánítási szabadságába való beavatkozás súlyosságát (90. bek.). A bíróság végezetül az észtt eljárásban nem vagyoni kártérítés mértékét értékelte, és arra jutott, hogy a mintegy 320 eurónak megfelelő összeg, figyelembe véve, hogy a Delfi az ország egyik legnagyobb, üzletszerűen működő portálszolgáltatója, semmiképpen nem tekinthető aránytalannak a helyi bíróságok által megállapított jogsértéshez viszonyítva (93. bek.).

Világos, hogy az észtt ítéletben kiszabott kártérítési összeg nem rendítette meg a Delfi pénzügyi helyzetét, így a bíróság értékelése, mely ezt a tételt gyakorlatilag elhanyagolhatónak minősítette, első pillantásra nehezen vitathatónak mutatkozik. A képet árnyalja, ha a kártérítés összegéhez hozzáadjuk a jogi költségeket, és a portál szempontjából kifejezetten elsötétíti, ha a felelősségkizárás jogerős elutasítása nyomán induló további perek és/vagy a napi sok ezer komment monitorozásának költségeit (mely utóbbiak természetesen nem nyújtanak biztos védelmet a perek ellen). Itt szintén nem arról van szó, hogy a kártérítésben megnyilvánuló beavatkozást a bíróságnak okvetlenül aránytalannak kellett volna minősítenie, de szükségtelenül szűkítőnek tűnik az a megközelítés, ami az észtt ítélet által a portálra rótt anyagi terheket az 5000 koronával azonosítja.

Nem adja magát készen a válasz arra a kérdésre sem, hogy a – szavakban a helyi ítéletekben is kizártnak minősített – minden kommentre kiterjedő monitorozásnak mi az alternatívája a Delfi számára, már amennyiben fenn kívánja tartani az azonosítás nélküli hozzászólás lehetőségét. Az egyetlen útmutatás az a kitétel, ami arról szól, hogy a jégút-cikk megjelentetése az „átlagosnál magasabb kockázatot” hozott magával, ami a szélsőséges kommentek megszületésének esélyét illeti. A bíróság erre vonatkozó utalását azonban nehéz úgy értelmezni, hogy ha egy minden szempont szerint kockázatmentes cikkhez érkeztek volna mégis, akár annak a témájához nem is kötődve, jogsértőnek minősített kommentek – amint az világszerte minden nap számtalanszor megtörténik –, az észtt szankciót már aránytalannak találták volna.

6. Az Alkotmánybíróság érvelése és annak kritikája

6.1. A felelősségi viszonyok értékelése

Az Alkotmánybíróság rögzíti, hogy az ügyben a „fő kérdés a kommentek (...) tartalmáért való felelősség” [27]. Az AB jogértelmezése szerint az „internetes szolgáltatásokat” „főként az Ektv. szabályozza” [29], így az „interneten történő véleménynyilvánítás megítélésének előkérdéseként” [28] részletesen ismertette a jogszabály releváns passzusait [29]–[37]. Ismerteti az Ektv. által biztosított feltételes mentességre jogosult szolgáltatástípusok elnevezéseit és definícióit, majd megállapítja, hogy a tartalomszolgáltatók és a – mentességre jogosult – közvetítő szolgáltatók a valóságban „nem feltétlen válnak el egymástól élesen” [38]. Kifejti, hogy a „(tartalom)szolgáltató egyúttal közvetítő szolgáltatóvá is válik azáltal, hogy lehetővé teszi a saját maga által előállított tartalomhoz kommentek fűzését (...), így e tekintetben már tárhelyszolgáltatónak is minősül” [38]. Lejebb ismételtelen megerősíti, hogy a vizsgált ügyben a honlap működtetője közvetítő szolgáltatói tevékenységet végzett azáltal, hogy lehetővé tette a hozzászólások megjelenítését [52].

Ezen a ponton olybá tűnik, mintha az AB elfogadta volna a panaszos érvelését. Az internetes szolgáltatások valós viszonyai között lényegi és termékeny megállapítás, hogy ugyanazon (jogi) személy lehet adott, egyazon felületről elérhető közlések vonatkozásában tartalom- vagy közvetítő szolgáltató. Az értelmezésben egyértelműen elkülönül az aktív tartalomszolgáltatás a kommentelés lehetőségének megteremtésétől: a szolgáltató által előállított tartalomra értelemszerűen nem vonatkozhat az Ektv.-féle mentesség, míg a tárhelyszolgáltatóra – amennyiben eleget tesz az értesítési-eltávolítási eljárás előírásainak – definíció szerint igen. „A közvetítő szolgáltató felelőssége e tevékenysége körében korlátozott” – mondja ki az AB igen határozottan, félreérthetetlenül a kommentekre vonatkoztatva [38]. Ezek után nem kis meglepetést okoz, hogy a következő bekezdésben azonos terminológiát – „hozzáférhetővé tett tartalom” – alkalmazva azt állapítja meg az AB, hogy a „közvetítő szolgáltató (...) szolgáltatónak tekintendő és akként felel (...), mert az általános szabály szerint a szolgáltató felel az általa rendelkezésre bocsátott (...) információért” [39].

Ez a levezetés az Alkotmánybíróságnak alappal kijáró tisztelet fenntartása mellett sem minősíthető másnak, mint elemi logikai hibának. Ha egy általános szabály alól léteznek kivételek, azok éppen azt mutatják, hogy milyen körülmények fennállása esetén nem érvényesül, nem érvényesítendő az általános szabály – egyébként teljesen felesleges lenne kivételeket megállapítani. Ha elfogadtuk, hogy adott szolgáltatók adott tartalmak (esetünkben a kommentek) tekintetében közvetítő szolgáltatónak tekintendők, felelősségi viszonyaikra a közvetítő szolgáltatók feltételes mentességére vonatkozó szabályokat kellene alkalmazni.

Mint láttuk, a magyar ügyben az elsőfokú bíróság a kommenteket szerkesztett tartalomnak (olvasói levélnek) minősítette, míg a másodfok, majd ezt helybenhagyva

a felülvizsgálat úgy határozott, hogy azért nem érvényesíthető az Ektv.-ben foglalt mentesség, mert a kommentek úgynevezett magánjellegű közlések, melyekre a törvény tárgyi hatálya nem terjed ki. Az AB ebben a kérdésben is állást foglal: a korábbi bírói álláspontokat felülírva igen ésszerűen leszögezi, hogy a kommentek, mivel szerzőik a nyilvánosságnak szánják azokat, eminensen nem tekinthetők magánjellegűnek [42]. Ezek után még nehezebben érthető, hogy az AB miért látta úgy, hogy a feltételes mentesség nem érvényes rájuk.

Az Alkotmánybíróságnak természetesen nem célja és nem feladata, hogy nem kellően világos definíciós készlettel dolgozó, a gyakorlatban tapasztalhatóan egymásnak ellentmondó értelmezésekre módot adó jogszabályokat megmagyarázzon. Ahhoz, hogy a véleménynyilvánítás szabadságának a magyar ítéletekben tetestőlítő korlátozásának arányos vagy aránytalan voltát mérlegelje, az Alkotmánybíróságnak egyáltalán nem szükségszerűen kellett elmélyednie az Ektv. rejtelmeiben. Az EJEB a maga kommentdöntésében, mint láttuk, teljes mértékben távol is tartotta magát a problémától, annak ellenére, hogy a beadványtevő és az észtt kormány egyaránt hangsúlyosan kezelte azt. Az Ektv. értelmezése ugyanakkor – mint arra Stumpf István különvéleményében fel is hívja a figyelmet [83] – azért jelentőségteljes, mert a többségi határozat végeredményben azzal állapítja meg a bírósági ítéletek alkotmányosságát, hogy azok a lehető legenyhébb szankciót alkalmazták. Az Ektv. szerinti feltételes mentesség érvényesítése azonban azt jelentette volna, hogy a legenyhébb szankció nem a jogsértésért való felelősség megállapítása, hanem a kifogásolt komment törlése – hiszen ez, amint arra a többségi határozat is kitér, önmagában a weboldal működtetője véleménynyilvánítási szabadságának korlátozása [59].

Az Alkotmánybíróság a Kúria döntését rekapitulálva úgy fogalmaz: az internetes oldal működtetője *annak következtében* felelős a kommentekért, hogy az „elsődleges felelős”, vagyis a komment szerzője nem azonosítható [43].

Megítélésem szerint ez a másodfokú és a kúriai határozat félreolvasása: ezekben nem az a tételezés, hogy *mivel* a szerző nem azonosítható, a felelősség átszáll a weboldal működtetőjére, míg ha a szerző kiléte megállapítható lenne, a weboldal mentesülne a felelősség alól. A másodfokú bíróság által felhívott és a Kúria által helyben hagyott alakzat, a híresztelés fogalmilag szükségessé teszi egy elsődleges közlő meglétét, a híresztelő felelőssége azonban egyáltalán nem csak akkor áll fenn, ha ez a közlő nem azonosítható. A polgári személyiségjog-védelem alapelve, hogy a felperes szabadon dönthet arról, hogy a közlésben szerepet játszó, általa azért felelősnek tekintett szereplők közül mely vagy melyek ellen támaszt keresetet. A felelősség külön-külön is terheli az érintetteket, így az egyik szereplő helytállása saját, a jogsértésből eredő kötelezettségeiért nem menti ki a többi szereplőt. Mint láttuk azonban, a strasbourgi Bíróság is bement ebbe az utcába, azt érzékeltetve, hogy azonosítható kommentelők által okozott jogsértésért a Delfi esetleg nem lett volna felelős.

6.2. A korlátozással érintett alapjog meghatározása

Az AB a határozatban kifejti, hogy megítélése szerint az indítványozó esetében a korlátozott alapjog nem általában a véleménynyilvánítás szabadsága, hanem annak „egyik különálló tényállása, a sajtószabadság” [44]. A határozat szerint a sajtószabadság a vélemények „nyilvánosságához eljuttatásának szabadságát” jelenti, eszerint tehát minden nyilvános kommunikáció ide sorolandó. A sajtószabadság a határozat értelmezésében a „közlést (...) továbbító” eszközökre vonatkozik [54], illetve „sajtónak tekintendő minden eszköz (közeg, médium)”, amely a vélemények másokhoz való eljuttatására szolgál [55].

Ez a felfogás nagyban eltér az AB a témakörben korábban megismert álláspontjától, amire párhuzamos indokolásában Paczolay is rámutat [71]–[73], illetve az AB döntés recepciója is kiemelten foglalkozik vele.¹⁴ A határozatban az álláspont nincs olyan mértékben kifejtve, hogy a mögötte meghúzódó elgondolások mélyebben értékelhetőek lennének. Ezért részletesebben nem elemzem, csupán utalok arra, hogy nem olyan felvetésről van szó, amely adott esetben ne lenne koherens elméleti keretbe illeszthető. Bizonyos fénytörésben ugyanis mindez úgy is felfogható, hogy az AB ugyanoda lyukadt ki, mint az amerikai Legfelső Bíróság a 2010-es, híres-hírhedt Citizens United döntésben. A Bíróság itt kimondta, hogy az intézményes (professzionális) sajtót nem illeti meg semmilyen, a szólásszabadság bármely más gyakorlóját megilletőn túlmutató alkotmányos többletjog. A döntés egy értelmezése szerint a Bíróság ezzel visszatalált az amerikai Alkotmány első kiegészítésének ‘eredeti, hagyományos’ megközelítéséhez, amely e felfogás szerint a sajtót nem mint iparágat (intézményes keretek közt végzett tevékenységet), hanem mint kommunikációs technológiát kezelte, és annak bármely igénybe vevőjére, legyen a hivatásos média tagja vagy egy alkalmi hirdető, ugyanúgy és ugyanolyan mértékben vonatkoztatta.¹⁵ A párhuzamot nem takarhatja el, hogy az AB határozat a sajtószabadságra mint a véleménynyilvánítási szabadság „intézményi oldal[ára]” hivatkozik [46], miközben az amerikai szakirodalomban ez a kifejezés éppen a professzionális sajtó többletjogainak alkotmányos megalapozottsága mellett kardoskodó álláspont jelölésére szolgál (a sajtó mint intézmény vs. a sajtó mint technológia).

A döntés – és annak fent idézett értelmezése – egy kritikája szerint a Legfelső Bíróság a Citizens Uniteddel „lenullázta a sajtószabadságot”,¹⁶ Paczolay pedig a

¹⁴ KOLTAY András: Az Alkotmánybíróság határozata az internetes kommentek polgári jogi megítéléséről. *Jogesetek Magyarázata* 2015/1., 14.

¹⁵ Eugene VOLOKH: Freedom for the Press as an Industry, or for the Press as a Technology? From the Framing to Today. 160 *University of Pennsylvania Law Review* (2012) 459.

¹⁶ Randall P. BEZANSON: Whither Freedom of the Press? *SSRN eLibrary* (2012). http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1982616

magyar alkotmányos keretek között figyelmeztet arra, hogy „kiszámíthatatlan joggyakorlathoz vezethet, ha a sajtószabadság adott esetben a sajtó fogalmi körén túl is alkalmazhatóvá válik” [72], hiszen „a két jogból bizonyos esetekben eltérő alkotmányossági mércék adódnak” [73]. A terjedelmi korlátok indokolta önmérséklet visszatart attól, hogy ezen eltérések jellegét e helyütt feszegetni kezdjem, csupán utalok arra, hogy a magyar törvényi szabályozás a professzionális médiára jelentős többletkötelezettségeket ró a szólásszabadság általános képletéhez viszonyítva, miközben bizonyos többletjogosítványokkal is felruházza. Külön, itt szintén nem megválaszolandó kérdés persze az is, hogy ezek a kötelezettségek és jogok mennyiben *következnek* az Alaptörvényben rögzített jogokból, vagy csupán arról van szó, hogy az Alaptörvény megengedi ezek létezését.

Olybá tűnik ugyanakkor, hogy ez az elméleti innováció nincsen következetesen végigvezetve a határozaton. A korábbi AB döntésekre való hivatkozások [57] a sajtószabadságot illetően talajtalannak mutatkoznak, hiszen ez a határozat mást ért a fogalom alatt, mint a korábbiak. Ugyanez igaz a 165/2011. (XII. 20.) AB határozatból való idézetre is, amely éppen az internetes kommunikáció nem professzionális típusainak a „tömegek tájékoztatását vagy szórakoztatását” célzó üzemszerű médiatermékektől való elválasztásáról szól, utóbbiakat utalva a sajtószabadság fogalomkörébe [60]. A határozat ezt az ellentmondást úgy igyekszik kezelni, hogy visszatér az éppen a magyar kontextusban hagyományosnak tekinthető sajtófogás egyik kulcsfogalmához, a „szerkesztettséghez”, és az „ügynevezett Web 2.0” elemeit („például Facebook, blogszféra stb.”) arra hivatkozva, hogy nem szerkesztettek, illetve „nem alkotnak egységet”, kivonja a sajtószabadság érvénye alól – annak ellenére, hogy a korábban bevezetett logika alapján ez nem indokolható [61]. Ahogyan arra Stumpf István különvéleménye felhívja a figyelmet, a többségi határozat itt egyébként is félreértésekre alapoz: tévedés, hogy egy blog vagy akár egy Facebook-oldal ne lenne – valamilyen értelemben – szerkesztett, ne léphetne fel a nyilvános kommunikáció igényével, ahogy az sem szükségszerű, hogy egy Facebook-oldal, pláne egy blog szükségszerűen csak egy-egy, a közlő által meghatározott, zárt kör számára lenne hozzáférhető [92]. Utóbbi tényező már csak azért is figyelmet érdemel, mert a hozzáférés korlátozottságára (vagy kontrollálhatóságára) hivatkozva a Web 2.0-ásnak minősített közléstípusokat a határozat a „magánközlésekhez” „közelebb álló” alakzatokként nem csak a sajtó-, hanem általában a szólásszabadság körétől is távolítja, és az Alaptörvény VI. cikke által védett területre, a magán-szféra alá tolja [61]. Az ilyen „magánközlésekre” példaként másutt a kifejezetten nem nyilvános kommunikáció metódusai – magánlevél, telefonbeszélgetés, napló – kerülnek elő [42]. Önmagában is érdekes kérdés, hogy vajon egy levélre miért is ne vonatkozna a szólásszabadság joga (is), de az végképp nehezen indokolható, hogy egy, akár személyes blog miért ne élvezné e jog védelmét.¹⁷

¹⁷ L. KOLTAY i. m. (14. lj.) 15.

A többségi határozat egy zárójeles megjegyzésben utal arra, hogy az „intézmények Facebook-oldalai (...) kivételek” a magánközlésekhez hasonlóan minősített tartalmak között [61], amiből le lehet vonni olyan következtetést, hogy az ügyben érintett egyesületi blog ezen az alapon kerülhetett a sajtószabadság által körülírt halmazba. A proposíció ezzel együtt sem koherens, hiszen, mint láttuk, a többségi határozat szerint a sajtószabadság általában a vélemények közvetítésére vonatkozik, ez a keret viszont korántsem magától értetődően szűkíthető aztán egy, a sajtószabadság ortodox megközelítéséhez kötődő dimenzió, a beszélő privát vagy intézményes volta mentén.

A következetlenségek okán nehéz elemezni, hogy a – szemlélettől függően – „kiüresítettnek” vagy éppen „feltöltöttnek” tekinthető, unortodox sajtószabadság-fogalom alkalmazása a döntésre magára milyen hatást gyakorol. A bemutatott alapkoncepcióból az következne, hogy végeredményben semmilyen, hiszen aszerint a sajtószabadság a vélemények továbbításának, terjesztésének általános szabadságát – és csak azt – jelenti, mely utóbbi alapján a koncepciót egyébként bíráló Paczolay szerint is meg kellett közelíteni az ügyet [73]. Ha a bemutatott rendszert következetesen alkalmazzuk, abból ugyanakkor akár az is következhetne, hogy ha ugyanezek a kommentek nem egy egyesület, hanem egy magánszemély blogján jelentek volna meg, a blog gazdájának nem kellett volna osztozni a felelősségben a kommentek „elsődleges felelősnek” minősített szerzőivel. Az értelmezés az elsőfokú bíróságával rokonítja az Alkotmánybíróságot azáltal, hogy kulcsmomentumként (a blogokra bevezetett általános szabály alóli kivétel indokaként) tekint a kommentfelületet tartalmazó blog szerkesztettként felfogott mivoltára, illetve ezzel összefüggésben működtetőjének intézményi jellegére. Paczolay különvéleménye nem csak a sajtószabadság általános értelmezésével, hanem ezzel a különbségtétellel is vitatkozik, amikor hangsúlyozza, hogy megítélése szerint az ügyben szereplő egyesületi blog az Alaptörvény és az alkotmánybírósági gyakorlat alapján nem tekinthető sajtóterméknek [71].

6.3. Az alkotmányossági teszt

„Az Alkotmánybíróság szerint az alapjog korlátozása megállapítható” – rögzíti a határozat. Ahhoz, hogy ez a korlátozás alkotmányos legyen, meg kell felelnie az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében rögzített mércének. A határozat a bekezdés második mondatára hivatkozik, mely szerint „[a]lapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.” Elvileg e négy szempont alapján lenne tesztelendő (tesztelhető) a megállapított korlátozás. (Felvethető az is, hogy a bekezdés első mondata, amely szerint „[a]z alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg,” nem alapoz-e meg egy ötödik tesztet

is, amennyiben ezt az előírást azonosnak vagy rokonnak tekintjük az EJEE „törvényi meghatározottság” kritériumával, de ezzel az Alkotmánybíróság ezúttal nem foglalkozott.) A határozat idézi az Alkotmánybíróság 30/1992. (V. 26.) határozatában az alapjog-korlátozások alkotmányosságának vizsgálatakor alkalmazandó paramétereket is: eszerint alapjog csak akkor korlátozható, ha másik alapjog vagy alkotmányos érdek védelme semmilyen más módon nem megvalósítható, ha arányos, ha a célhoz szükséges legenyhébb korlátozást valósítja meg. Nem lehet alkotmányos a kényszerítő ok nélküli, illetve az elérni kívánt célhoz képest aránytalan korlátozás [62].

A határozat tesztje nem követi teljes mértékben sem az Alaptörvény fordulatait, sem az 1992-es határozatot.¹⁸ A következő elemek mutathatóak ki benne:

A) Alkotmányosan indokolt-e a korlátozással elérni kívánt cél? Ez megfeleltethető a korlátozást alapjog vagy alkotmányos érték érvényesítéséhez kötő paraméternek. A határozat rögzíti, hogy a „személyiségi jogok, egyáltalán a közlésekkel érintettek jogainak” védelme ilyen cél [63]. Ez önmagában vitán felül áll, ettől függetlenül szemet szűr, hogy az álláspontot nem kíséri alaptörvényi hivatkozás, ahogyan a döntés során figyelembe vett jogszabályok felsorolásakor is elmarad az Alaptörvény II. cikk és/vagy a IX. cikk (4) bekezdés említése. A korlátozást megalapozó konkrét alaptörvényi rendelkezés megjelölése tehát elmarad.

Nem szerepelteti szempontjai közt az AB azt a tényt, hogy az ügyben a sértett fél nem természetes, hanem jogi személy volt. Ez az Alaptörvény betűje szerint nem is probléma, hiszen az I. cikk (4) bekezdés a „törvény alapján létrehozott jogalanyok” számára is biztosítja a természetes személyeknek kijáró alapjogi védelmet. Ettől függetlenül tanulságos lehetett volna megismerni az AB részletesebb álláspontját arról, hogy egy offshore céget pontosan ugyanúgy és ugyanolyan mértékben illet-e meg a VI. cikk (1) bekezdése szerinti jóhírnév-védelem, mint egy természetes személyt, illetve hogy a IX. cikk (4) bekezdésében foglalt tiltás, ami szerint a „véleménynyilvánítás szabadságának a gyakorlása nem irányulhat mások emberi méltóságának a megsértésére,” pontosan hogyan értelmezhető jogi személyekre. Lehet, hogy csak látszólagos ellentmondás, mindenesetre el lehet spekulálni azon, hogy az Alaptörvény II. cikkében az élethez való jog mellé rendelt „legalapvetőbb” jogból, az emberi méltóság jogából eredeztetett további jogok, így a jó hírnévhez való jog, pontosan hogyan és milyen megalapozással vonatkoznak olyan jogalanyokra, amelyek „természetüknél fogva” nem élnek és nem emberek. Más szóval: van-e egy vállalatnak emberi méltósága, ha van, ez honnan ered, ha viszont nincs, az egyébként tradicionálisan és az Alaptörvény (illetve a Ptk.) szerint

¹⁸ Az Alkotmánybíróság vonatkozó gyakorlatáról l. igen gondolatébresztő jelleggel: BLUTMAN László: Az alapjogi teszt a nyelv fogságában. *Jogtudományi Közöny*, 2012/4. 145–156.

rá vonatkozó védettség tekinthető-e automatikusan ugyanolyan erősnek, ugyanolyan kiterjedésűnek, mint ami az emberre érvényes?¹⁹

Világos, hogy az Alaptörvény szerint a jogi személyek jó hírneve minimum az úgynevezett alkotmányos értékek közé sorolandó, tehát elvben megalapozhatja egy alapjog korlátozását, az uralkodónak tekinthető felfogás szerint a „jogi személyek és más, nem ember jogalanyok vonatkozásában azonban a védelem szintje más, ugyanis ezeket általában nem illeti meg az alapjogi jogvédelem, hiszen itt az állam áll szemben a saját maga által teremtett joggal.”²⁰ A korlátozás ugyanakkor a cél általában tekintett alkotmányos volta mellett is lehet aránytalan, tehát alkotmányellenes (éppen ez az alkotmánybíróági vizsgálat tétje); az arányosság vizsgálatakor pedig nem feltétlenül lett volna indokolatlan a jogsértéssel érintett személy jellegének értékelése.

B) A korlátozó eszköz alkalmas-e a cél elérésére? Ez több szempontból is figyelemre méltó elem. Egyrészt, mint láttuk, az alkalmasság ebben a megfogalmazásban sem az alaptörvényi, sem az alkotmánybíróági gyakorlatból származtatható paraméterek közt nem szerepel. Másrészt a kérdésre adott válaszból az derül ki, hogy a határozat e része szerint a személyiségi jog védelme akkor valósul meg, ha az érintett a sérelemért „elégtételt” ad. Az Alkotmánybíróág szerint a korlátozás azért alkalmas a kívánt cél, a közléssel érintett személy jogainak védelme elérésére, mert elégtétel az adott körülmények között csak az oldal üzemeltetőjétől várható, a komment szerzőjétől nem [63].

Az elégtétel fogalmát sem az ügy keletkezésekor hatályos, sem az új Ptk. nem definiálja, de a – közel egybevágó – megfogalmazásokból kiviláglik, hogy leginkább valamilyen (nyilvános) bocsánatkérés számít annak. Az a törvényszövegekből egyértelmű, hogy a személyiségi jog (korábban: személyhez fűződő jog) megsértésének bírósági megállapítása elkülönül az elégtételtől: a régi Ptk. 84. § (1) bekezdése az a) pont alatt rendelkezik a jogsértés megállapításának, c) pont alatt a nyilatkozattal történő elégtételadás követelhetőségéről, az új Ptk. a 2:51. § (1) bekezdés a) és c) pontok alatt rendelkezik ugyanígy.

Az ügyben ugyanakkor a bíróságok által alkalmazott egyetlen szankció a jogsértés megállapításának kimondása volt. Így – legalábbis a Ptk. szerinti értelemben – a bíróság nem kötelezte elégtétel adására az egyébként felelősnek nyilvánított szereplőt. A határozat levezetését értelmezve az a következtetés adódik, hogy mivel a felelősség megállapítása a további szankciók alkalmazásának előfeltétele, az AB általában, a hasonló esetekre tekintve véli úgy, hogy az elégtételadás lehetősége fenntartandó. A panasz azonban értelemszerűen erre a konkrét ügyre vonatkozott, amelyben elégtétel adására nem került sor, így a bemutatott logika meg-

¹⁹ L. erről: CSEHI Zoltán: A jogi személy a magyar alkotmánybíróági határozatokban. In: SAJÓ András (szerk.): *Alkotmányosság a magánjogban*. Budapest, CompLex, 2006. 157–163.

²⁰ ÁRVA Zsuzsanna: *Kommentár Magyarország Alaptörvényéhez*. Budapest, Wolters Kluwer, 2013. 97.

bicsaklik. A szankció alkalmas voltát azzal indokolja a határozat, hogy az egy másik szankció előfeltétele, ebből azonban az következne, hogy az alkalmassághoz a második szankció, az elégtételadás is szükségeltetne – márpedig az itt elmaradt. Ha viszont az eszköz elégtételadás nélkül is alkalmas a kívánt cél megvalósítására, ezt valami mással kellene indokolni. Mindennek az arányosság mérlegelésekor lesz komoly jelentősége, mint azt hamarosan látjuk.

C) Az elérni kívánt céllal arányos-e az alapjog-korlátozás? A határozat az arányosság kérdését kettébontja, és külön vizsgálja, hogy „arányos-e az oldal fenntartójának felelőssé tétele a jogsértőnek bizonyult közlésért; másrészt arányos-e a felelőség mértéke, azaz a kártérítés vagy a sérelemdíj (...) összege” [63].

A felelősségmegállapításban megnyilvánuló alapjog-korlátozás céljaként a határozat itt „a személyiségi jogot sértő közlemények megelőzés[ét] vagy eltávolítás[át]” jelöli meg [64]. Míg tehát egy bekezdéssel feljebb a korlátozás céljaként az elégtételadás szerepel kulcsmomentumként, itt két, ettől kivehetően eltérő funkció vetődik fel. A határozat szerint, mivel a „moderált kommentekért való felelősség, a jelenlegi szabályozásban a sajtószabadság legkedvezőbb (legenyhébb), a cél elérésére alkalmas korlátozása,” a korlátozás arányossága a nem moderált kommentek esetében magától értetődő, nem is vizsgálendő [65].

A kártérítés összegében megnyilvánuló korlátozás arányosságának értékelésekor a határozat egyrészt rögzíti, hogy azt az AB esetenként vizsgálhatja [66], másrészt azt állapítja meg, hogy ha „a moderálást vállaló internetes szolgáltatók felelősek az oldalukon megjelent jogellenes közlésekért (...), akkor a moderálást nem vállaló oldalak működtetőivel szemben a jogsértés megállapítása nem tekinthető aránytalannak” [67].

Az arányossági teszt első elemének megragadásában a korábban már bemutatott konfúzió érhető tetten. Láttuk, hogy a határozat egy sajátos, a hazai hagyománytól eltérő, de nem létezhetsen sajtószabadság-fogalom keretei közé utalta az érintett egyesületi blogot, illetve az ott megjelenő kommenteket. Itt ugyanakkor egy, a megszokott sajtófogalom alapján álló korábbi határozatra [57/2001. (XII. 5.) AB határozat] hivatkozva állapítja meg, hogy az AB „a sajtóorgánum – nem a szerző – felelősségét a személyiségi jogok védelmében eddig is alkotmányosnak tartotta” [65], ismételten visszakanyarodva az elsőfokú bíróság értelmezéséhez, amely a kommenteket a szerkesztett tartalom körébe utalta. A sajtószabadság két elmélete egymással nem kompatibilis; különösen nem magától értetődő az, hogy abból, hogy az egyik elmélet alapján a sajtószabadság körébe utaltattak bizonyos közlések, az azok megjelenítésére használt felület gazdája a másik elmélet – és a hazai reguláció – szerinti sajtóorgánumnak lenne tekintendő. Így a korábbi határozatra való hivatkozás valójában irreleváns, illetve félrevezető. Az pedig magától értetődik, hogy az Alkotmánybíróság tetszése és funkciója szerint léphet ki a ‘jelenlegi szabályozás’ keretei közül, tehát az arányosság tekintetében önmagában semmi jelentősége nincs annak, hogy egy bizonyos törvényi állapotban az adott szankció a legenyhébb-e vagy sem.

Az indokolás azon része, amely mindezt a moderált és nem moderált kommentek felelősségi viszonyairól szóló fejtegetéshez köti, nehezen követhető. A határozat korábban rögzítette, hogy a „kommentek (hozzászólások) két esete lehetséges: a moderált és nem moderált kommentek”, majd hozzátette, hogy „különösen nagy a gyakorlati jelentősége” annak, hogy az ügybeli kommenteket nem moderálta az oldal működtetője, de ezután még mondaton belül átsiklott az azonosítás kérdésére, vagyis arra a már elemzett tételre, hogy a működtető felelősségét az keletkezteti, hogy a komment valódi szerzője nem azonosítható [42].

A „moderálás nem vezet feltétlenül a felelősségtől való mentesülésre” [64], írja a határozat az arányossági tesztnél. Mondani sem kell, a gyakorlatban valójában semmilyen esetben nem merült fel, hogy a moderálás mentesítené a kommentfelület működtetőjét a felelősség alól, legfeljebb az ellenkezője, vagyis az, hogy a moderálás felelősséget keletkeztet. (Az elemző e passzusok sokadszori átolvasása és értelmezése után sem tud szabadulni a gyanútól, hogy a határozatban valamilyen képpen összezsúszott a moderálás és az azonosítás problematikája.) Az Alkotmánybíróság a korlátozást a nem moderált kommentekre vonatkozóan ezek után azért minősíti arányosnak, mert „nem indokolt a moderált és nem moderált kommentek között különbséget tenni” [65]. Ez megalapozásként azonban nem állja meg a helyét, hiszen abból, hogy nem teszünk ilyen különbséget, nem következik, hogy a korlátozás alkotmányosan akár arányos, akár aránytalan lenne.

A felelősség mértékét illetően: ha az Alkotmánybíróság egyszerűen azt fogalmazta volna meg, hogy mivel az ítéletek a jogsértés megállapításán túl semmilyen szankciót nem alkalmaztak (véltetőleg arra a már a keresetben sem vitatott tényre is figyelemmel, hogy a lehetséges objektív jogkövetkezmények közül a jogsértés abbahagyása, illetve a sérelmes helyzet megszüntetése az elsőfokú tárgyalás idejére megvalósult), a korlátozás arányos, az álláspont teljesen világos lenne. Ezt proponálja párhuzamos indoklásában Paczolay, aki szerint a „személyiségvédelem hatékonysága érdekében szükséges, hogy a honlap üzemeltetőjével szemben megállapíthatóak legyenek a személyiségi jogsértés objektív jogkövetkezményei,” a felróhatóságon alapuló szubjektív jogkövetkezményeknek pedig csak akkor lehetne kitéve az üzemeltető, ha felszólamlásra nem távolította el a kifogásolt hozzászólásokat [77].

A többségi határozat ehelyett gyakorlatilag megismétli a kettébontott arányossági teszt első felében bemutatott, mint láttuk, határozottan problematikus okfejtést, és az arányosságot nem alkotmányos, alapjogi mérce szerint állapítja meg, hanem azon az alapon, hogy az indítványozó elismeri: a moderált kommentekért felelősek a kommentfelületek működtetői. A gondolatmenet sebezhetőségét különvéleményében Stumpf István így foglalja össze: „nem kellőképpen megfontolt az indítványozó által az előzetesen moderált kommentek közzétételére vonatkozó felelősséggel kapcsolatban tett állítást (vagy egyszerűen csak nem vitatott helyzetet) az arányossági vizsgálat kiindulópontjának tekinteni, és ebből döntő következtetést levonni, anélkül, hogy azt az Alkotmánybíróság külön, szisztematikus szükségesség-arányosság vizsgálatnak vetette volna alá” [84].

Az Alkotmánybíróságnak nem arra a kérdésre kellett volna válaszolnia, hogy ha a joggyakorlat szerint a moderált kommentfelületek működtetőinek viselniük kell a kommentekben megnyilvánuló jogsértés jogkövetkezményeit, akkor elfogadható-e, hogy a nem moderált kommentfelületek működtetőire ugyanez vonatkozzon. Hanem arra, hogy mindez megfelelően szolgálja-e a szólásszabadság és a személyiségjog-védelem egyensúlyát, illetve, a másik oldalról nézve, hogy a kommentekben megnyilvánuló jogsértés megfelelő, elégséges szankciója-e a felelősség bírósági kimondása nélkül is az, hogy a kommentek törlésre kerülnek. Az AB természetesen eldönthette volna, hogy a kérdést milyen absztrakciós szinten, a konkrét esetben született kommentek értékelésével, vagy csak általánosabb szinten közelíti meg, az azonban mindenképpen problematikus, hogy az alapjogi mérlegelés gyakorlatilag elmaradt.

7. A határozatok összehasonlítása

7.1. Az elektronikus kereskedelmi irányelv kezelése

Mint láttuk, mindkét bíróság mellőzte annak kimondását, hogy a rendesbíróságoknak alkalmazniuk kellett volna az EU-irányelven alapuló helyi jogszabályban rögzített feltételes mentességet, illetve egyáltalán magát a jogszabályt. Az EJEB leszögezte, hogy nem feladata a helyi törvények magyarázata; a magyar alkotmányjogi panasz intézményének kereteiből ugyanez következik. Az itt releváns ügynevezett valódi alkotmányjogi panasz rendeltetése az egyedi jogsérelmek (speciális hatókörű) orvoslása, és ezzel összefüggésben adott jogszabályok értelmezése a rendesbíróságok számára, ám kizárólag abban a tekintetben és annak érdekében, hogy a további ítélkezési gyakorlatban az adott jogszabály alkalmazása „alkotmány-konform” legyen.²¹

A peres felek rendesbíróságok elé terjesztett jogértelmezései ennek ellenére rajtahagyták lenyomatukat az alapjogi bíróságok határozatain. Az EJEB részletesen foglalkozott azzal, hogy a beadványtevő portál milyen mértékben és módon járult hozzá a kifogásolt kommentek megszületéséhez, illetve hogyan kontrollálta vagy kontrollálhatta volna azokat, gyakorlatilag az irányelv által rögzített kritériumok szerint vizsgálva a tárgyat. Az AB meglepő módon előbb leszögezte, hogy a kommentekre ‘alapvetően’ az Ektv. szabályai alkalmazandók, majd egy mindkét pontjában problematikus dupla érvelés nyomán (a főszabály felülírja a kivételt, minden nyilvános kommunikáció sajtónak tekintendő) felülemelkedett ezen. A meglepe-

²¹ PACZOLAY Péter: Az Alkotmánybíróság hatásköreiről egy év elteltével. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2013/1. 72.

tést részben az okozza, hogy minderre semmi szükség nem lett volna, hiszen a valódi alkotmányjogi panaszt az Alkotmánybíróság nem a jogszabályok, hanem a végeredmény felől közelíti meg. (Kétségtelen, hogy a határozat a panasz befogadhatóságról szóló passzusa [20] az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 26–27. §-ára hivatkozik, ám a beadvány csak az „alaptörvény-ellenes bírói döntés” elleni panaszt leíró 27. §-ra alapozott, a „bírói eljárásban alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása folytán” bekövetkezett sérelem miatti panaszt lehetővé tevő 26. §-ra nem, amit az ügy jellege indokol is. A határozat az érintett jogszabályok alkotmányosságával nem foglalkozik.)

Ennél is jelentősegteljesebb, hogy a bíróságok mindkét esetben figyelmen kívül hagyták, hogy a panaszosok ügybeli magatartását – ide értve a kommentekre vonatkozó eljárásukat, illetve a perbeli fellépésüket – hogyan befolyásolta az a vélelmük, illetve törekvésük, hogy az irányelv nyújtotta védeltséget érvényesíteni tudják. Mindkét határozat azon az alapon mellőzte a kifogásolt kommentek tartalmi vizsgálatát, hogy a panaszosok azok jogsértő jellegét nem vitatták. Kivülálik azonban, ha figyelemmel vagyunk a panaszosok által a perekben előadottakra, hogy ez valójában egyáltalán nem jelenti azt, hogy a kommentek jogsértő voltát elismerték volna, csupán azt, hogy a vélelmük szerint érvényesíthető feltételes mentesség érdekében az értesítési-eltávolítási eljárás szabályait követték. Az eljárás lényegi eleme, hogy a működtető a kifogásolt közlés tartalmát nem vizsgálja, a kifogásról való tudomásszerzést követően mérlegelés nélkül eltávolítja az adott tartalmat. Ha ezt nem teszi meg, a mentesség nem érvényesíthető.

Az Alkotmánybíróság, mint láttuk, a mérlegelést szinte teljes mértékben úgy végezte, hogy a moderált kommentekre vonatkozó felelősségi viszonyokat hasonlította a nem moderált kommentekéhez, és nagy jelentőséget tulajdonított annak, hogy a panaszos a rendesbírói eljárásokban hangsúlyozta, hogy a kommenteket nem moderálta. Ez azonban ugyancsak az Ektv.-re való hivatkozás folyamánya, hiszen az a felelősség alól való mentesülést ahhoz köti, hogy az adott közvetítő szolgáltató az érintett tartalmak fölött ne gyakoroljon ellenőrzést, tartalmukról ne legyen előzetes tudomása. (Ez a konstrukció egyébként nem az EU-irányelv kreálománya, számos jogrendszerben hasonló alapon és feltételekkel mentesülhetnek a személyiségjog-sértésekért való jogi felelősség alól a nyomdák, könyv- és lapterjesztők és más, a tartalom előállításában és terjesztésében passzív, technikai szerepűnek felfogott aktorok.) Így végeredményben a panaszos jogkövetőnek szánt magatartása adott alapot a panasz elutasítására. Hasonló mintázat mutatkozik a strasbourgi ítéletben is. Azokat az intézkedéseket, amelyeket a portál annak érdekében alkalmazott, hogy meg tudjon felelni az EU-irányelv 14. cikk (1) bekezdése b) pontjában foglalt kritériumnak (a szolgáltató, amint tudomást szerez a nála elhelyezett jogellenes információról, eltávolítja azt), a tanács az észti Legfelső Bíróság irányvonalát követve éppen olyan tényezőknek tekintette, melyek a portál aktív szerepét, így felelősségét támasztják alá.

A kommentek „nem vitatottan jogsértő” mivoltának axiómaként való kezeléséből következik az is, hogy egyik határozat sem tekintette mentő értéknek (*redeeming*

value), hogy a kifogásolt hozzászólások egyértelműen közérdekűnek tekinthető ügyekben születtek – még ha az azokról szóló közvitához klasszikus értelemben tartalmilag nem is sokat tettek hozzá. Az EJEB, mint láttuk, a témára irányuló közérdeklődést egyfajta súlyosbító körülménynek tekintette, és erre tekintettel várt volna el több gondosságot a portáltól. Az Alkotmánybíróság egyáltalán nem foglalkozott ezzel a szemponttal. Pedig érdekes lett volna megtudni, azonosul-e az AB azzal az értékeléssel, ami az egyébként érték- és igazságtartalomra tekintet nélkül védett, indulatos és provokatív megfogalmazásokat is megengedő véleménynyilvánítási szabadság közérdekű ügyekben elvben igen tág keretein kívülre helyezi az inkriminált közléseket.

7.2. A tömeges kommunikáció jellemzőinek értékelése

Az EJEB határozata egyes pontokon hangsúlyosan figyelembe veszi azokat a jellemzőket, amelyek az internetes kommenteket megkülönböztetik egyéb kommunikációs formáktól, más pontokon ugyanakkor határozottan elutasítja ezt a megközelítést. Lényeges tényezőként kezeli, hogy a polgári eljárásban nehezen azonosíthatóak a kommentek valós szerzői és felhívja a figyelmet az internetes tartalom maradandóságára (91–92. bek.). Nem mérlegeli ugyanakkor azt, hogy a kommentek nem légtüres térben léteznek, azokhoz a közönség körében előzetes ismeretek, értéktulajdonítások fűződnek és sajátos jellemzőikkel a velük találkozó felhasználók is tisztában lehetnek. A Delfi kommentfelületének „hírhedettsége” (76. bek.) ebben az értelemben is felhozható: ha az országban közismert, hogy ezen a felületen alacsony színvonalú, gyakran durva közlések jelennek meg azonosíthatatlan szerzők tollából, miért venné bárki komolyan, ami oda van írva, miért okoznának a kommentek érdemi kárt bárki jó hírnevében, különösen akkor, ha nem tényállításokról van szó?

Ennek fényében kiviláglik: egyáltalán nem magától értetődő, hogy az internetes hozzászólások jogi tekintetben csak a klasszikus írásbeli kommunikációval azonos súlyú közlésekként foghatóak fel, így az sem, hogy az arányos reparáció érdekében mindenképpen szükség van kártérítéssel is sújtható felelősre. Egy brit ügyben, 2008-ban hozott határozatában Eady bíró kifejtette, hogy a fórumbejegyzésekben megjelenő defamáló tartalmakat nem az írásbeli (*libel*), hanem a szóbeli defamációval (*slander*) párhuzamos jelenségként kezeli.²² Utóbbi esetben pedig csak akkor ítél a bíróság az elkövető ellen, ha a sértett konkrét anyagi kárt tud igazolni – ennek megfelelően az odaordított sértéseknek nincsen jogi következménye. Ugyanezt a megközelítést ajánlja a problémakört teljes mértékben figyelmen kívül hagyó alkotmánybírósági határozathoz fűzött párhuzamos indoklásában Paczolay is [77].

²² *Smith v. ADVFN*, EWHC 1797 (QB).

7.3. A mérlegelés horizontja

Az Alkotmánybíróság a konkrét ügy körülményeire, kontextusaira szinte alig fordított figyelmet; ezt a párhuzamos indoklás kifogásolja is [74]. Az EJEK bizonyos körülményeket részletesen elemzett, azoknak a mérlegelés során nagy jelentőséget tulajdonított. Ennek ellenére kijelenthető, hogy a két határozat absztrakciós szintje nagyjából azonos: egyik bíróság sem tartotta szükségesnek, hogy az adott ügyben alkalmazott korlátozás mértékét az adott ügyben megvalósult jogsérelem súlyához mérje, bár az eljárások jellege ilyen közelítést is megengedett volna. A korlátozás súlyosságát nem a konkrét jogsértéshez (ami, objektív jelleg ide vagy oda, természetesen ugyancsak elhelyezhető egy 'súlyossági' skálán, eminensen ezt fejezi ki a nem vagyoni kártérítés, a sérelemdíj összege) mérték, a működtető felelősségre vonásának megengedhetőségét a kifogásolt tartalmaktól de facto elvonatkoztatva vizsgálták.

Ez értékelhető úgy is, hogy a bíróságok nem kívántak elugrani az ügyekben manifesztálódó alapkérdés elől, ami nyilvánvalóan a működtetői felelősség általában való megengedhetősége. (Persze az általános alapjogi megítélést illetően akkor is adhattak volna iránymutatást, ha egyébként a kommentek tartalmával is foglalkoznak.) Innen nézve tűnik ki azonban, hogy végeredményben kimaradt a mérlegelési szempontok közül az is, hogy a vizsgált korlátozások, amennyiben bevették válnak egy-egy jogrendszerben, generálisan milyen hatást fejtenek, fejthetnek ki az internetes véleménynyilvánítás szabadságára, mi következik az alkalmazott szankcióból a társadalmi nyilvánosság egészére nézve. A kérdésre nyilvánvalóan lehet úgy válaszolni, hogy a működtetői felelősség a jogok megfelelő egyensúlyának megvalósulását szolgálja, de az alkalmazott eszköz által kiváltott hatásokat ebben az esetben is termékeny lehet összemérni az elérni kívánt céllal.

Paczolay szerint a felelősség ilyenén telepítése a kommentelés műfajának ellehetetlenüléséhez vezethet, ami megítélése szerint a véleménynyilvánítás szabadságának egész hazai rendszerére káros lenne [75]. Figyelemre méltó, hogy a többségi AB határozatban is említésre kerülnek a szólásszabadságra leselkedő veszélyek, amikor a rendesbírósági ítéletekben megnyilvánuló korlátozást jellemezve rögzíti, hogy az „növeli az oldal fenntartásának költségeit, ami az oldal működését nehezíti, szélső esetben lehetetlenné teszi” [59]. Mint láttuk, a korlátozás alkotmányosságának mérlegelésekor ez a szempont már nem került elő. Az idézett félmondat tükrében ez különösen figyelemre méltó, hiszen kiderül belőle, hogy az Alkotmánybíróság nem csak azzal számolt, hogy a kommentelési lehetőségek ritkulnak, hanem azzal is, hogy bizonyos típusú szolgáltatások megszűnhetnek, működtetőik és felhasználóik hangja teljesen elnémul.

A strasbourgi ítélet érvrendszeréből kiviláglik, hogy a bíróság elfogadta a kormány álláspontját, és nem adott igazat a Delfinek abban, hogy a helyi szankció következtében meg kellett változtatnia az üzleti modelljét. Elképzelhető, hogy a Delfi itt rosszul járt egy túlzó megfogalmazással; talán ez gátolta meg a bíróságot

abban, hogy mérlegre tegye: az EJEE értékeinek érvényesülését a Delfi erőforrásainak milyen hasznosítása szolgálja a leghatékonyabban. Azok az erőforrások ugyanis, amelyeket a portál a kommentek felügyeletére fordít, nyilvánvalóan nem fordíthatóak már releváns témákról szóló, kiegyensúlyozott cikkek elkészítésére. A portálra terhelt kommentfelelősség magával hozza a tartalomkínálat szűkülését, a nyilvánosság szegényedését. A kommentekért viselt kárfelelősség kivédésének másik, erőforrás-takarékosabb lehetősége a működtetők számára az, ha megszüntetik, vagy a ‘kockázatos’ témák esetében nem teszik lehetővé a kommentelést. Ekkor is azonnali és egyértelmű a véleménynyilvánítás lehetőségeinek csorbulása.

7.4. A korlátozó eszközök értékelése

Az Alkotmánybíróság határozata nem ad biztos támpontot azt illetően, hogy a testület mit tekint a korlátozás generális célját, a személyiségi jogok védelmét megvalósító, ugyanakkor – az alapjogi mércének megfelelően – minimálisan szükséges korlátozó eszköznek. Ez elvileg nem is problematikus, hiszen egyes eszközökkel megvalósítható kisebb vagy nagyobb mértékű korlátozás, és lehet adott eszköz adott jogsértés és jogsértő vonatkozásában szükséges, illetve azt túllépő erejű. Az említett eszközök között – melyek, ahogyan a határozat is fogalmaz, maguk is tekinthetők egyben a korlátozás lehetséges, mondjuk így, alárendelt céljainak – ugyanakkor mégis lehetséges különbséget tenni következményeik jellege és súlya szerint. Mint láttuk, hangsúlyosan az ‘elégtétel’ vetődik fel, másutt azonban, egymás mellé rendelve, a jogsértő közlések megelőzése és eltávolítása szerepel, majd a kártérítés fogalma is felmerül. Nyilvánvaló, hogy ha a jogsértő közlés eltávolítását tekintjük olyan eszköznek, amely a minimálisan szükséges legkisebb korlátozás mellett megvalósítja a kívánt célt, a felelősség megállapításának és a kártérítésnek a szükségesség-arányosság tesztjén el kellene buknia.

Az AB határozathoz fűzött különvélemény ezt az álláspontot fogalmazza meg, utalva a határozat [64] bekezdésére: a „többségi határozat adós marad annak alátámasztásával, hogy – ha a személyiségi jogot sértő közlemény eltávolítása a korlátozás alternatív célja, akkor – a cél elérésére alkalmas legyenyhébb korlátozásnak miért nem az ún. értesítési-eltávolítási (...) eljárást tekinti” [83]. Stumpf kiemeli, hogy az Ektv. figyelmen kívül hagyása mellett is védhető az az álláspont, mely szerint a kommentek vonatkozásában alkalmazható legyenyhébb szankció nem a működtető felelősségének megállapítása, hanem a közlés eltávolítása. Mint azt a különvéleményben is idézett, egy felhasználói hozzászólás miatt indult személyiségi jogi perben született 2013-as ítélet illusztrálja, ehhez mindössze arra van szükség, hogy a híresztelésre, mint az információ továbbadásának momentumára úgy tekintünk, mint ami „aktív és tudatos magatartást feltételez, vagyis a jogot sértőnek a tudata át kell fogja a jogsértő (...) véleménynyilvánítást, és azt kom-

munikatív módon saját tudattartalomként kell a nyilvánossággal megosztania.”²³ A tudomásszerzés eszerint az a mozzanat, amelynek következtében és időpontjától számítva a működtető magatartása tudatosnak tekinthető.

Az észti ítéletekben a megelőzés fogalma hangsúlyosan merült fel. Míg a magyar eljárásban a személyiségjog-sértés objektívként felfogott jellege, az észtben az elvárható gondosság mércéje játszott központi szerepet; mint láttuk, a helyi ítéletek szerint a Delfi azzal felelt volna meg a mércének, ha a kifogásolt közléseket azok megjelenése előtt kiszűri. Az EJEB határozata számos fordulatóban azonosul az észti ítéletek álláspontjával, mely szerint a portál köteles lett volna mindenemű, a jóhírnév-sérelemben megnyilvánuló károkozást *megelőzni* (90. bek., 94. bek.). Ez alátámasztja a döntést, hiszen ebben a tekintetben a gondosság elégséges mértéke csak a sértő kommentek mindegyikének publikálás előtti kiszűrése lehet. Minden sértő kommentet – elvben: ha elfogadjuk, hogy a moderátorok tökéletes szinkronban vannak az igazságszolgáltatással – pedig értelemszerűen csak minden komment monitorozásával lehet elfojtani. A felelősségkizárás elutasításával mindez maximálisan koherens, ám arra utal, hogy nem megalapozott az az álláspont, mely szerint a helyi ítélet nem szorította a portált minden hozzászólás ellenőrzésére – ami viszont ellentmond annak, ahogyan a bíróság a szankciót értékelte.

A magyar ítéletek az elvárható gondosság kérdésével nem foglalkoztak, és nem fogalmaztak meg hasonló elvárást az alperesekre vonatkozóan. Ettől függetlenül minden olyan jogkövetkezmény, ami a marasztalt felet olyasmire kényszeríti, amit magától nem tett volna meg, általánosságban megelőző erejű, hiszen őt magát és közvetetten mindenki mást is visszatartat a további hasonló cselekményektől. A magyar bírói ítéletek ezt a funkciót azáltal valósítják meg, hogy a felelősség megállapítása teremti meg a kártérítés/sérelemdíj megítélésének lehetőségét. Ha a kommentfelület működtetője a későbbiekben jogkövető magatartást kíván tanúsítani, maga sem tehet mást, mint hogy monitorozza az összes hozzászólást abban a reményben, hogy eltalálja, melyek azok, amelyek peres eljárásban jogsértőnek találhatnának. Mindebben az Alkotmánybíróság nem talált kivetnivalót.

8. Összegzés

A bíróságok mindkét ügyben úgy foglaltak állást: a 19–20. századi tömegmédiá viszonyai között kijegesedett – bár, nem meglepő módon, részleteiben folyamatosan változó és vitatott – felelősség-érvényesítési struktúra érdemi változtatás nélkül alkalmazható, sőt, alkalmazandó az internetes kommunikáció köztes sze-

²³ Pécsi Ítéletőábla Pf.VI.20.776/2012/5.

replőire. Az EJEB rendkívül hangsúlyosan kezelte a Delfi médiatartalom-szolgáltató mivoltából következő momentumokat, az Alkotmánybíróság pedig sajtóorgánumnaként klasszifikálta az MTE blogját. Az EJEB explicite nem fogalt állást abban a kérdésben, hogy a portált a kommentek kiadójának kell-e tekinteni, de jelezte, elfogadhatónak tartja, hogy a helyi eljárások ezt a megközelítést alkalmazták, az pedig, hogy az ügyben milyen körülményeket kezelt lényegesként, egyértelműen a kiadói típusú felelősség mintázatát adja ki (üzleti érdekeltség, sok felhasználó, a portál erőforrásai), ‘mindenható’, ezért a közöltekért feltétel nélküli felelősséggel tartozó szerkesztőt/kiadót tételez. Az Alkotmánybíróság határozata ugyanakkor minden – a hagyományos fogalmak szerinti – médiatermékre, civil és vállalati honlapra, Facebook-oldalra vonatkoztathatóan fogadja el a mindenható szerkesztő modelljét, a ‘magáncélú’ Web 2.0-ás internetes tartalmak elkülönítése pedig olyan bizonytalan megalapozású, hogy nemigen ad iránymutatást azt illetően, hogy például egy politikai témákkal foglalkozó, magánszemély által működtetett, bárki által olvasható weboldal hova is lenne sorolandó.

A rendesbírósági ítéletek nyomán induló alapjogi eljárások jellegzetességeiből következik, hogy a bíróságokon múlik, határozataikat milyen általánosíthatósági igényvel és szinten fogalmazzák meg. Az EJEB döntése ebben a tekintetben első látásra visszafogottnak mutatkozik, nem ad határozott iránymutatást arra nézvést, hogy hasonló korlátozást más típusú köztes szereplőre, esetleg más témájú portálcikkhez kapcsolódóan elfogadhatónak tartana-e, ahogyan arra sem, hogy mi lett volna az a kártérítési összeg, amit esetleg már egyezményellenesnek minősít. A felszint vizsgálva Észtországon túli relevanciája sincs, hiszen nem fogalmaz meg a kormány számára semmilyen, az egyezmény által diktált kötelezettséget. A bíróság ugyanakkor az EJEE 8. cikkére és saját gyakorlatára hivatkozva emlékeztetett arra, hogy az aláíró államok ott vállalt pozitív kötelezettsége arra is kiterjedhet, hogy a polgárok egymás közti viszonyaiban alkalmazzon a magánélet sérthetlenségét biztosító előírásokat (91. bek.). Így könnyen elképzelhető, hogy ha a tanács elé olyan ügy kerülne, amely az EJEE 8. cikke alapján támad egy, az elektronikus kereskedelmi törvény kínálta mentességet érvényesítő, vagy a működtetői felelőséget más okból elutasító helyi ítéletet, a bíróság azt egyezményellenesnek minősítené, hiszen így az állam nem gondoskodik a jogsértő közlések megelőzéséről az itt látotthoz hasonló módon és mértékben.

Az Alkotmánybíróság határozata, mint láttuk, még ennyi támpontot sem ad az illetően, hogy a szemben álló jogok közti egyensúlyi pontot hol kell keresni, csak annyi derült ki, hogy a bepanaszolt szankciók biztosan beférnek a kívánatos keretek közé. A párhuzamos indoklás arra tesz kísérletet, hogy a kereteket határozottabb kontúrral jelölje ki. A majdani jogesetekben minden bizonnyal hangsúlyosan előkerül majd a többségi határozat mellett Paczoly koncepciója is.

A konkrét ügyekben, mint láttuk, voltaképpen egy-egy momentum más hangsúllyal való értékelése elbillenthetné volna a mérleg nyelvét. Ha az EJEB nem úgy fogja fel a portál és L. úr viszonyát, ahogy, nem tekinti a sértett felet kiszolgál-

tatott individuumnak, ennek megfelelően nem rója fel a portálnak, hogy a kommentek hosszabb időn át olvashatóak voltak, a Delfi által működtetett szűrő- és panaszrendszert már a megelőzés megfelelő eszközének tekinthette volna, így ki-mondhatta volna a helyi ítélet egyezményellenességét. Ha az Alkotmánybíróság következetesebb abban, hogy csak a korlátozás legenyhébb eszközét tekinti alkotmányosnak, és a kifogásolt kommentek eltávolítását tekinti ennek, a felelősség megállapítását már normasértőnek találhatta volna. Kevésen múlt, de minden maradt úgy, ahogy volt.

Mint igazolni igyekeztem, számos kritika hozható fel a bíróságok mérlegelésével szemben, elsősorban azt illetően, hogy milyen körben és milyen súllyal foglalkoztak a véleményszabadság általánosabb összefüggéseivel, illetve az internetes kommunikáció sajátosságaival. Tény, hogy a mindenható szerkesztő modelljében a moderátorok óhatatlanul túlzottan óvatosak lesznek, olyan kommenteket is eltávolítanak, amelyeket a bíróság megengedhetőnek tartana, hiszen a portál célja így nem a vita lehetőségek szerinti civilizált keretben tartása, hanem a kárfelelősség minimalizálása. A portálra terhelt kommentfelelősség közvetlenül és azonnal magával hozza a tartalomkínálat szűkülését, a nyilvánosság szegényedését. Ez pedig nem más, mint a sokat emlegetett ‘dermesztő hatás’, a véleménynyilvánítás szabadságát általánosan korlátozó *chilling effect* – egyúttal olyan rendszer, amit szólásszabadság-aktivisták hajlamosak kiszervezett cenzúrának minősíteni.²⁴ Sajnos önmagában hasonló hatással jár a Paczolay és Stumpf által proponált értesítési-eltávolítási eljárás is, miközben kétségtelen, hogy legalább az oldalak működtetőire jóval kisebb terheket ró.

A mindenható szerkesztői modellel azonban ettől eltekintve is van gond, mégpedig az, hogy nem működik. Ennek alátámasztására elég körültekinteni az interneten olyan országokban, például Magyarországon, ahol a jogalkalmazásban ez a modell az uralkodó. Ha egy kommentelő – legyen bár közlendője érdemi hozzájárulás a demokratikus közvitához, vagy éppen szélsőséges gyalázkodás – azt tapasztalja, hogy egy adott felületen nem jelennek meg a hozzászólásai, el fog menni máshova. Felvethető, hogy egy felelős társadalom ettől még nem mondhat le arról, hogy a jogaikban sértett polgárait megvédje, ezért kitartóan kell ipiapacsot játszania a trollokkal, de ugyanígy az is, hogy lehetnek ennél nagyralátóbb céljai is. Olyan céljai, amelyek reményt adnak a valódi megelőzésre, még akkor is, ha ehhez az egyének és a társadalom gondolkodásában kell változásokat előmozdítani, illetve új módon kell megközelíteni a szabad szóláshoz és a hírnévvédelemhez való jogok kapcsolatát a jórészt anonim, tömeges kommunikáció korában. A bíróságok ezekben a határozatokban nem tudtak irányt, impulzust adni ehhez.

²⁴ ARTICLE 19: *Internet Intermediaries: Dilemma of Liability*. London, Article 19, 2013.

SZIKORA TAMÁS*

Politikai reklámok a rádiós és televíziós médiaszolgáltatásban

Kísérlet a politikai reklámok tartalmi és formai jellemzőinek azonosítására a hazai és a strasbourgi gyakorlat tükrében

1. Bevezetés

A politikai, közéleti kérdésekben történő véleménynyilvánítás problematikája szoros kapcsolatot mutat mind az állampolgárok szabad tájékozódáshoz való jogának és választójogának, mind pedig a politikai pártok (mozgalmak) szólásszabadságának érvényesülésével. Mindemellett, ha figyelembe vesszük azt a tényt, hogy a politikai kommunikáció legjelentősebb színtere a sajtó (média), hiszen a politikai szféra természetes törekvésének tekinthető, hogy üzeneteit a leghatékonyabb módon jutassák el a legfőbb címzettekhez,¹ akkor a kérdéssel közvetlenül érintett alapjogok körében nyugodt szívvel említhetjük a sajtószabadságot is. Sőt, a média a politikai üzenetek közlése terén kiemelkedő szerepet játszik, amely érthető, ha azt vesszük alapul, hogy – még az internet napjainkban megfigyelhető térhódításától függetlenül is – a televízió révén emberek millió szólíthatók meg meggyőző és csábító üzenetekkel, megőrizve ezzel az egyik legnépszerűbb és legsikeresebb befolyásolási képességgel bíró kommunikációs eszköz-jellegét.²

A politikai beszéd (*political speech*) kapcsán elmondható, hogy a szólás e formája a véleményszabadság legszélesebb körű védelmét élvez, és csak a legkivételesebb esetekben korlátozható; e kérdésben egységes álláspont figyelhető meg a jogirodalom terén, és az ezzel együtt ‘fejlődő’ joggyakorlat vizsgálata eredményeképpen egyaránt. A közéleti viták szabadsága, a polgárok széles körű tájékozódása-

* Szakmai tanácsadó, Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Médiatanácsa. E-mail: szikora.tamas@mediatanacs.hu.

¹ UDVARY Sándor: *A médiához való hozzáférés lehetőségei*. In: KOLTAY András–NYAKAS Levente (szerk.): *Magyar és európai médiajog*. Budapest, Wolters Kluwer, 2015. 621.

² Tom LEWIS–Peter CUMPER: *Balancing Freedom of Political Expression against Equality of Political Opportunity: the Courts and the UK Broadcasting Ban on Political Advertising*. *Public Law*, 2009, 90.

nak érvényesülése ugyanis megkívánja, hogy valamennyi információ hozzáférhető legyen a társadalom tagjai számára annak érdekében, hogy felvilágosult egyénként felelős döntéseket hozhassanak egyes releváns kérdésekben.

A politikai kérdésekről folytatott diskurzus szabadsága a demokrácia sarokköve, az e körben tett véleménynyilvánítás számára biztosított széles körű védelmet már számos bírósági döntés, illetve törvényi rendelkezés elismerte.³ A politikai beszéd az Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: Bíróság vagy strasbourgi bíróság) gyakorlatában is kitüntetett szereppel bír.⁴ A médiában megjelenő politikai véleménynyilvánítás kérdésköre minden esetben érinti a véleményt formáló szólásszabadsága mellett a sajtószabadság, és nem utolsósorban – a demokratikus közvélemény kialakulása érdekében – a közönségnek a közérdekű kérdésekben történő tájékozódáshoz (információhoz jutáshoz) való jogának érvényesülését. Ezen alapvető jogoknak tehát minden esetben párhuzamosan kell érvényesülniük, lehetőség szerint oly módon megtalálva az ‘egyensúlyi állapotot’, hogy egyik korlátozására se kerüljön sor aránytalan mértékben; mindez természetesen nem jelenti azt, hogy bármelyik, az előbbieken említett alapvető jog korlátozhatatlan lenne.

A politikai kommunikáció egy sajátos megnyilvánulási formájának tekinthető a politikai reklám kategóriája, amely tartalmát tekintve a politikai beszéd körébe tartozik, megjelenési formáját, módját tekintve viszont a ‘klasszikus’ reklámokkal mutat némi rokonságot (ti. a médiaszolgáltatótól független megrendelő kérésének megfelelően közzétett, előre megszerkesztett tartalommal bíró, rendszerint rövid időtartamú közlemény). A politikai reklámok megjelenésével kapcsolatos kérdések vizsgálatánál jellemzően túlnyomórészt kizárólag a tartalmi elemek játszanak meghatározó szerepet (mint a későbbiekben láthatjuk, e tekintetben is érdemileg eltérő megközelítés jellemzi hazánkat, illetve más európai államokat, illetve magát a strasbourgi bíróságot is), ugyanakkor e közlemény jellegük sok esetben nem kerül értékelésre.

Jelen tanulmány a rádiós és televíziós műsorszolgáltatásban megjelenő politikai reklámok azonosítására tesz kísérletet, párhuzamba állítva a hazai (hatósági és bírósági) jogalkalmazói, valamint a strasbourgi bírósági gyakorlatot, rámutatva az említett közleményforma kapcsán felmerülő különféle megközelítési módokra, és a szóláskorlátozás – előbbiekből is következő – eltérő szintű mértékére.

³ Jacob ROWBOTTOM: In the Shadow of the big Media: Freedom of Expression, Participation and the Production of Knowledge Online. *Public Law*, 2014, 491.

⁴ A Bíróság vonatkozó gyakorlatát összefoglalóan I. David HARRIS–Michael O’BOYLE–Colin WARBRICK: *Law of the European Convention on Human Rights*. Oxford, Oxford University Press, 2014. (Third edition) 629–631.; GRÁD András–WELLER Mónika: *A strasbourgi emberi jogi bírósághoz kézi-könyve*. Budapest, HVG–ORAC, 2011. 546–570.

2. A politikai szólás mibenléte, jellegzetességei

Jóllehet, már önmagában az is nehezen megválaszolható kérdés, hogy pontosan milyen típusú és tartalmú szólások tartoznak a politikai célú kommunikáció körébe, ebből következően – a jól körülhatárolható, egzakt definíció hiányában – azok sajátosságának meghatározása sem tűnik egyszerű feladatnak. Hasonlóképpen, amint például a kereskedelmi beszéd (jellegzetességeinek) meghatározása a nem kereskedelmi szólástól való megkülönböztetés⁵ útján is könnyebben megvalósítható, úgy könnyen belátható, hogy a politikai beszéd sajátosságai az e körből megalapozottan kizárható szólástípusoktól való különbségtétel révén azonosíthatók.

A demokrácia egyik sarokköve a szabad diskurzus biztosítása, amely lehetővé teszi az egyének számára, hogy egyes kérdésekben önállóan véleményt alkossanak, és ezt – csak a legszükségesebb és legindokoltabb esetben korlátozva – akadálytalanul ki is nyilváníthassák. Fiss gondolatai szerint, utalva Brennan amerikai legfelső bírósági bíró *Sullivan*-ügyből⁶ ismertté vált formulájára, a demokrácia kollektív önrendelkezést ígér – emberek azon jogát, hogy döntsenek sorsuk felől –, és ezáltal olyan vitát feltételez a fontos kérdésekről, amely „korlátlan, erőteljes és szélesre nyitott”⁷.

E szabadság érvényesülése kiváltképpen fontos, amennyiben olyan közérdeklődésre számot tartó (politikai) ügyekben kíván az egyén e jogával élni, amelyben a relevánsabb információk nyilvánosságra kerülése, hozzáférhetősége a későbbi döntésekhez elengedhetetlenül szükségesek. E helyütt a vélemény szabadság kapcsolódik a tájékoztatáshoz való jog érvényesüléséhez, hiszen az önálló gondolatok kifejezése és megosztása a közösséggel csak abban az esetben tud megvalósulni, ha a társadalom tagjai a tudatos és felvilágosult polgárrá váláshoz nélkülözhetetlen információ birtokába kerülnek.

A politikai beszéd körét a fentiekből következően két, egymáshoz ugyan szorosan kapcsolódó, ugyanakkor – elsősorban a ‘megszólaló’ személyéből következően – élesen elválasztható csoportba sorolhatjuk. Egyrésztől, ide sorolhatók a vélemény nyilvánítás azon formái, amelyet a közéleti kérdésekkel kapcsolatosan a közösség tagjai fejtenek ki, emellett ugyanakkor szintén a politikai beszéd körébe tartoznak azok a megnyilvánulások, amelyeket a – tágabb értelemben vett – politikai szereplők saját nézeteik, intézkedéseik népszerűsítése érdekében tesznek a közvélemény irányába. A politikai vélemény nyilvánítás mindkét ‘típusa’ kapcsán elmondható ugyanakkor, hogy – amint ezt a későbbiekben látni fogjuk – a szólá-

⁵ Erről l. pl. Allan TANANBAUM: „New and Improved”: Procedural Safeguards for Distinguishing Commercial from Noncommercial Speech. *Columbia Law Review*, December 1988.

⁶ *New York Times Co. v. Sullivan*, 376 U.S. 254, 270 (1964).

⁷ Owen M. FISS: *Megosztott liberalizmus. A szólásszabadság és az államhatalom sokféle arca*. Budapest, CompLex, 2013. 22.

sok alkotmányosan legkevésbé korlátozható formái közé tartoznak. Az ilyen jellegű kommunikáció azért mentes a korlátozásoktól, mert egyrészt a társadalom tagjai (választópolgárok) közötti, emellett pedig az egyének és állam irányítói közötti párbeszédet hivatottak elősegíteni, és mint ilyen, az alkotmányos demokrácia működésének hasznára és nem kárára válnak; ugyanez viszont nyilvánvalóan nem mondható el a beszéd egyéb formáiról, mint például a pornográf tartalmakról vagy a kereskedelmi reklámokról.⁸ Hasonló okból részesülhetnek kiemelt védelemben a közpolitikai kérdésekben kifejtett esetlegesen sértő megnyilvánulások – amelyek, ha magánszemélyeket érintenének, akár rágalmazásnak, becsületsértésnek minősülhetnek –, ez ugyanis az egyén közügyekben való részvételének tekinthető (*citizen's participation in government*), és mint ilyen, szélesebb körű védelem – az Egyesült Államokban például az Első Alkotmánykiegészítés védelme – alatt áll.⁹

A közéleti viták kapcsán kifejezésre juttatott vélemények, álláspontok mindmind a demokratikus nyilvánosság erősítéséhez járulnak hozzá, ezek korlátozása viszont a szabad tájékozódás, véleményformálás és -kinyilvánítás lehetőségét csorbítják. A szabad politikai véleményalkotás tehát egyrészt az egyén szólásszabadsághoz fűződő jogát, másrészt pedig egy felvilágosult, a nélkülözhetetlen információk birtokában lévő politikai közösség kialakulását és fenntartását hivatott szolgálni. Ezt erősítette meg a magyar Alkotmánybíróság a közéleti szereplők bírálatossága kapcsán hozott határozatában, amikor leszögezte, hogy

„a szólásszabadság a demokratikus, plurális társadalom és közvélemény fundamentuma. A társadalmi, politikai viták szabadsága és sokszínűsége nélkül nincs demokratikus közvélemény, nincs demokratikus jogállam. A demokratikus közvélemény azt kívánja meg, hogy a társadalom valamennyi polgára szabadon fejthesse ki gondolatait, és ezzel a közvélemény alakítójává válhasson” [7/2014. (III. 7.) AB határozat, Indokolás, IV. 1.1. pont].

Fontos ugyanakkor megjegyezni, hogy a politikai (közéleti) kérdések kapcsán formált vélemények esetében az egyéni önkifejezés szabadsága és a demokratikus közvélemény biztosítása „nem versengő, még kevésbé egymást gyengítő érvek, hanem egymást kölcsönösen kiegészítő és támogató alkotmányos szempontok” [szintén 7/2014. (III. 7.) AB határozat, Indokolás, IV. 1.1. pont].

A politikai véleményalkotás demokratikus társadalom megteremtésében és fenntartásában játszott kiemelkedő feladatának közvetlen velejárója, hogy az ilyen jellegű gondolatok kinyilvánítása elé csak igen szűk körben állíthatók korlátok. A szabad közéleti diskurzus fontosságát a strasbourgi bíróság is több döntésében következetesen megerősítette,¹⁰ leszögezve, hogy ilyen jellegű kérdésekben – el-

⁸ Eric BARENDT: *Freedom of Speech*. Oxford, Oxford University Press, 2005. (Second edition) 156.

⁹ Alexander MEIKLEJOHN: The First Amendment is an Absolute. *Supreme Court Review*, 1961. 259.

¹⁰ Elsőként a *Lingens v. Austria* ügyben (no. 9815/82, 1986. július 8-i ítélet).

sődlegesen a köztiszttséget vállaló személyek bírálatát illetően – szélesebb körben kell biztosítani a véleményalkotás szabadságát. Szükséges megjegyezni ugyanakkor, hogy a politikai viták gazdagságának ösztönzése érdekében született véleménynyilvánítások, azok képviselőinek személyétől függetlenül fokozottabb védelemben részesülnek, így e szempontból irreleváns, hogy az politikus vagy ‘közember’ szájából hangzik el (vagy jut el más módon a nyilvánossághoz).

A nyilvánosságot érintő diskurzusok elősegítése ezen túl nem szűkíthető le a szűken vett politikai kérdésekre, hanem valamennyi, a közösség életéhez szervesen kapcsolódó ügyek tekintetében szélesebb körű szabadságnak kell érvényesülnie.¹¹ Mindazonáltal, ez nem jelenti azt, hogy a politikai jellegű megszólalások korlátlanul közölhetők (így például a totalitárius ideológiát hirdető megnyilvánulások tiltása nyilván általánosan elfogadott korlátként értékelhető). Egyes vélemények szerint viszont más megítélés alá esnek a negatív politikai reklámok, amelyek kevésbé széles körű – a kereskedelmi beszédhez hasonló mértékű – alkotmányos védelmet élvezhetnek. A közéleti kérdésekre vonatkozó információk kinyilvánítása számára ugyanis azért biztosított a széles körű védelem, mert ennek révén valósítható meg, hogy a társadalom tagjai bölcs és informált egyénként vehessenek részt a demokratikus közélet fórumain. A negatív politikai reklámok pedig éppen e folyamatokban történő részvétel ellen hatnak; a politikáról szóló beszéd (*speech about politics*) márpedig nem egyenlő a politikát szolgáló (*speech that serves politics*) beszéddel.¹²

Nem vitásan a demokratikus közvélemény kialakulásához járulnak hozzá a politikai szereplők (nem magánjellegű kérdésekben történő) véleménynyilvánításai, ugyanakkor esetükben figyelembe kell venni, hogy emellett meghúzódik – nem is olyan elenyésző mértékben – saját politikai céljuk, nevezetesen tevékenységük népszerűsítése révén politikai érdekeik hatékony érvényesítése (e körbe sorolandók a nem politikai szereplőktől, de az ő érdekeikben történő megszólalások is). A politikai beszéd e formáját némiképpen eltérően szükséges értékelni a közéleti kérdésekről, esetleg magukról a politikai szereplőkről vagy tetteikről alkotott véleményektől. (Jóllehet, már önmagában az a kérdés sem egyértelmű, hogy ki számít politikai szereplőnek; talán célszerű e kifejezés alatt a köz, a társadalom széles körét közvetlenül érintő, mindennapjait befolyásoló ügyekkel hivatásszerűen foglalkozó személyek körét érteni.)

¹¹ Ezt az álláspontot erősítette meg strasbourgi bíróság a *Thorgeir Thorgeirson v. Iceland* ügyben (no. 13778/88, 1992. június 25-i ítélet).

¹² Clay CALVERT: When First Amendment Principles Collide: Negative Political Advertising and the Demobilization of Democratic Self-governance. *Loyola of Los Angeles Law Review*, June 1997. 1530.

A politikai pártok – funkciójukat tekintve – az Alkotmánybíróság megállapítása szerint

„[sajátos] közvetítő szerepet töltenek be az állam és a társadalom között. (...) A közvetítő szerephez [pedig] szükségszerűen hozzátartozik, hogy a párt ismertesse és népszerűsítse a tevékenységét a választópolgárok számára, és ezzel befolyásolja a népakarat kialakulását” [44/2008. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás, III. 3.2. pont].

A politikai szereplők eredményeinek népszerűsítését, kedvező(bb) színben való feltüntetését célzó megnyilvánulások mint a politikai beszéd sajátos formája ugyanakkor könnyen a választások tisztaságához, a választójog szabad gyakorlásához fűződő alapvető joggal kerülhetnek összeütközésbe. Alapvető érdek ugyanis, hogy az egyén objektív tájékoztatás eredményeképpen felelős döntést legyen képes hozni a fontos kérdésekben. A politikai véleménynyilvánítás szabadságának intézményi oldala tehát megköveteli a plurális tájékoztatás megvalósulását, és a politikai szereplők nézeteinek egyenlő (vagy legalábbis arányos) feltételek között történő nyilvánításának biztosítását. Említést érdemel, hogy az Alkotmánybíróság közelmúltbeli döntéseiben szintén hangsúlyozta a jelöltek (mint közszereplők) választási kampány során tett kijelentéseinek – a közügyek széles körű megvitatására irányuló társadalmi érdekre tekintettel történő – szűkebb mértékű korlátozásának lehetőségeit.¹³

A politikai beszéd ez utóbbi megnyilvánulási formájának körébe tartoznak a politikai reklámok is, amelyek – egyik – sajátosságát éppen az adja, hogy az annak közzétételében érdekelt politikai szereplő megrendelésére, műsoridő ‘vásárlása’ révén, és nem pedig elsősorban mondanivalójuknak a demokratikus nyilvánosság megteremtésében játszott kiemelkedő szerepének köszönhetően jutnak el a közösségi viták fórumaira. E jellegzetességüket alapul véve pedig belátható, hogy könnyen veszélybe sodorhatják a plurális tájékoztatás alapértékét. A nagyobb anyagi lehetőségekkel bíró politikai erők ilyen jellegű üzenetek révén ugyanis nagyobb befolyást képesek gyakorolni az egyénekre, és korlátok nélküli megjelenésük esetén – noha túlnyomó részükben a demokratikus diskurzushoz is hozzájárulnak, ugyanakkor – könnyen más alapvető jogok, érdekek (pl. választói akarat szabad nyilvánítása, szervezetek közti esélyegyenlőség) sérelmét is maguk után vonhatják.

Az említett jellegzetességüknek (ti. ‘vásárolt’ műsoridő révén biztosítanak felületet a politikai üzeneteknek) köszönhetően – jóllehet, a politikai kommunikáció egyéb formáihoz hasonlóan szélesebb körű védelem alatt állnak, – indokolt lehet a politikai beszéd egyéb megnyilvánulásaitól mégis némiképp eltérően kezelni és értékelni őket. Az Alkotmánybíróság előbbiekben már többször hivatkozott 7/2014. (III. 7.) határozatában foglaltakra visszautalva a politikai reklámok esetében úgy is

¹³ E tárgyban l. az 5/2015. (II. 25.) és a 9/2015. (IV. 23.) AB határozatokat.

fogalmazhatunk, hogy némi ‘hangsúlyeltolódás’ figyelhető meg az egyéni önkifejezés szabadsága (azaz a politikai érdekek) irányába a demokratikus közvélemény biztosításának ‘kárára’; e vélemény igazolásának kísérletére vonatkozó érvek a tanulmány későbbi pontjainál kerülnek kifejtésre.

3. A politikai reklámok korlátozása a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatában

E pont alatt a politikai reklámok vonatkozásában kialakult AB gyakorlat rövid áttekintése olvasható, összegyűjtve a kommunikáció e formájának korlátozhatóságával kapcsolatban tett relevánsabb megállapításokat. (A fogalmak tisztázása érdekében szükséges előzetesen rögzíteni, hogy a magyar törvényi szabályozás – értve ezalatt a választási eljárást és a médiát szabályozó törvényeket egyaránt – a 2011. évet megelőző időszakban a „politikai hirdetés” terminológiát használta, a 2011. január 1-je óta hatályos médiaszabályozásban¹⁴ azonban már a „politikai reklám” kifejezés szerepel. A 2013-ban hatályba lépett új választási eljárási törvény¹⁵ – igazodva a médiaszabályozáshoz – szintén a „politikai reklám” szóösszetételt alkalmazza a médiaszolgáltatásokban megjelenő politikai célú üzeneteket illetően. A Ve. újdonsága, hogy önállóan definiálja a sajtótermékekben megjelenő „politikai hirdetést”, amely – a közlemény – tartalmát tekintve megegyezik a „politikai reklámmal”. Ezen összetett és esetleg zavaros fogalomhasználatra tekintettel a tanulmány a későbbiekben egységesen a „politikai reklám” kifejezést használja az elektronikus médiában közzétett közleményekre vonatkozóan.)

Amint az előző pontban olvasható volt, a politikai szólás, illetve kifejezetten a politikai reklámok közzététele a polgárok választójogának szabad gyakorláshoz és szabad tájékozódáshoz (véleménynyilvánításhoz) való jogával, emellett a pártok szólásszabadságával és végső soron pedig a sajtószabadsággal is szoros kapcsolatot ápol. Ennek értelmében az Alkotmánybíróság döntéseinek értékelésekor minden esetben e szempontokat kell előtérbe helyezni.

Az AB több döntésében foglalkozott a politikai reklámok közzététele elé állítható korlátozás alkotmányos lehetőségével. Ennek során a testület vizsgálta az időbeli és a tárgyi (értsd ez alatt a közzétező szolgáltató ‘személyére’ vonatkozó) korlátozás lehetőségének kérdését, előbbit a választói szabad akarat kinyilvánításának viszonyában, míg utóbbi esetben elsősorban a szólás- és sajtószabadság vonatkozásában.

¹⁴ A médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény (a továbbiakban: Mttv.).

¹⁵ A választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.).

3.1. Az időbeli korlátozás kérdése

A politikai reklámok időbeli korlátozhatóságával kapcsolatosan az AB megállapította, hogy a kampánycsend intézménye – amely értelmében a szavazást megelőző nap 0 órától a szavazás befejezéséig tilos bármilyen kampánytevékenységet folytatni¹⁶ – nem tartalmi alapon korlátozza a politikai reklámok közzétételét. A testület megállapításai szerint

„[a] kampánycsend a választói akarat kinyilvánításának zavartalanosságát biztosítja. A választói akarat zavartalan kinyilvánítása a legfelsőbb államhatalmi szerv szabad akaraton alapuló létrehozását, illetve azon keresztül a Magyar Köztársaság demokratikus jogállamiságát garantálja. A választójog védelme és a demokratikus jogállamiság követelménye szükségessé teheti a kampánycsend intézményét, illetve a véleménynyilvánítás- és sajtószabadságnak a kampánycsend által megvalósuló korlátozását” [39/2002. (IX. 25.) AB határozat, Indokolás, III. 4. pont].

A választás zavartalanságához fűződő érdek biztosítása tehát alkotmányosan igazolhatja a politikai reklámok közzétételének relatív (időbeli) korlátozását, a vizsgált törvényi előírás, tekintettel a kampánycsend időtartamának rövidegére, arányosnak is minősül. A testület ugyanakkor leszögezte, hogy a kampánycsend intézménye – jóllehet alkalmas, de – nem szükségszerű eszköze a választás demokratikus alapelveinek biztosításához, és

„[a] kampánycsend megszüntetése nem vezet alkotmányellenes helyzethez, amennyiben a törvényhozó a választások zavartalanosságát más eszközökkel biztosítja. (...) A törvényhozó mérlegelheti, hogy a választások zavartalanossága, a választói akaratok szabad érvényesülése és kifejezésre juttatása céljából a kampánycsend intézményét létrehozza-e, vagy a kampánycsend intézménye nélkül az egyéb választási garanciák összetett eszközrendszerével segíti elő a választások zavartalanosságát” [39/2002. (IX. 25.) AB határozat, Indokolás, III. 4. pont].

A politikai reklámok mint a kampánytevékenység egyik formájának relatív idejű korlátozása tehát alkotmányosan igazolható. A testület ugyanakkor kizárólag a választói akarat zavartalan kinyilvánítása szempontjából vizsgálta a kampánycsend intézményének alkotmányosságát, döntésében azonban részletesen nem tért ki a sajtószabadság korlátozásának kérdésére, pedig a kampánycsend a politikai reklámok médiában történő közzététele elé az említett rövid időtartam erejéig abszolút korlátot állít. Ebből arra a megállapításra juthatunk, hogy a választás tisztaságának megőrzése és zavartalan lefolytatásának védelméhez fűződő érdek megelőzi a

¹⁶ A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: régi Ve.) 40. § (2) bekezdés.

sajtószabadság alapjogának érvényesülését, így előbbi megvalósulása érdekében utóbbi – szükséges és arányos módon – korlátozás alá vethető.

Ez utóbbi gondolattal kapcsolatosan megjegyzendő, hogy a hatályos Ve. kétféle időbeli korlátot is állít a politikai reklámok közzététele elé: egyfelől a szavazás napján nem tehető közzé politikai reklám [Ve. 147. § (4a) bek.], másrésztől a médiaszolgáltató azt kizárólag naponta három időszámban (6–8, 12–14, 18–20 óra között) teheti közzé [Ve. 147/A. § (4) bek.]. A Ve. ugyan megszüntette a kampánycsend intézményét, vagyis kampánytevékenység a választás napján is folytatható, ez alól viszont kivétel a médiakampány.

Egy rövid gondolat erejéig szükséges megemlíteni, hogy az AB a Ve. utóbb hatályaiba nem lépett rendelkezését is vizsgálta. Az Országgyűlés által elfogadott szöveg értelmében a szavazást megelőző negyvennyolc órában tilos volt politikai reklámot közzétenni (amelyre egyébként kizárólag a közszolgálati médiaszolgáltatók lehettek volna jogosultak). E rendelkezés kapcsán a testület – a médiaszolgáltatók kiemelkedő befolyásoló hatására tekintettel – rögzítette, hogy

„[a] médiaszolgáltatók választási kampányban való részvételére abban az esetben is előírható kampánycsend jellegű kötelezettség, ha az általános kampánycsend jogintézményét a törvényhozó megszünteti. (...) [Az említett szabály] önmagában nem aránytalan korlátozás, ha a médiaszolgáltatásban a politikai reklámok közzététele a választást megelőző 48 órán belül egyáltalán nem kerül sor. Egy ilyen korlátozást a választói akarat befolyásmentes kinyilvánításának célja indokolhat” [1/2013. (I. 7.) AB határozat, Indokolás, IV. 1.3. pont].

Az AB ugyanakkor végül megsemmisítette az említett rendelkezést azon okból, mert a politikai reklámok közzétételeinek lehetőségét a közszolgálati médiaszolgáltatókra történő korlátozását előíró szabállyal szorosan összefüggő előírásnak tekintette (erről l. a 3.3. pont alatt írtakat), és ez utóbbi alaptörvény ellenessége ‘magával vonta’ az itt említett kampánycsend jellegű korlátozás megsemmisítés szükségességét. Az mindenesetre leszűrhető a döntésből [hasonlóan a 39/2002. (IX. 25.) AB határozat megállapításaihoz], hogy a politikai reklámok közzététele elé – tekintettel az elektronikus média közvéleményt befolyásoló erejére – a választói akarat szabad kinyilvánításának és a választás zavartalan lebonyolításának biztosítása érdekében állítható bizonyos időbeli korlát, azonban különös figyelemmel kell lenni annak arányosságára. Sőt, a jogalkotónak arra is alkotmányos lehetősége nyílik, hogy a kampánytevékenységek időbeli korlátozását – szintén a médiahatás-elméletre alapozva – kizárólag a médiaszolgáltatások esetében írja elő.

3.2. Politikai reklámok abszolút tilalmának kérdése

Az AB 2008-ban két határozatában is foglalkozott a politikai reklám abszolút korlátozásának (vagyis a közzététele teljes tilalmának) kérdésével, mégpedig egy-egy népszavazás-kezdemenykezéssel kapcsolatosan [27/2008. (III. 12.) és 44/2008.

(IV. 17.) AB határozatok].¹⁷ E döntéseiben a testület a pártok mint a nép akaratának kialakításában és kinyilvánításában elsődleges fontosságú szerepet betöltő szervezetek szólásszabadsága felől vizsgálta a kérdéseket. A pártok sajátos jogállásukból következően ugyanis speciális jogokkal rendelkeznek, amelyek között szerepel többek között az állami támogatásra, illetve tevékenységének ismertetésére és népszerűsítésére való jogosultság. Vizsgálata eredményeképpen az AB megállapította, hogy

„[a] pártok népakarat kialakításában betöltött szerepéhez hozzátartozik az, hogy tevékenységét nyilvános hirdetés útján ismertesse és népszerűsítse. (...) [A véleménynyilvánítás szabadságához fűződő] jog védelemben részesíti a politikai vélemények közlését és a politikai hirdetések megjelenését. A kérdés alapján tartott eredményes népszavazás viszont a politikai tartalmú tömegkommunikáció betiltására kötelezné az Országgyűlést, ezért (...) a szabad véleménynyilvánításhoz való jog aránytalan és ezért alkotmányellenes korlátozását eredményezné” [44/2008. (IV. 17.) AB határozat, Indokolás, III. 3.2. pont].

Az AB tehát a politikai reklámok abszolút tilalmát a pártok szólásszabadságába ütköző ‘megoldásnak’ ítélte, tekintettel arra, hogy annak megvalósulása esetén a politikai szervezetek nem lennének képesek betölteni az Alkotmányban [jelenleg az Alaptörvényben, VIII. cikk (3) bek.] rájuk rótt szerepet – amely megkülönbözteti azokat más szervezetektől, és ilyenformán ‘személyükből’ adódóan jogosultak e típusú üzenetek közzétételére. Ezen túlmenően azonban az is kiolvasható a testület érveléséből, hogy a politikai pártok szólásszabadsága sem korlátlan pusztán speciális jogállásukból következően, ugyanis

„[a] kiegyensúlyozott tájékoztatás megvalósulása érdekében a törvényhozó – az Alkotmány keretei között – korlátokat, feltételeket állíthat a politikai hirdetések közzétételére vonatkozóan, ez azonban nem eredményezheti a pártok Alkotmány 3. §-ában foglalt, említett jogainak aránytalan korlátozását” [27/2008. (III. 12.) AB határozat, Indokolás, III. 3. pont].

Tekintettel arra, hogy a politikai reklámok a tevékenység népszerűsítésének egyik – ha nem a – legelterjedtebb eszköze, a testület szerint a kampánytevékenység e formájának teljes tilalma a pártok jogainak aránytalan korlátozását valósította volna meg. Megjegyzendő azonban, hogy az AB egyik döntésében sem értékelte a politikai reklámok sajátosságait abból a szempontból, hogy azok milyen tartalmi jellemzővel bírnak. Jóllehet, megállapította a testület, hogy a politikai reklámok a

¹⁷ A népszavazás tárgyává tenni kívánt kérdések az alábbiak voltak: „Egyetért-e Ön azzal, hogy törvény tiltsa meg politikai hirdetés sajtó és szabadtéri reklámhordozó útján történő közzétételét?” [27/2008. (III. 12.) AB határozat], illetve „Egyetért-e Ön azzal, hogy a jelen kérdésben megtartott népszavazást követő év január 1-jétől politikai pártok politikai hirdetéseket kizárólag a választásra jogosultak lakcímére postázott levélküldemények útján tehessenek közzé?” [44/2008. (IV. 17.) AB határozat].

„leginkább alkalmasak a figyelemfelhívásra, a pártok tevékenységének bemutatására, ismertetésére” [27/2008. (III. 12.) AB határozat, Indokolás, III. 3. pont], azonban nem vette figyelembe, hogy a politikai kommunikáció e formája esetén igen rövid, jellemzően fél–egy perc hosszúságú, a meggyőzés erejével hatni képes üzenetekről beszélünk.¹⁸ Igaz, hogy a figyelemfelhívás hatékony módja lehet az ilyen jellegű közlemények bemutatása, azonban az a megállapítás, hogy a pártok tevékenységének bemutatására, ismertetésére leginkább alkalmas eszközről van szó, igencsak kétséges (példának okáért, az adócsökkentés mint egy párt programjának eleme politikai reklám keretei között részletesen aligha ismertethető a közönséggel, szemben például egy politikai vita- vagy tájékoztató műsorral, ahol az érvek–ellenérvek ütköztetésére és megvitatására érdemben sor kerülhet).

Ehhez kapcsolódóan szükséges megemlíteni a politikai reklámok időbeli korlátozásának a médiaszabályozásban (1996 óta) szereplő azon előírását, amely értelmében ilyen üzenet kizárólag kampányidőszakban vagy elrendelt népszavazással összefüggésben tehető közzé [korábban Rttv. 11. § (1) bek., jelenleg Mttv. 32. § (3) bek.]. Abban az esetben ugyanis, amennyiben a politikai reklámok közzétételének tilalma a politikai tartalmú tömegkommunikáció betiltásához vezetne, és ilyen formában alkotmányellenes helyzetet eredményezne (l. az AB érvelését), érdekes kérdést vethet fel, hogy miként értékelhető alkotmányossági szempontból az ilyen típusú üzeneteknek az említett igen rövid – gyakorlatban néhány hetes – időszakra történő korlátozása.

Az érvelés mindemellett nem veszi figyelembe, hogy a politikai véleménynyilvánítás számos egyéb formában megvalósul a médián keresztül, ráadásul oly módon, amelyek nagyobb erővel képesek alakítani a közvéleményt, és ezzel hozzájárulni a demokratikus nyilvánosság, illetve a termékeny közéleti vita kialakulásához. Tipikusan ilyen műsorszámok például a már említett politikai tájékoztató- és vitaműsorok, ahol a meghívott vendégeknek lehetőségük nyílik részletesen, közérthetően megnyilvánulni egy adott politikai kérdésben vagy adott esetben akár pártprogramjukat népszerűsíteni, ezzel is lehetővé téve, hogy a politikai pártok Alaptörvényben rögzített célkitűzései is maradéktalanul teljesülhessenek.

Az előzőekben kifejtett érvelés birtokában némiképpen eléggé leegyszerűsített megfogalmazásnak tűnik az AB 44/2008. (IV. 17.) határozat fentiekben idézett azon megállapítása is, amely szerint a politikai reklámok közzétételének törvényi tilalma a „politikai tartalmú tömegkommunikáció betiltását eredményezné”. Úgy tűnik ugyanis, mintha a pártoknak mindössze a politikai reklámok jelentenék az egyetlen lehetőséget arra, hogy a(z) elektronikus) médiában népszerűsítsék tevé-

¹⁸ E helyütt szükséges megjegyezni, hogy a Ve. 2013. december 11-étől hatályos szövege már egyértelmű előírást tartalmaz, amikor a politikai reklámok hosszát ‘főszabályként’ egyperces [147/A. § (5) bek.], a nemzetiségi önkormányzati képviselők általános választása kapcsán pedig harminc másodperces időtartamban korlátozza (147/D. §).

kenységüket, illetve növeljék ismertségüket, ami a gyakorlatban nyilvánvalóan nem helytálló. Sőt, a kiegyensúlyozott tájékoztatás törvényi követelménye révén az eltérő nézeteket valló politikai szervezetek számára egy adott közéleti kérdéstről szóló tájékoztatás kapcsán lehetőséget kell biztosítani a megszólalásra, amely lehetőség nem ‘személyükből’ adódik, hanem a képviselt álláspont (politikai vélemény) válik érdemessé a közzétételre.

A politikai reklámok a fenti ismérvek alapján nyilvánvalóan hozzájárulnak a pártok szólásszabadságának érvényesüléséhez, azonban – önmagukban – nem képesek a demokratikus nyilvánosságot megteremteni. Ugyanakkor fordítva nézve: a politikai beszéd más formái jobban hozzájárulnak a termékeny közéleti vitákhoz, és akár egyedül is elegendők lehetnek a tájékozódáshoz való jog érvényesüléséhez, viszont a politikai reklámok korlátozása révén a pártok szóláshoz való joga kétségtelenül csorbul, és ily formában az alkotmányellenes helyzet megállapítása is helyénvaló.

3.3. A politikai reklám közzétételének közszolgálati médiaszolgáltatókra történő korlátozása

Az AB 2013. év elején hozott határozatában azon – az Országgyűlés által elfogadott, de végül a köztársasági elnök által ki nem hirdetett – törvényi előírást vizsgálta, amely értelmében politikai reklámot kizárólag a közszolgálati médiaszolgáltatók lettek volna jogosultak közzétenni. Jelen alpont alatt az AB ezzel kapcsolatos megállapításait vizsgáljuk.¹⁹

A testület a szólás- és a sajtószabadság érvényesülése szempontjából vizsgálta az említett törvényi előírást, azonban kifejezésre juttatta, hogy a korlátozás „nemcsak a politikai pártok, hanem minden személy és szervezet szólásszabadságát érinti” [1/2013. (I. 7.) AB határozat, Indokolás, IV. 1. 1. pont]. Ez a megállapítás abból a szempontból eltérő a korábbi döntésekben foglaltakhoz képest [l. pl. 44/2008. (IV. 17.) AB határozat], hogy a politikai reklámok közzétételének szabályozása a politikai pártok szólásszabadságán túl más szervezetek (személyek) jogához is szorosan kapcsolódik (jöllehet, Kukorelli István és Bihari Mihály alkotmánybíróknak

¹⁹ A történeti hűség kedvéért szükséges megjegyezni, hogy az Országgyűlés 2012. november 26-án fogadta el a választási eljárásról szóló ‘új’ törvényt, azonban a köztársasági elnök az AB-hoz fordult – többek között – a médiakampányra vonatkozó szabályok előzetes alkotmányossági vizsgálatát kérve. Az AB valamennyi vizsgált előírást alaptörvény-ellenesnek ítélte, így a Parlament végül módosított tartalommal új törvényt fogadott el. Megjegyzendő, hogy Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása az országgyűlési képviselők és az európai parlamenti képviselők választásán továbbra is csak a közszolgálati médiaszolgáltatásban tette lehetővé a politikai reklámok (ellenérték nélküli) közzétételét; az Alaptörvény ötödik módosítását követően, 2013. október 1-je óta e korlátozás azonban nem hatályos.

a 44/2008. (IV. 17.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolásában már szerepelt ez a megállapítás).

Ehhez azért indokolt némi kiegészítést tenni. Politikai reklám közzétételét az (már) elfogadott – és az AB által vizsgálat tárgyává tett – törvényi megfogalmazás szerint kizárólag (nyilvántartásba vett) jelölő szervezetek jogosultak kérni, vagyis a korlátozás kizárólag a politikai pártok véleménynyilvánítását érintette. Nem helytálló tehát a fentiekben idézett azon alkotmánybíróági megállapítás, hogy a törvényi előírás „minden személy és szervezet szólásszabadságát érinti”. Politikai véleményét valóban bármely személy és szervezet jogosult akár a médián keresztül is kinyilvánítani, a választási törvény szabályai értelmében azonban erre politikai reklám keretében nem – lett volna, és a jelenleg hatályos törvény szerint sem – jogosult (a politikai reklám megrendelőjével kapcsolatos kérdések a későbbiekben, az 5.2.2. pont alatt részletesebben olvashatók).

A közzététel közszolgálati médiaszolgáltatókra történő korlátozás vizsgálata kapcsán az AB alapul vette, hogy a jogalkotó a kampánycsend intézményét megszüntette. Határozatában rögzítette ugyanakkor, hogy

„[a] választói akarat zavartalan kialakításának és kinyilvánításának célja érdekében azonban súlyosan aránytalan korlátozás a politikai reklám közzétételének a Törvény 151. § (1) bekezdésében foglalt széles körű tiltása, különösen akkor, amikor egyébként a törvényhozó jelentős mértékben leépíti a kampánytevékenységek korlátait” [1/2013. (I. 7.) AB határozat, Indokolás, IV. 1.2. pont].

A fentiekben túlmenően az AB a kiegyensúlyozott tájékoztatás megvalósulását sem találta biztosítottnak a jogalkotó megoldása által, ugyanis álláspontja szerint az

„nem szolgálja a kiegyensúlyozott tájékoztatás megvalósulását, sőt, azzal ellentétes eredményre vezethet. A rendelkezés ugyanis éppen a választópolgárokhoz legszélesebb körben eljutó médiatípus esetében tiltja meg – a választói akarat befolyásolásán túl – a tájékoztatást is megvalósító politikai reklámok közzétételét” [1/2013. (I. 7.) AB határozat, Indokolás, IV. 1.2. pont].

Nem teljesen egyértelmű ugyanakkor, hogy mit értett az AB a „választópolgárokhoz legszélesebb körben eljutó médiatípus” kifejezés alatt. Amennyiben magát az elektronikus médiát, úgy azért nem helyes a megfogalmazás, mert nem tilalomról, csak korlátozásról van szó. Ha viszont a médiaszolgáltatások azon körére – vagyis a közszolgálati csatornákon kívül minden egyéb (elektronikus) médiaszolgáltatásra – gondolt (talán ez a valószínűbb), amelyek nem tehetnek közé politikai reklámot, úgy viszont a „legszélesebb körben eljutó” kifejezés pontosítása, kifejtése lehet szükséges. Az új választási szabályok első alkalommal történt alkalmazásakor (2014 tavasza) ugyanis lezajlott a digitális átállás, amely következtében a bárki számára ingyenesen elérhető hét televíziós csatorna között szerepelt a négy közszolgálati médiaszolgáltatás is (a digitális átállást megelőzően pedig az ingyenesen

fogható televíziós csatornák között szerepelt az országos közszolgálati csatorna, illetve valamennyi rádióadó egyaránt).

Ráadásul a jogszabály szigorú egyenlőségi szabályt teremtett a jelölő szervezetek között azért, hogy egzakton rögzítette a politikai reklámok közzétételére fordítható időkeret egyenlő arányban történő szétosztását. A testületnek talán e kérdésre is szükséges lett volna kitérnie, már csak azért is, mert ezen követelmény biztosította volna (ahogy a végül hatályba lépett szabályozás biztosítja is) a belső pluralizmus követelményét, azaz, hogy egy adott csatornán azonos időtartamban jelenhessenek meg az egymástól eltérő véleményeket közvetítő politikai szervezetek. Megjegyzendő, hogy a politikai reklámok közszolgálati médiaszolgáltatásokra történő korlátozása egyes alkotmánybírók szerint – elsősorban a választójog és a demokrácia intézményes védelme, a pártok médiához való hozzáférése közti esélyegyenlőség megteremtése, illetve a politikai korrupció elkerülése érdekében – szükséges és arányos korlátozásnak minősül (Lenkovics Barnabás különvéleménye, 4. pont; Pokol Béla különvéleménye, 3. pont; és Szívós Mária különvéleménye, 3. pont).

3.4. Az Alkotmánybíróság megállapításainak összegzése

Röviden összefoglalva az AB politikai reklámok közzétételével kapcsolatos megállapításait, elmondható, hogy a testület alkotmányossági vizsgálatait a politikai szervezetek szólásszabadságának, a választás zavartalanságához és a választói akarat szabad kinyilvánításához fűződő alapvető joga, valamint a sajtószabadság érvényesülése szempontjából egyaránt elvégezte. Megjegyzendő azonban, hogy a testület a politikai reklámok mint a politikai véleménynyilvánítás egy sajátos és igen szűk körének sajátosságait – így pl. a közzétevő személyére, a közzététel időpontjára, az üzenet jellemző hosszára, tartalmára tekintettel – döntéseinek indokolásában nem vette figyelembe, illetve megítélésünk szerint nem helyezte arra kellő hangsúlyt. Amennyiben az AB a politikai reklámok előbb említett speciális sajátosságait is értékeli, úgy az vélhetően hozzájárult volna a korlátozhatóság ‘mércejének’ pontosabb megállapításához.

Az AB fentiekben ismertetett megállapításait követően indokolt röviden utalni a 2013 vége óta hatályban lévő szabályozásra. Ennek értelmében ugyanis valamennyi médiaszolgáltató számára biztosított, hogy politikai reklámot közzétegyen, a közszolgálati médiaszolgáltatókat pedig – bizonyos időkeret tekintetében – ilyen irányú, kifejezett kötelezettség is terheli. Vagyis az AB 2013-as döntését követően a(z) elektronikus) médiakampányban résztvevő médiaszolgáltatók személyi körére vonatkozó korlátozás megszűnt, ugyanakkor a közzététel ingyenessége – amit egyébként a testület sem kifogásolt – a törvényi szabályozás szerves része maradt (a hatályos előírásokról l. még az 5.4. pontot).

4. A politikai reklám meghatározása, jellegzetességei a választási eljárásra vonatkozó törvényekben

4.1. A politikai reklám fogalma, definíciója

4.1.1. A politikai reklám tartalma

Jelen pont alatt a politikai reklámok elsősorban tartalmi jellemzőivel kívánunk foglalkozni, alapul véve a hatályos magyar jogszabályi előírásokat, valamint az azzal kapcsolatos jogalkalmazói gyakorlatot. Előjáróban fontos megjegyezni, hogy a médiában megjelenő politikai reklámokra vonatkozó törvényi rendelkezések felügyelete felett hazánkban két szerv, a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Média-tanácsa (a továbbiakban: Médiatanács), valamint a Nemzeti Választási Bizottság (a továbbiakban: NVB) is rendelkezik bizonyos hatáskörrel (a Médiatanács az Mttv., az NVB pedig a Ve. előírásainak érvényesülése felett 'örkődik'). Ebből következően a jogalkalmazói gyakorlat áttekintéséhez a bíróság mellett mindkét szerv relevánsabb döntéseit célszerű szem előtt tartani.

A politikai reklám definícióját a hatályos jogszabályi környezetben az Mttv. 203. § 55. pontja határozza meg, amely értelmében az

„valamely párt, politikai mozgalom vagy a kormány népszerűsítését szolgáló vagy támogatására ösztönző, illetve azok nevét, célját, tevékenységét, jelszavát, emblémáját népszerűsítő, a reklámhoz hasonló módon megjelenő, illetve közzétett műsorszám.”

E definíció mellett szükséges figyelembe venni a Ve. 146. § *a*) pontjának előírását, amely a politikai reklámok meghatározását annyival módosítja (pontosítja) a választási eljárás szabályainak alkalmazásában, hogy „a párt, politikai mozgalom és kormány alatt jelölő szervezetet és független jelöltet kell érteni”.²⁰

A fentiekben hivatkozott törvényi előírások értelmében tehát a politikai reklám egy párt, politikai mozgalom vagy a kormány tevékenységét népszerűsítő, a róla alkotott képet pozitív irányban befolyásolni szándékozó önálló műsorszám, amely a megrendelő kérésére kerül közzétételre, és annak tartalmára a közzétevő szolgáltatónak nincs módja hatást gyakorolni. A definíciók vizsgálata alapján érdekes kérdést vethet fel az ún. negatív politikai reklám kérdése; szigorúan értelmezve a fenti jogszabályi rendelkezés(ek)e)t, a kizárólag más politikai pártról alkotott kritikai

²⁰ A teljesség kedvéért megjegyezzük, hogy a 2011. január 1-jét megelőzően hatályos, a rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény (a továbbiakban: Rttv.) 2. § 39. pontja értelmében a politikai hirdetés „olyan műsorszám, amely párt, politikai mozgalom *a*) választásokon való részvételének, sikeres szereplésének, jelöltjének, népszavazási kezdeményezésének támogatására szólít fel, befolyásol, *b*) nevét, tevékenységét, céljait, jelszavát, emblémáját, a róla alkotott képet népszerűsíti.”

véleményeket tartalmazó közlemény – anélkül, hogy a megrendelő magát is népszerűsíteni kívánná – nem tartozna e fogalommeghatározások körébe. A gyakorlatban azonban a más politikai erőről negatív hangvételű üzenetet magában foglaló közlemények rendszerint a közzétevő (megrendelő) pozitív színben való feltüntetését, támogatottságának növelését is magában foglalja, de legalábbis azt célozza, így módon pedig egyértelműen megfelel a hivatkozott törvényi definícióknak.

4.1.2. A politikai reklám megjelenési formája, a „reklámhoz hasonló módon megjelenő” jelleg

Fontos említést tenni, hogy az Mttv. figyelemreméltó változást hozott a tekintetben, hogy a definícióban már – szemben a 2011 előtti szabályozással – a „reklámhoz hasonló módon megjelenő” kitétel is szerepel, amely eredményeképpen csupán a politikai kommunikációnak egy jól körülhatárolt formája tartozik a politikai reklám definíciója alá. Nyilván e reklámhoz hasonló jelleg sem határozható meg egzakt módon, azonban mindenképpen segít eligazodni arra nézve, hogy mely elemeket kell figyelembe venni egyes médiatartalmak értékelésekor. E fordulatnak alapvetően kétféle értelmezést adhatunk.

Reklámhoz hasonló módon megjelenőnek tekinthetünk egyrésztől valamennyi olyan médiatartalmat, amelyek önálló főcímek között, más műsorszámoktól egyértelműen elkülönítve és megkülönböztethető módon jelennek meg – utalva egyúttal annak politikai jellegére. Ilyen módon értelmezte és minősítette politikai reklámnak a Médiatek az az egy óra hosszúságú, a Magyar Szocialista Párt által szervezett miskolci demonstrációról készült összeállítást, amelyet a médiaszolgáltató az „MSZP (pártfogóval) politikai tüntetés, Miskolc, 2011. szeptember 23.” főcímek között sugározott. A demonstráción a párt tagjai szólaltak fel, beszédekben a kormány gazdaság- és szociálpolitikáját általánosságban kritizálták. A műsorszám teljes tartama alatt a képernyő jobb sarkában a fizetett hirdetés jele „(X)” jelent meg, valamint a közvetítés közben több esetben a „fizetett politikai műsor” felirat is látható volt [174/2012. (I. 25.) médiatekhatározat].

Az előző bekezdésben foglaltak mellett másrésztől a „reklámhoz hasonló módon megjelenő” fordulat akként is értelmezhető, hogy a politikai reklám kategóriája alá csak a médiatartalmak jóval szűkebb köre tartozik. Mégpedig azon műsorszámok, üzenetek csoportja, amelyet egy politikai szervezet népszerűsítése céljából, előzetesen készítenek el, és adnak át annak sugárzása céljából a médiaszolgáltatónak (ebből következően terjedelme sem hosszabb jellemzően fél–egy percnél). A médiaszabályozásbeli politikai reklámok körét ez utóbbi említett közleménytípusra indokolt leszűkíteni, tekintettel arra, hogy a politikai reklámok közzétételére széles körű törvényi korlátozások vonatkoznak, ezen értelmezés azt eredményezi, hogy a pártok szólásszabadsága (illetve a sajtószabadság) még kevésbé esik e korlátozás alá. Azáltal ugyanis, hogy egy pártrendezvényről (napjainkban igen

jellemzően egyes évertékelőkről) szóló hosszabb műsorszámokat a médiaszolgáltató önálló főcímekekkel lát el, még nem minősíti azt politikai reklámmá. Nem vitásan, ugyanakkor e főcím tájékoztató jelleggel szolgálhat a közönség számára, amennyiben a médiaszolgáltató az adott politikai szervezet kérésére (megrendelésére) közvetít a rendezvényről, ez ugyanakkor már egy másik kérdést is felvet (l. a 4.3. pont alatt írtakat).

4.2. A politikai reklámok tartalma a joggyakorlat fényében

A következőkben – elsősorban a gyakorlatban előforduló példák segítségével – azt vizsgáljuk, hogy milyen jellegű információk megjelenése vezethet egyes közlemények politikai reklámnak történő minősítéséhez. Amint a fentiekben említettük, és azt az AB határozataiban is megfogalmazta, a médiának kiemelkedő szerepe van a közvélemény formálásában, így az is elmondható, hogy az ott megjelenő üzenetek, közlemények közzétételére – illetve a közzététel megrendelésére – mindig valamilyen határozott célból kerül sor. A megrendelőket jellemzően valamilyen kereskedelmi, közérdekű (tájékoztatósi) vagy politikai cél vezérli az egyes közlemények közzétételének kezdeményezésére, azaz a minősítés szempontjánál a közzetevő szándékát is minden esetben figyelembe kell venni, amely így semmiképp sem elhanyagolható szempont a közlemény tartalmának értékelése mellett.

4.2.1. Párt programjának, kampányának bemutatása, illetve tagok toborzása

Vitathatatlan a politikai célok népszerűsítésére való alkalmassága azon üzenetnek (műsorszámnak), amely egy párt, politikai mozgalom programját, üzeneteit közvetíti a közönség felé. Ez megvalósulhat közvetlen módon, vagyis konkrét pártprogram-elemek ismertetése révén, de akár közvetetten is, az adott párthoz köthető rendezvénysorozatok, programok népszerűsítése által. Így nyilvánvalóan politikai reklámnak minősül azon tartalom, amely egy pártnak az egykulcsos adórendszer melletti elkötelezettségének hangoztatása révén gazdaságpolitikai célkitűzéseit igyekszik népszerűsíteni, „Egy kulcs a megoldáshoz: SZJA 18%” felirattal, a párt logójának feltüntetése mellett [207/2009. (I. 28.) ORTT határozat]. Egy párt a róla alkotott képet nem kizárólag saját programjának, célkitűzéseinek népszerűsítése által befolyásolhatja; erre alkalmasak a más politikai tömörülések intézkedéseiről, tevékenységéről alkotott negatív értékítéletet magában foglaló ún. negatív kampány elemei is. Ilyennek tekinthető azon közlemény, amely egy másik politikai párt által tartott rendezvényt illetett kritikával, illetve elítélte az ott történt eseményeket; a vélemény ilyen formában történt kifejezésre juttatása egyértelműen alkalmas a közlemény közzétételét megrendelő párt által képviselt eszmék népsze-

rűsítésére, a szervezet hírnevének növelésére [1725/2012. (IX. 26.) médiatanácsi határozat].

Érdekes kérdést vetnek fel azon esetek, amikor a média egyes pártrendezvényekről (pl. évértékelők, kongresszusok) számol be, hosszabb időtartam keretében; afelől ugyanis nem lehet kétségünk, hogy az ilyen eseményeken elhangzó üzenetek elsődlegesen pártpolitikai célokat szolgálnak, így a politikai reklám definíciójában szereplő tartalmi kritériumoknak egyértelműen megfelelnek. Más kérdés, hogy esetükben formai szempontból beszélhetünk-e politikai reklámról. Figyelemmel a korábban (4.1.2. pont) kifejtettekre, az ilyen jellegű médiatartalmak nem minősülnek politikai reklámnak – legalábbis a hatályos szabályozás értelmében nem –, hiszen a médiaszolgáltató elsősorban tájékoztatási tevékenységére vonatkozó feladatainak tesz eleget, és nem egy előre elkészített, rövidebb időtartamú üzenetet sugároz megrendelésre.

Nem vonható kétségbe nyílt politikai célzata azon hirdetésnek sem, amely egy politikai párt tevékenységéhez szorosan köthető kampányt – és ennek révén nyilván saját politikai tevékenységét – népszerűsített. A Nemzeti Konzultációt népszerűsítő szpot minősítése kapcsán a hatóság megállapította ugyanis, hogy azt a Fidesz – Magyar Polgári Szövetség elnöke, Orbán Viktor hirdette meg, amelyre a párt politikusai a sajtóban rendszeresen felhívták a közvélemény figyelmét; ebből pedig köztudomásúnak tekinthető, hogy a szóban forgó kampány részét képezte az említett párt politikai tevékenységének. A Nemzeti Konzultáció és a Fidesz – Magyar Polgári Szövetség között meglévő szoros kapcsolat mellesleg magából az üzenetből is kiderült, ugyanis abban a kampány meghirdetésekor maga a párt elnöke szólalt meg [pl. 388/2006. (II. 22.) és 392/2006. (II. 22.) ORTT határozatok].

Végezetül megemlítendő, hogy talán még az előbbieken említetteknél is közvetlenebb politikai célú aktivitásra ösztönöz azon üzenet, amely nyíltan a pártba történő belépésre hívja fel a közönséget, mindezt a hírműsor szám keretein belül önálló blokk keretében a műsorvezető személyén keresztül,²¹ a párt (Magyar Igazság és Élet Pártja) logójának és a „Toborzó” felirat párhuzamos feltüntetése mellett [29/2001. (I. 18.) ORTT határozat], vagy az ehhez hasonló tartalmú, a Magyar Gárda helyi szervezete toborzójának részleteiről tájékoztató közlemény [2353/2009. (XII. 2.) ORTT határozat].

A fentiekben vázolt esetek közös vonása, hogy azokban az üzenetek célja politikai üzenetek közvetlen módon történő közvetítése a társadalom felé, amelyek által konkrét politikai célkitűzésekről, programokról kaphat tájékoztatást a közönség (illetve közvetlen politikai célhoz köthető aktivitásra hívják fel őket), azaz a legnyíltabban vállalják politikai kommunikációs jellegüket. A későbbi példákából,

²¹ Megjegyzendő, ez ügyben a hatóság a műsorszolgáltató híreket közlő műsorzámban szereplő munkatársának a politikai reklámban való megjelenés tilalmát előíró törvényi rendelkezés [Rttv. 10. § (4) bek.] sérelmét is megvalósultnak tartotta.

mint látni fogjuk, e jelleg, noha egyértelműen felfedezhető, némiképp ‘áttételesen’ vagy ‘burkoltan’; alaposan elemezve azonban az egyes közlemények tartalmát, üzenetét és a megrendelő személyének szándékát, politikai reklám jellegük felől alig lehet kétségünk.

4.2.2. Párt(hoz köthető) rendezvény népszerűsítése

A politikai reklámok kategóriájának egy másik körét alkotják azon közlemények, amelyek egy párt (politikai mozgalom) által szervezett pártrendezvényekkel összefüggésben tartalmazzak tájékoztatást. Ezekkel kapcsolatosan elmondható, hogy önmagukban semmilyen olyan üzenetet nem hordoznak magukban, amelyek az érintett politikai erőről alkotott képet képesek lennének befolyásolni, azonban a közzététel közvetett módon erre nyilvánvalóan alkalmas, és ez irányú célzata felől sem lehet kétség. A politikai reklám megvalósulásához ugyanis nem szükséges a párt támogatására, népszerűsítésére vonatkozó közvetlen felhívás, anélkül is politikai reklámként értékelendő a műsorszám, amennyiben hatásával egy párt tevékenységének, céljainak, a róla alkotott képnek a népszerűsítését szolgálja. E rendezvények apropóját éppen az előzőekben említett célok vezérik, amely miatt alapvetően különbözik például egyéb szórakozási lehetőséget kínáló eseményeket népszerűsítő üzenetektől, és éppen a gazdasági érdek helyett megjelenő politikai célzat miatt nem minősíthetők ‘klasszikus’ reklámnak.

Az előző bekezdésben említett elvekre tekintettel minősült politikai reklámnak a Szabad Demokraták Szövetsége által rendezett, és – többek között – a párt huszadik évfordulója alkalmából a párt elnökének részvételével tartott eseményre való meghívásról szóló közlemény [618/2009. (III. 18.) ORTT határozat], de ugyanezen okokra figyelemmel tekinthető szintén politikai reklámnak a Jobbik Magyarországért Mozgalom egy helyi irodájának megnyitójával egybekötött lakossági fórumra invitáló üzenet [15/2014. (I. 7.) és 430/2014. (V. 13.) médiatanácsai határozatok]. Fontos megjegyezni azonban, hogy az üzenetek minősítésekor nem elsősorban az azon elhangzó gondolatokra, véleményekre, illetve a felszólaló és a szervező személyére kell figyelemmel lenni, ugyanis – mint azt már említettük – elsődlegesen a közzététel célja, tartalma képezi a vizsgálat alapját. Ebből adódóan politikai reklámnak minősült a Magyar Szocialista Párt által a május elsejei majálisra, illetve az ezzel egybekötött, a párt politikusaival tartandó kötetlen beszélgetésre történő meghívást tartalmazó közlemény is, miután a felhívásból egyértelműen kitűnt, hogy a programokat, fellépőket, szórakozási lehetőségeket mind az adott párt hozzájárulása valósította meg [2308/2007. (X. 2.) ORTT határozat].

A fenti példáktól némiképpen eltérően egy teljes rendezvénysorozatot népszerűsítő szpot kapcsán is korábban megállapította a hatóság annak politikai reklám jellegét, a „Liberális hét” elnevezésű program ugyanis mindvégig a Szabad Demokraták Szövetségének tevékenységéhez volt köthető (azt ugyanis maga a párt hirdette

meg). A közleményben feltűnt a párt emblémája, a rendezvényen pedig a párt prominens képviselői jelentek meg, illetve szólaltak fel, amelyek értelmében köztudomásúvá vált, hogy az említett rendezvénysorozat és kampány részét képezte a kormánypárt politikai tevékenységének; egyúttal – a közlemény ilyen formában történő közzététele mellett – nem helytálló, hogy a népszerűsített eszméiség párttól függetlenül jelent volna meg [390/2006. (II. 22.) és 415/2006. (II. 22.) ORT határozatok].

Végezetül szükséges utalni arra is, hogy egy párt által szervezett eseményről szóló tájékoztatót – de akár bármilyen más, párt vagy politikai mozgalom tevékenységének népszerűsítését, ismertségének növelését stb. – magában foglaló politikai reklám nem kizárólag a ‘klasszikus’ értelemben vett spot keretében tehető közzé, hanem a képűtség rolljaiban egyaránt [I. pl. 1112/2006. (V. 25.) ORTT határozat, 1518/2013. (X. 16.) és 1006/2013. (VI. 12.) médiatanácsi határozatok].

E tárgykör kapcsán szükséges említést tenni a Médiatanács elé került azon ügyről, amelyben a Demokratikus Koalíció az új választási rendszerre vonatkozó jogszabály megalkotása, elfogadása és a köztársasági elnök általi aláírása kapcsán adott hangot kritikai észrevételeinek, tiltakozó demonstrációkra invitálva a hallgatóságot. A médiaszolgáltató az üzeneteket társadalmi célú reklám főcímek között tette közzé, azonban a hatóság álláspontja szerint azok egyértelműen politikai reklámnak minősültek, miután a párt tevékenységének, vagyis a kormány által bevezetni kívánt választási regisztráció elleni demonstrációjának támogatására szólítottak fel, tehát e párt célját, tevékenységét népszerűsítették [351/2013. (II. 27.) médiatanácsi határozat].

A határozat ellen benyújtott felülvizsgálati kérelem elbírálásakor megerősítette az elsőfokú bíróság a Médiatanács álláspontját, amikor rögzítette, hogy

„az adott szpotokban a Demokratikus Koalíció politikai nézetei, célkitűzései fogalmazódtak meg. A hallgatók tágabb köre e közlések nyomán szerezhetett arról tudomást, mi e politikai párt aktuális törekvése, mit szeretne elérni, céljai eléréséhez milyen cselekvésre van szükség. (...) Invitációt fogalmazott meg egy kifejezetten politikai jellegű megmozdulásra, népszerűsítve, propagálva a párt által képviselt, a választójogi törvényre vonatkozó politikai nézeteket, illetve az ezek mellett kiálló pártról és képviselőiről alkotott képet” (Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 5.K.31.121/2013/17. ítélete).

A másodfokú bíróság az elsőfokú ítéletet helybenhagyta, megállapításai között rögzítve, hogy

„[a] felhívások tartalmuk szerint nem pártoktól független, a társadalom érdekét szolgáló közérdekű cél megjelenítését szolgálták, abban egyértelműen kifejezésre jutott a párt álláspontja a kormány tervezett intézkedése ellenében, a felhívás a hallgatóság támogatását kéri, (...) egy politikai párthoz és annak egy adott kérdésben elfoglalt álláspontjához kötődnek, politikai tartalmat hordoznak, és alkalmasak az adott párt népszerűsítésére” (Fővárosi Törvényszék 3.K.f.650.001/2014/5. ítélete).

4.2.3. Pártok (politikuskok) megjelenése közérdekű üzenetek, események kapcsán

E pont alatt azon közleményeket vesszük számba, amelyek – tartalmukat tekintve – alapvetően közérdekű, társadalmi célú üzeneteket foglalnak magukban, azonban pártpolitikai kapcsolódásuk miatt politikai reklámnak minősülnek. Azáltal ugyanis, hogy egy párt nyíltan vállalja közérdekű program, célkitűzés támogatását (és ez megjelenik a közlemény közzétételekor), a saját tevékenységéről, eszmeiségéről, programjáról alkot képet; amennyiben nem párt, hanem egyéb civil szervezet (állami intézmény) állna hasonló kampány mögé, úgy viszont nyilvánvalóan más megítélés alá esne az üzenet (ti. közérdekű közlemény, társadalmi célú reklám).

A fentiek fényében politikai reklámnak minősül az az üzenet, amely az „Együtt az erőszak ellen” elnevezésű rendezvényre invitálta a hallgatókat, oly módon, hogy a közlemény végén a két akkori kormánypárt neve (Magyar Szocialista Párt, Szabad Demokraták Szövetsége) jelent meg. Nyilván az erőszak elleni fellépés fontosságát hangsúlyozni kívánó esemény népszerűsítésének önmagában nincs politikai felhangja, azáltal viszont, hogy a rendezvény mögé nyíltan ‘felsorakozott’ politikai szervezet, az már egy közvetlen a párt(ok)hoz köthető rendezvényként, illetve az általa képviselt véleményként értékelendő [190/2005. (I. 27.) ORTT határozat]. Ezen döntés bírósági felülvizsgálata is megerősítette a hatóság álláspontját, érvelését, amikor a Fővárosi Ítéltábla által (4.Kf.27.613/2006/6.) helybenhagyott elsőfokú ítélet megállapította, hogy

„[a] bejátszásból egyértelmű volt, hogy a két politikai párt közérdekű cél érdekében lépett fel, társadalmilag feltétlenül pozitívként értékelendő célt tűzött zászlajára akkor, amikor meghirdette a demonstrációt. Emellett ugyanakkor nem kétséges az sem, hogy a két politikai párt a saját magáról alkotott képet is árnyalni és népszerűsíteni kívánta annak hangsúlyozásával, hogy ők azok a politikai erők, akik a társadalomban, a reklámban megjelölt közérdekű cél érdekében kiállnak” (Fővárosi Bíróság 24.K.31077/2006/4. ítélete).

Több esetben került a hatóság elé a Szabad Demokraták Szövetsége megbízásából közzétett „Az én országom” elnevezésű kampánya, amely során vitathatatlanul fontos közéleti kérdésekben (pl. családon belüli erőszak, könnyűdrogok fogyasztása, eutanázia legalizálása) egy honlapon várta a társadalom véleményét. A kampány kétségtelenül az említett párthoz kötődött (azt a párt hirdette meg és a közleményekben is rendszeresen feltűnt annak emblémája), az annak során feltett kérdések kivétel nélkül a Szabad Demokraták Szövetsége programjának ismert elemeihez volt köthető – ráadásul a párt ezen akció jelszavára, ismertségére építette rá későbbi kampányát [l. pl. 794/2005. (V. 4.), 1162/2005. (VI. 15.) és 389/2006. (II. 22.) ORTT határozatok].

Igen bonyolult megítélésűnek tekinthető azon közlemény, amely a Magyar Demokratikus Charta rendezvényére invitálta meg a hallgatókat. A rendezvény előzményéhez tartozik, hogy Gyurcsány Ferenc korábbi pártelnök–kormányfő sajtó-

nyilatkozatában a társadalmi kirekesztés elleni fellépés jegyében Magyar Charta néven meghirdette az 1991-es Demokratikus Charta eszmei alapjaira épülő mozgalmat. (A civil szerveződésű mozgalom végül a Magyar Demokratikus Charta elnevezést kapta, első rendezvényén felszólalt Gyurcsány Ferenc mellett Demszky Gábor, Budapest akkori főpolgármestere is.) A hatóság a szpot kapcsán nem értékelte a mozgalom civil jellegét, hanem azt vizsgálta, hogy a Charta rendezvényének a népszerűsítése alkalmas lehetett-e arra, hogy egy politikai párt megítélésére kedvezően hasson.

A Charta újjáalakítását Gyurcsány Ferenc akkori miniszterelnök, a Magyar Szocialista Párt korábbi elnöke hirdette meg olyan érvek alapján, amely a kormánypárt politikájának fontos eleme (fellépés a kirekesztés, a rasszizmus, a gyűlölet ellen). A határozat indokolása szerint Gyurcsány Ferenc szerepvállalása nem értelmezhető „civil” tevékenységnek, és noha a Charta aláírói és támogatói között a közügyekben aktív civilek, és nem a politikusok voltak többségben, a szerveződés hirdetett rendezvénye – az annak céljaival egyetértők számára – egyértelműen alkalmas volt arra, hogy a miniszterelnök–pártelnök személyén keresztül az említett pártot népszerűsítse [506/2009. (III. 4.) ORTT határozat]. (A döntés indokolása értelmében tehát alapvetően a mozgalom személyhez kötöttsége révén vált a közlemény politikai reklámmá.) A testület álláspontját a bírósági felülvizsgálat keretében a Fővárosi Bíróság is elfogadta, lényegében megismételve a határozat előzőekben hivatkozott érvelését (Fővárosi Bíróság 23.K.31.421/2009/3.).

Végezetül e helyütt indokolt utalni a korábbiakban (4.2.2. pont alatt) már idézett, a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 5.K.31.121/2013/17. ítéletében foglalt megállapítására, amelyet a társadalmi célú reklám politikai párt általi közzétételének kezdeményezése kapcsán fejtett ki. Az ítélet indokolása szerint

„[t]ermészetesen csak amiatt nem válik egy társadalmi célú reklám politikai hirdetéssé, ha annak közzétételét politikai párt kéri, ez nem is fogalmi eleme a politikai reklám definíciójának. Helyesen érvelt az alperes, hogy politikai párt is közzétehet társadalmi célú reklámot olyan közérdekű kérdésekben, amelyek egyáltalán nem politikai célzatúak, vagyis sem közvetetten, sem közvetve az adott párt támogatását, vagy nevének, céljának, tevékenységének, jelszavának, emblémájának népszerűsítését nem szolgálják.”

A másodfokú bíróság osztotta a hivatkozott megállapítást, és kiemelte, „hogy az a tény, hogy a felhívásokat politikai párt tette közzé, önmagában nem döntő körülmény az elhatárolás szempontjából” (Fővárosi Törvényszék 3.Kf.650.001/2014/5. ítélete). Az ítéletek idézett megállapításaival kapcsolatosan azonban joggal merülhetnek fel kérdések. Amint a fenti esetek is mutatják, politikai pártok (mozgalmak) közérdekű kérdésekben történő nyílt megnyilvánulásai kapcsán ugyanis nehezen képzelhető el, hogy azok célja ne a párt(ról alkotott kép) népszerűsítését szolgálnák – vagy legalábbis azt eredményezhetik. Így például a kirekesztés, a családon belüli erőszak elleni küzdelem vagy a gyermekéhezés megszüntetésének fontosságáról, az ahhoz történő segítségnyújtásra felhívó közlemény egy társadalmi (civil)

szervezet megrendelésére nyilvánvalóan közérdekű célokat szolgál. Amennyiben viszont egy ilyen jellegű kezdeményezés ‘mögé’ politikai szervezet áll, illetve jelenik meg megrendelőként a közzététel során, úgy nehezen állítható megalapozottan, hogy az ilyen közlemény megjelenésének ne lennének politikai indíttatásai (amint ezt az „Együtt az erőszak ellen” elnevezésű üzenet kapcsán a fentiekben idézett bírósági ítélet is rögzítette).

Leegyszerűsítve a kérdést, akár úgy is fogalmazhatunk, hogy politikai pártok megrendelésére készülő közlemények – annak egészét, összességében tekintve – nagy valószínűséggel politikai motivációt hordoznak magukban, de legalábbis alkalmasak a társadalom tagjainak befolyásolására. Amiként a közvéleményben gyakran hangoztatják, hogy a kampányidőszak gyakorlatilag az előző választást követő napon megkezdődik, könnyen belátható, hogy a pártok megjelenése minden esetben a róluk alkotott kép pozitív irányú befolyásolásának szándékával történik.

Az idézett 5.K.31.121/2013/17. ítélet megállapítása tehát elméletileg helytálló lehet, hiszen amiatt önmagában valóban nem válik egy társadalmi célú reklám politikai reklámmá, ha annak közzétételét politikai párt kéri, azonban gyakorlati szempontból vizsgálva e megállapítások már más megítélés alá eshetnek. A politikai célkitűzések szerencsés esetben egybevágnak a köz (társadalom) érdekével, ugyanakkor a politikai szereplők elsődleges célja, rendeltetése a hatalomgyakorlásban való részvétel, és ennek birtokában elősegíteni, illetve megvalósítani az említett közérdekű célkitűzéseket. Ezen összefüggés tudatában még inkább nehezebben lenne magyarázható, hogy politikai szervezet közérdekű tartalmú közlemények megrendelőjeként történő felismerhető feltüntetése, amely törvényi követelmény [1. Mttv. 32. § (4) bek.] – avagy politikai szereplő személyes megszólalása ilyen témákban – ne szolgálna politikai célokat.

Azonban a kérdést egy másik szemszögből is érdemes szemügyre venni. Ahogyan ugyanis – a fenti érvelés szerint – egy (vitathatatlanul) közérdekű kérdésről szóló közlemény a megrendelő személye alapján minősülhet politikai reklámnak, ugyanígy viszont egy politikai témáról szóló üzenet sem feltétlen minősül politikai reklámnak.²² Ez utóbbi eset megvalósulásának feltétele, hogy a közlemény ne szolgálja a pártpolitika érdekeit. Amiként azt a Fővárosi Törvényszék 3.Kf.650.001/2014/5. ítéletében is megerősítette,

„[a] két különböző közléssel az elérni kívánt cél alapján nem zárható ki ezért, hogy a társadalmi célú reklámként közzétett felhívás tartalma szerinti közérdekű cél olyan értékeket hordozzon, amelynek van politikai tartalma, de a közzétett tartalom csak akkor feleltethető

²² Már eljárásban említést érdemel, hogy egyes európai államok jogi szabályozása a politikai reklám fogalmát jóval szélesebb körben definiálják, és a tágabb értelemben vett közéleti kérdésekhez (pl. állatvédelem) kapcsolódó üzeneteket is e kategóriába sorolják (l. az Egyesült Királyságban a Communications Act 321. cikkét, és ehhez kapcsolódóan a tanulmány 7.2. pontját).

meg a társadalmi célú reklámnak, ha az nem szolgálja politikai párt, mozgalom vagy a kormány népszerűsítését, azok támogatására nem ösztönöz.”

Röviden összefoglalva a fentiekben kifejtett érvelést, úgy is fogalmazhatunk, hogy a gyakorlatban könnyen előfordulhat, hogy egy politikai jellegű tartalmat hordozó közlemény nem minősül politikai reklámnak, ellenben egy közérdekű cél elérése érdekében történő véleménynyilvánítás – elsősorban a megrendelő személyén keresztül – kimeríti a politikai reklám fogalmi kritériumait.

4.2.4. A „Magyarország jobban teljesít” és az „Újra rezsicsökkentés” jelmondatú üzenetek

Amint azt a korábbiakban említettük, a lineáris médiaszolgáltatásokban megjelenő politikai reklámok közzétételére vonatkozó törvényi szabályok betartásának ellenőrzése a médiahatóság (ORTT, Médiatanács) mellett a legfelső választási szerv (jelenleg NVB) hatáskörébe tartozik. E pont alatt a 2014-es országgyűlési választási kampány során az NVB elé került, az alcímben szereplő két üzenet megítélése kapcsán hozott döntését – és a kapcsolódó bírósági megállapításokat – kívánjuk ismertetni, amelynek legfőbb oka a társadalmi célú reklám²³ és a politikai reklám elhatárolása – azon belül is kifejezetten a politikai párt népszerűsítésére alkalmas tartalmak – kapcsán tett relevánsabb megállapításainak összefoglalása. (Az említett ügyek kapcsán a „kormány mint megrendelő” kérdése is hangsúlyosan előkerül, erről azonban az 5.2.2. pont alatt ejtünk szót részletesebben).

A magyar kormány megbízásából készült, „Magyarország jobban teljesít” jelmondatot tartalmazó üzenet – amelyet a médiaszolgáltató társadalmi célú reklám főcímei között tett közzé – kapcsán benyújtott kifogás szerint a közlemény jelmondata azonos, vizuális elemeiben pedig nagy hasonlóságot mutatott a Fidesz – Kereszténydemokrata Néppárt jelölő szervezetek politikai reklámjaival. Az ügynben az volt az eldöntendő kérdés, hogy a kormány megrendelésére készült üzenet alkalmas lehetett-e az említett jelölő szervezetek (pártok) népszerűsítésére, a róluk alkotott kép befolyásolására. Az NVB határozatában az említett kérdésre nemleges választ adott, álláspontja szerint ugyanis az érintett műsorszám megtekintése alapján egyértelműen megállapítható, hogy az a kormány megbízásából készült, és abban jelölő szervezet (párt) neve nem szerepelt, így nem is minősülhetett politikai reklámnak (745/2014. NVB határozat). Döntésében az NVB utalt arra, hogy a kor-

²³ Az Mttv. 203. § 64. pontja értelmében társadalmi célú reklám a „politikai reklámnak nem minősülő, üzleti érdekeltséget nem tartalmazó, reklámcélokat nem szolgáló, ellenérték fejében vagy anélkül közzétett felhívás vagy közérdekű üzenet, amely valamely közérdekű cél elérése érdekében kíván hatást gyakorolni a médiaszolgáltatás nézőjére vagy hallgatójára.”

mány mint alkotmányjogi kategória nem tekinthető politikai pártnak, és a politikai reklám definícióját nem lehet oly módon kiterjesztően értelmezni, hogy az a kormánypártok összességéből áll.

Az NVB határozata ellen benyújtott bírósági felülvizsgálati eljárás során a Kúria azonban ellentétes eredményre jutott. A legfelső bírói fórum szemben az NVB-vel nem kizárólag formai szempontból, az elhangzott (illetve vizuálisan megjelent) szöveget és a megrendelő személyét vizsgálta, hanem a közlemény tartalmát és annak a közönségre gyakorolt hatását, célját vette alapul. Ennek eredményeképpen megállapította, hogy

„a műsorszám fő üzenete, jelmondata, grafikai, vizuális kivitelezése, részben színhasználatára oly mértékben egyezőséget mutat a kormánypártok, mint jelölő szervezetek saját népszerűsítésüket szolgáló fő üzenetével, jelmondatával, vizuális megjelenésével és részbeni színhasználatával, hogy az nyilvánvalóan alkalmas a Fidesz–MPSZ és KDNP, mint jelölő szervezetek népszerűsítésére, támogatására való ösztönzésre, továbbá egyértelműen ezen jelölő szervezetek célját (rezsicsökkentés) és jelszavát (Magyarország jobban teljesít) népszerűsíti, és reklámhoz hasonló módon jelenik meg.” (Kúria Kvk.III.37.328/2014/6. végzése.)

A Kúria tehát a közlemény tartalmát annak fényében vizsgálta, hogy az ‘kísérteties’ hasonlóságot mutatott a kormánypártok által korábban alkalmazott kampányüzemekkel, és függetlenül attól, hogy a vizsgált szpotban Magyarország Kormánya jelent meg megrendelőként, az üzenetben szereplő jelmondat ‘előlétele’ alkalmassá tette a kormánypártok tevékenységének, a róluk alkotott kép népszerűsítésére, választási sikereik elősegítésére. A Kúria – véleményünk szerint helyesen – nem kizárólag a közleményben megjelent szöveg alapján történő értékelésre szorítkozott, hanem mélyebb összefüggésben, valamennyi releváns körülményre tekintettel, annak a közönségre gyakorolt vélhető (népszerűsítő, ösztönző) hatását figyelembe véve foglalt állást a kérdésben. Így helytálló megállapításra jutott akkor is, amikor az adott műsorszám tartalmának vizsgálatát a megrendelő személyénél fontosabb tényezőnek minősítette, leszögezve, hogy ellenkező esetben

„bármely magánszemély, civilszervezet vagy gazdasági társaság által közzétett jelölő szervezetet népszerűsítő, annak támogatására ösztönző reklám nem lenne politikai reklámnak minősíthető, mivel azok jogi státusza, funkciója teljes mértékben eltér a jelölő szervezeteiktől.” (Kúria Kvk.III.37.328/2014/6. végzése.)

Szintén a kormány szerepelt megrendelőként az „Újra rezsicsökkentés” jelmondatú, ugyancsak társadalmi célú reklámként közzétett közlemény kapcsán, amely tekintetében az NVB-hez érkezett kifogás szintén arra irányult, hogy a műsorszámában megjelent szlogen a kormánypártok hirdetéseiben, retorikájában is rendszeresen szerepet kapott. Ez esetben az NVB az előző ügy kapcsán említett kúriai álláspontot követte, és a közleményben szereplő üzenetet – vizuális elemeivel együttesen – annak fényében értékelte, hogy az korábban a kormánypártok meg-

határozó politikai üzenete volt a választási kampány során. A műsorszám tartalma kapcsán pedig megállapítható volt, hogy noha az a kormányzati tevékenység bemutatására irányult, képi és vizuális elemeire, valamint az üzenet (jelmondat) tartalmára tekintettel a kormánypártok (Fidesz–MPSZ, KDNP) mint jelölő szervezetek népszerűsítésére alkalmas üzenetek, és mint ilyenek, nem társadalmi célú reklámnak, hanem politikai reklámnak minősülnek (881/2014. NVB határozat).

A fentiekben ismertetett két eset kapcsán is megerősítést nyert, hogy egyes – „reklámhoz hasonló módon megjelenő” – közlemények abban az esetben minősülnek politikai reklámnak, ha tartalmukat tekintve alkalmasak politikai párt népszerűségének, társadalmi támogatottságának növelésére. De mint láthattuk, nem szűkíthetjük le a vizsgálatot csupán az elhangzott üzenet szövegére, hanem összefüggéseiben kell vizsgálni annak vélhető hatását és/vagy célzatát, illetve adott esetben a megrendelő személye is befolyásoló tényezőként értékelendő. Így nem tartjuk helytállónak azon megállapítást sem, hogy politikai reklámnak csak olyan közlemény minősül, amelyben valamely párt vagy politikai mozgalom felismerhetően megjelenik.²⁴

A társadalmi célú reklám alapvető rendeltetése, hogy közérdekű kérdésekben igyekezzen hatást gyakorolni a közönségre, azonban fontos, hogy – azon túl, hogy nem szolgálhat reklámcélokat – semmilyen módon nem állhat pártpolitikai célkitűzések szolgálatában. Igaz ez akkor is, ha valahol maguk a politikai szervezetek is a ‘köz érdekében’ folytatják tevékenységüket, lényegi különbség azonban, hogy esetükben ehhez a hatalom gyakorlására irányuló törekvés társul, ezért a politikai pártok (mozgalmak) népszerűsítését szolgáló üzenetek nem tekinthetők a ‘klasszikus’ értelemben vett közérdekű üzeneteknek.

4.2.5. Népszavazással kapcsolatos tájékoztatások

Nem lehet kétséges politikai indíttatása azon közleménynek sem, amelyet a megrendelő (politikai párt) egy népszavazás elrendeléséhez szükséges számú aláírás összegyűjtése érdekében tesz közzé. A politikai reklámok e típusa nyilvánvaló célja felhívni a közönséget, hogy csatlakozva a párt kezdeményezéséhez, az aláírásgyűjtő ívek aláírása révén támogassák programjukat, az általuk képviselt értékeket – és ezen keresztül természetesen magát a pártot is. Azáltal, hogy a közlemény végén megrendelőként a párt neve is feltüntetésre kerül, a közönség számára nem jelent nehézséget az elhangzott program és az azt hirdető politikai erő közti kapcsolat ‘felfedezése’. Ráadásul, az aláírásgyűjtés pontos helyének – és esetleges időpontjának – megjelölése révén nemcsak a párt tevékenységéről, az általa fontosnak

²⁴ KÓCZIÁN Sándor: A politikai reklámok szabályozása a magyar jogrendszerben. *Médiakutató*, 2014/1. 36.

tartott kérdésekről kaphat tájékoztatást a néző/hallgató, hanem kívánsága szerint a párt (program) aktív támogatásáról is tanúbizonyságot tehet aláírásával [885/2008. (V. 22.) ORTT határozat és 1234/2012. (VII. 5.) médiatanácsi határozat].

4.3. A politikai reklám fogalma alá nem tartozó politikai célú kommunikáció

Amint az a bevezető gondolatok között szóba került, a politikai beszédnek csupán egy viszonylag szűk területét fedik le a politikai reklámok, ezen túlmenően különböző formákban, és minimális törvényi korlátozások mellett²⁵ jelenhetnek meg a politikai célú kommunikáció elemei a médiában. Az elsősorban hírműsorokban, illetve politikai tájékoztató műsorokban – a közérdekű kérdésekben történő tájékoztatások igényével – gyakran jelennek meg politikai szereplők, akik nyíltan politikai tartalmú információkat közölnek a nézőkkel, hallgatókkal. Ezen megszólalások nyilvánvalóan nem minősülnek politikai reklámnak, holott akár pártok, mozgalmak nyílt támogatására, tevékenységük vagy programjuk ismertetésére, és ezáltal a róluk alkotott kép közvetlen befolyásolására nemhogy alkalmasak, de egyenesen erre irányulnak. Éppen ezért nem tudunk maradéktalanul egyetérteni azon megállapítással, amely szerint az Emberi Jogok Európai Egyezményének 10. cikkében foglalt szabad véleménynyilvánításhoz való jog sérelméhez vezet az, hogy a valódi politikai vita feltételei (a hatályos jogszabályi környezetnek köszönhetően) Magyarországon nem biztosítottak teljes mértékben,²⁶ hiszen érdemi politikai vita éppen a tájékoztató- és vitaműsorok által valósul meg, nem pedig egy-egy rövid, egymástól akár teljesen eltérő témát érintő kampányüzenet megjelenése által.

Ebből következően alappal állíthatjuk, hogy nem pusztán a kommunikáció politikai célzata szolgálhat alapul egyes médiatartalmak politikai reklámmá minősítéséhez, hanem azok megjelenési formáját is alaposan vizsgálni kell. A tájékoztató- és hírműsorokban megjelenő politikai véleménynyilvánítás körébe sorolható tartalmak, üzenetek elsődleges célja a közönség tájékoztatása – és ezen keresztül a demokratikus nyilvánosság megteremtése –, amely immanens velejáró eleme az adott pártról alkotott vélemény formálása. E tartalmak alapvetően abban különböznek a politikai reklámok ‘műfajától’, hogy nem egy politikai szereplő megren-

²⁵ Kifejezetten a médiaszabályozásban szereplő, a médiaszolgáltatók tájékoztatási tevékenységével szemben megfogalmazott kötelezettség például a hírműsorok és politikai tájékoztató műsorok esetén az Smtv. 13. §-ában foglalt kiegyensúlyozott tájékoztatás követelménye, vagy az Mttv. 12. § (3)–(4) bekezdések szerinti, a politikai hírekhez hírolvasói vélemény fűzésének tilalmát rögzítő előírás.

²⁶ Az Eötvös Károly Intézet elemzése, l. http://www.ekint.org/ekint_files/File/nem-akarasnak-nyoges-a-vege-20130918.pdf

delésére, általa előre elkészített és a médiaszolgáltatónak – meghatározott időpont(ok)ban történő – közzététel céljából átadott, rövid, tömör üzenetet tartalmazó közleményként jelennek meg, hanem tájékoztató, informáló jellegű műsorszámok részeként.

Az előzőekben említettekhez kapcsolódóan a hatósági jogalkalmazás vizsgálata eredményeképpen is találunk példákat, amelyek során a hatóság olyan médiatartalmakat minősített politikai reklámnak, amelyek megjelenési formájukban eltértek az előző pontok alatt ismertetett közleményektől. Előjáróban szükséges visszautalni a politikai reklám definíciója és formai jellemzői kapcsán írtakra (l. 4.1.2. pont), amelyek értelmében – a hatályos szabályozás szerint – e közlemények megjelenése a reklámokhoz hasonló módon történik. E fordulatot – amint említettük – az Rttv. fogalom meghatározása ugyan nem tartalmazta, azonban ettől függetlenül kétséges, hogy megalapozott-e politikai reklámnak minősíteni egy hírműsor közel két perc időtartamú szegmensét, amely Kóka János akkori gazdasági és közlekedési miniszternek az autópálya-építésekről és -beruházásokról tartott sajtótájékoztatójáról számolt be, a tudósítás alatt a képernyő alsó részén pedig a kormány és a Magyar Szocialista Párt által egyaránt használt, „Lendületben az ország” szlogen jelent meg igen hangsúlyosan [796/2005. (V. 4.) ORTT határozat].

Nyilvánvaló, hogy az ilyen jellegű médiaszolgáltatói magatartás nem felel meg a pártatlan, tárgyilagos és elfogulatlan hírszolgáltatásra vonatkozó alapvető követelményeknek, azonban az említett jelmondat feltüntetése véleményünk szerint még nem ad okot annak politikai reklámmá minősítésére. Függetlenül az előbb említett formai eltéréseken túl, azért sem indokolt politikai reklámként minősíteni az ilyen jellegű tartalmakat, mert a hazai (e tekintetben egyébként 1996 óta változatlan) szabályozás értelmében ilyen közlemény csak választási kampányidőszakban (vagy elrendelt népszavazással összefüggésben) tehető közzé; az említett hírbejátszás politikai reklámként való értékelése így azt eredményezi, hogy közzétételére kizárólag az említett időbeli korlátok között kerülhet sor – amiként ezt a hivatkozott határozat is felrótta a médiaszolgáltatónak. A jogsértés ugyanis mindössze a párt szlogenjének közzétételével valósult meg, és nem pedig magának a hírbejátszásnak a közzétételével, így célszerűbb lett volna, ha a hatóság kizárólag e médiatartalom megjelenését minősíti jogsértőnek, amelyre a jogszabályi keretek bizonnyára nemigen nyújtottak lehetőséget.

Hasonlóan kétséges politikai reklámmá minősítése – és kampányidőszakon kívül történő közzétételét jogsértőnek megállapító – azon közel húszperces műsorszámnak, amelyben egy országgyűlési képviselő a választások óta eltelt időszakot tekintette át a választási ígéretek tükrében, részletesen taglalva a kormánykoalíció döntéseinek a térség fejlődésére gyakorolt kedvező hatását (a háttérben a párt emblémájával) [138/2004. (II. 12.) ORTT határozat]. Jóllehet a médiaszolgáltató „fizetett politikai nyilatkozat” főcímet alkalmazott a műsorrész sugárzásakor, azonban a döntés ettől függetlenül is adhat okot vitára.

A közzétételre nem vitásan a megrendelő kérésére, ellenszolgáltatás fejében került sor, megfelelő főcím alkalmazása mellett, azonban egy ilyen terjedelmű tájékoztató formai szempontból igen távol áll a politikai reklám hatályos törvényi definíciójában szereplő „reklámhoz hasonló módon megjelenő” kitételhez. Nem vitás, hogy nehezen tud eleget tenni egy médiaszolgáltató a demokratikus nyilvánosság megteremtésére irányuló kötelezettségének, amennyiben politikai pártok műsoridőt vásárolva hosszabb terjedelemben népszerűsítik, hirdetik programjukat, teljesítményüket vagy tevékenységüket. Hangsúlyozandó, hogy nem a tartalom, hanem a forma tekinthető aggályosnak, politikai tájékoztató műsor keretében, a kiegyensúlyozott tájékoztatás követelményének megvalósulása mellett ilyen tartalmak megjelenése nemhogy jogszerű, de egyenesen kívánatos mind a véleménynyilvánítás, mind a sajtószabadság érvényre juttatása érdekében.

Kérdés azonban, hogy az említett, nyilvánvalóan politikai célzatú üzenetek jogsértő jellege miben nyilvánulhat meg? E tanulmány szerzőjének véleménye szerint az objektív tájékoztatás látszatát keltő, valójában azonban egy politikai párt (mozgalom) megrendelésére közzétett, formai jellemzői miatt politikai reklámnak nem tekinthető médiatartalmak bemutatásával a médiaszolgáltató a megrendelő érdekeinek szolgálatában végzi tevékenységét, amely a média közérdekű feladataira, illetve az objektív és sokoldalú tájékoztatási kötelezettségére vonatkozó követelmények sérelmét eredményezheti.

Nyilván amennyiben a sajtó (médiium) önszántából dönt úgy, hogy beszámol egy pártrendezvényről, a közönség széles körű tájékoztatásának elősegítése céljából, jogilag semmiképpen sem kifogásolható magatartás; ha viszont ezt egyoldalúan, kifejezetten és rendszeresen visszatérően egyetlen politikai erő irányában valósítja meg, az elfogult tájékoztatás megvalósulása miatt aggályosnak tekinthető. (A közönséget a megrendelés tényéről történő tájékoztatása ugyanakkor elengedhetetlen annak érdekében, hogy az adott médiatartalmat megfelelően tudja értékelni.) Megjegyzendő, hogy a fentiekben említett, nemkívánatos politikai befolyásolás megakadályozását volt hivatott szolgálni az Rttv. 4. § (2) bekezdése,²⁷ azonban a fentiekben említett két ügy kapcsán – egyedi jellegre tekintettel – ezen előírás megsértése sem lett volna teljesen megalapozott (a hatályos Mttv. ezen előírást nem tartalmazza).

Összegezve, véleményünk szerint – a politikai véleménynyilvánítás szabadsága és az objektív tájékozódáshoz való jog érvényesülése (választói szabad akaratképzés) közti megfelelő szintű összhang megteremtése érdekében – kizárólag a korábbiakban említett rövid üzeneteket, közleményeket indokolt a jogalkalmazónak politikai reklámként értékelni. Emellett pedig minden egyéb olyan hosszabb ter-

²⁷ Az Rttv. 4. § (2) bekezdése szerint „[a] műsorszolgáltatásban közzétett műsorszámok összessége, illetőleg ezek bármely tartalom vagy műfaj szerinti csoportja nem állhat párt vagy politikai mozgalom, illetve ezek nézeteinek szolgálatában.”

jedelmű médiatartalom esetében, ahol a médiaszolgáltató ‘megrendelésre’ tájékoztat politikai célú kommunikációt magában foglaló eseményekről, rendezvényekről, a politikai reklámok körén kívül eső médiatartalomként értékelendő.

5. A politikai reklámok közzétételének szabályai hazánkban

E pont alatt a politikai reklámok közzétételére vonatkozó relevánsabb törvényi követelményeket ismertetjük, szükség esetén kitérve a hatályos (Mttv., Ve.) és korábbi (Rttv., régi Ve.) szabályok közti különbségekre, az alaposabb vizsgálatot igénylő kérdések részletesebb elemzése mellett. Tekintettel arra, hogy – amint azt a korábbiakban említettük – a politikai reklámok közzétételét a médiaszabályozás (Mttv.) és a választási eljárás kereteit rögzítő törvény (Ve.) együttesen határozzák meg (kiegészülve az Alaptörvénnyel), így a törvényi előírások ismertetésekor e három jogszabály rendelkezéseit ismertetjük.

5.1. A közzététel ingyenessége

Az Alaptörvény IX. cikk (3) bekezdése a véleménynyilvánítás szabadsága körében a politikai reklámok közzététele kapcsán az alábbiak szerint rendelkezik:

„A demokratikus közvélemény kialakulásához választási kampányidőszakban szükséges megfelelő tájékoztatás érdekében politikai reklám médiaszolgáltatásban kizárólag ellenérték nélkül, az esélyegyenlőséget biztosító, sarkalatos törvényben meghatározott feltételek mellett közölhető.”

Az ingyenesség alaptörvényi követelmény a Ve. rendelkezései között is megjelenik, amikor a törvény kimondja, hogy „[a] politikai reklám közzétételéért a médiaszolgáltató ellenszolgáltatást nem kérhet, és nem fogadhat el” [147. § (3) bek.]. A fentiekből következően tehát politikai reklám – ellentétben a korábbi törvényi szabályozással – kizárólag ellenérték nélkül tehető közzé. Ennek megfelelően az Mttv.-ben és – így közvetett módon – a Ve.-ben szereplő definíciót is módosította a jogalkotó, hatályon kívül helyezve az ellenérték fejében történő közzététel lehetőségére történő utalást (amely egyébként 1996 óta opcióként szerepelt a médiaszolgáltatók számára). Szükséges megjegyezni egyúttal, hogy az ellenszolgáltatás fejében, megrendelésre közzétett politikai véleménynyilvánítást tartalmazó üzenet ettől függetlenül politikai reklámnak minősül, tekintettel arra, hogy a törvényi definíció kizárólag a tartalmi elemeket foglalja magában (l. 4.1.1. pont), így az adott közlemény minősítése is pusztán e jellemzők alapján történik (ellenszolgáltatás megléte esetén viszont a Ve. előzőekben idézett előírása sérül).

5.2. A közzététel formai követelményei

5.2.1. A médiaszabályozás általános előírásai

Az Mttv. a felismerhetőség és más médiatartalmaktól történő megkülönböztethe-tőség követelményének érvényesülése érdekében megköveteli, hogy a médiaszol-gáltatók audiovizuális médiaszolgáltatásban közzétett közlemény esetén optikai és akusztikus, míg rádióban elhangzott üzenet esetén akusztikus módon hívják fel a közönség figyelmét [32. § (2) bek.].

További követelmény a politikai reklám megrendelőjének egyértelmű megneve-zésére irányuló követelmény [Mttv. 32. § (4) bek.]. A törvényi előírás indoka, hogy a közlemények alanya nem minden esetben azonos annak megrendelőjével, erre tekintettel mindenképpen szükséges azt is közölni a közönséggel, hogy ki kérte annak közzétételét, ezzel is elősegítve a megrendelő azonosítását. Különösen az ún. negatív politikai reklámok esetében válik relevánssá e követelmény érvényesü-lése, az ilyen típusú üzenetek esetében ugyanis kiemelten fontos annak tudatában lenni, hogy egy politikai szervezetről ki ad hangot kritikai, esetlegesen sértő véle-ményének. A megnevezés konkrét módjára nézve az Mttv. nem ír elő egyéb formai követelményeket, a lényeg, hogy a megrendelő pontosan, egyértelműen beazono-síthatóvá váljon (nyilvánvalóan megfelel az egyértelműség kritériumának a „ké-szült a ... megbízásából”, vagy „a ... közleményét látták/hallották” fordulat).

5.2.2. A „kormány mint megrendelő” kérdésének vizsgálata

A megrendelő kérdése kapcsán – tekintettel annak összetett elemzést igénylő jel-legére – szükséges külön alpont alatt szót ejteni arról az Mttv. hatálybalépésével bekövetkezett változásról, amely értelmében a politikai reklám pártok, mozgalmak mellett már a kormány népszerűsítését is szolgálhatja, illetve annak támogatását segítheti elő (203. § 55. pont). Noha alkotmányjogi szempontból a kormány mint a végrehajtó hatalom feje elkülönül az azt alkotó politikai pártoktól, ugyanakkor a kormány tevékenységét népszerűsítő üzenetet közvetett módon, áttételesen mégis könnyen eredményezheti a közönség szemében a kormánypártok pozitív színben való feltüntetését.

Ettől ugyanakkor némiképpen eltér a Ve. által alkalmazott fogalom meghatáro-zás, amely alapvetően a médiaszabályozás definíciójából indul ki, azonban rögzíti, hogy „a párt, politikai mozgalom és kormány alatt jelölő szervezetet és független jelöltet kell érteni” [146. § a) pont]; vagyis a választási törvény kontextusában a kormányt népszerűsítő üzenet pusztán e jellegéből adódóan nem minősül politikai reklámnak. Ide kapcsolódóan szükséges továbbá megjegyezni, hogy a népszava-zással összefüggésben kizárólag a kezdeményezés szervezői, továbbá a kezdemé-nyezés szervezésében részt nem vevő, de országgyűlési képviselőcsoporttal ren-

delkező pártok tehetnek közzé politikai reklámot (az Európai Parlament tagjainak választásán irányadó szabályok szerint).²⁸

Amint látható, a médiaszabályozásban szereplő tágabb személyi kört lefedő definícióját az e tekintetben speciális jellegűnek tekinthető választási normák – jelen vizsgálat szempontjából – oly módon szűkítik, hogy az alá a kormány nem sorolható be. (Szükséges megemlíteni, hogy a Ve. a politikai reklámok megrendelőjének ‘személye’ tekintetében is korlátokat állít, amikor előírja, hogy az egyes választások során mely jelölő szervezetek jogosultak ilyen közlemény közzétételére; l. Ve. 147/A–D. §-ok.) Éppen ezért kérdés, hogy a kormány mikor, milyen esetekben jelenhet meg politikai tartalmú közlemény megrendelőjeként?

Az Mttv. világosan rögzíti, hogy politikai reklám csak kampányidőszakban, illetve azon kívül kizárólag elrendelt népszavazással összefüggésben tehető közzé [32. § (3) bek., valamint l. az 5.4. pontot]. Ebből következően a kormányt népszerűsítő üzenet kampányidőszakon kívül egyáltalán nem jelenhet meg. A kampányidőszak alatti ‘megjelenések’ lehetőségét, amint említettük, a Ve. szabályozza; e szabályok azonban kizárólag a közszolgálati médiaszolgáltatók (147/A–147/E. §-ok), valamint az országosan elérhető médiaszolgáltatásokat nyújtó médiaszolgáltatók (147/F. §) tevékenységére állapítanak meg speciális szabályokat, azaz az említett körbe nem sorolható médiumokra a politikai reklámok közzétételét illetően nem létezik speciális választási eljárási norma.

A fenti megállapítások alapján azt mondhatjuk, hogy a kormány népszerűsítésére szolgáló politikai reklám közzétételére kizárólag kampányidőszakban, helyi és körzeti vételkörzetű, közszolgálatinak nem minősülő médiaszolgáltatások műsorfolyamában nyílik jogszerű lehetőség. (Ettől azonban eltérő megállapításra jutott a Kúria az alábbiakban is idézett végzésében, amelyben a kormány kampányban való részvételét minden tekintetben kizárja.)

Ennek kapcsán indokolt egy gondolat erejéig visszautalni a kormány megbízásából készült, a „Magyarország jobban teljesít” és az „Újra rezsicsökkentés” jelmondatú üzenetek kapcsán írtakra (l. 4.2.4. pont). Az említett – a médiaszolgáltatók által társadalmi célú reklám főcímei között közzétett – közlemények tartalmukat tekintve vitathatatlanul Magyarország Kormányának (vélt vagy valós) teljesítményét népszerűsítették, a jelmondatok pedig idővel egyértelműen az imázs részévé váltak. A tárgyi ügyekben megállapítást nyert, hogy a vizsgált szpotok a kormánypártok népszerűsítését szolgálták (illetve alkalmasak voltak arra), figyelemmel a kormánypártok későbbi kampánytevékenységére, amelynek az említett szlogenek képezték részét, ezért függetlenül a megrendelő személyétől, a Ve. szerinti politikai reklám kategóriája alá tartoztak.

²⁸ A népszavazási médiakampányra vonatkozóan l. a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény 69. §-át.

Az elsőként említett ügyben született kúriai ítélet azonban a kormányt népszerűsítő közlemények tekintetében figyelemreméltó megállapítást tett, amikor rögzítette, hogy

„[f]el sem merül, hogy a kormány választási időszakban kampányt folytathat, (...) Hangsúlyozza a Kúria, hogy hasonló tartalmú közleményt kampányidőszakon kívül ki lehet adni, azonban a kampányidőszakban ez nem lehetséges azért, mert összetéveszthető egy párt politikai reklámjával” (Kúria Kvk.III.37.328/2014/6. végzése).

Az ítélet ezen megállapítása ugyanakkor kétségbe vonható, ugyanis amint a fentiekben említettük, a médiaszabályozás értelmében politikai reklám kampányidőszakon kívül nem tehető közzé, márpedig a kormány tevékenységét népszerűsítő szpot – anélkül, hogy akár közérdekű közleménynek, akár társadalmi célú reklámnak minősülne – egyértelműen e közleménytípus alá tartozik. A kormány választási időszakban folytatható kampánytevékenységével kapcsolatos megállapítás ismét összetett kérdés. A Kúria ugyanis azon ügyben foglalt állást, amikor a kormányt népszerűsítő közlemény egyúttal – a korábbiakban ismertetett jegyek miatt – maguknak a kormánypártoknak a népszerűsítését is szolgálták. Elméletileg tehát elképzelhető lenne a párt támogatásának növelésére nem alkalmas kormányzati politikai reklám közzététele, azonban kampányidőszakban, valljuk be őszintén, ez nemigen lehetséges (és ezt az álláspontot erősíti a Kúria döntéséből hivatkozott első mondat is).

Rövid összegzésként annyi megállapítás tehető a kifejtett kérdés kapcsán, hogy a médiaszabályozásban és a választási eljárási szabályokban szereplő politikai reklám definíció közti eltérés azt eredményezi, hogy igen bonyolult és összetett megítélésű kérdéssé vált a kormány kampányban való szerepének megítélése. Abban a tekintetben viszont mindenképpen előremutónak értékelendő az Mttv. által hozott változás, hogy ennek köszönhetően a kampányidőszakon kívül egyértelműen tilalmazottá váltak (kizárólag) a kormány támogatásának növelését szolgáló üzenetek is, elkerülvén azt, hogy például közérdekű közlemény látszatát keltve a kormányzat, vagy akár az azt alkotó pártok saját tevékenységüket népszerűsíthessék. Másként fogalmazva, a szabályozás értelme az, hogy elősegítse, a közéleti-politikai kérdések ne manipulatív hirdetési formában kerüljenek a képernyőre, hanem hír- és közéleti vitaműsorokban (politikai tájékoztató műsorokban), ahol az érvek–ellenérvek felsorakoztatása mellett nagyobb hatékonysággal mérkőzhetnek meg a gondolatok, vélemények, és az ezeket képviselő közéleti szereplők.²⁹ Szükséges azonban azt is leszögezni, hogy ettől függetlenül a kormány konkrét közérdekű információknak, tájékoztatásoknak (például közpénzekre történő pályázati

²⁹ NAGY Krisztina: *Cinkelt címke*. <http://mertek.hvg.hu/2013/06/03/cinkelt-cimke/>

lehetőségekkel vagy választásban való részvétellel kapcsolatban) a társadalom széles rétegeihez való eljuttatása érdekében továbbra is igénybe veheti a televíziós és rádiós csatornákat, közérdekű közlemények³⁰ révén.

5.3. A politikai reklám tartalmáért viselt felelősség kérdése

A felelősség kérdése vonatkozásában mind a jelenleg hatályos, mind pedig a 2011 előtti médiaszabályozás egyértelműen rögzítette, hogy a politikai reklám tartalmáért a médiaszolgáltató a médiaszabályozás előírásainak betartásáért nem felel [Rttv. 12. § (2) bek. és Mttv. 32. § (3) bek.]. Értelemszerűen ez a felelősség alóli mentesség kizárólag a médiaszolgáltatókat illeti meg, vagyis a közzététel megrendelőjét nem, akik a hivatkozott médiajogi előírástól függetlenül más jogágak előírásainak sérelme miatt továbbra is felelősségre vonhatók (pl. személyiségi vagy szerzői jogi jogsértés, rágalmozás, becsületsértés, illetve a választójogi alapelvek sérelme esetén).

A hivatkozott törvényi előírás(ok) értelmében a médiaszolgáltató a közzétételre szánt politikai reklámot annak tartalmi vizsgálata nélkül köteles közzétenni – amennyiben annak egyéb törvényi feltételei fennállnak –, ezt erősítette meg a 2010-es országgyűlési választási kampány során az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) két, ugyanazon tárgyú ügyben. A választás kampányidőszakában a Jobbik Magyarországért Mozgalom egy, a „cigánybűnöző” kifejezést tartalmazó politikai reklám közzétételét kérte a médiaszolgáltatóktól (Magyar Televízió, Magyar Rádió), akik az említett kifejezés miatt megtagadták a közzétételt. Az OVB mindkét esetben megállapította, hogy a közzététel megtagadására jogszerűtlenül került sor (628/2010. és 629/2010. OVB határozatok). A döntések – egymással lényegében megegyező – indokolása ugyanakkor nem a fentiekben említett felelősségi szabályból kiindulva ítélték meg az ügye(ke)t, hanem a véleménynyilvánítás szabadságának érvényesülése szempontjából vizsgálva arra a megállapításra jutottak, hogy a politikai reklámok „tartalma nem sért olyan alkotmányos alapjogot, továbbá nem valósít meg olyan törvény által büntetni rendelt tényállást, amely alapján a Magyar Rádió (Magyar Televízió) a véleménynyilvánítás szabadságát korlátozva megtagadhatta volna a közzétételt.”

A Legfelsőbb Bíróság felülvizsgálati fórumként eljárva mindkét OVB határozatot helybenhagyta, azonban az indokolásban eltérő alapokra helyezkedett. Megállapította ugyanis, hogy a médiaszolgáltató a politikai reklámok esetében olyan

³⁰ Az Mttv. 203. § 27. pontja értelmében „Közérdekű közlemény: ellenszolgáltatás nélkül közzétételre kerülő, állami vagy önkormányzati feladatot ellátó szervezettől, illetve személytől származó tájékoztatás, amely valamely konkrét közérdekű információt közvetít a nézők vagy hallgatók figyelmének felkeltése céljából, és nem minősül politikai reklámnak.”

alapelvek, mint például az emberi jogok és az alkotmányos rend védelme vagy a gyűlöletbeszéd tilalma érvényesülését sem vizsgálhatja, mert

„[a]z Rttv. 12. § (2) bekezdése – az Rttv. 3. § (2) és (3) bekezdéséhez [gyűlöletkeltés és kirekesztés tilalma, emberi jogok és alkotmányos rend tiszteletben tartása] képest speciális szabályként – rögzíti és egyértelműen kimondja, hogy a politikai hirdetés – így a kampányfilm – tartalmáért a műsorszolgáltató e törvény szerint felelősséggel nem tartozik. E rendelkezés alapján – és olyan törvényi előírás hiányában, amely felhatalmazza a műsorszolgáltatót a közzététel előtt a politikai hirdetés tartalmának vizsgálatára, ezáltal szűrésére –, a kérelmező nem tagadhatta volna meg a kampányfilm közzétételét” (Kúria Kvk.II.37.992/2010/6. végzése).

A másik döntésében a Legfelsőbb Bíróság (egy másik tanácsa) még egyértelműbben fogalmaz, amikor a médiaszolgáltató általi tartalmi vizsgálat lehetőségét egyenesen kizárja, ugyanis megítélése szerint a politikai reklám „tartalmáért a közzétevő felel, és adott esetben a sérelmet szenvedő kérelmére tehető felelőssé meghatározott szerv előtt lefolytatandó meghatározott eljárásban” (Kúria Kvk.III.37.993/2010/4. végzése). (Megjegyzendő, hogy ez utóbbi döntésben használt „közzétevő” megnevezés zavaró, mert az valójában a médiaszolgáltatót takarja, éppen ezért a „megrendelő” vagy a „közzétételt kérő” kifejezés ebben a kontextusban mindenképpen szerencsésebb lett volna.)

Véleményünk szerint a Legfelsőbb Bíróság által kifejtett okfejtés az elfogadható, hiszen a médiaszabályozásban szereplő (illetve korábban is szerepelt) rendelkezés világosan rögzíti, hogy a politikai reklámok esetében a médiaszolgáltató ‘mentesül’ minden tartalmi vizsgálati kötelezettség alól. Az OVB határozataiban szereplő indokolás ezzel ellentétben más szervek (bíróóságok) hatáskörébe tartozó kérdések felől döntött, amikor azt vizsgálta, hogy a véleménynyilvánítás szabadságának szükséges és arányos korlátozását képezte-e a politikai reklám közzétételének megtagadása. Erre álláspontunk szerint – amiként lényegében a bíróság is rámutatott – csak a közzétételt követően kerülhetett volna sor, mégpedig a (büntető)bíróság törvényben szabályozott eljárásának eredményeképpen hozott határozatában.

Konkrétan az ügy vonatkozásában ez azt jelenti, hogy az OVB megállapítása szerint a „cigánybűnöző” kifejezés kinyilatkoztatója nem követ el – sem büntetőjogi, sem polgári jogi – törvénysértést, míg a bírósági értelmezés – véleményünk szerint helytállóan – e tekintetben nem vizsgálódott. Amiként ugyanis a jogszabályi környezet a médiaszolgáltatónak nem teszi lehetővé a politikai reklám tartalma feletti vizsgálódás lehetőségét, úgy az ügyben eljáró állami szervekre (jelen esetben OVB és Legfelsőbb Bíróság) ez a követelmény szintén alkalmazandó.

A fentiekben ismertetett esetek mellett a 2014-es választási kampány során is ‘napirendre került’ a politikai reklám tartalmáért viselt felelősség kérdése, egy másik vitatott problémakörrel, nevezetesen az ún. választási kódex megítélésével kiegészülve. A vizsgált ügyben a médiaszolgáltató visszautasította a jelölő szervezet kampányfilmjének közzétételét arra való hivatkozással, hogy az sérti a szolgáltató

és a jelölt(ek) relációjában érvényben lévő Választási Etikai Kódex rendelkezéseit (a kampányfilmben ugyanis politikusok szavai egy majom szájából hangzottak el).

Az NVB – helybenhagyva az első fokon eljáró Országgyűlési Egyéni Választókerületi Választási Bizottság határozatát – a médiaszolgáltató magatartását jogszerűnek ítélte, tekintettel arra, hogy a kampányfilm egyértelműen sértette az abban érintett személyek emberi méltóságához való jogát, amely így túlmutat a negatív kampány, illetve a szélsőséges véleménynyilvánítás határán is. A közzétenni kívánt kampányfilmet a tartalmi értékelés alapján az Alaptörvény II. cikkébe és IX. cikk (4) bekezdésébe, és ezáltal a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás választójogi alapelvébe ütközőnek találta a választási szerv (908/2014. NVB határozat). A választási kódex megítélése tekintetében az NVB határozatában – hivatkozva a Kúria egy korábbi ítéletére – megállapította, hogy az „a magyar választási rendszer törvényi kereten kívül eső, állami eszközökkel nem védett, szokásjogi intézmény, mely így nem képezheti alapját jogorvoslati kérelem elbírálásának.” Ez persze nyilván nem jelenti azt, hogy a kódex törvényi előírásokkal ellentétes rendelkezésére alapított médiaszolgáltatói magatartás jogsértés megvalósításának alapja, és ilyenén eljárás tárgya lehet.

Az NVB döntése alapján alapvetően az alábbiakat érdemes kiemelni. Egyrészt az ügy megítélése kapcsán nem vette figyelembe, hogy a médiaszolgáltató nem felel a politikai reklám tartalmáért (sőt, a Legfelsőbb Bíróság fentebb hivatkozott végzése szerint annak tartalmi vizsgálatára nem is jogosult). Ennek kapcsán külön kérdésként merül fel, hogy a felek (médiaszolgáltató és jelölő szervezet) relációjában hatályos kódex milyen viszonyban áll a törvényi követelmények érvényesülésével. Vagyis, amennyiben a jelölő szervezet magára nézve kötelezőnek elfogadott, de jogi kötőerővel nem bíró normákba ütköző politikai reklám közzétételét kéri a médiaszolgáltatótól, akkor utóbbi megtagadhatja-e azt a kódex rendelkezéseire hivatkozással (hiszen törvény kötelezi, hogy tartalmi vizsgálat nélkül köteles a közzétételre)? Az más kérdés, hogy etikailag mindenképpen kifogásolható az önként vállalt kötelezettségek megsértése, ugyanakkor ez azt is eredményezheti, hogy a szolgáltató ízlésétől függően, a kódex rendelkezéseire hivatkozással megtagadhatja a közzétételt – amely ellen ráadásul a megrendelő nem rendelkezik jogorvoslati lehetőséggel.

Az NVB határozatában tehát – e tekintetben hasonlóan a fentiekben ismertetett OVB döntésekhez – a kampányfilmek tartalmi elemzése alapján tekintette jogszerűnek a közzététel megtagadását. Az más kérdés, hogy az Alaptörvény egyes előírásainak sérelmét megállapító rendelkezése a választási szervtől igencsak kérdésesnek tekinthető, még akkor is, ha a közzétenni kért médiatartalom az Alaptörvény hivatkozott rendelkezéseire tekintettel valóban sért(het)i a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás választójogi alapelvét. A határozatot felülvizsgáló kúriai döntés az NVB határozatának minden megállapítását helybenhagyta, arra való hivatkozással, hogy

„[a]z állattal való azonosítás mindenkor dehumanizálja az érintett személyt, és ez az adott esetben alkalmas lehet az emberi méltóság megsértésére. Magyarországon a majommal való azonosítás azt eredményezi, hogy az állat leképeződött negatív tulajdonságai a jelöltekhez kötődnek (negatív kampány), miközben a kampányoló jelölt humán formában jelenik meg” (Kúria Kvk.I.37.441/2014/2. végzése).

A korábbiakban ismertetett esetektől eltérően, ebben az ügyben az Alkotmánybíróság is véleményt nyilvánított,³¹ és úgy ítélte meg, hogy a „Kúria döntése alkotmányos módon – más alapjog védelme érdekében – korlátozta az indítványozó véleménynyilvánítási szabadságát” [3122/2014. (IV. 24.) AB határozat]. Álláspontunk szerint jelen ügyben nem a – végül közzé sem tett – kampányfilm tartalmát kellett volna értékelni, hanem azt, hogy a közzététel megtagadása jogszerűen történt-e. Ennek során pedig nem lehetett volna figyelmen kívül hagyni az Mttv. azon előírását, miszerint a médiaszolgáltató – mérlegelés nélkül – tartalmától függetlenül köteles közzétenni a politikai reklámot, amennyiben az arra vonatkozó igény megfelel a választási törvényben (Ve.) foglaltaknak (így pl. a közlemény időtartama, a közzététel időpontja, megrendelő feltüntetése); az AB ugyanakkor ezt nem – illetve nem ezt – vizsgálta.³²

Miután az AB alkotmányjogi panasz esetén mindössze az érintett kúriai ítélet és az Alaptörvény összhangját hivatott biztosítani (vagyis a bíróságok felülbírálati jogköréhez tartozó törvényértelmezési kérdésekben nem is foglal állást, és ebből következően a bírósági döntések korlátlan felülvizsgálatát sem hivatott elvégezni, lásd pl. 3082/2014. (IV. 1.) AB végzés, indokolás, 6.6. pont), így a – véleményünk szerint helytelenül mellőzött – jogszabályi előírást a taláros testület sem vehette figyelembe.

Az általunk helyesnek tartott koncepció és az adott ügyben követett eljárás – illetve annak kimenetele – közti eltérés ugyanakkor arra is rámutat, hogy az Mttv. 32. § (3) bekezdésének egyes szélsőséges esetekben történő alkalmazása igen könnyen a választójogi alapelvekkel, így elsősorban jóhiszemű és rendeltetészerű joggyakorlás alapelveivel való összeütközéshez vezethet. A politikai reklám tartalmáért viselt felelősség alóli médiaszolgáltatói mentesülés egyik vélhető indoka

³¹ Az Alkotmánybíróságról szóló (‘új’) 2011. évi CLI. törvény 27. §-a értelmében az alaptörvényellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti, és az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. E lehetőségre tekintettel az AB több, a 2014-es választások médiakampányaival kapcsolatos kúriai határozatok vonatkozásában hozott döntést.

³² Az Mttv. 32. § (3) bekezdése tárgyi esetben azért is közvetlenül alkalmazandó szabály, ugyanis a Ve. 147. § (5) bekezdése kimondja, hogy „[a] politikai reklám közzétételére egyebekben az Mttv. rendelkezéseit kell alkalmazni”.

lehet, hogy a jelölő szervezetek üzeneteinek megjelenését (előzetesen) ‘önkényesen’ a médiaszolgáltatók ne korlátozhassák az említett alapelv vélt sérelmére történő hivatkozással.

5.4. Egyéb előírások

Végezetül röviden szükséges utalni a politikai reklámok közzétételére vonatkozó további törvényi követelményekre, amelyek szintén mind az Mttv.-ben, mind pedig a Ve.-ben helyet kaptak. E törvényi szabályok között említhető, miszerint a politikai reklámok tekintetében a médiaszolgáltatókat nem terheli klasszifikációs kötelezettség [Mttv. 9. § (1) bek.], illetve a ‘klasszikus’ reklámok közzétételére vonatkozó tizenkét perces időbeli korlátozás sem terjed ki rájuk [Mttv. 35. § (2) bek. b) pont]. Mindkét említett jogszabály tartalmaz előírást arra vonatkozóan, hogy a médiaszolgáltatók valamennyi politikai reklámot a hallássérültek számára is hozzáférhetővé tegyék, akár felirat vagy jelnyelvi tolmácsolás útján [Mttv. 39. § (2) bek. a) pont és Ve. 147. § (4) bek.].

A Ve. a közönségnek a politikai reklámok tárgyilagos, befolyástól mentes értékelését hivatott szolgálni azon előírása révén, amely vélemény és értékelő magyarázat közzétételének tilalmát fogalmazza meg [147. § (2) bek.]. Ezen követelmény kapcsán elmondható, hogy már a régi Ve.-ben szereplő előírásról van szó (ezen kívül egyébként a médiakampány tekintetében mindössze a politikai reklámok azonos feltételek mellett történő közzétételét tartalmazta a korábbi szabályozás; l. régi Ve. 44. §). Ennek kapcsán szükséges megjegyezni, hogy a joggyakorlat szerint e

„rendelkezés megsértése nem csak abban az esetben valósulhat meg, ha az értékelő magyarázat közvetlenül a politikai hirdetés sugárzását megelőzően vagy azt követően kerül ismeretésre, hanem minden más esetben is, ha az értékelés/vélemény az adott politikai hirdetéssel közvetlenül és egyértelműen kapcsolatba hozható.” (643/2010. OVB határozat.)

Az említett ügy apropóját az adta, hogy a médiaszolgáltató a Jobbik Magyarországért Mozgalom – korábbiakban már említett – „cigánybűnöző” kifejezést tartalmazó politikai reklámjának sugárzásával kapcsolatosan különböző műsorszámokban (elsősorban hír- és tájékoztató műsorokban) több alkalommal kifejtette, hogy álláspontja szerint a hirdetés „egyes állításai alkotmányos érdekeket sértenek” (az ügyről részletesebben l. az 5.3. pont alatt írtakat).

Hasonló elvi indokokra vezethető vissza a közszolgálati és a közösségi médiaszolgáltatásokra vonatkozó azon speciális követelmény, amely szerint a hír- és politikai tájékoztató műsorszámokban rendszeresen szereplő bemondók, riporterek, hírolvasók nem jelenhetnek meg vagy szerepelhetnek bármely médiaszolgáltatásban közzétett reklámban – ide nem értve a közszolgálati médiaszolgáltatás önreklámját –, illetve politikai reklámban [Mttv. 36. § (4) bek.].

A közzététel időpontjára, időkeretére, valamint a politikai reklám hosszára (maximálisan egy perc) vonatkozó részletes, ugyanakkor egyértelmű és egzakt rendelkezések pedig a választási eljárás szabályai között találhatóak [Ve. 147. § (4a) bek. és 147/A–147/F. §-ok].

6. A strasbourgi bíróság politikai reklámokat érintő gyakorlata

A továbbiakban a strasbourgi bíróság politikai reklámok közzététele elé állított törvényi korlátozása, illetve azok részes államok hatóságai, bíróságai általi alkalmazása kapcsán kialakult gyakorlatát ismertetjük. Ahogy tettük azt a hazai törvényi szabályozás és jogalkalmazói tevékenység bemutatása során, a tanulmány a Bíróság alább bemutatásra kerülő ügyeit is elsősorban a politikai reklámok tartalmi jellemzőinek – illetve a Bíróság e tárgyban tett relevánsabb következtetései – szempontjából vizsgálja. Az elemzésnek hangsúlyos elemét képezik a civil – vagy társadalmi, érdekképviselői, de pártpolitikainak semmiképp sem nevezhető – szervezetek megrendelésére közzétett (vagy közzétenni kívánt) politikai reklámok korlátozhatósága kapcsán felhozott érvelések, kritikák. Ezen üzenetek megítélése kapcsán ugyanis a korábbiakban is ismertetett hazai gyakorlattól eltérő szemléletmód figyelhető meg.

Ezt megelőzően azonban kitekintésként az Európa Tanács ajánlásának idevágó relevánsabb rendelkezéseit, majd pedig a Bíróság politikai reklámok tárgyában hozott három ítéletét ismertetjük.

6.1. Az Európa Tanács ajánlása a választási kampányok médiabeli megjelenésével összefüggésben

Az Európa Tanács egy 2007-es ajánlásában foglalkozott részletesen a média választások alatti tevékenységére irányadó relevánsabb kérdésekkel.³³ Az ajánlás a hír- és aktuális kérdésekről szóló műsorszámok kapcsán előírja, hogy a választási kampányidőszakra nézve olyan szabályokat kell elfogadni, amelyek lehetővé teszik a tisztességes, kiegyensúlyozott és pártatlan (*fair, balanced and impartial*) műsor-szolgáltatást a viták és interjúk során. Ezzel összefüggésben az Európa Tanács

³³ L. Recommendation CM/Rec(2007)15 of the Committee of Ministers to member states on measures concerning media coverage of election campaigns (amely az ugyanilyen címen, 1999-ben elfogadott ajánlás felülvizsgálata révén született meg).

ösztönzi a részes államokat e téren az önszabályozó mechanizmusok megalkotására.³⁴

Ezeket túl a közszolgálati médiaszolgáltatókkal szemben megfogalmazza az ajánlás, hogy az a politikai pártoknak, jelölteknek a választási kampány időszaka alatt biztosítson ingyenes műsoridőt a műsorszolgáltatásában, illetve az egyéb lineáris, és/vagy ezzel egyenértékű megjelenési lehetőséget a nem lineáris audiovizuális médiaszolgáltatásában. Az effajta megjelenéseket tisztességesen és diszkriminációmentesen, az átláthatóság és a tárgyilagosság alapkövetelményeinek betartása mellett kell biztosítani.³⁵

A fizetett politikai reklámok kapcsán az ajánlás olyan szabályozási keret kialakítását javasolja a részes államoknak, amely minden versengő párt számára egyenlő feltételek és egyenlő mértékű ellenszolgáltatás fejében biztosítja a lehetőséget a fizetett műsoridő 'vásárlására'. Ezzel egyidejűleg tanácsolja, hogy egy adott politikai párt vagy jelölt által 'vásárolható' politikai reklámok időtartamára nézve állapítsanak meg felső korlátot. A politikai reklámok tartalmát illetően az ajánlás kívánatosnak tartja, hogy azokban a hír- és aktuális kérdésekről szóló műsorszámok rendszeres szereplői ne jelenjenek meg.³⁶ E szabály tulajdonképpen a tisztességes tájékoztatás követelményét hivatott elősegíteni a választási kampányidőszakban, a társadalom bizalmával történő visszaélés elkerülése érdekében.³⁷

A fizetett politikai reklámok egyik legfőbb előnye, hogy az minden politikai erő számára lehetőséget teremt üzeneteinek, programjainak terjesztésére. A másik oldalról tekintve ugyanakkor tisztességtelen előnyt képesek biztosítani azon pártok vagy jelöltek számára, akik – elsősorban gazdasági erejükből adódóan – jelentős mértékű műsoridőt tudnak 'vásárolni' (ez utóbbi elkerülését segíti elő a felső korlát bevezetése).³⁸

6.2. A strasbourgi bíróság politikai reklámok tárgyában hozott ítéletei

Ezen alpont alatt az Európa Tanács égisze alatt működő Bíróságnak a politikai reklámok közzétételével – illetve annak korlátozásával – kapcsolatosan három ügyben hozott ítélete olvasható, hangsúlyosan kitérve az azokban megfogalmazott indoklásokra.

³⁴ Uo., II. 2. pont.

³⁵ Uo., II. 4. pont.

³⁶ Uo., II. 4. pont.

³⁷ Draft Explanatory Memorandum to Recommendation CM/Rec(2007)15 of the Committee of Ministers to member states on measures concerning media coverage of election campaigns, 80. pont.

³⁸ Uo., 77. pont.

6.2.1. A *Vgt Verein gegen Tierfabriken v. Switzerland* ügy

Az állatvédelemmel foglalkozó kérelmező szervezet (*Vgt Verein gegen Tierfabriken – VgT*) a médiában a húsipar részéről megjelenő különböző hirdetésekkel való szembenállását kifejezve egy összességében ötvenöt másodperces reklámot készített. A reklámban a szervezet a vágóhídra szánt sertések életkörülményeit a koncentrációs táborokhoz hasonlította, és közleményének végső üzenetében az emberek egészségére, a környezet- és állatvédelem fontosságára tekintettel a húsfogyasztás visszaszorítására kívánta ösztönözni a televíziónézőket. Az üzenetet a Svájci Rádió és Televíziós Társaság (*Swiss Radio and Television Company*) műsorszolgáltatásában történő közzététel céljából a kérelmező megküldte a Kereskedelmi Televíziós Társasághoz (*Commercial Television Company*), aki megtagadta a reklám közzétételét, tekintettel annak nyilvánvaló politikai jellegére. A társaság válaszában indokolásában hangsúlyozta, hogy a film az állatok tisztességes tenyésztésének érdemeit alternatív megoldásként volt hivatott bemutatni, informálva egyúttal a nézőket arról, hogy módjukban áll az általuk megvásárolni kívánt húсарu eredete iránt érdeklődni.

A kérelmező több hazai jogorvoslati fórumon is kifogásolta a társaság elutasító döntését, végül a Szövetségi Bíróság utasította el beadványát, hivatkozva a Szövetségi Rádió és Televízió Törvény (*Federal Radio and Television Act*) azon rendelkezésére, amely tiltotta a politikai reklám közzétételét. A kifogás elutasítását követően a kérelmező a Bírósághoz fordult, a véleménynyilvánítási szabadsághoz fűződő jogának sérelmére hivatkozással.³⁹

A Bíróság – ítélezési gyakorlatának megfelelően – azt vizsgálta, hogy az eset kapcsán érintett állami előírás által megvalósult beavatkozás (*interference*) vajon törvényben meghatározott volt-e (*prescribed by law*), legitim célt követett-e (*pursued a legitimate aim*), és szükségesnek minősült-e egy demokratikus társadalomban (*necessary in a democratic society*).⁴⁰ A kérelmező és a svájci kormány között már az üzenet politikai jellege felől is vita volt. Előbbi álláspontja szerint pusztán azon tényre alapozva nem tekinthető az üzenet politikai reklámnak, mert politikai következményekhez vezet, a kormány ugyanakkor az elhatárolásnál a 'hagyományos' reklám oldaláról ítélte meg a közleményt, leszögezve, hogy az üzenet semmilyen kereskedelmi jelleggel nem bírt.⁴¹ A Bíróság első lépésként az érintett törvényi előírást – a következetes esetjogával összhangban – annak fényében vizsgálta, hogy a politikai reklám közzétételét tilalmazó szabály az érintett személy számára megismerhető (*accessible*), hatását, alkalmazását illetően pedig kiszámítható (*fore-*

³⁹ *Vgt Verein gegen Tierfabriken v. Switzerland* (No. 1), no. 24699/94, 2001. június 28-i ítélet.

⁴⁰ A Bíróság vizsgálatának fő szempontjairól, illetve menetéről részletesen I. HARRIS–O'BOYLE–WARBRICK i. m. (4. lj.) 614.

⁴¹ Uo., 50–51. bekezdés.

seeable) volt-e. Ennek során nyilvánvaló volt, hogy az érintett jogszabályi előírás kapcsán a Bíróságnak azt kellett mérlegelni, hogy a politikai reklám fogalma mennyiben felelt meg a vizsgálódása alapját képező szempontoknak.

A Bíróság megítélése szerint a közlemény kétségkívül a 'klasszikus' reklám fogalmi körén kívül esett, hiszen nem valamely termék megvásárlására ösztönözte a közönséget. Ellenben azért, hogy a kérelmező a reklámüzenettel az állatok védelmére vonatkozó aggodalmának, illetve a húsfogyasztás csökkentésére irányuló figyelemfelhívásának adott hangot, a reklám általában a modern társadalmakban jellemzően vitatott véleményeket tükrözött, és egyúttal gyakori politikai (közéleti) viták középpontjába tartozott. Erre figyelemmel pedig a Bíróság megállapítása szerint a reklám politikai jellegűnek minősült, és mint ilyen, a kérelmező számára előrelátható volt, hogy annak közzétételére a svájci törvényi tilalom okán nem kerülhet sor. A korlátozás ennek megfelelően tehát az Egyezmény 10. cikk (2) bekezdésében rögzített „törvényben meghatározott” kitételnek eleget tett.⁴²

A beavatkozás kapcsán felmerülő legitim cél vizsgálata során a Bíróság a svájci Szövetségi Bíróság ítéletében foglaltakra utalt vissza, miszerint a politikai reklámok közzétételének tilalma a gazdaságilag erős érdekcsoportok politikai haszonszerzésének megelőzése mellett a médiaszolgáltatók függetlenségének biztosítását, a politikai folyamatok indokolatlan kereskedelmi befolyásolástól való megóvását, a különféle társadalmi erők (csoportok) számára egyenlő lehetőségek biztosítását és a sajtó támogatását (amely esetében a politikai hirdetés megengedett) is szolgálja. Ezen indokokat alapul véve a Bíróság szerint az Egyezmény 10. cikk (2) bekezdésében rögzített, „mások jogainak védelme érdekében” kitétel fennállására tekintettel a tilalmat legitim cél megvalósítására irányulónak minősítette.⁴³

Végezetül a Bíróság a beavatkozás demokratikus társadalomban való szükségességét vizsgálta. Ennek során indokolásában utalt arra, hogy a véleménynyilvánítás szabadsága bizonyos korlátozásoknak vethető alá, azonban kiemelten kell vizsgálni e korlátozás jogszerűségét, amikor az érintett vélemény politikai természetű, és nem a kereskedelmi kommunikáció körébe esik. A demokratikus társadalomban való szükségesség kapcsán a Bíróság a nyomós társadalmi érdek (*pressing social need*) meglététette vizsgálata tárgyává. A Bíróság véleménye szerint, miközben a svájci hatóság ésszerű különbségtételt alkalmazott az elektronikus média (rádió, televízió) és a sajtó tekintetében – elsősorban azok közönségre gyakorolt hatására figyelemmel –, addig a politikai reklámok közzététele tilalmának egyes médiatípusokra történő korlátozása nem tekinthető különösen nyomós természetűnek.⁴⁴

⁴² Uo., 57–58. bekezdés.

⁴³ Uo., 61–62. bekezdés.

⁴⁴ Uo., 74. bekezdés.

Világos volt, hogy a kérelmező szervezet nem minősült olyan gazdaságilag erős érdekcsoportnak, amely veszélyt jelentett volna a műsorszolgáltató függetlenségére vagy a különféle társadalmi erők (csoportok) egyenlő lehetőségeinek biztosítására, illetve a közvélemény formálásra nézve indokolatlan befolyást eredményezhetett volna. Ezzel ellentétben a szervezet szándéka mindössze arra irányult, hogy a reklámüzenet révén részt vegyen az állatvédelemmel és az állatok tenyésztésével kapcsolatos közéleti vitában. A Bíróság megítélése szerint ugyanakkor a svájci hatóság nem indokolta megfelelő és elégséges módon (*relevant and sufficient reason*), hogy a politikai reklám tilalma a kérelmező szervezet esetében – tekintettel a körülményekre – miként igazolja a beavatkozást.⁴⁵

A Bíróság megjegyezte, hogy a svájci hatóság nem hivatkozhatott jogszerűen a közzététel elutasításának alapjául a reklám esetleges sértő jellegére, kevésbé vehetők ugyanis figyelembe, hogy az üzenet képiles és verbálisan esetlegesen provokatív és ellenérzést kiváltó elemeket is tartalmaz. A Bíróság álláspontja nem egyezett a svájci kormánnyal abban a tekintetben sem, miszerint a kérelmezőnek számos egyéb módja lehetett volna üzenetét eljuttatni a közönséghez, ugyanis miután a szervezet célja a teljes svájci lakosság megszólítása volt, ezt nem valósíthatta meg más úton, mint az ország teljes területére kiterjedő vételkörzettel rendelkező nemzeti televíziós műsorszolgáltatás segítségével.⁴⁶

A Bíróság megállapítása szerint a kérelmező által kifogás tárgyává tett intézkedés nem volt szükségesnek tekinthető egy demokratikus társadalomban, ezzel pedig sérült az Egyezmény 10. cikkében foglalt előírás.

Megjegyzendő, hogy a kérelmező az ítéletet követően újra a Bírósághoz fordult, tekintettel arra, hogy a politikai reklám közzétételére irányuló igénye ismét elutasításra került. A Nagykamara döntésében megállapította, hogy a svájci hatóságok a tárgyi ügyben nem tettek eleget az Egyezmény 10. cikkéből fakadó pozitív kötelezettségeinek – amely szerint a véleménynyilvánítási szabadság érvényesülése nem pusztán a részes állam beavatkozásától való tartózkodást, hanem pozitív (tevéleges) intézkedések létét is megköveteli –, ezzel pedig (ismét) sérült a kérelmező szervezet véleménynyilvánítási szabadsága.⁴⁷

6.2.2. A *TV Vest AS and Rogaland Pensjonistparti v. Norway* ügy

Tárgyi ügyben a Rogaland megyei TV Vest AS műsorszolgáltatótól a Norvégiában működő, viszonylag alacsony (1–2%-os) támogatottsággal rendelkező Nyugdíjasok Pártjának (*Rogaland Pensioners Party*) egy helyi szervezete politikai reklám köz-

⁴⁵ Uo., 75. bekezdés.

⁴⁶ Uo., 76–77. bekezdés.

⁴⁷ *Vgt Verein gegen Tierfabriken v. Switzerland (No. 2)*, no. 32772/02, 2009. június 30-i ítélet.

zététele céljából vásárolt műsoridőt, amely során a párt által elkészített üzeneteket sugározta. A közlemények nyíltan felhívták a közönséget arra, hogy szavazatukkal támogassák a Nyugdíjasok Pártját. Figyelemmel a norvég állami szabályozásra, amely tilalmazza a politikai reklámok televízióban történő közzétételét, a médiahatóság bírságot szabott ki a műsorszolgáltatóval szemben. A döntést később az oszlói városi bíróság, végül pedig a Legfelső Bíróság is helybenhagyta.

A kérelmezők (azaz a TV Vest AS műsorszolgáltató és a Nyugdíjasok Pártja) a Bírósághoz fordultak az Egyezmény 10. cikkében foglaltak sérelmére hivatkozással.⁴⁸ Azt ugyan elismerték, hogy az intézkedés törvényben meghatározott előírás alapján alapult, és legitim célra – nevezetesen mások jogainak a védelmére – irányult, azonban abban nem értettek egyet az általuk bepanaszolt részes állammal, hogy a beavatkozás egy demokratikus társadalomban szükségesnek minősült.

Az előző bekezdésben foglaltakra tekintettel a Bíróság kizárólag az említett feltétel – nevezetesen a beavatkozás demokratikus társadalomban való szükségességének – fennállta szempontjából értékelte az ügyet. A tárgyi közlemény kapcsán a Bíróság megállapította, hogy az vitathatatlanul politikai természetű megnyilvánulást foglalt magában, függetlenül attól, hogy fizetett (politikai) reklámként, és nem egy politikai vitáról szóló szerkesztett tartalom keretei között jelent meg, ebből következően pedig – hasonlóan a *VgT*-ügyben kifejtettekhez – kívül esett a kereskedelmi beszéd körén, amely esetében szélesebb körű állami beavatkozás engedélyezett.⁴⁹

A döntés meghozatalának alapjául a Bíróság figyelembe vette annak a 31 államra kiterjedő kutatásnak az eredményét,⁵⁰ amely az érintett országoknak a politikai reklámok közzétételére vonatkozó törvényi szabályozásáról szóló összehasonlító elemzést foglalt magában. A kutatásból megállapítható volt, hogy a politikai reklámok közzétételét illetően nem lelhető fel európai konszenzus, amely a Bíróság meglátása szerint az érintett államoknak az arra vonatkozó eltérő felfogásából eredeztethető, hogy mi tekinthető „szükségesnek” a „demokratikus” rendszer megfelelő működéséhez. Erre alapozva pedig elismerte a Bíróság, hogy a politikai reklámok esetében – az Egyezmény 10. cikkének vonatkozásában – valamivel szélesebb körű állami beavatkozás lehet megengedett, mint általában véve a politikai beszéd (*political speech*) korlátozását illetően.⁵¹

A Bíróság ugyanakkor a norvég kormányának a politikai reklám televízióban történő közzétételére vonatkozó tilalma kapcsán kifejtett érveit (pl. kampánykölt-

⁴⁸ *TV Vest AS and Rogaland Pensjonistparti v. Norway*, no. 21132/05, 2008. december 11-i ítélet.

⁴⁹ Uo., 64. bekezdés.

⁵⁰ *Political Advertising: Case Studies and Monitoring*. A kutatást a Szabályozó Hatóságok Európai Fórumának Titkársága (*Secretariat of the European Platform of Regulatory Authorities – EPRA*) állította össze a szervezet 2006. május 17–19. között, Elsinore-ban (Dánia) megtartott 23. ülésére.

⁵¹ *TV Vest* ítélet (48. lj.), 67. bekezdés.

ségek csökkentése, demokratikus folyamatok sértetlenségének, valamint a politikai és közéleti viták megfelelő kereteinek biztosítása, és pénzügyileg erősebb pártok nemkívánatos előnyszerzésének megelőzése a kampány során) nem tartotta megalapozottnak a kérelmezők által vitatott beavatkozás jogos igazolására.⁵²

A Bíróság meglátása szerint ugyanis a Nyugdíjas Párt – financiai lehetőségeit nézve – nem tartozott azon politikai erők közé, amely a politikai reklámokra fordított nagyobb mértékű kiadások révén tisztességtelen előnyt szerezhethetett volna. Sőt, ellenkezőleg, éppen abba a körbe tartozott, akiket a törvényi tilalom védelemben kívánt részesíteni, hiszen e politikai szerveződés a médiában alig kapott megjelenési lehetőséget, így a fizetett politikai reklám az egyetlen eszköze volt annak, hogy üzeneteit a legnagyobb meggyőző erővel bíró médiatípuson keresztül eljuttathassa a közönséghez. Azáltal pedig, hogy a vonatkozó jogszabályi környezet e lehetőséget – azaz a fizetett politikai reklámok közzétételét – tilalmazta, éppen a Nyugdíjas Párt került hátrányos helyzetbe azon népszerűbb pártokhoz képest, amelyek egyébként is több médiamegjelenéshez jutottak. Emellett a Bíróság arra is rámutatott, hogy a vizsgált politikai reklám tartalmában sem hordozott olyan elemet, amely képes lett volna a közéleti, politikai viták minőségét csökkenteni.⁵³

Összességében a Bíróság álláspontja szerint nem volt ésszerű arányossági kapcsolat a politikai reklám közzétételi tilalma által elérni kívánt legitim cél és az e cél elérésére szánt eszközök között. Erre tekintettel a közzététel tilalma és a bíróság kiszabása mint a kérelmezők véleménynyilvánítási szabadságuk gyakorlásának korlátozása nem volt szükségesnek tekinthető egy demokratikus társadalomban mások jogainak védelme érdekében, erre tekintettel a Bíróság megállapította az Egyezmény 10. cikk sérelmét.⁵⁴

Megjegyzendő az ítélet kapcsán, hogy Jebens bíró párhuzamos indokolásában jóllehet egyetértett a jogsértés megállapításával, ugyanakkor meglátása szerint az nem a televízióban sugárzott politikai tartalmú közleményre vonatkozó tilalmon alapult, hanem azon a speciális körülményen, hogy a Nyugdíjas Párt számára általában véve nem volt biztosított e médiatípushoz való hozzáférés (az abban való megjelenés) lehetősége. A bíró egyetértett a kérelmezők álláspontjával a tekintetben, hogy a politikai pártok televíziós megjelenéshez való hozzáférését biztosító előírások hiánya igen releváns tényező az érintett állam rendelkezésére álló mozgástér (*margin of appreciation*) terjedelmének meghatározásakor. Jóllehet a Nyugdíjas Párt jogsértéséről, illetve a vele szemben kiszabott bírságról számos alkalommal beszámolt a televízió, azonban az általa folytatott politikai tevékenység nem kapott megjelenési lehetőséget, és tagjait sem hívták meg politikai vitaműsorokba.

⁵² Uo., 70–71. bekezdés.

⁵³ Uo., 72–74. bekezdés.

⁵⁴ Uo., 78. bekezdés.

Ezt alapul véve pedig a politikai reklám közzétételére vonatkozó tilalom megakadályozta a pártot abban, hogy a számára egyetlen lehetőségként felmerülő megoldással éljen, és a legjelentősebb kommunikációs eszközhöz hozzáférést szerezzen, hátrányba kerülve ezzel a választáson induló többi politikai párthoz képest.⁵⁵

6.2.3. Az *Animal Defenders International* v. *the United Kingdom* ügy

Az Animal Defenders International (ADI) állatvédelemmel foglalkozó civil szervezet egy húsz másodperces televíziós reklámot kívánt közzétenni, amely a csimpánzokkal szemben tanúsított bánásmódot illusztrálva a főemlősök tartása és mutogatása ellen kívánt kampányolni, egyúttal adomány nyújtása révén a közönség támogatását kérte. A közzétenni kívánt közleményt a kérelmező előzetesen benyújtotta a televíziós reklámok feletti felügyeletet gyakorló egyesült királyságbeli hatósághoz (*Broadcast Advertising Clearance Centre*). A hatóság megállapítása szerint a reklám teljesen, illetve főként politikai természetű, erre tekintettel pedig a hatályos törvényi előírásokba ütközött (amely szerint politikai reklám televíziós és rádiós műsorszolgáltatásban nem tehető közzé), így visszautasította az üzenet közzétételét. Később a Legfelső Bíróság, illetve a Lordok Háza is elutasította a kérelmező arra vonatkozó kifogását, hogy a politikai reklám elektronikus médiában történő közzétételének tilalma nem egyeztethető össze az Egyezmény 10. cikkével. Erre tekintettel a kérelmező a Bírósághoz fordult.⁵⁶

Abban egyetértés volt a felek között, hogy az intézkedés törvényben meghatározott volt, és legitim célra – nevezetesen mások jogainak a védelmére – irányult, a vita köztük abban állt, hogy vajon a beavatkozás egy demokratikus társadalomban szükségesnek minősült-e, ezért a Bíróság is csak e feltétel fennállta tekintetében vizsgálódott. A Bíróság a konkrét ügy értékelésének kiindulópontjaként rögzítette, hogy a politikai reklám fogalma alatt a szélesebb körben értelmezett közéleti kérdésekkel foglalkozó ügyeket érintő üzenetek körét érti.⁵⁷

Az ítélet – hivatkozva a Bíróság korábbi esetjogára – megállapította, hogy a tárgyi ügyben az állam mérlegelési joga szűkre szabottnak tekintendő, és az képezte a vizsgálat tárgyát, hogy a hivatkozott indokok megfelelően és elégségesen igazolják-e a korlátozást, a beavatkozás nyomós társadalmi érdeken alapult-e, és ennek megfelelően arányban áll-e az elérni kívánt legitim céllal.⁵⁸ A Bíróság szerint a központi kérdés az érintett intézkedés kapcsán valójában az – ellentétben a

⁵⁵ L. Jebens bíró ítélethez fűzött párhuzamos indokolása, 1. és 6–7. bekezdések.

⁵⁶ *Animal Defenders International v. the United Kingdom*, no. 48876/08, 2013. április 22-i ítélet.

⁵⁷ Uo., 99. bekezdés.

⁵⁸ Uo., 104–105. bekezdés.

kérelmező azon véleményével, amely szerint kevésbé korlátozó szabályt kellett volna hozni e téren –, hogy vajon az állam tudja-e bizonyítani, hogy a tilalom nélkül a kívánt cél nem lett volna elérhető.⁵⁹

A Bíróság megjegyezte, hogy mindkét fél végső soron ugyanazt a célt kívánta elérni: nevezetesen a közéleti kérdésekben szabad és plurális viták számára teret adni, illetve általánosságban hozzájárulni a demokratikus folyamatok fenntartásához. Ez a kérelmező szervezet oldaláról a közérdekű kérdésekkel kapcsolatos információk közlésének szabadságát (ezzel összefüggésben a közönség tájékozódáshoz való jogának megvalósulását), míg a hatóságok részéről a demokratikus vita kereteinek a gazdaságilag erős érdekcsoportoktól való megóvását jelenti; a Bíróság feladata pedig e két érdek érvényesülése közötti egyensúly megteremtése.⁶⁰

Végül a Bíróság az arányosság kérdését vizsgálta, amely során alapvető fontosságúnak ítélte a részes állam jogszabályi környezetének és az arra épülő bírósági gyakorlatnak az elemzését. Ennek során fontosnak tartotta, hogy az egyértelműen körülírt törvényi tilalom a közéleti viták torzulásának megelőzésére irányult, és a véleményszabadság gyakorlásába csak minimális beavatkozást gyakorolt. Visszatulva a televíziós és rádiós műsorszolgáltatás közvetlen és erőteljes befolyásoló képességét érintő korábbi megállapításaira, a Bíróság véleménye szerint az internet és a közösségi média megjelenése és széles körű elterjedése ellenére sincs bizonyíték arra, hogy a 'hagyományos' média befolyásoló erejének megváltozása (csökkenése) a rájuk irányadó speciális rendelkezések szükségességét kérdésessé tenné.⁶¹

A műsorszolgáltatásban történő reklámozás költségei kapcsán a Bíróság megjegyezte, hogy ezen üzenet közönségre gyakorolt hatásával (illetve annak erőteljes és közvetlen voltával) a megrendelők mellett a szolgáltatók is tisztában vannak, és ezért magasabb költségeket is képesek fizetni, amelyre viszont a közéleti vitákban részt venni szándékozó társadalmi szervezetek nem képesek.⁶² A kérelmező szerint a kormányzat megszorítóan is értelmezhetette volna a tilalom hatályát, és biztosíthatta volna a társadalmi érdekcsoportok számára a reklám közzétételét a kampányidőszakon kívül. Ezzel kapcsolatosan azonban a kormány két alapvető fontosságú veszélyre hívta fel a figyelmet: a visszaélés és az önkényesség kockázata. A Bíróság alaposnak ítélte a kormány által is említett kockázatot, utalva arra, hogy a gazdasági érdekcsoportoknak ily módon – még az esetleges fizetési sapka (*financial cap*) bevezetése esetén – is lehetőségük nyílna befolyást szerezni. Emellett az egyes esetek eltérő megítélése révén az elérendő cél sem valósítható meg, különös figyelemmel a törvényi szabályozás összetettségére, amely következtében annak

⁵⁹ Uo., 110. bekezdés.

⁶⁰ Uo., 112. bekezdés.

⁶¹ Uo., 119. bekezdés.

⁶² Uo., 120. bekezdés.

alkalmazása többek között bizonytalansághoz (kiszámíthatatlansághoz), diszkriminációhoz és önkényességhez vezethet.⁶³

Végezetül az ítélet hivatkozott a politikai reklámok európai szabályozására vonatkozó konszenzus hiányára, amelyből következően a Bíróság a részes állam számára szélesebb körű mérlegelést tart elfogadhatónak, mint a közügyeket érintő véleménynyilvánítás korlátozásának általános eseteiben.⁶⁴ A Bíróság utalt arra, hogy a kérelmező számára más médiatípusok nyitva álltak, amelyekben keresztül üzenetét a közönséghez eljuttathatta volna, lehetősége volt rádiós és televíziós politikai vitaműsorokban részt venni, hirdethette volna nézeteit nem politikai üzenetek révén – jótékonyági (al)szervezet létrehozásán keresztül –, és azt sem bizonyította, hogy ez utóbbinak a költségei szintén korlátozó tényezőnek bizonyultak volna. A kérelmezőnek az ítélet szerint lehetősége lett volna a nyomtatott sajtón, az interneten (ezen belül is a közösségi médián), vagy akár demonstrációkon, posztereken, szórólapokon keresztül kifejezni véleményét. A Bíróság szerint, még ha nem is bizonyított, hogy az internet (közösségi média) nagyobb befolyásoló erővel rendelkezik a 'hagyományos' műsorszolgáltatásnál az Egyesült Királyságban, ezen új médiatípus erőteljes kommunikációs eszköz marad, amely jelentős mértékben hozzáférhetővé teszi a kérelmező szervezetet céljai eléréséhez.⁶⁵

A Bíróság a panasszal érintett állam által a korlátozás alapjául szolgáló indokokat megfelelőnek és elégségesnek ítélte, a kérelmező véleménynyilvánítási szabadságába történt beavatkozást nem tartotta aránytalannak, ezért – még ha csak igen szűk, kilenc-nyolc szavazási aránnyal is, de – megállapította, hogy nem sérült az Egyezmény 10. cikke. (Az ítélethez egyébként kilenc bíró fűzött párhuzamos indokolást, illetve különvéleményt.)

7. A politikai reklámok azonosítása a strasbourgi bíróság ítéleteinek fényében

Az alábbiakban a Bíróság három ítéletének indokolása, érvelése alapján a politikai reklámok tartalmi elemeire, az e közlemény-formába tartozó üzenetek körének azonosítására teszünk kísérletet, figyelemmel a – korábbiakban ismertetett – hazai jogszabályi környezetre és jogalkalmazói gyakorlatra egyaránt. A fentiekben ismertetett bírósági ügyekben a korlátozás széles terjedelme – azaz időbeli megkötés nélkül, valamennyi televíziós és rádiós műsorszolgáltatásra nézve, a „politikai” fogalom tág értelmezése mellett – képezte a vizsgálat, és ebből következően kritika

⁶³ Uo., 122. bekezdés.

⁶⁴ Uo., 123. bekezdés.

⁶⁵ Uo., 124–125. bekezdés.

tárgyát. Alább kizárólag ez utóbb említett kérdést vizsgáljuk alaposabban, vagyis arra próbálunk meg választ találni, hogy a Bíróság megítélése szerint milyen tartalmú üzenetek közzététele eshet korlátozás alá, tekintettel azok politikai természetére. Ehhez részletesebben kitérünk a brit törvényi szabályozásra, miután egyrészt azt a strasbourgi bíróság is alaposan vizsgálta, másfelől (összehasonlító szempontú) vizsgálataink szempontjából releváns információval szolgálnak.

7.1. A strasbourgi bíróság politikai reklám tartalmára és a megrendelő személyére vonatkozó megállapításai

A Bíróság fenti ítéleteiben – az érintett politikai reklámok tartalmát és sajátosságait tekintve – alapvetően kétféle üzenet kapcsán hozott döntést: egy esetben tisztán pártpolitikai kérdéstről szóló, az adott (politikai) párt támogatására nyíltan felhívó közleménye (*TV Vest*-ügy), míg a másik két esetben egy-egy – érdekesség, hogy egyaránt állatvédelemmel foglalkozó – társadalmi, civil szervezet közérdekű kérdésben történő figyelemfelhívását tartalmazó (*VgT*- és *ADI*-ügyek) hirdetése kapcsán. E helyütt éppen ezért ez utóbb említett két ügygel kapcsolatos megállapításokat, érveléseket, kritikákat vesszük figyelembe, és nem foglalkozunk a nyíltan pártpolitikai célokat szolgáló közlemény értékelésével, tekintettel arra, hogy a *TV Vest*-ügyben a közlemény politikai természete felől a felek között sem volt vita.⁶⁶ Megjegyzendő, ez utóbbi ügyben a Bíróság elé került (vizsgált) tartalom a magyar szabályozás szerinti politikai reklám fogalom ‘hatálya’ alá sorolható, így nem szolgál újdonságként a hazai szabályozási környezet fényében.

Más a helyzet azonban a *VgT*-üggyel, ahol már e kérdést illetően is ellentétes álláspontra helyezkedtek az érintettek. A kérelmező szervezet szerint önmagában attól a tényről, hogy a közleményben szereplő információ politikai következményeket eredményezhet, nem válik politikai reklámmá, annak elsődleges célja ugyanis mindössze az ismeretek terjesztése volt. A kormány (pontosabban a Szövetségi Bíróság döntésében) ezzel szemben egy másik oldalról, nevezetesen a ‘klasszikus’ reklámok sajátosságaiából kiindulva vizsgálta a közleményt, amely alapján megállapította, hogy az semmilyen kereskedelmi jelleggel nem bír.⁶⁷ A Bíróság végül ez utóbbi állásponttal értett egyet, megállapítva, hogy a közlemény nem valamilyen termék megvásárlására hívott fel, hanem egy sok vitát generáló közéleti kérdéshez kapcsolódott, ezért a reklám „politikai”-nak minősült.⁶⁸

Ezen érvelés kritikájaként előljáróban elmondható, hogy pusztán amiatt, mert a közlemény nem feleltethető meg a ‘klasszikus’ reklám fogalmi elemeinek, mert

⁶⁶ L. *TV Vest* ítélet (48. lj.) 64. bekezdés.

⁶⁷ L. *VgT*-ítélet (39. lj.) 50–51. bekezdés.

⁶⁸ Uo., 57. bekezdés.

nem valamely áru, szolgáltatás vásárlására, igénybevételére szólít fel, és közéleti kérdésekhez kapcsolódik, még nem feltétlen minősülne politikai reklámnak. A Bíróság ezen indokolása során nyíltan arra az álláspontra helyezkedett, hogy egy vitatott közéleti kérdéssel foglalkozó üzenet – miután kereskedelmiüzenet-értéket nem hordoz magában –, nyilvánvalóan „politikai” jellegű üzenetnek tekintendő. Ez a szemléletmód egyértelműen abba az irányba mutat, hogy a társadalmi szervezeteknek a mindennapi demokratikus diskurzus körébe tartozó kérdéseket érintő üzenetei (l. pl. állatvédelem és -tartás, táplálkozási szokások, egészségmegőrzés) kizárólag politikai reklámnak minősülhetnek. Hasonló érvek olvashatók az *ADI*-ügyben, amikor is a Bíróság szintén leszögezte, hogy a politikai reklám fogalmába a közéleti kérdésekkel foglalkozó közlemények is beleértendők.⁶⁹ (Ezen ügy további ‘háttéréről’ l. a következő pontban írtakat.)

Az *ADI*- és *Vgt*-ítéletekben szereplő érvelések közös jellemzői, hogy nem veszik figyelembe e szervezetek esetleges azon célkitűzéseit, amelyek elsődlegesen a társadalom figyelmének felkeltését szolgálják egy-egy általuk fontosnak tartott – adott esetben valóban vitatott, közéleti – kérdésben. Ezen üzenetek címzettje nyilvánvalóan a társadalom széles köre volt, és még ha e téma széles körű politikai viták tárgyát is képezte, a szervezetek célja – figyelemmel a közlemények tartalmára – elsődlegesen a közérdekű kérdésekkel kapcsolatos információközlés, ezen keresztül pedig a közönség tudatosságának és jártasságának növelése.

7.2. Az *ADI*-ügy érvei mögött rejlő indokok: az európai államok szabályozása

Ahhoz, hogy a Bíróságnak (illetve a szerződő állam bírói fórumainak) a társadalmi szervezetek üzeneteinek politikai reklámmá minősítését jobban megérthessük, érdemes egy rövid kitérőt tenni, és áttekinteni egyes európai államoknak a politikai reklámokra vonatkozó szabályozásait, amelyeket a strasbourgi bíróság is figyelembe vett az *ADI*-ítélet meghozatalakor.⁷⁰ E szerint a tiltás Írországból például nem korlátozódik a választási kampányokra és a szavazók toborzására, de az Izraelben is kiterjed a társadalmi szervezetekre egyaránt. Franciaországban is a korlátozás hatálya alá tartozik a legtöbb érdek- és társadalmi csoport, de ugyanakkor a jótékony célokkal bíró szervezetek leadhatnak közérdekű hirdetéseket, ezeknek azonban nem lehet semmiféle politikai vonatkozásuk. Spanyolországban is állandó tiltás van érvényben, amely szintén nem tesz különbséget a közzétevő személye

⁶⁹ L. *ADI*-ítélet (56. lj.) 99. bekezdés.

⁷⁰ A Bíróság az – ügy ismertetésekor is már említett – EPRA-kutatás (l. 50. lj.) eredményeire hagyatkozott, erre tekintettel a tanulmány is e megállapításokat ismerteti; részletesen l. *ADI*-ítélet (56. lj.) 67. bekezdés.

szerint. A Man-sziget törvényi szabályozása szintén tágabban értelmezi a „politikai” kitéltet a „pártpolitikainál”, és kiterjed minden olyan kampányra, amely meghatározott ügyben hatást kívánnak gyakorolni a kormány vagy helyi szervezetek törvényalkotására vagy törvényeinek végrehajtására.

A kutatásból az is kiderül, hogy egyes országok természetesen szűkebben értelmezik a politikai reklám fogalmát, e helyütt számukra azonban elsősorban ezen „kiterjesztő” (legalábbis a magyar szabályozáshoz képest tágabb körű) értelmezése tekinthető figyelemre méltónak.

Kiemelten említést érdemelnek az Egyesült Királyság érintett jogszabályi rendelkezései, nevezetesen a Communications Act 2003 321. cikkének (2)–(3) bekezdései, hiszen ezek a Bíróság számára elbírálandó ügy egyik alapját – nevezetesen a konkrét eset jogszabályi háttérét – jelentették. A hivatkozott rendelkezések értelmében az a közlemény tekinthető politikai reklámnak, amely (1) főként vagy teljesen politikai természetű célok érdekében tevékenykedő szervezet által vagy nevében kerül közzétételre; (2) politikai célok elérésére irányul; vagy (3) „iparági” vitákhoz kapcsolódik. A jogszabály a „politikai természet” (*political nature*) és a „politikai célok” (*political ends*) kitételeknek részletes értelmezést ad, amikor rögzíti, hogy e feltételeknek tartalmukat tekintve azon üzenetek felelnek meg, amelyek *a)* választások vagy népszavazások eredményeit befolyásolják; *b)* jogszabályváltozásokat eredményeznek vagy bármilyen más módon hozzájárulnak a jogalkotási folyamatok befolyásolásához; *c)* a helyi, regionális önkormányzat vagy a nemzeti kormányzat, illetve jogszabály vagy nemzetközi megállapodás által köztisztviséggel felruházott személy politikáját vagy döntéseit befolyásolják; *d)* az Egyesült Királyságban közéleti vitának számító kérdésben a közvéleményt befolyásolják; vagy *e)* politikai pártok és egyéb, politikai célok elérésére létrejött szervezetek vagy személyek érdekeit támogatják.

Vagyis, a brit szabályozásban a politikai reklámok körét tartalmi szempontból alapvetően négy csoportba lehet osztani: a pártpolitikai jellegű (*party-politics*), a választások befolyásolását célzó (*electoral-influence*), a jogszabály vagy kormányzati politika változására törekvő (*law/policy change*) és a társadalmi (civil) szervezetek (*social advocacy*) reklámjai.⁷¹ Az érintett állami szabályozás alapján egy reklám ennek megfelelően a megrendelő természete vagy egyénisége, illetve a közlemény tartalma vagy jellege alapján eshet korlátozás alá.⁷² Ez alapján nehezen értelmezhető a Bíróság *ADI*-ügyben tett azon érvelése, miszerint a társadalmi szervezetnek lehetősége üzeneteinek nem politikai üzenetek révén eljuttatni a nézőkhöz (hallgatókhoz),⁷³ hiszen a fenti definíció alapján akár már az adott szerve-

⁷¹ L. [2006] EWHC 3069 (az *ADI*-ügyben a Legfelső Bíróság által hozott ítélet), 44. bekezdés.

⁷² L. Bratza bírónak az *ADI*-ítélthez (57. lj.) fűzött párhuzamos indokolása, 3. bekezdés.

⁷³ L. *ADI*-ítélet (56. lj.) 125. bekezdés.

zet jellege – függetlenül a közlemény tartalmától – is determinálhatja a közlemény „politikai” természetét (erről l. még a következő pontban írtakat).

A Communications Act alapján látható, hogy a politikai reklámok köre jóval túlmutat a pártpolitikai érdekeket szolgáló közleményeken, hiszen abba a társadalom nagy érdeklődését kiváltó kérdésekkel foglalkozó üzenetek is beletartoznak. Ez a tág értelemben vett politikai reklám fogalom ugyanakkor könnyen azt eredményezheti, hogy a társadalmi célú, közérdekű kérdésekkel foglalkozó civil szervezetek üzenetei az elektronikus médiában (televízió és rádió) nem képesek megjelenni önálló közlemények útján, és ki vannak szolgáltatva annak, hogy esetleg beszélgetős- vagy egyéb vitaműsorokban teret kaphassanak – a társadalom egyébként széles körét érintő és vélhetően érdeklő – véleményeik kifejtésére. (Megjegyzendő az is, hogy az Európa Tanács korábbiakban hivatkozott ajánlásában kizárólag a választási kampányidőszakban, fizetés ellenében közzétett és nyilvánvalóan pártpolitikai érdekeket szolgáló közleményeket tekint politikai reklámnak.)

Talán helytállóan tekinthető az a nézet, amely szerint olyan, a végül elfogadottnál jóval csekélyebb mértékű jogszabályi beavatkozással is megvalósítható lett volna az elérni kívánt cél (azaz a közéleti viták gazdaságilag erős pénzügyi csoportok befolyásától való megóvása), mint például az egy szervezetre jutó műsoridő, illetve az e célra fordítható költségek felső mértékének korlátozása.⁷⁴

7.3. A „politikai reklám” fogalom kiterjesztésének kritikái

Amint az az előző pontban írtak alapján látható, a politikai reklámokra vonatkozó korlátozás kiterjedhet azon nonprofit jellegű, a közvélemény – valamilyen politikai, gazdasági, társadalmi kérdésben történő – befolyásolását célzó üzeneteikre, amelyek jogszabályalkotás kezdeményezésére, illetve bírálatára alkalmasak. A jogszabály-alkotási folyamat befolyásolása mint a „politikai” jelleg fennálltának egyik bizonyítéka ugyanakkor összetett kérdés. Könnyen előfordulhat ugyanis az, hogy egy civil szervezet aktív tevékenységének köszönhetően a társadalom széles köre áll egy adott, idővel a közvéleményt is ‘tematizálni képes’ ügy mellé (pl. megújuló energiaforrások használata), amely ennek hatására pártpolitikai, végül pedig jogalkotói kérdéssé válik. Ez esetben a civil szervezet célja elsődlegesen nyilván nem a jogalkotó, hanem a társadalom felé eljuttatni üzenetét, amely bizonyos társadalmi szemléletmód-változás révén – akár jogszabályváltozás hiányában is – elérheti kitűzött célját. Ilyen üzenet azonban jogszabályváltozást is eredményezhet, ebből következően „politikai”-nak minősül, közzététele pedig – a korábbiakban hivatkozottak szerint – a televízióban és a rádióban tilalmazott.

⁷⁴ Helen FENWICK–Gavin PHILLIPSON: *Media Freedom under the Human Rights Act*. Oxford–New York, Oxford University Press, 2006, 1028.

Az egyesült királyságbeli szabályozás sajátossága, hogy az alkalmazott korlátozás a demokratikus folyamatok egyik legfontosabb szereplőjének (egy civil szervezet) a leginkább védett körbe tartozó véleményére (közéleti vitás kérdések) – a legnagyobb befolyásoló erővel bíró médiatípus tekintetében – is kiterjed.⁷⁵ A jogszabályi környezet azon eleme kapcsán, amely elsősorban a társadalmi érdekképviselői szervek szólásszabadságát korlátozza, szemben például a gazdasági érdekeiket érvényesíteni kívánó vállalkozásokkal, több kritika is megfogalmazódott. Egyes javaslatok szerint már eleve a „politikai” jelző helyett a „pártpolitikai” kitétel használata is szűkebb körű korlátozást eredményezhetne, biztosítva ezzel, hogy a civil szervezetek szélesebb köre kifejtthesse véleményét – ebben a formában is eleget téve a jogalkotói szándéknak.⁷⁶

Több kritikai vélemény konkrét példákon keresztül próbálta szemléltetni, hogy a politikai reklám fogalmának kiterjesztése miként hozza hátrányos helyzetbe a társadalmi szervezeteket a közérdekű kérdésekben történő (értsd: nem pártpolitikai érdekeket szolgáló) véleménynyilvánítás terén. Talán ezeken keresztül szemléletessé válik a konkrét probléma. Egy olajcég például üzenetében népszerűsítheti a zöldtechnológiát érintő beruházásait – nem szólva egyéb tevékenységeiről –, miközben egy környezetvédelemmel foglalkozó civil szervezet nem képes ugyanilyen formában korrigálni az említett üzenetet, és főleg nincs jogszerű lehetősége a közéleti diskurzus szerves részévé tenni a környezetvédelemmel kapcsolatos kérdéseket a műsorszolgáltatásban.⁷⁷ De hasonlóképpen, a gyorsétterem-láncok televíziós reklámokkal megszólíthatják a fiatalokat, ellenben a gyermekek elhízása ellen kampányoló szervezetek megjelenése korlátozás alá esik.⁷⁸ Az állatkertet és a cirkuszt reklámozó üzenet közzététele teljesen jogszerű, ellenben a főemlősök e helyeken történő mutogatásával szemben érvelni kívánó közlemény nem – míg az első kereskedelmi, az utóbbi politikai reklám.⁷⁹

E vélemények alapvetően a ‘klasszikus’ reklámok és a társadalmi szervezetek közleményei mint politikai reklámok közötti kapcsolatra, illetve a szabályozásból eredő speciális eltérésekre, eltérő megítélésükre próbálnak rávilágítani. A fenti példák jól illusztrálják a politikai reklám kategóriájának ily széles értelmezésében rejlő aggályokat, amelyek legfőképpen e nem politikai szervezetek szólásszabadságát érintik.

⁷⁵ L. Ziemel, Sajó, Kalaydjieva, Vucinic és de Daeto bírónak az *ADI*-ítélethez (56. lj.) fűzött párhuzamos indokolása, 2. bekezdés.

⁷⁶ Tom LEWIS: Political Advertising and the Communications Act 2003: Tailored Suit or Old Blanket? *European Human Rights Law Review*, 2005. 294.

⁷⁷ Sarah SACKMAN: Debating ‘Democracy’ and the Ban on Political Advertising. *The Modern Law Review*, 2009, 481.

⁷⁸ LEWIS (2005) i. m. (76. lj.) 299.

⁷⁹ Howard JOHNSON: Broadcast Political Advertising Ban Upheld: R (Animal Defenders International) v Secretary of State for Culture, Media and Sport. *Communications Law*, 2007, 22.

A VgT- és az ADI-ügyekben vizsgált politikai reklámok közötti megkülönböztetés egy figyelemre méltó aspektusa lehet, miszerint míg az elsőként említett esetben a közzétenni kért üzenet a húsipari cégek kereskedelmi reklámjára *reagálni* kívánt, addig az egyesült királyságbeli ügyben a társadalmi szervezet maga *kezdeményezte* a vitát az állatok jólétét illetően. Ez a sajátos értelemben vett válaszadási jog („*right of response*”) pedig könnyen azt a következményt eredményezheti, hogy a társadalmi szervezet üzenetének megjelenése kizárólag egy, általa sérelmesnek tartott reklám bemutatását követően válik reális lehetőséggé.⁸⁰ Nem mellesleg, ebből a megközelítésből az is leszűrhető, hogy végeredményben a kereskedelmi reklámok is „politikai” kérdésben nyilvánítanak véleményt, hiszen témájukat tekintve megegyeznek a civil szervezetek üzeneteivel, mindössze azzal ellentétes álláspontjukat – illetve elsődlegesen saját gazdasági érdekeiket – képviselik. Megjegyzendő, hogy már ebből a megközelítésből is látható, hogy az üzenetek elsődleges célja az állatvédelem kérdésének fontosságára történő figyelemfelhívás, amelytől a társadalom közpolitikai kérdésekben történő befolyásolása mint cél (vagy akár eredmény) távol áll.

Találó megállapítás, hogy a szabályozás alapján profitorientált cégeknek mindössze gazdasági lehetőségeik jelentenek korlátozást a téren, hogy saját termékeik reklámozására állatokat használjanak, amely szemléletmód teljesen ellentétes – a konkrét példánál maradva – az ADI által közölni kívánt értékekkel.⁸¹ Ily módon a társadalmi szervezeteknek a közvélemény széles körét érintő kérdésekkel kapcsolatos szólásszabadságát igen hátrányosan érinti az effajta – kvázi tartalmi alapú – törvényi korlátozás, és alapvető küldetésüket is igen megnehezítik. Hiszen a politikai pártoknak a kampányidőszakban igen széles körben nyílik lehetőségük a médián keresztül (is) eljuttatni üzeneteiket a közönséghez, és a kereskedelmi reklámok megjelenése elé is kevés korlátot állít a szabályozás (már ami a gazdasági érdek érvényesítését érintheti). Ellenben a társadalmi szervezetek helyzete – elsősorban a „politikai” kitétel igen széles körű értelmezése révén – nem irigylendő: nem vezérlik sem politikai (a szűken vett, a hatalom megszerzésére irányuló pártpolitikai), sem gazdasági érdekek, mindössze a társadalom közérdekű kérdésekben történő tudatosítása, figyelemfelhívása révén egy-egy általuk fontosnak tartott kérdésben kívánnak részt venni a közéleti diskurzusban. Bár Lewis példájánál maradva,⁸² nincsenek teljesen elzárva a megszólalástól, mindössze lehetőségeik erősen korlátozottak.

⁸⁰ Tom LEWIS: From Activism to Self-restraint: The Strange Case of the European Court’s *Volte-face* on Broadcasting Bans on Political Advertising. In: András KOLTAY (szerk.): *Media Freedom and Regulation in the New Media World*. Budapest, Wolters Kluwer, 2014. 588–589.

⁸¹ L. Tulkens, Spielmann és Laffranque bíróknak az ADI-ítéllehez (56. lj.) fűzött párhuzamos indoklása, 19. bekezdés.

⁸² LEWIS (2014) i. m. (80. lj.).

További kritikákat fogalmaznak meg egyesek a kiterjedt szabályozás kapcsán amiatt, hogy az mind az üzenet közzétevője (megrendelője), mind pedig az üzenet tartalma felől korlátokat állapít meg (hiszen mind a „főként vagy teljesen politikai természetű célok érdekében tevékenykedő szervezet által vagy nevében” közzétételre kerülő, mind a „politikai célok elérésére irányuló” üzenet tilalmazott). Ez pedig akár azt is eredményezheti, hogy míg egy politikai célokat nem szolgáló szervezet mindaddig folytathat reklámtevékenységet, ameddig az nem irányul politikai célokra, ellenben egy ilyen célkitűzéseket is maga elé kitűző civil csoport efféle tevékenységet egyáltalán nem folytathat, akkor sem, ha üzenete a törvényi előírások szerint nem tekinthető politikai jellegűnek.⁸³

Ez utóbbi felismerés azt eredményezi, hogy az egyes közlemények adott esetben nem tartalmuk alapján kerülnek megítélésre, hanem az érintett érdekképviselői szerv jellegére, fő célkitűzésére, tevékenységi körére (‘identitására’) tekintettel esik el a reklámozási lehetőségtől. Ha szem előtt tartjuk a jogi szabályozás indokát – és természetesen a Bíróság politikai beszéd megítéléséhez kapcsolódó jogalkalmazói tevékenységének alapvető célját, azaz a torzulástól mentes közéleti vita biztosítását –, úgy talán nehezen magyarázható, hogy egy semmiféle (a tágan értelmezett) politikai tartalommal nem bíró közlemény miként lehet képes közéleti (azaz „politikai”) kérdésekben a társadalmi diskurzust eltorzítani.

Nyilvánvaló ugyanakkor az is, hogy nem lehet teljes mértékig elválasztani egymástól a közzétevő (megrendelő) személyét és az üzenet tartalmát, e két feltétel csak együttesen, szoros összefüggésben vizsgálható. Azonban e tekintetben is elsősorban az elérni kívánt ‘célközönség’ (jellemzően a leendő ‘választók’) szempontjából vizsgálendő a kérdés. Egy közlemény jellegét alapvetően meghatározhatja annak tartalma, azaz az üzenet, ami közvetlenül megszólítja a nézőket, hallgatókat. Emellett könnyen „politikai”-vá válhat egy közlemény azáltal is, hogy olyan szervezet, esetleg párt programjának részévé teszi, amely vitathatatlanul, illetve vállaltan politikai célok szolgálatában tevékenykedik (és jelen esetben irreleváns, hogy milyen tartalmat értünk a „politikai” alatt). Ezen érvelés fényében vitatható azon kritikai vélemény, miszerint a politikai célokat szolgáló szervezet semmiféle reklámtevékenységet nem folytathat,⁸⁴ hiszen e két alapvető tényező – legalábbis a közönség szemszögéből, a rájuk gyakorolt hatás tekintetében – egymástól élesen nem választható el.

Röviden összefoglalva, a civil szervezetek közérdekű kérdésekben tájékoztató, a figyelemfelhívás céljával közzétett közleményei az ismertetett magyar szabályozás és jogalkalmazás alapján nagy valószínűséggel társadalmi célú reklám fogalma alá sorolhatók, közzétételükre pedig a politikai rekláménál jóval enyhébb megkötések vonatkoznak. Mint a fentiekben látható volt, a strasbourgi bíróságnak

⁸³ FENWICK–PHILLIPSON i. m. (74. lj.) 1017.

⁸⁴ Uo.

egyébként a hazai értelmezéstől eredményét tekintve relevánsan eltérő nézőpontja – ha nem is kifejezetten, kizárólag ezen indokok alapján, de – jelentős kritikákat kapott, megjegyzendő, talán nem is teljesen alaptalanul.

8. Következtetések

A fentiekben a politikai reklámoknak a hazai jogalkalmazás és strasbourgi bíróság gyakorlatában történő megítélését – illetve érintőlegesen egyes európai államok erre vonatkozó törvényi szabályozását – ismertettük, azoknak is elsődlegesen a közlemények tartalmára vonatkozó megállapításait, az ezekre vonatkozó kritikák fényében. Ennek alapján megállapítható, hogy egyes államok jogszabályi környezete, szemben például a magyar szabályozással, a politikai reklámok körét igen tágan értelmezik, és egyes társadalmi (érdekvédelmi) szervezetek közéleti kérdésekben történő véleményformálását is e körbe sorolják. Ezt az értelmezést látszólag a strasbourgi bíróság is elfogadhatónak és indokolhatónak tartja a demokratikus közéleti viták megóvása érdekében. Ez a koncepció ugyanakkor azzal az eredménnyel jár, hogy a politikai reklámok korlátozására vonatkozó szabályok a civil szervezetek szólásszabadságát, a sajtószabadságot és a társadalom e – politikától igen távol álló – vitás kérdésekben történő véleményformálását is nagyban befolyásolja.

Mint a korábbiakban láthattuk, a politikai reklámok korlátozása (korlátozhatósága) kapcsán az egyes bírói fórumokon – legalábbis egymáshoz viszonyítva – igen szélsőséges álláspontokkal, érvekkel is találkozhatunk. Vitathatatlan, hogy az egyedi mérlegelések, az alapul szolgáló jogszabályi környezet, illetve az érintett országok közötti kulturális különbségek sem hagyhatók figyelmen kívül az egyes döntések, indokolások összevetésekor. Ettől függetlenül a szóláskorlátozás és a politikai kérdésekben történő véleményformálás szabadságának érvényesülése közti egyensúlyi – de legalábbis ahhoz közelítő – állapotot egy olyan értelmezés képes lehet megteremteni, amely vagy a tilalom alá eső szólások körét, vagy a korlátozás időbeli, tárgyi stb. hatályát megszorítóan értelmezi. Ebben az esetben az első látásra esetleg generálisnak tűnő tilalom – a következetes és helyes jogalkalmazás mellett – a gyakorlatban mégsem minősül olyan széles körű korlátozásnak.

A rágalmazás és a becsületsértés Európában és Magyarországon

1. Bevezetés

Jelen tanulmány témája a rágalmazásra és a becsületsértésre vonatkozó anyagi büntetőjogi normák vizsgálata az európai jogrendszerekben, különösen Magyarországon. E tárgykörhöz kapcsolódóan sok egyéb vizsgálható szempont számba vétele is lehetséges lenne – ezzel azonban oly mértékben parttalaná válna az elemzés, amely egy tanulmány keretei közé sem tematikailag, sem terjedelmileg nem férne be. Így írásunk csak az egyedi emberi személy méltóságát és/vagy becsületét sértő vagy arra alkalmas tényállításokkal (tények továbbadásával), illetve egyéb cselekményekkel, azok egyes jogrendszerekbeli megítélésével foglalkozik; nem foglalkozik azonban (ha az az előbbi tárgytól eltér) a jogi személyek jóhírnevének¹ védelmére szolgáló büntetőjogi eszközökkel, sem a véleménynyilvánítás szabadságát (a kifejezés szabadságát)² sértő egyéb cselekményekkel. Így nem vizsgáljuk

* Egyetemi docens, Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar. E-mail: toth.zoltan@mkab.hu.

¹ A magyar helyesírás szabályai szerint a kifejezés helyes írásmódja a „jó hírnév” lenne; a magyar jogi terminológiában azonban a – helyesírásiilag helytelen – „jóhírnév” kifejezés honosodott meg, a magyar jogszabályok és bírói gyakorlat azt ebben a formában használja. Emiatt a továbbiakban vállaltan a helytelen, de a jogi szakmai terminológiának megfelelő írásmódot követjük.

² Ádám Antal és Halmai Gábor amellett érvel, hogy a „kifejezés szabadsága” *terminus technicus* több, tágabb értelmű, mint a „véleményszabadság”: „A vélemény ugyanis tudatos, vagy reflexszerű, de mindenképpen állásfoglalást jelent. A kifejezés szó igénybevétele azonban alkalmas nemcsak a saját, hanem mások véleményének, vagy pusztán tény, esemény, tehát egyszerű információ közlésének jelzésére is. A kifejezés szó nem szűkül le a szólásra, hanem magában foglalja a gondolat, a vélemény, a meggyőződés, az információs adat, a hit, az érzés, az intuíció kifejezési módozatainak és eszközeinek szinte felsorolhatatlan sokféleségét.” [ÁDÁM Antal–HALMAI Gábor: A vélemény szabadság problémái az alkotmánybíráskodásban. *Acta Humana* 24. (1996) 11.] Ugyanakkor a magyar terminológiától némiképpen idegen a „kifejezés szabadsága” *terminus technicus*, és bevettebb a „szólásszabadság” vagy a „véleménynyilvánítási szabadság” (néha pedig egyszerűen csak a „véleményszabadság”) kifejezés. A „szólásszabadság” elnevezés ugyan sokáig általánosan használatos volt, az 1989. évi alkotmánymódosítástól (a jogállami Alkotmánytól) kezdve azonban azt a hivatalos (alkotmányos) szóhasználatban felváltotta a „szabad véleménynyilvánítás” vagy a „véleménynyilvánítási szabadság”. Mindazonáltal a jogtudomány e kifejezéseket alapvetően szinonimákként használja, és ugyanazt érti

az ún. gyűlöletbeszéd egyes aspektusait (pl. holokauszttagadás vagy más hasonló cselekmények tagadása; önkényuralmi jelképek használata;³ közösség elleni uszítás, izgatás stb.);⁴ a hamis vádat, hamis tanúzást, hamis bizonyítékok szolgáltatását; az állami szimbólumok megsértésének büntetőjogi védelmét; sem más, embereket nem személyükben (személyiségi jogaikban) érintő büntetőjog-ellenes cselekményeket. Szintén kívül marad elemzésünk tárgykörén a vallási jellegű (blaszfém) cselekmények vizsgálata, a rémhírterjesztés és más olyan magatartás, amely szankcionálható, de nem érinti az emberi személyiségvédelmet. Végül szintén mellőzzük a rágalmozás és a becsületsértés (illetve ezekhez kapcsolódóan – ahol az releváns – a kegyeletsértés) nem büntetőjogi jellegű szankciónak feltérképezését és gyakorlati érvényesülésének kutatását – e tanulmány e két cselekménytípus *büntetőjogi* következményeinek elemzésére fókuszál. Nem mellőzzük azonban a politikusok, illetve tágabban a közszereplők, valamint a hivatalos személyek ellen (és/vagy általuk) elkövetett rágalmozás és becsületsértés vizsgálatát, mivel a véleménynyilvánítás szabadságának állapota tekintetében fontos szempont egyebek mellett az, vajon az adott államban ez utóbbi cselekmények milyen viszonyban állnak az egyéb defamatorikus magatartásokkal (például ugyanúgy vagy enyhébben, esetleg súlyosabban büntetendők-e, mint a nem közszereplők által elkövetett bűncselekmények). Ennek során módszerünk az, hogy egyesével bemutatjuk a fontosabb európai államok szabályozását, majd részletesen elemezzük a magyar jogrendszer múltját és jelenét.

Vizsgálatunk tárgyául ugyan általában az európai jogrendszereket (ezen belül különös hangsúllyal koncentrálván a magyarra) választottuk, azonban ezek közül is elsősorban az Európai Unió tagjaival foglalkozunk, továbbá Svájjal, ahol a becsületet és emberi méltóságot sértő tényállások keményen büntethetőek. Az EU 28

alattuk. [Vö. KOLTAY András: A véleménynyilvánítás szabadsága, a sajtószabadság és a közérdekű adatok nyilvánosság. In: JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja, II.* Budapest, Századvég, 2009. 2223.] Mi jelen tanulmányban leggyakrabban – követve a mai magyar alkotmányos szóhasználatot – a „véleménynyilvánítás szabadsága” kifejezést használjuk, azonban annak szinonimájaként szintén alkalmazzuk a „szólásszabadság” *terminust* is, elismerve, hogy tisztán textuális alapon, vagyis a hétköznapi nyelvtani értelmezés alapján a „szólás” nem ölel fel minden olyan élethelyzetet, amit a „véleménynyilvánítás” felölel („szóláson” tehát – a nyelvtani értelemtől eltérően – bármilyen véleménykifejezést érteni fogunk). [A jogértelmezés lehetséges módszereiről l. Neil D. MACCORMICK – Robert S. SUMMERS: *Interpreting Statutes: A Comparative Study.* Aldershot, Dartmouth, 1991. 21., 512–515.; TÓTH J. Zoltán: A pozitív jogi normák bírói értelmezésének módszertana. *Jogtudományi Közlöny*, 2012/3. 93–109.]

³ Ennek legfrissebb alkotmányjogi és abból következő büntetőjogi fejleményeire l. TÓTH J. Zoltán: Az önkényuralmi jelképek használata mint a véleménynyilvánítási szabadság korlátja? (A 4/2013. AB határozat előzményei, indokai és következményei, valamint az új Btk.-szabályozás pozitívumai és fogyatékoságai). *Jogelméleti Szemle*, 2013/2. 178–196.

⁴ Ezekre nézve összefoglaló és kimerítő jelleggel magyarul l. pl. KOLTAY András: *A szólásszabadság alapvonalai.* Budapest, Századvég, 2009. 487–595.

jelenlegi tagállamából összesen 23-ban szankcionálható valamilyen formában a büntető anyagi jog által is a személy méltóságát vagy becsületét sértő cselekmények legalább egyike; ötben azonban ezt már eltörölték.⁵ (Eltörölték már továbbá a nem EU-tag európai országok közül Ukrajnában 2001-ben, Bosznia-Hercegovinában 2002-ben, Grúziában 2004-ben,⁶ Montenegróban 2011-ben, Macedóniában 2012-ben, illetve a rágalmazást eltörölték, a becsületsértést viszont meghagyták Szerbiában 2012-ben.^{7, 8} Nem büntethető a rágalmazás törvényi szinten 2004 óta Moldovában sem.^{9, 10} Legutóbb 2012-ben Tádzsikisztán,¹¹ 2013-ban pedig Örmény-

⁵ Vö. International Press Institute: Out of Balance: Defamation Law in the European Union and its Press Freedom. 2014. 12., www.freemedia.at/.../pics/Out_of_Balance_OnDefamation_IPIJuly2014.pdf

⁶ Vö. *Press Standards, Privacy and Libel. Second Report of Session 2009–2010, II.* House of Commons Culture, Media and Sport Committee, London, UK, 2010. 430.

⁷ Vö. International Press Institute i. m. (5. lj.) 12.

⁸ Szerbiában a becsületet és jóhírnevet sértő bűncselekményeknek nagy gyakorlati jelentőségük volt (a rágalmazás miatti felelősségre vonás megszüntetése tehát nem pusztán egy szimbolikus aktusnak tekinthető); 2010-ben például 2739 ilyen jellegű, a bíróság által eldöntött büntetőügyből 1125-ben született a vádlott bűnösségét megállapító ítélet (1614-ben a terheltet felmentették). Ezen ügyek nagy többsége (979) pénzbüntetéssel végződött, 4 vádlottat próbára bocsátottak, 124-et megrovásban részesítettek, 16 esetben megállapították a vádlott bűnösségét, de a büntetés kiszabásától (pl. elmebetegé válás miatt) eltekintettek, egy vádlottat közérdekű munkára ítélték, és mindössze egyetlen esetben szabtak ki (hat hónapot meg nem haladó tartamú) szabadságvesztést. (Vö. *Statistical Yearbook of Serbia, 2010*. Belgrade, Statistical Office of the Republic of Serbia, 2010. 445–446.)

⁹ Ilija DOHEL: Freedom from fear. 38 *Index on Censorship*, 2 (2009). www.osce.org/fom/37714?download=true

Vö. Jane E. KIRTLEY: *Criminal Defamation: An „Instrument of Destruction”*. Minneapolis, University of Minnesota, 2003. 7., www.silha.umn.edu/assets/pdf/oscepapercriminaldefamation.pdf

¹⁰ <http://www.lawyer-moldova.com/search/label/memorandum>

¹¹ <http://www.rferl.org/content/tajikistan-lower-house-passes-bill-to-decriminalize-libel/24599087.html>, illetve <http://www.avesta.tj/eng/goverment/2561-eu-welcomes-decriminalization-of-libel-and-insult-in-tajikistan.html>

2012-ig rágalmazás, vagyis az ember becsületét sértő szándékos hamis tényközlés miatt a tádzsik Btk. 135. §-a értelmében alapesetben a havi minimálbér ötszázszorosáig terjedő pénzbüntetéssel vagy két évig terjedő közérdekű munkával volt büntethető az elkövető; ha nagy nyilvánosság előtt (nyilvános beszéddel, nyomtatott vagy sokszorosított termékekben, avagy a tömegmédiában) követte el a bűncselekményt, akkor a havi minimálbér ötszázszorosától ezerszereséig terjedő pénzbüntetéssel, kettőtől hat haviig terjedő elzárással, vagy legfeljebb kétévi szabadságvesztéssel; ha pedig bűncselekményhez kapcsolódóan, avagy anyagi haszonszerzés végett valósította meg, akkor legalább három, legfeljebb ötévi szabadságvesztéssel. Ugyanezen időpontig becsületsértés, vagyis az ember becsületének vagy méltóságának sérelmét okozó, őt „tisztetségtelen módon” megalázó cselekmény miatt a Btk. 136. §-a alapján a havi minimálbér kétszázszorosáig terjedő pénzbüntetés vagy egy évig terjedő közérdekű munka volt kiszabható. Ezek büntetőjogi üldözését tehát 2012-ben megszüntették, az abolició azonban nem érintette a Btk. 137. §-át, mely ma is hatályban van, és amely a Tádzsik Köztársaság elnökével szembeni becsületsértést vagy a vele szemben elkövetett rágalmazást pönaláztatás, alapesetben a havi minimálbér százszorosától ötszázszorosáig terjedő pénzbüntetéssel vagy egy évig terjedő közérdekű munkával, minősített esetben azonban (vagyis ha azt a sajtóban vagy a tömegmédiában

ország¹² hagyott fel a defamatorikus tényállások büntetőjogi üldözésével. Kirgizisztán is eltörölte ugyan 2007-ben a rágalmazás és a becsületsértés szankcionálását,¹³ azonban 2014-ben a rágalmazás büntethetőségét egy szűk körben visszaállította.)¹⁴ Csak a polgári jog által szankcionálhatók, vagy csak speciális személyi kör vonatkozásában büntethetők a hasonló cselekmények – a nemzeti jog által meghatározott feltételek mellett – az EU-tagországok közül mindenekelőtt az Egyesült Királyságban, továbbá Írországbán, Észtországbán, Cipruson és Romániában.

Az Egyesült Királyságban (pontosabban Angliában, Walesben és Észak-Írországbán) – miután a 2008-as Criminal Justice and Immigration Act a vallási jellegű rágalmazást (*blasphemous libel*) 2008-ban megszüntette¹⁵ – 2009-ben a Coroners and Justice Act¹⁶ törölte el véglegesen a gyakorlatban már az utóbbi időben egyébként sem alkalmazott rágalmazási tényállásokat;¹⁷ ehhez képest a 2013-as Defamation Act már csak a polgári jogi kártérítés megítélésének feltételeit módosította.¹⁸ Írországbán a 2009-es Defamation Act¹⁹ szintén eltörölte a *common law* rágalmazás-

médiában követik el) két évig terjedő közérdekű munkával vagy kettőtől öt évig terjedő szabadságvesztéssel. (A tádzsik Btk.: <http://www.legislationline.org/documents/section/criminal-codes/country/49>)

¹² A végeredményre I. Organization for Security and Co-operation in Europe, Office of the Representative on Freedom of the Media: Legal analysis of Law no. 925 of 17 October 2013 concerning the defamation legislation in Italy. 2013 november, 10; az eltörlés folyamatára pedig a Central Asia – Caucasus Institute honlapján: <http://old.cacianalyst.org/?q=node/5327>. Ennek eredményeképpen a rágalmazás és becsületsértés nélküli örmény Btk. I. <http://www.legislationline.org/documents/section/criminal-codes/country/45>.

¹³ <http://www.osce.org/fom/48349>

¹⁴ <http://www.osce.org/fom/117942>, <http://www.eurasianet.org/node/68388>

¹⁵ Ilias TRISPIOTIS: The Duty to Respect Religious Feelings: Insights from European Human Rights Law. 19 *Columbia Journal of European Law*, 3 (2012–2013) 534, 104. lj.

¹⁶ A törvény 2010 januárjában lépett hatályba.

¹⁷ KOLTAY András: A közéleti szereplők hírnév- és becsületvédelme Európában. In: POGÁCSÁS Anett (szerk.): *Quaerendo et Creando. Ünnepi kötet Tattay Levente 70. születésnapja alkalmából*. Budapest, Szent István Társulat, 2014. 310–311. Addig a *common law* szerint háromféle rágalmazási esetben is büntetőeljárást lehetett indítani; a törvény 73. §-ával mindegyik lehetőséget megszüntették. E § szövege szerint: „The following offences under the common law of England and Wales and the common law of Northern Ireland are abolished – (a) the offences of sedition and seditious libel; (b) the offence of defamatory libel; (c) the offence of obscene libel.” (Vö. Elizabeth SAMSON: The Burden to Prove Libel: A Comparative Analysis of Traditional English and U.S. Defamation Laws and the Dawn of England’s Modern Day. 20 *Cardozo Journal of International and Comparative Law*, 3 (2011–2012) 783, 71. lj. Érdekesség – bár nem Európához tartozik –, hogy Új-Zélandon az 1992-es Defamation Act már bő két évtizeddel ezelőtt megszüntette a büntetőjogi rágalmazás tényállását, hatályon kívül helyezve az 1961-es Crimes Act 211–216. §-ait. [Vö. Craig BURGESS: Criminal Defamation in Australia: Time to Go or Stay. 20 *Murdoch University Law Review*, 1 (2013) 1.]

¹⁸ KOLTAY i. m. (17. lj.) 317.

¹⁹ E törvény – az egyesült királyságbeli abolícióhoz hasonlóan – 2010 januárjában lépett hatályba. A törvény szövegét l. www.irishstatutebook.ie/pdf/2009/en.act.2009.0031.pdf

zási tényállások büntetőjogi szankcionálhatóságát,²⁰ valamint a blaszfém becsületsértés (*publication or utterance of blasphemous matter*) gyakorlati alkalmazhatóságát, ez utóbbit olyan szűk keretek között hagyta büntetni, hogy praktikusabb további alkalmazhatósága kétséges. Elvileg az a személy, aki olyan dolgot jelent ki vagy tesz közzé, amely egy valláshoz kapcsolódó, szent dolgot durván gyaláz, sért vagy megbecstelenít, és ez a cselekmény a vallás számos hívének megbotránkozását eredményezi, avagy ezt célozza, az legfeljebb 25 000 eurós pénzbüntetéssel büntetendő,²¹ ha azonban az „elkövető” bizonyítja, hogy egy ésszerűen gondolkodó személy annak irodalmi, művészeti, politikai vagy tudományos értéket (jelentést) tulajdonítana, akkor nem büntethető.²² Vagyis politikai kijelentések, a vallás jellemzőiről szóló (ilyen értelemben „tudományos”) érvek többé nem szankcionálhatóak, és az egyes vallások szerepéről szóló közéleti vita leendő szereplői nem félemlíthetők meg és tántoríthatóak el nézetük kifejtésétől pusztán azon az alapon, hogy azzal a kijelentéssel az adott vallás követői nem értenek egyet.

Észtországban a magánszemélyek sérelmére elkövetett rágalmazás és becsületsértés 2004 óta²³ nem büntethető,²⁴ ugyanakkor a nemzetközi jogi mentességet élvező,²⁵ a hatóság képviselőjében eljáró vagy a közrend érdekében fellépő,²⁶ végül

²⁰ Defamation Act 2009, 35. §: „The common law offences of defamatory libel, seditious libel and obscene libel are abolished.” Ezzel együtt a törvény 4. §-a hatályon kívül helyezte a *Defamation Act 1961*-t. Az 1961-es rágalmazási törvény egyébként szigorúan rendelte büntetni a blaszfémikus rágalmazást, 500 fontig terjedő pénzbüntetéssel, 2 évig terjedő szabadságvesztéssel, vagy akár 7 éven át tartó közérdekű munkával. Vö. Katherine A. ROLLINSON: An Analysis of Blasphemy Legislation in Contemporary Ireland and Its Effects upon Freedom of Expression in Literary and Artistic Works. 39 *Syracuse Journal of International Law and Commerce*, 1 (2011) 200–201. Ezen elvi szigorúság mellett a törvényt a gyakorlatban nem alkalmazták, pontosabban csak egyszer kísérelték meg, az 1996-ban indult és 1999-ben befejeződött *Corway v. Independent Newspapers* ügyben, de ott jól kiütközött a törvény anakronisztikus volta; a Legfelsőbb Bíróság (*Supreme Court*) ki is mondta, hogy az 1937-es Alkotmány ezt a *common law* bűncselekményt lerontotta, így az nem alkalmazható. Az ügyről részletesebben I. Stephen RANALOW: Bearing a Constitutional Cross Examining Blasphemy and the Judicial Role in *Corway v. Independent Newspapers*. 3 *Trinity College Law Review* (2000) 95–110.)

²¹ *Defamation Act 2009*, 36. § (1)–(2) bekezdés.

²² Uo., (3) bekezdés.

²³ Vö. Press standards, privacy and libel. Second Report of Session 2009–10, II. London, House of Commons Culture, Media and Sport Committee, 2010. 430.

²⁴ Észt Büntető Törvénykönyv. <http://www.legislationline.org/documents/section/criminal-codes/country/33>

²⁵ Észt Büntető Törvénykönyv, 247. § Ha ugyanezt a bűncselekményt jogi személy követi el, ő a 247. § (2) bekezdése értelmében csak pénzbüntetéssel büntethető.

²⁶ Uo., 275. §.

a bíró vagy a bíróság képviselőjében eljáró személyekkel szembeni²⁷ rágalmazás (*laimamine*) és becsületsértés (*solvamine*) pénzbüntetéssel vagy akár két évig terjedő szabadságvesztéssel is sújtható,²⁸ illetve pénzbüntetéssel vagy egy évig terjedő szabadságvesztéssel büntethető a „halott emlékének megsértése” (*„surnu mälestuse teotamine”*) tényállása.²⁹ Cipruson 2003-ig lehetett a személy becsületét és/vagy méltóságát sértő cselekményeket büntetőjogi szankciókkal büntetni; a 84(I)/2003. törvény azonban az erről rendelkező szakaszokat³⁰ hatályon kívül helyezte.³¹ Végül Románia a defamatorikus tényállások tekintetében – egy sikertelen, az ottani alkotmánybíróság által megbuktatott 2007-es kezdeményezés³² után – 2014-ben lépett az abolíció útjára, amikor is hatályon kívül helyezte az összes, ezzel kapcsolatos³³ tényállást.³⁴

²⁷ Uo., 305. §.

²⁸ A nemzetközi jogi mentességet élvező személy sérelmére elkövethető rágalmazás vagy becsületsértés (247. §) az észt büntetőjogi gyakorlatban még soha nem fordult elő, a hatóság képviselőjében eljáró vagy a közrend érdekében fellépő személy sérelmére megvalósult rágalmazás és becsületsértés (275. §) esetében 2009–2013 között rendre 161, 284, 232, 290, illetve 286 eljárás, a bíró vagy a bíróság képviselőjében eljáró személyekkel szembeni rágalmazás és becsületsértés miatt pedig szintén 2009–2013 között 2, 3, 2, 6, illetve 5 eljárás indult. [Markko Künnapu (Adviser on EU Affairs, Ministry of Justice, Tallinn, Estonia) szíves személyes közlése.]

²⁹ Ez utóbbi, a mi kegyeletsértésünkhöz csak részben hasonlító bűncselekményt az követi el, aki temetést vagy más halotti gyászszertartást megzavar, sírt, a halott más nyugvóhelyét vagy a halott emlékére emelt emlékművet meggyalázza, vagy azokról tárgyakat lop el (Észt Büntető Törvénykönyv, 149. §).

³⁰ 194–202. §

³¹ George N. APOSTOLOU: Defamation and Privacy Laws in the Republic of Cyprus, 2. www.apostoloulaw.com/pdf_Defamation_Article.pdf.

³² 2006-ban Romániában ugyan törvényileg megszüntették a rágalmazás és a becsületsértés miatti kriminális felelősségre vonás lehetőségét, hatályon kívül helyezve a Btk. ezen tényállásait, az alkotmánybíróság azonban 2007-ben úgy találta, hogy a véleménynyilvánítás szabadsága és a becsület, illetve a méltóság védelme között ezzel megbomlott a szükséges egyensúly, a sértettek hatékony védelem nélkül maradtak a sértő vagy igaztalan tényállításokkal és egyéb cselekményekkel szemben, ezért a Btk. módosítását alkotmányellenesnek nyilvánította [vö. DOHEL i. m. (9. lj.) 2].

³³ Vö. International Press Institute, i. m. (5. lj.) 12.

³⁴ Így nem is olyan régen a román Btk. (<http://www.legislationline.org/documents/section/criminal-codes/country/8>) 205. §-a alapján büntetni lehetett a becsületsértést és a rágalmazást (mindkettőt akár három hónaptól két évig terjedő szabadságvesztéssel). Hozzá kell azonban tenni, hogy a rágalmazás nemcsak a mi ismereteink szerinti cselekményeket foglalta magában, hanem a magyar „hamis vádnak” megfelelő magatartást is – e cselekményt az követhette el, aki egy meghatározott ténnyel kapcsolatban nyilvánosan olyan állítást vagy vádat fogalmazott meg, amely, ha a tény igaznak bizonyul, alkalmas arra, hogy az adott személyt büntetőjogi, közigazgatási vagy fegyelmi büntetésnek (a mi fogalmaink szerinti „hamis vád”) vagy nyilvános megszégyenülésnek (a mi fogalmaink szerinti „rágalmazás”) tegye ki (vö. ARTICLE 19: *Romania: An Analysis of Media Law and Practice*, 1997. 17–18). <http://www.refworld.org/pdfid/4756fcee0.pdf>

2. A rágalmazás és becsületsértés a főbb európai jogrendszerekben

Németországban a Strafgesetzbuch (a továbbiakban: StGB)³⁵ a 14. fejezetben („Becsületsértés”: *Beleidigung*) a következő bűncselekményeket rendeli büntetni. A 185. § a becsületsértés (szintén „*Beleidigung*”) szankcionálásáról rendelkezik, eszerint egy évig terjedő³⁶ szabadságvesztéssel vagy pénzbüntetéssel büntetendő az, aki mást megsért; ha pedig ezt tettelegességgel valósítja meg (a magyar jogi terminológiával: tetteges becsületsértést követ el),³⁷ két évig terjedő szabadságvesztéssel vagy pénzbüntetéssel büntetendő. A 186. § a rágalmazást (*Üble Nachrede*),³⁸ vagyis azt is büntetni rendeli, ha valaki más személyről olyan tényt állít vagy híresztel, amely őt megalázza vagy amely alkalmas a közvélemény negatív értékítéletének a kiváltására,³⁹ feltéve, hogy a cselekményt megvalósító személy nem tudja e tényt bizonyítani. Ez az alapeset (a becsületsértés alapesetéhez hasonlóan) egy évig terjedő szabadságvesztéssel vagy pénzbüntetéssel büntetendő; azon minősített eset elkövetője viszont, aki e bűncselekményt nyilvánosan vagy az StGB 11. §-ának (3) bekezdése szerinti írott anyagok terjesztése útján⁴⁰ valósítja meg⁴¹ (szintén a becsületsértés minősített esetéhez hasonlóan) két évig terjedő szabadságvesztéssel vagy pénzbüntetéssel büntetendő.

Kiemelendő továbbá, hogy a becsületsértés is megvalósulhat bizonyos tények közlésével vagy továbbadásával, ez esetben azonban – az StGB 192. §-a értelmében – a valóság bizonyításának lehetősége kizárt, amennyiben az elkövető nem a ténnyel magával, hanem annak közlési módjával (formájával), illetve körülményeivel sértette meg az áldozatot – ilyen esetben tehát nem az számít, hogy az állított tény igaz-e vagy sem (az csak a rágalmazás esetében releváns), hanem hogy a közlés módja becsületsértő-e. Így például a 185. § szerinti becsületsértést akkor is el lehet követni, ha valaki másnak a (ténylegesen létező) homoszexualitására, avagy bármely más tulajdonságára vagy személyiségjegyre vonatkozóan tesz megjegyzést, annak formája azonban degradáló, megalázó, az emberi méltóságot sértő.

³⁵ <http://www.legislationline.org/documents/section/criminal-codes/country/28>

³⁶ Az StGB 38. § (2) bekezdése szerint szabadságvesztés-büntetés esetén az ún. generális minimum (amelynél kevesebbet tehát nem lehet kiszabni, akkor sem, ha az egyes tényállásoknál nincs speciális minimum meghatározva) egy hónap.

³⁷ „[W]enn die Beleidigung mittels einer Tätlichkeit begangen wird.”

³⁸ Valójában a „megszólás”, „leszólás” kifejezés jobban visszaadná azt, amit e bűncselekmény ténylegesen takar.

³⁹ „Wer in Beziehung auf einen anderen eine Tatsache behauptet oder verbreitet, welche denselben verächtlich zu machen oder in der öffentlichen Meinung herabzuwürdigen geeignet ist.”

⁴⁰ „[D]urch Verbreiten von Schriften.”

⁴¹ Írott anyagnak minősülnek a 11. § (3) bekezdése értelmében az audiovizuális médiumok, az adathordozó eszközök, az illusztrációk és más ábrázolások is.

Annak érdekében viszont, hogy a jogos érdekek védelme és a pusztá kritika ne lehessen becsületsértés miatt indítandó eljárás alapja, a 193. § kifejezetten kimondja, hogy a tudományos, művészeti vagy kereskedelmi eredmények értékelése, a jogok gyakorlása vagy jogos érdekek védelme érdekében tett kijelentések, a panaszok, a beosztottak tárgyilagos, de negatív értékelése, a hivatalos jelentések és bírói ítéletek csak akkor büntetendők, ha maga a forma (és nem a tartalom) becsületsértő.⁴²

Önálló, és az előbbieknél súlyosabban büntetendő az StGB 187. §-a szerinti ún. szándékos rágalmozás (*Verleumdung*), amelynek a tényállása nagyban hasonlít a 186. § szerinti rágalmozáshoz, lényeges különbség azonban, hogy az ott meghatározott cselekményt a *Verleumdung* esetében kifejezetten rágalmozási célzattal (a rágalmozó „jobb tudomása ellenére”⁴³ tett tényállítással) kell elkövetni (tehát a 186. § esetében elég az eshetőleges szándék, a 187. §-ban meghatározott bűncselekmény megvalósulásához viszont egyenes szándék szükségeltetik), és a ténynek (a rágalmozási célzat tényállási eleméből is fakadóan) mindenképpen már eleve hamisnak kell lennie. További eltérés, hogy e bűncselekmény nemcsak akkor valósulhat meg, ha a magatartás (eredményként) kiváltja a sértett megalázottságát vagy a közvélemény negatív értékítéletét, avagy ha az alkalmas az utóbbi hatás kiváltására, hanem akkor is, ha a bűncselekmény pusztán arra alkalmas, hogy a megrágalmozott társadalmi megbecsültségét („hítelét” – „Kredit”) veszélyeztesse. E cselekmény alapesetben három évig terjedő szabadságvesztéssel vagy pénzbüntetéssel, minősített esetben pedig [ha azt nyilvánosan, ha az StGB 11. § (3) bekezdése szerinti írott anyagok terjesztése útján, avagy ha nyilvános rendezvényen (*Versammlung*) követik el] öt évig terjedő szabadságvesztéssel vagy pénzbüntetéssel büntetendő. Mind ezen cselekményekből (185–187. és 189. §) 2013-ban Németországban rendkívül sokat, a rendőrségi statisztika szerint 222 892-t követtek el,⁴⁴ ami az összes elkövetett bűncselekmény (5 961 662) 3,7%-a,⁴⁵ mégpedig – a bűncselekmény jellegeből következően – viszonylag magas felderítési aránnyal,⁴⁶ az ismertté vált el-

⁴² További Btk.-beli szabály, hogy e bűncselekmények fő szabályként a sértett kifejezett kívánságára büntethetőek, amely nagyjából megegyezik a magyar jog által szabályozott magánindítvánnyal [a német jogban ugyanakkor ettől több eltérés megengedett (vö. StGB 194. §)]. Kölcsönös sérelem esetén a bíró eltekinthet a büntetés kiszabásától, illetve az eljárás további folytatásától (199. §), ha pedig a sérelem írott anyagok terjesztése útján (pl. egy újságban) valósult meg, a büntetés mellett (egyfajta polgári jogi bírói szerepet felvéve) a sértett kérelmére azt is elrendelheti, hogy a becsületsértő vagy rágalmozó személy hasonló módon, adott esetben ugyanazon médiumban adjon a sérelmet szenvedett számára elégtételt, azaz közöltesse le az őt elmarasztaló bírói ítéletet (200. §).

⁴³ „Wider besseres Wissen”.

⁴⁴ Vö. Polizeiliche Kriminalstatistik, *Bundesrepublik Deutschland*, Jahrbuch 2013. Wiesbaden, Bundeskriminalamt Kriminalistisches Institut, 2014. 14.

⁴⁵ Ez 100 000 lakosra vetítve 277 ilyen bűncselekményt jelent (uo., 17.).

⁴⁶ 2013-ban az ilyen jellegű deliktumok 90,4%-ának ismertté vált az elkövetője, és hasonló arány volt megfigyelhető a korábbi években is: 2012-ben 90,2%, 2011-ben 90,0%, 2010-ben, 2009-ben és 2008-ban 89,9%, míg 2000-ben 89,6% volt (uo., 26.).

követők száma pedig 191 698⁴⁷ volt⁴⁸ (körülbelül tízezer elkövető több ugyanilyen bűncselekményt is megvalósított).

Kevés olyan jogrendszer van, ahol a közéleti szereplőket,⁴⁹ illetve ezen belül is a politikusokat a jog nem kevésbé, hanem *jobban* védi, mint az átlagembereket.⁵⁰ A német anyagi büntetőjog ezen kevés kivétel egyike, ugyanis az StGB 188. §-a *sui generis* bűncselekményként nevesíti a „politikai szereplőkkel szemben elkövetett rágalmazást és szándékos rágalmazást” („*Üble Nachrede und Verleumdung gegen Personen des politischen Lebens*”). Ezt a deliktumot egyrészt az követi el, aki nyilvánosan, nyilvános rendezvényen vagy írott anyagok terjesztése útján a közszereplésével összefüggésben rágalmaz meg (a 186. § szerinti értelemben) közéleti szereplőt, amennyiben e cselekmény a sértett közéleti szerepvállalását nagymértékben megnehezíti; ekkor a büntetési tétel három hónaptól öt évig terjedő szabadságvesztés. Ha pedig ugyanez a közéleti szereplővel szembeni cselekmény a 187. § szerinti „szándékos rágalmazást” valósít meg, az elkövető hat hónaptól öt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő. Látható tehát, hogy a közéleti szereplőkkel szemben elkövetett rágalmazások esetében a szabadságvesztés már (alapesetben legalábbis) kötelező, míg a más személyekkel szembeni hasonló cselekmények elkövetői „megúszhatják” pénzbüntetéssel is, amelynek mértéke egyébként 5 eurótól 10 800 000 euróig terjedhet.⁵¹

⁴⁷ Uo., 49. Ugyanez a szám 2012-ben 185 959 volt.

⁴⁸ Ebből 132 950 (69,4%) volt férfi, és 58 748 (30,4%) nő (uo., 62.).

⁴⁹ A továbbiakban e kategóriát így, „közéleti szereplőkként” határozzuk meg, tartózkodva a sokkal általánosabb „közszereplők” fogalmától, amely utóbbiba beleértendő lenne minden olyan személy, akit a közösség jelentős része ismer, tevékenysége azonban nem közügy. Mivel a védelem alacsonyabb vagy magasabb szintje nem az ismertséghez, hanem a közügyekhez, illetve azok vitatásának szabadságához (pontosabban ennek az adott állam általi elismerésének a fokához) kapcsolódik, ezért azok a közszereplők (tévés személyiségek, színészek, énekesek, sportolók stb.), akik egyúttal nem közéleti szereplők (nem vesznek részt a tág értelemben vett politikai döntések meghatározásában vagy befolyásolásában), nem relevánsak a véleménynyilvánítás szabadságát korlátozó büntetőjogi tényállások értékelése során.

⁵⁰ Mint majd látni fogjuk, ez a jelenség (ti. hogy a közszereplőket a büntetőjog fokozottabban védi), bár az európai államoknak csak kisebb részére jellemző, de korántsem egyedi. [Igaz azonban az is, hogy e kivételes szabályokat a gyakorlat jellemzően nem alkalmazza, azaz a közszereplőkkel szemben rágalmazást vagy becsületsértést elkövetőket rendszerint ott sem büntetik szigorúbban, ahol ezt megtehetnék. Vö. mindezt Koltay András korábbi kutatásának eredményeivel. (KOLTAY András: A közéleti szereplők hírnév- és becsületvédelmének elemei az Európai Unió tagállamaiban. *Magyar Jog*, 2013/10. 587.)]

⁵¹ A német Btk., hasonlóan a magyarhoz, két tényező szorzataként határozza meg a pénzbüntetés-ként megállapítható összeget. Először meg kell határozni a napi tételek számát, amely 5 és 360 napi tétel között lehet – a bűncselekmény tárgyi súlyától, a bűnösség mértékétől stb. függően. Ezt követően meg kell határozni az egy napi tételnek megfelelő összeget, ami viszont már az elkövető vagyoni és jövedelmi helyzetéhez igazodik, és 1–30 000 euró között lehet (StGB 40. §).

Ezenkívül a német büntetőjog (189. §) büntetni rendeli „a halott emléke megsértésének” („*Verunglimpfung des Andenkens Verstorbener*”) bűncselekményét. Ezt az követi el, aki egy elhunyt személy emlékét meggyalázza, és két évig terjedő szabadságvesztéssel vagy pénzbüntetéssel büntetendő. Bár hasonló ehhez, az elkövetési tárgy különbözősége okán nem tévesztendő össze e cselekménnyel a német Btk. 168. §-ában szabályozott, „a halott nyugalmanak megzavarása” („*Störung der Totenruhe*”) elnevezésű tényállás, mely az elhunyt személy testének épségét (integritását), illetve a kegyeleti hely szentségét védi. E két tényállás védendő jogi tárgya azonban közös, az elhunyt személy kegyeleti jogainak a védelme, amelyet egyébként a mi Btk.-nk a kegyeletsértés tényállásában egyetlen bűncselekményként fog össze.

Ha egybevetjük az *összes, Beleidigunghoz* tartozó deliktumot (185–200. §), azt látjuk, hogy e cselekmények miatt nemcsak eljárás indul nagy számban (százszáz nagyságrendben), hanem azt is, hogy számos elítélés történik. 2012-ben például 30 508 ilyen bűncselekmény miatt ítélték el valakit⁵² (ebből 1720-at követett el fiatalok, ⁵³ 26 109-et pedig férfi).⁵⁴ A 30 508 cselekmény nagy részét a szűkebb értelemben vett becsületsértés (185. § – *Beleidigung*) tette ki (29 594); rágalalmazást (186. § – *Üble Nachrede*) 450, szándékos rágalalmazást (187. § – *Verleumdung*) szintén 450, „politikai szereplőkkel szemben elkövetett rágalalmazást és szándékos rágalalmazást” (188. § – *Üble Nachrede und Verleumdung gegen Personen des politischen Lebens*) 5, kegyeletsértést (188. § – *Verunglimpfung des Andenkens Verstorbener*) 9 esetben követtek el.⁵⁵ A bűnelkövetők száma – értelemszerűen – ennél kevesebb volt, 27 710,⁵⁶ akik közül becsületsértést 26 320-an, rágalalmazást 429-en, szándékos rágalalmazást 411-en, „politikai szereplőkkel szemben elkövetett rágalalmazást és szándékos rágalalmazást” hárman, kegyeletsértést heten követtek el.⁵⁷ Büntetés kiszabására 21 586 esetben került sor, ebből 20 557 esetben pénzbüntetést szabtak ki (amit meg nem fizetés miatt végül 11 esetben utóbb elzárásra kellett átváltoztatni), 1029 esetben pedig szabadságvesztést.⁵⁸ Az 1029 szabadságvesztés legnagyobb részét természetesen szintén becsületsértés miatt szabták ki (1008-at); rágalmazás miatt négyet, szándékos rágalmazás miatt 15-öt, „politikai szereplőkkel szem-

⁵² Statistisches Bundesamt: Rechtspflege. Strafverfolgung. Fachserie 10 Reihe 3. Wiesbaden, 2014. 24. https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Rechtspflege/StrafverfolgungVollzug/Strafverfolgung2100300127004.pdf?__blob=publicationFile

⁵³ Uo.

⁵⁴ Uo.

⁵⁵ Uo., 32.

⁵⁶ Uo., 56. (Ebből férfi 23 440.)

⁵⁷ Uo., 64., 90.

⁵⁸ Ebből 18 799 férfi elítélt volt, akik közül 17 849 kapott pénzbüntetést (ebből 9-et kellett elzárásra átváltoztatni), 950 pedig szabadságvesztést. (Uo.)

ben elkövetett rágalmazás és szándékos rágalmazás” és kegyeletsértés miatt pedig egyet-egyet.^{59, 60} Az 1029 szabadságvesztésnek egyébként nagyjából a kétharmadát (674-et) függesztettek fel, 355 pedig letöltendő volt⁶¹ [ezek közül hat hónapnál kisebb mértékű időtartamra 710 ítélet szólt (amelyekből 462 felfüggesztett, 248 letöltendő volt), hat hónapra pedig 123 (amelyekből 94 volt felfüggesztett és 29 letöltendő)].⁶² Mint látható tehát, Németországban még a szabadságvesztés gyakorlati alkalmazása sem elhanyagolható; a 2013. március 31-ei állapot szerint például összesen 303 ember (283 férfi és 20 nő) volt fogságban, ebből 13 ült előzetes letartóztatásban, és 290 töltötte szabadságvesztés-büntetését.⁶³

Ausztriában az 1974-es Btk. (StGB)⁶⁴ a Különös Rész 4. fejezetében szabályozza a becsületet sértő bűncselekményeket (*Strafbare Handlungen gegen die Ehre*). A 111. § a rágalmazást (*Üble Nachrede*) rendeli büntetni; az osztrák jog szerint rágalmazást az követ el, aki egy harmadik személy előtt („harmadik személy által is észlelhető módon”) valakinek olyan, megvetésre méltó tulajdonságot vagy gondolatot tulajdonít (őt azzal „vádolja”), illetve vele szemben olyan megalázó vagy a jó erkölcsbe ütköző viselkedést tanúsít, amely alkalmas arra, hogy őt a közvélemény megvesse vagy addigi megbecsültsége csökkenjen. E cselekmény – a 111. § (1) bekezdése értelmében – hat hónapig terjedő szabadságvesztéssel vagy 360 napi tételig terjedő pénzbüntetéssel⁶⁵ büntetendő; ha pedig e cselekményt a nyomtatott

⁵⁹ Uo., 98.

⁶⁰ Ugyanez pénzbüntetés esetében: a 20 557 pénzbüntetésből 20 101-et becsületsértés, 231-et rágalmazás, 221-et szándékos rágalmazás, egyet „politikai szereplőkkel szemben elkövetett rágalmazás és szándékos rágalmazás”, három pedig kegyeletsértés miatt szabtak ki. (Uo., 98.)

⁶¹ A 355 letöltendő szabadságvesztésből 333-at férfiakkal szemben szabtak ki (a férfiakkal szembeni szabadságvesztések száma ugyanis ebben az évben 950 volt, de ebből csak 617 lett felfüggesztve). (Uo., 158.)

⁶² Uo., 158.

⁶³ Statistisches Bundesamt: Rechtspflege. Strafvollzug – Demographische und kriminologische Merkmale der Strafgefangenen zum Stichtag 31.3. – 2013. Fachserie 10 Reihe 4.1. Wiesbaden, 2014. 20., 22.

https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Rechtspflege/StrafverfolgungVollzug/Strafvollzug2100410137004.pdf?__blob=publicationFile

⁶⁴ <http://www.legislationline.org/documents/section/criminal-codes/country/44>,

<http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10002296>

⁶⁵ Az osztrák jogban – a némethez és a magyarhoz hasonlóan – a pénzbüntetést napi tételekben kell meghatározni, mely az elkövető bűnösségének fokához, a bűncselekmény tárgyi súlyához, az elkövetés körülményeihez stb. igazodik, és melynek generális minimuma két napi tétel, maximuma pedig annyi, amennyit az osztrák Btk. különös része az adott bűncselekmény esetében előír (azaz a pénzbüntetés napi tételeinek generális maximuma nincs, csak speciális maximumai). Az egy napi tételnek megfelelő összeg pedig legalább 4 euró, de legfeljebb 5000 euró lehet. A pénzbüntetést – behajthatatlansága esetén – szabadságvesztésre kell átváltoztatni; ebben az esetben kétnapi tételnek megfelelő összeg meg nem fizetése egy napi szabadságvesztésnek felel meg. (StGB 19. §)

sajtó, tévé, rádió útján vagy más hasonló módon követik el, amely által a rágalom széles nyilvánosság számára válik hozzáférhetővé, az elkövető – a 111. § (2) bekezdése alapján – egy évig terjedő szabadságvesztéssel vagy 360 napi tételig terjedő pénzbüntetéssel büntetendő. Nem büntethető azonban az elkövető, ha az állítás igaznak bizonyult, és akkor sem, ha az elkövető a körülményekből alapos okkal következtethetett arra, hogy az állítás igaz [111. § (3) bek.]. Ez utóbbi esetben tehát a cselekmény megvalósítója csak e körülmények fennálltát köteles bizonyítani, és akár hamisnak bizonyul – e körülmények fennállta ellenére – az állítása, akár nem jut el a bizonyítás abba a szakaszba, hogy az állítás igazsága vagy hamissága megállapítható lenne, mentesül a felelősség alól. Az igazság vagy a jóhiszeműség bizonyítása azonban – a 112. §-ban szabályozott megdönthetetlen vélelem erejénél fogva – pusztán egy harmadik személy kívánságára a magán- és a családi életet, valamint a büntetendő cselekményeket érintő állítások esetében nem megengedett.

Érdekesség, hogy az osztrák Btk. külön büntetni rendeli azt is (113. §), ha valaki – szintén harmadik személy által is észlelhető módon – egy olyan személy korábbi bűncselekményét „hánytorgatja fel”, amelyért ő a büntetést már kiállta, amelyért őt próbára bocsátották, vagy amelyből feltételelesen szabadlábra helyezték. Ilyen, az osztrákhhoz hasonló explicit tilalom máshol nem található, azonban e szabály kodifikálásának nagyon is van értelme: biztosítja, hogy a megtévedt, de a büntetését már kiállt (vagy annak kiállása alól egészben vagy részben mentesült) személynek utólag senki ne rója fel korábbi cselekményét, és ne lehessen egy életen át ezzel sakkban tartani őt – azaz valóban mentesüljön a büntetett előélethez fűződő (ez esetben ne csak a büntetőjogi, hanem a társadalmi) hátrányos következmények alól, és valóban új életet kezdhessen, a társadalmi életben „tisztalappal” indulva vehessen részt. Nem büntethető azonban – sem a 111., sem a 113. § esetében – az, aki az ott meghatározott módon a tényeket joga gyakorlása vagy kötelezettsége teljesítése érdekében állítja [114. § (1) bek.].

Az osztrák StGB 115. §-a – a német Btk.-hoz hasonlóan – büntetni rendeli a becsületsértést (*Beleidigung*) is. Eszerint, aki nyilvánosan vagy több ember előtt mást megsért, kigúnyol, bántalmaz vagy bántalmazással fenyeget, ha súlyosabban büntetendő bűncselekmény nem valósul meg, három hónapig terjedő szabadságvesztéssel vagy 180 napi tételig terjedő pénzbüntetéssel büntetendő. Több ember előtt valósul meg a bűncselekmény akkor, ha a cselekményt az elkövetőkön és a megsértett személyeken kívül kettőnél több ember észlelheti [115. § (2) bek.]. Nem kell azonban büntetést kiszabnia a bírónak akkor, ha a cselekmény ugyan megvalósult, ám azt menthető felháborodás okozta, és a cselekmény elkövetése óta olyan hosszú idő telt el, hogy abból feltételezhető, hogy a sértett azt megbocsátotta. E szabály valójában egy megdönthetetlen vélelem, melyet feltehetőleg azért iktatott be a jogalkotó az osztrák Btk.-ba, hogy ne lehessen valódi sérelmet nem okozó cselekmények miatt valakit évekig fenyegetésben tartani, és pillanatnyi szeszély miatt évekkel korábban megtörtént és elfeledett cselekményekkel a bíróságokat leterhelni. Mivel pedig a felelősségre vonáshoz szükséges (a magyar jogban ismert

magánindítványhoz hasonló) kérelem⁶⁶ előterjesztésére az osztrák jog nem ír elő különös határidőt, ezért az osztrák kodifikátor ezt a megoldást választotta.

Végül érdemes megemlíteni, hogy az osztrák anyagi büntetőjogban – a némethez hasonlóan – mind a rágalmazás, mind a becsületsértés esetében külön megnevezve is védik az egyes állami szervek és hatóságok (Nationalrat, Bundesrat, Bundesversammlung, a Landtagok, a fegyveres erők, más hatóságok) méltóságát, igaz, itt a szankciók nem súlyosabbak (bár nem is enyhébbek), mint a természetes személyek sérelmei esetében (116. §).

Svájcban az 1937-es szövetségi Btk. (*Schweizerisches Strafgesetzbuch*)⁶⁷ Második könyvének („Különös rendelkezések”) Harmadik címe szabályozza a becsület és a magánszféra elleni bűncselekményeket (*Strafbare Handlungen gegen die Ehre und den Geheim- oder Privatbereich*). A 173. cikk a rágalmazásról (*Üble Nachrede*) szól: aki mással szemben, egy harmadik személy előtt becsületsértő magatartást tanúsít vagy olyan tényt állít, amely alkalmas arra, hogy a sértett jóhírének ártson, továbbá aki mást megvádol vagy meggyanúsít, illetve az e vádról vagy gyanúról szerzett értesülést másnak továbbadja, a sértett kérelmére legfeljebb 180 napi tételig terjedő pénzbírsággal büntethető.⁶⁸ Ha az elkövető bizonyítja, hogy az általa állított vagy továbbadott tény megfelel a valóságnak, vagy azt kellő alappal vélhette igaznak, akkor nem büntethető (173. cikk 2. bek.). Nincs azonban helye a valóság bizonyításának, ha az elkövető kifejezetten rágalmazási céllal állította vagy adta tovább az áldozat jóhírét sértő tényt, amennyiben azt nem indokolta a közérdek védelme vagy más jogos ok, különösen, ha a tény kifejezetten a sértett magán- vagy családi életéhez tartozik (173. cikk 3. bek.). Ha az elkövető megbánást tanúsít, azaz a nyilatkozatát visszavonja, a bíróság a kiszabandó büntetést korlátlanul enyhítheti, vagy annak kiszabását akár teljes egészében mellőzheti is (173. cikk 4. bek.). A svájci Btk. 174. cikke szerinti „szándékos rágalmazás” (*„Verleumdung”*) bűncselekményét az követi el, aki az előbbi cselekmények valamelyikét kifejezetten annak tudatában valósítja meg, hogy az állított tény hamis. A *Verleumdung* deliktuma esetében tehát az egyenes szándék – a cselekmény célzatosságára tekintettel – feltétel, míg az *Üble Nachrede* vonatkozásában elég az eshetőleges szándék is, épp úgy, ahogy a német StGB hasonló tényállásai esetében. A büntetési tétel „szándékos rágalmazás” esetén három évig terjedő szabadságvesztés vagy – speciális minimummal és maximummal meg nem határozott – pénzbüntetés.

⁶⁶ Az StGB 117. §-a értelmében a cselekmény csak a sértett kérelmére büntethető, kivéve, ha a sérelem egyes állami szerveket és hatóságokat, vagy valamely közösség egészét érte.

⁶⁷ <http://www.legislationline.org/documents/section/criminal-codes/country/48>

⁶⁸ A pénzbüntetés Svájcban is egy szorzatként áll össze: először – az elkövető bűnösségének mértéke alapján – meg kell állapítani a pénzbüntetés napi tételeinek számát (ennek generális maximuma 360 napi tétel lehet), majd – az elkövető vagyoni és jövedelmi viszonyait figyelembe véve – az egy napi tételnek megfelelő összeget, amely legfeljebb 3000 frank lehet (24. cikk).

Létezik továbbá a svájci jogban is egy, a magyar kegyeletsértéshez hasonló különös részi tényállás (175. cikk), amit a Btk. a „rágalmazás” és a „szándékos rágalmazás” tényállási elemeihez kapcsol, kivéve hogy a „passzív alany” egy elhunyt, vagy halottnak nyilvánított eltűnt személy. Ez esetben a kegyeleti jog sérelme miatt az elhunyt vagy eltűnt személy hozzátartozóinak kell a felelősségre vonás iránti eljárást megindítaniuk, méghozzá a sérelem bekövetkeztétől számított 30 napon belül; a büntetési tételek pedig ez esetben ugyanazok, mint a *Verleumdung*, illetve az *Üble Nachrede* esetén (175. cikk). Végül a svájci Btk. a becsületsértést (*Beschimpfung*) is tiltja (177. cikk): ha valaki szóban, írásban, képi ábrázolással, gesztussal vagy tettelesen mást becsületében megsért, 90 napi tételig terjedő pénzbüntetéssel büntetendő. Mellőzhető az elkövető büntetése, ha a cselekményt a sértett „helytelen viselkedése” (egyszerűbben: provokációja) váltotta ki (177. cikk 2. bek.); továbbá kölcsönös sértések esetén is (177. cikk 3. bek.). Rágalmazást (173. cikk) 2009-ben 694, 2010-ben 704, 2011-ben 970, 2012-ben 976, 2013-ban 1144 esetben követtek el; ugyanezen években a rendőrség által regisztrált „szándékos rágalmazások” (174. cikk) száma 523, 489, 773, 934, illetve 956 volt; becsületsértés (177. cikk) miatt ezen öt évben rendre 4656, 5166, 6037, 7272, illetve 7355 eljárás indult, míg kegyeletsértést (175. cikk) 2009-től 2013-ig évente 4, 3, 28, 2, illetve 5 alkalommal követtek el. Ha tehát leszámítjuk az utóbbi bűncselekmény miatti, kevés gyakorlati jelentőséggel bíró eljárásokat, azt láthatjuk, hogy az utóbbi években folyamatosan nő a svájciak jogtudatossága, és becsületük sérelme miatt egyre több büntető feljelentést tesznek.⁶⁹

Az olasz jog⁷⁰ is megkülönbözteti a becsületsértést (*ingiuria*) és a rágalmazást (*diffamazione*), az elhatárolás azonban nem annyira kidolgozott, mint a magyar jogban. A *Codice penale* 594. cikke szerint az *ingiuria* bűncselekményét az követi el, aki más személy becsületét vagy méltóságát megsérti (amiért hat hónapig terjedő szabadságvesztéssel vagy 516 euróig terjedő pénzbüntetéssel sújtható). A sértés történhet szóban (személyes jelenléttel), telefonon, táviratban, bármilyen írásos formában vagy képi ábrázolással is. Az *ingiuria* minősített esete, ha a sértés egy meghatározott tény állításával történik (ekkor a büntetés egy évig terjedő szabadságvesztés vagy legfeljebb 1032 euróig terjedő pénzbüntetés lehet). Az olasz Btk. 594. cikke egy büntetéskiszabási elvet is meghatároz; eszerint súlyosabban kell büntetni más cselekményekhez képest azt, amelyet több ember előtt követnek el. A *diffamazione* deliktumát pedig – a Btk. 595. cikke alapján – az valósítja meg, aki – az *ingiuria* esetén kívül – mások előtt („másokkal való kommunikációjában”)

⁶⁹ http://www.pxweb.bfs.admin.ch/dialog/varval.asp?ma=px-d-19-3B02&ti=Polizeilich+registrierte+Beschuldigte+gen%E4ss+Strafgesetzbuch%2C+nach+Kantonen%2C+Geschlecht%2C+Alters%2D+und+Aufenthaltsgruppen&path=../Database/German_19%20-%20Kriminalit%E4t%20und%20Strafrecht/19.3%20-%20Kriminalit%E4t%20und%20Strafvollzug/&search=NACHREDE&lang=1

⁷⁰ Codice penale (1930. évi 1398. törvény): <http://www.altalex.com/index.php?idnot=36653>

valakinek a jóhírnevét sérti. Ez alapesetben is egy évig terjedő szabadságvesztéssel vagy legfeljebb 1032 euróig terjedő pénzbüntetéssel büntetendő; a minősített eset megvalósítása (amely ugyanaz, mint az *ingiuriánál*: ha a sértés egy meghatározott tény állításával történik) két évig terjedő szabadságvesztéssel vagy legfeljebb 2065 euróig terjedő pénzbüntetéssel büntetendő. Van továbbá a rágalmazásnak még egy minősített esete: eszerint, ha e cselekményt a sajtóban vagy bármilyen hasonló, a széles nyilvánosság számára hozzáférhető módon, avagy nyilvános cselekvéssel (például egy tömegrendezvényen) követik el, az elkövető hat hónaptól három évig terjedő szabadságvesztéssel, vagy *legalább* 516 eurós pénzbüntetéssel büntetendő. Végül az 595. cikk körében is van egy büntetéskiszabási követelmény: ha a cselekmény valamilyen politikai szerv (például a parlament), egy közigazgatási szerv vagy valamely bíróság (vagy ezek bármely tagja vagy testülete) ellen irányul, az (természetesen az előbb ismertetett büntetési tételek keretén belül) más rágalmazási cselekményekhez képest súlyosabban büntetendő.⁷¹

Látható tehát, hogy a becsületsértés és a rágalmazás elhatárolásának az alapja nem a magyar jogban ismert értékítélet (vélemény), illetve tényállítás megkülönböztetése, hanem a védett jogi tárgy sérelme: *inguria* esetén a támadás az ember becsülete vagy méltósága, vagyis *önbecsülése* ellen irányul (akár vélemény közlésével, akár tényállítással),⁷² míg *diffamazione* esetén (szintén akár vélemény közlésével, akár tényállítással) a jóhírneve, azaz társadalmi megbecsültsége ellen. Mivel azonban az elkövetési magatartás azonos, a gyakorlatban az elkövető motívumának vagy céljának bizonyítása, így annak eldöntése, hogy az adott magatartás mely tényállás elemeit merítette ki, nehézségeket vethet fel.

Az olasz jogban e két tényállásnak jelentős gyakorlati szerepe van, 2010-ben például 850 ilyen ügyet fogadott be és tárgyalta az olasz legfelsőbb bíróság, azaz a Semmitőszék (*Corte di Cassazione*).⁷³ Óriási felháborodást váltott ki az újságírók körében az az ügy, amelyben a Chieti Bíróság 2011-ben két újságírórt, Walter

⁷¹ A büntetőeljárás megindításához Olaszországban is kifejezett kérelem szükséges; ezt elhunyt személy esetében a közeli hozzátartozó, az örökbe fogadó szülő, illetve az örökbe fogadott gyermek terjesztheti elő. Utóbbi eset áll fenn akkor is, ha a sérelem még élő személyt ért, de ő a kérelem előterjesztésére nyitva álló határidő alatt meghalt, és akkor is, ha a bűncselekmény eleve halott személy emléke ellen irányult (Codice penale 597. cikk). Ebből következően az olasz jog nem szabályozza önálló tényállásként a kegyeletsértést, hanem azt a becsületsértés és a rágalmazás deliktumai által rendeli büntetni – az alaptényállások szankcióival egyező mértékben. Nem büntethető az a szóbeli vagy írásbeli megnyilatkozás, amelyet bírósági vagy hatósági eljárásban résztvevő felek, vagy az ő jogi képviselőik tesznek az adott ügygel összefüggésben (598. cikk). Végül kölcsönös sérelem esetén a bíró az egyik vagy mindkét fél megbüntetésétől eltekinthet, és nem büntethető, akit a becsületsértő vagy rágalmozó cselekményre a másik fél szándékos provokációja indított, amennyiben a cselekményt még ebben a felindult állapotában követte el (599. cikk).

⁷² E tekintetben különbség – mint láttuk – csak a szankció mértékében van.

⁷³ <http://www.article19.org/resources.php/resource/2721/en/italy:-criminal-defamation-legislation-must-be-repealed>

Neronét és Claudio Lattanziót ítélte el, mivel azok Sulmona város polgármesteréről, Franco la Civitáról egy 2007-es hangfelvétel alapján megírták, hogy az olasz pénzügyi nyomozó szerv (*Guardia di Finanza*) nyomozást indított ellene, mert a gyanú szerint igazolt bevételei nem fedezték vagyongyarapodását. Franco la Civita mint egy politikai szerv képviselője (polgármester) a *Codice penale* 595. cikke alapján büntető feljelentést tett a két újságíró, illetve a főszerkesztőjük, Luigi Vicinanze ellen, amiért azok a sajtóban egy hamis tény állításával jó hírnevét megsértették, noha az újság leköszölte a polgármesternek a cikkekre írt válaszát. Az elsőfokú bíróság Neronét és Lattanziót egy-egy év letöltendő szabadságvesztésre ítélte, amelyből feltételesen sem helyezhetők szabadlábra, míg a főszerkesztő⁷⁴ nyolc havi börtönbüntetést kapott.⁷⁵ Nem ez volt azonban az egyetlen hasonló olasz ítélet: 2013-ban Andrea Marcenarót és Riccardo Arenát szintén egy-egy évi börtönbüntetésre, szerkesztőjüket, Giorgio Mulét pedig nyolc havi börtönbüntetésre ítélte a milánói bíróság, amiért újságjuk egy palermói ügyész, Francesco Messineót azzal vádolt meg, miszerint feltételezhető, hogy kapcsolatokat ápol szervezett bűnözői körökkel.⁷⁶ 2012-ben Alessandro Sallusti, az *Il Giornale* főszerkesztője 14 havi börtönbüntetést kapott, mert újságjában egy bírót támadó névtelen véleményt közölt, mely szerint az illető, aki abortálni engedett egy 13 éves kislányt, halálbüntetést érdemelne;⁷⁷ Orfeo Donatini és Tiziano Marson pedig azért kapott négy-négy havi börtönbüntetést, mert az Alto Adige nevű, Bolzanóban megjelenő újságban azt írták, illetve közölték le egy Sven Knoll nevű dél-tiroli tartományi politikusról, hogy részt vett egy neonáci rendezvényen.⁷⁸ Emiatt az olasz törvényhozás jelenleg reformokat tervez a rágalmazási jogban, összhangban az Európa Tanács Velencei Bizottságának 2013. decemberi véleményével.⁷⁹

⁷⁴ Az olasz jog szerint sajtó útján elkövetett rágalmazás esetében nemcsak maga az újságíró, hanem a kiadó, a főszerkesztő, sőt még a nyomdász is felel, ha tudott a sajtóban megjelentetendő közlésről.

⁷⁵ Emellett polgári jogi kártérítésként és eljárási költségként még tizenkétezer eurót is meg kellett fizetniük.

⁷⁶ <http://www.gazzettadelsud.it/news/english/47602/Italian-journalists-sentenced-to-jail-for-defamation.html>

⁷⁷ <http://www.freemedia.at/home/singleview/article/court-gives-italian-journalists-prison-time.html>

⁷⁸ <http://www.theguardian.com/media/greenslade/2012/aug/09/press-freedom-italy>

⁷⁹ Opinion on the legislation of defamation in Italy. (Opinion no. 715/2013.) Ezen vélemény 82. pontja szerint az olasz rágalmazási jog jelenleg nincs teljesen összhangban a kifejezés szabadságára vonatkozó európai standardokkal; a börtönnel való büntethetőséget eltörölni ajánlja (79. és 87. pont); az újságírókat, ha azok az újságírói etikát betartva írtak közügyekről, fokozottan védeni kell (81. pont), illetve a szankcionálhatóságot általában szűkíteni kell, és ki kell vonni a büntethető esetek alól a politikai viták körébe tartozó politikai beszédet (80. pont). Az EBESZ pedig – amellett, hogy pozitív fejleménynek tartaná a börtönbüntetéseket tervezett eltörlését – többek között aggodalmát fejezte ki amiatt, hogy a tervezett reform után is megmaradnának a kiemelkedő mértékű (akár 60 000 euróig terjedő)

Franciaországban a büntető törvénykönyv (Code pénal)⁸⁰ nem tartalmaz az egyes személyek méltóságát sértő büntetőjogi tényállásokat,⁸¹ a sajtószabadságról szóló 1881. július 29-i törvény (Loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse) viszont igen. Ennek 4. fejezete rendelkezik a büntetőjogilag üldözendő magatartásokról, annak 3. szakasza pedig a személy elleni bűncselekményekről. Ezek közül az első a 29. cikk, mely a rágalmazás és a becsületsértés tilalmát is magában foglalja.⁸² Rágalmazásnak (*diffamation*) minősül, ha valaki másról (személyről, szervezetről vagy csoportról) olyan tényt állít, amely az ő becsületét vagy jó hírnevét sérti. E tény közlésének vagy terjesztésének (mint célzatos cselekménynek) már a kísérlete is büntetendő, még akkor is, ha a sértett nincs ugyan kifejezetten megnevezve, de egyértelműen azonosítható. A sértés formája irreleváns, ezért – bár a tényállás a sajtószabadság védelméről szóló törvényben van elhelyezve – az nemcsak (a tág értelemben felfogott) sajtóbeli közléssel, hanem szóbeli közléssel is megvalósulhat. Becsületsértésnek (*injure*) pedig az a gyalázkodó megnyilvánulás számít, ami az elkövető általi megvetést vagy lenézést fejez ki, anélkül, hogy a gyalázkodó valamilyen tényt állítana a sértettéről. (A francia jogban tehát a magyarhoz hasonlóan alapvetően a tényállítás/értékítélet dichotómia mentén válik ketté a rágalmazás és a becsületsértés tényállása.) Végül a francia jog is büntetni rendeli a kegyeletsértést; ennek a 34. cikk szerint azonban az a feltétele, hogy a sértő az elhunyt személyt rágalmazó kijelentését vagy becsületsértő cselekményét kifejezetten a célból kövesse el, hogy azzal az elhunyt túlélő házastársának vagy örökösének ártson (a törvény tehát valójában nem az elhunytat, hanem az ő emlékének keresztül a még élő személyek becsületét védi). A valóság bizonyításának fő szabályként helye van, kivéve három esetben: ha a cselekmény egy magánszemély magánszféráját érinti; ha az állítás tíz évnél régebben megtörtént tényekre vonatkozik (a „feledés joga”

pénzbüntetések (az EBESZ a büntetőjogi szankcionálás teljes megszüntetését javasolja), illetve az újságírói foglalkozástól való eltiltás lehetősége (Organization for Security and Co-operation in Europe, Office of the Representative on Freedom of the Media: Legal analysis of Law no. 925 of 17 October 2013 concerning the defamation legislation in Italy. November, 2013).

⁸⁰ http://www.lexinter.net/lois/loi_du_29_juillet_1881_sur_la_liberte_de_la_presse.htm

⁸¹ Bár nem tárgya jelen tanulmánynak, de érdekességképpen megemlítendő, hogy Elzász-Mosel (Alsace-Moselle) helyi büntető törvénykönyve, eltérően a francia *Code pénal*tól, két blaszfém tényállást is szabályoz (<http://www.legirel.cnrs.fr/spip.php?article528&lang=fr>), amikor ugyanis a terület 1945-ben újra Franciaország része lett, megtartotta a régi német büntetőjogi szabályozást – ennek (illetve a sajtótörvény megsértésének) alapján nemrégiben per is indult a *Charlie Hebdo* nevű satirikus lap (amelynek tucatnyi halálos áldozatot követelő, két gépfegyveres terrorista általi megtámadása éppen jelen tanulmány lezárása előtti napokban történt), illetve egy szélsőjobboldali parlamenti képviselő ellen (<http://www.english.rfi.fr/france/20140217-muslims-sue-satirical-paper-blaspemy-mp-hate-speech>).

⁸² A korábbi 26. cikket, mely a francia köztársasági elnök becsületének megsértését szankcionálta, 2013-ban hatályon kívül helyezték. <http://www.freemedia.at/newssview/article/in-france-judicial-evolution-in-defamation-cases-protects-work-of-civil-society.html>

érdekében); és ha az állítás olyan bűncselekményre vonatkozik, amely miatt az elkövető kegyelemben részesült, amely után rehabilitálták vagy amely alól később felmentették. E cselekmények fő szabályként szintén csak magánindítványra büntethetők (35. cikk).

A francia jogban e cselekmények nem sújthatók szabadságvesztéssel, súlyos pénzbüntetéssel azonban annál inkább. A pénzbüntetés maximális mértéke a sértettek személyétől függ: rágalalmazás esetén állami szervek (alkotmányos és kormányzati szervek, a fegyveres erők és bíróságok, ezek tagjai – ha a sértés a szerv működésével, illetve a személy állami funkciójával függ össze –, vagy bármilyen állami megbízásból eljáró személy)⁸³ vonatkozásában 45 000 euró (30–31. cikk); magánszemélyek esetében 12 000 euró; ha a sértett akár magánszemély, akár ezek csoportja, a sérelem pedig e személy(ek) származásával, etnikai csoporthoz tartozásával vagy nem tartozásával, nemzetiségével, fajával, vallásával, nemével, szexuális orientációjával vagy fogyatékosságával függ össze (amely azonban már nem a mi fogalmaink szerinti „rágalalmazás”, hanem – a jelen tanulmány által nem elemzett – gyűlölet-bűncselekmény) szintén 45 000 euró (32. cikk). Becsületsértés esetében a pénzbüntetés maximális mértéke fő szabályként bármely sértett esetében 12 000 euró lehet; gyűlölet-bűncselekmény esetében viszont 22 500 euró, sőt akár hat hónapig terjedő szabadságvesztés is. Emellett a francia büntetőbíróság polgári jogi jellegű szankciót is kiszabhat: elrendelheti (a Btk. 131–135. cikke alapján) az ítéletnek vagy egy arról szóló, a bíróság által meghatározott tartalmú közleménynek a sértő részéről és költségén történő közzétételét, az ítéletben meghatározott módon, ideig (de legfeljebb két hónapig) és fórumokon (például egyes sajtószervekben, elektronikus médiumokban, plakátokon stb.).

Belgiumban a Btk.⁸⁴ az 1867-es Btk. 2. könyvének („egyes bűncselekmények és szankciók”) V. fejezete („az ember becsületét vagy jó hírnevét sértő bűncselekmények”) szabályozza a tanulmányunk tárgya tekintetében releváns, büntetőjogilag értékelendő magatartásokat.

A 443. cikk a rágalalmazás két esetkörét határozza meg, melyekben közös, hogy azokat az követheti el, aki egy olyan, meghatározott tényt állít valaki másról, amely alkalmas arra, hogy az utóbbi személy becsületét sértse vagy őt a közvélemény előtt rossz színben tüntesse fel. A rágalalmazás két fajtája, a *calomnie*, illetve a *diffamation* között a belga jog szerint az az egyetlen különbség, hogy előbbi esetében olyan tény állításáról van szó, amelynél a jog megengedi az állított tény bizonyítását, míg az utóbbi esetben olyanéről, mely tekintetében a jog a valóság bi-

⁸³ A köztársasági elnök becsületét és jó hírnevét védő, a 26. cikk szerinti speciális szabály 2013-ban ugyan kikerült a törvényből, a 29. cikk szerint azonban az ő személyét sértő cselekmények – más alkotmányos szervekhez hasonlóan – továbbra is büntethetőek maradtak.

⁸⁴ http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=1867060801&table_name=loi

zonyítását nem engedi meg. A büntetés 8 naptól 1 évig terjedő szabadságvesztés, vagy 26-tól 200 euróig terjedő pénzbüntetés lehet, ha a rágalmazást nyilvánosan vagy a nyilvánosság számára hozzáférhető módon [így nyilvános összejöveteleken (tipikusan a gyülekezési jog alá tartozó tüntetéseken), nyilvános helyeken, olyan nem nyilvános helyeken, ahol több személy is jelen van vagy jelen lehet, illetve egyébként minden olyan módon, amikor a sértetten kívül mások is értesülhetnek a tényállításról] követik el, tekintet nélkül arra, hogy az szóban vagy írásban, képek vagy jelképek közszemlére tételével, terjesztésével, eladásával vagy eladásra való felkínálásával, vagy a nyilvánosság számára egyéb módon történő hozzáférhetővé tétellel valósul-e meg.⁸⁵ (A 446. cikk szerint mind a *calomnie*, mind a *diffamation* ugyanezen büntetési tételkeretek között büntetendő akkor is, ha a rágalom nem egy természetes személyt, hanem egy jogi személyt érint.) A valóság bizonyítása tehát nem minden esetben megengedett: így ha hivatalos személy a kötelességét teljesíti a tény közlésével; illetve fő szabályként akkor sem, ha az állított tény a magánéletre vonatkozik (ekkor kivételképpen és egyedül azon esetben lehet a tény bizonyítani, ha azt bírósági ítélettel vagy más közhiteles módon megállapították).

A becsületsértést (*injure*) a belga Btk. 448. cikke rendeli büntetni. E vétséget az valósítja meg, aki az előbb ismertetett bármilyen nyilvános módon szóban, írásban vagy egyéb módon mást megsért. A büntetési tétele 8 nap és két hónap közötti szabadságvesztés, vagy 26-tól 500 euróig terjedő pénzbüntetés (450. cikk). Majdnem hasonló büntetési tétele⁸⁶ van a 449. cikk szerinti „rosszhiszemű közzétételnek” (amit a kevésbé hivatalos vagy jogi töltetű „pletyka” vagy „fecsegés” terminusok jobban kifejeznének), melyet az követhet el, aki anélkül állít valakiről valamit, hogy azt a közérdek vagy jogos magánérdek indokolta volna, vagyis akinek egyetlen célja az volt, hogy másnak ártalmat okozzon. E tényállással vonhatók a belga büntetőjogban a védett körbe a magántitkok, melyek ugyan igazak, de azok olyan szenzitív adatot jelentenek, amelynek titokban maradásához a jogosultnak érdeke fűződik, feltéve persze, hogy senkinek nincs olyan érdeke, mely a nyilvánosságra hozatalt indokolná. E cselekmények (a hamis vádolást kivéve) a belga jogban is csak a sértett (vagy az időközben elhunyt sértett leszármazója vagy örököse) által előterjesztett magánindítványra büntethetőek. Bizonyos közjogi jogalanyok és hivatalos személyek megsértése vagy megrágalmazása szintén büntethető.⁸⁷

⁸⁵ A 445. cikk szerint, ha a rágalmazásnak minősülő tényállítás valamely hatóság vagy a megrágalmazott eljárója számára írott hamis vádat eredményez, az 15 naptól hat hónapig terjedő szabadságvesztéssel vagy 50-től 1000 euróig terjedő pénzbüntetéssel büntetendő. Az előbbi esetben azonban a 447. cikk értelmében csak akkor lehet a rágalmazás miatti büntetőeljárást lefolytatni, ha az alapügyet már lefolytatták, és a tény valóban hamisnak bizonyult.

⁸⁶ A pénzbüntetés felső határa nem 500, hanem 400 euró.

⁸⁷ Ha valaki bizonyos szerveket vagy azok tagjait, illetve bizonyos hivatalos személyeket (alkotmánybírókat, képviselőket, bírókat, közigazgatási szervek tagjait hivatalos eljárásukkal összefüggésben stb.) megsért (*outragé*), az adott személytől, a sértés módjától (tett, szó, fenyegetés vagy gesztus)

A ma hatályos, 1994-ben revízió alá vett 1881-es holland Btk.⁸⁸ – a belgához hasonlóan – a francia Btk.-n alapul. A holland Btk.-nak a mi Btk.-nk különös részéhez hasonló Második Könyvének, amely az egyes bűncselekményeket tárgyalja, XVI. címe („Becsületsértés”) foglalkozik a defamatorikus tényállásokkal. A 261. cikk 1. pontja szerint a mi fogalmaink szerinti rágalmazáshoz hasonló megszegyenítés (*smaad*) bűncselekményét követi el az, aki másról a nyilvánosságra hozatal nyilvánvaló szándékával olyan meghatározott tényt állít, amely a becsületét vagy jó hírnevét sérti, és hat hónapig terjedő szabadságvesztéssel vagy a harmadik kategóriába tartozó (azaz 8 100 euróig terjedő) pénzbüntetéssel büntetendő. A 261. cikk 2. pontja a megszegyenítés írásos formáját (*smaadschrift*) rendeli büntetni, méghozzá (a pénzbüntetés maximális mértékének érintetlenül hagyása mellett) akár egy évig terjedő szabadságvesztéssel, ha az – írott vagy képi formában – a nyilvánosság számára közzé is lett téve. A jóhiszemű elkövető ugyanakkor ezek egyike miatt sem büntethető, ahogyan az sem, akinek a közlését a közérdek indokolta (261. cikk 3. pont). Nem büntethető továbbá az a személy sem, akinek az állításának valóságáról jogerős bírósági ítélet állást foglalt.⁸⁹ Ha viszont valaki a fenti módokon olyan tényt állít másról, amelyről tudja, hogy hamis, már két évig terjedő szabadságvesztéssel vagy a negyedik kategóriába tartozó (azaz 20 250 euróig terjedő) pénzbüntetéssel büntetendő (262. cikk). Büntetőjogi tényállásnak minősül a 266. cikkben foglalt becsületsértés (*belediging*) is, melyet az követ el, akinek a cselekménye ugyan nem esik a 261. cikk szerinti megszegyenítés/rágalmazás kategóriájába alá, de más személyek jelenlétében mást megsért [a büntetés ekkor három hónapig terjedő szabadságvesztés vagy a második kategóriába tartozó (4050 euróig terjedő) pénzbüntetés]. A sértés módja szintén lehet szóbeli, írásbeli, vagy akár képbeli, ennél közelebbi, kézzelfogható meghatározást azonban a Btk. nem ad (266. cikk 1. pont), az alkalmazási feltételek kimunkálását a bírói gyakorlatra hagyva; azt azonban leszögezi, hogy a közügyekkel kapcsolatban kinyilvánított vélemény nem büntethető (266. cikk 2. pont). Ennek némileg ellentmond, hogy a

és a tett helyszínétől függően különböző mértékű büntetésekkel [két hónaptól két évig terjedő szabadságvesztéssel vagy kétszáz eurótól 1000 euróig terjedő pénzbüntetéssel; nyolc naptól egy hónapig terjedő szabadságvesztéssel vagy 26 eurótól 200 euróig terjedő pénzbüntetéssel; két hónaptól két évig terjedő szabadságvesztéssel vagy 50 eurótól 500 euróig terjedő pénzbüntetéssel; három hónaptól három évig terjedő szabadságvesztéssel vagy kétszáz eurótól 1000 euróig terjedő pénzbüntetéssel – utóbbi csak tettelesség és csak egyes különösen védett szervek (pl. a törvényhozás valamely kamarája, Alkotmánybíróság, bíróság tagja) esetén] szankcionálandó (Code pénal 275–278. cikk). Amennyiben az ilyen tetteleges sérelem különböző mértékű sérüléseket okozott, az természetesen még súlyosabban büntetendő, az azonban már – túl lévén a tetteleges becsületsértés fogalmi körén – nem tartozik témánkhoz.

⁸⁸ http://wetten.overheid.nl/BWBR0001854/Opschrift/geldigheidsdatum_19-03-2014#

⁸⁹ 265. cikk 1. pont. Ha viszont a megvádolt cselekmény alól a „ragalmazottat” jogerősen felmentették, az minden további bizonyítás nélkül azt jelenti, hogy az állítás hamis (265. cikk 2. pont). Ha pedig a tény bizonyítása előzetes bírósági eljárástól függ, annak eredményét be kell várni (265. cikk 3. pont).

hivatalos személyekkel és hatóságokkal szembeni, ezen ügyekkel kapcsolatos becsületsértés esetén a büntetési tétel egyharmadával nő (267. cikk). Ha a becsületet vagy jóhírnevet sértő tény állítása hatóság előtt, hivatalos úton történik, és az hamisnak bizonyul, az elkövető hamis váderért büntethető – fő szabályként legfeljebb két évig terjedő szabadságvesztéssel vagy negyedik kategóriás (20 250 euróig terjedő) pénzbüntetéssel.⁹⁰ Végül, a holland Btk. – az elhunyt volt házastársa, leszármazója vagy örököse indítványára – a kegyeletsértést is bünteti (legfeljebb három hónapig terjedő szabadságvesztéssel vagy 4050 euróig terjedő pénzbüntetéssel), ha valaki olyan cselekményt követ el egy halott személlyel kapcsolatban, amely rágalmazásnak/megszégyenítésnek vagy becsületsértésnek minősülne, ha a „sértett” életben lenne (270. cikk). Ugyanígy büntetendő az is, ha valaki ilyen tartalmú sértést vagy rágalmat terjeszt, nyilvánosságra hoz, publikál, közszemlére tesz, az ilyen sértést vagy rágalmat tartalmazó dolgot kiadja, forgalmazza stb. – tehát újságírók, szerkesztők, lapkiadók is; ez esetben, ha valakit korábban, az újabb cselekmény elkövetésétől visszafele számított két éven belül meghozott ítéletben hasonló cselekmény miatt már elítéltek, akár a foglalkozása gyakorlásától is eltiltható (271. cikk).

A harmadik Benelux-államban, Luxemburgban az 1879-es Btk.⁹¹ alapján, épp úgy, mint Belgiumban, a rágalmazásnak két fajtája van. Mindkettőt az követheti el, aki valaki másról egy olyan konkrét tényről állít, amely alkalmas arra, hogy becsületét sértse vagy a társadalom megvetését váltsa ki; a különbség, hogy *calomnie* esetében lehetőség van az állított tény bizonyítására (és persze a büntethetőség feltétele, hogy a bizonyítás végül sikertelen legyen), míg *diffamation* esetén nincs (443. §). A büntetés alapesetben 251 eurótól 2000 euróig terjedő pénzbüntetés, ha a cselekményt nyilvánosan vagy egyébként több ember előtt követték el; a konkrét feltételek meghatározása során a luxemburgi Btk. a belga szabályozást másolja.⁹² Az is a belga Btk.-ból ered, hogy a jogi személyek jóhírnevét sértő rágalmozó állítások a természetes személyekkel szembeni rágalmozáshoz hasonló módon büntetendők (446. §). A büntetés azonban már 251 eurótól 25 000 euróig terjedő pénzbüntetés, avagy egy hónaptól egy évig terjedő szabadságvesztés is lehet, ha a rágalmozás gyűlölet-bűncselekmény formáját ölti, azaz a hamis tényközlés kifejezetten a sértett valamely, a *Code pénal* által – annak 454. szakaszában – felsorolt védett tulajdonságával vagy helyzetével áll összefüggésben.⁹³ Szintén a belga sza-

⁹⁰ 268. cikk. E 3 bűncselekmény miatt 2002-ben, 2003-ban és 2004 első felében összesen több mint száz, szabadságvesztésre szóló ítéletet hoztak a holland bíróságok. Vö. Aiden WHITE: Ethical journalism and human rights. In: *Human rights and a changing media landscape. Council of Europe, Commissioner for Human Rights*. Strasbourg, Council of Europe Publications, 2011. 47–75.

⁹¹ <http://www.legislationline.org/documents/section/criminal-codes/country/16>

⁹² A „nyilvánosság” fogalmának kifejtését ezért lásd ott.

⁹³ Ilyen például a sértett vélt vagy valós származása, bőrszíne, neme, szexuális orientációja, családi állapota, kora, egészségügyi állapota, fogyatékosága, erkölcsi, politikai vagy világnézeti meggyőző-

bályozásból ered az a kitétel, miszerint súlyosabban (Luxemburgban 251 eurótól 10 000 euróig terjedő pénzbüntetéssel vagy 15 naptól hat hónapig terjedő szabadságvesztéssel) büntetendő, aki a rágalmazás két formája közül bármelyiket hatóság vagy a sértett felettese előtt követi el (445. §). A valóság bizonyíthatóságának esetei úgyszintén a belga szabályozás alapján lettek megfogalmazva, kivéve, hogy a luxemburgi Btk., a 2004. június 8-ai, a médiában történő szabad véleménynyilvánításról szóló törvény rendelkezéseire utalva, a közéleti viták szabadságának biztosítása érdekében kifejezetten megengedi az újságírók számára, hogy akár hamis tényállításokat is közzétegyenek, feltéve, hogy a közlés valóságát ésszerű alappal feltételezhették, amennyiben a közlést a közérdek indokolta (tehát ez esetben csak a tudottan hamis tények publikálásáért felel az újságíró), vagy ha mindent megtettek annak érdekében, hogy mások becsületének sérelmét elkerüljék, valamint másoktól származó közlések továbbadása esetén akkor, ha a közlésből kitűnik, hogy az értesülés („idézés”), valamint, hogy az kitől származik, és az értesülés nyilvánosságra hozatalát a közérdek indokolja (443. §).

A rágalmazás bármely fajtájától – szintén belga mintára – meg kell különböztetni a becsületsértést (*injure*); e cselekményt az követi el, aki akár tények állításával, akár szóban, írásban vagy képileg más (természetes vagy jogi) személyt megsért (448. §). Ide tartozhat a szóbeli sértegetéstől kezdve a gúnyrajzig sok minden, melyeket a bírói gyakorlat alakít ki; a büntetési tétel ezen esetekben 251 eurótól 5000 euróig terjedő pénzbüntetés vagy 8 naptól két hónapig terjedő szabadságvesztés lehet. Némileg meglepő, de a becsület védelme érdekében a luxemburgi emberek az utóbbi években egyre inkább élnek a büntetőeljárás indításának lehetőségével: míg ugyanis 2005-ben *diffamation*, *calomnie* és *injure* miatt összesen még csak 577 eljárás indult, addig ez a szám 2011-ben már 1434 volt.⁹⁴ Ugyanakkor ezen eljárások csak kis része (évente néhány tucat) végződik büntetőjogi büntetéssel, és e büntetések is nagyrészt pénzbüntetést, kisebb részben felfüggesztett szabadságvesztést jelentenek, és csak néha kell a kiszabott szabadságvesztést le-tölteni.⁹⁵

dése, szakszervezeti tevékenysége vagy tagsága, továbbá etnikai, nemzetiségi, faji vagy vallási hovatartozása.

⁹⁴ A számok azt mutatják, hogy a „kedv” a sérelmek ilyen módon való megoldására töretlen tendenciaként érvényesül: a 2005. évi 577 ügy 2006-ban 673-ra emelkedett, 2007-ben 840-re, 2008-ban 990-re, 2009-ben 1072-re, 2010-ben 1205-re, 2011-ben pedig már majdnem másfél ezer (mint láttuk, pontosan 1434) volt. Mindez pedig az összébűnözés trendjének alakulásával sem magyarázható: bár az összes bűncselekmények száma is nőtt 2005 és 2011 között (25 231-ről 35 702-re, azaz kevesebb mint másfélszeresére, nagyjából 1,4-szeresére), e növekedés meg sem közelítette a defamatorikus deliktumok számának mintegy két és félszeres növekedési ütemét (*Annuaire statistique 2012*. Luxembourg–Kirchberg, Statec, 2013. 181).

⁹⁵ 2008-ban 19, 2009-ben 47, 2010-ben 33, 2011-ben 44, 2012-ben 36 embert ítéltek el defamatorikus cselekmény miatt. Rágalmazás alapesete miatt ezen öt évben összesen 11-et (ebből nyolcat

Nem meglepő módon a defamatorikus jog negyedik fajtája is a belga büntetőjogból származik, onnan majdnem szó szerint átemelve azt; eszerint Luxemburgban is büntethető az ún. rosszhiszemű közzététel (*divulgation méchante*), melyet itt is az követhet el, aki anélkül állít valakiről valamit, hogy azt a közérdek vagy jogos magánérdek indokolta volna, vagyis akinek kifejezetten és kizárólagosan az volt a célja, hogy másnak ártalmat okozzon (a büntetése 251 eurótól 4000 euróig terjedő pénzbüntetés vagy 8 naptól két hónapig terjedő szabadságvesztés lehet; 449. §). Végül Luxemburgban egyes, konkrétan meghatározott közjogi jogalanyok, hivatalos személyek, bírók, végrehajtók stb. megsértése vagy megrágalmazása szintén belga mintára lett kodifikálva; mind az egyes tényállási elemek, mind a minősített esetek meghatározása lényegében megegyezik a belga szabályozással.⁹⁶

Az 1995-ös spanyol Btk. (Código Penal)⁹⁷ – az ember becsületét sértő bűncselekmények (XI. cím) körében⁹⁸ – szintén bünteti a becsületsértést (*injuria*; 208–210. cikk). Ez olyan cselekmény vagy kifejezés lehet, amely más személy méltóságát sérti, jó hírnevét rontja, vagy önbecsülését támadja, feltéve, ha az a közvélemény negatív értékítéletét ténylegesen kiváltja (208. cikk). Ha e deliktum valamely cselekmény más személynek tulajdonításával valósul meg (ez a magyar jog szerinti szűk értelemben vett rágalmazás), az csak akkor büntethető, ha a tényt állító tudatosan állított valótlan, vagy tudatos gondatlansággal nem vette figyelembe az egyébként rendelkezésére álló valós tényeket. E cselekmény sem büntethető azonban szabadságvesztéssel, csak (elzárásra vagy közérdekű munkára átváltoztatható)⁹⁹ pénzbüntetéssel. Alapesetben ez háromtól hét hónapig terjedő mértékű pénzbüntetés lehet, ha azonban a cselekményt nyilvánosan követik el, a pénzbüntetés

calomnie, hármat *diffamation* miatt), nyilvánosság előtti rágalmazás miatt egyet, a rágalmazás minősített esete (hatóság vagy a sértett felettese előtti elkövetés) miatt 25-öt, becsületsértés miatt 22-t. Csak a 2012-es adatokat nézve, a 36 megbüntetett elkövető (akik 37 bűncselekményért lettek elítélve, azaz egyvalakit két ízben is felelősségre vontak) összesen 27 esetben kaptak pénzbüntetést, 8 esetben pedig szabadságvesztést (1 esetben közösségi munkát alkalmaztak a szabadságvesztés helyett, egy eset pedig még a luxemburgi statisztikában is ismeretlenként van nyilvántartva). A 2012-ben kiszabott 8 szabadságvesztés közül négynek a végrehajtását teljesen, egyét részben függesztették fel, hármat viszont az elkövetőnek le kellett töltenie (ebből egy nem haladta meg az egy hónapot, kettő pedig 3–5 hónap között volt). (A még az itt ismertetettnél is részletesebb adatsorok Marcel Iannizzi szíves személyes gyűjtésén és közlésén alapulnak.)

⁹⁶ Lásd ott, illetve részletesebben: luxemburgi Code pénal 275–276. §.

⁹⁷ <http://www.legislationline.org/documents/section/criminal-codes/country/2>

⁹⁸ http://noticias.juridicas.com/base_datos/Penal/lo10-1995.12t11.html

⁹⁹ A pénzbüntetés büntetési tételének maximuma 2 év lehet, egy napnak pedig – az elkövető vagyoni és jövedelmi helyzete alapján – legalább 2, legfeljebb 400 euró pénzüsszeg felel meg, amelyet az ítéletben kell meghatározni, a vagyoni helyzet változása esetén azonban az alapítélet meghozatala után, külön eljárás keretében meghozott végzéssel is csökkenthető. Meg nem fizetés vagy behajthatatlanság esetén azt át kell változtatni úgy, hogy egy napi tételnek megfelelő összeg meg nem fizetése helyébe egy napi közérdekű munka, illetve kétnapi összeg meg nem fizetése helyébe egy napi elzárás lép (50–53. cikk).

mértéke hat és tizennégy hónapnyi tétel között mozoghat. [Gyakorlati jelentősége azonban az *injuriának* csekély (bár enyhén növekszik): Spanyolországban évente mindössze néhány tucat esetben szabnak ki büntetést becsületsértés miatt.]¹⁰⁰ Látható tehát, hogy a nyilvánosság az *injuria* megvalósulásának nem feltétele [sem a magyar fogalmak szerinti becsületsértés, sem a rágalalmazás (tehát sem a vélemény-kifejezés, sem a tényállítás) tekintetében], az pusztán a cselekmény minősített esetét alapozza meg. [Létezik még egy, az előbbieknél súlyosabban büntetendő tényállás, a *calumnia*, azaz a hamis vád; ezt azonban csak olyan rágalmazó cselekménnyel (tényállítással) lehet elkövetni, amellyel az elkövető a sértettet kifejezetten bűncselekmény elkövetésével vádolja.]¹⁰¹

Portugáliában viszont már szintén lehet szabadságvesztéssel is büntetni a rágalalmazást. Az 1982-es portugál Btk. (Código Penal Português)¹⁰² Különös Részének VI. fejezete foglalkozik az ember becsületét sértő deliktumokkal. A 180. cikk a rágalalmazást (*difamação*) (az ember becsületét sértő vagy jóhírért csorbító állítások megfogalmazását) rendeli büntetni, kivéve, ha a tényközlést valakinek a jogos érdeke indokolta, vagy az jóhiszemű volt. E kivétel azonban nem terjed ki azon esetekre, amikor a tényközlés a magánéletet érinti; az tehát a büntetőjog feltétlen oltalma alatt áll, így a magánélet sérelmét okozó állítás minden esetben büntethető, mégpedig hat hónapig tartó szabadságvesztéssel vagy 240 napi tételig terjedő pénzbüntetéssel. Ezen eseten kívül is büntetendő mind a tényállítás, mind az értékítélet (becsületsértés – *injúria*), amennyiben az a sértett önbecsülését támadja – a büntetés ekkor három hónapig terjedő szabadságvesztés vagy 240 napi tételig terjedő pénzbüntetés lehet (181. cikk). Ha a rágalalmazás bűncselekménnyel való hamis megvádolással valósul meg (*calúnia*), az Portugáliában is súlyosabban (két évig terjedő szabadságvesztéssel vagy legalább 120 napi tétel pénzbüntetéssel) büntetendő (183. cikk). Mindhárom deliktum vonatkozásában minősített eset, ha valaki azokat meghatározott védett személyekkel, így például közhatalmi szervek tagjaival, bírókkal, tanúkkal, védőügyvédekkel stb. szemben, a hivatásuk gyakorlásával vagy foglalkozásbeli vagy egyéb kötelezettségeik teljesítésével összefüggésben valósítja meg – ekkor a büntetési tétel alsó és felső határa is a felével emel-

¹⁰⁰ Míg az ezredforduló előtt és annak környékén évente átlagosan 30–60 embert ítéltek el becsület elleni bűncselekményekért (*delitos contra el honor*) (1995–2002 között ez a szám rendre 25, 31, 39, 62, 43, 42, 60 és 39 volt – vö. *Anuario Estadístico de España 2005*. Madrid, Instituto Nacional de Estadística, 2005. 296), addig 2012-ben már 71-et (ebből 49 volt férfi és 22 nő, illetve 69 spanyol – vö. *Anuario Estadístico de España*. Madrid, Instituto Nacional de Estadística, 2014).

¹⁰¹ *Código Penal* 205–207. cikk. Emiatt büntetési tétele is – minthogy az okozni szándékozott kár nem pusztán a jóhírnév, a becsület vagy a méltóság sérelme, hanem a sértett személyi szabadságától való megfosztása – súlyosabb, mint az *injuriáé*: hattól tizenkét hónapig terjedő mértékű pénzbüntetés, nyilvánosság előtti elkövetés esetén pedig 12–24 havi tétel pénzbüntetés, avagy hat hónaptól két évig terjedő szabadságvesztés.

¹⁰² <http://www.hsph.harvard.edu/population/domesticviolence/portugal.penal.95.pdf>

kedik (185. cikk). Végül büntetendő a kegyeletsértés (az elhunyt személy emlékének „súlyos megsértése”: „*ofensa à memória de pessoa falecida*”) is, méghozzá hat hónapig terjedő szabadságvesztéssel vagy 240 napi tételig terjedő pénzbüntetéssel; e körben azonban egy érdekes kitételt tartalmaz a portugál Btk., amikor kimondja, hogy nem büntethető az a cselekmény, amelyet az elhunyt személy vonatkozásában annak halálától számított 50 éven túl követtek el. Ebből *a contrario* az következik, hogy egy személy történelmi szerepét is csak ezen időn túl lehet – bűncselekmény elkövetésének a veszélye nélkül – értékelni, amely súlyos korlátozásnak tűnik, és hosszú időre megnehezíti a történelmi viták szabad, félelemmentes, a valóságot feltárni kívánó lefolytatását.

3. A rágalmazás és becsületsértés az egyéb európai uniós tagállamokban

Jelen fejezetben röviden bemutatjuk a többi európai uniós ország szabályozását is. A skandináv államok közül Finnországban az 1889-es Btk.¹⁰³ 24. fejezetének 9. és 10. szakaszai rendelkeznek a rágalmazásról. Eszerint, aki hamis tényeket közöl másról vagy erre vonatkozó célzást tesz, ha az másnak kárt vagy szenvedést okoz, vagy annak közmegegyezését idézi elő (a mi fogalmaink szerinti „rágalmazás”), avagy aki mást becsmérel (a mi fogalmaink szerinti „becsületsértés”), hat hónapig terjedő szabadságvesztéssel vagy pénzbüntetéssel büntethető (24. fejezet 9. szakasz). „Minősített rágalmazást” követ el az, aki az első cselekményt (hamis tények közlése vagy arra vonatkozó utalás) tömegtájékoztatási eszközök útján vagy egyébként sok ember számára észlelhető módon, avagy lényeges vagy hosszan tartó szenvedést vagy jelentős kárt okozva követi el (24. fejezet 10. szakasz). Ekkor a pénzbüntetés mellett akár két évig terjedő szabadságvesztés is kiszabható. (Mindemellett a rágalmazás és a minősített rágalmazás *gyakorlati* szerepe nem jelentős.)¹⁰⁴ Nem büntethető viszont egyik esetben sem az elkövető, ha a cselekmény

¹⁰³ <http://www.legislationline.org/documents/section/criminal-codes/country/32>

¹⁰⁴ Finnországban a Finn Statisztikai Hivatal nem gyűjti külön a rágalmazásra és a minősített rágalmazásra vonatkozó adatokat (a honlapja: http://www.stat.fi/index_en.html), hanem csak „a magánzférát, a köznyugalmat és a becsületet sértő bűncselekményekre” („*violation of privacy, peace and honour*”) vonatkozó összesített adatokat. Az e kategóriába tartozó deliktumból pedig sok van: ilyen a magánlaksértés (24. fejezet 1. szakasz), a minősített magánlaksértés (24. fejezet 2. szakasz), a nyilvános helyekre való jogellenes behatolás (24. fejezet 3. szakasz), ennek a minősített esete (24. fejezet 4. szakasz), a magántitok kifürkészése (24. fejezet 5. szakasz), a jogellenes megfigyelés (24. fejezet 6. szakasz), a magántitok kifürkészése és a jogellenes megfigyelés előkészülete (24. fejezet 7. szakasz), a személyes adatok közzététele (24. fejezet 8. szakasz), a rágalmazás (24. fejezet 9. szakasz), valamint a minősített rágalmazás (24. fejezet 10. szakasz). Mindezekből összesen 2009-ben 519, 2010-ben 546, 2011-ben 493, 2012-ben 476, 2013-ban pedig 500 ítélet született.

olyan kritikával valósul meg, amely egy másik személy politikai, üzleti, tudományos, művészeti vagy közéleti tevékenységével áll összefüggésben, és nem lépi át a tárgyszerűség határait.¹⁰⁵

Svédországban az 1965-ben hatályba lépett Btk.¹⁰⁶ 5. fejezete rendelkezik a rágalmazásról. Az 5. fejezet 1. szakasza szerint a rágalmazás alapesetét az követi el, aki másról azt állítja, hogy bűnöző vagy egyéb elítélendő életmódot folytat, vagy olyan információkat terjeszt róla, amely mások megvetésének teszi ki, és pénzbüntetéssel büntetendő. Nem büntethető az, aki az információ közlésével kötelezettségének tesz eleget, aki a körülmények mérlegelése alapján jóhiszemű volt, akinek ésszerű alapja volt az információ közlésére, illetve nem büntethető az elkövető akkor sem, ha az információ valósnak bizonyul. A rágalmazás minősített esetét valósítja meg az, aki azt „otromba” módon követi el,¹⁰⁷ és a pénzbüntetés mellett két évig terjedő szabadságvesztéssel is sújtható. A „rágalmazásnak” a svéd jogban is van egy becsületsértéses alakzata; az 5. fejezet 1. szakasza ugyanis – pénzbüntetéssel – szankcionálni rendeli azt is, aki mással szemben megszegyenítő jelzöt (kifejezést) használ, vagy egyéb megszegyenítő magatartást tanúsít („otromba” becsületsértés esetén a büntetés hat hónapig terjedő szabadságvesztés lehet). Végül a svéd jog is bünteti – külön elnevezés nélkül – a kegyeletsértést, azzal, hogy kifejezetten kimondja, hogy a védendő jogalanyok a túlélők. Ha tehát valaki a rágalmazás tényállítással megvalósítható (tehát nem a mi fogalmaink szerinti becsületsértés) eseteit¹⁰⁸ egy elhunytal kapcsolatban valósítja meg, úgy, hogy a megszegyenítés célszemélyei a túlélők, ugyanúgy büntetendő, mint aki a rágalmazást egy élő személlyel szemben követi el.¹⁰⁹ Ugyanezen cselekményeket – a Btk. alapján – egyébként a svéd sajtószabadságról szóló törvény¹¹⁰ is büntetni rendeli, ha azokat a sajtó útján követik el,¹¹¹ így a rágalmazást, a minősített rágalmazást és a kegyeletsértést,¹¹² valamint a becsületsértés eseteit.¹¹³ Hozzá kell azonban tenni, hogy – a törvény 14. fejezet 4. szakaszának bevezető szövege alapján – ez nem külön, a Btk.-ban megfogalmazott deliktumokon túli tényállás, hanem a Btk. adott (és jó néhány más) rendelkezésének megisméltése, a sajtó útján történő elkövetés

http://193.166.171.75/Dialog/varval.asp?ma=005_koikrr_tau_102_en&ti=Criminal+matters+decided+at+district+courts+in+2009+to+2013+Region%2C+Data%2C+composition+of+the+district+court%2C+Crime+and+Year+as+variables&path=../Database/StatFin/oik/koikrr/&lang=1&multilang=en

¹⁰⁵ 24. fejezet 9. szakasz (2) bekezdés.

¹⁰⁶ <http://www.legislationline.org/documents/section/criminal-codes/country/1>

¹⁰⁷ 5. fejezet 2. szakasz.

¹⁰⁸ 5. fejezet 1. és 2. szakasz.

¹⁰⁹ 5. fejezet 4. szakasz.

¹¹⁰ 1949. évi 105. törvény a sajtószabadságról (*The Freedom of the Press Act*, SFS 1949:105).

¹¹¹ KOLTAY i. m. (17. lj.) 325.

¹¹² 1949. évi 105. törvény 7. fejezet 4. szakasz 14. pont.

¹¹³ Uo., 15. pont.

büntethetőségének egyfajta megerősítése, kiemelése. Svédországban mindezek ellenére rendkívül ritka az ott egységesen rágalmazásnak nevezett tényállások (tehát a magyar jogban ismert rágalmazásra, becsületsértésre, vagy kegyeletsértésre emlékeztető deliktumok) miatti büntetések kiszabása. Habár évente több ezer eljárás indul ilyen cselekmények miatt,¹¹⁴ alig néhány tucat esetben szabnak ki büntetést, a szabadságvesztés alkalmazása pedig (noha arra elvileg lehetőség lenne)¹¹⁵ nem jellemző. Így 2007-ben ugyan összesen közel tízezer büntető feljelentést tettek rágalmazás miatt, ebből már (83%-os felderítési arány mellett is)¹¹⁶ csak 1894 személyt gyanúsítottak meg,¹¹⁷ és mindössze 67-et találtak bűnösnek.¹¹⁸ E 67 személy közül 58 megrovást (*dom*) kapott, ötöt pénzbüntetésre ítélték, míg négygel szemben a magyar vádelhalasztás intézményéhez hasonló ügyészi intézkedés (*åtalsunderlátelse*)¹¹⁹ alkalmazására került sor.

A dán Btk.¹²⁰ 27. fejezetében szintén bünteti mind a rágalmazást, mind a becsületsértést. A 267. § szerint becsületsértést az követ el, aki szóban vagy tettleg más becsületét sérti; rágalmazást pedig az, aki olyan tényeket („vádakat”) állít vagy terjeszt, amelyek más társadalmi megbecsültségét rontják. Alapesetben e cselekmények pénzbüntetéssel vagy négy hónapig terjedő szabadságvesztéssel büntet-

¹¹⁴ 2003-ban 6740, 2004-ben 7204, 2005-ben 7744, 2006-ban 8922, 2007-ben pedig 9366 iktatott ügyet tartottak számon. *Statistik årsbok för Sverige – Statistical Yearbook of Sweden 2009*. Stockholm, Statistiska centralbyrån, 2009. 470.

¹¹⁵ Legrosszabb esetben hat hónapig terjedő szabadságvesztéssel is sújtható az, aki a mi fogalmink szerinti tetteges becsületsértést (5. fejezet 3. szakasz) követ el.

¹¹⁶ A felderítési arány 2003-ban 82%, 2004-ben 81%, 2005-ben 82% és 2006-ban is 82% volt. *Statistik årsbok för Sverige* i. m. (114. l.) 472.

¹¹⁷ Ebből egyébként 233 volt fiatalkorú. Uo., 474.

¹¹⁸ 2003-ban 51-et, 2004-ben 59-et, 2005-ben 48-at, 2006-ban pedig 84-et. Uo., 475.

¹¹⁹ Angol fordításban „*waiver of prosecution*”, ami azt jelenti, hogy az ügyész ideiglenesen lemond a vádról, megállapítva ugyanakkor (ha rendelkezésre áll a beismerő vallomás) a vádlott bűnösségét. Mivel az ügy nem jut el bírósági szakaszba, így semmilyen egyéb büntetés vagy intézkedés alkalmazására nem kerül sor. Rendszerint fiatalkorúak, illetve első büntényes felnőttek esetében alkalmazzák. Akkor lehet élni vele, ha valószínűsíthető, hogy a bíróságon az adott bűncselekményért legfeljebb pénzbüntetést szabnának ki; ha feltehetőleg a büntetés felfüggesztésére kerülne sor, és különös érvek szólnak ezen intézmény alkalmazása mellett; valamint, ha a további bünelkövetéstől való visszatartás bármilyen más szankció kiszabása nélkül is elérhető. Annyiban hasonlít a magyar jog szerinti próbára bocsátáshoz is, hogy egy bizonyos (a törvényben nem szabályozott, az ügyész belátása szerinti) próbaidőt kell a terheltnek kiállnia, amely ha eredményesen (újabb bűncselekmény elkövetésének megállapítása nélkül) eltelik, úgy a továbbiakban e bűncselekményért már nem vonható felelősségre, ha pedig újabb bűncselekményt követ el, az előbbi is az utóbbival együtt értékelik. Fontos jellemzője még az intézménynek, hogy ezen idő alatt az elkövető szerepel a bűnügyi nyilvántartásban. (Ezen intézmény rövid leírása: <http://www.aklagare.se/In-English/The-role-of-the-prosecutor/Decision-to-prosecute/Waiver-of-prosecution/>; részletesebben pedig l. Jozef ZILA: Sanctioning Powers of the Swedish Public Prosecution Service and Police. 54 *Scandinavian Studies in Law* (2009) 397–406.

¹²⁰ <https://www.retsinformation.dk/Forms/r0710.aspx?id=152827>

hetők, minősített esetben (268. §) pedig, vagyis ha az elkövető rosszhiszemű volt vagy állítását ésszerű alap nélkül (gyakorlatilag súlyosan gondatlanul) tette, akár két évig terjedő szabadságvesztéssel is sújtható. Büntethetőséget kizáró oknak minősül (269. §.), ha az állítás igaznak bizonyul, ha a ténnyel való „vádolás” jóhiszemű volt (bár nem bizonyult igaznak), ha a sérelmezett közlést a „rágalmazónak” kötelessége volt megtenni, avagy ha azt akár a közérdek, akár a sértő személy saját vagy más jogos magánérdeke indokolta. Ennek alapján Dániában valóban csak a nyilvánvalóan támadó jellegű, tudottan vagy tudhatóan hamis tényállítások és a becsületet indokolatlanul sértő, tisztán megalázó jellegű magatartások büntethetők. Továbbá a bíróságnak megvan az a joga (bár nem kötelessége, tehát az ő mérlegelésétől függ), hogy eltekintsen a büntetéstől, amennyiben kölcsönös sértésekről vagy rágalmakról van szó, tehát amikor valaki „megtorlasként”, „bosszúból” követ el ugyanolyan cselekményt a „sértettel” szemben, amit korábban ő követett el a vádlottal szemben, vagy a sértés pusztán a „sértett” „helytelen magatartására” (gyakorlatilag provokációjára) adott válasz volt (272. §). Végül aki a rágalmazást (a becsületsértést tehát nem) egy halott személy sérelmére követi el, az szintén büntetendő (pénzbüntetéssel vagy négy hónapig terjedő szabadságvesztéssel; 274. §); ha viszont a rágalmazott személy húsz évnél régebben hunyt el, csak akkor szankcionálható a cselekmény, ha a hamis tény állítása vagy híresztelése szándékos („rosszhiszemű”) vagy tudatosan gondatlan volt.¹²¹

Lengyelországban is büntetendő a rágalmazás és a becsületsértés. Előbbit a lengyel Btk.¹²² 212. cikkének 1. §-a határozza meg, melynek specifikuma, hogy (Magyarországhoz hasonlóan) nemcsak a természetes személyekkel kapcsolatban tett tényállítások elkövetői büntethetők, hanem a személyek csoportjait vagy jogi személyeket rágalmazók is – akár pénzbüntetéssel, akár szabadságvesztéssel. Aki tényközlés nélkül mást – az ő jelenlétében vagy úgy, hogy arról tudomást szerezzen – becsmérel, szintén büncselekményt valósít meg,¹²³ a tetteleges becsületsértés pedig külön rendelkezés alapján büntetendő (217. cikk). Mindkét alaptényállás, tehát a rágalmazás és a szóbeli becsületsértés vonatkozásában is minősített eset, ha a megalázó tényközlés vagy az önbecsülést sértő magatartás a médiában történt

¹²¹ Meg kell említeni, hogy a 115. § értelmében, ha defamatorikus cselekményt a királlyal vagy valamely, a dán alkotmányban nevesített személlyel szemben követnek el, a büntetési tétel a kétszerezésére, ha pedig a királynéval szemben követik el, a felével emelkedik {e szakaszt azonban soha nem alkalmazták még a gyakorlatban [vö. KOLTAY i. m. (17. l.) 332.]}, továbbá a 121. § alapján a hivatalos személyekkel szemben (hivatalos eljárásuk alatt vagy emiatt) elkövetett tetteleges becsületsértés a „sima” becsületsértésnél némileg súlyosabban (a pénzbüntetés mellett akár hat hónapig tartó szabadságvesztéssel) büntetendő (ez az emelt szankció azonban a pusztán szóbeli sérelmekre nem vonatkozik).

¹²² <http://www.legislationline.org/documents/section/criminal-codes/country/10>

¹²³ 216. cikk 1. §. Az 1984-es lengyel sajtótörvény ugyanakkor mentesíti a felelősség alól az újságírókat, ha ugyan tényközlésük valótlan volt, de megfelelő gondossággal jártak el. Vö. KOLTAY i. m. (17. l.) 345.

meg. Kölcsönös cselekményeknél, illetve akkor, ha a sértés a másik fél provokációjára adott válasz volt, a bíróság mellőzheti a bűnössé nyilvánítást. A hatóságok tagjaival szemben elkövetett tetteges becsületsértés (a szóbeli nem) Lengyelországban is súlyosabban (akár egy évig terjedő szabadságvesztéssel) büntethető (226. cikk 1. §); ha pedig a becsületsértő vagy megalázó cselekményt egy alkotmányos szerv sérelmére nyilvánosan követik el, a büntetés két évig tartó szabadságvesztés is lehet (226. cikk 3. §). A lengyel jogban e tényállások alkalmazása bevettnek tekinthető: a rágalmazás alapesete és minősített esetei, a verbális becsületsértés alapesete és minősített esetei, valamint a tetteges becsületsértés deliktumai (212–217. cikkek) miatt minden évben több ezer eljárás indul, és ezek alapján összességében ezer körüli embert ítélnék el.¹²⁴

Csehországban a Btk.¹²⁵ 206. §-a rendeli büntetni a rágalmazást, amelyet az követ el, aki olyan hamis információt közöl, amely súlyosan veszélyezteti más személy közmegebecsültségét, különösen munkahelyét vagy családi kapcsolatait, illetve ami másnak egyéb súlyos sérelmet okoz. A büntetés alapesetben egy évig terjedő szabadságvesztés, minősített esetben (ha e cselekményt a sajtóban, filmen, rádió- vagy televízióadásban, vagy más hasonló módon követik el, azaz ha a hamis információ eléri a széles nyilvánosságot) két évig terjedő szabadságvesztés lehet. A cseh jog a pusztá véleménynyilvánítást annak sértő, megalázó jellege miatt sem rendeli büntetni, és nem védi a halott személy emlékét sem.

Szlovákiában az egyik legszigorúbb büntetőjogi szabályozás van érvényben – igaz, csak a rágalmazás, vagyis a tudottan vagy tudhatóan hamis tényállítás és -híresztelés vonatkozásában, a pusztá becsületsértés vonatkozásában (amely Szlovákiában nincs kriminalizálva) nem. (Emiatt az elmarasztaló ítélettel végződő büntető eljárások száma is viszonylag jelentős.)¹²⁶ A 2005-ös szlovák Btk. – még mindig – nagyrészt az 1961-es csehszlovák Btk.-ra (amely Csehországban ma is hatályban van) épül, így nem meglepő módon az emberi méltóság védelme is hasonló, mint a cseh Btk.-ban. A legfontosabb természetesen az, hogy a becsületsértés Szlovákiá-

¹²⁴ 2005-ben például 6654 ilyen ügy jutott a hatóságok tudomására (ezek 98,8%-ának vált ismertté az elkövetője); 2010-ben 9838 (97,3%), 2011-ben 11 174 (96,7%), 2012-ben pedig 6466 (95,1%). Ugyanezen években az e cselekmények miatt ténylegesen elítéltek száma az eljárás alá vontak töredéke, ötöde-tizede volt csak (2005-ben 738, 2010-ben 1064, 2011-ben 1270, 2012-ben pedig 1413 személy büntetőjogi felelősségét állapították meg). Az adatokat l. *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej – Statistical Yearbook of the Republic of Poland 2013*. Warsaw, Główny Urząd Statystyczny – Central Statistical Office. 2013. 151., 153., 177.

¹²⁵ http://www.coe.int/t/dlapil/codexter/Source/country_profiles/legislation/CT%20Legislation%20-%20Czech%20Republic%20Criminal%20Code.pdf

¹²⁶ A szlovák statisztika csak az „erkölcsi bűncselekmények” tágabb kategóriáját tartalmazza, ennek azonban legfontosabb deliktuma a rágalmazás. Ilyenből 2008-ban 840-et, 2009-ben 791-et, 2010-ben 678-at, 2011-ben 1041-et, 2012-ben pedig 841-et követtek el. *Štatistická ročenka Slovenskej republiky – Statistical yearbook of the Slovak Republic 2013*. Bratislava, Štatistický úrad Slovenskej republiky, 2013. 574.

ban sem bűncselekmény; a rágalmozás deliktuma pedig kísértetiesen hasonlít a cseh szabályozásra. Így a rágalmozást a szlovák Btk.¹²⁷ 373. szakasza értelmében az követi el, aki olyan hamis információt közöl, amely súlyosan veszélyezteti más személy közmegebecsülttségét, különösen szakmai karrierjét vagy üzletét, megzavarja családi kapcsolatait, illetve ami másnak egyéb súlyos sérelmet okoz. A büntetés már alapesetben is két évig terjedő szabadságvesztés lehet; ha azonban jelentős kárt okoz,¹²⁸ „speciális motivációból” (azaz aljas indokból), nyilvánosan vagy az üzleti életben „súlyos módon” követik el, akkor egytől öt évig, ha pedig különösen nagy kárt¹²⁹ okoz, vagy annak következtében a sértett elveszíti a munkahelyét, vállalkozása összeomlik vagy házastársától elválkik, háromtól nyolc évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő. Megfigyelhető tehát egyrészt, hogy míg bizonyos feltételek pontosan meg vannak határozva (pl. a válás mint eredmény), mások azonban rendkívül elmosódottak, és csak a bírói gyakorlat tudja körülírni azokat (pl. a „speciális motivációt” vagy a „súlyos módot”); másrészt hogy a rágalmozás által védett jogi tárgy diffúz, és a társadalmi megbecsültség mellett megjelennek vagyoni és egyéb szempontok is.

Lettországbán a defamatorikus szabályozás tekintetében a 2000. évi eredeti Btk.-hoz¹³⁰ képest a ma hatályos szöveg¹³¹ jelentős változáson ment keresztül. Az eredeti Btk. egészen 2009-ig három tényállást szabályozott. A 156. § rendelte büntetni a rágalmozást, szabályozása azonban kidolgozatlan volt, és valójában felölelte mind a tényállításokat, tehát a szűk értelemben vett rágalmozást, mind a megbecsületlenítő cselekedeteket, tehát a becsületsértést. A „rágalmozás” tényállását (egyéb specifikumok rögzítése nélkül) az valósíthatta meg, aki mást „szándékosan megrágalmozott”, illetve aki mást szóban, írásban vagy tetteleg „méltóságérzetében lealacsonyított”, és csak (legfeljebb a havi minimálbér ötvenszerezéséig terjedő) pénzbüntetéssel volt büntethető. A 157. § a „megszégyenítés” deliktumát szankcionálta, amely szerint aki akár szóban, akár írásban nyilvánosan másról szándékosan valótlan-ságot terjesztett, amely más becsületét sértette, és amelyről tudta, hogy az valótlan, legfeljebb a havi minimálbér hatvenszorosáig terjedő pénzbüntetéssel volt büntetendő. A két tényállás viszonya tisztázatlan volt, amit (mármint a tisztázást) nemcsak a homályos szövegezés, hanem az sem segített, hogy a szankciók mértéke gyakorlatilag nem különbözött egymástól. Végül a 158. § az előző két tényállás („rágalmozás”, illetve „megszégyenítés”) minősített esetét határozta meg; eszerint, aki az előbbi cselekmények valamelyikét elkövette, legfeljebb egy évig terjedő sza-

¹²⁷ <http://www.legislationline.org/documents/section/criminal-codes/country/4>

¹²⁸ A „jelentős” kár a „kisebb” kár felső határát legalább százszorosán meghaladó összeg (125. §).

¹²⁹ A „különösen nagy” kár a „kisebb” kár felső határát legalább ötszázszorosán meghaladó összeg (125. §).

¹³⁰ <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN018405.pdf>

¹³¹ <http://www.legislationline.org/documents/section/criminal-codes/country/19>

badágvesztéssel, elzárással,¹³² közérdekű munkával vagy a havi minimálbér harmincszorosáig terjedő pénzbüntetéssel volt büntethető.¹³³ 2009. november 19-étől a korábbi szabályozás megváltozott; a három külön szakasz helyébe a 157. §-ban egyetlen deliktum, a „rágalmazás” lépett, melynek tényállása azonban a korábbi „megszégyenítéssel” egyezett meg. Valójában ezzel csak a korábbi, nehezen értelmezhető szövegezés letisztítása történt meg, és immáron az büntethető, aki akár szóban, akár írásban nyilvánosan másról szándékosan valótlanságot terjeszt, amely más becsületét sérti, és amelyről tudja, hogy az valótlan. A büntetés¹³⁴ alapesetben közérdekű munka vagy pénzbüntetés, minősített esetben pedig, vagyis ha a cselekményt a médiában követik el, az előbbieket mellett „a szabadságtól való időleges megfosztás” szankciója is kiszabható, amely a lett Btk. ma hatályos 7. §-ának (2) bekezdése értelmében vétség (vagyis enyhébb bűncselekmények) miatt alkalmazható, és 15 napot meghaladó, de három hónapot meg nem haladó mértékű elzárást jelent.

Litvániában szintén 2000-ben fogadtak el új büntető törvénykönyvet,¹³⁵ amelynek XXII. fejezete szól a méltóságot sértő deliktumokról. E fejezet két bűncselekményt szabályoz: a rágalmazást és a becsületértést. A 154. cikk 1. pontja rendeli büntetni a rágalmazást, melyet az követhet el, aki egy másik személyről hamis információt terjeszt, ha ez alkalmas a vele szembeni megvetés előidézésére, ha ez őt megalázza, vagy ha ez aláássa a vele szembeni közbizalmat. A büntetés alapesetben pénzbüntetés, személyi szabadság korlátozása,¹³⁶ elzárás,¹³⁷ vagy egy évig terjedő szabadságvesztés lehet. Ha azonban a tényközlés súlyos bűncselekményre vonatkozik (154. cikk 2. pont), avagy a rágalmazást a médiában vagy nagy nyilvánosság előtt követték el, akkor a tettes már – a pénzbüntetés és az elzárás mellett¹³⁸ – két évig terjedő szabadságvesztéssel is sújtható. A becsületsértés, vagyis az, ha valaki nyilvánosan mást szóban, írásban vagy tettel visszaélészerű módon megaláz,

¹³² Az elzárás legrövidebb időtartama 3 nap, leghosszabb időtartama fél év, mely alatt az elítélttel a helyi önkormányzat által meghatározott közmunka végeztethető (39. §).

¹³³ A szabályozás kiforratlansága a „minősített eset” vonatkozásában is jól látható, mert a tipikus szankciót jelentő pénzbüntetés maximális mértéke (bár ez esetben szabadságelvonással járó szankciók is kiszabhatók) kevesebb, mint az „alapesetekben”.

¹³⁴ A büntetési tételrendszer mai formáját nem a 2009-es módosítás, hanem a 2012. december 13-án hatályba lépő szabályozás alakította ki.

¹³⁵ <http://www.legislationline.org/documents/section/criminal-codes/country/17>

¹³⁶ A „személyi szabadság korlátozása” egy mozgásszabadságot korlátozó, egyebekben a mi pártfogó felügyeletünkhöz hasonló, ideiglenes jellegű szankciót jelent, amelynek kiszabása során elrendelhető költözési tilalom vagy akár házi őrizet is, előírható rendszeres megjelenési–beszámolási kötelezettség és viselkedési szabályok, az elítélt meghatározott helyek látogatásától vagy meghatározott személyekkel való kapcsolattartástól eltiltható stb. (49. §).

¹³⁷ Az elzárás büntetés-végrehajtási intézetben vagy fogdában hajtandó végre, tartama vétségek (mint rágalmazás) esetében 10 naptól 45 napig, egyébként 15-től 90 napig terjedhet (50. §).

¹³⁸ Ez esetben „személyi szabadság korlátozása” nem szabható ki.

a 155. cikk szerint a rágalmazás alapeseténél meghatározott szankciókkal büntethető. E deliktumnak viszont – a rágalmazással ellentétben – minősített esete nincs, csak privilegizált esete: aki a becsületsértő cselekményt nem nyilvánosan követi el, csak pénzbüntetéssel és elzárással sújtható (155. cikk 1. pont).¹³⁹ A litván Btk. ismeri a kegyeletsértést is, bár egészen máshol szabályozza, mint a rágalmazást és a becsületsértést: a 313. cikk szerint, aki azért, hogy az elhunyttal vagy a hozzá közel álló személyekkel szembeni megvetését kifejezze, a temetést megzavarja, közösségi munkával, pénzbüntetéssel, a személyi szabadság korlátozásával vagy elzárással büntethető (313. cikk 1. pont); és ugyanígy szankcionálható az is, aki olyan hamis állításokat tesz az elhunyról, amely alkalmas az elhunyt személlyel szembeni megvetés kiváltására vagy emlékének aláásására (313. cikk 2. pont).¹⁴⁰ Külön defamatorikus tényállásként szabályozza végül a litván Btk. „a bíróság megsértése” deliktumát (232. cikk), vagyis ha valaki visszaélészerű módon, nyilvánosan, akár szóban, akár írásban, akár tetteleg a bíróságot annak ítélkezési tevékenysége miatt megalázza; e cselekmény pénzbüntetéssel, elzárással vagy két évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

Szlovéniában a Btk.¹⁴¹ Tizennyolcadik fejezete tartalmazza a becsületet és a jó hírnevet sértő tényállásokat, mégpedig rendkívül sokrétű módon. (*De iure* tehát jelentős bűncselekményi körről van szó, *de facto* azonban nem: a most ismertetendő bűncselekményi fajták együttesen is évi mindössze néhány tucat, az elkövető felelősségét megállapító büntetőítéletnek szolgálnak alapjául.)¹⁴² A 158. cikk bünteti a pusztán becsületsértő cselekményeket (pénzbüntetéssel vagy három hónapig terjedő szabadságvesztéssel, illetve minősített esetben, vagyis ha azt sajtóban, rádióban, televízióban, más hasonló módon vagy nyilvános rendezvényen követik el, a pénzbüntetés mellett akár hat hónapig terjedő szabadságvesztéssel),¹⁴³ a 159. cikk

¹³⁹ Mindkét tényállásnál kifejezetten kimondja a kódex, hogy a cselekmény csak a sértett indítványára büntethető.

¹⁴⁰ E deliktum – kissé rendhagyó módon az európai büntetőjogban – nemcsak a hozzátartozók, hanem az ügyész indítványára is büntethető (313. cikk 3. pont).

¹⁴¹ <http://www.legislationline.org/documents/section/criminal-codes/country/3>

¹⁴² A „becsület és jóhírnév elleni” bűncselekmények miatt elítéltek száma 2008 és 2012 között rendre 63, 53, 56, 43 és 62 volt, de korábbról is hasonló arányokat figyelhetünk meg (2005-ben például 58, 2000-ben pedig 84 személyt ítétek el ilyen deliktumok miatt). *Statistični letopis 2013 – Statistical Yearbook*. Ljubljana, Statistical Office of the Republic of Slovenia, 2013. 214.

¹⁴³ Ha a deliktumot „sértő kifejezéssel” („támadó szavakkal”) valósítják meg, a Btk. büntetethőséget kizáró okként szabályozza azt, ha ez a kifejezés tudományos, művészeti vagy irodalmi műben szerepel; ha (gyalázkodás nélkül) pusztán kritikát valósít meg, amennyiben az adott kifejezés a kritika lényeges eleme; ha a kifejezés valamely hivatali kötelesség gyakorlása során, ahhoz tartozó módon hangzott el; ha az az újságírói munka része; ha az politikai vagy társadalmi tevékenység során hangzott el; ha valaki jogainak a védelme érdekében tették; mindegyik esetben feltétel, hogy az nem megalázó, lenéző [158. cikk (3) bek.]. Kölcsonös sérelmek esetén a bíróság Szlovéniában is eltekinthet a büntetés kiszabásától [158. cikk (4) bek.].

a másokkal kapcsolatos hamis tények közlésének vagy terjesztésének azon esetét, amikor az elkövető tud arról, hogy a tény valótlan („szándékos rágalmazás”);¹⁴⁴ a 160. cikk a rágalmazás azon esetét, amikor a közlő nem tud a tény valótlanágáról („gondatlan rágalmazás”);¹⁴⁵ a 161. cikk az olyan rágalmazást, amikor az elkövető a sértett személyi vagy családi ügyeivel kapcsolatban állít vagy híresztel valamit;¹⁴⁶ a 162. cikk a „rosszhiszemű hamis vádat”;¹⁴⁷ a 163. cikk „a Szlovén Köztársaság megsértését”;¹⁴⁸ a 164. cikk „külföldi állam vagy nemzetközi szervezet

¹⁴⁴ A minősített esetek itt is ugyanazok, mint a 158. cikk szerinti esetben, azzal a különbséggel, hogy a szankció – a pénzbüntetés mellett – már egy évig terjedő szabadságvesztés is lehet [159. cikk (2) bek.].

¹⁴⁵ A minősített esetek itt sem térnek el a 158. cikk szerintiektől, és a büntetési tétel is ugyanaz, mint ott [160. cikk (2) bek.]. Ez alól kivétel, ha a gondatlan rágalmazás, vagyis a hamis hír gondatlan közlése vagy terjesztése a megrágalmozott vonatkozásában „súlyos következményekre vezet” [160. cikk (3) bek.], ekkor ugyanis a büntetési tétel azonos a szándékos rágalmazás minősített eseténél szabályozott szankcióval (pénzbüntetés vagy egy évig terjedő szabadságvesztés). Nem büntethető rágalmazás miatt (még „gondatlan rágalmazás” miatt sem) az elkövető, ha az állított vagy híresztelt tény valóban bizonyul, vagy bizonyítja, hogy annak valóságát ésszerű alappal feltételezhette, ami ugyanakkor nem zárja ki azt, hogy az elkövető becsületsértés vagy „rosszhiszemű hamis vád” miatt felelőségre vonható legyen [160. cikk (4) bek.].

¹⁴⁶ A minősített esetek azonosak a 160. cikk szerintiekkel; eszerint, aki az ilyen rágalmazást sajtóban, rádióban, televízióban, más hasonló módon vagy nyilvános rendezvényen követi el, pénzbüntetéssel vagy hat hónapig terjedő szabadságvesztéssel [161. cikk (2) bek.], ha pedig az a megrágalmozott vonatkozásában „súlyos következményekre vezet”, pénzbüntetéssel vagy egy évig terjedő szabadságvesztéssel büntethető [161. cikk (3) bek.]. A valóság bizonyítására ellenben más szabályok vonatkoznak: mivel a rágalmazás e fajtájának védett jogi tárgya a magán- és a családi élet háborítatlansága, ezért a valóság bizonyítása fő szabályként nem megengedett [161. cikk (4) bek.]; kivételképpen mégis lehetséges a valóság bizonyítása (és ezáltal a mentesülés a büntetőjogi következmények alól), ha a sértett magánéletével vagy családi életével összefüggő tényállítás vagy -híresztelés az elkövető hivatali kötelessége volt; ha az a sértett politikai vagy társadalmi tevékenységével kapcsolatos; illetve ha a kijelentés valakinek a joga, vagy jogos érdeke védelmében volt szükséges. A mentesüléshez természetesen mindegyik esetben feltétel, hogy a valóság bizonyítása sikeres legyen, vagyis az elkövető bizonyítsa, hogy az állított tény valós, illetve hogy azt ésszerű alappal gondolta valósnak [161. cikk (5) bek.].

¹⁴⁷ Ezt az követi el, aki – megvetésének kifejezése érdekében – olyan kijelentést tesz másról, hogy az valamilyen bűncselekményt követett el, illetve hogy őt emiatt korábban elítélték. Érdekesség, hogy a büntetési tétel *enyhébb*, mint a rágalmazás eseteiben: a szankció pénzbüntetés vagy három hónapig terjedő szabadságvesztés lehet [162. cikk (1) bek.], amely minősített esetben (ha azt sajtóban, rádióban, televízióban, más hasonló módon vagy nyilvános rendezvényen követik el) is – a „szokásos” pénzbüntetés mellett – legfeljebb hat hónapig terjedő szabadságvesztésig terjedhet [162. cikk (1) bek.].

¹⁴⁸ Eszerint, aki az előbbi defamatorikus deliktumok bármelyikét (158–162. cikkek) a Szlovén Köztársaság, avagy kötelességeinek gyakorlásával összefüggésben a Szlovén Köztársaság elnökének sérelmére követi el, továbbá, aki a szlovén zászlót, címert vagy himnuszt nyilvánosan meggyalázza, pénzbüntetéssel vagy legfeljebb egy évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

megsértését”¹⁴⁹ a 165. cikk pedig „a szlovén nép vagy a nemzetiségi közösségek megsértését”¹⁵⁰. Mindezen esetekben nemcsak maga az elkövető büntethető, hanem az újság, magazin, televízió- vagy rádióadás, internetes oldal felelős szerkesztője is, kivéve élő adás esetén, ha bizonyítja, hogy a bűncselekményt nem tudta megakadályozni [166. cikk (1) bek.]; továbbá a nem időszaki nyomtatott kiadványok (pl. plakátok, szórólapok) kiadója vagy nyomdája, illetve a lemezek, CD-k, DVD-k, filmek és egyéb, széles nyilvánosságnak szánt videó- és audioeszközök gyártója is [166. cikk (2) bek.]. A bíróság ugyanakkor mind a becsületsértés, mind a rágalmazás bármely esete, mind a hamis vád, mind pedig a szerkesztő, nyomda, gyártó mögöttes felelőssége esetében mellőzheti a büntetés kiszabását, ha a cselekményre a „sértett” felróható magatartása vagy provokációja miatt került sor, továbbá akkor is, ha az elkövető bocsánatot kér a sértettől a bíróság előtt, vagy az állítását visszavonja (167. cikk). A szlovén Btk. szerint a becsületsértés, a rágalmazás bármely esete és a hamis vád (158–162. cikkek) akkor is büntethető, ha azt valamely hatóság [168. cikk (2) bek.], és akkor is, ha azt egy, már elhunyt személy sérelmére követik el [168. cikk (4) bek.]. Végül a szlovén Btk. a 18. fejezetben szabályozott minden tényállás vonatkozásában lehetővé teszi a büntetőbíróság számára egy további, alapvetően polgári jogi jellegű jogkövetkezmény alkalmazását: a bíróság ugyanis elrendelheti, hogy az elkövető a saját költségén, illetve ugyanazon médiumban, ahol a sérelem megvalósult, tegye közzé az ítéletet vagy annak egy, a bíróság által meghatározott részét (169. cikk).

Horvátországban az 1998-tól hatályos Btk. eredeti szövege¹⁵¹ még szabadságvesztéssel rendelte büntetni a rágalmazást (eredeti 200. cikk) és a becsületsértést (eredeti 199. cikk); 2006. június 28-ától azonban ezek már nem büntethetők börtönnel.¹⁵² Így Horvátország egyike azon négy államnak,¹⁵³ amelyekben ugyan büntetőjogilag is fenyegetik a defamatorikus tényállások megvalósítóit, de csak (90-től 500 napi tételig terjedő) pénzbüntetéssel.¹⁵⁴ Jelenleg a rágalmazás (hamis tények

¹⁴⁹ Az elkövetési magatartás az előző cikkben írottakkal egyezik meg, az elkövetési tárgy viszont a külföldi állam, annak államfője vagy nagykövete, zászlója, címere, himnusza, továbbá a Szlovén Köztársaság által elismert nemzetközi szervezet, annak képviselője vagy jelképe lehet. A kiszabható szankció itt is a pénzbüntetés, illetve a szabadságvesztés, egyéves speciális maximummal.

¹⁵⁰ Ezt az valósíthatja meg, aki a szlovén nép, avagy a Szlovén Köztársaság területén élő magyar vagy olasz nemzetiségi közösség sérelmére a 158–160. cikkek szerinti becsületsértést, szándékos rágalmazást vagy gondatlan rágalmazást követ el. A büntetési tétel ez esetben is pénzbüntetés vagy egy évig terjedő szabadságvesztés lehet.

¹⁵¹ <http://www.legislationline.org/documents/section/criminal-codes/country/37>

¹⁵² Ilia DOHEL: Representative on Freedom of the Media: Report on Achievements in the Decriminalization of Defamation. *IRIS Merlin*, 2006/10. <http://merlin.obs.coe.int/iris/2006/10/article1>

¹⁵³ Franciaország, Spanyolország, Horvátország, Bulgária.

¹⁵⁴ Vö. International Press Institute i. m. (5. lj.) 42.

állítás vagy híresztelése: 149. cikk) és a becsületsértés (147. cikk) mellett az ún. megszegényítés, azaz egy harmadik személy előtt tett, a sértett becsületét vagy jóhírnevét sértő közlés vagy híresztelés (148. cikk) büntethető.¹⁵⁵

Bulgária – Horvátország mellett – a másik délkelet-európai uniós állam, amely csak pénzbüntetéssel szankcionálja a rágalmazást és a becsületsértést. Az ottani, eredeti szövegében még 1968-ban elfogadott Btk.¹⁵⁶ ma mind a becsületsértést (146. cikk), mind a rágalmazást (147. cikk) bünteti, az elhatárolás alapja pedig tisztán a tényállítás/véleménynyilvánítás megkülönböztetése. Becsületsértést az követ el, aki a sértett jelenlétében róla olyan sértő dolgot közöl, amely őt becsületében vagy méltóságában megalázza; rágalmazást pedig az, aki egy szégyenteljes tény vagy bűncselekményt tulajdonít másnak, kivéve, ha az állítás igaznak bizonyult. A két cselekmény szankciója nyilvános megrovás, vagy különböző mértékű pénzbüntetés, melynek legalacsonyabb büntetési tétele 1000 leva,¹⁵⁷ legmagasabb büntetési tétele pedig 15 000 leva lehet.¹⁵⁸

Görögországban a Btk.¹⁵⁹ a defamatorikus tényállások széles körét szabályozza, szabadságvesztéssel is büntetni rendelve azokat. Így Görögországban kriminális jelleggel büntetendő a becsületsértés (361. cikk), a (nem provokációra megvalósuló) tetteges becsületsértés (361A. cikk), a rágalmazás, vagyis az emberi méltóságot sértő hamis tények állítása vagy híresztelése, ha a valótlaniságról az elkövető tudott (363. cikk) és akkor is, ha arról nem tudott (362. cikk), a jogi személyek jó hírnevét sértő tényállítás (364. cikk) és a kegyeletsértés (365. cikk).¹⁶⁰ Ezek mellett a bárki sérelmére elkövethető bűncselekmények közül még a hamis vád deliktumának a jogi tárgya (részben) az ember becsületének a védelme.¹⁶¹ Mindezek miatt évi több száz (néhánykor az ezret is megközelítő számú) büntetőítéletet hoznak a

¹⁵⁵ Utóbbi két deliktumot újságírói szervezetek főleg azok megfogalmazásának homályossága miatt támadják. http://www.b92.net/eng/news/region.php?yyyy=2014&mm=04&dd=09&nav_id=89934

¹⁵⁶ <http://www.legislationline.org/documents/section/criminal-codes/country/39>

¹⁵⁷ A becsületsértés alapesetének speciális minimuma.

¹⁵⁸ Ez utóbbi akkor, ha az elkövető a rágalmazást nagy nyilvánosság előtt vagy a foglalkozásának felhasználásával valósítja meg, és az súlyos következményekkel jár.

¹⁵⁹ <http://www.c00.org/p/greek-penal-code.html>, <http://www.greekhelsinki.gr/english/reports/ghm29-9-1998.html>

¹⁶⁰ Büntetendő továbbá – az emberi méltóság mint jogi tárgy sérelme okán – a külföldi állam vagy államfője megsértése (amelyet nemcsak fizikai támadással, hanem pusztán a becsületet sértő módon is el lehet követni) (153. cikk); a diplomaták becsületének megsértése (154. cikk); a köztársasági elnök megsértése (168. cikk).

¹⁶¹ Az emberi becsületet vagy a személyek jóhírnevét sértő bűncselekmények összefoglalásához l. pl. Ilias G. ANAGNOSTOPOULOS–Konstantinos D. MAGLIVERA: *Criminal Law in Greece*. Hága, Kluwer Law International, 2000. 88–89.

görög bíróságok.¹⁶² A rágalmazás alapesetének (362. cikk) elkövetője nem büntethető, ha az általa állított vagy híresztelt tény (amelynek valótlanágáról tehát nem tudott) valónak bizonyul; a valóság bizonyítása azonban nem megengedett (tehát az elkövető mindenképpen büntetendő), ha a tény a sértett magán- vagy családi életére vonatkozott, és az nem érintett közérdeket, továbbá a cselekményt a tettes rosszhiszeműen követte el (366. cikk 1. pont) – a valóság sikeres bizonyítása ugyanakkor nem zárja ki, hogy az elkövetőt becsületsértés miatt felelősségre vonják (366. cikk 3. pont). Végül a szerkesztők büntetőjogi felelősségéről is szól a görög Btk.; eszerint a rendszeres időközönként megjelenő lap (újság vagy magazin) szerkesztője köteles a lapban elkövetett jogsértésről szóló ítéletet nyolc napon belül, a sérelmes közléssel azonos módon közölni – egyébként akár egy évig terjedő szabadságvesztéssel is sújtható (269. cikk 2. pont).

Máltán pedig az 1854 óta hatályos Btk.¹⁶³ jelenleg szintén büntetni rendeli mind a (mi fogalmaink szerinti) becsületsértést, mind a (szintén a mi fogalmaink szerinti) rágalmazást, melyek mindegyikét a – rendkívül homályos megfogalmazású – 252. cikk szabályozza, és akár szabadságvesztéssel is sújtja,¹⁶⁴ továbbá (nem önálló deliktumként, hanem a rágalmazás egyik eseteként) a kegyeletsértést (255. cikk), valamint (önálló bűncselekményi tényállásként) a sajtó útján elkövetett rágalmazást (256. cikk), mely utóbbi részletes szabályozását és a szankciók meghatározását azonban a máltai sajtótörvényre (*Press Act 1974*)¹⁶⁵ hagyja. Ez utóbbi a sajtó útján elkövethető cselekmények széles körét határozza meg,¹⁶⁶ a rasszizmustól a rémhírterjesztésen át a törvények elleni izgatásig. Ezek körében a sajtótörvény alapján büntetendő a sajtóban megvalósított rágalmazás (pénzbüntetéssel – 11. cikk). Minősített eset, ha a sértett valamely hivatalos személy, és a rágalom a személy hivatalos eljárásához kapcsolódik; ha jelölt egy köztisztviselőre, és a rágalom e tisztviselő ellátására való képességével van összefüggésben; ha valamely szakmát vagy művészetet hivatásszerűen gyakorol, és a rágalom e keresőtevékenységével függ össze; ha aktív politikai résztvevő, és a kijelentés e tevékenységét érinti; valamint, ha a közérdeket érintő közbizalmi tisztviselőt lát el, feltéve mindegyik esetben, hogy a valóság bizonyítása sikertelen vagy az – a kijelentés magánéleti jellege okán – nem megengedett (12. cikk – ekkor a büntetés szabadságvesztés is lehet).

¹⁶² A „becsület elleni bűncselekmények” miatt elítéltek együttes száma 2005-ben 900, 2006-ban 458, 2007-ben 564, 2008-ban pedig 647 volt (vö. *Statistical Yearbook of Greece, 2009 & 2010*. Hellenic Statistical Authority, Piraeus, 2011. 214.); ezek közül 116, 45, 89, illetve 62 volt visszaeső (uo., 217.).

¹⁶³ <http://www.legislationline.org/documents/section/criminal-codes/country/15>

¹⁶⁴ A büntetési tétel konkrét mértéke a cselekmény jellegétől, illetve attól függ, hogy minősített vagy privilegizált esetről van-e szó; van, hogy az egyetlen szankció a pénzbüntetés, de lehetséges, hogy akár egy évig terjedő börtönbüntetés is kiszabható.

¹⁶⁵ Act XL of 1974.

¹⁶⁶ <http://www.justiceservices.gov.mt/DownloadDocument.aspx?app=lom&itemid=8743&l=1>

4. A rágalmazás és a becsületsértés magyarországi szabályozástörténete

Magyarországon a rágalmazást¹⁶⁷ a közép- és a korai újkorban döntően szokásjogi alapon büntették: a feudalizmus büntetőjogának egyik legfontosabb jellegzetessége az, hogy a törvényi szabályozás csak másodlagos jelentőségű, a legfontosabb jogforrás végig (még a XIX. században is) a szokásjog. Mindennek következtében a feudalizmus teljes időszakára a jogi partikularizmus, valamint annak területi specifikációja, a territorializmus nyomta rá bélyegét.¹⁶⁸ Emiatt a rágalmazás deliktumáról a közép- és a kora újkor vonatkozásában általános jelleggel semmi nem mondható, hiszen volt, ahol büntették, volt, ahol nem, és ha büntették is, a szankciók súlya is eltérő volt. Annyi bizonyos, hogy bűncselekménnyel hamisan bevádolni sehol senkit sem lehetett, illetve hogy egyes személyekkel (a nemesekkel, a klérus tagjaival, vagy éppen a saját szülőikkel szembeni) gyalázkodások, valamint a blaszfémiák kijelentések (melyek a tanulmánynak nem témája) rendszerint büntetendők voltak, továbbá legtöbbször jogellenes, bár nem súlyosan jogellenes magatartásnak számított a „civakodás” (*rixa*) is. Mivel a feudalizmusban a fogalmakhoz tényállásleírás nem tartozott (a helyi statútumok vagy a bírói ítéletek csak a bűncselekmény elnevezését jelölték), ezért nem tudhatjuk, hogy a fogalmak pontosan mit jelentettek, de valószínű, hogy a *rixa* a könnyű testi sértések és az egyszerű verekedések mellett a (mai fogalmaink szerinti) tetteges becsületsértéseket is felölelte.

Ugyanakkor kivételképpen voltak olyan „törvényi” (dekrétális) szabályok is, melyek egyes speciális rágalmazásokat szintén büntetni rendelték. Így például Szent István (997–1038) Második Dekrétumának¹⁶⁹ 53. fejezete hűtlenségnek nyilvánít

¹⁶⁷ E fejezetben csak a büntetőjogi rágalmazásra és becsületsértésre vonatkozó normákat tekintjük át, a magánjogi, illetve sajtójogi normákkal, mivel azok jelen tanulmánynak nem tárgyai, nem foglalkozunk.

¹⁶⁸ Más jog érvényesült nemcsak az egyes földrajzi területeken, hanem ugyanazon székhellyel rendelkező, ám különböző hatáskörű bíróságok vonatkozásában is. Mindehhez pedig ráadásul a nyílt jogegyenlőség járult, vagyis más szabályok vonatkoztak a parasztokra és szolgákra, illetve a későbbiekben a jobbágyságra, mint a városi polgároknak, és ezekre megint mások, mint a nemesekre.

¹⁶⁹ Szent István törvényei szokásosan kétféleképpen csoportosíthatók. Az egyik felosztás, mely az Admonti Kódexet követi, két törvénykönyvet különböztet meg; az első, amelyet feltehetőleg még István életében állítottak össze, 35 fejezetet, a második pedig, amelynek cikkei minden valószínűség szerint csak évekkel István halála után szerkesztették egybe, 21 fejezetet tartalmaz. Ebben a klasszifikációban az Intelmek, amelyeket István fiához, Imre herceghez írt, nem jelenik meg törvényként. A másik lehetséges felosztás szintén két dekrétumot különít el, de ezek közül az első maga az Intelmek, míg a kifejezetten jogi jellegű, 56 István által alkotott törvényt a Második Dekrétum tartalmazza. Többek között a Corpus Juris Hungarici is ez utóbbi csoportosítást követi, és ennek alapján én is a felosztás alapján hivatkozom István törvényeire.

totta, és büntetni rendelte a király megrágalmazóit és a királlyal szemben bizalmatlanságot szítókat.¹⁷⁰ A XVIII. század végén felmerült az igény egy önálló büntető törvénykönyv megalkotására, mely – az akkoriban fontossá válni kezdő jogbiztonság, az addigi szétforgácsolt törvényi és szokásjogi gyakorlat tisztázása, megismerhetősége és nem utolsósorban modernizálása érdekében – kódex jelleggel szabályozta volna a büntetendő magatartásokat.¹⁷¹ A tervezet 1795-re *Codex de delictis eorumque poenis* címmel el is készült, de annak diétai megtárgyalására soha nem került sor, a joggyakorlatot ugyanakkor befolyásolta. Ezen elaborátum XV. szakasza büntetni rendelte a „rágalmazást”, e fogalmat azonban a *calumnia*, azaz a „hamis vád” értelmében használta, az ugyanis nem más, mint „ártatlannak bizonyult személy [...] megvádolása büntett elkövetésével” (XV. szakasz 1. §).

A büntető anyagi jog, benne a defamatorikus tényállások kodifikálására végül 1878-ban került sor, amikor is a Csemegi-kódex (1878. évi V. tc.) már a maihoz nagy vonalakban hasonló módon határozta meg a rágalmazás és a becsületsértés deliktumát. A kódex az e két, jellegadó bűncselekményről a címét kapó XVII. fejezetben, ezen belül is a 258–260. §-okban szabályozta a rágalmazást, a 261. §-ban pedig a becsületsértést. A 258. § szerint

„a rágalmazás vétségét követi el, és hat hónapig terjedhető fogházzal és ötszáz forintig terjedhető pénzbüntetéssel büntetendő: a ki lakiról, többek jelenlétében, vagy több, habár nem együtt levő személy előtt, olyan tényt állít, mely valóságában – az ellen, a kőről állított, a büntető eljárás megindításának okát képezne, vagy azt a közmegegyezésnek tenné ki.”

A 259. § értelmében „egy évig terjedhető fogházzal, és ezer forintig terjedhető pénzbüntetéssel büntetendő a rágalmazás: ha a rágalmazó, állítását nyomtatvány vagy nyilvánosan kiállított képes ábrázolat által tette közzé vagy terjesztette”; végül a 260. § alapján „rágalmazást követ el és egy évig terjedhető fogházzal büntetendő: a ki mást, valamely hatóság előtt, büntethető cselekmény elkövetésével vádol, ha vádja valótlanul bizonyul, és a hamis vád büntette vagy vétsége fenn nem forog (227. §).” Ami pedig a becsületsértést illeti:

¹⁷⁰ „Ha ki valamely ispánnak vagy más keresztyén embernek álnokul ezt mondja: Hallám vesztedre szólni a királyt, és reá bizonyodik a dolog, haljon meg” (Szent István Király Dekrétoimainak Második Könyve 53. fejezet a király rágalmazóiról).

¹⁷¹ 1791-ben, az 1790–1791-es diétán országgyűlési bizottságot állítottak fel az első magyar büntető törvénykönyv megalkotására. (1790/91. évi LXVII. tc.) E bizottság a *Deputatio Juridica* nevet viselte, elnöke pedig az akkori országbíró, gr. Zichy Károly volt. Valójában 1712-ben már volt egy próbálkozás ilyen kódex létrehozására, amelyet Bencsik Mihály nagyszombati jogtanár készített el, de a később a jog teljes rendezésének igényéből felállított országgyűlési bizottság, a *Systematica Commissio* létrejöttével ez a plánum pusztán e bizottság egyik megtárgyalandó anyagává vált, majd sorsa osztozott a jogrendezés általános sorsával: minthogy az elmaradt, a büntető tervezetből sem lett törvény.

„A ki más ellen meggyalázó kifejezést használ, vagy meggyalázó cselekményt követ el, – a mennyiben a 258. § esete fenn nem forog: a becsületsértés vétségét követi el, és ötszáz forintig terjedhető pénzbüntetéssel, – ha pedig a meggyalázó kifejezést a 259. §-ban megjelölt módon tette közzé, vagy terjesztette: három hónapig terjedhető fogházzal és ötszáz forintig terjedhető pénzbüntetéssel büntetendő. Ha a cselekmény testi sértést képez: az arról rendelkező törvény lesz alkalmazandó.” (261. §)

A normaszövegből látható tehát, hogy egyrészt a rágalmazás és a becsületsértés elhatárolásának alapja lényegileg a tényállítás/véleményközlés; másrészt egyetlen személy jelenlétében tett állítás (a mai helyzettel ellentétben) még nem valószínűsíti meg a rágalmazás deliktumát; harmadrészt már a Csemegi-kódexben is mind a rágalmazás, mind a becsületsértés vonatkozásában minősített eset a mai fogalmaink szerinti nagy nyilvánosság előtt történő elkövetés;¹⁷² negyedrészt a védett jogi tárgy kevésbé az ember önbecsülése, mintsem a társadalmi megbecsülése (jó hírneve); ötödrészt a tetteleges becsületsértés és a könnyű testi sértés elhatárolása már a mai Btk.-nknak megfelelő.¹⁷³ (Lényeges eltérés azonban, hogy az 1878. évi V. tc. még csak a természetes személyekkel szembeni cselekményeket szankcionálta, a jogi személyekkel, szervezetekkel szembenieket nem, kivéve az egyes hatóságokat, illetve más közjogi jogi személyeket, pl. az országgyűlést – utóbbiak esetében viszont a sérelem nem magánindítványra, hanem hivatalból¹⁷⁴ üldözendő.) Emellett

¹⁷² A 262. § egy további minősített esetet is meghatároz: „A törvény által alkotott testületek, hatóságok, vagy azok küldöttségei, tagjai ellen, habár nem nyomtatvány által elkövetett nyilvános rágalmazás, vagy becsületsértés: egy évig terjedhető fogházzal és kétezer forintig terjedhető pénzbüntetéssel büntetendő.” Vagyis a hivatalos személyekkel szembeni rágalmazást és becsületsértést a kódex szigorúbban rendelte büntetni, mint a magánszemélyekkel szembeni cselekményeket.

¹⁷³ A Csemegi-kódex 301. §-a szerint ugyanis: „A ki másnak testét szándékosan, de ölési szándék nélkül bántalmazza, vagy egészségét sérti, ha az ez által okozott sérülés, betegség vagy elmekegus napnál hosszabb ideig tartott: a súlyos testi sértés büntetést, – ha husz napot túl nem haladott, de nyolcz napnál tovább tartott: a súlyos testi sértés vétségét, – ha pedig nyolcz napnál tovább nem tartott, a könnyű testi sértés vétségét követi el.” Vagyis, ha van testi sérülés vagy egészségromlás, az testi sértés, ha azonban az nincs, de fizikai bántalmazás van, az becsületsértést valószínűsít meg.

¹⁷⁴ „Ha a rágalmazás vagy becsületsértés az országgyűlés, annak valamelyik háza, a horvát-szlavon-dalmát országgyűlés, azoknak bizottsága, vagy a közösigyek tárgyalására kiküldött bizottságok, azok egyike, vagy valamelyikének küldöttsége ellen követtetik el: a bűnvádi eljárás hivatalból, de csak azon országgyűlés, ház vagy közösigyi bizottság felhatalmazása folytán indítványozható, mely megsértetett, vagy a sértett bizottságot, illetőleg küldöttséget megválasztotta” (269. §). „Hivatalból van helye a bűnvádi eljárás megindításának, ha: 1. hatóság vagy annak küldöttsége ellen (271. §), – vagy 2. közhivatalnok ellen hivatali kötelességeire vonatkozólag állított olyan tény, mely valódisága esetében, bűnvádi vagy fegyelmi büntetést vonna maga után; 3. a rágalmazás vagy a becsületsértés, a közös hadsereg, a hadi tengerészet, a honvédség, vagy pedig ezeknek valamelyik önálló része ellen követtetett el. Ha a rágalmazás vagy becsületsértés, valamelyik magyar kir. minister, vagy cs. és kir. közös minister ellen hivatalos eljárására vonatkozólag követtetik el: a bűnvádi eljárás csak a sértett minister, – ha pedig az az egész kormány ellen követtetik el: csak a minisztertanács, – a 3. pontban

az 1878. évi V. tc. külön rendelte szankcionálni a király megsértését¹⁷⁵ és a királyi ház tagjainak megsértését.¹⁷⁶ Végül a Csemegi-kódex a 273. §-ban büntette a kegyeletsértést is, ugyanolyan tiszta utaló diszpozícióval, mint a mai Btk.¹⁷⁷

Az is figyelemre méltó, hogy a Csemegi-kódex a valóság bizonyításának megengedhetőségét, illetve annak sikerességét a mai magyar bírói gyakorlatban kialakult mércékhez nagyon hasonlóan szabályozta:

„Rágalmazás és becsületsértés esetében, az állított tény, illetőleg kifejezés valóságának bebizonyítása meg van engedve, ha: 1. a sértett, közhivatalnok vagy hatóságnak tagja, s az állítás vagy kifejezés hivatásának gyakorlatára vonatkozik; 2. a büntető eljárás, az állított tény miatt, az állítás idején már meg volt indítva; 3. az állított tény jogérvényes ítéletében valódinak mondatott ki; 4. a sértett fél annak megengedését a bíróság előtt maga kívánja; 5. a vádlott igazolja, hogy állításának célja a közérdek vagy jogos magánérdek megóvása vagy előmozdítása volt. Az állítás vagy kifejezés valóságának bebizonyítása, a vádlott büntetlenségét eredményezi.” (263. §) „Az állítás vagy kifejezés valóságának bebizonyításának nincs helye, és az még a sértett fél kivánatára sem engedhető meg: 1. ha a rágalmazás, vagy becsületsértés, a 272. §-ban megjelölt személyek¹⁷⁸ valamelyike ellen követetett el; 2. ha az állítás vagy kifejezés olyan cselekményre vonatkozik, mely csak a sértett fél indítványára vonható bünvádi eljárás alá, és az erre jogositott (113. §) ilyen indítványt nem tett, vagy azt visszavonta; 3. ha az állított tényre nézve jogérvényes felmentő ítélet, vagy megszüntetési határozat hozatott; 4. ha az állítás vagy kifejezés, a családi élet viszonyaira vonatkozik, vagy a női becsületet támadja meg.” (264. §) „Annak bizonyítása, hogy az állított tény köztudomású, szintén nem engedhető meg.” (265. §) „Rágalmazás vagy becsületsértés miatt bünvádi eljárásnak nincs helye: ha a tény, vagy a gyalázó kifejezés, a hatóság előtt folyamatban levő ügyben, ezen ügyre és az ügyfelekre vonatkozólag, tárgyalás alkalmával, szóval vagy az ügyiratokban állíttatik, illetőleg használtatik; vagy ha a becsületsértő követ-

megjelölt esetekben pedig: a közös hadügyminister, illetőleg a honvédelmi minister felhatalmazása folytán indítványoztathatik.”

¹⁷⁵ „A ki a király ellen sértést követ el: vétség miatt két évig terjedhető fogházzal és hivatalvesztéssel büntetendő. A ki azonban a sértést irat, nyomtatvány, képes ábrázolat terjesztése vagy közszemlére kiállítása által követi el: vétség miatt három évig terjedhető államfogházzal és hivatalvesztéssel büntetendő” (140. §).

¹⁷⁶ „A ki a királyi ház valamelyik tagja ellen sértést követ el: vétség miatt egy évig terjedhető fogházzal, ha pedig a sértést irat, nyomtatvány, képes ábrázolat terjesztése vagy közszemlére kiállítása által követi el: két évig terjedhető államfogházzal büntetendő.” (141. §)

¹⁷⁷ „Holtak ellen elkövetett rágalmazás és becsületsértés is, a jelen fejezet szabályai szerint büntetendő.” Ami pedig a kegyeletsértésre vonatkozó eljárási szabályokat illeti: „A bünvádi eljárás megindítása azonban, csak a megholtak gyermekei, szülői, testvérei vagy házastársa által indítványozható. Ezen szabály alkalmazandó azon esetben is: ha a rágalmazott vagy sértett, a rágalmazás vagy becsületsértés elkövetésekor még életben volt, de a bünvádi eljárás megindítását halála előtt nem indítványozta.”

¹⁷⁸ Ezek: „külföldi uralkodó vagy államfő”; illetve „valamely külállamnak Ő Felségénél felhatalmazott követe vagy ügyviselője”.

ketetések az ügyben felmerülő tényekből vagy körülményekből származtatnak. Ezen intézkedés mindazonáltal nem zárja ki az ügyvéd, illetőleg közjegyző elleni fegyelmi eljárást, sem a rágalmozó vagy becsületsértő kifejezések megtorlása iránt, más törvényekben foglalt intézkedések alkalmazását.” (266. §) „Ha az állított tény miatt büntető vagy fegyelmi eljárás indított meg, mielőtt még a rágalmozás vagy becsületsértés tárgyában a bíróság jogérvényes ítéletet hozott: ez utóbbi iránti eljárás mindaddig felfüggesztendő, míg az annak alapját képező tény miatt folyamatba tett büntető vagy fegyelmi eljárás be nem fejeztetett.” (267. §)

Végül az eljárási szabályok is hasonlóak voltak a maiakhoz: a hivatalokat és közjogi jogi személyeket, valamint ez utóbbiak egyes tagjait kivéve¹⁷⁹ a rágalmozás és a becsületsértés magánindítványra¹⁸⁰ (illetve diplomáciai úton kijelentett kívánatra)¹⁸¹ volt büntethető; külön szabályok vonatkoztak a kölcsönös rágalmozásra és becsületsértésre,¹⁸² a bűncselekménnyel való hamis megvádolással elkövetett rágalmozás esetére,¹⁸³ és a büntetőeljárásban alkalmazható magánjogi jellegű jogkövetkezményekre,¹⁸⁴ ez utóbbiak némelyikét később a bűnvádi perrendtartásról

¹⁷⁹ Lásd a már korábban ismertetett 269. és 270. §-t. Ezenkívül a 271. § kimondta, hogy „bíróságok, bírák, bírósági hivatalnokok, a kir. ügyészségnek vagy tagjainak hivatali kötelességeire vonatkozó olyan állítás miatt, mely valódisága esetében azok ellen bűnvádi, vagy fegyelmi büntetést vonna maga után: a bűnvádi eljárás rágalmozásért csak hivatalból, – és az igazságügyminister felhatalmazása folytán indítható meg.”

¹⁸⁰ „A jelen fejezetben meghatározott büntetendő cselekmények miatt, csak a sértett fél indítványára indítható meg a bűnvádi eljárás.” (268. §)

¹⁸¹ „Ha a rágalmozás vagy becsületsértés: 1. külföldi uralkodó vagy államfő ellen; 2. valamely külállamnak Ő Felségénél felhatalmazott követe vagy ügyviselője (*Chargé d'affaires*) ellen követetik el: a bűnvádi eljárás az illető állam, vagy követnek, illetőleg ügyviselőnek diplomáciai úton kijelentett kívánatára, hivatalból indítandó meg.” (272. §)

¹⁸² „Kölcsönös rágalmozás vagy becsületsértés esetében mindaddig, míg az egyik fél indítványára megindított bűnvádi eljárás befejezve nincs, jogában áll a másik félnek is, az ellene elkövetett sértés miatt a bűnvádi eljárást megindítani, habár az elévülés határideje már lejárt volna (112. §).” (274. §) „Nyomban vizonzott kölcsönös becsületsértés esetében a bíróság a bűnösségnek megállapítása mellett, a büntetés alul mindkét felet, vagy csak azokat egyikét felmentheti.” (275. §)

¹⁸³ „Ha magánfél indítványára indított meg a bűnvádi eljárás (113. §), és az indítványát visszavonta, vagy a vádlott jogérvényesen felmentetett; az utóbbi, a rágalmozás miatt, a mennyiben a hamis vád esete fenn nem forogna, a visszavonás vagy felmentés napjától számítandó három hó alatt indíthatja meg vádlója ellen a bűnvádi eljárást.” (276. §)

¹⁸⁴ „Rágalmozás és becsületsértés miatti elítéltetés esetében, a sértett félnek kívánatára megrendelendő: hogy az ítélet egész terjedelmében, indokaival együtt, az elítéltnak költségére azon vidéknek, hol a büntetendő cselekmény elkövetett, valamelyik lapjában, és ha ott lap nem jelenik meg, a sértett fél által megjelölt belföldi lapban tétessék közzé. Ezen kívánság a tárgyalás folyama alatt fejezendő ki. Ha pedig a büntetendő cselekmény időszaki nyomtatványban követtetett el: az ítélet indokaival együtt, ugyanazon nyomtatványnak, a jogérvényes ítélet kihirdetése vagy kézbesítése után megjelenő első száma elején teendő közzé.” (277. §)

szóló 1896. évi XXXIII. tc. (a továbbiakban: Bp.) is megerősítette, illetve kiegészítette.¹⁸⁵

Az I. világháború kitörése után a Csemegi-kódex defamatorikus rendelkezéseit a becsület védelméről szóló 1914. évi XLI. tc. (a továbbiakban: Bv.) tartalmilag hatályon kívül helyezte.¹⁸⁶ A rágalmazás és a becsületsértés szabályozása ezen törvénnyel tovább közeledett a ma hatályos szabályozáshoz. Az 1. § szerint ugyanis „rágalmazás vétségét követi el, aki valakiről más előtt oly tényről állít vagy híresztel, amely valóság esetében az illető ellen bünvádi vagy fegyelmi eljárás megindításának oka lehet vagy pedig őt közmegegyezésnek tenné ki”, a 2. § szerint pedig „aki más ellen becstelenítő, lealacsonyító vagy megszegyenítő kifejezést használ, vagy pedig ily cselekményt követ el, – amennyiben az 1. § esete nem forog fenn, – a becsületsértés vétségét követi el.” Ezzel a Csemegi-kódexhez képest immáron nem kellett, hogy a rágalmazást több ember előtt valósítsák meg, elég volt az is, ha csak egyetlen, a megrágalmazottól különböző személy előtt követte el a tettes a cse-

¹⁸⁵ „Kölcsönös becsületsértés, rágalmazás vagy testi sértés esetében az a bíróság, a mely az egyik vád alapján az eljárást megindította, mindaddig, míg az eljárást ítélettel vagy megszüntető végzéssel be nem fejezte, illetékes a másik vád alapján való eljárásra is, a mennyiben hatáskörét az utóbbi vád elbírálása meg nem haladja. A bíróság ezeket az ügyeket egyesítheti, együttesen tárgyalhatja és egy ítélettel intézheti el. Nyomban vizsgázott kölcsönös becsületsértés (1878. évi V. tc. 275. §) miatt emelt vizsonvád esetében mindazáltal ezeket az ügyeket együttesen kell tárgyalni és egy ítélettel elintézni. Az egyik vád elejtése nem gátolja a másik vád alapján indított eljárás folytatását.” (Bp. 23. §) „A bíróság, vagy egyes tagja vagy tanácsa ellen, hivatali kötelességökre vonatkozólag elkövetett becsületsértés vagy rágalmazás, vagy ugyanazok ellen a bünvádi eljárás megindítása után tett bünvádi vagy fegyelmi feljelentés, az ezektől különálló ügynek elintézésénél mellőzés okául nem szolgálhatnak. Az sem ok a mellőzésre, ha valaki a bíróra, mint tanura hivatkozik, ő azonban kihallgatása alkalmával kijelenti, hogy az ügyről kizáró okul nem szolgáló hivatalos eljárása alkalmával szerzett tudomást.” (Bp. 71. §) A bünvádi perrendtartás életbeléptetéséről szóló 1897. évi XXXIV. tc. hatásköri kérdéseket rendezett (16. §) – némely ügyben ugyanis a törvényszéknek, némely ügyben az esküdtbírósnak volt hatásköre. Ezen eljárási szabályokat, valamint a sajtójogi rendelkezéseket a sajtóról szóló 1914. évi XIV. tc. később részletezte, pontosította és módosította (43–46. §). (Ez utóbbi eljárási rendelkezések ismertetésétől eltekintünk.)

¹⁸⁶ A kartális alkotmányt megelőző ún. történeti alkotmány időszakában jogszabályok kifejezetten hatályon kívül helyezésére rendszerint nem került sor (nem kellett, hogy sor kerüljön), mivel a korábbi jogszabálynak tartalmilag ellentmondó későbbi jogszabály automatikusan hatályon kívül helyezte a korábbi (ún. materiális derogáció) – ez alól éppen egy fontos kivétel volt maga a Csemegi-kódex, mely kifejezetten kimondta, hogy „a jelen törvény hatályba léptével az ezzel ellenkező törvények, szabályok és gyakorlat hatályon kívül helyeztetnek.” (485. §) A mai jogban ez már nem lenne lehetséges, mivel a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 10. § (1) bekezdése értelmében a hatályon kívül helyezést, illetve a módosítást kifejezetten ki kell mondani (formális derogáció), különben a régi jogszabály hatályban marad. Vö. pl. JAKAB András–SONNEVEND Pál: *Kontinuitás hiányosságokkal: Az új magyar Alaptörvény*. In: FEJES Zsuzsanna–KOVÁCS Endre Miklós–PACZOLAY Péter–TÓTH J. Zoltán: *Állam és jog: Kodifikációs kihívások napjainkban*. Budapest, Gondolat, 2013. 126., 18. lj.

lekményét; finomodott az elkövetési magatartás is, a tény állítása mellett a tény híresztelése, vagyis a másoktól hallott értesülés továbbadása, valamint a tényre közvetlenül utaló kifejezés használata¹⁸⁷ is (immáron törvényi szinten is) tényállásszerűnek számított; az ún. verbális becsületsértés elkövetési magatartása a mai szabályozáshoz hasonlóan kettéosztódott a szóbeli kifejezésekkel elkövethető, valamint az egyéb (pl. gúnyos mimikával, testtartással, mozdulatokkal megvalósítható) cselekményekre; továbbá a becsületsértés immáron nem csupán a tényközléseken (tényállításon és híresztelésen) kívüli magatartásokra terjedt ki, hanem azon tényközlésekre is, amelyeket a rágalmazás alapján nem lehetett szankcionálni, de becsületsértő jellegűek voltak (például amelyek azért nem estek a rágalmazás deliktumának tárgyi hatálya alá, mert nem más előtt, hanem kizárólag a sértettel szemben követték el).

A rágalmazás minősített esetei: ha a cselekményt sajtó útján vagy egyébként nyilvánosan követték el; ha a törvény által alkotott testület, bizottsága vagy tagja, hatóság, közhivatalnok, törvényesen bevett vagy elismert vallásfelekezet lelkésze a sértett és a sértés hivatásuk gyakorlására vonatkozik; ha a cselekményt aljas indokból követték el (3. §); még súlyosabban büntetendő minősített eset, ha a cselekményt törvény által alkotott testület, bizottsága vagy tagja, hatóság, közhivatalnok, törvényesen bevett vagy elismert vallásfelekezet lelkésze ellen hivatásuk gyakorlására vonatkozólag sajtó útján követték el (5. §). A becsületsértés minősített esetei: ha a sértés feltűnően durva, illetve ha a törvény által alkotott testület, bizottsága vagy tagja, hatóság, közhivatalnok, törvényesen bevett vagy elismert vallásfelekezet lelkésze a sértett és a sértés hivatásuk gyakorlására vonatkozik (4. §); még súlyosabban büntetendő minősített eset, ha a cselekményt az előbb felsorolt személyi kör valamelyikével szemben hivatásuk gyakorlására vonatkozólag sajtó útján követték el (5. §).¹⁸⁸ E törvény is – fő szabályként – azt írta elő, hogy az elkövető magánindítványra vagy diplomáciai kívánatra büntethető, a hatóságok és azok tagjai, valamint egyes közjogi személyek elleni cselekmények pedig azok testületei, szervei, felettesei felhatalmazására;¹⁸⁹ úgyszintén rendelkezett a kölcsönös sérel-

¹⁸⁷ Ez utóbbit, mint látható, a rágalmazás fogalmát rögzítő 1. § ugyan nem tartalmazta, de a valóság bizonyításáról rendelkező 13. § már igen; azaz kontextuális értelmezés alapján ezen elkövetési magatartás is tényállásszerűnek számított. Vö. 13. §: „Rágalmazás vagy becsületsértés esetében az állított vagy híresztelt tény, úgyszintén a valamely tényre közvetlenül utaló kifejezés valósága bizonyításának egyedül a vádlott indítványára [...] van helye.”

¹⁸⁸ A büntetési tételekkel, minthogy azok konkrét mértékének számunkra kevés jelentősége van, nem foglalkozunk; az érdeklődő Olvasó azonban az idézett szakaszszámok alapján megtalálhatja azokat.

¹⁸⁹ Vö. 8–12. § (A 8. § 3. pontját később a honvédelemről szóló 1939. évi II. tc. 176. § kiegészítette.)

mekről,¹⁹⁰ valamint a sértett provokációjára elkövetett becsületsértésről.¹⁹¹ A valóság bizonyításának megengedhetőségéről, a bizonyítás sikeréről, valamint a sikerelenség jogkövetkezményeiről a Bv. is a Csemegi-kódexhez és a mai magyar szabályozáshoz hasonlóan rendelkezett.¹⁹²

¹⁹⁰ „Kölcsönös rágalmazás vagy becsületsértés esetében mindaddig, míg az egyik fél sérelmére elkövetett bűncselekmény miatt megindított bűnvádi eljárást az elsőfokú bíróság nem fejezte be, a másik fél abban az esetben is jogosult a magánindítvány előterjesztésére, ha ennek határideje (Btk. 112. §-a) lejárt volna, feltéve, hogy elévülés (Btk. 106. §-a) a bűnvádi eljárást ki nem zárja.” (7. §) „Nyomban vizsgázott kölcsönös rágalmazás vagy becsületsértés esetében a bíróság a bűnösség megállapítása mellett felmentheti mindkét vádlottat vagy csak azok egyikét a büntetés alól.” (19. §)

¹⁹¹ „Ha a becsületsértés elkövetésére a sértettnek jogellenes, kihívó vagy botrányt keltő viselkedése adott okot, a bíróság a bűnösség megállapítása mellett felmentheti a vádlottat a büntetés alól.” (18. §)

¹⁹² Mivel a rágalmazási jog központi kérdésköre a valóság bizonyítása, ezért célszerűnek tűnik e szabályokat legalább egy lábjegyzet keretében részletesen bemutatni. „Rágalmazás vagy becsületsértés esetében az állított vagy híresztelt tény, úgyszintén a valamely tényre közvetlenül utaló kifejezés valósága bizonyításának egyedül a vádlott indítványára és akkor is csak a következő esetekben van helye: 1. ha az állítás, a híresztelés vagy a kifejezésnek használata közérdeknek vagy jogos magánérdeknek előmozdítása, megóvása vagy védelme céljából történt; 2. ha az illető tény miatt bűnvádi vagy fegyelmi eljárás van folyamatban; 3. ha az illető tény büntető hatóság jogerős véghatározatban valónak mondotta ki, feltéve, hogy az állítás, a híresztelés vagy a kifejezésnek használata nem sértés céljából történt. Az előbbi bekezdés 1–3. pontjában említett feltételek hiányában is el kell azonban rendelni a valóság bizonyítását, ha azt maga a sértett is kívánja.” (13. §) (A 13. §-t később az 1940. évi XXXVII. tc. 11. § a következőkkel egészítette ki: „Rágalmazás vagy becsületsértés esetében az állított vagy híresztelt tény, úgyszintén a valamely tényre közvetlenül utaló kifejezés valósága bizonyításának az 1914. évi XLI. tc. 13. §-ának 3. pontja alapján nincs helye, ha a büntető határozathoz hátrányos jogkövetkezmények az 1. § szerint nem kapcsolódnak, vagy annak hátrányos jogkövetkezményei a 2., 3. vagy 18. § értelmében megszűntek. Ezt a szabályt kell alkalmazni akkor is, ha a valóság bizonyításának az 1930. évi II. tc. 69. vagy 129. §-a alapján van helye.”) „Ha az állítás, a híresztelés vagy a kifejezés a családi élet belső viszonyaira vonatkozik, vagy a női becsületet támadja meg, vagy pedig oly bűncselekményre vonatkozik, amely csak magánindítványra üldözhető, a jogosult azonban nem terjesztett elő magánindítványt vagy azt visszavonta és erről a vádlott a bűncselekmény elkövetése idejében tudomással bírt: az állított vagy híresztelt tény, úgyszintén a valamely tényre közvetlenül utaló kifejezés valósága bizonyításának egyedül a vádlott indítványára és csak abban az esetben van helye, ha a vádlott igazolja, hogy az állítás, a híresztelés, illetőleg a kifejezésnek használata és egyszerűs mind módjuk és alakjuk is, közérdeknek vagy jogos magánérdeknek megvédése céljából szükséges volt.” (14. §) „A valóság bizonyításának egyáltalában nincs helye, 1. ha a 12. §-ban említett személy a sértett; 2. ha az állítás, a híresztelés vagy a kifejezés oly bűncselekményre vagy fegyelmi vétségre vonatkozik, amely felől bírói hatóság abból az okból hozott felmentő ítéletet vagy megszüntető határozatot, hogy akár a vád alapján vett cselekmény, akár pedig az, hogy azt a sértett követte el, nincs bebizonyítva.” (15. §) „Az állított vagy híresztelt tény, úgyszintén a valamely tényre közvetlenül utaló kifejezés valóságának bebizonyítása kizárja azok miatt rágalmazás vagy becsületsértés megállapítását.” (16. §) „Kizárja rágalmazás vagy becsületsértés megállapítását az a körülmény, hogy a tényállítás vagy valamely tényre közvetlenül utaló kifejezésnek használata hatóság előtt folyamatban levő ügyben tárgyalás alkalmával szóval vagy ügyszerben az ügyre és az ügyfélre vonatkozólag történt. Ugyanez a szabály áll az ügyfélnek vagy képviselőjének az ily ügyben tárgyalás alkalmával szóval vagy ügyszerben tett egyéb

E törvénycikk továbbá önálló deliktumként rendelte büntetni a hatóság előtt elkövetett rágalalmazást (a *calumniát*), amit az követhetett el, „aki valakit hatóság előtt bűnvádi vagy fegyelmi úton büntethető cselekmény elkövetésével kellő ténybeli alap nélkül vádol, ha őt gondatlanság terheli és vádja nem bizonyul valóznak” (20. §). Ha a vád valóznak bizonyult, természetesen a cselekmény elkövetője nem volt büntethető, ha pedig nemcsak hogy nem bizonyult valóznak, de a tettes szándékosan vádolta a sértettet kellő ténybeli alap nélkül a hatóság előtt bűncselekmény vagy fegyelmi vétség elkövetésével, akkor az a Csemegi-kódex szerinti hamis vád deliktumát valósította meg.¹⁹³ Szintén büntetni rendelte a Bv. a „meghalt embernek vagy emlékének meggyalázása” vétségét. Ezt a 22. § szerint – a mai kegyelet-sértéshez hasonlóan – az követhette el, aki meghalt embert vagy emlékét meggyalázta (pl. testét megcsonkította, síremlékét feldúlta, beszennyezte stb.). Szintén a jóhírnév sérelmét okozó deliktumok körében (vagyis a most tárgyalt 1914. évi XLI. törvénycikkben) nyert elhelyezést a hitelrontás vétsége is, amely azonban valójában már csak kisebb részben tartható a becsület elleni bűncselekménynek, sokkal inkább vagyoni-gazdasági érdekeket veszélyeztetett.¹⁹⁴ Végül érdekesség, hogy ha a valóság bizonyítását követően a büntetőbíróság ítélete polgári jogi szankciót (a helyreigazítás közzétételének elrendelését) is tartalmazott, amit az a sajtószerv, melyben az eredeti sérelmes közlés is megjelent, nem hajtott végre, az kihágásnak minősült, és pénzbüntetéssel volt büntetendő.¹⁹⁵

A katonai büntető törvénykönyvről szóló 1930. évi II. tc. (a továbbiakban: Ktbtk.) is rendelkezett két speciális rágalalmazási tényállásról (ezekre tehát nem az 1878. évi V. és az 1914. évi XLI. törvénycikkeket, hanem a Ktbtk.-t kellett alkalmazni). Így a függelemsértés katonai deliktumát többek között az a katona is elkövethette, aki az előjárójának vagy feljebbvalójának nem adta meg a „köteles tiszteletet”, amennyiben ez rágalmozó vagy becsületsértő cselekményben nyilvánult meg. Egyrészt azonban e cselekménynek is – mint magának a rágalmozásnak vagy a becsületsér-

ily nyilatkozata tekintetében is, feltéve, hogy a nyilatkozat az ügygel összefügg és hogy a nyilatkozat az ügyfél érdekében szükséges volt.” (17. §)

¹⁹³ „Hamis vádat követ el az: a ki másat valamely hatóság előtt, büntetendő cselekmény elkövetésével, tudva hamisan vádol, vagy ellene tudva hamis bűnjeleket vagy bizonyítékokat kohol vagy állít elő.” (1878. évi V. tc. 227. §)

¹⁹⁴ „Vétséget követ el, aki akár valótlán tény állításával vagy hiresztelésével, akár pedig valamely tényre közvetlenül utaló valótlán kifejezés használatával valakinek hitelét veszélyezteteti vagy hitelképességét csökkenti.” (Bv. 24. §)

¹⁹⁵ „Kihágást követ el és hatszáz koronáig terjedhető pénzbüntetéssel büntetendő a kiadó, aki azt az ítéletet, amelynek közzétételét a jelen törvény alapján elrendelték, a szokásos díj megfizetése dacára nem közli.” (Bv. 32. §) Az elemzett törvénycikk – a korabeli törvényszerkesztési szokásoknak megfelelően – az anyagi jogi normák mellett eljárásjogi rendelkezéseket is tartalmazott (Bv. 27–31. §), ezek részletezésétől azonban eltekintünk.

tésnek – az elkövetése csak az előjáró vagy feljebbvaló indítványára volt büntethető, másrészt a katona (épp úgy, ahogy a polgári személy) sem volt büntethető, ha az állított tény valónak bizonyult (feltéve, ha a valóság bizonyítása megengedett volt).¹⁹⁶ De a rágalmazás vagy becsületsértés fordított esetben, vagyis akkor is büntetendő volt, ha azt katona az alárendeltje ellen követte el (127. §), beleértve a becsületsértés tetteles alakját is (126. §). Ezen szolgálati vétség esetében is igazak az indítványra (pontosabban a felhatalmazásra) és a valóság bizonyítására vonatkozóan a függelemsértésnél tárgyaltak, azzal, hogy ha a becsületsértés elkövetésére „a sértettnek kihívó vagy botránnyt keltő viselkedése adott okot, a bíróság a bűnösség megállapítása mellett felmentheti a vádlottat a büntetés alól” (129. §). A Ktbtk. hatályba léptető törvénye, vagyis „a katonai büntetőtörvénykönyv életbeléptetéséről és a közönséges büntetőtörvények egyes rendelkezéseinek ezzel kapcsolatos módosításáról és kiegészítéséről szóló 1930. évi III. törvénycikk” az 1914-es anyagi jogi szabályozást egyetlen aprósággal egészítette ki: büntettnak minősítette fel a rágalmazást, ha azt „tiszt (hasonló állású) követte el tiszt (hasonló állású) ellen és az állított vagy híresztelt tény valósága esetében megvetendő tulajdonságra vagy érzületre vallana”, illetve a becsületsértést, ha azt „tiszt (hasonló állású) követte el tiszt (hasonló állású) ellen és a sértés feltűnően durva” (89. §).

A világháborút követően, már a köztársaság időszakában a demokratikus államrend védelméről szóló 1946. évi VII. törvénycikk a köztársasági elnökkel szembeni defamatorikus cselekményekre vonatkozó rendelkezésekkel egészítette ki az 1914-es szabályozást. Egyrészt büntettként rendelte büntetni a köztársasági elnök sérelmére elkövetett tetteles becsületsértést [7. § (1) bek.], másrészt megtiltotta a valóság bizonyítását a köztársasági elnök ellen tisztségének tartama alatt vagy tisztségének gyakorlására vonatkozóan tisztségének megszűnése után elkövetett rágalmazás és becsületsértés esetében (valamint kimondta, hogy ilyenkor a bűnvádi eljárást hivatalból kell megindítani) [7. § (2) bek.].

Az 1930. évi Horthy-korszakbeli Ktbtk.-t 1948-ban egy új katonai büntető törvénykönyv váltotta fel [1948. évi LXII. tc. (a továbbiakban: új KtBtk.)], mely a katonai büntetőjogban a korábbiaknál részletesebb módon szabályozta az egyes rágalmozó és becsületsértő magatartásokat. Külön büntetni rendelte az előjáróval

¹⁹⁶ „Tisztelet mellözése miatt nem állapítható meg függelemsértés, ha az oly cselekménnyel követetett el, amely különben rágalmazás vagy becsületsértés volna és a vádlott az állított vagy híresztelt tény vagy valamely tényre közvetlenül utaló kifejezés valóságát bebizonyítja. Nincs azonban kizárva függelemsértés megállapítása, ha már magából a tényállításnak vagy kifejezés használásának alakjából vagy körülményeiből kitűnik a tisztelet szándékos mellözése. A valóság bizonyításának korlátai tekintetében a becsület védelméről szóló 1914. évi XLI. tc. 13–15. §-ait megfelelően alkalmazni kell. Nincs helye a valóság bizonyításának akkor sem, ha az a katonai szolgálati érdekeket veszélyeztetné.” (Ktbtk. 69. §)

vagy feljebbvalóval szemben elkövetett becsületsértést vagy rágalmazást (új KtBtk. 53. §), amelyet függelemsértésnek minősített.¹⁹⁷ A valóság bizonyításának e cselekmény vonatkozásában – nem az egyén, hanem a hadsereg érdekeire tekintettel – szűkebb körben volt helye, mint a Bv. alapján¹⁹⁸ (amely egyébként hatályban maradt, és az új KtBtk. által nem szabályozott kérdésekben továbbra is alkalmazni kellett, a katonai büntetőjog körében is).¹⁹⁹ Szintén függelemsértésnek minősült a – nem katonai büntetőjogban is büntetendő magatartásnak számító – „hatóság előtti rágalmazás előjáróval vagy feljebbvalóval szemben”,²⁰⁰ a „hamis vád előjáróval vagy feljebbvalóval szemben”, a felettséssel szembeni tetteges becsületsértés („tetteges bántalmazás előjáróval vagy feljebbvalóval szemben”),²⁰¹ továbbá a katonai őr elleni deliktumok körében a törvény büntetni rendelte az őrrel szembeni becsületsértést és rágalmazást,²⁰² valamint az előjárói deliktumok körében az alárendelt szembeni becsületsértést és rágalmazást.²⁰³

¹⁹⁷ „A katoná által előjárójával vagy feljebbvalójával szemben elkövetett becsületsértés vagy rágalmazás függelemsértésnek minősül és azt egy évig, súlyos esetben öt évig terjedhető fogházzal kell büntetni” [új KtBtk. 53. § (1) bek.].

¹⁹⁸ „Nincsen helye a valóság bizonyításának, ha a cselekmény elkövetésekor a jelenlévő előjáró vagy feljebbvaló szolgálatban volt és erről a tettesnek tudomása volt, úgyszintén akkor sem, ha a valóság bizonyítása a katonai szolgálati érdekeket veszélyeztetné” [új KtBtk. 53. § (3) bek.]. „Az állított vagy hiesztelt tény vagy tényre közvetlenül utaló kifejezés valóságának bizonyítása nem zárja ki a függelemsértés megállapítását, ha a tisztelet mellőzése magából a tény állításának vagy a kifejezés használatának az alakjából vagy körülményeiből kitűnik” [új KtBtk. 53. § (4) bek.].

¹⁹⁹ A becsület védelméről szóló 1914. évi XLI. tc. (Bv.) rendelkezéseinek alkalmazása: „Amennyiben jelen törvény másként nem rendelkezik, a függelemsértésnek 53. §-a alá tartozó esetében a Bv. és az azt kiegészítő s módosító jogszabályoknak rendelkezéseit megfelelően alkalmazni kell” (új KtBtk. 54. §).

²⁰⁰ „Azt a katonát, aki előjárójával vagy feljebbvalójával szemben hatóság előtti rágalmazást (Bv. 20. §) követ el, függelemsértés miatt két évig terjedhető fogházzal kell büntetni” (új KtBtk. 55. §).

²⁰¹ „Azt a katonát, aki előjáróját vagy feljebbvalóját tettegesen bántalmazza, ellene más erőszakot használ vagy őt veszélyesen fenyegeti, függelemsértés miatt öt évig, súlyos esetben tíz évig terjedhető börtönnel kell büntetni” [új KtBtk. 57. § (1) bek.]. „Ha a tetteges bántalmazás vagy más erőszak háború idején előjáróval szemben szolgálatban történt, a büntetés halál” [új KtBtk. 57. § (2) bek.].

²⁰² „Becsületsértés vagy rágalmazás őrrel szemben”: „A katoná által az őrrel szemben elkövetett becsületsértés vagy rágalmazás katonai őr elleni vétségnek minősül és azt egy évig, súlyos esetben pedig öt évig terjedhető fogházzal kell büntetni” [új KtBtk. 65. § (1) bek.].

²⁰³ „Becsületsértés vagy rágalmazás alárendelttel vagy alattossal szemben”: „A katoná által alárendeltjével vagy alattosával szemben elkövetett becsületsértés vagy rágalmazás előjárói hatalommal való visszaélésnek minősül és azt hat hónapig, súlyos esetben pedig három évig terjedhető fogházzal kell büntetni” [új KtBtk. 73. § (1) bek.]. „A hadsereg érdekeire tekintettel a valóság bizonyítása – az előjáróval vagy feljebbvalóval szemben elkövetett becsületsértéshez és rágalmazáshoz hasonlóan – itt is korlátozott, az ugyanis nem megengedett akkor, ha a katonai szolgálati érdekeket veszélyeztetné” [új KtBtk. 73. § (3) bek.].

A Csemegi-kódex különös részét felváltó²⁰⁴ 1961. évi V. törvény,²⁰⁵ vagyis a másodikkal teljes magyar Btk. már lényegében a ma hatályos szabályoknak megfelelően rendelkezett a rágalmazás,²⁰⁶ a becsületsértés²⁰⁷ és a kegyeletsértés (a törvény elnevezésében még: „halottnak vagy emlékének meggyalázása”)²⁰⁸ deliktumairól. Egyetlen lényeges különbség az volt, hogy a tetteles becsületsértést nem nevesítette külön, hanem azt a becsület csorbítására alkalmas egyéb cselekmény, illetve a minősített esetek körében szabályozott „feltűnően durva módon” történő elkövetés részének tekintette. Ezenkívül a becsületsértés minősített eseteinek köre volt bővebb, mint ma.²⁰⁹ A valóság bizonyítására,²¹⁰ valamint a magánindítványra²¹¹ és a diplomáciai kívánatra vonatkozó szabályok szintén a maival egyezők voltak (270. §). Az 1961-es Btk.-ban foglalt anyagi jogi szabályokat egészítette ki a büntetőeljárásról szóló 1962. évi 8. törvényerejű rendelet,²¹² amely kimondta, hogy – egyebek mellett – rágalmazás és becsületsértés esetében, ha büntetőeljárásnak csak magánindítványra van helye, a vádat – mint magánvád – a sértett [32. § (1)

²⁰⁴ A Csemegi-kódex általános részét már az 1950. évi II. törvény (Bt.) hatályon kívül helyezte, a különös rész azonban az 1961. évi V. törvény hatálybalépéséig hatályban maradt.

²⁰⁵ A törvényt 1961. december 22-én hirdették ki, és az 1962. évi 10. tvr. 1962. július 1-jén léptette hatályba.

²⁰⁶ „266. § (1) Aki valakiről más előtt a becsület csorbítására alkalmas tény állít vagy híresztel, avagy ilyen tényre közvetlenül utaló kifejezést használ, hat hónapig terjedő szabadságvesztéssel vagy egy évig terjedő javító-nevelő munkával büntetendő. (2) A büntetés egy évig terjedő szabadságvesztés, ha a rágalmazást *a*) aljas indokból, *b*) sajtó vagy sokszorosítás útján, avagy egyébként nagyobb nyilvánosság előtt követték el, vagy az *c*) súlyos hátrányt okozott.” Mint látható, egyrészt az „aljas cél” még nem volt minősítő körülmény, másrészt a „nagy nyilvánosság” fogalmának meghatározását még nem külön értelmező rendelkezésre, illetve a bírói gyakorlatra bízták, hanem az a normaszöveg része volt; harmadrészt a „jelentős érdeksérelem” helyett az 1961. évi V. törvény még a „súlyos hátrány” fogalmával operált.

²⁰⁷ Aki a 266. § esetén kívül mással szemben olyan kifejezést használ, vagy egyéb olyan cselekményt követ el, amely alkalmas a becsület csorbítására, pénzbüntetéssel büntetendő [1961-es Btk. 267. § (1) bek.].

²⁰⁸ „Halottnak vagy emlékének meggyalázása a 266. és 267. §-ban foglalt megkülönböztetés szerint, az ott meghatározott büntetéssel büntetendő” (1961-es Btk. 268. §).

²⁰⁹ „A büntetés hat hónapig terjedő szabadságvesztés vagy egy évig terjedő javító-nevelő munka, ha a becsületsértést *a*) aljas indokból, *b*) feltűnően durva módon, *c*) sajtó vagy sokszorosítás útján, avagy egyébként nagyobb nyilvánosság előtt követték el, vagy az *d*) súlyos hátrányt okozott.” [1961-es Btk. 267. § (2) bek.]

²¹⁰ „A 266–268. §-okban meghatározott bűntettek miatt nem büntethető az elkövető, ha a becsület csorbítására alkalmas tény valóban bizonyult. A valóság bizonyításának azonban csak akkor van helye, ha a becsület csorbítására alkalmas tény állítását, híresztelését, illetve az arra közvetlenül utaló kifejezés használatát közérdek vagy bárkinek jogos érdeke indokolta tette” (1961-es Btk. 269. §).

²¹¹ Az egyetlen különbség a kegyeletsértő magatartások esetében a magánindítvány előterjesztésére jogosultak körében volt: ekkor még csak az elhunyt személy hozzátartozói teheték azt meg, az örökösök nem.

²¹² A tvr.-t a 4/1962. (VI. 14.) IM rendelet léptette hatályba, mégpedig a Btk. hatálybalépésével egyidejűleg, 1962. július 1-jével.

bek.], azonban ha a büntetőeljárásnak csak kívánatra van helye, a vádat az ügyész képviseli [34. § (3) bek.]. Maga a Btk. is tartalmazott eljárásjogi jellegű rendelkezéseket, mégpedig a kölcsönösen elkövetett rágalmazás és becsületsértés esetére, ekkor ugyanis

„az egyik fél sérelmére elkövetett büntett miatt megindított büntetőeljárásban az elsőfokú ítélet hozatalát megelőző zárt ülés megkezdéséig a másik fél abban az esetben is jogosult a magánindítvány előterjesztésére, ha ennek határideje lejárt, feltéve, hogy a büntethetőség még nem évült el” [1961-es Btk. 29. § (2) bek.].

A büntetőeljárásról szóló 1973. évi I. törvény (a továbbiakban: régi Be.) pedig már csak a korábbi szabályok cizellálását végezte el.²¹³

Végül említést kell tenni arról is, hogy az 1961-es Btk. bevezette a „hatóság vagy hivatalos személy megsértése” elnevezésű bűncselekményt (158–159. §), mely ezen passzív alanyok méltóság- és becsületvédelmére volt hivatott, lényegében a sérelmükre elkövetett rágalmazást és becsületsértést büntetni rendelve, és amelynek későbbi, az 1978-as Btk. által szabályozott megfelelőjét a jogállami intézményi keretek között az Alkotmánybíróság 36/1994. (VI. 24.) AB határozata alkotmányellenesnek mondja ki; e bűncselekménnyel azonban nem itt, hanem az 1978. évi IV. törvény, illetve az említett alkotmánybírósági határozat elemzése körében foglalkozunk.

5. A rágalmazás és a becsületsértés a mai magyar jogban

A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (a továbbiakban: régi Btk.)²¹⁴ eredeti szabályozásában kevés újítást hozott az 1961. évi V. törvényhez képest; a rágalmazásra (179. §), a becsületsértésre (180. §) és a kegyeletsértésre (181. §), továbbá a valóság bizonyítására (182. §) és a magánindítványra (183. §) vonatkozó rendelkezések pedig lényegében a ma hatályos szabályokkal egyeznek meg. Mivel a kérdéses tényállások, valamint a valóság bizonyítására vonatkozó szabályok a 2012. évi C. törvényben (a továbbiakban: új Btk.) gyakorlatilag azonosak a régi Btk.-val, ezért a következőkben mindenekelőtt bemutatjuk a régi Btk. e deliktu-

²¹³ „Könnyű testi sértés, magánlaksértés, magántitok és levéltitok megsértése, távközlési titok kifürkészése, rágalmazás, becsületsértés és halottak vagy emlékének meggyalázása esetében a vádat – mint magánvádló – a sértett képviseli, ha büntetőeljárásnak csak magánindítványra van helye. (2) A magánvádló halála esetében helyébe harminc napon belül a hozzátartozója léphet. (3) A Btk. 29. §-ának (2) bekezdésében szabályozott magánindítványt előterjesztő sértett mint viszonzvádló jár el. Ahol e törvény a magánvádlóról szól, ezen a viszonzvádlót is érteni kell.” [rég. Be. 54. § (1) bek.]

²¹⁴ A Btk.-t 1978. december 31-én hirdették ki, és 1979. július 1-jén lépett hatályba.

mokkal kapcsolatos, ma is irányadó szabályozását, az arra épülő, szintén mind a mai napig alkalmazandó bírói gyakorlattal együtt, lényegében a szabályozás büntetőjogi aspektusaira koncentrálván; majd pedig ezekhez kapcsolódóan – kitekintésképpen – vázlatosan ismertetjük a 2011-et követően bevezetett újabb, az emberi becsületet mint jogi tárgyat védő tényállásokat. Ezt követően a régi Btk. előírásával kapcsolatos alkotmánybírói határozatokat tekintjük át, kifejezetten a defamatorikus tényállások alkotmányos követelményeire koncentrálván, melyekről szintén elmondható, hogy azok a mai büntetőjogi rendelkezéseknek is kijelölik a lehetséges határait; végül az emberi méltóság védelmének szempontjait mint a véleménynyilvánítás szabadságának az újabb alkotmánybírói gyakorlatban kirajzolódó korlátait mutatjuk be és elemezzük.

5.1. A rágalmazás és a becsületsértés büntetőjogi szabályai

A régi Btk. tehát négy különböző defamatorikus tényállást tartalmazott:²¹⁵ a rágalmazást (179. §), a becsületsértést (180. §), a kegyeletsértést (181. §) és a hatóság vagy hivatalos személy megsértését (232. §).²¹⁶ Az utóbbi a 36/1994. (VI. 24.) AB határozattal alkotmányellenesnek talált deliktum kivételével ugyanezen rendelkezések – gyakorlatilag pontosan ugyanazon normaszöveggel – az új Btk.-ban is megtalálhatóak (a 2012. évi C. törvény a rágalmazást a 226. §-ban, a becsületsértést a 227. §-ban, a kegyeletsértést pedig a 228. §-ban rendeli büntetni);²¹⁷ emiatt mond-

²¹⁵ Csak megemlítjük, hogy a katonai bűncselekmények körében szabályozott „szolgálati tekinthetőség megsértése” (rég Btk. 356. §, új Btk. 447. §) és „alárendelt megsértése” (rég Btk. 358. §, új Btk. 449. §) deliktumai szintén e defamatorikus tényállások körébe sorolhatók; azok bemutatásától és elemzésétől azonban e helyütt eltekintünk.

²¹⁶ Ez utóbbit, illetve alkotmányellenességének okait a következő alfejezetben tárgyaljuk.

²¹⁷ A büntetőjogi kodifikáció menetében nem merült fel komolyan az a lehetőség, hogy a rágalmazás és becsületsértés büntetőjogi tényállásait megszüntessék; a jogirodalomban azonban igen. A defamatorikus deliktumok dekriminalizációjának egyik élharcosa Sajó András volt, aki lényegében a feudálizmusból itt maradt, anakronisztikus intézménynek tekinti a büntetőjogi rágalmazás és becsületsértés jogintézményeit, és azok megszüntetését javasolja. (Vö. SAJÓ András: *Becsületvédelem és büntetőjog. Megjegyzések a becsületsértés dekriminalizálásáról. Büntetőjogi Kodifikáció*, 2005/1. 3–6.) Szerinte mindazon cél, amit e két jogintézmény felvállalhat és szolgálhat, ugyanúgy elérhető polgári jogi eszközökkel is, tehát a büntetőjogi szankcióalkalmazás lehetősége felesleges. Mindez akkor is így van, ha e szankciók közül a súlyosabbakat (például a szabadságvesztést, különösen pedig annak letöltendő fajtáját) ma már nagyrészt nem alkalmazzák, sőt épp ez mutatja e büntetések létének indokolatlanságát. Sajó szerint „a kriminalizálás a társadalmi gondolkodás olyan állapotát rögzíti, amelyet a rendi státusz védelme jellemez, amelyben a szólás szabadságának fontossága még nem tudatosul.” Uo., 4. „[K]étféle archaizmust őriz ez a nézet: a becsület nemesi-tiszti kultusza és a lelki sérelem fizikai megtorlással való oldásának igénye találkozik itt.” Uo., 5. „Ezért [...] a becsületsértés büntetőjogi megtorlásának igénye a modernitás felfogásával összeegyeztethetetlen.” Uo., 6. (Megjegyzendő, hogy Sajó „becsületsértésen” a rágalmazást, továbbá az egyéni emberi becsületet védő minden más büntetőjogi tényállást is érti.)

hatjuk, hogy e három vétségnek a régi Btk. és az arra épülő bírói gyakorlat alapján történő bemutatása valójában a hatályos szabályozás és bírói gyakorlat ismertetését jelenti (ahol pedig nem, ott arra kifejezetten utalni fogunk).

A rágalmazást a régi és az új Btk. is ugyanazon tényállással határozza meg, és ugyanazon minősített eseteit ismeri. Eszerint „aki valakiről, más előtt, a becsület csorbítására alkalmas tényt állít vagy híresztel, vagy ilyen tényre közvetlenül utaló kifejezést használ, vétséget követ el”.²¹⁸ A régi Btk. eredeti szövege szerint az ilyen elkövető egy évig terjedő szabadságvesztéssel, javító-nevelő munkával vagy pénzbüntetéssel, az 1993. évi XVII. törvény 75. §-ával módosított, 1993. május 15-étől hatályos szöveg szerint egy évig terjedő szabadságvesztéssel, közérdekű munkával vagy pénzbüntetéssel, az új Btk. szerint pedig egy évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő. „A büntetés két évig terjedő szabadságvesztés, ha a rágalmazást a) aljas indokból vagy célból b) nagy nyilvánosság előtt c) jelentős érdeksérelmet okozva követik el.” A becsületsértést az valósítja meg, aki – a rágalmazás esetén kívül – „mással szemben a) a sértett munkakörének ellátásával, köz megbízatásának teljesítésével vagy közérdekű tevékenységével összefüggésben, vagy²¹⁹ b) nagy nyilvánosság előtt a becsület csorbítására alkalmas kifejezést használ, vagy egyéb ilyen cselekményt követ el”,²²⁰ és a rágalmazás alapestéhez hasonlóan²²¹ büntetendő; továbbá ugyanígy büntetendő, aki a becsületsértést tettelesen követi el.²²² Végül pedig kegyeletsértést valósít meg az, aki halottat vagy emlékét a rágalmazás vagy a becsületsértés tényállásában meghatározott módon meggyalázza,²²³ és az ott meghatározott mindenkori büntetéssel büntetendő.

Ami a rágalmazás bűncselekményét illeti, annak jogi tárgya – a becsületsértéshez hasonlóan – az emberi becsület, aminek része az ember méltósága, mely „az egyénnek azt az igényét fejezi ki, hogy olyan elbírálásban részesítsék, amely a társadalomban kialakult érintkezési forma minimális követelményeinek megfelel”,²²⁴ valamint az ember társadalmi megbecsülése, azaz jó hírneve, mely az emberről, tulajdonságairól, magatartásáról, személyes értékeiről a környezetében kialakult kedvező társadalmi értékítéletet jelenti.²²⁵ A valóságban a két sértett jogtárgy nehezen határolható el egymástól, mivel a jóhírnév sérelme tipikusan az egyén önbecsülését is érinti; fordítva azonban már nem szükségszerűen ez a helyzet: a méltóság sérelme nem mindig jár a társadalmi megbecsültség csökkenésével.

²¹⁸ Régi Btk. 179. § (1) bekezdés, új Btk. 226. § (1) bekezdés.

²¹⁹ A régi Btk.-ból a „vagy” szócska hiányzott.

²²⁰ Régi Btk. 180. § (1) bekezdés, új Btk. 227. § (1) bekezdés.

²²¹ A büntetési tételeknek a rágalmazás alapesténél ismertetett változásai egybeesnek a becsületsértés alapestének változásaival.

²²² Régi Btk. 180. § (2) bekezdés, új Btk. 227. § (2) bekezdés.

²²³ Régi Btk. 181. §, új Btk. 228. §.

²²⁴ KÓNYA István (szerk.): *Magyar büntetőjog. Kommentár a gyakorlat számára*. Budapest, HVG-ORAC, 2013. 868.

²²⁵ BH2000. 285.

Hozzá kell ehhez tenni, hogy maga a bírói gyakorlat a két fogalmat azáltal is közelíti egymáshoz, hogy a méltóság sérelmét objektív kategóriaként fogja fel, azaz nem az egyén szubjektív méltóságérzetének sérelme számít; „a társadalomban kialakult általános megítélés, az általános erkölcsi és közfelfogás az, amelynek figyelembevételével kell eldönteni, hogy az adott tény állítása vagy híresztelése alkalmas-e a becsület csorbítására”.²²⁶ Emellett (mivel a bűncselekmény sértettjei nemcsak természetes személyek lehetnek) szintén jogi tárgya a rágalmazásnak a jogi személyek és egyes más jogalanyok jó hírneve.²²⁷

A rágalmazás elkövetési magatartása valamely tény közlése. A közlésnek a Btk. e tényállása három formáját ismeri: a tény²²⁸ állítását, híresztelését (mástól származó értesülés továbbadását), valamint a tényre közvetlenül utaló kifejezés használatát. Utóbbi „valamely tényből egy jellemző mozzanatnak olyan kiemelése vagy továbbadása (híresztelése), amelyből (...) logikailag az egész történetre, eseményre lehet következtetni”.²²⁹ Az állított tény lehet hamis vagy igaz is; utóbbi esetben akkor valósul meg a rágalmazás, ha a valóság bizonyítása (lásd később) nem megengedhető, vagy megengedhető ugyan, de az sikertelen volt. Így értelemszerűen annak sincs jelentősége, hogy az elkövető tudott-e az általa közölt tény valóságáról vagy valótlanságáról,²³⁰ sem pedig hogy jó- vagy rosszszemű volt. Mivel azonban a cselekmény csak szándékosan követhető el, azzal a tény közlőjének tisztában kell lennie, hogy az a tény, amit közöl, objektíve alkalmas a méltóság, illetve a becsület sérelmére, és ennek tudatában kell a cselekményét megvalósítania. [Ugyanakkor a cselekmény nem célzatos, és egyenes szándék sem szükségeltetik hozzá; az eshe-

²²⁶ Uo.

²²⁷ A jogi személyek és más kollektív személyösszességek jó hírnevének védelme azonban nem része a becsületvédelemnek; az önálló jogi tárgyként határozható csak meg, mivel ezen kollektív képződményeknek fogalmilag nem lehet becsülete, és természetesen méltósága sem.

²²⁸ Tény lehet bármely emberi magatartás, esemény, jelenség, történés, beleértve az emberi tudatállapotot is (BH1994. 171.), amely akár a múltban történt, akár a jelenben történik (BH2009. 135.) – a jövőre vonatkozó kijelentés ugyanakkor csak feltételezés, nem tényekről való „közlés”. Ezek alapján az a – tudatállapotról szóló – közlés, miszerint valaki „sikkasztást tervezett”, alkalmas a rágalmazás megállapítására; és mivel ilyenkor a valóság bíróság előtti bizonyítása – más, erre utaló (például tárgyi vagy okirati) bizonyítékok hiányában – gyakorlatilag lehetetlen (hiszen önmagában a tudattartalom nem bizonyítható), ezért az ilyen kijelentés általában a bűnösség megállapításához vezet. (Természetesen, ha a cselekmény már előkészületi szakba került, és ez bizonyítható, a rágalmazás nem valósul meg.)

²²⁹ KÖNYA i. m. (224. lj.) 872.

²³⁰ Nem feltétele a rágalmazásnak, hogy az elkövető tudata átfogja az általa tett vagy híresztelt tényállítás hamis (valótlan) voltát; elegendő a tényállítás becsület csorbítására való alkalmasságának a tudata. A rágalmazás szempontjából a híresztelés fogalma alá esik valamely becsület csorbítására alkalmas tény továbbadása, továbbítása vagy közvetítése, függetlenül attól, hogy a híresztelő a tényállítás való vagy valótlan volta kérdésében állást foglalt-e. (BH1992. 226.)

tőleges szándékkal, azaz úgy is elkövethető, ha a tettes pusztán belenyugszik abba, hogy olyasmit közöl harmadik személy előtt, amelyről tudja, hogy alkalmas a sértett becsületének és/vagy méltóságának csorbítására, az már nem szükséges, hogy ez utóbbit akarja is. Továbbá, mivel a rágalmazás tényállása nem tartalmaz eredményt, azaz ún. immateriális bűncselekmény (magatartás-bűncselekmény), ezért a sértett becsületének sérelme, méltóságának csorbulása vagy jóhírnevének romlása nem szükségszerű velejárója e deliktumnak, így ezek bármelyikének bekövetkezte hiányában is megvalósul a rágalmazás.²³¹ A tény közlése nemcsak szóban vagy írásban, hanem más módon, akár képes ábrázolással, és nemcsak kijelentő módban, hanem feltételes módban, sőt akár kérdésként²³² is történhet; tipikus továbbá a tevessel megvalósuló elkövetés, de nem kizárt e cselekmény mulasztással történő megvalósítása sem. A rágalmazás bárkivel szemben elkövethető: nemcsak természetes személlyel,²³³ hanem jogi személlyel, sőt olyan személyösszességgel szemben is, amely önálló jogképességgel nem rendelkezik, de kollektív társadalmi kötelezettségekkel igen.²³⁴ Így egy polgári jogi társaság vagy egy társasház lehet sértett, de pl. a kékszeműek vagy a szemüvegesek csoportja – ilyen kollektív kötelezettség hiányában – nem. Mindazonáltal mi a továbbiakban csak a természetes személy sértettekkel szembeni deliktumokkal foglalkozunk, mivel vizsgálódásunknak nem tárgya a kollektív képződmények jóhírnevének sérelme, csak a méltóság és becsület sérelme, amely – a jóhírnévvel szemben – csak embereknek lehet. A sértettet a bűncselekmény megvalósulásához nem kell egyértelműen megnevezni, azonban egyértelműen beazonosíthatónak kell lennie.

A vizsgált vétség lényegi szituációs eleme a „más előtti” elkövetés. Ha a cselekmény (a becsület csorbítására alkalmas tény közlése) csak a sértett előtt, vele szemben valósul meg, anélkül, hogy azt harmadik személy észlelhette, akkor a tény közlése – mint „a becsület csorbítására alkalmas egyéb cselekmény” kategóriája alá tartozó magatartás – csak becsületsértés lehet. (Úgyisint csak becsületsértés lehet, ha a becsület csorbítására alkalmas magatartás nem tény közlésében, hanem a becsület csorbítására alkalmas kifejezés használatában, vagy egyéb ilyen, közlésnek nem minősíthető cselekmény elkövetésében áll.) Megjegyzendő, hogy a kommentár- és a tankönyvirodalom jelentős része e szituációs elemet az elkövetés „he-

²³¹ Így például akkor is, ha a cselekmény a konkrét körülmények fényében annyira nevetséges vagy irreális, hogy a közölt tényt senki nem hiszi el. (Ennek legfeljebb büntetékiszabási szempontként lehet jelentősége.)

²³² Pl. „Ugye, még mindig prostitúcióból élsz?”

²³³ Nem kizáró ok az erkölcstelen életmód folytatása, vagy akár az sem, ha a passzív alany bűncselekményt követett el, amennyiben ezt közérdek vagy jogos magánérdek nem indokolta.

²³⁴ BH1992. 154.

lyeként” aposztrofálja,²³⁵ ez azonban – megítélésünk szerint – helytelen.²³⁶ A „más előtt” kitétel ugyanis nem egy helyszínt jelöl, azaz nem azt jelenti, hogy a cselekmény csak azon a fizikai helyen követhető el, ahol az elkövetővel a harmadik személy, akinek a tényközlés szól, együtt tartózkodik, hanem azt, hogy olyan *módon* követhető el, amelynek révén a közlésről egy, a passzív alanytól különböző személy értesülhet. Mivel ehhez – ma már – nem szükséges a fizikailag egy helyen tartózkodás, hiszen például egy mobiltelefonon tett közlésnél mind az elkövető, mind a harmadik személy konkrét tartózkodási helye irreleváns, ezért e szituációs elem valójában nem az elkövetés *helyét*, hanem annak *módját* jelöli.

A tényállásszerűség ellenére – a jogellenesség hiánya miatt – nem bűncselekmény a büntetőjogi dogmatika és a bírói gyakorlat szerint²³⁷ a tényközlés, ha azt a

²³⁵ Vö. pl. NAGY Zoltán–TÓTH Mihály: *Magyar büntetőjog. Különös rész.* Budapest, Osiris, 2014. 195.; BELOVICS ERVIN–MOLNÁR GÁBOR MIKLÓS–SINKU PÁL: *Büntetőjog II. Különös rész. A 2012. évi C. törvény alapján.* Budapest, HVG–ORAC, 2013. 281.; KIS NORBERT–HOLLÁN MIKLÓS–GELLÉR BALÁZS: *A Büntető törvénykönyv magyarázata. II. Különös rész, I.* Budapest, Magyar Hivatalos Közlönykiadó, 2008. 625.

²³⁶ Így például a – már a 2012. évi C. törvényhez írt – „szegedi kommentár” már nem az elkövetés helyéről, hanem általánosságban „szituációs elemről” ír [KARSAI Krisztina (szerk.): *Kommentár a Büntető Törvénykönyvhöz.* Budapest, CompLex, 2013. 475.], a Kónya István szerkesztette kommentár pedig egyenesen „elkövetési módról” [KÓNYA i. m. (224. lj.) 872.].

²³⁷ Bár a büntetőjog-tudomány e kérdésben nagyrészt egységesnek, a bírói gyakorlat pedig töretlennek mondható, létezik ellenvélemény is. A Belovics–Molnár–Sinku-féle különös részi tankönyvben, már az új Btk.-ra vonatkozóan, a következők olvashatók: „[A] jogirodalomban és a joggyakorlatban (...) uralkodó azon álláspontot, amely szerint kizárja a tényállítás jogellenességét a jelentéstételi, a bejelentési, a feljelentési, a munkaköri, a nevelési, gondozási kötelezettség teljesítése, kifejezetten tévesnek tartom. Az előbbieken említett valamennyi kötelezettség teljesítése ugyanis csak akkor jogszerű, ha a bejelentésben, feljelentésben, vallomásban stb. foglaltak ténybelileg valóságosak, hiszen ezen kötelezettségek szubsztanciája az „igazmondás”. Ellenben a jelenlegi ítélkezési gyakorlat ezt teljességgel figyelmen kívül hagyja, amikor csak azt hangsúlyozza, hogy az ilyen tevékenységek jogszabály parancsán alapulnak, ezért jogellenesség hiányában bűncselekményt nem valósítanak meg (...). Ez az okfejtés azonban (...) dogmatikailag megalapozatlan.” [BELOVICS–MOLNÁR–SINKU i. m. (235. lj.) 281. Vö. BELOVICS ERVIN–MOLNÁR GÁBOR–SINKU PÁL: *Büntetőjog. Különös rész.* Budapest, HVG–ORAC, 2007. 176–177.] A probléma e kisebbségi állásponttal az, hogy olyan tényállításokat is büntetni rendelve, amelyek nem igazak ugyan, de amelyek igazságáról a tényállító (például a feljelentő, bejelentő, tanú, vagy a kiskorú jellemzését író pedagógus stb.) meg volt győződve, illetve amelyekről jó okkal hitte azt, hogy igazak. Mivel a rágalmazásnak nem tényállási eleme az elkövető részéről annak tudata, hogy az állított tény valóságos vagy valótlan, illetve a tényt közlő jó- vagy rosszhiszeműsége is irreleváns (annak legfeljebb büntetés kiszabási szempontból van jelentősége), ezért a rágalmazás – e felfogás szerint – akkor is megvalósulna, ha egyébként a tényt közlő személy kellő alappal, illetve jóhiszeműen gondolja úgy, hogy a közlés igaz. Mivel egyfelől a tanúnak például igazmondási kötelezettsége (meghatározott személyeknek pedig bizonyos tények tekintetében közlési: bejelentési, feljelentési, jellemzési stb. kötelezettsége) van, a jogellenességet, azaz a rágalmazás megállapítását *biztosan* csak úgy tudnák elkerülni, ha ezen másik kötelezettségüket sértenék meg. A rágalmazás tényállása ezen értelmezésének az lenne a következménye, hogy – a bűncselekmény elkövetésétől való félelem miatt – soha senki nem merne senkiről semmit sem leírni vagy mondani, ami egyébként alkalmas a becsület csorbítására, mert akkor tévedés esetén (bármennyire is vétkes a tévedésben az elkövető) automatikusan

Btk. rendelkezésén alapuló feljelentési kötelezettség vagy tanúzási kötelezettség teljesítése érdekében tették;²³⁸ azt a peres felek, közigazgatási eljárásban az ügyfelek vagy ezek jogi képviselői az adott ügyben releváns módon, szükségtelen sértegetés vagy gyalázkodás nélkül tették;²³⁹ azt hivatalos személy határozata tartalmazza, amennyiben arra a tényállás megállapítása, a bizonyítékok értékelése vagy a jogi minősítés, összességében tehát a határozathozatal, illetve az ügy eldöntése céljából volt szükség (ide tartozik a bíró vagy a hivatalos személy hasonló jellegű szóbeli közlése, például az ítélet szóbeli indokolása is);²⁴⁰ a bűnügyi tudósítás;²⁴¹

megállapítanak a bűnösségét e deliktum elkövetésében. Ezen értelmezéssel, a tévedéstől való félelem miatt, lehetetlenné válna a bűncselekmény motívumait feltáró bírói ítéleti indokolás, a tanú vallomásának megtétele, és így tovább, amennyiben azzal olyan tényt lenne kénytelen közölni, amely a becsület sérelmére objektíve alkalmas. Ez az értelmezés abszurd, lehetetlen eredményre vezetne, így a létező bírói gyakorlatot helyesnek kell elfogadnunk.

²³⁸ A tanúzási kötelezettségét teljesítő személynek az ügyre vonatkozó kijelentése akkor sem alapozza meg a rágalmazás miatti büntetőjogi felelősséget, ha tényállításai, vagy az abból levont következtetések objektíve alkalmasak a becsület csorbítására (EBH2004. 1011.). A döntés indokolása szerint „[miután] a tanúvallomás megtétele – a tanúvallomás megtagadásának lehetőségét kivéve – jogszabály parancsán alapul, ezért az ilyen magatartás jogellenesség hiányában bűncselekményt nem valósít meg. (Erre figyelemmel nincs helye valóság bizonyításának sem.) (...) A hatóság előtt folyamatban lévő ügyben szóban vagy írásban, az ügyre, vagy az ügyfélre vonatkozó nyilatkozatok megtétele kifejezetten jogszerű magatartás, minthogy elősegíti, hogy a hatóságok az anyagi igazságnak megfelelő határozatot hozzanak.”

²³⁹ Például a gyámhatósági eljárásban meghallgatott ügyfélnek a másik félre vonatkozó, nem becsmérő jellegű tényállításai – a társadalomra veszélyesség hiányában – nem valósítják meg a rágalmazás bűncselekményét (BH2004. 267.). E határozat indokolása alapján „a hatóság előtt folyamatban lévő eljárásban az ügyfél által az őt megillető jogok keretei között tett, az ügy tisztázása érdekében szükséges, gyalázkodástól, becsmérléstől mentes tényállítás – még akkor is, ha az tartalma alapján egyébként becsület csorbítására alkalmas volna – nem jogellenes, hanem jogszerű magatartás, következésképpen társadalomra veszélyesség hiányában a rágalmazás vétségét nem valósítja meg.”

²⁴⁰ Jogellenesség hiányában rágalmazás vagy becsületsértés nem valósul meg, ha a hivatalos személy az ügyintézés során, hivatali hatáskörében hozott határozatában a becsület csorbítására objektíve alkalmas tényt állít vagy kifejezést használ (BH1991. 338.). Az indokolás szerint „[az] állandó bírósági gyakorlat szerint a hivatalos személy által, az ügyintézés során és azzal összefüggésben, a hivatali hatáskörben tett megállapítás – jogellenesség hiányában – becsületsértést vagy rágalmazást nem valósít meg. A hivatali hatáskörben eljáró hivatalos személyeknek ugyanis vizsgálataik során, az eljárás eredményeként sokszor kell olyan tényeket leszögezniük, ténybeli következtetéseket levonniuk, és megállapításokat tenniük, amelyek a rágalmazás vagy a becsületsértés vétségének, illetőleg a becsületsértés szabálysértésének a törvényi tényállásába illeszkednek ugyan, de a hivatali működésből eredő jogok gyakorlása, illetve kötelességek teljesítése – mint büntethetőséget kizáró ok – a cselekmény jogellenességét kizárja, és így bűncselekmény nem valósul meg. (...) Nyilvánvaló, hogy lehetetlenné tenné az államigazgatási ügyintézés, az önkormányzati szervek zavartalan működését, ha a hivatalos személyeknek mindenkor attól kellene tartaniuk, hogy a hivatali működésük során tett megállapításaik büntetőjogi következményekkel járnak.”

²⁴¹ A rágalmazás jogellenességét kizárja a folyamatban levő büntetőeljárásról a hatósági tájékoztatáson alapuló vagy a bírósági tárgyalásról közölt tényszerű sajtótájékoztatás, minthogy ilyen esetben az újságíró a közvélemény tájékoztatására vonatkozó kötelességét teljesíti (BH1999. 434.). Továbbá a

a kiskorú oktatásával, nevelésével kapcsolatos jellemzés.²⁴² A tudományos, kulturális, művészeti vita részét képező ténymegállapítások (pl. könyv recenziója, ha az tárgyyszerű, és nem gyalázkodó jellegű) úgyszintén nem jogellenesek; az ezekkel kapcsolatos vélemények (színházi kritika, verselemzés, egyéb nézetek, kritikák, bírálatok) pedig nem tényközlések, így a rágalmazást nem valósíthatják meg (és a becsületsértést is csak akkor, ha szükségtelenül gyalázkodó jellegűek, azaz ha a becsület megsértése öncélú). A deliktum ún. közönséges bűncselekmény (csakúgy, mint a becsületsértés és a kegyeletsértés), tehát a tettese bárki lehet, kísérletének pedig csak az írásos (továbbá becsületsértés esetén a képi) elkövetés esetében van gyakorlati jelentősége (így például akkor, ha az elkövető a becsület csorbítására objektíve alkalmas tényközlést tartalmazó zárt levelet postára adja, az azonban a sértettől különböző címzetthez nem érkezik meg).²⁴³

A rágalmazás minősített esete valósul meg, ha azt nagy nyilvánosság előtt, vagy jelentős érdeksérelmet okozva követik el. Nagy nyilvánosságnak minősül, ha a közlés személyek olyan csoportja jelenlétében valósult meg, akiknek a számát egyszeri ránézésre nem lehet megállapítani, valamint akkor is, ha az sajtó, egyéb tömegtájékoztatói eszköz vagy sokszorosítás útján történt, függetlenül attól, hogy ténylegesen hány személy szerzett a közlésről tudomást. Ugyanakkor pusztán az a tény, hogy a rágalmazásra nyilvános helyen (például az utcán) került sor, nem alapozza meg a minősített eset megállapítását.

A becsületsértés jogi tárgya, lehetséges passzív alanyi és elkövetői köre, valamint a jogellenességet kizáró okok azonosak a rágalmazásával. Az elkövetési magatartás azonos és különböző is lehet: a rágalmazásnál szabályozott tényközlés (a tény állítása, híresztelése és a tényre közvetlenül utaló kifejezés használata) akkor valósít meg pusztán becsületsértést, ha az csak a sértettel szemben történik, anélkül, hogy arról harmadik személy tudomást szerezne; ezenkívül becsületsértést (bűncselekményi szinten) az valósít meg, aki – a tény közlésének esetén kívül – a becsület csorbítására alkalmas kifejezést használ, vagy egyéb ilyen cselekményt követ el, feltéve, hogy ezt vagy a sértett munkakörének ellátásával, közmegegyezés-

BH indokolása szerint „az ítélkezési gyakorlat egységes abban, hogy a rágalmazás jogellenességét kizárja a bírósági tárgyalásról vagy általában a folyamatban levő büntetőeljárásról a hatóság tájékoztatásán alapuló sajtótudósítás.”

²⁴² A jogellenességet kizáró okokhoz l. pl. KIS–HOLLÁN–GELLÉR i. m. (235. lj.) 626.; KÖNYA i. m. (224. lj.) 878–880.

²⁴³ Bár vannak olyan vélemények, hogy a verbális rágalmazás kísérlete *fogalmilag* kizárt [vö. pl. BELOVICS–MOLNÁR–SINKU i. m. (237. lj.) 177.], ehelyett helyesebb azt mondani, hogy annak kevés a gyakorlati jelentősége. Elméletileg ugyanis elképzelhető a verbális rágalmazás kísérlete is, például ha az elkövető egy véletlenszerűen kiválasztott személy előtt próbálja megrágalmazni a sértettet, ám kiderül, hogy az illető süket, vagy nem ért azon a nyelven, amelyen a közlés elhangzott, avagy a tényközlés telefon útján történt volna, de a közlés elhangzásakor, anélkül, hogy az elkövető azt észrevette volna, a vonal megszakadt stb.

sának teljesítésével vagy közérdekű tevékenységével összefüggésben, vagy nagy nyilvánosság előtt teszi. Ha egyik utóbbi feltétel sem áll fenn, akkor a becsület csorbítására alkalmas kifejezés használata, vagy egyéb ilyen cselekmény elkövetése a becsületsértés szabálysértését valósítja meg.²⁴⁴ (A rágalmazásnak nincs, és korábban sem volt szabálysértési alakzata.) A becsületsértés tettelesen is elkövethető;²⁴⁵ ebben az esetben elég a méltóság sérelme és az arra irányuló (egyenes vagy eshetőleges) szándék, a sértett munkakörével, közmegegyezésével vagy közérdekű tevékenységével való kapcsolat, illetve a nagy nyilvánosság előtt történő elkövetés nem feltétel. Bár a – szakirodalom által kissé meglepő módon – „verbálisnak” vagy „szóbelinek” nevezett becsületsértés és a tetteleges becsületsértés büntetési tétele azonos, az utóbbit a joggyakorlat súlyosabbnak értékeli, amit az is bizonyít, hogy olyan becsületsértés esetén, ahol mindkét fajta deliktum megvalósul, a tetteleges becsületsértésbe az azonos alkalommal, azonos sértett sérelmére elkövetett szóbeli becsületsértés (a becsület csorbítására alkalmas kifejezés használata, vagy egyéb ilyen cselekmény elkövetése) beolvad, így azokat halmazatban nem lehet megállapítani. Szintén beolvad a becsületsértésbe (annak bármelyik fajtájába) az azonos alkalommal, azonos sértett sérelmére elkövetett becsületsértés szabálysértése; mint ahogy a becsületsértés valamennyi fajtája és esete beolvad az azonos alkalommal, azonos sértett sérelmére (illetve – a megfelelő feltételek fennállása esetén – a folytatólagosan) elkövetett rágalmazásba, kivéve a tetteleges becsületsértést, melyet a rágalmazással halmazatban kell megállapítani.

²⁴⁴ A régi és az új szabálysértési törvény e tekintetben nem különbözött egymástól: „Aki mással szemben a becsület csorbítására alkalmas kifejezést használ vagy egyéb ilyen cselekményt követ el, szabálysértést követ el” [a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (a továbbiakban: új Sztv.) 180. § (1) bek.]; „Aki mással szemben a becsület csorbítására alkalmas kifejezést használ vagy egyéb ilyen cselekményt követ el, ötvenezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható” [a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény (a továbbiakban: régi Sztv.) 138. § (1) bek.]. Továbbá mindkét törvény kimondta azt is, hogy becsületsértés miatt szabálysértési eljárásnak csak magánindítványra van helye. [Új Sztv. 180. § (2) bek.; régi Sztv. 138. § (2) bek.] A becsületsértés szabálysértésével kapcsolatos speciális eljárási szabályokat – lényegileg azonos tartalommal – a régi Sztv. 129–132. §-a, illetve az új Sztv. 135–137. §-a tartalmazta, illetve tartalmazza. „A legfontosabb, a büntető eljárásjogi normákkal és a hasonló külföldi szabályozásokkal analóg rendelkezés szerint, kölcsönösen elkövetett becsületsértés esetén, az egyik fél sérelmére elkövetett szabálysértés miatt megindult eljárásban a másik fél abban az esetben is jogosult a magánindítvány előterjesztésére, ha ennek határideje lejárt, feltéve, hogy a cselekmény még nem évült el” (rég Sztv. 129. §, új Sztv. 135. §). Érdekesség végül, hogy mind a régi, mind az új Sztv. szabálysértésnek minősíti az ún. veszélyes fenyegetést, amelyet (a régi Sztv. eredeti szabályozása szerint más magatartás mellett, az új Sztv. szerint kizárólagosan) az követ el, aki „mást félelemkeltés céljából a megfenyegetett személyre vagy annak hozzátartozójára vonatkozó, a becsület csorbítására alkalmas tény nagy nyilvánosság elé tárásával komolyan megfenyeget” [rég Sztv. 151. § (1) bek. b) pont; új Sztv. 173. §].

²⁴⁵ Régi Btk. 180. § (2) bekezdés; új Btk. 227. § (2) bekezdés.

Egyébként maga a „tettleges becsületsértés” elnevezés is némileg félreérthető, hiszen „tettel”, nem pedig „szóban” vagy „verbálisan” valósítja meg a deliktumot az, aki a becsület csorbítására alkalmas („egyéb”) cselekményt követ el. A különbség a magyar jog szerint az, hogy tettleges becsületsértés esetén a tettnek a sértett teste ellen kell irányulnia,²⁴⁶ míg a „verbális” becsületsértésnél a cselekmény nem a sértett testét veszi célba. Így például a földre (vagy a sértett autójára stb.) köpés – a megvetés kifejezőjeként – „verbális”, míg a sértett szándékos leköpése „tettleges” becsületsértést valósít meg.²⁴⁷

A „verbális” becsületsértés elkövethető szóban, írásban, képi ábrázolással (rajzzal, montírozott fényképpel, videóval stb.), ha ezek alkalmasak a sértett becsületének csorbítására, és a tettes annak szándékával valósítja meg a magatartást. (Ugyanakkor e deliktum sem célzatos, és egyenes szándék sem szükségeltetik hozzá.) A magatartás akár mulasztás is lehet.²⁴⁸ A sértett becsületének csorbítására való alkalmasság azonban – objektív kategória lévén – nem a sértett szubjektív felfogásától, érzéseitől függ, hanem az általános társadalmi megítéléstől. Így – a sértett tényleges sértettségérzése ellenére – nem büntethető becsületsértés miatt az, aki pusztá véleményyt, kritikát fogalmaz meg,²⁴⁹ még akkor sem, ha ez éles hangú vagy

²⁴⁶ Ha a szándék a sértett testének fizikai inzultálása volt [éppen emiatt az angol terminológiát (*insult*) sokkal szerencsésebbnek tartjuk, mint a magyart], akkor az tettleges becsületsértés lesz; ha az inzultus ténylegesen elérte a testet, akkor e deliktum befejezett lesz, ha pedig a szándék kiterjedt rá, de az inzultus nem érte el a sértett testét, akkor a vétség kísérleti szakban marad. Ha viszont a szándék eleve nem terjedt ki a sértett testének inzultálására, csak a becsület csorbítására (de arra igen), akkor az „verbális” becsületsértés lesz. (A becsületsértés vétségének nincs gondatlan alakzata, így az gondatlansággal nem valósítható meg. Ha a szándék csak a becsület csorbítására alkalmas „egyéb” cselekmény elkövetésére irányult, de gondatlanul a sértett testének fizikai inzultusával is járt, akkor az utóbbi – az annak elkövetéséhez szükséges szándék hiányában – tettleges becsületsértésként nem értékelhető, csak maga az alapcselekmény, vagyis a becsület csorbítására alkalmas cselekmény elkövetésével megvalósított „verbális” becsületsértés valósul meg.)

²⁴⁷ Hasonlóan: „verbális” becsületsértésnek minősül a sértett fogyatékoságának gúnyos utánzása, a becsületet sértő testtartás, mimika; „tettleges” becsületsértésnek minősül a sértett kalapjának leverése, itlnak a sértett arcába öntése, megpofozása vagy bármi más, a sértett teste elleni inzultus, ami nem okoz neki sérülést. Ha a sérülés egy ideig megmarad, de 8 napon belül gyógyul, az már könnyű testi sértés vétsége lesz; ellenben ha nincs „megmaradó” sérülés, akkor az – egyéb tényállási elemek hiányában – csak tettleges becsületsértésként értékelhető. Így, ha a cselekmény következtében bőrpír keletkezik, ami néhány percen belül megszűnik, az a bírói gyakorlat szerint tettleges becsületsértés lesz (BJD 6445.), míg ha vérálfutás, akkor az már könnyű testi sértésként bírálendő el (BJD 6345.).

²⁴⁸ Ilyen például a kézfogásra nyújtott kéz tüntetőlegesen elutasítása.

²⁴⁹ A vélemény közlésének a *formája* azonban közömbös; így a véleménynek számító tartalom akkor sem büntethető, ha azt más formában közli az elkövető, ellenben a véleménybe bújtatott, annak álcázott, de *tartalmitlag* gyalázkodó megnyilvánulás már becsületsértés lesz. (BH1994. 300.: „A bírálat, a kritika, a véleménynyilvánítás ténybeli valóságtartalma a büntetőeljárásban nem esik a »tényállítás« fogalma alá, ezért az ezt tartalmazó nyilatkozat nem alkalmas sem a rágalmozás, sem a becsületsértés megállapítására.” „A gyalázkodó jellegű és az emberi méltóság sérelmével járó nyilatkozatok

„kemény”, amíg ezt a társadalmilag elfogadott mértéket nem lépi túl. Nem bűncselekmény a pusztán erkölcstelen, illetlen, szokatlan, udvariatlan magatartások tanúsítása, például az egyszerű vicc, az ugratás, a szimpla gúny, a tiszteletlenség, sem pedig a káromkodás, szitkozódás, gorombaság, trágárság vagy az indulat másfajta kifejezése. Ha azonban e cselekmények más méltóságát sértik, a vétség megállapítható lesz.²⁵⁰ A valóság bizonyításának sikeressége a becsületsértés esetében is kizárja a bűnösség kimondását, e deliktum vonatkozásában azonban a valóság bizonyítása értelemszerűen szűkebb körben megengedett, mint a rágalmazásnál, amennyiben a vélemények, nézetek, továbbá a becsület csorbitására alkalmas egyéb cselekmények és a fizikai tettlegesség bizonyítása fogalmilag nem lehetséges (a nem egy harmadik személy, hanem csak a sértett előtti tényközlések esetében pedig a rágalmazásra vonatkozó szabályok az irányadók).

Végül a klasszikus defamatorikus tényállások közül az utolsó a kegyeletsértés.²⁵¹ E deliktumot ugyanazon magatartásokkal lehet elkövetni, mint a rágalmazást és a becsületsértést, a minősített esetek is ugyanazok, és a büntetési tételek is megegyeznek a rágalmazásnál és a becsületsértésnél írottakkal (a kegyeletsértés klasszikus „utaló diszpozíció”). A leglényegesebb különbség, hogy a sértett valójában nem az elhunyt személy (akinek az emlékét, jóhírnevét a tényállás védeni látszik), hanem azok az élők, akik érzelmileg kötődtek az elhunythoz, és az ő társadalmi emlékezete számukra nem közömbös.²⁵² [Ez esetben tehát a sértett érte-

még abban az esetben is bűncselekmény megvalósítására alkalmasak, ha azok – formálisan – kritikai megjegyzésként kerülnek a nyilvánosságra.”)

²⁵⁰ Természetesen adott esetben a határ megítélése nem könnyű, és a bíró egyéni felfogásán, értékelésén sok múlhat. Így például az, hogy az üdvözlés viszonzásának elmaradása milyen konkrét körülmények között valósíthatja meg ezt a deliktumot, egzakt módon előre nem határozható meg.

²⁵¹ Régi Btk. 181. §; új Btk. 228. §.

²⁵² Érdekes megnézni, hogy a tudományos és a kommentárirodalom hogyan is határozza meg e deliktum jogi tárgyát. A Kónya-féle, HVG–Orac-os kapcsos kommentár szerint „a kegyeletsértés jogi tárgya: a halott emlékében megnyilvánuló társadalmi megbecsülés és a hozzátartozók kegyelete”. [KÓNYA i. m. (224. lj.) 892.]. Hasonlóan, a Tóth Mihály és Nagy Zoltán szerkesztette tankönyv alapján „a bűncselekmény jogi tárgya a halott emlékében megnyilvánuló társadalmi megbecsülés és a hozzátartozók kegyeletérzése”. [NAGY–TÓTH i. m. (235. lj.) 199.] Szó szerint ugyanezt a definíciót adja Vaskuti Andrásnak a régi és az új Btk. közötti fordítókulcsa is (VASKUTI András: *A Büntető Törvénykönyv, 2012–1978*. CompLex, 2013. 513). A szegedi, CompLex-féle kommentár ehhez érdekes módon még hozzáteszi magát a halottat, legalábbis a szöveg textuális és azon belül is szintaktikai értelmezése alapján a szövegnek ez az egyetlen lehetséges jelentése, szó szerinti idézetben: „a kegyeletsértés jogi tárgya: a halott, a halott emlékéhez kapcsolódó társadalmi megbecsülés és a hozzátartozók kegyeletérzése” [KARSAI i. m. (236. lj.) 479.] – ti. ha a halott társadalmi megbecsülése lenne a szöveg értelme, az így szólna: „a halotthoz, a halott emlékéhez kapcsolódó társadalmi megbecsülés”. A fenti idézet egyébként szó szerint ebben a formában jelent meg már a korábbi szegedi különös részi tankönyvben is (vö. HORVÁTH Tibor–KERESZTY Béla–MARÁZ Vilmosné–NAGY Ferenc–VIDA Mihály: *A magyar büntetőjog különös része*. Budapest, Korona, 1999. 205.). A Belovics–Molnár–Sinku-féle különös részi tankönyv egy absztrakciós szinttel feljebb lép, és azt írja, „a bűncselekmény jogi tárgya a halott emlé-

lemszerűen jogi személy vagy más, kollektív érdekekkel rendelkező személyösszeség sem lehet, csakis (élő) természetes személy.] Ugyanakkor a Btk. korlátozza azon személyek körét, akik – az elhalthoz fűződő kapcsolat okán – az elkövetővel szemben passzív alanyként felléphetnek, ezt ugyanis (a visszaélések elkerülése érdekében) csak az elhunyt hozzátartozóinak és örököseinek engedi meg²⁵³ – ami (véleményünk szerint) nem jelenti azt, hogy a sértettek is csak ők lehetnek, az eljárás megindítására szolgáló magánindítvány-tételi jogosultságuk ugyanakkor csak nekik van.

Mind a régi, mind az új Btk. tartalmazott, illetve tartalmaz egy büntethetőséget kizáró okot:²⁵⁴ sem a rágalmozás, sem a becsületsértés, sem a kegyeletsértés elkövetője nem büntethető, ha a becsület csorbítására alkalmas tény valóban bizonyul.²⁵⁵ Ebből a megfogalmazásból az következik, hogy ezen büntethetőséget kizáró ok vizsgálata eleve csak tényközlés (azaz tény állítása, híresztelése, illetve tényre köz-

kének, a hozzátartozók kegyeleti jogainak védelméhez fűződő társadalmi érdek” [BELOVICS–MOLNÁR–SINKU i. m. (237. lj.) 287.] – vagyis a védelem nem közvetlenül a kegyeleti jogok alanyainak szól, hanem az ő védelmük által végső soron az egész társadalomnak. Ez azonban valójában csak látszólagos különbség, hiszen a Btk. mindig társadalmi érdekeket véd, akkor is, ha közvetlenül csak meghatározott jellemzőkkel bíró csoportokhoz tartozók érdekeit vagy jogait sértő vagy veszélyeztető magatartásokat nyilvánít bűncselekménnyé és rendel büntetni – így a magasabb és az alacsonyabb absztrakciós szint csupán nyelvi-megfogalmazásbeli kérdés, tartalmi különbséget nem jelent. A Közlönykiadónak a régi Btk.-hoz készített „hivatalos” kommentárja az előbbiekhöz képest *expressis verbis* kijelenti, hogy szerzői szerint – az uralkodó véleménnyel szemben – a hozzátartozók kegyeletérzése nem tartozik a védett jogi tárgy körébe; ugyanakkor a szöveg kifejezetten utal arra a tényre, hogy ez nem jelenti a többségi álláspontot, az a szerzők saját nézetét tükrözi. „A bűncselekmény jogi tárgya szerintünk a halottnak és emlékének társadalmi megbecsülése. Részünkről a hozzátartozók kegyeletérzését – a bűncselekmény elnevezése ellenére – nem tekintjük a bűncselekmény jogi tárgyának.” [KIS–HOLLÁN–GELLÉR i. m. (235. lj.) 634.] Ehhez képest a régi Btk.-hoz fűzött miniszteri indoklás szerint „a bűncselekmény jogi tárgya a halott személyhez kapcsolódó kegyeleti érzés”; az új Btk. miniszteri indoklása szerint pedig „a halott emlékében megnyilvánuló társadalmi megbecsülés és a hozzátartozók kegyeletérzése”.

²⁵³ A régi Btk. 137. § eredeti 5. pontja szerint hozzátartozó az egyenes ági rokon és ennek házastársa, az örökbefogadó és a nevelőszülő, az örökbe fogadott és a nevelt gyermek, a testvér, a házastárs, az élettárs és a jegyes, a házastárs egyenes ági rokona és testvére, valamint a testvér házastársa; a régi Btk.-nak a hatályon kívül helyezés előtt hatályos 6. pontja szerint hozzátartozó az egyenes ági rokon és ennek házastársa vagy bejegyzett élettársa, az örökbefogadó és a nevelőszülő, az örökbe fogadott és a nevelt gyermek, a testvér, a házastárs, a bejegyzett élettárs, az élettárs és a jegyes, a házastárs vagy a bejegyzett élettárs egyenes ági rokona és testvére, valamint a testvér házastársa és bejegyzett élettársa; az új Btk. 459. § (1) bekezdés 14. pontja szerint pedig hozzátartozó az egyenes ági rokon és ennek házastársa vagy élettársa [a] pont], az örökbefogadó és a nevelőszülő (ideértve az együtt élő mostoha-szülőt is), az örökbe fogadott és a nevelt gyermek (ideértve az együtt élő mostohagyermeket is) [b] pont], a testvér és a testvér házastársa vagy élettársa [c] pont], a házastárs, az élettárs [d] pont], a házastárs vagy az élettárs egyenes ági rokona és testvére [e] pont].

²⁵⁴ Régi Btk. 182. §, új Btk. 229. §.

²⁵⁵ Régi Btk. 182. § (1) bekezdés, új Btk. 229. § (1) bekezdés.

vetlenül utaló kifejezés használata) esetén lehetséges, amely értelmezést a bírói gyakorlat is alátámasztja; véleménynyilvánítás, kritika, értékítélet, avagy egyszerű becsmérés, gyalázkodás esetén tehát nem.²⁵⁶ Így a becsület csorbítására alkalmas kifejezés használata (vagy egyéb ilyen, tényközlésnek nem minősülő cselekmény elkövetése) – a hatóságokra, hivatalos személyekre és a közszereplő politikusokra vonatkozó, az Alkotmánybíróság 36/1994. (VI. 24.) AB határozatából következő, később elemezendő kivételtől eltekintve – mindig büntetendő, mivel ez esetben tényközlésről fogalmilag szó sem lehet (azaz a valóság bizonyítása sem lehetséges). A becsületsértés (vagy annak az elhunyt személy emlékét sértő változata) tehát csak akkor büntethető, ha a nem egy harmadik személy, hanem pusztán a sértett előtt megvalósított, a becsület csorbítására alkalmas tényközlés bizonyul valótlanak; véleménynyilvánítás vagy tények nélküli, szimpla gyalázkodás okán (fő szabály szerint) nem.

A valóság bizonyítása azonban minden esetben megengedett; csakis akkor, ha a tény állítását, híresztelését, illetve az arra közvetlenül utaló kifejezés használatát²⁵⁷ a közérdek vagy bárkinek a jogos érdeke indokolta.²⁵⁸ E kitétel implicite a magán- és családi életre tartozó, mind a nyilvánosság számára indifferens, mind a mások jogainak védelme érdekében szükségtelen tényközlések bizonyíthatóságát tiltja meg. Vagyis a rágalmazást, illetve a becsületsértés esetei közül a kizárólag a sértett előtt megvalósított, a becsület csorbítására alkalmas tényközlést is (valamint ezeknek a halottak emlékével kapcsolatos megfelelőjét) csak akkor lehet bizonyítani, így csak akkor lehet mentesülnie az elkövetőnek a büntetőjogi felelősség alól, ha a tényközlés indokolt volt (azt közérdek²⁵⁹ vagy jogos magánérdek indokolta).²⁶⁰ A valóság bizonyításának – alakszerű határozat meghozatala nél-

²⁵⁶ Ezenkívül a női becsület sérelme esetén sincs helye valóságbizonyításnak. (BH2007. 365.: „A női becsületet érintő gyalázkodó jellegű kijelentések kapcsán a valóságbizonyításnak megengedhetősége kizárt.”)

²⁵⁷ BH1994. 356.: „A valóság bizonyításának nem csupán a tényállítás, hanem a híresztelés és a tényre közvetlenül utaló kifejezés használata esetén is helye van, feltéve, hogy azt a közérdek vagy a jogos magánérdek indokoltá teszi.”

²⁵⁸ Régi Btk. 182. § (2) bekezdés, új Btk. 229. § (2) bekezdés.

²⁵⁹ EBH1999. 87.: „Közérdeken nemcsak a társadalom egészének legáltalánosabb érdekeit kell érteni. Közérdekű lehet a társadalom egyes kisebb közösségeinek szűkebb körű érdekeit érintő tényállítás, híresztelés is.”

²⁶⁰ Így például az, aki merő rosszakaratból állít másról egyébként igaz, de köz- vagy jogos magánérdek által nem indokolt, az ő társadalmi megbecsültségét sértő tényt (például szenzitív adatot nyilvánosságra hoz, mással közöl, továbbad: egészségi állapotáról, kóros szenvedélyéről, szexuális beállítottságáról vagy szokásairól, nemi identitásáról stb. ad információt másnak úgy, hogy az egyébként e közlés nélkül nem lett volna ismeretes), nem hivatkozhat arra, hogy az általa közölt tény egyébként tényszerűen megfelel a valóságnak. (A Kónya-féle kommentár megfogalmazásában: „A szólásszabadság által biztosított lehetőség nem érvényesül (...) parttalanul: ez a jog nem biztosít büntethetőséget

kül történő²⁶¹ – elrendelése esetén (melynek elmaradása anyagi jogi jogszabálysértés, amely az ítélet hatályon kívül helyezéséhez vezethet,²⁶² és melynek elrendelése nem függ a siker valószínűségétől)²⁶³ a bizonyítási teher megfordul.²⁶⁴ míg az ártatlanság vélelméből következő főszabály, hogy a vádlónak (akár közvádlóként az ügyész, akár magánvádló vagy pótmagánvádló jár el) kell bizonyítania, addig a defamatorikus deliktumok vonatkozásában a vádló csak annyit kell, hogy bizonyítson, hogy a tényközlés elhangzott, azt a megvádolt személy tette, méghozzá szándékosan (szándéka különösen kiterjedt arra, hogy a közlés eredményeképpen a sértett társadalmi megbecsültsége csorbuljon, illetve e lehetséges következménnyel tisztában volt, és abba belenyugodott), ezt követően a vádlónak kell bizonyítania közlése valóságát, vagyis hogy az lényegét tekintve²⁶⁵ objektíve²⁶⁶ igaz. Mivel a bizonyítási teher az ő oldalán van, ha a terhelt bármely okból nem tudja bizonyítani az általa közölt tény valósággal való egyezőségét, rágalmozást, becsületsértést vagy kegyeletsértést követ el.²⁶⁷ Végül mind a régi, mind az új Btk. a büntetőeljárás megindításának feltételeként jelöli meg, hogy az elkövető csak a sértett (kegyeletsértés esetén az elhalt hozzátartozója vagy örököse) meghatározott formában kifejezett akarátára²⁶⁸ büntethető,²⁶⁹ azaz a nyomozás megindításának feltételeként

kizáró okot annak a javára, aki rosszindulatból, önző kíváncsiságból, szenzációhajhászásból, felelőtlenül vájkál mások magánéletében” [KÖNYA i. m. (224. lj.) 894.].

²⁶¹ BH1992. 226.; BH1994. 171.

²⁶² BH2000. 285.

²⁶³ EBH1999. 87.: „A közérdek vagy a jogos magánérdek védelmének indokoltsága büntetethőségi akadályt jelenthet, ezért törvénysértő a valóság bizonyításának mellőzése, ha attól a büntetethőség kizárása függhet.” Továbbá: „A valóság bizonyításának elrendelését nem befolyásolhatja az a megfontolás, hogy a bizonyítás milyen sikerrel járhat.”

²⁶⁴ A bírói gyakorlatból, pl. BH1998. 412.

²⁶⁵ BJD 7511.

²⁶⁶ Az objektív igazság alapján tehát nem büntethető az elkövető, ha ugyan a tény közlése idején nem tudott a tény valóságáról (e tekintetben akár rosszhiszemű volt, akár – egyébként a bűnössé nyilvánítás szempontjából irreleváns – jóhiszemű tévedésben volt), azonban az általa közölt tény a büntetőeljárás során (ha a valóság bizonyítását a bíróság megengedi) bizonyítani tudja.

²⁶⁷ Nem szükséges tehát, hogy a közölt tény valótlannak bizonyuljon; elég az is, ha a tény valósága tekintetében továbbra is – a bizonyosság szintje alatti – kétség merül fel. (BH1999. 540.: „Ha a valóság bizonyításának a törvényben foglalt feltételei fennállnak – a bizonyítási teherre és az ártatlanság vélelmére vonatkozó alapelvekkel szemben –, a terhelt terhére kell felróni a bizonyításnak bármely okból való sikertelenségét.”)

²⁶⁸ Az egyetlen különbség, hogy a régi Btk. ismerte a diplomáciai kívánat intézményét [„A diplomáciai és a nemzetközi jogon alapuló egyéb személyes mentességet élvező személy sérelmére elkövetett rágalmozás vagy becsületsértés a sértett diplomáciai úton kijelentett kívánatára büntethető” – régi Btk. 183. § (3) bek.], addig az új Btk. ezt a jogintézményt már nem ismeri. [Vö. pl. KARSAI i. m. (236. lj.) 481.]

²⁶⁹ Régi Btk. 183. §; új Btk. 231. §. Kivétel, hogy az új Btk. 231. § (2) bekezdése szerint a becsületsértés vétsége nem magánindítványra büntethető, ha azt rendvédelmi szerv tagjának sérelmére követik el.

e formalizált nyilatkozat megtételét rendeli el; a vádat pedig – főszabályként – a Be. alapján²⁷⁰ úgyszintén a sértett mint magánvádló képviseli.²⁷¹ Eljárási szabály, hogy lehetőség van viszonzásra, ha a rágalmazást vagy becsületsértést a felek kölcsönösen követik el;²⁷² arra, az európai jogrendszerek közül több országban is követett gyakorlatra viszont, miszerint a bíró a kölcsönösen elkövetett rágalmazás és becsületsértés esetén a büntetés kiszabását mellőzheti, a magyar jog alapján nincs lehetőség.²⁷³

5.2. Kitekintés: egyéb defamatorikus tényállások a mai magyar büntetőjogban

2012. január 1-je óta az emberi méltóságot és becsületet sértő magatartásként büntetendő a „kiszolgáltatott személy megalázása” is. E tényállást a 2011. évi CL. törvény iktatta be a régi Btk.-ba, annak 180/A. §-aként, majd a másfél évvel később hatályba lépő új Btk. azt a 225. §-ában megismételte (egy újabb minősített esettel kiegészítve azt). A régi és az új Btk. szerint is [régai Btk. 180/A. § (1) bek.; új Btk. 225. § (1) bek.], aki más, annak kiszolgáltatott élethelyzetét kihasználva arra bír rá, hogy magát megalázó magatartást tanúsítson, ha súlyosabb bűncselekmény nem

²⁷⁰ A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 52. § (1) bekezdése alapján – egyebek mellett – a rágalmazás, becsületsértés és kegyeletsértés esetén a vádat mint magánvádló a sértett képviseli, feltéve, hogy az elkövető magánindítványra büntethető.

²⁷¹ A kivételhez vö. Be. 52. § (4) bekezdés: „A becsületsértés és a rágalmazás közvérdra üldözendő, ha hivatalos személy sérelmére hivatalos eljárása alatt, illetve emiatt, vagy hatóság sérelmére hivatali működésével összefüggésben követik el.”; Be. 496. §: „Az ügyész a vád képviselőjét a magánvádlótól az eljárás bármely szakaszában átveheti.”

²⁷² „Kölcsönösen elkövetett könnyű testi sértés, rágalmazás és becsületsértés miatt az egyik fél feljelentésére megindított eljárásban – a cselekmények személyi és szoros tárgyi összefüggése esetén – e törvény rendelkezései szerint magánindítványt előterjesztő másik fél viszonvádlóként jár el.” [Be. 52. § (3) bek.] A viszonzás esetében a kölcsönösség „egyrészt a bűncselekmény elkövetésében részt vevő személyek azonosságát, másrészt pedig a cselekmények közötti tárgyi összefüggést jelenti. A két cselekménynél nem kell feltétlenül időbeli, helybeli, vagy térbeli egybeesés, a kölcsönösség feltétele mindössze annyi, „hogy az egyik cselekményt a másik miatt követték el” [NAGY-TÓTH i. m. (235. l.) 196.]. További eljárási szabály, hogy „kölcsönösen elkövetett könnyű testi sértés, rágalmazás vagy becsületsértés esetén az egyik fél sérelmére elkövetett bűncselekmény miatt megindult eljárásban a (...) tanácsulésig a másik fél abban az esetben is jogosult a magánindítvány előterjesztésére, ha ennek határideje lejárt, feltéve, hogy a büntethetőség nem évült el” [Be. 497. § (3) bek.]. A bírósági eljárás kezdetén személyes meghallgatást kell tartani, amelyen (tipikusan még bíró részvétele nélkül, általában bírósági titkár, néha ülnök közreműködésével) meg kell kísérelni a felek (a feljelentő és a feljelentett) kibékítését [Be. 502. § (4) bek.]. Ha ez sikeres, az eljárás véget ér; ha nem, akkor tárgyalást kell tartani.

²⁷³ Természetesen a büntető anyagi jog által biztosított, a büntetés kiszabásának elkerülésére szolgáló általános lehetőségekkel (megrovás, próbára bocsátás) a magyar bíró is élhet, speciális, a rágalmazásra és becsületsértésre vonatkozó ilyen normáink azonban nincsenek.

valósul meg, vétséget követ el, és egy évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő. A (2) bekezdés szerint: A büntetés két évig terjedő szabadságvesztés, ha az elkövető *a)* az (1) bekezdés szerinti magatartásra való rábírás során ellenszolgáltatást ad vagy ígér, *b)* a magát megalázó személyről felvételt készít vagy ilyen felvételt a nagy nyilvánosság számára hozzáférhetővé tesz. Az új Btk.-ba a 225. § (3) bekezdéseként továbbá bekerült az a minősített eset is, miszerint a büntetés büntett miatt három évig terjedő szabadságvesztés, ha a bűncselekményt üzletszerűen követik el. (Ez tehát a régi Btk. 180/A. §-ából még hiányzott.)

E cselekmény jogi tárgya (a rágalalmazáshoz és a becsületsértéshez hasonlóan) szintén az emberi méltóság, passzív alanya viszont (azokkal ellentétben) már csak természetes személy lehet, jogi személy és más személyösszesség nem. A tényállás azon személyeket védi, akik kiszolgáltatott élethelyzetben vannak, és e kiszolgáltatottság okán rávehetők arra, hogy olyan magatartást tanúsítsanak, amely társadalmi megbecsültségüket vagy becsületüket sérti. A jogalkotó e deliktum megalakításával arra a helyzetre kívánt reagálni, ami döntően az utóbbi évek terméke, nevezetesen, hogy a fájlmegosztó hálózatok és internetes portálok terjedésével számos olyan videó került fel az internetre, amelyben emberek pusztán szórakozásból vesznek rá tőlük függő helyzetben lévő személyeket arra, hogy olyan dolgokat tegyenek meg, melyek számukra megalázóak. Mivel tehát az emberi méltóság nemcsak a rágalmazás vagy a becsületsértés, hanem megalázó szituáció előidézése révén is megvalósulhat, ezért e bűncselekmény bevétele a klasszikus defamatorikus tényállások mellé indokolt volt. Már csak azért is, mert a becsületsértés a sértett akaratótól teljesen függetlenül elkövethető, a kiszolgáltatott személy megalázásához viszont a sértett akarata is szükséges.²⁷⁴ Ez az akarat azonban könnyen hajlítható; a jogalkotó éppen azért védi e személyeket a degradáló helyzet látszólag önkéntes vállalásától, mert függő helyzetük okán könnyebb őket rávenni olyan magatartásra, mely méltóságuk sérelmével jár. Emiatt a tényállás fogalmi eleme a kiszolgáltatott élethelyzet kihasználásával történő elkövetés (rábírás) mint az elkövetés módja. Kiszolgáltatott élethelyzet többféle okból is előállhat, így nemcsak a szociálisan, egzisztenciálisan kiszolgáltatott, de a bármilyen egyéb okból függő helyzetben lévő személy rábírása is tényállásszerű lesz. Az azonban nem tényállási elem, hogy az ilyen jellegű magatartás más (az elkövetőn és a sértetten kívüli harmadik személy) előtt történjen; az is elég, ha a sértett csak az elkövető előtt tanúsítja e magatartást.²⁷⁵ A minősített esetek közül az ellenszolgáltatás adása körében

²⁷⁴ A két bűncselekmény elhatárolása is ezen az alapon lehetséges, a sértett beleegyezése ugyanis a becsületsértés megvalósítását (a jogellenesség hiánya okán) kizárja, míg a kiszolgáltatott személy megalázásának tényállási eleme a sértett beleegyezése [beleegyezés hiányában súlyosabb bűncselekmény, pl. (jelentős érdeksérelem esetén) kényszerítés valósulhat meg].

²⁷⁵ Az ugyanakkor nem valósít meg bűncselekményt, ha a magatartásról csak maga a kiszolgáltatott helyzetben levő személy szerez tudomást, hiszen ez esetben a méltóság (akár a becsület, akár a közmegebecsültség) nem sérül.

ki kell emelni, hogy az nem csupán anyagi (pénzbeni vagy természetbeni), hanem bármilyen más (például személyi jellegű) előny adásával vagy ígéretével megvalósul.

A 2013. évi CLXXVIII. törvény az új, már hatályba lépett Btk.-ba hamarosan beiktatta továbbá a „becsület csorbítására alkalmas hamis hang- vagy képfelvétel készítése” (226/A. §) és a „becsület csorbítására alkalmas hamis hang- vagy képfelvétel nyilvánosságra hozatala” (226/B. §) deliktumait, amelyek e magatartásokat annak hatálybalépése, vagyis 2013. november 16. óta rendelik büntetni. A két legfrissebb, az emberi méltóságot védő deliktum közül a becsület csorbítására alkalmas hamis hang- vagy képfelvétel készítése valójában nem más, mint a becsület csorbítására alkalmas hamis hang- vagy képfelvétel nyilvánosságra hozatalának *sui generis* előkészületi deliktuma, így előbbi csak abban az esetben büntethető, ha az elkészült felvétel nyilvánosságra hozatala nem valósult meg. Emiatt a következőkben eltérünk a Btk.-beli sorrendtől, és a logikai célszerűség alapján először a becsület csorbítására alkalmas hamis hang- vagy képfelvétel nyilvánosságra hozatalának bűncselekményét mutatjuk be.

Az új Btk. 226/B. § (1) bekezdése szerint, aki abból a célból, hogy más vagy mások becsületét csorbítsa, hamis, hamisított vagy valótlan tartalmú hang- vagy képfelvételt hozzáférhetővé tesz, vétség miatt két évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő. A (2) bekezdés szerint pedig: A büntetés három évig terjedő szabadságvesztés, ha a bűncselekményt *a)* nagy nyilvánosság előtt, vagy *b)* jelentős érdeksérelmet okozva követik el. E bűncselekmény jogi tárgya ugyancsak az ember (a természetes személy)²⁷⁶ méltósága, elkövetési tárgya a hamis, hamisított vagy valótlan tartalmú hang- vagy képfelvétel, az elkövetési magatartás pedig ezek hozzáférhetővé tétele.²⁷⁷ Ugyanakkor a deliktumnak nem tényállási eleme az, hogy e felvételt bárki megismerje; a cselekmény befejezett, ha a hozzáférhetővé tétel, például a kép, videó vagy hanganyag fájlmegeosztóra történő feltöltése megtörtént (ám bevégzett csak akkor lesz, ha az onnan el lett távolítva, akár az elkövető, akár bárki más által). A cselekmény célzatos, azaz csak egyenes szándékkal követhető

²⁷⁶ E bűncselekmény esetében kialakult joggyakorlatról még nem beszélhetünk, így a sértetti kör sem egyértelmű. Megjegyezzük ugyanakkor, hogy a kommentárirodalom egy része mind a 226/A., mind a 226/B. § esetében a rágalmozáshoz hasonlóan passzív alanyként ismeri el a természetes személyek mellett a jogi személyeket és a személyösszességeket is. Vö. pl. KÓNYA (224. l.) 883. és 884/1. (1. pótlás).

²⁷⁷ Ugyan a tényállásban nem szerepel az a kitétel, hogy a hozzáférhetővé tételnek „más számára” kell történnie, ez azonban egyértelmű; nem áll fenn ugyanis jogtárgysérelem akkor, ha a felvételt csak magának a sértettnek a számára teszik hozzáférhetővé (mutatják meg). Ugyanakkor ez – egyéb tényállási elemek megvalósulásától függően – más bűncselekmény lehet (például zsarolás vagy önbíráskodás), ilyenek hiányában pedig becsületsértés szabálysértéseként vagy – a Btk. 227. § (1) bekezdésében meghatározott tényállási elemek megvalósulása esetén – becsületsértés vétségeként értékelhető. Vö. HEGEDŰS István–JUHÁSZ Zsuzsanna–KARSAI Krisztina–KATONA Tibor–MEZŐLAKI Erik–SZOMORA Zsolt–TÖRŐ Sándor: Kommentár a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvényhez. *CompLex Jogtár*; a Btk. 226/B. §-ához írott magyarázat.

el; a szándéknak azonban valamennyi tényállási elemet át kell fognia, így azt is, hogy a felvétel hamis, hamisított vagy valótlan tartalmú. Ha valaki abban a tudatban tölt fel ilyen felvételt, hogy az valódi, e bűncselekményt nem valósítja meg, mivel annak gondatlan alakzata nincs. (A minősítő körülményt jelentő két eredményre ugyanakkor már elég, ha az elkövető gondatlansága kiterjed.) A jogalkotó a becsület csorbítását célzatként szabályozta, így szó szerint értelmezve a tényállást, minden olyan esetben büntethető lenne a cselekmény, ha azt az elkövető abból a célból valósítja meg, hogy más vagy mások becsületét csorbítsa, függetlenül attól, hogy az a becsület csorbítására objektíve (a társadalom értékítélete szerint) alkalmas-e. Emiatt a diszpozíció szövegével szemben is az a helyes, nyelvtani, kontextuális és teleologikus értelmezés alapján megállapítható értelem, hogy a becsület csorbítására való objektív alkalmasság akkor is a büntethetőség előfeltétele, ha azt a tényállás nem tartalmazza, különben az a helyzet állna elő, hogy jogtárgysérelem hiányában, pusztán az elkövető szándéka, tudattartalma alapján kellene a tényállás megvalósítóját büntetnünk.²⁷⁸

Végül a becsület csorbítására alkalmas hamis hang- vagy képfelvétel készítése mint azok nyilvánosságra hozatalának *sui generis* deliktumként büntetni rendelt előkészületi cselekménye hasonló alapon került szabályozásra. A Btk. 226/A. §-a szerint, aki abból a célból, hogy más vagy mások becsületét csorbítsa, hamis, hamisított vagy valótlan tartalmú hang- vagy képfelvételt készít, ha más bűncselekmény nem valósul meg, vétség miatt egy évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő. Itt is elmondható ugyanakkor, hogy a célzat – a tényállás szövegezése ellenére – nem elégséges a bűncselekmény megállapításához, ahhoz kell a becsület csorbítására való objektív alkalmasság is (ez következik a deliktum elnevezéséből is). E bűncselekmény jogi tárgya és elkövetési tárgya ugyanaz, mint a 226/B. §-nak, elkövetési magatartása pedig a hamis, hamisított vagy valótlan tartalmú hang- vagy képfelvétel készítése. Ha valaki maga készít felvételt, és azt utóbb nyilvánosságra hozza, akkor a készítés a nyilvánosságra hozatal büntetlen előcselekménye lesz, önállóan nem büntethető. Ez abból is következik, hogy a felvétel készítése a Btk.-ban található kevés alternatív tényállás²⁷⁹ egyike: az csak akkor szankcionálható, ha más bűncselekmény nem valósul meg. Emiatt e deliktum a becsületsértéssel és a rágalmozással sem állhat halmazatban. Ha ellenben valaki úgy készít ilyen felvételt, hogy azt nem maga teszi hozzáférhetővé, hanem valaki más (feltéve természetesen, hogy a készítés annak tudatában történt, hogy azt más nyilvánosságra

²⁷⁸ Uo.; KÓNYA i. m. (224. lj.) 884. (1. pótlás).

²⁷⁹ Az új Btk. jelenleg hatályos szövege összesen hat alternatív bűncselekményt ismer, ezek: kényszerítés (195. §); becsület csorbítására alkalmas hamis hang- vagy képfelvétel készítése (226/A. §); a nemzeti adatvagyon körébe tartozó állami nyilvántartás elleni bűncselekmény [267. § (1) bek.]; okirattal visszaélés [ezen belül jogtalan hasznoszerzés céljából közokirat átadása vagy átvétele – 346. § (2) bek.]; sporteredmény tiltott befolyásolása [349/A. § (1) bek.]; versenytárs utánzása [419. § (1) bek.]. A régi Btk. ezzel szemben csak egyet ismert, a kényszerítést (174. §).

fogja hozni), akkor ő szintén nem becsület csorbítására alkalmas hamis hang- vagy képfelvétel készítéséért lesz tettesként büntethető, hanem bűnsegédként becsület csorbítására alkalmas hamis hang- vagy képfelvétel nyilvánosságra hozataláért.

Mindazonáltal ezen újabb deliktumok gyakorlati jelentősége önmagukban is csekély, továbbá specifikusan a rágalmazáshoz és a becsületsértéshez képest is elhanyagolható; emiatt, illetve ezek frissessége, a gyakorlati jogalkalmazásba való beivódottságuk hiánya okán a továbbiakban (is) csak a rágalmazással és a becsületsértéssel foglalkozunk.

5.3. A rágalmazás és becsületsértés a rendszerváltás után: az „alkotmányos büntetőjog” korszaka

A rendszerváltás együtt járt a – döntően emberi jogi megalapozású – alkotmányos jogok²⁸⁰ tényleges védelmének megjelenésével, azáltal, hogy az 1989. évi XXXII. törvény felállított egy olyan szervet, jelesül az Alkotmánybíróságot, amelynek ténylegesen joga és lehetősége volt bármely jogszabályt, így akár az Országgyűlés által elfogadott törvényt is alkotmányellenessé nyilvánítani és megsemmisíteni, ha az sértette az Alkotmányban foglalt valamely alkotmányos jogot, alapelvet vagy más alkotmányos rendelkezést; emellett az Alkotmánybíróság jogot formált arra is, hogy egy jogszabályi rendelkezés alkotmányos értelmét ún. alkotmányos követelményként meghatározza. A véleménynyilvánítási szabadság büntetőjogi korlátozásai vonatkozásában ez két, viszonylag korai határozatában bukkant fel először; a 30/1992. (V. 26.) AB határozatban,²⁸¹ valamint a 36/1994. (VI. 24.) AB határozat-

²⁸⁰ Az alkotmányba foglalt és ténylegesen érvényesülő jogok eredetileg emberi jogokként fogalmozódtak meg a felvilágosodás menetében, kisebb részben a XVII., nagyobb részben a XVIII. században. Az *emberi jogok* azokat a jogokat jelentik, melyek az ember ember-mivoltából fakadnak; melyek az embert születésénél fogva megilletik, mert annak filozófiai lényegéhez tartoznak. [Abban, hogy mi ez a filozófiai lényeg, jelentős eltérések voltak és vannak az egyes gondolkodók között. A legtöbben a természetjog tárgyú normarendszerének természetes jogaiból eredeztetik az emberi jogokat, vagyis az emberi jogok a *természetes jogok* (*ius naturalis*) következményei.] Ennek megfelelően az *emberi jogok* azon természetes vagy erkölcsi jogok, melyek az ember biológiai és morális státuszával állnak összefüggésben, és amelyek személyisége elismerésének, tiszteletének és védelmének, illetve a társadalomban elfoglalt, másokkal születésénél fogva egyenrangú és egyenjogú pozíciójának feltételeit és garanciáit jelentik. Az emberi jogok azáltal pozitívalódnak és válnak *alkotmányos joggá*, hogy azokat az adott állam alkotmánya elismeri és védelemben részesíti; szociológiai értelemben vett hatékonyságuk pedig azokon a hatáskörökön nyugszik, amelyek az alkotmányos jogok védelmére rendelt, vagyis az alkotmánybíráskodás jogával felruházott szervet (tipikusan egy kifejezetten e hatáskör gyakorlására létrehozott, elkülönült szervet, az Alkotmánybíróságot, vagy a normál bírósági hierarchia élén álló Legfelső Bíróságot) megilletik.

²⁸¹ 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167.

ban.²⁸² Az előbbi az ún. gyűlöletbűncselekmények paradigmaticus példájának számító közösség elleni izgatás tényállását elbírálva²⁸³ fejtett ki olyan általános tételeket, melyek a büntetőjogi korlátozás bármely esetére – így a büntetőjogi rágalmazás és becsületsértés megítélésére is – irányadóak lehetnek. Ezek közül az egyik legfontosabb, hogy a véleménynyilvánítás szabadságának kitüntetett szerepe van az alkotmányos alapjogok között, tulajdonképpen „anyajoga” többféle szabadságjognak, az ún. kommunikációs alapjogoknak.²⁸⁴ A kommunikációs alapjogok közé tartozik

²⁸² 36/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994., 219.

²⁸³ Az akkor hatályos Büntető Törvénykönyvben a közösség elleni izgatás bűncselekménye két tényállást ölelt fel: a (meghatározott csoportok elleni) gyűlöletre uszítást, illetve a sértő vagy lealacsonyító kifejezés használatát (gyalázkodás). [„Régi Btk. 269. § (1) Aki nagy nyilvánosság előtt a) a magyar nemzet vagy valamely nemzetiség, b) valamely nép, felekezet vagy faj, továbbá a lakosság egyes csoportjai ellen gyűlöletre uszít, büntetett követ el, és három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő. (2) Aki nagy nyilvánosság előtt a magyar nemzetet, valamely nemzetiséget, népet, felekezetet vagy fajt sértő vagy lealacsonyító kifejezést használ, vagy más ilyen cselekményt követ el, vétség miatt egy évig terjedő szabadságvesztéssel, javító-nevelő munkával vagy pénzbüntetéssel büntetendő.”] Az AB kimondta, hogy míg az előbbi alkotmányosan büntethető, addig az utóbbi nem. A gyűlöletre uszítás nem más, mint az erőszak érzelmi előkészítése, visszaélés a véleménynyilvánítás szabadságával. Aki uszít, az valamely személy, csoport stb. ellen ellenséges magatartásra, kárt okozó tevékenységre ingerel, lázít [30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 177]. A köznyugalom ilyen megzavarása mögött nagyszámú egyéni jog megsértésének a veszélye áll: a csoport ellen felszított indulat fenyegeti a csoporthoz tartozók becsületét, méltóságát, sőt akár életét is, továbbá megfélemlítéssel korlátozza őket más jogaik gyakorlásában is [30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 178–179]. A gyűlöletkeltés, gyűlöletre uszítás az Alkotmánybíróság szerint olyan veszélyt jelent, ami miatt a véleményszabadság korlátozása szükségesnek és arányosnak tekinthető. A „gyalázkodásnál” ezzel szemben nem tényállási elem a sértő kifejezésnek vagy az azzal egyenértékű cselekménynek a köznyugalom megzavarására alkalmas volta. A bűncselekmény megvalósul akkor is, ha a sértő kifejezés a körülmények folytán nem jár annak veszélyével sem, hogy egyéni jogokon sérelem esne. A köznyugalom ilyen elvont veszélyeztetése ezért az AB szerint nem elégséges érv ahhoz, hogy a véleménynyilvánítási szabadságot büntetőjogi büntetéssel korlátozni lehessen. E határozat, és az ezt követő, hasonló tárgyú alkotmánybírósági határozatok [12/1999. (V. 21.) AB határozat, 18/2004. (V. 25.) AB határozat, 95/2008. (VII. 3.) AB határozat] indokaival természetesen nem mindenki értett egyet. A mértékadó ellenvélemények megfogalmazóinak közel teljes listáját lásd Tóth Gábor Attila írásának elején: TÓTH Gábor Attila: A szólástilalom közvetlen veszélye. *Jogtudományi Közlöny*, 2010/2. 83–89.; az e felsorolásban nem szereplő további tanulmányként l. még a 30/1992. (V. 26.) AB határozathoz: KISS Anikó: Szabadság a gyalázkodásra? *Acta Humana*, 24. (1996) 42–55.; illetve a 95/2008. (VII. 3.) AB határozathoz: BÁRÁNDY Gergely–BERTA Aliz: Gyalázkodás – elfogadott törvényjavaslat – elutasító alkotmánybírósági határozat (Országgyűlés: igen, Alkotmánybíróság: nem). *Jogtudományi Közlöny*, 2008/12. 808–818.

²⁸⁴ Az akkori, Sólyom László szavaival „láthatatlan alkotmánynak” nevezett, bár explicite mindössze egyetlen alkotmánybírósági határozat [konkrétan a 30/1992. (V. 26.) AB határozat] *főszövegében*, azon belül is csak az indokolásban megjelenő felfogásból következő alapjogi értékrend – az emberi élethez és méltósághoz való, egységesként, oszthatatlanként és korlátozhatatlanként meghatározott alapjogot követő – második legfontosabb jogának a véleménynyilvánítás szabadsága számított. Vö. TÓTH Gábor Attila: A „nehéz eseteknél” a bíró erkölcsi felfogása jut szerephez. Beszélgetés

a szólás- és a sajtószabadság; a művészi, irodalmi alkotás szabadsága és a művészi alkotás terjesztésének szabadsága; a tudományos alkotás szabadsága és a tudományos ismeretek tanításának szabadsága; a gyülekezési jog; és ide tartozik a lelkiismereti és vallásszabadság joga is. Az Alkotmánybíróság szerint a véleménynyilvánítás szabadsága

„teszi lehetővé az egyén megalapozott részvételét a társadalmi és politikai folyamatokban. Történelmi tapasztalat, hogy mindannyiszor, amikor a véleménynyilvánítás szabadságát korlátozták, sérelmet szenvedett a társadalmi igazságosság, az emberi kreativitás, csökkent az emberben rejlő képességek kibontakozásának lehetősége. A káros következmények nem csupán az individuum, hanem a társadalom életében is megmutatkoztak és az emberiség fejlődésének sok szenvedéssel járó zsákutcájához vezettek. Az eszmék, nézetek szabad kifejtése, a mégoly népszerűtlen vagy sajátos elképzelések szabad megnyilvánulása a fejlődni képes és valóban eleven társadalom létezésének alapfeltétele.”²⁸⁵ Továbbá: „A szabad véleménynyilvánításhoz való jog a véleményt annak érték- és igazságtartalmára tekintet nélkül védi. Egyedül ez felel meg (...) az ideológiai semlegességnek (...). A véleménynyilvánítás szabadságának külső korlátai vannak csak; amíg egy ilyen alkotmányosan meghúzott külső korlátba nem ütközik, maga a véleménynyilvánítás lehetősége és ténye védett, annak tartalmára tekintet nélkül. (...)”²⁸⁶ Az Alkotmány a szabad kommunikációt – az egyéni

Sólyom Lászlóval, az Alkotmánybíróság elnökével. *Fundamentum*, 1997/1. 31–43.; HALMAI Gábor–TÓTH Gábor Attila: *Emberi jogok*. Budapest, Osiris, 2003. 425. A „láthatatlan alkotmány” kifejezés az említett határozat mellett a különvéleményekben, illetve párhuzamos indokolásokban (vagy korábbi nevén párhuzamos véleményekben) is mindössze nyolcszor merült fel [23/1990. (X. 31.) AB határozat, 48/1991. (IX. 26.) AB határozat, 1132/D/2007. AB határozat, 3062/2012. (VII. 26.) AB határozat, 43/2012. (XII. 20.) AB határozat, 32/2013. (XI. 22.) AB határozat, 36/2013. (XII. 5.) AB határozat, 8/2014. (III. 20.) AB határozat], ezek közül az első az eredeti megfogalmazás volt, a második Szabó András és Zlinszky János párhuzamos véleménye, az összes többi pedig Pokol Bélának a „láthatatlan alkotmány” koncepciójával szemben megfogalmazott kritikája. Ennek megalapozását egyébként – a véleménynyilvánítási szabadságnak az ún. kommunikációs jogok anyagjaként történő definiálásán túl – az Alkotmánybíróság által megfogalmazott következő tétel jelentette: „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.” [36/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 219, 223.]

²⁸⁵ 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 171.

²⁸⁶ E külső korlát az erőszak reális veszélye; ha a vélemény már nemcsak értéktelen, erkölcsileg elítélendő stb., hanem mások jogai, szabadsága sérelmének valós és közvetlen veszélyével jár, a vélemény mint „az erőszak érzelmi előkészítése” (de nem önmagában mint vélemény) már büntethető. E tétel lényegében nem más (még ha vannak is eltérések a kettő között), mint az amerikai „*clear and present danger*” tesztjének importálása – maga a 30/1992. (V. 26.) AB határozat a tesztre közvetlenül is hivatkozik [vö. 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 179.], melyet az AB nemcsak a gyűlölet-bűncselekmények, hanem más büntetőjogi tényállások vonatkozásában is irányadónak tekint. L. pl. a rémhírterjesztés akkori tényállásának alkotmányellenességéről szóló AB határozatot [18/2000. (VI. 6.) AB határozat, ABH 2000, 117.]. [A „nyilvánvaló és közvetlen veszély” (*clear and present danger*) tesztjének történetéhez: annak első, 1919-ben a *Schenck*-ügyben (és az azzal párhuzamosan eldöntött

magatartást és a társadalmi folyamatot – biztosítja, s nem annak tartalmára vonatkozik a szabad véleménynyilvánítás alapjoga. Ebben a processzusban helye van minden véleménynek, jónak és károsnak, kellemesnek és sértőnek egyaránt, különösen azért, mert maga a vélemény minősítése is e folyamat terméke.²⁸⁷

A véleménynyilvánítási szabadság ugyanakkor – ha jóval szűkebb körben is, mint más alapjogok – korlátozható.²⁸⁸ Az Alkotmánybíróság által ezen ügy kapcsán megfogalmazott ún. szükségességi-arányossági teszt értelmében: „Az állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközához, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy szabadság védelme vagy egyéb alkotmányos cél érdekében történik, hanem szükséges, hogy megfeleljen az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyen egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni. Alkotmányellenes a jog tartalmának korlátozása, ha az kényszerítő ok nélkül, önkényesen történik, vagy ha a korlátozás súlya az elérni kívánt célhoz képest aránytalan.”²⁸⁹ [E teszt egészen az Alaptörvény hatálybalépéséig csak az Alkotmánybíróság mindenkire kötelező (*erga omnes* hatályú) értelmezéseként működött, alkotmányi szintű megfogalmazása nem volt.]²⁹⁰

Frohwerk- és *Debs-*ügyben) történő megjelenésétől a ma alkalmazott, 1969-ben kimunkált ún. Brandenburg-tesztig tartó fejlődési útjához, valamint e teszt USA-n kívüli hatásaihoz l. David G. BARNUM: *The Clear and Present Danger Test in Anglo-American and European Law. 7 San Diego International Law Journal* (2006) 2, 263–292. A teszt amerikai történetének rövid összefoglalását magyarul l. KOLTAY i. m. (4. lj.) 488–494. Megjegyzendő, hogy – az Alkotmánybíróság szövegszerűen is kifejezésre juttatott akaratával szemben – komoly vita van a jogirodalomban arról, vajon a 30/1992. (V. 26.) AB határozat valóban az amerikai *clear and present danger* tesztjére alapította-e a határozatát. Koltay András például amellet érvvel, hogy azt valójában csak a 18/2004. (V. 25.) AB határozat vezette be (KOLTAY András: *A nagy magyar gyűlöletbeszéd-vita: A „gyűlöltre uszítás” alkotmányos mércéjének azonosítása felé. Állam- és Jogtudomány*, 2013/1–2. 91–123.), emellet szerinte a 30/1992. (V. 26.) AB határozat alapján az sem világos, hogy e teszt (avagy akár a magyar közvetlen veszély tesztje) pontosan mire is vonatkozott volna: a köznyugalom vagy az egyéni jogok sérelmének a veszélyére (98–99.).]

²⁸⁷ 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 179.

²⁸⁸ E jog korlátainak általános, de rövid áttekintéséhez l. SÁRI János–SOMODY Bernadette: *Alapjogok*. Budapest, Osiris, 2008. 162–171.

²⁸⁹ 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 171.

²⁹⁰ Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése 2012. január 1-je óta *expressis verbis* tartalmazza e tesztet: „Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.” Vagyis az alapvető jogok korlátozásakor a következő négy tartalmi kritériumot kell egymást követően mérlegelni: a legitimitást, az alkalmasságot, a szükségességet

E tételek felhasználásával, illetve a szükségességi-arányossági teszt alapján született meg az Alkotmánybíróságnak a témánk szempontjából legfontosabb határozata, a 36/1994. (VI. 24.) AB határozat. E döntés a régi Btk. 232. §-a, vagyis a „hatóság vagy hivatalos személy megsértése” tényállása alkotmányellenessége tárgyában született, tartalmaz azonban (a rendelkező részben) alkotmányos követelményt és (az indokolásban) számos elvi megállapítást a rágalmazás és a becsületsértés deliktumára is. Ami a döntés közvetlen tételes jogi következményekkel járó részét illeti, az AB e határozatával megsemmisítette a régi Btk. 232. §-át, mivel a hatóság vagy hivatalos személy megsértése elnevezésű deliktum egészében alkotmányellenes. E bűncselekmény *sui generis* tényállásként már az 1961. évi V. törvény-cikkbe, vagyis a Csemegi-kódex²⁹¹ utáni első teljes Btk.-ba bekerült, mégpedig az 1978. évi IV. törvénnyel lényegileg²⁹² megegyező szöveggel.²⁹³ Utóbbi eredeti, annak

és az arányosságot. A *legitimitás* azt követeli meg, hogy legyen egy alkotmányos cél (más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték, például közrend, nemzetbiztonság, közegészség védelme), amely indokolja az adott jog korlátozását. Az *alkalmasság* kívánalma azt, hogy az adott alapjog korlátozása alkalmas legyen e legitim cél elérésére, vagyis feltétel, hogy az adott alapjog korlátozásával egyáltalán lehetséges legyen a másik alapvető jog érvényesülését vagy egy alkotmányos érték védelmét biztosítani, elősegíteni. A *szükségesség* szerint e más alapvető jog vagy alkotmányos érték megóvása más módon ne, csak egy alapjog korlátozásával, illetve éppen ezen alapjog (és ne egy kevésbé fontos alapjog) korlátozásával legyen lehetséges, vagyis az alapjogok vagy alkotmányos célok ütközése (az adott alapjog korlátozása egy legitim cél érdekében) elkerülhetetlen legyen; az *arányosság* szerint pedig az alapjog-korlátozásra az előző feltételek fennállása esetén is csak akkor kerülhet sor, ha az adott alapjog korlátozása kisebb alapjogi sérelemmel jár, mint amekkora az az előny, amelyet a másik alapvető jog vagy alkotmányos érték érvényesítése biztosítani képes, tehát egy alapjog korlátozásának megengedtségéhez elengedhetetlen, hogy az az által elért előny meghaladja a korlátozással okozott vagy okozandó hátrányokat. A *lényeges tartalom* tiszteletben tartásának a követelménye – bár e kijelentés megítélése vitatott – valójában az arányosság kívánalmának része, mivel egy adott alkotmányos jog lényeges tartalmának sérelme szükségképpen az adott jog aránytalan korlátozását, gyakorlatilag annak kiüresítését jelenti, amely alkotmányosan nem igazolható. Végül a fenti tartalmi kritériumok mellett az alkotmányos alapjogok korlátozásakor egy formai kritériumnak is meg kell felelni: a korlátozásra csak *törvényben* kerülhet sor, amelynek indoka a nagyobb fokú megismerhetőség, valamint a demokratikus legitimitáció kívánalma.

²⁹¹ A Csemegi-kódexben a hatóságok és hivatalos személyek sérelmére elkövetett rágalmazás és becsületsértés még nem *sui generis* tényállás volt, hanem az egységesen felfogott rágalmazás és becsületsértés tényállása körébe tartozó magatartás, speciális eljárási szabályokkal és emelt büntetési tételekkel.

²⁹² Az egyetlen lényeges eltérés az volt, hogy az 1961. évi V. törvényhez képest az 1978. évi IV. törvényben a rágalmazás tényállásába már – új szituációs elemként – bekerült a „más előtt” történő elkövetés kitétele.

²⁹³ 1961. évi V. törvény 158–159. § (Hatóság vagy hivatalos személy megsértése):

„158. § (1) Aki olyan tényt állít, híresztel vagy olyan tényre közvetlenül utaló kifejezést használ, amely alkalmas arra, hogy a hatóság vagy hivatalos személy működésével kapcsolatban a bizalmat megingassa, avagy a hivatalos személy becsületét csorbítsa, egy évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

1979. július 1-jei hatálybalépésétől egészen 1993. május 15-éig hatályos szövege szerint:

„232. § (1) Aki más előtt olyan tényt állít, híresztel vagy olyan tényre közvetlenül utaló kifejezést használ, amely a hatóság vagy a hivatalos személy működése iránti bizalom megingatására vagy a hivatalos személy becsületének csorbítására alkalmas, vétséget követ el, és egy évig terjedő szabadságvesztéssel, javító-nevelő munkával vagy pénzbüntetéssel büntetendő.

(2) Az (1) bekezdés szerint büntetendő, aki a hatóság vagy a hivatalos személy működésével kapcsolatban a hatóság tekintélyének vagy a hivatalos személy becsületének csorbítására alkalmas kifejezést használ, vagy egyéb ilyen cselekményt követ el.

(3) Vétség miatt két évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő, aki az (1) és (2) bekezdésben meghatározott bűncselekményt nagy nyilvánosság előtt követi el.

(4) Nem büntethető az elkövető, ha az állított tény valóban bizonyul. A valóság bizonyításának akkor van helye, ha a tény állítását vagy híresztelését, illetve a tényre közvetlenül utaló kifejezés használatát közérdek vagy bárki jogos érdeke indokolta.

(5) Hatóság vagy hivatalos személy megsértése miatt büntetőeljárásnak csak jogszabályban meghatározott szerv feljelentése alapján van helye. Ha a sértett a feljelentés megtételét kívánja, ez csak akkor tagadható meg, ha teljesítése közérdekbe ütközik”.

Az 1993. évi XVII. törvény 52. §-a 1993. május 15-i hatállyal módosította e bűncselekmény szövegét, az tehát a következőképpen nézett ki az alkotmánybíróság megsemmisítés időpontjában:

„232. § (1) Aki más előtt olyan tényt állít, híresztel vagy olyan tényre közvetlenül utaló kifejezést használ, amely a hivatalos személy becsületének csorbítására, vagy a hatóságot képviselő hivatalos személy megsértésén keresztül a hatóság becsületének csorbítására alkalmas, vétséget követ el, és két évig terjedő szabadságvesztéssel, közérdekű munkával vagy pénzbüntetéssel büntetendő.

(2) Az (1) bekezdés szerint büntetendő, aki a hatóság vagy hivatalos személy működésével kapcsolatban a hivatalos személy becsületének, vagy a hatóságot képviselő hivatalos személy megsértésén keresztül a hatóság becsületének csorbítására alkalmas kifejezést használ, vagy ilyen cselekményt követ el.

(2) Ugyanígy büntetendő az is, aki hatóság vagy hivatalos személy ellen – hivatali működésével kapcsolatban – olyan kifejezést használ vagy egyéb olyan cselekményt követ el, amely alkalmas a hatóságba vetett bizalom megingatására vagy a hivatalos személy becsületének a csorbítására.

(3) A büntetés három évig terjedő szabadságvesztés, ha a büntettet sajtó vagy sokszorosítás útján, avagy egyébként nagyobb nyilvánosság előtt követték el.

(4) Az elkövető nem büntethető, ha az állított tény valóban bizonyult. A valóság bizonyításának azonban csak akkor van helye, ha a tény állítását vagy híresztelését, illetve az arra közvetlenül utaló kifejezés használatát közérdek vagy bárkinek jogos érdeke indokolta tette.

159. § Hatóság vagy hivatalos személy megsértése miatt (158. §) büntetőeljárásnak csak a jogszabályban meghatározott szerv feljelentése alapján van helye.”

- (3) Büntett miatt három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő, aki az (1) és (2) bekezdésben meghatározott bűncselekményt nagy nyilvánosság előtt követi el.
- (4) Nem büntethető az elkövető, ha az állított tény valónak bizonyul. A valóság bizonyításának akkor van helye, ha a tény állítását vagy híresztelését, illetve a tényre közvetlenül utaló kifejezés használatát közérdek vagy bárki jogos érdeke indokolta.
- (5) Hatóság vagy hivatalos személy megsértése miatt büntetőeljárásnak csak jogszabályban meghatározott szerv vagy személy feljelentése alapján van helye”.

A hatóság tekintélyének a csorbitására való alkalmasság tehát kikerült a szövegből; módosultak a büntetési tételek;²⁹⁴ illetve más apróbb változások is történtek a szövegben.²⁹⁵ A lényeg azonban változatlan maradt: a Btk. tulajdonképpen megketőzte mind a rágalmazásra, mind a becsületsértésre vonatkozó szabályozást, hiszen a régi Btk. 232. §-a nem volt más, mint a rágalmazás és a becsületsértés ismételt büntetendővé nyilvánítása, de nem egy általános sértetti személyi kör, hanem a hatóságok és hivatalos személyek sértetti köre vonatkozásában – csak éppen a rágalmazás és becsületsértés tényállásaihoz képest (1993-tól) súlyosabb büntetési tételekkel. Annak ellenére tehát, hogy a „hatóság vagy hivatalos személy megsértése” *sui generis* deliktumként nyert szabályozást, valójában a rágalmazás és a becsületsértés minősített esete volt (az is csak, mint láttuk, 1993-tól).²⁹⁶

E deliktumot a 36/1994. (VI. 24.) AB határozat alkotmányellenesnek nyilvánította, mégpedig az alapjogi teszt arányossági követelményének a megsértése miatt.

²⁹⁴ Egyrészt a javító-nevelő munka (nemcsak e deliktum vonatkozásában, hanem a magyar büntető anyagi jog egészében) megszűnt, helyébe a közérdekű munka lépett; másrészt a rágalmazási tényállás [(1) bek.], valamint – az abban foglalt utaló diszpozíció révén – a becsületsértési tényállás [(2) bek.] speciális maximuma egyről kétévi szabadságvesztésre emelkedett; harmadrészt a hatóságokkal vagy hivatalos személyekkel szemben nagy nyilvánosság előtt elkövetett rágalmazás és becsületsértés [(3) bek.] minősített esetének büntetési tétele kettőről háromévi szabadságvesztésre emelkedett, ezzel együtt pedig e minősített eset vétségből büntetté minősült fel [vö. régi Btk. 11. § (2) bek.].

²⁹⁵ Ez utóbbiak közé tartozik egyrészt, hogy az (5) bekezdésből kikerült az a jogtétel, miszerint „ha a sértett a feljelentés megtételét kívánja, ez csak akkor tagadható meg, ha teljesítése közérdekbe ütközik”; másrészt ugyanitt a „jogszabályban meghatározott szerv” kitétel kibővült „jogszabályban meghatározott szerv vagy személyre”.

²⁹⁶ Egészen pontosan: a régi Btk. 232. § (1) bekezdése rendelte büntetni a 179. § (1) bekezdése szerinti rágalmazást, vagyis a rágalmazás alapesetét; a 232. § (2) bekezdése a 180. § szerinti becsületsértést (annak mind a „verbális”, mind a „tetteges” formáját – eltekintve a „verbális” becsületsértés esetén megkövetelt szituációs elemektől); a 232. § (3) bekezdése e két előbbi vétség minősített eseteként a nagy nyilvánosság előtti elkövetést, ami azonban a rágalmazásnál és a becsületsértésnél is minősített eset volt [vö. 179. § (2) bek. b) pont, illetve 180. § (1) bek. b) pont]; a 232. § (4) bekezdése határozta meg a valóság bizonyítására vonatkozó szabályokat (vö. 182. §); végül a 232. § (5) bekezdése rendelkezett a bűncselekménynek kizárólag a sértett akarata alapján történő üldözéséről, ami – magánindítvány (és kívánat) helyett (vö. 183. §) – feljelentésre történhetett.

Ha a véleménynyilvánítás szabadsága egy olyan kitüntetett alapjog, amelynek nagyon kevés joggal szemben és nagyon kevés esetben kell meghátrálnia [mint ahogy azt a 30/1992. (V. 26.) AB határozat kinyilvánította], akkor a hatóságok és hivatalos személyek fokozott, a többi sértetthez képest kiemelt védelme nem indokolt, azaz – az elérni kívánt célhoz képest – aránytalan. A védelem ugyan szükséges lehet, mert ezen személyek méltósága, becsülete, illetve jóhírve is igényelhet védelmet, és igazolhatja – szélső esetben – akár a büntetőjogi eszközrendszer igénybevetését is, azonban a véleménynyilvánításhoz való alapvető jog alanyi jogosultságként történő, az emberi személyiség elismerésének elválaszthatatlan részét jelentő gyakorlása, illetve a hatóságokkal, hivatalos személyekkel, továbbá a közszereplő politikusokkal szembeni bíráló mint kiemelt, a közvélemény formálásában szerepet játszó demokratikus érték alapján éppen a szólásszabadság ezen sértetti körrel szembeni *kisebb* korlátozása, azaz méltóságuk, becsületük, jó hírnevük *alacsonyabb* szintű védelme igazolható; a szólás jogával szemben előírt fokozott büntetőjogi becsületvédelem tehát mindenképpen alkotmányellenes.²⁹⁷

A véleménynyilvánítási szabadság kiemelt értéként történő védelmének igazolása – ahogy azt már a 36/1994. (VI. 24.) AB határozat is tartalmazta, de amelyet dogmatikailag rendszerezetten csak a (nem büntetőjogi tárgyú kérdésben döntő) 7/2014. (III. 7.) AB határozat foglalt keretbe – kétféle alapon is történhet. Egyrészt *individuális* (emberi jogi) alapon, miszerint a személy erkölcsi integritásának, személyiségének elválaszthatatlan része a véleménye, melynek kifejezése a személy autonómiájából fakadó jog; másrészt *kollektív* (objektív) alapon, miszerint a szólásszabadság kiemelt védelme közösségi célokat és érdekeket szolgál. A 7/2014. (III. 7.) AB határozat ezt később így fogalmazta meg:

„A szólás- és sajtószabadság elméleti igazolásai hagyományosan két nagy csoportba rendezhetők. Az *instrumentális*nak nevezhető igazolások közül kiemelést érdemelnek azok, amelyek az igazság keresését, illetve a demokratikus közvélemény szolgálatát helyezik a középpontba, míg a *konstitutív*nek nevezhető igazolás az egyéni önkifejezésre, az egyéni autonómiára fókuszál.”²⁹⁸

Az előbbi igazolást *utilitarista*, vagyis haszonelvű igazolásnak is nevezhetjük; történetileg elsőként ez jelent meg,²⁹⁹ amikor is John Stuart Mill 1859-es, A szabadságról című könyvében azt fejtegette, hogy „a vélemények piacaként” leírható folyamat (amely kifejezést egyébként maga Mill még nem használta) öntörvényű működésébe az államnak nem szabad beavatkoznia, egyrészt mert ezzel azt deklarálná, hogy ő maga tévedhetetlen, pedig senki sem az, másrészt mert az igazság az

²⁹⁷ Vö. 36/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 219, rendelkező rész.

²⁹⁸ A 7/2014. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [9]. (Kiemelés tőlem – a szerző.)

²⁹⁹ Vö. pl. Tóth Gábor Attila: Szólásszabadság és befogadó társadalom. *Pro Futuro*, 2014/1. 21.

érvek és ellenérvek, a különböző vélemények ütköztetése során úgyis a felszínre bukkan, az ellenvélemények tehát egyáltalán nem károsak, sőt kifejezett társadalmi funkciójuk van, jelesül az, hogy hozzájárulnak az igazság megtalálásához. Később az utilitarista (kollektív, instrumentális) igazolások a véleménynyilvánítás szabadságának funkcióját a demokrácia működésének lehetővé tételében jelölték meg – a magyar alkotmánybírói gyakorlat is már erre fókuszál, amikor e jog instrumentális igazolásáról ír, nem az igazság keresésére. Az AB azonban ezzel egyenértékűnek tekinti a véleménynyilvánítás szabadsága egyéni önkifejezésben játszott szerepét is, anélkül, hogy az bármiféle külső cél érdekében történék.³⁰⁰

A *szólásszabadság e kettős igazolása* végighúzódik az alkotmánybírói gyakorlaton, és a 7/2014. (III. 7.) AB határozatban kulminál. Már a 30/1992. (V. 26.) AB határozat elismeri e kettős, egymást erősítő igazolás létét, sőt a nagyjából fél évvel korábban kialakított³⁰¹ alapjogi dogmatikának megfelelően már az individuális (erkölcsi) igazolást a szólásszabadság alanyi jogi oldalaként, a kollektivistá igazolást pedig annak objektív (intézményvédelmi) oldalaként határozza meg,³⁰² integ-

³⁰⁰ A véleménynyilvánítás szabadságának elméleti igazolási kísérleteiről bővebben I. KOLTAY i. m. (4. lj.) 25–47.

³⁰¹ Vö. 64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 297. „Az állam kötelessége az alapvető jogok »tisztelőben tartására és védelmére« a szubjektív alapjogokkal kapcsolatban nem merül ki abban, hogy tartózkodnia kell megsértésüktől, hanem magában foglalja azt is, hogy gondoskodnia kell az érvényesülésükhöz szükséges feltételekről. Az emberek természetesen egyéni szabadságuk és személyes igényeik szempontjából gyakorolják alapjogaikat. Az államnak viszont arra van szüksége garanciális feladata ellátásához, hogy az egyes alanyi alapjogok biztosítása mellett az azokkal kapcsolatos értékeket és élethelyzeteket önmagukban is, azaz ne csupán az egyes egyedi igényekhez kapcsolódóan védje, s a többi alapjoggal összefüggésben kezelje. Az állam számára az alapjogok védelme csupán része az egész alkotmányos rend fenntartásának és működtetésének. Ezért az állam úgy alakítja ki az egyes alapjogok megvalósításához szükséges jogszabályi és szervezeti feltételeket, hogy mind a többi alapjoggal kapcsolatos, mind pedig egyéb alkotmányos feladataira is tekintettel legyen; az egyes jogoknak az egész rend szempontjából legkedvezőbb érvényesülését teszi lehetővé, s mindezzel az alapjogok összhangját is előmozdítja. Az alapjog jogosultja, illetve az állam különböző szempontjai és feladatai miatt az alapjog alanyi jogi, illetve objektív oldala nem feltétlenül fedi egymást. Az állam – általános és objektív szempontjaiból következően – a szubjektív alapjog által védett körön túlmenően is meghatározhatja ugyanazon alapjog objektív, intézményes védelmi körét.” [64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 297, 302–303.]

³⁰² Az alkotmányos jogoknak tehát két oldala van (lehet), egy szubjektív és egy objektív oldal. A *szubjektív oldal* azt jelenti, hogy az adott alkotmányos jogra *alanyi jogként* lehet hivatkozni, vagyis bármely egyén, akit az adott alapjog megillet, az adott alkotmányos jog alapján *személyes* jogvédelmet kaphat, ha valaki az ő alapjogát megsértette. A szubjektív oldalból, vagyis az alkotmányos jog alanyi jogi jellegéből kétféle állami kötelezettség keletkezik: egy negatív (tartózkodási) és egy pozitív (tevételes) kötelezettség. A *negatív kötelezettség* azt jelenti, hogy az állam az alanyi alapjogok megsértésétől fő szabályként köteles *tartózkodni*: az állam az alanyi joggal biztosított személyes szférába nem avatkozhat be (kivéve, ha a beavatkozásnak alkotmányos indoka van, amelynek mércéjére a korábban ismertetett szükségességi-arányossági teszt szolgál). A *pozitív kötelezettség* ezzel szemben azt jelenti, hogy az állam nemcsak tartózkodni köteles attól, hogy maga megsértse ezeket az alkotmányos alanyi

rálva ezzel a szólásszabadság két igazolását a magyar alkotmánybírói gyakorlat egészébe. A 30/1992. (V. 26.) AB határozat szerint

„a véleménynyilvánítási szabadság alkotmányos határait úgy kell [az Alkotmánybíróságnak] meghatározni, hogy azok a véleményt nyilvánító személy alanyi joga mellett a közvélemény kialakulásának, illetve szabad alakításának a demokrácia szempontjából nélkülözhetetlen érdekét is figyelembe vegyék” (ABH 1992, 167, 172). Továbbá: „az egyéni véleménynyilvánítás, a saját törvényei szerint kialakuló közvélemény, és ezekkel kölcsönhatásban a minél szélesebb tájékozottságra épülő egyéni véleményalkotás lehetősége az, ami alkotmányos védelmet élvez” (ABH 1992, 167, 179).

A 36/1994. (VI. 24.) AB határozat ugyanezt a következőképpen részletezi:

„Az egyéni véleménynyilvánítási szabadság szubjektív joga mellett az Alkotmány 61. §-ából következik a demokratikus közvélemény kialakulása feltételeinek és működése fenntartásának biztosítására irányuló állami kötelezettség. A szabad véleménynyilvánításhoz való jog objektív, intézményes oldala nemcsak a sajtószabadságra, oktatási szabadságra stb. vonatkozik, hanem az intézményrendszernek arra az oldalára is, amely a véleménynyilvánítási szabadságot általánosságban a többi védett érték közé illeszti. Ezért a véleménynyilvánítási szabadság alkotmányos határait [az Alkotmánybíróságnak] úgy kell meghatározni, hogy azok a véleményt nyilvánító személy alanyi joga mellett a közvélemény kialakulásának, illetve szabad alakításának a demokrácia szempontjából nélkülözhetetlen érdekét is figyelembe vegyék. A szabad véleménynyilvánításhoz való jog nem csupán alapvető alanyi jog, hanem e jog objektív, intézményes oldalának elismerése, egyben a közvélemény, mint alapvető politikai intézmény garantálását is jelenti.”³⁰³

A – polgári jogi kérdésben döntő – 7/2014. (III. 7.) AB határozat az Alkotmánybíróság egész korábbi gyakorlatának elvi megalapozását adja:

„A véleményszabadság (...) kitüntetett szerepe kettős igazolással bír: mind az egyén, mind pedig a közösség szempontjából különösen becses jogról van szó. A szabad szólás lehetősége egyrészt nélkülözhetetlen az egyéni autonómia kiteljesítéséhez, hiszen a személyiség ki-

jogokat, hanem azt is köteles *tevőlegesen* biztosítani, hogy az egyének ilyen szabadságjogait más vagy mások se sértsék meg. Azaz köteles tiltani az ilyen, szabadságszférába való mások általi beavatkozást, és köteles olyan eljárási rendszert működtetni, amely szankcionálni és ezáltal a jövőben megakadályozni képes azt, hogy mások az egyéni szabadságot korlátozzák. Az alapjogok *objektív oldala* ellenben azt jelenti, hogy az állam kötelezettségei nem merülnek ki az egyéni jogvédelem (az alanyi jogi oldal) biztosításában, hanem az köteles olyan intézményrendszert fenntartani, amely az adott alapjog alapjául szolgáló értéket *önmagában*, vagyis az egyéni jogsérelmekről függetlenül is védi, és köteles olyan feltételeket teremteni, amelyek között ez az érték (az államtól immáron teljesen függetlenül is) biztosítható és támogatható (az állam ún. *intézményvédelmi kötelezettsége*).

³⁰³ 36/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 219, 222–223.

bontakoztatása teljes mértékben elképzelhetetlen anélkül, hogy bárki szabadon, tartalmi kötöttségek nélkül közölhesse másokkal nézeteit, gondolatait. (...) Másrészt a szólásszabadság a demokratikus, plurális társadalom és közvélemény fundamentuma. A társadalmi, politikai viták szabadsága és sokszínűsége nélkül nincs demokratikus közvélemény, nincs demokratikus jogállam. A demokratikus közvélemény azt kívánja meg, hogy a társadalom valamennyi polgára szabadon fejthesse ki gondolatait, és ezzel a közvélemény alakítójává válhasson. A közösség szellemi gazdagodására a vélemény szabadság széles körű biztosítása vezet, hiszen a téves, elvetendő nézetek kiszűrése is csak nyílt közvitában lehetséges. A szólásszabadság szubjektív jogának biztosítása mellett tehát az államnak a demokratikus közvélemény kialakulása és fennmaradása érdekében is örködnie kell a véleménypluralizmus fölött.”³⁰⁴

E határozat legfontosabb, korábban nem explicitált elvi megállapítása azonban az, hogy e két igazolás nem lerontja vagy helyettesíti, hanem kiegészíti egymást:

„a szólás- és sajtószabadság kétféle igazolása és tartalma, azaz az egyéni önkifejezésre fókuszáló alanyi, valamint a demokratikus közvéleményt középpontjába állító intézményi oldal nem versengő, még kevésbé egymást gyengítő érvek, hanem egymást kölcsönösen kiegészítő és támogató alkotmányos szempontok”,³⁰⁵ amelyek „összességében (...) erősítik egymást.”³⁰⁶

Ehhez képest a – témánk szempontjából kiemelkedő jelentőségű – 13/2014. (IV. 18.) AB határozatban új elvi tétel a kettős igazolásra vonatkozóan már nem jelenik meg.³⁰⁷

Az azonban a felhozott idézetekből látható (és sok más hasonló idézetből is látható lenne), hogy az AB valójában leginkább a demokratikus akaratképzés nélkülözhetetlen feltételeként foglalkozik a véleménynyilvánítás szabadságával és annak lehetséges korlátozásaival, az individuális (konstitutív) igazolást pedig legfeljebb mint axiómát fekteti le, különösebb érvelés nélkül; a véleménynyilvánítás alapjogának kitüntetett szerepét tehát elsősorban mégiscsak utilitarista alapon vezeti le. Ennek oka részben az lehet, hogy a konstitutív, az emberi személyiség kibontakoztatásának lehetőségére és az egyéni autonómiára épülő igazolás annyira magától

³⁰⁴ 7/2014. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [39].

³⁰⁵ Uo., Indokolás [41].

³⁰⁶ Uo.

³⁰⁷ A kettős igazolás korábbiakban megfogalmazott tétele e határozatban a következőképpen hangzik: „A demokratikus jogállamokban a véleménynyilvánítás szabadságának kitüntetett szerepe van: nemcsak az egyéni önkifejezés, a személy szabad kibontakozásának és szellemi autonómiájának záloga, hanem egyúttal a demokratikus közvélemény és akaratképzés nélkülözhetetlen forrása is. A demokratikus kormányzás és a politikai közélet ugyanis feltételezi a különféle vélemények akadálymentes közlésének, közölhetőségének és ütköztetésének szabadságát. A szólás- és sajtószabadság pedig a polgárok önkormányzását és a demokratikus párbeszédben való részvételét elősegítve garantálja a demokratikus közélet fejlődését.” {13/2014. (IV. 28.) AB határozat, Indokolás [23].}

értetődő, hogy tényleg nincs szükség annak megindoklására, míg a szólásszabadságnak a kollektív érdekek védelme érdekében történő felhasználása, végső soron az egész társadalom számára való kiemelkedő hasznossága, kevésbé evidens lévén, kellő és részletezett megalapozást kíván; részben pedig az, hogy az alkotmánybírói határozatok meghozatala alapjául szolgáló ügyekben a véleménynyilvánítási szabadság büntetőjogi korlátozásai elsősorban olyan célok érdekében történtek, amelyek kisebb fokú védelemre érdemes voltának bizonyításai (a szólásszabadsággal szemben) a demokratikus akaratképzés védelme igényének megalapozását kívánták szolgálni – mivel tehát maguk e büntetőjogi korlátozások is nagyrészt kollektivistá/utilitarista alapokon kívánták igazolni önmagukat, a cáfolatok is annak kimutatására korlátozódtak, hogy a szólásszabadság korlátozása valójában ilyen alapon is tarthatatlan.

A szólás- (és vele együtt sokszor a sajtó-) szabadság kiemelt védelmének kettős igazolása azonban más aspektusokban is megjelent az alkotmánybírói gyakorlatban. Ezek közül most csak a témánk szempontjából fontos rágalmazásra és becsületsértésre koncentrálunk; az egyéb büntetőjogi, valamint a polgári jogi és más jogági (például választójogi) aspektusokkal és problémákkal nem (vagy csak az alkotmányos büntetőjogi szempontok megértéséhez szükséges mértékig) foglalkozunk. A rágalmazás és a becsületsértés vonatkozásában a legfontosabbak a már eddig is részletesen elemzett 36/1994. (VI. 24.) AB határozatnak az e deliktumokkal, vagyis a régi Btk. 179. és 180. §-ával kapcsolatos megállapításai, különösen az azokra vonatkozó alkotmányos követelmények. Ezen alkotmányos követelmények a hatóságok, hivatalos személyek és közszereplő politikusok bírálhatóságának alkotmányos mértékével foglalkoznak, hiszen – mivel ez az alkotmánybírói határozat megsemmisítette a „hatóság vagy hivatalos személy megsértése” tényállását – ezt követően már a hatóságokra és hivatalos személyekre (és természetesen a közszereplő politikusokra) is ugyanazok a büntetőjogi tényállások vonatkoztak, mint más személyekre. A határozat szerint ugyan nem ellentétes az Alkotmánnyal a hatóság vagy a hivatalos személy becsületének vagy jóhírnevének büntetőjogi védelme,³⁰⁸ de a szabad véleménynyilvánításhoz való jog által védett, alkotmányosan nem büntethető véleménynyilvánítás köre a közhatalmat gyakorló személyekkel, valamint a (Btk.-ban egyébként külön nem nevesített) közszereplő politikusokkal kapcsolatos véleménynyilvánítást tekintve tágabb, mint más személyeknél.³⁰⁹ Ebből következően a rágalmazás és a becsületsértés büntetőjogi tényállásainak alkalmazásánál is alkotmányos követelmény, hogy a szabad véleménynyilvánításhoz való jog által alkotmányosan védett véleménynyilvánítás köre a fenti alanyi körrel kapcsolatban tágabb legyen, mint másoknál.³¹⁰

³⁰⁸ Vö. 36/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 219., rendelkező rész, 1. pont.

³⁰⁹ Uo.

³¹⁰ Uo., 3. pont.

E sértetti kör esetében az AB a következő mércét állította fel alkotmányos követelményként a büntető jogalkalmazás számára:

„A hatóság vagy hivatalos személy, valamint a közszereplő politikus becsületének csorbítására alkalmas – e minőségére tekintettel tett –, értékítéletet kifejező véleménynyilvánítás alkotmányosan nem büntethető; a becsület csorbítására alkalmas tényállítás, híresztelés, illetve ilyen tényre közvetlenül utaló kifejezés használata pedig csak akkor büntethető, ha a becsület csorbítására alkalmas tényt állító, híresztelő, illetve ilyen tényre közvetlenül utaló személy tudta, hogy a közlése lényegét tekintve valótlan vagy azért nem tudott annak valótlanságáról, mert a hivatása vagy foglalkozása alapján reá irányadó szabályok szerint – az adott állítás tárgyára, a közlés eszközére és címzettjeire tekintettel – elvárható figyelmet vagy körültekintést elmulasztotta.”³¹¹

Röviden: egyrészt e személyekkel szemben az AB szerint *becsületsértés* semmilyen esetben sem követhető el, amennyiben a becsületsértő cselekmény e minőségükkel áll összefüggésben,³¹² másrészt akár egy hétköznapi személy, akár egy politikus, akár egy újságíró már akkor is mentesülhet a hatóság, hivatalos személy vagy (másik) politikus sérelmére elkövetett rágalmazás miatti felelősségre vonás alól, ha bizonyítani tudja, hogy a tényt jóhiszeműen közölte [azaz a tény lényegét tekintve igaz, vagy nem igaz ugyan, de a közlő nem tudott és nem is kellett (volna) tudnia ennek valótlanságáról].³¹³ Ez ugyanakkor – a mérce megfogalmazásából

³¹¹ Uo.

³¹² Ugyanakkor, ha a becsületsértő cselekmény nem függ össze politikusi (közszereplői), hatósági vagy hivatali tevékenységükkel, vagyis az őket magánemberi mivoltukban sérti, a velük szembeni becsületsértő magatartás is büntethető lesz.

³¹³ Ez az alkotmányos követelmény lényegében jogalkotást jelentett, hiszen olyan rendelkezéseket tartalmazott a kérdéses büntetőjogi normák alkalmazására nézve, amelyek nem voltak benne a Btk. elbírált szakaszaiban, sőt amelyek annak értelmezésével sem voltak levezethetők. Ezt egyébként később az AB-nak az e határozat meghozatalakor hivatalban lévő elnöke, Sólyom László is elismerte: „Akárhogy nézzük, az Alkotmánybíróság *beleírt* a Büntető Törvénykönyvbe” [TÓTH i. m. (284. l.)]. Továbbá: „valójában ezeknek a bűncselekményeknek a módosítása ment végbe”. (SÓLYOM László: Kölcsönhatás az Emberi Jogok Európai Bíróságának esetjoga és a szólásszabadság védelme között Magyarországon. *Allam- és Jogtudomány*, 1996–1997/3–4. 170.). Természetesen ez nem egyedi eset volt, hiszen az alkotmányos követelmény fogalmilag jogalkotást, új, az adott jogszabályban nem szereplő normatív rendelkezések megalkotását jelenti. Így például Sólyom László szerint „az Alkotmánybíróság pozitív megállapításokkal is hozzájárul ítéleteinek absztrakt jellegéhez. Ilyen módon szerepe nem korlátozódik a »negatív jogalkotó« szerepére, hanem pozitív szabályokat is alkot. (...) Ilyen pozitív szabályok például az Alkotmánybíróság határozatainak rendelkező részében foglalt elvi megállapítások.” (Uo., 159.) Jakab András is elismeri az AB pozitív jogalkotói szerepét, igaz, ő nem az alkotmányos követelmények, hanem az önálló hatáskört jelentő absztrakt alkotmányértelmezés vonatkozásában teszi ezt: „A kötelező absztrakt alkotmányértelmezés (...) jogalkotás: a mindenkire kötelező jogértelmezés ugyanis nem más, mint jogalkotás.” [JAKAB András: A jogforrási rendszer. In: TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*. Budapest, HVG–ORAC, 2013. 141., 73. l.]

adódóan – az újságírók tekintetében más személyekhez képest fokozott felelősséget jelent: az újságírónak meg kell felelnie hivatása írott és íratlan szabályainak, azaz nem hivatkozhat egy tény közlésekor (akár a tény pusztta továbbadásakor, tehát a Btk. 179. §-ának híreszteléssel történő megvalósítása esetében) arra, hogy a tény valóságáról nem tudott; ha ugyanis a foglalkozása szabályai alapján a kapott információt leellenőrizhette volna, és kideríthette volna, hogy a tény lényegét tekintve valótlan, és ezt mégsem tette meg, ezért felelősséggel tartozik, míg más személyek, akikre e foglalkozási szabályok nem terjednek ki, ilyenkor is mentesülhetnek a felelősség alól.³¹⁴

A hatóságok, hivatalos személyek és közszereplő politikusok (a továbbiakban egyszerűsítve: közhivatalnokok és politikusok) tehát többet kötelesek tūrni, mint az átlagemberek, aminek az az oka, hogy a demokratikus akaratképzés alapjául szolgáló véleménycsere szabadságának szükségessége miatt a velük szembeni kritika határai tágabbak kell, hogy legyenek.³¹⁵ Ha nem így lenne, vagyis ha a közhivatalnokokkal és politikusokkal szembeni értékítéletek vagy értékítélettel terhelt tényállítások miatt a tényállásszerű magatartást kifejtő személynek a büntetőjogi felelősségre vonás lehetőségével kellene számolnia, az – az egyének saját maguk egyfajta öncenzúrára kényszerítése miatt – a közéletet alakító személyekkel szembeni vélemények elhallgatásához, végső soron a szabad vita elenyészéséhez vezetne (*chilling effect*).³¹⁶

³¹⁴ L. továbbá: „Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a véleménynyilvánítás szabadsága nem terjed ki a becsületsértésre alkalmas valótlan tények közlésére akkor, ha a nyilatkozó személy kifejezetten tudatában van a közlés valótlanosságának (tudatosan hamis közlés) vagy foglalkozása, hivatása gyakorlásának szabályai szerint elvárható lett volna tőle a tények valóságtartalmának vizsgálata, de a véleménynyilvánítási alapjog felelős gyakorlásából adódó gondosságot elmulasztotta. A véleménynyilvánítás szabadsága csak a bírálat, jellemzés, nézet és kritika szabadságát foglalja magában, de az alkotmányos védelem nem vonatkozhat a tények meghamisítására. Ezen túlmenően a szabad véleménynyilvánítás olyan alkotmányos alapjog, amely csak felelősséggel gyakorolható, és a valótlan tények közlésének elkerülése érdekében bizonyos kötelezettségekkel jár a közvélemény alakításában hivatás-szerűen részt vevő személyek esetében” [36/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 219, 231].

³¹⁵ Ennek pontos mértékére alkotmányos szempontok nem adhatók; ezektől maga az Alkotmánybíróság is tartózkodott: „A jogalkalmazói gyakorlat feladata annak meghatározása, hogy a véleménynyilvánítási szabadság gyakorlása mely közszereplők esetében zárja ki a cselekmény jogellenességét, továbbá, hogy a közvélemény formálásában hivatásszerűen részt vevők esetében a gondatlanság megállapításának melyek a kritériumai.” Uo.

³¹⁶ „Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint kiemelkedő alkotmányos érdek az állami és a helyi önkormányzati feladatokat ellátó szervek és személyek tevékenységének nyilvános bírálhatósága, valamint az, hogy a polgárok bizonytalanság, megalkuvás, félelem nélkül vehessenek részt a politikai és társadalmi folyamatokban, a közéletben. Ennek ellene hat, ha a törvényhozó büntetőjogi büntetéssel fenyeget minden, a közhatalmat gyakorló személyek és intézmények becsületének csorbítására alkalmas tényközlést és értékítéletet” [36/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 219, 229]. „Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint (...) fokozott alkotmányos védelmet élveznek az olyan értékítéletek, amelyek a közügyekre vonatkozó vélemények ütközésében kapnak hangot, még akkor is, ha esetleg

Az Alkotmánybíróság tehát 1994-ben lefektette a közhivatalnokokkal és politikusokkal szembeni rágalmazás és becsületsértés megítélésének a büntető ítélkezés során érvényesítendő mércéjét.³¹⁷ A rágalmazás eszerint – fő szabályként – csak a tudottan hamis tények közlésével (állításával, híresztelésével, illetve az arra közvetlenül utaló kifejezés használatával) volt elkövethető (ez alól az újságírók jelentettek kivételt, mivel ők a gondatlanságuk folytán meg nem ismert, de a foglalkozásuk szabályai alapján megismerhető tények közlése esetén is elkövethették a rágalmazás – és elvileg a becsületsértés³¹⁸ – deliktumát). Becsületsértés pedig a közszereplő politikus és a közhivatalnok sérelmére – e tevékenységük miatt – nem is valósulhatott meg; csak akkor, ha a gyalázkodó megnyilvánulás e személyeket magánemberi (például családapai vagy -anyai, házastársi stb.) minőségükben érintette.³¹⁹ [Ezt a mércét egyébként a 34/2004. (IX. 28.) AB határozat Indokolása megerősítette; eszerint a 36/1994. (VI. 24.) AB határozat „alkotmányos követelményéből következően – a tetteges becsületsértés esetét kivéve – a képviselővel és más közhatalmat gyakorló vagy egyéb módon közszereplő politikussal szemben

túlzók és felfokozottak. A demokratikus jogállam állami és önkormányzati intézményeinek szabad bírálata, működésük, tevékenységük kritikája – még ha az becsületsértő értéktételek formájában történik is – a társadalom tagjainak, az állampolgároknak olyan alapvető alanyi joga, amely a demokrácia lényegi eleme. (...) A társadalom békéjének, demokratikus fejlődésének védelme nem igényli a büntetőjogi beavatkozást a hatóságok, hivatalos személyek tevékenységének, működésének olyan kritikájával, negatív megítélésével szemben sem, amely becsületsértő, gyalázkodó kijelentések, magatartások formájában nyilvánul meg. (...) [Paternalista] hozzáállás büntetőjogi büntetésekkel formálni a közvéleményt és a politikai stílust” [36/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 219, 230–231.]. „A véleménynyilvánítás szabadsága ugyanakkor kiterjed a becsületsértésre alkalmas, valóságnak megfelelő tények, információk közlésére is, amely szabadságnak az emberi méltóság, a becsület és a jóhírnév védelme külső korlátja lehet. Ezen alkotmányos alapjogok védelmében a büntetőjog eszközeinek alkalmazása azonban szükségtelen és aránytalan a közhatalmat gyakorló intézmények és hivatalos személyek esetében. Az e minőségre tekintet nélkül tett kijelentések vonatkozásában azonban ugyanolyan védelem illeti meg őket, mint a magánszemélyeket” [36/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 219, 231].

³¹⁷ A határozat módszertani (de nem tartalmi) kritikájaként azonban elmondható, hogy az Alkotmánybíróság ugyanilyen, a rendesbírói gyakorlat által alkalmazható mércét (attól eltekintve, hogy ők kevesebbet kötelesek túrni) a nem közszereplők sérelmére elkövetett defamatorikus tényállások tekintetében nem fogalmazott meg. Vö. SAJÓ András: *A szólásszabadság alkotmányos problémái a magyar jogrendben. Liber amicorum. Studia A. Harmathy dedicata. Ünnepi dolgozatok Harmathy Attila tiszteletére*. Budapest, ELTE ÁJK Polgári Jogi Tanszék, 2003. 264.

³¹⁸ Ez utóbbinak azonban nem volt gyakorlati jelentősége, mivel tények közlésével becsületsértés (rágalmazás helyett) csak akkor valósulhat meg, ha a közlésre nem mások, hanem csak a sértett előtt kerül sor, ez viszont az újságírói defamatorikus tényállások megvalósítása szempontjából atipikus élethelyzetnek minősül, hiszen az újságíró – ha mint újságíró cselekszik – a tényeket azok nyilvánosságára hozatalával szokta közölni.

³¹⁹ „[A] közszereplő politikusok becsületének védelme érdekében a közügyeket nem érintő esetekben szükséges lehet a véleménynyilvánítás szabadságának korlátozása” [34/2004. (IX. 28.) AB határozat, ABH 2004, 490, 502].

becsületsértés a Btk. 180. § (1) a) pontja alapján nem követhető el.”³²⁰ Azonban egyrészt az elhatárolás nem volt könnyű, mivel a közszereplő politikusnak a magánéletbeli dolgai is alapot adhattak az állampolgároknak arra, hogy abból jellemüket, világlátásukat, életfelfogásukat vagy egyszerűen csak erkölcsi kvalitásaikat vagy gyengeségeiket megismerjék, amelyeknek a politikus politikusi minőségének értékelésére is hatása van, adott esetben tehát azok nyilvánosságra hozatala is indokolt lehet; másrészt az értékítélet, vélemény, kritika elhatárolása a tényállítástól nem mindig egyértelmű (különösen igaz ez az ún. értékítélettel terhelt tényállítások esetére);³²¹ harmadrészt a bírói gyakorlat – bár rendszeresen hivatkozott a 36/1994. (VI. 24.) AB határozatra – a becsületsértéssel kapcsolatos alkotmányos követelményeket a valóságban negligálta, és ahelyett egy saját, az Alkotmánybíróság határozatától részben eltérő ítélezési gyakorlatot alakított ki.³²²

Annak ellenére tehát, hogy a bírói gyakorlat látszólag elfogadta a 36/1994. (VI. 24.) AB határozatban rögzített mércét, sőt arra rendszeresen hivatkozott is, a valóságban attól eltért, és a gyalázkodás kirívó eseteiben ugyanúgy elítélte a közhivatalnok vagy politikus méltóságát, becsületét megsértő személyt, mint 1994 előtt.³²³

³²⁰ 34/2004. (IX. 28.) AB határozat, ABH 2004, 490, 500.

³²¹ A tényre utaló kifejezések használata ilyen határterület lehet; ezzel kapcsolatban azonban a bírói gyakorlat szerint mindig tényközlés valósul meg, ha az – annak valósága esetén – alkalmas a közszereplő ellen büntetőeljárás indítására. Ez esetben tehát a rágalmozás (nem pedig a becsületsértés) megtörténte vizsgálendő; továbbá a valóság bizonyítását mindig el kell rendelni (BH2011. 186.).

³²² Vö. KARSAI i. m. (236. lj.) 477.

³²³ Szomora Zsolt mutatta ki egy tanulmányában, hogy a büntetőbírói gyakorlat egy bizonyos vonatkozásban ténylegesen nem követi az Alkotmánybíróság által meghatározott alkotmányos követelményeket. Vö. SZOMORA Zsolt: Az alkotmányos követelmények hivatkozási tipológiája becsületsértési és rágalmozási ügyekben hozott büntetőítéletekben. *Jogtudományi Közöny*, 2014/10. 469–476. Szomora szerint „az AB határozat a becsületsértés vonatkozásában gyakorlatilag jogellenességet kizáró okot állapít meg, és a közhatalmat gyakorló személy sérelmére történő elkövetéskor kizárja a bűncselekmény megállapítását” (uo., 472.), „[a] büntetőbírói gyakorlat azonban ezzel szembe megy, és az indokolatlanul durva, súlyosan gyalázkodó kifejezéseket továbbra is bünteti” (uo., 474.); ezt Szomora „gyalázkodási küszöbnek” nevezi (uo.). Hasonló megállapításokra jut a – többek között Szomora szerzőségével megszületett – „szegedi kommentár” is: „a közhatalmat gyakorlók sérelmére, a működési körükkel összefüggésben elkövetett becsületsértés (...) alkotmányosan nem volt büntethető (...). Fontos kiemelni, hogy ezzel az alkotmányos követelménnyel az állandó bírói gyakorlat szembe ment, és a gyalázkodásban látta (és látja) ilyen esetben is a véleményszabadság büntetőjogi korlátját” [KARSAI i. m. (236. lj.) 477.]. Az ennek alapjául – más döntések mellett – megjelölt, a 36/1994. (VI. 24.) AB határozatot megelőzően született BH1994. 300. szám alatti legfelsőbb bírósági eseti döntés azonban nem ideális példa a későbbi bírói gyakorlat alapjakénti megjelölésre, mivel az egy rágalmozási ügyben született, és annak (nem pedig a becsületsértésnek) a mércéjeként írta elő a közszereplőkkel szembeni tényállítások gyalázkodó jellegének tilalmát; a becsületsértésre *ebben* a BH-ban mindössze egy félmondatnyi utalás történik. („Az adott esetben a magánvádló által vád tárgyává tett megállapítás nem haladja meg a bírálat, illetőleg kritika körét, megfelel a hivatkozott véleménynyilvánítás szabadságának, ezért sem a rágalmozás, sem pedig a becsületsértés bűncselekménye nem állapítható meg.”).

Ezen gyakorlat alaphatározata a BH1995. 6., amelynek a *ratio decidendi*je szerint: „A hatóságra vagy a hivatalos személyre tett lealacsonyító, szidalmazó, becsmérő és az emberi méltóságot durván sértő kijelentések – az alkotmánybíróági határozat folytán – legfeljebb a becsületsértés vétségét valósítják meg, amely joghatályos magánindítvány alapján büntethető.”³²⁴ [Érdekesség, hogy a *ratio decidendi* ellenére a BH alapjául szolgáló konkrét ügyben becsületsértés megállapítására végül nem került sor, mivel – noha a durva szidalmazások megvalósultak – a sértett rendőrök magánindítványt nem terjesztettek elő. (Az ügy még az időközben alkotmányellenessé nyilvánított hivatalos személy megsértése vétsége miatt indult.)] Akármennyire is utal tehát – a bírói kazuisztikában amúgy meglehetősen szokatlan módon³²⁵ – a bíróság³²⁶ az AB határozatára, a BH egyértelműen eltér attól. Azzal, hogy implicite kijelenti, hogy a durva gyalázkodás megvalósíthat e sértetti körrel szemben becsületsértést is, felülírja az Alkotmánybíróság határozatát, és egy azzal

³²⁴ Mindez azért különösen érdekes, mert – a BH szövegéből kikövetkeztethetően – a bíróság értette az AB határozatot; kifejezetten le is írja: „Az alkotmánybíróági határozat indokolásából kitűnően (II. rész 3. pont) a bűncselekmény elkövetési magatartásait illetően eltérően értékelt a tényközlést, illetve az értékítéletet. A rendelkező rész 3. pontjának második mondata szerint a hatóság vagy a hivatalos személy, valamint a közszereplő politikus becsületének csorbítására alkalmas – e minőségére tekintettel tett – értékítéletet kifejező véleménynyilvánítás alkotmányosan nem büntethető.”

³²⁵ 2009–2011 között egy empirikus jogszociológiai felmérést végeztünk, melynek során arra voltunk kíváncsiak, vajon a magyar felsőbbbíróági gyakorlatban melyik jogértelmezési módszert milyen gyakorisággal alkalmazzák a bíróságok, különösen maga a(z akkori) Legfelsőbb Bíróság. Ennek során 217 BH komplett elemzését végeztük el – e 217 BH-ból azonban mindössze ötben (a vizsgált esetek 2,3%-ában) találtunk alkotmányos alapjogok, alapelvek, alapértékek, illetve alkotmánybíróági határozatok (valamelyike) szerinti értelmezést. Vagyis bár az alapjogoknak a *jogalkotásra* való közvetlen hatása nyilvánvaló, ugyanilyen közvetlen hatás a *jogalkalmazásban* csak ritkán jelenik meg. (Vö. Tóth J. Zoltán: A jogértelmezéshez használt módszerek a mai magyar felsőbbbíróági gyakorlatban. *Magyar Jog*, 2012/4. 193–208.) Ez az eredmény nagy mértékben összhangban áll Bencze Máttyás kutatásaival, aki mintegy 2500 büntetőjogi tárgyú, 1990 és 2007 között meghozott BH-t, valamint 178 ugyanebből az időszakból származó elvi bíróági határozatot (EBH-t) vizsgált meg, kifejezetten és kizárólagosan a rendes bíróági alapjogi utalások szempontjából, és ezek között kevesebb mint 100 olyan BH-t, illetve 18 olyan EBH-t talált, amelyekben szerepel „az alkotmánnyal összefüggő hivatkozás”. (Vö. Bencze Máttyás: Díszítőelem, álcázóháló vagy tartóoszlop? A büntetőbírói gyakorlat és az alkotmány. *Fundamentum* 2007/3. 5–21.) Ha ehhez hozzávesszük, hogy „ezek jelentős hányada pusztán technikai jellegű utalás” (uo.), vagyis „az ügyek nagyobb hányadában nincs érdemi funkciója az alkotmányra történő utalásnak” (uo., 19.), valamint hogy az érdemi hivatkozások egy része is a *nullum crimen sine lege/nulla poena sine lege* nem kizárólag alkotmányos, hanem generális *jogelvi* szintű princípiumára való hivatkozás, akkor egyértelműen kijelenthető, hogy egy normaszöveg valódi jelentésének feltárása érdekében végzett, az Alkotmány, valamely alkotmányos jog vagy egy releváns alkotmánybíróági határozat szerinti *tartalmi* jogértelmezés kivételes interpretációs metódus a magyar legfelsőbb bíróági gyakorlatban.

³²⁶ Érdekesség (és a szokatlanságot némiképpen magyarázza is), hogy a BH nem az akkori Legfelsőbb Bíróság, hanem egy megyei bíróság, konkrétan a Baranya Megyei Bíróság másodfokon hozott döntése alapján született.

szembenálló gyakorlatnak ágyaz meg. Hasonló jellegű ügyben született a BH1996. 457. is, melynek során szintén egy rendőroket szidalmazó terhelten szembeni büntetőeljárást szüntettek meg. A megszüntetés indoka itt sem a bűncselekmény hiánya volt, hanem csupán a magánindítvány hiánya. Azonban a bíróság (ezúttal a Vas Megyei Bíróság) – szintén a döntés *ratio decidendi*jében³²⁷ – utalt rá, hogy az ominózus cselekmény (konkrétan az a kijelentés, hogy a sértett rendőr „kommunista bérenc, ávós pribék, gazember”) anyagi jogi értelemben becsületsértésnek minősül.

Ezen, alsóbb bíróságok által folytatott gyakorlatot a Legfelsőbb Bíróság 2001-ben lényegében szentesítette, amikor is egy emblemikus határozatában, a BH2001. 99. szám alatt közétett döntésében – helybenhagyva a másodfokú, jogerős döntést –, szintén a határozat *ratio decidendi*jében elvi jelleggel kijelentette, hogy létezik a gyalázkodásnak olyan foka, amely a politikus sértettek esetében is megállapíthatóvá teszi a becsületsértés vétségét. A *ratio decidendi* így szólt:

„Megvalósítja a becsületsértés vétségét, ha a terhelt a beadványaiban a polgármester (egyben országgyűlési képviselő) magánvádló hivatali működésére vonatkozóan olyan kifejezéseket használ, amelyek meghaladják a véleménynyilvánítással kapcsolatos alkotmányos jogok gyakorlását, túllépi azt a mértéket, amelynek elviselése a közéletben szereplők, politikusok esetében a státusukból adódóan elvárható, lekicsinylőek, a sértett emberi méltóságát és jóhírnevét sértik.”

A határozat szövege szerint az elkövető azon kijelentései, miszerint – egyebek mellett – a magánvádló „igazi bűnöző”,³²⁸ „kétségkívül meghaladták a véleménynyilvánítás alkotmányos jogának gyakorlását, másfelől pedig túllépték azt a mértéket is, melynek elviselése a politikusoktól, közszerelőktől e státusukból adódóan elvárható”. Vagyis e döntésben immáron maga az LB mondja ki, hogy létezik egy becsületsértési mérték – akkor is, ha születnek olyan döntések is (lásd később), amelyek szerint a konkrét esetben ezt a mértéket a terhelt nem lépte át –, amelynek túllépése akkor is a becsületsértés bűncselekményét valósítja meg, ha azt közszerelő politikus sérelmére, a politikus tevékenységével összefüggésben, e minőségére tekintettel követik el – noha az AB 36/1994. (VI. 24.) határozatának szövege szerint egyértelmű, hogy ilyen mérce az Alkotmány alapján nem lehet(ett).

³²⁷ II. pont: „A hivatalos személy megsértésének vétsége miatt indult eljárás megszüntetése, mivel a *jelenleg becsületsértés vétségének minősülő cselekmény* sértettje nem terjesztett elő magánindítványt” (kiemelés tőlem – a szerző).

³²⁸ Továbbá az elkövető olyan kijelentést is tett, miszerint „nagy, markos polgármesterünk mérleg-fabrikáló képzettségével bizonyára nincs tisztában a várható jogi bonyodalmakkal.”

E mérce alapján ítélte meg például a Szegedi Ítéltábla Bhar.I.103/2012/4. végzésében³²⁹ a rendőr sértettre tett súlyosan becsmérő megjegyzést („seggfej rendőr”) úgy, mint amely becsületsértést valósít meg. Ugyanakkor e mérce alkalmazásának eredményeként a bíróságok gyakran arra az eredményre jutottak, hogy a konkrét ügyben elbírált magatartás az adott esetben nem bűncselekmény – noha [a 36/1994. (VI. 24.) AB határozat eredeti értelmétől eltérően] az meg is valósulhatott volna. Így például a Fővárosi Ítéltábla 5.Bhar.213/2008/12. harmadfokú határozatában³³⁰ egy polgármesterről szóló azon terhelti kijelentést, miszerint a polgármester „véleményem szerint korrupt is”, nem értékelt becsületsértőnek. Az ítéltábla – a másodfokú döntést jóváhagyó – végzése szerint „a vádlott által tett sérelmes kijelentés nem terjed túl a véleménynyilvánítás szabadságán, mint az alkotmányos alapjog közszereplőkkel kapcsolatosan megállapítható keretein”. A Pécsi Ítéltábla Bhar. II.99/2011/7. ítélete szerint³³¹ a terhelt által a sértett rendőrökre tett „faszszopó” kijelentés ugyancsak a véleménynyilvánítás alkotmányos keretein belül marad:

„fokozott alkotmányos védelmet élveznek az olyan értékítéletek, melyek a közügyekre, az állami és önkormányzati intézmények működésére vonatkoznak, még akkor is, ha azok túlzó, felfokozott, vagy akár becsületsértő formában kerülnek megfogalmazásra”. Továbbá: „Az I. rendű vádlott által az intézkedő rendőrök becsületének a csorbítására alkalmas – e minőségükre tekintettel tett – értékítéletet kifejező véleménye tehát alkotmányosan nem büntethető: az nem bűncselekmény.”

Érdekesség ugyanakkor, hogy – a Fővárosi Ítéltábla előző határozatával ellentétben – a Pécsi Ítéltábla szerint az, ha az elkövető a rendőrkapitányságot mint hatóságot „korruptnak” nevezi, már nem becsületsértést, hanem tényre közvetlenül utaló kifejezés használatával elkövetett rágalmazást valósíthat meg.

Néha azonban maguk a bíróságok sem voltak egységesek egy-egy hasonló kérdés megítélésében: 2004-ben, az egyik leghíresebb, ilyen jellegű problémákat felvető ügyben például Grespik László jelentette fel Paizs Miklóst (művésznéven „Sickratman”), aki egy saját maga által szerzett, megzenésített verset („Balra át!”) adott elő nyilvánosan, majd olvasta fel annak szövegét a Budapest Rádióban.³³² Az elsőfokú bíróság³³³ 2007-ben felmentette a vádlottat, mivel – indokolása szerint – a konkrét esetben a sérelem nem volt olyan fokú, hogy azt egy közszereplő ne legyen köteles túrni.³³⁴ A másodfokon eljáró Fővárosi Bíróság 2008-ban az elsőfokú

³²⁹ SZIT-H-BJ-2012-66. bírósági határozat.

³³⁰ FIT-H-BJ-2008-65. bírósági határozat.

³³¹ PIT-H-BJ-2011-49. bírósági határozat.

³³² A szöveg szerint: „Vagy ott van a feleszű Grespik László, zsinórt a nyakába, azt lógjon a tapló!”

³³³ A Pesti Központi Kerületi Bíróság 20.B.24479/2007/4. számú ítélete.

³³⁴ „A vád tárgyává tett cselekmény kapcsán a bíróság azt állapította meg, hogy az formálisan törvényi tényállásszerű, a vádlott nagy nyilvánosság előtt becsület csorbítására alkalmas kifejezéseket

ítéletet megváltoztatta, Paizs Miklóst becsületsértés vétségében bűnösnek mondta ki, és egyévi időtartamra próbára bocsátotta;³³⁵ ezen ítélet indokolásaként pedig előadta, hogy az Alkotmányban nevesített két alapjog, konkrétan a véleménynyilvánítás szabadsága és a méltósághoz való jog között a bíróságnak mérlegelnie kell. E mérlegelést azonban már nem az Alkotmánybíróság által a 36/1994. (VI. 24.) AB határozatban megfogalmazott mérce, hanem saját, alapjogi mérlegelése, illetve a már idézett korábbi bírósági gyakorlat szerint végezte el.³³⁶ Ennek eredményeként azt állapította meg, hogy a terhelt túllépte azt a határt, amit akár egy közszereplő túrni köteles.³³⁷ Végül a Fővárosi Ítéltábla 2009-ben ezt a másodfokú ítéletet megváltoztatva, Paizs Miklóst az ellene emelt vád alól bűncselekmény hiányában ismét, ezúttal jogerősen is, felmentette.³³⁸ Az ítélet indokolása lényegében az elsőfokú ítéletét [és az addigi, az Alkotmánybíróság 36/1994. (VI. 24.) határozatával szembenálló bírói gyakorlatot] követi. Kiemeli, hogy Grespik László politikus, akkor is, ha már nincs hivatali beosztásban, és kifejezetten erre tekintettel kell többet túrnie,

használt a magánvádlóval szemben. A cselekmény materiális jogellenessége, társadalomra veszélyessége (...) hiányzik, ezért a vád tárgyává tett cselekmény nem bűncselekmény. (...) a magánvádló korábbi hivatalának megszűnése után is közszereplőnek minősült, köztudomású, hogy mind az elkövetés idején, mind jelenleg is a magyar médiában rendszeresen megnyilatkozó, különböző kérdésekben állást foglaló közéleti személyről van szó. Az állandóan követett bírói gyakorlat szerint a közszereplőknek az ellenük irányuló kritikus, sértő véleményeket másoknál nagyobb mértékben kell túrniük, az ő esetükben fokozottan vizsgálendő az, hogy a sérelmükre elkövetett cselekmények büntetőjogi szankcionálása nem ütközik-e a véleménynyilvánítás alkotmányos szabadságába. A vádlott pedig pontosan a szabad véleménynyilvánítás jogával élve fogalmazott meg éles, durva, részben trágár kritikát a magyar közélet egyes jelenségeivel, résztvevőivel szemben, ennek részeként említve (...) a magánvádlót.” „[A] konkrétan a magánvádló személye vonatkozásában elhangzott szövegrész erősen sértő ugyan, de nem durván trágár, *nem haladja meg azt a mértéket, amelyet a magánvádlónak, mint közszereplőnek még el kell túrnie*” (kiemelés az ítéletben – a szerző). Vagyis a PKKB szerint egy közszereplő sérelmére is el lehet követni becsületsértést, mert a közszereplőt csak fokozott, de nem korlátlan türeli kötelezettség terheli a becsületsértések, vélemények vonatkozásában; ez esetben viszont a fokozott türeli határt a vélemény nem lépte túl.

³³⁵ Fővárosi Bíróság 20.Bf.9866/2007/2. számú ítélet.

³³⁶ „Valóban helyesen állapította meg az elsőfokú bíróság, hogy két alkotmányos alapjog, a véleménynyilvánítás szabadsága és a becsület büntetőjogi védelme ütközik össze, azonban nem volt tekintettel arra, hogy a véleménynyilvánítás szabadsága csak addig a határig érvényesül, amíg nem ütközik össze a másik alapjoggal.”

³³⁷ „[A] bírálóknak vannak határai; nyilvánvaló, hogy az nem mehet el a gyalázkodó jellegig, amikor már az elbírált személy emberi méltóságának a sérelmével jár, ugyanakkor nem tartalmazhat a bírálatához elengedhetetlenül szükségeseken túlmenő, a becsületérzést sértő kijelentéseket. A másodfokú bíróság álláspontja szerint a vádlott által a magánvádló vonatkozásában használt kifejezések túlmennek azon a határon, amit adott esetben egy közszereplőnek is el kellene túrnie, gyalázkodó jellegűek, így annak a kérdésnek, hogy a magánvádló az adott időszakban közszereplőnek minősült-e vagy sem, nincs jelentősége, mert a gyalázkodó jellegű kifejezések használatát a közszereplő sem kell, hogy eltűrje.”

³³⁸ 5.Bhar200/2008/5. számú ítélet.

mint másoknak. Mivel az ítélőtábla szerint a vád alapjául szolgáló kijelentések nem kiemelkedő mértékben gyalázkodóak, ezért – de csak ezért – Paizs Miklós becsületsértés miatt nem büntethető.³³⁹

5.4. A méltóság védelmének mint a véleménynyilvánítási szabadság korlátjának explikálása az Alaptörvényben

Az Alkotmány a véleménynyilvánítás szabadságát az 1989. évi XXXII. törvény hatálybalépése óta védte. A 61. § (1) bekezdése szerint: „A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a szabad véleménynyilvánításra, továbbá arra, hogy a közérdekű adatokat megismerje, illetőleg terjessze”. A 61. § (2) bekezdése alapján pedig „a Magyar Köztársaság elismeri és védi a sajtó szabadságát”. Ezekkel szemben legfeljebb az 54. § (1) bekezdése („a Magyar Köztársaságban minden embernek veleszületett joga van az élethez és az emberi méltósághoz, amelyektől senki nem lehet önkényesen megfosztani”), valamint az 58. § (1) bekezdése volt felhozható, mely utóbbi azt nyilvánította ki, hogy „a Magyar Köztársaságban mindenkit megillet a jóhírnévhez [...] való jog”; az Alkotmány azonban egyiket sem nevesítette mint a véleménynyilvánítási szabadság korlátozása lehetőségének explicit példáját. Valójában az Alkotmánybíróság gyakorlatában – éppen a véleménynyilvánítási szabadság alaphatározataként számon tartott 30/1992. (V. 26.) AB határozatban – kimunkált szükségességi-arányossági teszt alapján bármely alapjog és alkotmányos érték a véleménynyilvánítás korlátjaként jelenhetett meg, bár eltérő

³³⁹ „Az ítélőtábla álláspontja szerint az a két jelző, amellyel a magánvádlót illetve a vádlott – az egész írást tekintve – a legenyhébb volt, és semmiképpen nem tekinthető súlyosan gyalázkodónak. A vádlott műve – annak egészét tekintve – a jobboldalról, és azok szereplőiről alkotott értékítélet, melyben a magánvádló személye kevésbé jelentős, és az őt illető jelzők sem olyanok, amelyek súlyosan gyalázkodóak lennének.” Önmagában is érdekes kérdés, vajon a szöveg egészének kontextusa a becsületsértésre való objektív alkalmasságot miért befolyásolja – erről sajnos a táblabíróság nem ír az indokolásban. Az ugyanis kétségtelen, hogy az adott szöveg nagyon durva (szerzője szerint ez a jobboldali kifejezőmód kifigurázása, szó szerint viszont – a stílustól most szándékosan eltekintve – súlyos kijelentéseket tartalmaz, többek között egy közismert jobboldali újságíró bűncselekményekkel, benne erőszakos közöszlással való megrágalmazását is); ez viszont nem lenne szabad, hogy befolyásolja azt a mércét, amelyet a bíróságoknak hasonló esetekben alkalmazniuk kell. Az indokolás szövegezése azon következtetésre is alapot adhatna, hogy ha a vád alapjául szolgáló kijelentések nem ilyen szövegkörnyezetben hangzottak volna el, akkor azok jogi megítélése is más lenne – ez viszont súlyosan sértene a jogbiztonságot, továbbá szembe menne a büntetőbíróságok saját ítélkezési gyakorlatával is, melyben a becsület, a méltóság, illetve a jóhírnév sérelmére való alkalmasság nem a sértett szubjektív értékítéletétől (vagy a sértő szöveget körülvevő más szövegektől), hanem objektív körülményektől függ.

mértékben és feltételekkel;³⁴⁰ ezek közül az alkotmány nem emelt ki egyet sem, azt az AB gyakorlata alakította és fejlesztette. 2010 nyarán az alkotmánymódosító hatalom megváltoztatta az Alkotmány 61. §-ának szövegét;³⁴¹ a jelen tanulmány számára fontos rendelkezései a következők voltak. Az (1) bekezdésbe kemény vitákat követően, kompromisszumos megoldásként bekerült a *szólás* szabadságának védelme is;³⁴² a (2) bekezdés kiegészült a sajtó *sokszínűségének* a védelmével;³⁴³ a (3) bekezdés pedig egy teljesen új rendelkezést iktatott az Alkotmányba, eszerint: „A demokratikus közvélemény kialakítása érdekében mindenkinek joga van a megfelelő tájékoztatáshoz a közügyek tekintetében.” Ezáltal tehát a véleménynyilvánítási szabadságnak az alkotmánybírói gyakorlatban kialakított kettős igazolása alkotmányi rangra emelkedett.

Igazán jelentős változások e tekintetben, különösen a véleménynyilvánítási szabadság büntetőjogi korlátozási lehetőségei vonatkozásában azonban csak az Alaptörvénnyel történtek. A 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény IX. cikkének eredeti szövege (illetve annak számunkra fontos rendelkezései) szerint: „(1) Mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához. (2) Magyarország elismeri és védi a sajtó szabadságát és sokszínűségét, biztosítja a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatás feltételeit.” Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása (2013. március 25.) azonban e kérdéskört sem hagyta érintetlenül. A módosítás szerint az Alaptörvénynek a véleménynyilvánítás szabadságával foglalkozó IX. cikke egyebek mellett a következő rendelkezésekkel egészül ki:³⁴⁴

„(4) A véleménynyilvánítás szabadságának a gyakorlása nem irányulhat mások emberi méltóságának a megsértésére. (5) A véleménynyilvánítás szabadságának a gyakorlása nem irányulhat a magyar nemzet, a nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösségek méltóságának

³⁴⁰ „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)” [30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 178].

³⁴¹ A módosítások hatálybalépésének napja 2010. július 7. volt.

³⁴² Az alkotmánymódosító hatalom először a véleménynyilvánítás szabadsága *helyébe* kívánta tenni a szólás szabadságát; miután azonban a szólás kevesebbet jelent, mint a véleménynyilvánítás, ezért végül csak kiegészítette vele a 61. § (1) bekezdését. Valójában e módosítás felesleges volt, hiszen a véleménynyilvánításba a szólás is beletartozik. A 61. § (1) bekezdésének szövege ezt követően a következőképpen hangzott: „A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás és a szólás szabadságához, továbbá a közérdekű adatok megismeréséhez, valamint terjesztéséhez.”

³⁴³ A 61. § (2) bekezdése szerint: „A Magyar Köztársaság elismeri és védi a sajtó szabadságát és sokszínűségét.”

³⁴⁴ Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása (2013. március 25.) 5. cikk (2) bekezdés.

a megsértésére. Az ilyen közösséghez tartozó személyek – törvényben meghatározottak szerint – jogosultak a közösséget sértő véleménynyilvánítás ellen, emberi méltóságuk megsértése miatt igényeiket bíróság előtt érvényesíteni.”

Az emberi méltóság tehát 2013 tavaszától a véleménynyilvánítás szabadsága explicit korlátja lett; a kérdés, hogy mindez hogyan érintette ezen alapjog védelmi körét. Mivel az Alaptörvény *erga omnes* hatályú értelmezésére az Alkotmánybíróság jogosult, erre a kérdésre csak magából az alkotmánybírósági gyakorlatból kaphatunk választ. Az AB rövidesen szembesült is ezzel a problémával, és úgy foglalt állást, hogy lényegileg nem történt változás az Alaptörvény negyedik módosításával sem; mivel az emberi méltóság eddig is kiemelt védelmet élvezett, így az AB korábban is a szólásszabadság legitím korlátjaként fogadta azt el, és ez ezután is így lesz.³⁴⁵ Igaz ez a polgári jogi rendelkezések vonatkozásában is, és természetesen a büntetőjogi szabályok esetében is. Az utóbbi vonatkozásban az AB hamarosan bizonyíthatta, hogy ezt valóban így gondolja; érkezett ugyanis egy ún. valódi alkotmányjogi panasz, azaz egy olyan indítvány, amely – egy új, Magyarországon az Alaptörvény

³⁴⁵ „Az Alaptörvény negyedik módosításával bekerült rendelkezés szerint a véleménynyilvánítás szabadságának a gyakorlása nem irányulhat mások emberi méltóságának a megsértésére. Az Alkotmánybíróság szólásszabadság-értelmezésének ugyanakkor kezdettől fogva sarokköve volt az, hogy mások emberi méltósága a véleményszabadság korlátja lehet (...). Az alapjogok korlátozásának általános szabályaiból következően a lényeges alkotmányossági kérdés az volt, és továbbra is az, hogy az emberi méltóság védelmét szolgáló szabályozás mely esetben minősül a szólásszabadság szükséges és arányos korlátozásának [Alaptörvény I. cikk (3) bek.]. (...) [M]ások emberi méltósága az alkotmányos joggyakorlatban eddig is a szólásszabadság egyértelmű korlátjának minősült, és az Alkotmánybíróság a szólás- és sajtószabadság értelmezését, így a közszereplők bírálhatóságával összefüggő korábbi érveit is ennek tükrében dolgozta ki.” {7/2014. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [24].} A jogirodalomban ugyanakkor felmerült az a szempont is, hogy „az általános alapjog-korlátozási teszt rávetítése az Alaptörvény IX. cikk (4) bekezdésére lényegében feleslegessé teszi, kiüresíti az Alaptörvény IX. cikk (4) bekezdését. Az I. cikk (3) bekezdése ugyanis – az abszolút korlátozhatatlan alapjogok kivételével – minden alapjog esetében általánosságban előírja, hogy az adott alapjogot csak másik alapjog – vagy alkotmányos érték – védelme érdekében (vagyis a feltétlenül szükséges mértékben) és arányosan lehet korlátozni. Vagyis, ha az alkotmányozó a 7/2014. (III. 7.) AB határozat ezen értelmezését követte volna, akkor nem lett volna szükség ennek a IX. cikk (4) bekezdésének külön, szövegszerű beemelésére (vagy akkor minden korlátozható jogot fel kellett volna itt sorolni, hogy például a véleménynyilvánítás szabadságának a gyakorlása nem irányulhat mások tulajdonának, egyesülési jogának, gondolat szabadságának stb. megsértésére).” [TÉGLÁSI András: Az Alkotmánybíróság alapjogvédelmi gyakorlata az Alaptörvény hatálybalépése után. In: GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – SZENTE Zoltán (szerk.): *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem KTK, 2014. 317–340.] Ezért Téglási – Halmi Gábor és Kim Lane Scheppele nyomán – úgy érvel, hogy „az Alaptörvény véleménynyilvánítási jogra vonatkozó – a korábbi Alkotmányhoz képest megváltozott – szabályának egyik értelmezési lehetősége [éppen] az, hogy az az általános alapjog-korlátozási teszthez képest egy azt lerontó speciális szabályt fogalmazott meg” (uo., 325–326.).

hatálybalépéséig nem létezett alapjogvédelmi jogintézmény alapján³⁴⁶ – egy jogerős bírói döntést támadott meg, annak helytelen (alaptörvény-ellenes) jogértelmezése miatt.³⁴⁷ Mivel e döntés mérőföldkönek számít az új hatásköri szabályok alapján

³⁴⁶ Érdekesség, hogy a „valódi”, bírói ítéletekkel szemben igénybe vehető alkotmányjogi panasz bevezetése már a rendszerváltás során felmerült, azonban a Legfelsőbb Bíróság ellenállása, illetve az Ellenzéki Kerekasztal közönye miatt (amely fontosabbnak tartotta az *erga omnes* hatályú, a megsemmisítés lehetőségét tartalmazó és bárki által indítványozható utólagos absztrakt normakontroll, mint az egyéni (alap)jogvédelem eszközül szolgáló „valódi” alkotmányjogi panasz bevezetését) ez végül akkor lekerült az alkotmányozási kérdések napirendjéről. (L. pl. Sólyom László előszava. In: HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila: *Emberi jogok*. Budapest, Osiris, 2003. 13–20.) A valódi alkotmányjogi panasz bevezetésének gondolata ezt követően is időről időre felmerült, legutoljára maga az Alkotmánybíróság, illetve annak elnöke fogalmazta meg az alkotmányozás megindulásakor azt az igényt, hogy – az érdekeltséghez nem kötött utólagos absztrakt normakontroll-indítvány lehetőségének megszüntetésével együtt – történjen meg az egyéni jogvédelem alkotmányos mércéje érvényesülésének biztosítására alkalmas intézmény megteremtése, vagyis az alkotmányozó hozza létre a valódi alkotmányjogi panaszt. (L. Paczolay Péternek, az Alkotmánybíróság elnökének az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő eseti bizottsága elnöke, Salamon László részére írt, 2010. szeptember 29-ei keltezésű levelét: <http://www.parlament.hu/biz/aeb/info/ab.pdf>.) A „valódi” alkotmányjogi panasz bevezetése végül – bizonyos eltérésekkel – alapvetően német mintára történt meg. [A német gyakorlat kialakulásához, jellegzetességeihez és problémáihoz összefoglaló jelleggel magyarul l. pl. CSEHI Zoltán: *Kérdések és felvetések a német típusú alkotmányjogi panasz magyarországi bevezetése kapcsán. Alkotmánybírói Szemle*, 2011/1. 100–109.; MOHÁCSI Barbara – ZAKARIÁS Kinga: *A „valódi” alkotmányjogi panasz*. Kézirat; ZAKARIÁS Kinga: *A rendes bíróságok határozatainak alkotmányossági felülvizsgálata a német Szövetségi Alkotmánybíróság gyakorlatában. Jogtudományi Közöny*, 2010/2. 98–104.; TÓTH Judit – LEGÉNY Krisztián (szerk.): *Összehasonlító alkotmányjog*. Budapest, CompLex, 2006. 274–275. Átfogóbb, részletes bemutatására pedig l. Bernd J. HARTMANN: *Verfassungsbeschwerden, Rechtsweg, Landesverfassung*. In: Bodo PIEROTH–Peter SILBERKUHLE (szerk.): *Die Verfassungsbeschwerde*. Wolters Kluwer, 2008. 59–166.; Rüdiger ZUCK: *Das Recht der Verfassungsbeschwerde*. München, C.H. Beck, 2006.]

³⁴⁷ Az alapjogvédelem kétféle lehet: kollektív és egyéni. A *kollektív alapjogvédelem* (2012. január 1-je előtt is létezett) eszköze a *normakontroll*, vagyis a jogszabályok alkotmányosságának ellenőrzése. Ha e jogkörben az Alkotmánybíróság bármely jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alkotmány- (alaptörvény-) ellenességét megállapítja, a jogszabályt megsemmisíti, így ahhoz – a megsemmisítés hatályának beállta után – joghatások nem fűződhetnek. A normakontrollnak alapvetően két típusa létezik: az absztrakt és a konkrét normakontroll. I. *Az absztrakt normakontroll* azt jelenti, hogy – az arra jogosult indítványára – az Alkotmánybíróság konkrét ügytől és eljárástól függetlenül, általános jelleggel vizsgálja egy norma Alaptörvénnyel való összhangját, míg II. *a konkrét normakontroll* esetében létezik egy alapügy (alapeljárás), amelyben egy adott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alkotmányellenessége felmerül. (Mivel a konkrét normakontroll eseteiben mindig van egy – vagy több – közvetlenül érintett, akinek jogaira és kötelezettségeire a normakontroll eredménye kihatással lehet, ezért az már nem kizárólag a kollektív alapjogvédelem eszköze, hanem az egyéni is.) Az absztrakt normakontroll ismét csak kétféle lehet: előzetes és utólagos. I/1. *Az előzetes absztrakt normakontrollra* még az adott jogszabály kihirdetése előtt kerül sor, amelyet jelenleg egyrészt az Országgyűlés, ha pedig az nem élt e jogával, akkor a köztársasági elnök indítványozhat; I/2. *az utólagos absztrakt normakontrollra* pedig a jogszabály kihirdetése után van lehetőség (a fentiekben elemzett korábbi alkotmánybíró-sági határozatok mind ilyen eljárásban születtek). Mivel 2012. január 1-jével a jogi érdek nélküli indítványozási lehetőség (az ún. *actio popularis*) megszűnt [erről, valamint annak hatásairól részlete-

való, a szólásszabadsággal összefüggő alapjog-értelmezésben, mely határozatban az AB egyrészt felállította a bíróságok számára azt a mércét, melyet a rágalmazás és a becsületsértés elhatárolása vonatkozásában a rendes bíróságoknak követniük kell, másrészt meghatározta a közügyekkel kapcsolatos szempontokat, harmadrészt egyéb, a korábbi gyakorlat alapján nem egyértelmű kritériumokat is tisztázott, amelyek miatt e határozat a konkrét ügyön messze túlmutató jelentőséggel bír, ezért a továbbiakban e döntés, vagyis a 13/2014. (IV. 18.) AB határozat részletes bemutatására és elemzésére kerül sor.

sen I. Tóth J. Zoltán: Az egyéni (alap)jogvédelem az Alkotmányban és az Alaptörvényben (I–II. rész). *Közjogi Szemle*, 2012/3. 11–19., 2012/4. 29–37.], ezért azok a személyek, akik valamely jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alkotmányellenességét saját jogi érdekeltségük igazolása nélkül állítják, most már nem fordulhatnak maguk az Alkotmánybírósághoz, csak jelezhetik az ombudsmannak az alaptörvény-ellenesség gyanúját, aki – ha egyetért azzal – saját nevében indítványozza az adott jogszabály(hely) megsemmisítését az Alkotmánybíróságnak. Akinek viszont jogi érdeke fűződik az alkotmányellenesség megállapításához, annak továbbra is közvetlen indítványozási joga van: ennek eszköze a konkrét normakontroll. [Ez alól természetesen kivétel a bírói kezdeményezés egyedi normakontroll eljárás iránt, ahol – ahogy az a jogintézmény elnevezéséből is kitűnik – az eljáró bíró(i tanács) kezdeményezheti az alkotmánybírósági felülvizsgálatot; az eljárásban érintett személy legfeljebb javasolhatja a bírónak, hogy függesse fel az eljárást, és forduljon az Alkotmánybírósághoz.] A konkrét normakontrollnak három fajtája van. II/1. Az első a „régí”, *normakontrollal egybekötött alkotmányjogi panasz* [az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) bek.], melynek alapján bárki, akinek az ügyében folytatott bírósági eljárásban véleménye szerint a bíróság alaptörvény-ellenes *jogszabályt* alkalmazott, és ennek folytán valamely, Alaptörvényben biztosított joga sérült, indítványozhatja a bírói ítélet vagy eljárás alapjául szolgáló jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését, feltéve, hogy egyéb rendes jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, avagy jogorvoslati lehetőség nincs (nem volt) számára biztosítva. [Ide tartozik továbbá az Abtv. 26. § (3) bekezdése is, amely szerint „a legfőbb ügyész az Alkotmánybírósághoz fordulhat az ügyész részvételével lefolytatott egyedi ügyben alkalmazott jogszabály Alaptörvényben biztosított jogok sérelmét okozó alaptörvény-ellenességének vizsgálata érdekében, ha a jogosult maga nem képes jogainak védelmére, vagy a jogsérelem a személyek nagyobb csoportját érinti”.] II/2. A második a *közvetlen vagy kivételes alkotmányjogi panasz* [Abtv. 26. § (2) bek.], amelyet akkor lehet igénybe venni, ha az alaptörvény-ellenes *jogszabály* rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a(z) alapjogi jogsérelem (továbbá az alaptörvényben biztosított egyéb, alapvető jognak nem minősülő alanyi jogok sérelme). II/3. A harmadik pedig a *bírói kezdeményezés egyedi normakontroll eljárás iránt* (bírói konkrét normakontroll – Abtv. 25. §), melyet az érintett személy nem, csak az ügyben eljáró bíróság kezdeményezhet. Magyarországon azonban 2012. január 1-je óta nemcsak kollektív, hanem *egyéni alapjogvédelem* is létezik. Ennek eszköze az ún. *valódi alkotmányjogi panasz* (Abtv. 27. §), melynek lényege, hogy a bírósági eljárásban érintett bármely személy vagy szervezet az Alkotmánybírósághoz fordulhat akkor is, ha nem a bíróság által alkalmazott jogszabályt tartja alaptörvény-ellenesnek, hanem (a jogszabály alkotmányosságának elismerése mellett) *magát a bírósági döntést vagy a bírósági döntéshez vezető bírósági eljárást*. (A valódi alkotmányjogi panasz működésének kezdeti tapasztalatait I. Tóth J. Zoltán: A „valódi” alkotmányjogi panasz használatba vétele: az Abtv. 27. §-a szerinti panasz első két éve az Alkotmánybíróság gyakorlatában. *Jogtudományi Közlöny*, 2014/5. 224–238. Az alkotmányjogi panasz jogintézményével általánosságban foglalkozó szakirodalom áttekintését lásd ugyanitt.)

A 13/2014. (IV. 18.) AB határozatot az Alkotmánybíróság 2014. április 7-i ülésén csaknem egyhangúlag (egyetlen ellenszavazattal, Dienes-Oehm Egon különvéleményével)³⁴⁸ fogadták el; április 8-án parafálták; április 14-én írták alá; és (ahogyan az a határozat számából látható) április 18-án hirdették ki.³⁴⁹ A határozat alapjául szolgáló ügy egy kisvárosi közeleti vita során született kijelentés, mely miatt büntetőeljárás indult. Az ügyet elsőfokon tárgyaló Siklósi Járásbíróság által megállapított tényállás szerint a későbbi indítványozó, a büntetőper I. rendű vádlottja, ifj. Szalai Ottó Siklós város önkormányzati képviselője, a sértett, dr. Marenics János pedig (2002 óta folyamatosan) Siklós polgármestere volt.³⁵⁰ 2011 januárjában az egyik ingyenes terjesztésű, nagyjából 3200–3400 példányban havi–kéthavi rendszerességgel megjelenő, ifj. Szalai Ottó által kiadott, „Demokrácia megalkuvás nélkül” című helyi közeleti újságban (a Siklósi Járásbíróság meghatározásában: közérdekű információs és tájékoztató hírlevélben) egy cikk jelent meg „Mit hozott az új év Marenics Jánosnak? 521 775 forint jutalmat a Siklósiak pénzén” címmel,

³⁴⁸ A 14:1-es szavazati arány miatt különösen indokolt az a kijelentés, hogy e határozat mérőföldkönek számít, ugyanis az az utóbbi időben igen megosztott alkotmánybírók közötti, e kérdésben meglévő csaknem egyöntetű felfogást jelzi. E kvázi konszenzus alapján biztonsággal kijelenthető, hogy az AB elkövetkező évekbeli gyakorlata a véleménynyilvánítás defamatorikus korlátozásai tekintetében a 13/2014. (IV. 18.) AB határozatot fogja követni. (Megjegyzendő ugyanakkor, hogy önmagában az a tény, amely szerint a határozathoz egyetlen különvélemény született, nem jelentené automatikusan azt, hogy csak egyetlen ellenszavazat volt. Nemhogy nem kötelező, de még csak nem is elvárt, hogy az alkotmánybírók ellenvéleményüket formális különvéleményben fejezzék ki, mint ahogy az az esetek jelentős részében ténylegesen is elmarad. Jelen esetben azonban nem erről van szó; ezen ügyben a tényleges szavazati arány valóban 14:1 volt.)

³⁴⁹ Az Alkotmánybíróságnak az összes alkotmánybíróból álló teljes ülés által meghozott határozatait a következő stációkon keresztül születnek meg. Először a határozat elfogadására kerül sor, melynek során a tervezet rendelkező részéről szavaz a testület; amennyiben a rendelkező rész megkapta a szavazatok többségét (szavazategyenlőség esetén az elnök szavazata dönt), a határozatot az AB elfogadta. Ezt követően az előadó alkotmánybíró az esetleg még szükséges pontosításokat, szövegkiigazításokat elvégzi, majd a határozat végleges szövegét parafálják az alkotmánybírók, azaz kézjegyükkel látják el azt; ez azt jelenti, hogy a határozat szövege (az indokolást is beleértve) végleges, azt ebben a formában kell kihirdetni. Ezt követően a határozat érdemével esetleg egyet nem értő alkotmánybírók különvéleményt, a rendelkezés részel egyetértő, de az indokolással részben vagy egészben egyet nem értő alkotmánybírók párhuzamos indokolást írnak, majd a beérkezett különvéleményekkel és párhuzamos indokolásokkal egybeszerkesztett határozatot a testület tagjai aláírják. Ha a rendelkező rész a határozat Magyar Közlönyben történő közzétételéről rendelkezett, akkor a kihirdetés napja a Magyar Közlönyben való megjelenés napja; ha pedig azt a testület nem rendelte el, akkor az Alkotmánybíróság hivatalos lapjában, „Az Alkotmánybíróság határozatai” című lapban (az „AB Közlönyben”) való megjelenés napja.

³⁵⁰ Jelen sorok írásakor, azaz 2014 végén is ez a helyzet, tekintettel arra, hogy Marenics János független jelöltként a 2014. októberi önkormányzati választásokon a siklósiak 41,18%-a újraválasztotta polgármesternek (a második helyezett jelölt 30,05%-ot kapott), míg Szalai Ottót az ottani 01. számú egyéni választókerületben választották újra önkormányzati képviselőnek, szintén független jelöltként, a leadott szavazatok 29,35%-ával (a második helyezett ott 18,81%-ot kapott).

melynek szerzője maga ifj. Szalai Ottó volt. E publicisztikában ifj. Szalai Ottó a következőket írta:

„Amikor nagyon sok embernek a karácsonya nélkülözéssel telt, és sokan még a tüzelőt sem tudták beszerezni, addig városunk kapzsi polgármestere ismét bebizonyította: a pénz mindennél jobban szereti. Sajnos megint a miénket. (...) Bizonyára emlékeznek még, amikor 3 havi jutalmat markolt fel a polgármester, a világon egyedülként komolyan véve Győrei »humbuk« Zsolt frenetikus meséit. A meg nem valósult ötletbörze és a lebukás után a jutalmat elfelejtette visszafizetni. A magát Ludas Matyinak képzelő városvezető alig, hogy hazatért évi szokásos luxusnyaralásának egyikéből, a város katasztrofális állapotára fittyet hányva – ami az ő áldásos tevékenységének a következménye – ismét a siklósiak zsebébe nyúlt. *Amíg saját magukra nem sajnálják az adófizetők pénzét és úgy bánnak vele mintha a sajátjuk lenne*, addig a Marenics János – Mehring Tóth Szilvia [féle] városvezetés az új év alkalmával drasztikus megszorító csomaggal állt elő, amely minden eddiginél mélyebben érinti a lakosságot.”³⁵¹

A kurzívval szedett kijelentést a Siklósi Járásbíróság 2013. március 12-én meghozott ítéletében³⁵² úgy értékelte, mint amely tényállítást tartalmaz, amelyre elrendelte a valóság bizonyítását, mivel azonban az sikertelen maradt, ezért a vádlottat – egy korábbi ügyben született, két rendbeli rágalmazás vétsége miatt alkalmazott próbára bocsátás intézkedés megszüntetésével egyidejűleg – a Btk. 179. § (1) bekezdésében meghatározott és a (2) bekezdés *b*) pontja szerint minősülő rágalmazás vétsége [valamint a korábbi ügyben megállapított további két rendbeli, a Btk. 179. § (1) bekezdésébe ütköző és a (2) bekezdés *b*) pontja szerint minősülő nagy nyilvánosság előtt megvalósított rágalmazás vétsége]³⁵³ miatt halmazati büntetésül 35 napi

³⁵¹ Kiemelés tőlem – a szerző.

³⁵² Siklósi Járásbíróság 4.B.85/2012/16.

³⁵³ E korábbi eljárás ugyanezen bíróság, akkori nevén a Siklósi Városi Bíróság előtt zajlott; a jogerős ítélet 4.B.121/2010/14. szám alatt született meg. Ezen ügyben ifj. Szalai Ottó ugyancsak Marenics Jánossal szemben, ugyanebben az újságban – egyebek mellett – a következő kijelentéseket tette. A 2008. szeptemberi számban, a „Haverok, buli, mutyi – hová folyik a siklósiak pénze?” című cikkben azzal vádolta meg a polgármestert, hogy ő, valamint egyik családtagja magáncélra használják a polgármester számára juttatott szolgálati telefont, amelynek költségeit közpénzből fizetik – ezt azonban bizonyítani nem tudta, illetve a polgármester igazolta, hogy a telefon használata jogszerű volt. Egy másik publicisztikája ugyanezen hírlap 2009. júniusi számában jelent meg, melyben azt írta, hogy ő és más képviselők „soha egyetlen dőzsölésen nem vettek részt, így sonkás tekeracet és pezsgőt sem fogyasztottak még a helyiek pénzén, és a strandon sem kértek haveroknak, rokonoknak ingyen belépőt, hanem becsületesen fizettek, úgy mint más. A hivatali autóban sem pöffeszkedtünk, mint egyes képviselők, és ha például házi vízművet rendelnénk a távhótól, akkor sem kerülnénk el a fizetést Marenics-módra.” Bár e kijelentések nagyobb részt feltételes módban vannak megfogalmazva, azok egyértelműen tényállításnak minősülnek, amelyek esetében – közügyekről, illetve közszereplőről lévén szó – a valóság bizonyításának van helye. Ezt a bíróság meg is kísérelte, azonban az eredménytelen maradt: a terhelt meg sem kísérelte bizonyítani, hogy Marenics János közpénzből, hivatali szabályainak megszegésével biztosított hozzátartozóinak és ismerőseinek ingyenesen strandbelépőt, vagy hogy ingyen vett volna

tétel pénzbüntetésre ítélte, egy napi tétel összegét pedig 2500 forintban, azaz a törvény szerinti legkisebb összegben³⁵⁴ állapította meg. A „kapzsi” jelzöt azonban úgy értékelte, mint a becsület csorbítására alkalmas kijelentést, amely azonban egy közszereplő közügyeivel kapcsolatban hangzott el, és bár túlzó volt, azt egy polgármesternek túrnie kell; ezért a bíróság ifj. Szalai Ottót – a Komlói Városi Ügyészség vádiratában foglalt indítvány, illetve a vád képviselőjét később átvevő Siklói Járási Ügyészség vádbeszédében foglaltak ellenére – becsületsértés vétségében nem találta bűnösnek.³⁵⁵

Az ítélet érdekessége, hogy az nemcsak hogy hivatkozik az Alkotmánybíróság hasonló ügyekben irányadó 36/1994. (VI. 24.) AB határozatára, de egészen hosszú alkotmányjogi érveléssel³⁵⁶ vezeti le abból, miért is ítélte el ifj. Szalai Ottót a fenti

igénybe közüzemi szolgáltatást. Emiatt a Siklói Városi Bíróság a rágalmazás elkövetését mindkét kijelentés esetében megállapította, és ifj. Szalai Ottót próbára bocsátotta.

³⁵⁴ Vö. régi Btk. 51. § (3) bekezdés.

³⁵⁵ Az ügynek volt egy másik vádlottja is, ifj. Szalai Ottó édesapja, id. Szalai Ottó, aki ugyanebben az újságban, ugyanebben a számban szintén jegyzett egy cikket „Több százezer forintot vetek ki a zsebemből” címmel, melyben többek között ezt írta: „Ahol embereket veretnek és bocsátanak el a véleményükért, az egy fertő. Marenics János és barátai fertője.” Ezzel a közléssel a bíróság szerint id. Szalai Ottó rágalmazást követett el, mivel arra utalt, hogy Marenics János embereket veretett meg, valamint hogy őt azért bocsátotta el, mert rá nézve hátrányos véleményt fogalmazott meg. Utóbbi azonban nem tudta bizonyítani, az előbbiről pedig az eljárás során maga ismerte el, hogy állítása valótlan. Emiatt – büntetlen előéletére is tekintettel – őt a bíróság próbára bocsátotta. Ezen ítélet ellen a II. rendű vádlott szintén fellebbezett, amit a másodfokú bíróság szintén elutasított, alkotmányjogi panaszt azonban – a fiával ellentétben – ő már nem terjesztett elő. Id. Szalai Ottó ítélete vonatkozásában megállapítható, hogy azzal alkotmányossági probléma valóban nem merült fel, az ő közlése (tényre közvetlenül utaló kifejezés használata) valóban megvalósította a rágalmazás vétségét, mert olyan tényre utalt, ami nem bizonyult valónak, azaz közlése túlment azon a határon, amit akár egy közszereplő túrni lett volna köteles.

³⁵⁶ Az ítélet hosszan hivatkozik a 36/1994. (VI. 24.) AB határozatának megállapításaira. Így például: „Ahogy azt az Alkotmánybíróság 36/1994. (VI. 24.) AB határozatában is kifejtette, a véleménynyilvánítás szabadságának kitüntetett szerepe van az alapjogok között, ebből eredő, külön nevesített jog a szólás és sajtószabadság, amely utóbbi felőleli valamennyi médium szabadságát, továbbá az információk megszerzésének szabadságát is. A szabad véleménynyilvánításhoz való jognak igen kevés joggal szemben kell csak engednie, azaz a véleményszabadságot korlátozó törvényeket megszorítóan kell értelmezni. A demokratikus társadalom létezésének és fejlődésének nélkülözhetetlen eleme a közügyek vitatása, amely feltételezi a különböző politikai nézetek, vélemények kinyilvánítását, a közhatalom működésének bírálatát. Kiemelkedő alkotmányos érdek az állami és a helyi önkormányzati feladatokat ellátó szervek és személyek tevékenységének nyilvános bírálatossága, valamint az, hogy a polgárok bizonytalanság, félelem és megalkuvás nélkül vehessenek részt a politikai és társadalmi folyamatokban, a közéletben. Ez ellen hat, ha a törvényhozó büntetéssel fenyeget minden, a közhatalmat gyakorló személyek és intézmények becsületének csorbítására alkalmas *tényközlést*, és *értéktételeket* (kiemelés az ítéletben – a szerző.). Az értéktételre a véleménynyilvánítási szabadság minden esetben kiterjed, függetlenül attól, hogy az értékes vagy értéktelen, igaz vagy hamis, észérveken vagy érzelmeken alapul. Ennek a külső korlátja az emberi méltóság, a becsület és a jóhírnév lehet. Fokozottan alkotmányos védelmet élveznek az olyan értéktételek, amelyek a közügyekre vonatkozó vélemé-

kijelentésért rágalmazás miatt. Az – önmagukban egyébként helytálló – alkotmányjogi kijelentések alapja azonban az az értékelés volt, amely szerint ifj. Szalai Ottó kijelentése *tényállításnak* minősült, amelyre a valóság bizonyítását el kellett rendelni, nem pedig a polgármester hivatali tevékenységével összefüggő kritikának, véleménynek, éles hangú, túlzó *bírálatnak*. A Siklói Járásbíróság szerint ezért a terhelt kijelentésére nem terjedt ki a közszereplőkkel kapcsolatos véleménynyilvánítás feltétlen szabadsága (amely akkor terjedt volna ki rá, ha az pusztán véleménynek minősült volna), így a valóság bizonyítását (tény közléséről lévén szó) el kellett rendelni. Mivel ez eredménytelennek bizonyult, azaz a vádlott nem tudta bizonyítani azt a tényt, hogy a sértett polgármesterként a közpénzeket tilalmazott módon használta volna fel (azokat hűtlenül vagy hanyagul kezelte, esetleg elcsikasztotta volna), a bíróság megállapította a vádlott büntetőjogi felelősségét rágalmazás vétségében.³⁵⁷

Az ítélet ellen ifj. Szalai Ottó fellebbezett, ám azt a Pécsi Törvényszék 2013. október 25-én kelt és e napon jogerőssé vált végzésében³⁵⁸ elutasította, és az elsőfokú bíróság ítéletét – annak helyes indokaira tekintettel³⁵⁹ – helybenhagyta. E rövid, alig több mint két oldalas határozat érdemi alkotmányjogi okfejtést nem tartalmaz, lényegében az elsőfokú ítélet alapjául szolgáló eljárás jogszerűségére, a kimerítő bizonyítási eljárásra, az ítélet helyes ténybeli következtetéseire és helyes jogi indo-

nyek ütközésében kapnak hangot, még akkor is, ha esetleg túlzóak, felfokozottak. A demokratikus jogállam állami és önkormányzati intézményeinek szabad bírálata, működésük, tevékenységük kritikája – még ha az becsületsértő értékítéletek formájában történik is – olyan alapvető jog, amely a demokrácia lényegi eleme.”

³⁵⁷ Az ítélet szerint: „[Tényállítás] az olyan nyilatkozat, amely valamely végbement, vagy végbementő eseményre, jelenségre, állapotra utal. Az idézett mondat esetében éppen erről volt szó, mivel ifj. Szalai Ottó I. rendű vádlott tényként állította, hogy dr. Marenics János »saját magára nem sajnálja az adófizetők pénzét, és úgy bánik vele, mintha a sajátja lenne«. E tényállítás a közpénzek tilalmazott felhasználására való utalás – valósága esetén – büntetőeljárás megindításának szolgálhat az alapjául. (...) A Btk. 182. § (2) bekezdésében írt rendelkezést értelmezve a valóság bizonyításának helye lett volna, hiszen a kérdéses cikkben tényállítás történt és annak valóságtartalma esetén e tény állítását közérdek indokolhatta. Azonban a valóságbizonyítás – figyelemmel arra, hogy ilyenkor a bizonyítási teher megfordul és a valóság bizonyítását az érintett vádlottnak kell megtennie – eredménytelen maradt, mivel a vádlott semmilyen bizonyítást ennek kapcsán nem ajánlott fel, továbbá a rendelkezésre álló adatok alapján sem volt igazolható a vádlott által állított tények valóságtartalma.”

³⁵⁸ Pécsi Törvényszék 4.Bf.276/2013/7.

³⁵⁹ A törvényszék egyetlen kérdésben nem értett egyet a járásbíróság álláspontjával, mégpedig a kiszabott pénzbüntetés mértéke tekintetében. A törvényszék szerint ugyanis súlyosító körülményként kellett volna értékelni, hogy ifj. Szalai Ottó a rágalmazást az ugyancsak rágalmazás miatt vele szemben folyamatban levő büntetőeljárás alatt követte el, emiatt pedig a vele szemben kiszabott 87 500 forintos pénzbüntetés „eltulzottan enyhe”; tekintettel azonban arra, hogy az ügyész a vádlott terhére nem fellebbezett, így annak súlyosítására nem volt mód.

kaira utal.³⁶⁰ Ezen jogerős döntés ellen ifj. Szalai Ottó 2014. január 3-án az Abtv. 27. §-a szerinti (ún. valódi) alkotmányjogi panaszt nyújtott be, annak alkotmányellenessége megállapítását és megsemmisítését indítványozva. Az Alkotmánybíróság 13/2014. (IV. 18.), példaértékű gyorsasággal meghozott³⁶¹ határozatában a panasznak helyt adott, a másodfokú és az az által helybenhagyott elsőfokú döntést³⁶² alkotmányellenesnek nyilvánította, és megsemmisítette, mivel azok sértették az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében elismert véleménynyilvánítási szabadságot. Amiben a határozat semmi újat nem tartalmazott, az a véleménynyilvánítási szabadság kiemelt védelmének kettős igazolása,³⁶³ ezen alkotmányos alapjognak a kommunikációs jogok anyajogaként történő felfogása,³⁶⁴ illetve a vélemények tartalomfüggetlen védelmének elve³⁶⁵ megerősítése. Növumként jelent meg viszont egyrészt az, hogy az eddig pusztán absztrakt normakontroll eljárásokban, csak elvi tételekként értelmezett véleménynyilvánítási szabadságot az AB a valós büntetőeljárásokban döntő bíróságok számára is értelmezhető és alkalmazható módon, a konkrét ítéletre kiható jelleggel értelmezte; másrészt az, hogy a közszereplő politikusokról, generalizáltabban a közszereplőkről a hangsúly áttolódott a közügyekre, vagyis a különböző kijelentések büntetőjogi értelmezésének alkotmányossági bírálatakor immáron nem a véleménnyel illetett személy általános státusza (közszereplő-e vagy sem) kell, hogy a vizsgálat középpontjába kerüljön, hanem az a tény, hogy a kijelentés, a vélemény kinyilvánítása közügyekkel kapcsolatban történt-e vagy sem; harmadrészt az, hogy az Alkotmánybíróság felállította azt a mércét, melyet a defa-

³⁶⁰ A jelen tanulmány számára fontos indokolási rész mindössze ennyi: „Kétségtelen tény, hogy a véleménynyilvánítás szabadsága keretében a vádlottakat teljeskörűen megilleti az a jog, hogy a sértettet kritizálják, vele szemben negatív, elítélő véleményt fogalmazzanak meg. A vádlottak azonban ennél lényegesen többet tettek, valótlán tények közlésével ifj. Szalai Ottó I. rendű vádlott azt a látszatot keltette, hogy a sértett hivatali helyzetével visszaélve vagyongazdálkodási kötelezettségét megszegve saját magát jogosulatlanul vagyoni előnyben részesítette (...). Mindezek alapján kétség sem fér ahhoz, hogy mindkét vádlott kijelentései – amelyek tényállításnak minősültek – a becsület csorbítására alkalmasak voltak. Az elsőfokú bíróság mindezeket helyesen felismerve okszerűen következtetett ifj. Szalai Ottó (...) büntetőjogi felelősségére.”

³⁶¹ Az indítvány 2014. január 6-án érkezett az Alkotmánybíróságra, a döntést pedig, mint láttuk, április 7-én, azaz mindössze 3 hónap alatt fogadták el (a kihirdetés is megtörtént április 18-án). A gyorsaság annak fényében különösen dicséretre méltó, hogy az AB e döntésében nemcsak a konkrét ügyet döntötte el, hanem elvi jelleggel lefektette mindazokat a szempontokat, amelyeket rágalmozási és becsületsértési ügyekben a konkrét büntetőeljárásokban határozatot hozó rendes bíróságoknak mérlegelniük kell; emellett áttekintést adott az Emberi Jogok Európai Bírósága szólásszabadsággal kapcsolatos kurrens gyakorlatáról is.

³⁶² Bár az indítvány csak a Pécsi Törvényszék jogerős végzését támadta, mivel azonban az érdemi jogsérelem már az elsőfokú ítéletben is megjelent, az Alkotmánybíróság az Abtv. 43. § (4) bekezdése alapján a Siklósi Járásbíróság ítéletét is megsemmisítette.

³⁶³ 13/2014. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [23].

³⁶⁴ Uo., Indokolás [24].

³⁶⁵ Uo., Indokolás [24]–[25], [31].

matorikus tényállások egymástól való elhatárolása (így különösen a tényállítás és az értékítélet megkülönböztetése) vonatkozásában a bíróságoknak követniük kell. (Mindezek mellett az AB további fontos megállapításokat is tett.) Mivel az elsőként említett nóvum³⁶⁶ tulajdonképpen a másodiknak és a harmadiknak a következménye volt, behatóbban csak az utóbbi kettővel foglalkozunk.

Először tehát, ami az Alkotmánybíróság paradigmaváltását illeti, tételszerűen kijelenthető, hogy a hangsúly a közszereplőről – a strasbourgi gyakorlattal összhangban³⁶⁷ – áttolódott a kijelentés alapjául szolgáló ügyre. Ennek alapja az a – he-

³⁶⁶ Az Alkotmánybíróság saját szavaival: „[Az] indítványozó által előadott alkotmányjogi probléma vizsgálata az egyedi ügyön túlmutató jelentőségű. Az Alkotmánybíróság a közügyek vitatását érintő véleményszabadsággal összefüggő alkotmányossági mércét ez idáig ugyanis kizárólag normakontroll típusú eljárásokban dolgozhatta ki [pl. 36/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 219; 34/2004. (IX. 28.) AB határozat, ABH 2004, 490, illetve legutóbb 7/2014. (III. 7.) AB határozat]. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság eddig nem jelölhette ki azt az alkotmányos mércét, amely a jogalkalmazóknak segítséget nyújthat a közügyek vitatását érintő tényállítások és értékítéletek megkülönböztetéséhez. Az új közjogi rendszer azonban a bírói döntések alaptörvény-ellenességének vizsgálatára is hatáskört nyitott az Alkotmánybíróságnak, amelyen keresztül az Alkotmánybíróság a véleményszabadság érvényesülésének jogalkalmazói gyakorlatát is hatékonyan ellenőrizheti [7/2014. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [53]]. Így a konkrét ügygel összefüggésben az Alkotmánybíróság érdemi határozata a jövőre nézve általánosan is megfogalmazhatja azokat a szempontokat, amelyekre figyelemmel a közszereplők bírálatával összefüggő véleménynyilvánítási ügyeket megítélő bíróságok az Alaptörvényből fakadó követelményekkel összhangban foglalhatnak állást a közéleti vitákban elhangzó tényállítások és értékítéletek megkülönböztetéséről [erről hasonlóan l. 3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [33], 13/2014. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [20]].

³⁶⁷ Az Emberi Jogok Európai Egyezményére, valamint az Emberi Jogok Európai Bírósága gyakorlatára való hivatkozás az Alkotmánybíróság praxisát a kezdetektől fogva végigkísérte, így a rágalmazással és becsületsértéssel kapcsolatos alaphatározat, a 36/1994. (VI. 24.) AB határozat is hivatkozott rá, mégpedig nemcsak illusztrációként, hanem a döntés (részbeni) alapjaként is [vö. SÓLYOM i. m. (313. lj.) 149–172.], sőt „a strasbourgi esetjog [éppen] a véleménynyilvánítás szabadsága terén volt a legnagyobb hatású” (uo., 165.). Mindez pedig azóta sem változott, a strasbourgi gyakorlat azóta is a jogszabályok alkotmányossága megítélése alapjaként szolgál mint annak minimumszintje. Így például legutóbb éppen a 13/2014. (IV. 18.) AB határozat mondta ki, hogy „az Alkotmánybíróság (...) az alapjogok érvényesülésének minimális mércéjeként fogadja el a nemzetközi jogvédelmi mechanizmusok által biztosított jogvédelmi szintet” [13/2014. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [33]]. L. még ugyanezt többek között: 61/2011. (VII. 13.) AB határozat, ABH 2011, 290, 321; 22/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [16]; 7/2014. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [27]. Továbbá: „Az Alkotmánybíróság mindezen szempontok figyelembevételére alapján határozza meg azt a mércét, amely ahhoz szükséges, hogy egy-egy közügyek vitatását érintő nyilvános közlés büntetőjogi megítélése összhangban álljon az Alaptörvény IX. cikkében és emellett az Egyezmény 10. cikkében biztosított véleménynyilvánítás szabadságából fakadó követelményekkel” [13/2014. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [33]]. (Az EJEB gyakorlatával és annak a magyar szabályozásra való hatásával azonban – e rövid lábjegyzet leszámítva – jelen tanulmányban nem foglalkozunk, annak beható vizsgálatát egy másik, későbbi tanulmányra hagyjuk.) Végül megemlítendő, hogy – természetesen – nemcsak az EJEB gyakorlata hat az AB-ra, hanem más országok megoldásai is (utóbbiak semmiképpen nem ügydöntő jelleggel, hanem csak mint szabályozási minták). A véleménynyilvánítás szabadságánál a legfontosabb hatás az ame-

lyes – felismerés, hogy egy közszereplőnek is lehetnek magánügyei, amelyekben a véleménynyilvánítás szabadságának kiemelt védelme nem indokolja a sértettnek például a gyalázkodó kijelentések vagy egyéb cselekmények türésére történő kötelezését (mint láttuk, ezt már a korábbi gyakorlat is elismerte, az elvi alap tisztázásával azonban adós maradt), és fordítva, egy nem közszereplő is kerülhet saját akaratából olyan helyzetbe, amikor közügyekben vesz részt, ilyenkor viszont a közügyek szabad vitathatósága akkor is indokolja a véleménynyilvánítás szabadságának kiemelt védelmét, akár még a gyalázkodó kijelentésekkel szemben is, ha arra egy nem közszereplővel szemben kerül sor, hiszen a szabad közéleti vita, a félelemmentes és megalkuvás nélküli véleménynyilvánítás csak így biztosítható. E tétel deklarálása ugyan nem volt előzmények nélküli, azonban a közügyek szabad vitatása korábban még csak mint a közszereplők bírálhatóságának egyik (a demokrácia védelme érdekében történő) igazolása jutott szerephez, nem mint a vélemények alkotmányosságának önálló értékelési szempontja. Ez utóbbi csak a 13/2014. (IV. 18.) AB határozatban [utalás szintjén pedig már a 7/2014. (III. 7.) AB határozatban]³⁶⁸ történt meg, amelyben az AB leszögezte például, hogy „a közügyeket érintő véleménynyilvánítás középpontjában elsősorban a politikai közösség demokratikus működése és nem a szólással, bírálattal érintett közszereplő személye áll.”³⁶⁹ Továbbá: „A nyilvános közlés megítélése során elsőként arról szükséges dönteni, hogy az adott közlés a közügyekben való megszólalást, közérdekű vitában kifejtett álláspontot tükröz-e, vagyis a közügyek szabad vitatásával áll-e összefüggésben.”³⁷⁰ Vagyis az alkotmányos mérlegelés elsődleges, minden más szempont vizsgálata előtti aspektusa nem az, hogy az állítás közszereplőt érintett-e, hanem kifejezetten az, hogy a kijelentés közüggyel kapcsolatban történt-e. [Az alanyi helyett a tárgyi szempontok vizsgálatának szükségességét erősítette meg később a – polgári ügyben született – 28/2014. (IX. 29.) AB határozat is, annyi különbséggel, hogy ezen AB határozat a „közszereplő” helyett nem a „közügy”, hanem a „közszereplés”

riki *Sullivan*-ügy döntésének Indokolása volt [*New York Times Co. v. Sullivan*, 376 U.S. 254 (1964)], melyre a 7/2014. (III. 7.) AB határozat explicite is hivatkozik {7/2014. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [35]}, de amely az abban való explicit hivatkozás nélkül már a 36/1994. (VI. 24.) AB határozat érvelésére is hatott. [Vö. pl. SÓLYOM i. m. (313. lj.) 171.; KOLTAY András: *A New York Times Co. v. Sullivan*-szabály és hatóköre Magyarországon. *Magyar Jog*, 2006/11. 650–657.]

³⁶⁸ Vö. pl. „[A] közéleti véleménynyilvánítás fókuszában maguk a közügyek – nem pedig a közszereplők – állnak” {7/2014. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [48]}; „A politikai véleménynyilvánítás fokozott védelme mind a közügyekben megfogalmazott értékítéletekre, mind pedig a közügyek körébe tartozó tényállításokra vonatkozik” {7/2014. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [50]} stb.

³⁶⁹ 13/2014. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [26].

³⁷⁰ Uo., Indokolás [39].

fogalmával operált.^{371, 372} Az ügy közügykénti megítélése alapjául szolgáló szempontokat is felvázolta az AB,³⁷³ melyek alapján végül megállapította, hogy az adott büntetőügy alapjául szolgáló kijelentés ténylegesen közügyben történt,³⁷⁴ azaz vonatkozik rá a véleménynyilvánítás szabadságának kiemelt (de nem korlátlan) védelme.

Ezenkívül az AB e határozatában a rágalmazás és a becsületsértés, illetve a tényállítás és értékítélet elhatárolásának szempontjait is kifejtette, egyúttal megerősítve azt az 1994-es tételét, amely szerint a közéleti vita (immáron azonban nem a közszereplői státusszal, hanem a közügyekkel összefüggésben) alkotmányosan csak szűk körben korlátozható: a véleménynyilvánítás tekintetében egyáltalán nem,³⁷⁵ a tényközlések tekintetében pedig a 36/1994. (VI. 24.) AB határozatban megfogal-

³⁷¹ „A jogirodalom álláspontja szerint a társadalom életét általában befolyásoló, akár az országos, akár a helyi viszonyok alakulását meghatározó, vagy ilyen célzattal létrejött nyilvános rendezvényeken, eseményeken történő szereplés tekinthető közszereplésnek (...). Tipikusan ilyen a kulturális, társadalmi, politikai rendezvényeken, gyűléseken történő felszólalás, nyilvános szerepvállalás. Ez a minősítés nem kötődik semmilyen formális társadalmi vagy jogi státushoz. A közszereplés tényét a köz érdekében való megszólalás, szerepvállalás alapozza meg” {28/2014. (IX. 29.) AB határozat, Indokolás [30]}.

³⁷² Hasonlóan a 31/2014. (X. 9.) AB határozat szerint: „A véleménynyilvánítás szabadsága tehát fokozottan érvényesül olyan értékítéletekkel kapcsolatban, amelyek a *közügyekre* vonatkozó vélemények ütközésében kapnak hangot, még akkor is, ha esetleg túlzóak és felfokozottak” {31/2014. (X. 9.) AB határozat, Indokolás [30]; kiemelés tőlem – a szerző}.

³⁷³ „Ennek megítéléséhez pedig elsődlegesen a közlés megjelenésének módját, körülményeit és a vélemény tárgyát, kontextusát szükséges figyelembe venni. Így a közlést érintően vizsgálni kell a médium típusát, a közlés apropóját adó eseményt, illetve az arra érkező reakciókat és az adott közlésnek ebben a folyamatban játszott szerepét. További szempontként szükséges értékelni a kijelentés tartalmát, stílusát, illetve a közlés aktualitását, valamint célját. Amennyiben e körülmények értékelésével az állapítható meg, hogy a közlés a közügyek szabad vitatását érinti, úgy a közlés automatikusan a véleménynyilvánítási szabadság nyújtotta magasabb szintű oltalmat élvezi. Az ilyen közlés ugyanis a közhatalom és a közhatalmat gyakorlók ellenőrzésének, ellenőrizhetőségének egyik legfőbb garanciája, amely egy plurális alapokra épülő társadalom demokratikus és nyílt működéséhez nélkülözhetetlen követelmény” {13/2014. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [39]}.

³⁷⁴ „Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a büntetőügyben eljáró bíróságoknak a kérdés megítélésekor először arról szükséges dönteniük, hogy a vád tárgyát jelentő publicisztikára kiterjed-e a közügyek vitatását megillető magas szintű alkotmányos védelem. Ennek során a büntetőügyben eljáró bíróságoknak figyelemmel kell lenniük a közlés tárgyára és kontextusára, megjelenésének módjára, körülményeire és aktualitására, vagyis arra, hogy az inkriminált publicisztika egy helyi közéleti lapban jelent meg, és a közhatalmat gyakorló polgármester vagyongazdálkodási tevékenységét, a város költségvetésével összefüggő döntéseit bírálta. Szükséges figyelemmel lenni továbbá arra is, hogy az írást nem öncélúság jellemezte, mert aktualitását a városi költségvetést érintő döntések adták” {13/2014. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [48]}.

³⁷⁵ „[A] közügyeket érintő értékítéletek szabad folyása biztosított, hiszen a tényállításokkal szemben az értékítéletek közös sajátossága, hogy igazságtartalmuk nem ellenőrizhető és nem igazolható. A közhatalom, illetve a közhatalmat gyakorlók ellenőrzése és a közvélemény tájékoztatása, figyelmének felhívása érdekében pedig bizonyos fokú túlzást, provokációt is magukban foglalhatnak” {13/2014. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [40]}.

mazott esetekben és mértékben.³⁷⁶ Az AB szerint egy büntetőügyben rögtön azt követően, hogy egy kijelentés közügyekkel való összefüggésének megállapítására sor került, a bíróságnak abban kell döntenie, hogy a kijelentés tényállításnak (büntetőjogi értelemben: tényközlésnek), vagy pusztán véleménynyilvánításnak (értékítéletnek, bírálatnak, kritikának stb.) tekinthető-e. „A vélemény szabadság gyakorlásának határai a közügyeket érintő kérdésekben aszerint különböznek, hogy az adott közlés értékítéletnek, avagy tényállításnak minősül-e.”³⁷⁷

„Az értékítéletekkel szemben a tényállítások mindig olyan konkrétumokat tartalmaznak, amelyek valósága bizonyítás útján igazolható, ellenőrizhető. Így a közügyeket érintő véleménynyilvánítás szabadsága a valónak bizonyult tények tekintetében korlátlanul, míg a hamis tény állításával vagy híreszteléssel³⁷⁸ szemben már csak akkor véd, ha a híresztelő nem tudott a hamisságról és a foglalkozása által megkívánt körültekintést sem mulasztotta el. Az ilyen becsületsértésre alkalmas tényállítások a rágalalmazás bűncselekményének törvényi tényállási elemei közé illeszkednek, így büntetendők.”³⁷⁹

A 13/2014. (IV. 18.) AB határozat alapjául szolgáló konkrét ügyben azonban a bíróságok „a rágalalmazás bűncselekményének törvényi tényállásában foglalt »tény állít« fordulatnak olyan kiterjesztő értelmet adtak, amely sérti az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében elismert alapjogot és az abból fakadó mércét”,³⁸⁰ ugyanis

„az inkriminált mondat a teljes szöveg kontextusában nyer értelmet, amelynek célja az önkormányzat vagyongazdálkodásának kritikája volt, vagyis az írás az ironia és a túlzás eszközeivel élve bírálta a városi vagyongazdálkodást. Szükséges továbbá értékelni a publicisztika vélemény kontextusát, amely a helyi közösségen belül tapasztalható vagyoni egyenlőtlenség-

³⁷⁶ „Az értékítéletekkel szemben a tényállítások mindig olyan konkrétumokat tartalmaznak, amelyek valósága bizonyítás útján igazolható, ellenőrizhető. Így a közügyeket érintő véleménynyilvánítás szabadsága a valónak bizonyult tények tekintetében korlátlanul, míg a hamis tény állításával vagy híreszteléssel szemben már csak akkor véd, ha a híresztelő nem tudott a hamisságról és a foglalkozása által megkívánt körültekintést sem mulasztotta el” {13/2014. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [41]}.

³⁷⁷ 13/2014. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [40].

³⁷⁸ Bár nem büntetőügyben született, de e helyütt megemlítendő a 19/2014. (V. 30.) AB határozat, mely egy polgári jogvita kapcsán mondta ki, hogy az internetes oldal üzemeltetője (szerkesztője) alkotmányosan felelősségre vonható (vele szemben kártérítés, illetve az új Ptk. alapján sérelemdíj ítélhető meg) azért, ha moderálás nélküli hozzászólásokra (kommentekre) biztosít lehetőséget, és ezekben hamis tényállítással megvalósított személyiségi jogsértés történik, mivel ilyen esetben az internetes oldal üzemeltetője valaki más személyre vonatkozó és e személyt sértő, valótlan tény híresztel. Ilyen értelemben nincs különbség a moderált és a nem moderált kommenteket lehetővé tevő oldalak üzemeltetőinek felelőssége között; ha az előbbi (vitán felül) alkotmányos, akkor az AB szerint az utóbbi ugyanezen az alapon szintén alkotmányosnak kell, hogy minősüljön. [Az ún. Web 2.0-ra azonban ez nem vonatkozik, így a közösségi oldalak és a „tisztán véleményoldalak” (blogok) esetében, amelyeknek nincs „szerkesztőjük”, mindenki csak az általa tett tényállításért felelős, a kommentekért nem.]

³⁷⁹ 13/2014. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [41].

³⁸⁰ Uo., Indokolás [47].

gekre és a pazarló költségvetési gazdálkodásra hívta fel a közélet figyelmét. Mindezek alapján lehet dönteni abban a kérdésben, hogy a publicisztika tartalmaz-e egyáltalán olyan konkrétumot, amelynek igazságtartalma igazolható, ellenőrizhető lenne, vagy az írás egy olyan bírálatot kifejező értékítélet, amelynek éppen a lehetősége és ténye védett, annak tartalmára tekintet nélkül.³⁸¹

Az Alkotmánybíróság szerint e konkrét ügyben az adott kijelentés az utóbbi körbe tartozik, így az – közügyekben – alkotmányosan nem büntethető.³⁸² [Hasonló érvelés alapján, magát a 13/2014. (IV. 18.) AB határozatot is megidézve döntött a tényállítás és véleménynyilvánítás közti, konkrét jogvita kapcsán felmerült ütközés kérdésében a 31/2014. (X. 9.) AB határozat is.]³⁸³

³⁸¹ Uo., Indokolás [49].

³⁸² „Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a bűnygyben eljáró bíróságok a közéleti kérdéseket érintő vélemény szabadság gyakorolhatóságának az előbbieken bemutatott releváns szempontjait döntéseikben nem értékelték, így az indítványozó büntetőjogi felelősségre vonása sérti az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében elismert véleménynyilvánítás szabadságát. A bűnygyben eljáró bíróságok ebből következően az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében foglalt alapjog sérelmével terjesztették ki a rágalalmazás bűncselekményének törvényi tényállásában szereplő »tényt állít« fordulatot az inkriminált mondatra” {13/2014. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [50]}. Vö. továbbá: 13/2014. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [52].

³⁸³ A 31/2014. (X. 9.) AB határozat alapjául szolgáló jogvita egy választási ügy volt, amelyben Foktó község egyik polgármesterjelöltje, Paczér Balázs a 2014. őszi önkormányzati választások kampányában egy olyan szórólapot terjesztett, amelyen a község akkori polgármesteréről, a tisztségért újra ringbe szálló dr. Jakab Ferencről, vagyis polgármesterjelölt vetélytársáról a következőket írta: „Jakab diktatúra folytatódik, (...) amik már napvilágot láttak: (...) a hivatali dolgozók minden nap összeszorult gyomorral veszik fel a munkát.” Emiatt Jakab Ferenc kifogást nyújtott be Foktó Község Helyi Választási Bizottságához (a továbbiakban: HVB), amely 2014. szeptember 15-i, 46/2014. számú határozatával helyt adott annak, megállapítva, hogy Paczér Balázs megsértette a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) 2. § (1) bekezdés e) pontjában foglalt jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás alapelvét, mivel a szórólapon valótlan tényt állított, amely tényt Jakab Ferenc bizonyítható módon, tényszerűen megcáfolt. Paczér Balázs e határozattal szemben fellebbezést nyújtott be, amit azonban a Bács-Kiskun Megyei Területi Választási Bizottság (a továbbiakban: TVB) 52/2014. (IX. 20.) TVB számú határozatával elutasított, a HVB határozatát helybenhagyva. A TVB Indokolása megegyezett a HVB-ével: a TVB szerint Paczér Balázs állításával arra utalt, hogy a hivatal minden dolgozója félve jár dolgozni, valamint hogy ez kifejezetten a jelenlegi, és a választáson újra jelöltként induló polgármester magatartásának köszönhető. A szórólap tehát olyan ténymegállapítást, kijelentést tartalmazott, amely túllépett a szabad véleménynyilvánítás határán, tekintve hogy valóság-tartalma nem állapítható meg, ezért az sérti a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás választási eljárási elvét. A TVB döntése ellen Paczér Balázs bírósági felülvizsgálat iránti kérelmet nyújtott be, azt állítva, hogy mind a HVB, mind a TVB döntése téves, mivel közlése nem tényállítás, hanem véleménynyilvánítás, amelyre – tekintettel az érintett közszereplői mivoltára – kiterjed a véleménynyilvánítás szabadsága. A kérelmet elbíráló Szegedi Ítéletábla sem osztotta azonban ezt az érvelést, és a kérelmet 2014. szeptember 26-án kelt, Pk.I.20.821/2014/2. számú végzésével elutasította. Indokolásában kifejtette, hogy az idézett mondat tényközlés, amellyel a kérelmező azt sugallta, hogy a jelenlegi polgármester diktatórikus vezetési módszerei miatt a hivatali dolgozói légkör – minden dolgozót

Az alkotmánybírósági határozat jelentősége azonban – mint azt többször is hangsúlyoztuk – nem önmagában az, hogy egy konkrét büntetőügyben tényközlésnek minősített kijelentésről az AB megállapította, hogy az véleménynyilvánítás, és így alkotmányosan nem büntethető, hanem az, hogy „levitte” a hétköznapi jogalkalmazás, az emberek életét ténylegesen befolyásoló valódi joggyakorlat szintjére azt a mércét, amit eddig csak absztrakt jelleggel fogalmazott meg, így azt az élő jog kötelező részévé tette. A valódi alkotmányjogi panasz intézményének illetően (egyébként a jogintézmény jellegéből következő, azzal teljes mértékben összhangban álló) alkotmánybírósági felfogása természetesen túlmutat a rágalmozás és a becsületsértés problematikáján; az a jövőben kihathat mind a bírósági jogértelmezés alkotmányos szempontú elbírálásának bevetté válására [amely legkésőbb éppen a 13/2014. (IV. 18.) AB határozat meghozatalával gyakorlatilag véglegesen megtörtént], mind a jogdogmatikai kérdésekben való állásfoglalásra (amelynek elismerése még képlekeny, és – legalábbis véleményünk szerint – nem is feltétlenül kívánatos). Amíg ugyanis ez idáig az Alkotmánybíróság tartózkodott attól, hogy dogmatikai kérdéseket eldöntsön, azt meghagyva a rendes bíróságoknak, és csak a bírósági gyakorlat által választott és alkalmazott értelmezés alkotmányosságát vizsgálta, addig a jövőben könnyen elképzelhető (és az elemzett alkotmánybírósági határozat is ebbe az irányba látszik mutatni), hogy az Alkotmánybíróság a bírói jogalkalmazás és az annak alapjául szolgáló jogértelmezés kapcsán dogmatikai kérdésekben is állást fog majd foglalni – aminek egyébként véleményünk szerint rendkívül káros következményei lennének, mivel az az egyes jogágak eddig kialakított dogmatikai rendszerének „finomhangolásait” a rendkívül tág módon értelmezhető alkotmányos

beleértve – rossz, a dolgozók félve járnak munkába, amit azonban az eljárás során beszerzett bizonyítékok egyértelműen cáfolnak. E végzéssel szemben fordult az indítványozó az Abtv. 27. §-a szerinti (ún. valódi) alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz, kérve az ítéletáblai döntés alaptörvényellenességének megállapítását és megsemmisítését. A panaszos továbbra is kitartott amellett, hogy a szórólapon található szövegrész nem tényközlés, csak vélemény. Az AB ezt az érvelést osztotta, és az ítéletábla végzését megsemmisítette. A 31/2014. (X. 9.) AB határozat indokolása szerint ugyanis a panaszos nem tényt közölt, hanem véleményként fejtette ki mondanóját {vö. 31/2014. (X. 9.) AB határozat, Indokolás [29]}, amivel pusztán a jelenlegi és jelöltként újra induló polgármesternek a közügyekkel egyértelműen kapcsolatba hozható vezetői tevékenységét minősítette. Mivel azonban a tények és vélemények elhatárolása még magának az AB-nak a felfogása szerint sem egyértelmű, és arra nem lehet általános sorvezetőt alkotni, ezért az Alkotmánybíróság külön is hangsúlyozta, hogy „a jelen választási ügyben kifejtett megállapításait a konkrét ügy összes értékelt körülményeire tekintettel tette, s minden további más ügyben esetről esetre fogja vizsgálni a véleménynyilvánítási szabadsághoz való jog esetleges sérelmét” {31/2014. (X. 9.) AB határozat, Indokolás [29]}. (Az ügy külön érdekessége, hogy a 2014. őszi választáson sem Paczér Balázst, sem Jakab Ferencet nem választották meg polgármesternek: előbbi a szavazatok 11,1%-át, utóbbi azok 34,16%-át szerezte meg; a győztes egy harmadik független jelölt lett, a szavazatok 53,13%-ával.)

alapjogok és egyéb alkotmányos rendelkezések alapján eltüntetné, kaotikussá és bizonytalanná téve az eddig többé-kevésbé megbízhatóan működő tételes jogi dogmatikai megoldások alapján történő jogszolgáltatást, ezáltal jogbizonytalanságot hozva létre.³⁸⁴

³⁸⁴ A német jogirodalomban az ötvenes évek óta éles vita zajlik arról, hogy az ott *Drittwirkung*nak nevezett jelenség, vagyis az alapjogok harmadik félre irányuló, ún. horizontális (a rendes bírósági eljárásokban megjelenő) hatása, különösen annak közvetlen fajtája (*unmittelbare Drittwirkung*), de még a közvetett hatás (*mittelbare Drittwirkung*) is, milyen előnyökkel és hátrányokkal jár a jogrendszer egészére nézve. E folyamatnak sok jeles támogatója akad, és az alkotmányjogászok tekintélyes része e támogatók közé tartozik; nem véletlen ugyanakkor, hogy számos magánjogász, büntetőjogász, munkajogász stb. szkeptikusan szemléli ezt a folyamatot, és annak veszélyeire hívja fel a figyelmet. Egyetlen példaként Uwe Diederichsen kritikáját idéznék meg az alkotmányos alapjogok és a magánjog tételes szabályainak és dogmatikájának viszonyáról, de lényegében hasonló kritikák hangzottak és hangzanak el más tételes jogokkal foglalkozó jogászoktól is. Diederichsen szerint az alapjogok magánjogi megalapozása szegényes, továbbá egyre inkább megfigyelhető, hogy a magánautonómia védelme visszaszorul, mivel az, hogy a német Szövetségi Alkotmánybíróság (Bundesverfassungsgericht – BVerfG) által az „általános cselekvési szabadság” jogát megalapozó alapjognak tekintett „személyiség szabad kibontakoztatásához való jog” (úgyis, mint a szabadság elve – *Freiheitsprinzip*) a magánjog számára mit jelent, teljesen meghatározatlan. Analógiaként megjegyezzük, hogy ugyanilyen meghatározatlan, hogy mit jelent az emberi méltóság védelmének kritériuma mint a véleménynyilvánítás szabadságának korlátja a büntetőjog számára. E probléma megoldásában Diederichsen szerint segítséget jelenthet az a tény, hogy a magánjogi dogmatika lehetőségeket rejt arra, hogy a magánjog alapjogi kontrollját a BVerfG szűken értelmezze. Például gyámügyekben a „gyermek jóléte” nehezen értelmezhető alkotmányjogilag, és ilyenkor a Szövetségi Alkotmánybíróságnak az ügy érdemi eldöntését vissza kell utalnia ahhoz a rendes fórumhoz, amely képes azt a tényállást meghatározni, hogy a konkrét esetben mikor sérül ez az elv. Ehhez szakértői bizonyítás kell, de még ha a BVerfG hozzáértőbb lenne is, mint a szakértő, a gyámhivatal stb., akkor is kérdés maradna, hogy van-e joga ezt a törvényhozó által erre kijelölt szervek helyett neki eldöntenie. Diederichsen szerint az *alapjogok tartalmának bizonytalansága* miatt nincs. Továbbá a BGB vonatkozó §-a meghatározott jogi etikai alapokon nyugszik, illetve a törvényi tényállást a jogalkotó kifejezetten a társadalmi igények alapján alkotta meg. (Természetesen ez a magyar defamatorikus Btk.-beli tényállásokra is áll.) Nem mellesleg a törvényi szabályozáshoz való ragaszkodással érvényesül a jogdogmatika is és ezáltal az egyedi ügyben az a cél is, amelyre az általános megfogalmazású tényállást megalkották. Ez a jogdogmatika értelme, és ezzel ragaszkodnánk ahhoz a szabályrendszerhez, amely a jogalkotó és a jogalkalmazó között kétezer éve fennáll – vagyis hogy a társadalompolitikát a jogalkotó határozza meg, a jogalkalmazó pedig ehhez kötvén van. Ez a visszafogottság Diederichsen szerint a BVerfG részéről nemcsak az örökbefogadás jogával, hanem az egész polgári joggal kapcsolatban szükséges lenne. Ha az ilyen, meghatározott alapelveken nyugvó *jogszabályokat* (nem pedig az alkotmányos alapjogokat – a szerző) alkalmazzuk, akkor úgy tudjuk a konkrét ügyben a társadalmilag igazságos eredményt elérni, hogy nem megyünk túl a tételes jogon, nem hozunk be az ítékezésbe jogon kívüli (az alapjogok apropóján megfogalmazott etikai) értékeket. A BVerfG általi jogfejlesztés Diederichsen szerint csak olyan kivételes esetekben tudja szolgálni az (anyagilag értelemben vett) igazságosságot, ha akut problémák esetében gyors döntésekre van szükség. Diederichsen véleménye az, hogy a hatalommegosztás elvének BVerfG általi figyelmen kívül hagyása azzal a veszéllyel fenyeget, hogy ez majd „rákszerűen túlburjánzik”, és diszfunkcionálissá teszi a jogrendszer működését. A polgári jogban (és – tegyük hozzá – más jogágakban, így a büntetőjogban is) ugyanakkor lehetőség van a különböző érdekek összemérésére, amire a BVerfG kevésbé alkalmas,

A véleménynyilvánítás szabadsága és az emberi méltósághoz való jog kollíziója során értékelendő követelmények azonban nem változtak: az Alkotmánybíróság eddig is³⁸⁵ a szólásszabadság lehetséges korlátjaként ismerte el a méltóságot, illetve

mivel az egyik polgár védelmét szolgáló jog egy másik polgár számára kötelezettséggént jelenik meg, amelyek között egy belső arányosságot kell fenntartani, ez pedig csak a polgári tételes jog és dogmatika alapján működik hatékonyan. *Diederichsen összességében a jogi fogalmak megkettőződésére figyelmet, amely a kiszámítható magánjogi fogalmak helyébe a kiszámíthatatlan, homályos tartalmú és ad hoc esetekre megalkotott alapjogi fogalmi készletet állítja.* [Vö. Uwe DIEDERICHSEN: Das Bundesverfassungsgericht als oberstes Zivilgericht – ein Lehrstück der juristischen Methodenlehre. *Archiv für die zivilistische Praxis.* 198 (1998) 171–260.] A jogi fogalmak e megkettőződésére és ennek problémájára megvilágító erejű példaként említhető a német alapjogi irodalomban paradigmátikus példának számító bérletijog-felfogás, melyet a *BVerfG* (alkotmányjogi értelemben vett) tulajdonjogként definiált. [Vö. pl. Jürgen SONNENSCHNEIN: Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes zum Mietrecht. *Neue Juristische Wochenschrift*, 1993/3. 161–173. A tulajdonjog múltbeli és jelenlegi magyarországi alkotmányos helyzetéhez pedig összefoglaló jelleggel I. TÉGLÁSI András: Az új Alaptörvény a XXI. századi Európában. In: KUBOVICSNÉ BORBÉLY Anett–TÉGLÁSI András–VIRÁNYI András (szerk.): *Az új Alaptörvényről – elfogadás előtt.* Budapest, Az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottsága, 2011. 172–231.] A *Drittwirkung*nak a magyar jogrendszerben történő megjelenésére mint reális lehetőségre hívja fel a figyelmet Balogh Zsolt. (BALOGH Zsolt: Az alkotmánybíráskodás egyes kérdései az új Alkotmány alapján. In: uo., 133–139.) Ennek feltétele – tehetjük hozzá – az, ha a némethez hasonlóan a magyar Alkotmánybíróság is egyfajta „alapjogi értékrend” részeként értelmezi az egyes alapjogokat [továbbra is, hiszen 2012. január 1-je előtt is ezt a gyakorlatot folytatta az emberi méltósághoz való jog „anyajogként” való felhasználásával, l. a 8/1990. (IV. 23.) AB határozatot, ABH 1990, 42], és azok „valódi” jelentését értelmezése során folyamatosan visszacsatolja ebbe a konfúz értékrendbe, mint tette ezt a német *BVerfG* az 1957-es *Elfes*-ítéletben, mellyel létrehozta a német alapjogi értékrend legfelső alapértékét, az ún. általános személyiségi jogot [vö. pl. HALMAI-TÓTH i. m. (284. lj.) 272–275.], illetve ahogy tette ezt az amerikai Legfelső Bíróság is az amerikai alkotmány, illetve az alkotmánykiegészítések szövegében nem szereplő „privacy” fogalmának megalkotásával és alkalmazásával [vö. pl. MOLNÁR András: A magánszférához való jog az amerikai Legfelsőbb Bíróság gyakorlatában. *Jurisprudentia et iure publico*, 2011/2. 200–221.; HALMAI-TÓTH i. m. (284. lj.) 269–272.]. A magyar Alkotmánybíróságnak az emberi méltósághoz való joggal mint anyajoggal, mint a személyiségvédelem szubszidiárius alapjogával kapcsolatos felfogására, illetve ennek kialakulásának okaira, körülményeire és különösen annak (alkotmány)jogi következményeire – talán a legautentikusabb forrásként – I. SÓLYOM László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon.* Budapest, Osiris, 2001. 442., 452–460. Arra nézve, hogy a *Drittwirkung* csupán elméleti lehetőség-e, a 8/2014. (III. 20.) AB határozat adott végleges választ, eszerint: „A devizaszerződésekkel kapcsolatban azt lehet megállapítani, hogy a horizontális hatály kérdése a magyar alkotmánybíróság értelmezése szerint nem arról szól, hogy egyes szerződések közvetlenül alaptörvény-ellenesek lehetnének, hanem arról, hogy a bíróság a jogalkalmazása és a jogértelmezése során megfelelően figyelembe vette-e az Alaptörvényben foglaltakat” {8/2014. (III. 20.) AB határozat, Indokolás [64]}. Továbbá: „Az, hogy egy-egy konkrét perben az eset összes körülményeinek mérlegelésénél a rendes bíróság a polgári jog generálklauzulái értelmezésekor milyen intenzíven hivatkozik az M) cikk (2) bekezdése egyes elemeire, elsősorban a rendes bíróságra tartozó kérdés, de az értelmezés nem vezethet jogszabály (versenyjogi, fogyasztóvédelmi, pénzügyi rendelkezés) szövegével ellentétes eredményre” {8/2014. (III. 20.) AB határozat, Indokolás [64]}. Vagyis e döntésével a magyar Alkotmánybíróság elismerte az alapjogok közvetett horizontális hatályát.

³⁸⁵ „[Az] emberi méltóság a véleménynyilvánítási szabadság korlátja lehet” [30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 174.].

az abból következő becsületvédelmet, és a 13/2014. (IV. 18.) AB határozatban sem rendelkezett másként. Kimondta, hogy (bár a siklósi büntetőügyben nem ez volt a helyzet, de) az a közlés, amelynek semmilyen más célja nincs, mint a pusztá megalázás, az emberi méltóság korlátozhatatlan lényegének támadása okán alkotmányos védelemben nem részesülhet, tekintve, hogy annak nincs köze semmilyen közéleti vitához vagy közügyhöz. Nem részesülhet továbbá alkotmányos védelemben az a közlés sem, amely az egyént családi kapcsolataiban vagy magánéletében támadja, vagy közügy vonatkozásában támadja ugyan, de azt a közügy által teljesen indokolhatatlan módon, a sértett emberi mivoltában teszi.³⁸⁶ Korábban hasonló következtetésre jutott – általánosságban – a 7/2014. (III. 7.) AB határozat is,³⁸⁷ majd a siklósi ügyben született döntést közvetlenül követően, egy konkrét jogvitában, nevezetesen egy választási (tehát nem büntető-) ügyben a 3122/2014. (IV. 24.) AB határozatban az Alkotmánybíróság tanácsa³⁸⁸ is. Utóbbi határozat azt mondta ki, hogy még egy közszereplő politikus méltóságának is van egy olyan lényegi,

³⁸⁶ „Az Alaptörvény IX. cikk (4) bekezdéséből is kitűnően az emberi méltóságból fakadó becsületvédelem, jóhírnév és az állami intézményekbe vetett közbizalom a véleményszabadság és így a közügyeket érintő szólás alkotmányosan igazolható korlátját jelenti. Nyilvánvaló emellett az is, hogy nem a közéleti véleménynyilvánítás szabadságával él, aki a másik személy emberi mivoltában való megalázása érdekében használ súlyosan bántó, vagy sértő kifejezéseket. Ennek megfelelően az emberi státusz közvetlenül megtestesítő emberi méltóság a közéleti vita szabadságának határvonalát jelöli ki. A közügyeket vitató szólásnak az emberi méltóság e korlátozhatatlan, az emberi státuszt meghatározó lényege előtt kell engednie. A közügyek vitatását érintő véleményszabadság emberi méltóságból fakadó konkrét jogági korlátait elsősorban a polgári jog személyiségvédelmi szabályai, valamint a büntetőjog eszközrendszere jelölik ki, l. 7/2014. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [43]” {13/2014. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [29]}. „[A] véleményszabadság határa mások emberi méltóságából fakadó becsület és jóhírnév védelme. Vagyis a véleményszabadság már nem nyújt védelmet az olyan öncélú, a közügyek vitatásának körén kívül eső, így a magán-, vagy családi élettel kapcsolatos közlésekkel szemben, amelyek célja a pusztá megalázás, illetve a bántó vagy sértő kifejezések használata, vagy más jogsérelem okozása (...). Ezenkívül nem védelmezi a közéleti vitában kifejtett véleményt sem, ha az abban megfogalmazottak az emberi méltóság korlátozhatatlan magját sértik, így az emberi státusz nyilvánvaló és súlyos becsümlésében öltenek testet” {13/2014. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [40]}.

³⁸⁷ „Az emberi méltóság (...) még a kitétetett szereppel bíró véleményszabadságnak is korlátja lehet. Az Alaptörvény IX. cikk (4) bekezdése szövegszerűen is egyértelművé tette ezt. Nem vitás tehát, hogy a szólásszabadságnak az emberi méltósággal szemben adott esetben meg kell hajolnia” {7/2014. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [43]}; „Az emberi méltóság védelméhez való jog csak az emberi státusz jogi meghatározójaként korlátozhatatlan, míg mint általános személyiségi jog és a belőle származó személyiségi jogok korlátozhatók” {7/2014. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [43]}; „[Az] emberi méltóságból fakadó személyiségvédelem – másoknál szűkebb körben, de – a közéleti szereplők esetében is korlátozhatja a véleménynyilvánítás szabadságát” {7/2014. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [55]}; „[Az] emberi méltóság a véleménynyilvánítás szabadságának korlátja lehet” {7/2014. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [60]}; stb.

³⁸⁸ Az öttagú tanács tagjai Lenkovic Barnabás (tanácsvezető, előadó alkotmánybíró), Dienes-Oehm Egon, Lévay Miklós, Salamon László és Szalay Péter voltak; a határozat egyhangúlag született meg.

érinthesetlen magja, melyet az esetleges kritikát megfogalmazó személyek is kötelesek tiszteletben tartani.³⁸⁹ A 2014. tavaszi országgyűlési választások kampányában az indítványozó Bartha Attila, a Negyedik Köztársaság (4K!) képviselője-löltje ugyanis olyan videót készített és szeretett volna választási kampányfilmként közzétenni, amely két miniszterelnököt, Orbán Viktort és Gyurcsány Ferencet állatként ábrázolja,³⁹⁰ ezt azonban a kerületi televízió megtagadta, az ezzel szemben beadott választási kifogását az egyéni választókerületi választási bizottság,³⁹¹ az e határozat elleni fellebbezését a Nemzeti Választási Bizottság,³⁹² majd az NVB döntésével szembeni felülvizsgálati kérelmet a Kúria elutasította.³⁹³ A Kúria döntésével szemben az indítványozó az Alkotmánybírósághoz fordult,³⁹⁴ ám az AB

³⁸⁹ 3122/2014. (IV. 24.) AB határozat, Indokolás [17].

³⁹⁰ A videóban egy majom a két miniszterelnök hangjára tátog, illetve rappel és táncol, miközben egy nagy halom banán veszi őt körül.

³⁹¹ Az indítványozó a főváros XII. kerületében, pontosabban a lakóhelye szerinti 03. számú országos egyéni választókerületben indult képviselő-jelöltként. A XII. kerületi (önkormányzati) televízió (Hegyvidék Média Műsorszolgáltató Kft.) a kampányfilm közzétételére irányuló kérésnek nem tett eleget, mivel az nézete szerint sérti a jelöltek személyiségi jogait. Emiatt az indítványozó kifogást nyújtott be a Budapest 03. számú Országos Egyéni Választókerületi Választási Bizottsághoz, amely azonban a kifogást 35/2014. számú határozatával elutasította.

³⁹² 908/2014. számú határozat. Az NVB határozata szerint a véleménynyilvánítás során tekintettel kell lenni az emberi méltóság védelmére is; emellett a reklámfilm sérti a Ve. 2. § (1) bekezdés e) pontjában foglalt jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás elvét.

³⁹³ A felülvizsgálati kérelem indoka az volt, hogy a közszereplők tűrési kötelezettsége tágabb, az ominózus politikai reklám pedig sem tartalmában, sem formájában nem lépte át a szatíra és az irónia határait, így a méltóság sérelme sem vetődhet fel. Ezzel szemben a Kúria Kvk.I.37.441/2014/2. számú végzésében azt állapította meg, hogy bár az ún. negatív kampány, vagyis a konkurens jelöltek képességeinek, programjának hibáinak felsorolása, felnagyítása, karikírozása nem tilos, az nem sértheti a Ve.-ben szabályozott jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás elvét. Mivel *az állattal való azonosítás mindenkor dehumanizálja az érintett személyt, így ez sérti az emberi méltóságot, ezen keresztül pedig a választási eljárás alapelveit: „A Kúria álláspontja szerint ez a negatív kampánynak olyan meg nem engedhető formája, mellyel szemben az érintett nem érvelhet, nem bizonyíthat.”*

³⁹⁴ Az indítványozó érvei a következők voltak. A reklámfilm a panaszos szerint „nem lejárató, hanem inkább erősen kritikus és a humor eszközt alkalmazza, hogy kritizálja a konkurens jelölteket és pártokat. A két politikus közszereplő, ráadásul közhatalmat gyakorló személy is, akiknek nagyon széles a tűrési kötelezettségük. (...) Miniszterelnökök tevékenységének bírálata nem minősíthető lejáratásnak, a szóban forgó kampányfilm olyan ironikus stílus eszközökkel segíti a jelölt kampányüzenetének közvetítését a választópolgárok felé, amelyek mindennapos és bevett eszközei a kommunikációnak. Ennek következtében a film kritikai tartalma, a választópolgár döntésének meghozatalában releváns politikai üzenete a mindennapi kommunikációs normákat alkalmazó, ésszerű átlagpolgár számára egyértelmű. A kampányfilm sem tartalmában, sem stílusában nem lépi át az irónia és a szarkazmus határait. Bár a kampányfilm közvetlenül a riválisok bírálatáról és nem a jelölt saját programjáról szól, közvetetten természetesen azt az üzenetet közvetíti – és ez bármely néző számára nyilvánvaló –, hogy a jelölt a bírált riválisokhoz képest kínál vonzó alternatívát, és ezzel saját magát népszerűsíti, tehát nem öncélú a bírálat, hanem azon keresztül önálló, pozitív üzenetet közvetít. A két miniszterelnök egyik esetben sem magánemberi mivoltában, hanem mindkét esetben a közfeladatának ellátásával

szerint is a Kúria döntése helytálló, mivel a jelöltek állatokkal való azonosítása dehumanizálja az érintett személyeket.³⁹⁵ Továbbá hasonló módon oldotta fel a véleménynyilvánítás (és a sajtó) szabadsága, valamint az emberi méltóság (és annak részeként a képmáshoz való jog) közötti dilemmát az AB a közhatalom gyakorlójaként közéleti rendezvényeken jelenlevő rendőrök képmásainak sajtótermékekben, egyedileg is felismerhető módon való közzététele ügyében is.³⁹⁶

kapcsolatban kerül célkeresztbe, és a közéleti tevékenységükkel összefüggésben hasonlítja őket a reklámfilm egy majomhoz, ezzel érzékeltetve, hogy megbízhatatlanok és komolytalanok. (...) A kampányfilm nem a jelöltek emberi mivoltát érintette, csupán az ő közéleti tevékenységüket kritizálta, így nem érintette a személyiségnek azt a magját, amit a közhatalmat gyakorló politikások esetében is véd az emberi méltósághoz való jog. A jelöltek közéleti tevékenysége, a közhatalom ellátásával kapcsolatos képességeik nem tartoznak ebbe a körbe, így azokkal kapcsolatban az ilyen típusú kritika megengedhető, különösen a választási kampányban, ami a politikai véleménynyilvánítás és a közügyekről való beszéd elsősorú terepe, továbbá különösen a versengő jelöltek szájából, akik a véleményükkel igyekeznek a többieket legyőzni.”

³⁹⁵ Ezért tehát „jelen választási ügyben az érintetteknek állatokként történő, megalázó módon megvalósított ábrázolása ezt a lényegi tartalmat – és ezzel az Alaptörvény II. cikkét és a IX. cikk (4) bekezdését – sérti meg” {3122/2014. (IV. 24.) AB határozat, Indokolás [17]}.

³⁹⁶ A 28/2014. (IX. 29.) AB határozat alapjául szolgáló ügyben az Index.hu Zrt.-t perelte be négy rendőr. A hírportál 2011. május 6-án egy, a rendőr szakszervezetek egy része által szervezett demonstrációról számolt be „Rendvédelmi szakszervezetek tüntetése” címmel, amelyhez mellékelte egy képgalériát is. E képek közül kettő két-két rendőrt közfeladatuk ellátása közben, egyedileg is felismerhető módon ábrázolt. Ezt a rendőrök – a korábbi bírói gyakorlat alapján – személyiségi jogaik sérelméneként értékelték, és kérték a bíróságot, hogy – a jogsértés megállapítása mellett – tiltsák el a hírportált a további jogsértéstől, valamint kötelezzék elégtétel adására, illetve perköltségük megfizetésére; kártérítést azonban nem kértek. A Fővárosi Törvényszék 2012. január 9-i keltezésű, 19.P.23.475/2011/4. számú ítéletében a jogsértést megállapította, így a kereseti kérelmeknek helyt adott, és kötelezte az alperest arra, hogy sajnálkozását magánlevélben fejezze ki. Az ítélet indokolása szerint az egységes bírói gyakorlat értelmében a rendőrök nem közszereplők, ezért arcukat a képek közlése előtt felismerhetetlenné kellett volna tenni. Az alperes fellebbezése folytán másodfokon eljáró Fővárosi Ítéletábrázoló 2013. február 7-i, 2.Pf.20.656/2012/7. számú ítéletében az elsőfokú ítéletet helybenhagyta. Érvélese – és az addigi bírói gyakorlat – szerint a rendőrök azért nem közszereplők, mert tevékenységüket nem önkéntesen, hanem utasításra végzik. A rendőrök esetében nem az egyedi személy a lényeges, hanem a feladat szakszerű elvégzése. Ez utóbbi bemutatása lehet közérdek, ahhoz azonban az egyedi rendőr felismerhető ábrázolása nem szükséges. A bíróság szerint a sajtószabadságot a nyilvánosságra hozott képfelvételek történő felismerhetetlenné tétele nem érinti, így a fellebbezést elutasította. Az ezen ítélet elleni alkotmányjogi panaszában az indítványozó az alapján kérte a jogerős döntés alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését, hogy a nyilvános rendezvényről történő fénykép készítése és közlése a véleménynyilvánítás és a tájékoztatás nem verbális módja, amely a verbális kifejezésmóddal azonos alkotmányos védelmet élvez. A rendezvényről készített, a rendőröket is érintő beszámoló kifejezetten a közügyekről való tájékozódást és a közügyek vitathatóságát szolgálta, vagyis politikai beszédnek minősül. A közhatalom-gyakorlás nyilvánosság általi ellenőrzésének része az is, hogy egy hírportál a tudósításához adott esetben felhasználhassa a rendőrök felismerhető arcképmását is, mivel a közhatalomnak az eljáró rendőr ad arcot. Ha a rendőrnek nincs arca, elvesz a közhatalom felelőssége és bizonytalanná válik személyes felelőssége. {Vö. 28/2014. (IX. 29.) AB határozat, Indokolás [2].} Az Alkotmánybíróság az Index által beadott valódi alkotmányjogi panaszindítványt

A 13/2014. (IV. 18.) AB határozattal azonban az Alkotmánybíróság egyúttal azt is nyilvánvalóvá tette, hogy a rendes bíróságok azon, eddig követett gyakorlata, miszerint a közügyekkel kapcsolatos, *azokkal okszerűen összefüggő* véleménynyilvánításnak (bírálatnak, kritikának) van olyan része, amelyet egy közszereplő (az adott közüggyel kapcsolatban) már nem köteles elviselni, vagyis ami már indokolja az adott cselekménnyel (bírálattal, véleménnyel) szembeni, a becsületsértés tényállása révén megvalósuló büntetőjogi védelmet, téves; valamint azt is, hogy az Alkotmánybíróság a jövőben nem fog habozni attól, hogy az e bírósági gyakorlatból táplálkozó konkrét ítéleteket semmisítsen meg, pusztán amiatt, mert az azok alapjául szolgáló bírósági jogértelmezés alaptörvény-ellenes, vagyis ellenkezik az Alaptör-

helyt adott, kimondta a jogerős döntés alaptörvény-ellenességét, és megsemmisítette azt. Érvelése szerint bár a rendőr nem közszereplő, de a közhatalom gyakorlója, így a véleménynyilvánítás és a sajtó szabadsága alapján minden olyan híradás, amely egy ilyen, közügyben történő részvételtől szól, az Alaptörvény IX. cikkének kiemelt védelme alatt áll, és az azt korlátozó jogokat megszorítóan kell értelmezni. Ilyen jog lehet egyrészt az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésében megfogalmazott, a magán- és családi élet, az otthon, a kapcsolattartás és a jóhírnév tiszteletben tartásához való jog, amely azonban lényegét tekintve „titokvédelmi” szabály, és nem vonatkozik a személyek olyan tevékenységére, amelyet nem lehet a magánélet részének tekinteni. {Vö. 28/2014. (IX. 29.) AB határozat, Indokolás [19].} Másrészt ilyen lehet a képmáshoz való személyiségi jog is; mivel azonban a képmáshoz való jog nem szerepel az Alaptörvényben, így az nem önmagában, hanem csak mint az emberi személyiség megnyilvánulása, azaz mint az emberi méltóság jogának része áll védelem alatt. Emiatt az olyan ábrázolás közzétételének tilalma, amely ábrázolás az ember méltóságát sérti, alkotmányosnak tekinthető, míg az olyan tilalom, ahol ilyen méltóságsérelem nem áll fenn, nem tekinthető annak. Az AB megfogalmazásában: „Az Alkotmánybíróságnak a jelen ügyben az a feladata, hogy megvizsgálja: a konkrét esetben a sajtószabadság érvényesülésének korlátozását indokolja-e az emberi méltóság védelméhez való jog, vagyis a panasszal érintett határozat egyensúlyt teremt-e a konkrét esetben a szabad tájékoztatás és az emberi méltóságra visszavezethető képmásvédelem eltérő szempontjai között” {28/2014. (IX. 29.) AB határozat, Indokolás [35]}. „A bíróság nem állapította meg azt, hogy a szóban lévő felvételek sértő, megalázó, bántó, lealacsonyító vagy torz képet közvetítenek, vagy rossz benyomást keltenek az ábrázolt személyekről. Mindaddig, amíg valamely tájékoztatás nem visszaélés a sajtószabadság gyakorlásával, az emberi méltóság védelmével összefüggésben a személyiségi jogok sérelmére való hivatkozás ritkán alapozza meg a sajtószabadság gyakorlásának a korlátozását. Valamely jelenkori eseménnyel kapcsolatban a nyilvánosság figyelme elé került személyről készült képmás általában az eseménnyel összefüggésben az engedélyük nélkül nyilvánosságra hozható. Rendőri intézkedésről készült képfelvétel hozzájárulás nélkül is nyilvánosságra hozható, ha a nyilvánosságra hozatal nem öncélú, vagyis az eset körülményei alapján a jelenkor eseményeiről szóló vagy a közhatalom gyakorlása szempontjából közérdeklődésre számot tartó tájékoztatásnak, közügyet érintő képi tudósításnak minősül. Rendőri bevetés demonstrációkon minden esetben a jelenkor eseményének minősül, még akkor is, ha a rendőrök nem igazi „résztevői” a történésnek. Ezért az arról készült felvétel a képen lévők hozzájárulása nélkül közvetíthető a nyilvánosság felé, *kivéve, ha ez a rendőr emberi méltóságának – mint az emberi mivolt benső lényegét feltétlenül megillető védelemnek – sérelmét jelenti; ilyen lehet például a hivatása gyakorlása során megsérült rendőr szenvedésének bemutatása* {28/2014. (IX. 29.) AB határozat, Indokolás [41]–[44]; kiemelés tőlem – a szerző}.

vénynek az Alkotmánybíróság gyakorlatából, különösen az e gyakorlat „vezérdöntésének” tekinthető 13/2014. (IV. 18.) AB határozatból származó, *erga omnes* (tehát a bíróságokra is kötelező) hatályú értelmezésével.

6. Konklúzió

Európában régi hagyománya van az emberi személyiség büntetőjogi eszközökkel történő védelmének, amelyet az európai jogrendszerek többsége a mai napig is fenntart. Mint bemutattuk, az általunk megvizsgált 29 európai ország (a 28 EU-tagállam és Svájc) közül 24-ben a polgári jogi kártérítés, illetve sérelemdíj mellett kriminális szankciók is fenyegetik azokat, akik más természetes személy méltóságát, becsületét vagy jóhírnevét sértik, tegyék ezt akár hamis tényállításokkal vagy ilyen tények továbbadásával, akár az említett védett jogi tárgyakat sértő egyéb magatartásokkal. Ugyanakkor az utóbbi egy–másfél évtizedben kibontakozni látszik egy ellentendencia is: mind több ország hagy fel ugyanis e magatartások büntetőjogi üldözésével. Ezen abolíciós folyamat azonban nem egyformán érinti Európa egyes részeit; az leginkább a kelet-, illetve a délkelet-európai országokban figyelhető meg (két kivétel az Egyesült Királyság és Írország, egyébként a büntetőjogi megtorlást elvető európai országok közül Ukrajna, Bosznia-Hercegovina, Ciprus, Grúzia, Észtország, Montenegró, Macedónia, Tádzsikisztán, Örményország, Románia, illetve a nem teljes abolíciót végrehajtó Moldova, Kirgizisztán és Szerbia is ide tartozik), míg a közép-, dél-, észak- és nyugat-európai részeken a hagyományos punitív hozzáállás jellemző, legalábbis a jogi normák szintjén. Ez utóbbi kitétel hangsúlyozása azért fontos, mert a tételes jog által lehetővé tett büntetőjogi szankcióalkalmazással ténylegesen nagyon is különböző mértékben élnek az egyes országok bíróságai, és míg a német és a francia nyelvterületeken, valamint Olaszországban jellemző e magatartások szigorúbb megtorlása, akár letöltendő szabadságvesztéssel is, addig az északi országokban (Finnországban, Svédországban, de még az általunk e tanulmányban nem elemzett Norvégiában³⁹⁷ is) büntetőítélet nélkül, vagy enyhe pénzbüntetéssel, esetleg más, szabadságkorlátozással nem járó szankcióval érnek véget az ilyen ügyekben indult eljárások.

³⁹⁷ Norvégiában 2004 és 2012 között átlagosan 600–800 rágalmazás és becsületsértés miatt tettek rendőrségi feljelentést (ezen 9 évben rendre 711, 710, 739, 861, 768, 704, 696, 670, illetve 607 ilyen cselekmény miatt indult büntetőeljárás (vö. *Statistical Yearbook of Norway 2013*. Oslo – Kongsvinger, 2013. 153.), ám például 2013-ban egyetlen ilyen ügyben sem született bírósági ítélet: a megoldott ügyek közül 152-ben a vádat elejtették, vagy egyéb módon fejeződött be az eljárás, 31 esetben ejtették úgy a vádat, hogy megállapították, hogy a terhelt nem követett el bűncselekményt, 9 ügyet ultak mediációs eljárásra (az ún. Conflict Council elé), ám egyetlen ügyben sem tartottak formális büntető tárgyalást, és pénzbüntetést sem szabtak ki (vö. *uo.*, 156.).

Magyarország, bár egyéb esetekben a büntetőjogban a német hatás erőteljes, e téren mégis valamelyest közelebb áll a többi kelet-közép-európai országhoz, valamint a kelet-európai jogrendszerek egy részéhez. Mindez talán abból is fakad, hogy hazánk, ahogy a többi térségbeli állam is, megélte az államszocializmus egyéni jogokkal nem törődő, a szabad véleményt eltipró rendszerét, és ezen rossz élmények máig hatnak. Valószínűleg ennek köszönhető, hogy – a német területekkel ellentétben – nálunk a rendszerváltás óta senkit nem ítélték még jogerősen letöltendő szabadságvesztésre³⁹⁸ pusztán rágalmazás, becsületsértés vagy kegyeletsértés miatt. A magyar Alkotmánybíróság is már a kezdetektől fogva kiemelt jelentőségű jogként fogta fel a véleménynyilvánítás szabadságát, amely bár nem korlátozhatatlan, csak kevés joggal szemben kell engednie, ezért e jog sokáig a Sólyom László vezette AB által kidolgozott, nem hivatalos „alapjogi értékrend” második helyén állt. Bár 2011 után az Alkotmánybíróság már nem ismerte el explicite az „alapjogi értékrend” mint olyan létét, illetve annak az Alkotmány (Alaptörvény) szövegétől független, állandó voltát, gyakorlatában azonban továbbra is hangsúlyos módon védte a véleménynyilvánítás szabadságát. Emiatt a 30/1992. (V. 26.), majd a 36/1994. (VI. 24.) AB határozatok által lefektetett alapokat nemcsak az Alkotmány hatálya idején született alkotmánybírói határozatok építették tovább, hanem a 2012. január 1-jétől hatályos Alaptörvény idején született határozatok is, különösen a 7/2014. (III. 7.), valamint a rágalmazási büntetőügyben született, konkrét bírói döntést megsemmisítő 13/2014. (IV. 18.) AB határozat is.

Utóbbi döntés nemcsak azért volt fontos, mert levitte a hétköznapi jogalkalmazás szintjére a véleményszabadság kitüntetett jogként való felfogását és annak tényleges érvényesítésére kötelezett egy, az AB addigi mércéjétől konkrét ügyben eltérő rendes bíróságot, hanem azért is, mert megerősítette azt az elvi tételt, mely az emberi méltósághoz való jog és a véleménynyilvánítás szabadsága közötti mérlegelés tekintetében a korábbi gyakorlatban kialakult. E megerősített mérce eredményeképpen (amellyel kapcsolatban az AB tisztázta, hogy az ugyanaz volt a '90-es években, és – annak ellenére, hogy az Alaptörvény annak negyedik módosításával szövetszerűen megváltozott, tekintve, hogy az kifejezetten nevesítette az

³⁹⁸ Ehhez a legközelebb Bencsik András, a Demokrata című lap főszerkesztője állt, akit 2004 januárjában a PKKB 26.B.VI.24712/2001/17. számú ítéletével társtettesként a nyilvánosság előtt, jelentős érdeksérelmet okozva elkövetett rágalmazás vétsége miatt elsőfokon tíz hónapi letöltendő fogházbüntetésre ítélt, a lapjában megjelent, Mécs Imre 1956-os cselekedeteivel kapcsolatos, be nem bizonyított tényállítások miatt. A másodfokon eljáró Pest Megyei Bíróság 2004 júliusában ezt részben megváltoztatva I.Bf.442/2004/11. számú ítéletével Bencsik András szabadságvesztés-büntetésének végrehajtását – az elsőfokú ítéletben szereplő minősítést érintetlenül hagyva – kétévi próbaidőre felfüggesztette, részint enyhítő körülményként értékelve az időmúlást (a kérdéses cikk még 2001 novemberében íródott), részint arra tekintettel, hogy maga a magánvádló, Mécs Imre sem indítványozta letöltendő szabadságvesztés kiszabását. (Az ítélet szövegét l. Ítélet a Bencsik-ügyben. *Fundamentum*, 2004/4. 69–75.)

emberi méltósághoz való jogot mint a véleményszabadság korlátját – ugyanaz ma is) egyrészt az Alkotmánybíróság csak különösen indokolt esetekben engedte és engedi korlátozni a demokratikus akaratképzésnek, egyszersmind a személyiség elismerésének és védelmének előfeltételét jelentő véleményszabadság alapját, másrészt azonban figyelemmel volt és van arra is, hogy az emberi méltóság és az abból fakadó személyiség- és becsületvédelem se legyen feláldozható az abszolutizált szólás oltárán. E tekintetben a legfontosabb változás a magyar alapjogi bírások gyakorlatában az a finom fejlődési ív, mely – az EJEB változó praxisával összhangban – a kilencvenes évek közszereplő-központú (a *közszereplők* kritizálhatóságát főként utilitarista szempontok miatt tág körben megengedő) felfogásától elindulva az utóbbi egy-két év közügy-, avagy közszereplés-orientált felfogásáig (a *közügyekkel* kapcsolatos kifejezések fokozott védelméig) tartott, és tart még ma³⁹⁹ is, biztosítva – az emberi méltóság tiszteletben tartása mellett – a véleménynyilvánítási szabadság kiemelt alkotmányos védelmét.

³⁹⁹ A fejlődési út azonban nem egyenletes, erre példa az Alkotmánybíróság jelen írás lezárását követően közzétett, így tanulmányunkban már nem elemzett 1/2015. (I. 16.) AB határozata, melyben az AB ismét a véleménynyilvánítás *közszereplővel* kapcsolatos voltára (illetve a konkrét ügyben annak hiányára), nem pedig annak a *közügyekkel* való kapcsolatának vizsgálatára alapozta döntését.

III. rész

**A médiaszabályozás közigazgatási
jogi aspektusai**

CHRISTIÁN LÁSZLÓ*

„Kiberrendészet”

A jogellenes internetes tartalmak blokkolásának lehetőségei az új hazai szabályozás tükrében

Az internet megjelenése történelmi jelentőségű a társadalom információtörténetében, hiszen a hozzáférés biztosításával szinte korlátlan mennyiségű információhoz juthat a felhasználó. Ezen passzív felhasználói oldal mellett az internet lehetőséget nyújt arra is, hogy a felhasználók aktív, tartalomszolgáltató tevékenységet folytassanak. Ez a lehetőség azonban számos veszélyt is magában hordoz. A felhasználók számának növekedésével egyre gyakoribbá váltak az olyan cselekmények, amelyekre az állami büntetőszerveknek is reagálnia kell. A nemzeti kiberbiztonsági stratégia¹ deklarálja, hogy a cél többek között a szabad és biztonságos kibertér kialakítása.

A következőkben vázlatosan górcső alá veszem az állami szervek által fogantatott központi szintű internetblokkolási lehetőségeket, technikákat, mind általánosan, mind pedig az új hazai szabályozás alapján. Ezt követően egy nemzetközi kitekintésben külföldi megoldások, módszerek kerülnek bemutatásra.

1. Kiindulási alapok

Már az 1960–1970-es években elkövették az első számítógépes bűncselekményeket hitelkártya csalások formájában. Az elkövetési módszerek tárháza kimeríthetetlen, sőt a mai napig folyamatosan bővül. Ráadásul az internet sok esetben eszkááló, ösztönző hatást gyakorol bizonyos bűncselekmények elkövetésére. Példának okáért kutatás bizonyította, hogy a gyermekek sérelmére elkövetett szexuális erőszak elkövetőinek 97%-a, a bűncselekményt megelőzően internetes gyermek-

* Egyetemi docens, Nemzeti Közszerológati Egyetem. E-mail: christian.laszlo@uni-nke.hu.

¹ 1139/2013. (III. 21.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Kiberbiztonsági Stratégiájáról.

pornográf felvételek nézegetője volt.² Éppen ezért a nemzetközi jogi szabályozásnak is reagálnia kellett az ilyen jogsértő tartalmakra.

Az internet sötét oldalához szervesen hozzátartoznak a jogsértő tartalmakkal kapcsolatos visszaélések.

Az internetes tartalommal kapcsolatos jogsértő tevékenységet, más néven tartalom-bűncselekményeket, a következő csoportokba sorolhatjuk:

- kábítószerrel, egyéb emberi szervezetre káros anyagokkal kapcsolatos visszaélés,
- extrém tartalmakat megjelenítő (terrorszervezetet népszerűsítő, idegengyűlöletet megjelenítő),
- a speciális társadalmi csoportokat sértő tartalmat hordozó (gyermekpornográfia, a gyermekek egészséges erkölcsi fejlődését sértő) oldalak.³

A 2001. szeptember 11-i terrortámadás újabb veszélyre hívta fel a figyelmet, történetesen az internet által különböző terrorszervezetek számára nyújtott „háttértámogatásra”. A szabályozás célkeresztjében immár nem elsősorban a gyermekpornográfia állt, hanem előtérbe került a terroristák ellen folytatott küzdelem.

Itt érdemes megállni egy gondolat erejéig, amely azonban rendkívül messze vezet, és önálló tanulmányt érdemel. A terrorizmus elleni harc ugyanis rendkívül összetett és kényes problémakör, amelyet áthat az egyes országok nemzetbiztonsági érdekrendszere. Az említett küzdelem érdemi felhatalmazás nélküli szélmalomharc, míg érdemi felhatalmazás birtokában számos visszaélésre ad lehetőséget, amelyek súlyos, tömeges és huzamosabb ideig tartó alapjogsérelmet idézhetnek elő. Anélkül, hogy elmerülnénk az Edward Snowden által kirobbantott megfigyelési botrány részleteiben, konklúzióként megállapítható, hogy az imént vázolt érdekütközés és aggodalom az információs társadalom egyik reális, élő, feloldásra váró gócpontja.

Az internetes tartalmak közzétételével megvalósuló jogsértések kapcsán sokáig problémát jelentett a médiatartalom megkettőzött felfogása, ti. a nyomtatott sajtónál már kialakult elveket, eljárásokat korábban nem alkalmazták (sokszor nem is lehetett volna alkalmazni) az internetes médiatartalmakra. A technikai és társadalmi fejlődés azonban egyre erősítette azt az igényt, amely szerint az internetes tartalmakat nem szabad túlzottan félve kezelnie a jogalkotónak és a jogalkalmazónak. Annál is inkább, hiszen mára a médiatartalmak fő hordozójaként az internetes tartalmak szolgálnak, nem pedig az írott sajtó.

² BARTA Sándor – CSEPELY-KNORR Tamás: Számítógépes bűnözés. In: CHRISTIÁN László (szerk.): *Alkalmazott jogi informatika. Az információs társadalom jogi vetületei*. Budapest, PPKE JÁK, 2011. 114.

³ PARTI Katalin: Harc az online illegális tartalom ellen. In: VÓKÓ György (szerk.): *Kriminológiai Tanulmányok 49. kötet*. Budapest, OKRI, 2013. 51. (Interneten fellelhető: http://www.okri.hu/images/stories/KT/KT_49_2012/004_parti.pdf)

Témánk szempontjából azonban nem megkerülhető a technikai módszerek bemutatása, hiszen az internet gyorsan változó világában a rosszul megválasztott, könnyen kijátszható megoldásokkal a jogalkotó által kitűzött cél elérhetetlenné válik. Elég csak az internet globális jellegére gondolni, amelyre a kezdetleges szintű technikai védelem nem adhat megfelelő választ, hiszen egy másik országba való szerver-áttelepítés esetén a tartalomszolgáltató által „kijátszandó” hatóság joghatóság hiányában képtelen lenne eljárni. További problémát jelent, hogy a tartalomközvetítő hálózatokon (CDN) keresztül elérhető tartalmak egy a publikus internet infrastruktúrájától elkülönült, világméretű hálózaton keresztül juttatják el a tartalmaikat a felhasználókhoz, amelyek szabályozása és technikai kontrollja messze túlmutat az internet hagyományos infrastruktúráján.

Fentiek okán vegyük szemügyre az ilyen technikákat, bemutatva azok előnyeit, hátrányait, valamint azok gyakorlati alkalmazását.

2. Adat hozzáférhetetlenné tétele, „blokkolás”

„Az internetblokkolás a felhasználók illegális online tartalmaktól való megóvásának eszköze.”⁴ A blokkolás eszköztára sokrétű, magában foglalja az elérhető tartalom korlátozását, a tartalomközvetítő IP-címek hozzáférhetetlenné tételét, a weboldalak eltávolítását vagy szűrőprogramok használatát abból a célból, hogy elérhetetlenné tegyék a felhasználó számára a kifogásolt weboldal tartalmát.

A nem kívánatos, jogsértő tartalmak elleni fellépés körében az állami szereplők mellett egyre komolyabb felelőssége van az állampolgároknak is. Gondoljunk arra, hogy egy felnőtt számára is kihívás eligazodni a internetes tartalmak között, kiszűrni a nem kívánatos tartalmakat, ezért a gyerekekre, fiatalkorúakra fokozott veszélyek leselkednek. A szülőknek egyre nagyobb hangsúlyt kell fektetni a megelőzésre ezen a téren.

A blokkolás módját, szintjét körültekintően kell megállapítani, hiszen ezek túl-, illetve alulexponálása alapvető jogokat sérthet, és egyáltalán nem biztos, hogy a kigondolt intézkedéssel a kívánt szűrést lehet elérni. Az internetes tartalom szűrése sértheti a tartalomgazdák véleménynyilvánítási szabadságát, a felhasználók információhoz jutási szabadságát, valamint távközlési titok is sérülhet a különböző blokkolási technikák alkalmazása esetén.

Egy axiómát azonban le kell szögeznünk: az internet természetéből adódóan szinte minden blokkolási technológia kisebb vagy nagyobb energia ráfordításával megkerülhető, kijátszható.

⁴ Uo., 49.

2.1. A szabályozás előzményei

Az illegális tartalmak által jelentkező veszélyt Európában már a '90-es évek közepén felfedezték, s a közösségi jogalkotás megpróbált ezekre megoldást találni az új évezred kezdetén. A blokkolás témakörét illetően a következő jogszabályok születtek meg európai és nemzetközi szinten:

- A Tanács 2003. december 22-i 2004/68/IB kerethatározata a gyermekek szexuális kizsákmányolása és a gyermekpornográfia elleni küzdelemről,⁵
- A számítástechnikai bűnözésről szóló egyezmény,⁶
- A Tanács 2002. június 13-i 2002/475/IB kerethatározata a terrorizmus elleni küzdelemről,⁷
- A Tanács 2005. február 24-i 2005/222/IB kerethatározata az információs rendszerek elleni támadásokról,
- A határokon átnyúló bűnözés elleni ENSZ Egyezmény.⁸

Ezen egyezmények, kerethatározatok alapelvi szinten fejezték ki a jogsértő tartalmakkal kapcsolatos szabályozás alapcéljait, valamint a felelősségi kérdéseket. Említésük a dolgozat szempontjából szükséges, hiszen ma is ezek a szabályok képezik azt a *sine qua non*t, amit az internetes tartalomkorlátozás szabályozásánál követni kell.

2.2. Technikai eszközök, módszerek

Egy általános ismertetőben érdemes bemutatni azokat a technikákat, amelyek az internetes tartalom szűrésére használatosak. Témánk szempontjából elkerülhetetlenül informatikai szakszavakat, kifejezéseket kényszerülünk használni, amely első pillantásra az informatikában kevésbé járatos olvasót elrémisztheti a behatóbb ismeretszerzéstől. Épp ezért ezeknek a technikai megoldásoknak a magyarázatával igyekszem érthetővé tenni az eljárásokat.

⁵ Ezt felváltotta az Európai Parlament és a Tanács 2011. december 13-i 2011/92/EU irányelve a gyermekek szexuális bántalmazása, szexuális kizsákmányolása és a gyermekpornográfia elleni küzdelemről, valamint a 2004/68/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról.

⁶ Európa Tanács, ETS No. 185.

⁷ 2008-ban módosította a Tanács 2008. november 28-i 2008/919/IB kerethatározata a terrorizmus elleni küzdelemről szóló 2002/475/IB kerethatározat módosításáról.

⁸ <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-e.pdf>

2.2.1. IP-cím alapú szűrés

IP-cím alapú szűréssel lehetséges a kiválasztott IP-címek elérésének blokkolása. A szűrési technikák közül ez a legegyszerűbb, legolcsóbb. Előnyei azonban egyben a hátrányát is jelentik a technikának, mivel finomszűrést, részleges tiltást nem lehet végrehajtani ilyen filterezéssel. Nagyon gyakori, hogy alkalmazásával túlszűrés valósul meg, főleg akkor, ha több weboldal működik egy IP-cím alatt, hiszen így a tiltás minden hozzá tartozó weboldalt elérhetetlenné tesz. Változó IP-című tartalmak esetén, illetve különösen nagy IP címtartományokban működő CDN hálózatok esetén (pl. CloudFlare), azonban nem alkalmazható ez a technika. Mint minden filterezési technológia, így ez is kijátszható: *web proxy* segítségével (a szolgáltatók külföldi szerveren keresztül érik el a kívánt weboldalt és juttatják el azt a felhasználókhöz) a technikai megoldásokban kevésbé járatos felhasználók is ki tudják kerülni ezt a gátat.

2.2.2. DNS-alapú és az URL-alapú szűrés

A DNS-alapú szűrés a *domain név szerverre* (DNS) telepített szűrési technika. A feketelistán szereplő domáinek feloldását eltérítik, tipikusan egy tájékoztató oldal felé, így a DNS bejegyzésben található IP-címet nem lehet megnyitni, ezáltal a tartalom elérhetetlenné válik. Ez a szűrés finomabb hangolást tesz lehetővé az IP-cím alapúnál, így az egy IP-címhez tartozó több domain közül csak egyet tiltanak le, tehát kisebb eséllyel valósul meg túlszűrés. Ez a technika sem kijátszhatatlan, ugyanis a keresett domain IP-címe lekérdezhető az interneten, amely alapján az ott tárolt tartalom lehívhatóvá válik a *hosts file* módosításával, vagy a böngészőben, illetve operációs rendszerben az összes DNS lekérdezés átirányítható olyan publikus DNS szerverre, amely nem alkalmazza a tiltásokat (pl. Google 8.8.8.8).

Az URL-alapú szűrés nagyon hasonló, de a szakirodalom önálló kategóriaként tartja számon ezt a technikát. Lényege, hogy egy web proxyt iktatnak az internet-szolgáltató és a felhasználók közé, amely a letiltott URL-ekhez tartozó tartalmat nem engedi át a felhasználók felé. Mivel ez megoldható egyetlen web proxyval is, ezért könnyű megvalósítani ezt a filterezési technikát. URL-alapú szűrésnél lehetséges például a Google vagy más keresőmotor által kiadott találatok szűrése feketelistás kulcsszavak megadása alapján. Hátránya, hogy nagyon nagy mennyiségű információt kell szűrni, amely lelassíthatja a felhasználók internethasználatát. Ez a szűrési technika könnyen megkerülhető *open proxy szerverek* használatával, vagy olyan szerver közbeiktatásával, amely alkalmas a weboldalak tárolására.⁹ Tipiku-

⁹ Ilyen például a Google cache (gyorsítótár) vagy a Google Fordító.

san kisebb forgalom esetén, helyi (pl. vállalati) forgalom szűrésére szokták használni.

Az URL-alapú szűrés esetén a teljes html protokoll feldolgozásra kerül a proxy szerveren, ami nagyon időigényes feladat, ezért alkalmaznak sok helyen DPI (Deep Packet Inspection) típusú URL szűrést, amely hálózati szinten csak L2 vagy L3 szintű tűzfalként működik (nem értelmezi a teljes http protokollt), viszont az egyes csomagokban keresi az oldal lekérdezésekor megjelenő tipikus adatmintákat (pl. http, GET, /url). További előnye a DPI alapú szűrésnek, hogy a web proxyval ellentétben nem módosítja az adatcsomagok forrás IP címeit, ezért a visszirányú forgalom nem a proxyn keresztül megy, illetve a tárhely szolgáltató nem tudja egyszerűen azonosítani és tiltani a proxy felől érkező forgalmat.

2.2.3. Keresőmotoros-kulcsszavas blokkolás

Ennél a technológiánál nem az internetszolgáltató végzi a blokkolást, hanem a keresőmotor tulajdonosa. A kormány a keresőmotor üzemeltetőjét kötelezi, hogy a keresőmotor ne adjon ki olyan tartalmakat, amelyekben a feketelistás kulcsszavak szerepelnek. Ilyet használnak Kínában, ahol a Google-lel kötöttek szerződést arra, hogy bizonyos, károsnak vélt tartalmakat ne dobjon ki találatként. A keresőmotoros-kulcsszavas szűrés előnye, hogy nem kell szervereket közbeiktatni, elég csak a keresőmotort beállítani úgy, hogy ne adjon ki bizonyos találatokat. A felhasználók szemszögéből nézve ilyenkor úgy tűnik, hogy a keresett információ egyszerűen nem létezik.¹⁰ Kínában az információk elhallgatása mellett a felhasználók szándékos félrevezetésére is használják ezt a módszert: blokkolt tartalom esetében egy hibaüzenet jelenik meg a képernyőn „the connection cannot be made” vagy „timeout exceeded” felirattal, így hitetve el az olvasóval, hogy az adott oldalhoz bármilyen csatlakozási kísérlet (akár proxy által) felesleges, értelmetlen.

2.2.4. A hálózat lekapcsolása

Az internet blokkolásának technikailag legegyszerűbb módja az összes router teljes leállítása, akár szoftveres módon, akár a hardware lekapcsolása által. Ez a legdrasztikusabb módszer a tárgyaltak közül, épp ezért alig van rá gyakorlati példa. Ilyen ritka eset volt például az egyiptomi tüntetések alatti internetleállítás 2011 elején. Szintén a teljes blokkolást választották Líbiában és Szíriában a polgárháború idején.

¹⁰ Az internetes memkultúrában bevett szállóige, hogy „amit nem találsz Google-on, az nem is létezik”.

2.2.5. Túlterheléses támadás

Ez a módszer teljesen illegális, és amennyiben állami szervek hajtadják végre, az akár már a *kiberhadviselés*¹¹ körébe is tartozhat. Ennek lényege, hogy nagyszámú célzott lekérést küldenek az oldalt szolgáltató szervere felé, amely képtelen lesz kezelni ezt a mennyiségű lekérést, így a rendszer összeomlik, és a rajta található tartalom elérhetetlen lesz. Hátránya, hogy csak rövid időszakokra iktatja ki a kifogásolt tartalmat.

2.3. A szűrési rendszerek szintjei

Az illegális tartalom kiszűrése három módon történhet meg: az önszabályozás, a korreguláció vagy a kógens szabályozás által. Az önszabályozás alatt azt értjük, hogy a felhasználó saját elvei alapján saját interneteléséhez telepít védelmi mechanizmust. Ilyen *elsődleges szintű* védelmet nyújtanak a tűzfalak, valamint a szűrőszoftverek. Ezt a védelmet tipikusan iskolákban, munkahelyeken alkalmazzák.¹²

Az első szint jelenti a szűrési rendszerek egyik alapkategóriáját, a személyi szűrés (*personal filtering*) alapú rendszert. A második és harmadik szint a másik alapkategóriába, az intézményi szintű szűrésbe (*network blocking*) tartozik.

A *második szintet* az jelenti, amikor az internetszolgáltató telepít szűrőprogramot rendszerébe, s a felhasználókhöz nem engedi tovább a kéretlen tartalmat. Ilyen második szintű védelem jellemzően az email-fiókok esetén kerül alkalmazásra, a kéretlen leveleket (ún. *spameket*) központi szűrővel helyezik az erre kijelölt mappába.¹³

A *harmadik szint* már a kógens szabályozás körébe tartozik, s a dolgozat témája is ezt érinti: az illegális tartalmak állami szinten előírt blokkolása. Ebben az esetben az állam jogszabálysértő tartalmak kiszűrésére *kötelezi* az internetszolgáltatót.¹⁴

A kormányzati szintű filterezés két csoportra bontható az alkalmazott technika szerint:

1. Az első csoportba azok tartoznak, ahol az internetszolgáltatókat kötelezik a feltöltött tartalmak szűrésére, általában blokkolási listák alapján.

¹¹ A cyberhadviselésről lásd: KOVÁCS László–ILLÉSI Zsolt: Cyberhadviselés. *Hadtudomány*, 2011/1–2., 29–41.

¹² PARTI (2013) i. m. (1. lj.) 49–50.

¹³ A magyar internetezés körében elterjedt szűrőprogram a Magyarországi Tartalomszolgáltatók Egyesülete által is ajánlott *Dolphin Knight*, amelynek célja, hogy a gyermekek számukra káros tartalomhoz ne férhessenek hozzá.

¹⁴ Uo., 50.

2. A második csoportot azok a megoldások képezik, ahol a szűrőrendszert egy országba beérkező gerinchálózatra telepítik, így akadályozva meg a tiltott tartalom bejutását az adott országba.¹⁵

Az önszabályozás és korreguláció is más-más erősséggel, illetve gyengeséggel rendelkezik. A két rendszer közös problémáját azonban a *túl-*, illetve *alulszűrés veszélye* jelenti. Kulcsszavas szűrés esetén ugyanis a legkritikább esetben lehet megtalálni azt az egyensúlyt, ami már elegendő védelmet nyújt, de nem korlátoz feleslegesen más tartalmat.

Az állami szintű blokkolás önmagában nem nyújt teljes védelmet, és hibás használata esetén alapjog is sérülhet. Az önszabályozás viszont eseti jellegéből fakadóan megint csak nem lehet teljes, önmagában kielégítő alternatíva. A nyugat-európai gyakorlatban egyre inkább a két rendszert vegyítő N&TD eljárás kerül ezért előtérbe.¹⁶

3. Az internetes tartalmak blokkolásának hazai szabályozása

Az internetblokkolás külföldi eredetű intézmény, eszköz hazánk jogrendszerében. Az elektronikus kereskedelmi irányelv¹⁷ rendelkezéseit az elektronikus kereskedelmi szolgáltatások, valamint az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások egyes kérdéseiről szóló 2001. évi CVIII. törvény implementálta a magyar jogba. Itt már szerepelt a szolgáltató felelősségét főszabályként kimondó rendelkezés.

A blokkolás tényleges gyakorlata azonban az elmúlt évekig inkább a bírói úton történő letiltásokra vonatkozott, közigazgatási útra alig vagy inkább nem volt jogi lehetőség.¹⁸ Ezt változtatta meg a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény (a továbbiakban: Mttv. vagy médiatörvény), amely már lehetővé tette az internet központi szintű kontrollját. A média-

¹⁵ PARTI Katalin: „10 dolog, amit utálok benned”, avagy a kormányzati szintű internetblokkolás kritikája a német törvény kapcsán. *Infokommunikáció és jog*, 2010/3. 97–98.

¹⁶ PARTI (2013) i. m. (I. lj.) 67–68.

¹⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 2000. június 8-i 2000/31/EK irányelve a belső piacon az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások, különösen az elektronikus kereskedelem egyes jogi vonatkozásairól.

¹⁸ A *pedomaci.hu* nevű oldal esetén, amely egy kiskorúak internetre feltöltött képeit obszcén szövegekkel és magyarázatokkal „bemutató” oldal volt, az Internetszolgáltatók Tanácsa több bejelentés után felfüggesztette a domaint, mivel úgy ítélte meg, hogy az oldal üzemeltetői kiskorúak interneten keresztül zaklatását és személyes adattal való visszaélést valósítanak meg a kiskorúak képmása, személyes adatai pedofil környezetben való megjelenítésével. A tartalomszolgáltató később egy amerikai hostszerveren folytatta tevékenységét, *pedomaci.net* név alatt.

törvény pontosította a közvetítő szolgáltató felelősségét a médiaszolgáltatás és a sajtótermék továbbításáért (Mttv. 188–189. §) abból a célból, hogy a külföldön tárolt jogsértő tartalmat is hatékonyan ki lehessen szűrni a hazai internetes forgalomból.

3.1. A médiatörvény és az új Btk. változtatásai

Az Mttv. megoldást keresett arra a problémára, hogy külföldi szerverekről üzemeltetett médiatartalmak esetében se lehessen kibújni a nemzeti joghatóság alól. A médiatörvény szabályozása alapján az NMHH a közvetítő szolgáltatókkal szemben kötelezettséget megállapító határozatot hozhat abban az esetben, ha az alaphatározat kötelezettje a vele szemben hozott jogerős, elmarasztaló kötelezettséget nem hajtja végre.

Az internetes sajtótermék jogsértő volta miatt bírság alkalmazható szankcióként, vagy közlemény, illetve határozat közzétételére lehet kötelezni az internetes sajtótermék kiadóját (a szolgáltatás felfüggesztésére azonban nem). Amennyiben ezt nem hajtja végre, úgy a közvetítő szolgáltatónak kell a sajtótermék szolgáltatását felfüggesztenie. Abban az esetben, ha a közvetítő szolgáltató nem teljesíti a hatósági határozatban foglaltakat, a Médiatanács a közvetítő szolgáltatóval szemben, hivatalból hatósági eljárást indít, és jogsértés esetén az Mttv.-ben meghatározott mértékben bírság szankciót alkalmazhat.

A médiatörvény eljárási és szervezeti szintű lehetőséget teremtett az internetes tartalmak blokkolására, a mögöttes anyagi jogi szabályokat, intézkedési lehetőségeket azonban az új Btk. vezette be. Az *elektronikus adat végleges hozzáférhetetlenné tétele* intézkedés a 2012. évi C. törvény 77. §-ában került megállapításra,¹⁹ amely szerint: Véglegesen hozzáférhetetlenné kell tenni azt az elektronikus hírközlő hálózaton közzétett adatot,

- a) amelynek hozzáférhetővé tétele vagy közzététele bűncselekményt valósít meg,
- b) amelyet a bűncselekmény elkövetéséhez eszközül használtak, vagy
- c) amely bűncselekmény elkövetése útján jött létre.

A Be.-ben kétszintű blokkolási rendszert vezettek be az elektronikus adat hozzáférhetetlenné tételének szabályozása kapcsán, amelynek első szintjét a tárhelyszolgáltató általi adateltávolításban, míg *ultima ratios* második szintként a hírközlési

¹⁹ Az intézkedés bevezetésével módosították a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvényt (a továbbiakban: Be.), az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvényt (a továbbiakban: Eht.), az elektronikus kereskedelmi szolgáltatások, valamint az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások egyes kérdéseiről szóló 2001. évi CVIII. törvényt (a továbbiakban: Ektv.), a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvényt (a továbbiakban: Vht.), valamint a büntetések és az intézkedések végrehajtásáról szóló 1979. évi 11. törvényerejű rendelet (a továbbiakban: Bv. tvr.) rendelkezéseit is.

szolgáltató hozzáférés-akadályoztatásában határozták meg. Az elektronikus adat eltávolítása nevű jogintézmény elrendelésére a bíróság jogosult, kötelezettjei pedig a tárhelyszolgáltatók. Ennek végrehajtási folyamatában az NMHH nem vesz részt. A hozzáférés megakadályozásának elrendelése már tevőlegesen érinti az NMHH-t, így a tanulmányban ez az intézkedés kerül bemutatásra. Az intézkedésnek ideiglenes és végleges formája is létezik a törvény szerint: ideiglenes hozzáférhetetlenné tétel kényszerintézkedést az eljárás folytatása közben, míg végleges hozzáférhetetlenné tételt a büntetőeljárás végén alkalmaznak.

A bíróság elrendeli az elektronikus adat *ideiglenes* hozzáférhetetlenné tételét, ha

- a) a tárhelyszolgáltató az elektronikus adat ideiglenes eltávolítására vonatkozó kötelezettséget nem teljesítette, vagy az elektronikus adat ideiglenes eltávolítására vonatkozóan a külföldi hatóság jogsegély iránti megkeresése a megkeresés kibocsátásától számított harminc napon belül nem vezetett eredményre, és
- b) a büntetőeljárás gyermekpornográfia vagy állam elleni bűncselekmény vagy terrorcselekmény miatt indult, és az elektronikus adat e bűncselekménnyel áll összefüggésben.²⁰

A bíróság hivatalból vagy az ügyész indítványára az elektronikus adat végleges hozzáférhetetlenné tételének végrehajtását az elektronikus adathoz való hozzáférés végleges megakadályozásával rendeli el, ha

- a) a büntetőeljárás befejezésekor az elektronikus adathoz való hozzáférés ideiglenes megakadályozása volt elrendelve, és a hozzáférés megakadályozása továbbra is indokolt,
- b) a tárhelyszolgáltató a büntetések és az intézkedések végrehajtásáról szóló 1979. évi 11. törvényerejű rendelet 91. § (3) bekezdése alapján kiszabott pénzbírság ellenére nem teljesíti a kötelezettséget,
- c) az elektronikus adat végleges hozzáférhetetlenné tételét gyermekpornográfia megvalósulása miatt rendelte el, és a tárhelyszolgáltató kötelezettségének nem tesz eleget, a pénzbírság kiszabására tekintet nélkül haladéktalanul,
- d) az elektronikus adat végleges hozzáférhetetlenné tételére vonatkozóan a külföldi hatóság jogsegély iránti megkeresése a megkeresés kibocsátásától számított harminc napon belül nem vezetett eredményre.²¹

A hozzáférés megakadályozásának a hatályos szabályozás szerint több kötelezettje van. Egyrészt az elektronikus hírközlési szolgáltatók közül a hozzáférést biztosító elektronikus hírközlési szolgáltató, másrészt a keresőszolgáltató, harmadrészt pedig a gyorsítótár-szolgáltató hajtja végre a bíróság által elrendelt intézkedést. A bírósági határozat végrehajtása során az NMHH szervező, ellenőrző, vala-

²⁰ Be. 158/D. § (1) bekezdés.

²¹ Be. 596/A. § (1) bekezdés.

mint a Központi Elektronikus Hozzáférhetlenné Tételi Határozatok Adatbázisa (a továbbiakban: KEHTA) működtetési feladatait végzi.²²

Folyamatszerűen a következő lépések követik egymást az intézkedés végrehajtásában: a bíróság határozatot hoz, amiről haladéktalanul értesíti az NMHH-t, aki a határozat végrehajtásához szükséges adatokat bevezeti a KEHTA-ba. Az NMHH itt szűrőszereppel rendelkezik, ugyanis ellenőrzi az adatokat, amelyek hiányossága esetén a bíróságnak jelzi ezt. Amennyiben az adatok valóságosak és nem kétséges a végrehajthatóság, az NMHH értesíti a szolgáltatót a KEHTA-n keresztül, akinek egy munkanapon belül végre kell hajtania a bíróság döntését – fellebbezésre tekintet nélkül. Az NMHH ezután ellenőrzi, hogy a szolgáltató valóban végrehajtotta-e az intézkedést, s amennyiben nem, a végrehajtást a bíróság fogja kikényszeríteni. Az intézkedés végrehajtására kötelezett szerv a jogszabályban foglalt kötelezettségeinek végrehajtását az ügyészség ellenőrzi, háromévente legalább egyszer.²³

A KEHTA-hoz kötelező csatlakoznia a hozzáférést biztosító elektronikus hírközlési szolgáltatóknak, a keresőszolgáltatóknak, valamint a gyorsítótár-szolgáltatóknak. A csatlakozást az ún. Adatkapun keresztül kell teljesíteniük, ami hozzáférést biztosít számukra a KEHTA-hoz. A KEHTA működtetésének háttérben az Ügyfélkapu áll, amely biztonságos tárhellyel rendelkezik a dokumentumok továbbításához. Így a végrehajtásra kötelezettek is az Ügyfélkapu közvetítésével jutnak a végrehajtandó döntés tartalmához.

Mint a folyamatból is látható, a hazai szabályozás a szolgáltatókat kötelezi a filterezési technikák alkalmazására. A hazai gyakorlatban négy módszert alkalmaznak, nevezetesen a DNS felülírását, az IP-cím tiltását, IP-cím eltérítés és *Deep Packet Inspection* (ez az adatsomagszűrés egy módszere) egyidejű alkalmazását, valamint a teljes körű *Deep Packet Inspection*.²⁴ A műszaki megoldásokra az NMHH csupán ajánlást dolgozott ki, a tényleges, gyakorlati megvalósítást a szolgáltatókra bízta a hazai szabályozás.²⁵ Az NMHH a következő elvek, kötelezettségek betartását írja elő a szolgáltatóknak:

- rendelkezésre állás,
- az adatkezelés hitelességének,
- az adatintegritás,
- és az adat bizalmosságának biztosítása.²⁶

²² Eht. 159/B. §.

²³ 5/2012. (I. 27.) LÜ utasítás 20/A. §.

²⁴ http://nmhh.hu/dokumentum/157418/konzultacio_eloadoasok_20130416.pdf 32

²⁵ 19/2013. (X. 29.) NMHH rendelet az egyszerű adatátvitelt és hozzáférést biztosító elektronikus hírközlési szolgáltatók és a kereső- és gyorsítótár-szolgáltatók központi elektronikus hozzáférhetlenné tételi határozatok adatbázisához való kapcsolódásának és a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatósággal való elektronikus kapcsolattartásának szabályairól, 4. § (7) bekezdés.

²⁶ 19/2013. (X. 29.) NMHH r. 4. § (8) bekezdés.

Fontos megjegyezni, hogy az NMHH célnak tekinti azt, hogy a tiltott elektronikus adat helyett a bíróság, vagy a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (a továbbiakban: NAV) határozatában megadott, a tiltás tényéről és indokairól tájékoztató szöveg kerüljön megjelenítésre az internetfelhasználó számára.²⁷

Az NMHH közigazgatási szerződés keretében segítséget nyújthat a szolgáltatóknak, amennyiben azok nem kívánnak önálló szűrési rendszert fejleszteni.²⁸ Az elektronikus hírközlési szolgáltató térítésmentesen csatlakozhat az NMHH által közérdekből működtetett Technikai Segítségnyújtó Rendszeréhez (TSR), ami a hírközlési szolgáltató által előszűrt forgalmi adatfolyam pontosabb szűrését segítheti.²⁹

3.2. A központi elektronikus hozzáférhetelenné tételi határozatok adatbázisa (KEHTA)

A bíróság, illetve a külön törvényben meghatározott hatóság elektronikus úton megküldött értesítése alapján az NMHH a KEHTA-ban rögzíti

- a) az eljáró bíróság, a külön törvényben meghatározott hatóság megnevezését és a határozat számát,
- b) az elektronikus adathoz való hozzáférés megakadályozásáról, illetve a megakadályozás megszüntetéséről szóló rendelkezést,
- c) az elektronikus adat azonosítására és elérésére vonatkozó adatokat.³⁰

Az Eht. 159/B. § (3) bekezdése szerint a KEHTA adatai nem nyilvánosak, azokba csak a bíróság, az ügyész, a nyomozó hatóság és az Országgyűlés illetékes bizottságának tagjai, valamint a külön törvényben nevesített hatóság tekinthet be.

A hozzáférést biztosító elektronikus hírközlési szolgáltatók, a kereső- és gyorsítótár-szolgáltatók kötelesek a KEHTA-hoz csatlakozni. Ez alól mentesülnek azok a szolgáltatók, akik olyan más elektronikus hírközlési szolgáltatón keresztül csatlakoznak a BIX-hez (Budapest Internet Exchange: „budapesti adatcserélő központ”) és a nemzetközi adatkicserélő központokhoz, amely szolgáltató már csatlakozott a KEHTA-hoz.³¹

²⁷ A Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság ajánlása az elektronikus hírközlési szolgáltatók részére az elektronikus adatok hozzáférhetelenné tételének megfelelő hatékonyságú eljárásairól (verziószám: 1.2.). (A továbbiakban: NMHH ajánlás) 5. (Interneten fellelhető: http://nmhh.hu/dokumentum/160593/nmhh_muszaki_ajanlas_20131008.pdf)

²⁸ Eht. 159/B. §.

²⁹ NMHH ajánlás, 10.

³⁰ Eht. 159/B. § (4) bekezdés.

³¹ Eht. 159/C. §.

A magyar szabályozás – a nyugat-európai megoldásokkal összhangban – úgy rendelkezik, hogy a KEHTA tartalmát, tehát az ún. feketelistát zártan kezeli, abba betekinteni csupán a törvényben nevesített személyeknek lehet. Ez a zárt kezelés egyes hazai fórumokon, civil szervezeteknél éles visszhangot váltott ki.³² A zárt kezelést több ok is indokolja. Németországban 2009-ben törvényjavaslatot nyújtottak be, amely átalakította volna a blokkolás jogi szabályozását. Itt is titkos feketelistát alkalmaztak volna, amelyet számos kritika ért. A német kormány szerint a lista titkosságát az indokolta, hogy a tartalmakra mutató linkek elérése önmagában bűncselekményt valósított volna meg.³³ A T/9246. számú törvényjavaslat indokolása szerint a titkos listának azért van Magyarországon létjogosultsága, hogy a felhasználók az ott tárolt címek alapján ne juthassanak el a tiltott adattartalomhoz, tehát bűnmegelőzési célból fontos a feketelista zártsága.³⁴

3.3. Az elektronikus adat ideiglenes hozzáférhetetlenné tétele az állami adóhatóság által

A szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV. törvény 36/G–J. §-aiban foglalkozik a NAV ilyen irányú jogosultságairól.³⁵ „Az internetes blokkolás a szerencsejáték-szervezés ellenőrzésére irányuló közigazgatási hatósági eljárás keretében olyan hatósági eszköz, amelynek alkalmazása során a NAV Szerencsejáték Felügyeleti Főosztálya határozatában elrendeli az ideiglenes hozzáférhetetlenné tételét annak az elektronikus hírközlő hálózat útján közzétett adatnak, amelynek hozzáférhetővé tétele vagy közzététele tiltott szerencsejáték-szervezést valósít meg.”³⁶

A távszerencsejáték-szolgáltatás³⁷ nyújtása az állami adóhatóság engedélyéhez kötött. A törvény hatálya – helyesen – kiterjed a magyarországi szervezésű távszerencsejátékon kívül arra is, ha a szolgáltatás igénybe vevője Magyarország területén vesz részt a távszerencsejátékban, illetve arra is, ha a szolgáltatás Magyar-

³² Lásd a Társaság a Szabadságjogokért (TASZ) véleményét az új Btk. vonatkozó rendelkezéseiről (http://tasz.hu/files/tasz/imce/2011/tasz_velemeney_20121026.pdf).

³³ PARTI (2013) i. m. 87.

³⁴ A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény hatálybalépéséhez kapcsolódó átmeneti rendelkezésekről és egyes törvények módosításáról szóló T/9246. számú törvényjavaslat, 286. §-hoz fűzött indokolás.

³⁵ A 2013. évi CXXVI. törvény 6. §-a iktatta be ezeket a rendelkezéseket. Hatályos: 2014. január 2-ától.

³⁶ http://www.fortunaweb.hu/Blokkolni_vagy_nem_blokkolni_475

³⁷ Távszerencsejáték a sportfogadás (agár- és lóverseny, valamint sportrendezvény), a kártyajáték vagy a kaszinójáték, ha azt hírközlő eszköz és rendszer útján szervezik. (1991. évi XXVI. tv. 29/C. §)

ország területén lévő igénybe vevők felé irányul (ez megtörténhet úgy, hogy a szolgáltatás magyarul hozzáférhető, vagy azt Magyarország területén reklámozzák).³⁸

Az ideiglenes hozzáférhetetlenné tétel 90 napra rendelhető el, amelyet az adóhatóság a határozatának hirdetményi úton való közzétételével tesz meg. Az internetes blokkolás a határozott idő lejártát követően ismételten is elrendelhető. A hirdetmények a következőket kell tartalmaznia:

- a) az ügy tárgya és rövid ismertetése,
- b) az elektronikus adat ideiglenes hozzáférhetetlenné tételéhez szükséges adatok,
- c) tájékoztatás arról, hogy az érintettek hol és mikor tekinthetnek be az ügy irataiba.³⁹

Az ideiglenes hozzáférhetetlenné tételről szóló határozat végrehajtását az NMHH szervezi és ellenőrzi, a fent leírt, Eht. szerinti módon. A kötelezettek tárgyában a törvény úgy fogalmaz, hogy az megjelölés nélkül minden szolgáltatóra vonatkozik.⁴⁰ Nem teljesítés esetén az adóhatóságnak módja van bírság kiszabására, amelyet ismételten is megtehet. Ennek összege 100 000-tól 500 000 Ft-ig terjedhet.

A fent leírt büntetőeljárásban alkalmazott hozzáférhetetlenné tételhez képest itt az eljárást nem előzi meg a tárhelyszolgáltatók kötelezése, hanem azonnal az internet-hozzáférés szolgáltatók kötelezésére kerül sor.

A NAV által elrendelt ideiglenes hozzáférhetetlenné tétel a 90 napos időszakon belül is megszűnhet, ha

- a) az elrendelés oka megszűnt, vagy
- b) a büntetőügyben eljáró bíróság vagy hatóság megkeresése, illetve az NMHH közlése alapján az elektronikus adattal kapcsolatban tiltott szerencsejáték szervezésével vagy más bűncselekménnyel kapcsolatban elektronikus adat ideiglenes hozzáférhetetlenné tételre kényszerintézkedés, illetve elektronikus adat végleges hozzáférhetetlenné tételre intézkedés elrendelése vagy végrehajtása van folyamatban.⁴¹

A KEHTA titkosságával ellenkezik a szerencsejáték szervezéséről szóló törvény azon rendelkezése, amely szerint a NAV honlapján közzéteszi az ideiglenes hozzáférhetetlenné tétel elrendelésével érintett honlap elnevezését, az intézkedés végrehajtásának időtartama alatt.⁴² Ezt a törvény szerint jogkövető magatartás elősegítése, valamint a játékosok tájékoztatása indokolja.

³⁸ 1991. évi XXXVI. tv. 2. § (2a) bekezdés.

³⁹ 1991. évi XXXVI. tv. 36/G. § (4) bekezdés.

⁴⁰ 1991. évi XXXVI. tv. 36/H. § (1) bekezdés.

⁴¹ 1991. évi XXXIV. törvény 36/I. § (2) bekezdés.

⁴² 1991. évi XXXIV. törvény 36/J. §.

4. Nemzetközi kitekintés

4.1. Az internetblokkolás indokai

Az internetblokkolás kezdeti célkeresztjéről a bevezetésben már volt szó, de szükséges e fejezet elején összefoglalni azokat a blokkolni kívánt tartalmakat, amelyek általánosan szerepelnek minden nagyobb jogrendszer vonatkozó szabályozásában.

A filterezés először a gyermekpornográfia elleni harc kapcsán merült fel, mint eszköz, ezt követte később a terrorizmus, valamint az állam elleni bűncselekmények elleni küzdelemben használható szerepe. Sok országban a *szertői jogi védelem* szabályozásánál is ezt az eszközt választották. A fent részletezett – általánosnak tekinthető – célok mellett a nemzeti szabályok nagy változatosságát mutatnak.

A Google Átláthatósági Jelentést⁴³ ad közzé féléves lebontásban, ahol a kormánytól érkező tartalomeltávolítási kérelmeket – általánosított, anonimizált tartalommal – közzéteszik. A Facebook is vezet ilyen adatbázist a kormányzati kérelmekről, szintén féléves bontással.⁴⁴ Mivel az ún. *web 2.0.*-ás⁴⁵ tartalomszolgáltatók közül az előbb említettek a legjelentősebbek, ezért az itt szereplő adatok alapján a következő specialitások szűrhetők ki a kormányzati kérésekből.

Kormányzati kérelmek országok és a kérelmek indokolása szerint (2013. 01. – 2013. 06.)*					
	Rágalmazás	Védjegy és szerzői jog	Bántalmazás, zaklatás, erőszak	Adatvédelem, személyes adattal visszaélés	Nemzetbiztonság
Ausztria	1	–	–	–	–
Belgium	4	1	–	8	1
Egyesült Királyság	35	10	11	32	1
Franciaország	54	7	5	18	–
Lengyelország	3	1	2	–	–
Németország	78	11	5	16	2
Olaszország	17	6	1	6	–

⁴³ <http://www.google.com/transparencyreport/removals/government/countries/>

⁴⁴ <https://govtrequests.facebook.com/>

⁴⁵ A web 2.0. olyan internetes szolgáltatások gyűjtőneve, amelyek elsősorban a közösségre épülnek, azaz a felhasználók közösen készítik a tartalmat vagy megosztják egymás információit.

Kormányzati kérelmek országok és a kérelmek indokolása szerint (2013. 01. – 2013. 06.)*					
	Rágalmazás	Védjegy és szerzői jog	Bántalmazás, zaklatás, erőszak	Adatvédelem, személyes adattal visszaélés	Nemzetbiztonság
Oroszország	1	2	–	–	2
Spanyolország	13	2	4	14	1
Törökország	131	59	3	29	20
USA	337	60	54	69	2

* A táblázatban a Google statisztikáit használom. A kérelmek számánál a bírósági és közigazgatási kérelmek száma együttesen szerepel.

A táblázatban megjelölt kérelmek vonatkozásában szükséges megjeleníteni azt is, hogy a tartalomszolgáltatók milyen arányban fogadják be kérelmeiket.

Kormányzati kérelmek elfogadása tartalomszolgáltatók szerint (2013. 01. – 2013. 06.)				
	Kérelmek száma (Facebook)	Kérelmek száma (Google)	Sikeres kérelmek aránya (Facebook)	Sikeres kérelmek aránya (Google)
Ausztria	35	1	17%	100%
Belgium	150	15	70%	40%
Egyesült Királyság	1975	117	68%	56%
Franciaország	1547	105	39%	47%
Lengyelország	233	6	9%	0%
Magyarország	38	–	29%	–
Németország	1687	138	37%	74%
Olaszország	1705	33	53%	55%
Oroszország	1	257	0%	66%
Románia	16	–	36%	–
Spanyolország	479	57	51%	41%
Törökország	96	1673	47%	16%
USA	11 000–12 000	545	79%	55%

A kérelmek típusa szerint tehát, hogy azok bíróságtól vagy közigazgatási hatóságtól érkeztek, a következő észrevételek tehetők: Törökországból 1489 közigazgatási kérés történt a táblázatban jelzett időszakban a Google felé, míg a török bíróságok csak 184 ilyen kérelmet jeleztek. Ezek túlnyomó többsége (1178) „felnőtteknek szóló tartalom” indokolással került megfogalmazásra. Oroszországból szintén a közigazgatási hatóságoktól érkezik arányaiban a legtöbb tartalomblokkolási kérés, 253 kérelem áll szemben 4 bírósági kéréssel. Az EU tagállamai között kevés olyan állam van, ahol a közigazgatási kérések szerepelnek túlsúlyal a bírósági határozatokkal szemben. Ezek a következők: Egyesült Királyság (71 – 46), Spanyolország (36 – 21), Belgium (12 – 3).⁴⁶

Fontos megjegyezni, hogy az USA esetén a „National Security Letter”-ek alapján végzett beavatkozásokat – az azokban foglalt titoktartási kötelezettségre tekintettel – a fenti táblázatok nem tartalmazzák.

A Facebook Reports bizonyos országoknál a speciális jogszabályi célok szerint beérkezett kérelmeket külön gyűjti. Ezekből az adatokból a következő speciális blokkolandó tartalmakat lehet megállapítani:

1. *holokauszt-tagadás*: Ausztria, Franciaország, Izrael, Németország,
2. *gyűlöletbeszéd, diszkrimináció*: Ausztrália, Olaszország,
3. *államkritika*: Banglades, Egyesült Arab Emírátsok, India, Pakisztán, Törökország.

Törökországban az Atatürk elleni büntényekkel kapcsolatos 5816. számú törvény tiltja a török állam rágalmazását, illetve kritikáját is.⁴⁷ Az Egyesült Arab Emírátsokban tilos a kormányzatot és a királyi családot bizonyos vonatkozásokban kritizálni, Bangladesben szintén tilos az államot kritizálni. Indiában az állammal szembeni kritika mellett a valláskritika is elvezethet oda, hogy tartalomszűrésre kerül sor. Ennek paralelszabálya található Pakisztánban, ahol szintén tilos az állam kritizálása mellett az istenkáromlás is.

Érdekességként megjegyezhető, hogy Oroszországban a *kábítószerek-használat* és *önveszélyesség bizonyos megnyilvánulásainak* elérése az, ami speciális okként megjelenik az internet filterezése kapcsán.

4.2. A gyermekek szexuális bántalmazása, szexuális kizsákmányolása és a gyermekpornográfia elleni küzdelemről szóló 2011/93/EU irányelv

A bevezetőben is említett jogforrás az internetes szűrésre, mint a gyermekpornográfia elleni védekezés egyik fő eszközére tekint. Az uniós jogalkotó szerint a gyermekek szexuális bántalmazását tartalmazó anyagok forgalmát elsősorban a vi-

⁴⁶ <http://www.google.com/transparencyreport/removals/government/countries/>

⁴⁷ A Facebookon pl. 2014 tartalmat korlátoztak ezen indok alapján.

lánhálóra való feltöltésük megakadályozásával kell megszüntetni. Mivel sok esetben EU-n kívüli államban találhatóak ezek a tartalmak, így a Preambulum (47) bekezdése is arról rendelkezik, hogy „mechanizmusok vezethetők be annak érdekében, hogy letiltsák az Unió területéről való hozzáférést az azonosítottan gyermekpornográfiát tartalmazó vagy terjesztő internetes oldalakhoz.” Ezen felhatalmazás birtokában a tagállamok a weboldalak eltávolítását, illetve blokkolását választhatják eszközül. A meghozott intézkedések típusára vonatkozóan nem tartalmaz rendelkezést az irányelv, nem rendelkezik formakényszerről. Így bírósági út mellett, helyett közigazgatási eljárás keretében is meghozhatóvá teszi az internetes tartalom hozzáférhetetlenné tételét elrendelő határozatot. Az intézkedések bevezetésének azonban korlátot is szab a jogalkotó, hiszen „a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy [az intézkedés] megfelelő szintű jogbiztonságot és kiszámíthatóságot nyújtson a felhasználóknak és a szolgáltatóknak.”

Az irányelv 25. cikkének (2) bekezdése konkretizálja a Preambulumban írtakat. E szerint a „tagállamok intézkedéseket tehetnek a gyermekpornográfiát tartalmazó vagy azt terjesztő, a területükön található internetfelhasználókat célzó weboldalakhoz való hozzáférés meggátolására. Ezen intézkedéseket átlátható eljárások keretében kell meghatározni, és megfelelő biztosítékokat kell nyújtaniuk, különösen annak biztosítása érdekében, hogy a korlátozás arra korlátozódjon, ami szükséges és arányos, valamint, hogy a felhasználókat tájékoztassák a korlátozás okáról. E biztosítékoknak a bírósági jogorvoslat lehetőségét is magukban kell foglalniuk.”

Az irányelv végrehajtása azonban lassan halad. A kézirat lezárásakor az Európai Bizottsághoz csupán Ausztria, Észtország, Hollandia, Horvátország, Írország, Lengyelország, Lettország, Luxemburg, Magyarország, Románia, Szlovákia és Szlovénia jelentette be nemzeti végrehajtási intézkedését.

4.3. Németország

Németországban 2009-ben törvényjavaslatot nyújtottak be a gyermekpornográfia kommunikációs hálózatokon való hozzáférését csökkentő törvény címen.⁴⁸ A törvényjavaslat heves vitákat váltott ki a Bundesratban, valamint a sajtóban. E heves viták ellenére azonban a német parlament elfogadta a törvényt és 2010. február 23-án az hatályba is lépett.

A törvény szerint a Szövetségi Bünyügyi Hivatal (Bundeskriminalamt – BKA) naponta frissülő listát vezetett olyan IP- és domaincímekről, amelyek a német büntetőtörvénykönyv, a Strafgesetzbuch (StGB) 184. §-ában büntetni rendelt gyermek-

⁴⁸ Gesetz zur Erschwerung des Zugangs zu kinderpornographischen Inhalten in Kommunikationsnetzen (ZugErschwG).

pornográf anyagok terjesztése, birtoklása bűncselekménnyel kapcsolatba hozhatók voltak. A listán szereplő tartalmak blokkolását a törvény a helyi nagyobb internet-hozzáférés szolgáltatókra bízta, akiknek meg kellett tenniük ezen oldalak elérhetetlenné tételét, valamint értesítést kellett elhelyezniük az adott oldalra „tévedő” felhasználó számára a blokkolás okáról.⁴⁹

A német törvény több okból is rossz megoldást választott. Az internet-hozzáférés szolgáltatók közül csupán a 10 000 felhasználót kiszolgáló szolgáltatók voltak kötelezve a feketelistán szereplő tartalmak elérhetetlenné tételével, a kisebb szolgáltatókon ezek a tartalmak elérhetők maradtak volna.⁵⁰ A javasolt technikai megoldások nem szűrhetők volna ki a tartalmat, hiszen szolgáltatóváltással vagy akár egy egyszerű proxy használatával kikerülhető lett volna a blokkolás. A szűrési listát a BKA állította össze, azt független testület nem bírálta rögtön felül, hanem csak legalább negyedéves bontásban a német adatvédelmi biztos öttagú testülete ellenőrizte a listán szereplő adatok megfelelő indokoltságát.⁵¹ Egy naponta frissülő listánál az ilyen időintervallumban elvégzett utólagos ellenőrzés alkotmányjogi, alapjogi problémákat is felvetett a törvény alkalmazása kapcsán. A szolgáltatók felelőségét sem tisztázta kellő mértékben a német törvény, de az intézkedés végre nem hajtása, vagy rossz végrehajtása esetén 50 000 eurós bírságot helyezett kilátásba.⁵²

Németországban már a törvényjavaslat vitája is éles visszhangot váltott ki a sajtóban, illetve a parlamentben. A javaslat vitája során az eredeti elképzeléseket tompították, finomították, s így került kihirdetésre a törvény. A kezdeti negatív hozzáállás azonban továbbra is megmaradt a törvénnyel szemben, s civil kezdeményezésre petíciókat gyűjtöttek a törvény visszavonása ellen, valamint alkotmányjogi panasszal is éltek az ellen.⁵³ Az érezhető társadalmi nyomás miatt a német parlamentben úgy határoztak, hogy a törvényt hatályon kívül helyezik, ami végül 2011. december 29-én történt meg.

Németországban a blokkolás fő specialitását a német „Artisjus”, a Gesellschaft für Musikalische Aufführungs-und mechanische Vervielfältigungsrechte (GEMA) működése adja. A szerzői jogokra hivatkozva Németországból a YouTube-on szereplő 1000 legnépszerűbb videó 61,5%-a elérhetetlen, mivel a YouTube tulajdonosa nem fizette be a GEMA által megállapított díjat.⁵⁴

⁴⁹ PARTI (2013) i. m. 9–13.

⁵⁰ ZugErschwG 2. § (1) bekezdés.

⁵¹ ZugErschwG 9. §.

⁵² ZugErschwG 13. §.

⁵³ A német alkotmánybíróság, a Bundesverfassungsgericht 1 BvR 508/11 számú határozatában nem fogadta be az alkotmányjogi panaszt.

⁵⁴ Konrad LISCHKA: Gema-Streit: YouTube sperrt Musikvideos in Deutschland. *Spiegel Online*, 2009. március 31. (<http://www.spiegel.de/netzwelt/web/gema-streit-youtube-sperrt-musikvideos-in-deutschland-a-616605.html>) A letiltott videók arányára lásd: <http://apps.opendatacity.de/gema-vs-youtube/en/>

4.4. Egyesült Királyság

Az Egyesült Királyságban igen szétszórt módon, tartalomtípusonként eltérő módszerekkel, más-más szervezetek blokkolhatnak internetes oldalakat. A gyermekpornográfiát megjelenítő internetes tartalmakat az *Internet Watch Foundation* (IWF) alapítvány által vezetett lista szerint kell az ISP-knek blokkolniuk, a szerzői jogot sértő anyagokat pedig szintén az internet-hozzáférés szolgáltatók teszik hozzáférhetetlenné a kötelező bírósági határozat megléte esetén. A szélsőséges és terrorizmussal kapcsolatos tartalmak blokkolását a *Counter Terrorism Internet Referral Unit* (CTIRU) rendeli el, amit URL-szűréssel valósítanak meg. Mivel a szerzői jogot sértő tartalmak blokkolásának bemutatása túlmutat a tanulmány felvázolt keretein, így a továbbiakban csak az IWF, valamint a CTIRU tevékenységét fogom bemutatni. Ezek mellett szót kell még ejteni az angol médiaszabályozás újdonságáról: az ún. *great pornwall*-ról is.

4.4.1. The great pornwall

A brit parlamentben már 2010-ben felmerült az a gondolat, hogy az internet káros tartalmaitól a gyermekeket megvédjük. 2013-ban tüzték a parlament napirendjére az Online Safety Bill-t, amely ezt a kérdést kívánta rendezni. Eszerint bizonyos felnőtteknek szóló kulcsszavak alapján az internet-hozzáférés szolgáltatók központi szűrőt vezetnek be a felhasználók felé, amit – elvileg⁵⁵ – csak a szülők tudnak feloldani, a gyermekek nem. Ezt a szolgáltatók (TalkTalk, Sky, BT, Virgin stb.) különböző, saját fejlesztésű módszerrel hajtják végre.

A szolgáltatók pár éve már rendelkeznek ilyen szűrőkkel, amit igény esetén kapcsolnak be a felhasználóknak. A szűrést a következő kategóriákra, kulcsszavakra terjesztették ki: társskereső oldalak, dohányzás, alkohol, drogok, szerencsejáték, pornográfia, önkárosító magatartások, öngyilkosság, fegyverek és erőszak.⁵⁶ A felsorolt kategóriába tartozó oldalakat a 18 év alatti felhasználók nem érhetik el. Ezen felül beállítható, hogy a gyermek a leckeírás ideje alatt ne érhesse el közösségi oldalakat, valamint online játékokat.

A jelenlegi rendszerek kapcsán felmerült a túlszűrés problémája. Így a szexuális felvilágosítással foglalkozó oldalakat is automatikusan listára tette a szűrő, nemi erőszakot szenvedett nők segítségére létrejött honlap is elérhetetlenné vált, mivel

⁵⁵ Az Office of Communications 2013. októberi felmérése szerint a 12–15 éves gyermekek egy-ötöde ki tudja játszani az online szűrőt. L. Ofcom: Children and Parents: Media Use and Attitudes Report. 2013. október 3. 10. (Interneten fellelhető: <http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/research/media-literacy/october-2013/research07Oct2013.pdf>)

⁵⁶ <http://help2.talktalk.co.uk/homesafe-about-kids-safe>

azokat pornográf tartalomnak minősítették.⁵⁷ A problémára a kormányzat is megoldást keresett, így a UK Council for Child Internet Safety⁵⁸ 2014. januártól egy fehérlistát nyitott a tévesen tiltólistára került oldalak számára.

4.4.2. Gyermekpornográfia és az Internet Watch Foundation (IWF)

Az 1996-ban létrejött IWF a kezdetektől fogva azért működött, hogy a gyermekpornográfiát, valamint a gyermekek szexuális kihasználását tartalmazó internetes tartalmakat felfedezze és azokat jelezze a hatóságok, valamint a tartalomszolgáltatók felé. Tevékenységét alapjaiban segíti az általa üzemeltetett bejelentő felület, ahol a kifogásolt tartalmakat lehet bejelenteni az alapítvány számára.⁵⁹

A bejelentések által megszerzett információkat 2004 óta listázzák, és a *child abuse image content list* (CAIC List) tartalmát eljuttatják az internet-hozzáférés szolgáltatókhoz. A listához tartozó tartalmakat URL- és IP-cím szerinti szűréssel tesz hozzáférhetetlenné. Nagy számban érkeznek kifogásolt tartalmak, 2012-ben például 39 211 bejelentés érkezett, és 9696 URL-t helyeztek a listára.⁶⁰

A CAIC List 2004-es bevezetése óta sajnos történt pár olyan hibás listázás, ami az elképzelésbe vetett bizalmat megingatta. Műszaki hiba miatt az EE és a Sky internet-hozzáférés szolgáltatók 2013-ban kétszer is tévesen blokkolták az Imgur képmegosztó közösségi oldalt – napokig. A leghírhedtebb téves listázás azonban 2008-ban az angol Wikipédia „Virgin Killer” (a Scorpions együttes egy albuma) szócikkének blokkolása volt, ami szintén több napig tartott. Ezen kívül hiba miatt többször is sikerült a WordPress.com szervereit tiltólistára helyezni.⁶¹

4.4.3. A szélsőséges és terrorizmussal kapcsolatba hozható oldalak blokkolása

A CTIRU 2010-ben alakult az Association of Chief Police Officers keretein belül és a Metropolitan Police működteti azt. A *Terrorism Act 2006* 3. §-a szerint azokat a tartalmakat, amelyek a terrorizmust támogatják és dicsőítik, eltávolíthatják,⁶²

⁵⁷ Mike Deri SMITH: Porn Filters Block Sex Education Websites. *BBC News*, 2013. december 18. (<http://www.bbc.com/news/uk-25430582>)

⁵⁸ Az UKCCIS egy több mint 200 szervezetet magába tömörítő tanács, amely tagjait a kormányzat, az ipar, az egyetemek és a civil szféra adják.

⁵⁹ <https://www.iwf.org.uk/about-iwf>

⁶⁰ House of Commons – Culture, Media and Sport Committee: *Online Safety: Sixth Report of Session 2013–14.: Volume I*. 15. (Interneten fellelhető: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201314/cmselect/cmcmds/729/729.pdf>)

⁶¹ http://en.wikipedia.org/wiki/Websites_blocked_in_the_United_Kingdom

⁶² https://wiki.openrightsgroup.org/wiki/Counter_Terrorism_Internet_Referral_Unit

a külföldi szervereken található tartalmakról pedig listát vezetnek. A lista összeállításához itt is a polgárok segítségét kérik, és az angol kormányoldalon bejelentőfelületet helyeztek el, ahol a kifogásolt tartalmakat lehet jelezni.⁶³ A bejelentés anonim módon történik, a felhasználók adatait nem kérik. Szintén titkosított módon lehet bejelentést tenni a CTIRU által üzemeltetett Anti-terrorista Forródróton.⁶⁴

2013 decemberében készült el a miniszterelnök radikalizmus és szélsőségesesség visszaszorításáért felelős munkacsoportjának jelentése.⁶⁵ Ebben felvázolták azt az ötletet, ami szerint a „pornwall” kapcsán említett szűrőkben a szélsőségesnek minősített oldalak hozzáférhetetlenné tételét is alkalmazni kellene. Ennek gyakorlati megvalósítása azonban még egyelőre nem látszik.

5. Összegzés, konklúziók

Egyik legfontosabb konklúzió az, hogy egyre szélesebb körben kezdenek rádöbenni az internet káros mellékhatásaira és arra is, hogy az államnak kiemelt szerepe van az ilyen nem kívánatos tartalmak hozzáférhetlenné tételében. A szakirodalomban internetblokkolásnak nevezett hatósági tevékenység alapját az egyre növekvő számú és eltérő jellegű jogsértő tartalmak adják. A gyermekpornográfia az egyik legmeghatározóbb ilyen blokkolást kiváltó tartalom, de a skála jelentősen kibővült, a tiltott szerencsejáték oldalaktól a terrorizmussal kapcsolatos oldalakig. Az említett tartalmak hozzáférhetlenné tételének eszköztára rendkívül sokrétű, ezt igyekeztünk a fentiekben lényegre törően ismertetni.

Mint látható volt, országonként eltérő szabályozással és módszerekkel találkozhatunk Európában, ugyanakkor klasszikus modellekről nem beszélhetünk az internetes tartalmak hozzáférhetlenné tétele kapcsán. A tartalomblokkolás azonban szinte minden országban felvetett alkotmányos, alapjogi problémákat is, hiszen alapjog érvényesítése, egy másik alapjog korlátozása révén érhető csak el. A kérdés most is a szükségesség és arányosság terjedelme. Talán hazánk az egyetlen kivétel, ahol – a Médiatörvény elfogadása miatti indulatok tekintetében furcsa módon – nem volt komolyabb elégedetlenség, társadalmi visszhang. Ez nagy részben talán annak köszönhető, hogy a magyar szabályok a bírósági határozattal való hozzáférhetlenné tétel útját jelölték ki főszabálynak, és a közigazgatás számára

⁶³ <https://www.gov.uk/report-terrorism>

⁶⁴ <http://www.acpo.police.uk/ACPOBusinessAreas/PREVENT/TheCounterTerrorismInternetReferralUnit.aspx>

⁶⁵ The Prime Minister's Task Force on Tackling Radicalisation and Extremism: *Tackling extremism in the UK*. 2013. december (Interneten fellelhető:

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/263181/ETF_FINAL.pdf)

csupán a szerencsejáték felügyelet szabályai között hagyták jóvá ezt az intézkedést. Mindazonáltal a szabályozás megfelelő garanciákat biztosít az említett hatósági, bírósági intézkedések esetében.

Összességében megállapítható, hogy egy új terület, új szabályozási rendszere van formálódóban itthon és külföldön egyaránt. A tanulmányban bemutatott külföldi megoldások rávilágíthatnak újabb kihívásokra, és alternatív megoldási javaslatokat is kínálhatnak. Az is világos, hogy az érintett hatóságok nem „dőlhettek hátra”, hiszen naponta jelennek meg újabb nem kívánatos tartalmak, és a tiltott tartalmak feltöltői folyamatosan próbálják meg kijátszani a hatósági blokkolás módszereit.

GÉCZI KINGA*

Állami tulajdonnal való gazdálkodás a médiaigazgatás körében

A hírközlés és a média többnyire párhuzamos fejlődése gyakorlatilag évezredek óta tart, folyamatosan alakul a technikai újdonságok megjelenése miatt, azokkal együttesen, illetve azokat követve változik. Ahogyan a társadalmi igények, szükségletek egyre inkább a növekvő adattömeg minél hatékonyabb, gyorsabb, nagyobb területen való elérését teszik szükségessé, úgy alakulnak azok a csatornák, melyek az információt „szállítják” egészen a füst- és hangjelektől kezdve a papíron, frekvencián át az internetig.

Amennyiben a globális médiatérkép fejlődését, jelenlegi állapotát áttekintjük, megállapítható, hogy a média elérése országoktól függetlenül (természetesen eltérő mértékben) egyre növekvő tömegek számára lesz elérhető, a technológia – a csatorna – pedig, amelyen keresztül az információ, a médiatartalom eljut a közönséghez, a mai napig változatos képet mutat, azonban máig stabil, állandó része az analóg rádiózás.

Az FM-rádiózás¹ amerikai találmány, 1935-ben Edwin Howard Armstrong dolgozta ki annak technológiáját. A II. világháború végéig az Amerikai Egyesült Államokban körülbelül 50 adás indult el az 1940-ben kijelölt 42–50 MHz-es sávban. 1945-ben a médiaszabályozásért felelős hatóság, a Federal Communications Commission (FCC) az FM-sávot áthelyezte a 88–106 MHz-es sávra, a korábbi, 42–50 MHz-es sávot ekkortól pedig már televíziózásra lehetett felhasználni. A kezdeti időkben az FM-adás „vegetált”, oktatási programok, zenerajongók klasszikus zenei állomásai, részben automatizált műsorok voltak rajta hallhatók, többnyire reklámok nélkül. Ebben az időszakban az FM-adás jelmondata és egyben vonzereje a kiváló hangminőség és a légköri zavaroktól mentes, éjszakai is fogható adás volt (sok középhullámú adó csak nappali sugárzásra kapott engedélyt, szinte kizárólag csak FM-en sugározhattak éjjel). Az FM-sáv első önálló arculatú, a fiatalok számára is vonzó állomástípusa a mainstream állomások ellenében létrejött free-form

* Jogi munkatárs, Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság, E-mail: geczi.kinga@nmhh.hu.

¹ FM: az URH-n használt rendszer, ezért legfeljebb 10–100 kilométer sugarú terület ellátására alkalmas, jó hangminőségben.

FM volt, majd az FM az alternatív rockkultúra felülete lett. Végül az 1960-as évek második felében indult el felfelé az FM népszerűsége, részben az importált olcsó rádiókészülékeknek köszönhetően, részben pedig a lassan terjedő, elfogadottá váló rockzenei rádiók népszerűsége miatt. Az Amerikai Egyesült Államokban már a kezdetektől az FM-sáv alsó negyede (88–92 MHz) a nem kereskedelmi adások számára van fenntartva, a zenei állomások jó része pedig idővel végleg átállt az FM-re. (Az AM sávon jellemzően a beszélgetős, a hír-, a nemzetiségi és a nosztalgia-rádiók működtek.)

Európában URH-n új adóprofilú állami, jellemzően közszolgálati rádiók indultak, Magyarországon a Bartók Rádió, illetve elődje az FM-sáv használhatóságával együtt kezdte meg működését (a Magyar Rádió elindította kísérleti keleti-normás URH adását este 6-tól késő estig), azaz a Bartók Rádió is gyakorlatilag egy új technológiának köszönheti a létét.² A fejlődés töretlennek volt mondható és az internet megjelenése előtt semmi nem jelenthetett konkurenciát a rádiózás számára, még a televízió sem.³

Időközben a rádiózás részben egy új platformra került át, hiszen az analóg rádiózás mellett megjelent a jobb minőséget, nagyobb választékot, kínálatot biztosító digitális rádiózás. Egyelőre azonban – amíg az FM-adók elérhetőek, működnek – a hallgatóság többségének az FM választéka is elegendő, viszont kétségtelen, hogy a digitális rádiózás alapjaiban ingatja meg az FM-rádiók nemzetközi és hazai piaci helyzetét.

² HARGITAI Henrik–TIMÁRI Sándor–SÜTŐ László–BÁLINT Irén–BALLA Éva–BIRÓ József–SZOMBATHY Csaba: *Digitális földfelszíni rádió-műsorszórás: a T-DAB bevezetése és a digitalizáció hatása a hangzó tartalom-szolgáltatásra*. Médiakutató, 2006 tél. http://www.mediakutato.hu/cikk/2006_04_tel/03_digitalis_radiomusorszoras

³ A televíziózás és a rádiózás kapcsolata, valamint a frekvenciaszűkösségből adódó mintegy kényszerű állami szabályozás a médiaigazgatás körében egyes álláspontok szerint az általában elfogadott nézetekkel szemben álló, fordított logikájú rendszer mentén alakult ki a televíziózás vonatkozásában: a televíziózásra használt spektrum azért volt szűkös, mert a kormányzat úgy határozott, hogy csak szűkös keretek között különít el ezen célra spektrumot. A kormányzat ugyanis attól tartott, hogy a magántulajdonban levő műsorszolgáltatók gyakorolják majd a hatalmat a politika és a kultúra felett. Az állami felügyelet alatt működő rádiók pedig nagy szerepet játszottak a második világháború alatt külföldre és belföldre irányuló propagandában, valamint azt követően a hidegháborús időszakban. Végezetül pedig a magántulajdonban levő médiaszolgáltatók is megelégedtek a kialakult helyzettel, hiszen az államilag kreált szűkösségből a piacon levő szolgáltatók jelentős mennyiségű bevételre tettek szert. (ELI M. Noam: *Miért lesz a televíziózás szabályozásából hírközlés-szabályozás?* *Infokommunikáció és jog*, 2010. június, 87–89.)

1. Célkitűzések

Jelen munka célja az információt, médiatartalmakat szállító egyik csatorna, vagyis a frekvenciák – kiemelten az FM-rádiózásra alkalmas frekvenciák – helyzetének áttekintése a médiapiaci struktúrába történő állami beavatkozás módjának, jogi kereteinek szempontjából. E kérdéskör több aspektusból vizsgálható és érdemes a vizsgálatra, így a versenyjog, a médiajog, a hírközlési szabályozás, közigazgatási jog, magánjog stb. szempontjából, melyek teljes mértékben nem választhatók el egymástól, összefüggésrendszerük olyan mértékben szerteágazó, hogy kizárólag egy nézőpontra szűkíteni a médiaigazgatás és a frekvenciagazdálkodás viszonyrendszerének vizsgálatát gyakorlatilag lehetetlen.

Jelen tanulmány a terjedelmi korlátok miatt azonban arra nem alkalmas, hogy teljeskörűen kezelje a frekvenciákkal való állami gazdálkodás jogi, műszaki összefüggésrendszerét, így kizárólag a kutatás céljait szűken kezelve a médiaigazgatás (analóg földfelszíni médiaszolgáltatás) és szükség szerint a magyar közigazgatási jog elméleti és gyakorlati rendszerére koncentráltan tárja fel a releváns rendelkezéseket, kérdéseket, melyeket lehetőség szerint európai uniós szintű összehasonlító elemzés keretében ismertet.

Figyelemmel arra, hogy hazánkban a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény (a továbbiakban: Mttv.) 2010. december 31. napján történt hatálybalépése következtében létrejött a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság (a továbbiakban: NMHH vagy Hatóság), vagyis egy konvergens média- és hírközlési hatóság került létrehozásra, a frekvenciagazdálkodási feladat- és hatáskörök jelentős részben (szinte kizárólagosan) mind a médiaigazgatás, mind pedig a hírközlési igazgatás területén belül a Hatóság feladat- és hatáskörét képezik. Erre tekintettel elengedhetetlen, hogy némely vonatkozásokban, akár összehasonlító elemzés keretén belül, jelen munka kitérjen a hírközlési jogi szabályozásnak a frekvenciákkal, mint állami tulajdonnal való gazdálkodásnak az eszközrendszerére és módjára, különös tekintettel arra a tényre, hogy analóg lineáris médiaszolgáltatási tevékenység végzésére kizárólag jogerős frekvenciakijelölés és rádióengedély birtokában van lehetőség.

Jelen tanulmányban alapvetés az a tény, hogy a frekvenciák (rádióspektrumok)⁴ az állam kizárólagos tulajdonába tartoznak, az állami tulajdonból fakadó sajátosságok kizárólag médiajogi, hírközlési jogi és közigazgatási jogi megközelítésben kerülnek megjelenítésre, a témakör magánjogi, polgári jogi vonzatainak, történelmi hagyományainak elemzésére nem kerül sor.

⁴ A már hatályon kívül helyezett, a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 2012. január 1. napjáig hatályos 172. § *e*) pontja megfogalmazásában a távközlésre felhasználható frekvenciák; a nemzeti vagyronról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (a továbbiakban: Nvtv.) 4. § (1) bekezdés *k*) pontjának szóhasználatában a rádióspektrum.

A frekvenciagazdálkodással kapcsolatos műszaki kérdések, a spektrumfelhasználás elvei, a rádióspektrumok különböző szolgálatok, alkalmazások közti felosztásának nemzetközi igazgatási feltételei szintén kívül esnek jelen munka által lehatárolt területen, így tényként kerül elfogadásra, hogy az analóg földfelszíni médiaszolgáltatási tevékenység végzésére – rádiózásra – Európában, így Magyarországon is az FM 87,5–108,0 MHz-es frekvenciatartomány⁵ áll rendelkezésre (URH-FM rádió-műsorszórás⁶). Az FM rádiós frekvenciaspektrumban igénybe vehető médiaszolgáltatási lehetőségek a szomszédos államokkal történő nemzetközi koordinációt követően kerülnek kiosztásra, amely tovább szűkíti a rendelkezésre álló erőforrások mennyiségét. Tekintettel ezen erőforrások korlátos voltára és állami tulajdonára, a jelenleg hatályos jogszabály, az Mttv. [akárcsak az Mttv. hatálybalépése előtt hatályos, a rádiózásról és a televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény (a továbbiakban: Rttv.) szabályozási rendszere] a médiaszolgáltatási lehetőségek hasznosítási jogát pályázati eljárásban való részvételhez és nyertességhez köti.

Mindezek alapján jelen tanulmány az állami tulajdonban lévő, korlátos erőforrásokat igénybe vevő analóg lineáris médiaszolgáltatási jogosultság megszerzésére irányuló eljárások médiaigazgatási és közigazgatási jogi vonatkozásait kívánja feltárni, amennyiben szükséges és indokolt az európai uniós szabályozás és az egyes tagállami eljárások, szabályozás sajátosságaira is kitérve.

Hangsúlyozandó, hogy az egyes tagállami szabályozások alapvető sajátosságai behatárolják az összehasonlító elemzés elvégzését, hiszen részben terjedelmi okokból, részben pedig a téma korlátossága miatt az általános közigazgatási jogi jellemzőkre, a fórumrendszer, szervezeti rendszer specifikumaira, történelmi sajátosságokra kitérni jelen munka keretében nincs mód, így az Mttv.-hez képest fennálló eltérések kizárólag az értékesítési eljárások jellege, a frekvenciagazdálkodással kapcsolatos jogintézmények szempontjából kerülnek elemzésre, azok mögöttes sajátosságait jelen munka nem tárgyalja.

Megjegyzendő emellett, hogy a rádiózás terén – egyes tervek szerint – bekövetkező digitális átállás⁷ a jelenlegi engedélyezési, pályáztatási eljárás jelentőségét minden bizonnyal jelentősen csökkentené (2006-ban Magyarországon még egy-egy

⁵ A nemzeti frekvenciafelosztás megállapításáról szóló 15/2012. (XII. 29.) NMHH rendelet 2. mellékletének (Frekvenciasávok nemzeti felosztási táblázata) 230. sorában foglaltak szerint a 87,5–108,0 MHz frekvenciatartomány műsorszórásra használható fel.

⁶ A polgári célra használható frekvenciasávok felhasználási szabályainak megállapításáról szóló 2/2013. (I. 7.) NMHH rendelet (a továbbiakban: RAT) 1. mellékletének (Rádióalkalmazási Táblázat) 1058. sorában foglaltak szerint a 87,5–108,0 MHz-es frekvenciasáv sávhasználati szabályait az URH rádió-műsorszórás tervezésével megbízott körzeti igazgatási értekezlet (1. Körzet és a 3. Körzet egy része) (Genf, 1984) záróokiratai, ITU-R BS.412-9, BS.450-3, SM.1009-1 Ajánlás, T/R 51-01, MSZ ETS 300 384, MSZ ETS 300 384/A1, MSZ EN 302 018-2 határozza meg.

⁷ A témáról lásd bővebben: TISZTARTÓ Titusz: *Gondolatok a digitális átállás időszakának rádiózásáról*. Budapest, AKTI, 2007. 14. <http://www.akti.hu/dok/fuzet14.pdf>

helyi frekvenciára akár tíznél többen is pályáztak, a legtöbb helyen egy új rádió csak a régi megszűnésével jöhetett létre⁸), azonban ennek határideje kétséges.⁹ A változó technikai feltételek ellenére számos olyan piac van a mai napig, amely rendkívül fejlett és telített, így például Svédországban több mint száz helyi és több, mint 800 közösségi rádió működik.¹⁰ A szabályozási stratégiák és javaslatok tehát a kiválasztás súlypontját az egyes tartalomszolgáltatásokról a multiplex platformra helyezik át, azonban a hatályos szabályozás alapján kialakított eljárásrend valószínűleg hosszú távon meghatározza a fejlődés feltételeit és alapul szolgál majd a későbbi kiválasztási, engedélyezési eljárásokhoz, melyek új technikai feltételek és felhasználói igények mentén kerülnek kialakításra.

2. Szervezeti háttér, hatáskörök

Előzetesen, az engedélyezési eljárások, a frekvenciagazdálkodás médiajogi vonatkozásainak ismertetése előtt elengedhetetlen a pályázati eljárásokkal összefüggő feladat- és hatásköröket ellátó hazai szervezeti háttér ismertetése.

A ma is használt technológiák, szolgáltatások világában érezhetővé vált, hogy míg a hagyományos hálózatok esetében szigorúan meghatározott volt, hogy egy adott hálózat milyen célra alakult ki, milyen médiatartalom továbbítására alkalmas, addig a korszerű hálózatok esetében ez a megkülönböztetés háttérbe szorult. Ezen folyamat mögött a konvergencia¹¹ áll. A hatvanas évektől a távközlés és a számítástechnika konvergenciájáról, majd a kilencvenes évektől a hírközlés, az informatika és az elektronikus média konvergenciájáról beszélhetünk, mely megha-

⁸ HARGITAI Henrik–TIMÁRI Sándor–SÜTŐ László–BÁLINT Irén–BALLA Éva–BIRÓ József–SZOMBATHY Csaba: *Digitális földfelszíni rádió-műsorszórás: a T-DAB bevezetése és a digitalizáció hatása a hangzó tartalom-szolgáltatásra*. Médiakutató 2006 tél.

⁹ KOLTAY András–NYAKAS Levente (szerk.): *Magyar és európai médiajog*. Budapest, CompLex, 2012. 523.

A műsorterjesztés és a digitális átállás szabályairól szóló 2007. évi LXXIV. törvény (a továbbiakban: Dtv.) 38. § (2) bekezdése szerint: „A rádióműsorok műsorterjesztése digitális átállásának céldátuma 2014. december 31. Az átállás csak akkor lehetséges, amennyiben a megjelölt időpontig a lakosság legalább 94%-át eléri a digitális rádió műsorszórási szolgáltatáson keresztül a közszolgálati médiaszolgáltatás és a lakosság legalább 75%-a rendelkezik a digitális médiaszolgáltatás vételére alkalmas készülékkel. Amennyiben az előzőekben meghatározott feltételek a megjelölt időpontig nem biztosíthatóak, a rádióműsor-terjesztés digitális átállásának határnapja az előzőekben meghatározott feltételek teljesülésével esik egybe.”

¹⁰ <http://www.radioochtv.se/en/about-media/radio/>

¹¹ A konvergencia fogalma vonatkozásában megjegyzendő, hogy az mára már sok esetben lényegi tartalom nélküli rövidített, gyűjtőfogalommá vált, szemléletes egyszerűsítést és rendszerezést biztosít. (Lásd bővebben: LAPSÁNSZKY András: *A hírközlés közszolgáltatási-közigazgatási rendszerének fejlődése és szerkezeti reformja*. Budapest, HVG–ORAC, 2009, 488–469.)

tározó befolyással bír mind a technológia, mind a szolgáltatások rendszerére¹² (a szolgáltatások konvergenciája miatt azokban egyszerre található meg, le lehetők fel a távközlési és a médiaszolgáltatások jellemzői¹³) és szükségszerűen hatást gyakorol a hírközlés- és a médiaigazgatás világára is, akár a jogszabályi hátteret, akár a szervezeti struktúrát tekintjük át.

A konvergencia folyamata tehát szerteágazó következményeket vont maga után, többek közt azt is, hogy számos országhoz hasonlóan az Mttv. 2010. december 31. napján történt hatálybalépésével egyidejűleg az Országos Rádió és Televízió Testület (a továbbiakban: ORTT) és a Nemzeti Hírközlési Hatóság (a továbbiakban: NHH) összeolvadásából¹⁴ létrejött a magyar konvergens (integrált) hatóság, az NMHH, amely egyidejűleg látja el a hírközlési igazgatási és a médiaigazgatási feladatokat, hatásköröket.¹⁵ Az NMHH önálló szabályozó szerv, mely kizárólag a Kormánynak van alárendelve.¹⁶ Ez a függetlenség garancia többek között a pályázati eljárások politikai érdekektől független lebonyolítására is. Több európai uniós tagállamban azonban az engedélyezés részben vagy egészben a kormány vagy az illetékes miniszter hatáskörébe tartozik (pl. Svédországban és Finnországban).

Az ilyen típusú szervezeti, hatásköri konvergencia különösen jelentős a frekvenciagazdálkodás körében, hiszen az analóg lineáris médiaszolgáltatási tevékenység végzésének két alapvető feltétele van: a) az Rttv. szóhasználatával a műsorszolgáltatási jogosultság, az Mttv. fogalomrendszerében a lineáris médiaszolgáltatási¹⁷

¹² ARANYOSNÉ Börcs Janka–LAPSÁNSZKY András–SPAKIEVICs Sándor (szerk.): *A hírközlési igazgatás kézikönyve*. Budapest, CompLex, 2010. 34.

¹³ SPRÁNITZ Gergely: A média, mint a közösségi versenyjog szektorspecifikus szabályozási ága. *Infokommunikáció és jog*, 2009. augusztus, 152–159.

¹⁴ Az ORTT és az NHH mellett az NMHH részét képezte továbbá a Közigazgatási Frekvenciagazdálkodási Hatóság, amely az Eht. 2014. szeptember 30-án hatályba lépett módosítása következtében már nem önálló hatáskörrel rendelkező szervként jelenik meg az NMHH rendszerében (lásd az egyes törvényeknek a költségvetési tervezéssel, valamint a pénzügyi és a közüzemi szolgáltatások hatékonyabb nyújtásával összefüggő módosításáról szóló 2014. évi XXXIX. törvény 21. §-át).

¹⁵ Az olasz szabályozó hatóság, az Autorita per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM) egyaránt ellátja az Európai Unió által megjelölt telekommunikációs piaci és audiovizuális deregulációs feladatokat is.

Európában egyetlen szabályozóként vagy konvergens szabályozóként emlegetik. Létrejöttékor ugyanis nem csupán a rádió és a televízió felügyeletével es engedélyezésével kapcsolatos feladatokat vette át a Posta és Telekommunikációs Minisztériumtól, de megkapta a korábbi Kiadói- és Sajtóhatóság feladat- és hatáskörét; felelős továbbá ezen szektorokban a szabályozói feladatokért, felügyeleti hatáskörrel rendelkezik a telekommunikációs, audiovizuális és kiadói szektorban, beleértve az elektronikus kiadást is (Internet). KOVÁCS András Péter: *Médiaszabályozás Olaszországban*. AKTI Füzetek, 2007. 13. 22. <http://www.akti.hu/dok/fuzet13.pdf>

¹⁶ Mttv. 109. § (1) bekezdés.

¹⁷ Mttv. 203. § 36. pontja értelmében a lineáris médiaszolgáltatás a médiaszolgáltató által nyújtott, műsorszámok műsorrend alapján történő egyidejű megtekintését, illetve meghallgatását lehetővé tevő médiaszolgáltatás.

jogosultság¹⁸ és *b*) a frekvenciahasználati jogosultság megléte. Az Mttv. hatálybalépése előtt az Rttv. alapján az ORTT hatáskörébe tartozott a műsorszolgáltatási jogosultsággal kapcsolatos feladatok elvégzése, a frekvenciaengedélyezési tevékenység pedig az NHH hatáskörének részét képezte az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény (a továbbiakban: Eht.) rendelkezései alapján, vagyis fő szabályként az ORTT által kiírt pályázaton nyertessé nyilvánított pályázó által benyújtott kérelemre az NHH adta meg a frekvenciakijelölést, rádióengedélyt. A rádiófrekvenciák tekintetében már az NMHH létrejötte előtt is szoros és érdemi együttműködési rendszer alakult ki a média- és a hírközlési feladatokat, hatásköröket ellátó ORTT és NHH között, ennek részeként az Rttv. külön cím alatt rendelkezett az ORTT és az NHH kapcsolatáról, melynek központi elemeként az ORTT a műsorszolgáltatási pályázatok előkészítése érdekében az ORTT a műsorszolgáltatási lehetőségek jegyzékének és az ehhez tartozó frekvenciatervnek a kidolgozására kérhette fel az NHH-t.¹⁹

Az Mttv. 109. § (3) bekezdése alapján a Hatóság önálló hatáskörrel rendelkező szervei: a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Elnöke (a továbbiakban: Elnök), a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Médiatanácsa (a továbbiakban: Médiatanács) és a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Hivatala (a továbbiakban: Hivatal).

Az Mttv. 48. § (1) és (3) bekezdései alapján állami tulajdonban lévő, korlátos erőforrásokat igénybe vevő analóg lineáris médiaszolgáltatás – amennyiben az Mttv. eltérően nem rendelkezik – a Médiatanács által kiírt és lebonyolított pályázaton történt nyertessé nyilvánítás és hatósági szerződés alapján végezhető, vagyis a médiaigazgatási feladatok elvégzése a Médiatanács hatáskörébe tartozik. A Hivatal pedig az Mttv. 114. § (2) bekezdése alapján az Eht. 10. § (2) bekezdése szerint a 10. § (1) bekezdés 10. pontjában foglalt hatáskörében eljárva dönt a frekvenciakijelölés és a rádióengedély kiadásáról. Az Rttv. 52. §-ában foglaltakhoz hasonló rendelkezést tartalmaz az Mttv. 49. § (1) bekezdése is, mely szerint a médiaszolgáltatási pályázati eljárások előkészítése érdekében a Médiatanács frekvenciatervek kialakítására kéri fel a Hivatalt. Ez a szabályozás összhangban van az Európai Tanács Miniszteri Bizottságának a műsorszolgáltatási szektor szabályozó hatóságainak függetlenségéről és feladatairól szóló R (2000) 23. számú Ajánlásának (a továbbiakban: Ajánlás) 15. pontjával, melynek értelmében a műsorszórási területet felügyelő, az engedélyezési folyamatokat végző hatóságot be kell vonni a műsorszórási tevékenységre felhasználható frekvenciatarományokat érintő frekvencia-tervezési folyamatokba.

Az Mttv. és az Eht. tehát az európai uniós szabályozással összhangban követi azt az elvet, mely szerint a tartalomnak az infrastruktúrán való megjelenése, azaz

¹⁸ Jelen munka a műsorszolgáltatási jogosultság és a lineáris médiaszolgáltatási jogosultság kifejezéseket szinonimaként használja.

¹⁹ Rttv. 52. §.

a tartalomszolgáltató hozzáférése az infrastruktúraszolgáltató rendelkezésre álló kapacitásához legalább annyira médiaszabályozási kérdés, mint amennyire hírközlési jogi,²⁰ e két szabályozási terület elválaszthatatlanul kapcsolódik egymáshoz, illetve egyes nézetek szerint a média szabályozása az internet teljes térnyerése esetén a hírközlési szabályzás alapjaira kell majd helyezkedjen.²¹

3. Az európai uniós jogi szabályozás

A téma részleteinek, egyes elemeinek vizsgálatát megelőzően elsőként szükséges áttekinteni, hogy az európai uniós szabályozás milyen kereteket határoz meg ezen eljárások tekintetében és ezáltal milyen mozgásteret biztosít a nemzeti jogalkotóknak és az eljáró hatóságoknak. Előzetesen megjegyzendő, hogy az Európai Unió belüli szabályozással kapcsolatban hosszú ideig nem volt egyértelmű, hogy a médiaszabályozás, vagyis az audiovizuális politika médiafelügyelete, bizonyos tartalmi és formai követelmények szabályozása stb. része-e az uniós szabályozásnak vagy az nemzeti hatáskörbe tartozik, ugyanis a Római Szerződésben a kultúrát nem sorolták a szerződés alappilléreit jelentő területek közé, így a tagállamok kulturális kérdésekben saját szabályozást alkothattak és alkalmazhattak. Sokáig a rádiózást és a televíziózást is a kultúra területére sorolták be, azonban az Európai Bíróság a *Sacchi*-ügyben kifejtette, hogy a televíziózás és a rádiózás a Szerződésben említett szolgáltatáskategóriába tartozik, így vonatkozik rá a(z) akkor még) közösségi szabályozás. A Bíróság rögzítette továbbá, hogy „a Szerződés egyik rendelkezése sem akadályozza a tagállamokat abban, hogy azok közérdekű, nem gazdasági jellegű megfontolásból kivonják a versenyből a rádiós és televíziós adások sugárzását oly módon, hogy egy vagy több intézménynek e tekintetben kizárólagos jogot adnak.”²² Az uniós szintű szabályozás azonban elsősorban kulturális és gazdasági szempontból szabályozta a médiaszektort, hosszú ideig nem volt olyan jogforrás, amely a médiafelügyeletet általában, a tagállamokra nézve köte-

²⁰ POLYÁK Gábor: Konvergens piac, konvergens hatóság? *Médiakutató*, 2008. nyár. http://www.mediakutato.hu/cikk/2008_02_nyar/05_konvergens_piac_hatosag

²¹ Ahogyan ugyanis az internet lesz a legtöbb médiahasználat és médiaszolgáltatás platformja, úgy válik gyakorlatilag a médiaigazgatás szabályozásának kizárólagos tárgyává az internet szabályozása. Ez viszont egyre közelebb kerül majd a távközlés, hírközlés szabályozásához, hiszen azok a fő kérdések (pl. diszkrimináció, piaci erőfölény, nemzetbiztonság, fogyasztóvédelem), melyek a hírközlés szabályozását szükségessé tették, ugyanazok, melyek az internet esetén felmerülnek majd, vagyis a távközlésben alkalmazott szabályok a médiarendszer egészére jelentős hatással bírnak majd. (ELI M. Noam: Miért lesz a televíziózás szabályozásából hírközlés-szabályozás? *Infokommunikáció és jog*, 2010. június, 87–89.)

²² 155/73. sz. *Sacchi*-ügyben 1974. április 30-án hozott ítélet [EBHT 1974.].

lező jelleggel szabályozta volna.²³ A pályázattal kapcsolatos eljárásokra vonatkozó szabályok pedig a frekvenciahasználat miatt összefonódnak a hírközlési szabályrendszerrel, melyre vonatkozóan a hírközlési irányelvi keretszabályozás viszonylag részletes rendelkezéseket tartalmaz.

A médiaszabályozásnak jelenleg világszerte alkalmazott eszköze a műsorszolgáltatási piacra való belépés jogi, adminisztratív feltételekhez kötése. Az engedélyezés az Európai Unióban országonként eltérő – mégis az Európai Unión belül az irányelvi rendelkezések által behatároltan hasonló – eljárás során és feltételek szerint történik.

Az Európai Parlament és a Tanács 2002. március 7-i, az elektronikus hírközlő hálózatok és az elektronikus hírközlési szolgáltatások engedélyezéséről szóló 2002/20/EK irányelvének (a továbbiakban: Engedélyezési irányelv) 5. cikk (2) bekezdése alapján azon egyedi feltételek és eljárások sérelme nélkül, amelyeket a tagállamok a rádiófrekvencia-használati jognak a közérdekű célok közösségi jognak megfelelő megvalósítása céljából rádióműsor- vagy televízióműsor-tartalom-szolgáltatók részére való megadása érdekében fogadtak el, a rádiófrekvencia- és számhasználati jogokat nyílt, tárgyilagos, átlátható, megkülönböztetésmentes és arányos eljárások keretében, rádiófrekvenciák esetében az Európai Parlament és a Tanács 2002. március 7-i, az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások közös keretszabályozásáról szóló 2002/21/EK irányelv (a továbbiakban: Keretirányelv) 9. cikkében foglalt rendelkezésekkel összhangban kell megadni. A nyílt eljárás követelménye alóli kivétel viszont alkalmazható olyan esetekben, amikor az egyedi rádiófrekvencia-használati jogoknak a rádióműsor- vagy televízióműsor-tartalom-szolgáltatók részére való megadása a tagállamok által a közösségi joggal összhangban meghatározott közérdekű cél eléréséhez szükséges.

Az Engedélyezési irányelv 5. cikk (2) bekezdésében előírt, nyílt, tárgyilagos, átlátható, megkülönböztetésmentes és arányos eljárásokra vonatkozó általános követelmények a rádiós vagy televíziós műsorszolgáltatóknak szánt egyedi rádiófrekvencia-használati jogok megadására is alkalmazandók. Az Európai Bíróság elvi érveléssel meghatározta²⁴ e körben, hogy az EK Szerződés 49. cikkét és – alkalmazhatóságuktól kezdődően – a Keretirányelv 9. cikkének (1) bekezdését, az Engedélyezési irányelv 5. cikkének (1) bekezdését, 5. cikk (2) bekezdésének második albekezdését és 7. cikkének (3) bekezdését, valamint az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások piacain belüli versenyről szóló, 2002. szeptember 16-i 2002/77/EK bizottsági irányelv (a továbbiakban: Verseny-

²³ KERTÉSZ Krisztina: A média szabályozása az Európai Unióban és Magyarországon. A jogharmonizáció folyamata az audiovizuális szektorban. *Médiakutató*, 2001. tavasz. http://www.mediakutato.hu/cikk/2001_01_tavasz/07_a_media_szabalyozasa_az_euban_es_magyarorszagon

²⁴ C-380/05. sz. *Centro Europa 7 Srl* ügyben 2007. szeptember 12-én hozott ítélet [EBHT 2008., 1-00349.].

irányelv) 4. cikkét akként kell értelmezni, hogy azokkal ellentétes a televíziós műsorszolgáltatás területén az olyan nemzeti szabályozás, amelynek alkalmazása azt eredményezi, hogy gazdasági szereplő az objektív, átlátható, hátrányos megkülönböztetéstől mentes és arányos kritériumok alapján kijelölt, műsorterjesztésre használt rádiófrekvenciák hiánya miatt nem tud sugározni.²⁵

A műsorszolgáltatási engedélyek megadása, valamint az ehhez kapcsolódó pályáztatási (versenyeztetési) eljárás lefolytatása és az engedélyezési rendszer kialakításának meghatározó elemei tehát azok a szempontok és elvek, amelyek alapján a műsorszolgáltatási jogosultságokról, illetve a műsorterjesztési kapacitásokhoz való hozzáféréstől döntés születik. A kiválasztási eljárás elsődleges célja a szűkös erőforrások esélyegyenlőségen alapuló elosztása, és egyúttal lehetővé kell válnon a leendő műsorszolgáltatók szakmai, pénzügyi és műszaki alkalmasságának előzetes értékelése is,²⁶ illetve emellett természetesen az értékesítési eljárásnak alkalmasnak kell lennie a szakmapolitikai, médiapolitikai, hírközlési stb. célok elérésére is.

Az európai uniós irányelvi joganyag tehát mindössze annyit kíván meg, hogy a spektrumhasználati jogok garantálása nyilvános, transzparens eljárás keretében diszkriminációmentes módon történjen meg, azonban szabad kezét ad a tagállamoknak és az eljáró hatóságoknak abban, hogy a frekvenciahasználati jogosultak kiválasztása milyen módon, alapon történjen meg: árverés, ún. *beauty contest* („szépségverseny”, összehasonlításon alapuló eljárás), *first-come first-served* (érkezési sorrend) alapon, illetve akár ezek kombinációjából álló eljárás útján.²⁷ Arra vonatkozóan sincs általános szabályozás, hogy az engedélyeket milyen formában kell megadni, így azok eltérőek lehetnek, akár hatósági szerződés, hatósági döntés, koncesszió (pl. a svéd jogrendszerben) formájában is megadásra kerülhetnek.

²⁵ Jelentős az engedélyezési eljárások versenyjogi vonatkozása is, a Versenyirányelv „Frekvenciahasználati jogok” című 4. cikke a hírközlési, médiajogi szabályozáshoz hasonlóan meghatározza: „Nem sértve azokat a tagállamok által – általános érdekű célok érdekében a közösségi joggal összhangban – elfogadott különös kritériumokat és eljárásokat, amelyek a rádiófrekvencia-használati jogoknak a rádióműsor- és televízióműsor-tartalomszolgáltatók részére történő odaítélésére vonatkoznak:

1. A tagállamok nem adhatnak kizárólagos és különleges jogokat rádiófrekvenciák elektronikus hírközlési szolgáltatások nyújtása céljából történő használatára vonatkozóan.

2. Az elektronikus hírközlési szolgáltatásokra szolgáló rádiófrekvenciák kijelölésének objektív, átlátható, megkülönböztetéstől mentes és arányos kritériumokon kell alapulnia.”

A Versenyirányelv és a kapcsolódó európai uniós versenyjogi szabályozás bővebben nem képezi jelen tanulmány tárgykörét.

²⁶ POLYÁK (2008) i. m. (9. lj.).

²⁷ VITAY Melinda: Godot-ra várva – a magyar mobilpiacra való belépés versenyjogi aspektusai. 82. In: VALLYON Emese–VITAY Melinda (szerk.): *A verseny hálójában – aktuális versenypolitikai kérdések a hírközlés liberalizációja terén*. Budapest, ELTE Bibó István Szakkollégium, A Felelős értelmiségért Alapítvány, 2014.

Míg az árverés, azaz a nyertes résztvevőnek az adott műsorszolgáltatási lehetőségért ajánlott összeg alapján történő kiválasztása teljesen objektív és átlátható megoldás, addig a *beauty contest* jellegű vagy a vegyes, kevert eljárástípusok, melyekben szerephez jut a műsortartalmi és a műsorszerkezeti vállalások összehasonlítása, jelentősen tágabb mozgásteret biztosítanak a médiapolitikai szempontok érvényesítéséhez, azonban a szempontok meghatározása és értékelése körében fellépő szubjektív tényezők miatt az Engedélyezési irányelv által előírt követelmények érvényesülése kizárólag egy összetettebb, bonyolultabb eljárásrend mentén biztosítható.

Az uniós szabályozás kapcsán kiemelendő, hogy az Európai Parlament és a Tanács, a tagállamok audiovizuális médiaszolgáltatások nyújtására vonatkozó egyes törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek összehangolásáról szóló (2010. március 10.) 2010/13/EU irányelve (a továbbiakban: AVMS irányelv) nem tartalmaz a műsorszolgáltatási engedélyek megadása tárgyában rendelkezéseket.

Az európai uniós irányelvi szabályozás tehát teret biztosít a jogalkotónak, mely keretek között az egyes tagállamok szabadon határozhatják meg a jogosultságok megadásának módját, eljárásrendjét, szabályait, igazodva a nemzeti eljárásjogi rezsimhez és a kialakult hagyományokhoz.

Az Ajánlás némileg konkretizálja az irányelvi rendelkezéseket, önálló címben rendelkezik az engedélyek megadásáról, melyen belül több, az irányelvi szabályoknál részletesebb, pontosabb garanciális jellegű elvárást rögzít a tagállami szabályozások, eljárások vonatkozásában. Az Ajánlás elvi éllel rögzíti, hogy az engedélyek, jogosultságok megadásának (megújításának) alapvető feltételeit, főbb kritériumait minden esetben jogszabályi szinten kell rendezni. A jogosultságok, engedélyek megadására irányuló eljárásnak az Ajánlásban foglaltak szerint – összhangban az Engedélyezési irányelvben megfogalmazott követelményekkel, elvárásokkal – nyílnak kell lenniük, elfogulatlan módszert kell alkalmazni az eljárások során. Az Ajánlás szerint a médiahatóságnak minden döntését megfelelően indokolnia kell, a határozatoknak a nyilvánosság számára hozzáférhetőeknek kell lenniük, és elengedhetetlen azok bírói felülvizsgálatának biztosítása. Az Ajánlás emellett a 16–17. pontban rendelkezik a pályázati felhívások minimális tartalmi elemeiről (pl. a nyújtható szolgáltatás típusa, földrajzi tényezők, fizetendő díjak, technikai paraméterek stb.), valamint arról, hogy a felhívásban szabályozni kell a jelentkezők által benyújtandó dokumentumok körét, így különösen azt, hogy a jelentkezőknek be kell mutatniuk a vállalati struktúrájukat, a tulajdonosi háttérüket, valamint a műsorterveiket összhangban az Európai Tanács Miniszteri Bizottságának R (94) 13. számú Ajánlásának az átláthatóság tárgykörében megfogalmazott követelményeivel.

Az egy többéves rádióspektrum-politikai program létrehozásáról szóló, 2012. március 14-i 243/2012/EU európai parlamenti és tanácsi határozat (a továbbiakban: RSPP határozat) (3) preambulumbekzdése is kiemeli, hogy a spektrum számos különösen fontos ágazat és szolgáltatás, beleértve a mobilhírközlést, a vezeték

nélküli széles sávú és műholdas hírközlést, a televíziós és a rádiós műsorszórást, a közlekedést, a rádiós lokációt és olyan alkalmazásokat, mint a riasztórendszerek, távirányítók, hallókészülékek, mikrofonok, gyógyászati célú berendezések stb. alapvető közérdekű erőforrása. Az RSPP határozat megalkotásának egyik alapja az a törekvés, hogy a spektrumgazdálkodásra, a spektrum kiosztására és felhasználására vonatkozóan egy megújult gazdasági és társadalmi megközelítést célszerű elfogadni. Ennek a megközelítésnek különös hangsúlyt kell fektetnie a spektrumpolitikára abból a célból, hogy nagyobb spektrumhatékonyságot és jobb frekvenciatervezést biztosítson, továbbá hogy védelmet nyújtson a versenyellenes magatartással szemben és ennek megfelelően minden egyes szakpolitikai (legyen az audiovizuális politika vagy az úrkutatás) területre kiterjedő programot kell összeállítani. Az RSPP határozat az Engedélyezési irányelvvel összhangban a 2. cikk (1) bekezdés a) pontjában meghatározza, hogy a tagállamok átlátható módon együttműködnek egymással és a Bizottsággal annak biztosítása érdekében, hogy a legmegfelelőbb és a lehető legkisebb terhet jelentő engedélyezési rendszer alkalmazására sor kerüljön oly módon, hogy a spektrumhasználat a lehető legrugalmasabb és leghatékonyabb legyen. Egy ilyen engedélyezési rendszernek tárgyilagos, átlátható, megkülönböztetésmentes és arányos kritériumokon kell alapulnia.

Az engedélyezési eljárásoknak emellett számos egyéb vetülete van, így a kulturális és társadalmi kisebbségek maguk is aktív szerepet vállalhatnak saját média-vállalkozásaik létrehozásában. Egyes csoportosítások szerint ez az ún. harmadik szektor (az első szektor a közszolgálati, a második a kereskedelmi médiaszektort takarja) jelenti a kulturális és társadalmi csoportok médiában való részvételét, és hiteles bemutatását legjobban elősegítő és leghatékonyabban biztosító eszközt. Az Európai Parlament ezért arra hívta fel a tagállamokat, hogy aktívabban támogassák a médiapluralizmust közösségi szinten, legfőképpen azáltal, hogy a rádió- és televíziófrekvenciát hozzáférhetővé teszik számukra.²⁸

Általánosságban megállapítható továbbá, hogy az analóg frekvenciákat használó médiaszolgáltatások a legtöbb tagállamban az állami médiahatóság (ezen hatáskörrel felruházott szerv) által lefolytatott eljárás eredményeképpen nyerik el a médiaszolgáltatási jogosultságot. Lásd például a portugál rádiózásról szóló törvény 25. cikkének 1. bekezdését, mely rögzíti, hogy analóg rádiós médiaszolgáltatási jogosultság kizárólag nyilvános pályázat útján szerezhető meg,²⁹ illetve a dán

²⁸ Az Európai Parlament 2008. szeptember 25-i határozata az Európai közösségi médiáról. *Független tanulmány a médiapluralizmus mutatóiról az Európai Unió tagállamaiban – egy kockázat alapú megközelítés felé.* K.U. Leuven ICRI, Jönköping International Business School MMTC, Central European University CMCS, Ernst & Young Consultancy Belgium, 2009. AKTI, Budapest, 2010. szeptember, 7. I. 44. http://www.akti.hu/dok/dokumentum07_1.pdf

²⁹ Law no. 4/2001, of 23 of February Article 17. 1. <http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=978864>

törvényi szabályozás is kifejezetten pályázatot (*tender*)³⁰ nevesít, azonban több tagállamban a vonatkozó jogszabályi rendelkezések nem kifejezetten pályázati eljárást szabályoznak. Ez a piacra lépés előzetes korlátozásának tekinthető, mindazonáltal törvényi garanciák megléte esetén e korlátozás alkotmányosan elfogadható. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlata is lehetővé teszi az ilyen engedélyezési rendszerek fenntartását. Ahogyan az Európai Emberi Jogi Egyezmény 10. cikkének 1. bekezdése is kimondja, „Ez a Cikk nem akadályozza, hogy az államok a rádió-, televízió- vagy mozgóképvállalatok működését engedélyezéshez kössék.”³¹

A „hagyományos” broadcasting szabályozása tehát nem csupán megengedi, hanem eleve feltételezi is az engedélyezési szabályok fenntartását, a speciális értékesítési eljárások meglétét, de hosszabb távon – a televíziók és a rádiók teljes digitális átállásával – ezek az előírások várhatóan jelentőségüket veszítik és kiszorulnak majd a jogrendszerekből.³²

3.1. A frekvenciadíj és a médiaszolgáltatási díj

Az értékesítési eljárás egyik kiemelt jelentőséggel bíró eleme, hogy a jogosultság megszerzése, megtartása fő szabályként nem ingyenes, kivételt jellemzően a közszolgálati tevékenységet végző médiaszolgáltatók és a nem polgári frekvenciafelhasználók jelentenek.

Tovább nehezíti az irányelvi rendelkezéseknek való megfelelést, hogy a frekvenciáknak nincs nyílt piaca,³³ tagállamonként, frekvenciánként eltérő, hogy azok

³⁰ ACT no 477 of 06/05/2010 (The Radio and Television Broadcasting Act) 45. (1) http://www.kulturstyrelsen.dk/fileadmin/user_upload/dokumenter/medier/radio_og_tv/Engelsk_side/Promulgation_of_the_Radio_and_Television_Broadcasting_Act_2010.pdf

³¹ ACT on radio and television broadcasting of 27 March 2009. 193. cikk 1 §-a szerint senki nem használhat műsorszóró berendezést a médiahatóság írásos engedélye nélkül. <http://www.vlaamseregulatormedia.be/media/9726/engelse%20vertaling%20bijgewerkt%20tot%2012%20aug%202014.pdf>

³² KOLTAY András: A médiatartalmak közzététel előtti korlátozásának lehetőségei: engedélyezés, regisztráció, cenzúra, végzések. *Iustum Aequum Salutare*, X. 2014. 1. 71–95. <http://ias.jak.ppke.hu/hir/ias/20141sz/07.pdf>

³³ http://ec.europa.eu/competition/publications/cpn/2011_3_6_en.pdf

A nyílt piac körében kiemelendő, hogy a rádiófrekvenciák másodlagos kereskedelméről szóló 7/2013. (IX. 19.) NMHH rendelet egy többéves rádióspektrum-politikai program létrehozásáról szóló 2012. március 14-i 243/2012/EU európai parlamenti és tanácsi határozatnak megfelelően szabályozza a frekvenciahasználati jogosultság, jog átruházására és haszonbérbe adására vonatkozó eljárásrendet. Az átruházható és haszonbérbe adható sávok jegyzékét pedig a RAT 7. melléklete tartalmazza. Ezen sávok között nem szerepel a 87,5–108,0 MHz-es frekvenciatartomány, vagyis a frekvenciák másodlagos kereskedelme (a piac nyitása) jelen téma szempontjából nem bír jelentőséggel. (Érthető módon

milyen módon kerülnek „beárazásra”, hogyan kerül meghatározásra azok társadalmi, gazdasági, kulturális értéke. Hasonló álláspontot fogalmazott meg a Fővárosi Törvényszék a 3.K.30937/2012/73. számú ítéletében, amikor kifejtette, hogy az állam, mint tulajdonos lényegében eldöntheti a tulajdonában álló javak értékesítése során a vételárat, ez a döntés pedig (miután közvagyonról van szó) csak alapos és előzetes gazdasági, piaci, költségvetési, gazdaságpolitikai, társadalompolitikai megfontolások és vizsgálatok révén hozható meg.

E körben az Európai Bizottság a *Bouygues SA és Bouygues Télécom kontra Bizottság* ügyben³⁴ azt a megállapítást tette, hogy a spektrum értékének immanens eleme a fizetendő díj mellett a résztvevő által vállalt egyéb kötelezettségek mértéke is (melyek több esetben tételesen nem is összehasonlíthatóak), vagyis ezeket együttesen, összességükben is kell vizsgálnia a versenyeztetési eljárást lefolytató hatóságnak. Alapvető elvárás a díjakkal szemben – ahogyan azt az Európai Bíróság C-375/11. sz. a *Belgacom SA, Mobistar SA, KPN Group Belgium SA kontra État belge* ügyben kifejtette –, hogy az erőforrások, vagyis a frekvenciák használatáért kivetett díjnak követnie kell a frekvenciák legelőnyösebb felhasználásának biztosítására, továbbá az arra vonatkozó célkitűzéseket, hogy ezek a díjak ne hátráltassák az újító szolgáltatások és a piaci verseny fejlődését. Annak ellenére, hogy ez az ítélet távközlési szolgáltatások szempontjából közelíti meg a frekvenciadíjak kérdéskörét, korántsem tekinthető irrelevánsnak jelen témakör szempontjából, hiszen a jogalkotónak (amely az Országgyűlés mellett a frekvenciagazdálkodási témakörökben elsődlegesen az NMHH Elnöke³⁵) és a jogalkalmazónak (Média-tanács) kölcsönösen együttműködve kell eljárniuk a műsorszolgáltatási engedélyek megadására irányuló eljárások során, azokat megelőzően, mivel a megállapított frekvenciadíjak nem lehetetleníthetik el a rádiós tevékenység végzését, a pályázati eljárások értékelési szempontjainak meghatározása során tekintettel kell lenni arra is, hogy a nyertes pályázónak frekvenciadíj-fizetési kötelezettsége is keletkezik.³⁶

A frekvenciadíjak jelenléte tehát szükségszerűség, mivel a szűkös erőforrásokat jelentő közjavak használatára vonatkozó engedély lehetővé teszi a jogosultnak,

nem biztosított ezen sávok esetén a másodlagos kereskedelem, hiszen a frekvenciahasználati jog, jogosultság megszerzésének előfeltétele főszabályként az Mttv.-ben szabályozott pályázati eljárás lefolytatása, mely a médiaszolgáltatás nyújtására biztosít jogosultságot és ennek előfeltétele a frekvenciahasználati jog, jogosultság megléte, vagyis a frekvenciahasználati jog, jogosultság önmagában.

³⁴ C-431/07. sz., *Bouygues SA és Bouygues Télécom kontra Bizottság* ügyben hozott döntés, 2009 [EBHT I-02665. o.].

³⁵ Az Mttv. 206. § (1) bekezdésének a) pontjában foglalt felhatalmazás alapján az NMHH Elnöke jogosult rendeletben megállapítani a frekvenciadíjakat, az azonosítók lekötéséért és használatáért fizetett díjak, továbbá a hírközlési és postai szolgáltatók felügyeleti díjának mértékét, megfizetésének módját és feltételeit, ellenőrzésének szabályait.

³⁶ A frekvenciadíjak mértékét a frekvencialekötés és -használat díjáról szóló 1/2011. (III. 31.) NMHH rendelet 6. §-a határozza meg.

hogy jelentős gazdasági előnyhöz jusson, és előnyökben részesíti azt az olyan más szolgáltatókhoz képest, amelyek szintén használni és hasznosítani kívánják ezen erőforrást, és ez igazolja a szóban forgó szűkös erőforrás használati értékét kifejező díj kivetését.³⁷

A lineáris médiaszolgáltatások nyújtója a frekvenciadíj mellett médiaszolgáltatási díjat köteles fizetni a Hatóság részére.³⁸ Ilyen kötelezettség számos tagállamban megjelenik, a svéd szabályozás meglehetősen szűk körűen rendelkezik az engedély iránti kérelem (a magyar szabályozásban pályázati ajánlat) tartalmi elemeit illetően, azonban a műsorszolgáltatási díj külön kiemelésre kerül, melyet az engedély érvényességének egész időtartama vonatkozásában kell meghatározni,³⁹ a dán szabályozás pedig koncessziós díjról rendelkezik, melynek minimum összegét, számítási módját és a fizetési határidőket a pályázati dokumentációban kell meghatározni.⁴⁰ A lengyel jogrendszerben az állami bevételt képező⁴¹ „licence fee” szabályozására, beleértve annak mértékét, a fizetésre kötelezettek körét, a menteségeket stb. elkülönült jogszabályban kerül sor, mégpedig törvényi szinten (*Licence Fees Act*)⁴². E kötelezettség alkotmányos alapjait hazai vonatkozásban az Alkotmánybíróság a 37/2008. (IV. 8.) AB határozatában fejtette ki, amelyben elutasította az ORTT-nek a vezetékes műsorszolgáltatások díjának megállapítására vonatkozó hatásköre alkotmányellenességére irányuló indítványokat. Az Alkotmánybíróság indokolásának a lényege, hogy az Rttv. alapján megállapítható volt, hogy a műsorszolgáltatási díj alapvetően a nyereségérdekelt műsorszolgáltatáshoz kapcsolódik. Ezzel összefüggésben teremtett a díjfizetés alól kivételt az Rttv. 22. § (4) bekezdése a közszolgálati műsorszolgáltató és a közműsor-szolgáltatás tekintetében, valamint a szerződés alapján történő műsorszolgáltatás körében is fennállt a kivétel, az Rttv. 90. § (6) bekezdése meghatározta, hogy a nem nyereségérdekelt műsorszolgáltató sem köteles műsorszolgáltatási díjat fizetni. Az Alkotmánybíróság tehát azt a következtetést vonta le, hogy a műsorszolgáltatási díj fizetésének köte-

³⁷ A C-85/10. sz. *Telefónica Móviles España* ügyben 2011. március 10-én hozott ítélet [EBHT 2011., I-1575. o.] 27. pontja.

³⁸ Az Mttv. alapján – és a korábbi médiatörvény, az Rttv. alapján is – nemcsak a korlátos állami tulajdont (frekvenciát) használó médiaszolgáltatások esetében volt kötelező a médiaszolgáltatási díj fizetése, hanem a nyilvántartásba vétel útján működő lineáris médiaszolgáltatások esetén is.

³⁹ Radio and Television Act (SFS No. 2010:696) Chapter 13. Section 6. <http://www.radioochtv.se/Documents/Styrdokument/Radio%20and%20Television%20Act.pdf?epslanguage=sv>

⁴⁰ ACT no 477 of 06/05/2010 (The Radio and Television Broadcasting Act) 45. (3)–(4)

⁴¹ Broadcasting Act of 29 December 1992 (official journal “Dz.U.” of 2011, No. 43, item 226 Article 40 paragraph 13. http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/_public/Portals/0/angielska/Documents/Regulations/broadcasting_act_28022013.pdf

⁴² Licence Fees Act of 22 April 2005 (official journal “Dz.U.”, No. 85, item 728 and No. 157, item 1314, and of 2010, No. 13, item 70 and No. 152, item 1023).

lezettsége – az egészen szélsőséges eseteket kivéve, amikor a mértéke az alapjog ellehetetlenülését eredményezi – nem ellentétes az Alkotmánnyal.

Az Mttv. alapján fizetendő médiaszolgáltatási díj a Médiaszolgáltatás-támogató és Vagyonkezelő Alap (a továbbiakban: Alap) forrásait képezi, amely e forrásokat csak a törvényi szinten meghatározott közszolgálati célú feladatokra fordíthatja.⁴³ Hasonlóképpen a finn közszolgálati médiarendszerben az *Act on the State Television and Radio Fund*⁴⁴ létrehozta a Televízió és Rádió Alapot. Az Alap főbb bevételi forrásai között szerepelnek a műsorszolgáltatási díjak (*licence fee*).⁴⁵ Ezáltal a médiaszolgáltatási díj fizetésének és felhasználásának rendszere a médiaszolgáltatók tekintetében továbbra is újraelosztó-kiegyensúlyozó, illetőleg egyfajta kultúra-támogató funkciót tölt be, vagyis a médiaszolgáltatási díj még a lineáris analóg, frekvenciákat használó médiaszolgáltatások esetén sem (kizárólag) az állami tulajdonú frekvencia használatának ellenértéke.⁴⁶ A díjak felhasználásának célja tehát az elveket tekintve alapvetően hasonló a legtöbb európai országban, azonban már egyre kevesebb az olyan közösségi médiaszolgáltató, amely kizárólag a díjából gazdálkodik, kizárólagos bevételi forrásaként azok jelennek meg. A díjak mértékének összehasonlító elemzése eredményeképpen megállapítható, hogy általában azon államokban, ahol a közösségi médiaszolgáltató jogosult reklámozni, reklám-bevételekre szert tenni, ott a díj összege alacsonyabb az olyan hasonló nagyságú államokban alkalmazotthoz képest, amelyekben tilos a reklámozási tevékenység végzése ezen szolgáltatók számára.⁴⁷

Az Alkotmánybíróság a 37/2008. (V. 8.) AB határozatban meghatározta azokat a szempontokat, amelyeknek meg kell felelniük a műsorszolgáltatási díj megállapítására vonatkozó szabályozásnak és egyben a korábbi szabályozás alkotmányellenességét is kimondta, mivel az Rttv.-ben nem volt „kifejezett rendelkezés arról, hogy amikor az ORTT (...) megállapítja a műsorszolgáltatási díj mértékét, milyen szempontokat köteles figyelembe venni, nincs szabály arra sem, hogy a díjat milyen keretek között állapíthatja meg és milyen szempontok alapján történik annak módosítása”. A médiaszolgáltatási díj megállapításának teljes körű, minden egyes

⁴³ Az Mttv. 136. § (1) bekezdése szerint az Alap bevétele a közszolgálati médiaszolgáltatás, a Közszolgálati Közalapítvány, a közösségi médiaszolgáltatók, a közszolgálati médiaszolgáltatók szervezeti átalakításának támogatása, a közszolgálati célú műsorszámok gyártása és támogatása, az elsőként filmszínházban bemutatásra szánt filmalkotások és a kortárs zeneművek támogatása, az Archívum és egyéb vagyonának gondos kezelése és gyarapítása, valamint az ezekhez kapcsolódó egyéb tevékenységek támogatása, illetve elvégzése céljára használható fel.

⁴⁴ <http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1998/en19980745.pdf>

⁴⁵ <http://www.dr.dk/NR/rdonlyres/AE3A5D9B-0C1A-44F6-8B3D-0F4BF3CCB9D8/292036/NordiskPSB1.pdf>

⁴⁶ KOLTAY András–LAPSÁNSZKY András (szerk.): *A médiaszabályozás kommentárja*. Budapest, CompLex, 2011. 125.

⁴⁷ <https://www.opendemocracy.net/ourbeeb/david-elstein/licence-fee-is-fetter-on-bbc>

szolgáltatóra, jogosultságra vonatkozó előzetes meghatározására nincs mód, a teljes egyediesítés és egységesítés sem reális elvárás az alábbiak miatt. A médiaszolgáltatók saját gazdasági teljesítőképessége azonos piaci körülmények és azonos piaci lehetőségek között is igen eltérő lehet, függ az adott médiaszolgáltató menedzsmentjének hatékonyságától, függ attól, hogy milyen marketing- és hirdetési stratégiát választ vagy, hogy mennyire költséghatékony a működése. Amennyiben a hatóság a díj megállapításánál ezeket a körülményeket mind figyelembe venné, és a különböző gazdasági teljesítőképességű médiaszolgáltatók számára különböző mértékű médiaszolgáltatási díjat állapítana meg, azzal egyenlőtlen versenykörülményeket teremtene a médiaszolgáltatók számára. Ez egyúttal sértené az egyenlő elbánás elvét is. A Médiatanács, amikor engedélyezi egy médiaszolgáltató működését, egyben engedélyezi az adott reklámpiachoz való hozzáférést is. Ezt követően az adott médiaszolgáltatón múlik, hogy a számára megnyílt gazdasági lehetőségekkel mennyiben tud élni.⁴⁸ Ezen elv mentén szabályozza az Mttv. a szerződésmódosítás egyes eseteit, így többek között a médiaszolgáltatási díj összegének módosítását, azon belül is a szerződéskori körülmények megváltozásának kritériumát a kialakult, következetes bírósági gyakorlattal összefüggésben. Az irányadó bírósági gyakorlat alapján „csak a szerződéskötést követően bekövetkezett körülményváltozás szolgálhat a módosítás alapjául. Ebben a körben azonban nemcsak a szerződésmegkötéskor már ismert körülményekre hivatkozással kizárt a szerződés bírósági módosítása, hanem akkor is, ha a szolgáltatás-ellenszolgáltatás meghatározásakor a felek a jövőbeli bizonytalansági tényezőkkel számoltak, vagy amelyekkel az adott helyzetben az ésszerű üzleti kockázatvállalás keretében számolniuk kellett volna.”⁴⁹ A médiaszolgáltatási hatósági szerződésben rögzített médiaszolgáltatási díj pedig azáltal kerül meghatározásra, hogy a pályázók a pályázati eljárás során, az üzleti kockázatot mérlegelve, saját felelősségi körükben ajánlatot tesznek a jogosultság teljes időtartamára fizetendő díj összegére. Mindezek alapján tehát kizárólag jelentős új tény felmerülése vagy a szerződéskötéskor fennálló körülmények lényeges megváltozása esetén módosítható a hatósági szerződés, illetőleg a díj mértéke.

A frekvenciadíjak meghatározásának, és ehhez mérten a rádiós tevékenység végzéséhez kapcsolódó médiaszolgáltatási díj összegének megállapítása összetett folyamat. A díjat hatósági vagy műsorszolgáltatási szerződés alapján végezhető médiaszolgáltatás esetében az adott médiaszolgáltatási jogosultságra vonatkozó médiaszolgáltatási alapidíj és a pályázati eljárásban a nyertes pályázó által vállalt díjrészlet összege alkotja, a médiaszolgáltatási alapidíjat pedig a Médiatanács a pályázati felhívásban állapítja⁵⁰ meg. Ezen összegekkel szemben alapvető elvárás,

⁴⁸ http://mtmi.hu/dokumentum/161/az_uj_magyar_mediaszabalyozas_hun_web.pdf

⁴⁹ EBH2001. 535.

⁵⁰ Mttv. 44. §.

követelmény, hogy az Alkotmánybíróság határozatával összhangban együttesen olyan mértékűnek kell lennie, mely biztosítja a pályázattal elérni kívánt célt és egyben a frekvencia optimális felhasználását, de nem lehetetleníti el az engedélyes, jogosult működését, tevékenységének végzését.⁵¹

4. A magyar szabályozás európai uniós és alkotmányos követelményeknek való megfelelése

Az Alkotmánybíróság a 46/2007. (VI. 27.) AB határozatában az Rttv. számos rendelkezését vizsgálta, így részben annak a műsorszolgáltatási jogosultságok kiosztására vonatkozó szabályait, azon belül pedig különösen a pályázattal kapcsolatos előírásokat abból a szempontból, hogy az Rttv. megfelelően szabályozza-e az országos műsorszolgáltatási jogosultság pályáztatásának értékelési elveit, és biztosított-e jogorvoslatot az ORTT pályázatokkal kapcsolatos döntésével szemben.

Nemcsak az előző pontban ismertetett irányelvi rendelkezések és az Ajánlás alapján, hanem az Alkotmány⁵² szempontjából is garanciális jelentőségű, hogy minden egyes hatóság, így a műsorszolgáltatási jogosultságokkal kapcsolatos feladat- és hatáskörök ellátó hatóság döntéshozatali eljárása is áttekinthető és követhető legyen, így többek között a műsorszolgáltatási jogosultságra vonatkozó pályázat során alkalmazandó értékelési szempontok megismerhetőek lehessenek, a döntés indokolásából feltárható, követhető legyen a döntéshozatali eljárás (a döntést alátámasztó érvek, a szavazati arány), az eljárást lezáró hatósági döntés ellen az érintett jogorvoslattal élhessen.

Az Alkotmánybírósági határozatban megállapításra került, hogy az Rttv. ezeknek a követelményeknek nem felelt meg. A műsorszolgáltatási jogosultság pályáztatására vonatkozó törvényi szabályozás nem intézményesített átlátható pályázati

⁵¹ Hírközlésjogi vonatkozásában a frekvenciadíjakat érintően lásd a C-327/03. és C-328/03. sz., *ISIS Multimedia Net és Firma O2* egyesített ügyekben 2005. október 20-án hozott ítélet [EBHT 2005., I-8877. o.] 23. pontját, valamint a fent hivatkozott *Telefónica Móviles España* ügyben hozott ítélet 24. pontját.

⁵² Magyarország Alaptörvényének 2013. április 1. napjától hatályos negyedik módosítása 19. cikk (2) bekezdése értelmében „Az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírósági határozatok hatályukat veszítik. E rendelkezés nem érinti az ezen határozatok által kifejtett joghatásokat.” Tekintettel arra a tényre, hogy a jelen munkában hivatkozott határozatok olyan, a közigazgatás-tudomány eredményeit és megállapításait tartalmazó döntések, melyek hatályvesztésüktől függetlenül beépültek a szankciótani dogmatikai alapvetések rendszerébe, teljes figyelmen kívül hagyásuk jelentős hiányosságokat eredményezne a jogkövetkezmények rendszerének tárgyalása körében. Az Alaptörvény érintett módosítására tekintettel kizárólag olyan határozati részekre történik utalás, melyek a korábbi Alkotmány rendelkezéseitől akár függetleníthetők is lennének.

rendszer. Az Alkotmánybíróság mindezekre tekintettel alkotmányellenességet megalapozó hibának minősítette többek közt az alábbiakat: „A műsorszolgáltatási jogosultságra vonatkozó pályázat során alkalmazandó értékelési szempontok törvényben nem szabályozottak, a döntéshozatali eljárás a pályázók és a nyilvánosság számára nem követhető. További hiányosság, hogy nem rendelkezik törvény a műsorszolgáltatási jogosultság elnyerése érdekében benyújtott pályázatok elbírálásának határidejéről, és a törvényből a pályázati eljárás során hozott ORTT határozatok indokolásának a kötelezettsége sem következik.”

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a jogalkotói mulasztás a jogorvoslati rendszer hiányosságai vonatkozásában is fennáll. Az Alkotmány 57. § (1) bekezdése⁵³ rögzíti a bírósághoz való fordulás jogát, vagyis azt, hogy a Magyar Köztársaságban a bíróság előtt mindenki egyenlő, és mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat, vagy valamely perben a jogait és kötelességeit a törvény által felállított független és pártatlan bíróság igazságos és nyilvános tárgyaláson bírálja el. Az Alkotmánybíróság értelmezésében ezen alapvető jogból következően az államra, így a jogalkotóra, az Rttv. vonatkozásában az Országgyűlésre az a kötelezettség hárult, hogy az egyes jogok és kötelezettségek elbírálására bírói utat biztosítson.⁵⁴ Az Rttv. 99. § (5) bekezdése azonban csupán egy esetben, bizonyos korlátozó rendelkezésekbe ütköző pályázó visszautasításával szemben biztosította a bírói utat, egyébként a pályázóknak nem volt lehetősége az ORTT műsorszolgáltatással kapcsolatos pályázati eljárást lezáró érdemi döntése ellen minden esetben bírósági felülvizsgálati eljárást kezdeményezni. Az Alkotmánybíróság mindezek alapján megállapította, hogy az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet idézett elő.

Ezen hiányosságok miatt az Országgyűlés az Rttv. vonatkozó rendelkezéseit módosította⁵⁵, az Mttv. pedig eleve olyan szabályozást tartalmaz, amely a vonatkozó, részben az Alaptörvényből, részben pedig az európai uniós szabályozásból eredő követelménynek megfelel.

Az Mttv.-ben szabályozott lineárisan felépített pályázati eljárás átlátható és tagolt eljárásrend a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) szabályrendszerén alapulva, az Mttv.-ben foglalt eltérésekkel együtt törvényi szinten rendezett, és a mögöttes közigazgatási jogi dogmatikai elvek mentén szabályozott koherens rendszert alkot.

⁵³ Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése az Alkotmány 57. § (1) bekezdésével megegyező tartalmú rendelkezést tartalmaz.

⁵⁴ 59/1993. (XI. 29.) AB határozat, ABH 1993, 355; 935/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 772–773.

⁵⁵ A műsorterjesztés és digitális átállás szabályairól szóló 2007. évi LXXIV. törvény, valamint a rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény módosításáról szóló 2007. évi CLIV. törvény 8. §-a.

Ez egy jelentős eltérés az Rttv. szabályrendszeréhez képest, hiszen az ORTT által lefolytatott pályáztatási eljárása „kevert”, vegyes eljárás volt, vagyis egyaránt hordozott magán közigazgatási jogi és polgári jogi jellemzőket. Az ORTT az Rttv. alapján a műsorszolgáltatókat a műsorszolgáltatási jogosultság gyakorlására szerződés megkötésével jogosította fel, vagyis az ORTT és a nyertes pályázók a polgári jog keretei között kötöttek megállapodást. Ennek indoka egyes álláspontok szerint az volt, hogy kizárja az állami szerv nyomásgyakorlásának lehetőségét, hiszen a közigazgatási jogviszonyok egyik jellemzője a felek közti alá-fölrendeltségi viszony. Ezzel szemben a magánjogi viszonyokban – függetlenül attól, hogy az egyik szerződő fél egy hatóság-e vagy sem – a felek mellérendelt helyzetben, egyenlő és azonos jogosítványokkal felruházott partnerként járnak el. A gyakorlati tapasztalatok azonban azt támasztották alá, hogy ezen célkitűzés elérésére az Rttv. rendszere alkalmatlan volt, a hatósági eljárásba épített polgári jogi elem inkább okozott joggyakorlati zavarokat és disszonanciákat, mint a szerződő felek számára előnyös hatásokat.⁵⁶ Más szempontból megközelítve a polgári jogi szerződéses rendszerben az ORTT kettős funkciót látott el: a műsorszolgáltatási szerződésben foglaltak megszegése esetén egyszerre léphetett fel, mint szerződéses fél és mint hatóság. Ezt a kettős jogállást az Alkotmánybíróság a 46/2007. (VI. 27.) AB határozatában szintén alkotmányellenesnek minősítette, egyúttal megjegyezte, hogy a jogalkotó dönthet arról, hogy műsorszolgáltatási szerződések útján, esetleg közigazgatási eljárás során szerzett engedély alapján vagy egyéb módon nyújt lehetőséget a műsorszolgáltatási jogosultság megszerzésére. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az sem volna eleve összeegyeztethetetlen az alkotmányos rendelkezésekkel, ha a jogalkotó a műsorszolgáltatási szerződések helyett engedélyezési rendszert vezetne be, amelynek során a közigazgatási eljárás szabályai volnának az irányadóak, és a műsorszolgáltató ügyfélként járna el. Az Mttv. az Rttv.-vel szemben ez utóbbi megoldást részesíti előnyben és a pályáztatási eljárást teljes mértékben a közigazgatási eljárásjog rezsimje alá helyezi, a műsorszolgáltató az eljárás során ügyféli pozícióban jelenik meg. A Médiatanács eljárására tehát a Ket. rendelkezései alkalmazandók az Mttv.-ben foglalt, az eljárás sajátosságaira tekintettel megfogalmazott eltérésekkel és érvényesülnek vele szemben az Alaptörvényben megfogalmazott követelmények, így a jogszabály, vagyis az Mttv. pontosan és kifejezetten rendezi a hatósági döntés meghozatalára vonatkozó *a)* felhatalmazást, *b)* hatáskört, *c)* feltételeket, *d)* a döntés közjogi célját, *e)* személyi hatályát, *f)* eszközrendszerét, *g)* az alapvető mérlegelési szempontokat, és *h)* a mérlegelés keretei, melyek együttesen megfelelnek a sajtó- és a véleménynyilvánítás szabadsága által megkövetelt garanciáknak. Emellett a Médiatanács e döntései esetében is érvé-

⁵⁶ BOGDÁN Tibor: *Az 1996. évi I. törvény elvi és jogtechnikai elemzése*. AKTI, 2004. 88–89.

nyesül garanciaként a Ket. alapján a jogorvoslati jogosultság⁵⁷, melynek keretében a hatóság mérleget érdemben vizsgálható.⁵⁸

Az uniós jogi szabályozásnak való megfelelés mellett megemlítendő, hogy a frekvenciahasználat szabályozása nem csak európai uniós szinten történik meg, mivel a frekvenciagazdálkodásnak az elektromágneses hullámterjedés természetéből adódóan nemzetközi elvárásai is vannak. Azon szolgáltatók esetén ugyanis, amelyeknél az egymásra gyakorolt hatások több ország területére is kiterjednek, az alkalmazások illesztése körzeti szinten, a Nemzetközi Távközlési Egyesület (ITU) keretében, illetve két- vagy többoldalú kormányzati megállapodásokban történik. Tipikus példái ennek a műsorszóró frekvenciatervek, amelyek elvi frekvenciatervek, a telepítés és a sugárzás paramétereinek maximalizált értékeit tartalmazzák.⁵⁹

4.1. A frekvenciákkal való gazdálkodás sajátosságai eljárásjogi szempontból

A pályázati eljárások (nem szűken véve a pályázati hatósági eljárást annak megindításától jogerős lezárásáig, hanem a pályáztatási folyamat egészét tekintve) az Mttv. alapján az alábbi főbb szakaszokra oszthatók: *a)* a pályázati eljárások előkészítése, *b)* a pályázati felhívás közzététele, nyilvános meghallgatás, *c)* pályázati eljárás, *d)* nyertessel történő hatósági szerződés megkötése.

⁵⁷ A Fővárosi Ítéletábrla a 2.K.27.198/2011/8. számú ítéletében kifejtette, hogy az ORTT által lefolytatott pályázati eljárásban a felperes érvényes pályázatot nyújtott be, ebben a közigazgatási hatósági eljárásban ő a Ket. 15. §-ának (1) bekezdése alapján ügyfélnek minősül, így minden további feltétel nélkül jogosult volt a határozat bírósági felülvizsgálata iránt közigazgatási pert indítani. A keresetindítási jog azonban – a polgári perekétől eltérően – a közigazgatási perben nem jelent egyben korlátlan keresetelési jogot is. A Ket. 109. §-ának (1) bekezdése szerint ugyanis az ügyfél csak jogszabálysértésre hivatkozással kérheti a hatóság jogerős határozatának bírósági felülvizsgálatát. Ebből következik, hogy a fél kizárólag a keresetben megjelölt jogszabálysértés vonatkozásában jogosult a határozatot támadni. Az érintett ügyben a felperes kívüli pályázatokra vonatkozó alperesi döntést, ezekre nézve jogszabálysértést sem jelölt meg. Ennek ellenére – noha a határozatnak jól elkülöníthető részei vannak – kereseti kérelme mégis az egész határozat felülvizsgálatára irányult, a teljes döntés hatályon kívül helyezését kérte. Felperesnek a sikeres perléshez a saját és a nyertes kívüli pályázatokkal kapcsolatos döntés hatályon kívül helyezése iránti kérelme vonatkozásában is igazolnia kell, hogy nemcsak perindítási jogosultsággal, hanem keresetelési joggal is rendelkezik.

⁵⁸ KOLTAY András–LAPSÁNSZKY András: Az új magyar médiaszabályozás alkotmányossági kérdései. *Iustum Aequum Salutare*, VII. 2011/2. 31–141. http://mediatorveny.hu/dokumentum/28/KoltayLapsanszky_Mediaszab_Alk_IAS.pdf

⁵⁹ ARANYOSNÉ Börcs Janka–LAPSÁNSZKY András–SPAKIEVICS Sándor (szerk.): *A hírközlési igazgatás kézikönyve*. Budapest, CompLex, 2010. 228. 230.

Jelen pontban az eljárás egyes szakaszainak elemzésére kerül sor olyan szempontból, amely a frekvenciákkal történő állami gazdálkodás sajátosságainak kiemelésére alkalmas, vagyis az Mttv. rendelkezéseinek tételes ismertetése nem képezi jelen tanulmány tárgyát.

4.1.1. A pályázati eljárások előkészítése, a frekvenciaterv

A médiaszolgáltatás céljára felhasználható állami tulajdonban lévő frekvenciák a korlátos anyagi javak közé tartoznak, az állam kizárólagos tulajdonát képezik. Az állam e közjavakkal való gazdálkodás körében fokozott gondossággal köteles eljárni, ezek a javak nem idegeníthetők el, továbbá fő szabályként nem terhelhetők meg, biztosítékul nem adhatók, azokon osztott tulajdon nem létesíthető. Ezen tilalom az állam vagy a helyi önkormányzat kizárólagos tulajdonában álló nemzeti vagyona tartozó javak teljes terjedelme tekintetében fennáll.⁶⁰ Mivel az Nvtv. alapján a rádióspektrum az állam kizárólagos tulajdonába tartozik, a frekvenciákkal való gazdálkodás előírásai nemcsak az ágazati jogszabályokban, hanem emellett az állami vagyonnal való gazdálkodás rendjét tartalmazó jogszabályi rendelkezések között is szabályozásra kerülnek, vagyis az Nvtv.-ben és az állami vagyonról szóló 2007. évi XVI. törvényben (a továbbiakban: Ávtv.).⁶¹

A médiaszolgáltatási célú frekvenciákkal kapcsolatos gazdálkodási feladatok ellátása körében számos rendelkezésnek kell megfelelnie az arra feljogosított szervnek, vagyis a Médiatelevisziós Hatóságnak, mivel az Mttv. a médiaszolgáltatás céljára szolgáló rádiós frekvenciákkal való gazdálkodás lehetőségét a Médiatelevisziós Hatóságra delegálja az Mttv.-ben,⁶² amikor meghatározza, hogy a Médiatelevisziós Hatóság hatáskörében el-

⁶⁰ Nvtv. 6. § (1) bekezdés.

⁶¹ Az Eht. 165. § (2) bekezdése 2004. május 1-jei hatállyal hatályon kívül helyezte a koncesszióról szóló 1991. évi XVI. törvény 1. § *k*) pontját, amely alapján a távközlési szolgáltatások (közcéltű távbeszélő szolgáltatás, közcéltű mobil rádiótelefon szolgáltatás, országos közcéltű személyhívó szolgáltatás, országos és körzeti rádió- és televízió-műsor szétosztása valamint szórása, a szakosított műsorszolgáltatás kivételével) koncesszió keretében átengedhetők voltak. Azzal, hogy a rádiófrekvenciák már nem tartoznak a koncessziós körbe, az Nvtv. és az Ávtv. rendelkezései megfelelően alkalmazandók a frekvenciaértékesítésekre, melyek azonban a frekvenciagazdálkodás sajátosságai miatt jelentős nehézségeket támasztanak a jogalkalmazók eljárásai során. E körben megjegyzendő, hogy a közszolgáltatási médiavagyonnal való gazdálkodás élesen elkülönül a szintén állami tulajdonba tartozó frekvenciákkal való gazdálkodástól, a jogosultság megszerzésétől, hiszen az Nvtv. 16. § (1) bekezdés *b*) pontja az Nvtv.-ben meghatározott elvek mentén a közszolgáltatási médiavagyon feletti tulajdonosi joggyakorlás módját, valamint e vagyonnal való gazdálkodás szabályait az Mttv. határozza meg, vagyis a közszolgáltatási médiavagyon a médiaigazgatás területén egyedüli kivételt képez az Nvtv. hatálya alól.

⁶² 182. § *h*) pont.

látja a rádiós médiaszolgáltatási jogosultságok pályáztatásával kapcsolatos feladatokat. A pályázatok előkészítése körében a Hatóság kettős funkciót lát el: a Hivatal végrehajtói és műszaki szerepben jár el, a Médiatanács pedig döntéshozóként tevékenykedik.⁶³ Az Ajánlás 15. pontjában foglaltakkal összhangban a Médiatanács felkérésére a Hivatal kidolgozza az Mttv. által meghatározott tartalmi elemeket tartalmazó frekvenciatervet. A rádiófrekvenciás spektrum ugyanis – ahogyan az már említésre került – korlátos, korlátozott természeti erőforrás, amelyet más természeti erőforrásoktól eltérően használnak, de el nem fogyasztanak, ki nem merítenek. Helytelen, nem megfelelő, akár pazarló használata jelentős frekvenciagazdálkodási, műszaki problémákat eredményezhet még úgy is, hogy a spektrum nagy kiterjedésűnek tűnik, hiszen a rendelkezésre álló technikai lehetőségek, rádiószolgáltatások, felhasználások sokfélesége, műszaki, földrajzi, domborzati viszonyok korlátozzák az egyes frekvenciasávok használatának lehetőségét. Ezért is kiemelten fontos tehát, hogy a rádiófrekvenciás spektrum használata tervszerű, rendezett és hatékony módon történjen meg.⁶⁴ A frekvenciák kijelölésének és a tervezésnek a jelentőségét mutatja az Európai Bíróság esetjoga is. A Bíróság a C-380/05. sz. *Centro Europa 7 Srl* ügyben hozott ítéletében kifejtette: „(...) nemcsak a sugárzási engedélyek koncessziója szükséges, hanem a műsorterjesztésre használt rádiófrekvenciák kijelölése is. Műsorterjesztésre használt rádiófrekvenciák nélkül ugyanis a gazdasági szereplő nem tudná ténylegesen gyakorolni a közösségi jogból származó jogait a televíziós műsorszolgáltatás piacához való hozzáférés tekintetében.”

Az Mttv. alapján a frekvenciaterv kidolgozására akkor kerül sor, ha a Médiatanács mérlegelése körében megállapítja, hogy indokolt a rádiós médiaszolgáltatási lehetőség pályáztatása. A frekvenciaterveket a Médiatanács közzéteszi, melyekre bárki jogosult észrevételt tenni.⁶⁵ A Médiatanács a frekvenciaterv és az észrevételek alapján dönthet úgy is, hogy az eljárást mégsem indítja meg, vagy éppen azt visszaadhatja a Hivatalnak módosításra, illetve azt elfogadhatja. A portugál rendszerben a hazai eljárásrendhez hasonlóan a *Media Institute* mint médiahatóság köteles kikérni az ICP, vagyis az *Instituto das Comunicações de Portugal*, a frekvenciagazdálkodásért felelős szerv véleményét a technikai feltételeket illetően az engedélyezési eljárásokra való felkészülés részeként.⁶⁶

A Médiatanács speciális mérlegelési lehetőséggel rendelkezik az ügyfél által tervezett médiaszolgáltatási lehetőség esetén (az ügyfél kérelmére a tervezést a Mé-

⁶³ KOLTAY András–LAPSÁNSZKY András (szerk.): *Médiajogi kommentárok*. Budapest, Wolters Kluwer, 2014. 241.

⁶⁴ ARANYOSNÉ Börcs Janka–LAPSÁNSZKY András–SPAKIEVICS Sándor (szerk.): *A hírközlési igazgatás kézikönyve*. Budapest, CompLex, 2010. 226.

⁶⁵ A frekvenciatervek az NMHH honlapján elérhetők, nyilvánosak: http://nmhh.hu/tart/index/1096/Mediaszolgáltatasi_palyazatokhoz_tartozo_frekvenciatervek

⁶⁶ Law no. 4/2001, of 23 of February Article 16. 1.

diatanács előzetesen jóváhagyhatja). Ekkor a Médiatanács mérlegeli, hogy a médiapiaci és médiapolitikai szempontok figyelembevételével indokolt, megalapozott-e az adott vételkörzetben új médiaszolgáltatási lehetőség pályáztatása.⁶⁷

4.1.2. A tulajdonosi jogok gyakorlásából, felelős gazdálkodásból fakadó döntések

A Médiatanács tehát döntési jogkörrel rendelkezik a pályázati eljárások megindítása körében, ez a hatásköre pedig a tulajdonosi jogok gyakorlásából fakad. Ahogyan azt a Fővárosi Bíróság a 3.Kpk.45529/2009/2.– a szintén korlátos erőforrást képező mobil frekvenciákkal kapcsolatban hozott – végzésében megállapította, az államnak, mint tulajdonosnak saját belátásán alapuló joga, hogy a rendelkezésére álló frekvenciakészletet mikor, milyen feltételekkel engedi át használatba másoknak, vagyis a frekvenciákkal kapcsolatban ugyanazon jogok illetik meg, mint bármely más tulajdonost, így különösen biztosított számára a tulajdonnal való rendelkezés joga. A rendelkezési jog tartalmából, alkotmányos attribútumából következik, hogy a rendelkezési jog komplex módon értelmezendő, a tulajdonos – és így a tulajdonosi jogot gyakorló szerv – szabad belátása szerint dönthet arról is, hogy kíván-e élni a rendelkezési jogával, illetve a döntési szuverenitásból adódóan ezt a döntését meg is változtathatja. Ezen elv mentén rendelkezik úgy az Mttv., hogy fő szabályként a pályázati eljárás hivatalból, a pályázati felhívás közzétételével indul. (Hasonlóképpen rendelkezik a szlovák médiatörvény is, amikor úgy szabályozza az engedélyek megadására irányuló eljárás megindítását, hogy az eljárás akkor veszi kezdetét, amikor a Tanács legalább két országos napilapban, valamint az információs tábláján és a honlapján közzéteszi az eljárás főbb feltételeit. A szlovák szabályozás azonban annyiban eltér az Mttv. rendszerétől, hogy a lejáró engedély jogosultja értesíti az eljáró hatóságot a lejárat tényéről és a Tanács a kérelem alapján is megindíthatja az eljárást, illetve természetesen saját hatáskörben is.⁶⁸) Annak ellenére, hogy az Mttv. 49. § (8) bekezdésében foglalt „talált” frekvenciákkal kapcsolatos eljárást az ügyfél tevőleges magatartása, kérelme előzi meg, a Médiatanács ekkor is mérlegelési jogkörében dönt a pályázati eljárás megindításáról, nincs kötve az ügyfél kérelmében foglaltakhoz, az eljárás nem indul kérelemre – nem is indulhatna, hiszen az ellentétes lenne a tulajdonosi jogok gyakorlásának elveivel.

⁶⁷ Mttv. 49. § (8) bekezdés.

⁶⁸ Act No. 308 of 14th September, 2000 on Broadcasting and Retransmission and on Amendments of Act No. 195/2000 Coll. on Telecommunications, http://www.rvr.sk/_cms/data/modules/download/1165259211_The%20Act%20on%20Broadcasting%20and%20Retransmission.pdf, 45., 48. §.

Hasonló elven hozta meg a Médiateanács a Hatvan 97,4 MHz médiaszolgáltatás hasznosítására irányuló eljárásában a 1410/2011. (X. 19.) számú végzését,⁶⁹ bár ebben az esetben nem eljárás megindításáról, hanem megszüntetéséről volt szó. A Médiateanács által lezárt, még az ORTT pályázati felhívása alapján benyújtott pályázati eljárásban a Hatvan 97,4 MHz médiaszolgáltatási lehetőség hasznosítására vonatkozóan hozott döntés ellen felülvizsgálati kérelem került benyújtásra. A Fővárosi Ítéltábla a 2.K.27.339/2011/3. ítéletében hatályon kívül helyezte a Médiateanács 609/2011. (V. 11.) határozatának az eljárás nyertesére vonatkozó rendelkezéseit, és a Médiateanácsot e körben új eljárásra kötelezte. A Médiateanács az 1410/2011. (X. 19.) döntésében akként határozott, hogy Hatvan 97,4 MHz médiaszolgáltatási lehetőség hasznosítására irányuló ismételt megindított pályázati eljárását az Mttv. 61. § (1) bekezdés *b)* és *c)* pontja alapján megszünteti, tekintettel arra, hogy a pályázati eljárás gazdasági és jogi feltételei és körülményei lényegesen megváltoztak, valamint a pályázati eljárás a Médiateanács médiapolitikai mérlegelése alapján okafogyottá vált, és a pályázati felhívásban rögzített alapelvek, célok a pályázati eljárás lefolytatásával nem biztosíthatóak.

A Médiateanács az alábbi körülményekre volt tekintettel a döntésének meghozatala során: *a)* pályázat megindítása óta a jogi körülmények és feltételek, *b)* a gazdasági, frekvenciagazdálkodási és a médiapiaci körülmények is lényegesen megváltoztak, továbbá *c)* a pályázati felhívásban rögzített célok sem biztosíthatóak. *a)* Jelen ügyben speciális joghelyzet alakult ki, mivel a pályázati felhívás kiírását követően hatályba lépett az Mttv., vagyis a pályázat kiírásakor fennálló jogi körülmények, feltételek lényegesen megváltoztak, az Rttv. pályázati eljárásra vonatkozó rendelkezései pedig hatályukat veszítették. A felhívás kiírását követően lényegesen megváltoztak továbbá *b)* a gazdasági, frekvenciagazdálkodási és a médiapiaci körülmények is, ugyanis a Médiateanács a Hatvan 97,4 MHz felhívásának közzététele óta egy másik pályázati eljárást is megindított a településen a Hatvan 87,9 MHz vonatkozásában. E körben kiemelendő, hogy a Médiateanács időközben kialakította az Mttv. alapján új pályázatosokban már alkalmazásra is kerülő médiaszolgáltatási díjak számításának rendszerét. A 2010-es (97,4 MHz) pályázatban a műsorszolgáltatási díj minimális mértéke természetesen még nem ez alapján került meghatározásra, így amennyiben a Médiateanács a megismételt eljárásban újra lefolytatta volna az eljárást a Hatvan 97,4 MHz tekintetében, abban az esetben körülbelül egy időben léphetett volna piacra a két új nyertes – azonban teljesen más alapokon nyugvó minimális díj, valamint médiaszolgáltatási alapidíj alapján. Ez a döntés a médiapiac kiegyensúlyozottságát és fenntarthatóságát hátrányosan érintette volna. Emellett a Médiateanács megállapította, hogy a pályázati eljárás ismételt lefolytatásával *c)* a pályázati felhívásban rögzített célok sem biztosíthatóak a következők miatt. A pályázati felhívás 1.2. pontja a felhívás céljaként az Rttv. 102. § (5) bekez-

⁶⁹ http://mediatanacs.hu/dokumentum/32760/13197054741410_2011__elj_megsz_vegzes_hatvan.pdf

dés szerinti törvényi kötelezettségnek való megfelelést jelöli meg, vagyis azt, hogy amennyiben egy igénylő saját maga, saját költségére tervez, vagy terveztet egy médiaszolgáltatási lehetőséget, akkor a Médiatanácsnak pályázatot kell hirdetnie, és amennyiben az adott pályázó vállalja a felajánlott legmagasabb összegű díjajánlatot, úgy őt az elbírálás során előnyben kell részesítse. A Médiatanács tehát az eredeti igénylő által terveztetett médiaszolgáltatási lehetőség esetében az Rttv. alapján nem rendelkezett mérlegelési jogkörrel a pályázati eljárás megindításával kapcsolatban. A Médiatanács e kötelezettségének a Pályázati Felhívás közzétételével eleget tett, azonban éppen a Hatvani Strand Üzemeltető Kft. (az igénylő) nem nyújtott be ajánlatot, így az az ok, amelyért a felhívás kiírásra került, okafogyottá vált.

A Médiatanács a fent leírtak alapján a frekvenciakészlettel, mint állami tulajdonnal való felelős, rendeltetésszerű és hatékony gazdálkodás követelményét szem előtt tartva döntött úgy, hogy a pályázati eljárást megszünteti.

A frekvenciakészlettel, mint korlátos, állami tulajdonnal való felelős gazdálkodás szabálya alapján tehát a Médiatanács folyamatosan (legyen szó előzmények nélküli eljárásról, vagy új eljárásra kötelezésről) köteles vizsgálni azt, hogy a médiapolitikai szempontok, illetve az Mttv.-ben vagy a pályázati felhívásban rögzített alapelvek, célok a pályázati eljárás lefolytatásával biztosíthatóak-e, illetve, hogy a benyújtott pályázati ajánlatok megfelelnek-e a törvényben foglalt céloknak és alapelveknek, és, hogy a frekvenciakészlettel való felelős, rendeltetésszerű, hatékony gazdálkodás biztosított-e. A Médiatanács mindezek miatt nem folytathatja le a pályázati eljárást olyan esetekben, amikor egyértelmű, hogy ezen érdekek a pályázati eljárás lefolytatásával sérülhetnek (pl. nyertest hirdetne annak ellenére, hogy egyetlen pályázó ajánlata sem felel meg a törvényben lefektetett alapelveknek és céloknak). A Médiatanács mérlegelési jogköre meglehetősen szűk körű és minden ilyen esetben a közigazgatási eljárás szabályai szerint meghozott, indokolt végzéssel zárul az eljárás, amely ellen jogorvoslatnak van helye.⁷⁰

4.2. A pályázati eljárás

4.2.1. A pályázati felhívás

Az Mttv. 52. §-a egyértelműen rögzíti, hogy az analóg frekvencia igénybevétel médiaszolgáltatási lehetőségek pályázati eljárás útján hasznosíthatóak, melynek feltételeit a Médiatanács a pályázati felhívásban szabályozza. A Médiatanács a médiapluralizmus elvének szem előtt tartása mellett számos gyakorlati szempontot

⁷⁰ KOLTAY András–LAPSÁNSZKY András: Az új magyar médiaszabályozás alkotmányossági kérdései. *Iustum Aequum Salutare*, VII. 2011/2. 31–141.

mérlegelhet, így többek között, hogy az adott vételkörzetben szükség van-e új médiaszolgáltatás indítására, vagy a lejárt médiaszolgáltatási jogosultság további hasznosítására, ismételt pályáztatására, valamint mindezekkel összefüggésben mérlegelheti az adott település gazdasági eltartóképességét, a helyi médiapiac összetételét, a lakosság esetleges igényeit, egy új médiaszolgáltató piacra lépésének hatásait stb.⁷¹

A pályázati felhívás tekintetében az Mttv. meghatározza a kötelező tartalmi elemeket, amelyeket a kiírt pályázati felhívás részeként minden esetben meg kell jeleníteni, emellett azonban a Médiatanácsnak lehetősége van egyéb feltételek előírására is,⁷² mely rendelkezés biztosítja a pályázati eljárások rugalmasságát, a helyi sajátosságokhoz való igazodás lehetőségét és ezek által az Mttv.-ben megfogalmazott és a Médiatanács által az eljárás megindításával, lefolytatásával elérni kívánt céloknak megfelelő feltételek kialakítását. Tekintettel arra, hogy valamennyi médiaszolgáltatási lehetőség eltérő, és egyedi sajátosságokkal bír, amelyet a Médiatanácsnak a kiíraskor mérlegelnie kell, az Mttv. az értékelési kategóriákat, és az azokhoz tartozó értékeket tételes jelleggel, minden esetre kiterjedően nem rögzítheti, csupán azt határozta meg, hogy – az Engedélyezési irányelv 5. cikk (2) bekezdésével összhangban – ezt a pályázati felhívásnak előre meghatározott és megismerhető, meg nem változtatható módon tartalmaznia kell. A megváltoztathatatlanúság vonatkozásában kiemelendő, hogy az nem lehet teljes körű. Az állami tulajdonnal való felelős gazdálkodás körében a Médiatanácsnak folyamatosan figyelembe kell vennie, tekintettel kell lennie a változó gazdasági, társadalmi, médiapiaci viszonyokra. Ezen okokból van lehetőség a pályázati felhívás módosítására és visszavonására, melynek eljárási feltételei kapcsán garanciális jellegű előírás, hogy a módosításról vagy visszavonásról szóló médiapiaci és médiapolitikai szempontok figyelembevételével a döntés legkésőbb a pályázati ajánlatok benyújtását megelőző 15 nappal hozható meg, és a döntést a pályázati felhívással azonos módon kell nyilvánosságra hozni.⁷³

A Médiatanács által meghatározott célok a potenciális pályázók számára is ismertek, az adott médiaszolgáltatási lehetőség hasznosításának céljáról, jellegéről (legyen az általános vagy éppen speciális érdekeket szolgáló) a pályázati felhívásban a Médiatanács tájékoztatja az érdekelteket és ezzel az értékelési szempontok, feltételek kialakításának rendszerére is rálátást enged az érintetteknek.⁷⁴ A pályázati felhívás tervezet véleményezésére pedig írásbeli és szóbeli fórumot is biztosít

⁷¹ KOLTAY–LAPSÁNSZKY i. m. (46. lj.) 144–145.

⁷² Mttv. 52. § (2) bekezdés *m*) pont.

⁷³ Mttv. 53. § (5) bekezdés.

⁷⁴ Leggyakrabban a pályázati felhívás célja, hogy a Médiatanács biztosítsa a meghatározott „MHz médiaszolgáltatási lehetőséggel, mint állami tulajdonnal való felelős, rendeltetészerű, hatékony gazdálkodást, valamint hogy a vételkörzettel kapcsolatos helyi információk, értékek kifejezésre jussanak, bemutatásra kerüljenek, a médiaszolgáltatás hozzájáruljon a rádiós piac sokszínűségének megteremté-

az Mttv., amely szerint az NMHH-nak nyilvános meghallgatást kell tartania a pályázati felhívás tervezete tárgyában. Hasonlóképpen a svéd médiatörvény alapján a jelentkezők részére biztosítani kell a lehetőséget, hogy a pályázati feltételekkel kapcsolatban kifejtsek az álláspontjukat, véleményüket.⁷⁵

Emellett az Mttv.⁷⁶ hirdetményi és a Médiatanács honlapján való közzétételi kötelezettséget ír elő a Médiatanács számára a pályázati felhívás tekintetében – garanciális elemként minimum határidő megfogalmazásával – annak érdekében, hogy a pályázóknak megfelelő idő álljon rendelkezésre a pályázati ajánlatok összeállítására (e körben az Mttv. tekintettel van arra, hogy egy országos pályázat esetén minden bizonnyal több idő szükséges az ajánlatok összeállításához).⁷⁷ Az érintettek tájékoztatását, az eljárások átláthatóságát, könnyebb lefolytathatóságát szolgálja többek között az is, hogy a Médiatanács törekszik arra, hogy maga a pályázati kiírás is informatív tartalommal bírjon, és ezáltal segítséget nyújtson a pályázóknak az ajánlatok összeállításához. Ezen törekvés keretében a pályázati felhívások az ORTT-s pályázatokhoz képest nem feltétlenül egyszerűsödtek, azonban a pályázók egy dokumentumban minden szükséges információt megtalálhatnak, amely könnyebbséget jelent a jogi, szabályozási, médiapolitikai környezet megismerésében. Emellett a Médiatanács formanyomtatvány közzétételével is segíti a pályázók tevékenységét, ugyanis ezzel jelentős mértékben csökken annak az esélye, hogy a pályázók egy lényeges (kötelező) tartalmi elemet kihagyjanak a pályázati anyagukból, ajánlatukból.⁷⁸ A magyar szabályozáshoz hasonlóan a lengyel hatóság honlapján is elérhetőek azok a formanyomtatványok, melyek kitöltésével engedély iránti kérelmet lehet benyújtani.⁷⁹

séhez, illetve fenntartásához, és elősegítse a működésükben kiszámítható és stabil rádiók piacra lépését vagy piacon maradását.”

pl. http://mediatanacs.hu/dokumentum/164498/PF_Barcs1027.pdf, <http://mediatanacs.hu/dokumentum/164298/dabas975.pdf>

A célok azonban lehetnek az előbbieken meghatározottaktól eltérőek, annál konkrétabbak is, pl. „A Pályázati Felhívás célja, hogy a Médiatanács a Budapest 90,3 MHz körzeti médiaszolgáltatási lehetőséggel, mint állami tulajdonnal való felelős, rendeltetésszerű, hatékony gazdálkodás keretében lehetővé tegye a médiaszolgáltatás vételkörzetében élők kulturális igényeit kiszolgáló, sajátos egyedi zenei arculattal működő közösségi jellegű rádió kialakítását, egyúttal biztosítsa kiszámítható, stabil és jogszerűen működő médiaszolgáltató piacra lépését, illetve piacon maradását, fokozza, illetve fenntartsa a budapesti rádiós piac sokszínűségét, a közösségi rádiós médiaszolgáltatás minőségi jegyeinek javítását, magasabb műsortartalmi értékek megjelenítésének előmozdítását.” http://mediatanacs.hu/dokumentum/163418/pf_bp_903.pdf

⁷⁵ Radio and Television Act (SFS No. 2010:696) Chapter 11. Section 5.

⁷⁶ Mttv. 52. § (4) bekezdés.

⁷⁷ KOLTAY–LAPSÁNSZKY i. m. (46. lj.) 146.

⁷⁸ KOLTAY András–NYAKAS Levente (szerk.): *A médiaszabályozás két éve (2011–2012)*. Budapest, Médiatudományi Intézet, 2013. 164.

⁷⁹ <http://www.krrit.gov.pl/en/for-broadcasters-and-operators/licence-holding-broadcasters/forms-used-in-licence-procedures/>

A pályázati eljárást lezáró döntésekkel, legyen az határozat vagy végzés, az Mttv. minden esetben biztosítja a bírsági felülvizsgálat lehetőségét, azonban pályázati felhívással szemben nem áll az ügyfelek (pályázók) rendelkezésére jogorvoslati jog. A pályázati felhívás nem hatósági döntés, annak ellenére, hogy ahhoz mind a Médiatanács, mind pedig a pályázók kötve vannak⁸⁰ és a Médiatanács bocsájtja ki hatósági eljárása keretében.

A Fővárosi Ítéltábla a 2.K.27.614/2008/8. ítéletében szintén állami tulajdon (VHF sáv digitális rádió műsorszóró hálózat üzemeltetési jogosultsága) kapcsán lefolytatott pályázati eljárás tárgyában kifejtette, hogy a pályázat, illetve az egyes pályázati ajánlatok érvénytelenségéről, valamint a pályázat eredményéről vagy eredménytelenségéről szóló döntése ellen bírósági felülvizsgálat kérhető, ezek a döntések minősülnek a pályázati eljárásban olyan érdemi döntésnek, amelyeknek a bírósági felülvizsgálata a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) XX. fejezete, az Eht. és a műsorterjesztés és a digitális átállás szabályairól szóló 2007. évi LXXIV. törvény (a továbbiakban: Dtv.) szerint a meghozataluktól számított harmincnapos jogvesztő határidőben kérhető. Mindezekből következően a felülvizsgálni kért pályázati kiírási dokumentáció nem olyan hatósági döntés, amely a Dtv. 40. § (11) bekezdése alapján peresíthető, mert ezt a jogalkotó kifejezetten nem kívánta lehetővé tenni, a dokumentáció nem tekinthető hatósági eljárás eredményének (ezért hatósági döntésnek), erre figyelemmel annak bírósági felülvizsgálata a Ket. és a Pp. XX. fejezetének szabályai szerint nem kérhető. Mindezekre figyelemmel a Fővárosi Ítéltábla megállapította, hogy az érintett eljárásban a pályázati kiírási dokumentáció nem vitatható, az abban foglaltakat jogszerűnek kell elfogadni.

4.2.2. A pályázó/engedélyes

Az Mttv. meghatározza azok körét, akik nem szerezhetnek lineáris médiaszolgáltatási jogosultságot. Ez korántsem egyedi megoldás az uniós tagállami szabályozások körében, hiszen egyértelmű, hogy az állami tulajdonnal, vagyis a frekvenciákkal való felelős gazdálkodás magában foglalja azt is, hogy a tulajdonosi jogok gyakorlója az állami vagyon használatát kizárólag olyan személyek részére biztosítsa, akik, amelyek megfelelő módon képesek azokat kezelni és a használatuk által biztosíthatók az elérni kívánt célok. A médiaszolgáltatási jogosultságok esetén a jogosultság megadásának alanyi feltételei (a pályázati eljárásban való részvételi feltételek) kettős szerepet töltenek be, hiszen a jogalkotónak olyan módon kellett meghatározni azokat, hogy illeszkedjenek a médiaszolgáltatások rendszeréhez, vagyis a médiaigazgatási, médiapolitikai érdekeknek megfelelően, emellett pedig

⁸⁰ A Fővárosi Ítéltábla 2.K.27.476/2012/4. ítélete.

a frekvenciagazdálkodási szempontokkal se ütközzenek. E körben speciálisnak tekinthető a svéd médiaszabályozás, mely szerint közösségi helyi rádiót kizárólag egy meghatározott területhez kötődő nonprofit szövetségek, egyházközségek vagy közösségi rádiós szövetségek üzemeltethetnek, csak számukra adható engedély.⁸¹

Az Mttv. egyrészt anyagi, vagyoni megbízhatósági feltételeket határoz meg (pl. lejárt vám-, társadalombiztosítási járulék vagy a központi adóhatóság által nyilvántartott lejárt adótartozása, továbbá elkülönített állami pénzalappal szemben fennálló lejárt fizetési kötelezettség, Médiatanács felé fennálló lejárt tartozás), másrészt az engedélyben foglalt vállalások teljesítésre szervezetileg is képesnek kell lennie a pályázónak, így nem állhat csődeljárás, felszámolási, végelszámolási vagy a megszüntetésére irányuló egyéb eljárás alatt, továbbá mintegy szankciós jelleggel rendelkezik akként, hogy a pályázati eljárásban nem vehet részt olyan pályázó, amellyel szemben a korábbi – öt évnél nem régebben lezárult – pályázati eljárás alapján vállalt műsorszolgáltatási vagy hatósági szerződésen alapuló kötelezettségének súlyos megszegését jogerős közigazgatási határozat megállapította, illetve amelynek a műsorszolgáltatási vagy a hatósági szerződése felmondásra került. Ez utóbbi részvételi feltétel szintén a pályázók megbízhatóságát hivatott elérni. Ezen feltételeknek a pályázóban befolyásoló részesedéssel rendelkező, illetve a pályázó befolyásoló részesedése alatt álló bármely vállalkozásnak is meg kell felelnie. Hasonlóképpen a lengyel szabályozásban is külön értékelendő szempont az, hogy a jelentkezés benyújtását megelőző 5 éven belül volt-e folyamatban bírósági vagy egyéb eljárás a jelentkező rádiós vagy egyéb médiatevékenységével kapcsolatban.⁸²

Emellett az Mttv. a megszerezhető jogosultságok száma vonatkozásában is bevezetett korlátozó rendelkezéseket, melyeket az Mttv. 55. § (3) bekezdése tartalmaz, a (4) bekezdés azonban lehetőséget biztosít a pályázati eljárásban pályázóként való részvételre azzal a feltétellel, ha a pályázó az ajánlata részeként joghatályos nyilatkozatában kijelenti, hogy nyertessé nyilvánítása esetén a szerződés megkötésének időpontjától az érintett médiaszolgáltatási jogosultságról, illetve ilyen igényről lemond, vagy kötelezettséget vállal arra, hogy a korlátozó rendelkezésekbe ütköző helyzetet ugyanezzel a nappal egyéb módon megszünteti.

Az állami tulajdonnal való gazdálkodás miatt a pályázati eljárásban nem vehet részt az a vállalkozás, amelynek közvetett és közvetlen tulajdonosi háttere annak valamennyi tulajdonosáig (természetes személyig, vagy további tulajdonossal nem rendelkező vállalkozás esetén az utolsó tulajdonos személyéig lebontva) nem állapítható meg, nem vezethető le, vagy többségi tulajdonosa, vagy a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény ér-

⁸¹ Radio and Television Act (SFS No. 2010:696) Chapter 12. Section 4.

⁸² <http://www.krrit.gov.pl/en/for-broadcasters-and-operators/licence-holding-broadcasters/forms-used-in-licence-procedures/>, 1. számú űrlap B.2. pont.

telmében irányítója a társasági adóról és osztalékadóról szóló 1996. évi LXXXI. törvény szerinti ellenőrzött külföldi társaság, azzal, hogy a pályázati eljárás szempontjából nem kell, hogy belföldi illetőségű tényleges tulajdonosa legyen, illetve bevételei többségét belföldről szerezzék. A belföldi és külföldi illetékességű vállalkozások, jelentkezők szabályozása számos tagállamban megjelenik, a legtöbb esetben a hazai engedélyesek előnyben részesítése által. A lengyel jogalkotó például olyan módon kívánta erősíteni a hazai, lengyel tulajdonosi körben levő engedélyesek helyzetét, hogy szabályozta azt a követelményt, mi szerint műsorszolgáltatási engedélyért – többek közt – a Lengyelországban állandó tartózkodási hellyel rendelkező lengyel állampolgárok és a lengyelországi székhelyű jogi személyek, meghatározott feltételeknek való megfelelés mellett részben külföldi tulajdonú vállalkozások (pl. a külföldi tulajdon kevesebb, mint 49%), illetve az uniós szabályozással, a szolgáltatások szabad áramlásával összhangban engedélyért folyamodhatnak mindazon személyek, szervezetek, melyek székhellyel vagy állandó tartózkodási hellyel rendelkeznek az Európai Unió bármely tagállamában. Ez utóbbi személyekre nem vonatkoznak a külföldiek vonatkozásában meghatározott korlátozó rendelkezések sem.⁸³

Végül, az Mttv. 55. § (5) bekezdése speciális összeférhetlenségi szabályokat állapít meg,⁸⁴ melyek célja elsősorban a pályázati eljárásban történő összejátszás és így a pályázati eredmények befolyásolásának megelőzése.

Mindezen követelmények, részvételi feltételek mellett a pályázati eljárásokon pályázóként csak az vehet részt, aki megfelel az Mttv.-ben meghatározott összeférhetlenségi szabályoknak. Az Mttv. 43. §-a tételesen meghatározza azon tisztviselők, szervezetek körét, amelyek a médiaszolgáltatási tevékenység végzésével összeférhetetlenek. Ezen követelmények elsősorban egyes közigazgatási tisztségekhez, valamint politikai tevékenységhez kapcsolódnak, vagyis a médiaszolgáltatók függetlenségét hivatottak biztosítani mind állami, mind politikai szinten. Így fő szabályként Svédországban sem kaphat engedélyt az állam, a tanács és az önkormányzat.⁸⁵

Tekintettel azonban arra a tényre, hogy a nyertes pályázónak a vállalt kötelezettségek teljesítése érdekében szükségszerűen nyújtania kell a vállalt szolgáltatást, frekvenciahasználati jogosultsággal is kell rendelkeznie. Így nem elegendő az Mttv. által támasztott feltételek áttekintése, hanem a vonatkozó hírközlésjogi normákat is figyelembe kell venni. Az Eht. 55. § (8) bekezdés c) pontja szerint a Ható-

⁸³ Broadcasting Act of 29 December 1992 (official journal 'Dz.U.' of 2011, No. 43, item 226 Article 35 paragraph 1.

⁸⁴ „A pályázati eljárásban egyidejűleg nem vehetnek részt olyan vállalkozások, amelyek egymásban, vagy egyike a másikban befolyásoló részesedéssel rendelkezik, illetve amelyekben ugyanaz a harmadik fél rendelkezik befolyásoló részesedéssel.”

⁸⁵ Radio and Television Act (SFS No. 2010:696) Chapter 13. Section 4.

ságnak a frekvenciahasználatra irányuló kérelmet el kell utasítania, ha a kérelmezőnek lejárt határidejű frekvenciadíj-fizetési kötelezettsége van a Hatósággal szemben, vagyis az Eht. további feltételt támaszt, amely nem a médiaszolgáltatási jogosultság megszerzéséhez, hanem az azzal való tevékenység végzésével kapcsolatos.

Látható tehát, hogy az Mttv. szabályrendszere számos követelményt támaszt előre látható, követhető módon a jogosultak vonatkozásában. Ezzel szemben pl. a belga jogszabályok rögzítik, hogy a jogi személyiség megléte feltétel a műsorterjesztők esetén, azonban a részletes szabályok az egyes eljárások dokumentumaiból olvashatók csak ki. Hasonlóképpen „szükszavú” a finn médiatörvény is, amikor az engedély megadásának feltételei között azt rögzíti, hogy a jogosult lehet akár természetes személy, akár szervezet, alapítvány, aki vagy amely egyértelműen, stabilan, megbízható módon rendelkezik az engedélyben foglaltaknak megfelelő működéshez.⁸⁶

4.2.3. Értékelési szempontrendszer

Az analóg földfelszíni rádiós piacra lépés tehát több okból sem történhet meg hatósági beavatkozás nélkül. Az engedélyezés és ezzel összefüggésben a pályáztatási rendszer funkciói közé tartozik, tartozhat többek közt a médiapiac transzparenciájának biztosítása, a személyi, alkalmassági feltételek biztosítása, valamint a már többször említett szűkös erőforrások megfelelő elosztása. Ez azonban egyes nézetek szerint nem a frekvencia szűkösségére vezethető vissza, hanem arra a tényre, hogy a médiarendszer szabályozásánál az utólagos korrekció hatékonysága megkérdőjelezhető, így célszerűbb az előzetes beavatkozást biztosító eszközök alkalmazása.⁸⁷

Az engedélyezési eljárás, azáltal, hogy előre meghatározott kiválasztási, értékelési szempontok szerint működik, valójában akár egy piacsabályozási jellegű eljárásnak is tekinthető, ugyanis a Médiatanács mint eljáró hatóság az Mttv. által rögzített kereteken belül, az Mttv.-ben rögzített alapvető szintű rendelkezésekkel és az adott pályázati eljárás által elérni kívánt céllal összhangban saját maga határozza meg azokat a szempontokat, amelyeket lényegesnek, relevánsnak ítél meg egy adott jogosultság értékesítése, megadása során. Mindezek által tehát a Médiatanács

⁸⁶ Act on TV and Radio Operations, 744/1998, Sec. 10. <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1998/en19980744.pdf>

⁸⁷ Boris P. PAAL: *Medienvielfalt und Wettbewerbsrecht*. Mohr Siebeck. 2010. 110., BVerfGE 57, 295, 323.

befolyásolja a médiaszolgáltatások piacát, az egyes szolgáltatók, pályázók magatartását, műsorszerkezetét, reklámpolitikáját stb.⁸⁸

Ilyen módon az egyes tagállami szabályozások is eltérnek egymástól, különböző értékelési szempontokat rögzítenek. A portugál jogszabály például értékelni rendeli a benyújtott ajánlat, projekt összetettségét, kreativitását, azt, hogy mely jelentkező sugároz a leghosszabb időtartamban hazai, portugál zenét, mely jelentkező rendelkezik kevesebb engedéllyel, mely jelentkezőnek kisebb a piaci jelenléte ezáltal, valamint, hogy milyen a vállalt szolgáltatás minősége, kulturális, szociális, tájékoztatási stb. szempontból.⁸⁹

Az irányelvi rendelkezésekkel összhangban, a jogbiztonság elvének megfelelő eljárás lefolytatása érdekében, az alkotmányossági követelményeknek megfelelően a pályázati felhívásnak rögzítenie kell a Médiatanács által alkalmazott értékelési elveket és az értékeléskor figyelembe veendő szempontokat, értékelési kategóriákat, a hozzájuk társított számszerűen meghatározott értékelési keretet, továbbá az értékelési eljárás azon szabályait, amelyek alapján a Médiatanács meghatározza a pályázat nyertesének személyét. Tekintettel azonban arra, hogy minden médiaszolgáltatási lehetőség eltérő, és egyedi sajátosságokkal bír, amelyet a Médiatanácsnak a kiíráskor mérlegelnie kell, így az Mttv. az értékelési kategóriákat és az azokhoz tartozó értékeket előre nem rögzítheti teljeskörűen, csupán azt határozza meg, hogy ezeket a pályázati felhívásnak minden esetben előre meghatározott és megismerhető, meg nem változtatható módon tartalmaznia kell.⁹⁰ Figyelemmel arra, hogy az egyes médiaszolgáltatási jogosultságok pályáztatásának célja eltér egymástól, az Mttv. az 52. § (3) bekezdésében meghatározza (nem taxatív felsorolás által) azokat a tipikus feltételeket, szempontokat, amelyeket a Médiatanács a pályázati felhívásban rögzíthet, így többek között a közszolgálati műsorszámok arányát, a nemzeti, etnikai, kisebbségi igények meghatározott mértékű kiszolgálását, hírszolgáltatási kötelezettséget stb. A kiválasztási szempontok tehát elsősorban (de nem kizárólag) a sokszínű tartalomkínálat kialakítását biztosítják, összhangban a helyi, illetve országos társadalmi érdekekkel, médiapiaci, médiapolitikai célokkal. Az értékelési szempontok természetesen tagállamonként jelentősen eltérnek egymástól, ahogyan az is eltér, hogy törvényi szinten milyen mértékben kerülnek szabályozásra. Általánosságban elmondható, hogy a tagállami jogszabályok nem térnek ki részletesen az értékelési szempontrendszerre, így például a svéd médiatörvényben foglaltak szerint az analóg közösségi rádiók esetén azon kérelmező kapja meg az engedélyt, aki megfelel az összeférhetlenségi feltételeknek, az engedély időtartama alatt biztosítottak a szolgáltatási tevékenység végzéséhez szüksé-

⁸⁸ POLYÁK Gábor: *A médiapiac szabályozásának változó eszközei*. 160. http://econ.core.hu/file/download/vesz2010/04_mediapiac.pdf

⁸⁹ Law no. 4/2001, of 23 of February Article 28.

⁹⁰ KOLTAY–LAPSÁNSZKY i. m. (46. lj.) 145.

ges vagyoni, technikai feltételei, valamint a legmagasabb összegű műsordíjra tett ajánlatot.⁹¹ Valamely médiaszolgáltatási lehetőség pályáztatásának célja tehát nem kizárólag a jogosultság hasznosítása, hanem az is, hogy az a lehető legjobb feltételekkel – azaz a legjobb ajánlatot tevő pályázó számára – kerüljön értékesítésre. Az egyes médiaszolgáltatási lehetőségek azonban több szempontból eltérőek lehetnek, így például az adott vételkörzetben működő médiaszolgáltatások száma, jellege, a település gazdasági ereje, földrajzi elhelyezkedése, a lakosság egyes kisebbséghez való tartozása stb. alapján.⁹² Ezzel összhangban a finn szabályozás alapján az engedélyező hatóság (Kormány vagy a FICORA) figyelembe veszi a szólásszabadság előmozdítását, a diverzitás biztosítását és egyes különleges helyzetben lévő csoportok igényeit is. Az engedélyező hatóságnak joga van – a sokszínűség biztosítása és egyes csoportok igényeinek kielégítése céljából – az engedélyhez kötelező programszerkezeti követelményeket fűzni, valamint a regionális műsorszolgáltatás, a napi műsoridő és az átviteli technológia kapcsán feltételeket meghatározni.⁹³

Az állami beavatkozás tehát addig lehet ilyen módon és eszközökkel hatékony, amíg a földfelszíni kapacitások elosztása által működő médiaszolgáltatások jelentősége kiemelkedő, a frekvencia értéke jelentős, a digitális rendszerben azonban az állam „alkupozíciója” jóval gyengébb lesz majd.⁹⁴

4.2.4. Az engedély időtartama, meghosszabbítása, visszavonása

A pályázati eljárás útján elnyert rádiós médiaszolgáltatási jogosultság az Mttv. 63. §-a alapján történő hatósági szerződés megkötését követő napon kezdődik, és az Mttv. 48. § (5) bekezdése alapján legfeljebb hét évre szól, amennyiben a Dtv. 38. § (2) bekezdésében rögzített együttes feltételek korábban nem teljesülnek.

A Dtv. 38. § (2) bekezdése szerint „A rádióműsorok műsorterjesztése digitális átállásának céldátuma 2014. december 31. Az átállás csak akkor lehetséges, amennyiben a megjelölt időpontig a lakosság legalább 94%-át eléri a digitális rádió műsorszórási szolgáltatáson keresztül a közszolgálati médiaszolgáltatás és a lakosság legalább 75%-a rendelkezik a digitális médiaszolgáltatás vételére alkalmas készülékkel. Amennyiben az előzőekben meghatározott feltételek a megjelölt időpontig nem biztosíthatóak, a rádióműsor-terjesztés digitális átállásának határnapja az előzőekben meghatározott feltételek teljesülésével esik egybe.” Vagyis az engedélyek

⁹¹ Radio and Television Act (SFS No. 2010:696) Chapter 13. Section 6.

⁹² Mttv. 60. §-ához fűzött elektronikus kommentár. Új Jogtár Plusz, Budapest, Wolters Kluwer, 2015. április.

⁹³ Act on TV and Radio Operations, 744/1998, Sec. 10., 11.

⁹⁴ POLYÁK i. m. (88. lj.).

időtartama a jelenlegi helyzetben egyértelműen nem határozható meg, annak maximuma azonban szabályozott.

Az Mttv.-ben szabályozott 7 éves időtartam vonatkozásában megállapítható az európai jogrendszer összehasonlító elemzése által, hogy az időtartam átlagosnak, annál kicsit rövidebbnek tekinthető. A szlovák médiatörvény 45. cikk (5) bekezdés *a*) pontja alapján a rádiós médiaszolgáltatási jogosultságok időtartama 8 év,⁹⁵ a belga médiatörvény szabályrendszere alapján mind az országos, mind a regionális, mind pedig a helyi vételkörzetre vonatkozó jogosultságok egységesen 9 évre kerülnek megadásra.⁹⁶

A szlovák szabályozás emellett lehetővé teszi a jogosultság meghosszabbítását olyan módon, hogy az adott műsorszórási licenc jogosultja a licenc érvényességének lejárása előtt kérelmezheti a jogosultsági dokumentum meghosszabbítását, földfelszíni rádiósugárzás esetében leghamarabb 20, de legkésőbb 19 hónappal a megszűnés dátuma előtt. A Tanács a műsorszórási licenc érvényességét csupán egyszer hosszabbíthatja meg ez esetben, akkor is 8 évvel.⁹⁷ Ehhez képest az Mttv. 48. § (5) bekezdése alapján rövidebb időre, a jogosultság lejártakor a médiaszolgáltató kérelmére pályázat nélkül egy ízben legfeljebb öt évre újítható meg, azzal, hogy a Dtv. 38. § (1) bekezdésében megjelölt időpontban az audiovizuális médiaszolgáltatási szerződések lejárnak. A portugál hatóság által kiadható rádiós engedélyek időtartama 10 évre szól, azok korlátlan alkalommal meghosszabbíthatók az engedélyes jogosultság lejárta előtt legalább 6 hónappal benyújtott kérelmére.⁹⁸

A belga rendszerben – összhangban azzal a ténnyel, hogy a frekvencia jelentős értéket képvisel, illetve, hogy az uniós szabályozás alapján kerülni kell a frekvenciák kihasználatlanságát és felhalmozását – az Mttv. 63. § (8) bekezdésében foglaltakhoz hasonló szabályozás érvényesül [az Mttv. 63. § (8) bekezdése értelmében amennyiben a hatósági szerződésben meghatározott időpontig a médiaszolgáltatás nyújtására – a nyertes pályázó érdekkörében felmerült ok miatt – nem kerül sor, a Médiatanács jogosult a hatósági szerződésben meghatározott jogkövetkezmények alkalmazásán túlmenően a hatósági szerződést azonnali hatállyal felmondani], vagyis, ha az engedélyes az akkreditációjáról (jogosultsága megadásáról) szóló döntéstől számított 9 hónapon belül nem kezdi meg a vállalt szolgáltatás nyújtását, úgy a médiahatóság az engedélyét hivatalból visszavonhatja. Hasonlóképpen a Tanács a szlovák médiaszabályozás alapján visszavonhatja az engedélyt, ha a jo-

⁹⁵ Act No. 308 of 14th September, 2000 on Broadcasting and Retransmission and on Amendments of Act No. 195/2000 Coll. on Telecommunications 45. § (5) bekezdés *a*) pont.

⁹⁶ ACT on radio and television broadcasting of 27 March 2009 134. cikk.

<http://www.vlaamseregulatormedia.be/media/9726/engelse%20vertaling%20bijgewerkt%20tot%2012%20aug%202014.pdf>

⁹⁷ Act No. 308 of 14th September, 2000 on Broadcasting and Retransmission and on Amendments of Act No. 195/2000 Coll. on Telecommunications 52. § (1)–(2) bekezdés.

⁹⁸ Law no. 4/2001, of 23 of February Article 17. 1.

gosult az engedély megadásának évében 30 napig folyamatosan nem nyújt szolgáltatást,⁹⁹ a portugál szabályozás szerint pedig az engedély hivatalos lapban történő megjelenését követő 3 hónapon belül kell megkezdenie a nyertesnek a szolgáltatás nyújtását és a jogszabályi szinten meghatározott határidő eredménytelen elteltével szintén lehetőség nyílik az engedély visszavonására.¹⁰⁰ A finn szabályrendszer az előbbieket „keveréke”, hiszen a műsorszolgáltatási jogosultság érvényét veszti, amennyiben a műsorszolgáltatás a jogosultságtól számított 6 hónapig nem kezdődik meg, vagy a jogosultság fennállása alatt valamilyen okból több mint harminc napig szünetel.¹⁰¹ Más szabályozásokban törvényi szinten az engedély minimum időtartama kerül meghatározásra, így a svéd médiatörvényben is, a *Radio and Television Act*¹⁰² értelmében a Kormány által legalább négy évre kiadott engedélyeket a Kormány az engedélyes kérelmére meghosszabbíthatja változatlan feltételekkel négy évre. A meghosszabbításra akkor nem kerül sor, ha a Kormány az engedély lejárta előtt legalább két évvel ezt jelzi az engedélyesnek vagy meg akarja változtatni az engedélyben foglalt feltételeket.

Az Mttv. szabályrendszerétől eltérően például a szlovák médiatörvény meghatározott esetekben lehetővé teszi, hogy az engedély ne a fő szabályként meghatározott időtartamra, vagyis 8 évre kerüljön megadásra a jogosultnak, abban az esetben, ha a pályázó a pályázati ajánlatában ez iránt kérelmet terjeszt elő, ezt frekvenciagazdálkodási indokok szükségessé teszik, vagy nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségvállalás indokolja.¹⁰³

4.2.5. Frekvenciahasználat

Ahogy korábban említésre került, a hírközlési jog és a médiaigazgatás jogterülete szervezeti, logikai szempontból sem választható el egymástól, továbbá a szoros kapcsolat az egyes eljárások (pályáztatás, engedélyezés) egymást követő, közel automatikus rendszerében is fellelhető. A pályázati eljárás nyertesével megkötött hatósági szerződés földfelszíni rádiós mediaszolgáltatás végzésére jogosítja fel a nyertes pályázót, azonban ez önmagában nem elégséges a rádióadók kiépítéséhez és a rádióműsor sugárzásának megkezdéséhez. Műsorszóró adóberendezés üzembe helyezése és működtetése engedélyköteles tevékenység. A rádióengedélyezési el-

⁹⁹ Act No. 308 of 14th September, 2000 on Broadcasting and Retransmission and on Amendments of Act No. 195/2000 Coll. on Telecommunications 54. § (2) bekezdés a) pont.

¹⁰⁰ Law no. 4/2001, of 23 of February Article 29. 1., 20.

¹⁰¹ Act on TV and Radio Operations, 744/1998, Sec. 14.

¹⁰² Radio and Television Act (SFS No. 2010:696) Chapter 11. Section 4.

¹⁰³ Act No. 308 of 14th September, 2000 on Broadcasting and Retransmission and on Amendments of Act No. 195/2000 Coll. on Telecommunications 45. § (6) bekezdés.

járás kérelemre történik, amelynek eredményeként kerülhet sor a hatósági szerződésben nevesített időtartamra szóló rádióengedély kiadására.

A frekvenciahasználati jog gyakorlásának első előfeltétele tehát a frekvencia-kijelölés, amikor műszaki tervezéssel, vizsgálatokkal bizonyítottá válik, hogy a használatra tervezett frekvencia nem okoz káros zavarást más magyar és külföldi már engedélyezett, illetve tervezett állomásoknak. Ezt követően történik meg a frekvencia kijelölése a hatósági határozat kiadásával, és az állomás bekerül a hatósági nyilvántartásba, amely alapján a zavarvédelmet biztosítani lehet. A frekvenciakijelölés jogosít fel a berendezések telepítésére és az üzemi próbákra. Az üzembe helyezés („telepítettség”) vonatkozásában hangsúlyozandó, hogy az a rendeltetés szerinti működtetés (üzemeltetés, mint üzemben tartás részét képező folyamat) lehetőségét (rendeltetészerű használatra rendelkezésre állást) és nem a tényleges használatot jelenti. A rádiócsatorna tehát akkor üzembe helyezett, ha üzemeltetésre alkalmas állapotba hozták rádiófrekvenciás jelek adását, illetve vételét megvalósító üzemmódban (a csatornán történő „azonnali szolgáltatásnyújtáshoz” szükséges és elégséges valamennyi fizikai és logikai erőforrás, készen áll).

A rádióberendezést, rádióállomást, rádiórendszert üzemszerűen működtetni azonban kizárólag a frekvenciakijelölésnek megfelelően telepített állomással, rádióengedély alapján lehet jogszerűen. A frekvenciakijelölés tehát valójában egyfajta „kiépítési”, telepítési engedély, szolgáltatás nyújtására, a frekvenciák, berendezések tényleges használatára kizárólag a rádióengedély jogosít fel. Tekintettel arra a tényre, hogy a hírközlési keretszabályozás a frekvenciahasználat alapvető szabályait mind anyagi jogi, mind pedig eljárásjogi szempontból rögzítette, jellemzően megtalálható minden tagállami szabályozásban az az előírás, hogy a műszaki, technikai feltételek meghatározása, mind a szolgáltatásnyújtás, mind pedig a használt berendezések vonatkozásában a rádióengedélyezési eljárás részét képezik (pl. Law no. 4/2001, of 23 of February Article 13.).

A polgári frekvenciagazdálkodás egyes hatósági eljárásairól szóló 7/2012. (I. 26.) NMHH rendelet és az Eht. tartalmazza a rádióengedélyezési eljárás szabályrendszerét, összhangban az Mttv.-ben kialakított határidőkkel.

Amellett, hogy a konvergencia erőteljesen teret hódít a hírközlés és a média területén, jogszabályi struktúra szintjén a konvergencia nem követeli meg azt, hogy egyazon normában kerüljenek szabályozásra a médiajogi és a hírközlésjogi szabályok, sőt a Keretirányelv (5) preambulumbekzdése rögzíti, hogy az átvitel szabályozását el kell választani a tartalom szabályozásától. Így tehát annak ellenére, hogy az NMHH konvergens hatóság, az Eht. és az Mttv. különálló jogszabályként léteznek, akárcsak a finn *Communications Authority* (FICORA) a finn szabályozás vonatkozásában, hiszen a jogalkotó a finn rendszerben is következetesen szétválasztotta a műsorszolgáltatás és a műsorterjesztés szabályozását. Ennek megfelelően különválasztásra került a hálózatok üzemeltetésére irányuló engedélyezés és a műsorszolgáltatásra irányuló engedélyezés szabályozása, annak ellenére, hogy a FICORA konvergens hatóság. A lengyel médiatörvény is csupán utal a hírközlési

törvényre, és akként rendelkezik, hogy az *Office of Electronic Communications* elnöke szükség esetén haladéktalanul köteles az engedélyes számára biztosítani a frekvenciát.¹⁰⁴

A pályázat eredményeképpen a Hivatal – az őt terhelő eljárási kényszer miatt a releváns jogszabályi rendelkezései alapján – kötelessége a hatósági eljárást lefolytatni és a döntést – a Médiatanács határozatában foglaltak, valamint az eljárás menetének mérlegelése, felülbírálata nélkül – meghozni, a Hivatal ugyanis nem rendelkezik hatáskörrel a Médiatanács és a pályázat nyertese között megkötött hatósági szerződés vizsgálatára. Ez az automatizmus az engedélyek visszavonása esetén is érvényesül. Az Eht. 55. § (11) bekezdése értelmében ugyanis, amennyiben a médiaszolgáltatási jogosultság műorszolgáltatási vagy hatósági szerződésen alapul, a műsor szórására vonatkozó rádióengedély a szerződés Médiatanács általi felmondása alapján történő megszűnése napjával – külön anyagi jogi visszavonásra irányuló hatósági eljárás és hatósági döntés nélkül – megszűnik. Az Eht. 55. § (11) bekezdésének 2011. augusztus 3. napján¹⁰⁵ történt hatálybalépését megelőzően a Hivatalt e körben is eljárási kötelezettség terhelte, nem mérlegelhetette a Médiatanács döntésének jogszerűségét, a Médiatanács döntését nem bírálhatta felül, kötelező jelleggel visszavonta az engedélyeket.¹⁰⁶

5. Speciális engedélyek

5.1. *First-come first-served* eljárás (kijelölés)

A frekvenciahasználat szabályozásában régóta elfogadott, hogy a lehető legkisebb terhet jelentő engedélyezési rendszer az, ha rendelkezésre áll egy frekvencia, az első kérelmező minden további eljárás nélkül megkapja a frekvenciahasználati jogot, a *first-come first-served* elven alapuló frekvenciahasználati jog megadására irányuló eljárások a nem harmonizált frekvenciasávok¹⁰⁷ esetén bevett eljárásoknak számítanak minden egyes tagállamban.

¹⁰⁴ Broadcasting Act of 29 December 1992 (official journal “Dz.U.” of 2011, No. 43, item 226 Article 37 paragraph 3a.

¹⁰⁵ Az egyes elektronikus hírközlési tárgyú törvények módosításáról szóló 2011. évi CVII. törvény 13. §.

¹⁰⁶ Pl. a Hivatal MO/25868-2/2010. határozata.

¹⁰⁷ A harmonizált frekvenciasávok a 790–862 MHz, a 880–915 MHz, a 925–960 MHz, az 1710–1785 MHz, az 1805–1880 MHz, az 1900–1980 MHz, a 2010–2025 MHz, a 2110–2170 MHz, a 2,5–2,69 GHz és a 3,4–3,8 GHz.

Az Mttv. már hatályon kívül helyezett¹⁰⁸ 48. § (4) bekezdésében foglalt eljárás tipikusan a *first-come first-served* eljárás példája volt. A Médiatanács az Mttv. alapján meghatározott időszakra, de legfeljebb három évre közfeladat ellátása érdekében pályázati eljárás nélkül is feljogosíthatott valamely vállalkozást médiaszolgáltatás végzésére. E mediaszolgáltatási jogosultságra a Médiatanács hatósági határozatában a Médiatanács által közzétett felhívásra a jogosultság iránti kérelmet elsőként benyújtó mediaszolgáltatót jogosította fel, amennyiben a mediaszolgáltató a közfeladat ellátásához szükséges feltételeknek megfelelt, mely lehetett szükségállapot, az ország jelentős területét érintő elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetén történő és azzal kapcsolatos mediaszolgáltatás, vagy valamely közösség speciális oktatási, kulturális, tájékoztatási, vagy az adott közösséget érintő meghatározott eseményhez kapcsolódó igényeinek szolgálata. A Médiatanács a rendelkezés hatályon kívül helyezése előtt elenyésző alkalommal élt az Mttv. 48. § (4) bekezdése adta lehetőséggel.

A felhívásra elsőként a Magyar Katolikus Rádió Zrt. nyújtott be megfelelő kérelmet, amely alapján a Médiatanács 523/2011. (IV. 20.) határozatával a közfeladat ellátása érdekében helyi közösségi rádiós mediaszolgáltatás végzésére jogosította fel a Magyar Katolikus Rádió Zrt.-t a Budapest 102,1 MHz tekintetében, a családok védelme és speciális tájékoztatási igényeik kiszolgálása érdekében a „Család évé”-re figyelemmel, határozat közzétételétől 2011. december 30-áig terjedő időtartamra. Második alkalommal 2011. december 8-án tett közzé felhívást a Médiatanács, az Mttv. 48. § (4) bekezdés *b*) pontja alapján közfeladat közösségi mediaszolgáltatás keretében történő ellátására a Szentgotthárd 106,6 MHz, valamint Felsőszölnök 97,7 MHz helyi mediaszolgáltatási lehetőségen. A felhívás szerint a közfeladat célja elsősorban a szlovén nemzeti kisebbség, mint közösség speciális kulturális, illetve tájékoztatási igényeinek szolgálata, a szlovén nemzeti kisebbség anyanyelvének és hagyományainak ápolása volt. A Médiatanács az 1907/2011. (XII. 20.) számú határozatában az elsőként megfelelő kérelmet benyújtó Szlovén Rádió Közhasznú Nonprofit Kft.-t jogosította fel a Szentgotthárd 106,6 MHz, valamint Felsőszölnök 97,7 MHz tekintetében közfeladat ellátása érdekében helyi rádiós mediaszolgáltatás végzésére 2012. január 1. és 2012. december 31. között.¹⁰⁹

¹⁰⁸ Az Mttv. 48. § (4) bekezdése az egyes törvényeknek a költségvetési tervezéssel, valamint a pénzügyi és a közüzemi szolgáltatások hatékonyabb nyújtásával összefüggő módosításáról szóló 2014. évi XXXIX. törvény 50. § (2) bekezdés *b*) pontja alapján hatálytalan 2014. szeptember 30. napjától.

¹⁰⁹ Az Mttv. 48. § (4) bekezdésében foglalt rendelkezésekkel kapcsolatban a Bizottság a 3161-12-INSO EU Pilot eljárásban képviselt álláspontját fenntartva kötelezettségzegési eljárást indított, melynek során kifejtette, hogy az elektronikus hírközlési keretszabályozás hatálya kiterjed az elektronikus hírközlési szolgáltatások esetében alkalmazott frekvenciaelosztásra is. Ennek megfelelően a műsor-szórásra használt rádiófrekvenciák használati jogának kijelölése a tartalmi elemekkel (frekvencia vészhelyzetre vagy egyedi kulturális szükségletekre történő felhasználásának célkitűzésével) együtt az engedélyezési irányelv hatálya alá tartozik. A Bizottság a közfeladat ellátása érdekében odaítélhető

Figyelemmel arra a tényre, hogy a kijelölés ezen formája hatályon kívül helyezésre került, a rövidebb időtartamra szóló engedélyekkel kapcsolatos tagállami sajtóosságok az ideiglenes engedély körében kerülnek tárgyalásra akkor is, ha azok jellegüket tekintve inkább az Mttv. 48. § (4) bekezdésében foglalt jogintézmény sajtóosságait hordozzák magukon.

5.2. Ideiglenes engedély

Az Mttv. 48. §-ában szabályozott kijelölési eljárás eredményeképpen elnyert jogosultság hasonlóságot mutat az Mttv. 65. § (1) bekezdése szerint szabályozott ideiglenes médiaszolgáltatással, amely szintén pályázati eljárás nélkül biztosít médiaszolgáltatási jogosultságot. Az Mttv. 48. § (4) bekezdése szerinti jogosultság azonban a 65. § szerinti ideiglenes jogosultságnál lényegesen hosszabb időtartamú lehetett, míg a pályázati eljárásban elnyerhető médiaszolgáltatási jogosultsággal összevetve mindkettő jelentősen rövidebb ideig érvényes. A jogintézmény létének indoka, hogy olyan *ad hoc*, időszakos, médiaszolgáltatási jogosultságokat biztosítsanak, amelyek társadalmilag, illetve gazdaságilag indokoltak (például időszakos rendezvények, fesztiválok időtartamára vonatkozó ideiglenes médiaszolgáltatási jogosultság). Ezen jogintézmény korántsem egyedi a tagállami szabályozásokban, azonban az engedély megadásának formája, eljárás módja, keretei, célja eltérőek. Így például a belga szabályozás úgy rendelkezik, hogy meghatározott eseményekre és kísérleti célra biztosítható ideiglenes engedély.¹¹⁰ A finn szabályozásban egy eljárási, hatásköri jellegű kettősség figyelhető meg. Míg a hosszabb időszakra szóló engedélyeket a kormány adja ki, addig a 3 hónapnál nem hosszabb engedélyek megadására a FICORA jogosult. Ilyen esetekben a kérelemben foglaltak vizsgálatát követően a FICORA az engedélyt megadja, ha megfelelő szabad frekvencia a rendelkezésére áll, a kérelem nem ütközik jogszabályba és összhangban azzal, hogy a rövidebb időre szóló engedélyek megújításával ne lehessen a hosszabb távú engedélyeket kijátszani, illetve a FICORA nem jogosult az engedély ismételt meg-

engedélyezési eljárással kapcsolatban hangsúlyozta, hogy még ha az Mttv. szerinti, *first-come first-served* odaítélési eljárás összhangban is állna a megelőző eljárás során az Mttv.-ben foglalt közérdekű célkitűzésekkel, az Engedélyezési irányelv nyílt eljárásra vonatkozó előírása csak a szükségesség-arányosság követelményének figyelembevételével korlátozható és a közérdekű cél nyílt eljárással jobban megvalósítható, mint az egyedi eljárás alkalmazásával.

¹¹⁰ ACT on radio and television broadcasting of 27 March 2009 193. cikk 2. §. <http://www.vlaamseregulatormedia.be/media/9726/engelse%20vertaling%20bijgewerkt%20tot%2012%20aug%202014.pdf>. Ez esetben keverednek a kísérleti rádióengedély és a médiaszolgáltatási jogosultság jellemzői, sajtóosságai.

adására.¹¹¹ A finnhez hasonlóan megoszlik az engedélyezési eljárás a Kormány és a médiahatóság között a svéd szabályozási modellben is. Egyes rádiós műsorszolgáltatási engedélyeket a Kormány ad ki, azonban a médiahatóság jogosult két hétnél nem hosszabb időtartamra szóló engedélyek kiadására, közösségi és helyi rádiók részére ilyen módon engedély nem adható.¹¹²

Az Mttv. három vagylagos esetet nevesít, amelyre a Médiatanács médiapiaci és médiapolitikai szempontok figyelembevételével, mérlegelési jogkörében eljárva legfeljebb 30 napra, kizárólag helyi vételkörzetű médiaszolgáltatási lehetőség hasznosítására ideiglenes szerződést köthet. a) Szabad frekvencia esetén, melynek vonatkozásában frekvenciaterv már elfogadásra került, b) frekvenciatervet a Médiatanács még nem fogadott el, azonban igazolható, hogy az ideiglenes médiaszolgáltatás másoknak okozott zavarás és a nemzetközi előírások megsértése nélkül folytatható. c) A harmadik esetkör áll legközelebb a pályáztatási eljáráshoz, hiszen az Mttv. 65. § (1) bekezdés b) pontja szerinti esetben egy már lefolytatott és lezárt pályázati eljárás után – a nyertessel történt hatósági szerződéskötést követően – teszi lehetővé az Mttv. az ideiglenes hatósági szerződés megkötését, abban az esetben, ha az ideiglenes médiaszolgáltatás befejező napja és a pályázaton nyertes médiaszolgáltató médiaszolgáltatásának kezdőnapja között legalább 60 nap eltelik.¹¹³

Ezen eljárásban az Mttv. rendszerében a *first-come, first-served* elve érvényesül, ha azonos médiaszolgáltatási lehetőségre vagy telephelyre több kérelmet nyújtanak be. Annak érdekében azonban, hogy az ideiglenes médiaszolgáltatás ne válhasson rendszeres, folyamatos, üzletszerű médiaszolgáltatássá, vagyis ne lehessen arra eszköz, hogy a szolgáltatók megkerüljék a pályáztatási, versenyeztetési eljárást, naptári évenként ugyanazon vállalkozással legfeljebb egy alkalommal, illetve ugyanazon a közigazgatási területen (azaz telephelyül szolgáló településen, településeken) – akár eltérő vállalkozásokkal – legfeljebb három alkalommal lehet ideiglenes hatósági szerződést kötni. Ez esetben további feltétel, hogy az ideiglenes hatósági szerződések időtartama között legalább 15 napnak el kell telni. Analóg földfelszíni terjesztésű lineáris rádiós médiaszolgáltatásokra vonatkozóan speciális rendelkezés, hogy amennyiben a lineáris rádiós médiaszolgáltatási jogosultság úgy jár le, hogy a Médiatanács egy alkalommal már megújította, és a médiaszolgáltatási lehetőség pályáztatása már megindult, a Médiatanács a korábban jogosultsággal rendelkező médiaszolgáltatóval, annak kérelmére, legfeljebb 60 napos időtartamra, akár több alkalommal is ideiglenes hatósági szerződést köthet.

¹¹¹ Act on TV and Radio Operations, 744/1998, Sec. 7. <https://www.viestintavirasto.fi/en/ourservices/licencescertificatesnumbersanddomainnames/applicationforashort-termalogueradiobroadcastinglicence.html>

¹¹² Radio and Television Act (SFS No. 2010:696) Chapter 11. Section 1.

¹¹³ Például az Rttv. rendszerében: 993/2005 (VI. 02.) ORTT határozat, az Mttv. hatálya alatt: Médiatanács 110/2013. (I. 23.) döntése, Médiatanács 47/2013. (I. 16.) határozata.

A digitális átállás körében az ideiglenes engedélyezési rendszer is igazodik a digitális átállás okozta sajátos helyzethez, körülményekhez. Amennyiben ugyanis egy audiovizuális médiaszolgáltatói jogosultság 2010. január 1. és a Dtv. 38. § (1) bekezdésben¹¹⁴ rögzített céldátum között úgy jár le, hogy az az Mttv. 48. § (5) bekezdés alapján nem újítható meg, a Médiatanács a médiaszolgáltató kérelmére az audiovizuális médiaszolgáltatók műsorterjesztése digitális átállásának céldátumára megjelölt határidőig a médiaszolgáltatói jogosultságra ideiglenes hatósági szerződést köthet. Tekintettel arra, hogy az országos vételkörzetű, analóg frekvenciát igénybevevő médiaszolgáltatások tekintetében a digitális átállás megtörtént, ezért az ideiglenes audiovizuális médiaszolgáltatói jogosultságot ezen típusa kizárólag helyi és körzeti audiovizuális médiaszolgáltatások szerezhetik meg olyan módon, hogy ideiglenes audiovizuális médiaszolgáltatásra irányuló kérelmek alapján a helyi és körzeti földfelszíni audiovizuális médiaszolgáltatókkal legfeljebb 2017. december 31-éig köthető ideiglenes hatósági szerződés.

6. Összefoglaló tézisek

A médiaszolgáltatói pályázatok kapcsán általános jelleggel megállapítható, hogy a pályázatok szabályozási környezetének kialakítása és a pályázatok lefolytatása sem tekinthető mechanikus, teljeskörűen előre meghatározható, minden elemét tekintve rögzített mintán alapuló gyakorlatnak. A jogalkotó feladata egy olyan rendszer kialakítása, amely megfelel a jogállamiság és jogbiztonság követelményének azáltal, hogy lehetővé teszi a kiszámítható, megkülönböztetéstől mentes eljárás lefolytatását, mely értelemszerűen a potenciális pályázók érdekeit is szolgálja. Figyelemmel kell lenni azonban arra is, hogy egy minden szabályozási tárgykörre részletesen kiterjedő norma kazuisztikus, követhetetlen szabályozáshoz vezetne, amely pedig már ellentétes lenne a leendő piaci szereplők érdekeivel. Egy ilyen helyzetben a jogalkotó tehát nem dönthetett másképp, mint amelyet az Mttv. jelenlegi rendszere tükröz: a lehetőségekhez képest számos elemet, jogintézményt szabályoz, a mögöttes eljárási, dogmatikai kereteket megadja a közigazgatási hatósági eljárásjog szabályrendszere, azonban azon témakörökben a részletes szabályozás kialakítását a jogalkalmazóra bízta, melyek az egyedileg megállapított pályázati célokhoz és

¹¹⁴ „A digitális átállásnak legkésőbb 2014. december 31-ig kell megvalósulnia az országos digitális audiovizuális médiaszolgáltatások elérhetősége tekintetében Magyarország teljes területén úgy, hogy országosan a lakosság legalább 94%-át elérje a digitális televízió műsorszórási szolgáltatáson keresztül a közszolgálati médiaszolgáltatás, és a lakosság számára a kiskereskedelmi forgalomban elérhetőek legyenek a vételi eszközök (a továbbiakban: digitális átállás). A helyi és körzeti vételkörzetű, műsorszórási útján terjesztett audiovizuális médiaszolgáltatások digitális műsorszórára történő átállásának legkésőbb 2017. december 31-ig kell megvalósulnia.”

feltételekhez, körülményekhez kapcsolódnak, legyen az kisebbségi érdek, a hazai műsorszámok támogatása, a hallgatóság tájékoztatása, speciális vételkörzeti jellemzők stb.

Az Mttv. akár túlszabályozottnak is tekinthető a számos tagállami szabályozásnál részletesebb eljárásrend rögzítése miatt, azonban az egyes ágazatok hazai szabályozásai között (pl. frekvenciaértékesítési eljárások, közbeszerzések) az Mttv. már nem számít kirívóan részletes jogszabálynak. Ennek ellenére a joggyakorlatból az a tapasztalat vonható le, hogy az eljárások egyszerűsítése, azon belül is különösen a pályázók feladatainak csökkentése, könnyítése szükséges, hiszen a rádiós pályázatokban nemcsak nagy, pályázati tapasztalattal és megfelelő szakmai apparátussal rendelkező vállalkozások érdekeltek, hanem kisebb, pályázattal gyakorlat nélküli szervezetek is, amelyeknek nehézséget okoz a formai, alaki követelmények maradéktalan teljesítése. A pályázati eljárásból történő, kizárólag formai okokon alapuló kizárás pedig nem lehet a Médiatanács érdeke, mind az Mttv. szabályrendszere, mind pedig a Médiatanács gyakorlata azt mutatja, hogy a rádiós pályázatok esetében a legfontosabb az ajánlat tartalma, nem annak formaisága, azonban vannak olyan formai követelmények, melyektől az eljárások biztonsága érdekében nem lehet eltekinteni és ez a pályázók érdeke is egyben.

Egyebekben megállapítható, hogy uniós szinten bár vannak kapcsolódási pontok a médiaszolgáltatási engedélyek megadása körében az egyes tagállami szabályozások között, azonban legalább annyi eltérés is fellelhető a pályázattal, vagyis az értékesítéseket illetően, amelyek elsősorban a nemzeti hagyományokból, jogrendszerbeli sajátosságokból és a rádiós piac szerkezetéből adódnak. Figyelemmel arra a tényre, hogy a médiaszolgáltatási jogosultság megadása mind politikailag, mind gazdaságilag, kulturálisan érzékeny téma, e körben nem várható el és nem is szükséges az eljárások nagymértékű egységesítése, minden olyan eljárásrend, amely működőképes és megfelel az uniós, valamint a tagállami jogszabályi környezetnek, elvárásoknak és céloknak, nem szorul átalakításra. Mindezek miatt nem az a legfontosabb tényező e szabályozások vizsgálata körében, hogy kettővel több vagy kevesebb napot biztosít a felhívás közzétételétől a jelentkezésig egy adott jogszabály vagy, hogy engedély kerül-e kiadásra vagy szerződés kerül-e megkötésre, hanem az, hogy az alapvető követelményeket, a pályázat tisztaságát biztosítja-e, és az uniós normákban megfogalmazott követelményeket teljesíti-e az adott eljárásrend. Megállapítható, hogy az Mttv. megfelel mind az Alaptörvényből eredő, mind pedig az irányelvekben megfogalmazott követelményeknek, különös tekintettel arra, hogy ténylegesen pályázati eljárást létesít, melynek garanciális szabályait rögzíti, emellett a jogalkalmazó számára is megfelelő mozgásteret biztosít az egyes eljárások lefolytatása során. Lényeges tényező továbbá az is, hogy a pályázattal a piaci szereplők már megszokták, megismerték, így előreláthatóan a kisebb finomításokat, módosításokat leszámítva, a digitális átállás megtörténteig az Mttv. pályázattal rendszer alkalmas lesz arra, hogy a felmerült igényeket kielégítse, a pályázattal ez alapján a Médiatanács kezelje, lefolytassa.

IV. rész

**Európai uniós és összehasonlító
megközelítések**

BARTÓKI-GÖNCZY BALÁZS*

Az átalakuló digitális médiarendszer kérdőjelei

A jogi fogalmak eróziója, valamint a közmédia szerepe a digitális korban

1. Bevezető

Az internet az életünk szinte minden területén változásokat indukál, ideértve a tartalom és a médiafogyasztást is. Ez természetesen a ma ismert médiarendszerre is hatással van, mely – talán nem túlzás – forradalmi változásokon megy keresztül. Ami a „forradalmi” jelző használatát indokoltá teszi, azok az alábbi trendek: megváltozó tartalomterjesztési ökoszisztéma, a „hagyományos” média szerepének várható csökkenése a demokratikus közéletben, a tartalomfogyasztás módjának átalakulása. A jelenségnek természetesen számos vonatkozása van, melyek kimerítő tárgyalására nem vállalkozhat jelen írás. A médiarendszerre ható főbb folyamatok, valamint az over-the-top (a továbbiakban: OTT) tartalomszolgáltatások piaca helyzetképe és trendjeinek rövid ismertetését követően két – szubjektív szelekció eredményeként kiválasztott – kérdést elemzek részletesebben.

Elsőként – egy konkrét szolgáltatástípus esetét bemutatva – azt a problémát ismertetem, mely szerint a jogrendszer egyre több esetben lemaradásban van a piaci folyamatokkal szemben, az új szolgáltatástípusok nem egy esetben szétfeszítik a jogszabályi fogalomrendszert. Ez ahhoz vezet, hogy hasonló szolgáltatások eltérő szabályozási teher alá esnek, mely piactorzító hatással bír. Ezzel kapcsolatban azzal érvelek, hogy a 2002-ben az uniós hírközlési szabályozás alapelvevé emelt technológiasemlegesség elvét következetesen alkalmazni kellene a megváltozott piaci környezetre is, azaz a szolgáltatást magát kellene a középpontba helyezni, nem

* Jogász, a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság szakértője, a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karának doktorandusza, a párizsi Távközlési és Úrjogi Intézet Tanácsának a tagja. E-mail: bartoki.gonczy.balazs@nmhh.hu. Jelen tanulmányban foglaltak kizárólag a szerző álláspontját tükrözik, azok nem feltétlen egyeznek meg az NMHH hivatalos álláspontjával. Jelen írás egyes elemeinek forrása az NMHH „Az over-the-top tartalomszolgáltatások hatása a médiarendszere” című vitaanyaga, melynek megalkotásában a szerző részt vett. http://nmhh.hu/cikk/165092/Nyilvanos_konzultaciot_indit_az_NMHH_az_online_OTT_tartalomszolgáltatásokrol

pedig a „módot”, ahogy a szolgáltatást nyújtják. A lekérhető médiaszolgáltatásokkal kapcsolatban kitérek arra, hogy a „szerkesztői felelősség” kritériuma egyre komolyabb értelmezési nehézségek elé állítja a jogalkalmazót, illetve a szolgáltatókat is.

Második témaként pedig a közszolgálati média helyét vizsgálom a megváltozott médiarendszerben, akként érvelve, hogy az állami szerepvállalás továbbra is legitim, azonban annak oka megváltozott, azaz az állami beavatkozást igazoló, a piac által ki nem elégített igény már más, mint pár évvel ezelőtt. Továbbá a közmédiának nemcsak a „mit és miért” kérdését kell újragondolnia, hanem a „mikéntet” is, ugyanis az interakcióra épülő, minden eszközön lekérhető tartalmakkal megjelenő médiaszolgáltatások korában az innováció kulcsfontosságú a piacszerzésben.

2. A médiarendszerre ható főbb folyamatok

A tömegmédiával kapcsolatban nyugodtan kijelenthető, hogy nagy hatással volt a 20. század társadalomfejlődésére. A tömegmédia nem a személyek közötti interakciót (pont-pont kommunikáció) erősítette, hanem az egyes vélemények széles körben való terjesztését (pont-multipont kommunikáció). Ez a fajta egyirányú kommunikáció már a nyomtatott sajtót is jellemezte, azonban a képi és hangis tartalmak megjelenése a médiatartalmak még nagyobb meggyőző erejét, nagyobb befolyásoló képességét eredményezte. A média véleménybefolyásoló képességét, és így a demokratikus működésben betöltött szerepét mindannyian érezzük, ismerjük. Ennek egyenes következménye volt a mai médiaszabályozási rendszer kialakítása, amely megfelelő biztosítékokat ír elő annak érdekében, hogy ezzel a hatalommal senki ne élhessen vissza (pl. médiakoncentráció szabályozás), hogy bizonyos közérdekű tartalmak mindenképpen eljussanak a nézőhöz (pl. *must carry* szabályozás), hogy a nézők kiegyensúlyozott, sokszínű tájékoztatásban részesüljenek. Ezek a klasszikus médiaszabályozási eszközök bizonyos mértékben korlátozzák a média véleménynyilvánítás szabadságához és a tulajdonhoz fűződő jogait, ezen korlátozás azonban igazolást talál a média közvélemény alakító hatalmában, melyet indokolt a közérdek védelmében garanciákkal körbebástyázni. A befolyásoló erő természetesen a nézettséggel, hallgatottsággal egyenes arányban növekszik.

A televíziózás hajnalán, amikor csak a közszolgálati televízió, majd egy-két kereskedelmi televízió volt elérhető a háztartások számára, a nézettség, a figyelem természetesen kevés szereplő között oszlott meg, növelve az egyes médiumokat irányító személyek befolyásoló képességét. Akkoriban a médiaszolgáltatások előtt komoly piacralépési akadályként jelent meg az átviteli infrastruktúra szűkös kapacitása. Az analóg földfelszíni műsorterjesztési platformon megjelenni kívánó médiaszolgáltatásoknak pályázaton kellett elnyerniük a frekvenciahasználati jogot, a kiépülő analóg kábelhálózatok pedig szintén – a mai kínálatához képest – csak korlátozott számban tudtak hozzáférést biztosítani a lineáris médiaszolgáltatásoknak. A technológiai fejlődés következtében azonban az átviteli rendszerek szűkössége

rohamos mértékben csökkent, elsősorban az egyes technológiák fejlődésének (digitalizálódás),¹ másrészt pedig alternatív műsorterjesztési infrastruktúrák megjelenésének köszönhetően (pl. IPTV). Mára a fogyasztók több száz médiaszolgáltatáshoz férhetnek hozzá, s ez nyilvánvalóan meghaladja már egy átlagos néző befogadóképességét. Az erőforrások, az átviteli kapacitás szűkösségéről tehát a hangsúly lassan áthelyeződött egy új szűk keresztmetszetre, nevezetesen a néző figyelmének szűkösségére. Másképpen fogalmazva, amíg régen a médiaszolgáltatók az átviteli kapacitásért versenyeztek, addig ma már a néző figyelméért.² Mindazonáltal azt is fontos megjegyezni, hogy a műsorterjesztői piacra való belépés előtt álló korlátok továbbra is léteznek, köszönhetően a magas belépési és elsúlylyedti költségeknek.

Ez tehát a jelen. Mit tartogathat a jövő? Váteszi képességek nélkül is állíthatjuk, hogy a televíziózás, pontosabban fogalmazva a tartalomfogyasztás és kommunikáció forradalma, a kínálat – és ennek megfelelően a kereslet – lényeges átalakulása előtt állunk, kezdetét pedig már ma is érezhetjük. Ennek generátora pedig – hasonlóan sok más területhez – az internet. A legnagyobb változást feltehetően nem az fogja előidézni, hogy az interneten elérhető tartalmakkal tovább növekszik az elérhető tv csatornák, és egyéb médiaszolgáltatások száma. Amennyiben csupán ennyi lenne a változás, úgy csak a kilencvenes években elindult folyamat folytatódna, amikor megjelentek a jóval nagyobb tartalom (csatorna) mennyiség átvitelére alkalmas digitális műsorterjesztési infrastruktúrák. Ami a „forradalmi” jelző használatát indokoltá teszi, azok az alábbi trendek: *a)* a „hagyományos” média szerepének várható csökkenése a demokratikus közéletben, *b)* a tartalomfogyasztás módjának drasztikus átalakulása, illetve *c)* a megváltozó tartalomterjesztési ökoszisztéma. Természetesen ezek egymásra ható folyamatok, melyek lényegét az alábbiakban foglalhatjuk össze.

A mobilitás, rugalmasság alapelvárás a legújabb infokommunikációs technológiákkal szemben, mely szempont egyre fontosabb szerepet játszik abban is, hogy miként fogyasztunk tartalmat. Míg korábban kizárólagosan lineáris (valósídejű) médiaszolgáltatást fogyasztottunk, ahol – leegyszerűsítve – a médiaszolgáltató döntötte el, hogy mikor mit nézünk, hallgatunk, addig egyre jobban terjednek a lekérhető médiaszolgáltatások, ahol a kontroll már alapvetően a néző kezében van a tekintetben, hogy a felkínált tartalmat mikor és hol nézi meg. Ez a folyamat két okból is csökkentheti hosszú távon az egyes médiaszolgáltatások szerepét a demokratikus diskurzusban: egyrésztől a fogyasztó nem találkozik olyan tartalom-

¹ A földfelszíni műsorszórás, valamint a kábeles és műholdas műsorterjesztés digitalizálása meg-többszörözte a továbbítható tartalom mennyiségét.

² Természetesen korábban is a néző figyelméért versenyeztek a médiaszolgáltatók, azonban az a kevés médiaszolgáltató, aki hozzáférést kapott a szűk átviteli kapacitáshoz már szinte biztosan megkapta a nézők figyelmét is, tekintettel a versenytársak alacsony számára.

mal, amellyel nem akar. Ez már korábban is megfigyelhető tendencia volt azáltal, hogy a kapacitásnövekedés lehetővé tette, hogy például az egyes (politikai) „véleményközösségeknek” külön-külön televíziója lehessen. A csatornakinálat bősége okán már ma is lehetővé válik, hogy a néző például csak filmeket nézzen, elkerülje a reklámot. Ez a tendencia azonban tovább erősödhet egy olyan lekérhető (*on demand*) médiakörnyezetben, ahol a néző még kevésbé kitett a médiaszolgáltatóknak, maga választja meg a tartalomfogyasztás helyét, idejét és magát az elérni kívánt tartalmat. Ezzel szemben azonban véleményem szerint a nézők soha nem lesznek teljesen mentesek a kiszolgáltatottságtól, ugyanis a lekérhető médiaszolgáltatást nyújtó szolgáltatók kezdenek olyan algoritmusokat fejleszteni és alkalmazni, amelyek a néző szokásai, preferenciái alapján automatikusan ajánlják fel a következő tartalmakat, melyeket – ha a néző elfogadja, akkor gyakorlatilag – egy lineáris időrendi sorrendbe szerkesztenek.

Ami a tartalomfogyasztás eszközét illeti, a közelmúltig jellemzően kizárólag a televíziókészüléken fogyasztottunk audiovizuális, a rádiókészüléken pedig rádiós médiaszolgáltatást. Ezen készülékfogalmak lassan elveszítik a jelentőségüket. Prognosztizálható, hogy az internetre kapcsolt „okos” (*smart*) eszközök (okostelefon, tablet, phablet, laptop, okostelevízió) közötti egyetlen különbség a képernyő mérete lesz, mely a 80-as években elindult konvergencia betetőzéseként értékelhető. Az Egyesült Államokban például 2014 harmadik negyedében már meghaladta a mobiltelefonon való „böngészés”, tartalomfogyasztásra fordított idő (átlagosan napi 177 perc) a televízió előtt töltött időt (átlagosan napi 168 perc).³ A tartalomhoz már minden eszközön, bárhol, bármikor hozzáférhetünk, feltéve, hogy megfelelő internetkapcsolattal rendelkezünk. Előre láthatólag mindegyik készüléken egy operációs rendszer fog futni alkalmazásokkal, melyeknek csak egy része lesz médiatartalomhoz köthető. Praktikusan, az előfizetői csomag, vagy a médiaszolgáltató tartalma is csak „egy applikáció” lesz a mobiltelefonon már jól megszokott widgetek mellett (közösségi oldalak, videómegosztók, időjárás-jelentés stb.). Aho- gyan azt okostelefonon futó operációs rendszerek esetében már megszokhattuk.

Végül, a digitális tartalomterjesztés ökoszisztémájában a legfontosabb változás, hogy a korábban „zárt erődként”, vagy „fallal körbevett kertként” aposztrofált modell helyére egy nyitott modell lép, ahol a tartalom- és átviteliszolgáltatás élesen elkülöníthető, sőt elkülönítendő. Az eddigi rendszer jellemzője az volt, hogy a tartalomszolgáltató a fogyasztóhoz kizárólag azon a szolgáltatón keresztül, azzal megegyezve tudott eljutni, aki a jelet a hálózatán továbbította. A műsorterjesztő tehát kontrollt gyakorolt a felett, hogy mely médiaszolgáltatásnak enged hozzáférést a hálózatához, a jelet pedig egy zárt, menedzselte hálózaton továbbította a

³ http://www.flurry.com/blog/flurry-insights/mobile-television-we-interrupt-broadcast-again?mkt_tok=3RkMMJWWf9wsRonua3OZKXonjHpfsX67O4tX6SxIMI%2F0ER3fOvrPUfGjI4ATsFmI%2BSLDwEYGJlv6SgFQrDHMBRiyLgMWRc%3D#.VGykDzQ3k7W

végfelhasználónak. Ez a szűk keresztmetszet megszűnik azzal, hogy internet-hozzáféréseken keresztül az előfizető közvetlenül az interneten keresztül is elérheti a médiaszolgáltatókat, illetve a műsorterjesztőtől független tartalomaggregátorok szolgáltatását. Ezeket a – műsorterjesztő zárt rendszerén kívül, online elérhetővé tett – szolgáltatókat nevezzük over-the-top (OTT) szolgáltatóknak.

3. Az OTT-tartalomszolgáltatások piaca

3.1. Mit is értünk OTT-szolgáltatás alatt?

Bár ma még nincsen általánosan elfogadott, kodifikált definíciója az OTT-szolgáltatásnak, azt mindenképpen leszögezhetjük, hogy a kifejezés a tartalom, a szolgáltatás eljuttatásának a módját, technológiáját jelöli. A legakkurátusabban úgy nevezhetnénk az ekként nyújtott szolgáltatásokat, mint „*OTT-módon nyújtott szolgáltatások*”. Az egyszerűség kedvéért azonban a továbbiakban egységesen „*OTT-szolgáltatásként*” vagy „*OTT-tartalomszolgáltatásként*” fogok rájuk hivatkozni. Általánosan fogalmazva elmondhatjuk, hogy azokat a szolgáltatásokat nevezzük OTT-szolgáltatásnak, amelyeknél az interneten keresztül szolgáltatást nyújtó szolgáltató nem felelős a végfelhasználóhoz, fogyasztóhoz történő jelátvitelért: a felhasználó a „nyílt interneten” keresztül éri el az OTT-szolgáltatást. Az OTT-szolgáltató ennél fogva az internetszolgáltatótól elkülönült, azzal szerződéses kapcsolatban nem álló szolgáltató. Az OTT-szolgáltatásoknak két nagy csoportja van: *a)* hang⁴ és üzenet⁵ szolgáltatások, illetve *b)* a tartalomszolgáltatások (audio és audiovizuális).

A hang- és üzenetszolgáltatást nyújtó OTT-szolgáltatók alapvetően a mobilhírközlési piacot érintik érzékenyen, mivel a mobilszolgáltatók – az internethozzáférés-szolgáltatás mellett – szintén nyújtanak hang és üzenet (SMS) szolgáltatást, melyből ráadásul a bevételeik jelentős része származik mai napig. Éppen ezért a mobilszolgáltatók „nem nézik jó szemmel”, hogy az interneten megjelentek olyan új szolgáltatások, amelyek az ő hálózati kapacitásukat használva „támadják” a hang és sms piacokon szerzett pozícióikat. További feszültséget okoz, hogy ezen OTT-szolgáltatások nem valósítanak meg jelátvitelt, így nem minősülnek elektronikus hírközlési szolgáltatásnak, aminek a következménye az, hogy a mobilszolgáltatók hang és sms szolgáltatásának szabályozási terhe jóval magasabb, mint a (feltehetően) helyettesítő szolgáltatást nyújtó OTT-szolgáltatóé. Nem véletlen, hogy egyre gyakrabban merül fel a kérdés, hogy ezeket a szolgáltatókat kell-e, és ha

⁴ Pl. a Skype.

⁵ Pl. a WhatsApp, Viber, Facebook Messenger.

igen, akkor miként lehet szabályozás alá vonni. Erre történtek már kísérletek, inkább kevesebb sikerrel.

A médiarendszer jövőjét illetően azonban az OTT-szolgáltatások másik csoportja, az *OTT-tartalomszolgáltatások* bírnak jelentőséggel, melyek között elkülöníthetjük az audio⁶ és audiovizuális⁷ OTT-szolgáltatásokat. Jelen tanulmányban a hangsúly inkább ez utóbbi OTT-szolgáltatásokon van.

3.2. Kitekintés

Az OTT-tartalomszolgáltatások terjedése folyamatos. Népszerűségük oka alapvetően, hogy a néző a tartalmat bármikor, bárhol, bármilyen eszközön (*multi-screen*) megnézheti. Ez az a mobilitás, amit a fiatalabb generációk már elvárnak, ők már egyre kevésbé hajlandók a hagyományos, tv-hez kapcsolódó lineáris médiavilág kötöttségét elviselni.⁸

Az OTT-tartalomszolgáltatás „zászlóshajója” kétségtelenül az amerikai Netflix, mely mára az Egyesült Államok vezető, filmeket streamelő szolgáltatója jelenleg összesen 41 országban van jelen. Az 1997-ben DVD küldő szolgáltatással induló vállalat 2007-ben kezdte bevezetni a VOD (video on demand) szolgáltatását, és mára az USA-ban 33,4 millió, azon kívül pedig csaknem 11 millió előfizetője van. A Netflix, csakúgy, mint általában az OTT-módon szolgáltató tartalomszolgáltatók, könnyebben terjeszkedik, mint például egy hagyományos kábelszolgáltató, ugyanis nem kell hálózatot építenie. Európában jelenleg az angolszász és skandináv országokban, valamint Hollandiában, Franciaországban és Németországban szolgált. Folyamatosan terjeszkedik, jövőre Németországban, Ausztriában, Belgiumban és Svájcban tervezi elindítani szolgáltatását, mint lekérhető médiaszolgáltató. Székhelye azonban minden esetben Luxemburg. Ami Magyarországot illeti, megjelentek olyan információk,⁹ mely szerint hamarosan hazánkban is megjelenik a népszerű szolgáltató, azonban ezt még nem erősítette meg a Netflix. Sokan úgy gondolják, hogy Magyarország „nem népszerű célpont” tekintettel a piac méretére, de főleg a „nyelvi belépési korlátra”, azaz, hogy minden tartalmat le kellene fordítani a szolgáltatónak. Ezzel kapcsolatban azonban érdemes megjegyezni, hogy az amerikai filmstúdiók többsége megszerezte már korábban a filmjei magyar szink-

⁶ Pl. Deezer, iTunes, Spotify.

⁷ Pl. Netflix, Hulu, MTVA FIFA EB / VB, Fuso, ITT/OTT TV.

⁸ Az OTT-tartalomszolgáltatások terjedését segíti (és fordítva), hogy gyorsan terjednek az olyan televíziókészülékek, amelyekkel már az internetre tudunk csatlakozni és online tartalmakat fogyasztani. Az internetre csatlakoztatott televíziókészülék (Connected vagy Smart tv) lehetővé teszi, hogy az interneten elérhető médiatartalmak megjelenjenek a családok nappalijában, közvetlenül versenyezve a „hagyományos” műsorterjesztési platformon elérhető médiaszolgáltatásokkal.

⁹ http://webisztan.blog.hu/2014/09/26/jon_a_netflix_magyarorszagra

ronját, amelyet átadhat a Netflixnek, így ez nem valós nehezítő körülmény a piacra lépéshez.

Érdeemes azt is megjegyezni, hogy az OTT-tartalomszolgáltatás nyújtása nem mindig sikertörténet. Példaként a Central Media Europe (CME) példáját említhetjük, amely 2009-ben indította el saját OTT videó szolgáltatását, a Voyo-t, amelybe két év alatt 40 millió amerikai dollárt fektetett a CME. Az eredmény azonban lehangoló lett, ugyanis a szolgáltatásra 2013 végéig mindösszesen 128 ezren fizettek elő, ami természetesen óriási veszteséget okozott a CME-nek.¹⁰

A klasszikus OTT-szereplőkön kívül egyre több, hagyományosan az információtechnológia piacán sikeres cég (pl. Apple, Google, Microsoft, Intel) is próbálja megvetni a lábát – több-kevesebb sikerrel – a tartalomszolgáltatás piacán, ami jól illik abba a konvergenciafolyamatba, melyben a piaci értéklánc eltérő vertikumán található vállalatok egyre több szintre próbálják kiterjeszteni a tevékenységüket. A trend nem meglepő, tekintettel arra, hogy elemzők az elkövetkező korszakot a „televíziózás aranykorának” is szokták titulálni. Mindazonáltal a nagy IT-cégeknek eddig nem sikerült áttörő eredményt elérnie ezen a számukra új piacon, köszönhetően – többek között – a tartalom-előállítókkal való reláció nehézségeinek, a digitális tartalomelosztás területén szerzett kevés tapasztalatnak, illetve az általános fogyasztói bizalmatlanságnak az új szereplőkkel, technológiákkal szemben. A Google 2010 októberében indította el a Google TV-t, mely egy szoftveres platformként indult, amelyet valamely nagy készülékgyártó (LG, Sony, Toshiba) hardverén keresztül lehetett elérni. A szolgáltatás nem ért el átütő sikert, végül 2013 októberében átnevezték Android TV-nek, mely jelentős változást ígér a televíziózásban.¹¹

Bár az Apple által kínált Apple Box 2013. év végéig 13 millió példányban kelt el,¹² mégis ez sem tekinthető átütő sikernek, amennyiben figyelembe vesszük, hogy az Apple milyen eredményeket ér el más termékeivel. Ennél is rosszabbul teljesített az Intel Media 2011-ben indított „OnCue” nevű felhőalapú szolgáltatása, amelyet meg is szüntettek 2013 végén. Ugyanígy kudarcot vallott a Microsoft a Mediaroom szolgáltatásával, melyet eladott az Ericssonnak. Az Informa elemzőház szerint¹³ a piacralépési nehézségek mögött az alábbi indokok állhatnak:

- A televíziós iparban a tartalom-előállítók kulcsszerepet játszanak, hiszen az érhet el sikereket, aki értékesebb tartalmat kínál az előfizetőnek. Ez magyarázza – részben – a Netflix, illetve az HBO sikerét is, akik nem csak megfelelő

¹⁰ Litvay István előadása az MKSZ szakmai napján, 2014. június 4-én.

¹¹ <http://www.android.com/tv/>

¹² Informa Telecoms and Media: TV disruption – Why Google, Apple et al. haven't made their mark...yet, 2014. 4.

¹³ Uo., 3.

tökével rendelkeznek prémium tartalmak megvásárlására, de saját maguk is előállítanak (Trónok harca, A narancsvidek, Kártyavár stb.) tartalmakat. A tartalom-előállítóknak hosszú időre visszamenő szerződéses kapcsolatuk van a hagyományos műsorterjesztőkkel és nem könnyű őket meggyőzni arról, hogy ezeket a jól jövedelmező kapcsolatokat felváltsák az IT-cégekre, különösen, mivel egy új, születő félben lévő piacról van szó.

- A digitális tartalomelosztás egy olyan terület, ahol a nagy IT-cégek relatíve tapasztalatlanok még (pl. feltételes hozzáférési rendszerek üzemeltetése, EPG stb.), így időbe telik a méretgazdaságos működési szint elérése.
- Végül, a fogyasztók nagy része bizalmatlan az új technológiákkal szemben. A televízió nézők többsége megszokta, hogy a televíziós tartalmakhoz a klasszikus műsorterjesztési platformokon keresztül fér hozzá, időbe telik, míg egy új technológia, új piaci szereplő megveti a lábát ezen a piacon.

Az OTT-módon nyújtott tartalomszolgáltatás Magyarországon is megjelent. Több új szolgáltatás mellett (pl. Fuso, ITT/OTT TV) a nagyobb elektronikus hírközlési szolgáltatók többsége is elindította saját, új innovatív szolgáltatását. Ez utóbbi szolgáltatások elsődleges mozgatórugója a fogyasztók változó igényeinek való megfelelés, az előfizetők megtartása, valamint új előfizetők szerzése innovatív szolgáltatások bevezetése által. A Magyar Telekom 2014 tavaszán indította el a *TV Go* nevű új szolgáltatását, mely a már televíziós előfizetéssel rendelkező ügyfeleknek érhető el.¹⁴ A szolgáltatás a mobilitást helyezi a középpontba: a lényege, hogy az eddig csak televíziókészüléken fogyasztható előfizetési csomag (lineáris csatornakinálat és videotéka) elérhetővé válik laptopon, okostelefonon, táblagépen. A Telenor szintén 2014 első félévében indított *MyTV* szolgáltatása sokban hasonlít a Magyar Telekom *TV Go* szolgáltatására, hiszen szintén a multi screen tartalomfogyasztást, a mobilitást helyezi a középpontba. A UPC a „*TV Apps*”-re keresztelt, 2014 májusában indított szolgáltatásával más úton indult el, mint a Magyar Telekom és a Telenor. A UPC nem a mobilitást állította előtérbe, hanem azt, hogy a tv-készüléken keresztül történő tartalomfogyasztás élménye növekedjen azzal, hogy népszerű internetes alkalmazások (pl. YouTube) is használhatóak legyenek a HD digitális vevődekóderrel rendelkező ügyfeleknek. A szolgáltatás kizárólag televíziókészüléken érhető el, melynek oka alapvetően abban keresendő, hogy a UPC nem nyújt (jelenleg még) mobilszolgáltatást.

¹⁴ Ez alól kivétel az online filmek megtekintése a *TV Go* szolgáltatás keretében, amely már más szolgáltatók előfizetői számára is elérhetőek (a streamelt tv-csatornához való hozzáférés továbbra is csak az általa kínált internet-hozzáférés szolgáltatásukra előfizető ügyfelek számára lehetséges).

3.3. Fenyegetés vagy lehetőség?

Az olyan OTT-szolgáltatások megjelenésével, mint például az amerikai Netflix, a hagyományos műsorterjesztők körében az egyik legkomolyabb félelem az lett, hogy az előfizetők egy része felmondja a szolgáltatást és OTT-videó szolgáltatásra vált (*cord cutting*) vagy egy olcsóbb előfizetési csomagra vált, mivel a párhuzamosan igénybe vett OTT-videó szolgáltatás kielégíti az igényeit (*cord shaving*). A legfrissebb előrejelzések azonban korántsem látszanak alátámasztani ezt a félelmet. Az Analysys Mason prognózisa szerint Kelet- és Közép-Európában 2018-ra az „elsődleges fizetős televíziós szolgáltatások” piacán,¹⁵ a televíziózó háztartások mindösszesen 1%-a fog kizárólag OTT-módon televíziózni, a nézők 99%-a továbbra is valamely klasszikus műsorterjesztő szolgáltatását veszi igénybe, esetleg kiegészítve valamilyen OTT-médiaszolgáltatással.¹⁶ Ez az arány – várhatóan – Nyugat-Európában sem lesz sokkal magasabb (3%).¹⁷ A prognózist több tényező is alátámasztja. Először is Magyarországon erős az infrastruktúraalapú verseny a műsorterjesztési piacon, ami nagy választékot és versengő árakat eredményez. Az Egyesült Államokban például – ahol az OTT-szolgáltatások nagy népszerűségnek örvendenek – a piac deregulációja miatt¹⁸ duopol piaci szerkezet alakult ki, ahol az előfizetési díjak igen magasak. Másrészt a régiókban várhatóan lassabban terjednek el azok az okos, „okosított” televíziókészülékek, amelyekén keresztül hozzáférhetőek az interneten nyújtott OTT-tartalmak. Harmadrészt az OTT-szolgáltatók piacszerzését (az első televíziókészülékek vonatkozásában) nagyban megnehezíti az ún. *bundled* (csomagban értékesített) szolgáltatások elterjedtsége, hiszen egy előfizető kisebb eséllyel mondja fel a fizetős televízió szolgáltatását, ha a hagyományos műsorterjesztővel való szerződéses jogviszonya egyben telefon-, internetes (esetleg mobiltelefon-) szolgáltatásra is kiterjed. Végül az „átlagfogyasztó” hagyományosan nehezen vált új technológiára, illetve egy új piaci szereplő szolgáltatására, feladva a „megbízható” régi, ismert szolgáltatóját, technológiát.

¹⁵ Az Analysys Mason megkülönbözteti az elsődleges és másodlagos televíziós szolgáltatásokat. Elsődleges televíziós szolgáltatásnak azon szolgáltatást nevezi, amelyet a „fő”, általában a család nap-palijában elhelyezett televíziókészüléken keresztül vesz igénybe az előfizető. Másodlagos előfizetésnek azt a szolgáltatást nevezi, aminek köszönhetően a háztartás többi televíziókészülékén keresztül televíziózik a háztartás (pl. hálószoba, nyaraló stb.).

¹⁶ Analysys Mason: Pay-TV and OTT video services in Central and Eastern Europe: forecasts and analysis 2013–2018, September 2013.

¹⁷ Uo.

¹⁸ Bővebben l. BARTÓKI-GÖNCZY Balázs: Attempts at the Regulation of Network Neutrality in the United States and in the European Union: The Route Towards the ‘Two-speed’ Internet. In: András KOLTAY (szerk.): *Media Freedom and Regulation in the New Media World*. Budapest, Wolters Kluwer, 2014.

Mindez azonban nem jelenti azt, hogy az OTT-videoszolgáltatások ne gyakorolnának a közeljövőben jelentős hatást a televíziós piacra. Az Analysys Mason hivatkozott elemzése szerint ugyanis a háztartások közel fele (Kelet- és Közép-Európa: 42%, Nyugat-Európa: 51%) OTT videoszolgáltatást fog igénybe venni *másodlagos* előfizetéses szolgáltatásként.¹⁹ Ennek magyarázata részben az, hogy míg az analóg kábelszolgáltatás esetében egy előfizetéssel több televízió keresztül hozzáférhettünk a szolgáltatáshoz, addig a digitális műsorterjesztés piacán minden egyes plusz televíziókészülék esetén addicionális költséget kell fizetni a plusz set-top-boxért. Az analóg kábelszolgáltatások visszaszorulásával az előfizetők ezért nagy eséllyel inkább OTT videoszolgáltatásra váltanak annál is inkább, mivel ebben az esetben nem kell „hűségidőt” vállalniuk a szerződési feltételek kritériumai között.²⁰

Egyre több „hagyományos” műsorterjesztő jön arra rá, hogy az OTT-tartalom-szolgáltatások terjedését nem tudja hosszú távon megállítani, így inkább alkalmazkodik a környezethez. Ez lehet saját OTT-szolgáltatás indítása (l. a nagyobb hazai szolgáltatókat),²¹ vagy partnerség kötése egy OTT-tartalomszolgáltatóval. A Netflix 2014 szeptemberéig 12 hírközlési szolgáltatóval²² kötött együttműködési megállapodást a világon, melynek értelmében az OTT szolgáltató közvetlenül a műsorterjesztő digitális vevődekóderén keresztül (*set-top-box*) lesz elérhető.²³ A megállapodás előnyös a műsorterjesztőnek is, hiszen így az ő szolgáltatása lesz értékesebb, valamint előnyös az OTT szolgáltatónak is, hiszen így egy értékes előfizetői bázis-hoz jut hozzá, illetve feltehetően jobb minőségben tud szolgáltatni.²⁴

¹⁹ A másodlagos előfizetéses szolgáltatás definíciójáért l. a 14. lábjegyzetet.

²⁰ L. Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság – Az over-the-top tartalomszolgáltatások hatása a médiarendszerre. 2014. 15–16.

²¹ Emellett számos érv szólhat: először is versenyt támaszt a többi OTT szolgáltatásnak, megpróbálva magához kötni az előfizetőit, másodsorban erősítheti a műsorterjesztői piacon a versenyt, hiszen a szolgáltatásával megjelenhet egy konkurens műsorterjesztő által lefedett háztartásban, végül pedig elérheti azon háztartásokat is, akik jelenleg nem rendelkeznek előfizetéssel. A brit BSkyB például 2012 nyarán indította el a Now TV online szolgáltatását, mellyel egyrészt az amerikai OTT óriás Netflixszel akarja felvenni a versenyt, másrészt pedig azt a 13 millió britet célozza, akiknek jelenleg nincsen televízió előfizetésük. Hasonló szolgáltatást indított a Viacom is már 2007-ben Viaplay névvel, mely a skandináv országokban és Oroszországban érhető el. A fenti két szolgáltató sikerének oka elsősorban az, hogy komoly prémiumtartalom portfólióval rendelkeznek a műsorterjesztői piacon, melyet hatékonyan fordíthatnak előnyükre. Az olyan műsorterjesztők számára, akik nem rendelkeznek prémium tartalmakkal, a piacszerzés egyik módja tematikus tartalmak kínálata lehet. A finn Elisa például a legkülönfélébb extrém sporttartalmakkal indította el EpicTV szolgáltatását.

²² Európában ismert megállapodások: Virgin Media (Egyesült Királyság), Com Hem (Svédország), Waoon (Dánia), Belgacom (Belgium), Bouygues, Orange, SFR (Franciaország), Deutsche Telekom (Németország).

²³ Ovum – Digital Media Newsletter, 2014. október 31. 22–29.

²⁴ Az egy fontos kérdés, hogy vajon a Netflixet priorizálja-e a partner internethozzáférés-szolgáltató.

Ilyen típusú megállapodások megkötésére Magyarországon is történtek kísérletek.²⁵ Ebben elsősorban a kis- és közepes méretű kábelszolgáltatók és a kisméretű OTT szolgáltatók érdekeltek. A kis előfizetői bázissal rendelkező hazai műsorterjesztők nem tudnak olyan minőségű tartalmat kínálni, mint piacvezető versenytársai, sőt az is előfordul, hogy egyáltalán nem tud például lekérhető médiaszolgáltatást (videotéka) kínálni, mivel mérete, előfizetői száma okán a tartalomtulajdonosok nem állapodnak meg vele. A versenynyomás növekszik továbbá, hogy a nagyobb műsorterjesztők saját OTT (jellegű) szolgáltatást indítottak. Éppen ezért ezen piaci szereplőknek kézenfekvő, hogy megállapodjanak egy OTT videoszolgáltatóval ez utóbbi szolgáltatásának viszontértékesítéséről, hiszen így megfelelő mennyiségű és minőségű tartalmat kínálhatnak előfizetőiknek. Természetesen a partnerség az OTT szolgáltató oldaláról nézve is előnyös lehet, hiszen ebben a felállásban az OTT szolgáltatónak nem kell törődnie a komoly költségeket felemésztő marketing kampánnyal, piacszerzéssel, kiskereskedelmi kapcsolatok ápolásával. Megjelentek hazai piacon olyan szolgáltatók is, akik „kulcsrakész”, ún. „white label” OTT-szolgáltatást kínálnak a műsorterjesztőknek, ami tulajdonképpen egy OTT-szolgáltatás, amit a műsorterjesztő profiljára szabnak (logó, tartalom stb.). Mindezek is azt támasztják alá, hogy az OTT-videoszolgáltatások megjelenése nem csak veszélyt, de lehetőséget is jelentenek a műsorterjesztőknek.

4. Új típusú szolgáltatások, új jogértelmezési kihívások

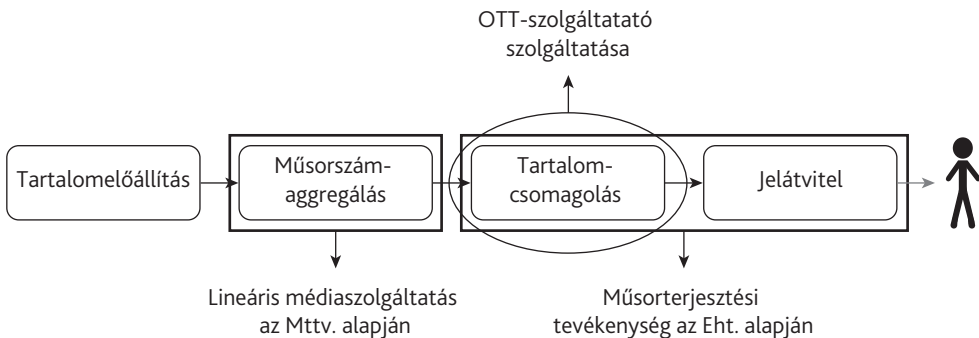
4.1. Lineáris médiaszolgáltatást aggregáló és OTT módon továbbított szolgáltatás

Egyes OTT-tartalomszolgáltatók a lekérhető film-, sorozatkatalóguson túl valós idejű (*live stream*) médiaszolgáltatásokat is elérhetővé tesznek. Ebben a szolgáltatásmodellben az OTT-szolgáltató – a hagyományos műsorterjesztőhöz hasonlóan – megállapodik a lineáris audiovizuális médiaszolgáltatókkal (tévécsatornákkal) a tekintetben, hogy az általa kialakított műsorcsomagban mely televíziós csatornák kapnak helyet. Ezt a tevékenységet nevezzük tartalomaggregálásnak. A hagyományos műsorterjesztő tevékenységétől alapvetően annyiban különbözik ez a szolgáltatás, hogy az OTT-szolgáltató nem felelős, nem biztosítja a jelek átvitelét, azoknak a néző digitális vevődekóderéhez való eljutását. A hagyományos üzleti modellben ugyanis a műsorterjesztő nemcsak a csatornák kiválasztását végzi (ezzel mintegy

²⁵ Ilyen típusú megállapodásokat a lekérhető audio médiaszolgáltatással kapcsolatban már régebb óta léteznek a hazai piacon, ugyanis például a Magyar Telekom a Spotify, a Telenor pedig a Deezer OTT-zenetár szolgáltatók kínálatát értékesíti előfizetőinek.

szűk keresztmetszetként befolyásolja a tartalomhoz való hozzáférést), hanem maga gondoskodik arról, hogy az egységes digitális jelfolyammá multiplexált jelfolyamot saját vagy bérelt kapacitáson²⁶ eljuttassa a fogyasztóhoz.

1. ábra: Lineáris médiaszolgáltatást csomagoló és értékesítő OTT-szolgáltató
(forrás: NMHH, 2014)



Ez az a lényeges különbség, ami véleményem szerint komoly problémákat okoz az ilyen típusú OTT-szolgáltatások besorolása terén, ugyanis az OTT-tartalom-szolgáltató által önállóan végzett tartalomcsomagolási és értékesítési tevékenység nem feleltethető meg sem a médiaszolgáltatás, sem a műsorterjesztés fogalmának. A besorolás nehézségét, valamint a tartalom és átvitel elválasztásának problémáját az alábbiakban ismertetem részletesebben.

4.1.1. Besorolási nehézség a jelenlegi jogszabályi keretek között

Az Eht. 188. § 77. pontja értelmében műsorterjesztési tevékenység az Eht. 188. § 5/a. pont szerinti „bármely átviteli rendszerrel megvalósuló *elektronikus hírközlési szolgáltatás*, amelynek során a médiaszolgáltató által előállított analóg vagy digi-

²⁶ Itt a műholdas távközlésre érdemes gondolni, ahol nem a fogyasztóval szerződéses jogviszonyban álló szolgáltató működteti a műholdat, hanem annak kapacitásait (transzpondereit) egy erre szakosodott nagykereskedelmi szolgáltatótól bérlő. Ami ezt a szolgáltatást alapvetően megkülönbözteti az OTT-jellegű szolgáltatástól az az, hogy a műholdas műsorterjesztés esetében az előfizető kizárólag a műsorterjesztővel áll kapcsolatban, aki maga gondoskodik az átviteli kapacitás rendelkezésre állásáról, míg az OTT-jellegű tartalomelosztás esetében erről a fogyasztónak kell gondoskodnia „átviteli” – elektronikus hírközlési szolgáltatásra vonatkozó – előfizetői szerződés (internet-hozzáférést nyújtó) szolgáltatóval való megkötésével.

tális műsorszolgáltatási jeleket a médiaszolgáltatótól az előfizető vagy *felhasználó vevőkészülékéhez továbbítják*, függetlenül az alkalmazott átviteli rendszertől és technológiától. Műsorterjesztésnek minősül különösen a műsorszórás, a műholddal végzett műsorterjesztés, a hibrid üvegszálas-koaxiális átviteli rendszeren végzett műsorterjesztés, emellett a műsor Internet Protokoll segítségével történő továbbítása valamely átviteli rendszeren, ha a szolgáltatás jellege, illetve feltételei megegyeznek a műsorterjesztéssel, illetve ez helyettesíti a más módon megvalósított műsorterjesztést. Műsorterjesztésnek minősül az olyan műsorterjesztés is, amelyhez az előfizető külön díj ellenében, vagy más elektronikus hírközlési szolgáltatás díjával csomagban értékesített díj ellenében férhet hozzá. A tíznél kevesebb vevőkészülék csatlakoztatására alkalmas átviteli rendszer segítségével történő jeltovábbítás nem minősül műsorterjesztésnek.” Ezzel egybecsengő meghatározást tartalmaz az Mttv. és a Dtv. is.

A műsorterjesztési szolgáltatás immanens fogalmi eleme az elektronikus hírközlési szolgáltatás. Ezért azt érdemes megvizsgálni közelebbről, hogy vajon a lineáris audiovizuális médiaszolgáltatásokat OTT-módon továbbító szolgáltató szolgáltatása elektronikus hírközlési szolgáltatásnak minősül-e, ugyanis amennyiben nem, akkor a szolgáltatás nem tekinthető műsorterjesztési tevékenységnek. Elektronikus hírközlési szolgáltatás az Eht. 188. § 13. pontja értelmében „olyan,

- más részére;
- általában ellenszolgáltatásért végzett szolgáltatás;
- amely teljesen vagy nagyrészt jeleknek elektronikus hírközlő hálózatokon történő átviteléből, és ahol ez értelmezhető, irányításából áll;
- de nem foglalja magában az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások felhasználásával továbbított tartalmat szolgáltató;
- vagy ilyen tartalom felett szerkesztői ellenőrzést gyakorló szolgáltatásokat;
- valamint nem foglalja magában az információs társadalommal összefüggő, más jogszabályokban meghatározott szolgáltatásokat, amelyek nem elsősorban az elektronikus hírközlő hálózatokon történő jeltovábbításból állnak.”

Álláspontom szerint a kérdéses szolgáltatás a fenti fogalom harmadik és negyedik feltételét sem teljesíti. Az elektronikus hírközlési szolgáltatás feltétele ugyanis, hogy a szolgáltatás *teljesen vagy nagyrészt* jeleknek az elektronikus hírközlő hálózatokon történő *átviteléből*, és ahol ez értelmezhető, *irányításából* áll. Alap esetben egy OTT-szolgáltató nem rendelkezik saját hálózati infrastruktúrával, a jeleket egy ún. „kijátszó szerver” segítségével a nyílt interneten keresztül juttatja el az előfizetőjéhez, anélkül azonban, hogy ráhatása lenne az előfizetővel szerződéses kapcsolatban álló internethozzáférés-szolgáltató tevékenységére, tehát a klasszikus jeltovábbítási tevékenység tőle függetlenül történik. Az OTT-szolgáltató tevékenysége tehát alapvetően médiatartalmak csomagban való továbbértékesítése, nem pedig jelátvitel, vagy jelirányítás. Előfordulhat, hogy az OTT-szolgáltató a tartal-

ma eljuttatásának megkönnyítésére egy ún. CDN-szolgáltatóval²⁷ megállapodást köt, vagy bizonyos mértékig irányítja a jelet, amely az előfizetőhöz végül eljut. Azonban ez semmiképpen sem lehet véleményem szerint olyan mértékű, hogy azt mondhatnánk, hogy szolgáltatása „nagyreszt” ebből, azaz jeltovábbításból áll. Következésképpen – véleményem szerint az ilyen szolgáltatások a jelen jogszabályi környezetben – nem minősülhetnek műsorterjesztési tevékenységnek.

Fontos ugyanakkor megjegyezni, hogy annak eldöntése, egy adott szolgáltatás elektronikus hírközlési szolgáltatásnak minősül-e, nem annak van jelentősége, hogy az adott szolgáltató rendelkezik-e elektronikus hírközlési hálózattal, hanem annak, hogy ki visel polgári jogi felelősséget az előfizető felé a jel továbbítását illetően.²⁸

Ezzel kapcsolatban az Európai Unió Bírósága rámutatott a *UPC Dth. kontra NMHH* ügyben,²⁹ hogy

„a szolgáltatás jellegének minősítése szempontjából nincs jelentősége annak a körülménynek, hogy a jelátvitel nem a UPC infrastruktúrája révén történik. Ezzel összefüggésben ugyanis kizárólag annak van jelentősége, hogy a végfelhasználók felé a UPC tartozik felelősséggel a jelátvitelért, amely biztosítja azon szolgáltatás nyújtását, amelyre az utóbbiak előfizettek.”³⁰

A bíróság indokként azt jelölte meg, hogy

„bármely eltérő értelmezés jelentősen szűkítené az új szabályozási keret hatályát, sértené a rendelkezéseinek hatékony érvényesülését, tehát veszélyeztetné e szabályozási keret céljainak megvalósulását. Mivel ugyanis az új szabályozási keretnek éppen az a 2009/140. irányelv (5) preambulumbekzdéséből következő célja, hogy létrehozza az elektronikus hírközlés valódi belső piacát, amelynek keretében az utóbbiakra végső soron kizárólag a versenyjog alkalmazandó, az olyan vállalkozások, mint a UPC tevékenységének a hatálya alól való kizárása, azzal az indokkal, hogy nem az övé a jelátvitelt lehetővé tévő műholdas infrastruktúra, megfosztaná hatályának egy lényeges részétől.”³¹

Következésképpen tehát egy szolgáltatás nem attól minősül elektronikus hírközlési szolgáltatásnak, hogy a szolgáltató saját infrastruktúráján maga végzi de facto a jeltovábbítást, hanem az, hogy a végfelhasználó felé ő tartozik (szerződés alapján)

²⁷ Content Delivery Network. A CDN-szolgáltató feladata, hogy megkönnyítse, gyorsítsa, optimalizálja a különféle tartalmak (videó, kép, szöveg stb.) eljuttatását a felhasználóhoz.

²⁸ A műholdas rendszeren végzett műsorterjesztés esetében például a műsorterjesztő jellemzően nem tulajdonolja, üzemelteti a jeltovábbításra használt műholdas rendszert, azt egy harmadik szolgáltató működteti és végzi de facto a jelátviteli tevékenységet.

²⁹ Az Európai Unió Bíróságának ítélete az EUMSZ 267. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet a Fővárosi Törvényszék (Magyarország) a Bírósághoz 2012. október 22-én érkezett 2012. szeptember 27-i határozatával terjesztett elő az előtt a *UPC DTH Sàrl és a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság elnökhelyettese* között folyamatban lévő eljárásban, C-475/12.

³⁰ Uo. 43. pont.

³¹ Uo. 44. pont.

felelősséggel a jelátvitelért. Azonban egy klasszikus, ún. „pure” OTT-tartalomszolgáltató semmilyen felelősséget nem vállal az internet-hozzáférés minőségére vonatkozóan, tehát nem minősíthető elektronikus hírközlési szolgáltatásnak.

A helyzetet tovább bonyolítja, amennyiben egy klasszikus elektronikus hírközlési szolgáltató kezdi el lineáris médiaszolgáltatásokból álló programcsomagját OTT-módon továbbítani a saját hálózatán. A kérdés, hogy ilyenkor felelősnek tekinthető-e a jelátvitelért, akkor is, ha egyébként nem vállal felelősséget annak minőségéért, hiszen a jel a nyílt interneten keresztül jut el a nézőhöz (amelyhez egyébként ő biztosít hozzáférést)? Sőt, a jövőben valószínűleg egyre több klasszikus, hálózattal rendelkező elektronikus hírközlési szolgáltató jelenik meg az OTT-piacon, ahol szolgáltatást nyújt nemcsak a saját hálózatos előfizetőinek, hanem más internethozzáférés-szolgáltató hálózatát használó előfizetőknek is. Véleményem szerint tartahatatlanná lenne az a helyzet, ha ebben az esetben a szolgáltató műsorterjesztőnek minősülne azon előfizetők vonatkozásában, akik egyébként az ő általa nyújtott internethozzáférés-szolgáltatást veszik igénybe, míg a többi előfizető vonatkozásában „egyszerű” OTT-szolgáltató lenne, akire nem vonatkoznak a műsorterjesztőt terhelő többlet jogszabályi kötelezettségek.

Az OTT-szolgáltatók többsége üzemeltet feltételes hozzáférési rendszert,³² hiszen csak az arra jogosult (előfizetési, tranzakciós díjat megfizető) felhasználók férhetnek hozzá a tartalomhoz. A hírközlési Keretirányelv³³ a feltételes hozzáférési rendszert a 2. cikk *ea*) pontjában „kapcsolódó szolgáltatásnak” minősíti, melyek olyan szolgáltatások, amelyek „az elektronikus hírközlő hálózathoz, illetve elektronikus hírközlési szolgáltatáshoz kapcsolódó szolgáltatások, amelyek lehetővé teszik és/vagy támogatják az adott hálózat és/vagy szolgáltatás útján történő szolgáltatásnyújtást, vagy erre alkalmasak. (...)”. Ezen tevékenység végzése okán azonban nem minősíthető a szolgáltatás elektronikus hírközlési szolgáltatásnak, hiszen maga a Keretirányelv is „kapcsolódó szolgáltatásnak” nevezi ezt a tevékenységet, azaz az elektronikus hírközlési szolgáltatásnak nem tekinthető, azt csak kiegészíti. A fent hivatkozott *UPC Dth.* ügyben a luxembourgi bíróság, bár foglalkozott a feltételes hozzáférési rendszer kérdésével, más szemszögből vizsgálta a kérdést. A bíróság arra a kérdésre kereste ugyanis a választ, hogy – leegyszerűsítve – vajon az a tény, hogy egy szolgáltató feltételes hozzáférésű rendszert üzemeltet, kizárja-e

³² A Keretirányelv 2. cikk *f*) pontja értelmében a feltételes hozzáférési rendszer „egy rádióműsor- vagy televízióműsor-terjesztő szolgáltatáshoz való hozzáférési mód, és olyan műszaki rendszert feltételez, amelynek célja, hogy azokra a személyekre korlátozza az ilyen szolgáltatáshoz való hozzáférést, akik erre a szolgáltatónál előfizettek. A feltételes hozzáférésű rendszer azonban önmagában nem teszi lehetővé a rádióműsor- vagy televízióműsor-terjesztő szolgáltatáshoz való hozzáférést. Ez a hozzáférés mindig az elektronikus hírközlési hálózaton történő jelátviteltől függ.”

³³ Az Európai Parlament és a Tanács 2002. március 7-i 2002/21/EK irányelve az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások közös keretszabályozásáról. L. 108, 24/04/2002, o. 0033-0050 („Keretirányelv”).

azt, hogy egyben elektronikus hírközlési szolgáltatónak is minősüljön.³⁴ A bíróság álláspontja szerint nem, azonban ebből nem következik az, hogy, ha valaki feltételes hozzáférési rendszert üzemeltet, akkor automatikusan elektronikus hírközlési szolgáltatónak minősül. Magát a feltételes hozzáférési rendszer üzemeltetési tevékenységet a 98/84/EK irányelv szabályozza, sem a Keretirányelv, sem az Eht. nem tartalmaz rá részletszabályokat.

Érdeemes végül megvizsgálni, hogy a lineáris médiaszolgáltatásokat aggregáló szolgáltatás vajon nem minősülhet-e a Dtv. szerinti multiplexszolgáltatásnak. A megfeleléség kézenfekvő lenne első ránézésre, ugyanis a Dtv. 5. § (1) bekezdés 2/a. pont b) alpontja alapján multiplexszolgáltatás alatt értjük „*a médiaszolgáltatási jelekből egyetlen szabványos digitális jelfolyam előállítását*”. Az ilyen szolgáltatást nyújtó fogalma azonban tisztázatlan, ugyanis a Dtv. szerint „multiplex technikai szolgáltató az Eht. 188. § 73. pontja szerinti szolgáltatást nyújtó”, miközben az Eht. ezen pontját a 2011. évi CVII. tv. hatályon kívül helyezte, így nincs definiálva a fogalom. A multiplexszolgáltatás alap fogalmi eleme, a „multiplex” azonban definiálásra került. A Dtv. 5. § (1) bekezdés 28. pontja szerint a multiplex „*a digitális műsorterjesztés céljára szolgáló, audiovizuális és rádiós médiaszolgáltatásokat, kiegészítő médiaszolgáltatásokat, elektronikus hírközlési szolgáltatásokat, valamint ehhez kapcsolódó más azonosító jeleket és adatokat tartalmazó szabványosított jelfolyam*.” Mivel a multiplexálás a műsorterjesztési tevékenységhez kötődik, és a fentiekből fakadóan a vizsgált szolgáltatás nem tekinthető műsorterjesztésnek, így multiplexszolgáltatásnak sem (bár tartalmilag nagyon hasonlít hozzá).

A kérdéses szolgáltatástípus tehát véleményem szerint – a jelenlegi jogszabályi környezetben – nem minősíthető sem médiaszolgáltatásnak, sem elektronikus hírközlési szolgáltatásnak, hanem információs társadalommal összefüggő szolgáltatásnak. Az elektronikus kereskedelmi szolgáltatások, valamint az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások egyes kérdéseiről szóló 2001. évi CVIII. tv. (a továbbiakban: Eker. tv.) 2. § f) pontja szerint az információs társadalommal összefüggő szolgáltatás *a) elektronikus úton, b) távollevők részére, c) rendszerint ellenszolgáltatás fejében nyújtott szolgáltatás, amelyhez a d) szolgáltatás igénybe vevője egyedileg fér hozzá, információs társadalommal összefüggő szolgáltatásnak minősül.* Álláspontom szerint a kérdéses szolgáltatás ezen definíció minden elemének megfelel.

4.1.2. A tartalom és átvitel szabályozásának szétválasztása

Mint azt tehát a fentiekben láthattuk, egy olyan új típusú szolgáltatásról van szó, amely helyettesítője sok tekintetben a hagyományos műsorterjesztési szolgáltatásnak, mégsem minősíthető annak az Eht. (és Dtv.) szerint, következésképpen csak

³⁴ C-475/12., 50–58. pontok.

az Eker. tv.-ben lefektetett sokkal enyhébb, generális szabályok alkalmazhatóak vele szemben.³⁵ Az alábbiakban röviden azt a kérdést járom körbe, hogy ez a piactorzulást eredményezhető helyzet milyen okokra vezethető vissza.

A „hagyományos”, ma piacon jelen lévő műsorterjesztők tevékenysége a lineáris tartalmak vonatkozásában két különálló, alapvetően eltérő jellegű tevékenységből áll:

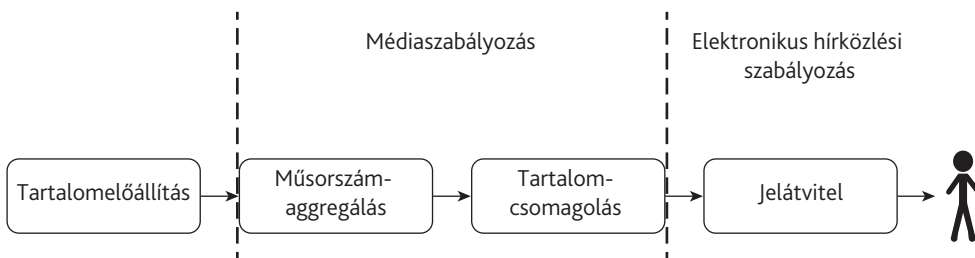
- *tartalomcsomagolás*, azaz az általa értékesített műsorcsomagba bekerülő médiaszolgáltatások kiválasztása, aggregálása, a digitális (analog) jel multiplexálása, illetve
- *jeltovábbítás*, azaz egy klasszikus elektronikus hírközlési szolgáltatás, amely segítségével a műsorterjesztő eljuttatja az előfizetőhöz a műsorcsomagot.

E két tevékenység alapvetően különbözik egymástól. A tartalomcsomagolás-tevékenység alapvetően a médiaszabályozás körébe tartozik, ugyanis a szolgáltató azon döntése, hogy mely tartalmak kerülnek be a műsorcsomagba, meghatározza, hogy a néző (előfizető) milyen tartalmakhoz kap hozzáférést. A műsorterjesztők média-szabályozási jelentőségét Wichmann is hangsúlyozza, aki szerint

„a műsorcsomagolás és -értékesítés nem merül ki a tartalomsemleges továbbító és közvetítő funkcióban. A műsorcsomagjaik összeállításánál a kábelüzemeltetők szerkesztői jellegű kiválasztási döntéseket hoznak, és ezzel tartalmi vonatkozású funkciót látnak el, ami a hálózat ellátási területén hat a véleményformálási folyamatra.”³⁶

2. ábra: A tartalom és átvitel szabályozásának elválasztása

(forrás: NMHH, 2014.)



³⁵ Nem vonatkoznak így következésképpen az ilyen szolgáltatásokra – többek között – a következő szabályok: a szolgáltatás bejelentésére vonatkozó szabályok, a terjesztett médiaszolgáltatásokról szóló információról szóló előírás, a kiskorúak védelmét előmozdító előírások, a műsordíjjal kapcsolatos rendelkezések, az előfizetői szerződésre vonatkozó szabályok, a *must carry* és *must offer* szabályok, illetve a jogsértő médiaszolgáltatásokkal való fellépésre való kötelezés szabályai.

³⁶ Anja WICHMANN: *Vielfaltsicherung in digitalisierten Breitbandkabelnetzen. Rechtsprobleme der Nutzung digitalisierter Rundfunk-Kabelnetze durch Fernsehveranstalter*. Berlin, Duncker und Humblot, 2004. 55. Idézi: POLYÁK Gábor: *A médiarendszer kialakítása*. Budapest, HVG–ORAC, 2008. 353.

A műsorterjesztő vállalkozások eddig ezt a két tevékenységet (vertikálisan) integráltan látták el, mely leképeződik a műsorterjesztés jelenlegi, Eht.-ban meghatározott definíciójának, mely nem különíti el az elektronikus hírközlési tevékenységet (jeltovábbítás a felhasználóhoz) a médiarendszer kialakítása szempontjából fontos tartalomkiválasztási és aggregálási tevékenységtől. Ennek feltehetően az volt az oka, hogy 2003-ban (az Eht. elfogadásakor) még minden szolgáltató integráltan végezte ezt a két tevékenységet.

A tartalomcsomagolás- és -értékesítés-szolgáltatás, valamint a jelátvitel-szolgáltatás elkülönült szabályozása azonban nem csak, hogy lehetséges, hanem kötelező is az uniós jog alapján. A hírközlési Keretirányelv (2002/21/EK) (5) preambulumbekzdése az egész hírközlési szabályozás alapelveként deklarálja, hogy

„Az átvitel szabályozását el kell választani a tartalom szabályozásától. Ez a keretszabályozás ennél fogva nem terjed ki az elektronikus hírközlő hálózatokon elektronikus hírközlési szolgáltatások igénybevételével nyújtott szolgáltatások tartalmára, így a műsorszolgáltatási tartalomra, (...) ezért tehát nem sérti az ilyen szolgáltatások tekintetében – a közösségi jognak megfelelően – közösségi vagy nemzeti szinten a kulturális és nyelvi sokszínűség előmozdítása, valamint a médiapluralizmus védelme érdekében hozott intézkedéseket.”

A Hozzáférési irányelv (2002/19/EK) (2) preambulumbekzdése ezzel kapcsolatban egyértelművé teszi, hogy „a tartalomszolgáltatásokra, pl. a rádióműsor- vagy televízióműsor-tartalomszolgáltatási csomag értékesítésére vonatkozó ajánlatra, az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások közös keretszabályozása nem terjed ki.” Ezt erősíti meg a Bizottság 2007-es ún. „ajánlott” piacokra vonatkozó Ajánlásához fűzött kommentárja (*Explanatory Note*), mely szerint

„míg azok a továbbítási szolgáltatások, melyeket a fizetős platform [üzemeltetője] vásárol, elektronikus hírközlési szolgáltatásnak minősülnek, és a szabályozási keret hatálya alatt állnak, addig az egyes műsorszolgáltatók és a fizetős platform [üzemeltetője] közötti kapcsolat tartalomcsomagolási szolgáltatást foglal magában, és nem esik a szabályozási keret hatálya alá.”³⁷

Ezzel kapcsolatban egyébként az NHH is állást foglalt 2006-ban, a programcsomag-szerkesztést egyfajta „másodlagos tartalomösszeállító, aggregáló” szolgáltatásnak

³⁷ Commission Staff Working Document. Explanatory Note. Accompanying document to the Commission Recommendation on Relevant Product and Service Markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communications networks and services [SEC (2007) 1438], 48.

nevezve, aminek a keretében a szolgáltató a maga által kiválasztott, jellemzően csomagokba szerkesztett műsorokat és egyéb tartalmakat értékesít a fogyasztók részére.

4.1.3. A jelenlegi helyzet potenciális versenytorzító hatásai

A műsorterjesztőkre vonatkozó szabályok két csoportba oszthatóak:

- azok a szabályok, amelyek a plurális médiarendszer kialakítását hivatottak elősegíteni, azaz a műsorterjesztő médiapiacon játszott szűk keresztmetszet szerepét korlátok között tartani, illetve
- azok a szabályok, amelyek a műsorterjesztő elektronikus hírközlési tevékenységére vonatkoznak.

Az első körbe tartozik például a műsorterjesztőket terhelő egyik legfontosabb szabály, az ún. *must carry* kötelezettség.³⁸ Tekintettel arra, hogy a tartalomaggregálási tevékenysége az OTT-szolgáltatónak megegyezik a „hagyományos” műsorterjesztőével, így véleményem szerint nem indokolt és piactorzító hatású lehet, amennyiben a műsorterjesztőket ezen (tartalomaggregálási) tevékenységükkel kapcsolatban terhelő szabályok nem terjednének ki a hasonló tevékenységet végző OTT-szolgáltatókra. Így például nem indokolt, hogy a *must carry* szabályoknak ne legyen kötelezettje az OTT-szolgáltató, csak azért, mert a műsorjelet más módon juttatja el a nézőhöz. Fontos azonban azt is látni, hogy ennek jogszabályi „rendezése” nem csak a magyar jogalkotó döntésétől függene, ugyanis – álláspontom szerint – az uniós jog is ellehetetleníti a *must carry* szabályok OTT-szolgáltatókra való kiterjesztését. Ennek oka, hogy a tartalom és átvitel végiggondolt elválasztása nem történt meg uniós szinten sem. Az uniós jog következetlensége lényegében abban keresendő, hogy az Egyetemes szolgáltatási irányelv 31. cikke alapján a *must carry* kötelezettség alanya a „nyilvánosság számára rádió- vagy televízió-műsorok szétosztására szolgáló elektronikus hírközlő hálózatokat szolgáltató vállalkozások”, aminek az a következménye, hogy csak elektronikus hírközlési szolgáltató lehet a *must carry* kötelezettség alanya.³⁹

³⁸ A *must carry* szabály alatt a műsorterjesztők azon kötelezettségét értjük, mely szerint meghatározott, közérdekű médiaszolgáltatásokat továbbítaniuk kell a végfelhasználók felé.

³⁹ Azt is meg kell jegyezni továbbá, hogy az Egyetemes szolgáltatási irányelv nem is terjedhetne ki másra, mint az elektronikus hírközlési szolgáltatásokra, tekintettel az uniós keretszabályozás hatályára. Tehát nemhogy a magyar törvény, de még az Egyetemes szolgáltatási irányelv 31. cikkének a módosítása sem oldhatná fel jogszerűen a problémát, erre csak a teljes hírközlési szabályozási keret ilyen irányú felülvizsgálata jelenthetne megoldást. [Az Európai Parlament és a Tanács 2002/22/EK irányelve (2002. március 7.) az egyetemes szolgáltatásról, valamint az elektronikus hírközlő hálózati

A jelenlegi helyzet azonban nemcsak a műsorterjesztők számára előnytelen, hiszen jelenleg – abból a feltevéséből kiindulva, hogy a lineáris médiaszolgáltatásokat aggregáló OTT-szolgáltató nem tekinthető műsorterjesztőnek – az OTT-szolgáltató nem jogosultja a jelentős befolyásoló erővel rendelkező médiaszolgáltatók tartalmihoz való hozzáférésre. Az ún. *must offer* szabály⁴⁰ ugyanis csak azt írja elő, hogy a kötelezett médiaszolgáltatót csak „*a műsorterjesztő tisztességes és ésszerű szerződéses ajánlata*” esetében köti a felajánlási kötelezettség, azaz a jelenlegi jogszabályi keretek között egy – a hagyományos műsorterjesztővel versenyző – OTT-szolgáltató nem élvezi az Mttv. által, a jelentős befolyásoló erővel rendelkező médiaszolgáltatókhoz való hozzáférést. Ez különösen hátrányos, amennyiben figyelembe vesszük, hogy a hazai piacon jelenlevő, lineáris programokat csomagban kínáló OTT-szolgáltatók jellemzően kis szolgáltatók, így tárgyalási pozícióik még gyengébbek, mint nagyobb versenytársaiké.

A kérdéssel kapcsolatban egyébként érdemes „vigyázó szemünket Washingtonra vetni”, ugyanis ott éppen ezzel a kérdéssel kapcsolatban alakult ki polémia. Az Egyesült Államokban ugyanis az OTT tv szolgáltatók szeretnék elérni azt, hogy szolgáltatásuk „*multichannel video programming distribution (MPVD)*” szolgáltatásnak, azaz a műsorterjesztési tevékenység tengerentúli megfelelőjének minősüljön, ugyanis csak így férhetnének hozzá olyan „*must-have*” tartalmakhoz, amelyekhez a versenytárs „klasszikus” műsorterjesztők törvény alapján hozzáférést élveznek. A *Federal Communications Commission* (FCC) támogatja a javaslatot. Elnöke, Tom Wheeler egy 2014. október 28-ai internetes posztjában⁴¹ kijelenti:

„A versenyelénkítés kulcseleme, hogy az FCC technológiasemleges szabályokat alkosson. Ezért szükséges az, hogy a műsorterjesztési tevékenység [MPVD – a szerző] meghatározásakor a szolgáltató által nyújtott szolgáltatásra kell a hangsúlyt helyezni és nem arra, hogy a szolgáltatás miként éri el a nézőt. A 21. századi fogyasztókat nem verhetik bilincsbe olyan szabályok, melyek csak a 20. századi technológiát ismerik.”

Tom Wheelerrel egyetértve, én is úgy gondolom, hogy azonos szolgáltatások – függetlenül az alkalmazott technológiától, továbbítási módtól – azonos szabályok alá kell, hogy tartozzanak. Ez a piaci verseny egyik alapfeltétele, hírközlési szakzsargonban a „*level playing field*”. Ez nem újdonság az Európai Unióban sem, hiszen 2002-ben az addigi – technológiánként elkülönülő – szabályozást megreformálva, technológiasemleges alapon került szabályozásra az elektronikus hírközlési szolgáltatás. Úgy gondolom, hogy eljött az ideje, hogy ezt a már elismert szemléletmó-

tokhoz és elektronikus hírközlési szolgáltatásokhoz kapcsolódó felhasználói jogokról (a továbbiakban: Egyetemes szolgáltatási irányelv).]

⁴⁰ Mttv. 78. § (2) bekezdés.

⁴¹ Tom WHEELER: Tech Transitions, Video, and the Future. <http://www.fcc.gov/blog/tech-transitions-video-and-future>

dot adaptáljuk az elmúlt tizenhárom év technológiai fejlődéséhez. Ehhez minden bizonnyal módosítani kell az elektronikus hírközlési szolgáltatás fogalmát, ami – tekintettel arra, hogy a Keretirányelvben lett meghatározva – uniós döntést igényel. Mindazonáltal e tekintetben eddig az uniós jogalkotásért felelős szervek nem mutatták jelét annak, hogy e fogalom „kiterjesztése” napirenden lenne.

4.2. Lekérhető médiaszolgáltatás és a szerkesztői tevékenység mibenléte

Az OTT-módon nyújtott tartalomszolgáltatások nagy része nem lineáris médiatartalmak továbbításából áll, hanem – a kor szellemének megfelelően – lekérhető médiatartalmak elérhetővé tételéből (lásd például Netflix, Fuso). Első megközelítésre nem látszik problémásnak az ilyen szolgáltatás besorolása, gyakorlatilag minden elemében megfelel a lekérhető médiaszolgáltatás AMSZ irányelvben⁴² megadott kritériumainak.

1. Az adott szolgáltatás önálló, üzletszerűen – rendszeresen, nyereség elérése érdekében, gazdasági kockázatvállalás mellett – végzett *gazdasági szolgáltatás*, amely tekintetében nem releváns a szolgáltatás ingyenes volta, ugyanakkor nem tartoznak e körbe azon szolgáltatások, amelyek nem állnak versenyben a „hagyományos” médiaszolgáltatásokkal;
2. a szolgáltatás *elsődleges célja* műsorszámoknak tájékoztatás, szórakoztatás vagy oktatás céljából a nyilvánossághoz való eljuttatása, így értelemszerűen a kizárólag magáncélú információcserére, kapcsolattartásra irányuló szolgáltatások nem állnak a fogalom hatálya alatt;
3. a szolgáltatás valamely *elektronikus hírközlő hálózaton keresztül* válik a közönség számára hozzáférhetővé;
4. a szolgáltatás felett egy médiaszolgáltató *szerkesztői felelősséget* visel, amely tevékenység magában foglalja mind a műsorok kiválasztását, mind pedig azok katalógusba rendezését;
5. a szolgáltatásban a médiaszolgáltató által összeállított műsorkínálat érhető el, amelyből az azt igénybevevő *egyéni kérés alapján* – az általa választott időpontban – fér hozzá az egyes műsorszámokhoz.

⁴² Az Európai Parlament és a Tanács 2010. március 10-i 2010/13/EU irányelve a tagállamok audiovizuális médiaszolgáltatások nyújtására vonatkozó egyes törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek összehangolásáról („Audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv”) (kodifikált változat).

A fogalom talán legfontosabb konjunktív eleme a „szerkesztői felelősség” viselése, azon belül is az elérhetővé tett tartalom „kiválasztása”, mint tevékenység. Az irányelv azonban nem cizellálja tovább, hogy mit ért „kiválasztás” alatt, márpedig több olyan eset is előfordulhat a gyakorlatban, amikor a kérdés megválaszolása nem egyértelmű.

Az első eset akkor fordul elő, amikor – jellemzően egy kisebb OTT (vagy akár „klasszikus”) lekérhető médiatartalmakat felkínáló szolgáltató – a nagy filmstúdiókkal való tárgyalása során olyan gyenge tárgyalási pozícióba kerül, hogy nincs abban a helyzetben, hogy a filmstúdió által felkínált tartalmak közül válogasson (*cherry picking*), gyakorlatilag a filmstúdió mondja meg, hogy adott összegért milyen „film- és sorozatsomagot” ad át, még azt is megszabva, hogy egyes filmek, sorozatok meddig lehetnek elérhetőek a kínálatban. Ezáltal a fogyasztóval kapcsolatban álló szolgáltató érvelhet akár úgy is, hogy szolgáltatása nem minősül médiaszolgáltatásnak, hiszen nem gyakorol tényleges szerkesztői felelősséget a kínálat felett, azt valójában a nagy filmstúdiók határozzák meg. Bár kétségtelen, hogy az érvelésnek van némi alapja, hiszen nem korlátlan a szolgáltató döntési szabadsága, azonban véleményem szerint veszélyes lenne az alapján eldönteni, hogy ki minősül médiaszolgáltatónak, hogy milyen erős a tárgyalási pozíciója az értékláncban feljebb helyezkedő jogtulajdonosokkal. Következésképpen, álláspontom szerint az ilyen szolgáltatások nyújtója is lekérhető médiaszolgáltatásnak kell, hogy minősüljön.

A másik olyan jelenség, ami a „szerkesztői felelősség” mélyebb értelmezését teheti szükségessé, az olyan szolgáltatások, ahol az elérhetővé tett tartalomról egy algoritmus dönt, ami akár személyre szabott is lehet. Egyre több olyan szolgáltatás jelenik meg az interneten, ahol a szolgáltatás lényege, hogy az online elérhető – gyakorlatilag – korlátlan mennyiségű tartalom közül egy algoritmus állítja elő a kínálatot. Ebben az esetben a szolgáltató nem határozza meg egy szerkesztőségi elv alapján, hogy milyen tartalmakat kíván elérhetővé tenni, sőt az esetek többségében egy másik – általában ingyenes – lekérhető médiaszolgáltató tartalmát kínálja fel. Ennek üzleti racionalitását az adja, hogy az online tartalomtengerben egyre nagyobb igény van az olyan szolgáltatásokra, amiken keresztül „mindent” elérhetünk „egy helyen” (lásd Google). Ebben az esetben például igen nehéz elvárni a szolgáltatótól, hogy biztosítsa az algoritmus a médiatörvényben előírt műsorkvótákat. Ezek a problémák is jól jelzik – a fentiekhez hasonlóan –, hogy milyen mértékben erodálnak jogi fogalmaink a piaci, technológiai fejlődés hatására.

5. A közszolgálati média helye és szerepe az új médiában

Az átalakuló médiavilágban fontos és érdekes kérdésként merül fel, hogy a közszolgálati média miként képes innovatív módon megjelenni (és fennmaradni) ebben

az új, alakuló médiarendszerben, illetve, hogy küldetésében kell-e, és ha igen, akkor milyen finomhangolásokat kell elvégezni.

Véleményem szerint a közmédia legitimitása továbbra is fennáll, azonban teljesen más célból, mint korábban. Az állam beavatkozása, jobban mondva közvetlen szerepvállalása mindig is valamilyen – a piac által be nem töltött – hiátus megszüntetésére kellett, hogy irányuljon. Az, hogy mi minősül állami beavatkozást igazoló hiátusnak, az idővel, a piaci és technológiai változások hatására állandóan változóban van, így véleményem szerint a közmédia stratégiájának is ehhez kell alakulnia, különben könnyen olyan helyzetbe kerülhet, ahol az adófizetők joggal teszik fel a kérdést, hogy mire költik adóforintjaikat.

A 20. század második felében, a televíziózás hajnalán a közmédia talán legfontosabb célja az emberek tájékoztatása volt,⁴³ hiszen más audiovizuális információs csatornák (kereskedelmi televíziók) ekkor még nem voltak jelen. Mára azonban a közmédia csak egy információforrás a tengernyi egyéb lineáris és lekérhető médiaszolgáltatás mellett. Ez az érv tehát már nem tekinthető legitimnek. Egy másik klasszikus igazolása a közmédiának, hogy nem profitorientált, így olyan műsorokat is programra tűzhet, ami alapvetően nem az értékes reklámhely értékesítését segíti elő, hanem a kultúra, természetismeret, egyéb, nem feltétlen profitorientált tartalmak, vélemények terjesztését segíti elő. Azonban a tömegesen megjelenő ismeretterjesztő, történelmi, kulturális tematikus csatornák, valamint a közösségi portálok, online kommunikációs eszközök gyakorlatilag kielégítik ezt a hiátust is, amit eddig az állam igyekezett a közszolgálati csatornákkal pótolni.⁴⁴ Végül, a közpénz közmédiára való fordításának gyakran hangoztatott oka, hogy csak itt tudnak megjelenni a kisebbségek anyanyelvi, illetve az egyházak műsorai. Ez valóban fontos eszköze volt a hazánkban élő kisebbségek „anyaországgal” való kulturális és érzelmi kapcsolattartásának, azonban az internet korában már sokkal hatékonyabb módjai vannak ennek a kulturális, érzelmi kapcsolatok az ápolására, hiszen bárki hozzáférhet például a szlovák televíziók online elérhetővé tett tartalmaihoz. Amennyiben tehát továbbra is abból indulunk ki, hogy a közmédia legitimitását az információs források szűkössége, a közművelődést segítő tartalmak hiánya vagy az egyes társadalmi csoportok kiszolgáltatásának a szüksége adja, akkor véleményem szerint rossz úton járunk.

⁴³ Itt természetesen nem a szocialista „közmédiára” gondolok, hanem általánosságban a közmédiuumokra Európában.

⁴⁴ EUROPEAN AUDIOVISUAL OBSERVATORY: To have or not to have Must-Carry rules. *Iris Special*, 2005, 2., illetve Peggy VALCKE: The Future of Must-Carry – From Must-Carry to a concept of Universal Service in the Info-Communications Sector. In: EUROPEAN AUDIOVISUAL OBSERVATORY: To have or not to have Must-Carry rules, *Iris Special*, 2005., 31–32.

Mindazonáltal, véleményem szerint téves lenne azt a következtetést levonni, hogy a közmédia fenntartása nem szükséges a most formálódó új médiarendszerben. Azokkal értek egyet, akik szerint a közmédiának a társadalmi párbeszéd, a társadalmi nyilvánosság elsődleges fórumává kell válnia.⁴⁵ A fenti célok alapján valóban megkérdőjelezhető a legitimitása, azonban olyan új hiátus keletkezik, ami továbbra is indokoltá teheti az állami szerepvállalást, ez pedig nem más, mint a belső pluralizmus hiánya, mely különösen felértékelődik egy olyan rendszerben, ahol „millió” helyről kellene az információkat összeszednie a nézőnek, hogy valóban egy komplex képet kapjon a körülötte lévő világról. A külső pluralizmus célja az internet korában gyakorlatilag automatikusan teljesül, mert bár a nagyobb kereskedelmi televíziók tartalmának homogenitása megkérdőjelezhetetlen, az elérhető tartalomkínálat alapján gyakorlatilag nincsen olyan tartalom, amit ne tudnánk elérni. A külső pluralizmus céljának teljesülése azonban nem tölthet el minket az elégedettség érzésével abban a korban, ahol korlátlan mennyiségű tartalom közül választhatunk, ugyanis az információmennyiség gyakorlatilag befogadhatatlan, feldolgozhatatlan a néző számára. Hiába érhető el a széles körű tájékozottsághoz minden információ, ha annak szintetizálása lehetetlen feladat. A lekérhető, sőt a lineáris médiaszolgáltatások is – törvényszerűen – tematizálódnak, azaz egy kis szeletét próbálják a piacnak lefedni, senki nem törekszik arra, hogy egy valóban plurális programszerkezetet alkosson meg, mely önmagában igyekszik kielégíteni a közügyek, kultúra, a sport és az élet egyéb dolgai iránt érdeklődő *citoyen* igényeit. Mindezt természetesen értékes tartalmakkal, hitelesen. Ez tehát véleményem szerint az a hiátus, aminek kitöltése a közmédia feladata lehet a közeljövőben.

A cél kijelölése azonban önmagában nem elegendő egy sikeres közmédia megteremtéséhez egy olyan médiavilágban, ahol öldöklő küzdelem folyik a nézők figyelméért. Azon nézők figyelméért, akik elvárják, hogy a tartalom bárhol, bármikor, bármilyen platformon elérhető legyen. Következésképpen nemcsak a „mire” kell a hangsúlyt helyezni, hanem a „hogyanra” is. Az alábbiakban ezért röviden áttekintem az európai közszolgálati médiaszolgáltatók stratégiáit, mellyel az új médiarendszer kihívásainak próbálnak megfelelni.

Az Európai Bizottság 2014 júliusában megjelent tanulmánya⁴⁶ szerint jelenleg az Európai Unióban 494 lekérhető médiaszolgáltatást közintézmények nyújtanak, többségük természetesen az adott tagállamban működő közszolgálati médiaszolgáltató, azonban a szolgáltatók között találunk kulturális intézményeket, egyetemeket, filmarchívum-kezelőket is. Az üzleti modellt tekintve elmondható, hogy a

⁴⁵ Mérték Médiaelemző Műhely: *Mit várunk a médiaszabályozástól?*, 7. http://mertek.eu/sites/default/files/events/mertek_nyilvanossag.pdf

⁴⁶ European Commission: *On Demand Audiovisual Markets in the European Union*, 2014. július. http://www.epra.org/news_items/over-3-000-on-demand-audiovisual-media-services-now-on-offer-in-the-eu

szolgáltatás nem mindenhol ingyenesen hozzáférhető, azért több tagállam közszolgálati médiaszolgáltatója ellenértéket kér el. A közszolgálati médiaszolgáltató által előfizetési díj ellenében nyújtott tartalomszolgáltatás hosszabb ideje vitás kérdés, melyre vonatkozóan eltérő megközelítést képviselnek a tagállamok.⁴⁷ Franciaországban például a közszolgálati média kérhet ellentételezést a szolgáltatásáért, Németországban azonban tiltott az előfizetési díj, vagy a reklámalapú bevétel a catch-up tv szolgáltatásokért a közszolgálati média részére. Az Egyesült Királyságban a közszolgálati Channel 4 kérhet előfizetési díjat a lekérhető médiaszolgáltatásáért, a BBC iPlayer szolgáltatása azonban ingyenesen érhető el.⁴⁸ Mindazonáltal azt is érdemes megjegyezni, hogy a közpénzből előállított, kereskedelmi médiaszolgáltatókkal versengő lekérhető médiaszolgáltatás esetében figyelemmel kell lenni az Európai Unió versenyjogára, egészen pontosan az Európai Bizottság e tárgyban kiadott közleményére.

Az Európai Unióban minden közszolgálati médiaszolgáltató⁴⁹ üzemeltet saját honlapot, amelyen elérhetővé teszi tartalmait lekérhető formában is. A felkínált lekérhető tartalom mennyiségét illetően azonban nagy eltérések vannak a szolgáltatók között. Érdemes azt is kiemelni, hogy a legtöbb szolgáltatás elérése nem korlátozott földrajzilag, kivétel, amikor a szolgáltató előfizetési díjért cserében kínál tartalmat. Az MTVA is kizárólag az M3 csatorna lekérhető tartalmai iránt vezetett be korlátozást a tartalom elérhetőségére vonatkozóan.

Az Európai Bizottság fent hivatkozott jelentése azonban azt is megjegyzi, hogy jóval kisebb azon európai közszolgálati médiaszolgáltatók száma, akik a legfrissebb tartalmakon és műsorajánlókon kívül széles körű archív médiatárat is elérhetővé tesznek. Ide sorolható az észt,⁵⁰ a spanyol,⁵¹ az ír,⁵² a brit,⁵³ valamint véleményem szerint a magyar közszolgálati médiaszolgáltató.⁵⁴ Franciaországban az archív közszolgálati műsorkínálatot a Nemzeti Audiovizuális Intézet teszi elérhetővé (*Institut national de l'Audiovisuel, INA*), mely fizetős és ingyenes szolgáltatást kínál, valamint 14 csatornát működtet a YouTube-on, valamint a DaliyMotionon. A szolgáltatás elérhető a kábel- és IPTV-szolgáltatók szolgáltatásán keresztül, sőt applikáción keresztül az iTunes-ból is. Belgiumban a vallon régió közszolgálati médiaszolgáltatója (RTBF) kiszervezte ezt a tevékenységét egy magánjogi gazda-

⁴⁷ L. NIKOLTCHEV S. (szerk.): The New Public Service Remit. *IRIS plus*, 2009-6, European Audiovisual Observatory. (idézi: European Commission: On Demand Audiovisual Markets in the European Union)

⁴⁸ European Commission: On Demand Audiovisual Markets in the European Union (2014), 203.

⁴⁹ A görög HPRT kivételével.

⁵⁰ <http://arhiiv.err.ee/>

⁵¹ <http://www.rtve.es/television/>

⁵² <http://www.rte.ie/tv/>

⁵³ <http://www.bbc.com/tv>

⁵⁴ <http://www.mediaklikk.hu>

sági társaságnak (SONUMA),⁵⁵ Romániában pedig a TVR közszolgálati médiaszolgáltató a YouTube-on keresztül üzemeltet dedikált csatornákat. Végül érdemes azt is megjegyezni, hogy a közszolgálati mediaszolgáltatók többsége applikáción keresztül is elérhetővé teszi a tartalmait, melyeket az iTunes Store-ból, a Google Play Store-ból, illetve legújabban a Windows Store-ból is le lehet tölteni. Több szolgáltató alkalmazást fejlesztett már ki az okostelevíziókra is.⁵⁶

A hazai köztelevízió elől jár az internetes tartalomszolgáltatás terén. Elegendő csak a mobilszközre letölthető, nagysikerű „FIFA VB/EB” alkalmazásra gondolni, amelyen keresztül online, mobilszközön nézhető a futball világ- és Európa-bajnokság összes mérkőzése. Szintén új szolgáltatásként indult el 2014 májusában a „médiaklikk” szolgáltatás, ami lehetővé teszi a köztelevízió tartalmainak valós-idejű és lekérhető formában történő megtekintését. Szintén meg kell említeni a HbbTV alkalmazást, melynek segítségével a lineáris tartalomhoz több interaktív szolgáltatás köthető.

Mindazonáltal, ezek az OTT-módon igénybe vehető szolgáltatások mai napig elkülönülten, külön-külön férhetőek hozzá. Véleményem szerint a jövőben kulcsfontosságú lehet az internetre csatlakoztatott televízió menüjében, az operációs rendszer üzemeltető szolgáltatók által kínált alkalmazásboltban (pl. iTunes Store, Google Play Store, Windows Store stb.) jelen lenni egy egységes applikációval, amelyen keresztül a mediaszolgáltató összes online módon elérhető tartalmához, szolgáltatásához (pl. filmek, híradók, futball applikációk stb.) hozzáférést biztosít egy kialakított katalóguson keresztül. Fontos kérdés persze a szolgáltatás megtöltése vonzó tartalommal, szolgáltatással is.

Végül, kulcsfontosságú lehet az okos „platformok” operációs rendszer üzemeltetőivel való megállapodás kérdése is. Tekintettel a csatlakoztatott tv-n keresztül elérhető tartalombőségre, a tartalomszolgáltatók számára fontos, hogy a néző könnyen hozzáférhessen a tartalmához. Erre pedig az alkalmazáskörnyezet felett szerkesztői felelősséggel rendelkező szolgáltatónak (platformüzemeltető) van befolyása: preferálhatnak bizonyos tartalmakat, míg – az egyébként elérhető közérdekű tartalmakat is – hátrébb sorolhatják, „elrejtetik” a nézők elől, kvázi ugyanazt a hatást elérve, mint ha az adott tartalom nem is lenne hozzáférhető. Ahogy az Európai Bizottság is fogalmaz, a szűrési és személyes beállítási lehetőségek nemcsak azt határozhatják meg, hogy milyen tartalmak hozzáférhetőek, hanem a fogyasztók választásaira is kihatnak, például bizonyos tartalmak kiemelt felülethez juttatásával vagy annak megvonásával, a menük módosítási lehetőségeinek korlátozásával vagy bizonyos alkalmazások letiltásával. Mindez befolyásolhatja a fo-

⁵⁵ <http://www.sonuma.be/>

⁵⁶ European Commission: On Demand Audiovisual Markets in the European Union (2014), 206.

gyasztók számára ténylegesen megjelenő, a különböző véleményeknek teret adó médiakinálatot.⁵⁷

Ezen operációs rendszerekre (pl. az okos-tv menüje) jelenleg nem vonatkozik az elektronikus hírközlési szabályozási keret, sem a médiaszabályozás. Ennek a problémának a kezelésére igyekezett javaslatot tenni az Európai Parlament is, amikor a 2013 júniusában megjelent Kammarevert-jelentésben felvetette, hogy a ma létező *must carry* szabályokat érdemes kiegészíteni egy ún. *Must-be-Found* szabállyal.⁵⁸ A Kammarevert-jelentés felszólítja az Európai Bizottságot a „hibrid”⁵⁹ televíziózás platformjainak szabályozására.⁶⁰ Az Európai Parlament álláspontja szerint meg kell vizsgálni, hogy milyen formában lehetséges az ún. „*first screen*” eszközökön, például az internetkapcsolattal rendelkező televíziókészülékeken a kereshetőség tekintetében megfelelő elsőbbséget biztosítani azon tartalomszolgáltatóknak, „amelyeknek a tagállamok közszolgálati feladatot osztanak ki, vagy amelyek hozzájárulnak a közérdekű célok támogatásához, például a médiapluralizmus és a kulturális sokszínűség biztosításához, vagy amelyek kötelezettséget vállalnak arra, hogy a híradások minőségét és függetlenségét, valamint a vélemények sokszínűségének előmozdítását szolgáló feladatokat végeznek.”⁶¹

6. Konklúzió

A digitális médiarendszer átalakítja, paradox módon „egyéniéssíti” az eddig „tömeg-média” által jellemzett médiarendszert. Ennek hatására felmerül, hogy a 20. századi médiaszabályozási eszközök továbbra is alkalmasak-e a 21. századi médiapiaci kihívásokra választ adni, vagy azok elhagyása, felülvizsgálata, esetleg új szabályozási eszközök bevezetése szükséges. A médiarendszer átalakulásának motorja, oly sok más területhez hasonlóan az internet, mely átalakítja a médiapiaci értékláncot, felgyorsítja a konvergenciát, átalakítja a médiafogyasztási szokásokat.

Az ún. *overt-the-top* tartalomszolgáltatások rohamosan terjednek, immár nemcsak a tengerentúlon, hanem Európában is, kihívás elé állítva a „hagyományos”, vertikálisan integrált műsorterjesztőket, valamint a megfelelő sávszélességet biztosítani hivatott internethozzáférés-szolgáltatókat. A kezdeti ellenséges hangokat

⁵⁷ Európai Bizottság: Zöld Könyv – Az egységes audiovizuális világ felé: növekedés, alkotómunka, érték. 2013. 4. 24., COM (2013) 231 final, 15–16.

⁵⁸ European Parliament Committee on Culture and Education, Draft Report on Connected TV, 2013. 1. 31., 2012/2300 (INI), Explanatory Statement, 2.

⁵⁹ Hibrid, hiszen egyesíti a klasszikus műsorterjesztési csatornák kínálatát az online tartalomkínálattal.

⁶⁰ Az Európai Parlament 2013. július 4-i állásfoglalása a hibrid televíziózásról („Connected TV”), 26. pont.

⁶¹ Uo. 20.

azonban kezdik felváltani az OTT- és telekommunicációs szolgáltatók közötti együttműködés szorgalmazó vélemények. Ennek egyik oka az, hogy az előrejelzések szerint a két-féle szolgáltatás sokkal inkább kiegészítő viszonyban lesz egymással, mint helyettesítő, az OTT-tartalomszolgáltatások előreláthatólag nem „döntik be” a hagyományos műsorterjesztői piacot. Ennél is fontosabb ok azonban a békülékeny hangvételre, hogy a klasszikus telekommunicációs szolgáltatók közül egyre többen felismerik, hogy a történelem kerekét megállítani, a technológiai fejlődést feltartóztatni nem tudják, ezért inkább megpróbálnak annak az élére állni saját OTT-szolgáltatással, vagy megállapodni az ebben szintén érdekelt OTT-szolgáltatóval, kiaknázva a szinergiákat.

Mindazonáltal, borítékolható, hogy a szabályozásnak egyre több olyan piaci problémára kell választ találnia, amelyekre a jelenlegi jogszabályok nem tartalmaznak iránymutatást. Ezek közül az egyik, hogy számos olyan új szolgáltatás jelenik meg, amelyek szétfeszítik a jelenlegi, alapvetően „offline” világra írt jogszabályi kereteket. Ilyen például az over-the-top módon nyújtott, lineáris médiaszolgáltatásokat aggregáló és értékesítő médiaszolgáltatások esete, melyek álláspontom szerint nem minősíthetőek műsorterjesztési tevékenységnek, bár a szolgáltatás lényegét tekintve a két szolgáltatás egymás helyettesítője lehet. Az azonos szolgáltatásokat terhelő jogszabályi különbségek véleményem szerint nemcsak az előfizetők érdekeit sérthetik, hanem a piaci versenyt is, melynek alapelve az egyenlő játéktér megteremtése, azaz annak biztosítása, hogy az azonos szolgáltatások – függetlenül az alkalmazott technológiától, továbbítási módtól – azonos szabályok alá tartozzanak. Ez egyébként nem újdonság az Európai Unióban sem, hiszen 2002-ben az addigi – technológiánként elkülönülő – szabályozást megreformálva, technológiamentesen alapon került szabályozásra az elektronikus hírközlési szolgáltatás. Úgy gondolom, hogy eljött az ideje, hogy ezt a már elismert szemléletmódot adaptáljuk az elmúlt tizenhárom év technológiai fejlődéséhez.

A jogi fogalmak egyre gyorsabb eróziója, illetve (újra)értelmezésének a szükségessége megfigyelhető például a „szerkesztői felelősség” fogalmánál is, ami az egyik kulcseleme a médiaszolgáltatás fogalmának. Nem egyértelmű például, hogy ki minősül szerkesztőnek ott, ahol a kínálatot nem egy „szerkesztőségi megbeszélésen” hozott döntés határozza meg, hanem egy algoritmus, ami más – online elérhető médiaszolgáltatók – kínálatát gyűjti össze és teszi egy helyen elérhetővé (akár személyre szabottan), vagy ahol a tényleges kínálat kialakításába a szolgáltatónak – tárgyalási pozíciójából fakadóan – minimális a beleszólása a nagy filmstúdiókkal szemben.

Végül, egyre fontosabb kérdésként merül fel, hogy a megváltozott környezetben milyen új célok, piaci hiátus igazolja a közmédia működtetését. Álláspontom szerint a közmédia legitimitását adó piaci hiátusok lassan megszűnnek, azonban születtek újak. Amennyiben továbbra is abból indulunk ki, hogy a közmédia legitimitását az információs források szükségessége, a közművelődést segítő tartalmak hiánya vagy az egyes társadalmi csoportok kiszolgáltatásának a szüksége adja, akkor véleményem szerint rossz úton járunk, hiszen ezek már nem valós problémák az inter-

net korában. Azonban a ma elérhető tematizált és egyre inkább lekérhető tartalmakból álló tartalomtengerben egyre nehezebb olyan forrást találni, ami kielégíti a belső pluralizmust, ami lehetővé teszi, hogy a nézőnek ne több száz forrásból kelljen összeválogatnia a sokszínű tájékozódásához szükséges információt (ami szinte lehetetlen is). Ez lehet az a feladat, ami a közmédia előtt feladatként állhat: kiszakítani az embereket abból az „információs buborékból”, amibe egyre többen kerülnek. Azonban a „mit és miért” kérdés megválaszolása ma már elégtelen önmagában. Különös hangsúlyt kell helyezni a „hogyan” kérdésére is, azaz meg kell jelenni saját applikációval minden lehetséges platformon, alkalmazkodni a tartalomterjesztés és értékesítés legújabb módjaihoz.

HULKÓ GÁBOR*

A cseh médiajogi szabályozás főbb intézményei

A Rádió és Televízió Közvetítési Tanács tevékenységén keresztül

1. Lehatárolás, alapfogalmak, alapjellemzők

A tanulmány a cseh médiajogi szabályozás főbb jogintézményeit mutatja be a cseh médiatanács feladat- és hatásköreinek közigazgatási jogi vizsgálatán keresztül, más szóval hatásköri vizsgálatot végez. Ez a megközelítés bizonyos tartalmi korlátozásokat jelent, egyidejűleg azonban jól meghatározott tartalmi keretbe szorítja a tanulmányt.

Az *első* korlátozás abból adódik, hogy a vizsgált médiahatóság hatáskörei csupán az elektronikus média (a rádió és a televízió) igazgatási kérdéseire terjednek ki, így a főbb jogintézmények elsősorban a folyamatos (lineáris) szolgáltatásokkal kapcsolatban kerülnek bemutatásra. A tanulmány foglalkozik a lekérhető média-szolgáltatások (*on-demand*) egyes szabályozási és igazgatási kérdéseivel, tekintettel arra, hogy ez utóbbi szintén a feladat- és hatáskörök közé tartozik, ugyanakkor a téma lehatárolása kapcsán itt fontos megjegyezni, hogy a lekérhető mediaszolgáltatások szabályozásának bemutatása csupán érintőleges, a tanulmány elsődlegesen a hagyományos, lineáris szolgáltatásokra fókuszál, melyek a jelenlegi rendszer alapvető filozófiáját adják. *Másodrészt*, a feladat- és hatásköri vizsgálatból adódóan, a tanulmány a kérdéskört a ‘közigazgatás mint tevékenység’ szemszögből közelíti meg, azaz egyes médiajogi jogintézmények vizsgálata a hatóság hatáskörein keresztül történik. Így a tanulmány célja a közigazgatási jogi megközelítésű tevékenységi szempontú vizsgálat. Ebből kifolyólag nem kerülnek tárgyalásra olyan témakörök, melyek a közigazgatási jog területén túlmutatnak, pl. a médiajogi intézmények alkotmányjogi, büntetőjogi, sem pedig magánjogi vizsgálata. *Harmadrészt*, a tanulmány a cseh médiatanács igazgatási tevékenységéből kiemel bizonyos tevékenységcsoportokat (normaalkotási eljárások, engedélyezési eljárások, műsor-szolgáltatók általános jogai és kötelezettségei, szankcionálás alapjai), melyek bizonyos tevékenységi súlypontokat képeznek. A tanulmány tehát az ‘elektronikus média – közigazgatási tevékenység – kiemelt igazgatási súlypontok’ hármas korlátozásában vizsgálódik.

* Egyetemi adjunktus, Széchenyi István Egyetem, Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar.
E-mail: gabor.hulko@email.cz.

A tanulmány a médiaszolgáltatások két fő csoportját vizsgálja, mégpedig a *televíziós* és a *rádiós* szolgáltatásokat (melyek lehetnek *lineáris* és *on-demand* szolgáltatások is). Ezen túl a műsorszórás típusa tekintetében elválnak egymástól az *analóg* és a *digitális* közvetítés, illetve *földfelszíni*, *kábeles* (hálózati átviteli rendszeren), *szatellit* (műholdas) és *egyéb* (pl. IPTV, interaktív Sat TV) műsorterjesztést különít el a cseh szabályozás elvi rendszere. A televíziós szolgáltatások csak digitális, míg a rádiós szolgáltatások digitális és analóg módon is közvetítésre kerülhetnek. A *médiaszolgáltatás fogalma* kapcsán (a cseh szabályozás szerint) szükséges megjegyezni, hogy meghatározása alapvetően egybeesik a hazai médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvényben meghatározottal,¹ míg ettől a fogalomtól a cseh szabályozás is elválasztja az átvett műsorok szolgáltatását (vagy retranszmissziót, ahogy helyenként e tanulmány is használja), ami a hazai szabályozásban a *műsorterjesztés*² fogalmának felel meg. A tanulmány ezenkívül használja a *műsorszolgáltatást (műsorszolgáltató)* mint gyűjtőfogalmat a médiaszolgáltatás és műsorterjesztés (médiaszolgáltató és műsorterjesztő) együttes megjelölésére.

Továbbá nagy általánosságban elmondható, hogy a cseh rádió és televízió piacán duális szolgáltatási rendszer működik, tehát párhuzamosan működnek közszolgálati és kereskedelmi adók. A médiapiac jellege a szabályozás több releváns jellemzőjére kihat, egyebek mellett az engedélyezési eljárásokban is elkülönült eljárásrendek érhetők tetten a közszolgálati és kereskedelmi médiumok vonatkozásában. A digitális átállás a televíziózásban 2012. június 30-áig zárult le.³

Az ágazat igazgatási feladatait ellátó cseh médiatanács (Rada pro rozhlasové a televizní vysílání) mind szervezetileg, mind tevékenységében elkülönül a hírközlési hatóságtól, ez utóbbival azonban nagyon szoros együttműködésben látja el feladatait. A médiatanácsnak érdemi, hatósági döntések meghozatalára is feljogosító feladat- és hatáskörei vannak, elvi alapok tekintetében tevékenysége nagyban hasonlít (csaknem identikus) a hazai szabályozásból ismertre. A cseh médiatanács

¹ Az a természetes vagy jogi személy, aki vagy amely szerkesztői felelősséggel rendelkezik a médiaszolgáltatás tartalmának megválasztásáért, és meghatározza annak összeállítását. A szerkesztői felelősség a médiatartalom kiválasztása és összeállítása során megvalósuló tényleges ellenőrzésért való felelősséget jelenti, és nem eredményez szükségszerűen jogi felelősséget a médiaszolgáltatás tekintetében.

² Bármely átviteli rendszerrel megvalósuló elektronikus hírközlési szolgáltatás, amelynek során a médiaszolgáltató által előállított analóg vagy digitális műsorszolgáltatási jeleket a médiaszolgáltatótól az előfizető, vagy felhasználó vevőkészülékéhez továbbítják, függetlenül az alkalmazott átviteli rendszertől, és technológiától.

³ <http://www.ctu.cz/pusobnost-ctu/digitalni-vysilani.html>

független jogállású, központi államigazgatási szerv, szervezetében és tevékenységében nem része az államigazgatási hierarchiának. Alkotmányos meghatározottsága nincs, autonóm működésének garanciái törvény rendelkezése alapján biztosítottak. A cseh médiatanács testületi formában megszervezett közigazgatási szerv, tizenhárom tagot számlál. Ezeket a Képviselőház (az Országgyűlés alsóháza) választja hatéves időtartamra az egyszeri újraválasztás⁴ lehetőségével. A tanácsstagok visszahívása törvényben tételesen meghatározott okokból történhet, a kinevezés és visszahívás bírósági védelemben részesül.⁵ Médiatanácstagnak bármely büntetlen előéletű, 25. életévét betöltött cseh állampolgár választható, akinek a Cseh Köztársaság területén állandó lakhelye van. A megválasztás végzettség vagy szakmai feltételek teljesítését nem követeli meg.⁶ A tanácsstagokat a miniszterelnök nevezi ki a Képviselőház javaslatára, azonban a javaslatot nem utasíthatja el, így a miniszterelnök tevékenysége ebben az esetben csupán formális. A médiatanács saját soraiból választja meg elnökét és elnökhelyetteseit két évre. A tanács határozatképes, ha összes tagjának többsége jelen van, és az ülésen a médiatanács elnöke vagy legalább egy elnökhelyettese részt vesz. Főszabály szerint az összes tag egyszerű többségével dönt (alap esetben ez hét azonos szavazatot jelenet). Minősített többségű döntés (pl. műsorszórási licenc kiadása, meghosszabbítása, visszavonása) esetében a szükséges szavazati arány kilenc fő, azaz a médiatanács tagjainak kétharmada.

⁴ Tanácstagként legfeljebb két egymás követő megbízási időszak tölthető el, ez azonban nem abszolút akadálya több megbízási időszak eltöltésének. Azaz a tanács munkájában akár több megbízási időszakon keresztül is részt lehet venni, azonban egymás után maximum két megbízási időszak követheti egymást, utána szünetet kell tartani.

⁵ A teljesség kedvéért megemlítendő, hogy bizonyos esetekben a cseh médiatanács teljes visszahívására is sor kerülhet, tételesen meghatározott esetekben: ha a médiatanács kötelezettségeit ismételten és súlyosan megsérti; hatásköreit jogellenesen gyakorolja, illetve, ha a Képviselőház ismételten nem fogadja el az éves jelentését annak hiányosságai miatt. Ezekben az esetekben a médiatanács egésze van visszahívva, jogorvoslati lehetőség igénybevétele nélkül. Ezen kívül lehetőség van továbbá a médiatanács tagok egyéni visszahívására is, ezzel szemben azonban bírósági felülvizsgálatnak van helye. Ezt erősíti meg a cseh Legfelső Közigazgatási Bíróság 1 As 41/2005-76 számú döntése, melyben a bíróság a médiatanács tagjainak kinevezésével és visszahívásával foglalkozik, mely értelmében a médiatanács tagjainak visszahívása csupán a megfelelő garanciális szabályok tiszteletben tartása mellett lehetséges, tekintettel arra, hogy a tanácsstagok személyes függetlensége jelenti a médiatanács független jogállásának alapját. Így tehát a tagok visszahívására csak törvényben tételesen meghatározott okokból lehetséges, teljes körű indoklás mellett, valamint a döntéssel szembeni bírói felülvizsgálat biztosításával. Ez befolyással van a médiatanács jogállására is, hisz így tagjai jogszerű indokolás nélkül nem hívhatóak vissza, amely meghatározott törvényi tényállás nélkül nem lehetséges. [Bővebben: HULKÓ Gábor: A médiaszabályzó hatóságok jogállásának összehasonlító elemzése különös tekintettel a cseh, szlovák és lengyel szabályozásra. In: KOLTAY András–TÖRÖK Bernát (szerk.): *Sajtószabadság és médiajog a 21. század elején*. Budapest, Wolters Kluwer, 2014. 307–309.]

⁶ Jiří KROUPA (szerk.): *Mediální právo*. Brno, PrF Masarykova univerzita, 2011. 146.

2. Jogforrások, szabályozási alapok

A hazai szabályozáshoz hasonlóan, a médiajogi szabályozás többszintű, alkotmányos alapokon nyugszik, amely elsődlegesen alapjogi kérdéseket rendez. Közigazgatási szervezeti kérdéseket csupán érintőlegesen, vagy egyáltalán nem szabályoz. Az alkotmányos alapot az Alapjogi Charta jelenti (amely része a cseh alkotmányos rendnek, tehát az Alkotmánynak), amely lefekteti a szólásszabadsághoz, a véleménynyilvánításhoz és az információhoz való jog garanciális szabályait. Konkrét rendelkezés kapcsán a Charta 17. fejezete irányadó, amely garantálja ezeket a jogokat, és bevezeti a cenzúra tilalmát.⁷

A releváns törvényi szintű jogforrások a következők: *2001. évi 231. törvény a rádiózásról és televíziózásról*;⁸ *2010. évi 132. törvény a lekérhető audiovizuális szolgáltatásokról*;⁹ *1991. évi 483. törvény a Cseh Televízióról*;¹⁰ *1991. évi 484. törvény a Cseh Rádióról*;¹¹ *2005. évi 127. törvény az elektronikus kommunikációról*,¹² valamint az *1999. évi 106. törvény a szabad információ-hozzáférésről* (infotörvény).¹³ A szabályozás alapjául – közigazgatási jogi szemmel nézve – a rádiózásról és televíziózásról szóló törvény szolgál, amely az ágazattal kapcsolatos főbb igazgatási kérdéseket komplex módon rendezi, kezdve a médiatanács és tagjainak jogállásától és belső eljárási szabályaitól a különféle típusú engedélyezési eljárásokon és a műsor-szolgáltatók alapvető jogain és kötelezettségein keresztül az ehhez kapcsolódó személyiségi jogok védelmével kapcsolatos részletszabályokig, egészen a szankcionálás szabályaival bezárólag.¹⁴

⁷ Article 17: (1) The freedom of expression and the right to information are guaranteed. (2) Everyone has the right to express his views in speech, in writing, in the press, in pictures, or in any other form, as well as freely to seek, receive, and disseminate ideas and information irrespective of the frontiers of the state. (3) Censorship is not permitted. (4) The freedom of expression and the right to seek and disseminate information may be limited by law in the case of measures that are necessary in a democratic society for protecting the rights and freedoms of others, the security of the state, public security, public health, or morals. (5) State bodies and territorial self-governing bodies are obliged, in an appropriate manner, to provide information with respect to their activities. Conditions therefor and the implementation thereof shall be provided for by law. http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file_id=190581

⁸ Zákon č. 231/2001 Sb. o provozování rozhlasového a televizního vysílání.

⁹ Zákon č. 132/2010 Sb. o audiovizuálních mediálních službách na vyžádání a o změně některých zákonů (zákon o audiovizuálních mediálních službách na vyžádání).

¹⁰ Zákon č. 483/1991 Sb. o České televizi.

¹¹ Zákon č. 484/1991 Sb. o Českém rozhlasu.

¹² Zákon č. 127/2005 Sb. o elektronických komunikacích.

¹³ Zákon č. 106/1999 Sb. o svobodném přístupu k informacím.

¹⁴ A belföldi jogforrásokon túl a szabályozás szempontjából releváns – hasonlóan a hazai szabályozáshoz – még az Európai Parlament és a Tanács 2007/65/EK irányelve (2007. december 11.) a tagállamok törvényi, rendeleti vagy közigazgatási intézkedésekben megállapított, televíziós médiaszolgáltató tevékenységre vonatkozó egyes rendelkezéseinek összehangolásáról szóló 89/552/EGK tanácsi

A jogforrások vonatkozásában a teljesség kedvéért szükséges még megemlíteni az *Európa Tanács Miniszteri Bizottságának [Rec(2000) 23]*¹⁵ számú ajánlását, illetve az ehhez kapcsolódó Magyarázó Memorandumot,¹⁶ valamint Nyilatkozatot.¹⁷ Az Ajánlás elsősorban a médiahatóság jogállását érintő, autonóm működést biztosító jogszabályi keret garanciális szabályait igyekszik kialakítani, ezen belül több elvárást fogalmaz meg: megfelelő jogszabályi keret kialakítása; a médiafelügyeleti hatóság tagjainak kinevezésével, visszahívásával kapcsolatos elvárások; a médiatanács összetételével és működésével kapcsolatos ajánlások; a hatóság anyagi függetlenségének biztosítása; a hatóság feladat- és hatáskörei szabályainak elvi keretrendszere, valamint a hatóság felelőssége, ellenőrizhetősége. Az Ajánlás alapvető célkitűzése egy olyan garanciális szabályrendszer kialakítása, mely lehetővé teszi a független és hatékony médiafelügyeleti tevékenységet, hozzájárulva a véleménynyilvánítás szabadságának érvényesüléséhez, valamint a vélemények és eszmék médiapluralizmusához.

Az Ajánlás a *médiahatóság feladatai és hatáskörei* kapcsán leszögezi, hogy a hatásköri szabályok nagyon sokszínűek lehetnek: vannak olyan jogrendek, amelyek médiahatóságukat csupán tanácsadói és javaslattevői hatáskörökkel ruházzák fel. Ennél jellemzőbb azonban az, hogy a médiahatóságok tényleges döntési jogosítványokkal rendelkeznek, melyek jellemzően az engedélyezési eljárásokra, a műsorszolgáltatók ellenőrzésére, a reklámra és a kiskorúak védelmére vonatkoznak, de nem kizárt az önszabályozás lehetősége sem bizonyos piaci szegmensekben. A cseh médiahatóság, hasonlóan a magyarhoz, ez utóbbi kategóriába tartozik. Az egyedi (hatósági) döntéshozatal kapcsán általánosan kiemelt elvárásként jelenik meg az indokolási kötelezettség; a bírói felülvizsgálat lehetőségének biztosítása, és a döntések közzétételének kötelezettsége, melyeknek mind az engedélyezési, mind a felügyeleti, mind a szankcionálási eljárásokban érvényesülnie kéne.

A médiatanács főbb hatáskörei közé az Ajánlás mindenekelőtt a *műsorszolgáltatási engedélyek kibocsátását* sorolja mint hatósági ügyet. Az igazgatási beavatko-

irányelv módosításáról, valamint az Európai Parlament és a Tanács 2010/13/EU irányelve (2010. március 10.) a tagállamok audiovizuális médiaszolgáltatások nyújtására vonatkozó egyes törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek összehangolásáról (audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv). (KOLTAY András–MAYER Annamária–NYAKAS Levente–POGÁCSÁS Anett: A médiaszolgáltatás és a sajtótermék fogalma az új magyar szabályozásban. *Iustum Acquum Salutare*, 2011/4. 71. <http://ias.jak.ppke.hu/hir/ias/20114sz/06.pdf>)

¹⁵ Európa Tanács Miniszteri Bizottságának Rec(2000) 23 ajánlása a műsorszolgáltatási szektort szabályozó hatóságok függetlenségéről és szervezetéről. <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=393649&>

¹⁶ Magyarázó Memorandum a Rec(2000) 23 ajánláshoz. [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=ExpRec\(00\)23&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=ExpRec(00)23&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864)

¹⁷ 2008-as Nyilatkozat a Rec(2000) 23 ajánláshoz, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1266737&Site=CM>. Az Ajánláshoz, Memorandumhoz és Nyilatkozathoz l. bővebben pl. HULKÓ i. m. (5. l.) 287–292.

zás indokaként az Ajánlás a relatív frekvenciahiányt és a közérdek érvényesítésének szükségességét említi. Az Ajánlás nem tesz javaslatot konkrét eljárástípusokra az egyes műsorszolgáltatási módok (földfelszíni, kábeles, azaz hálózatos, műholdas, egyéb) vagy típusok (analóg vagy digitális) függvényében, az engedélyezési eljárásokkal kapcsolatban a következő főbb garanciális szabályok érvényesülését irányozza elő: az eljárásokat nyílt, átlátható és pártatlan módon kell lefolytatni; az eljárásokban vizsgálni kell a kérelmező/pályázó tulajdonosi összetételét; pályázati felhívások esetén azokat megfelelő módon kell közzétenni, és pontosan meg kell jelölni a pályázott szolgáltatás típusát, a minimális műsoridőt, a lefedettséget, a finanszírozás módját, a műsorszolgáltatási díjat, a teljesítendő technikai feltételeket, a műsorszerkezetet és a szolgáltatásnyújtás időtartamát, fel kell tüntetni a pályázat benyújtásának és elbírálásának határidejét, a pályázat értékelési és elbírálási rendjét, valamint meg kell jelölni a pályázó által csatolandó dokumentumokat.

Alapvetően tehát az eljárási keretszabályozás garanciális alapjait, egyfajta formális minimumot ad az Ajánlás, melynek célja a médiapiacot befolyásoló hatósági eljárások transzparenssé tétele, és a korlátok nélküli (ha lehet így mondani, önkényes) döntéshozatali eljárások kizárása. Ezt erősíti meg a médiatanács döntés nyilvánosságra hozatalának javaslata (ami egyébként megjelenik a cseh szabályozásban is), azaz hogy a médiahatóság döntései a nyilvánosság számára (ha lehet a világhálón) teljes mértékben hozzáférhetőek legyenek. Főszabály szerint az Ajánlás a nyílt eljárás modelljét követi, tételezi azonban, hogy indokolt esetekben sor kerülhet zárt eljárásra is, feltéve, hogy így nagyobb mértékben érvényesül a külső befolyástól való mentesség, a bizalmas információk megőrzésének és a tisztességes verseny biztosításának követelménye.

A műsorszolgáltatási tevékenység felügyeletének körébe mindenekelőtt a jogszabályi rendelkezések és engedélybe foglaltak ellenőrzése, a feltárt jogsértések orvoslása és arányos szankcionálása tartozik. A szankciómegállapítás kapcsán a fokozatosság és arányosság elve érvényesül, jogorvoslati lehetőséget (általában bírósági felülvizsgálat lehetőségét) biztosítva. Felügyeleti jogkörben így elvárt a médiatanács számára az ellenőrzési jogkörökön túl, komplex beavatkozási eszközrendszert is biztosítani, úgy, hogy az arányosság és fokozatosság elve érvényesülni tudjon a beavatkozások és joghátrányok megállapítása esetén. Az ellenőrzésekkel kapcsolatban az Ajánlás megállapítja, hogy ezeknek Európában két modellje alakult ki (elsősorban a rendelkezésre álló költségvetés tükrében), mégpedig a médiafelügyelet vagy saját maga ellenőrzi az összes műsorszolgáltatót, melyek az ellenőrzésnek passzív alanyai, vagy különféle önellenőrzési módszerek alkalmazásával, melyekben a műsorszolgáltatók aktív alanyként, társszabályozási jelleggel vesznek részt.

A különféle ellenőrzési és felügyeleti eljárásokhoz kapcsolódik a médiatanács *szankcionálási jogköre*. Joghátrány megállapítása esetén elvárás a fokozatosság és arányosság elvének alkalmazása, miközben a szankcionálási eszközrendszer nagy differenciáltságot mutat: a figyelmeztetéstől kezdve a bírságon keresztül egészen a műsorszórási engedély felfüggesztéséig, vagy akár visszavonásáig terjedhet.

Ezenkívül az Ajánlás említést tesz a médiatanács *jogszabályalkotási felhatalmazottságáról* is, amivel kapcsolatban javasolja a normaalkotási hatáskör telepítését, ezzel is megerősítve a hatóság szabályozó jellegét. Ez az elvárás a cseh szabályozásban is csak az utóbbi években jelent meg, meglehetősen korlátozott formában.

3. A médiatanács feladat- és hatáskörei általában

A médiatanácsot tehát a rádiózásról és televíziózásról szóló törvény hozza létre, mely értelmében [4. § (2) bek.] a tanács olyan „közigazgatási hivatal, amely állami feladatokat lát el a rádiós és televíziós médiaszolgáltatások, a műsorterjesztés és lekérhető médiaszolgáltatások területén, valamint felügyeli a pluralizmus megőrzését és fejlesztését a programkínálat és információk kapcsán a rádiózás, a televíziózás és a műsorterjesztés területén.” Ennek megfelelően tehát a tanács az elektronikus média területén tevékeny, azaz az imént idézett rendelkezés egy specializált hatáskör-telepítés általános keretét adja meg. A konkrét *hatáskörök telepítését a rádiózásról és televíziózásról szóló törvény tételes felsorolással teszi meg*. Ezzel összhangban a médiatanács:

- a) a rádiós és televíziós szolgáltatások területén felügyeli az engedélyekben foglaltaknak és a jogszabályoknak való megfelelést;
- b) kiadja, módosítja, hatályon kívül helyezi (visszavonja) a licenceket a rádiózás és a televíziózás területén;
- c) kiadja, módosítja, hatályon kívül helyezi (visszavonja) a regisztrációkat a műsorterjesztés kapcsán;
- d) nyilvántartást vezet a műsorszolgáltatási engedéllyel rendelkezőkről (tehát a médiaszolgáltatókról és a műsorterjesztőkről);
- e) rendszeresen közzéteszi a kiadott licencek és regisztrációk listáját, valamint ezek módosításait;
- f) szankciókat állapít meg;
- g) figyelemmel kíséri a rádiós és televíziós médiaszolgáltatások tartalmát;
- h) állásfoglalást ad ki a Cseh Telekommunikációs Hivatal részére a rádiófrekvencia-használat kapcsán, egyéb rádiókommunikációs szolgáltatások engedélyezésének ügyében, amennyiben a frekvenciahasználat a rádiózásra és televíziózásra kizárólagosan fenntartott frekvenciákat érinti;
- i) állásfoglalást kér a Cseh Telekommunikációs Hivataltól az analóg rádiós és televíziós¹⁸ műsorszolgáltatás engedélyezése kapcsán, miközben megjelöli az engedéllyel érintett földrajzi területet;

¹⁸ A digitális átállás (2012. június 30.) után analóg televíziós műsorszórásra már nem kerül sor, tehát az ezzel kapcsolatos hatásköri szabály is üres, a rádiózás területén azonban más a helyzet.

- j) állásfoglalást kér a Cseh Telekommunikációs Hivataltól a rádiós és televíziós műsorszolgáltatás engedélyezésekor, miközben megjelöli az engedéllyel érintett földrajzi területet;
- k) kijelöli a műsorszórás földrajzi területét a médiaszolgáltatóknak (a műsorterjesztők kivételével) a Cseh Telekommunikációs Hivatal állásfoglalásával összhangban;
- l) együttműködik a Cseh Telekommunikációs Hivatallal a jogszabályban megállapított esetekben;
- m) javaslati és véleményezési joggal vesz részt az ágazati politikák kialakításában, és tesz a médiaműveltség (média-írástudás) emeléséért;
- n) meghatározza az olyan közérdekű programok, információk és az azokhoz kapcsolódó szolgáltatások körét, melyek kötelezően terjesztendők az egyes médiaszolgáltatók által, megvizsgálja és megállapítja a kötelező terjesztés időtartamát a Cseh Telekommunikációs Hivatallal együttműködve;
- o) elfogadja a Médiatanács Hivatalának szervezeti és működési szabályzatát;
- p) a Pénzügyminisztérium közreműködésével javaslatot tesz a költségvetésére, és éves zárszámadás keretén belül beszámol az Országgyűlésnek;
- r) közzéteszi döntéseit, éves jelentését, illetve üléseinek jegyzőkönyveit, amennyiben azt jogszabály nem tiltja, illetve minden olyan egyéb információt, mely elektronikus módon hozzáférhetővé tehető;
- s) közzéteszi a bíróság döntéseit a médiatanács döntéseivel szembeni bírósági felülvizsgálatok ügyeiben;
- t) határokon átívelő ügyekben felügyeleti feladatokat lát el;
- u) együttműködik az Európai Unió intézményeivel és más tagállamok szabályozó hatóságaival;
- v) biztosítja a Határokat Átlépő Televíziózásról Szóló Európai Egyezmény végrehajtását, illetve az állandó bizottságban képviseli a Cseh Köztársaságot;
- w) a televíziós műsorszolgáltatás szabályozása kapcsán együttműködik a nem EU-s tagállamok médiahatóságaival, valamint a Határokat Átlépő Televíziózásról Szóló Európai Egyezmény aláíróival;
- x) együttműködik az önszabályozó testületekkel, vezeti és nyilvánosságra hozza az ilyen testületek listáját;
- y) végrehajtási jogszabályokat alkot a műsorszolgáltatások és a lekérhető médiaszolgáltatások területén a rádiózásról és televíziózásról szóló törvény felhatalmazása alapján;
- z) állásfoglalásokat bocsáthat ki olyan ügyekben, amelyek érintik feladat- és hatáskörét;
 - za) törvény vagy más jogszabály által előírt feladatokat lát el.

A rádiózásról és televíziózásról szóló törvény hatásköri szabályait a *lekérhető médiaszolgáltatásokról szóló törvény egészíti ki* (4. §), aminek értelmében lekérhető médiaszolgáltatások piacán a médiatanács:

- a) vezeti a szolgáltatók nyilvántartását;
- b) szankciókat állapít meg;
- c) a lekérhető médiaszolgáltatások tartalmait ellenőrzi;
- d) határon átívelő szolgáltatások esetében ellátja a felügyeleti szerv feladatait az Európai Parlament és a Tanács 2006/2004/EK, a fogyasztóvédelmi jogszabályok alkalmazásáért felelős nemzeti hatóságok közötti együttműködésről szóló rendelete (2004. október 27.) értelmében;
- e) együttműködik az Európai Unió intézményeivel és más tagállamok szabályozó hatóságaival a szolgáltatásokkal kapcsolatos adat- és információgyűjtés céljából;
- f) a lekérhető médiaszolgáltatások piacán együttműködik más, nem európai uniós tagállamok illetékes szerveivel.

Ezekhez a feladat- és hatáskörökhöz kapcsolódóan a rádiózásról és televíziózásról szóló törvény nevesíti a tanács kötelezettségeit (6. §). A tanács elszámolási kötelezettséggel tartozik (jellemzően a Képviselőháznak tett éves jelentés formájában), és egyedi ügyekben hozott döntéseit köteles nyilvánosságra hozni (legalkalmasabb az elektronikus formátum az interneten). A médiatanács éves jelentése egyebek mellett a következőket tartalmazza:

- a) a médiaszolgáltatók felsorolását a rádiózás és televíziózás területén, a műsorterjesztők listáját, és a lekérhető médiaszolgáltatók felsorolását;
- b) tájékoztatást a rádiózás, a televíziózás, a műsorterjesztés, valamint a lekérhető médiaszolgáltatások piacán, beleértve a digitális átállást;
- c) tájékoztatást a médiapiacot érintő jogszabályi környezet helyzetéről és a jogszabályok érvényesüléséről, betartásáról, illetve a kiszabott bírságokról;
- d) tájékoztatást az adott piacokon működő műsorszolgáltatókkal szemben lefolytatott ellenőrzésekről;
- e) tájékoztatást a kiadott licencekről, valamint azokról a kritériumokról, melyek alapján licenc adományozása történt egy kérelmező számára, és az elutasítás indokairól a további kérelmezőkkel szemben;
- f) tájékoztatást az egyes kiadott licencekben megállapított feltételekről;
- g) információt az európai művek és a független készítésű művek arányáról a műsoridőben, illetve indokolást abban az esetben, ha az egyes műsorszolgáltatók programjaiban ezek a művek nem jelennek meg megfelelő arányban;
- h) tájékoztatást az önszabályozás helyzetéről az adott piacokon, valamint az önszabályzó testületekkel való együttműködésről;
- i) tájékoztatást a médiaműveltség állapotáról és szintjéről az új kommunikációs technológiák tükrében, valamint a médiaműveltség emelésére irányuló intézkedésekről a műsorszolgáltatók és önszabályzó testületek részéről.

A médiatanács az éves jelentését a következő év februárjáig terjeszti elő a Képviselőháznak és a miniszterelnöknek, biztosítva a jelentés elektronikus hozzáférhetőségét is. A Képviselőház joga kezdeményezni a tanács visszahívását, ha az súlyos

módon, ismételten megszegi a feladat- és hatásköreiből adódó kötelezettségeit, illetve az éves jelentéstétellel kapcsolatos kötelezettségeit. Ebben az esetben a Képviselőház javaslatot tesz a miniszterelnöknek a médiatanács egészének visszahívására, amit a miniszterelnöknek kötelessége mérlegelés nélkül végrehajtani. Hasonló esetkör továbbá az, ha a Képviselőház ismételten nem fogadja el a tanács éves jelentését, ilyenkor szintén lehetőség a teljes visszahívás.

A médiatanács tevékenysége lényegében a hozzáférés szabályozására, valamint a tartalom szabályozására irányulhat. Tankönyvi megközelítésben *a hatáskörgyakorlás magjának a műsorszolgáltatási engedélyek kiadását, majd a jogszabályban és az engedélyekben foglaltak utólagos (és folyamatos) ellenőrzését* tekinti a cseh szabályozás.¹⁹ A médiatanács további tevékenységei pedig e főtevékenységek köré épülnek, melyeket a szankcionálási jogkör tesz *lex perfectává*. A továbbiakban három főbb feladat- és hatásköri súlypontot tekint át a tanulmány, ezen belül a médiatanács *jogszabályalkotásának* feltételeit és kereteit, az egyes *engedélyezési eljárások* szabályait és mérlegelési szempontrendszerét, valamint a *szankcionálási eszközrendszerét*.

4. Jogszabályalkotás

4.1. Elvi alapok

A médiatanács jogszabályalkotási felhatalmazottsága a cseh szabályozás értelmében elsődlegesen törvényi felhatalmazás kérdése, nem pedig alkotmányosságé. Eltérően a hazai szabályozással, ahol a jogforrási rendszer alapjait, részletes viszonyrendszerét és hierarchiáját maga az Alaptörvény fekteti le, a cseh alkotmányos rend ennek nem szentel mélyreható figyelmet. A cseh alkotmány tételezi, hogy a végrehajtói hatalmi ág élén a kormány áll, amely rendeletet bocsáthat ki törvény keretei közt annak végrehajtására (78. cikk), illetve a minisztériumok, egyéb közigazgatási szervek és a helyi önkormányzatok törvény felhatalmazása alapján és keretei közt jogszabályokat alkothatnak (79. cikk). Ezek a rendelkezések általános keretet adnak, amelyet aztán az ágazati törvények, valamint az adott közigazgatási szerv gyakorlata tölt meg tartalommal. Ebben a vonatkozásban érvényes ugyanis, hogy a független közigazgatási szervek – mint amilyen a médiatanács is – még kifejezett jogszabályi rendelkezés hiányában is hoznak normatív erejű döntéseket.

¹⁹ Olga POUPEROVÁ: *Regulace médií*. Prága, Leges, 2010. 105.

A doktrinális megközelítés²⁰ a független államigazgatási szervek jellemzése kapcsán említi a normaalkotási felhatalmazottságot. Ez a megközelítés abból indul ki – hasonlóan a magyar szabályozáshoz –, hogy a független államigazgatási szervek olyan állami feladatokat ellátó államigazgatási egységek, melyek nincsenek alárendelve a kormánynak. Azaz egyidejűleg két ellentétes tulajdonságot egyesítenek: a független jogállást és az államigazgatási feladatellátást. Így a független államigazgatási szervek nem tartoznak a hierarchikus államigazgatási szervrendszerbe, nem állnak a kormány közvetlen vagy közvetett irányítása alatt, tevékenységükért ezeknek beszámolóssal nem tartoznak és nem felelnek. Általában az adott ágazatot komplex módon igazgatják, feladatellátásuk és hatáskörgyakorlásuk átfogónak nevezhető, magába foglalva az egyedi és normatív aktusok kibocsátásának, ellenőrzésének és joghátrány megállapításának felhatalmazottságát is.

4.2. Normatív és hasonló tevékenységek

A médiatanács formális jogszabályalkotási felhatalmazottsága a 2012. évi 406. törvénnyel kerül be a rádiózásról és televíziózásról szóló törvénybe, ám továbbra is megőrzi ún. kvázinorma-alkotási felhatalmazását. Ez utóbbi olyan kiemelt egyedi döntéseket jelent (pl. ármegállapítási döntések, általános intézkedések, közlemények, jelentős hatósági határozatok, jogszabály-értelmezések, elvi állásfoglalások, jogi hirdetések), amelyek tartalma normatív jelleggel bír. A médiatanács jogszabályalkotási felhatalmazásának részletszabályait a rádiózásról és televíziózásról szóló törvény alakítja ki, egyebek mellett meghatározva az ilyen jogszabályalkotás normahierarchiabeli helyét. Ez a jogosultság szekunder, ugyanis a tanácsi normaalkotáshoz kifejezett törvényi felhatalmazás szükséges, amely megadja a jogszabályalkotás tárgykörét és kereteit.

A médiatanács *rendeletalkotásának* alapjául szolgáló törvényi felhatalmazás értelmében a tanács végrehajtási jogszabályokat alkot a műsorszolgáltatások és a lekérhető médiaszolgáltatások területén [5. § y) pont]. Így a médiatanács jogszabályalkotása meglehetősen szűkre szabott, tekintettel arra, hogy a feladat- és hatásköri felsorolásban megjelenő normaalkotási felhatalmazottság csupán keretjellegű, annak tényleges gyakorlásához szükséges annak további, még egyszeri megismétlése, konkrét ügytípusra vonatkoztatva. Ilyen konkrét felhatalmazás jelenleg egy van a törvényben [49. § (3) bek.], amelynek értelmében a televíziós médiaszolgáltató köteles biztosítani, hogy a *teleshopping* reklámok és a szponzorok megjelenése oly módon kerüljön adásba, hogy ezeknek a reklámoknak a hangereje összhangban legyen a tanács által kiadott rendelettel. Ez a szabályozás érvényes azokra a

²⁰ Dušan HENDRYCH (szerk.): *Správní právo, Obecná část – 7. vydání*. Prága, C. H. Beck, 2009. 127–131.

kép- és hangszignálokra is, melyek a reklámokat, a *teleshoppingot* és a szponzor megjelölését elválasztják az egyéb műsoroktól. Ezért fogadták el a *Rádió és Televízió Közvetítési Tanács 122/2013* (2013. május 14.) rendeletét a reklám, a *teleshopping* és a szponzormegjelölés hangbetét-jellemzőiről és ezek méréséről.²¹ Látható tehát, hogy a rendelet megalkotása kötelező, azaz nem csak jogosultság, ugyanakkor kijelenthető, hogy a médiatanács formális jogszabályalkotási felhatalmazottsága elhanyagolható, illetve még mindig nagyobb tere van a médiatanács kvázinormaalkotásának.

A médiatanács *kvázinorma-alkotása* alatt mindenekelőtt olyan, (formálisan) nem közigazgatási normatív aktusokat kell érteni, amelyek tartalmukban normatív erővel bírnak. A médiatanács eddigi gyakorlatából látható, hogy ezeknek a különféle dokumentumoknak meglehetősen széles tárházát ismeri és használja. Ide sorolhatók a *jogi állásfoglalások*, amelyre a tanácsot a törvény 5. § z) pontja hatalmazza fel, ennek értelmében a médiatanács a jogi véleményét tükröző állásfoglalásokat fogalmazhat meg. Az állásfoglalások egy rendelkező részből és egy hosszabb indokolásból állnak. A rendelkező rész röviden összefoglalja az állásfoglalás érdemét, az indokolás pedig inkább hasonlítható egy tudományos értekezéshez, semmint egy hatósági döntésben foglalt indokoláshoz. Ezek az állásfoglalások legtöbbször jogszabályi rendelkezés vagy fogalom meghatározásai, pl. ilyen a médiatanács állásfoglalása a „politikai reklám” fogalmának értelmezéséről.²²

A politikai reklám fogalmának pontos lehatárolására abból az okból kifolyólag van szükség, hogy a rádiózásról és televíziózásról szóló törvény 48. § (1) bekezdés e) pontja értelmében a műsorszolgáltatók politikai mozgalmak és pártok, valamint független jelöltek fizetett politikai hirdetését nem közvetíthetik – azaz a fizetett politikai hirdetés tiltott. E főszabály alól különös, ágazati törvény adhat kivételt, azaz itt is érvényesül a *lex specialis derogat legi generali* szabály, ugyanakkor létezik egy általános tiltás, amely szerint fizetett politikai hirdetését nem közvetíthetnek a műsorszolgáltatók. Ez a rendelkezés egy olyan elgondolást követ, amely a tisztességes politikai versenyt és a választójog egyenlőségét védi, mégpedig a szólás- szabadság rovására. A fizetett politikai reklám tiltása abból indul ki, hogy az állampolgárt/választót politikai döntésében ne manipulálják politikai marketinggel, a politikai vitának nyilvánosnak kell lennie, és el kell kerülni azt, hogy egy politikai párt vagy jelölt (pénzügyi) lehetősége a közvetítési idő vásárlására más jelölt rovására menjen.

²¹ Vyhláška č. 122/2013 o některých charakteristikách zvukové složky reklam, teleshoppingu a označení sponzora v televizním vysílání a o způsobu měření hlasitosti zvukové složky reklam, teleshoppingu a označení sponzora v televizním vysílání. <http://www.rtvv.cz/cz/static/cim-se-ridime/stava-jici-pravni-predpisy/pdf/122-2013.pdf>

²² Stanovisko Rady přijaté dne 19. listopadu 2014 k výkladu politického obchodního sdělení.

A televízióknak mint a legerősebb véleményformáló médiumnak olyan platformnak kell lennie – áll az állásfoglalás indoklásában –, amely a politikai információk teljes skálájának teret ad, sokszínű, nyilvános vita helye kell legyen, ami az állampolgárt abban segíti, hogy saját értékelése és mérlegelése alapján alkothasson véleményt. Ezáltal a kis vagy újonnan létrejött politikai szubjektumok, melyek nem engedhetnék meg maguknak a fizetett hirdetéseket, a hagyományos, illetve pénzügyileg erősebb politikai pártok mellett egyenrangú partnerként jelenhetnek meg a rádió- és televízió-műsorok erre meghatározott műsoridejében, vitaműsorokban és publicisztikai műsorokban. Választási kampányidőszakban a választási törvények értelmében az egyes politikai pártoknak, mozgalmaknak vagy független jelölteknek biztosított a médiumokhoz való egyenlő és költségmentes hozzáférés.

A fizetett politikai hirdetés tilalma határozottan befolyásolja a politikai pártok finanszírozását is, tekintettel arra, hogy így a politikai pártoknak nagyobb hangsúlyt kell fektetniük választási programjukra, illetve annak teljesítésére, mint arra, hogy pénzt és szponzorokat keressenek politikai reklámok térítésére. A tiltás a médiaszolgáltatókat is védi politikai pártatlanságuk megőrzésében. A fizetett politikai hirdetés kockázata abból adódik, hogy a mediaszolgáltató a reklámot megrendelő politikai pártnak lekötöztette lehetne, ez pedig könnyen olyan érdek-összefonódáshoz vezethet, aminek következményeként a mediaszolgáltató a preferált politikai párt véleményét, állásfoglalásait jelenítené meg (helyezné előtérbe) más politikai szubjektumokkal vagy véleményekkel szemben (amire sor kerülhet pl. úgy is, hogy több műsoridőt biztosít a számára).

A törvényi tiltás abból indul ki, hogy a fizetett politikai hirdetés egy terméket akar eladni – hasonlóan más reklámokhoz – még akkor is, ha itt csak átvitt értelemben van szó termékről. Ugyanakkor egy adásvétel összes jellemzője párhuzamba állítható a politikai termék eladásával kapcsolatban. A kínált termék vagy szolgáltatás ebben a kontextusban a politikai cél, elképzelés vagy program a választó (fogyasztó) irányába. Ez utóbbi pedig szavazatának leadásával, akaratnyilvánításával (fogyasztói döntésével) tényleges döntést hoz.

Annak értékelésekor, hogy egy adott műsortartalom közvetítése kimeríti-e a fizetett politikai reklám tiltására vonatkozó tényállást, elsődlegesen azt kell megvizsgálni, hogy az adott tartalom esetében megjelenik-e a kereskedelmiközlés-jelleg, azaz, hogy a műsorszám közvetítése valamilyen ellenértékért cserébe történt-e, miközben az ellenérték nem kizárólag pénz, hanem kedvezmény vagy más előny is lehet. Vizsgálni kell azt is, hogy ki a közlés megrendelője, miközben csak áttételes relevanciája van annak, hogy a politikai párt vagy mozgalom, illetve politikus közvetlenül maga rendelte-e meg a hirdetést, tiltott reklámról akkor is szó lehet, hogyha más a megrendelő személye. Elsődlegesen nem az a fontos, hogy ki rendelte meg a hirdetést, hanem hogy kinek az érdekében történt a megrendelés, mi a célja és kik a címzettjei. Így tiltott politikai reklámnak minősül minden olyan kereskedelmi közlemény, melynek célja politikai párt, mozgalom vagy politikus népszerűsítése, politikai párt, mozgalom vagy politikus pozitív megítélésének kialakí-

tása vagy támogatása, politikai párt, mozgalom vagy politikus választási esélyeinek növelése, és az állampolgárok politikai vagy személyes nézeteinek és motivációjának befolyásolása. Nincs jelentősége, hogy e célok elérése érdekében nyílt, vagy közvetett (rejtett) politikai propagációra kerül-e sor.

A jogi állásfoglalásokon kívül megemlíthetők még a tanács ún. *metodikái és ajánlásai*, melyek a jogi állásfoglalásokhoz képest kisebb normatív kötőerővel bírnak. Ezek az ajánlások alapvetően tájékoztatási közigazgatási tevékenységként minősíthetők, ilyen pl. a licencljárásban kiadott tájékoztató,²³ vagy a termékelhelyezésről szóló szabályozás értelmezése.²⁴ Míg ezek a metodikák és ajánlások – estenként jogszabály-értelmezések – formális kötőerővel nem bírnak, a gyakorlatban jelentősen befolyásolják a jogalanyok (kérelmezők, médiaszolgáltatók stb.) magatartását, annál is inkább, mert gyakorta nagyon konkrét javaslatokat – néha kötelezettségeket – fogalmaznak meg a műsorszolgáltatók számára. Jellemző továbbá, hogy míg a jogi állásfoglalások követnek bizonyos alaki és tartalmi szabályt, a metodikáknak és ajánlásoknak nincs egységes formája. Ebbe a csoportba sorolható mindennemű tájékoztatási cselekmény is.

Konkrét példaként említhető a termék megjelenítéssel kapcsolatos ajánlás, amely a rádiózásról és televíziózásról szóló törvény 53a. § (3) bekezdésében tételezett, 2010-ben megjelent kötelezettség értelmezését adja. Ennek értelmében 2010. június 1-jei hatállyal az olyan műsorok, amelyek termék megjelenítést tartalmaznak, a műsor elején és végén – illetőleg amennyiben a műsort reklám szakítja meg, úgy e megszakítás után is – jól láthatóan meg kell jelölni, hogy az adott műsor termék megjelenítést tartalmaz, hogy a nézők egyértelműen be tudják azt azonosítani. A törvény azonban részleteiben nem szabályozza, hogy ez a jelölés milyen formában és módon történjen, ezt részletezi az ajánlás. Ennek értelmében a szolgáltató a termék megjelenítés megjelölésére piktogramot használhat, mégpedig fekete alapon fehér PP betűket, melyek az angol „*product placement*” kifejezésre utalnak. A választás több EU tagállam tapasztalatán alapult, mely azt mutatja, hogy a fogyasztók számára is egyértelmű az ilyen megjelölés. A piktogramot a műsor minden egyes adásakor meg kell jeleníteni a képernyő jobb alsó sarkában, legalább 5 másodperces időtartamra úgy, hogy az a képernyő legalább 15%-át elfoglalja, és így a néző számára könnyen felismerhető legyen.

²³ Manuál postupu rozhodování Rady pro rozhlasové a televizní vysílání o udělení licence k provozování rozhlasového a televizního vysílání šifřeného prostřednictvím vysílačů podle zákona č. 231/2001 Sb. o provozování rozhlasového a televizního vysílání. http://www.rrtv.cz/files/licennci_rizeni/manualPostupu.pdf

²⁴ Doporučení Rady související s aplikací nové právní úpravy umístění produktu. http://www.rrtv.cz/files/metodiky/product_placement_doporuceni_Rady.doc

Azért, hogy a nézők egyértelműen be tudják azonosítani a piktoqramot, és hozzá tudják kapcsolni a termék megjelenítéshez, a szabályozás hatálybalépésétől számított három hónapon keresztül a piktoqramot ki kell egészíteni az alábbi szöveggel: „Tento pořad obsahuje komerční sdělení ve formě umístění produktu za účelem propagace zboží či služeb” [Ez a műsor termék megjelenítést tartalmaz, amelynek célja egy termék vagy szolgáltatás hirdetése]. Ezt a szöveget, hasonlóan a piktoqramhoz, fekete alapon fehér betűkkel kell megjeleníteni úgy, hogy a szöveg legalább 10 másodpercig legyen látható, és a teljes szöveg a képernyő legalább 15%-át foglalja el, hogy kellőképpen felismerhető és olvasható legyen. A felirat megjelenítésével egy időben annak szövegének szóban is el kell hangoznia. A felirat három hónapos megjelenítésének követelményén túl kötelező volt a feliratot megjeleníteni a médiaszolgáltató által sugárzott első 40 olyan műsorban, mely termékjelölést tartalmazott. A médiatanács kérte az egyes műsorszolgáltatókat, hogy előre tájékoztassák róla, ha termékjelölést tartalmazó műsorokat szándékoznak adásra tüzni, megjelölve a műsor sugárzásának idejét is. A három hónapos időszak letelte után a műsorszolgáltatók megküldték a tanács számára azoknak a műsoroknak a tételes felsorolását, ahol a fent említett szöveg megjelenítésre került – ez egyébként a médiatanács kérésére történt, amit szintén az ajánlásában fogalmazott meg.

A törvényi szabályozás feladata a termékjelölést tartalmazó műsorok megjelenése és a fogyasztó tájékoztatása arról, hogy a műsor, amelyet követ, kifejezetten abból a célból készült, hogy fogyasztói magatartását befolyásolja, így a PP megjelölés célja nem az, hogy felhívja a néző figyelmét valamely konkrét termékre vagy társaságra, hanem egyfajta figyelmeztetés.²⁵

A médiatanács továbbá felkérte a műsorszolgáltatókat, hogy tájékoztassák arról is, ha termékjelölésről szóló szerződést írnak alá konkrét műsorhoz, hogy azt egyszerűen el lehessen különíteni azoktól az esetektől, amelyek nem üzleti célú hivatkozást tartalmaznak konkrét termékekre. Ezenkívül a tanács általános információt ad arról, mely magatartásokat értelmezi indokolatlan (alkalmatlan) termékhangsúlyozásként (*nepatříčné zdůrazňování produktu*), így:

- a) termék indokolatlan említése a műsor tartalmi kontextusán kívül abból a célból, hogy a néző figyelmét és érdeklődését felhívják a termékre;
- b) termék minőségének kiemelése és dicsérete;

²⁵ A médiatanács ezt még annyival egészítette ki, hogy ha termék megjelenítés és szponzor (támogatott műsor – olyan műsor, amelynek kifejezett, nem titkolt célja egy adott termék népszerűsítése vagy olyan műsorszám, amelynek célja nem egy termék vagy cég népszerűsítése – tehát rendes műsorszámnak tekinthető – ám az elkészítéséhez valamilyen támogató járul hozzá) jelenik meg műsoron belül (azaz két különböző típusú kereskedelmi közlemény keveredik), meglehetősen problémás helyzetet teremt, tekintettel arra, hogy termékjelölést tartalmazó műsor megjelenése és a szponzorált műsor megjelölése más funkciót szolgál. Ebből az okból kifolyólag e két kereskedelmi közleményt nem ajánlott egy műsoron belül vegyíteni.

- c) termék természetellenesen gyakori megjelenése;
- d) termék vagy szolgáltatás forgalmazója elérhetőségeinek feltüntetése (internet, telefon, postai cím);
- e) termék kihangsúlyozása képi megjelenítéssel, olyan részletes képekkel a termékről, melyek rendezői szempontból nem indokoltak.

Ezeket a tartalmukban normatív aktusokon túl a mindennapi gyakorlatban a piaci szereplők magatartását befolyásolják a tanács *egyedi hatósági ügyekben hozott kiemelt döntései*, de még inkább az ilyen döntésekkel szembeni, pontosabban az ezekhez kapcsolódó *bíróági* (és Legfelső Közigazgatási Bírósági) *gyakorlat*, ami azonban túlmutat e tanulmány keretein.

5. Engedélyek és engedélyezési eljárások, elvi alapok és általános jellemzők

Csehországban a rádiós és televíziós műsorszolgáltatás szabályai – hasonlóan a magyar vagy a visegrádi országok szabályozásaihoz – meglehetősen szigorú rendszert alkotnak. A jog megszerzésére irányuló engedélyezési eljárásoknak a cseh jog több típusát különbözteti meg.

A legszigorúbb eljárásrend a *koncesszió típusú* engedélyek kiadásához kötődik, melynek legfőbb jellemzője, hogy a kérelem pozitív elbírálása közel sem automatikus, vagyis a kérelem benyújtása nem vonja maga után alanyi jogként az engedély kiadását. Ennek az engedélytípusnak az elnevezése többféle lehet, a cseh jog a „koncesszió” mellett a „licenc” kifejezést is többször használja. Leggyakrabban a nemzetgazdasági szempontból kiemelt gazdasági ágazatok igazgatásában jelennek meg, állami monopóliumok adományozásakor, illetve olyan közigazgatási ágazatokban, melyek társadalmi hatásmechanizmusa valamilyen oknál fogva kiemelt relevanciával bír (alapjogot érint, véleményformáló hatású), vagy nagyobb fokú állami beavatkozást igényel (korlátozott frekvenciakészlet, nemzetbiztonsági okok). Ebben az esetben tehát valamilyen jog adományozásáról van szó, mely megszerzéséhez nem fűzhető alanyi jog, azaz a közigazgatás részéről egy meglehetősen szabad, kevésbé korlátozott mérlegelést feltételez. Jellemző, hogy az ilyen típusú jogadományozás a legtöbb esetben nyilvános felhívás alapján történik, hasonlóan egy közbeszerzési eljárás ajánlatkéréséhez – az eljárás megindítása tehát hivatalból történik. Ezenkívül gyakori jelenség, hogy a koncessziós engedélyeket nem alakszerű határozat formájában adják ki, hanem az állam a kedvezményezettrel (koncessziós) szerződést köt. Az eljárások jellemzője ezért a nagyfokú rigiditás, az átláthatóság és nyilvánosság igénye, az általános közigazgatási eljárás szabályaihoz képest különös eljárási szabályok alkalmazása, valamint a bírói felülvizsgálat lehetősége – ezen eljárásokban jellemzően külső jogorvoslat vehető igénybe. Jellemző továbbá, hogy a koncesszió jellegű engedélyek meghatározott időtartamra biztosítják az adott

jog gyakorlását. Az időtartam mindig fontos tényező, hisz nagyban befolyásolja a kérelmező által felállított hosszú távú üzleti politikát és az ágazatba való befektetési kedvet. A koncesszió típusú engedélyek időbeli érvényességének megállapítása kapcsán több elméleti konstrukció lehetséges, így elképzelhető: 1. határozatlan idejű jogátruházás; 2. határozott idejű jogátruházás a meghosszabbítás lehetőségével, valamint 3. határozott idejű jogátruházás a meghosszabbítás lehetősége nélkül. Ez utóbbi a gyakorlatban meglehetősen ritkán alkalmazott, ugyanis a kérelmezőnek nem ad semmilyen hosszú távú biztosítékot a tevékenység folytatására.²⁶ Ugyanakkor előnye, hogy az állam nem kötelezi el magát a kérelmező (vállalkozó) irányába, nagyobb mozgásteret biztosítva saját maga számára. A határozatlan idejű engedélyezés, amely az érdekskála másik felén helyezkedik el, jobban védi a koncesszió jogosultját, de ebben az esetben is meg kell teremteni annak lehetőségét, hogy az engedély bizonyos feltételek mellett visszavonható legyen. Egyértelmű, hogy a jogosultság visszavonása, más szóval a felmondási határidő nem lehet túl szűk (kivéve súlyos törvénysértés vagy az engedélyben foglaltak súlyos megsértése esetén), ugyanis ebben az esetben egyik fél sem érezhetné érdekeit kellőképpen biztosítva. Így tehát a határozatlan idejű engedélyezés feltétele, hogy az engedély megszűnésének szabályai kellő részletességgel legyenek szabályozva, méltányos időtartamot biztosítva mind az állam, mind a kedvezményezett számára a jogviszony-megszüntetés esetére. A jogátruházás időtartamát tekintve a harmadik módzat a határozott idejű, meghosszabbítási lehetőséget tételező adományozás, amely napjainkban a koncesszió típusú engedélyek legelterjedtebb módja, ugyanis kellő biztonságot, előreláthatóságot, kiszámíthatóságot (megfelelő kockázatértékelést) nyújt a kedvezményezettnek, valamint tervezhető időtartamot az államnak és időről időre lehetővé teszi a jogátruházás teljes felülvizsgálatát (egyben lehetőséget biztosít az engedély egyszerű, konfliktusmentes megvonására).²⁷

További, jogot keletkeztető engedélytípusnak a *hatósági típusú engedélyek* nevezhetők – a cseh jogban ezeket alkalmazzák a leggyakrabban. Ezen engedélyek kiadásának folyamata lényegében az engedélyezési eljárások prototípusát, főszabályát adja. Klasszikusnak nevezhető esete a jog megszerzésére irányuló, kérelemre indított közigazgatási-hatósági eljárás, melynek eredménye olyan közigazgatási döntés, amely jogerőre emelkedés esetén jogot és kötelezettséget keletkeztet, és elene a közigazgatási szervezetrendszeren belüli rendes jogorvoslatnak van helye.

²⁶ Egyes ipari ágazatok a priori megkövetelik a meghosszabbítás lehetőségét. Példaként említhetők a bányászati tevékenységek, melyek tőkeigényessége gyakorlatilag lehetetlenné teszi azt, hogy a kiadott koncesszió ne legyen meghosszabbítható. Ellenkező esetben, ha a bányavállalkozó nem lát hosszú távú lehetőséget a kitermelésre, az a szabályszerűség rovására mehet, szabálytalan vagy ésszerűtlen bányaműveléshez vezethet. [GYURITA Rita–HAJASNÉ BORSA Dominika–HULKÓ Gábor–TÓTH Tamara: Az iparigazgatás. In: LAPSÁNSZKY András (szerk.): *Fejezetek szakigazgatásaink köréből II. Gazdasági közigazgatás, infrastruktúra igazgatás*. Budapest, CompLex, 2013. 122–123.]

²⁷ Uo., 122.

Az engedélytípus általános jellemzője, hogy kiadásának feltételeit általában törvény határozza meg, és amennyiben a kérelmező ügyfél teljesíti ezeket, a pozitív döntés kiadásához alanyi joga van. Érvényes tehát, hogy az ilyen döntésekben megjelenő közigazgatási mérlegelés meglehetősen szigorú korlátok közé szorított, gyakran teljesen kizárt (például az egyéni vállalkozói engedélyek kiadása kapcsán a közigazgatási mérlegelés szinte nem létezik), gyakran a kényszerű, eljárásjogi mérlegelés is csak arra korlátozódik, hogy az ügyfél csatolta-e kérelméhez a kötelező mellékleteket. Jogorvoslati rendszerére érvényes, hogy a bírósági felülvizsgálat főszabály szerint csak másodlagosan jelenik meg, azt megelőzi a fellebbezés mint rendes jogorvoslati eszköz. Eljárási rendje legtöbb esetben az általános közigazgatási eljárásjogi kódexszel szabályozott, kizárólag kérelemre indul.

Az engedélyezési eljárások harmadik típusát a *regisztrációs eljárások* képezik, melyek gyakorlatilag a hatóság jogszerű hallgatását jelentik. Bizonyos esetekben a jog megszerzéséhez nincs szükség egyedi közigazgatási aktusra, csupán az ügyfél regisztrációjára, bejelentésére. Döntést a hatóság ilyenkor csupán elutasító határozat esetén hoz, mely ellen rendes, belső jogorvoslatnak van helye. A hatóság hallgatásának szabályait általában az általános eljárásjogi kódex tartalmazza, ugyanakkor jellemző, hogy az ágazati jogszabály határozza meg az alkalmazhatóság egyedi feltételeit. Az engedélytípus jellegéből következik, hogy megszerzése alanyi jogon jár, ezért jellemzően egyszerű, mérlegelést egyáltalán nem igénylő esetekben alkalmazza a cseh jogrend. Az ilyen döntések esetében a közigazgatásnak elsősorban nyilvántartás-vezetési kötelezettsége van. A hatályos médiajogi szabályozás egyébként mind a három engedélytípust alkalmazza.

A műsorszórási engedélyek fő osztályozási szempontja az, hogy azok *ex lege*, vagy *engedély* alapján adóttak. *Ex lege* műsorszórási engedélye a közszolgálati adóknak (Česká televize, Český rozhlas) van, amelyek törvény felhatalmazása alapján végzik tevékenységüket. Ezen szolgáltatók számára nincs szükség a médiatanács beleegyezésére vagy engedélyére a működéshez, ez azonban nem jelenti azt, hogy a médiatanács nem gyakorolhat felettük ellenőrzési jogot. A műsorszórás másik típusát az engedély alapján történő tevékenység jelenti – tehát a kereskedelmi adók működése –, amely lehet licenc alapú médiaszolgáltatás (mely esetében elkülöníthetők koncesszió és hatósági típusú engedélyek), illetve a műsorterjesztés, amely regisztráció alapján történik.

Rendszerét tekintve az engedélyezési eljárások a következőképp csoportosíthatók:

a) *Műsorszolgáltatási licencek a lineáris médiaszolgáltatásoknál:*

- aa) földfelszíni, analóg közvetítésű médiaszolgáltatási licenc (ennek egy típusa van, mégpedig a rádiós médiaszolgáltatási licenc);
- ab) földfelszíni digitális közvetítésű médiaszolgáltatási licenc (rádiós és televíziós médiaszolgáltatási licencek);

- ac) kábeles, műholdas, vagy egyéb műsorterjesztésű médiaszolgáltatást engedélyező licenc, függetlenül attól, hogy analóg, vagy digitális (rádiós és televíziós médiaszolgáltatási licenck).
- b) Regisztrációs engedélyek a lineáris műsorterjesztésnél (rádiós és televíziós műsorterjesztés, retranszmisszió).
- c) Regisztrációs engedélyek nem lineáris, lekérhető médiaszolgáltatásoknál.

A törvény rendszerét tekintve a földfelszíni, analóg közvetítésű médiaszolgáltatási licenck körében még mindig tartalmazza a televíziós licenck szabályozását, ám a digitális átállás miatt ezek a rendelkezések gyakorlatilag üresek. Ezzel ellentétben a rádiózás területén a műsorszórás csaknem kizárólag analóg módon történik.

Az egyes engedélyezési eljárásokra érvényes, hogy az (általános) közigazgatási eljárásról szóló törvény²⁸ szubszidiárius jellegű, azaz alkalmazása a *lex specialis derogat legi generali* szabály alapján történik, tehát ágazati különös törvény felülírhatja az általános eljárásjogi kódex bármely szabályát. Ezt a felhatalmazást maga a cseh közigazgatási eljárásról szóló törvény tartalmazza, azaz az általános és különös eljárási szabályok viszonya – a magyar fogalmi rendszerben – mintha csupán a részlegesen kivett eljárások csoportját ismerné. Az, hogy a különös eljárásban a közigazgatási eljárásról szóló törvény mely rendelkezéseit kell alkalmazni, illetve kizárni, az adott ágazati jogszabályra van bízva. Így tehát egy ágazati jogszabály az általános kódex alkalmazását adott esetben teljesen vagy részben kizárhatja, illetve egyes rendelkezéseit módosíthatja, kiegészítheti. A gyakorlatban ez annyit tesz, hogy egy adott ágazati eljárás esetében a különös törvény (jellemzően) közös és záró rendelkezéseit kell vizsgálat alá vonni, mert a cseh jogszabályok ebben a részben rendezik az általános eljárásjogi kódexhez való viszonyukat.

A rádiózásról és televíziózásról szóló törvény értelmében (66. §) a médiatanács eljárásaiban a közigazgatási eljárásról szóló törvény rendelkezéseit kell alkalmazni, feltéve, hogy a rádiózásról és televíziózásról szóló törvény másként nem rendelkezik, kivéve a közigazgatási eljárásról szóló törvény jogorvoslatokkal kapcsolatos fejezetét (fellebbezés, központi államigazgatási szerv döntésével szembeni fellebbezés, felülvizsgálati eljárás és az újrafelvételi eljárás), melynek alkalmazása kizárt. Ezen jogorvoslatok helyett a médiatanács döntéseivel szemben bírósági felülvizsgálat igénybevétele lehetséges. A felülvizsgálatra irányuló kérelem ezekben az esetekben halasztó hatályú, és az ügyben a bíróság 90 napon belül dönt. A felülvizsgálati kérelem benyújtása a közigazgatási perrendtartásról szóló 2002. évi 150. törvény rendelkezései alapján lehetséges. Rendkívüli jogorvoslatként ún. kasszációs panaszt lehet benyújtani a Legfelső Közigazgatási Bírósághoz.

²⁸ Zákon č. 500/2004 Sb. správní řád (általános közigazgatási eljárásrend), a hazai 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól megfélelője.

5.1. Műsorszolgáltatási licenck

A műsorszolgáltatási licenck kiadmányozási rendje tehát elsődlegesen a szerint különül el, hogy analóg, vagy digitális műsorszórás engedélyezéséről van-e szó, az egyéb szempontok az adott eljárástípuson belül jelennek meg. A licencket mindig meghatározott időtartamra adják ki, rádiózás esetén 8, televíziózás esetén legfeljebb 12 év lehet az érvényességi idejük. Ezen kívül a szabályozás ismeri az ún. rövid időtartamú licenc fogalmát is, melynek érvényessége nem haladhatja meg a 180 napot – ez jellemzően a próbaüzemekre kiadott engedély (például mobiltelefonos applikációkon történő digitális közvetítés). A licenctulajdonos kérelmére lehetőség van a licenck egyszerű meghosszabbítására [12. § (8) bek.], miközben az annak érvényességét meghosszabbító döntés egy *sui generis* jellegű közhatalmi aktus, ugyanis ezzel sem új licenc kiadása nem történik, sem pedig más ügyfelek licenckérelme nem kerül elutasításra (tekintettel arra, hogy a meghosszabbító döntést nem előzi meg licenckeljárás).²⁹ Ebből következik, hogy a licenc érvényességét meghosszabbító eljárás ügyfele kizárólag a licenctulajdonos, és az eljárás más személyek jogát nem érinti, ezért a licenc érvényességének meghosszabbításáról szóló döntés ellen jogorvoslatot csak a licenctulajdonos kérhet, így az ilyen döntés kontrollja jelentős mértékben korlátozott.

A kiadott licenc komplex műsorszolgáltatási engedélyt jelent, amely a jogosultat minden, a közvetítéssel kapcsolatos tevékenységre, szolgáltatásra és járulékos tevékenységre feljogosítja. A licenc *in personam* közigazgatási aktus, közjogi alapú alanyi jog, amellyel a licenctulajdonos nem rendelkezhet. Ezt a dogmatikai megközelítést erősíti a törvény [12. § (7) bek.], amelynek értelmében a licenc más személyre (mint a licenctulajdonosra) nem ruházható át. A fentiekkel és a szabályozással összhangban licenc kiadására alanyi jogosultság nincs, tehát elviekben fennállhat olyan helyzet, melyben az ügyfél az összes feltétel teljesítése ellenére sem kap engedélyt.

5.1.1. Földfelszíni, analóg közvetítésű mediaszolgáltatási licenc (alapvető szabályok)

A licenckeljárások alapvető szabályai a terresztriális, analóg műsorszóráshoz köthetők, ebből kifolyólag a törvényben szabályozott engedélyezési eljárások a legszigorúbb formájukban itt jelennek meg, koncesszió típusú engedélyezési eljárás keretében. Tény, hogy a televíziós digitális átállás kismértékben csökkentette ezeknek az eljárásoknak a számát, a rádiózásban azonban, különösen a regionális adók engedélyezésekor, ez az eredeti eljárástípus jelenik meg, meglehetősen nagy számban.

²⁹ Prágai városi bíróság, 7 Ca 48/2006 sz. ügy.

Ennek az eljárástípusnak a jelentőségét ezenkívül az adja, hogy a törvény szerinti egyéb engedélyezési eljárások főszabályaként szolgál. A licencljárás megközelítő hazai fogalmi megfelelője a frekvenciapályázat.

A licencljárás megindítása hivatalból, vagy a pályázó indítványára (nem kérelmére) történik, amely előtt a médiatanács kikéri a Cseh Telekommunikációs Hivatal állásfoglalását. Amennyiben a pályázó indítványa alapján kerül sor a licencljárás megindítására, az állásfoglalást az indítvány beérkezésétől számított 15 napon belül kéri ki a médiatanács. A telekommunikációs hivatal állásfoglalása feltétele mind a licencljárás megindításának, mind feltételei megállapításának, ugyanis elutasítás esetén nem lehet az adott frekvenciát versenyeztetni. A pályázati felhívást a médiatanács a telekommunikációs hivatal állásfoglalásának kézhezvételétől számított 30 napon belül írja ki.

A pályázat kiírása kapcsán, pontosabban a licencljárás megindítását illetően a Legfelső Közigazgatási Bíróság az As 61/2005–91. döntésében kimondta, hogy a licenc odaítélése a hatóságnak nem kötelessége, ahogyan az sem, hogy a médiatanács egy épp üres frekvenciára licencljárást kezdeményezzen, ugyanakkor foglalkozhat az adott frekvencia bonításával és értékesíthetőségének lehetőségével, elsősorban az adott frekvencia területi lefedettségére tekintettel, azaz a licencljárás kiírása előtt a médiatanács minden további nélkül vizsgálhatja azt, hogy az adott frekvencia alkalmas-e arra, hogy licencljárás tárgya legyen (tekintettel annak bonítására–értékére, ami elsősorban az adott frekvencia területi elérhetőségétől függ). Ennek fényében tehát a licencljárás megindításának pillanatáig a médiatanácsnak teljesen szabad mérlegelési joga van az eljárás megindítása, vagy meg nem indítása, valamint a pályázat tartalmának megállapítása tekintetében, ugyanakkor miután kikéri a telekommunikációs hivatal véleményét, attól a pillanattól kezdve az eljárás további menetének nem teljes ura, annak ellenére, hogy az eljárási hivatalból indul.

A médiatanács a licencpályázat későbbi értékelése céljából már a licenclfelhívást is úgy formálja, hogy az megfelelő mennyiségű adatot biztosítson a döntéshez. Ebből a célból a pályázók figyelmét már a kiírásban felhívja arra, hogy a licencadományozás mérlegelési szempontrendszerét és korlátait maga a törvény (17. §) rendezi, azaz a pályázóknak az abban foglaltakat kell kétséget kizáró módon bizonyítani és dokumentálni. A kérelmezők és a médiatanács így már az eljárás megindításától kezdve olyan eljárási feltételeket alakítanak ki, melyek lehetővé teszik, hogy az egyes pályázatok összehasonlíthatók, egységes mérlegelési szempontrendszer szerint értelmezhetőek legyenek. Erre azért van szükség, mert az állandósult bírói gyakorlat szerint a licencet adományozó döntés indokolásában le kell írni az egyes kérelmek összehasonlítását, illetve az ezekből eredő következtetéseket, és érthető kritériumrendszer alapján értékelni kell az egyes kérvények tartalmát (hogy magukban foglalják-e a döntéshez szükséges valamennyi releváns adatot). Ezzel összefüggésben tehát a médiatanácsnak szüksége van arra, hogy az elbírálás szempontjából minden releváns tényről (melyek a licencljárásban értéke-

lésre kerülnek) rendelkezésére álljanak a megfelelő adatok, hiszen a kölcsönös öszszehasonlíthatóság, valamint ennek alapján az egyértelmű döntés meghozatala csak így lehetséges.

A médiatanács további kötelessége, hogy a kérelmezők állításainak és a kérelemben feltüntetett tények valóságáról meggyőződjön, pontosabban hogy ezeket már a kérelem beérkezésekor a pályázó megfelelően dokumentálja. A kérelmezők érdekét szolgálja, hogy a mérlegelési szempontrendszernek megfelelő állításokat tegyenek, továbbá az is, hogy ezeket az állításokat releváns bizonyítékokkal támasszák alá. Ez utóbbiakat a pályázati anyaghoz kell csatolni, de lehetőség van a közmeghallgatáson, vagy az eljárás során bármikor történő előterjesztésükre a döntés meghozatala előtt ésszerű időben.

A licencljárásban *a hivatalbóli bizonyítás elve megtörik* (ami a cseh közigazgatási hatósági eljárásban is jellemzője a hivatalból megindított eljárásoknak), és a bizonyítási kötelezettség a kérelmezőket is ugyanolyan mértékben terheli, mint a médiatanácsot, ugyanis a döntés alapjául szolgáló bizonyítékok betérjesztése az egyes pályázók feladata, a médiatanács hivatalbóli bizonyítási kötelezettsége inkább kivételes jogintézményként jelenik meg, és elsősorban az olyan tényekre korlátozódik, melyek hivatalból ismertek, vagy megkeresés (más hatóság megkeresése) alapján beszerezhetők. Így tehát a médiatanács elsődleges feladata a beérkezett pályázatok elbírálása, nem pedig az egyes kérelmekkel kapcsolatos bizonyítási eljárás lefolytatása – e tekintetben a cseh közigazgatási eljárásról szóló törvényben lefektetett hivatalbóliság elve (amely gyakorlatilag azonos a magyar Ket.-be foglalt hivatalbóliság elvével) módosul, és az általános szabálytól eltérő módon alkalmazzák, annak ellenére, hogy a rádiózásról és televíziózásról szóló törvény egyébként a közigazgatási eljárásról szóló törvény alkalmazását ebben a vonatkozásban sem nem zárja ki, sem nem módosítja.

*A pályázati felhívás*³⁰ *tartalma* kapcsán a törvényi szabályozás csak minimumkövetelményeket ír elő. Így a kiírásnak tartalmaznia kell legalább:

- a) a licenckérelmek benyújtásának helyét és idejét;
- b) a pályázatotott időtartamot (azaz a licenc érvényességének idejét);
- c) a pályázatotott frekvencia területi lefedettségét.

A licenckérelmek kötelező tartalmi kellékeit a rádiózásról és televíziózásról szóló törvény határozza meg (14. §). Ennek értelmében a pályázati anyagnak:

- a) jogi személy esetén tartalmaznia kell a cégnevet, társasági formát, identifikációs számot (cégjegyzékszám), valamint a törvényes képviselő(k) megjelölését (név, születési év). Külföldi illetőségű jogi személy esetén szükséges fiókteleppel ren-

³⁰ Az eljárás megindítását a médiatanács a hivatali hirdetőtábláján kívül még legalább két országos napilapban és a honlapján teszi közzé.

- delkeznie, illetve meg kell jelölni a fióktelep nevében eljáró személyeket vagy annak vezetőjét. Ezen túl a kérelemhez csatolni kell a kérelmező jogi személy tulajdonosainak vagy egyéb vezető beosztású személyeinek (beleértve az ellenőrző szerveket is) fent felsorolt adatait.
- b) Természetes személy vállalkozó esetén szükséges feltüntetni az adott személy személyazonosító adatait, üzleti nevét (amennyiben a nevtől eltér), vállalkozói azonosító számát és a vállalkozás kezdetét, továbbá meg kell jelölni a képviselőjét, ha van ilyen.
 - c) Információt kell szolgáltatni a gazdasági társaság jegyzett alaptőkéről, az egyes tulajdonosok (tagok) betétjéről, a cégen belüli szavazati jogok megosztásáról – azaz a tulajdonosi struktúráról.
 - d) Fel kell tüntetni a szolgáltatni kívánt program megnevezését.
 - e) Fel kell tüntetni a közvetítés tervezett napi időtartamait és területi lefedettségét (az adott frekvencia lehetőségein belül).
 - f) Fel kell tüntetni a közvetíteni kívánt műsor struktúráját, beleértve a más műsor-szolgáltatóktól átvett programokat és a tervezett egyéb szolgáltatások felsorolását.
 - g) Televíziós licenc esetében meg kell jelölni az európai műveket és a független készítésű európai művek arányát a teljes műsoridőhöz képest.
 - h) Részletes üzleti tervet kell adni, illetve megfelelő pénzügyi biztosítékok (biztosítékokat) kell felmutatni, melyek garantálják a rendeltetésszerű működést.
 - i) Meg kell jelölni a közvetítés fő nyelvét, illetve azokat az országokat, amelyek területére a műsorszolgáltatás teljesen vagy részben továbbításra kerül.

A licenceljárás elején, a pályázatok benyújtására rendelkezésre álló határidő lejárta után, a médiatanács megvizsgálja a beérkezett pályázatokat, és amelyek a pályázati kiírásban és a törvényben meghatározott kötelező elemeket nem tartalmazzák, azokat elutasítja – ezekben az esetekben az indokolás jellemzően rövid, formai okokra való hivatkozással történik. A fennmaradó kérelmekről a médiatanács öszszevont eljárás keretében dönt.

A fennmaradó kérelmek esetében a médiatanács megvizsgálja a kérelmező ügyfélképességét kizáró okokat: tekintettel arra, hogy a kérelmezők a licenceljárás ügyfelévé a pályázati felhívásra adott ajánlattétellel (licenckérelemmel) válnak [13. § (1) bek.], a médiatanács csupán a kérelmek beérkezését követően vizsgálhatja e szempontot. Ennek alapvető szabályai (3a. §) értelmében jogi személy licenszszerezésének (vagy regisztrációjának) feltétele, hogy a cseh jogszabályok értelmében vállalkozhasson Csehország területén. Amennyiben a társasági forma részvénytársaság, úgy részvényeinek névre szólónak kell lenniük. Természetes személy esetén a licenszszerezés vagy regisztráció feltétele hasonlóképp az, hogy a cseh jogszabályok értelmében vállalkozhasson Csehország területén – amennyiben olyan külföldi természetes személyről van szó, aki nem rendelkezik állandó lakhellyel Csehország területén, vagy fióktelepet sem létesített, köteles meghatalmazottat megjelölni,

aki a nevében a hatóság előtt eljárhat. E feltételeknek a licenc birtoklásának egész ideje alatt teljesülniük kell.

Ha egy kicsit kibontjuk ezt a szabályrendszert, látható, hogy mind jogi személyek, mind természetes személyek esetében vállalkozókról beszélünk, miközben a jogi személyek esetén csupán gazdasági társaságról lehet szó, természetes személyek esetén pedig ún. természetes személy vállalkozókról.³¹ A vállalkozás fogalmán a cseh jog olyan önálló, saját név alatt és saját felelősségre folytatott állandó tevékenységet ért, melynek haszonszerzés a célja. A jogi személyek – gazdasági társaságok kapcsán tehát érvényes, hogy a cseh jogban ismert bármely négy társasági formában (közkereti társaság, betéti társaság, korlátolt felelősségű társaság, illetve részvénytársaság) megszervezett jogi személy állhat a kérelmezői oldalon. Tekintettel a kérelmező tulajdonosi viszonyai átláthatóságának igényére, a részvénytársaságok esetében kizáró ok, ha részvényeik nem névre szólóak (azaz bemutatóra szólnak). Természetes személy esetén érvényes, hogy annak jogképességgel, cselekvőképességgel és büntetlen előélettel kell rendelkeznie. Ez utóbbit nem teljesíti,³² ha

- a) bűncselekmény szándékos elkövetéséért legalább egy év letöltendő szabadságvesztésre ítélték el;
- b) vállalkozással összefüggő bűncselekmény szándékos elkövetéséért ítélték el, vagy
- c) vállalkozással összefüggő gondatlanságból elkövetett bűncselekmény elkövetéséért ítélték el, kivéve a mentesítés esetét.³³

Érvényes, hogy a kérelmezőnek nemcsak a licenckérelem (vagy regisztrációs kérelem) benyújtásának időpontjában, hanem a megszerzett jogok gyakorlásának egész időtartama alatt eleget kell tennie a feltételeknek, és tulajdonosi szerkezete átlátható kell maradjon, azaz megállapítható kell legyen, hogy ki az engedély tényleges „tulajdonosa”, vagy ki az, aki a licencbirtokosra jelentős vagy kizárólagos befolyással bír. A bíróság (Městský soud v Praze, sp. zn. 10 Ca 423/2009) ezt az okfejtést még annyival egészíti ki, hogy az átláthatóság követelményének az a helyzet sem felel meg, ha a licencet kérelmező részvénytársaság kizárólagos tulajdonosa egy olyan másik részvénytársaság (azaz a licenckérelmező részvényeit 100%-ban birtokolja), amelynek a részvényei bemutatóra szólnak, ugyanis az így kialakuló állapot ellentétes a törvény szellemével, hiszen ez ugyanolyan helyzetet eredmé-

³¹ Aleš ROZEHNAL: Zákon o provozování rozhlasového a televizního vysílání. Komentář. 2. aktualizované vydání. Zákon o audiovizuálních mediálních službách na vyžádání. Komentář. 1. vydání. Prága, Wolters Kluwer ČR, 2011. 49.

³² A tiszta erkölcsi bizonyítvány követelménye itt a vállalkozói törvény (zákon č. 455/1991 o živnostnenském podnikání) rendelkezéseiből adódik, hasonló – ám kevésbé szigorú – feltételt állapít meg a rádiózásról és televíziózásról szóló törvény is [13. § (1) bek. e) pont].

³³ A felelősséget minden esetben jogerős bírósági ítéletnek kell megállapítania.

nyez, mintha a kérelmezőnek lennének átláthatatlan tulajdonosi viszonyai. Így tehát a bírósági gyakorlat kiszélesíti az átláthatóság elvét³⁴ a második tulajdonosi szintig.

Ezeket a kizáró okokon túl – melyeket nem csupán a kérelem benyújtásakor, hanem az engedélyből adódó jog gyakorlásának teljes időtartama alatt teljesíteni kell – a licenckérelem beadásával egyidejűleg igazolni kell, hogy a kérelmező:

- a) vagyona nem indult felszámolási vagy csődeljárás;
- b) nincs adóhátraléka;
- c) nincs a közterhek vállalásával kapcsolatos befizetésekből származó hátraléka (társadalombiztosítás, szociális biztosítás, egyéb járulékok);
- d) a kérelem benyújtását megelőző öt évben nem került sor érvényes licenc vagy regisztráció visszavonására a rádiózásról és televíziózásról szóló törvény rendelkezései alapján, kivéve azt az esetkört, amikor a licenc/regisztráció megszüntetésére az ügyfél kérelme alapján került sor;
- e) nem büntetett előéletű, és itt büntetett előéletűnek minősül az, akit szándékos bűncselekmény elkövetéséért jogerősen elítéltek (kivéve a mentesítés esetét) – jogi személy kérelmező esetén ennek a feltételnek a társaság vezető és ellenőrző szervei tagjainak, valamint törvényes képviselőjének kell eleget tennie;
- f) nem rendelkezik tulajdonrészrel az olyan szolgáltató tulajdonosi struktúrájában, amely *ex lege* szolgáltató (tehát közszolgálati adók), illetve az *ex lege* szolgáltató által alapított gazdasági társaságban sem rendelkezhet üzletrészrel.

Az eljárásban a kérelmező (pályázó) iratbetekintési joga korlátozott: az eljárás irataiba csak a saját kérelmét illetően tekinthet be, más kérelmezők iratai számára nem hozzáférhetők azért, hogy ne férhessen hozzá más pályázók üzleti titoknak minősíthető adataihoz, különösen a műsorszolgáltatás műszaki, szervezési és pénzügyi alapjainak biztosításával kapcsolatosakhoz.

A médiatanács az egyes kérelmeket *ezek után tartalmi szempontból vizsgálja át*, különös tekintettel a kötelező melléletekre. A kérelemben felhozott állításokat és megjelölt tényeket megfelelő melléletekkel dokumentálni, igazolni kell. A tulajdonosi struktúra kapcsán ilyen melléklet a kérelmező alapító okirata, a részvényesek névsora, három hónapnál nem régebbi cégbírósági kivonata. Arról, hogy a pályázónak nincs adó- vagy egyéb közterhekkel kapcsolatos hátraléka, az illetékes hivatalok állítanak ki igazolást a pályázó kérelmére, és erre is érvényes, hogy nem lehet három hónapnál régebbi. A büntetlen előélet igazolására erkölcsi bizonyítvány szolgál, külföldi állampolgárságú személy esetén a külföldi állam illetékes hatósága által kiállított erkölcsi bizonyítványt is csatolni kell a cseh mellé.

Amennyiben a médiatanács hiányosságokat észlel a fentiekben foglaltakkal kapcsolatban – elsősorban az állított tények igazolására szolgáló dokumentumok-

³⁴ ROZEHNAL i. m. (31. lj.) 45.

ban és mellékletekben –, a kérelmezőt legalább tizenöt napos határidő kitűzésével hiánypótlásra szólítja fel, mely határidő eredménytelen eltelte esetén a kérelmet elutasítja. Elutasítás esetén röviden indokolni kell, hogy a kérelem mely részében/részeiben volt hiányos, mikor kézbesítették a hiánypótlási felhívást, és az milyen időtartamot határozott meg a hiba elhárítására, valamint a határozatban konstatálni kell a hiánypótlási határidő eredménytelen elteltét, vagy hibás hiánypótlás esetén meg kell jelölni a hiánypótlás hibáját. A hiánypótlás időtartama alatt nem függesztik fel a licencljárás egészét, tekintettel arra, hogy az több kérelmező közös eljárásának minősül. A kérelemben megjelölt adatok változásáról – melyekre a kérelem beadását követően kerül sor – a pályázó haladéktalanul tájékoztatja a médiatanácsot.

Az eljárás következő fázisa a pályázati kiírással kapcsolatos *közmeghallgatás*, amelyet a médiatanács elnöke rendel el. A közmeghallgatás célja az egyes kérelmek által javasolt programszerkezetek megvitatása, melyre a kérelmezők mint ügyfelek kerülnek meghívásra. Maga a meghívó kötelezően tartalmazza a közmeghallgatás helyét, idejét, a meghallgatás tárgyát és valamennyi ügyfél (kérelmező) megjelölését. A meghívóban ezen minimumkövetelményeken túl fel lehet tüntetni, hogy egyes ügyfeleket a tanács kimerítőbben kívánja meghallgatni, aminek indoka elsősorban az lehet, hogy a benyújtott iratokból nem vagy nem egyértelműen tudja mérlegelni az adott kérelmezőre vonatkozó tényállást, vagy bizonyos kérdésekben pontosításra, részletesebb válaszra van szükség. Tekintettel arra, hogy a közmeghallgatás fő témája a programszerkezeteket érinti, sok esetben a közmeghallgatás hiánypótlásként is működik, de mindenképp alapot teremt a licencadomány ügyében hozott döntés tényállástisztázásához.

5.1.2. Mérlegelési szempontrendszer

A licencljárás egyik központi eleme a döntéshozatal során alkalmazott mérlegelési szempontrendszer, amely meglehetősen differenciált értékelési lehetőségeket biztosít a médiatanács számára. A pályázatok elbírálása *mérlegelési szempontrendszerének* kereteit a rádiózásról és televíziózásról szóló törvény 17. §-a adja meg, ennek értelmében a tanács a kérelmek elbírálásakor figyelembe veszi:

- a) a kérelmező gazdasági, szervezeti és technikai felkészültségét a műsorszolgáltatás bebiztosításához, mérlegelve a kérelmező eddigi tevékenységét az ágazatban (ha van a kérelmezőnek médiapiaci előélete);
- b) a kérelmező tulajdonosi viszonyainak átláthatóságát;
- c) mennyivel és mivel járul hozzá a javasolt műsorszervezet a már működő rádiós és televíziós adások kínálatához (bővíti-e azokat) azon a földrajzi területen, amelyet a licencljárás érint;
- d) az európai alkotások, független európai alkotások és kortárs alkotások arányát a teljes műsoridőhöz (csak televíziós licenc esetében vizsgálták a digitális átállás előtt);

- e) a kérelmező milyen mértékben járul hozzá az eredeti művek és alkotások létrehozásához;
- f) a kérelmező készségét és nyitottságát arra vonatkozóan, hogy a szolgáltatott műsorok bizonyos százalékát rejtett vagy látható feliratokkal lássa el a gyengén hallók érdekében (csak televíziós licenc esetében vizsgálták a digitális átállás előtt);
- g) a kérelmező milyen mértékben járul hozzá a nemzeti, etnikai és egyéb kisebbségek kultúrájának fejlesztéséhez.

A médiatanács az adott licencljárásban *az egyes mérlegelési szempontokat súlyozhatja*, azaz bizonyos licenckiírásoknál az egyes szempontok nagyobb jelentőséggel jelennek meg. A tényállás tisztázása során a tanács tevékenysége elsősorban a mérlegelési szempontoknak való megfelelésre, másodsorban ezen megfelelésen túl a súlyozott szempontokra fektetett hangsúly figyelembevételére, harmadsorban pedig az egyes kérelmek egymáshoz viszonyított sorrendiségének kialakítására irányul. A médiatanács törekvése egy olyan objektív értékelési folyamat kialakítása, mely egyrészt következetes (összhangban van az előző döntésekkel és a bírói gyakorlattal), másrészt a győztes pályázat kiválasztását, de különösképpen az elutasító határozat(ok) rendes és alapos indokolását teszi lehetővé, amiből egyértelműen látszik, hogy a médiatanács milyen mérlegelési és értékelési eljárást folytatott le az elutasító döntések meghozatala előtt. A médiatanács eljárására jellemző továbbá, hogy az egyes mérlegelési szempontokat külön-külön és együttesen (komplex módon) is értékeli, illetve a szempontokat további részösszetevőkre (vagy alapösszetevőkre) bontja, melyekhez pontszámokat rendel. Az egyes mérlegelési szempontok alapösszetevőit minden esetben a médiatanács határozza meg, amelyek pályázatról pályázatra változhatnak, az adott pályázat jellegétől függően (a licencljárás típusától, az érintett földrajzi területtől függően stb.).

Amennyiben a kérelmező már vállalkozik vagy vállalkozott az elektronikus média piacán, a médiatanács figyelembe veheti az eddigi tevékenységből levonható tapasztalatokat. Itt összesítik a kérelmező eddigi gazdasági mutatóit, magatartásának megítélését az etikai kódexek és jogszabálykövetés szempontjából, illetve a régebbi licencben megállapított feltételek betartásának mértékét.

Ad a) A kérelmező gazdasági, szervezeti és technikai felkészültsége a mérlegelési szempontrendszer első eleme, amelynek keretében külön, részletesen megvizsgálják annak egyes összetevőit. *Gazdasági felkészültség* körében a médiatanács a kérelmező objektív anyagi lehetőségeit vizsgálja a licenc hatékony kihasználása szempontjából. Amennyiben értéklik a kérelmező médiapiacra való megelőző részvételét és tevékenységét, azt oly módon kell megtenni, hogy ne érje hátrányos megkülönböztetés az új piaci szereplőket. A gazdasági felkészültség vizsgálata kapcsán értéklik mind a kérelmező, mind a tulajdonosi struktúra pénzügyi megbízhatóságát, így alapösszetevőként a kérelmező pénzügyi megbízhatósága, a tu-

lajdonos(ok) pénzügyi megbízhatósága és a műsorszolgáltatás tervezett finanszírozásának módja (saját tőkéből, hitelből stb.) jelenik meg. Az egyes hozzáférhető adatokon túl az alapösszetevők közt van egy erős szubjektív elem is, ami kapcsán a médiatanács vizsgálja a kérelmező hírnevét és megbízhatóságát. Ezek az elemek együttesen adják ki a pályázó gazdasági értékelését. A médiatanács hasonló értékelést folytat az egyes tulajdonosok viszonylatában is, ebben az esetben viszont csak a közvetlen tulajdonosi szintet értékeli. A gazdasági megbízhatóság alátámasztására a kérelmező által benyújtott iratokon túl a médiatanács hivatalból is köteles bizonyítékokat beszerezni, melyek különféle nyilvános adatbázisokon keresztül elérhetők (például cégbírósági regiszter, vállalkozói regiszter, földhivatali nyilvántartás, adóalanyok nyilvántartása, különféle adónyilvántartások, illetve gazdasági információkat tartalmazó egyéb források), ezenkívül gazdasági értékelésre szakosodott ügynökségek, cégek szolgáltatásai is igénybe vehetők a licencljárás során. Értékelik továbbá a műsorszórásra szánt tervezett befektetések mennyiségét, forrását és struktúráját, aminek alapjául elsősorban a kérelmező által szolgáltatott adatok, de mindenképp a benyújtott üzleti terv szolgál. A tervezett befektetések csakúgy, mint a műsorszolgáltatáshoz kapcsolható egyéb kiadások fedezetét hitelt érdemlően kell dokumentálni, forrásmegjelöléssel együtt (saját forrás, külső forrás – ez esetén a hozzáférés módja, a kérelmező és külső forrás közti viszony dokumentációja). Az üzleti tervből továbbá ki kell tűnnie, hogy a kérelmezőnek a licenc érvényességének egész időtartamára van elképzelése az üzemeltetés finanszírozásáról, emellett mérlegelik a fizetésektelenség beálltának lehetőségét is.

A kérelmező *szervezetét és személyzetét* is megvizsgálják, különösen a jövőbeli műsorszolgáltatás személyzeti összetételének szempontjából. Ennek a kritériumnak az alapösszetevői:

- a) az üzemeltető műsorszolgáltatási tapasztalata, és itt nem kizárólag a földfelszíni műsorszórással kapcsolatos tapasztalatokat veszik figyelembe;
- b) az üzemeltető törvényes képviselőinek és a vezető szerveiben résztvevő személyeknek médiapiaci tapasztalata;
- c) az üzemeltető (igazgatói szinten lévő) vezető dolgozóinak ágazati tapasztalatai;
- d) a helyi eseményekkel kapcsolatos információgyűjtés szervezési megoldása.

Tekintettel arra, hogy jövőbeli viszonyokról van szó, gyakran meglehetősen nehéz megítélni ezeket az alapösszetevőket, ezért a médiatanács elsősorban e feltételek szerződéses (ill. előszerződéses) biztosítottságát vizsgálja, például a kérelmező és az adótornyok, illetve az átviteli rendszert üzemeltető közti jogviszonyt, azaz hogy a hozzáférés milyen szerződéses rendszerrel van biztosítva. A médiatanács értékeli továbbá a kérelmező belső szervezeti struktúráját és annak megfelelőségét a tervezett műsorszolgáltatással kapcsolatban, valamint humán erőforrásait (rendelkezik-e megfelelő számú szakemberrel a működés biztosítására – az igazgatói szint

alatt is –, illetve megfelelő technikai személyzettel, vagy az ilyen szolgáltatások külsős bebiztosításával). Ebben az esetben is vizsgálható a kérelmező előzetes médiapiaci jelenléte és magatartása.

A *technikai felkészültség* és háttér kérdése komplex kérdéskör, mert egyrészt ide sorolható a műsorszórással kapcsolatos minimális technikai háttér biztosítása, másrészt a műsorkészítéshez rendelkezésre álló technikai eszközök összessége. Ennek a szempontnak az alapösszetevői:

- a) tervdokumentáció-szerű technikai megoldások;
- b) a telekommunikációs hivatal információi.

A tanács mérlegeli a kérelmező technikai eszközökkel való ellátottságát, és értékeli, hogy ezekkel az eszközökkel saját maga rendelkezik-e, vagy külső erőforrásból biztosítja azt.

Ad b) A mérlegelési folyamat következő szempontját a *kérelmező tulajdonosi viszonyainak átláthatósága* adja. Ez a jogalkotó azon kívánalmából következik, hogy a licencadományozás időpontjában csakúgy, mint annak teljes érvényességi ideje alatt, legyen egyértelműen megállapítható, hogy ki gyakorol befolyást az engedélyesre. A médiatanács ezt elsődlegesen azért vizsgálja, hogy elkerülje (vagy csökkentse) a médiapiaci szereplők gazdasági koncentrációját, különösen a politikai, gazdasági vagy más magánérdekek rejtett reklámozása szempontjából. Így az elbíráláskor figyelembe veszi a tulajdonosi struktúra átláthatóságát, a tulajdonosok vagy befolyást gyakorlók ismertségét és nyitottságát. A vizsgálat a nyilvántartott (jegyzett) tulajdonosokon túl kiterjed a befolyásgyakorlókra is. Emiatt ezt a mérlegelési szempontot két alapösszetevőre bontja le a médiatanács, mégpedig

- a) a licenckérelem benyújtásának időpontjában ismert legutolsó tulajdonosok;
- b) a kérelmező által nyújtott biztosítérendszer a lehetséges üzletrész-átruházások kapcsán, és a tulajdonosok állandó megismerhetőségének biztosítéka a licenc érvényességének időtartama alatt.

Így a médiatanács a tulajdonosi struktúrával összefüggésben vizsgálja a kérelmező társasági formáját, a tulajdonosok nyilvánosság általi megismerhetőségét, és a tulajdonosokkal folytatott érdemi kommunikáció lehetőségét. E vizsgálat kapcsán a médiatanács a legnagyobb üzletrésszel rendelkező tulajdonos gazdasági, szervezeti és technikai hátterét is ellenőrzi a kérelmezett műsorszórással kapcsolatban. Továbbá fontos szempont a tulajdonosi viszonyok állandósága (azaz milyen körülmények közt és milyen eljárásban változhat a tulajdonosi összetétel), a kérelmező tulajdonosai közt a szavazati jogok gyakorlásának szabályai, ideértve a folyamatban lévő bírósági tárgyalásokat és egyéb jogvitákat az üzletrésszel vagy az üzletrészhez kapcsolódó jogok gyakorlásával kapcsolatban. A médiatanács bizonyítási eszközként – a kérelmező által csatolt nyilatkozatokon és mellékleteken túl – az egyes állami nyilvántartásokat és a hivatalból ismert tényeket használhatja.

Ad c) A következő mérlegelési szempont arra összpontosít, hogy az új médiaszolgáltató mennyivel és mivel járul hozzá (bővíti-e) javasolt műsorszerkezetével a már működő rádiós és televíziós adások kínálatát. A médiatanács ezt a mérlegelési szempontot az alábbi alapösszetevőkre bontja:

- a) Beszélt szó aránya:* milyen a beszélt szó aránya a javasolt műsorstruktúrában, milyen a saját készítésű műsorok aránya a struktúrában, és milyen arányban jelennek meg hírszolgáltatói és működési információk. A beszélt szó mint a mérlegelési szempont három összetevője (beszélt szó – saját műsor – hírek) a fentebb leírtakkal összefüggésben a rádiózásban értelmezhető. Az értékelés ez alapján úgy történik, hogy a már működő médiaszolgáltatók műsoraiból (az adott területen) kiszámolnak egy átlagos arányt (azaz hogy az összműsoridőnek ezek a tételek hány százalékát teszik ki), és a kérelemben megjelölt aránynak magasabbnak kell lennie az átlagnál.
- b) A programok lokalizációja:* új, most induló programról van-e szó, milyen a regionális orientációja – mennyire kíván a program nagyobb régiót lefedni, vagy mennyire kívánja a kérelmező a programot lokalizálni, például konkrét városokra, településekre. A területi lefedettség kapcsán érdemes megemlíteni, hogy a kérelmező egy lefedettségi táblázatot mellékel a kérelméhez, amelynek kapcsán a médiatanács elsősorban azt vizsgálja, hogy százalékban kifejezve mennyi lakoshoz juthat el az adás. Így a lefedettségnek három szintjét különböztetik meg: kitűnő (az adott terület lakosságának több mint 75%-a által elérhető), jó (több mint 50%-os) és részleges (kevesebb mint 50%-os) lefedettség. Ebből a szempontból tehát a lefedettség nem földrajzi kiterjedésben mérhető, hanem lakosság-számban, ami az adott terület településszerkezetéből adódóan más értéket mutathat. E kritérium kapcsán is figyelembe veszik a már működő médiaszolgáltatók lefedettségi átlagát, és az elbírálásnál plusz pontot jelent az átlagnál magasabb tervezett lefedettség.
- c) Zenei formátum:* mennyi hasonló formátummal rendelkező szolgáltató működik jelenleg is, illetve a kérelmező által javasolt zenei műfajok aránya hogyan alakul a már meglévő szolgáltatókhoz képest. Ebben az esetben a tervezett zenei műfajok arányát vizsgálják: a megjelenő zenei műfajok arányát a saját programon belül, illetve a már működő szolgáltatók zenei formátumait és műsorösszetételét. Előnyt jelent, ha a tervezett szolgáltatás olyan zenei műfajokat ölel fel, melyek képviselőinek aránya alacsony az adott piacon.
- d) Célközönség:* a célközönség meghatározása, egyes társadalmi csoportjainak megjelölése (mindenekelőtt életkor szerint) és az egyes konkrét programelemek kölcsönös kapcsolata a kérelmező által megjelölt célközönség elérésére. A célközönség megjelölésének konkrétan kell lennie, semmiképp sem cél, hogy a kérelemben minél szélesebb célközönség legyen megjelölve, sokkal inkább az, hogy megállapítsák azoknak a hallgatóknak a körét, akik számára a tervezett szolgáltatás kevésbé elérhető, vagy érdekes – tehát kik azok, akik nem tartoznak bele a célközönségbe.

Tekintettel arra, hogy ezeket az alapösszetevőket jellemzően a már működő szolgáltatók kínálatához viszonyítja a médiatanács, az egyes összetevők mérlegelése bonyolult feladat. A mérlegelési rendszer a rádiós licencek, főként a regionális adók engedélyezését követi.³⁵ Ehhez a tényhez igazodik egyébként a mérlegelési szempont alapösszetevőinek súlyozása és értékelése is, ami meglehetősen összetett, ugyanis az egyes kérelmeket az adott területen már működő egyéb adásokkal kell összevetni – azaz meg kell állapítani a működő szolgáltatók aktuális műsorszervezetét, zenei műfajaik összetételét, illetve mérlegelni kell, hogy az adott médiapiaci gazdagságához mivel járul hozzá a pályázó.³⁶ Ezenkívül a tanács gyakran vizsgálja az adott terület lakossági összetételét, illetve médiapiaci fogyasztási szokásait, ha hozzáférhető az ilyen információ.

Ad d) Európai alkotások, független európai alkotások és kortárs alkotások aránya a teljes műsorigidőhöz viszonyítva: ez a kritérium csupán a televíziós licencek esetében része a mérlegelési rendszernek. A médiatanács itt a törvényi minimum teljesítését vizsgálja, ezen túlmenően pedig – amennyiben ez a feltétel teljesül – az ilyen alkotások arányát a tervezett programban. A rádiós licencek engedélyezésekor ezt a szempontot nem vizsgálja a tanács, a televíziós licencek esetében pedig az ellenőrzéseknél (és szankcionálásoknál) jelennek meg.

Ad e) További fontos szempont az, hogy a kérelmező milyen mértékben járul hozzá az eredeti művek és alkotások létrehozásához. Ez a következő alapösszetevőkre bontható le:

- a) saját készítésű programok és azok tartalma;
- b) pályakezdő művészek támogatása és földrajzi lokalizáció (regionalizáció);
- c) kulturális rendezvények támogatása és e támogatás módja.

A médiatanács a saját készítésű programok tervezett fajtáit, tartalmát és műsorszervezeti terjedelmét vizsgálja a médiaszolgáltatásokban. Értékeli az új művészek megjelenésének lehetőségét és az adott régióban való bemutatását, ahogyan a hallgatók kulturális rendezvényekről való informálásának növelését is. Pozitívum, ha a kérelmező az ilyen műsoroknak nemcsak megrendelője, hanem saját humán, technikai és anyagi erőforrásait felhasználva is készít műsorokat, vagy hozzájárul elkészítésükhöz. Nem mellékes a kérelmező médiapiaci előélete abból a szempontból, hogy szponzorként vagy egyéb más tevékenységével hogyan és mennyire járult hozzá ez idáig a licenbe foglalt kötelezettségeken túl a saját készítésű műsorok megalkotásához.

³⁵ Csehországban több mint 160 kereskedelmi rádióadó működik a médiatanács honlapja alapján. <http://www.rtv.cz/cz/static/prehledy/licencni-podminky.htm>

³⁶ ROZEHNAL i. m. (31. lj.) 45.

Ad f) Készség és nyitottság a szolgáltatott műsorok bizonyos százalékának feliratokkal ellátására a gyengén hallók érdekében – ez a kritérium csupán a televíziós licencek esetében része a mérlegelési rendszernek, a rádiós engedélyezésben ezt a szempontot nem vizsgálja a tanács, a televíziós licencek esetében pedig az ellenőrzéseknél (és szankcionálásoknál) jelennek meg, hasonlóan a *d)* ponthoz.

Ad g) Milyen mértékben járul hozzá a nemzeti, etnikai és egyéb kisebbségek kultúrájának fejlesztéséhez? A tanács ebben egyfelől a célkisebbség megjelölését, másfelől a tervezett hozzáadott értéket vizsgálja alapösszetevőként. A médiatanács figyelembe veszi a pályázatban meghatározott kisebbségek médiapiaci igényeit, elsősorban népességszámuk alapján. Magából a pályázatból egyértelműen ki kell tűnnie, hogy milyen kisebbségről van szó (nemzetiségi, etnikai vagy más kisebbség),³⁷ ugyanakkor társadalmi szubkultúra mint kisebbség nem vehető figyelembe.

A tanács vizsgálja a kisebbség megszólításának módját, ami nem merülhet ki csupán abban, hogy az adott kisebbségről híreket közölnek, vagy velük kapcsolatos műsorokat sugároznak, hanem a műsorokba szerves módon kell őket bevonni, mint mediális partnereket, társszervezőket, vagy kifejezetten az adott kisebbség igényeit kielégítő műsorokat kell velük készíteni. Pozitívumként jelenik meg, ha az ilyen műsorok előállításában az adott kisebbség is részt vesz, pontosabban, ha erre a pályázó lehetőséget biztosít. Különös figyelmet fordítanak a kisebbségi műsorok arányára a teljes műsoridőhöz képest. A tanács itt az adott kisebbség aktuális médiapiaci igényeit próbálja felbecsülni, és a pályázati anyaghoz viszonyítani.

Az egyes mérlegelési szempontok megítélését követően kerül sor a *komplex értékelésre*, melyben az egyes mérlegelési szempontok alapösszetevőit pontozzák, továbbá az egyes pontszámokat súlyozzák. Ez utóbbi a pályázati felhívás alapján történik, ugyanis erre csak akkor van lehetőség, ha már a pályázat kiírásakor kiemelték bizonyos szempontokat. Minden esetben rögzítik, mely területeken kiemelkedő vagy egyedülálló, és mely területeken alacsony színvonalú az adott pályázat.

³⁷ Csehországban a nemzeti kisebbségeknek nincs jogszabályi felsorolása, a nemzeti kisebbségekről szóló 2001. évi 273. törvény csupán annyit határoz meg, hogy azoknak a cseh állampolgároknak, akik hagyományosan és hosszú ideje Csehország területén élő nemzeti kisebbséghez tartozónak vallják magukat, a hatósági eljárásokban joguk van anyanyelvük használatához. A nemzeti kisebbségek felsorolását a Kormány mellett működő Nemzetiségi Bizottság (Rada vlády pro národnostní menšiny) állapítja meg. Jelenleg Csehországban 14 elismert nemzeti kisebbség él: bolgár, horvát, magyar, német, lengyel, szlovák, szerb, roma, ruszin, orosz, görög, ukrán, valamint egy 2013. júliusi bizottsági döntés értelmében fehérorosz és vietnami. [Összefoglaló HULKÓ Gábor: JUDr. Petr Kolman „Cseh közigazgatási jog – nyelvhasználati jogok a közigazgatási hatósági eljárás szabályozásában” című tanulmányáról. *Új Magyar Közigazgatás*, 2014. február. 41–44.]

Ez a komplex értékelés szolgál alapjául a médiatanács érdemi döntésének, melyre zárt ülésen kerül sor [8. § (2) bek.] minősített többséggel (ez kilenc tag egyhangú támogató szavazatát jelenti a tizenhárom tagú testületből). A szavazás kétfordulós, amennyiben az első körben egy kérelmező sem szerzi meg a szükséges kilenc szavazatot, egy második fordulóra kerül sor. Ennek eredménytelensége esetén az összes kérelmet elutasítják.

5.1.3. Döntés

A médiatanács döntésének egyes formai és tartalmi kellékeit a törvény részletebben szabályozza, követelményrendszerében megfelel az általános eljárásjogi kódex szabályainak. Így a döntés tartalmazza az ügy tárgyát (licenc pontos megnevezését), az eljáró hatóság megjelölését, az ügyfelek identifikációját, a döntés érdemi tartalmát – rendelkező részt, indoklást, jogorvoslati tájékoztatót (bíróági felülvizsgálat lehetőségét biztosítja az illetékes közigazgatási ügyekben eljáró bíróságnál, ez esetben a Prágai Városi Bíróságnál). A döntés rendelkező része tartalmazza a pályázat győztesének megnevezését a licenc érvényességével együtt (területi és időbeli érvényesség), a műsorszolgáltatás alapstruktúráját és a közvetítés fő nyelvét, valamint a kérelem elutasításáról szóló rendelkezést a pályázat többi kérelmezőjével szemben.

A licenc pályáztatásának ügyében hozott döntés talán egyik legfontosabb eleme a rendelkező részben sommásan kifejtett döntés *indoklása*, melynek tartalmaznia kell az eljárás menetének leírását, a fontosabb eljárási cselekmények megjelölését, össze kell foglalnia az egyes kérelmek tartalmát, és fel kell tüntetnie az összes releváns tény, amely a döntés alapjául szolgált. Az indoklásnak külön tartalmaznia kell az összes kérelmezővel szemben a rá vonatkozó részben lefolytatott tényállás tisztázást, és minden egyes ügyfél kérelmével kapcsolatban külön-külön leírni a jóváhagyás (adományozás), illetve az elutasítás indokait. A bíróági felülvizsgálatot így konkrétan két fő tényállásra lehet alapozni: egyrészt támadható a rendelkező rész pozitív döntéstartalma (azaz, hogy az adományozás alapjául szolgáló mérlegelés jogszerűtlen volt, vagy az eljárás hibás volt), illetve támadható a rendelkező részben feltüntetett – kérelmezőre vonatkozó – negatív döntés (elutasítás) döntéstartalma vagy eljárása is.

Az indokolásnak röviden ismertetnie kell a lefolytatott eljárás menetét, tehát az eljárás megindításának körülményeit és feltételeit, meghatározni az ügyféli kört, megemlítve azokat a kérelmeket is, amelyek késve érkeztek be, illetve azokat az ügyfeleket, akiknek az ügyfélképességük kizárt. Ezután következik a kérelmek rövid leírása, az eljárási díj befizetéséről szóló tájékoztató, valamint a közmeghallgatás rövid leírása, amiben elsősorban a meghallgatás alapján levont következtetéseket kell feltüntetni. Az indoklás fontos része az egyes pályázatok elbírálása a megállapított mérlegelési szempontrendszer alapján, melyben fel kell tüntetnie

az egyes kritériumok súlyozását, a vizsgált alapösszetevőket, az egyes pályázatok pontozását, értékelni, hogy a kérelmek mennyire felelnek meg a mérlegelési szempontrendszernek és az adott licencfelhívás feltételrendszerének (ami felhívásról felhívásra változhat, bizonyos felhívások irányulhatnak speciális műsorszolgáltatási cél elérésére), és le kell írnia a komplex értékelés eredményét is.

Az indoklásnak értelemszerűen tartalmaznia kell az alkalmazott jogszabályhelyek megjelölését, értelmezését, alkalmazását és a médiatanács egészének vagy tagjainak argumentációját (itt fel lehet tüntetni a párhuzamos vagy ellentétes véleményeket), a médiatanács tagok név szerinti megjelölése nélkül. Az indoklásból egyértelműen ki kell tűnnie, hogy a nyertes pályázat mely minőségeiben vagy mennyiségében volt pozitívabban értékelhető, mint a többi pályázat.

A licenc érvényessége kapcsán a rádiózásról és televíziózásról szóló törvény több tényállást nevesít (24. §). Ennek értelmében a licenc érvényességi ideje megszűnik: 1. a licencben megállapított időtartam elteltével (televíziós műsorszolgáltatás esetén legfeljebb 12 év, rádiós műsorszolgáltatás esetén legfeljebb 8 év, azzal, hogy mindkét esetben a licenctulajdonos kérelmére egyszeri alkalommal, ugyanilyen időtartamokra meghosszabbítható); 2. a jogi személy – a licenc birtokosa – megszűnésével (nincs relevanciája annak, hogy a jogi személy jogutóddal, vagy anélkül szűnik-e meg, ugyanis a licenc in personam közigazgatási jogi aktus); 3. a természetes személy halálával; 4. a licenc szankcionális visszavonásával, a Médiatanács ezt megállapító jogerős döntésével; 5. bírósági döntés alapján a médiaszolgáltató tevékenységét megtiltják, vagy ha a természetes személy bűncselekményt követ el; 6. a licenctulajdonos kifejezett, erre irányuló kérelme alapján.³⁸

5.1.4. Licenceljárás műholdas, kábeles, valamint digitális közvetítés esetén

Azokban az esetekben, amikor a műsorszolgáltatás műholdon, kábelon, vagy digitális formában történik, a licenceljárás szabályait bizonyos eltérésekkel kell alkalmazni. Az alkalmazás szempontjából elmondható, hogy a digitális átállást követően ez a licenceljárás a leggyakrabban használt, jellegét tekintve hatósági típusú: megindítása kérelemre történik, és egyedi döntéssel zárul.

A legalapvetőbb különbség a koncesszió típusú eljárásokhoz képest az, hogy *ezekben az ügytípusokban az eljárás kizárólag az ügyfél kérelmére indulhat*, hivatalból sosem. A kérelemnek az alapvető feltételeken túl (a tanulmány 5.1.1. része) tartalmaznia kell:

a) kábeltelevíziós közvetítés esetén írásos beleegyező nyilatkozatot az átviteli rendszer működtetőjétől, hogy lehetőséget biztosít a kérelmező számára a rendszer

³⁸ ROZEHNAL i. m. (31. l.) 46.

- igénybevételére, amennyiben a kérelmezőnek átviteli rendszer üzemeltetésére jogosítványa nincs;
- b) műholdas közvetítés esetén azon országok megnevezését, ahol fogható (Csehországon kívül), illetve adatokat a műhold műszaki specifikációival kapcsolatban;
- c) digitális földfelszíni közvetítés esetén a műsorszórás technikai, szervezési és pénzügyi biztosításának módját.

Az eljárás megindításától számítva 30 napon belül a kérelem tárgyában a tanács szóbeli meghallgatást tart, azonban közmeghallgatás nem tartható, illetve a médiatanács az 5.1.2. részben leírt mérlegelési szempontrendszert sem alkalmazza döntéshozatala során. Hasonlóan korlátozott ezen eljárások jogorvoslati eszközrendszere is, ugyanis a kérelemnek teljes egészében helyt adó döntés ellen jogorvoslatnak nincs helye.

A kérelem tárgyában hozott döntésnek az általános eljárásjogi kódexben meghatározott tartalmi és formai követelményrendszernek kell megfelelnie (a tanulmány 5.1.3. része), az engedély kiadása alanyi jogként jelenik meg, azaz a médiatanács csak akkor utasítja el a kérelmet, ha a kérelmezővel szemben ügyfélképességet kizáró ok merül fel [13. § (3) bek.], vagy a programszerkezet nem tesz eleget a műsorszolgáltatás általános feltételeinek (tanulmány 4.1. része), illetve a licenc kiadása nemzetközi szerződésből adódó kötelezettség megsértését jelentené. Ezekben az esetekben a médiatanácsnak csak kényszerű mérlegelési lehetősége van, azaz amennyiben a kérelmező teljesíti a törvényi feltételeket, úgy pozitív döntés kiadása kötelező.

5.2. Regisztrációs eljárások

5.2.1. Műsorterjesztés

Az ilyen eljárások legfőbb jellemzője, hogy a médiatanács csak akkor ad ki hagyományos értelemben vett egyedi közigazgatási döntést, ha annak tartalma elutasító. A regisztrációs eljárási modellt a rádiózásról és televíziózásról szóló törvény a műsorterjesztéssel összefüggésben szabályozza, ami alapvetően így arra korlátozódik, hogy a regisztrációban az ügyfél megjelölésén túl meghatározzák a terjesztetni kívánt médiaszolgáltatást (pontos megnevezés, milyen a műsorszerkezete, mely szerv és mikor engedélyezte), a közvetítés típusát és módját. A kérelmet az adás tervezett megindítása előtt legalább 60 nappal kell benyújtani. Amennyiben a kérelem teljes, és hiánypótlásra nincs szükség, a médiatanács a kérelmet a benyújtást követő 30 napon belül regisztrálja (nyilvántartásba veszi), ha pedig ezen a határidőn belül nem hoz döntést, akkor érvényes, hogy a határidő utolsó napját követő napon a kérelmet beregisztrálta, azaz hallgatással pozitív tartalmú döntést hozott.

Negatív döntéstartalmú határozatra a törvény által meghatározott, tételesen felsorolt okokból³⁹ kerülhet sor, ellene jogorvoslati lehetőségnek van helye.

5.2.2. Lekérhető médiaszolgáltatások

A lineáris médiaszolgáltatásokéval összevetve a lekérhető médiaszolgáltatások engedélyezési eljárásai meglehetősen egyszerűek. Ennek oka részben a lekérhető médiaszolgáltatások jellegében keresendő, ami lehetőséget ad a fogyasztónak, hogy az általa követni kívánt program tartalmát saját maga határozza meg, azaz a médiatartalom kialakításában relatíve szabad keze van. Ez talán a legalapvetőbb különbség a lineáris és lekérhető médiaszolgáltatások közt, ugyanakkor ebből következik többek közt az is, hogy társadalmi hatásmechanizmusukban is máshogy működnek az *on-demand* szolgáltatások, ráadásul nem rendelkeznek olyan stabil műsorszerkezettel, mint a lineáris szolgáltatások.

A lekérhető médiaszolgáltatások esetében a szolgáltatóknak regisztrációs kötelezettségük van a lekérhető audiovizuális szolgáltatásokról szóló törvény 5. §-a értelmében, azaz a lekérhető médiaszolgáltatás azonosítóját, a kérelmező adatait, az elektronikus átviteli rendszer azonosítóját és a hozzáférési jogosultságot kell felmutatni és hitelt érdemlően dokumentálni. A médiatanács a beérkezett kérelem alapján, 30 napos ügyintézési határidőn belül, a szolgáltatást nyilvántartásba veszi, amiről a kérelmezőt tájékoztatja – a bejegyzésről igazolást küld. Ellenkező esetben a kérelmet hatósági határozattal elutasítja.

6. Kötelezettségek, jogok és szankcionálás

A műsorszolgáltatók *jogait és kötelezettségeit* a rádiózásról és televíziózásról szóló törvény sorolja fel, a törvényi szabályozás szintjén túl a jogok és kötelezettségek következő rétegét a műsorszolgáltatási engedélybe foglaltak jelentik. Ezekre a rétegekre épülnek a médiatanács *szankcionálási hatáskörei*, amelyekben az arányosság és a fokozatosság elve érvényesül. Eszközrendszer tekintetében a pénzbírságtól kezdve a műsorszolgáltatási engedély ideiglenes felfüggesztésén át egészen a licenc (regisztráció) visszavonásáig (nyilvántartásból való törléséig) változatos szankciókkal dolgozik a törvény, ugyanakkor a szabályozás nem teszi lehetővé a nagyon aprólékosan differenciált rendszer használatát, ugyanis az esetek túlnyomó részében a pénzbírságra épít, egyéb joghátrányokat csak kivételes esetekben alkalmaz.

³⁹ A kérelmezőtől az elmúlt öt évben vontak vissza licencet vagy regisztrációt; a kérelmező büntetett előéletű; a kérelemből kitűnik, hogy a médiaszolgáltatás átvétele jogszabályba ütközne.

6.1. Jogok és kötelezettségek

Az ágazat felfogását jól szemlélteti, hogy a *műsorszolgáltatók általános és alapvető joga az egyes műsorszámokat szabadon és függetlenül közvetíteni*, ami ilyen módon védelmet biztosít a jogszerűtlen beavatkozásokkal szemben. Ez utóbbi kizárólag törvény alapján lehetséges, ilyen törvényes beavatkozási alapot jelenthet például a rendkívüli helyzetekkel (rendkívüli állapot, szükségállapot stb.) kapcsolatos közzétételi kötelezettség. A törvény nem csupán a közszolgálati, hanem minden médiaszolgáltatótól elvárja a függetlenséget – az utóbbiak esetében a leglényesebb elem a *műsortartalmak függetlensége a tulajdonosi utasításoktól*.

Ezzel összefüggésben a szolgáltatók kötelesek *objektíven és kiegyensúlyozottan tájékoztatni*, hogy ezzel is hozzásegítsék a felhasználókat a szabad vélemény kialakításához, miközben az álláspontokat, véleményt vagy értékelést tartalmazó műsorszámokat szigorúan el kell választani a híradásoktól (hírközlésektől). A kiegyensúlyozottság elvének különösen a híradásokban és politikai-közéleti műsorokban kell érvényesülnie, mindenekelőtt úgy, hogy egy politikai jelöltet, pártot, vagy véleményt, illetve a nyilvánosság egy csoportjának véleményét ne részesítsék előnyben, de legyenek tekintettel ezek társadalmi-politikai helyzetére. Míg e rendelkezések is elsősorban a politikai vélemények egyenrangúságát hivatottak biztosítani, addig minden vélemény megjelenítésekor figyelembe vehető annak társadalmi kontextusa, így például természetszerű, hogy az épp kormányzó párt(ok) tagjai gyakrabban jelennek meg a híradásokban, mint más pártok képviselői, vagy egyes hírek kapcsán, azok jellegéből adódóan, csupán bizonyos társadalmi csoportokat szólítanak meg. Néhány vagy csak kevesebb vélemény megjelenítése, vagy bizonyos vélemények hangsúlyozása tehát nem feltétlenül jelenti az objektivitás és kiegyensúlyozottság követelményének megsértését, ugyanakkor minden esetben észszerűen indokolható kell legyen.

Ezeken az elvárásokon túl a *közszolgálati adók esetében* további követelmény, hogy műsorszervezetük kiegyensúlyozott legyen, azaz lehetőség szerint megfelelő választéket kínáljon az összes felhasználó számára, tekintet nélkül korra, nemre, bőrszínre, hitre, vallásra, politikai vagy egyéb gondolkodásra, nemzeti, etnikai vagy szociális származására, illetve valamilyen kisebbséghez tartozására.

Ezek a keretek határozzák meg a műsorszolgáltatók kötelezettségeit, amelyek teljes és kimerítő felsorolására ehelyütt nincs mód, ugyanakkor a főbb kötelezettségek (32. §) áttekintő felsorolása a következő. A médiaszolgáltató mindenekelőtt:

- a) köteles a szolgáltatást saját neve alatt nyújtani, és a műsortartalmakért felelőséggel tartozik (ez vonatkozik a műsorterjesztésre is, azaz a tartalomért ilyen esetben is az engedélyes felel);

- b) köteles biztosítani, hogy a műsorok ne népszerűsítsék a háborút, illetve kegyetlen vagy más módon embertelen magatartásról ne közvetítsenek úgy, hogy azt a műsor bagatellizálja, igazolja, vagy abból az ilyen magatartás helyeslése tűnjön ki;

- c) köteles biztosítani, hogy a műsorok ne uszítsanak gyűlöletre kor, nem, bőrszín, hit, vallás, politikai vagy egyéb gondolkozás, nemzeti, etnikai vagy szociális származás, illetve valamilyen kisebbséghez tartozás okán;
- d) köteles biztosítani, hogy a műsorok ne tartalmazzanak tudatalatti közléseket;
- e) nem tehet közzé olyan műsorszámot, amely alkalmas gyermek és kiskorú testi, szellemi, vagy erkölcsi fejlődésének súlyos károsítására, különösen azért, hogy pornográfiát vagy szélsőséges, illetve indokolatlan, öncélú, durva erőszakot tartalmaz;
- f) indokolatlanul nem ábrázolhat haldokló vagy különlegesen súlyos testi, lelki problémákkal küszködő embereket emberi méltóságot csökkentő módon;
- g) 6.00 és 22.00 óra között nem tehet közzé olyan műsorajánlót és műsorszámot, amely alkalmas gyerek és kiskorú testi, szellemi, vagy erkölcsi fejlődésének kedvezőtlen befolyásolására, illetve az ilyen műsorszám közvetítése előtt e tényre szóban fel kell hívnia a felhasználó figyelmét, televíziós adás esetén pedig azt az egész műsorszám időtartama alatt megfelelő jelzéssel ellátni;
- h) nem tehet közzé olyan műsorszámot, amely sztereotip előítéleteket erősítenek meg etnikai, vallási, vagy faji kisebbségekkel szemben;
- i) nem tehet közzé 6.00 és 22.00 óra közt olyan műsorszámot vagy reklámot, mely vulgáris és káromkodást tartalmaz, kivéve olyan művészeti alkotásokat, amelyekben a tartalmi összefüggések megértése végett ez szükséges;
- j) rendkívüli helyzetek (például rendkívüli állapot, szükségállapot, közegészségvédelmi indokok, veszélyhelyzet, külső fegyveres csoportok az ország területére történő váratlan betörése, kibertámadás) kezelése esetén az állami, illetve önkormányzati szerveknek lehetőséget kell biztosítani a feltétlenül szükséges időre közérdekű közlemények közzétételére;
- k) köteles megőrizni a műsorszámok felvételeit a közvetítéstől számított 30 napon keresztül, felhívás esetén azt a médiatanács rendelkezésére bocsátani, továbbá ha egy műsorszám kapcsán közhatalmi (közigazgatási, szabálysértési, büntetőjogi) eljárás indul, köteles az eljárást folytató szerv írásbeli megkeresése alapján hosszabb ideig is őrizni a felvételt;
- l) köteles folyamatosan megjeleníteni a televíziós program logóját, reklám és *teleshopping* közvetítésének kivételével, illetve rádió esetén óránként legalább egyszeri alkalommal identifikálni a közvetített műsorszámot;
- m) köteles jelezni a médiatanácsnak az olyan műszaki hibát, amely a közvetítés fennakadását okozza;
- n) köteles a médiatanács előzetes beleegyezését kérni a közvetítés ideiglenes szüneteltetésére;
- o) a médiatanáccsal szemben tájékoztatási, információs kötelezettsége van.

Ezeket a kötelezettségeket túl fontos megemlíteni még *a társadalom számára kiemelten nagy jelentőséggel bíró eseményekről való közvetítéseket*, amelyek esetében a kizárólagos közvetítési jogok birtokosa ezek gyakorlásával nem élhet vissza, és a hazai közönség jelentős részét nem zárhatja ki a hozzáféréstől.

Általánosabb elvárásként fogalmazódik meg a szabályozásban a *médiapiac sokszínűsége és a plurális tájékoztatás növelése*, ami kötelezettségként is megjelenik a médiaszolgáltatók és tulajdonosi struktúrájuk irányában. A szabályozás korlátozza az országos lefedettségű adók által az adott (rádiós vagy televíziós) szegmensben birtokolható engedélyek számát, különbséget téve a lineáris (analóg) és a digitális adások közt. Az analóg szolgáltatások szabályai értelmében egy médiaszolgáltató legfeljebb egy műsorszórási engedély birtokosa lehet (ez jelenleg a rádiós engedélyek kapcsán bír relevanciával, tekintettel a televíziózás piacán történt teljes digitális átállásra), egy adott piaci szegmensben pedig legfeljebb két digitálisan sugárzott adásra szerzhető licenc. Itt érdemes kiemelni, hogy a tiltások csak adott piaci szegmensre vonatkoznak, azaz digitális műsorszórás esetén egy médiaszolgáltató lehet párhuzamosan két televíziós és két rádiós műsorszórási engedély birtokosa is. Ezekben a megkötéseken túl az adott piaci szegmenseken belül (tekintet nélkül arra, hogy lineáris, vagy digitális műsorszórásról van-e szó) a médiaszolgáltatók tulajdonosi körére is vonatkoznak korlátozások. Ezek értelmében sem üzletrész (részesezés), sem egyéb tulajdonrész nem szerzhető más médiaszolgáltatóban, illetve a személyi összefonódásokat is tiltja a törvény: a médiaszolgáltatók egymás közt a döntéshozó szervekre sem személyes részvétellel, sem közeli személyek részvételén keresztül nem gyakorolhatnak befolyást. A regionális szolgáltatók esetében – a részletszabályok aprólékos ismertetése nélkül – a fentebb leírtak ugyanúgy érvényesek, azzal a különbséggel, hogy a szabályozás a lefedettségi arányokat is figyelembe veszi. A törvény külön kezeli a kábeles, a műholdas és az egyéb módon történő műsorszórást (músorterjesztést), amelyekre nem érvényesek a fenti megkötések.

6.2. Szankciók

A médiatanács szankciórendszere elsősorban a különféle mértékű bírságokon alapszik, de megjelennek egyéb alkalmazható jogkövetkezmények is (médiaszolgáltatói jogosultság felfüggesztése, visszavonása, vagy a nyilvántartásból való törlése), ezek jelentősége azonban nem túlzottan nagy. A rádiózásról és televíziózásról szóló törvény szankciói ágazatspecifikus anyagi jogi szankciók, eljárásrendjükben az általános eljárásjogi kódex rendelkezéseit kell alkalmazni.

A szankciók megállapításakor a fokozatosság és arányosság elve érvényesül, és jellemzően a szankcionáló eljárást *jogsértésre való felhívás* előzi meg, amelyben a médiatanács határidő kitűzésével felhívhatja a médiaszolgáltatót a jogsértő magatartás megszüntetésére. A bírság vagy egyéb joghátrány alkalmazásának nem feltétele a felhívás, illetve súlyosabb jogsértések esetén felhívással élni törvény szerint kizárt, és azonnal szankciót kell alkalmazni.

A törvény a lehetséges szankciók három fő típusát különbözteti meg: 1. a legáltalánosabb *bírságot*; 2. különleges esetekben a *televíziós műsorterjesztés felfüggesztését*, illetve 3. a *műsorszolgáltatási jogosultság visszavonását* (azaz szankcionális megszüntetését) és a nyilvántartásból való törlését.

6.2.1. Bírságok

A bírságok a leghagyományosabb közigazgatási szankcióként jelennek meg a cseh szabályozásban, és a médiapiaci ágazatban is nagy relevanciával bírnak. Jellemző, hogy a bírság mértéke igazodik a jogsértés általános veszélyességéhez, így több bírságcsoporthoz különíthető el a törvény rendszerén belül, valamint bizonyított jogsértés esetén mindig kötelező bírságot kiszabni, attól eltekinteni nem lehet.

A bírságolási eljárást a jogsértésről való *tudomásszerzéstől számított egy éven belül* le kell folytatni és *le kell zárni*. Objektív határidő ez esetben a jogsértés bekezdésétől számított három év. A bírságolási eljárás megindítása a műsorszolgáltató adatszolgáltatásának időpontjához van kötve, amelytől számított három hónapon belül az eljárást meg kell kezdeni. A *felelősség megállapításakor* figyelembe kell venni a közvetített műsor jellegét, a műsorszolgáltató helyét és szerepét a médiapiacon, különös tekintettel a szolgáltató felelősségére a nyilvánossággal szemben az informáltság, a nevelés, a kultúra és a szórakozás területén. A *bírság összegének meghatározásakor* figyelembe kell venni a jogsértés súlyát, a műsorszolgáltatónak való felróhatóságát és vétkességét, a hibás közvetítés jellegét, mértékét, típusát és hatását, valamint azt az esetleges pénzügyi előnyt, amelyhez a szolgáltató a jogsértés révén jutott. Az eljárás megindításáról a tanács tájékoztatja az érintett önszabályzó testületet, és állásfoglalást kér, amire az adott testületnek az eljárás megindításától számítva tíz nap áll a rendelkezésére. A bírságot megállapító döntés ellen 30 napon belül halasztó hatályú bírósági felülvizsgálati kérelemnek van helye, amiről a bíróság 90 napon belül dönt.

A jogszabály a bírság alsó és felső határát állapítja meg. Jellemző, hogy minden bírságcsoporthoz meglehetősen tág értékhatárok közt mérlegelhet a médiatanács, azonban feltárt jogsértés esetén minden esetben bírságot kell kirónia, nem pedig csak lehetősége van erre. Rendszerét tekintve a szabályozás bírságcsoportokat alakít ki, ezen belül az alábbiak különböztethetők meg a bírság felső határától függően.

A legalacsonyabb értékhatárt az *1000–1 000 000* korona (11 210–11 210 000 Ft)⁴⁰ közti intervallum jelenti. Az elvi szabályozás szintjén olyan szankcióról van szó, amely azokra a televíziós médiaszolgáltatókra szabható ki, amelyek nem tesznek eleget az ún. rövid híradással kapcsolatos kötelezettségeknek a társadalom számára

⁴⁰ MNB árfolyam 11,21 HUF/CZK, 2015. május 24., ez használatos az összes átváltásnál.

kiemelten nagy jelentőséggel bíró eseményekkel összefüggésben. Ez abban áll, hogy a kizárólagos közvetítési jogokkal rendelkező médiaszolgáltatónak más mediaszolgáltatók rendelkezésére kell bocsátania az eseményről készült felvételeket, hogy azok rövid – legfeljebb 90 másodperces időtartamú – híradást készíthessenek belőle a forrás megjelölésével együtt. Tehát bírság megállapítható a kizárólagos közvetítési jog gyakorlójával és más médiaszolgáltatókkal szemben is.

A médiatanács 5000–2 500 000 korona (56 050–28 025 000 Ft) közti bírságot állapít meg azokban az esetekben, amelyekben a műsorszolgáltató:

- a) olyan műsort tesz közzé, amelyben indokolatlanul haldokló vagy különlegesen súlyos testi, illetve lelki problémákkal küszködő embereket ábrázol emberi méltóságot csökkentő módon;
- b) nem teljesíti a politikai-közéleti adásokra és hírközlésekre vonatkozó objektivitás és kiegyensúlyozottság feltételeit, és politikai jelöltet, pártot helyez előtérbe vagy politikai véleményt népszerűsít;
- c) nem biztosítja a szükséges hozzáférést rendkívüli helyzetek kezelése esetén az állami vagy önkormányzati szervek számára;
- d) nem őrzi meg vagy megsemmisíti a műsorszámok felvételeit a közvetítéstől számított 30 napon belül, illetve a felvételt a médiatanács felhívására nem bocsátja annak rendelkezésre;
- e) nem jeleníti meg televíziós program esetén logóját, rádióadás esetén azt legalább óránkénti rendszerességgel nem identifikálja;
- f) (a műsorterjesztő) kábelben történő műsorterjesztés esetén nem teljesíti azt a kötelezettséget, hogy az általánosan elérhető, nem korlátozott hozzáférésű, földfelszíni műsorszórással közvetített, országos lefedettségű adókat a szolgáltatás alap műsorcsomagjába illesszen;
- g) nem jelzi a médiatanácsnak, hogy a közvetítésben műszaki hiba fennakadást okoz;
- h) a társadalom számára kiemelten nagy jelentőséggel bíró eseményekről való közvetítés során visszaél a közvetítés kizárólagos jogával, akadályozva ezzel a nyilvánosság hozzáférését;
- i) a szponzorált műsorok vagy termékelhelyezést tartalmazó műsorok esetén megszegi előírt kötelezettségeit (ezek a kötelezettségek elsősorban a műsorszám jól látható megjelölésére vonatkoznak);
- k) nem tartja be a kereskedelmi közleményekkel és a burkolt kereskedelmi közleményekkel kapcsolatos szabályokat;
- l) nem biztosít megfelelő adatot az európai és független alkotások közvetítési időhöz viszonyított arányának megállapításához, illetve amennyiben nem tartja be az előírt arányokat, úgy ennek indokáról nem tud megfelelő tájékoztatást adni;
- m) más kötelezettségeknek nem tesz eleget, mint pl. 1. az országos televíziós szolgáltatóknak kötelességük a műsorszámok legalább 15%-át feliratozni a halláskárosultak számára, valamint legalább 2%-át a látáskárosultak számára is elér-

hetővé tenni;⁴¹ 2. a műsorterjesztőket az olyan műsorok közvetítésekor, amelyek alkalmasak gyerekek és kiskorúak testi, szellemi, vagy erkölcsi fejlődésének kedvezőtlen befolyásolására ugyanazok a kötelezettségek terhelik, mint a média-szolgáltatókat, valamint az olyan adókat, amelyek túlnyomórészt ilyen műsor-számokat sugároznak, az alap műsorcsomag nem tartalmazhat; 3. a műsorszol-gáltató nem tesz eleget információnyújtási kötelezettségének, és ezzel hátráltatja a médiatanács Csehország nemzetközi kötelezettségvállalásaiból adódó feladatainak ellátását, vagy éves jelentéstételi kötelezettségét a Képviselőháznak; 4. a televíziós médiaszolgáltató nem teszi közzé elérhetőségét, azonosító és kap-csolati adatait (elektronikus és postai elérhetőség, telefonszám), amelyek révén az előfizetők, felhasználók közvetlen és hatékony módon elérhetnék a szolgáltatót, illetve nem kapnak tájékoztatást arról, hogy a szolgáltatás felügyeletét a médiatanács gyakorolja.

A következő bírságcsoportot a 10 000–5 000 000 korona (112 100–56 050 000 Ft) közti határértékek jelentik, amelyek esetében a törvény az alábbi főbb, műsorszol-gáltatót terhelő jogsértéseket nevesíti:

- a) az európai művek és független alkotások számára nem biztosít megfelelő mennyiségű műsoridőt (ez elvben 30–50% között mozog licenctől függően, látható azonban, hogy a szolgáltatóknak sokszor gondot jelent ennek betartása);
- b) nem jelenti be a médiatanácsnak a licenccel kapcsolatos releváns adatok változását az azok bekövetkezésétől számított 30 napon belül (olyan adatok változását, amelyeket a licenckérelemben kötelező feltüntetni – itt bejelentési kötele-zettsége van a szolgáltatónak);
- c) nem jelenti be a tanácsnak a szolgáltatással kapcsolatos olyan változásokat, amelyek a tanács jóváhagyását és a licenc megváltoztatását igénylik (pl. tulajdo-nosi szerkezet változása, műsorszórás idejének, területének változása, adó nevé-nek változása – ezekben az esetekben a licencet módosítani kell, ami külön eljá-rásban történik);
- d) nem tartja be a műsorszolgáltatás idejét, területi korlátozásait, műszaki előírások-at, a jóváhagyott programszerkezetet, vagy a licenccben megállapított egyéb fel-tételeket;
- e) nem jelenti be előzetesen a regisztrációval kapcsolatos releváns adatok változást (pl. a regisztrációs kérelemben megjelölt adatok vagy a tulajdonosi szerkezet változását, a szolgáltatási terület módosítását – itt előzetes bejelentési kötelezett-ség van);

⁴¹ A közszolgálati adók esetében a műorszámok legalább 70%-át feliratozni kell, ezen kívül 2%-át eleve szinkron jeltolmácsolással előállítani, illetve a látáskárosultak számára való elérhetőség aránya legalább 10%-os.

- f) kábeles terjesztés esetén nem biztosít térítésmentesen legalább egy csatornához való hozzáférést, helyi tájékoztatási rendszer működtetése céljából az adott önkormányzat vagy önkormányzati társulás kérésére;
- g) nem biztosítja, hogy a reklámok, a *teleshopping* és a szponzorált műsorok esetében a szponzor megjelölésének hangereje összhangban legyen a médiatanács erre vonatkozó rendeletével.

A médiatanács 20 000–5 000 000 korona (224 200–56 050 000 Ft) közt állapít meg bírságot a műsorszolgáltatóknak, ha az:

- a) megsérti a médiatörvény üzletrész-átruházásokkal, illetve részvényeladásokkal kapcsolatos rendelkezéseit a tulajdonosi struktúra változásainak viszonylatában – a tulajdonosi szerkezet változása a médiatanács előzetes beleegyezését feltételezi, az eredeti tulajdonosok üzletrésze (vagy szavazati joga) legalább 66%-ot kell elérjen a licenc megszerzésétől számított 5 éven keresztül;
- b) nem tesz eleget tájékoztatási kötelezettségének a műsorszolgáltatók összefonódására vonatkozóan, ami lehet két szolgáltató tényleges összeolvadása, megtörténhet a vezető tisztségviselőkn keresztül (tagok egymás elnökségében, felügyelőbizottságában), vagy a szolgáltató feletti jelentős befolyás megszerzésével – ezekben az esetekben figyelemmel kell lenni a médiapiac sokszínűsége és a plurális tájékoztatás növelésének követelményére;
- c) súlyosan megszegi a licencfeltételeket.

A következő bírságcsoporthoz tényállásai nem csupán a műsorszolgáltatókat érintik, hanem bármely jogi és természetes személyt. Az értékhatár 50 000–5 000 000 korona (560 500–56 050 000 Ft) közt van megállapítva, és a rendelkezések értelmében a médiatanács bírságot állapít meg annak, aki:

- a) törvényellenes módon beleavatkozik a médiaszolgáltató programjába (pontosabban a program tartalmába), ezzel akadályozva a szabad és független szolgáltatáshoz való jogot;
- b) törvényellenes módon beavatkozik vagy befolyásolni próbálja a közszolgálati adók műsorait és programjait;
- c) törvényellenes módon beleavatkozik a műsorszámokat kiegészítő termékek tartalmába.

A következő értékhatár jelentősen magasabb összegekkel számol, mégpedig 20 000–10 000 000 korona (224 200–112 100 000 Ft) határértékek megállapításával. Ezek az értékhatárok a műsorszolgáltató olyan jogsértéseire reagálnak, amelyeket a következő tényállások valósítanak meg:

- a) a műsorszolgáltató olyan műsort tesz közzé, amely a háborút propagálja, illetve kegyetlen vagy más módon embertelen magatartásról közvetít úgy, hogy azt bagatellizálja, igazolja, vagy helyesli;
- b) nem biztosítja, hogy az egyes műsorok ne tartalmazzanak tudatalatti közléseket;

- c) olyan műsort tesz közzé, amely alkalmas gyermek, valamint kiskorú testi, szellemi, vagy erkölcsi fejlődésének súlyos károsítására, különösen azáltal, hogy pornográfát vagy szélsőséges, illetve indokolatlan, öncélú, durva erőszakot tartalmaz;
- d) 6.00–22.00 közt olyan műsorelőzetest vagy műsort tesz közzé, amely alkalmas gyerek és kiskorú testi, szellemi, vagy erkölcsi fejlődésének kedvezőtlen befolyásolására;
- e) a szolgáltatást nem saját neve alatt és felelősségére nyújtja;
- f) nem tesz eleget az uszító jellegű műsorok teljes tiltásának;
- g) nem kér előzetes médiatanácsai hozzájárulást a médiaszolgáltatás ideiglenes szüneteltetésére (felfüggesztésére);
- h) nem tesz eleget a médiatanács felfüggesztést elrendelő határozatának a külföldről átvett médiatartalmak közvetítése, vagy a médiaszolgáltatás kapcsán.

Végezetül a legmagasabb, fixen megállapított bírságösszeg 10 000 000 korona (112 100 000 Ft), alkalmazásakor nincs lehetőség az összeg mérlegelésére. Abban az esetben szabható ki, ha valaki jogosulatlanul (azaz a megfelelő engedélyek híján) nyújt műsorszolgáltatást.

6.2.2. Televíziós műsorterjesztés felfüggesztése

E joghátrány alkalmazását több korlát övezi, tekintettel arra, hogy csupán azokra az esetekre vonatkozik, amikor a médiatanács a külföldről (azaz Csehországon kívülről) átvett televíziós médiatartalmak közvetítését függeszti fel. Jellemét tekintve olyan intézkedésről van szó, amely a Csehországban regisztrált műsorterjesztőkkel szemben közvetlenül nem alkalmazható, azonban kötelezettséget jelenthet a számukra is, mert a tanács ilyen döntése általánosan, *erga omnes* hat (azaz a felfüggesztett médiatartalmakat egy belföldi műsorterjesztő sem veheti át, és nem közvetítheti a döntésben megállapított idő alatt). Ezenkívül további megkötés, hogy csak azokban az esetekben lehet alkalmazni, amikor a médiatartalom olyan országból érkezik, amely aláírója a határokon átnyúló televíziózásról szóló európai egyezménynek, vagy európai uniós tagállam. A felfüggesztés maximális időtartama legfeljebb hat hónap lehet.

6.1.3. Engedély visszavonása (szankcionális megszüntetés)

Az engedélyek visszavonása mint *ultima ratio* jelenik meg a szankciórendszerben. Ezen az intézkedésen belül megkülönböztethetők a *megszüntetés kötelező és lehetséges* esetei, illetve a szabályozás *különbséget tesz a licencek és a regisztráció* szankcionális megszüntetése, azaz a nyilvántartásból való törlés közt. Az alkalmazott eljárásrend tekintetében az általános eljárási kódex szabályai az irányadók, a döntés ellen annak kézbesítésétől számított 30 napon belül bírósági felülvizsgá-

latnak van helye. A felülvizsgálati kérelem benyújtásának halasztó hatálya van, és tárgyában a bíróságnak 90 napon belül döntenie kell.

A *licencek* esetében *kötelező megszüntetési ok*, hogy a médiaszolgáltató a licencljárásban hamis adatokat közölt, megsérti a médiapiac sokszínűségével és plurális tájékoztatással kapcsolatos korlátozásait a birtokolható licencek kapcsán, egyes kiemelt kötelezettségeket⁴² ismételten megszeg, illetve különösen súlyos módon, ismételten megszegi a licenben megállapított feltételeket. A *lehetséges megszüntetési okok* közt az alábbiak szerepelnek: a) a médiaszolgáltató a) a licenc jogerőre emelkedésétől számított (televíziózás esetén) 180, illetve (rádiózás esetén) 360 napon belül nem kezdi el a közvetítést; b) a közvetítés megkezdése után egy kalendáriumi éven belül összességében 30 napon át nem közvetít (ebbe az időtartamba nincs beleszámítva az indokolt műszaki hibák által okozott fennakadás); c) csőd-eljárás alá kerül; d) szándékos bűncselekmény elkövetéséért jogerősen elítélik.

A regisztráció visszavonása a műsorterjesztőket érinti. Ezek esetében a regisztráció visszavonása *kötelező*, ha a regisztrációs kérelemben hamis adatokat közölt, vagy kiemelt kötelezettségeket⁴³ ismételten megszegett. A *lehetséges* esetei a műsorszolgáltató súlyos törvénysértése, továbbá a csőd-eljárás alá helyezés, illetve a szándékos bűncselekmény elkövetéséért való jogerősen elítélés.

7. Zárszó

A lineáris médiaszolgáltatások és médiatanács hatásköreinek vizsgálata kapcsán látható, hogy hasonlóan a hazai szabályozáshoz, a műsorszórás engedélyezése és működtetése relatíve összetett és szigorú szabályrendszer szerint történik. A szabályozás nem tesz különbséget a műsorszolgáltatók közt lokalizáció szerint, azaz a területi és regionális műsorszolgáltatók sem mentesülnek a szigorú eljárásrend alól, ami több alapjogot hivatott biztosítani. Különbségtétel egyedül a műsorszórás módja szerinti megközelítésben fedezhető fel, amely egyszerűbb eljárást tételez a

⁴² Ezek a következők: a) köteles a szolgáltatást saját neve alatt és felelősségére nyújtani, miközben a műsortartalmakért felelősséggel tartozik (ez vonatkozik az műsorterjesztésre is, azaz a tartalomért ilyen esetben is az engedélyes felel); b) köteles biztosítani, hogy a műsorok ne uszítsanak gyűlöletre kor, nem, bőrszín, hit, vallás, politikai vagy egyéb gondolkodás, nemzeti, etnikai vagy szociális származás, illetve valamilyen kisebbséghez tartozás okán; c) köteles biztosítani, hogy az egyes műsorok ne tartalmazzanak tudatalatti közléseket; d) nem tehet közzé olyan műsorszámot, amely alkalmas gyermek, valamint kiskorú testi, szellemi vagy erkölcsi fejlődésének súlyos károsítására, különösen azáltal, hogy pornográfiát vagy szélsőséges, illetve indokolatlan, öncélú, durva erőszakot tartalmaz.

⁴³ Tehát 6.00 és 22.00 óra között nem tehet közzé olyan műsorajánlót és műsorszámot, amely alkalmas gyerek és kiskorú testi, szellemi vagy erkölcsi fejlődésének kedvezőtlen befolyásolására, illetve az ilyen műsorszám közvetítése előtt e tényre szóban felhívni a felhasználó figyelmét, televíziós adás esetén pedig az egész műsorszám időtartama alatt azt megfelelő jelzéssel ellátni, valamint túlnyomórészt ilyen műsorszámokat közvetítő adókat az alap műsorcsomag nem tartalmazhat.

digitális, illetve a műholdas, a kábeles és az egyéb műsorszórás (azaz a műsorterjesztés, retranszmisszió) esetében.

A cseh szabályozásban érdekes kérdéseket vet fel a médiatanács jogszabályalkotási felhatalmazottsága, ami formális értelemben csupán egy meglehetősen speciális esetkörre vonatkozik. Így a formális normaalkotási felhatalmazottság szükségessége megkérdőjelezhető, hisz az elmúlt évek gyakorlata továbbra is azt mutatja, hogy a tanács kvázi normatív jogalkotása, amely sokéves gyakorlatra tekint vissza, jelenleg is túlsúlyban van. Ebben akkor várható változás, ha a médiatanács rendeletalkotási tárgyköréit bővítik, egyébként nincs olyan körülmény, amely ezen a bevett gyakorlaton változtathatna. Érdeemes megjegyezni, hogy erőszakosan változtatni sem feltétlenül hatékony, hisz a piaci szereplők az eddigi gyakorlatot ismerik, tisztában vannak vele és tiszteletben tartják, azaz jogpolitikai szempontból a mostani helyzet (a piaci szereplők számára) alapvetően átláthatónak és hatékonynak ítéltető.

Az egyes engedélytípusok kiadmányozása kapcsán (licencek, regisztrációk) érdemes felhívni a figyelmet a jogorvoslati rendszerre, amely az általánosan hozzáférhető bírósági felülvizsgálatra épít, rendkívüli jogorvoslat szintjén viszont egészen a Legfelső Közigazgatási Bíróságig zár le. Természetesen az ágazat jellegéből adódóan (tehát hogy első fokon központi államigazgatási szerv, a Prágai Városi Bíróság jár el, a rendkívüli jogorvoslat pedig a Legfelső Közigazgatási Bíróságra tartozik) is nagyobb az egységes jogalkalmazás irányába ható tendencia, ugyanakkor itt is világosan kimutatható a közigazgatás feletti bírói kontroll szükségessége.

Érdekes témakör a fizetett politikai reklám tilalma, amely két alapvetésből indul ki. Egyfelől a műsorszolgáltatók (nem csak a közszolgálati adók) alapvető kötelessége az objektív és pártatlan tájékoztatás, amelynek feltétele, hogy politikai szereplőkkel ne legyenek üzleti viszonyban. Másfelől a politikai marketingre a médiatanács kifejezetten öncélú befolyásolásként tekint, miközben a politikai versenyt a programok és vélemények szabad ütköztetésének kell eldöntenie, nem pedig manipulatív módszerek alkalmazásának, vagy annak, hogy melyik politikai jelölt vagy párt tud magának műsoridőt venni.

A tanács szankcionálási hatáskörei kapcsán helyenként a differenciáltabb szankciórendszer alkalmazásának igénye jelenik meg, ugyanis a jelenlegi rendszer súlypontját a különféle bírságok képezik, az egyéb intézkedések és eszközök vagy nagyon szűk esetkörre alkalmazhatók (a felfüggesztés csupán a külföldi forrású televíziós műsorok belföldi terjesztése esetében alkalmazható), vagy túl végleges beavatkozást jelentenek (ez az engedély visszavonása). Hatékony beavatkozási eszközrendszer jelenthetne a műsorszolgáltatás akár azonnali felfüggesztésének lehetősége a belföldi engedélyesekkel szemben is. A jogorvoslati eszközrendszer kapcsán ugyanakkor kiemelő, hogy a bírósági felülvizsgálat elbírálása is határidőhöz van kötve, a kérelem tárgyában a bíróságnak a beérkezéstől számított 90 napon belül döntenie kell, így az ágazatot érintő szankcionálási eljárások ésszerű időkeretek közé sorolva folynak.

NYAKAS LEVENTE*

Az alapjogok és a médiapluralizmus elvének összefüggései az Európai Bíróság joggyakorlatában

A második világháborút követően regionálisan két koncepció fogalmazódott meg a szétszakadt Európa újraegységesítésére, melyek a népek békés együttélésének valamilyen nemzetek feletti szervezetben történő biztosítását célozták. Az egyik elképzelés a gazdasági alapokon, míg a másik a demokráciát és jogállamiságot biztosító közös alapjogi normákon keresztül képzelte el a regionális integráció megvalósítását. Mindkettő elképzelés egy-egy intézményrendszerben öltött testet: gondolunk itt egyrészt az Európai Közösségekre, melyek közül később talán a legmeghatározóbb az 1957-ben létrehozott Európai Gazdasági Közösség (a továbbiakban: EGK) volt,¹ másrészt pedig az 1949-ben megalakult Európa Tanácsra (a továbbiakban: ET) és az égisze alatt 1950-ben életre hívott Emberi Jogok Európai Egyezményére (a továbbiakban: EJEE). Mindkét európai intézmény a maga területén jelentős integrációt valósított meg az elmúlt több mint 50 évben, miközben maguk is nagy változásokon mentek keresztül.

Jelen tanulmány keretei között arra próbálunk választ találni, hogy ebben az időszakban a két egységesítési elképzelés miként közeledett egymáshoz az alapjogok szupranacionális érvényesíthetősége szempontjából, különös tekintettel a véleménynyilvánítás szabadságára és azon belül is a hozzá kapcsolódó médiapluralizmus elvére. A kérdést a gazdasági integráció oldaláról vizsgáljuk, hiszen előbbi fejlődése során a – kezdetekben egyáltalán nem prioritásként kezelt – alapjogi kérdés egyre fontosabbá vált, mely folyamat a Lisszaboni Szerződéssel tetőződött be.

* A Médiatechnikai Médiaudományi Intézetnek vezetője. E-mail: nyakas.levente@mtmi.hu. A szerző külön köszönetét szeretné kifejezni Láncos Petra Leának a tanulmány lektorálásában nyújtott segítségéért.

¹ Értsd még ezalatt az Európai Szén- és Acélközösséget (1951), illetve az EGK-val egy időben létrehozott Európai Atomenergia Közösséget (1957).

Ezen belül pedig a sajtószabadság és médiapluralizmus érvényesíthetőségének kérdésköre éppen a Lisszaboni Szerződés elfogadásával párhuzamosan került az európai intézményrendszer, különösen az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) érdeklődésének homlokterébe.² A vizsgálódásunk ezen belül is az Európai Bíróság (a továbbiakban: EuB) esetjogára koncentrál, azaz arra, hogy a bírósági gyakorlatban milyen tartalommal jelent meg – a véleménynyilvánítás szabadságához kapcsolódóan – a médiapluralizmus elve és érvényesíthetősége.

A jelzett vizsgálat elvégzéséhez elsőként tisztázni kell, hogy miként értékelendők – milyen státuszt töltenek be – egyáltalán az alapjogok az európai gazdasági integráció keretein belül, így ennek rövid történeti áttekintését adjuk, hiszen az alapjogok evolúciójában, meghonosításában éppen maga az EuB esetjoga járt az élen. Emellett fontos rögzíteni röviden, hogy mit értünk médiapluralizmus és sokszínűség alatt, illetve ennek milyen főbb megközelítésmódjai alakultak ki. Végül, de nem utolsósorban az EuB esetjogával párhuzamosan vizsgálnunk kell az Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: EJEB) médiapluralizmus elvével kapcsolatos gyakorlatát is, hiszen – amint azt látni fogjuk az EU alapjogi evolúciójával kapcsolatban – az EU-n belül az alapjogok tartalmát az EJEB-hez igazította az EuB gyakorlata, majd ezt követően az uniós jogalkotás is.

A tanulmány szóhasználatában az ‘alapjogok’ kifejezést részesíti előnyben tekintettel az Alapjogi Charta tartalmára. Az ‘emberi jogok’ kifejezést akkor használjuk az ‘alapjogok’ megfelelőjeként, amikor az uniós jog érintkezik az EJEB-vel, és maga a bírói gyakorlat is szinonimaként kezeli őket vagy éppen összevonja a két fogalmat (például alapvető emberi jogok).

1. Az alapjogok evolúciója az európai gazdasági integrációban

1.1. Kezdeti erőfeszítések az alapjogok terén

Az európai gazdasági integráció hajnalán igen jelentős törekvések voltak annak meghatározására, hogy egy létrejövő európai integrációs entitásnak milyen szerepe lehet az alapjogok védelmének területén, illetve az hogyan kapcsolódjon az

² Ennek történetiségére l. Media Freedom and Pluralism (<https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/media-freedom-and-pluralism>), illetve NYAKAS Levente: A médiapluralizmus nyomában – Elméleti alapvetések, valamint kísérletek az elmélet megvalósítására az EU audiovizuális médiapolitikájában. In: KOLTAY András – TÖRÖK Bernát (szerk.): *Sajtószabadság és médiajog a 21. század elején*. Budapest, Wolters Kluwer, 2014. 441–496.

EJEE-hez. Az 1952-ben felálló CECE³ személyében például egy olyan munkacsoport alakult, melynek egy európai politikai közösség alkotmányának (*statue*) előkészítési folyamatában kellett támogatást nyújtania. Ugyanebben az évben jött létre az ad hoc közgyűlés (*Ad Hoc Assembly*), melynek viszont hivatalosan az Európai Politikai Közösségről (a továbbiakban: EPK) szóló szerződés (*European Political Community Treaty*) tervezetének megalkotása volt fő feladata. A két szerveződés mind céljaiban, mind tagságában jelentős átfedést mutatott, mely leginkább Paul-Henri Spaak személyében fejeződik ki, aki – ugyan nem egy időben, de – a CECE, az ad hoc közgyűlés, illetve az ET első elnöke is volt.

Az EPK-ról szóló szerződés szövegezésének folyamatában egy olyan alkotmányjogi koncepció alakult ki, melyben egyrészt az Európai Közösség erős pozíciót kapott volna a tagállamokkal szemben az alapjogok védelmének érdekében. Másrészt a Közösség és az EJEE, illetve bírósági szerveik, valamint a Közösség és a regionális és nemzetközi emberi jogi rendszerek egy szorosan egymásba fonódó alkotmányjogi viszonyrendszerben rendeződtek volna. Harmadrészt pedig az emberi jogok fejlesztését és védelmét biztosította volna az EPK belső és külső politikájával kapcsolatban egyaránt.⁴

A Paul-Henri Spaak által előterjesztett EPK-ról szóló szerződéstervezet, mely tartalmazta az EJEE által biztosított jogokat, 1953-ban elbukott a kormányközi konferencián, melyen Franciaország jelentős ellenállást mutatott, és egyben egy kevésbé szupranacionális megközelítés mellett érvelt. A szerződéstervezetben javasolt modell bukása az Európai Védelmi Közösségről szóló szerződés⁵ meghiúsulásának⁶ volt köszönhető, mely egyben eliminálta a szorosabb politikai integrációs ambíciókat, ugyanakkor a gazdasági integráció melletti elkötelezettséget felerősítette.⁷

Három évvel később, 1956-ban Paul-Henri Spaak, mint már az egységes piacról és az Euratomról szóló javaslatokat megállapító jelentés kidolgozására felkért szakértői bizottság elnöke, a következőképpen fogalmazta meg a követendő integrációs célt, visszautalva a korábbi javasolt modell kudarcára:

³ Comité d'études pour la constitution européenne.

⁴ Gránnie DE BÚRCA: *The Evolution of EU Human Rights Law*. In: Paul CRAIG–Gránnie DE BÚRCA: *The Evolution of EU Law*. Oxford, Oxford University Press, 2011. (Second Edition) 465–497.

⁵ European Defence Community Treaty.

⁶ Vö. DE BÚRCA i. m. (4. lj.) 474.; Franco PIODI: *Az egységes parlament felé. Az ESZAK Parlamenti Közgyűlésének hozzájárulása a Római Szerződésekhez*. Európai Parlament Elnökségi Irattár és Dokumentációs Központ, 2007. 13.; GOMBOS Katalin: *Az Európai Unió jogának alapjai*. Budapest, CompLex, 2012. 213.; EU History. http://europa.eu/about-eu/eu-history/1945-1959/1953/index_en.htm

⁷ PIODI i. m. (6. lj.) 14–15.

„a közös piac kérdése alapján véve gazdasági és technikai kérdés, és (...) nem lenne helyes azt a látszatot kelteni, hogy az arra vonatkozó rendelkezéseken keresztül próbálunk nemzetek fölötti és politikai intézmények felállítására vonatkozó, az ad hoc közgyűlés által kidolgozott, de egyszer már elutasított javaslatokat ismét betervezni.”⁸

Mindebből az következett, hogy az 1957-ben létrejövő EGK-Szerződés és Euratom-Szerződés egyáltalán nem érintette az alapjogok kérdéskörét.⁹

1.2. Út az alapjogok megjelenéséig

Az alapjogok kérdése egészen a maastrichti szerződésig¹⁰ (1992) nem jelenik meg az alapszerződésekben.¹¹ Maastrichtig tulajdonképpen az EuB találkozott az alapjogok európai gazdasági integráción belüli védelmével mint problémával, hiszen az EGK-n belül biztosított belső piaci (gazdasági) szabadságjogokat kellett összhangba hoznia a tagállamok által elismert alapvető jogokkal: értve ezalatt például a közérdeken alapuló tagállami korlátozásokat, mely kivételek viszont nem fedték le a teljes alapjogi katalógust.¹²

Kezdetben az EuB több esetben is elutasította,¹³ hogy alapjogi kérdésekkel foglalkozzon.¹⁴ Ezekben az esetekben közös, hogy az ESZAK (European Coal and Steel Community, ECSC) Főhatóságának (*High Authority*) határozataival szemben hivatkoztak az érintett cégek a német Alaptörvényben biztosított alapjogaik megsértésére. Amint arra De Búrca rámutat, az említett ügyek rávilágítottak a Közösség hatásköreinek alapjogi szempontú korlátozhatóságának kérdésére, és nem csupán a tagállami alkotmányok által biztosított alapjogok szempontjából, hanem felvetették az alapjogok mint az európai jog alapvető elveinek vízióját, amely irányt tud mutatni, és formálni tudja az EGK-Szerződés értelmezését.¹⁵

⁸ Uo. 32.

⁹ Vö. DE BÚRCA i. m. (4. lj.) 475.; Paul CRAIG–Gránnie DE BÚRCA: *EU Law – Text, Cases and Materials*. Oxford, Oxford University Press, 2011. (Fifth Edition) 362.; Alan DASHWOOD–Michael DOUGAN–Barry RODGER–Eleanor SPAVENTA–Derrick WYATT: *European Union Law*. Oxford, Hart Publishing, 2011. 337.

¹⁰ Értsd: Az Európai Uniót alapító maastrichti szerződés (1992) F cikk.

¹¹ Vö. KÁTAI Anikó: Az alapjogok és az egységes belső piac. *Európai Tükör*, 2014/2. 237–242., 237.; VÁRNAY Ernő–PAPP Mónika: *Az Európai Unió Joga*. Budapest, CompLex, 2010. 253.; DE BÚRCA i. m. (4. lj.) 480.

¹² Értsd ezalatt a gazdasági szabadságjogok korlátozhatóságának kivételes indokait.

¹³ 1/58. sz., *Stork v. High Authority* ügyben hozott 1959. február 4-én hozott ítélet [EBHT 1959., 17. o.], a 36., 27. 38. és 40/59. sz., *Geitling v. High Authority* ügyben [EBHT 1960., 423. o.], a 40/64. sz., *Sgarlata és mások v. Bizottság* ügyben hozott 1965. április 1-jén hozott ítélet [EBHT 1965., 215. o.]

¹⁴ Vö. VÁRNAY–PAPP i. m. (11. lj.) 245.; DE BÚRCA i. m. (4. lj.) 477.

¹⁵ DE BÚRCA i. m. (4. lj.) 478.

1.3. Az alapjogok megjelenése az EuB gyakorlatában

Az áttörést ebben a tekintetben a *Stauder*-ügy¹⁶ hozta meg 1969-ben. Az ítélet 7. pontjában a következőképpen fogalmazott az EuB:

„7. Ily módon értelmezve, a kérdéses rendelkezés semmi olyat nem tartalmaz, amely sértené a közösségi jog általános elveiben foglalt és a Bíróság által védelemben részesített alapvető emberi jogokat.”¹⁷

Az ítélet szerint tehát az alapvető emberi jogok a közösségi jog általános elveiben benne foglaltatnak, melyek az EuB védelme alá tartoznak, elismerte továbbá az EuB a nemzeti korlátozó intézkedések indokaként az alapvető emberi jogokat. Fontos tehát hangsúlyozni: ellenben a korábban említett, kezdeti ügyekkel, ebben az esetben a vitatott bizottsági határozatot nem tagállami alkotmányban biztosított, hanem a közösségi jogban foglalt alapjogi hivatkozással kérdőjelezték meg.¹⁸

Az alapjogok közösségi jogi fejlődésében a következő jelentős lépésként az *Internationale Handelsgesellschaft* ügy¹⁹ jelentette, melynek 4. pontja kimondta:

„[...] A Bíróság által védett jog általános elveinek része az alapjogok tiszteletben tartása. Ezeknek a jogoknak a védelmét, a tagállamok közös alkotmányos hagyományai által inspirálva, a közösségi rendszer keretei között is biztosítani kell.”²⁰

Míg a *Stauder*-ügyben a Bíróság tulajdonképpen azt mondta ki közvetve, hogy a közös piac terve nem lehet közömbös az alapjogok tekintetében,²¹ addig az *Internationale Handelsgesellschaft* ügyben annyival lépett ezen tovább, hogy megállapítást tett annak tartalmára, kimondva, hogy az általa érvényesített alapjogok a tagállamok alkotmányos hagyományaiban gyökereznek, ezzel kifejlesztette a „közös európai hagyomány elvét” is.²² Másként fogalmazva, „a tagállamok közös alkot-

¹⁶ A 29/69. sz. *Stauder v. City of Ulm – Sozialamt* ügyben 1969. november 12-én hozott ítélet [EBHT 1969., 419. o.] 7. pontja.

¹⁷ Fordítás: VÁRNAY–PAPP i. m. (11. lj.) 246.

¹⁸ Vö. KÁTAI i. m. (11. lj.) 238.; GOMBOS i. m. (6. lj.) 211.; VÁRNAY–PAPP i. m. (11. lj.) 246.

¹⁹ 11/70. sz., *Internationale Handelsgesellschaft mbH v. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel* ügyben 1970. december 17-én hozott ítélet – Előzetes döntéshozatal iránti kérelem: Verwaltungsgericht Frankfurt am Main – Németország [EBHT 1970., 1125. o.].

²⁰ Fordítás: VÁRNAY–PAPP i. m. (11. lj.) 247.

²¹ DE BÜRCA (4. lj.) 478.

²² Vö. DASHWOOD–WYATT et al. i. m. (9. lj.) 338., ORBÁN Endre: A belső piac és az emberi jogok. *Európai Tükör*, 2014/1. 57–61., 58.; Koenraad LENAERTS–Piet VAN NUFFEL: *European Union Law*. London, Sweet & Maxwell, 2011. 827.

mányos hagyományának a részeként elismert alapjogok a közösségi jog szerves részét képezik.”²³

Az utóbbi ítéletből viszont több egymásra épülő kérdés is következett. Egyrészt az *Internationale Handelsgesellschaft* ügyből nem vált egyértelművé, hogy mi jelenti a védett jogok körét pontosan? Másik probléma abból eredt, hogy az alapjogi védelem mércéje sem volt tisztázott, azaz egyáltalán nem biztos, hogy az egyforma lenne az EuB előtt és a tagállami bíróságokon, amelyből az a további logikus kérdés is adódott: pontosan milyen forrásból meríti az EuB a védett jogok körét és tartalmát?²⁴

Ezen utóbbi kérdések egy tagállami ügyben (Németország) csúcsosodtak ki, az ún. *Solange I.* ügyben.²⁵ A német Alaptörvény 24. cikke alapján a német bíróságoknak nem okozott gondot a közösségi jog elsőbbségi elvének alkalmazása, ugyanakkor más volt a helyzet az Alaptörvényben foglalt elidegeníthetetlen alapvető jogokkal. Az *Internationale Handelsgesellschaft* ügyben a Német Szövetségi Alkotmánybíróság megállapította, hogy a közösségi jog fejlődési állapotának akkori szintjén nem mondhat le az Alaptörvényben foglalt jogok védelméről, amikor azok a közösségi joggal összeütközésbe kerülnek. Azaz, a német Alkotmánybíróság nem fogadta el a közösségi jog elsőbbségét a német Alaptörvény által biztosított jogokkal szemben az EuB előtt folyó ügyekben. Ezt a fenntartását úgy indokolta meg, hogy addig, amíg az uniós jognak nincs kodifikált alapjogi katalógusa, és nem választják közvetlenül az Európa Parlament (a továbbiakban: EP) képviselőit, addig nem fogja elfogadni az uniós jog feltétlen elsőbbségét.²⁶

Az alapjogok terén a bírói jogfejlesztés a *Nold*-ügyben²⁷ tett egy következő lépést. Ebben egyrészt megismételte, hogy az általános jogelvek szerves részét képezik az alapvető jogok, melyeknek tiszteletben tartását az EuB biztosítja. Szintén megerősítette, hogy ennek során figyelembe veszi a tagállamok közös alkotmányos hagyományait (államok alkotmányai által elismert és védett alapvető jogokat), azaz olyan (közösségi jogi) intézkedéseket (*measures*) nem tarthat fent, melyek előbbieikkel nem állnak összhangban. Az ítélet továbbá úgy folytatta:

„Hasonlóképpen, az emberi jogok védelmére irányuló szerződések, amelyek kidolgozásában a tagállamok közreműködtek vagy amelyeknek aláírói, adhatnak iránymutatást abban a tekintetben, hogy mit kell követni a közösségi jog keretében.”²⁸

²³ KÁTAI i. m. (11. lj.) 238.

²⁴ VÖ. ORBÁN i. m. (22. lj.) 58.; VÁRNAY–PAPP i. m. (11. lj.) 247.

²⁵ *Solange I* – *Internationale Handelsgesellschaft von Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, decision of 29 May 1974, BVerfGE 37, 271 [1974] CMLR 540. (*Solange I-Beschluß*)

²⁶ Vö. Summary *Solange I.* (European Constitutional Law Network). http://www.ecln.net/Selected_Decisions_-_Germany.html, KÁTAI i. m. (11. lj.) 238.

²⁷ A 4/73. sz. *J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung v. az Európai Közösségek Bizottsága* ügyben 1974. május 14-én hozott ítélet [EBHT 1974., 491. o.].

²⁸ *Nold*-ügy 13. pont, fordítás: VÁRNAY–PAPP i. m. (11. lj.) 248.

Azaz a *Nold*-ügyben az EuB a tagállami alkotmányokon túl, a tagállamok közreműködésével készült, és általuk aláírt nemzetközi emberi jogi egyezményeket is abba a körbe sorolta, melyből meríthet a közösségi jog alapjogi értelmezésekor, utóbbi tartalmára nézve. Így tulajdonképpen a nemzetközi emberi jogi tartalmú szerződések beemelésével megpróbálta jobban konkretizálni, körvonalazni, meghatározni a tagállamok közös alapjogi fundamentumát.

Nagyon érdekes, hogy a Német Szövetségi Alkotmánybíróság ún. *Solange II* ítélete²⁹ éppen pár héttel a *Nold*-ítéletet követően született meg, mintegy „válaszolva” ez utóbbira. Ebben a Német Szövetségi Alkotmánybíróság már úgy fogalmazott, hogy nem vizsgálja a közösségi jog német alapjogi megfelelőségét addig, amíg az EuB az alapvető jogokat megfelelően védi. Azaz elismerte, hogy az Európai Bíróság a német Alaptörvényben meghatározott jogokkal hasonló tartalmú alapjogokat véd, ugyanakkor fenntartotta a jogot magának, hogy eljárjon, ha mégis problémát észlel. Jól érzékelhető, hogy jelen esetben tulajdonképpen a közösségi jogszabály nyújtotta jogvédelem mértékének mérlegelési jogát tartja fenn magának a tagállami alkotmánybíróság.³⁰

Az EuB alapjogokkal kapcsolatos korai esetjogából két következtetés is leszűrhető. Egyrészt a német esetek nagyon jól mutatják, hogy az EuB számára valóban milyen nehézséget jelentett az ún. „közös alkotmányos hagyományoknak” az uniós jogrendbe történő olvasztása/beillesztése,³¹ másrészt pedig az is felfedezhető, hogy a hivatkozott EuB ügyek tulajdonképpen az uniós szintű alapjog-érvényesítés tartalmáról a tagállami és uniós bíróság között folyó diskurzusnak tekinthetők.³²

A *Rutili*-ügyben³³ az EuB további lépést tett az alapjogi vizsgálódásai tartalmának pontosítása terén azzal, hogy elsőként hívta fel konkrétan az EJEE-t,³⁴ mely alapján az EuB tulajdonképpen közvetve azt ismerte el, hogy a közösségi jogi aktus az EJEE megnyilvánulásaként értelmezhető.³⁵ A *Hauer*-ügyben³⁶ az EuB az EJEE konkrét rendelkezésére (konkrétan az 1. kiegészítő jegyzőkönyvében szereplő tulajdonhoz való jogra) hivatkozott, amikor „egy alapjog közelebbi tartalmának

²⁹ *Solange II* – *Wünsche Handelsgesellschaft* decision of 22 October 1986, BVerfGE 73, 339, case number: 2 BvR 197/83, *Europäische Grundrechte-Zeitschrift*, 1987, 1, [1987] 3 CMLR 225, noted by Frowein (1988) 25 CMLRev 201.

³⁰ Vö. Summary *Solange II*. (European Constitutional Law Network). http://www.ecln.net/Selected_Decisions_-_Germany.html, KÁTAI i. m. (11. lj.) 238.

³¹ CRAIG – DE BÚRCA I. M. (9. lj.) 366.

³² DASHWOOD – WYATT et al. i. m. (9. lj.) 339.

³³ 36/75. sz. *Roland Rutili v. Ministre de l'intérieur*. Előzetes döntéshozatal iránti kérelem: Tribunal administratif de Paris – Franciaország ügyben 1975. október 28-án hozott ítélet [EBHT 1975., 1219. o.].

³⁴ L. *Rutili* ügy 32. pontját.

³⁵ VÁRNAY – PAPP i. m. (11. lj.) 248.; GOMBOS i. m. (6. lj.) 212.

³⁶ A 44/79. sz. *Liselotte Hauer v. Land Rheinland-Pfalz* ügyben 1979. december 13-án hozott ítélet [HL C 17., 23.01.1980.]. Előzetes döntéshozatal iránti kérelem: Verwaltungsgericht Neustadt an der Weinstraße – Németország. Új szőlőültetvények telepítésének tilalma.

meghatározása során vizsgálta a közösségi intézkedés jogszerűségét.³⁷ A *Wachauf-ügyben*³⁸ pedig az EuB elsőként fogalmazta meg, hogy alapvető emberi jogok védelmére a közösségi jog alapján a tagállamok is kötelesek, amikor közösségi jogot hajtanak végre.³⁹

Craig és De Búrca a *Rutili* és további EJEE-re utaló esetekkel kapcsolatban arra hívja fel a figyelmet, hogy egy vékony határvonalon járt a Bíróság az EJEE és az uniós jog viszonya meghatározásának tekintetében egészen 1992-ig, a maastrichti szerződés elfogadásáig. Addig ezekben az esetekben a közösségi jogi eszközöket az EJEE-ben foglalt általános elvek uniós jogi megnyilvánulásának tekintette. Azaz „különleges jelentőséget” (*special significance*) tulajdonított az egyezménynek, valamint az EJEB ítéleteinek, mely abban nyilvánult meg, hogy azok, mint az EU jog általános elveinek fő inspiráló forrásaként kerültek értelmezésre. Azaz az EuB sohasem mondta ki, hogy az EJEE köti az EuB-t és szerveit, illetve azt sem, hogy az formálisan az EU-jog részének lenne tekinthető. Ugyanakkor lehetőséget adott számára, hogy megállapítsa az EU-jog autonómiáját és elsőbbségét, sőt, hogy túl is lépjen, meghaladja az EJEE-ben foglalt alapjogi katalógust.⁴⁰

1.4. Alapjogok megjelenése az EU jogalkotásában

Az EuB az 1960-as évek végétől nagy utat tett meg, hogy az alapvetően gazdasági integráció keretein belül eljárása során figyelembe tudja venni az alapjogokat, illetve hogy ezen belül kialakítsa saját alapjogi szemléletét. Az EuB-nak ez a törekvése az uniós intézményeket, majd a jogalkotást sem hagyta érintetlenül. Már 1977-ben – igaz nem kötelező jellegű norma formájában – a legmeghatározóbb európai intézmények az alapvető jogok tiszteletben tartása tárgyában közös nyilatkozatot adtak ki,⁴¹ mely szerint:

„Az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság hangsúlyozzák, hogy elsődleges fontosságot tulajdonítanak az alapvető jogok védelmének, amint az különösen a tagállamok alkotmányaiból és az Emberi Jogok és az Alapvető szabadságok európai egyezményéből fakad.

³⁷ GOMBOS i. m. (6. lj.) 212.

³⁸ Az 5/88. sz. *Hubert Wachauf v. Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft* ügyben 1989. július 13-án hozott ítélet [EBHT 1989., 2609].

³⁹ L. *Wachauf-ügy* 19. pontját, VÁRNAY–PAPP i. m. (11. lj.) 249.

⁴⁰ CRAIG–DE BÚRCA i. m. (9. lj.) 366–367.

⁴¹ Joint Declaration by the European Parliament, the Council and the Commission Concerning the Protection of Fundamental Rights and The European Convention for the Protection Of Human Rights and Fundamental Freedoms HL 77/C 103/01. 1977.04.27.

Az Európai Közösségek célkitűzései elérése érdekében rájuk ruházott hatásköreik gyakorlása során a jelenben és a jövőben is tiszteletben tartják ezeket a jogokat.”⁴²

A nyilatkozat jelentősége abban állt, hogy egyrészt összefoglalta az EuB által addig megtett lépéseket az alapjogok terén (azaz: a közösségi jog általános elveiként elismert alapvető jogokat és tagállami alkotmányokban elismert jogokat). Másrészt a legfőbb EU-s intézmények hitet tettek amellett, hogy tiszteletben tartják ezeket a jogokat tevékenységük során, ami tulajdonképpen egy önkéntes kötelezettségvállalást jelentett, és így fontos volt az integráció értékrendjének kialakításában.⁴³ Utóbbit az is jelezte, hogy éppen a nyilatkozat volt az egyik fő kiváltója, hogy a Német Alkotmánybíróság *Solange II.* ítéletében immáron kielégítőnek találta az alapjogi védelem szintjét az EU-ban.⁴⁴

Amint arra a korábbiakban utaltunk, az alapjogok elsődleges jogforrás szintjén az Európai Unióról szóló maastrichti szerződésben jelennek meg. A maastrichti szerződés (1992)⁴⁵ F) cikk (2) bekezdése a következőképpen fogalmaz: „(2) Az Unió a közösségi jog általános elveiként tartja tiszteletben az alapvető jogokat, ahogyan azokat az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, 1950. november 4-én Rómában aláírt európai egyezmény biztosítja, továbbá ahogyan azok a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiból erednek.”

Azaz, a maastrichti szerződés kodifikálta a bírói gyakorlatot, és – eltérően a fenti 1.3. pont végén megállapítottaktól, itt már elsődleges jogi kötelezettségvállalásként jelenik meg az EJEE-ben foglalt alapjogok alapulvétele. Öt évvel később, az Amszterdami Szerződés (1997)⁴⁶ pedig kiegészítette az idézett cikket egy további bekezdéssel [itt már 6. cikként jelenik meg a korábbi F) cikk]: „6. cikk (korábbi F) cikk (1) Az Unió a szabadság, a demokrácia, az emberi jogok és az alapvető szabadságok tiszteletben tartása és a jogállamiság elvein alapul, amely alapelvek közösek a tagállamokban.”

Az EuB gyakorlatának kodifikációja mellett az Amsterdami Szerződés rendelkezett hatásköri kérdésekről is az alapjogok tekintetében, nevezetesen: a 46. cikk d) pontja alapján az EuB 6. cikk (2) bekezdésében foglalt hatáskörét az intézmények tevékenységével összefüggésben gyakorolhatja, amely tulajdonképpen szintén az EuB gyakorlatának jóváhagyását jelentette.⁴⁷

⁴² Fordítás: VÁRNAY–PAPP i. m. (11. lj.) 252.

⁴³ Uo.

⁴⁴ DASHWOOD–WYATT et al. i. m. (9. lj.) 340., 13. lj.

⁴⁵ Szerződés az Európai Unióról (maastrichti szerződés; Maastricht 1992. február 7., hatálybalépés: 1993. november 1.).

⁴⁶ Amszterdami Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés, az Európai Közösségek létrehozó szerződések és egyes kapcsolódó okmányok módosításáról (Amszterdami Szerződés; Amszterdam, 1997. október 2., hatálybalépés: 1999. május 1.) HL C 340., 1997. 11. 10.

⁴⁷ VÁRNAY–PAPP i. m. (11. lj.) 253.

2. Az Alapjogi Charta mint az EU alapjogi katalógusa

2.1. Út az Alapjogi Charta elfogadásáig

Az alapjogok uniós szintre emelését az Alapjogi Charta (a továbbiakban: Charta) elfogadása tette teljessé, hiszen nyilvánvalóvá vált azok pontos köre azzal, hogy – hasonlóan a tagállami alkotmányokhoz – katalógusba foglalta azokat. A Charta evolúciójában két időszakot érdemes megkülönböztetni: a Lisszaboni Szerződés előtti és az azt követő állapotot.

A Charta első formájában⁴⁸ tulajdonképpen egy jogilag nem kikényszeríthető, ünnepélyes nyilatkozatnak volt tekinthető. Kidolgozásáról az Európai Tanács (a továbbiakban: Tanács) 1999. június 3–4-ei ülésén, Kölnben döntött, szövegét pedig 2000-ben, Nizzában fogadta el. A szöveget azonban ekkor nem emelték be a szerződésekbe, és a jogi státuszára, valamint a közösségi jogban elfoglalt helyére vonatkozó döntést elhalasztották. Ekkor ‘csupán’ az EU három politikai intézménye (Tanács, Bizottság, Parlament) elnökei írták alá. Később az Európai Konvent a Chartát az aláírt Alkotmányszerződés részévé tette (annak II. része lett).⁴⁹

A Lisszaboni szerződés érdekes helyzetet teremtett a Charta státusza szempontjából. Egyrészt – hasonlóan a 2000-ben elfogadott megoldáshoz és szemben a szintén említett Alkotmányszerződéssel – nem emelte be a szerződésekbe a szövegét, ugyanakkor olyan jogi megoldást választott, amellyel a Charta mégis jogi kötéssel bír. Ezt az Európai Unióról szóló Szerződés és az Európai Unió működéséről szóló Szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata (a továbbiakban: EUSz vagy EUMSz) 6. cikk (1) bekezdése rögzíti a következőképpen:

„Az Unió elismeri az Európai Unió Alapjogi Chartájának 2000. december 7-i, Strasbourgban 2007. december 12-én kiigazított szövegében foglalt jogokat, szabadságokat és elveket; e Charta ugyanolyan jogi kötéssel bír, mint a Szerződések.”

A Lisszaboni Szerződés aláírása előtt, hasonlóan, mint 2000-ben, a három uniós intézmény elnöke 2007. december 12-én aláírták a Chartát, illetve az ahhoz fűzött magyarázatokat, és két nappal később kihírdették a hivatalos lapban.⁵⁰ Azaz, a kihirdetéssel és az EUSz 6. cikk (1) bekezdésére történő kereszthivatkozással a Charta az elsődleges jogforrásokhoz hasonló jogi kötéssel bír.⁵¹

⁴⁸ Az Európai Unió Alapjogi Chartája HL C 364., 2000. 12. 18.

⁴⁹ Vö. HORVÁTH Zoltán–ÓDOR Bálint: *Az Európai Unió szerződéses reformja – Az Unió Lisszabon után*. Budapest, HVG–ORAC, 2010., 108.; VÁRNAY–PAPP i. m. (11. lj.) 254.

⁵⁰ Az Európai Unió Alapjogi Chartája HL 2007/C 303/01.

⁵¹ Vö. HORVÁTH–ÓDOR i. m. (49. lj.) 109.; GOMBOS i. m. (6. lj.) 207.

2.2. A Chartában foglalt jogok és elvek alkalmazása és értelmezése

Az EUSz 6. cikk (1) bekezdése a Charta rendelkezéseinek értelmezése és alkalmazása szempontjából is iránymutatást ad:

„A Chartában foglalt jogokat, szabadságokat és elveket a Charta VII. címében foglalt, az értelmezést és alkalmazást szabályozó általános rendelkezéseknek megfelelően kell értelmezni, kellően figyelembe véve a Chartában említett azon magyarázatokat, amelyek meghatározzák az egyes rendelkezések eredetét.”

A Charta hivatkozott címe alatt tárgyalja az alkalmazási kört (51. cikk), mely alapján megállapítható, hogy annak címzettjei elsősorban az Unió intézményei (hivatalai, szervei). Emellett címzettek a tagállamok is, de csak annyiban, amennyiben uniós jogot hajtanak végre.

Másként fogalmazva, a Charta alkalmazása a tisztán tagállami hatáskörbe tartozó területekre nem terjed ki.⁵² Fontos megemlíteni, hogy mind az EUSz 6. cikk (1) bekezdése, mind pedig a Charta 51. cikk (2) bekezdése hangsúlyozza, hogy a Charta nem jelenti az EU hatásköreinek, feladatainak bővítését. A Charta 51. cikkből kikövetkeztethető tehát, hogy a Charta elsősorban az Unió szerveit kötelezi, azaz nem került a nemzeti alkotmányok helyébe, illetve azok fölé, és alapvetően az EJEE maradt a részes államok fölötti alapjogvédelmi kontroll.⁵³

A Chartában rögzített jogok és elvek értelmezésére (tartalmára) vonatkozóan is találhatunk iránymutatást. Kodifikálásra került egyrészt az EuB gyakorlata ebben a tekintetben, hiszen az EUSz 6. cikk (3) bekezdése rögzíti az alapjogok fent történetileg bemutatott evolúcióját.⁵⁴ Másrészt a Charta fejt ki bővebben azt [52. cikk (3) bek.], hogy az általa védett alapjogok esetében mikor kell azonos tartalmúnak tekinteni a védelem szintjét az EJEE-ben védett azonos alapjoggal:

„(3) Amennyiben e Charta olyan jogokat tartalmaz, amelyek megfelelnek az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményben biztosított jogoknak, akkor e jogok tartalmát és terjedelmét azonosnak kell tekinteni azokéval, amelyek az említett egyezményben szerepelnek. Ez a rendelkezés nem akadályozza meg azt, hogy az Unió joga kiterjedtebb védelmet nyújtson.”

⁵² Vö. GOMBOS i. m. (6. lj.) 210.; HORVÁTH-ÓDOR i. m. (49. lj.) 110.

⁵³ VÁRNAY-PAPP i. m. (11. lj.) 256.

⁵⁴ EUSz 6. cikk (3) bekezdés: „Az alapvető jogok, ahogyan azokat az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény biztosítja, továbbá ahogyan azok a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiából következnek, az uniós jogrend részét képezik mint annak általános elvei.”

Ez azt jelenti számunkra, hogy – az azonosság ellenére – az EU alapjogi gyakorlata eltérhet a mintául vett EJEE-hez kapcsolódó gyakorlattól. Tulajdonképpen a két európai bírói fórum viszonyára vonatkozó megfogalmazás az alapjogok kodifikálása előtti időszakból az EuB és a Német Alkotmánybíróság (tagállami bíróság) közötti viszonyt kifejező *Solange II.* ítéletének tartalmára emlékeztet, mely esetben, noha Németország elfogadta az EU alapjogi védelmét, de fenntartotta magának a jogot, hogy ha nem elégedett a védelem szintjével, akkor – a közösségi jog elsőbbség elvével szemben – maga is eljárhat. Az alapjogok értelmezése során továbbá figyelembe kell venni a tagállami „közös alkotmányos hagyomány”-okat,⁵⁵ illetve a Chartához kapcsolódó magyarázatokat⁵⁶ is.

Utóbbi az EUSZ fent hivatkozott 6. cikk (1) bekezdésében is megjelenő rendelkezés egy kompromisszum végeredménye volt, mivel nagy vita volt a tagállamok között arról, hogy a Chartát szövegező konvent által készített magyarázatok mennyiben kössék a tagállami és uniós bíróságok kezét adott cikk (jog vagy szabadság) értelmezésében. Az így kialakult szöveg alapján az állapítható meg, hogy a Chartához fűzött magyarázatok⁵⁷ kötelező erővel (jogi kötőerővel) nem bírnak, hanem „kötelezően figyelembe veendő iránymutatásként kell azokat értelmezni.”⁵⁸

2.3. A médiapluralizmus kérdése az Alapjogi Chartában

Az előzőekben általánosan követtük végig az alapjogok evolúcióját és mutattuk be jelenlegi helyzetét az EU-ban. Szűkebb témánkra koncentrálva most a médiapluralizmus elvének helyét tekintjük át a felvázolt alapjogi rendszerben.

Témánk szempontjából fontos már az elején leszögezni: a Charta tartalmazza a médiapluralizmus elvét. A Charta a klasszikus szabadságjogok között (Szabadságok II. cím) a véleménynyilvánítás és tájékozódás szabadságához⁵⁹ kapcsolódóan tárgyalja a médiapluralizmus elvét, a következőképpen:

„(1) Mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához. Ez a jog magában foglalja a véleményalkotás szabadságát, valamint az információk és eszmék megismerésének és közlésének szabadságát anélkül, hogy ebbe hatósági szerv beavatkozhatna, továbbá ország-határookra való tekintet nélkül.

(2) A tömegtájékoztatás szabadságát és sokszínűségét tiszteletben kell tartani.”

⁵⁵ Charta 52. cikk (4) bekezdés „Amennyiben e Charta a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiból eredő alapvető jogokat ismer el, akkor ezeket a jogokat e hagyományokkal összhangban kell értelmezni.”

⁵⁶ Charta 52. cikk (7) bekezdés „Az Unió és a tagállamok bíróságainak kellően figyelembe kell venniük e Charta értelmezésére vonatkozó iránymutatásként készült magyarázatokat.”

⁵⁷ Magyarázatok az Alapjogi Chartához (2007/C 303/02).

⁵⁸ HORVÁTH–ÓDOR i. m. (49. l.) 110–111.

⁵⁹ Charta 11. cikk A véleménynyilvánítás és a tájékozódás szabadsága.

Két dolog azonnal szembetűnik. Az első, a magyar fordítás fogalomhasználata, hiszen az eredeti angol szöveggel összehasonlítva ‘tömegtájékoztatás’ fogalmát használja a média, és a sokszínűséget a pluralizmus helyett (összevonva: *pluralism of the media*). Mindkettő félrevezető. Az első azért, mert a tömegtájékoztatás tulajdonképpen egy kommunikációs formát ír le, és nem magára a kommunikációs eszközre vonatkozik. A második esetben a pluralizmus és sokszínűség fogalma keveredik – legalábbis az európai szakirodalmat és a mi felfogásunkat tekintve –, ugyanis a két fogalom egész–rész viszonyban áll egymással. Míg az előbbi egy, a médiarendszerrel szemben megfogalmazott normatív követelménynek, értéknek tekinthető, addig a sokszínűség leginkább az ilyen rendszer leírására, mérhetőségére használt fogalom. Azaz leegyszerűsítve: egy médiarendszer plurális jellege nagymértékben attól függ, hogy egyes dimenzióiban mennyire sokszínű az.

Fontos jelezni már itt is: a két fogalmat (a médiapluralizmus és a média sokszínűsége) nehéz elhatárolni egymástól, nincs mindenki által elfogadott egzakt definíciója egyik fogalomnak sem. Sok esetben a szakirodalom, illetve a szabályozás is szinonimaként használja ezeket a kifejezéseket, például a magyar médiaszabályozás is a sokszínűség fogalmát használja általánosságban, függetlenül attól, hogy az egész médiarendszerrel szemben megfogalmazott általános normatív érték vagy az annak megvalósítására használt konkrét szabályozói eszközről van szó (például Mttv. 4. §, 67. § vagy VI. fejezet). A tanulmány írója mégis a pluralizmus és sokszínűség fogalmának elhatárolása mellett döntött.⁶⁰

A másik szembetűnő tény, hogy a 11. cikk megfogalmazásában követi az EJEE 10. cikk (1) bekezdés 1. mondatát, kivéve a véleménynyilvánítás szabadságának korlátozhatóságára vonatkozó rendelkezéseket.⁶¹ Utóbbi ugyanakkor nem befolyásolja, hogy az e cikkben foglalt rendelkezések [azaz így a Charta 11. cikk (2) bekezdésének médiapluralizmusra vonatkozó elve] ugyanolyan tartalommal kerüljenek értelmezésre, mint az EJEE vonatkozó cikkéhez kapcsolódó strasbourgi bírói gyakorlat. A Charta most tárgyalt cikkéhez fűzött magyarázat⁶² (a továbbiakban: Magyarázat) is ezt az értelmezést adja.

A Magyarázat szerint ugyanis a Charta „52. cikk (3) bekezdése értelmében a jog tartalma és alkalmazási köre azonos az EJEE-ben biztosítottakkal.” Azaz, a 11. cikkben foglalt véleménynyilvánítás szabadságának, a tájékozódáshoz való jognak, valamint a média szabadságának és az ezekhez szorosan kapcsolódó médiapluralizmus elvének az értelmezését az EJEE 10. cikkére vonatkozó gyakorlat tölti meg tartalommal.⁶³

⁶⁰ L. jelen tanulmány 3.1. pontját.

⁶¹ Értsd: EJEE 10. cikk (1) bekezdés 2. mondat.

⁶² Magyarázat a 11. cikkhez – A véleménynyilvánítás és a tájékozódás szabadsága.

⁶³ Vö. EU Network of Independent Experts on Fundamental Rights: *Commentary of the Charter of Fundamental Rights of the European Union*. 2006. 116. http://cridho.uclouvain.be/en/eu_experts_network/

A 11. cikk (2) bekezdéséhez fűzött magyarázat első mondata nehezen értelmezhető. A Magyarázat szerint: „E cikk (2) bekezdése a tömegtájékoztatás szabadságára vonatkozóan mondja ki az (1) bekezdésből következő jogokat.” A fordítás itt sem megfelelő, hiszen az angol eredetit inkább úgy érdemes olvasni, hogy a 11. cikk (2) bekezdése az (1) bekezdésben foglalt jogok következményeit fogalmazza meg, mondja ki (*spells out the consequences*) a média szabadságának vonatkozásában. Ezt követően pedig a Magyarázat az uniós jogból hoz olyan példákat, melyeken maga a (2) bekezdés alapul. Utóbbiakból tudunk csak arra következtetni, hogy ez a szerencsétlenül magyarra fordított mondat tulajdonképpen a médiapluralizmus elvére vonatkozik, hiszen a megidézett források tartalmukban mind a médiapluralizmus elvével (is) foglalkoznak, igaz más-más aspektusban.

A Magyarázat által elsőként a médiapluralizmus kérdésköréből hozott példa az EuB esetjogán belül az ún. *Gouda-ügy*⁶⁴ volt, melyben a szolgáltatások szabad áramlásának legitim korlátozhatósági indokaként került elő a médiapluralizmus fenntartása (az esetet a későbbiekben a 4.1.2. pontban tárgyaljuk). A másik példa a korábban az EK-Szerződéshez (jelenleg az EUMSZ-hez) csatolt ún. Amszterdami Jegyzőkönyv⁶⁵ volt, mely a tagállamok közszolgálati műsorszolgáltatási rendszerének finanszírozásával kapcsolatban fogalmazott meg normákat. Az Amszterdami jegyzőkönyv (EUMSZ, 29. jegyzőkönyv) a következőket mondja ki:

„Figyelembe véve, hogy a tagállamok közcélú műsorszolgáltatási rendszere közvetlenül kapcsolódik az egyes társadalmak demokratikus, társadalmi és kulturális igényeihez és a *médiapluralizmus* megőrzésének követelményéhez, megállapodnak a következő értelmező rendelkezésekben, amelyeket az Európai Unióról szóló szerződéshez és az Európai Unió Működéséről szóló szerződéshez csatolnak:

A Szerződések rendelkezései nem érintik a tagállamok azon hatáskörét, hogy közszolgálati műsorszolgáltatást finanszírozzanak, amennyiben az ilyen finanszírozást a műsorszolgáltató szervezeteknek az egyes tagállamok által rájuk ruházott, meghatározott és megszerzett közszolgálati feladat ellátásához nyújtják, és amennyiben az ilyen finanszírozás az Unión belüli kereskedelmi- és versenyfeltételeket nem befolyásolja a közös érdekekkel ellentétes mértékben, ugyanakkor e tekintetben a közszolgálati feladat megvalósulását is figyelembe kell venni.”

⁶⁴ C-288/89. sz. *Collectieve Antennevoor ziening Gouda és mások v. Commissariaat voor de Media* ügyben 1991. július 25-én hozott ítélet [EBHT 1991., I-4007.] (a továbbiakban: *Gouda-ügy*).

⁶⁵ Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts – Protocol annexed to the Treaty of the European Community – Protocol on the system of public broadcasting in the Member States Official Journal C 340, 10/11/1997 p. 0109

Ebben az esetben a médiapluralizmus kérdése annak megőrzése problémájaként jelenik meg, másként fogalmazva: a tagállamok által megszervezett közszolgálati médiarendszerek a médiapluralizmus fenntartásának legfőbb tagállami zálogát jelentik. Ez a kérdés szoros kapcsolatot mutat a *Gouda* és a hozzá hasonló EuB ügyekkel, hiszen utóbbiakban a tagállamok érvelésük során ugyanezt fejtik ki saját közszolgálati rendszerükkel kapcsolatban.

Végül, de nem utolsósorban a Magyarázat a TVWF irányelvet⁶⁶ hozza példaként az uniós jogból a Charta 11. cikk (2) bekezdésének értelmezésére. Annak is (17) preambulumbekendését, mely kimondja:

„mivel a tagállamok számára alapvető minden olyan magatartás megelőzésének a biztosítása, amely káros lehet a televíziós adások áramlásának és kereskedelmének szabadságára, vagy amely elősegítheti erőfölény kialakulását, amely viszont a televízió közvetített információ és az egész tájékoztatási szektor pluralizmusának és szabadságának korlátozásához vezetne;”

Az TVWF irányelv hivatkozott preambulumbekendése a médiapluralizmus megint más aspektusára mutat rá: a médiakoncentrációnak a problémáját jeleníti meg, melyet egyébként az EU nem tud kezelni (csak általános versenyszabályok alkalmazásával), a médiapluralizmusra káros koncentráció megakadályozása, speciális szabályozása történetileg tagállami hatáskör maradt.⁶⁷

A fenti uniós alapjogi jogfejlődésből, illetve annak kodifikációjából arra a következtetésre jutunk, hogy a Charta 11. cikk (2) bekezdésében foglalt szabadságoknak, különösen a véleménynyilvánítás szabadságának és a hozzá szorosan kapcsolódó médiapluralizmus elvének⁶⁸ a tartalmát (jelentését) egyrészt maga az EuB, másrészt az EJEB-nek az EJEE 10. cikkéhez kapcsolódó gyakorlata kell, hogy kirajzolja.⁶⁹ Az EuB-nak ugyanis mindenképpen figyelembe kell vennie az EJEE-hez kapcsolódó gyakorlatot, ugyanakkor ha „szélesebb védelmet” szeretne nyújtani, akkor el is térhet tőle.

⁶⁶ A Tanács 1989. október 3-i 89/552/EGK irányelve a tagállamok törvényi, rendeleti vagy közigazgatási intézkedésekben megállapított, televíziós műsorszolgáltató tevékenységre vonatkozó egyes rendelkezéseinek összehangolásáról HL L 298/23 1989. 10. 17.

⁶⁷ L. Petros IOSIFIDES: Pluralism and Media Concentration Policy in the European Union. *Javnost – The Public*, 4. (1997), 1. 85–104.

⁶⁸ A médiapluralizmust uniós elvként tárgyaljuk. A Chartában foglalt jogok és elvek a Lisszaboni szerződéssel az Unió értékeivé váltak. Erről bővebben l. LÁNCOS Petra Lea: Értékek és elvek az európai médiajog területén. In: KOLTAY András–TÖRÖK Bernát (szerk.): *Sajtószabadság és médiajog a 21. század elején*. Budapest, CompLex, 2014. 401–439.

⁶⁹ L. Arnout NIEUWENHUIS: The Concept of Pluralism in the Case-Law of the European Court of Human Rights. *European Constitutional Law Review*, 3. 2007. 367–384.

3. Szempontok az EuB ítéleteinek értelmezéséhez

Még mielőtt sorra vennénk a tanulmány 4. fejezetében az EuB azon ítéleteit, melyek a médiapluralizmus elvével foglalkoznak, azok értékeléséhez szükséges röviden áttekinteni egyrészt, hogy mi mit értünk a médiapluralizmus fogalma alatt, és az hogyan viszonyul a sokszínűség (diversity) fogalmához, illetve azt, hogy a médiapluralizmusnak milyen két főbb megközelítési formája van. Másrészt a Charta és az EJEJ fent kifejtett viszonyából az is következik, hogy mindenképpen vizsgálni kell röviden az EJEJ gyakorlatát abból a szempontból, hogy mit mond a médiapluralizmusról, milyen kontextusban használja, és milyen tartalommal tölti azt meg.

3.1. Pluralizmus, médiapluralizmus és sokszínűség dióhéjban

A pluralizmus egy pozitív fogalomként jelent meg a politikatörténetben a túlzott hatalomkoncentrációval szemben, és vált a liberális demokrácia alaptanává, alapkövetelményévé. Az elv az állami túlhatalommal szemben a hatalomért és az erőforrásokért, egymással összeütköző különböző érdekek mentén versengő politikai erőknek biztosít teret, mely a konfliktusok feloldásával egy fenntartható, konszenzusos kormányzást tesz lehetővé.

A demokrácia ugyanezen az elven nyugvó, a plurális politikai berendezkedést támogató médiarendszert követel meg magának. Ezért vált a tömegtájékoztatás függetlensége, a sajtószabadság alapvető – és a polgári szabadságjogok közül kiemelkedő – társadalmi érdeké és értéké, hiszen az ezt biztosító jogszabályok „[d]eklarálják a civil társadalom sokszínűségének, valamint a politikai pluralizmus alapvető intézményének, a politikai viták és a pártharcok fő terepének számító média szabadságát, a cenzúra tilalmát.”⁷⁰

Perry Keller – Bakerre hivatkozva – a liberális demokrácia axiómájának nevezi, hogy az állampolgárok méltányolható hozzáférést követelnek a közérdeklődésre számot tartó ügyekről szóló sokszínű (*diverse*) információ- és gondolatáramláshoz, mely hozzáférés nélkül nem tudnának hatékonyan állampolgárként részt venni a kollektív önkormányzás folyamataiban. Azaz, minden erős demokrácia jelentős mértékű médiapluralizmust követel meg – következett Keller.⁷¹

⁷⁰ SMUK Péter: Pártjog és politikai pluralizmus. *Politikatudományi Szemle*, XVI/3. 111–126. (2007) 115.

⁷¹ Perry KELLER: *Európai és nemzetközi médiajog – Liberális demokrácia, kereskedelem és az új média*. Budapest, Wolters Kluwer, 2014. 503.

Az eddig elhangzott megállapítások figyelembevételével azt láthatjuk, hogy a média területén a politikai értelemben vett pluralizmus fogalma került értelmezésre. Az értelmezések közös pontja – nagyon leegyszerűsítve –, hogy a pluralizmus elvének érvényre juttatása a hatalomkoncentráció elkerülését célozza. Ez oly módon valósul meg a média területén, hogy utóbbi teret, felületet (nyilvánosságot) biztosít különféle hangok, vélemények, értékek megjelenésének.

A médiapluralizmus fogalmával kapcsolatban a vázolt értelmezési irányt képviseli az oly sokszor idézett ET jelentés is, melyet a médiakoncentrációval és -pluralizmussal foglalkozó Szakértői Bizottsága készített, amely a pluralizmust a következőképpen határozza meg:

„a pluralizmus kifejezés alatt a társadalmi, politikai és kulturális értékek, vélemények, információk és érdekek széles választékának köre értendő, mely a médián keresztül nyer kifejezést. A pluralizmus értelmezhető mint belső pluralizmus: ez esetben a társadalmi, politikai és kulturális értékek, vélemények, információk és érdekek széles választéka egy médiavállalat kínálatában jelenik meg, vagy értelmezhető mint külső pluralizmus: ekkor több médiavállalatot veszünk számításba, amelyek mindegyike egy bizonyos nézőpontot képvisel.”⁷²

A médiapluralizmus hasonló ‘hatalmi’ értelmezését adja Meier és Trappel,⁷³ akik a külső (*external*)⁷⁴ és belső (*internal*)⁷⁵ pluralizmust annak egyes megnyilvánulásai formájaként azonosítják, csakúgy, mint a hivatkozott ET jelentés, illetve ez tükröződik a hazai alkotmányos értelmezésben is.⁷⁶

Ha áttérünk a sokszínűség fogalmának értelmezési problémáira, akkor azt láthatjuk, hogy Denis McQuail a média sokszínűségének elvével (*diversity*) kapcsolatban beszél a pluralizmusról, és arra mutat rá, hogy az előbbi fogalom nem tekinthető csupán gazdasági liberalizmus és a politikai pluralizmus egyik tanának.⁷⁷

⁷² *The activity report of the Committee of Experts on Media Concentrations and Pluralism*. Submitted to the 4th European Ministerial Conference on Mass Media Policy. Prague, December 7–8., 1994. Idézi Karol JAKUBOWICZ: Médiapluralizmus és koncentráció. In GÁLIK Mihály (szerk.): *A média-koncentráció szabályozása – szöveggyűjtemény*. Budapest, Gondolat, 2011. 263.

⁷³ Werner A. MEIER–Josef TRAPPEL: Media Concentration and the Public Interest. In: Denis McQUAIL–Karen SIUNE (szerk.): *Media Policy – Convergence, Concentration and Commerce*. London, Sage, 2003 (1998). 38–59., 42.

⁷⁴ Uo. Egymással versengő sokféle médiavállalkozás, melyek egészében valósítják meg a pluralizmust.

⁷⁵ Uo. Egy médiavállalkozáson belül jogi kötelezettségekkel biztosított demokratikus belső struktúra vagy ‘objektivitás’ követelménye.

⁷⁶ Értsd ezalatt az 1/2007. (I. 18.) AB határozatot.

⁷⁷ Denis McQUAIL: *Media Performance – Mass Communication and the Public Interest*. London, Sage, 1999. 141.

McQuail tehát a két fogalom egymáshoz való viszonyával kapcsolatban egyfajta rész–egész (értsd: sokszínűség-pluralizmus) értelmezésre utal, melyet ő maga nem tart megfelelőnek. A sokszínűséget McQuail ehelyett a médiastruktúra⁷⁸ és -teljesítmény⁷⁹ (*media performance*) egyik átfogó értékelési elvének, az azokkal szemben támasztott normatív követelmények egyikének tekinti. Azaz a sokszínűségi követelmények a média tényleges szervezeti felépítésével, szerveződésével és teljesítményével, az általa nyújtott szolgáltatással szemben fogalmazódnak meg.⁸⁰

Freedman a két fogalom összefüggéseit elemezve arra jut, hogy a pluralizmus „arra a tágabb politikai konszenzusra utal, amelyben a média működik, a sokféleség [értsd: sokszínűség] a médiának azt a képességét fejezi ki, hogy tudomást vegyen a meglévő társadalmi különbségekről, és azokat kifejezésre juttassa, maximalizálva a választási lehetőségeket közönségük számára, akik ennek biztosításából hasznot húznak.”⁸¹

A fenti gondolatmenetből tehát röviden arra juthatunk, hogy a pluralizmus egy általános követelményként jelenik meg a médiarendszer egészével szemben, leképezve a politikai pluralizmus hatalmi dimenzióját a médiára. A sokszínűség fogalmát sokszor szinonimaként használják a pluralizmussal. Mi az elkülönítés mellett vagyunk, és a sokszínűség alatt a pluralizmus konkrét megjelenésének megragadhatóságát, megvalósulásának leírhatóságát, mérhetőségét elősegítő fogalomként azonosítjuk, a média teljesítményének (strukturálódására, a médiatartalmakra és –szolgáltatásokra) értékelésére vonatkozó fogalomnak vesszük.

3.2. A médiapluralizmus két felfogása

A médiapolitika és -szabályozás egyik kulcskérdése: milyen módon valósítható meg a médiapluralizmus, minek (kinek) kell biztosítania, fenntartania, erősítenie azt? A kérdésfeltevés azért fontos, mivel a pluralizmusról, annak előnyeiről, hátrányairól folytatott viták, eltérő nézetek éppen ezekben a különböző megközelítésekben gyökereznek. Az EuB ítéleteinek tanulmányozásához azért fontos beszélni ezekről a felfogásokról, mert ezek visszatükröződnek az érvelésekben, és végső soron ezek az érvelések adott modell, megközelítési mód támogatását vagy éppen kétségbe vonását jelentik.

A médiatörténet alapvetően két választ adott az előbb feltett kérdésekre: a piaci alapokon nyugvó és az állami szabályozást. Mindkét megoldásnak a véleménynyilvánítás szabadsága, a demokratikus részvétel és a választás biztosításában betöltött pontos szerepe heves viták tárgyát képezi.

⁷⁸ Értsd: hogyan kellene szerveződnie a médiának?

⁷⁹ Értsd: milyen viselkedés várható el a médiától a közérdek megvalósítása érdekében?

⁸⁰ Denis McQUAIL: *A tömegkommunikáció elmélete*. Budapest, Osiris, 2003. 149.

⁸¹ Des FREEDMAN: *A médiapolitika mint közpolitika*. Budapest, Gondolat, 2012. 78–79.

3.2.1. A gazdasági modell

A piacelvű liberális megközelítés a médiapluralizmust az államtól való függetlenségként fogja fel, mely igen erős közgazdaságtani alapokon nyugszik, és így egy kettős érvelést rejt magában – mondja Keller. E megközelítés szerint ugyanis a kereskedelmi vállalkozáshoz való jog, amikor politikai és társadalmi szabadsággal párosul, akkor az hatalmas, kreatív erőt felszabadítva fenntartja a gondolatok/eszmék piacát (*marketplace of ideas*). Így a piacgazdaság a legjobb garanciája a folyamatos, gazdag és sokszínű információáramlásnak, mely a hatékony demokratikus közélet fenntartásának feltétele.⁸² Másként fogalmazva tehát a gazdasági fel-fogásban a média vállalkozásként való sikeressége összekapcsolódik a média társadalomban-demokráciában betöltött funkciójával, sikerességével.

A szólás és tájékozódás szabadságának állami beavatkozásmentes biztosítása mint a liberális pluralizmus teóriák kiinduló pontja érthető, hiszen ha történetileg nézzük, akkor a szólásszabadság éppen magával az azt korlátozni akaró állammal szemben formálódott ki.⁸³

E koncepció másik fontos része az egyéni autonómia hangsúlyozása, mely olyan kontextusban kerül előtérbe, hogy az ember nem tud önálló életvitelt folytatni – beleértve ebbe a közéletben való részvételt – ha nem jut megfelelő, mások által nyújtott információkhoz.⁸⁴ Cammaerts ezzel kapcsolatban kritikusan fogalmazva arra mutat rá, hogy noha a liberális perspektívából szemlélve a pluralizmus egy fontosnak ítélt demokratikus elv, ugyanakkor az individuumok magánautonómiája tulajdonképpen abban az értelemben kerül hangsúlyozásra, hogy mely gondolatok uralkodnak mások felett. Azaz, végső soron a konszenzus az egyének többségének azonos vagy hasonló döntésén nyugszik. Cammaerts mindezt egy procedurális-individuális demokráciakoncepciónak nevezi, melyben ‘a köz(érdek)’ mint a gondolatok piaca fejeződik ki (*articulation of common*).⁸⁵ E procedurális-individuális demokráciafelfogás középpontjában a választások és az aktív választók racionálisan tájékozott (*informed*) választása áll.⁸⁶ Így az információkhoz való hozzáférésre helyeződik a hangsúly, mely biztosítja az állampolgárok számára a felelős és tájékozottságon alapuló választást; illetve azt, hogy a választott tisztségviselők hivatali esküjüket megtartsák és választóik óhajának megfelelően tevékenykedjenek.⁸⁷

⁸² KELLER i. m. (72. lj.) 405.

⁸³ SAJÓ András: *A szólásszabadság kézikönyve*. Budapest, KJK–KERSZÖV, 2005. 11.

⁸⁴ KELLER i. m. (72. lj.) 405.

⁸⁵ Bart CAMMAERTS: Citizenship, the Public Sphere, and Media. In: Bart CAMMAERTS–Nico CARPENTIER (szerk.): *Reclaiming the Media – Communication Rights and Democratic Media Roles*. Bristol, Intellect, 2007. 1–8., 3.

⁸⁶ Bart CAMMAERTS–Nico CARPENTIER: Reclaiming the Media – Communication Rights and Democratic Media Roles. In: Bart CAMMAERTS–Nico CARPENTIER (szerk.): *Reclaiming the Media – Communication Rights and Democratic Media Roles*. Bristol, Intellect, 2007. XI–XVIII., XII.

⁸⁷ Uo.

Klimkiewicz a médiapluralizmusnak ezt a gazdasági felfogását – szemben az inkluzív megközelítéssel⁸⁸ – *autonóm* megközelítésnek nevezi. Luhmannra támaszkodva abból indul ki, hogy a média a társadalom egy funkcionálisan differenciálódó autonóm alrendszere. Azaz elkülönül más társadalmi rendszerektől, intézményi kapcsolatai az állammal és politikai csoportokkal, kulturális és társadalmi szervezetekkel jelentősen szétszórtak (*dispersed*). Ez a leválás ugyanakkor nem jelent elkülönülést a gazdasági erőktől, sőt az elkülönülés hajtóereje nagy mértékben a gazdasági tényezőkre és a média elkereskedelmiesedésére vezethető vissza. Az autonóm médiahálózatok jelentős mértékben szervezik és formálják a politikai és társadalmi szféra egyéb szereplői közötti kapcsolatokat. Az autonóm felfogás így a médiapluralizmus gazdasági megközelítését jelenti, mely a fogyasztói és az iparági működés szabadságának növelését, és az önszabályozás megvalósítását célozza. Kérdésként azt is felveti, hogy a médiának ez a függetlenedése mennyiben járul hozzá a kulturális és társadalmi alrendszerek autonómiájának elvesztéséhez azáltal, hogy előbbi jelentős hatással van utóbbira.⁸⁹

McQuail a sokszínűséggel kapcsolatban a következőképpen összegzi az általa gazdasági piaci modellnek nevezett megközelítés főbb jellemzőit: maximális versenyt, folyamatos innovációt, gazdasági hatékonyságot biztosít, mindezt alacsony vagy hiányzó szabályozás, a fogyasztók számára bőséges kínálat, valamint a tulajdonosok számára biztosított nagyfokú szabadság mellett.⁹⁰

A pluralizmus liberális piaci modelljének eredete történetileg szorosan kapcsolódik az Egyesült Államok médiarendszeréhez és az annak alapjául szolgáló Első Alkotmánykiegészítéshez. Ezt Black bíró érvelése foglalja jól össze: „Az Első Alkotmánykiegészítés azon a feltevésen alapul, hogy a sokszínű (*diverse*) és egymással ellentétes forrásokból származó lehető legszélesebb információterjesztés olyannyira szükséges az emberek jólétéhez (*welfare of the public*), mint amennyire a sajtószabadság előfeltétele a szabad társadalomnak.”⁹¹ Freedman ugyanakkor az amerikai médiapluralizmusra irányuló politikának egy másik aspektusára is rámutat, mely az „etnikai kisebbségek részvételét és képviselését jelenti a kreatív folyamatokban, és amely a kulturális pluralizmusról folytatott vita részét képezi az Egyesült Államokban.”⁹²

Az amerikai megközelítés szerint tehát a gondolatok szabad piaca (*free marketplace of ideas*) a leghatékonyabb eszköz az Első Alkotmánykiegészítésben bizto-

⁸⁸ L. alább a 3.2.2. pontban.

⁸⁹ Beata KLIMKIEWICZ: Is the Clash of Rationalities Leading Nowhere? Media Pluralism in European Regulatory Policies. In: Andrea CZEPEK–Melanie HELLWIG–Eva NOWAK (szerk.): *Press Freedom and Pluralism in Europe: Concepts and Conditions*. Bristol, Intellect Books, 2009. 46–74., 50–51.

⁹⁰ Denis MCQUAIL: A sokszínűség mint médiapolitikai célkitűzés. In: POLYÁK Gábor (szerk.): *Médiapolitikai szöveggyűjtemény*. Budapest, AKTI-Gondolat, 2010. 379–395., 382.

⁹¹ *Associated Press v. U. S.*, 326 U.S. 1 (1945) 326 U.S. 1. <http://laws.findlaw.com/us/326/1.html>

⁹² FREEDMAN i. m. (82. lj.) 79.

sított szabadságjogok garantálására. Ez az elv az emberek tartalmi sokszínűséghez (*content diversity*) való jogára helyezi a hangsúlyt, melyet a különböző források nagy száma táplál (források sokszínűsége, *source diversity*), és melynek eredménye a sokszínűségnek való kitettség⁹³ (*exposure diversity*). Éppen ezért az amerikai szabályozás a verseny és antitröszt szabályozáson keresztül a források sokszínűségére koncentrál – mutat rá Cuilenburg.⁹⁴

A médiapluralizmus piaci (amerikai) modelljéhez leginkább illeszkedő normatív mérési módszer az ún. reflektív sokszínűség (*reflective diversity*), melyet a pluralizmus és sokszínűség fogalmának elhatárolásánál mint a sokszínűség egyik elvét, „visszatükrözés” néven azonosítottuk. A reflektív sokszínűség azon alapul, hogy a tényleges média(fel)használók preferenciája összetalálkozzon ezeknek a preferenciáknak a médiatartalmakban való visszatükröződéssel; másképpen fogalmazva ez azt jelenti, hogy az adott lakosság preferenciái arányosan tükröződnek vissza a médiában. Így a reflektív sokszínűség az embereknek a médiához való egyenlő hozzáférésére koncentrál.⁹⁵ A reflektív sokszínűség koncepciójának alkalmazása egyben azt jelenti, hogy a piaci megközelítés a sokszínűség McQuail által vallott három fő elve, dimenziója⁹⁶ közül a társadalmi különbségek visszatükröződéssére, az arányosságra helyezi a hangsúlyt, szemben az egyenlőség elvével.

3.2.2. A demokratikus modell

A médiapluralizmus megvalósításának másik útját Európa járta be, mely ún. ‘elvi (alapokon álló) pluralizmus’ (*principled pluralism*) széles körű védelmét hangsúlyozza, és az egész társadalom szolgálatára különböző politikai nézetek és kulturális értékek megjelenítésével törekszik. Szemben az Egyesült Államokkal, az állampolgárok plurális információkhoz való hozzáférése sokkal nagyobb hangsúllyal esik latba, mint a kommunikációt folytatók szabadsága.⁹⁷ Ez a felfogás a nyilván-

⁹³ Azt jelöli, hogy a közönség milyen mértékben fogyasztja ténylegesen a rendelkezésre álló, sokszínű médiatartalmat. Ezzel kapcsolatban I. Philip M. NAPOLI: *Exposure Diversity Reconsidered. Journal of Information Policy* 1. (2011) 246–259., és Peggy VALCKE: A felhasználó helye a média-pluralizmus szabályozásában – A hagyományos sokszínűségi lánc és a felhasználók felvértezésével kapcsolatos legutóbbi tendenciák nyomon követése az európai médiaszabályozásban. *In Medias Res*, 2012/2. 5. 241–271.

⁹⁴ Jan van CUILENBURG: *Media Diversity, Competition and Concentration: Concepts and Theories*. In: Els de BENS (szerk.): *Media Between Culture and Commerce – Changing Media – Changing Europe Series*, 4. Bristol, Intellect, 2007. 25–54. 30.

⁹⁵ Uo. 28., 30.

⁹⁶ Ezek: a társadalmi különbségek visszatükrözése, a különböző véleményekhez való hozzáférés, és a nagyszámú választási lehetőség kínálata (*reflection, access, choice*). L. McQUAIL (1999) i. m. (78. l.) 144.

⁹⁷ Hoffmann–Riemet idézi McQUAIL (1999) i. m. (78. l.) 142.

nosság neo-habermasi megközelítéséből táplálkozik, mely a politikai nézetek és társadalmi perspektívák pluralitásának szükségességét a racionális demokratikus közösségi tanácskozás (*public deliberation*) részeként fogja fel. A habermasi felfogás központi fogalma a nyilvánosság (*public sphere*), melyet a társadalmi lét olyan színterének tekint, melyben a közvélemény (*public opinion*) ki tud alakulni. Ebben az 'ideális nyilvánosságban' a média információkat szolgáltat a nyilvános társadalmi vitához, nyilvánosságot biztosít a legkülönbözőbb nézeteknek, így tágítva ki a vitát időben és térben egyaránt. Az efféle nyílt vita biztosításának feltétele, hogy a nyilvánosság mentes legyen mindenféle külső kényszertől, hiszen az állampolgár ebben tud csak közérdekű dolgokról szabadon eszmét cserélni. A 'külső kényszer' alatt Habermas egyszerre ért államtól és gazdasági erőktől eredő nyomást. Így a felfogás szerint a közérdeket egy olyan médiarendszer szolgálja, amely széles körű hozzáférést és nyilvánosságot biztosít a legkülönbözőbb társadalmi, politikai és kulturális nézeteknek és értékeknek. E nézet szerint egy ilyen médiarendszer kialakításához aktív állami médiapolitika és szabályozói beavatkozás szükséges.⁹⁸

Klimkiewicz ezt inkluzív médiapluralizmus megközelítésnek nevezi, szemben az autonóm megközelítéssel. A média itt nem különül el funkcionálisan más társadalmi alrendszerektől (politika, kultúra, civil társadalom), illetve csoportoktól (pártok, állam, érdekcsoportok), hanem központi intézményként feladata, hogy figyelmeztessen és kérdéseket fogalmazzon meg társadalmi problémákkal kapcsolatban. Azaz azonosítsa a felmerülő problémákat, azokat politikai szempontból artikulálja, és kérdésfeltevéseivel tematizálja és megoldási javaslatokat fogalmaz meg.⁹⁹

Ilyen törekvésnek a szellemében épült újjá a német műsorszolgáltatási rendszer a II. világháborút követően, mely olyan normákon nyugodott, melyek megfeleltek a pluralizmus, és az államtól, illetve bármilyen más politikai csoporttól és hatástól való függetlenség elveinek, és az újjáalakított műsorszolgáltatási rendszer sem piaci, sem pedig állami irányvonalat nem követett (*'non market-non-state' lines*), mintája pedig a BBC szolgált – mutat rá Humphreys és Lang.¹⁰⁰

⁹⁸ Vö. CUILENBURG i. m. (95. lj.); Kari KARPPINEN: Making a difference to media pluralism: a critique of the pluralistic consensus in European media policy. In: Bart CAMMAERTS–Nico CARPENTIER (szerk.): *Reclaiming the Media – Communication Rights and Democratic Media Roles*. Bristol, Intellect, 2007. 9–30., 14–15.; Maria SIMONE–Jan FERNBAC: Invisible Hands of Public Spheres? Theoretical Foundations for U.S. Broadcasting Policy. *Communication Law & Policy*, 11/2. (2006) 289–292.

⁹⁹ KLIMKIEWICZ i. m. (90. lj.) 50.

¹⁰⁰ Peter HUMPHREYS–Matthias LANG: Regulating for Media Pluralism and the Pitfalls of Standortpolitik: the Reregulation of German Broadcasting Ownership Rules. *German Politics*, 1998. 7/2, 176–201. <http://dx.doi.org/10.1080/09644009808404517>

A médiapluralizmus európai modelljének normatív mérési módszere nem a tényleges médiahasználatot veszi alapul, amint azt a reflektív sokszínűség teszi. Az ún. nyitott sokszínűség (*open diversity*) koncepciója abból az előfeltevésből indul ki, hogy a média egy olyan fontos társadalmi jelenség, mely az emberekre jelentős mértékben hathat. Így meg kell előzni, hogy a közvéleményben egyoldalúság, torzulás következzen be, ezért a médiatartalomnak különböző véleményeket kell egyenrangú módon kifejeznie. A hangsúly tehát az egyenlőségen, és nem a közönség igényeihez mért arányosságon van. A nyitott sokszínűség a különböző nézetek sokszínűségének jelentőségére hívja fel a figyelmet és a gondolatokhoz való hozzáférésre helyezi a hangsúlyt, mely azonos a fogalomelhatárolásoknál tárgyalt sokszínűségi elvvel (gondolatokhoz való hozzáférés).¹⁰¹

McQuail az Európában meghonosodott pluralizmusfelfogás és médiarendszer kapcsolatának (ő nevezi demokratikus modellnek) legfőbb jellemzőit a következőképpen foglalja össze: a demokratikus modellben a médiakínálat a szükségleteknek megfelelően alakul, a versennyel szemben a kiegyenlített védelem áll a középpontban (azaz a különböző nézetek nyilvánosságra jutásának elősegítésén van a hangsúly), ehhez a média területén bekövetkező változásoknak a folyamatos figyelemmel kísérése és ellenőrzése szükséges. A demokratikus modell normatív kritériumokon alapul, és szabályozói beavatkozást igényel a szükséges területeken, a tartalom fogyasztóinak választása az így létrejött változatosság keretei között alakul, és fontos, hogy ehhez mindenki számára hozzáférési lehetőségeket kell biztosítani.¹⁰²

Röviden összefoglalva a médiapluralizmus megvalósításának két útja közötti különbségeket a következő főbb megállapításokat tehetjük. Míg a médiapluralizmus gazdasági (autonóm) alapú megközelítése a piaci erőkhöz bíz, addig a demokratikus (inkluzív) koncepció az állam aktivista szerepében bíz, az előbbi alapvetően az információk, gondolatok közvetítőjének fő forrásához, azaz a médiumokhoz való hozzáférésre helyezi a hangsúlyt, utóbbi ezzel szemben magukra a társadalomban meglévő gondolatokhoz, eszmékhez való hozzájutás biztosítását tekinti elsődlegesnek. A gazdasági megközelítés a felhasználók preferenciáinak médiatartalmakban való arányos visszatükröződését helyezi a középpontba, addig a demokratikus megközelítés a társadalomban meglévő különböző vélemények, eszmék megjelenését és azok egyenrangú bemutatását tartja fontosnak, azaz az arányosság helyett utóbbi esetben a gondolatok kifejezésének egyenlőségén van a hangsúly.

¹⁰¹ CUILENBURG i. m. (95. lj.) 30.

¹⁰² MCQUAIL i. m. (81. lj.) 382.

3.3. Médiapluralizmus az EJEB gyakorlatában

Amint azt e fejezet bevezetőjében említettük, az EuB alapjogi gyakorlatának elemzéséhez nem csak a médiapluralizmus fogalmának vizsgálata szükséges, hanem az EJEB médiapluralizmus elvét érintő gyakorlatának áttekintése is, hiszen a Charta értelmező rendelkezéseiből az következik, hogy annak 11. cikkében foglaltak (véleménynyilvánítás szabadsága és a szorosan hozzá kapcsolódó mediaszabadság és pluralizmus elve) tartalma és alkalmazási köre alapesetben az EJEE-ben biztosítottakkal.¹⁰³ Az alábbiakban így az EJEB olyan ítéleteiből válogattunk, melyek különböző aspektusból érintik a média és pluralizmus kérdéskörét.

Az EJEB működéséről röviden elmondható, hogy felügyeli az EJEE tagállamok általi betartását, biztosítja, hogy az államok tiszteletben tartsák az abban foglalt jogokat és biztosítékokat. Az ügyek egyéneket – vagy esetenként államok – által benyújtott panaszok (ún. kérelmek) formájában kerülnek a bíróság elé. Amennyiben az EJEB megállapítja, hogy a panasz nem alaptalan, úgy ítéletet hoz, marasztalva a tagállamot vagy érdemben elutasítva a panaszt. Az ítéletek kötelező erejűek, az érintett államok kötelesek azokat végrehajtani. 1998-at megelőzően az EJEE-hez kapcsolódó végrehajtási rendszer két intézmény között oszlott meg, az Emberi Jogok Európai Bizottsága (a továbbiakban: EJEBiz.) valamint az EJEB között.

3.3.1. Az EJEB médiapluralizmus kérdését érintő jelentősebb döntései

Az EJEB szólásszabadsághoz kapcsolódó pluralizmuskoncepciójának vizsgálatkor kiindulásként a szakirodalomban és a bíróság által is sokszor hivatkozott *Handyside*-ügyet¹⁰⁴ érdemes megvizsgálni. Ebben az ítéletében az EJEB többek között kifejtette, hogy az EJEE 10. cikk (2) bekezdése nemcsak a társadalom által kedvező fogadtatásban (semlegesnek avagy ártalmatlannak tartott) „információkat” és „eszméket” védi, hanem azokat is, amelyek sértőek, sokkolóak, vagy zavarják az államot vagy a közösség bármely részét. Mindezt a pluralizmus, a tolerancia és a nyitottság eszméi követelik meg, amelyek nélkül nincs demokratikus társadalom – mondja az ítélet.

Az EJEE 10. cikkéhez kapcsolódó másik esetkörben az általunk vizsgált elv, érték, eszme mint a média (a sajtó és más médiumok) pluralizmusa jelenik meg.

¹⁰³ L. a 2.3. pontban mondottakat.

¹⁰⁴ L. *Handyside v. United Kingdom Application* no. 5493/72, Series A no. 24., 1976. december 7-i ítélet.

A *Lentia*-ügy¹⁰⁵ azért indult, mert a kérelmezők Ausztriában nem kaptak engedélyt magán rádió- és televízióadók működtetésére, mivel a műsorszolgáltatás végzése teljes mértékben¹⁰⁶ állami monopóliumnak számított. Az EJEB a – későbbi gyakorlatára során szintén sokszor hivatkozott – *Lentia*-ügyben azt fejtette ki, hogy a sajtó nem tudja betölteni azt az alapvető szerepét egy demokratikus társadalomban, hogy közérdekű információkat és eszméket terjesszen, hacsak az adott média-vállalkozás tevékenysége során nem érvényesíti a pluralizmus elvét (*grounded in the principle of pluralism*). A médiapluralizmus elvének az állam a végső biztosítéka – fogalmaz az ítélet.¹⁰⁷

A *Lentia*-ügyben azt is kifejtette az EJEB, hogy a közszolgálati média kiemelkedő szerepet játszik a pluralizmus biztosításában. Ugyanakkor az állami monopólium fenntartásánál vannak kevésbé korlátozó eszközök arra, hogy megóvják a műsorszolgáltatás terén a pluralizmust. A bíróság itt arra utalt, hogy a műsorszolgáltatási monopólium fenntartása nem indokolható egy megváltozott technológiai környezetben (értsd: alternatív terjesztési hálózatok és szolgáltatások megjelenése). A véleménynyilvánítás és a sajtó szabadságát kevésbé korlátozó eszközök tekintetében az EJEB példával is szolgál, mondván: a műsorszolgáltatás engedélyezése során az állam például előírhat a pluralizmus megvalósulását biztosító tartalmi feltételeket a szolgáltatók számára.¹⁰⁸

Maradva az osztrák műsorszolgáltatási piacnál, egy hasonló tárgyú, de későbbi döntésében (*Tele I. ügy*¹⁰⁹) az EJEB arányosnak ítélte az elérni kívánt célokkal (így például a tudósítások pártatlanságának és objektivitásának, valamint a vélemények sokszínűségének garantálása egy nemzeti adón keresztül) a földfelszíni frekvencián – azaz egy meghatározott műsorterjesztési platformon – a közszolgálati monopólium fenntartását Ausztriában.¹¹⁰ Az arányosságot ugyanúgy a *Lentia*-ügyben megfogalmazott technológiai érvre alapozta az EJEB, mondván a kérelmező számára a műsorszolgáltatási piacra való belépés más műsorterjesztési platformon (kábelhálózat), a választott földrajzi területen biztosított volt.

Szintén az engedélyezés volt a tárgya a *Centro Europa* ügynek,¹¹¹ melyben az eljárás azért indult, mert noha a kérelmező 1999-ben a hatóságoktól engedélyt kapott országos földfelszíni sugárzású televíziós műsorszolgáltatásra, amely lehetővé

¹⁰⁵ L. *Informationsverein Lentia and Others v. Austria* nos. 13914/88, 15041/89, 15717/89, 15779/89, 17207/90, Series A no. 276-A., 1993. november 24-i ítélet (a továbbiakban: *Lentia*-ügy).

¹⁰⁶ Értsd: műsorterjesztési platformtól függetlenül.

¹⁰⁷ *Lentia*-ügy (105. lj.) 38. bekezdés.

¹⁰⁸ Uo. 39. bekezdés.

¹⁰⁹ *Tele I Privatfernsehgesellschaft mbH v. Austria* no. 32240/96, 2000. szeptember 21-i ítélet (a továbbiakban: *Tele I. ügy*).

¹¹⁰ *Tele I. ügy* (110. lj.) 40. bekezdés.

¹¹¹ *Centro Europa 7 S.r.l. and Di Stefano v. Italy* no. 38433/09, 2012. június 7-i ítélet (a továbbiakban: *Centro Europa* ügy).

tette volna számára egy analóg televíziós hálózat kiépítését és működtetését, ugyanakkor a frekvenciát egészen 2009-ig nem osztották ki számára.

Az ügy két szempontból is különösen érdekes. Egyrészt azért, mert az EJEB az ítéletében sorra veszi az ET pluralizmus kérdéskörét érintő normatív, illetve *soft law* körébe tartozó aktusait,¹¹² és ezek alapján összefoglalja az audiovizuális szektor pluralizmusára vonatkozó főbb elveket.¹¹³ Az eset másik érdekessége, hogy a kérelmező párhuzamosan az EuB előtt is eljárást indított,¹¹⁴ mely döntés hamarabb született meg, mint az EJEB ítélete. Utóbbi tény azért érdekes, mert ha ez fordítva történik meg, akkor a két ítélet viszonyát abból a szempontból lehetett volna vizsgálni, hogy ténylegesen, a Chartában megfogalmazottak szerint követi-e az EuB alapjogi elemzése az EJEB döntését.

Az EJEB a *Centro Europa* ítélet elemző részében az audiovizuális médiával szemben megkövetelt médiapluralizmussal kapcsolatban a következőket fejtette ki. Megismétli a *Handyside*-ügyben kimondott tételt: pluralizmus nélkül nincs demokrácia, a demokráciát a véleménynyilvánítás szabadsága élteti (*thrives on*).¹¹⁵ Egy demokratikus társadalomban az audiovizuális szektor valódi pluralizmusának biztosításához nem elegendő a több csatorna léte, vagy annak elméleti lehetősége, hogy a potenciális gazdasági szereplők hozzáférhetnek az audiovizuális piachoz. Az is szükséges, hogy lehetővé tegyék a piachoz való tényleges hozzáférést, így biztosítva a műsorok tartalmának általános sokszínűségét (*diversity of overall programme content*), tükrözve – amennyire csak lehetséges – a társadalomban tapasztalható különböző véleményeket (*variety of opinions*).¹¹⁶ Az EJEB arra a következtetésre jut, hogy egy olyan érzékeny szektorban, mint az audiovizuális ágazat, az államnak pozitív kötelezettsége, hogy megfelelő jogalkotási és igazgatási kereteket vezessen be a tényleges pluralizmus biztosítása érdekében. Ez különösen akkor kívánatos, ha a hazai audiovizuális rendszert duopólium jellemzi, mint az jelen esetben volt.¹¹⁷ Az állam pozitív kötelezettségével kapcsolatban az ítélet az ET ajánlását¹¹⁸ idézi, mely szerint a gondolatok és vélemények plurális kifejezésének, illetve a kulturális sokszínűségnek a megóvásához és támogatásához az álla-

¹¹² *Centro Europa* ügy (111. lj.) 70–75. bekezdés.

¹¹³ Értsd: General principles concerning pluralism in the audio-visual media. Uo. 129–135. bekezdés.

¹¹⁴ A C-380/05. számú, *Centro Europa 7 Srl* kontra Ministero delle Comunicazioni e Autorità per le garanzie nelle comunicazioni és Direzione generale per le concessioni e le autorizzazioni del Ministero delle Comunicazioni. Előzetes döntéshozatal iránti kérelem: *Consiglio di Stato – Olaszország* ügyben hozott 2008. január 31-i ítélete. [Határozatok Tára 2008 I-00349.] L. jelen tanulmány 4.9. pontját.

¹¹⁵ *Centro Europa* ítélet (111. lj.) 129. bek.

¹¹⁶ Uo. 130. bekezdés.

¹¹⁷ Uo. 134. bekezdés.

¹¹⁸ Recommendation CM/Rec(2007)2 on media pluralism and diversity of media content.

moknak úgy kell alakítaniuk – különösen a médiatulajdonlásra vonatkozó – szabályozási rendszereiket, illetve olyan szabályozási és pénzügyi lépéseket kell tenniük, melyek garantálják a média átláthatóságát és a strukturális pluralizmust, csakúgy, mint a terjesztésre kerülő tartalmak sokszínűségét.

Végül, de nem utolsósorban érdemes az *Ediciones Tiempo*¹¹⁹ ügyet röviden áttekinteni, amelyben a Tiempo nevű magazin egy állami cégnél állítólagosan történt súlyos visszaélésekről közölt cikket. A társaság korábbi – a cikk állításaival érintett – vezetője egy válaszcikk közzétételét szerette volna elérni, ám azt az újság elutasította, ugyanakkor a helyi bíróság válaszdadás közzétételére kötelezte a lapot, sőt az Alkotmánybíróság is arra a következtetésre jutott, hogy válaszdadás jogának gyakorlása miatt a lapnak a közzétett cikket nem kellett megváltoztatnia, és a kifogásolt ítélet nem korlátozta az információk közzétételének szabadságát, hanem az információforrások pluralizmusát (*pluralism of sources of information*) biztosította. Ezt követően került az EJE Biz. elé az ügy. Az EJE Biz hangsúlyozta, a válaszdadás jogának célja, hogy védelmet nyújtson az egyénnek a tömegtájékoztatás által közzétett olyan információkkal vagy véleményekkel szemben, amelyek érinthetik magánszféráját, becsületét és méltóságát. Egy demokratikus társadalomban a válaszdadás joga az információk pluralizmusának (*pluralism of information*) garanciáját jelenti, amit tiszteletben kell tartani. A kérelmező azzal is érvelt, hogy a hazai bíróságok a közzététel elrendelése előtt nem vizsgálták meg a válaszban szereplő tények igazságát, amivel megsértették az objektív tájékoztatás szabadságát és a közvélemény információk megismeréséhez fűződő jogát. A Bizottság azonban úgy vélte, hogy a válaszdadás jogának egyik célja a közvélemény különböző forrásokból történő (*receiving information from variety of sources*) tájékozódásának biztosítása, mert csak ezáltal biztosítható a teljes körű informálódás.

3.3.2. Az EJE Biz vizsgálta döntéseiből leszűrhető következtetések

Az EJE Biz előzőekben áttekintett ítéletei alapján a következő megállapítások tehetők. A pluralizmus egyrészt a demokratikus társadalmat jellemző eszmeként, elvként jelenik meg, erre példa a *Handyside*-ügy. Az említett ügyből az is kiderül, hogy ehhez kapcsolódóan a szólásszabadság gyakorlásának módjaként (azaz: mennyire megengedett a társadalomban a nem kedvezően fogadott vélemények nyilvánítása), közvetve pedig a demokratikus jelleg fokmérőjeként szolgál. Az ilyen sokrétű és nem mindig pozitívan fogadott szólások pedig – többek között – a pluralizmus eszméjét támogatják. A különböző (értsd: a társadalom legkülönbö-

¹¹⁹ *Ediciones Tiempo S. A. v. Spain* no. 13010/87, 1989. július 12-i ítélet.

zőbb szereplőitől, csoportjaitól származó, eltérő értéktartalmú) véleménynyilvánítások támogatása pedig azért fontos, mert ez hozzájárul a – demokráciát építő – nyilvános vitához.¹²⁰

Nieuwenhuis szerint az EJEB (nem csak az általunk vizsgált média tárgyú) határozataiból az is kiolvasható, hogy az előbb említett, társadalmat jellemző pluralizmustól a politikai pluralizmust¹²¹ nem lehet elválasztani, az előbbi léte az utóbbi megvalósulásának elengedhetetlen előfeltétele (*conditio sine qua non*). Ezzel kapcsolatban van jelentős szerepe a médiapluralizmusnak, hiszen a média nem csupán valamennyi érték és identitás kifejezésének a terepe, hanem a politikai folyamatokban is megkerülhetetlen szerepe van. Ebből következően a médiaszektorban a dominanciát, a túlsúlyt meg kell előzni a politikai pluralizmus megóvása érdekében.¹²²

A pluralizmuskoncepciók¹²³ mentén elemezve a határozatokat, az osztrák engedélyezési esetekből (*Lentia és Tele I.* ügyek) az derül ki számunkra, hogy az Ausztria által védett állami monopólium keretén belül megvalósított demokratikus pluralizmus modellel kapcsolatban az EJEB csupán az állami monopólium fenntartását vitatta technológiai alapon, mondván: ha vannak alternatív terjesztési hálózatok (azaz nem egy szűkös műsorterjesztési forráshoz, a frekvenciához kötött a műsorszolgáltatás végzése), akkor nem indokolható a monopólium, hiszen az a véleménynyilvánítás szabadságának a korlátozása lenne. Ezzel közvetetten egyben azt is mondta az EJEB, hogy az államtól független alapítású médiavállalkozások is hozzájárulnak a médiapluralizmus megvalósulásához, hiszen az alapítás szabadságának gyakorlása előtt egy jelentős (technológiai) korlát bomlott le, ezzel vált ez a jog ténylegesen gyakorolhatóvá. Ebből viszont az is következik, hogy a megjelenő kereskedelmi szolgáltatásokkal duálissá bővülő médiarendszerrel szemben értelmeződik a médiapluralizmus mint követelmény. Ez a *Tele I.* ügyből érzékelhető igazán, amelyben az állam földfelszíni műsorszórási célú frekvenciáihoz kapcsolt műsorszolgáltatási monopóliumának vitatásával kapcsolatban elutasító döntést hozott az EJEB, mondván: a kábeltelevíziós műsorszolgáltatás megfelelő, „életképes alternatívája” a földi műsorsugárzásnak, mivel szinte mindegyik, az engedélyt kérő által megcélzott háztartásnak lehetősége volt a kábelhálózathoz csatlakoznia.¹²⁴ Az EJEB tehát nem azt mondta, hogy az államnak biztosítania kellett volna frekvenciát a kérelmezőnek, hanem közvetve azt, hogy a kérelmező nem élt az állam által biztosított joggal, az alapítás szabadságával.

¹²⁰ NIEUWENHUIS i. m. (70. lj.) 369–370.

¹²¹ L. jelen tanulmány 3.1. pontját.

¹²² NIEUWENHUIS i. m. (70. lj.) 380.

¹²³ Értsd: jelen tanulmány 3.2. pontja alatt vázolt koncepciókat.

¹²⁴ A kérelmező társaság Bécs térségében kért engedélyt egy földi sugárzású televíziós adó létrehozására és működtetésére, és a Bíróságnak erre a földrajzi területre vonatkozott a megállapítása.

Az EJEB említett döntésével elismerte azt is, hogy a médiapluralizmus gazdasági megközelítése is releváns a médiapluralizmus megvalósításában, ugyanakkor érintetlenül hagyta a közszolgálati médiaszolgáltatáshoz kapcsolódó, európai államokat jellemző demokratikus modellt. Utóbbira egyrészt a *Tele I.* ügy szolgál bizonyoságul, hiszen az állami monopólium fenntartását a földfelszíni platformon a véleménynyilvánítás szabadsága arányos korlátozásának tekintette, a médiapluralizmus megvalósulását elősegítő eszközök biztosításának indokával. A demokratikus modell támogatása másrészt abban manifesztálódik, hogy a médiapluralizmus megvalósulásának végső biztosítékát az EJEB nem a piaci erőkből, hanem az államban látja – kiderül ez a már említett osztrák esetekből –, de teljesen tisztán a *Centro Europa* ügy mutatja ezt számunkra. Az EJEB ugyanis az állam tevőleges részvételét kívánja meg a médiapluralizmust elősegítő eszközök létrehozásában, alakításában, legyen szó akár a médiapiac struktúrájáról vagy tartalomszolgáltatási kérdésekről. Röviden: az EJEB a médiapluralizmus megvalósulása érdekében a demokratikus modell állami aktivizmusát támogatja.

Érdeemes még szót ejteni a fogalomhasználatról. Az EJEB, különösen a műsorszolgáltatással kapcsolatos döntéseiben, az általunk vázolt értelmezés szerint tesz különbséget a sokszínűség és a pluralizmus fogalmai között. A legutolsóként említett *Ediciones Tiempo* ügyben ugyanakkor, melynek középpontjában a médiapluralizmus megvalósításának egy eszköze (válaszadás joga) áll, kerül csupán a pluralizmus általunk sokszínűségnek tartott értelmében használatra.

4. Az Európai Bíróságnak a médiapluralizmus elvével kapcsolatos döntései

Az EJEB döntéseinek áttekintését követően az EuB olyan döntéseit vesszük sorba, melyekben előkerül a médiapluralizmus elvére történő hivatkozás. Az esetek rövid összefoglalását követően röviden elemezzük is az egyes döntéseket, melyen belül az alábbi kérdésekre keressük a választ.

Az ítéletben a médiapluralizmus melyik értelmezése, megközelítése mellett érvelnek? Az érvelésben a tagállam vagy az EuB is értelmezi a médiapluralizmus fogalmát? Az általunk felvázolt fogalomhasználat jelenik-e meg a határozatokban, azaz elkülönül-e a médiapluralizmus és a sokszínűség fogalma? Amikor a médiapluralizmus elvére hivatkoznak, akkor azt összefüggésbe hozzák-e az EJEB 10. cikkével, illetve az ahhoz kapcsolódó bírói gyakorlattal? Ha igen, ezt milyen tartalommal teszik?

A döntések ismertetése és elemzése előtt érdemes pár szót ejteni az EuB eljárásáról általában. Az EuB – szemben az EJEB-bel – elsősorban az uniós jog értelmezésével foglalkozik, így arról gondoskodik, hogy azt valamennyi uniós tagállamban azonos módon alkalmazzák. Az alább ismertetett jogesetek is ebbe a körbe esnek és ezen belül is két fő eljárástípussal fogunk találkozni.

Az előzetes döntéshozatali eljárás keretében – melynek körébe tulajdonképpen majdnem az összes alábbi eset tartozik – a tagállami bíróságok bírái fordulhatnak az EuB-hoz azzal a kéréssel, hogy nyilatkozzon az európai jog (1) értelmezéséről vagy (2) érvényességéről valamely, előttük folyamatban lévő ügyben. Az első esetben a tagállami bíróság az európai jog valamely értelmezési kérdésének pontosítását kéri az EuB-tól annak megfelelő tagállami alkalmazása érdekében. A második esetben valamely európai jogi aktus érvényességének ellenőrzését kéri a tagállami bíró az EuB-tól. Az EuB köteles válaszolni a feltett kérdésekre, ha hatáskörébe tartozik, és értelmező döntése kötelező nem csak az eljárást kezdeményező, de valamennyi tagállami bíróságra is.

Az alábbi ügyek közül van egy olyan is, mely viszont a tagállami kötelezettség-szegés megállapítására irányuló kereset következményeként született. Az ilyen típusú eljárásban az EuB azt ellenőrzi, hogy a tagállamok teljesítik-e az uniós jog alapján fennálló kötelezettségeiket. Az eljárást ebben az esetben az Európai Bizottság indítja meg, melynek célja, hogy lehetőséget adjon az érintett tagállamnak, hogy reagáljon a vele szemben felhozott kifogásokra. Amennyiben a Bizottság által megállapított kötelezettség-szegést a tagállam nem szünteti meg, az uniós jog megsértése miatt eljárást lehet kezdeményezni az EuB-nál.

4.1. *Bond van Adverteerders* ügy

A bírósági döntések közül a legkorábbi, amelyben a médiapluralizmus kérdése konkrét formában jelent meg a *Bond van Adverteerders* ügy¹²⁵ volt. Az ügyben a kábel-műsorterjesztésről szóló miniszteri rendelet két rendelkezését támadták meg. A kábelrendelet ugyanis megtiltotta a holland rendszeren terjesztett, külföldről származó műsorszolgáltatások esetében a reklámozást, illetve azok holland nyelven történő feliratozását, utóbbit miniszteri engedélyezéstől tette függővé.¹²⁶ A rendelkezések megtámadását azzal indokolták a reklámszakma képviselői, hogy a műsorszolgáltatási törvény alapján egy nonprofit alap által (stichting etherreclame, STER) központosított reklámmegrendelések korlátozták lehetőségeiket a holland piacon, ezért fordultak volna külföldről sugárzó kereskedelmi műsorszolgáltatók felé, melyet viszont a kábelrendelet tiltott. A holland kormány azzal érvelt, hogy a tilalmak célja „a nemzeti médiarendszer nem kereskedelmi, így plurális természetének fenntartása”.¹²⁷ A STER-be reklámozásból befolyó összegeket az állam a

¹²⁵ A 352/85. sz. *Bond van Adverteerders és társai v. Hollandia* ügyben 1988. április 26-án hozott ítélet [EBHT 1988., 2085.] (a továbbiakban: *Bond van Adverteerders* ügy).

¹²⁶ Uo. 3.

¹²⁷ *Bond van Adverteerders* ügy 6. és 35. pontját. „The Netherlands Government maintains that a pluralistic broadcasting system is conceivable only if the Omroeporganisaties are non-commercial in character.”

közszolgálati műsorszolgáltatók fenntartására fordítja, amely így a műsorszolgáltatók nem kereskedelmi jellegének fenntartását valósítják meg. A holland kormány a plurális médiarendszert mint nem kereskedelmi médiarendszert azonosította.¹²⁸

Az EuB a támadott tilalmakat diszkriminatívnak ítélte, azon az alapon, hogy különbséget tett holland és más tagállamból származó szolgáltatók között reklámozás terén, és ugyanezt állapította meg a feliratozás esetében is, mivel utóbbiak tulajdonképpen ugyanúgy a nemzeti alapú diszkriminációt szolgálták. A Hollandia által választott diszkriminatív korlátozások közrendi (*public policy*) igazolhatóságát (nemzeti médiarendszer nem kereskedelmi és ennél fogva plurális jellegének fenntartása) azért nem fogadta el az EuB, mivel az ehhez választott eszközt (tilalmak) diszkriminatívnak, túlzottan korlátozónak, azaz az elérni kívánt céllal aránytalannak ítélte.¹²⁹

Az ítéletből jól látható, hogy a tagállam a médiapluralizmus demokratikus modellje,¹³⁰ azon belül is tulajdonképpen az állami monopóliumon keresztül megvalósított modell mellett érvel. Egyben közvetve azt is kimondja ezzel, hogy azt kereskedelmi alapon nem látja megvalósíthatónak, tagadva ezzel párhuzamosan a médiapluralizmus gazdasági felfogását. Ezt a tényt egyébként a műsorszolgáltatási törvény is célként rögzítette az ítélet által sokszor hivatkozott ‘plurális, nem kereskedelmi műsorszolgáltatási rendszer’ kifejezéssel. Ebben a törvényben jelenik meg szintén a holland műsorszolgáltatókkal szembeni olyan követelmény, mely a médiapluralizmus demokratikus modelljéhez kapcsolódó fogalom egyik meghatározó összetevője: képviseljék – többek között – a holland társadalomban meglévő főbb nézeteket.¹³¹ A sokszínűség fogalma nem jelenik meg az ítéletben, a médiapluralizmus fogalmát pedig az általunk helyesnek tartott módon használja a tagállam. A tagállami jogszabály ellen fellépők úgy gondolták, hogy a vitatott rendelkezések egyszerre sértik az EGK-Szerződés 59. cikkében foglalt szolgáltatásnyújtás és az EJEE 10. cikkében rögzített véleménynyilvánítás szabadságát.¹³²

Az EuB az előzetes döntéshozatali eljárásban ugyanakkor nem kívánt az eléje terjesztett kérdések közül abban állást foglalni, hogy az EJEE (melynek valamennyi EGK tagállam a részese) által előírt arányossági teszt és a véleménynyilvánítás szabadsága a közösségi jogtól függetlenül kötelezettségeket ró-e a tagállamokra. Helyette azt a választ adta, hogy a saját (EuB) ítéletében minden benne van ahhoz, ami alapján a tagállami bíróság el tudja dönteni az ügyet.¹³³

¹²⁸ Uo.

¹²⁹ LENAERTS–NUFFEL i. m. (22. lj.) 279.

¹³⁰ L. tanulmány 3.2.2. pontját.

¹³¹ *Bond van Adverteerders* ügy 6. pont. „and a number of broadcasting organizations approved by the competent minister (the omroeporganisaties) which represent inter alia the main schools of thought in dutch society”

¹³² Uo. 2. pont.

¹³³ Uo. 40–41.

4.2. Gouda-ügy

A *Gouda*-ügyben¹³⁴ hasonló érveléssel és következtetéssel találkozhatunk, mint az előző ügyben. Ebben Hollandia a médiatörvényében szereplő, külföldi műsorszolgáltatókkal szemben alkalmazott diszkriminatív korlátozásokat¹³⁵ az audiovizuális területen megvalósuló kulturális politikai megfontolásokra hivatkozva látta igazolhatónak, mondván a cél, hogy Hollandia különféle (*various*) társadalmi, kulturális, vallási és filozófiai társadalmi csoportjai véleménynyilvánítási szabadságának megőrzése,¹³⁶ tehát a pluralizmus fenntartása az audiovizuális területen. Ebben az értelemben vett kulturális politika olyan közérdeken alapuló kényszerítő ok, amely megalapozza a szolgáltatások szabad áramlásának korlátozását. Az EuB ugyanakkor úgy gondolta, hogy nincs szükségszerű kapcsolat a nevezett kulturális politikai célkitűzések és a nem honos műsorszolgáltatóktól megkövetelt – és így a szolgáltatások szabad áramlása szempontjából – diszkriminatív szabályok között. Azaz a testület úgy érvelt, hogy a holland audiovizuális szektorban a pluralizmus fenntartásához nem elkerülhetetlenül szükséges az, hogy egy másik tagállamban honos műsorszolgáltatótól a holland modellt követeljék meg, így a korlátozás nem tekinthető objektíve szükségszerűnek. Sőt, az EuB ebben a tekintetben azt is kimondta, hogy a pluralizmust a holland kormány a saját műsorszolgáltatói szervezeteire vonatkozó megfelelő szabályozással tudja leginkább biztosítani.¹³⁷

A tagállami védekezésben, hasonlóképpen a *Bond van Adverteerders* üggyhöz, itt is a médiapluralizmus demokratikus koncepciója rajzolódik ki, annyiban eltér viszont előbbtől, hogy itt kifejezetten a kulturális politikához kapcsolódva kerül előtérbe a médiapluralizmus mint elérendő közérdekű cél, és mint a korlátozás alapjául szolgáló érv. A médiapluralizmus fogalma itt is a média/műsorszolgáltatási rendszer egészével szemben megfogalmazott követelményként jelenik meg. Emellett a sokszínűség (*diversity*) fogalma is felbukkan, méghozzá az EuB-hoz intézett kérdések között olyan értelemben, hogy a plurális és nem kereskedelmi alapú műsorszolgáltatási rendszer biztosítja a műsorszolgáltatásban és a sajtóban is a vélemények sokszínűségét.¹³⁸ Azaz, az általunk felvázolt fogalmi rendszert követi az ítélet. Az EuB hivatkozik ugyan az EJEE 10. cikkére,¹³⁹ de csak abban a tekintetben, hogy Hollandia a pluralizmus fenntartásával a véleménynyilvánítás

¹³⁴ A 288/89. sz. *Collective Antennevoorziening Gouda* ügyben 1991. július 25-én hozott ítélet [EBHT 1991., I-4007. o.] (a továbbiakban: *Gouda*-ügy).

¹³⁵ Értsd: a hollandhoz hasonló médiafinanszírozási megoldást vár a Hollandiában nem honos televíziós szolgáltatóktól, azaz, hogy a médiaszolgáltatótól elkülönült vállalkozás szervezze a reklámozást és gyűjtse be az abból befolyó összeget, melyből médiatartalmak finanszírozására fordítható.

¹³⁶ L. *Bond van Adverteerders* ügy.

¹³⁷ L. *Gouda*-ügy 22–25. pontok.

¹³⁸ Uo. 7. pont.

¹³⁹ Uo. 23. pont.

szabadságának védelmét kívánja megvalósítani, amelyet az egyezmény említett szakasza, és a közösségi jogrend is véd.¹⁴⁰ Azaz, úgy tűnik, mintha az EuB egy alapjogi vizsgálatot végezne, ugyanakkor az ítélet nem megy tovább ennél, már csak az alkalmazott tagállami szabályozási eszköz alkalmatlanságáról beszél.

4.3. Bizottság v. Holland Királyság ügy

Szintén a holland nemzeti médiarendszer és az általa biztosított pluralizmuskoncepcióval találkozhatunk a *Bizottság v. Holland Királyság* ügyben,¹⁴¹ melyben – többek között – egy olyan rendelkezés volt vita tárgya, mely alapján a Hollandiában műsort szolgáltató valamennyi (akár nem honos) vállalkozást arra kötelezték, hogy a rádió- és televízióműsorok gyártására egy holland nemzeti vállalkozás szolgáltatásait vegyék igénybe. Az EuB ez esetben is elismerte a véleménynyilvánítás szabadságának (a nemzeti audiovizuális szektor pluralizmusának) biztosítására irányuló kultúrpolitika kiemelkedő közérdekjellegét, ugyanakkor itt sem fogadta el az eszközt azzal az indokkal, hogy aránytalan az elérni kívánt célhoz, hiszen az említett rendelkezés alapján a szektorban üzemelő nemzeti vállalkozások más, nem honos szolgáltatókból húztak volna hasznot saját fenntartásuk érdekében. Érdekes ebben a tekintetben felidézni a holland kormányzat érvelését, aki megpróbálkozott (sikertelenül) az EGK-Szerződés 90. cikkére hivatkozni,¹⁴² és kivonni az egész holland audiovizuális szektort a közösségi versenyszabályok alól. Ezt oly módon próbálta elérni, hogy az állam monopóliuma a műsorszolgáltatás terén igazolható egyrészt az említett kulturális közérdekű céllal (pluralizmus fenntartása a médiában), másrészt azzal, hogy fenntartható legyen a nemzeti média-vállalkozások hozzáférése a magas minőségű technikai forrásokhoz, harmadrészt a nem profitorientált kulturális feladatok teljesíthetők legyenek.¹⁴³

A *Bizottság v. Holland Királyság* ügyben is hasonlóan a többi Hollandiát érintő üggyhez, a pluralizmus demokratikus koncepcióját védi a tagállam, és fogalomhasználatában is a műsorszolgáltatási rendszer egészére vonatkoztatja azt. A sokszínűség fogalma nem jelenik meg az ítéletben, az EJEE-re hivatkozás¹⁴⁴ szóról szóra megegyezik a *Bond van Adverteerders* ügyben tett megállapításokkal.

¹⁴⁰ L. 27. lj.

¹⁴¹ 353/89. sz. Európai Közösségek Bizottsága v. Holland Királyság ügyben 1991. július 25-én hozott ítélet [EBHT 1991., I-4069. o.] (a továbbiakban: *Bizottság v. Holland Királyság* ügy).

¹⁴² Az EGK-Szerződés 90. cikke az általános versenyszabályokhoz képest az ún. általános gazdasági érdekű szolgáltatásokat nyújtó vállalkozások speciális helyzetét rögzíti, amely tulajdonképpen a kialakuló duális médiarendszerben a közszolgálati médiaszolgáltatás uniós versenyjogi kompatibilitását fogja biztosítani.

¹⁴³ L. *Bizottság v. Holland Királyság* ügy 31–37. pontok.

¹⁴⁴ Uo. 30. pont.

4.4. *Veronica*-ügy

A *Veronica*-ügyben¹⁴⁵ szintén a holland közszolgálati médiarendszerrel és annak szabályozásával kapcsolatban került elő a médiapluralizmus kérdése. A holland közszolgálati médiatársaság, a *Veronica* (Vereniging Veronica Omroep Organisatie) ugyanis úgy ítélte meg, hogy a holland médiatörvény (*Mediawet*) egy rendelkezése a tőke és szolgáltatás szabad áramlásának gátját képezi. A médiatörvény ugyanis egyrészt kimondta, hogy csak a holland médiahatóság (Commissariaat voor de Media) jogosult engedélyezni műsorszolgáltatási tevékenységet, illetve hogy az így létrejövő műsorszolgáltatók a hallgatók-nézők társulásának tekintendők, és működésének fő célja adott társadalmi, kulturális, vallási vagy szellemi irányvonal képviselése, mely státútumukban rögzítésre kerül.¹⁴⁶ *Veronica* a médiatörvény azon rendelkezését vitatta, amely kizárta a meghatározott (közszolgálati) célra irányuló műsorszolgáltatáson és a médiahatóság engedélyében, felhatalmazásában foglaltakon túl más tevékenység végzését. Az eljárásra azért került sor, mert a médiahatóság szerint a *Veronica* különböző tevékenységeivel (pl. tőkeberuházás más tagállamban alapított médiavállalkozásba, üzleti terv készítése előbbi megvalósításához) nagymértékben hozzájárult ahhoz, hogy luxembourgi székhellyel Hollandiába irányuló (holland kábelhálózaton keresztül terjesztett) kereskedelmi csatorna (RTL-Véronique) induljon, megszegve így a holland médiatörvény hivatkozott rendelkezését.¹⁴⁷

Az EuB az előzetes döntéshozatali eljárásban feltett kérdésekre válaszként hivatkozta a *Bizottság v. Holland Királyság* és a *Gouda*-ügyeket, melyben épp a szóban forgó holland médiatörvénnyel kapcsolatban állapította meg, hogy annak fő célja a plurális és nem kereskedelmi alapon működő műsorszolgáltatási rendszer létrehozása, mely a tagállam kulturális politikájának részét képezi. A kulturális politika pedig ezzel a törvénnyel az audiovizuális szektorban a Hollandiában jelen lévő különböző (társadalmi, kulturális, vallási és filozófiai) társadalmi csoportok véleménynyilvánítási szabadságának biztosítását célozza. A kulturális politikai célkitűzések pedig közérdeknek minősülnek, amelyet a tagállamok legitim módon saját műsorszolgáltatási rendszerük jogszabályokon keresztül történő alakításával maguk valósíthatnak meg.¹⁴⁸ Az EuB szerint a médiatörvény támadott rendelkezései ezeknek a céloknak az eléréséhez járulnak hozzá, hiszen a közszolgálattól idegen feladatokat tiltják meg a műsorszolgáltatók számára. Így az audiovizuális szektor-

¹⁴⁵ 148/91. sz. *Vereniging Veronica Omroep Organisatie v. Commissariaat voor de Media* ügyben 1993. február 3-án hozott ítélet (Határozatok Tára 1993 I-00487) (a továbbiakban: *Veronica*-ügy).

¹⁴⁶ *Veronica*-ügy 3. pont.

¹⁴⁷ Uo. 4., 6. pontok.

¹⁴⁸ Uo. 9–10. pontok.

ban megvalósítandó pluralizmus biztosítására kapott finanszírozás nem használható az eredetitől teljesen eltérő, tisztán kereskedelmi célokra. Az EuB azt is kimondta, hogy a korlátozó rendelkezések éppen azt szolgálják, hogy ne lehessen megkerülni a közérdekű célok (plurális és nem kereskedelmi műsortartalom kötelezettsége) megvalósítása érdekében alkotott holland jogszabályt.¹⁴⁹ Az EuB végkövetkeztetése szerint az EGK szerződés szolgáltatások és tőke szabad áramlására vonatkozó rendelkezései nem zárják ki az olyan tagállami jogalkotást, mely azért korlátoz bizonyos, az előbb említett szabadságok körébe eső tevékenységeket (azaz azért szükséges), hogy biztosítsa a plurális, nem kereskedelmi alapokon nyugvó audiovizuális rendszerének megvalósítását.

A *Veronica*-ügy annyiban tér el a korábbi holland ügyektől, hogy itt tulajdonképpen a médiapluralizmus tagállami biztosítása miatt bevezetett korlátozó intézkedések nem egy más tagállamban honos vállalkozásra, hanem *Hollandiában letelepedett, és kifejezetten közérdekű feladatokkal felruházott szolgáltatóra* vonatkozott. Itt eszünkbe juthat a *Gouda*-ügy, melyben éppen azt mondta ki az EuB, hogy a médiapluralizmus biztosítását egy tagállam elsősorban azzal tudja elérni, ha saját műsorszolgáltatóira fogalmaz meg (adott esetben korlátozó) szabályokat. Ebben az esetben is a tagállam a médiapluralizmus demokratikus értelmezését védi, fogalomhasználatában megegyezik a többi holland ügygel, a sokszínűség nem jelenik meg az ítéletben, és az EJEE-re hivatkozás sem.

4.5. Bizottság v. Belga Királyság ügy

A *Bizottság v. Belga Királyság* ügy annyiban más, mint a holland ügyek, hogy már a TVWF irányelv megszületését követően indult.¹⁵⁰ Ebben az ügyben egy előzetes engedélyezési eljárás volt a vita tárgya, amelyben egy hatóság a Francia Közösségnek szolgáltató műsorszolgáltatók számára, az audiovizuális média pluralizmusának fenntartása és fejlődése céljából külön mechanizmusokat írhatott elő.¹⁵¹ Belgium a kulturális politikára mint kiemelkedő közérdekű célra és egyben a holland ügyekre hivatkozott, sőt, úgy érvelt, hogy mivel a kialakított engedélyezési rendszer a kulturális politika területére tartozik, ezért nem esik a TVWF irányelv által koordinált (gazdasági) területre. A rendszer alapján a hatóság egyedileg kötött megállapodásokat a médiapluralizmus fenntartásának érdekében televíziós műsorszolgáltatókkal. Noha az EuB a kulturális politikai érvet elismerte, úgy találta,

¹⁴⁹ Uo. 11., 13. pontok

¹⁵⁰ A 11/95 sz. *Bizottság v. Belga Királyság* ügyben 1996. szeptember 10-én hozott ítélet [EBHT 1997 I-4115 o.] (a továbbiakban: *Bizottság v. Belga Királyság* ügy).

¹⁵¹ *Bizottság v. Belga Királyság* ügy 59. pont.

hogy Belgium nem mutatott rá részletekbe menően, hogy az előzetes engedélyezés szükséges és arányos korlátozás volt a Francia Közösség területén az audiovizuális média pluralizmusának fenntartásához.¹⁵²

További érdekességként érdemes megemlíteni, hogy a kialakított rendszer a Francia Közösség nyomtatott sajtójára is vonatkozott, pontosabban az abban megjelenő vélemények és általános tájékoztatás pluralizmusának fejlesztését is célozta.

Az ügyben Belgium is a médiapluralizmus demokratikus koncepciójával érvel. Sőt, az EuB a korábbi holland ügyekre hivatkozva összefoglalja ennek a koncepciónak mint kimentési érvnek a lényegét, közvetve mintegy értelmezve a médiapluralizmus tartalmát. Az EuB azt mondja, hogy a kulturális politika a pluralizmus érdekében hozott szabályokkal a különböző államalkotó tényezők véleménynyilvánítási szabadságát segíti elő.¹⁵³ Fogalomhasználatában tehát a médiapluralizmus egyrészt mint a médiarendszerrel szemben megkövetelt általános érték jelenik meg. Az ítéletben ugyanakkor egy helyütt mintha keveredne a pluralizmus a sokszínűség fogalmával. A bizonytalanság a vitatott belga szabályozás esetében áll fenn, mely (az eredeti francia szövegben is) a Francia Közösség televíziós műsorszolgáltatásaiban „audiovizuális pluralizmus” fejlesztését és fenntartását jelöli meg szabályozási célként, illetve a vélemények és az általános információk pluralizmusának a Francia Közösségben történő előmozdítását. Az első esetben számunkra úgy tűnik, hogy a csatornák műsorkínálatára utal a szabályozó (azaz a média teljesítményéről beszél), amit a sokszínű tartalomkínálattal lehet például kifejezni. A második eset viszont az ET jelentésében¹⁵⁴ található pluralizmus-definíciót idézi, hiszen az az írott sajtóval szemben fogalmazza meg „a társadalmi, politikai és kulturális (...) vélemények, információk” széles választékának követelményét. A bírósági eljárásban a tagállam akként hivatkozott az EJEE 10. cikk (1) bekezdésének második mondatára,¹⁵⁵ hogy az egyezmény a részes államok számára kifejezetten lehetővé teszi a kötelező engedélyezési rendszerek alkalmazását mind a műsorszolgáltatók, mind pedig a műsorelosztók tekintetében. Az EuB az EJEE hivatkozott rendelkezésének értelmezésébe ebben az ügyben sem megy bele, hanem elutasítva az érvelést csak annyit mond, hogy egy ilyen kötelező engedélyezési rendszer felállítása az EJEE alapján nem jelenti önmagában azt, hogy az nem lehet ellentétes a közösségi joggal. Azaz, tulajdonképpen közvetve azt mondja ki az EuB, hogy a két nemzetközi jogi normarendszer kollíziója esetében egyrészt erősebb lehet, elsőbbséget élvezhet a közösségi jog, másrészt az EuB rendelkezik arra hatáskör-

¹⁵² Uo. 54–55. pontok.

¹⁵³ Uo.

¹⁵⁴ *The activity report of the Committee of Experts on Media Concentrations and Pluralism*. Submitted to the 4th European Ministerial Conference on Mass Media Policy. Prague, December 7–8., 1994. Idézi JAKUBOWICZ i. m. (73. lj.) 263.

¹⁵⁵ EJEE 10. cikk (1) bekezdés. Ez a Cikk nem akadályozza, hogy az államok a rádió-, televízió- vagy mozgókép vállalatok működését engedélyezéshez kössék.

rel, hogy az egyébként EJEE alapjogi normáknak megfelelően létrehozott szabályozást jogsértőnek nyilvánítsa.

4.6. *TV10-ügy*

A *TV10-ügyben*¹⁵⁶ az EuB elé az a kérdés került előzetes döntéshozatali eljárás keretében, hogy miként kell megítélni a szolgáltatásnyújtás szabadságának tükrében egy olyan műsorszolgáltatót, amelyet az egyik tagállamban alapítottak, ugyanakkor tevékenysége egy másik tagállam területére irányul.¹⁵⁷ A tagállami bíróság többek között megállapította, hogy a kérdéses kereskedelmi célú műsorszolgáltató vállalkozás (*TV10*) kifejezetten azért jött létre luxembourgi székhellyel, hogy elkerülje a holland médiatörvény (Mediawet) kulturális politika körébe eső rendelkezéseit.¹⁵⁸ Fontos megemlíteni, hogy a tagállami bíróság a médiahatóság jelen ügyben született határozatával kapcsolatban – mely megállapította a jogkerülés tényét és ezért megtiltotta a *TV10* televíziós műsorszolgáltatás kábelhálózaton történő terjesztését – kimondta: az nem sértette sem az EJEE 10. (véleménynyilvánítás szabadsága), sem pedig 14. (diszkrimináció tilalma) cikkét. Az EuB egyrészt megállapította *Debauxe-ügyre*¹⁵⁹ hivatkozással, hogy a szolgáltatásnyújtás szabadsága nem vonatkozik olyan tevékenységekre, melynek releváns összetevői csupán egy tagállamra korlátozódnak/szűkülnek. Az EuB két lényeges megállapítást tett. Egyrészt, hogy a tagállamoknak joguk van védekezni a jogmegkerülés ellen. Másrészt pedig a szolgáltatások szabad áramlása nem értelmezhető úgy, hogy egy tagállamnak nem szabad saját joghatósága alá tartozó műsorszolgáltatójaként kezelni – a tagállam kulturális politikája részeként elfogadott plurális, nem kereskedelmi műsorszolgáltatást célzó szabályozás elkerülése (jogmegkerülés) végett – egy másik tagállamban letelepedett műsorszolgáltatót, melynek műsora részben vagy teljesen az első tagállam területét célozza.¹⁶⁰

A *TV10-ügyben* is, hasonlóan a többi Hollandiát érintő ügghöz, a médiatörvény azon rendelkezéséről van szó (értsd: amiatt történik a jogmegkerülés), mely a plurális nem kereskedelmi célú médiarendszer fenntartását célozza.¹⁶¹ Azaz, itt is a médiapluralizmus demokratikus modelljének védelme jelenik meg a tagállam részéről, és ennek jogszerűségét vitatja egy kereskedelmi vállalkozás. Az is megállá-

¹⁵⁶ 23/93. sz. *TV10 SA v. Commissariaat voor de Media* ügyben 1994. október 5-én hozott ítélet [EBHT 1994., I-4795. o.] (a továbbiakban: *TV10-ügy*).

¹⁵⁷ Uo. 10. pont.

¹⁵⁸ Uo. 4., 9. pontok.

¹⁵⁹ 52/79. sz. *Procureur du Roi v. Debauxe és társai* ügyben 1980. március 18-án hozott ítélet [EBHT 1980., 833. o.] (a továbbiakban: *Debauxe-ügy*).

¹⁶⁰ *TV10-ügy* rendelkező rész.

¹⁶¹ Uo. 4. pont.

pítható, hogy az ítélet fogalomhasználata megfelel az általunk felállított mércének. Külön ki kell emelni, hogy a tagállami bíróság hivatkozott az EJEE-re, és erre az EuB is reagált.¹⁶² Az EuB ebben a tekintetben az általános formulát használja, amikor tényként kezeli, hogy az alapjogok – beleértve az EJEE-ben foglaltakat is – az általános alapelvek integráns részét képezik, melyeknek betartását az EuB-nak biztosítania kell. Ugyanakkor bővebb elemzését a 10. cikknek nem adja, csupán utal a *Bizottság v. Holland Királyság* ügyre, melyben az EuB kimondta, hogy a pluralizmus fenntartása mint műsorszolgáltatási politikai cél, a vélemények sokszínűségének, és ezen keresztül, a véleménynyilvánítás szabadságának megóvását célozza, utóbbiak (vélemények sokszínűsége és ezen keresztül a véleménynyilvánítás szabadságának kiteljesítése) pedig kifejezetten az EJEE fő céljai közé tartoznak.¹⁶³

4.7. *Familiapress-ügy*

A *Familiapress-ügyben*¹⁶⁴ az osztrák kormány szintén a médiapluralizmus fenntartásával¹⁶⁵ indokolta a tisztességtelen versenyről szóló törvény azon rendelkezésének megalkotását, mely megtiltotta, hogy az áruk vagy szolgáltatások értékesítéséhez a forgalmazók ajándékokat kapcsoljanak.¹⁶⁶ A korábbi esetektől eltérően itt nem műsorszolgáltatás, hanem médiaáru határokon átnyúló szolgáltatásáról volt szó, hiszen Ausztria területén terjesztettek olyan német sajtóterméket, mely nyereseményjátékot tartalmazott.¹⁶⁷ Az osztrák kormány a szabályozás háttérének megvilágítása céljából arra is rámutatott, hogy az osztrák nyereseményjáték-piac 1992-es liberalizációja erős versenyt indukált az olvasókért a sajtópiacon,¹⁶⁸ melynek egyik következménye volt az egyre nagyobb értékű nyereseményjátékok megjelenése a lapokban. A nevezett tilalom (azaz a sajtótermékek kizárása a nyereseményjátékok kínálásából) a sajtópiacon sokszínűségének fenntartását célozta azzal, hogy a kis kiadók ne szűnjenek meg az erős versenyben, hiszen a fogyasztók inkább a nagy nyereseménnyel is kecsegtető lapokat választják, mintsem a minőségi médiatartalmat.¹⁶⁹ Az EuB megállapította, hogy „A sajtó sokszínűségének (*press diversity*) fenntartása olyan kényszerítő okot képezhet, mely igazolhatja az áruk szabad mozgásának

¹⁶² Uo. 23. pont.

¹⁶³ Uo. 25. pont.

¹⁶⁴ 368/95. sz. *Vereinigte Familiapress Zeitungsverlags- und vertriebs GmbH v. Heinrich Bauer Verlag* ügyben 1997. június 26-án hozott ítélet [BHT 1997., I-03689 o.] (a továbbiakban: *Familiapress-ügy*).

¹⁶⁵ *Familiapress-ügy* 13. pont.

¹⁶⁶ LÁNCOS i. m. (69. lj.) 436.

¹⁶⁷ *Familiapress-ügy* 2. és 5. pontok.

¹⁶⁸ Uo. 11. pont.

¹⁶⁹ Uo. 15–16. pontok.

korlátozását. Az ilyen sokszínűség segít a véleménynyilvánítás szabadságának fenntartásában, amint azt az Emberi Jogok Európai egyezményének 10. cikke óvja, amely egyike azon alapvető jogoknak, melyet a Közösség jogrendje véd (...).¹⁷⁰ A *Familiapress*-ügy visszahivatkozik az itt a korábban tárgyalt *Bizottság v. Holland Királyság*, valamint a *Veronika*-ügyekre, továbbá hivatkozza az ún. *ERT*-ügyet is.¹⁷¹ Az *ERT*-ügy mintaadó ítéletnek tekinthető az EuB olyan média tárgyú ítéleteinek esetében, melyekben az EuB az EJEB döntéseit veszi alapul. Jelen esetben az EuB az EJEB *Lentia*-ügyét hivatkozza.¹⁷² Annak mérlegelését, hogy a versenytörvényben megfogalmazott tilalom arányos-e a kitűzött céllal (sajtó sokszínűsége), illetve hogy kevésbé korlátozó eszközzel nem érhető-e el, az EuB a tagállamra bízta.

A *Familiapress*-ügy több szempontból is újdonságot hozott a médiapluralizmust tárgyaló EuB ügyek sorában. Egyrészt a nyomtatott sajtó piacát érintően kerül megmértésre a médiapluralizmus elve. Azaz, az EuB hasonló módon fogadta el kimentési indokként az elvet, mint a műsorszolgáltatással kapcsolatos döntéseiben, annak ellenére, hogy általában a médiaszabályozási teóriák a jellemzőiben jelentősen eltérő médiumok esetében más mértékű állami beavatkozást fogadnak el.¹⁷³ Ennek a közös megítélésnek az lehet az indoka, hogy az osztrák nyomtatott sajtópiac nagyon hasonlított a műsorszolgáltatási piachoz az állami jelenlét tekintetében. Ausztriában ugyanis 1975-től állami támogatásban részesülhetnek azok az újságok, melyek közérdekű kérdésekkel (politika, gazdaság, kultúra) foglalkoznak, és ezeken a területeken szolgálnak tájékoztatással és véleményformáló erővel.¹⁷⁴ A támogatási rendszerben tulajdonképpen a közszolgálati műsorszolgáltatási missziót láthatjuk viszont, csak éppen a nyomtatott sajtó területén. Ausztriában a közéleti sajtó piacán az erőteljes állami beavatkozásnak egyébként ugyanazok a piaci indokai vannak ma is, mint a szabályozás megszületésekor.¹⁷⁵ Az EuB fogalomhasználatában szinonimaként kezeli az ítéletben a médiapluralizmus és a sokszínűség fogalmát. Úgy gondoljuk, hogy alapvetően helyes az, hogy a tagállam a „nyomtatott sajtó sokszínűségének fenntartására” (*maintain press diversity*) hivatkozik,¹⁷⁶ hiszen a szabályozói cél, hogy különböző színezetű – elsősorban – politi-

¹⁷⁰ Uo. 18.

¹⁷¹ A 260/89. sz. *ERT* v. *DEP* ügyben 1991. június 18-án hozott ítélet [EBHT 1991., 2925. o.] (a továbbiakban: *ERT*-ügy).

¹⁷² *Lentia*-ügy (106. lj.).

¹⁷³ Az egyes médiaszolgáltatások közötti differenciálás indokairól I. KOLTAY András–NYAKAS Levente: *Magyar és európai médiajog*. Budapest, CompLex, 2012. 19.6. fejezet. 502–505.

¹⁷⁴ Paul C. MURSCHEZ–Matthias KARMASIN: Austria: Press Subsidies in Search of a New Design. In: Paul C. MURSCHEZ (szerk.): *State Aid for Newspapers: Theories, Cases, Actions*. Berlin–Heidelberg, Springer Verlag, 2013. 133–149., 135–136.

¹⁷⁵ Uo. 133.

¹⁷⁶ *Familiapress*-ügy 13. pont.

kai sajtóorgánumok maradjanak fenn, amely lehetőséget ad arra, hogy eltérő nézetek, érdekek jelenjenek meg, fejeződjének ki, amely így hozzájárul a médiapluralizmus megvalósulásához. Az EuB ugyanakkor egyenlőségjelet tesz a két fogalom közé, amikor a korábbi médiapluralizmus tárgyú ügyeket hivatkozva, és érvelésében behelyettesíti a médiapluralizmus fogalmát a sokszínűség fogalmába.¹⁷⁷

A másik jelentős újítása az EuB-nak, hogy – még ha igencsak röviden is, de – az EJEB gyakorlatának beemelésére vállalkozik. Első lépésben kimondja, hogy az áruk szabad áramlása legitím kimentési indokainak igazolása során azt az általános jogelvek, de különösen az alapvető jogok fényében kell értelmezni. Ezt követően az EJEE-t mint az alapvető jogok – jelen esetben a véleménynyilvánítás szabadságának – legfőbb európai forrását hivatkozva, végül pedig az EJEB esetjogból a *Lentia*-ügyet¹⁷⁸ hívja segítségül.¹⁷⁹ Az utolsó lépésben az EuB igen lakonikusan csak annyit mond, hogy a véleménynyilvánítás szabadsága korlátozható a sajtó sokszínűségének fenntartása (*maintaining press diversity*) érdekében, amíg azt törvény írja elő és szükséges egy demokratikus társadalomban. Azaz, egyrészt szemben a *Bizottság v. Belga Királyság* ügygel, itt nem utasítja el az EJEE szerinti alapjogi vizsgálatot az EuB. A vizsgálat ugyanakkor nem mondható érdeminek. Nem szól ugyanis arról, hogy az EJEE szerint a korlátozásnak arányosnak is kell lenni az elérni kívánt céllal. Ezt valószínűleg az eljárás rendje miatt hagyta ki, hiszen előzetes döntéshozatali eljárásról van szó, amelyben a tagállami bíróság által feltett kérdésekre válaszolva az arányosság kérdésében a tagállami bíróságnak kell döntenie. Kérdés, hogy ezt az elemzést a tagállamnak milyen alapon kell elvégeznie: a közösségi jogi vagy EJEB gyakorlata alapján, de feltételezzük, hogy az előbbiről van szó.

4.8. *United Pan-Europe Communications* ügy

A *United Pan-Europe Communications* ügy¹⁸⁰ kapcsán elsőként fontos leszögezni, hogy az EuB megállapította ítéletében,¹⁸¹ hogy az ügyben nem relevánsak az egyetemes szolgáltatási irányelvnek¹⁸² a kötelező továbbítási szabályai. Az ügyben tag-

¹⁷⁷ Uo. 18. pont.

¹⁷⁸ *Lentia*-ügy (106. lj.).

¹⁷⁹ *Familiapress*-ügy 24–26. pontok.

¹⁸⁰ 250/06 sz. *United Pan-Europe Communications Belgium SA és társai v. Belgium* ügyben 2007. december 13-án hozott ítélet [EBHT 2007., I-11135.] (a továbbiakban: *United Pan-Europe Communications* ügy).

¹⁸¹ Uo. 25. pont.

¹⁸² Az Európai Parlamenti és Tanács 2002. március 7-i 2002/22/EK irányelve az egyetemes szolgáltatásról, valamint az elektronikus hírközlő hálózatokhoz és elektronikus hírközlési szolgáltatásokhoz kapcsolódó felhasználói jogokról.

állami kábelszolgáltató vállalkozások támadták a számukra – Brüsszel Főváros Régióban – előírt *must carry* (továbbítási kötelezettség) szabályok jogosságát. Az EuB felidézte a vitatott törvényt, melyben a jogalkotó kifejtette, hogy „a *must carry* rendszer célja a televíziós műsorszolgáltató hálózatok műsorkínálata plurális és kulturális jellegének megőrzése, valamint minden tévénező számára biztosítani az e pluralizmus nyújtotta lehetőségek igénybevételeét”, illetve hogy „e rendszert a közérdeken alapuló indokok vitathatatlanul igazolják”.¹⁸³ Az EuB ezt elismerve megállapította, hogy a szabályozás célja, hogy garantálja „a kétnyelvű Brüsszeli Fővárosi Régió belga állampolgárai számára (...), hogy ne legyenek megfosztva a helyi, az országos információktól, illetve a saját kultúrájukkal kapcsolatos információkhoz való hozzáféréstől.”¹⁸⁴ Ebben a tekintetben az EuB felidézte állandó ítélkezési gyakorlatát, mely szerint „a kultúrpolitika olyan közérdeken alapuló kényszerítő okot képezhet, mely indokolhatja a szolgáltatásnyújtás szabadságának korlátozását.”¹⁸⁵ Hasonlóan a korábbi határozataihoz, az EuB a pluralizmus elvét összekapcsolta a véleménynyilvánítás szabadságával, és felhívta az EJEE 10. cikkét. A közérdekű kultúrpolitikai célt az EuB abban látja, hogy az adott „régióban fellelhető különféle – különösen társadalmi, kulturális, nyelvi, vallási és világnézeti – tényezőkhöz fűződő szólásszabadság” biztosítva legyen az audiovizuális médiában. Az EuB az előzetes döntéshozatali eljárásban így egyrészt elismerte, hogy nevezett közérdekű, kultúrpolitikai célt (médiapluralizmus fenntartása) figyelembe vevő szabályozási eszköz (*must carry* kötelezettség) nem ellentétes a szolgáltatásnyújtás szabadságának korlátozásával, ha az a célhoz mérten nem aránytalan, melynek általános – minden egyes esetben tehát külön mérlegelendő – feltételeit az EuB ítéletében szintén lefektette.¹⁸⁶ A lefektetett általános feltételek konkrét vizsgálata és az alapján az arányosságról való döntés viszont a tagállamok feladata.

A *United Pan-Europe Communications* ügyben a tagállam a médiapluralizmus demokratikus modelljét képviselte, hiszen egy ideális társadalmi nyilvánosság fenntartásához olyan szabályozási eszközt választott (*must carry* kötelezettség), mely – a műsorkínálat befolyásolása révén – a megfelelő tájékozódáshoz való jogot próbálja biztosítani. A pluralizmus fogalma a sokszínűség jelentéstartalmában van jelen az ítéletben, és ez alapvetően a vitatott belga jogszabályi rendelkezésnek köszönhető, hiszen a *műsorkínálatra* vonatkozóan állapítja meg, hogy annak plurális (értsd: sokszínű) fenntartása a cél. Az EuB ugyanakkor, amikor az EJEE-hez kapcsolja a kérdést és a saját joggyakorlatára hivatkozik, akkor a pluralizmus fogalmát átfogó normatív értéként használja.¹⁸⁷ Lános Petra az arányosság kérdésében egy fontos momentumra is felhívja a figyelmet: az EuB tulajdonképpen belekezd a

¹⁸³ *United Pan-Europe Communications* ügy 4. pont.

¹⁸⁴ Uo. 40. pont.

¹⁸⁵ Uo. 41. pont.

¹⁸⁶ L. Uo. 46–48. pontok.

¹⁸⁷ Uo. 44. pont.

teszt első lépcsőjének az elemzésébe azzal, hogy megállapítja, az alkalmazott szabályozói eszköz (*must carry* kötelezettség) alkalmas a kitűzött kulturális cél (médiapluralizmus) megvalósítására.¹⁸⁸

4.9. A *Centro Europa* ügy

Amint korábban említettük,¹⁸⁹ a *Centro Europa* ügyben¹⁹⁰ párhuzamosan indult eljárás az EJEB és az EuB előtt. Míg az EJEB előtt az alapjogvédelem (véleménynyilvánítás szabadságának érvényesülése, és – a médiapluralizmust támogató szabályozói eszközök miatti – korlátozhatósága) volt az alapkérdés, addig jelen eljárásban az uniós jogszabályokat végrehajtó tagállami normák uniós jogi megfelelősége¹⁹¹ merült fel a tagállami bíróságok előtt, és ennek folyamányaképpen került az ügy az EuB elé, és ezzel együtt a médiapluralizmus kérdése is.

A témánk szempontjából a *Centro Europa* ügyben ugyanakkor nem is az EuB döntése, hanem Maduro főtanácsnok indítványa¹⁹² tartalmaz a közösségi jog és alapjog viszonyában fontos megállapítást. Az EuB éppen azért nem foglalkozott alapjogi kérdésekkel (és így a médiapluralizmus kérdésével sem) döntésében, mivel elfogadta a főtanácsnok érvelését, aki elemezte az EuB lehetőségeit ezen a területen, és arra jutott, hogy „az alapvető jogok védelme (...) nem [volt] súlyosan hiányos” az adott tagállamban, és így nem sérült a szabad mozgásra vonatkozó szabályozás oly mértékben, hogy az EuB-nak nemzeti intézkedések alapvető jogokkal való összeegyeztethetőséget kellett volna vizsgálnia.¹⁹³

A főtanácsnok alapjogi, illetve az előzetes döntéshozatali eljárással össze nem egyeztethető megfelelőségi vizsgálatot elutasító megállapítása ellenére érdemes röviden felidézni indítványának egyes elemeit. Elsőként a tagállami kérdések közül

¹⁸⁸ LÁNCOS Petra Lea: A demokrácia és pluralizmus értéke az európai média jogban. *Iustum Aequum Salutare* X. 2014. 1. 111–127., 124.

¹⁸⁹ L. jelen tanulmány 3.3.1. pontját.

¹⁹⁰ A Bíróság C-380/05. sz. *Centro Europa 7 Srl kontra Ministero delle Comunicazioni e Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni* ügyben 2008. január 31-én hozott ítélete [BHT 2008 I-00349] (a továbbiakban: *Centro Europa* ügy).

¹⁹¹ L. *Centro Europa* ügy 47. bekezdés.: „A kérdéseket előterjesztő bíróság a kérdéseivel lényegében azt kéri, hogy a Bíróság határozzon a szerződésnek a szolgáltatásnyújtás és a verseny szabadságát biztosító rendelkezései, a keretirányelv, az engedélyezési irányelv és a versenyirányelv, valamint az EJEE – amelyre az Európai Unióról szóló szerződés 6. cikke hivatkozik – 10. cikkének értelmezése tárgyában.”

¹⁹² M. Poiares Maduro főtanácsnok indítványa C 380/05. sz., *Centro Europa 7 Srl kontra Ministero delle Comunicazioni e Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni* és *Direzione Generale Autorizzazioni e Concessioni Ministero delle Comunicazioni* (A Consiglio di Stato [Olaszország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem) ügy tárgyában. Az ismertetés napja: 2007. szeptember 12. (a továbbiakban: Maduro főtanácsnok indítványa).

¹⁹³ Maduro főtanácsnok indítványa 22. pont.

azokat, amelyek valamilyen formában a pluralizmus (illetve a sokszínűség) kérdéskörét érintették.¹⁹⁴ Ezek közül a legfontosabbak a következők voltak. Az EJEE 10. cikke biztosítja-e a pluralizmust a műsorszolgáltatási ágazatban (*guarantee pluralism in the broadcasting sector*), mely így arra kötelezi a tagállamokat, hogy trösztellenes szabályaikkal egyszerre biztosítsák a pluralizmust és a versenyt az említett szektorban, biztosítva a hálózathoz való hozzáférést és a szolgáltatók sokszínűségét? Arra is rákérdez a tagállami bíróság, hogy az uniós jogban (pl. engedélyezési irányelvben) meghatározott frekvenciahasználat elosztásának elveitől csak közérdekű célok, így az információk pluralizmusának védelme, valamint a kulturális vagy nyelvi sokféleség biztosítása érdekében lehet eltérni (*in order to protect pluralism of information and to guarantee the protection of cultural or linguistic diversity*)?

Maduro főtanácsnok a tényállással kapcsolatban egyrészt arra a következtetésre jut, hogy „a nemzeti televíziós műsorszolgáltatási jogok magán gazdasági szereplők részére történő odaítélésével kapcsolatban átlátható és megkülönböztetéstől mentes kiválasztási eljárásokat kell lefolytatni, és ezen eljárások eredményét teljes mértékben érvényre kell juttatni.” Azaz nem elég, hogy a közösségi jogban megfogalmazott elvek szerint lefolytatott (átlátható és megkülönböztetéstől mentes) eljárásban országos televíziós műsorszolgáltatási jogosultságot ítéltek oda egy vállalkozásnak, hanem a hatóságoknak végre is kellett volna hajtani azt (rádiófrekvenciák kijelölése).

A főtanácsnok ehhez a megállapításához érdemi, alapjogi indokolást fűz, mely a következő:

„Annál is inkább be kell tartani ezeket a követelményeket egy olyan helyzetben, mint amilyen az alapeljárás tárgyát képező helyzet, ahol a műsorszolgáltatási jogokra vonatkozóan kiírt nyilvános pályázati eljárást a média pluralizmusának¹⁹⁵ biztosítása érdekében folytatták le. A média által gyakran játszott, a nyilvános szféra szerkesztője szerep létfontosságú az olyan nyílt és befogadó társadalom előmozdításához és védelméhez, ahol a közjó különböző fogalmait megjelenítik és megvitatják. E tekintetben az Emberi Jogok Európai Bírósága hangsúlyozza, hogy a véleménynyilvánítás szabadságának alapvető szerepe egy demokratikus társadalomban „csak akkor valósítható meg sikeresen, ha az a pluralizmus elvén alapul, amelynek végső biztosítója az állam”, különösen, ha célja az, hogy információt és gondolatokat közvetítsen a nyilvánosság felé. Ennek megfelelően a közösségi jog nemzeti műsorszolgáltatás területén történő alkalmazása, amelyet a pluralizmus elve vezérel, ott bír különös jelentőséggel, ahol ezen elv védelmét erősíti.”¹⁹⁶

¹⁹⁴ Értsd: az első, az ötödik, a hatodik és a tizedik kérdéseket. Uo. 13. pont.

¹⁹⁵ A fordítás a szerző kiegészítéseit, módosításait tartalmazó hivatalos magyar fordítás. A hivatalos fordítás a „*tömegtájékoztatás sokszínűsége*”-nek fordította a „*pluralism of the media*” kifejezést, melyet a szerző „a média pluralizmusának” fordított.

¹⁹⁶ Maduro főtanácsnok indítványa 39. pont.

Maduro főtanácsnok érvelése alapján arra juthatunk, hogy szerencsés módon egybe esik a tagállami médiaszabályozást meghatározó alapjogi szempont az uniós versenyjogi szempontokkal, hiszen a nemzeti médiaszabályozás a médiapluralizmus elvéhez igazította és alakította ki a földfelszíni műsorszórás útján megvalósuló műsorszolgáltatási lehetőségek (jogosultságok) odaítélésének rendszerét. A két szabályrendszer (uniós és tagállami jog) viszonyáról pedig azt mondja, hogy a közösségi (uniós) jog nemzeti szintű végrehajtása kiemelt jelentőséggel bír, *ha az támogatja az alapjogi indíttatású elv (pluralizmus) megvalósítását a média területén.* Az EJEE-hez kapcsolódó gyakorlatot pedig a tagállami szabályozás céljának alátámasztásával összefüggésben hívja fel, ezen belül is az általunk is vizsgált *Lentia*-ügyet.¹⁹⁷ Azaz, a tagállami bíróság által felvetett, és általunk kiemelt kérdések közül közvetve az elsőre választ adott a főtanácsnok.

4.10. Sky Österreich ügy

Az EuB a *Sky Österreich* ügyben¹⁹⁸ hozott ítélete azért érdekes, mert a tagállami bíróság (Bundeskommunikationssenat) olyan kérdést intézett az EuB-hoz, melyben – hasonlóan a tagállami alkotmánybíróságokhoz – tulajdonképpen egy uniós jogszabályi rendelkezés alapjogi mérlegelését kellett elvégeznie. A vitatott jogszabályhely az AVMS irányelv¹⁹⁹ rövid híradásokra vonatkozó rendelkezése volt,²⁰⁰ mely a társadalom számára kiemelten jelentős eseményekre vonatkozóan rendezi a kizárólagos jogok kérdését uniós szinten. A tagállami bíróság által előterjesztett kérdés tárgya – amint azt Yves Bot főtanácsnok indítványában²⁰¹ összefoglalta – az volt, hogy miként „lehet a különböző alapjogok, vagyis egyrészt a vállalkozás szabadságához való jog és a tulajdonhoz való jog, másrészt a tájékozódás szabadságának és a média pluralizmusának a védelméhez kapcsolódó követelményeket összhangba hozni egymással.” Azaz az EuB tulajdonképpen a Charta 11., 16. és 17. cikkeinek egymáshoz való viszonyát vizsgálta a vitatott rendelkezés vonatkozásában.

¹⁹⁷ L. jelen tanulmány 3.3.1. pontját.

¹⁹⁸ A Bíróság C-283/11. sz., *Sky Österreich GmbH v. Österreichischer Rundfunk* ügyben 2013. január 22-én hozott ítélete (a továbbiakban: *Sky Österreich* ügy).

¹⁹⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 2010. március 10-i 2010/13/EU irányelve a tagállamok audiovizuális médiaszolgáltatások nyújtására vonatkozó egyes törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek összhangolásáról (kodifikált változat).

²⁰⁰ Uo. 15. cikk (6) bekezdés.

²⁰¹ Yves Bot főtanácsnok indítványa a C 283/11. sz., *Sky Österreich GmbH v. Österreichischer Rundfunk* (A Bundeskommunikationssenat [Ausztria] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem) ügyben. Az ismertetés napja: 2012. június 12. (a továbbiakban: *Sky Österreich* ügy főtanácsnoki indítványa).

Az EuB azzal érvel, hogy a társadalom számára kiemelten jelentős események kizárólagos forgalmazása jelentős mértékben korlátozhatja a közönség ezen eseményekről való tájékozódását, így a vitatott uniós rendelkezés ezt próbálja orvosolni.²⁰² Az EuB – segítségül hívva az AVMS irányelv (48) és (55) preambulumbekzdését – felidéri a támadott irányelvi rendelkezés mögött meghúzódó, a vállalkozás szabadságának és a tulajdonjog korlátozásának alapjául szolgáló indokokat. Az AVMS irányelv említett preambulumbekzdései azt mondják, hogy a rövid híradások célja, hogy a tájékozódás szabadságának (*receive information*) elve az EU-n belül biztosítva legyen, és ezt valamennyi uniós polgár számára szeretné biztosítani. Ennek eszköze, hogy csak hírműsorok számára tarja fenn a rövid részletek felhasználási jogát – azaz szórakoztató célú műsorok számára nem. A kizárólagos jogok gyakorlásának ilyenkor korlátozásával tulajdonképpen a hírkészítés és -szerkesztés sokszínűségén keresztül a pluralizmus megvalósulása kerül támogatásra. Mind a tájékozódás szabadsága, mind pedig a pluralizmus elve a Charta 11. cikkében elismerésre került.

Az EuB azt is megállapította, hogy „a Charta 11. cikkében biztosított szabadságok védelme vitathatatlanul általános érdekű célkitűzést jelent”, melynek igazolására az általunk is vizsgált *United Pan-Europe Communications* ügyet²⁰³ hívja fel. Azaz – értelmezésünk szerint – jelen megállapítás azt jelenti, hogy az EuB a vállalkozás szabadsága és a tulajdonhoz való jog legitim korlátozási alapjának minősíti a Charta 11. cikkében foglalt jogokat és elveket. Sőt, az EuB külön hangsúlyozza a 11. cikkben foglalt általános érdekű célkitűzések jelentőségét a demokratikus és plurális társadalmakban.²⁰⁴

Az ítélet a korlátozás szükségességével kapcsolatban úgy fogalmaz: „kevésbé kényszerítő szabályozás nem biztosítaná olyan hatékonyan” az említett célkitűzéseket, hiszen egy ilyen megoldás visszatartana vagy megakadályozna más televíziós műsorszolgáltatókat abban, hogy ilyen eseményekről készült rövid hírekhez hozzáférjenek.²⁰⁵ Az arányosság kérdésében egyrészt megállapítja, hogy az uniós jogrend által védett jogok és alapvető szabadságok kollíziója során az arányossági értékelést úgy kell elvégezni, hogy „e jogoknak és szabadságoknak igazságos egyensúlyban kell lenniük”. Az EuB az arányosságot a következőekkel igazolja: rövid híradás kizárólag általános hírműsorokban adható (kereskedelmi célúakban nem), a tagállamok „kötelesek meghatározni az adásból felhasznált részletek rendelkezésre bocsátásának módjait és feltételeit”, melyre az irányadó AVMS irányelv is tartalmaz minimum feltételeket (az átvett részletek maximális hossza nem ha-

²⁰² *Sky Österreich* ügy 51. pont.

²⁰³ L. jelen tanulmány 4.8. pontját.

²⁰⁴ *Sky Österreich* ügy 52. pont.

²⁰⁵ Uo. 55. pont.

ladhatja meg a 90 másodpercet, kötelesek megjelölni a híradásukban felhasznált rövid részletek forrását).²⁰⁶

Az EuB végső soron az alapjogi vizsgálat eredményeként a következőre jutott:

„Figyelemmel egyrészt a Charta 11. cikkében biztosított tájékozódás alapvető szabadsága, valamint a média szabadsága és pluralizmusa védelmének fontosságára, másrészt pedig a Charta 16. cikkében biztosított vállalkozás szabadságának védelmére, az uniós jogalkotó szabadon elfogadhatott olyan szabályokat, mint a 2010/13. irányelv 15. cikkében foglalt szabályok, amelyek korlátozzák a vállalkozás szabadságát, az érintett jogok és érdekek szükséges súlyozását illetően pedig előnyben részesítik a közönség tájékozódását a szerződéses szabadsággal szemben.”²⁰⁷

Nagyon leegyszerűsítve az EuB az említett alapjogok között egyensúlyozás során arra jutott, hogy a vizsgált esetben a tájékozódás szabadságának biztosítása (és rajta keresztül a médiapluralizmus védelme) nagyobb súllyal esik a latba, mint a vállalkozás szabadsága.

4.11. *Sky Italia* ügy

A *Sky Italia* ügy²⁰⁸ esetében – hasonlóan a *Centro Europa* ügghöz – igazán a főtanácsnoki indítványban²⁰⁹ foglalt elemzés érdekes számunkra, hiszen a tagállami bíróság által előterjesztett második kérdést, mely a médiapluralizmus elvével összefüggésben versenyjogi tárgyú értelmezést kér, az EuB nem fogadta be, ugyanakkor Kokott főtanácsnok indítványában a kérdés tartalmi elemzését elvégezte.

A *Sky Italia* ügy első és alapkérdése az volt, hogy az AVMS irányelv reklámidőre vonatkozó rendelkezésétől²¹⁰ való tagállami eltérés (értsd: az AVMS irányelvben foglaltaknál kevesebb reklámidőt enged előfizetéses televíziós műsorszolgáltatásokban) ellentétes-e az irányelvi rendelkezéssel, illetve az egyenlő bánásmód elvével. A második kérdés pedig arra vonatkozott, hogy a reklámidőre vonatkozó tagállami szabályozás „sértheti-e a véleménynyilvánítás szabadságának alapelvét – és különösen a Charta 11. cikkének (2) bekezdése értelmében a tömegtájékozta-

²⁰⁶ Uo. 58–63. pontok.

²⁰⁷ Uo. 66. pont.

²⁰⁸ A Bíróság C-234/12. sz. *Sky Italia Srl kontra Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni* ügyben 2013. július 18-án hozott ítélete (a továbbiakban: *Sky Italia* ügy).

²⁰⁹ Uliane Kokott főtanácsnok indítványa a C-234/12. sz., *Sky Italia s.r.l. kontra Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni* (a Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio [Olaszország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem) ügy tárgyában. Az ismertetés napja: 2013. május 16. (a továbbiakban: *Sky Italia*-ügy főtanácsnoki indítvány).

²¹⁰ AVMS irányelv 23. cikk (1) bekezdés.

tás szabadságát és sokszínűségét²¹¹ –, tekintettel az említett nemzeti szabályozással a televíziós műsorszolgáltatók közötti versenyben esetlegesen előidézett torzulásokra.²¹²

Kokott főtanácsnok elsőként visszautalt a *Sky Österreich* ügyre, melyben rögzítette, hogy a mediaszabadság és -pluralizmus egy demokratikus társadalomban kiemelkedő szerepet tölt be, illetve megteremti a Charta 11. cikke és az AVMS irányelv közötti kapcsolatot azzal, hogy idézi annak (8) preambulumbekzdését, amely szerint az irányelv egyik kitűzött célja, hogy megakadályozza a mediaszabadság és -pluralizmus korlátozását.²¹³ Noha megállapította, hogy a tagállam nem biztosított elegendő információt a versenyjogi kérdések megítélésére, mégis odáig jut érvelésében, hogy az eltérő versenyfeltételek (értsd: különböző reklámidőkorlátok tagállami megállapítása) önmagukban nem jelentik a nézőkért folytatott hatékony verseny hiányát. Majd ebből következően azt is megállapítja, hogy a „műsorszolgáltatók közötti versenyfeltételek nem minden változása eredményezi szükségszerűen a tömegtájékoztatás szabadságának és sokszínűségének (értsd: média szabadságának és pluralizmusának) sérelmét.”²¹⁴ Majd ebből az állításából továbblépve megállapítja, hogy természetesen ellenétes a Charta 11. cikkéből idézett elvekkkel az olyan tagállami szabályozás, mely a műsorszolgáltatók közötti verseny torzításán keresztül a média szabadsága és pluralizmusa korlátozásának komoly veszélyét idézi elő (*creating the serious risk of an impairment of the freedom and pluralism of the media*).

Az ügyeket az alábbi táblázatban foglaltuk össze:

	Az ügy neve	Eljárás típusa	Az ügy tárgya/jogsértés megnevezése
1.	Bond van Adverteerders	előzetes döntéshozatali	szolgáltatásnyújtás szabadsága kontra tagállami szabályozás (külföldi reklámozás és holland feliratozás tilalma)
2.	Gouda	előzetes döntéshozatali	szolgáltatásnyújtás szabadsága kontra tagállami szabályozás (külföldi szolgáltatókkal szembeni diszkriminatív szabályok)

²¹¹ Értsd: média szabadságát és pluralizmusát. L. jelen tanulmány 2.3. pontját.

²¹² *Sky Italia* ügy 28. pont.

²¹³ *Sky Italia* ügy főtanácsnoki indítvány 74. pont.

²¹⁴ Uo. 77–78. pontok.

	Az ügy neve	Eljárás típusa	Az ügy tárgya/jogsértés megnevezése
3.	Bizottság kontra Holland Királyság	kötelezettségszegési	szolgáltatásnyújtás szabadsága kontra tagállami szabályozás (kötelező szolgáltatás-igénybevétel)
4.	Veronica	előzetes döntéshozatali	szolgáltatásnyújtás szabadsága kontra tagállami szabályozás (műsorszolgáltató alapításának tilalma)
5.	Bizottság kontra Belga Királyság	kötelezettségszegési	szolgáltatásnyújtás szabadságának sérelme a TVWF-irányelv meghatározott cikkeinek végre nem hajtása miatt
6.	TV10	előzetes döntéshozatali	szolgáltatásnyújtás szabadsága kontra tagállami szabályozás (jogkerülés kizárása)
7.	Familiapress	előzetes döntéshozatali	mennyiségi korlátozások és árak szabad mozgása kontra tagállami szabályozás (versenykorlátozó intézkedés)
8.	United Pan-Europe Communications	előzetes döntéshozatali	szolgáltatásnyújtás szabadsága kontra tagállami szabályozás (<i>must carry</i>)
9.	Centro Europa	előzetes döntéshozatali	2002. évi hírközlési irányelvek főként engedélyezésre vonatkozó rendelkezéseinek tagállami végrehajtása – szolgáltatásnyújtás szabadságának, külső pluralizmus sérelme
10.	Sky Österreich	előzetes döntéshozatali	AVMS irányelv rövid híradásokra vonatkozó rendelkezése – vállalkozás szabadságának és tulajdonjog sérelme (Charta 16., 17. cikk)
11.	Sky Italia	előzetes döntéshozatali	AVMS irányelv reklámozásra vonatkozó rendelkezésének tagállami végrehajtása – egyenlő bánásmód elve, sajtószabadság és médiapluralizmus (Charta 11. cikk), belső piaci szabadságok sérelme

5. Következtetések

5.1. Az EuB médiapluralizmussal összefüggő alapjogi elemzései

Első kérdésként azt érdemes áttekinteni, hogy az alapul vett ügyekben az EuB (beleértve ebbe főtanácsnoki indítványokban foglalt elemzéseket is) hány esetben folytatott le ténylegesen alapjogi vizsgálatot a véleménynyilvánítás szabadságának és ezen keresztül a médiapluralizmus elvének tárgyában.

A fenti összefoglaló táblázat talán jól szemlélteti, hogy ez három ügyről mondható el,²¹⁵ ezen belül pedig csak egy ügyben (értsd: *Sky Österreich* ügy) történt az, hogy az EuB egy uniós jogszabályi (a TVWF-irányelv) rendelkezést ténylegesen alapjogi elemzésnek vetett alá. Az EuB ebben az esetben – hasonlóan egy tagállami alkotmánybírósági vagy az EJEB eljárásához – egy uniós jogszabályi rendelkezés Chartának való megfelelőségét vizsgálta. Az alapjogi vizsgálat végeredményeként pedig megállapította, hogy a jogszabály megfelel a Charta rendelkezéseinek, a vitatott szabályozás az egymással konkuráló alapjogok közül a tájékozódás szabadságának (és ezen keresztül a médiapluralizmus megvalósításának) enged nagyobb teret, szemben a vállalkozás és tulajdon szabadságával, de mindezt arányosan teszi, megfelelő egyensúlyt teremtve a nevezett szabadságok között. Az EuB értelmezése szerint a médiapluralizmus kérdése itt egyenesen mint szabályozási cél jelenik meg az uniós médiajogban.

A másik két esetben (értsd: *Centro Europa* és *Sky Italia* ügyek) a médiapluralizmus tárgyában alapjogi elemzést csak a főtanácsnoki indítványok tartalmaznak. Közös bennük, hogy azok tagállami szabályozással kapcsolatban fogalmazódnak meg, valamint az is, hogy a főtanácsnokok mindkét esetben valamilyen elvi jellegű következtetésre jutnak. A kettő közül talán a *Centro Europa* ügyben tett főtanácsnoki megállapítás nagyobb horderejű, hiszen – egy kicsit más szemszögből nézve fent hivatkozott megállapítását – számunkra azt mondja, hogy a médiapluralizmus által vezérelt és az uniós jog által is érintett tagállami szabályozás esetében, akkor beszélhetünk ‘jó’ uniós szabályozásról, ha az támogatja a médiapluralizmus megvalósulását elősegítő tagállami szabályozást. Ez felvet egy messzire vezető elméleti kérdést, nevezetesen: a tagállami médiapluralizmus megvalósulását támogató uniós szabályozás alatt a médiapluralizmus mely értelmezését kell értenünk: a gazdasági vagy demokratikus modellt követőt? Kézenfekvő itt az első modellre gondolnunk, hiszen az EuB alapvetően a gazdasági integrációs célkitűzéseket védi. Jól mutatja ezt a főtanácsnoki érvelés, amelyben felvetődik a tagállami jogszabály alapjogi vizsgálata, de azt arra tekintettel javasolja elutasítani, hogy nem olyan súlyúak a tagállami alapjogséremlmek, hogy azok veszélyeztetnék az egyik fő belső

²¹⁵ L. táblázat 9–11. sz. ügyek.

piaci szabadság, a szolgáltatásnyújtás szabadságának érvényesülését. Azaz alapjogi vizsgálatnak mindenképpen az egyik fő gazdasági integrációs cél, a szolgáltatásnyújtás szabadságának sérelme az előfeltétele. A *Sky Italia* ügy főtanácsnoki indítványában foglalt elvi jellegű megállapítás (a versenyjogi szabályozás hatása a médiapluralizmusra) hozzákapcsolható az előbb feltett elméleti kérdéshez abban a tekintetben, hogy a média területét befolyásoló versenyjogi szabályozás alapvetően a médiapluralizmus gazdasági modelljét követi. Kokott főtanácsnok megállapítása véleményünk szerint egybevág azzal a szakirodalmi állásponttal, hogy önmagában tiszta versenyjogi szabályok – noha vannak közös metszéspontok – nem oldják meg a médiapluralizmus kérdését, hanem speciális normák szükségesek annak kezeléséhez.²¹⁶

A táblázatban foglalt többi ügyben²¹⁷ az EuB nem az előbbi értelemben vett (értsd különösen a *Sky Österreich* ügyet) alapjogi elemzést végezte el. Ezekben az ügyekben a médiapluralizmus mint alapjogi kérdés úgy került az EuB elé, hogy a tagállamok erre az elvre saját médiaszabályozásuk védelmében mint az áruk vagy – leginkább – a szolgáltatások szabad áramlásának legitim korlátjaként (kimentési indokként) hivatkoztak. A tagállamok ilyen tárgyú érvelésükben felhívták az EJEE 10. cikkét és az ehhez kapcsolódó, médiapluralizmus tárgyú EJEB döntéseket is. Az EuB gyakorlata ezekben az ügyekben azt mutatja, hogy a nevezett, alapító szerződésekben foglalt gazdasági alapszabadságok korlátjaként elfogadta a médiapluralizmus fenntartását (mint tagállami szabályozási célt). Az elfogadás ugyanakkor nem jelentette azt, hogy ne vizsgálná a nevezett gazdasági szabadságok említett célú korlátozásának arányosságát. Lánkos Petra ezt így összegzi „[A] pluralizmus értéke a belső piac jogában legitim kimentési lehetőséget jelent a tagállamok számára a piaci szabadságok érvényesülésének korlátozásához, a tagállamok intézkedési jogosultsága ugyanakkor nem korlátlan, azt az arányosság tesztjének kell alávetni.”²¹⁸ Az arányossági vizsgálat során az EuB figyelembe vette és elismerte a tagállam EJEE 10. cikkéhez kapcsolódó érvelését. Sőt, ilyenkor hivatkozta saját, az alapjogok vizsgálatára vonatkozó gyakorlatát is. Az EuB tehát a médiapluralizmus tartalmára vonatkozó tagállami érvelésének, valamint az egyes ügyekben felhívott EJEB gyakorlat relevanciájának megerősítésével egyben elismerte, hogy közös alapjogi fundamentumon helyezkedik el a tagállami és uniós szabályozás.

Ha az utóbb tett megállapításunkból (közös alapjogi fundamentum) indulunk ki, akkor felmerül a kérdés: mennyiben tekinthetjük az EuB arányossági elemzését tulajdonképpen egy alapjogi kollízió feloldásának? Azaz: mennyiben tekinthetők az ütköző jogok közül a gazdasági alapszabadságok (főként a szolgáltatásnyújtás szabadsága) alapjognak? A válasz erre a kérdésre nem egyértelmű. Szalayné

²¹⁶ L. NYAKAS i. m. (2. lj.) 2.4. pontját.

²¹⁷ L. táblázat 1–8. sz. ügyek.

²¹⁸ LÁNCOS i. m. (69. lj.) 436.

Sándor Erzsébet szerint egy történeti fejlődés figyelhető meg a gazdasági alapszabadságok EuB szerinti értelmezésének felfogásában.²¹⁹ A szerző erre vonatkozóan megállapítja, hogy a gazdasági alapszabadságok „a tagállamok közötti integrációt létrehozó, közösségesített politikák érdekében születtek meg.”²²⁰ Azaz – szemben az alapjogokkal – eredetük nem az individuális jogvédelemben gyökerezett. Szalayné szerint kezdetben a gazdasági alapszabadságok a piacon jelenlévő tényezők közötti megkülönböztetés megszüntetését célozták (diszkrimináció tilalma), amely később aztán az „akadályozás tilalmává” változott át (azaz minden olyan tevékenység tilalmazott, ami a piacokhoz való hozzáférést akadályozza). Ez a fordulat pedig alapjogszerűvé tette a gazdasági alapszabadságokat, melyek így fokozatosan gazdasági tárgyú alapjogokká válnak.²²¹

A hivatkozott tanulmány egy másik, a konkuráló jogok (szabadságok) közötti döntés szempontjából lényeges kérdésre is felhívja a figyelmet, nevezetesen: milyen viszonyban állnak egymással a gazdasági alapszabadságok és az alapjogok (jelen esetben véleménynyilvánítás szabadsága)? Az EuB gyakorlatából megállapítható, hogy „az alapjogok és alapszabadságok egyenértékű és azonos szinten elhelyezkedő kategóriák, melyek között általánosságban – (...) – nincs alá-fölérendeltségi viszony.” Ugyanakkor a 2003-as *Schmidberger*-ügyben²²² az EuB az alapjogokkal kapcsolatban megállapította, hogy azok „közvetlenül az unió jogrendjéből levezethető, immanens korlátai az alapszabadságoknak.” A hivatkozott ügyben egyébként éppen az áruk szabad mozgásának a véleménynyilvánítási és gyülekezési szabadság miatti korlátozhatósága merült fel kérdésként, akként hogy az előbbi gazdasági alapszabadság ‘előbbre való-e’, mint az EJEE 10. és 11. cikke által biztosított szabadságok.²²³ Az EuB válasza ebben a tekintetben tehát nemleges volt, amely így megerősítette a gazdasági alapszabadságok korlátozhatóságát, és ezzel összefüggésben kiemelte az alapjogok jelentőségét.²²⁴ Sőt, az EuB azt is kimondta, hogy az alapjogok és alapszabadságok közötti egyensúlyozása során a tagállamok „széles mérlegelési jogkörrel rendelkeznek”.²²⁵

Visszatérve tehát a bekezdés elején feltett kérdésre: ha elfogadjuk a gazdasági alapszabadságok fenti evolúciójáról mondottakat, akkor arra is következtethetünk, hogy későbbi döntéseiben az EuB „gazdasági tárgyú alapjogként” viselkedő alapszabadságot mért össze a médiapluralizmus kapcsán a véleménynyilvánítás sza-

²¹⁹ SZALAYNÉ Sándor Erzsébet: Interferencia az Európai Bíróság és az EJEB gyakorlatában. *Acta Humana* 16. 2005. 2. 13–29. L. különösen 15–21.

²²⁰ Uo. 17.

²²¹ Uo. Vö. 15–16., 19.

²²² A C-112/00. sz. *Eugen Schmidberger; Internationale Transporte und Planzüge v. Austria* ügyben 2003. június 12-én hozott ítélet [ECLI:EU:C:2003:333] (a továbbiakban: *Smidberger*-ügy).

²²³ *Smidberger*-ügy 20. pont.

²²⁴ Uo. 70–74. pontok.

²²⁵ Uo. 82. pont.

badságával. Kérdés: ez a váltás mikor következett az EuB gyakorlatában az itt vizsgált ügyek tekintetében? A vizsgált esetek és a szakirodalom azt mutatja, hogy már a *Bond van Adverteerders* ügy esetében a korlátozás tesztjét alkalmazza az EuB, és nem pedig a diszkriminációs tesztet.²²⁶

5.2. A médiapluralizmus egyes megközelítései az EuB döntéseiben

A tanulmányban vizsgált EuB-ügyek többségében²²⁷ – nem meglepő módon – a médiapluralizmus demokratikus modellje került mérlegre, hiszen az azt megtestesítő – korábban monopolhelyzetben lévő – közszolgálati műsorszolgáltatási paradigma szolgált, és – talán nem alap nélkül mondhatjuk – ma is nagymértékben szolgál az európai uniós tagállamok médiapolitikájának és -szabályozásának alapjául.²²⁸ Ami az EU-jogot illeti, Keller szavait idézve, az általa megtestesített szabad mozgással és tisztességes versennyel kapcsolatos kötelezettségek „alátámasztják a média sokszínűségének piaci alapú növekedése melletti érveket.”²²⁹ Azaz Keller itt tulajdonképpen a médiapluralizmus gazdasági megközelítéséről szól – még hogyha a sokszínűség fogalmát is használja –, annak szintén adekvát voltáról, melyet viszont – igaz közvetve – az EuB az EU-jog érvényesítésével képvisel, amikor az áruk vagy szolgáltatások mozgásának szabadságát védi, és utóbbi modellt szembe szegezi a tagállamok – történetileg nem piaci indíttatású – mediaszabályozásával. Keller a két médiapluralizmus-koncepció uniós szintű találkozásával kapcsolatban megjegyzi: „Európában ugyanakkor a piaci erőket hagyományosan a médiapluralizmus tökéletlen támogatóinak tekintik.”²³⁰

Ez az állami beavatkozással szembeni (azaz a médiapluralizmus demokratikus modellje iránti) nagyobb bizalom mutatkozik meg a vizsgált EJE-gyakorlatban is, amikor a médiapluralizmusnak mint szabályozói célnak a megvalósítása merült fel kérdésként előtte a véleménynyilvánítás szabadságának korlátozásával kapcsolatban. Ennek a filozófiának az összegzése az EuB előtt is szereplő *Centro Europa* ügyben manifesztálódik, mely az audiovizuális területen mind a külső, mind pedig

²²⁶ L. Jackie HARRISON–Lorna WOODS: *European Broadcasting Law and Policy*. Cambridge, Cambridge University Press, 2007. 69.

²²⁷ L. Táblázat 1–8. ügyeket.

²²⁸ Bár a *Familiapress*-ügy tárgya szerint az osztrák nyomtatott sajtópiac sokszínűségéről szólt, ugyanakkor – amint azt ott említettük – hasonló elgondolás mentén részesült és részesül ma is állami támogatásban mint a közszolgálati médiaszolgáltatás, ezért soroljuk ezt az ügyet is ebbe a csoportba.

²²⁹ KELLER i. m. (72. lj.) 512.

²³⁰ Uo.

a belső pluralizmus megteremtésében inkább az állam (és nem a piaci erők) pozitív szerepvállalását találta megfelelőnek, azzal, hogy az ezt célzó szabályozásnak szükségesnek és arányosnak is kell lennie. Ugyanakkor ez nem jelenti azt, hogy ne tekintené az EJEB a plurális médiarendszer megvalósításában a piaci alapú médiaszolgáltatást fontos tényezőnek. Utóbbi megállapítást a *Lentia*-ügy igazolja, mint-hogy azt is, hogy az egész médiarendszeren belül elsősorban a – már nem monopol helyzetben lévő – közszolgálati médiaszolgáltatás az, melyen keresztül az állam hathatósan tud tenni a médiapluralizmus megvalósításáért. Így a médiapluralizmust szolgáló egyes eszközök között garanciális eszközként jelenik meg a közszolgálati médiaszolgáltatás.

Visszatérve az EuB gyakorlatára megállapíthatjuk: a táblázatban szereplő első nyolc esetben a médiapluralizmus demokratikus modelljének mintáját jelentő közszolgálati modell került mérlegre, és ezzel együtt a pluralizmus demokratikus felfogása is megméretődött.²³¹ Ezeken az ügyeken belül is a kérdés az volt a tagállamok részéről, hogy a médiapluralizmus demokratikus felfogása meddig gyakorolható állami monopólium fenntartása mellett? Az EuB válasza erre a kérdésre liberalizációs ítéletein keresztül határozott volt: a monopóliumot lebontotta, és létrehozta a műsorszolgáltatás uniós piacát.

A Kellertől idézett „tökéletlenség”, vagy másként fogalmazva, a médiapluralizmus megvalósítása tekintetében a piaci erőkkel szemben tanúsított tagállami fenntartás az uniós joggyakorlatban a *Bond van Adverteerders* ügy kapcsán mutatkozik meg legtisztább formában: Hollandia tulajdonképpen tagadta a médiapluralizmus gazdasági alapon történő megvalósíthatóságát. Ezért szerepelt a holland szabályozásban együtt a két jelző, amikor a szabályozó a szabályozási célt jelöli ki: „a nemzeti médiarendszer nem kereskedelmi, így plurális természetének fenntartása”. A folyamatos liberalizációt megelőzően tulajdonképpen az állami monopólium biztosította maradéktalanul a médiapluralizmus demokratikus modelljének megvalósíthatóságát. Keller a két modell találkozásával kapcsolatban, mely – a fentiek figyelembevételével – az EU-n belül tulajdonképpen az EuB döntésain keresztül ment végbe, megállapítja, hogy annak következménye az, hogy az uniós jog által képviselt szabad mozgás és a tisztességes verseny kötelezettsége soha nem úgy merült fel, mint amelyek akadályozni kívánták volna a tagállamokat „a szükséges demokratikus közpolitikai célok követésében”,²³² azaz a plurális médiarendszer fenntartásában. Ezért jogszerűek a fenti esetjogban következetesen képviselt közérdekű kultúrpolitikai célok.

²³¹ A *Familiapress* és *United Pan-Europe Communications* ügyekben a médiapluralizmus biztosításának más eszközei kerültek terítékre.

²³² Uo.

Barzanti hasonló következtetésre jut, mint Keller. A Bíróság esetjogát elemezve három fő megállapítást tesz. Egyrészt úgy látja, hogy a Bíróság a véleménynyilvánítás szabadsága és szolgáltatásnyújtás szabadsága közötti egyensúlyozás során döntéseinél figyelembe vette a médiapluralizmust, így elismerve EU szinten annak jelentőségét. Másrészt a médiapluralizmusnak mindig az alapjogi, különösen a véleménynyilvánítás szabadságához kapcsolódó dimenzióját hangsúlyozta a Bíróság. Harmadsorban pedig arra mutat rá, hogy az esetjogból következően a negatív integráció és a médiapluralizmus között a kapcsolat úgy jellemezhető, mint amelyben kölcsönösen hozzájárulnak az előbbi megvalósításához, illetve az utóbbi fenntartásához.²³³

²³³ Fabrizio BARZANTI: *Governing the European Audiovisual Space: What Modes of Governance can Facilitate a European Approach to Media Pluralism?* EUI Working Papers RSCAS 2012/49, Robert Schuman Centre For Advanced Studies – The Centre for Media Pluralism and Media Freedom. 12–14.

Az ön- és társszabályozás szerepe a médiaszabályozásban, különös tekintettel a skandináv és a német jogrendszerekre

1. Bevezetés

Lauren Kirchner, a *Columbia Journalism Review* hasábjain tette közzé,¹ hogy szerinte melyek azok a leckék, amelyeket az amerikai médiának meg kellene tanulnia a skandináv országoktól. Ezek között kiemelt helyen szerepelt az önszabályozás, ami véleménye szerint egészen addig működik, amíg mindenki a ‘fedélzeten’ van, vagyis az iparág minden szereplője részt vesz abban. Ezekben az észak-európai államokban a sajtótanácsok független szervezetnek minősülnek, az iparág képviselői kapnak bennük helyet, és többnyire ők is finanszírozzák működésüket. Azért jöttek létre, hogy az olvasók rendelkezésére álljon egy fórum, ahol a hírügynökségekkel, szerkesztőségekkel szemben panaszt emelhetnek. Az amerikai szerző úgy látja, hogy az önszabályozás gyakorlati megvalósulása képletesen egy ombudsman és egy tárgyalóterem kombinációja, ahol a panaszos és a kiadó vagy a szolgáltató elmondhatja az álláspontját, majd egy újságírókból, szerkesztőkből és a nyilvánosság képviselőiből álló testület dönt a kérelem sorsáról. Ha a tanács megállapítja, hogy az újságírói etikai kódex szabályai megsérültek, a szolgáltató köteles helyreigazítást közölni az adott lapban vagy műsorzámban. A piaci szereplők önszabályozó rendszerben való részvétele önkéntes, de a közönség szemében ez felér egy ún. elszámoltathatósági tanúsítvánnyal. A norvég sajtótanács egyik titkára szerint ez egyébként tulajdonképpen olyan, mintha kecskére bíznák a káposztát, de egy nagyon jó kecskére.²

A Leveson-jelentés kapcsán is górcső alá kerültek a mintaként emlegetett skandináv rendszerek, amikor a brit önszabályozó testület, a Sajtópanaszokat Vizsgáló Bizottság (Press Complaints Commission) utódját keresték. E tanulmány kereteit szétfeszítené a brit önszabályozó modell átalakításának bemutatása, ehelyett az alapjául szolgáló skandináv megoldások kerülnek ismertetésre és helyet kapott a

* Tanácsadó, Igazságügyi Minisztérium, Miniszteri Tanácsadói Osztály. E-mail: annamaria.mayer.dr@gmail.com.

¹ www.cjr.org/behind_the_news/seven_lessons_scandinavian_med.php?page=all

² Uo.

brit alapokon nyugvó, „örök túlélő” német sajtótanács, valamint az „újrakezdő” osztrák testület.

A skandináv jogrendszer letisztult és minimalista megoldásai jelen vannak a nemzetközi jogéletben és sokszor bizonyulnak alkalmasnak kompromisszumos megoldásokra, mivel a nagyobb jogcsaládok több jellemzőjét magukon hordozzák.³

A tanulmányban vizsgált országokat a teljesség igénye nélkül nevezhetjük csak skandináv államoknak (nincs ugyanis egyértelmű álláspont arra nézve, hogy mit értünk a skandináv kifejezés alatt, és a legtágabb „listát” nem fedi le), Svédországra, Dániára, Finnországra és Norvégiára azért esett a választásom, mert egyrészt az elsők között teremtették meg a média önszabályozásának lehetőségét, hagyományait, másrészt a sajtószabadság és demokrácia megvalósulásának szintjét mérő nemzetközi rangsorokban rendszerint előkelő helyen szerepelnek, így európai viszonylatban is érdemes megvizsgálni, pontosan mitől és hogyan működik ezekben az államokban a média szabályozása iparági szinten.

Tanulságos megismerni azt is, hogy a német jogrendszerben, hogy maradhatott ilyen hosszú időn keresztül életképes a tiszta önszabályozást megvalósító sajtótanács és miért volt szükség az osztrák testület újbóli felállítására.

2. Az ön- és társszabályozás fogalma

A tanulmány elméleti megalapozásához segítségül hívtam egy korábbi kutatást,⁴ amely az ön- és társszabályozás fogalmát, előnyét, hátrányát, a szabályozás rendszerében betöltött szerepét vizsgálta. Az egyes európai országok áttekintő elemzéséhez nélkülözhetetlen háttérrel, az ön- és társszabályozás állami szabályozáshoz való viszonyát így az abban foglalt megállapítások mentén, összefoglalóan mutatom be.

Az önszabályozás és a társszabályozás fogalma első ránézésre egyszerűnek tűnik. Ennek ellenére az egyes szerzők más és más elemet emelnek ki a definícióból. Van olyan vélemény, amely szerint az önszabályozás olyan magatartás-szabályozás, amelyben a szervezetek, érdekcsoportok saját magukat szabályozzák, az általuk megalkotott előírásokat saját magukra nézve kötelezőnek ismerik el, azok érvényesülését maguk ellenőrzik.⁵ Angela J. Campbell szerint az önszabályozás az államtól függetlenül működik, a piaci szereplők önkéntes vállalása útján, sajátos

³ www.matarka.hu/koz/ISSN_0866-6032/tomus_27_1_2009/ISSN_0866-6032_tomus_27_1_2009_063-075.pdf

⁴ CSINK Lóránt–MAYER Annamária: *Variációk a szabályozásra. Önszabályozás, társszabályozás és szabályozó hatóság a médiajogban*. Budapest, Médiatanács Médiatudományi Intézete, 2012. 35–72.

⁵ Ian BARTLE–Peter VASS: *Self-Regulation and the Regulatory State. A Survey of Policy and Practice*. The University of Bath Research report 17. 19.

eljárásrenddel, a résztvevők finanszírozása mellett, és nem fűződik hozzá közvetlen jogkövetkezmény.⁶ Az állami elem azonban ebben a rendszerben is megjelenhet. A társszabályozás fogalmának dilemmáját McGonagle egyszerűen oldja fel, szerinte az egy könnyebb szabályozási forma, mint a hagyományos, állam által uralt szabályozási prototípus, a hangsúly a szabályozás területén a szakemberek és az állami hatóságok közötti együttműködésen van, és ezt a szinergiát ki lehet használni a végrehajtás területén is.⁷

A továbbiakban az önszabályozást a következő értelemben használom: valamely meghatározott ágazat (esetünkben a média) működésének, illetve az adott ágazatban működő szereplők magatartásának önkéntes, alávetésen alapuló, rugalmas meghatározása, amelynek alapja nem a közjogi kényszer, hanem az alanyok érdekazonossága. A társszabályozás pedig akkor valósul meg, amikor a jogszabály által előírt szabályozást iparági testülethez, akár önszabályozó szervhez delegálják. Az előírásokat tartalmazó kódexek a szakmai és állami szervek együttműködésének eredményeképpen jönnek létre.

2.1. Az ön- és társszabályozás fogalma az állami szabályozáshoz való viszony tükrében

A legegyszerűbb és legáltalánosabban elfogadott megközelítés szerint, a szabályozás palettáján az önszabályozás közelebb áll a jogi szabályozás teljes hiányához, mint a törvényi szabályozáshoz. Az önszabályozás, ha nem is jogon kívüli kategória, de nem a jog az elsődleges legitimációs bázisa. A jogi normák elsődleges attribútuma, hogy kötelezőek és kikényszeríthetőek. Az állami szervek (mint anyagi jogforrások) azért alkotnak, illetve azért ismernek el jogi normákat, hogy magatartási viszonyokat szabályozzanak. Az önszabályozásnak pedig kötelező fogalmi eleme az önkéntesség. Valódi önszabályozás esetén az alanyok – az előnyök és hátrányok mérlegelését követően – szabadon eldönthetik, hogy részt kívánnak-e venni az önszabályozásban, alávetik-e magukat az önszabályozó mechanizmusnak.

A jogi normák nem meggyőzni hivatottak a jogalanyokat, hanem engedelmességre kényszeríteni. A jogrendszer rendeltetésszerű működése esetén a jogalany nem mérlegeli, hogy „érdemes-e” a tárgyi joghoz igazítania magatartásait. Ezzel szemben az önszabályozás során valamely közösség a konkrét közös érdek előmozdítása érdekében alkot szabályt. E szabály pedig csak akkor tesz szert gyakor-

⁶ Angela J. CAMPBELL: Self-Regulation and the Media. *Federal Communications Law Journal* 06/15/99. 711.

⁷ MCGONAGLE gondolatait idézi a Final Report Study on Co-Regulation Measures in the Media Sector Study for the European Commission, Directorate Information Society and Media, Hans Bredow Institute, 2006. 21.

lati jelentőségre, ha a közösség tagjai ténylegesen is ahhoz igazítják cselekvéseiket, amely pedig – a prudens gondolkodás szerint – csak akkor valósul meg, ha az önszabályozás alanyai úgy vélik, hogy az általuk megalkotott szabály – legalább középtávon – ténylegesen a saját érdeküket mozdítja elő.

Nem állítjuk, hogy a jogszabályok nem a közös érdeket mozdítják elő. Azt viszont igen, hogy a jogszabályok esetében a ‘közös érdek’ rendszerint absztraktabb és távolibb, mint az önszabályozás esetében, legalábbis a jogszabályok esetében nem fogalmi elem, hogy azokkal a jogalanyok maradéktalanul azonosulni tudjanak. A jogszabályok esetében csak szélsőséges esetben eredményezi az elutasítottság azt, hogy annak rendelkezéseit a gyakorlatban nem alkalmazzák. Az esetek többségében a jogalany, ha formális és informális utakon hangot is ad ellenérzéseinek, követi a jogszabályban előírtakat, mert tudja: betartatásához az állam erőszakmonopóliuma kapcsolódik. Ezzel szemben az önszabályozásnál sokkal alacsonyabb az ‘ingerküszöb’; hamarabb bekövetkezik az a pont, amikor az önszabályozás alanyai úgy vélik, hogy a szabályozás nem a közös (és azon keresztül az egyéni) érdeket szolgálja, és kivonják magukat annak hatálya alól.

A gyakorlatban előfordul az ún. ‘tisztá önszabályozás’ (pure self-regulation), amelynek alapja a jogalanyok önkéntes elhatározása egyes kérdések rendezésére, és amely kizár bármiféle állami vagy más külső beavatkozást, az ellenőrzés lefolytatására kizárólag a szabályozott szervezetek jogosultak.⁸ Mindez nem jelenti azt, hogy az önszabályozás ‘érdektelen’ lenne az állam számára. Ilyen esetben az önszabályozás résztvevői valóban az államtól függetlenül, saját akaratukból határoznak úgy, hogy az állami szabályozás mellett magukra nézve egy másik szabályrendszert is elfogadnak. Az önrendelkezési jog alapján természetesen semmilyen akadálya nincs annak, hogy egyes jogalanyok – a jogi szabályozás mellett – további szabályokat is kötelezőnek tartsanak magukra nézve; mindaddig, amíg e magatartásuk a jogi szabályokat nem sérti.

Más ugyanakkor a helyzet, amikor az állam tudatosan kivonul egy területről, és teret enged az önszabályozásnak. Ilyen esetben az állami szabályozás kifejezetten utal a jogalanyok általi szabályozásra, ahhoz jogi relevanciát kapcsol. Ez a szabályozási mód is önszabályozás, annak ellenére, hogy az önszabályozást az állam hívta életre.

Megint más az, amikor az állam nemcsak előírja a szabályozás kötelezettségét a jogalanyok számára, hanem meg is határozza a szabályozás kereteit és irányát. Ez az ún. társszabályozás.

Mi lehet akkor az állam szerepe az ön- és társszabályozás körében? Elsőként az, hogy ismerje el az önszabályozás létjogosultságát, azt, hogy egyes területeken nem a jogi szabályozás a legcélravezetőbb megoldás. Másodsorban pedig, hogy tartsa tiszteletben az önszabályozás önkéntes jellegét.

⁸ BARTLE–VASS i. m. (5. lj.) 19.

Az önszabályozás az ‘alulról építkezést’ hirdeti, lényege, hogy az egyes ágazatok kialakítják saját magatartási, etikai szabályait, amelyeket a maguk számára kötelezőnek ismernek el és a szabályok megsértőit szankciókkal fenyegetik.⁹ Az állam önszabályozáshoz való viszonya szempontjából fontos kérdés, hogy az államnak van-e alkotmányos kötelezettsége az adott terület szabályozására, vagy valamely intézmény fenntartására. Értelemszerűen az állam szerepe nagyobb azokban az esetekben, amikor az államnak el kell látnia egy adott feladatot. Példaként hozható fel az iskolák működtetése: az oktatási rendszer fenntartása az állam kötelezettsége. Ilyenkor is dönthet úgy az állam, hogy például a tanterv meghatározását az érintettek önszabályozására bízza, viszont folyamatosan felügyelnie kell az önszabályozás folyamatát és hatékonyságát, mert a rendszer működéséért az állam felelősséggel tartozik. Más a helyzet akkor, amikor az államnak nincs alkotmányos kötelezettsége a jogintézmény működésével kapcsolatban. Ez figyelhető meg a médiaszabályozás területén is; a sajtószabadság gyakorlása, a médiatartalom szolgáltatása alapjog, amellyel kapcsolatban az államnak elsősorban passzív magatartási kötelezettsége van. Az állam nem köteles egyetlen médiatartalmat sem szolgáltatni,¹⁰ de nem lehetetlenítheti el a médiapiachoz való elvi hozzáférést. Mivel az ilyen esetekben az államnak nincs elsődleges tevési kötelezettsége, az önszabályozásra való ráhatása is kisebb lehet. A sajtó demokratikus működéséhez azonban nem elegendő az állam be nem avatkozása, az ún. negatív szabadság, hanem ún. pozitív szabadságra is szükség van a véleménynyilvánítás szabadságának gyakorlásához. Az állam aktív tevéleges szerepe abban nyilvánul meg leginkább, hogy ezen alapvető jogot azáltal is biztosítani köteles, hogy feladatokat határoz meg a médiapiac szereplői számára a tájékoztatáshoz való jog megvalósulására tekintettel.¹¹

A társszabályozás középút a közvetlen állami szabályozás és az iparági önszabályozás között,¹² melyben lehetőség nyílik az állami és az önszabályozó szerv közötti párbeszédre, és a szabályozásban így kialakuló kölcsönhatásra.

⁹ BAYER Judit: Az internet tartalomszabályozása Magyarországon (Önszabályozás versus állami szabályozás). In: ENYEDI NAGY Mihály et al. (szerk.): *Magyarország médiakönyve 2002*. Budapest, Enamiké, 2002. 451.

¹⁰ A korábbi Alkotmány 61. § (4) bekezdéséből egyenesen következett, hogy lennie kell közszolgálati médiának. Az Alaptörvény ilyen utalást nem tesz, ami alapján legitím az az értelmezés, miszerint a közszolgálati média léte nem következik az Alaptörvényből. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy az alkotmánybírói gyakorlat a „közszolgálati műsor- és hírszolgáltatók folyamatos és zavartalan működtetését” összefüggésbe hozta a közérdekű adatok megismeréséhez való joggal [22/1999. (VI. 30.) AB határozat].

¹¹ KOLTAY András: *A szólásszabadság alapvonalai – magyar, angol, amerikai és európai összehasonlításban*. Budapest, Századvég, 2009. 142.

¹² Self-Regulation of Digital Media Converging on the Internet: Industry Codes of Conduct in Sectoral Analysis by Programme in Comparative Media Law & Policy, Oxford University Centre for Socio-Legal Studies, 2004. (a továbbiakban: Oxford-tanulmány) 84.

Elvi síkon a társszabályozásnak két, egymástól eltérő formája ismert. Az egyik formája, amikor az állam egy létező mechanizmust emel be a hatósági szabályozás rendszerébe, a másik formája pedig az, amikor az állam lefekteti azokat a jogi alapokat, amelyen belül az önszabályozás folyamata elindulhat.¹³ A társszabályozásnak e két formája teljesen eltérő irányultságú. Az előbbi ‘alulról jövő’ társszabályozás, amelyben a civil szféra, a piac önszabályozásába társul az állam, amikor az önszabályozó szervekre egy jog által szabályozott, szabályozni kívánt területen van szükség. Az utóbbi pedig ‘felülről jövő’ társszabályozás, a szabályozás eredője (a célok és a keretek meghatározója) az állam, amely viszont teret enged az önszabályozásnak a keretek rugalmas kitöltésére.

1. Az első esetben tehát a társszabályozás alulról felfelé irányuló folyamat, amelyben a közösség által megfogalmazott igényekre a rendszer felsőbb szintjein születik meg a kötelező érvényű döntés.¹⁴ A társszabályozásban egyszerre van jelen a kötelező jogalkotás és az érintetteknek a tapasztalatokon alapuló szabályozási tevékenysége. Ennek előnye, hogy „a szabályalkotási és -érvényesítési folyamatokba bevont szereplők a szabályozási célokkal jobban azonosulnak, aminek következtében nő a szabályok érvényesítésének a hatékonysága”.¹⁵

A társszabályozás eme formáját az alkotmányjog mindig is fenntartással szemlélte. Ennek fő oka pedig a demokratikus legitimitáció hiánya. A demokratikus legitimitáció lényege, hogy a közhatalmi döntések közvetlenül, vagy a választások és kinevezések hibátlan láncolatán keresztül közvetetten visszavezethetők a szuverenitás alanyára, a népre.¹⁶ A szabályozás közhatalmi döntés. Sértené tehát a demokratikus legitimitációt (és ezen keresztül a jogállamiságot), ha az állam közhatalmi (szabályozó) jogkörrel ruházna fel egy olyan szervezetet, amely önkéntes alapon jött létre, és amely nem tudja a közhatalom gyakorlását a választópolgárokra visszavezetni.

Alkotmányjogilag tehát kötelező, az érintettek akaratától független szabályozás csak akkor fogadható el, ha annak eredője a közhatalom. Az természetesen kívánatos, hogy a közhatalom hasznosítsa a szakmai tapasztalatokat, vegye figyelembe a piaci szereplők igényeit, de magának a szabályozásnak a jogát nem delegálhatja rájuk.

2. Az alkotmányossági szempontoknak a társszabályozás másik formája felel meg, amikor a közhatalom – normatív módon – elérendő célokat tűz ki, és ezeket tölti

¹³ Carmen PALZER gondolatát idézi GÁLIK Mihály–POLYÁK Gábor: *Médiaszabályozás*. Budapest, KJK–KERSZÖV, 2005. 44.

¹⁴ POLYÁK Gábor: *Hatalomleosztás – Nemzetközi önszabályozási kísérletek*. In: ENYEDI NAGY Mihály et al. i. m. (9. lj.) 475.

¹⁵ POLYÁK Gábor: *Európai médiapolitika és mediaszabályozás a digitális korban*. In: PhD tanulmányok 1. Pécs, PTE ÁJK Doktori Iskola, 2004. 318.

¹⁶ 38/1993. (VI. 11.) AB határozat.

ki az önszabályozás tartalommal. A társszabályozás eme formája lehetővé teszi a törvényhozó által meghatározott célok megvalósításának az érintett területen elismert érdekképviseletekre való átruházását.¹⁷ Ennek az elképzelésnek is különböző típusai honosodtak meg az egyes nemzeti jogrendszerekben.

A német koncepció szerint, a szabályozott önszabályozás keretében akkor juthat szerephez az állam, ha alkotmányos jogokat kell betartatni. Az, hogy mely hatásköröket delegálnak az önszabályozás területére, az attól függ, hogy a kérdés alapvető jogokat érinthet-e. Ez a kombináció az ún. szándékos önszabályozás (Selbstkontrolle, Selbstregulierung), amelynek keretében a piaci szereplők gazdasági vagy szociális intézkedéseket hoznak, az állam pedig végső esetben lép fel, és szankcionál.

A francia társszabályozás a piaci szereplők és az állam közös felelősségét fejezi ki. Ez a rendszer honosodott meg az Egyesült Királyságban is, ahol az állam olyan esetekben avatkozik be, amelyekben a piaci szereplők önszabályozási hatáskörükben nem járhatnak el.

A harmadik, ún. auditált típus Amerikában terjedt el, ellenőrzött önszabályozást jelent, ahol az ellenőrzés történhet egy független szerv által vagy valamely szabvány szerint vagy előre meghatározott előírások alapján.¹⁸ Leggyakrabban úgy értelmezik mint állami elemmel vagy hatóság bevonásával biztosított önszabályozást.

2.2. Az ön- és társszabályozás jogrendszerben elfoglalt helyét leíró modellek

Az ön- és társszabályozás elhelyezkedése a szabályozás rendszerében a jogrendszerhez viszonyítva többféle modellel írható le. Ha a szabályozottság mértékét vizsgáljuk, akkor az ún. alapmodell szerint a következő sorrend állítható fel:¹⁹

1. *Nincs szabályozás*: a szervezet felett nincs kifejezett ellenőrzés.
2. *Önszabályozás*: a rendelkezéseket a szabályozott szervek határozzák meg és érvényesítik.
3. *Társszabályozás*: a rendelkezéseket az állam és a szabályozott szervek együttesen határozzák meg és érvényesítik.
4. *Törvényi szabályozás*: a rendelkezéseket az állam határozza meg és érvényesíti.

¹⁷ POLYÁK (2004) i. m. (15. lj.) 316.

¹⁸ Oxford-tanulmány (12. lj.) 9–12.

¹⁹ BARTLE–VASS i. m. (5. lj.) 20.

Az alapmodellt az Európai Bizottság is elfogadja. A Bizottság álláspontja szerint²⁰ az önszabályozás lehetőség a gazdasági és szociális szervezeteknek, a civil szervezeteknek vagy szövetségeknek, hogy maguk számára és egymás között fogadhasanak el európai szintű közös iránymutatásokat, különös tekintettel a gyakorlati és ágazati megállapodásokra.

A brit Better Regulation Task Force (a továbbiakban: BRTF) által 2003-ban felállított, az alternatív típusú szabályozási eszközök rendszerében az önszabályozás középen helyezkedik el, a *tájékoztatáson és oktatáson alapuló rendszer* és az *ösztönzésen alapuló struktúra* között. Ha a szabályozatlanságtól tartunk a szabályozottság felé, akkor a BRTF-modellben a következő sorrend állítható fel:²¹

1. *Nincs szabályozás*: nincsenek hivatalos kormányzati intézkedések.
2. *Tájékoztatás és oktatás*: lehetővé teszi a tájékozottabb döntéseket.
3. *Önszabályozás*: az iparági tárgyalások eredményeképpen létrejött kódexek, amelyeknek végrehajtása is a szabályozott szervek által történik.
4. *Ösztönzésen alapuló struktúra*: bizonyos típusú viselkedés ösztönzése pénzügyi eszközökkel, például árak maximalizálásával vagy adókkal történik.
5. *Klasszikus szabályozás*: a magatartásokat jogszabályok írják elő.

A BRTF az önszabályozást úgy definiálja, hogy „*olyan önkéntes szabályok összesége, amelyet azok alkottak meg, akik be is tartják azt*”.

Az OECD a BRTF-hez hasonló alternatív szabályozási mechanizmusokról szóló jelentésében olyan rendszert állított fel, amely teljesítményalapú szabályozást, folyamatalapú szabályozást, társszabályozást, gazdasági eszközöket, tájékoztatási és oktatási irányelveket, valamint az önkéntes megközelítéseket foglalja magában. Az OECD-modell a szabályozási és nem szabályozási politikai eszközök spektrumát egy adott ágazatba történő kormányzati beavatkozás foka alapján határozza meg. Az önszabályozás fogalmát kifejezetten nem határozza meg, de implicit módon az önkéntes megközelítéseken belül helyezhető el.²²

A gyakorlatiasabb elképzeléseken alapuló, fent ismertetett modelleken túl számos elméleti megközelítés is él az önszabályozás jogrendszerhez viszonyított helyéről. Az önszabályozás potenciális komplexitását felvázoló rendszerek végtelen variációja képzelhető el, az egyik ilyen multidimenzionális modell szerint az állami szabályozás és az önszabályozás két kategóriában van átfedésben egymással. Az egyik az *államilag elismert önszabályozás*, amely, ha a helyzet úgy kívánja, ex post szabályozás módjára utólagosan törvényi erőre emelkedhet. A másik a *köte-*

²⁰ Interinstitutional agreement on better lawmaking (2003/C 321/01) of European Parliament, Council and Commission.

²¹ BRTF's 2003 report Imaginative thinking for better regulation. In: BARTLE–VASS i. m. (5. lj.) 19–20.

²² Uo., 20–23.

lező önszabályozás, amely ex ante szabályozás eredményeképpen jön létre, törvény írja elő, hogy mely intézmények és eljárások esnek az önszabályozás körébe. Ha a szabályozatlanságtól tartunk a szabályozottság felé, akkor a multidimenziós modellben a következő sorrend állítható fel:²³

1. *Nincs szabályozás*: nincs állami beavatkozás.
2. *Tiszta önszabályozás*: nem törvényi alapokon nyugszik, az állam szerepe korlátozott, informális felügyeleti joga van.
3. *Államilag elismert önszabályozás (ex post)*: az állam hagyja jóvá a magatartási kódexet és ellenőrzi annak érvényesülését, de a kódexeket általában nem támogatja a törvény.
4. *Kötelező önszabályozás (ex ante)*: törvény írja elő, mely területek esnek az önszabályozás hatálya alá, az így létrehozott kódexek jogi kötőerővel bírnak.
5. *Társszabályozás*: a jogszabály által előírt szabályozást iparági testülethez delegálják. A kódexek a szakmai és állami szervek együttműködésének eredményeképpen jönnek létre, a kormány jóváhagyásával.
6. *Állami szabályozás*: állam vagy állami szerv határozza meg, irányítja és érvényesíti a szabályozást.

A multidimenziós modell az alapmodellhez képest árnyaltabban írja le a lehetséges önszabályozási módszereket. Az önszabályozás állami részvétellel történő megerősítése gyakori megoldás, így a modellezésből valóban nem elhagyható típus. Az ex post szabályozásban a rendelkezéseket a szabályozott szervek nem önállóan alkotják meg, és nem önállóan érvényesítik, mert az állam jóváhagyása szükséges hozzá, összességében azonban megállapítható, hogy egy alulról jövő kezdeményezésre adja áldását az állam. Az ex ante szabályozásban nem a szabályozott szervek döntenek el, hogy mely területet kívánják szabályozni, hanem felülről jövő, állami kezdeményezés alapján kapnak lehetőséget egy adott terület szabályozására, az általuk így megalkotott szabályok azonban jogi kötőerővel bírnak, tehát azok nagyobb kikényszeríthetőségre, és így akár hatékonyabb érvényesülésre számíthatnak. A kötelező önszabályozás már nagyon közel áll a társszabályozáshoz, a különbség abban rejlik, hogy a szabályokat önállóan, a kormány jóváhagyásával vagy együttesen állami beleegyezéssel alkotják meg. Az alapmodellben az államilag elismert és a kötelező önszabályozást már valószínűleg a társszabályozás kategóriájába kellene sorolni. Az önszabályozásnak a szabályozási palettán elfoglalt helyéről megoszlanak a felfogások, bár kétségkívül sok azonosság található az egyes modellekben. Az önszabályozás és az állami szabályozás között nincs éles határvonal, a fogalmak nem tekinthetők egymás ellentéteinek, és a gyakorlatban létező mechanizmusok sokszor nehezen sorolhatóak be a megadott általános kategóriákba.

²³ Uo., 29.

2.3. Az ön- és társszabályozás előnyei és hátrányai

Az önszabályozás törvényi előírásokkal szemben hangoztatott előnyei között szerepel a nagyobb hatékonyság, a rugalmasság, a jobb ösztönző erő és a költségcsökkentés. A társszabályozásnak is ezeket a pozitív jellemzőket tulajdonítják, kiegészítve azzal, hogy esetében a rendszernek nemcsak jogi keretet ad az állam, és felügyeli azt, hanem végső felelősként helytáll, az állami és szakmapolitikai célok megvalósításáról tehát nem mond le.²⁴

A leggyakrabban emlegetett érv a hatékonyság, a szabályozás magasabb hatásfoka, amely feltevés azon alapul, hogy a piaci szereplők olyan kiemelkedő ismeretekkel, meglátásokkal, ún. kollektív szakértelemmel rendelkeznek az iparágra vonatkozóan, amelyre a kormányzat nem tud szert tenni. Ahol speciális technikai tudásra van szükség a megfelelő szabály megalkotáshoz, ott ez a tényező különösen fontos lehet.²⁵ A jogalkotók gyakran nincsenek abban a helyzetben, hogy a szükséges iparági információkat megszerezzék, kevésbé ismerik a piaci mechanizmusokat, és ilyen helyzetben előnyt jelenthet az 'összehasonlító erők' igénybevétele, amit a probléma különböző oldalán álló felek tudása, szakértelme jelenthet.²⁶

A második indok az ön- és társszabályozásra a rugalmasság. Egy kevésbé formalizált működésű szakmai szervezet könnyebben tudja a szabályait módosítani, és így a változó körülményekhez igazítani, mint a kormányzat. A jogszabályalkotás és -módosítás minden esetben hosszadalmasabb, lassabb és nehezkesebb folyamat, és az így bevezetett, túl általános szabályok sok esetben nem alkalmasak a konkrét problémák megoldására.

A harmadik előny a piacra gyakorolt nagyobb ösztönző erő. Gyakran hangoztatott érv ugyanis, hogy ha az adott iparág képviselői alkotják meg a szabályokat, azt a piac többi résztvevője – a szakma iránti elkötelezettség miatt is – ésszerűbbnek és elfogadhatóbbnak tartja a hagyományosan létrehozott törvényi szabályozással szemben.²⁷ Az önszabályozás egyik lehetséges következménye az, hogy megemeli a szervezetek szakmai színvonalát, és gondolkodásra készíti a szakértőket viselkedési normák kifejlesztésére,²⁸ továbbá arra, hogy igyekezzenek a felmerülő problémákat 'házon belül' megoldani, ahelyett, hogy indokolatlanul sokszor forduljanak a szabályozóhoz. Mindezek miatt az adminisztratív terhek csökkenthetőek.²⁹

²⁴ Carmen PALZER–Alexander SCHEUER: *Self-Regulation, Co-Regulation, Public Regulation*. Strasbourg, IRIS Plus, 2002. 7.

²⁵ CAMPBELL i. m. (6. lj.) 715.

²⁶ BARTLE–VASS i. m. (5. lj.) 36.

²⁷ CAMPBELL i. m. (6. lj.) 716.

²⁸ Andrew PUDDPHATT: *The Importance of Self-Regulation of the Media in Upholding Freedom of Expression*. UNESCO, Brasilia Office SERIES CI Debates, No. 9, 2011. 12.

²⁹ BARTLE–VASS, i. m. (5. lj.) 36.

Ebből következik, hogy az állam szempontjából az önszabályozás kevésbé költséges, mint a közvetlen szabályozás, hiszen a szabályozás kidolgozásának és érvényesítésének költségeit az iparág viseli. Ez az amerikai felfogásban megjelenő megállapítás leginkább a társszabályozásra jellemző, az önszabályozás esetében akkor fordulhat elő, ha az ügyfél bízik az önszabályozó szervben, és nem indít eljárást. A kormánynak ugyan vannak felügyeleti kötelezettségei, de az jóval kevesebb erőforrást igényel,³⁰ így hatékonyabban és rugalmasabban tud működni a szabályozási rendszer, és a megtakarításoknak köszönhetően több forrás marad az innovációs tevékenységre, és a fogyasztóknak nyújtott szolgáltatások árcsökkenésére.³¹

A részletezett előnyök mellett kétségtelen hátrányok is felsorakoztathatók. A kollektív szakértelmet hangsúlyozó érvekkel szemben Peter Swire megkérdőjelezi, hogy ezt a tudást az iparág képviselői nem a profitszerzésre, hanem a nyilvánosság szolgálatára használják.³² Azt is kétségbe vonja, hogy az iparág nagyobb valószínűséggel betartja az általa megalkotott szabályokat, mint a kívülről érkező utasításokat, a kormányra gyakorolt piaci nyomás és a piaci szempontok figyelembevételére való hajlandóság ugyanis szerinte a törvényhozásban is érzékelhető. Ha a szabályozást a piacra hagyja a kormány, az önszabályozás könnyen 'önki-szolgálás' válhat, és a saját piaci érdekek kiszoríthatják az állampolgárok, a fogyasztók, vagy az érintett iparágon kívüli szereplők érdekeit. Egyes kritikák szerint ráadásul éppen az önszabályozó szervezetek nem tudják megfelelően kivonni magukat a piaci nyomás alól, amelytől a kormány törvényi garanciákkal biztosítva kellőképpen távol tud maradni.³³ Az, hogy az önszabályozás az államot adminisztratív terhektől mentesíti, csak a fent említett esetekben lehet igaz, de az így hozott döntések nem minden esetben azonosak a törvényi szabályozás céljaival. Ez az ún. 'szabályozási elfogultság', amikor az iparág csak a saját érdekét szolgáló, számára fontos és érdekes kérdésköröket szabályozza.³⁴

Az önszabályozás ellen szól a végrehajtás ellentmondásossága is, az iparág minden bizonnyal nem szívesen fordítja a rendelkezésre álló erőforrásait „saját maga” szankcionálására. Kétséges az is, hogy megfelelő eszköztárral rendelkeznek-e az önszabályozó szervezetek előírásaik betartására, amíg nincs kellő ösztönző erő a 'rosszul viselkedő' piaci szereplőkkel szemben, addig a szabályokat betartó 'jó piaci szereplők' kerülhetnek előnytelen versenyhelyzetbe.³⁵ Az önszabályozási rendszerek a jelentős befolyásoló erővel rendelkező piaci szereplők uralma

³⁰ CAMPBELL i. m. (6. lj.) 717.

³¹ BARTLE–VASS i. m. (5. lj.) 36.

³² Peter SWIRE gondolatait idézi CAMPBELL i. m. (6. lj.) 716.

³³ CAMPBELL i. m. (6. lj.) 717.

³⁴ Jillian SEGAL: *Institutional Self-Regulation: What should be the Role of the Regulator?* Canberra, Twilight Seminar, 2001. 5.

³⁵ CAMPBELL i. m. (6. lj.) 718.

alá kerülhetnek, amelynek akár versenykorlátozás is lehet a következménye.³⁶ Ha egy médiavállalkozás nagyobb nyereségre tud szert tenni az önszabályozási előírások figyelmen kívül hagyásával, akkor valószínűleg ezt az utat fogja választani, amennyiben ez nem ütközik ki a fogyasztókkal szemben tanúsított magatartásban vagy a cég reputációjában.³⁷ Ez az ún. ‘potyautas probléma’, amikor a szakma egyes képviselői nem csatlakoznak az önszabályozási kezdeményezéshez, vagy csatlakoznak ugyan, de nem tartják be az elfogadott viselkedési normákat.

Az önszabályozás egyes vélemények szerint több szempontból is a versenyellenes magatartás melegágya. Egyrészt a fent említett nagy piaci szereplők befolyásgyakorlása miatt, másrészt amiatt, hogy az önszabályozás ‘fedőneve’ alatt a versenytársak megállapodnak arról, hogyan fognak a jövőben viselkedni, és ezek a megállapodások sokszor a törstellenes szabályok hatálya alá esnek.³⁸ Egy másik aggály a belépési korlát lehet. Mivel az ön- és társszabályozási rendszer általában önkéntes, így azokra nem vonatkozik, akik kívül maradtak a rendszeren, és ez aggodalomra adhat okot a fogyasztók körében. Ha pedig teljes a lefedettség, tehát az egész iparágra kiterjed, akkor akár korlátozhatja is a versenyt, amennyiben feltételeket állít a belépéshez.

Az önszabályozás ellen felhozott érv az is, hogy a különböző rendszerek teljesítményében nagy különbségek mutatkoznak, és hogy a sokat hivatkozott hatékonyságukat nem lehet megfelelően felmérni. A költséghatékonyság ellen szólhat, hogy a társszabályozás esetében az intézményrendszert tulajdonképpen megduplázzák, és ez rövid távon nem csökkenti, hanem megemeli a költségeket.³⁹ Ezért a rendszerrel szemben támasztott további elvárás az átláthatóság és a nyilvános elszámoltathatóság.⁴⁰

Egyesek az ön- és társszabályozás egyik lehetséges ‘buktatóját’ a fogyasztói oldalon abban látják, hogy hiányzik a hitelesség és a rendszerbe vetett bizalom.⁴¹ Ezzel függ össze az, hogy a fogyasztóknak és a piaci szereplőknek is problémát okozhat, ha több ön- és társszabályozó szervezet működik, és sok, különböző magatartási kódex van érvényben, vagy átfedések vannak az egyes önszabályozók hatáskörében. Ennek következtében előfordulhat ugyanis, hogy a kérelmező nem tudja eldönteni, melyik szervezethez forduljon panaszával, és maguk az iparág képviselői sincsenek tisztában saját jogaikkal és kötelezettségeikkel.⁴²

³⁶ BARTLE–VASS i. m. (5. lj.) 37.

³⁷ CAMPBELL i. m. (6. lj.) 718.

³⁸ Uo., 719.

³⁹ PALZER–SCHEUER i. m. (23. lj.) 7.

⁴⁰ BARTLE–VASS, i. m. (5. lj.) 38.

⁴¹ SEGAL i. m. (34. lj.) 5.

⁴² www.bis.gov.uk/policies/bre/better-regulation-framework/alternatives-to-regulation/choose-the-alternative/self-regulation/advantages-and-disadvantages-of-self-regulation

3. Egyes európai államok önszabályozási megoldásainak áttekintése

3.1. Skandináv jogrendszerbe tartozó országok

A skandináv jog európainak tekinthető, a kontinentális jogrendszer része, amelyre az erős német hatás jellemző. Ami a média önszabályozását illeti, abban kétségkívül fordított volt a sorrend, ott a svéd Sajtótanács időben megelőzte a német önszabályozó szervet.

3.1.1. Svédország: Az ombudsman és a Sajtótanács házassága

Svédország volt az első állam a világon, ahol létrejött az ombudsman intézménye, melyet az 1809. évi alkotmány hívott életre. 1919-ben Finnországban, 1955-ben Dániában és 1963-ban Norvégiában is felállították a biztosi rendszert, svéd mintára.⁴³ A közigazgatásban elkövetett jogsértések panaszok alapján történő vizsgálatának analógiájára 1969-ban kinevezték Svédországban a sajtó ellenőrzéséért felelős ombudsmant,⁴⁴ amelynek hivatala a Sajtótanács⁴⁵ előszobáját képezi. Utóbbi szintén a világon elsőként Svédországban jött létre, 1916-ban.⁴⁶ Innen származik tehát az ötlet, hogy a sajtó által generált viták feloldására egy független, önkéntességen alapuló, önszabályozó szervezet lenne a legmegfelelőbb. Ebből adódóan itt hagyományosan fontos szerepet tölt be az öngazgatás mint a médiaszabályozás egyik lehetséges megoldása.

A svéd médiaszabályozás differenciált, alkotmányos szinten, ágazati törvényekben és önszabályozás formájában valósul meg.

A svéd alkotmányt lényegében négy alapvető jelentőségű törvény alkotja: a kormányzás szerkezetéről szóló törvény,⁴⁷ a trónöröklés rendjéről szóló törvény,⁴⁸

⁴³ Anja HERZOG: *Sweden*. In *Broadcasting and Citizens: Viewers' Participation and Media Accountability in Europe*. European Association for Viewers Interests. (www.eavi.eu/joomla/what-we-do/researchpublications/72-study-on-broadcasting-and-citizens) 1.

⁴⁴ *Allmänhetens Pressombudsman* (a továbbiakban: Sajtóombudsman).

⁴⁵ *Pressens Opinionsnämnd* (a továbbiakban: Sajtótanács).

⁴⁶ Falkheimer JESPER: „Swedish Press Ethics in a Changing Media Landscape” Paper for the 23rd Conference and General Assembly, LAMCR, Intercultural Communication, Barcelona, 21–26 July, 2002.

⁴⁷ A Svéd Királyság Alkotmánya The Instrument of Government (SFS 1974:152). In: BADÓ Attila–TRÓCSÁNYI László (szerk.): *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*. Budapest, KJK–KERSZÖV, 2005. 967.

⁴⁸ The Act of Succession (SFS 1810:0926).

a sajtószabadságról szóló alaptörvény⁴⁹ és a véleménynyilvánítás szabadságáról szóló törvény.⁵⁰ A kormányzatról szóló törvény nevesíti a véleményszabadságot, amely az információk közlésének és a gondolatok, vélemények, nézetek – szóban, képekkel, írásban vagy más módon való – kifejezésének szabadságát jelenti. Tartalmazza továbbá a véleményszabadság és információszabadság korlátait is, ilyen lehet többek között a nemzeti javak ellátásának biztosítása, a közrend és közbiztonság biztosítása, az egyének jó hírneve és magánszférája, valamint a bűncselekmények megelőzése és nyomozása. A véleményszabadság részletszabályai ugyanakkor a már említett két másik – ugyancsak alkotmányos szintű – jogszabályban kerülnek kifejtésre.⁵¹ A sajtószabadságról szóló törvény és a véleményszabadságról szóló törvény mellett az egyik legjelentősebb jogszabály alapvetően a Rádiózásról és televíziózásról szóló törvény,⁵² amelyben a médiaszolgáltatás szabályozása található.

Nagy hagyománya és jelentős szerepe van Svédországban az önszabályozó mechanizmusoknak, különösen a „sajtószabályozás” és a reklámjog területén. Az egyik legfontosabb önszabályozó dokumentum a Sajtóetikai Kódex,⁵³ melynek hatálya mind a nyomtatott sajtóra, mind a rádióra és televízióra kiterjed. Az etikai irányelvek betartását a Sajtóombudsman és a Sajtótanács, a piaci szereplők által alapított szervezetek ellenőrzik.⁵⁴

A Sajtótanács

A svéd Sajtótanács az első világháború alatt kezdte meg működését, amikor a sajtóba vetett bizalom súlyosan megsérült a két oldalról érkező véleménybefolyásolási kísérletek következtében. A testület iparági békéltető fórumként működött, kezdetben három újságíróból állt, akik egyrészt a közönség tagjaitól érkező panaszokat kezelték, azon alapelv mentén, hogy a felelősségvállalás nem az újságírót, hanem magát a lapot érintette.⁵⁵ Másrészt a kiadóvállalatok egymás közötti konfliktusait, továbbá a kiadó mint munkáltató, és az újságíró mint munkavállaló között felmerülő vitákat rendezték.⁵⁶

⁴⁹ The Freedom of the Press Act (*Sw. Tryckfrihetsförordningen, 2002:908*).

⁵⁰ The Fundamental Law on Freedom of Expression (2002:909) (*sw. Yttrandefrihetsgrundlagen*).

⁵¹ SZÓKE Gergely László: A média szabályozása Finnországban és Svédországban. *AKTI*, 2010. szeptember, 57. szám.

⁵² *Sw. Radio- och tv-lag (2010:696)*.

⁵³ Code of Ethics for the Press, Radio and TV.

⁵⁴ Lara FIELDEN: *Regulating the Press. A Comparative Study of International Press Councils*. Reuters Institute for the Study of Journalism, 2012. (a továbbiakban: Reuters-tanulmány) 33.

⁵⁵ *Freedom and Accountability: Safeguarding Free Expression Through Media Self-Regulation*, by ARTICLE 19, the Global Campaign for Free Expression and International Federation of Journalists, 2005, 30. (a továbbiakban: Article 19-tanulmány).

⁵⁶ Uo.

A Sajtótanács elnökből, három alelnökből és tizennégy rendes tagból áll. Elnöke egy, a Legfelső Bíróságon tevékenykedő bíró,⁵⁷ a rendes tagok két tanácsban járnak el, és félévente váltják egymást.⁵⁸ A hétfős tanács három tagja sajtótermékhez nem kötődő, független civilek közül kerül ki, további négy tagját pedig az újságírókat és kiadókat tömörítő szervezetek⁵⁹ képviselői közül választják.⁶⁰

A Sajtótanács finanszírozása tisztán piaci támogatásból történik. A négy legnagyobb újságíró-szervezet eltérő hányadban járul hozzá a működéséhez, a költségek háromnegyed részét a Svéd Lapkiadók Szövetsége fizeti.⁶¹

A Sajtótanácsra vonatkozó Charta⁶² 1. §-a szerint a testület a „helyes újságírói gyakorlatot” érintő ügyeket vizsgálhatja felül kérelemre, és ennek során olyan sajtótermékekkel szemben járhat el, melyek előfizetés, példányonkénti vásárlás útján vagy más egyéb módon hozzáférhetőek a nyilvánosság számára. A válaszadás jogára vonatkozó, és a sajtó-helyreigazítás körében előforduló ügyekben benyújtott panaszokról dönt.⁶³ Eljár azon internetes újságok esetében is, amelyek kiadója tagja a Sajtóügynökségek Egyesült Szervezetének.⁶⁴ Fontos hangsúlyozni, hogy a Sajtótanács olyan ügyekben jár el, amelyekben a Sajtóombudsman a szabályok megsértését állapította meg, vagy amelyeket eljárása során elutasított, és így felbbezással kerültek elé, tehát kvázi másodfokú fórumként működik.

Panaszt természetes és jogi személyek is benyújthatnak, de csak abban az esetben, ha közvetlenül érintettek a kifogásolt tartalom által.⁶⁵ A kérelem kizárólag megjelent sajtótermék vagy már közvetített médiaszolgáltatás tartalma ellen irányulhat, és abban a felelős szerkesztőt és nem az adott újságírót kell megjelölni.⁶⁶

A svéd Sajtótanács egyedülálló abban a tekintetben, hogy eljárása során nem csak döntése nyilvánosságra hozatalára kötelezheti az elmarasztalt kiadót, hanem bírságot is szabhat ki. Ez tulajdonképpen olyan adminisztratív díjnak minősül, amely a Sajtótanácsához befizetett hozzájárulás formájában jelenik meg, összege a megjelenés példányszámától függ, azzal, hogy legfeljebb 32 000 korona (kb.

⁵⁷ Reuters-tanulmány 58.

⁵⁸ Charter of the Press Council. (www.po.se/english/charter-of-the-press-council) 5. §.

⁵⁹ The Swedish Newspaper Publishers' Association, The Magazine Publishers' Association, The Swedish Union of Journalists, The National Press Club.

⁶⁰ www.po.se/english

⁶¹ Reuters-tanulmány, 106.

⁶² L. 58. lj.

⁶³ L. 60. lj.

⁶⁴ Joint Committee of Press Associations.

⁶⁵ L. 58. lj.

⁶⁶ Uo., 2. §.

1 100 000 forint) értékben állapítható meg. A tartalomszolgáltatók rendszerint önként alávetik magukat a testület döntésének, mert ez azt mutatja, hogy munkájuk során felelősségteljesen, tisztességesen járnak el, és mindenkor elszámoltathatóak.⁶⁷

A Sajtóombudsman

Svédországban, 1969-ben nevezték ki az első Sajtóombudsmant, aki a magán-szféra védelméért, a bűnügyi tudósításokban megjelenő szenzációhajhászás és a közszereplők széles körben elterjedt „karaktergyilkosságának” ellenőrzéséért felelt.⁶⁸ A hivatal felállítása előtt az ombudsmanhoz érkező panaszokat a Sajtótanács vizsgálta.⁶⁹

Jelenleg a Sajtóombudsman tájékoztató, tanácsadó és panaszkezelő funkciót lát el, és a sajtóetika fejlődéséért felelős, tiszta önszabályozó szervként működik.⁷⁰ Feladata és hatásköre a Sajtóombudsman hivatalára vonatkozó utasításban⁷¹ szabályozott. Ő a szabályozórendszer ‘nyilvános arca’, és a panaszok első ‘szűrője’, a Sajtótanácsához vezető út első állomása. Az ombudsman indokolás nélkül is elutasíthatja a kérelmet, lépéseket tehet annak megoldása érdekében, vagy továbbíthatja azt a Sajtótanácsnak.⁷² Feladata továbbá a nyilvánosság és az újságíró szakma tájékoztatása etikai kérdésekben előadások, kiadványok, ingyenes tanácsadás keretében.⁷³

Az Ombudsmani Hivatal vezetőjét a főombudsmanból, a Svéd Ügyvédi Kamara elnökéből és a Nemzeti Sajtó Klub tagjából álló bizottság választja három évre, a tisztség betöltésének lejártával meghosszabbítható.⁷⁴

A Sajtóombudsman kérelemre és hivatalból is eljárhat. Előbbi esetben panaszt kizárólag az érdekelt felek nyújthatnak be, a kifogásolt médiatartalom megjelenésétől számított három hónapon belül, az utóbbi helyzetben az eljárás indításához szükséges az érintett(ek) hozzájárulása is. A kérelemre induló eljárás ingyenes.⁷⁵

A Sajtóombudsman határoz arról, hogy sajtó-helyreigazítás szükséges-e vagy elegendő az érintett személynek a válaszadás jogát biztosítani az adott sajtótermék-

⁶⁷ Reuters-tanulmány, 15. L. még: www.cjr.org/the_news_frontier/self-regulation_done_right.php?page=all.

⁶⁸ Article 19-tanulmány, 31.

⁶⁹ L. 60. lj.

⁷⁰ Uo.

⁷¹ Instruction for the Office of the Press Ombudsman (www.po.se/english/instruction).

⁷² Reuters-tanulmány, 15.

⁷³ L. 60. lj. 9. §.

⁷⁴ Uo., 10. §.

⁷⁵ Uo., 1. §.

ben. Ha a sérelem így nem orvosolható, felveszi a kapcsolatot az adott sajtótermék főszerkesztőjével és vizsgálatot indít, amelynek két kimenetele lehet: a panasz nem elegendő a marasztaló döntés meghozatalához, vagy olyan súlyosnak minősül, hogy a Sajtótanács elbírálását igényli. Az első esetben a panaszos egy hónapon belül fellebbezhet a határozat ellen a Sajtótanácshoz, illetve rendes bírósághoz fordulhat.⁷⁶

Az ombudsmanhoz körülbelül 350–400 panasz érkezik évente, főként a magán-szféra megsértése vagy a bűnügyekről való tudósítások tárgyában.⁷⁷

A Sajtóetikai Kódex

A Sajtótanács és a Sajtóombudsman a Sajtóetikai Kódex alapján jár el, amely teljes címe a Sajtóra, Rádióra és Televízióra vonatkozó Etikai Kódex, így ezek az önszabályozó szervek fel vannak hatalmazva arra, hogy a teljes médiapiacra kiterjedően hozzanak döntéseket, sőt a nyomtatott sajtóra vonatkozó szabályokat az internetes tartalmakra is alkalmazhatják. 2011-ben a Sajtótanács lehetővé tette a belépést internetes médiaszolgáltatóknak is, így akár internetes televíziók ügyében is eljárhatnak, a honlapjaikon közzétett kommentek tekintetében viszont csak akkor, ha moderált tartalomnak minősülnek. A kizárólag online megjelenő sajtótermékek kiadói nem fizetnek tagdíjat, a magatartási kódex megsértése esetén viszont pénzbírsággal sújthatóak.

A fent említett négy újságíró-szervezet által 2001-ben kiadott kódex a felelősségteljes újságírói gyakorlathoz elengedhetetlen feltételeket rögzíti. A nyilvánosság tájékoztatására vonatkozó fejezetben a hitelességre, pontosságra, kiegyensúlyozottságra, pártatlanságra, a magánélet tiszteletben tartására, a képmás- és hangfelvételhez, valamint a névhez való jog védelmére, az ártatlanság védelmére utaló alapelvek, előírások találhatóak.⁷⁸

A kódex rögzíti, hogy a helyes újságírói gyakorlat értelmezéséért a Sajtótanács felelős a sajtó vonatkozásában, amennyiben az nem a Sajtóombudsman hatáskörébe tartozik. A rádióban és televízióban előforduló jogsértések esetén a médiahatóság járhat el.⁷⁹

Amennyiben az ügy a sajtószabadságról szóló törvény rendelkezéseit is sérti, és így kerül a Sajtótanács elé, a testület a kódex rendelkezései szerint etikai szempontból köteles vizsgálni az esetet, szem előtt tartva, hogy az újságírói etika nem akadályozhatja a sajtószabadság gyakorlását.

⁷⁶ Uo., 5–6. §., 1. még: www.po.se/english/how-self-regulation-works.

⁷⁷ Reuters-tanulmány, 73.

⁷⁸ www.po.se/english/code-of-ethics

⁷⁹ Uo., Comments on Part I.

3.1.2. Dánia: a liberális társszabályozó

Ami a brit újságok rémálma lenne, az Dániában a sajtószabadság garanciája, ami az Egyesült Királyságban drákói szigorúknak hat, az a dán parlamenti képviselők szerint még nem elég kemény. Nem elhanyagolható szempont, hogy állítólag az újságok még lelkesednek is a rendszerért. Az olvasók panaszait egy törvény által felállított Sajtótanács kezeli, amelynek tagjait a kormány nevezi ki. Az Egyesült Királyságban ez a fajta kormányzati felügyelet és a szabad sajtó fogalma nehezen fér meg egymással,⁸⁰ a Leveson-jelentés ugyanakkor a sajtó szabályozásáról készített nemzetközi kitekintésében „törvényen alapuló, mégis liberális” rendszernek nevezte azt.⁸¹

A dán médiaszabályozás többretegű, alkotmányos szinten, ágazati törvényekben és önszabályozás formájában valósul meg. Az 1953-as dán Alkotmány⁸² 77. szakasza deklarálja: mindenkinek joga van gondolata szabad közlésére, nyomtatásban, írásban és szóban, közléséért azonban a bíróság előtt felelősségre vonható. Arról is rendelkezik, hogy cenzúrát és egyéb megelőző intézkedéseket soha többé nem lehet bevezetni.⁸³ A dán médiaszabályozás alapját a média felelősségéről szóló törvény⁸⁴ és a műsorszolgáltatásról szóló törvény⁸⁵ képezi, amely a rádiózással és televíziózással kapcsolatos tartalom- és infrastruktúraszabályozást egyaránt tartalmazza. A szólásszabadság büntetőjogi korlátait a dán büntető törvénykönyvben⁸⁶ található rendelkezések szabják meg.

A felügyeleti rendszerben részt vevő legfontosabb közigazgatási szervek: a kulturális minisztérium az elektronikus médiára vonatkozó szabályok felett, a miniszterelnöki hivatal a média felelősségéről szóló törvény és a véleménynyilvánítás szabadsága felett őröködik, különös tekintettel a nyomtatott sajtóra; a tudományos, technikai és innovációs minisztérium pedig az infrastruktúra szabályozása és a telekommunikáció területén tölt be jelentős szerepet.⁸⁷ Az elektronikus média fel-

⁸⁰ www.bbc.com/news/uk-20466987

⁸¹ webarchive.nationalarchives.gov.uk/20121205192224/http://www.levesoninquiry.org.uk/wp-content/uploads/2011/11/Presentation-by-Mark-Tompson.pdf

⁸² Danmarks Riges Grundlov, Constitutional Act of Denmark, 5 June 1953. A Dán Királyság Alkotmánya. In: BADÓ Attila–TRÓCSÁNYI László (szerk.) i. m. (47. lj.) 259.

⁸³ Soren Sandfeld JAKOBSEN–Sten SCHAUMBURG-MÜLLER: *Media Law in Denmark*. Alphen aan den Rijn, Kluwer Law International, 2011. 28.

⁸⁴ *Medieansvarslov*, (a továbbiakban: a média felelősségéről szóló dán törvény) 1998. 85.

⁸⁵ Radio and Television Broadcasting Act no 988 of 6 October 2011 with the changes imposed by § 1 of Act No. 513 of 27 May 2013 and Act No. 644 of 12 June 2013.

⁸⁶ The Danish Penal Code no. 1062 of 17 November 2011.

⁸⁷ SZALAI Anita: *A médiaszabályozás Dániában*. Budapest, AKTI, 2010. 7.

ügyeletére vonatkozó hatáskörök nagy része a Rádió és Televízió Testületnél⁸⁸ van, amely az említett kulturális minisztérium alá tartozik. A kiskorúak érdekét külön hatóság védi, a kiskorúakért és fiatalokért felelős médiatanács,⁸⁹ amely elsősorban klasszifikációs feladatokat lát el.

A dán médiaszabályozási rendszerben kevés a nem állami szereplő. Az önszabályozás leginkább az online tartalomszabályozás tekintetében kap helyet, itt az általános büntetőjogi, fogyasztóvédelmi és szerzői jogi rendelkezéseken kívül nincsenek törvényi előírások, csak szakmai-etikai normák.

A Sajtótanács

A dán Sajtótanács⁹⁰ törvény által létrehozott ellenőrző testület. 1992-ben a média felelősségéről szóló törvény alapján állították fel, az 1960-ban önkéntesen létrejött önszabályozó testület társszabályozóként működő utódja. Az igazságügyi minisztérium alá tartozó független döntéshozó szervnek minősül. Egyrészt ellenőrzi a törvényben foglalt előírások betartását, másrészt örökodik a médiaetikai szabályok érvényesülése felett, speciális társszabályozási rendszert működtetve ezzel.⁹¹

A tagok jelöléséről és kinevezéséről is jogszabály határoz, állami szervek nem képviseltetik magukat a testületben. A Sajtótanács az elnökön és az alelnökön kívül hat tagból áll, akiket az igazságügyi miniszter nevez ki négy évre, tisztségük megújítható. Az elnököt és az alelnököt (akiknek jogászai tapasztalattal kell rendelkezniük) a dán Legfelső Bíróság elnöke jelöli. Két tagot a dán újságíró egyesület, két-két tagot a rádiók, televíziók és az írott sajtó szerkesztősegei a legfőbb bírói fórummal egyetértésben, és két további tagot a dán felnőttképzési tanács jelöl.⁹² Nyolc helyettes képviselő is rendelkezésre áll, összeférhetetlenség esetére. A tagokat és helyetteseiket az igazságügyi miniszter nevezi ki.⁹³

A Sajtótanács finanszírozása iparági támogatásból, ötven százalékban az elektronikus médiaszolgáltatók (29% a közszolgálati Danmarks Radio és 21% a kereskedelmi médiaszolgáltató TV2) és ötven százalékban a nyomtatott lappiac képviselőinek hozzájárulásával történik.

A Sajtótanács legfőbb feladata, hogy kezelje a beérkezett újságírói etikai előírások megsértésére vonatkozó panaszokat és a helyreigazítási kérelmeket. Kiemel-

⁸⁸ *Radio og tv-nævnet.*

⁸⁹ *Medierådet a Born og Unge.*

⁹⁰ *Pressenaevnet.*

⁹¹ Evangelia PSYCHOGIOPOULOU: *Understanding media policies.* New York, Palgrave Macmillan, 2012, 73.

⁹² A média felelősségéről szóló dán törvény (84. l.j.) 41. §.

⁹³ Uo., I. még Reuters-tanulmány, 112.

kedő szerepe van továbbá a helyes sajtóetikai gyakorlat kialakításában és fejlesztésében.⁹⁴

Csak kérelemre indíthat eljárást, monitoring tevékenységet nem végez, bár a tanács elnökének lehetősége van arra, hogy bizonyos ügyeket kiemeljen.⁹⁵ Panaszt bárki (magánszemély, gazdasági társaság, civil szervezet stb.) tehet, akit személyesen is érint a jogsértés. Más nevében nem nyújtható be kérelem, nem járhat el például a munkáltató alkalmazottja nevében, vagy valamely szervezet a tagja helyett, kivételt egyedül a kiskorúak képeznek, akik esetében a szülő vagy a törvényes képviselő jogosult kezdeményezni az eljárást.⁹⁶ A Sajtótanács döntéshozatala során a panaszokat külön kamarákban bírálja el, melynek tagjai az elnök vagy helyettese, és a három említett szervezet egy-egy képviselője. Az adott médium által delegált tagok az érdekeltségükbe tartozó médiaszolgáltatót érintő eljárásban nem vehetnek részt.⁹⁷

A kérelem egyrészt a sajtóetikai szabályok megsértésén alapulhat, amennyiben ez az érintettre kifejezetten hatással van, másrészt, ha őt kár érte az előírások be nem tartásából adódóan nyilvánosságra hozott ténybeli pontatlanságok miatt.⁹⁸ Előbbi esetben a sértett fél választhat, hogy közvetlenül a médiaszolgáltatónál vagy a Sajtótanácsnál tesz panaszt, kivételt képeznek a közszolgálati adók, velük szemben először kizárólag 'helyben' lehet eljárni. Pontatlan vagy hibás tájékoztatás miatti kifogását először a szerkesztőségnél köteles jelezni a kérelmező, és amennyiben azt elutasítják, vagy számára nem megfelelően bírálják el, eljárást kezdeményezhet a Sajtótanácsnál.⁹⁹

A Sajtótanács etikai kérdésben (1) kifogást, állásfoglalást fogalmazhat meg a tömegmédium tevékenységével kapcsolatban, illetve (2) a panaszos válaszadási jogának érvényesítése érdekében utasíthatja a tömegmédium szerkesztőjét a válasz közzétételére. Mindkét esetben (3) utasíthatja továbbá a médiaszolgáltató felelős szerkesztőjét döntésének közzétételére, az általa meghatározott terjedelemben. Nincs azonban felhatalmazása a médiaszolgáltató vagy kiadó határozatban történő elmarasztalására vagy a panaszos számára anyagi kompenzáció megállapítására. A legfőbb szankció, amelyet a Sajtótanács kiszabhat, hogy arra kötelezi a tartalomszolgáltatót, hogy állásfoglalását hozza nyilvánosságra. Ennek elmulasztása esetén bírósághoz fordulhat, és kérheti, hogy a szolgáltató számára a törvény alap-

⁹⁴ Reuters-tanulmány, 113.

⁹⁵ SZALAI i. m. (87. lj.) 13.

⁹⁶ JAKOBSEN–SCHAUMBURG-MÜLLER i. m. (83. lj.) 105.

⁹⁷ A média felelősségéről szóló dán törvény (84. lj.) 42. §. L. még Reuters-tanulmány, 28.

⁹⁸ Reuters-tanulmány, 17.

⁹⁹ Uo., 73.

ján pénzbírságot (alkalmanként kb. 2700 dán korona, vagyis ca. 110 000 Ft) vagy négy hónapig terjedő szabadságvesztést szabjanak ki.¹⁰⁰ Erre az utóbbi több mint tíz évben nem került sor.

A Sajtótanács előtt folytatott eljárás előnye, hogy gyors és ingyenes. A panasz benyújtására négy hét áll rendelkezésre, és ugyanennyi időt kap a médiaszolgáltató is az ügy rendezésére. Ezzel szemben a bírósági eljárás rendszerint egy évig is eltarthat, amíg megszületik az elsőfokú ítélet. A média felelősségéről szóló törvény alapján a Sajtótanácsnak lehetősége lenne tanúkat meghallgatni, de ezeket általában mellőzi, hogy ezzel is rövidebb idő alatt kerüljön sor a döntéshozatalra.¹⁰¹ A Sajtótanács – nevével ellentétben – nem csak a nyomtatott sajtótermékek (napilapok, hetilapok, heti magazinok, helyi lapok, szakmai és más országos folyóiratok, évente legalább kétszer megjelenő időszaki publikációk), hanem az elektronikus média (DR, TV2, TV2 regionális csatornái, rádiós és televíziós műsor-szolgáltatási jogosultsággal rendelkező egyéb szolgáltatók), valamint a Sajtótanács által nyilvántartott egyéb elektronikus tartalomszolgáltatók, különösen hírügynökségek tevékenysége elleni panasszal lehet fordulni,¹⁰² sőt a testület egyes internetes sajtótermékek kiadói által elkövetett jogsértések esetén is eljárhat. Az új médiaszolgáltatók közül háromszázötven internetes oldal vetette magát nyilvántartásba a Sajtótanácsnál a közelmúltban, köztük a legnagyobb közösségi oldalak is.¹⁰³

Bár a testület hatásköre a teljes médiapiacra kiterjed, különbözően érvényesül az egyes platformokon. Kötelező szabályozást érvényesít a nyomtatott sajtóval (azok a lapok tartoznak ide, melyek évente legalább kétszer megjelennek), valamint azon médiaszolgáltatókkal szemben, amelyek dán engedély alapján működnek a médiapiacra. A szabályozás a fent említett piaci szereplők esetében nem regisztráción alapul, hanem automatikusan érvényes mindenkire, aki megfelel a fenti kritériumoknak. Az internetes sajtótermékek kiadói csak akkor regisztrálhatnak a Sajtótanácsnál, ha megfelelnek bizonyos feltételeknek, például egyoldalú a kommunikáció a médium és az olvasók között, hírekről tudósítanak, a tartalom nyilvánosság számára készül, rendszeresen jelennek meg az információk stb. A társszabályozó rendszerhez való csatlakozásért cserébe a tartalomszolgáltató előnyök-höz is jut, ilyen például az újságírói forrásvédelem, vagy bizonyos adatvédelemmel kapcsolatos mentességek.¹⁰⁴

¹⁰⁰ Uo., 72. l. még JAKOBSEN–SCHAUMBURG–MÜLLER i. m. (83. lj.) 104.

¹⁰¹ JAKOBSEN–SCHAUMBURG–MÜLLER i. m. (83. lj.) 104.

¹⁰² SZALAI i. m. (87. lj.) 13.

¹⁰³ Reuters-tanulmány, 112.

¹⁰⁴ Reuters-tanulmány, 28. 112.

A Sajtóetikai kódex

A média felelősségéről szóló törvény¹⁰⁵ kimondja, hogy a médiatartalomnak és az újságírók magatartásának összhangban kell lennie a sajtóetikai szabályokat tartalmazó kódexszel, ezzel az önszabályozás szintjénél magasabbra emeli az eredetileg 1960-ban Sajtóetika a büntügyi tudósításokban címmel megalkotott, és azóta többször módosított, A Tisztességes Sajtó Etikája¹⁰⁶ című szabálygyűjteményt. A sajtóetikára vonatkozó előírások¹⁰⁷ a média felelősségéről szóló törvény megalkotásakor annak függelékét képezték, mára azonban kikerültek a törvényből, így önállóbban, dinamikusabban tudnak változni, fejlődni és igazodni az új piaci igényekhez. Legutóbb 2013 májusában a Dán Újságírók Egyesületének ülésén és a Dán Újságírók Szövetségének éves közgyűlésén vizsgálták felül és fogadták el a kódex legfrissebb változatát.¹⁰⁸ A Sajtótanácsnak a törvény értelmében felhatalmazása van arra, hogy megállapítsa, az adott tartalom eleget tesz-e az erkölcsi előírásoknak.

Az etikai kódex három területet fed le. A hiteles tájékoztatást, beleértve a vélemények és tények világos elválasztását. A sajtóetikai szabályok megsértésére terjed ki, például a magánszférával kapcsolatos jogsértések, öngyilkosságról vagy halálesetről szóló tudósítások, a szerkesztett tartalom és a reklám világos elválasztása. Végül a bírósági ügyekről való tudósításról rendelkezik. A kódexnek van egy egészen sajátos rendelkezése is, miszerint a más bíráló anyagokat nyilvánosságra hozatal előtt meg kell küldeni az érintett személynek is.¹⁰⁹

3.1.3. Norvégia

Az erős önszabályozó rendszer a norvég sajtó 'fenyegetettség érzéséből' nőtte ki magát. Az 1990-es években az iparág szembesült a szabályozói törekvésekkel, és annak megakadályozására javaslatokat tett mélyreható reformok kidolgozására az önszabályozás területén, ezzel elkerülte az állami beavatkozást és megerősítette a piaci szabályozásba vetett hitet. Egyablakos panaszkezelési rendszer jött létre, bármely platformon elkövetett szabálysértés esetén egy szervhez lehet fordulni, amely proaktív, felhasználóbarát és átlátható rendszer működtetését célozza, megnyilvánul ez abban is, hogy a Sajtótanács ülései online megtekinthetőek.¹¹⁰

¹⁰⁵ A média felelősségéről szóló dán törvény (84. lj.) 34. § (1) bekezdés.

¹⁰⁶ Sound Press Ethics.

¹⁰⁷ Advisory rules of sound press ethics.

¹⁰⁸ www.pressnaevnet.dk/Information-in-English/The-Press-Ethical-Rules.aspx

¹⁰⁹ Reuters-tanulmány, 69–70.

¹¹⁰ www.abc.net.au/news/2011-11-11/lidberg-media-should-adopt-self-regulation/3660378

Jelentős önszabályozói szerepvállalással működik a norvég médiaszabályozás. Alapkövét a véleménynyilvánítás szabadságának megerősítése és a sokszínűség elősegítése érdekében 2004-ben módosított alkotmány¹¹¹ képezi.¹¹²

A legmeghatározóbb ágazati jogszabály a norvég műsorszolgáltatásról szóló törvény,¹¹³ amely a médiaszolgáltatási rendszer jogi alapját biztosítja.¹¹⁴ A norvég büntető törvénykönyv pedig a szólásszabadság megsértéséről szóló rendelkezéseket tartalmaz, szabályozza többek között a rágalmazást és a magánszféra védelmét.

A kilencvenes években az állami szabályozás bevezetésére történt egy kísérlet az önszabályozó mechanizmusok megerősítése érdekében, de rövid idő után ki kellett vonulnia az államnak a Sajtótanács feladatai által lefedett területről.¹¹⁵ A másik jellemző folyamat ebben az időszakban az volt, hogy a médiapiac tulajdonviszonyai a szabályozás középpontjába kerültek, és 1998-ban elfogadta a parlament a koncentráció ellenes törvényt, majd 1999-ben annak betartására felállították a médiatulajdonlással foglalkozó hivatalt,¹¹⁶ amely már beolvadt a médiahatóságba.¹¹⁷ Utóbbi a Norvégiában letelepedett médiaszolgáltatók felügyeletéért felelős.¹¹⁸

Általánosságban megállapítható, hogy a szakmai szervezetek fontos szerepet játszanak Norvégiában, különösen a médiapiacon, ahol minden fontos üzletágnak megvan a saját szervezete. Közülük az alábbi négy a legkiemelkedőbb: Norsk Journalistlag (NJ – Norvég Újságírók Szövetsége), Mediebedriftenes Landsforening (MBL – norvég Médiavállalkozások Szövetsége), Norsk Redaktørforening (NR – Norvég Szerkesztők Egyesülete), ezek a szervezetek nemzetközi egyesületeknek is tagjai.

A Sajtótanács a legjelentősebb önszabályozó szerv,¹¹⁹ elsősorban panaszkezelő funkciót lát el, hatásköre az egész médiapiacra kiterjed, feladata a norvég Sajtóetikai Kódex betartatása, megőrzése és fejlesztése. Bár szankcióként kizárólag azt rendelheti el, hogy a médiatartalom-szolgáltatók tegyék közzé döntését, az önszabályozási mechanizmus eddig meglehetősen megbízhatónak és „igazságosnak” bi-

¹¹¹ *Kongeriget Norges Grundlov*. A Norvég Királyság Alkotmánya. lovdata.no/dokument/NL/lov/1814-05-17.

¹¹² ejc.net/media_landscapes/norway

¹¹³ Norwegian Broadcasting Act No. 127 of December 4th 1992.

¹¹⁴ Anja HERZOG: *Norway*. In *Broadcasting and Citizens: Viewers' Participation and Media Accountability in Europe*. European Association for Viewers Interests. (www.eavi.eu/joomla/what-we-do/researchpublications/72-study-on-broadcasting-and-citizens) 202.

¹¹⁵ The news media meets new media: rights, responsibilities and regulation in the digital age – Law Commission Issues Paper 27. ip27.publications.lawcom.govt.nz/general+information/acknowledgments.

¹¹⁶ *Eierskapstilsynet*.

¹¹⁷ *Medietilsynet*.

¹¹⁸ L. 112. lj.

¹¹⁹ *Pressens Faglige Utvalg*.

zonyult, éppen ezért az állam jelenleg nem tartja szükségesnek az újságírói munka állam általi ellenőrzését.¹²⁰

Társszabályozó fórumot is létrehozott a műsorszolgáltatásról szóló törvény, amely alapján saját etikai bizottságot működtet a közszolgálati médiaszolgáltató¹²¹ (NRK) és a legnagyobb kereskedelmi csatorna, a TV2 is, előbbi saját honlapján is közzéteszi etikai elvárásait, és a nézők számára a panaszbeadványhoz szükséges formulát tesz elérhetővé.¹²²

A Sajtótanács

A Sajtótanács olyan önszabályozó fórum, amelyet 1963-ban alapítottak nyomtatott lapok tulajdonosai, szerkesztői, újságírói. Ma már az elektronikus média szereplői is csatlakoztak hozzá.¹²³

A héttagú Sajtótanácsot a Norvég Sajtószövetség nevezi ki, két újságíróból és két szerkesztőből áll, hárman pedig a civil szférából kerülnek ki,¹²⁴ megbízatásuk két évre szól.¹²⁵

A szervezet finanszírozásáért is a legnagyobb iparági szereplőket tömörítő sajtószövetség felelős, amelynek tagja a közszolgálati médiaszolgáltató is, így közvetlen állami támogatásban is részesül.¹²⁶

A norvég kormány a tanácsadó testület¹²⁷ létrehozásával tett egy kísérletet egyesek szerint az állami szabályozás bevezetésére, mások szerint az önszabályozó szerv munkájának támogatására.¹²⁸ A kulturális és vallásügyi minisztérium által felállított szerv feladata az volt, hogy felügyelje, minden médiaszolgáltató betartja-e a Sajtótanács által meghatározott etikai alapelveket, továbbá kezelje a sajtóhelyreigazítási kérelmeket. Mivel nagyon kevesen voltak tisztában a tanácsadó testületnél nyitva álló panaszbenyújtási lehetőséggel, működése leginkább csak az infrastruktúra duplikációját eredményezte, így 1998-ban, a hírközlési törvény módosításával ez a feladatkör visszakerült a Sajtótanácsához.¹²⁹

¹²⁰ L. 112. lj.

¹²¹ *Norsk rikskringkasting*.

¹²² HERZOG i. m. (114. lj.) 201.

¹²³ Uo., 205.

¹²⁴ Uo.

¹²⁵ Reuters-tanulmány, 15. L. még. www.cjr.org/the_news_frontier/self-regulation_done_right.php?page=all.

¹²⁶ www.abc.net.au/unleashed/3660378.html

¹²⁷ *Klagenemnda a kringkastingsprogram*.

¹²⁸ L. 115. lj.

¹²⁹ HERZOG i. m. (114. lj.) 205.

Bárki, nem csak a közvetlenül érintett felek kezdeményezhetnek eljárást, sőt a Sajtószövetség főtitkára is terjeszthet ügyeket a Sajtótanács elé.¹³⁰ Utóbbi esetekben azonban szükséges az érintett hozzájárulása is. Amennyiben a felek már bírósághoz fordultak, vagy nyilvánvaló, hogy jogi lépéseket fognak tenni, a Sajtótanács nem foglalkozik az ügyvel.

A Sajtótanács jellemzően a magánszféra védelme és a válaszadás jogának biztosítása érdekében működik közre. Eljárása során először a testület titkársága felveszi a kapcsolatot az adott lap szerkesztőjével, hogy megpróbálja a feleket egyezsége bírni, és felvilágosítja, segíti a panaszt, tisztázza a beadványát, ha szükséges. A Sajtótanács minden esetben felkéri az adott szolgáltatót, kiadót, hogy választ írásban küldje meg, amelyre a kérelmező megteheti észrevételeit, a szerkesztőség pedig arra még egy megjegyzésben reagálhat. Döntését az Etikai kódex előírásaira alapozza.¹³¹

Amennyiben a Sajtótanács a panaszt megalapozottnak tartja, a médiatartalom szolgáltatóját marasztaló döntésének közzétételére kötelezheti. A határozatot haldéktalanul, jól látható helyen, teljes terjedelmében kell nyilvánosságra hozni. Az önszabályozó szerv kizárólag ezt az egyetlen szankciót szabhatja ki, és nincsenek eszközei, amivel ezt ki tudná kényszeríteni, de az eddigi gyakorlat alapján az elmarasztalt szerkesztőségek önként megjelentetik döntéseit.

Az átláthatóság biztosítása érdekében havonta tartott üléseit online közvetíti.¹³²

A sajtóetikai kódex

A sajtóetikai kódexet 1936-ban fogadták el, 1994 óta a rádiós és televíziós médiaszolgáltatókra, és 2009 óta az internetes tartalmakra is alkalmazza a Sajtótanács. Először a hagyományos sajtó, a lappiac szereplői fogadták el saját etikai alapelveikként, majd a médiaszolgáltatók is fokozatosan felsorakoztak mögéjük. A felszín alatt azonban folyamatosan van egy feszültség a véleménynyilvánítás szabadsága és az állami paternalizmus között. A kivételeket, ahol jelen van az állami szabályozás, a műsorszolgáltatásról szóló törvény tartalmazza. Meg kell említeni egyrészt a kiskorúak testi, szellemi, erkölcsi fejlődése érdekében bevezetett korlátozásokat, amelyek tekintetében a király rendeletben szabályozza a klasszifikációs előírásokat. Törvény rendelkezik továbbá a reklámtilalmakról és az európai művek arányáról is, a többi előírást az etikai kódex tartalmazza.

A szabálygyűjtemény négy részre tagolódik. Az első részben a sajtó társadalomban betöltött szerepét fogalmazza meg, és hangsúlyozza, hogy a szólásszabadság, az információs szabadság, a sajtószabadság, a szabad és független sajtó alapvető

¹³⁰ Uo., 205.

¹³¹ Uo., 204.

¹³² L. 125. lj.

fontosságú elemei a demokráciának. A kódex a sajtó feladatai közé sorolja az aktuális eseményekről szóló információk továbbítását és a különböző felfogások, nézetek közvetítését. Felhívja a figyelmet a függetlenségre, pártatlanságra, kiemeli az oknyomozó újságírás fontosságát, az egyéni vagy társadalmi csoportok ellen elkövetett igazságtalanságok felderítését, akár hivatalos szervekkel szemben is.

A második fejezet az újságírók és a szerkesztők feddhetetlenségéről és felelőségéről szól. Kimondja, hogy a felelős szerkesztő felel minden tartalomért, akár milyen formában is jelenjen az meg. Minden szerkesztőségi tagnak meg kell őriznie függetlenségét és hitelességét ideológiai és gazdasági értelemben is. Ennek biztosítása érdekében a kódex megtiltja, hogy a szerkesztőségi tagok olyan támogatást vagy pozíciót fogadjanak el, amely összeférhetetlenségüket a legkisebb mértékben is veszélyeztetné. Hivatásukat nem használhatják egyéni célok elérésére, valamint nem utasíthatóak újságírói munkájukkal összefüggésben olyan feladat elvégzésére, amely nem összeegyeztethető saját meggyőződésükkel.

A reklámokkal kapcsolatban a fizetett és a szerkesztett tartalom elválasztásáról szól a kódex. A helyes újságírói magatartás súlyos megsértésének minősül a szerkesztői tevékenység vagy a tartalom különböző támogatói érdekek által történő befolyásolása.

A harmadik rész az újságírók magatartását és a forrásokhoz való viszonyát szabályozza. A kódex szerint az újságírónak mindig alaposan kell ellenőriznie információs forrását, és amennyiben az anonimitást kér, azt minden helyzetben tiszteltben kell tartani, nem lehet kiadni harmadik félnek. Az interjúkkal kapcsolatban leszögezi, hogy előre egyeztetni kell a feltételeket és az elkészítés módját, az interjúalany kijelentéseit szándékával összhangban kell értelmezni és megjeleníteni, különösen odafigyelve az idézett szövegek pontosságára. Az alany által adott interjú vagy közleményeket szigorúan csak formai hibák javítása miatt lehet módosítani. A kódex a magánéletet is védi, ugyanis csak akkor engedi meg rejtett kamerák vagy álnevek használatát, amikor nincs más mód az információ megszerzésére. Emellett fontos szabályként említi, hogy nem szabad pénzért információt vásárolni.

Az utolsó részben kaptak helyet a tartalomra vonatkozó előírások. A formai szabályok mellett arra hívja fel a figyelmet a kódex, hogy az újságírónak tiszteltben kell tartania mások faji, vallási, nemzeti identitását, magánéletét, hogy különösen óvatosan kell kezelni az egyes balesetokról, bűncselekményekről, öngyilkosságról, vagy gyermekekről szóló tudósításokat, és hogy a lehető leghamarabb biztosítani kell a válaszadás jogát a cikkekben említett személyeknek. Ezen felül a negyedik fejezet a publikációkhoz mellékelte képek, felvételek elkészítéséről és felhasználásáról, valamint a hivatkozás szabályairól tesz említést.¹³³

¹³³ www.rjionline.org/MAS-Codes-Norway-Press

3.1.4. Finnország: állami támogatással is működhet?

Az állami és nem állami szabályozás bonyolult hálózatrendszere épült ki Finnországban, ahol különösen nagy hagyománya van az informális megállapodásoknak a média és a kommunikáció területén.¹³⁴ A finn megoldás jó példa a stabil önszabályozó rendszerre, annak ellenére, hogy heves kritikák keresztüzébe került az állami támogatások miatt, az elfogulatlanság és a sajtószabadság cserbenhagyásának vádja érte. A svéd Sajtótanácsához hasonlóan a sajtótermékek és a médiaszolgáltatások tartalmát is felügyeli.¹³⁵

Az állami és nem állami szabályozás bonyolult hálózatrendszere épült ki Finnországban, ahol különösen nagy hagyománya van az informális megállapodásoknak a média és a kommunikáció területén.¹³⁶ Az önszabályozásnak, illetve az iparág szereplőivel való együttműködésnek különböző megoldásai működnek, amelyek mögött állami kényszerítő erő csak büncselekmény elkövetése vagy szerződészegés esetén áll.¹³⁷

A finn Alkotmány¹³⁸ 12. cikke együtt rendelkezik a véleménynyilvánítás szabadságáról és a közérdekű információkhoz való hozzáférés jogáról.

A szabályozás alapkövét a véleményszabadság tömegkommunikáció útján történő gyakorlásáról szóló törvény¹³⁹ adja. 2011-ben fogadta el a finn parlament az új, audiovizuális műsorszámokról szóló törvényt,¹⁴⁰ és a finn médiaoktatási központról szóló törvényt.¹⁴¹ Előbbi jogszabály nyolcadik szakasza szerint az audiovizuális szolgáltatók magatartási kódexeket készíthetnek az audiovizuális műsorszámok és a médiaoktatás helyes gyakorlatának ösztönzése érdekében. A médiaoktatási központ¹⁴² mint felügyeleti hatóság ellenőrzi a kódexek tartalmát, hogy azok megfeleljenek a törvényben előírtaknak.

¹³⁴ Interim Report Study on Co-Regulation Measures in the Media Sector Study for the European Commission, Directorate Information Society and Media. Hans Bredow Institute, 2005. ec.europa.eu/avpolicy/docs/library/studies/coregul/interim_rep.pdf. 38–40.

¹³⁵ webarchive.nationalarchives.gov.uk/20140122145147/http://www.levesoninquiry.org.uk/wp-content/uploads/2011/11/Presentation-by-Mark-Tompson.pdf

¹³⁶ L. 134. lj. 40.

¹³⁷ SZÖKE i. m. (51. lj.) 7.

¹³⁸ The Constitution of Finland 11 June 1999 (731/1999, amendments up to 802/2007 included). Finnország Alkotmánya. In: BADÓ Attila–TRÓCSÁNYI László (szerk.) i. m. (47. lj.) 353.

¹³⁹ Act on the Exercise of Freedom of Expression in Mass Media (460/2003).

¹⁴⁰ *Kuvaohjelmalaki 710/2011* (Act on audiovisual programmes).

¹⁴¹ *Laki Mediakasvatus- ja kuvaohjelmakeskuksesta 711/2011* (Act on the Finnish Centre for Media Education and Audiovisual Media).

¹⁴² *Mediakasvatus- ja kuvaohjelmakeskus* (The Finnish Centre for Media Education and Audiovisual Media – MEKU).

A műsorterjesztés szabályozásával kapcsolatban a finn hírközlési piacról szóló törvény¹⁴³ és a frekvenciagazdálkodásról szóló rádiózási törvény,¹⁴⁴ míg a médiaszabályozó hatóság egyes hatásköreiről a hírközlési igazgatásról szóló törvény¹⁴⁵ tartalmaz szabályokat.¹⁴⁶

Finnországban a két legfontosabb állami szereplő a médiaszabályozásban a Közlekedési és Kommunikációs Minisztérium¹⁴⁷ és a Médiaszabályozó Hatóság.¹⁴⁸ A médiaszabályozás szempontjából kiemelkedő önszabályozó testület a Médiatanács,¹⁴⁹ amely ernyőszerzetként egyesíti a legfontosabb újságíró szervezeteket.¹⁵⁰

A Sajtótanács

A Médiatanácsot¹⁵¹ 1968-ban hozták létre a tömegmédiá területén tevékenykedő kiadók és újságírók. Ma már a nyomtatott sajtó, rádió, tv és a hírügynökségek, valamint előbbiek internetes szolgáltatásait felügyeli. Felállításának háttérében a magánszféra védelmére előkészített törvénytervezet és a további állami szabályozás megakadályozása állt. A teljes médiapiacot lefedő hatáskör méretgazdaságossági szempontból és az etikai irányelvek egységes és következetes alkalmazása érdekében jött létre. Önkéntesen létrehozott, platformokon átívelő, tiszta önszabályozó szervként működik, amelyet nagyra értékel és jól „megfizet” a médiaszolgáltatók többsége.¹⁵² Az iparági szereplők jelentős hányada csatlakozott hozzá, és a civil szféra képviselői is helyet kaptak a tanácsban.¹⁵³ Tevékenységét tekintve független testület, bár részben államilag finanszírozott. Törvényen alapuló jogosultságokkal és büntető hatalommal nincs felruházva, az etikai kódex alapján jár el.¹⁵⁴ A Médiatanácsra vonatkozó szabályokat a módosított Alapszerződés¹⁵⁵ tartalmazza, amely 2014. január 1. napján lépett hatályba.

¹⁴³ Communications Market Act (393/2003; amendments up to 119/2008 included).

¹⁴⁴ Radio Act (1015/2001).

¹⁴⁵ Act on Communications Administration (625/2001; amendments up to 397/2003 included).

¹⁴⁶ SZÖKE i. m. (51. lj.) 7.

¹⁴⁷ Ministry of Transport and Communications Finland.

¹⁴⁸ Finn Communications Authority, FICORA.

¹⁴⁹ Council for Mass Media, *Julkisen Sanan Neuvosto*.

¹⁵⁰ A következő szervezetek tartoznak a Médiatanácsához: Finnish Association of Magazines and Periodicals, Finnish Association of Local Periodicals, Finnish Association of Radio and Television Journalists, Finnish Newspapers Association, Union of Journalists in Finland, Finnish Broadcasting Company, MTV Oy Ltd („MTV3” Finnish Commercial TV) Association of Finnish Broadcasters, Oy Ruutunelonen Ab („Channel Four” Finnish Commercial TV) Finnish Urban Press Association.

¹⁵¹ *Julkisen sanan neuvosto*.

¹⁵² Reuters-tanulmány, 110.

¹⁵³ PSYCHOGIOPOULOU i. m. (91. lj.) 103.

¹⁵⁴ Uo., 112.

¹⁵⁵ Basic Agreement. www.jsn.fi/en/Council_for_Mass_Media/basic-agreement/

A tanács az elnökön kívül ma már tizenhárom tagból áll, akiknek a megbízása három évre szól. Nyolc tag a média különböző területeiről érkező szakemberekből, öt tag pedig a nyilvánosság soraiból kerül ki.¹⁵⁶ Utóbbiak számát a kezdeti háromról a hitelesség növelése érdekében emelték fel.¹⁵⁷ Az elnököt, akinek a 2007-ben módosított szabályozás értelmében szintén a médiában jártasnak kell lennie,¹⁵⁸ a Médiatanács vezető testülete választja meg három évre, a nyilvánosság tagjait pedig maga a tanács.¹⁵⁹ Utóbbiak összeférhetetlenségi okokból nem lehetnek tagjai vagy vezetői semmilyen médiatartalom-szolgáltatónak.¹⁶⁰ A testület évente három alelnököt is választ tagjai közül, a harmadikat a nyilvánosság képviselőinek köréből, minden tag újraválasztható.¹⁶¹

A Médiatanács finanszírozása hetven százalékban a partnerként csatlakozott piaci szereplők által fizetett éves díjakból és harminc százalékban az Igazságügyi Minisztérium támogatásával történik.¹⁶² Az Alapszerződés is kimondja, hogy a vezető testület elfogadhat állami támogatást, a működéshez szükséges mértékben.¹⁶³ A partnerszervezetek közvetlenül felelősek az általuk jelölt tagok díjainak és költségeinek megtérítéséért.¹⁶⁴

A Médiatanács legfőbb feladata, hogy meghatározza a „helyes újságírói gyakorlatot”, ehhez kapcsolódóan állásfoglalásokat és nyilatkozatokat adjon ki, valamint hogy őrködjön a szólás szabadsága felett az etikai irányelvek betartatása által.¹⁶⁵

A testület főszabály szerint kérelemre indíthat eljárást, de kivételes esetben, általa fontosnak vélt ügyeket is feldolgozhat.¹⁶⁶ Panaszt az érintett és az nyújthat be, aki észlelte, hogy a helyes újságírói gyakorlat megsérült. A kérelmet legkésőbb a sértő tartalom megjelenését követően három hónapig lehet benyújtani, kizárólag írásban (vagy a szóbeli bejelentés alapján a tanács által kiállított kérelem aláírásával) és névvel ellátva, anonim beadványokat a Médiatanács nem bírál el.¹⁶⁷ Az ügy eldöntése előtt a testület lehetőséget biztosít a békéltetésre, ha ahhoz mindkét fél

¹⁵⁶ Uo., 5. §.

¹⁵⁷ PSYCHOGIOPOULOU i. m. (91. lj.) 112.

¹⁵⁸ Tobias EBERWEIN–Susanne FENGLER–Epp LAUK–Tanja LEPPIK-BORK (SZERK.): *Mapping Media Accountability – in Europe and Beyond*. Köln, Herbert von Harlem Verlag, 2011. 55.

¹⁵⁹ L. 153. lj.

¹⁶⁰ www.jsn.fi/en/Council_for_Mass_Media/the-council-for-mass-media-in-finland/

¹⁶¹ Basic Agreement, (155. lj.) 7. §.

¹⁶² Uo.

¹⁶³ Uo., 20. §.

¹⁶⁴ Uo., 21. §.

¹⁶⁵ Reuters-tanulmány, 61.

¹⁶⁶ Uo.

¹⁶⁷ L. 126. lj.

hozzájárult.¹⁶⁸ A bíróság elé terjesztett, folyamatban lévő büntetőügyekkel, kártérítési igényekkel a Médiatanács nem foglalkozik.¹⁶⁹

A Médiatanács döntéshozatala során az etikai irányelveket, annak mellékletét és más a helyes újságírói gyakorlatra vonatkozóan elfogadott alapelveket veszi figyelembe.¹⁷⁰ A határozathozatal előtt köteles a panaszost meghallgatni, és lehetősége van mindkét érintett fél, illetve további szakértők bevonására, szóbeli vagy írásos formában.¹⁷¹ Ülési főszabály szerint nem nyilvánosak.¹⁷² A Médiatanács döntései ellen nem lehet fellebbezéssel élni, kivéve azt az esetet, ha annak alapjául nyilvánvalóan téves információ szolgált, akkor a testület azt maga vizsgálja felül.¹⁷³ Az elnök határozatai ellen két héten belül lehet fellebbezni.¹⁷⁴

Amennyiben a testület megállapítja, hogy a szakmai-etikai elvek sérültek, marasztaló döntést hoz, amelyet az önszabályozási rendszerhez csatlakozott médiaszolgáltatóknak kötelességük nyilvánosságra hozni, magyarázat és vélemény hozzáfűzése nélkül.¹⁷⁵ Ennek az erkölcsi szankciónak általában eleget szoktak tenni az iparág képviselői. Ha a kiadványban nem megfelelő módon jelent meg a megrovás szövege, a testület vagy az elnök újabb közzétételre kötelezheti a kiadót. A Médiatanács pénzbírságot nem szabhat ki,¹⁷⁶ ezért éri sokszor az a kritika, hogy valójában ‘fogatlan tigris’, korlátozott befolyása van a médiatartalmak minőségére.¹⁷⁷

A Sajtóetikai kódex

Bár Finnországot Svédország mellett elsőként szokták emlegetni az újságírókra vonatkozó szakmai-etikai kódex bevezetése szempontjából, a finn Újságírók Országos Szövetsége hivatalosan csak 1958-ban fogadta el az etikai irányelveket. A szabálygyűjteményt az elmúlt lassan hatvan év alatt sokszor módosították, a legújabb változata 2014. január 1-jétől áll a piaci szereplők rendelkezésére, de lényegét tekintve mindig a szakmai integritás, az információ megszerzése és ellenőrzése, az újságíró és az interjúalany jogai, a válaszadás, a jó hírnév és a magánélet védelme érdekében fogalmazott meg előírásokat.¹⁷⁸

¹⁶⁸ Basic Agreement, (155. lj.) 2. §.

¹⁶⁹ Reuters-tanulmány, 62., Basic Agreement, (155. lj.) 10. §.

¹⁷⁰ Basic Agreement, (155. lj.) 3. §.

¹⁷¹ Uo., 9. §.

¹⁷² Uo., 14. §.

¹⁷³ Uo., 16. §.

¹⁷⁴ Uo., 16. §.

¹⁷⁵ Uo., 4. §.

¹⁷⁶ Olli YLÖNEN–Kaarle NORDENSTRENG–Ari HEINONEN: *Media System in Finland*. Hamburg, Hans-Bredow Institut, 2005. 3.

¹⁷⁷ PSYCHOGIOPOULOU i. m. (91. lj.) 112.

¹⁷⁸ EBERWEIN et al. i. m. (158. lj.) 54.

2011. október 1-jétől az iránymutatás kiegészült a felhasználók által előállított internetes tartalmakra vonatkozó melléklettel, amely szintén minden tagra érvényes, és ugyanolyan kötőerővel bír, mint maga az iránymutatás. A melléklet abban különbözik a kódex főszövegétől, hogy kifejezetten a nyilvánosság tagjai által készített, nem professzionális, nem újságírók közreműködésével szerkesztett médiamaterialakra vonatkozik. A mellékletet elsősorban célszerűségi okokból fogadták el, hogy a gyorsan változó médiakörnyezetben az irányelvek módosítása nélkül, pusztán a kiegészítő rendelkezések aktualizálásával lehessen alkalmazkodni a szabályozási kihívásokhoz.¹⁷⁹ Azon kritikák is közrejátszottak a dokumentum megalakításában, amelyek azt rótták fel a Médiatanácsnak, hogy nem foglalkozik az oly nagy jelentőséggel bíró közösségi médiával.¹⁸⁰

A függelék rendelkezik a magánélet és az emberi méltóság védelméről, a diszkrimináció tilalmáról, olyan módon, hogy az előírásokat sértő tartalmakat azonnal törölni köteles annak közzétevője. A kiskorúaknak szóló tartalmakat kínáló internetes oldalak fokozott ellenőrzésére szólít fel. A közönségnek biztosítja a lehetőséget, hogy a nem kívánt megjelenésekről tájékoztassa a szerkesztőségeket. Külön felhívja a figyelmet arra, hogy az elbírálás során a szerkesztett és nem szerkesztett tartalmakat egymástól élesen el kell választani.¹⁸¹

3.2. Német jogrendszerbe tartozó országok

3.2.1. Ausztria

Bár az osztrák média viszonylag hamar, az 1960-as évek elején felállította önszabályozó fórumát, a Sajtótanácsot, annak 2002-ben történt felosztatását követően nyolc évig nélkülözte ezt a típusú szakmai ellenőrző rendszert. Az újjászervezés óta kevés gyakorlati tapasztalatról lehet olvasni, de a másodszer megalakított Sajtótanács és a módosított etikai kódex igyekszik megfelelni a megváltozott médiakörnyezet által támasztott feltételeknek. Számos alternatív, a Sajtótanács hiányát pótló kezdeményezés is létrejött, amelyek a reformmal részben megszűntek, részben fennmaradtak, de ezek a hiánypótló fórumok, például a sajtófigyelő blogok nem jutnak el nagyszámú közönséghez.

Az osztrák médiaszabályozás differenciált, főként alkotmányerejű és ágazati törvényekben, szövetségi és tartományi szinten, és kis részben önszabályozás formájában valósul meg.

¹⁷⁹ www.jsn.fi/en/guidelines_for_journalists/

¹⁸⁰ PSYCHOGIOPOULOU i. m. (91. l.) 112.

¹⁸¹ www.jsn.fi/en/guidelines_for_journalists/

Az osztrák jogban a véleménynyilvánítás szabadságát az Alaptörvény (Staatsgrundgesetz, StGG)¹⁸² 13. cikke biztosítja: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy törvényi keretek között véleményét szóban, írásban, nyomtatásban vagy képi ábrázolás útján szabadon kifejezze. A nyomtatott sajtó nem vethető cenzúra alá, és nem korlátozható koncessziós rendszerrel sem.” A műsorszolgáltatás függetlenségének biztosításáról szóló, 1974. július 10-én elfogadott szövetségi alkotmányerejű törvény¹⁸³ szabályozza a médiaszolgáltatás alkotmányos alapjait.¹⁸⁴

Az osztrák médiaszabályozás részben médium(platform)-független, részben médiumspecifikus jogszabályokból áll. A parlament 2010-ben az AVMS irányelv szabályainak implementálásával a szabályozást az európai közösségi jogi kereteknek megfelelően átalakította, átfogó törvénymódosításokat fogadott el a kereskedelmi és a közszolgálati média működésére vonatkozóan.¹⁸⁵

A médiaszabályozás általános, alapvetően tartalomszabályozási kereteit a 2011-ben módosított¹⁸⁶ médiatörvény¹⁸⁷ határozza meg. A médiatörvény hatálya összességében meglehetősen széles körre terjed ki, rendelkezései a nyomtatott sajtótól a műsorszolgáltatáson át az online sajtótermékekig minden médiatartalomra vonatkoznak. Az egyes médiumtípusokra vonatkozó szabályozás differenciált; az online média nem professzionális területére nem vonatkozik a helyreigazítási kötelezettség, és az általános polgári jogi és büntetőjogi kereteken túl e médiumokra kizárólag impresszum-közzétételi kötelezettség hárul. Külön törvény¹⁸⁸ rendezi a médiaszabályozó hatóság feladat- és hatáskörét, önálló törvények¹⁸⁹ szabályozzák a kereskedelmi televíziózást, a kereskedelmi rádiózást és a közszolgálati műsorszolgáltatást¹⁹⁰ is.¹⁹¹

¹⁸² Staatsgrundgesetz vom 21. Dezember 1867, über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger für die im Reichsrat vertretenen Königreiche und Länder.

¹⁸³ Bundesverfassungsgesetz vom 10. Juli 1974 über die Sicherung der Unabhängigkeit des Rundfunks, BVG-Rundfunk.

¹⁸⁴ POLYÁK Gábor: *A média szabályozása Ausztriában*. Budapest, AKTI, 2010. 62. 5.

¹⁸⁵ Uo., 6.

¹⁸⁶ Federal Act 27 December 2011, Federal Law Gazette No. 131/2011.

¹⁸⁷ Mediengesetz, Bundesgesetz vom 12. Juni 1981 über die Presse und andere publizistische Medien (Federal Law Gazette No. 314/1981).

¹⁸⁸ Bundesgesetz über die Einrichtung einer Kommunikationsbehörde Austria – „KommAustria” – und eines Bundeskommunikationssenates (Federal Law Gazette No. 32/2001).

¹⁸⁹ Bundesgesetz, mit dem Bestimmungen für privates Fernsehen erlassen werden, Privatfernsehgesetz – PrTV-G; Bundesgesetz, mit dem Bestimmungen für privaten Hörfunk erlassen werden, Privatradiogesetz – PrR-G. A kereskedelmi televíziózásról szóló törvény címét a 2010-es módosítás megváltoztatta, összhangban az audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelvvvel (Bundesgesetz über audiovisuelle Mediendienste, Audiovisuelle Mediendienste- Gesetz – AMD-G).

¹⁹⁰ Bundesgesetz über den Österreichischen Rundfunk, ORF-Gesetz, ORF-G.

¹⁹¹ POLYÁK (2010) i. m. (184. lj.) 7–9.

A teljes médiapiacot lefedi a jogi szabályozás, különböző szinten, így az önszabályozás csupán kiegészítő jelleggel van jelen, társszabályozó rendszer a kiskorúak védelme területén a korhatár-besorolás elvégzésére jött létre. A részben újraszervezett és a piaci változások hatására folyamatosan bővülő önszabályozási rendszerre is a széttagoztság jellemző, külön tanács felel a nyomtatott sajtó, az internetes sajtó és a reklámtartalmak etikai szabályainak betartatásért, továbbá önálló bizottságot hoztak létre a kiskorúak védelmére. Az ombudsmani rendszer is több szinten van jelen, egyrészt a teljes sajtóra kiterjedő hatáskörrel rendelkező ombudsmanok által, akik a Sajtótanács munkáját segítik, másrészt a lapkiadók szervezetrendszerén belül. Az internetes sajtótermékekhez és médiaszolgáltatásokhoz kapcsolódóan egyre több alternatív szabályozó fórum jelenik meg, ilyenek tekinthetők például a figyelőblogok.¹⁹²

A Sajtótanács

Az osztrák Sajtótanácsot először 1961-ben hozta létre az ausztriai lapok egyesülete, és az újságírók szövetsége, a nyomtatott sajtó felügyeletére. 2002-ben azonban megszüntették, mert nem tudott lépést tartani az információtechnológia fejlődésével. Tevékenysége több korlátba is ütközött, egyrészt nem volt elég széles hatásköre az etikai kódex betartatására, másrészt a tagok nem látták meg benne a közös érdekét, és ezért nehezen tudtak egyezségekre jutni. Hiányzott a tanács tagjainak önszabályozásban való jártassága, a piaci szereplők nem csatlakoztak hozzá, vagy nem vették komolyan döntéseit, így társadalmi elismertségre sem tudott szert tenni. A tagok által történő finanszírozás sem volt elegendő. Ezek a hiányosságok, valamint a lapkiadókkal való konfliktus a Sajtótanács feloszlásához vezettek.¹⁹³

A Sajtótanácsot az Újságírók Szakszervezetének és az Ausztriai Lapok Egyesületének kezdeményezésére állították fel újra 2010 januárjában, az egyesület döntéshozó szerveként, az új médiaszolgáltatásokra és sajtótermékekre is kiterjedő hatáskörrel. Az önszabályozási rendszerben való részvétel továbbra is önkéntes, és a testület rendelkezésére álló szankciók köre korlátozott.

A Sajtótanács tömöríti a legnagyobb újságíró-szervezeteket,¹⁹⁴ és megújult a finanszírozása is, a tagok hozzájárulása állami támogatással egészül ki.¹⁹⁵ Célja a sajtószabadság előmozdítása, az osztrák sajtó hírnevének védelme, a hírekhez való

¹⁹² EBERWEIN et al. i. m. (158. lj.) 26.

¹⁹³ Uo., 27.

¹⁹⁴ Der Verband Österreichischer Zeitungen (VÖZ) der Österreichische Gewerkschaftsbund, der Österreichische Zeitschriften- und Fachmedienverband (ÖZV) der Verband der Regionalmedien Österreichs (VRM) der Verein der Chefredakteure, der Presseclub Concordia (PCC).

¹⁹⁵ EBERWEIN et al. i. m. (157. lj.) 27.

szabad hozzáférés biztosítása, és az önszabályozás szerepének megerősítése. Egyfajta kapcsolattartó szerepet is betölt az olvasók, az újságírók és a kiadók között.¹⁹⁶

A Sajtótanács két fellebbviteli tanácsból (szénátus) áll, amelyek feladata a panaszok elbírálása és a szerkesztői kiadványokra, sajtótermékekre, valamint az újságírói magatartásra vonatkozó állásfoglalások kiadása. A szénátusok hét tagból és négy póttagból állnak, akiket a közgyűlés nevez ki, három évre és újraválaszthatóak. Az elnökök jogi végzettséggel és legalább ötéves tapasztalattal rendelkeznek, a szóvivő és a tagok újságírók közül kerülnek ki.¹⁹⁷

A Sajtótanács kérelemre és saját belátása szerint is eljárhat.¹⁹⁸ Panaszt csak azok nyújthatnak be, akik személyesen érintettek az ügyben. Értesítést egy esetleges etikai szabálysértésről azonban minden olvasó küldhet, az illetékes szénátus pedig dönt arról, hogy kezdeményez-e eljárást.¹⁹⁹ Szankcióként a döntése közzétételére való kötelezést szabhatja ki.²⁰⁰

A Sajtótanács hatásköre elsősorban a nyomtatott sajtóra és az ahhoz tartozó internetes sajtótermékekre, azaz a nyomtatott sajtó internetes formában megjelenő digitális 'másolatára' terjed ki. Jogszabály-véleményezési jogkörrel is rendelkezik a médiát, illetve az újságírókat érintő módosítások esetén, erre külön eseményeket is szervezhet. Az átláthatóság biztosítása érdekében pedig köteles rendszeresen sajtóközlemények és sajtótájékoztatók formájában beszámolni tevékenységéről a közönségnek. Céljai elérése érdekében együttműködhet más magán- és állami szervezettel is.²⁰¹

Az elnökség a Sajtótanács vezető szerve, legfőbb feladatai közé a közgyűlés összehívása, a vagyonnevelés, a költségvetés előkészítése és a foglalkoztatási ügyek tartoznak.²⁰² A Sajtótanács elnöksége az elnökből, az elnökhelyettesből és az ügyvezető igazgatóból áll. A tagok jelölik, és a közgyűlés választja meg őket, öt évre. Fontos, hogy legalább egy elnökségi tag az újságírók, és egy másik pedig a kiadók képviselői köréből kerüljön ki. A tagok újraválaszthatóak és az elnöki tisztség betöltésére rotációval kerül sor,²⁰³ évente váltják egymást a fellebbviteli tanácsok elnökei.²⁰⁴ Az alapító ülésen a tagok aláírják az érvényben lévő etikai kódexet, és a Sajtótanács módosító javaslatokat tehet, iránymutatásokat bocsáthat ki az etikai szabálygyűjteményre vonatkozóan. A fellebbezési tanácsok döntéseiről évente írás-

¹⁹⁶ Statuten des Vereins zur Selbstkontrolle der österreichischen Presse – Österreichischer Presserat 2. §.

¹⁹⁷ Uo., 6. §.

¹⁹⁸ Uo., 2. §.

¹⁹⁹ www.presserat.at/show_content.php?sid=2

²⁰⁰ www.presserat.at/show_content.php?sid=11

²⁰¹ L. 196. lj. 3. § 2.

²⁰² Uo., 13. §.

²⁰³ Uo., 12. §.

²⁰⁴ Uo., 17. §.

beli beszámolót készít. Minden második negyedévben ülésezik, döntéseit az érvényes szavazatok kétharmados többségével hozza.²⁰⁵

Az említett érdekképviseleti szervek²⁰⁶ támogató közigazgatási szervként működnek, segítik a szenátusok munkáját, amelyek a fellebbezések és megkeresések eldöntéséért felelősek. A csatlakozott szervezetek, akik az etikai kódex előírásait magukra nézve kötelezőnek ismerik el, kötelesek a szenátus döntését saját felületükön közzétenni.²⁰⁷ Ez az egyetlen, Sajtótanács által alkalmazható szankció, amelynek kikényszeríthetősége nehézkes az önkéntesség miatt.

A Sajtóetikai kódex

Az újságírói munka alapelveinek katalógusát a Sajtótanács fogadta el, és jogosult időről időre felülvizsgálni, szükség szerint kiegészíteni, iránymutatásokkal az értelmezését és gyakorlati alkalmazását elősegíteni. Az etikai kódex hatálya a nyomtatott sajtóra terjed ki, egészen pontosan azon újságok, napilapok és folyóiratok szerkesztett tartalmára, amelyek önként vállalták az abban megfogalmazott szakmai-erkölcsi szabályok betartását.

Az újságírás szabadságáról és felelősségéről szóló szabálygyűjtemény kiemeli a pontosságot, a lelkiismeretességet, a tények és vélemények szétválasztását és a feddhetetlenséget mint alapelvet. Részletesen rendelkezik a személyhez fűződő jogokról és a magánszféráról, a diszkrimináció tilalmáról, a közérdekről, az információszerezés szabályairól, az öngyilkosságról szóló tudósításokról és az összeférhetlenség szabályairól.²⁰⁸

3.2.2. Németország

A német Sajtótanácsot 1956-ban hozta létre az iparág és egy kisebb, – 1982–1985-ig tartó – szünettől eltekintve töretlenül tölti be a sajtó szabályozását végző önszabályozó szerepét. Civilek nélkül, tisztán az iparág képviselőiből álló testületként működik. Hatáskörét 2014-ben az internetes sajtóra is kiterjesztette. Bírószági döntések gyakran hivatkoznak a kódex szabályaira, az újságírókra vonatkozó jogok és kötelezettségek értelmezése során.²⁰⁹

²⁰⁵ Uo.

²⁰⁶ Uo.

²⁰⁷ Uo., 21. §.

²⁰⁸ Ehrenkodex, www.presserat.at/show_content.php?hid=2.

²⁰⁹ webarchive.nationalarchives.gov.uk/20140122145147/http://www.levesoninquiry.org.uk/wp-content/uploads/2011/11/Presentation-by-Mark-Tompson.pdf

A német sajtó- és médiaszabályozás több szinten valósul meg. Egyrészt az Alaptörvény (Grundgesetz, GG) 5. cikke rendelkezik a véleményszabadságról, az információszabadságról, a sajtószabadságról, valamint a művészet és a tudomány szabadságáról. Másrészt mind a sajtó, mind a média szabályozása tartományi hatáskörben van. Az audiovizuális média működését alapvetően 15 különböző médiatörvény határozza meg (Berlin és Brandenburg közös törvényt fogadott el). A tartományok hatásköreiket közösen is gyakorolhatják, és ennek keretében tartományközi szerződést (Staatsvertrag) fogadhatnak el, amely a szabályozott kérdésekben minden tartományban irányadóvá válik. A médiaszolgáltatásra vonatkozó tartományközi szerződést, az ún. Rundfunkstaatsvertragot 1991-ben fogadták el a tagállamok az audiovizuális médiára vonatkozóan, legutóbb pedig 2014-ben módosították. Egy-egy, de tág mozgásteret biztosító keretszabályokat határoz meg a tagállamok számára. A médiafelügyeleti intézményrendszer a médiaszabályozás egészének tartományi tagoltságát követi. Berlin és Brandenburg közös médiahatóság felállításáról állapodott meg, a többi tartomány ilyen törekvései azonban meghiúsultak. Ennek eredményeként Németországban jelenleg 15 tartományi szintű médiahatóság (Landesanstalt, Medienanstalt, Landesrundfunkzentrale stb.) működik.²¹⁰ Minden médiahatóság közjogi jogi személyiséggel rendelkezik, és a függetlenség – az ún. Staatsfreiheit – biztosítása végett nem tagozódik be a tartományi közigazgatási rendszerbe, feladatait önállóan, más szerv utasításaira tekintet nélkül végzi.²¹¹ A szabályozást további jogforrások is kiegészítik, amelyeket törvényi felhatalmazás alapján fogadnak el a tartományi médiahatóságok. A nyomtatott sajtó szabályozása szintén tartományi szintű (összesen 16) sajtótörvényekben található, az etikai szabályokat pedig a sajtóetikai kódex tartalmazza, amelynek betartásáért önszabályozó testület, a Presserat (Sajtótanács) felelős.

A Sajtótanács

A német önszabályozó fórumot, a Presseratot 1956-ban hozta létre tíz kiadó és főszerkesztő, a brit sajtópanaszokat vizsgáló bizottság (Press Complaints Commission – PCC) mintájára. Sikeres önvédelmi reakció volt ez a Konrad Adenauer kancellár által bevezetni kívánt, sajtót korlátozó rendelkezésekre.

Ma két fő szerveből áll a Sajtótanács, egyrészt a nyolctagú egyesületből, amely a négy nagy kiadói és újságíró szervezetből²¹² tevődik össze, valamint a közgyűlésből, amelynek 28 tagját az előbbi négy szervezet delegálja. Az egyesület jogi, pénz-

²¹⁰ www.die-medienanstalten.de/ueber-uns/landesmedienanstalten.html

²¹¹ Albrecht HESSE: *Rundfunkrecht*. München, Verlag Franz Vahlen, 2003. 220.; POLYÁK Gábor–SZÓKE Gergely: *Médiaszabályozás Németországban*. Budapest, AKTI, 2007. január, 6. szám.

²¹² Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger (BDZV) Deutscher Journalisten-Verband (DJV) Deutsche Journalistinnen- und Journalisten-Union (dju) in ver.di, Verband Deutscher Zeitschriftenverleger (VDZ).

ügyi és munkaerő-politikai kérdésekben dönt. Érdemi etikai kérdésekről, iránymutatások és állásfoglalások, nyilatkozatok elfogadásáról a plenáris ülés, a Sajtótanács közgyűlése dönt. A huszonnyolc tagú bizottság évente kétszer ülésezik, a fent említett négy szervezet jelöli tagjait, akik önkéntesként látják el munkájukat.

A közgyűlés saját soraiból választja meg az évente négyszer ülésező panaszbizottságok tagjait. A panaszokat három panaszbizottság felváltva bírálja el a sajtó-etikai kódex alapján. A bizottságokban fele-fele arányban képviseltetik magukat a kiadók és az újságíró-szervezetek.

A hivatal segít a munka megszervezésében a Sajtótanácsnak és a panaszbizottságoknak, és kapcsolatot tart az olvasókkal, az újságírókkal és a kiadókkal.

A Sajtótanács finanszírozása két forrásból történik, egyrészt a fenntartó szervezet, az egyesület tagjai által fizetett hozzájárulásokból, másrészt 1976 óta, külön törvényben meghatározott módon,²¹³ célhoz kötött állami támogatásban részesülnek a panaszbizottságok. A tagok által fizetett hozzájárulás kétharmad és egyharmad arányban oszlik meg a kiadók és az újságírók között. Az állami támogatás nem haladhatja meg a bevétel 49%-át, azért, hogy a kormányzattól való függetlenség biztosítva legyen.

A Sajtótanács kérelemre jár el, panaszt bárki benyújthat, nincs szükség személyes érintettség igazolására. Bár a testület is kezdeményezheti eljárás indítását, ritkán teszi. 2009 óta már nem csak a nyomtatott sajtótermékeket kifogásoló, hanem az interneten elérhető szerkesztett, újságírói tartalommal kapcsolatos panaszokat is kezeli.

Szankcióként felhívást adhat ki, rosszállását fejezheti ki, illetve megrovást alkalmazhat, súlyosabb esetekben nyílt megrovás formájában, ami azt jelenti, hogy döntését nyilvánosságra is kell hozni. Fellebbezésre van lehetőség, ilyenkor azon panaszbizottsági tagok bírálják el a kérelmet, akik a korábbi döntés meghozatalában nem vettek részt.²¹⁴ A nyilvános megrovás a legsúlyosabb szankció, amit a Sajtótanács a kódex előírásainak megsértése esetén kiszabhat, ezért szokás kritikai írásokban²¹⁵ 'fogatlan tigris'-nek nevezni, a testület azonban úgy véli, hogy ezek az intézkedések visszatartó erővel bírnak, egyrészt a közzétételi kötelezettség és az abból adódó presztízsveszteség, másrészt a panasztételi eljárás költsége miatt.

A Sajtóetikai kódex

A Presserat eljárása során az 1973-ban elfogadott, és azóta többször aktualizált sajtókódexet alkalmazza. Az etikai szabálygyűjtemény többek között az igazság, az emberi méltóság, a magánszféra, a vallási, világnézeti meggyőződés tiszteletben tar-

²¹³ Gesetz zur Gewährleistung der Unabhängigkeit des vom deutschen Presserat eingesetzten Beschwerdeausschusses (vom 18. August 1976, BGBl. I, S. 2215).

²¹⁴ FIELDEN i. m. (54. lj.) 109.

²¹⁵ www.faz.net/aktuell/feuilleton/kino/presserat-zur-sache-kaetzchen-1305684.html

tását és a kiskorúak védelmét célozza. Megfogalmazza a tájékoztatási alapelveket, úgy mint az alaposágot, sokszínűséget, tisztességességet, a szenzációhajhászás mellőzését, a diszkrimináció tilalmát, az ártatlanság védelmét, kiemeli továbbá a sajtóhelyreigazításra és a szerkesztői és fizetett tartalmak elválasztására vonatkozó kötelezettségét.

A kiadók felelősségvállalási nyilatkozatot tesznek, amelyben vállalják a Sajtóetikai kódexben foglalt előírások betartását, és a Sajtótanács döntéseinek nyilvánosságra hozatalát, ezzel elkötelezik magukat a minőségi újságírás mellett.²¹⁶

4. Az egyes szabályozási kérdések összehasonlító áttekintése

A következőkben megkísérlem a vizsgált országokban működő ön- és társszabályozási megoldásokat a tanulmány elején ismertetett modelleknek megfelelően kategorizálni, és működésük közös vonásait ismertetem.

4.1. Az ön- és társszabályozás állami szabályozáshoz való viszonya

Dániában törvény hozta létre a Sajtótanácsot, miután az önszabályozó testület 1992-ben összeomlott, mert az újságírók és a médiatulajdonosok között gazdasági természetű viták alakultak ki, a piaci szereplők többsége pedig nem támogatta a tanácsot. A dán megoldás a társszabályozást valósítja meg, a Sajtótanács társszabályozó hatóságként működik, az állam nemcsak előírja a szabályozás kötelezettségét a jogalanyok számára, hanem meg is határozza a szabályozás kereteit és irányát.

Norvégiában épp az ellenkezője történt 1997-ben, amikor a kormány arra a következtetésre jutott, hogy szüntessék meg a Műsorszolgáltatási Panaszok Bizottságát, és vegye át a szerepét az önszabályozó testület, a Norvég Sajtótanács.²¹⁷ Ebben az esetben a norvég állam tudatosan vonult ki a sajtószabályozás területéről, és átengedte azt az önszabályozó szervnek, amelynek megfelelő működését ezzel elismerte. Társszabályozó rendszert hozott ezzel létre, hiszen a jogszabály által előírt szabályozást iparági testülethez delegálta.

²¹⁶ www.presserat.de/presserat/selbstverpflichtungserklaerung/

²¹⁷ Article 19-tanulmány, 26.

A svéd, a finn, az osztrák és a német megoldás tiszta, önkéntes alapon létrehozott önszabályozásnak minősül. A svéd rendszer azért tekinthető különlegesnek, mert a Sajtóetikai kódexet, mint alulról jövő kezdeményezést az állam elismeri azzal, hogy a médiaszolgáltatók vonatkozásában alkalmazza.

A Sajtótanácsok előtt lefolytatott eljárást követően a panaszos dönthet úgy, hogy a rendes bírósághoz fordul jogorvoslatért, tehát az állami szabályozás alkalmazásához vezető utat nem zárja el az önszabályozás igénybevétele.

4.2. A sajtótanácsok hatásköre

Az utóbbi években az UNESCO felmérése szerint az önszabályozó szervek körülbelül fele az internetes sajtóra is igyekszik kiterjeszteni beavatkozási lehetőségeit, ahogy a vizsgált országok közül a német, a dán, a svéd sajtótanács is teszi. A médiatartalmak platformsemleges szabályozása az önszabályozás tekintetében is egyre inkább előtérbe kerül.

A vizsgált országok közül a finn és a dán sajtótanács nem csak a nyomtatott sajtóra, hanem az audiovizuális médiaszolgáltatásokra is kiterjedő hatáskörrel rendelkezik. Bár Svédország nem rendelkezik technológiasemleges önszabályozó testülettel, az általa alkalmazott sajtóetikai kódex alapján jár el a médiahatóság a médiaszolgáltatókkal szemben.

Egy lehetséges megoldás a technológiai fejlődés által generált változásokra, és hatáskör könnyebb megállapíthatóságára, ha az internetes tartalmakon belül a professzionális és nem professzionális sajtótermékek között a szerkesztettség alapján tesznek különbséget.²¹⁸

4.3. Tagok, összetétel

A sajtótanács összetétele nagyban meghatározza annak függetlenségét. A feltétele annak, hogy egy testület önszabályozó szervnek minősüljön, a tagok médiaszektorból történő választása. Egy sajtótanács a szociális partnerség modell szerint három csoport képviselőiből áll fel: a kiadók, az újságírók, akik legtöbb esetben egyesületekbe tömörülve képviseltetik magukat, és a közönség, a nyilvánosság köréből kerülnek ki a tagok.

²¹⁸ Reuters-tanulmány, 33.

Sok esetben mindhárom terület jelöltjei részt vesznek a tanács létrehozásában és működésében, erre találunk példát a vizsgált államok közül Finnországban, Dániában és Svédországban is.

Az egyik elemzett sajtótanács összetételénél sem fordul elő az, ami a svájci önszabályozó szervre igaz, hogy a kiadókat és a médiatulajdonosokat nem hívták meg a testületbe, holott az általános tapasztalat az, hogy a szakma jobban elismeri azokat a tanácsokat, amelyekben a piaci szereplők is képviselve vannak.

Számos országban viszont éppen a szakma képviselőiből, újságírókból és kiadók képviselőiből álló testületeket állítottak fel, mellőzve a közönséget. Ilyen rendszer működik például Ausztriában és Németországban.²¹⁹

A közönség képviselői a sajtótanácsok többségében azonban szerephez jutnak, ahogy például Svédországban, Dániában is. A civilek jelenléte hozzájárulhat a testület hitelességéhez, elszámoltathatóságához, átláthatóságához, kiegészíti a tanács látásmódját tárgyilagos és független nézőponttal.²²⁰

A testület tagjait demokratikus úton jelölik, rendszerint a szakmai közösség és azon médiapiaci szereplők képviselői jelölik és választják meg őket, akik csatlakoztak az etikai kódexhez és elfogadták a leendő sajtótanács felállítását. A másik lehetőség az, hogy a tagokat független jelölőbizottság választja.²²¹

A függetlenség irányába hat a tagok megbízási időtartamának meghatározása vagy a tagok bizonyos időszakokban vagy bizottságokban történő ülésezése (rotáció). A norvég, a német és a svéd sajtótanács tagjait két évre választják, utóbbiak legfeljebb összesen hat évig tölthetik be ezt a tisztséget, és a munkabizottságok csak hat hónapig üléseznek azonos összetétellel. Finnországban és Ausztriában három évre szól a sajtótanács elnökének és tagjainak mandátuma. A vizsgált országok közül a leghosszabb időre, négy évre a dán Sajtótanács tagjai kapnak kinevezést és újraválaszthatóak.

4.4. Finanszírozás

A finanszírozás a függetlenség és hitelesség egyik kulcskérdése. Az európai sajtótanácsok többségében iparági finanszírozás valósul meg, a vizsgált országokban azonban fele-fele arányban oszlik meg az „önfenntartó” és a vegyes modell. A piaci

²¹⁹ A sajtótanácsok külföldi példáit l. Franz KRUEGER: *Media Courts of Honour Self-regulatory Councils in Southern Africa and Elsewhere*. Fesmedia Africa series. Windhoek, Namibia, Friedrich-Ebert-Stiftung, 2009. 18–19. és Article 19-tanulmány, 27.

²²⁰ Ognian ZLATEV–Remzi LANI–YAVUZ BAYDAR–Jacob MOLLERUP–Gordana VILOVIĆ–Turtia TARJA–Adeline HULIN: *Professional Journalism. Self-Regulation and New Media, Old Dilemmas in South East Europe and Turkey*. UNESCO, 2011. 21.

²²¹ HARASZTI Miklós: *Média-önszabályozási útmutató*. Bécs, Független Médiaközpont, Független Újságírók Alapítványa, 2008. 60.

finanszírozás könnyen magyarázható, az iparági szereplők érdekében áll ugyanis a hatékony önszabályozás lehetőségének megteremtése, és ezzel az állami beavatkozás visszaszorítása.²²² Így van ez a vizsgált országok közül Svédországban, Dániában és Norvégiában.

A sajtótanácsok függetlenségük biztosítása érdekében általában jobbnak látják távol tartani magukat az állami finanszírozástól. Kivételt jelent ez alól a finn, a német és az osztrák Sajtótanács, amelyek a tagok hozzájárulása mellett állami támogatást is igénybe vesznek.

A vegyes finanszírozási rendszer hívei szerint azzal az előnnyel jár, hogy csökkenti a tanács egy ágazattól való függőségét. Bármely finanszírozási megoldás választása esetén célszerű és elengedhetetlen olyan biztosítékok beépítése, amelyek megakadályozzák a sajtótanács munkájába való állami beavatkozást és a piaci befolyásolást.

Németországban és Ausztriában a tagdíjak és az állami támogatások elfogadásáról a közgyűlés dönt.

A legideálisabb finanszírozási rendszer az, amely teljes mértékben biztosítja az önszabályozó szerv piactól és államtól való függetlenségét, és erre a különböző forrásokból történő támogatás a legalkalmasabb.

4.5. A sajtótanácsok feladata

Az első és legfontosabb feladat a beérkező panaszok befogadása és feldolgozása. A munkamódszer általában a bírói és közvetítői magatartást ötvözi. Először megkísérlik megtalálni a békés megoldást.

Az etikai szabályok megsértéséért a Sajtótanács előtt a kiadó vagy a szerkesztő, és nem az újságíró maga tartozik felelőséggel.

Az eljárás a vizsgált országok többségében nem jár azzal, hogy a panaszos automatikusan lemond a bírósági jogérvényesítés lehetőségéről, hanem azt megelőző, illetve amennyiben a kérelmező elégedett a Sajtótanács döntésével, a bírói utat helyettesítő eljárásnak tekinthető.

A sajtótanácsok az etikai szabályok megsértésének megelőzése érdekében nyilvános vitákat szerveznek, a döntéseiket honlapjukon közzétéve szélesebb körű tájékoztatást nyújtanak, és egyre gyakrabban szerveznek etikai képzéseket az újságírók számára a szakmai színvonal emelése céljából.²²³ A sajtóetika fejlesztéséhez való hozzájárulásban élen jár többek között Svédország és Dánia.

²²² KRUEGER i. m. (221. lj.) 20.

²²³ Uo., 23.

4.6. A sajtótanácsok eljárása és a kiszabható szankció

A sajtótanácsokhoz panaszt általában bárki benyújthat, aki úgy véli, hogy megsértették a magatartási kódex valamely rendelkezését, illetve az, aki személyesen érintett. Ettől függően különböző eljárásrendet alkalmaz a sajtótanács és a kiszabható szankció is változik.

A panasz benyújtásának határideje nagyon változó az egyes országokban, négy héttől egészen egy évig terjedhet. A legtöbb országban elektronikus eljárásra is lehetőség nyílik. Általában a panaszok feldolgozása egyszerűsített eljárásban történik. A panaszkezelési eljárás ingyenes.

A legtöbb országban a mediáció különböző formában ugyan, de kisebb-nagyobb mértékben jelen van, kivéve Dániát, ahol a közvetítés semmilyen módon nem alkalmazható. Németországban pedig létezik ugyan, de a tanács nem működik közre benne. Ott, akárcsak Svédországban, korlátozott mértékű, de aktív tényállásbiztosításra van lehetőség. Utóbbi esetében az ombudsman tölti be a mediátor szerepét. Az egyes országokban működő eljárások nem csak az előzetes szakaszban különböznek, hanem a döntési metódusban is. A panaszok elbírálása történhet különböző bizottságokban, tanácsokban vagy a teljes grémium előtt, előbbi a gyakoribb megoldás.²²⁴

A sajtótanács a panasz elbírálását követően határozatot hoz. A legtöbb sajtótanács döntése ellen lehet fellebbezéssel élni, ha új tények és körülmények merülnek fel, és Svédországban akkor is, ha a panaszos nem ért egyet a határozattal. A fellebbezést jellemzően más összetételű tanács bírálja el.

A kiszabható szankció és annak végrehajthatósága nagyban befolyásolja egy szabályozási rendszer működőképességét és hatékonyságát. Ami a szankciókat illeti, általában a közzétételi kötelezettség és az azzal járó esetleges presztízsvesztés a leggyakrabban alkalmazott és a legnagyobb visszatartó erővel járó szankció.

Dániában lehetőség van pénzbüntetés és szabadságvesztés kiszabására, amennyiben a médiatartalom szolgáltatója nem tesz eleget a sajtótanács döntésének nyilvánosságra hozatalára vonatkozó kötelezettségének, de ebben az esetben nem a sajtótanács, hanem a társszabályozás keretében a bíróság jogosult ennek a jogkövetkezménynek az alkalmazására. Svédországban pedig egyedülálló módon a közigazgatási bírósághoz hasonló eljárási bíróság kiszabására van lehetőség, amely valójában az eljárás költségeinek a fedezésére szolgál a „szennyező fizet elve” alapján.

²²⁴ Daphne C. KOENE: *Press Councils in Western Europe*. In *Studies For The Netherlands, Press Fund* – S22. 2009. 10.

Az alábbi összehasonlító táblázat tartalmazza az előbbi megállapítások áttekintését.

	Ausztria	Dánia	Finnország	Németország	Norvégia	Svédország
Státusz	tiszta önszabályozó	társszabályozó	tiszta önszabályozó	tiszta önszabályozó	társszabályozó	tiszta önszabályozó
Hatáskör	nyomtatott és internetes sajtótermék	nyomtatott sajtótermékek és médiaszolgá- latások	nyomtatott sajtótermékek és médiaszolgá- latások	nyomtatott és internetes sajtótermékek	nyomtatott, internetes sajtótermékek és médiaszolgá- latások	nyomtatott és internetes sajtótermékek
Összetétel	kiadók, újságírók képviselői	kiadók, újságírók, civiliek és bírák	kiadók, újságírók, civiliek	kiadók, újságírók	újságírók és civiliek	kiadók, újságírók, civiliek és bírák
Finanszírozás	iparági finanszí- rozás és állami támogatás	iparági finanszírozás	iparági finanszí- rozás és állami támogatás	iparági finanszí- rozás és állami támogatás	iparági finanszí- rozás (közvetett állami támogatás)	iparági finanszírozás
Szankció	döntés közzététele	döntés közzététele (ha ennek nem tesz eleget, bíróság pénz- büntetést és szabadságvesztést is kiszabhat)	döntés közzététele (kizárás)	döntés közzététele	döntés közzététele	döntés közzététele (eljárási bírság)

5. Következtetések

Ahogy a tanulmány elején is jeleztem, egy korábbi kutatás eredményeit hívtam segítségül az elméleti megalapozáshoz, így a következtetések megállapítása során is támaszkodom az abban foglaltakra, a médiaszabályozás jellegzetességeire vonatkoztatva azokat.²²⁵

A külföldi példák összehasonlító elemzése segítséget nyújthat az ön- és társszabályozás helyének meghatározásához, nem hagyható azonban figyelmen kívül, hogy mindig az adott társadalmi viszonyok, kultúra függvénye, hogy milyen mértékben van szükség állami szabályozásra, illetve milyen mértékben bízható a szabályozás a piaci szereplőkre. Egy kiegyensúlyozott jogrendszerben is szükség van a média függetlenségének megvalósításához a szakma által saját felelősségi körben kialakított önszabályozásra, amely hozzájárul ahhoz, hogy biztosítsák a szolgáltatások minőségét, speciális, értékalapú előírásokat alakítsanak ki és olyan garancia-rendszert építsenek ki, amelyben ezeket a szabályokat szakszerű módon betartják.

A jogalkotás kultúrát és minőséget 'teremteni' nem tud, ez leginkább az etika feladata, de megalkothatja azokat a feltételeket, amelyek mellett az kialakulhat. A jogi szabályozás alapvető célja a társadalmi viszonyok alakítása, ennek érdekében jövőre vonatkozóan, absztrakt módon állapít meg magatartási szabályokat. A jogalkotás azonban a társadalmi viszonyok alakításának nem kizárólagos módja.

Egy másik, lehetséges út, ha a jogalkotó teret enged az ön- és társszabályozásnak; lehetővé teszi, hogy a szabályozás alanyai magukra nézve állapítsanak meg normákat, amelyekhez (állami) joghatás kapcsolódik. Az állam szerepvállalása során mutatott önkorlátozás, háttérbe húzódás nem jelent szabályozatlanságot, csupán a hatósági jelleg visszaszorulását.

A fentiekben nyert következtetések és összehasonlító elemzést követően választ kell keresni a kérdésre: mikor alkalmazandó a médiaszabályozás keretei között az önszabályozás, azaz mikor alkalmasabb az önszabályozás a jogi szabályozásnál ezeknek a társadalmi viszonyoknak a rendezésére?

Tiszta önszabályozás esetében, amikor a jogalanyok az államtól függetlenül döntenek (akár formális, akár informális keretek között) arról, hogy valamely szabály-rendszert magukra nézve kötelezőnek elfogadják, ez a kérdés az állam számára nem merül fel. A tiszta önszabályozás ennyiben az állami szabályozástól független; nincs tartalmi átfedés a két szabályozó szerep között. A médiaszabályozás tekintetében ez leginkább az etikai szabályokban érhető tetten, azok az előírások, amelyeket ilyen formában ismernek el önkéntesen az iparág szereplői, jellemzően túlmutatnak a jogi szabályozás keretein. Egyrészt tartalmuknál, másrészt részletezettségükénél, harmadrészt ajánlás vagy gyakorlati útmutató jellegükénél fogva.

²²⁵ CSINK–MAYER i. m. (4. lj.) 72–74.

Az önszabályozó testületek ezen elvárások előírásával és betartatásával etikus és színvonalas munkavégzésre kívánják sarkallni a szakma képviselőit, ezen szabályok megsértése esetén elegendő az enyhébb, a presztízsveszteséggel járó szankciók sajtótanácsok általi alkalmazása, nincs szükség hatósági fellépésre.

Más a helyzet akkor, amikor az állam tudatosan 'tartózkodik' egy terület szabályozásától, és teret enged az önszabályozásnak, vagy együttműködik az önszabályozó szervekkel társszabályozás formájában, mert úgy véli, ez a rendszer alkalmasabb a szabályozásra, nincs szükség a közvetlen állami beavatkozásra. A szabályozás 'kiszervezésére' vagy társszabályozásra jellemzően a nyomtatott és internetes sajtótermékekben megjelenő médiatartalom szabályozása esetén nyílik lehetőség, az audiovizuális médiatartalmak szabályozásánál szélesebb körben érzi szükségét az állam az intézményes védelemnek, tekintettel annak erőteljesebb véleményformáló hatására.

A kérdést tehát úgy kell feltenni, hogy mikor tartózkodjon az állam a szabályozástól, és bízva rá a kérdést az érintettek önszabályozására? Az államnak ennek meghatározása során több szempontot kell figyelembe vennie.

1. Az első szempont a szubszidiaritás. Ha valamely tárgykör szabályozására egyformán alkalmas a jogi szabályozás és az önszabályozás, akkor az önszabályozást érdemes előnyben részesíteni, nem csak az önszabályozás fent említett előnyei miatt, hanem különösen azért is, mert a média bármilyen jellegű állami szabályozására a sajtószabadság korlátozásaként tekinthet az iparág.
2. Az első szempontból az következik, hogy vizsgálni kell, valóban egyformán alkalmas-e az önszabályozás és az állami szabályozás a cél elérésére. A második szempont tehát az alkalmasság; alkalmas-e az önszabályozás a társadalmi viszony rendezésére.

Erre vonatkozóan általános ismérv aligha határozható meg. Mindig az adott szabályozási terület (ágazat) fejlettsége, a szabályozás hagyományai, piaci kultúrája, az érintettek száma és motivációja, valamint több más tényező alapján határozható meg, hogy az érintettek képesek és képesek-e az önszabályozás keretei között a szabályokat kialakítani, mennyire jelentkezik esetleg a fent említett „szabályozási elfogultság”.

3. Az állam oldaláról nem hagyható figyelmen kívül, hogy az önszabályozás nem veszélyeztetheti az állam céljainak elérését, intézmény- és alapjogvédelmi kötelezettségeit. Az államnak számos alkotmányos kötelezettsége van, melyek teljesítése alól nem szabadulhat arra hivatkozással, hogy az adott terület szabályozását 'kiengedte' a jog szabályrendszeréből. A mérlegelésnél szükséges lehet tehát azt is figyelembe venni, hogy az érintettek mennyire képesek az általuk megalkotott szabályokat betartani, betartatni. A végrehajtás ugyanis az önszabályozás területén az elfogultság és az állami szabályozáshoz képest szűkebb szankcionálási eszköztár miatt ellentmondásos lehet. Azokban az esetekben tehát, amikor valamilyen alkotmányos kötelezettség köti az államot, nem mondhat le teljes mértékben a jogi szabályozásról. Jó példa lehet erre a gyermekek testi, szellemi,

erkölcsi fejlődésének védelme a médiában, amely számos országban jól működik társszabályozás keretében, de az állam alkotmányos érdek miatt nem vonhatja ki magát e terület szabályozása alól.

A médiaszabályozás tekintetében legutóbb az internet megjelenésével kialakuló új típusú médiatartalom hozta a jogalkotót olyan helyzetekbe, hogy a szabályozási kihívásokra adott válaszát megelőzően a fent bemutatott mérlegelésre kerülhetett sor. Ez azt is jelenti, hogy az internetes médiatartalmak megjelenésével nyílt olyan térbeli és időbeli lehetőség a médiapiac, az iparág számára, hogy kialakítsa és megerősítse saját szabályozási mechanizmusait, megteremtse saját szabályozási hagyományait. Amennyiben a piacnak sikerül az állami szabályozónál hamarabb 'ébredni', és kitaposni az utat, azaz bizonyos alapelveket lefektetni és betartatni vagy akár egy önszabályozó rendszert felépíteni és működtetni, akkor elképzelhető, hogy – a fent említett szempontokra tekintettel – nem is lesz szükség állami beavatkozásra, vagy kisebb mértékűre és az is az önszabályozás alapvetéseiből tud kiindulni, illetve társszabályozás keretében akár önszabályozó szervekre is bízhatja a szabályozás egyes kérdéseit. Arra is láttunk azonban példát, hogy éppen a tervezett vagy már be is vezetett állami szabályozásra adott reakcióként születnek meg vagy gyorsulnak fel az önszabályozási folyamatok. Az újonnan kialakuló szabályozandó területek születésénél tehát versenyhelyzetbe kerülnek a szabályozók, az állam és a piac, és ebben a szituációban nem csak a szabályozás tartalma, alkalmazhatósága lehet fontos, hanem az időtényező is, hogy ki alakítja ki hamarabb szabályozási rendszerét, hiszen ezek a megoldások mindenképpen kölcsönhatásban lesznek egymással.

A szabályozás hagyományai, a piaci szabályozásba vetett bizalom, az iparág kultúrája, az érintettek motivációja eredményeképpen a médiapiacon változatos szabályozási megoldásokra találhatunk példát. A médiaszolgáltatás, melyet gazdasági és kulturális szolgáltatásnak is tekinthetünk, és mint ilyen, érték(rend)et is közvetít, úgy gondolom, szükséges, hogy bizonyos szakmai-etikai határvonalak között mozogjon, ennek az eredménynek az elérésére pedig a fent bemutatott mérlegelési szempontok mentén önszabályozás, társszabályozás vagy jogi szabályozás útján is van lehetőség.