

Koltay András – Polyák Gábor

Az Alkotmánybíróság határozata a médiaszabályozás egyes kérdéseiről*

A sajtóra vonatkozó szabályozás, az újságírói forrásvédelem, az adatszolgáltatási kötelezettség és a Média- és Hírközlési Biztos intézményének alkotmányossági vizsgálata

Hivatalos hivatkozás: 165/2011. (XII. 20.) AB határozat, ABK 2011. december, 1281.

Tárgyszavak: adatszolgáltatás • alkotmányos rend védelme • emberi jogok • emberi méltóság • gyűlöletbeszéd • kereskedelmi közlemények • kiskorúak védelme • magánélet védelme • médiaszabályozás • nyilvántartásba vétel • sajtószabadság • szólásszabadság • újságírói források védelme • véleménynyilvánítási szabadság

Értelmezett jogszabályhelyek: Alkotmány 2. § (1) bekezdés, 61. § • 2010. évi CIV. törvény a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól (Smtv.) 2. § (1) bekezdés, 6, 14–20. § • 2010. évi CLXXXV. törvény a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról (Mttv.) 139–143, 155, 175. § • EJEE 10. cikk (2) bekezdés

1. Tényállás és az indítványok
2. A döntés és indokolása
3. A határozat *ratio decidendi*jei
4. A határozat érvelésének kritikája (Koltay András)
 - 4.1 Közjogi érvénytelenség
 - 4.2 A sajtótermékek tartalmának szabályozása
 - 4.2.1 A sajtószabadság jogának megalapozása – kettős igazolás
 - 4.2.2 A sajtószabadság korlátozásának lehetőségei általában
 - 4.2.3 A sajtószabadság differenciált korlátozása
 - 4.2.4 A sajtó feletti hatósági kontroll lehetősége
 - 4.2.5 Az egyes tartalmi előírások
 - 4.2.5.1 Az alkotmányos rend védelme és a gyűlöletbeszéd tilalma
 - 4.2.5.2 Az emberi jogok, az emberi méltóság és a magánélet védelme
 - 4.2.5.3 A megalázó, kiszolgáltatott helyzetben lévők védelme
 - 4.2.5.4 A nyilatkozat visszavonása
 - 4.2.5.5 A kiskorúak védelme
 - 4.2.5.6 A kereskedelmi közlemények
 - 4.3 A sajtótermékek nyilvántartásba vétele
 - 4.4 Az újságírói információforrások védelme
 - 4.5 A tényállás tisztázása a hatósági eljárásban és az adatszolgáltatási kötelezettség
 - 4.5.1 Adatszolgáltatás a hatósági eljárásban
 - 4.5.2 Adatszolgáltatási kötelezettség hatósági eljárásán kívül
 - 4.6 A Média- és Hírközlési Biztos
5. A határozat érvelésének kritikája (Polyák Gábor)
 - 5.1 Közjogi érvénytelenség
 - 5.2 A sajtótermékek tartalmának szabályozása
 - 5.2.1 A sajtószabadság tartalomalapú korlátozása
 - 5.2.2 A korlátozás arányosságának hiányos elemzése
 - 5.2.3 Az Alkotmánybíróság média- és nyilvánosságképe
 - 5.2.3.1 A demokratikus közvélemény
 - 5.2.3.2 A médiarendszer szabályozást befolyásoló jellemzői
 - 5.2.4 Az egyes médiajogi tényállások alkotmányossága
 - 5.2.4.1 Az alkotmányos rend tiszteletben tartása
 - 5.2.4.2 A gyűlöletkeltés tilalma
 - 5.2.4.3 Az emberi jogok és az emberi méltóság tiszteletben tartása, a magánélet védelme

- 5.2.4.4 A gyermekek védelme
- 5.2.4.5 A kereskedelmi közlemények szabályozása
- 5.3 A sajtótermékek nyilvántartásba vétele
- 5.4 Az újságírói információforrások védelme
- 5.5 A tényállás tisztázása a hatósági eljárásban és az adatszolgáltatási kötelezettség
 - 5.5.1 A meghatározott közigazgatási eljáráshoz kapcsolódó adatszolgáltatási kötelezettség értékelése
 - 5.5.2 Az önálló adatszolgáltatási eljárás értékelése
- 5.6 A Média- és Hírközlési Biztos
6. A határozat jelentősége (Koltay András)
7. A határozat jelentősége (Polyák Gábor)

1. Tényállás és az indítványok

Az Országgyűlés 2010 végén fogadta el a média területét újraszabályozó két törvényt (Smtv. és Mttv.). Az Alkotmánybíróság a 165/2011. (XII. 20.) AB határozatban döntött a médiaszabályozás néhány kérdéséről, a törvény elfogadásának eljárására, a sajtótermékek hatósági felügyeletére, a sajtótermékek nyilvántartásba vételi kötelezettségére, az információforrások védelmére, az

* Szakmai lektor: TÖRÖK Bernát.

A tanulmány szerkezete eltér a JeMa tanulmányainak hagyományos szerkezetétől, hiszen a tényállási, a döntésrekonstrukciós és a *ratio decidendi* leíró részeket közösen írták ugyan a szerzők, de az érveléskritikai részből és a végső kitekintésből már két különálló, párhuzamos, helyenként egymással is kifejezetten vitatkozó változat készült. Ennek a kivételes formátumnak az oka, hogy az utóbbi másfél év során a téma kapcsán gyökeresen eltérő álláspontok fogalmazódtak meg a közbeszédben és a szakirodalomban, a szerkesztőség pedig azt látta a legkorrektebb és egyúttal az olvasók számára leginformatívabb megoldásnak, ha az elmúlt időszakban egymással nyilvánosan is vitatkozó, szakmailag azonban egyaránt nagyra becsült kollégákat kér fel egy közös (egyes részeiben célzottan egymással is vitatkozó) cikk megírására. (A szerk.)

adatszolgáltatási kötelezettségre, valamint a Média- és Hírközlési Biztosra vonatkozó szabályozás alkotmányosságáról.

Az Smtv. és az Mttv. számos rendelkezésével kapcsolatban érkeztek indítványok az Alkotmánybírósághoz. A testület az indítványok tematikus rendben történő egyesítése, illetve elkülönítése mellett döntött, és a következő tárgyköröket érintő beadványokat vizsgálta:

Az indítványozók egyik csoportja közjogi érvénytelenségre hivatkozott az Mttv. hatálybalépésével kapcsolatban. Ebben a körben az Alkotmány 2. § (1) bekezdése alapján aggályosnak ítélték a felkészülési idő hiányát, a törvénytervezet benyújtását megelőző egyeztetések és társadalmi vita lebonyolításának hiányát, valamint azt, hogy az Mttv. elfogadását közvetlenül megelőzően a törvényjavaslat szövegezése több lényeges ponton módosult.

Az indítványok egy további csoportja sérelmezte az Smtv. azon rendelkezéseit, amelyek az elektronikus médiával együtt hatósági felügyelet alá rendelik a nyomtatott és az internetes sajtótermékeket, valamint azok előállítását is.

Az indítványozók egyik csoportja az Alkotmány 61. § (2) bekezdése szerinti sajtószabadsághoz való jog alapján támadta az Smtv. és az Mttv. szabályait a sajtótermékek nyilvántartásba vételére vonatkozóan.

Több indítványozó sérelmezte az Smtv.-nek az újságírói források védelmére vonatkozó szabályozását önmagában, valamint az Mttv. adatszolgáltatási kötelezettségre vonatkozó előírásaival összefüggésben is a sajtószabadság sérelmét állították. Egy alkotmányjogi panasz indítványozója az Smtv. 6. § (3) bekezdése, különösen a „vagy nyomozó hatóság” szövegrésze alkotmányellenességének megállapítását és arra alkalmazási tilalom kimondását kérte.

Egyes indítványozók szerint az Alkotmány 59. § (1) bekezdésébe ütközik az Mttv. 155. §-a, amely a NMHH adatmegismerési és adatkezelési jogát, illetve az ügyfél adatszolgáltatási kötelezettségét szabályozza. Az indítványozók emellett az Mttv. 175. §-ával összefüggésben sérelmezték a konkrét indok nélküli, készletre történő adatszolgáltatási kötelezettség előírását is, amely álláspontjuk szerint az Alkotmány 59. § (1) bekezdése mellett a 61. § (2) bekezdésével is ellentétes.

Végül egyes indítványozók a Média- és Hírközlési Biztos Mttv.-beli jogintézményére vonatkozó szabályozás megsemmisítését indítványozták, mivel az sérti a vélemény- és sajtószabadság korlátozására irányadó alkotmányos követelményeket.

2. A döntés és indokolása

(A) Az Mttv. Országgyűlés általi elfogadása és hatálybalépése közötti idő rövidegének, azaz a szabályozás közjogi érvénytelenségének kérdése tekintetében az Alkotmánybíróság az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére alapított indítványokat elutasítva megállapította, hogy közjogi érvénytelenség nem áll fenn.

Az indokolás hivatkozik a testület korábbi gyakorlatára, amely szerint egy jogszabály abban az esetben ellentétes a jogállamiság követelményeivel, amennyiben új vagy többlételezes kötelezettségeket keletkeztet a hatálya alá tartozók számára, és

ahhoz alkalmazkodni csak rendkívüli erőfeszítések árán – vagy azzal együtt sem – lehet. Szintén ilyen ismérvek minősül, ha az új szabályozás a „jogkövető magatartás lehetőségét rendkívüli módon megnehezíti, esetleg kizárja, ugyanakkor a jogszerűtlen magatartáshoz szankciót fűz”.

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a törvényhozó formálisan nem biztosított kellő időt a szabályozás megismerésére, a szükséges intézkedések megtételére (ABK 2011. december, 1281, 1291). Ugyanakkor az Mttv. átmeneti rendelkezéseiben a 2011. január 1-i hatálybalépéshez képest eltérő időpontban határozta meg egyes rendelkezések alkalmazhatóságát. Ezt az Alkotmánybíróság elégségesnek tartja (kitér a földfelszíni terjesztésű műsorszolgáltatási jogosultságra vonatkozó műsorszolgáltatási szerződések hatósági szerződéssé alakítására, a folyamatban lévő eljárások esetén alkalmazandó szankciókra, a nyomtatott és internetes sajtótermékekre vonatkozó szabályozásra). Emellett külön kiemeli a határozat, hogy az Mttv. számos ponton előnyös új szabályokat tartalmaz a médiapiaci szereplők számára, amelyre példaként hozza fel a reklámidő számításának új módját, az új reklámozási technikákat, valamint a piaci koncentrációra vonatkozó szabályozást.

A törvénytervezetek önálló képviselői indítványként való benyújtásával kapcsolatos beadványok tekintetében az Alkotmánybíróság utal egy korábbi AB határozatra.¹ Ez alapján leszögezi, hogy a törvénytervezet előkészítése nem része a jogalkotási folyamatnak, ezért az egyeztetés és a társadalmi vita elmaradása csak politikai felelősséget keletkeztet, azonban nem eredményezi a törvény közjogi érvénytelenségét, hiszen a törvényalkotásra vonatkozó, az Alkotmányban meghatározott követelményeknek a jogalkotó megfelelt (ABK 2011. december, 1281, 1292).

Azokat a kifogásokat, amelyek aggályosnak találták, hogy a zárószavazás előtt több mint száz ponton javasolták módosítani az egységes szöveget, az Alkotmánybíróság érdemben nem vizsgálta, mert az indítványozó által megjelölt – más jogszabályt módosító – rendelkezések az Mttv.-ben 2011. január 3. napján hatályukat veszítették (ABK 2011. december, 1281, 1292).

(B) Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a nyomtatott és internetes sajtótermékekre alkalmazva az emberi méltóságra [Smtv. 14. § (1) bekezdés], a nyilatkozatot adó személy jogaira (Smtv. 15. §), az emberi jogokra (Smtv. 16. § második fordulat), valamint a magánélet védelmére (Smtv. 18. §) vonatkozó kötelezettség a sajtószabadság szükségtelen és aránytalan korlátozását jelenti. A testület figyelemmel volt arra, hogy döntésének jogkövetkezményei ne érintsék a médiaszolgáltatásokra vonatkozó szabályozást, ezért azt a megoldást választotta, hogy az alkotmányellenesség következményeit az Smtv. személyi hatályát megállapító rendelkezésénél határozta meg, és az Smtv. 2. § (1) bekezdése szerinti „és kiadott sajtótermékre” fordulatot 2012. május 31. napjával megsemmisítette.

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a sajtószabadság védelme kettős megalapozottságú, hiszen „a szubjektív alanyi jogi jelleget mellett a közösség oldaláról a demokratikus közvé-

¹ 8/2011. (II. 18.) AB hat., ABH 2011, 68, 75–78.

lemény megteremtését és fenntartását szolgálja” (ABK 2011. december, 1281, 1293). Az Alkotmány 61. §-ának 2010. nyári módosításával a véleménynyilvánítás és a sajtó szabadságának e kettős alkotmányos jelentése került rögzítésre az Alkotmány szintjén is.

A sajtószabadság objektív, intézményi értelmezése a demokratikus jogrendszer alapját képezi, a demokratikus közvélemény fenntartása és működtetése pedig indokolhat az állam részéről az intézményrendszeren túli beavatkozást is. Minden ilyen beavatkozásnak meg kell felelnie a szükségesség és arányosság követelményének.

Az Alkotmánybíróság a sajtószabadság korlátozásának alkotmányos vizsgálatok figyelembe veszi az egyes médiumoknak az „emberi gondolkodásra és a társadalomra gyakorolt hatásában meglévő különbségeket” (ABK 2011. december, 1281, 1295). Az internetes sajtótermékek szabályozásának vizsgálatok két fontos szempontot kell figyelembe venni. Egyrészt el kell különíteni egymástól a magáncélú közléseket, blogokat, közösségi portálokat a tájékoztatást vagy szórakoztatást célzó internetes újságoktól, hírportáloktól. Másrészt az internetes sajtótermékek szabadságának korlátozása esetén nem lehetnek irányadók az audiovizuális média szabályozásának indokai. A sajtótermékeknel nem beszélhetünk az erőforrások szűkösségéről, továbbá az általuk kínált tartalomhoz való hozzáférés a közönség lényegesen nagyobb aktivitását igényli. Emellett a közönségnek jóval nagyobb lehetősége adódik a tartalmak megválogatására, a nem kívánt elemek elkerülésére.

Az Alkotmánybíróság megállapítása szerint az új médiaszabályozással lehetővé válik a médiatartalmak hatósági kontrollja. Az utólagosan, hivatalból indított ellenőrzés (és adott esetben szankcionálás) a sajtószabadság korlátozását jelenti, azonban ennek lehetősége – hatékony és érdemi bírói kontroll mellett – nem tekinthető alkotmányellenesnek (ha a korlátozás kiállja a szükségesség és arányosság próbáját).

Az Smtv. és az Mttv. vizsgálata alapján megállapítható, hogy a nyomtatott és internetes sajtótermékek esetén az NMHH az Smtv. 14–20. §-ában foglalt rendelkezések betartását felügyeli. Az Alkotmánybíróság ezért részletesen megvizsgálta, hogy az Smtv. 14–20. §-ában foglalt korlátok szükségesnek és arányosnak minősíthetők-e a sajtóra alkalmazva.

Az Alkotmánybíróság az Smtv. 16. § első fordulata és a 17. §-ban foglalt, a gyűlöletkeltés és a kirekesztés tilalmára vonatkozó rendelkezés vizsgálatok visszautal az egyik korábbi döntésére,² amelyben a gyűlöletkeltés tényállást a sajtószabadság alkotmányos korlátjaként értékelte. Ennek alapja, hogy „fogalmilag kizárt a demokratikus közvélemény kiépítésének, fenntartásának eszközeként az olyan médiatartalom, amely tagadja a demokrácia intézményes, alapvető jogokhoz kapcsolódó alapértékeit” (ABK 2011. december, 1281, 1297).

Az Smtv. 14. § (1) bekezdése és a 16. § második fordulata (az emberi jogok és az emberi méltóság védelme) érdekében történő fellépés a médiahatóság sajátos intézményvédelmi eljárásának minősül. Az Alkotmánybíróság itt is visszautal egy korábbi határozatára,³ amely szerint az emberi jogok védelmére indított eljárásokban a médiahatóság nem személyhez fűződő jogokról dönt. A nyomtatott és internetes sajtó hatását te-

kintve azonban lényegesen eltér az audiovizuális média által elért hatástól, így „ez a fellépési lehetőség – ebben, az emberi jogokra generálisan kiterjedő formában – már aránytalan korlátozásnak minősül”, azaz a sajtótermékekre alkalmazva alkotmányellenes (ABK 2011. december, 1281, 1298).

Az előzőekben írtaktól eltérően az Smtv. 14. § (2) bekezdésében foglalt tényállás (a megalázó, kiszolgáltatott helyzetben lévők bemutatásának tilalma) az Alkotmánybíróság meglátása szerint különösen nyomós közérdeken alapul, és kellőképpen szűk körű ahhoz, hogy a sajtó esetében is hatósági fellépést biztosítson. A személyiségi jogvédelmi képesség hiánya, illetve korlátozott volta olyan eseteket fed le, amelyekben indokolt a hatósági fellépés, így e körben nem tekinthető aránytalan korlátozásnak a szabályozás (ABK 2011. december, 1281, 1298).

Az Smtv.-nek a kiskorúak védelmére vonatkozó rendelkezései tartalmát, megalapozottságát – a tárgyban folytatott korábbi gyakorlatát követve – az Alkotmánybíróság külön nem vizsgálta felül határozatában, és elfogadja annak korlátozó jellegét. „A kiskorúak védelme végső fokon a »közkerülcsön« alapul, amelynek fogalma és tartalma tértől és időtől függő.” A testület megállapítja, hogy a kiskorúak védelmére vonatkozó rendelkezések a vizsgált formában – azaz a súlyosan káros tartalmak körében és a közzétételt nem tiltva – a nyomtatott és az internetes sajtótermékek esetén sem minősülnek aránytalan korlátozásnak (ABK 2011. december, 1281, 1299).

Az Smtv. 15. és 18. §-a vizsgálata során az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy e tényállásoknál a sajtótermék kiadójával szemben egyedileg beazonosítható személy áll, akinek jól körülhatárolható és érvényesíthető alanyi jogai vannak. Nincs tehát indoka az olyan korlátozásnak, amely személyhez fűződő jogok megsértése és érvényesíthetősége esetén lehetővé teszi a közhatalmi (hatósági) fellépést (ABK 2011. december, 1281, 1299).

Az Smtv. 20. §-a vizsgálatok az Alkotmánybíróság kimondja, hogy a kereskedelmi közleményeket elsősorban gazdasági érdek motiválja, ezért közzétételük esetében – szemben a közéleti kérdésekkel kapcsolatos véleményekkel – lényegesen alacsonyabb a sajtószabadság védelmi szintje, ezért szélesebb körű állami beavatkozás lehet indokolt. A korlátozásra elsősorban a közleményekkel megcélzott csoport érdekei szolgáltatnak alapot. A testület utal egy korábbi döntésére,⁴ amelyben kimondta, hogy az ilyen korlátozás a reklámozó kereskedelmi közlésének szabadságát érinti közvetlenül, míg a reklám közzevőjét – jelen esetben a médiatartalom-szolgáltatót – csak közvetve, áttételesen, ezért irreleváns a médiumok közötti különbségtétel. Így az Alkotmánybíróság a kereskedelmi közleményekre vonatkozó szabályozást alkotmányosnak ítélte (ABK 2011. december, 1281, 1300).

(C) A sajtótermékek nyilvántartásba vételi kötelezettsége vonatkozásában az Alkotmánybíróság az Smtv. 5. § (1) bekezdé-

2 1006/B/2001. AB hat., ABH 2007, 1366, 1376.

3 46/2007. (VI. 27.) AB hat., ABH 2007, 592, 606.

4 23/2010. (III. 4.) AB hat., ABH 2010, 101, 142.

sében, valamint az Mttv. 41. § (2) bekezdésében és 46. §-ában foglalt rendelkezéseket alkotmányosnak ítélte.

A testület korábban, a 20/1997. (III. 19.) AB határozatban kifejtett álláspontja szerint „az időszaki lap előállításának és nyilvános közlésének kötelező bejelentése, valamint nyilvántartásba vétele a sajtóigazgatásnak hagyományos és szükséges megnyilvánulása” (ABH 1997, 85, 93).

Az Mttv. az NMHH számára a sajtótermékek nyilvántartásba vételi kötelezettségét írja elő. Amennyiben később megállapítást nyer, hogy ennek nem álltak fenn a feltételei, a nyilvántartásba vételt utólag vissza kell vonni. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a bejelentési kötelezettség nem nehezíti vagy korlátozza a sajtótermékek kiadását, a nyilvántartás egyszerűbb és átláthatóbb, világosabb helyzetet teremt a piaci szereplők egymás közötti jogvitái, továbbá a sajtótermék és magánszemélyek közötti jogviták rendezésében:

A szabályozásból egyértelműen megállapítható, hogy a bejelentési kötelezettség teljesítése, a nyilvántartás ténye – annak hatósági jellegén túl – nem nehezíti, nem korlátozza, és kivételképpen nem gátolja a sajtótermék kiadását. Ezzel szemben egyértelművé teszi a sajtótermék kiadójának, alapítójának kiletét, a sajtótermékért felelős személyt, megkönnyítve a sajtópiaci szereplők egymás közötti, valamint a sajtótermék és magánszemélyek közötti jogviták rendezését. A sajtótermékek címével, tartalmával kapcsolatos jogviták rendezése ugyanakkor végső fokon minden esetben a bíróságra vár, de amelynek az Mttv. értelmében – a bitorlás jogerős bírósági megállapításának esetén kivül – nem lehet a nyilvántartásból való törlés a konzekvenciája.

A sajtótermék regisztrációja tehát a sajtószabadság szükséges és arányos korlátozását jelenti (ABK 2011. december, 1281, 1302).

(D) Az újságírói információforrások védelmére vonatkozó szabály tekintetében az Alkotmánybíróság az Smtv. 6. §-ának vizsgálata során az érintett rendelkezésre, valamint ezen túlmenően a jogrend egészére nézve állapított meg a forrásvédelemmel kapcsolatos szabályozási hiányosságokat, és így mulasztásos alkotmányértést, mert a hatósági és a bírósági eljárásokból hiányoznak a forrásvédelem megfelelő garanciái. Emellett a határozat az Smtv. 6. § (2) bekezdésének utolsó fordulatát azonnali hatállyal megsemmisítette. A sajtószabadság jelentős korlátozásának minősül az a szabályozás, amely az újságírókat forrásai felfedésére kötelezi. Éppen ezért alapvető fontosságú, hogy az ilyen korlátozásokat törvényben kell meghatározni, és megfelelő eljárási garanciákat kell biztosítani az újságíró és a források védelme érdekében.

A forrásvédelem esetkörében az információt átadó személy és az információforrás között fennálló bizalmi viszony tarthat számot védelemre. Az Smtv. idevágó rendelkezései „alkotmányos úton járnak”, amikor a hatóságokkal szemben is érvényesíthető jogként írják elő az újságírói források védelmét, de a hiányzó garanciák miatt az Smtv. 6. §-a, valamint a jogrendszer egésze a mulasztásos alkotmányértés állapotában van.

Az Alkotmánybíróság ennek megfelelően megállapítja, hogy a büntetőeljárásra, a polgári eljárásra és az általános köz-

igazgatási hatósági eljárásra vonatkozó szabályozás is hiányos, nem szól a forrásvédelemről, így nem pusztán az Smtv.-re, hanem „generálisan, a jogrend egészére nézve állapította meg a forrásvédelemmel kapcsolatos eljárási garanciák szabályozási hiányosságát” (ABK 2011. december, 1281, 1306).

A minősített adat védelme a sajtószabadság szükséges korlátozását jelenti, azonban a minősített adat védelmének generálisan kimondott elsődlegessége a sajtószabadsággal szemben, előzetes bírói felülvizsgálat hiányában aránytalan korlátozásnak tekinthető.

Az Smtv. 6. § (2) bekezdése a forrásvédelem alanyi jogának bírósági vagy hatósági eljárásban történő gyakorlását bizonyítási feltételhez köti. Azaz csak abban az esetben hivatkozhat a médiaszolgáltató az információforrás kiletének védelmére, ha bizonyítani tudja, hogy az információ közzétételéhez közérdek fűződött. Így a hatóságnak nem kell bizonyítania a feltárás szükségességét, elegendő, ha a médiaszolgáltató nem tudja bizonyítani az információ közzétételének közérdekűségét. A bizonyítási teherrel eléggé tágra nyílik a korlátozás lehetősége, és nem állapítható meg olyan alkotmányos cél, amely indokoltá teszi a forrásvédelem bizonyítási teherhez kötését, ezért az Alkotmánybíróság az Smtv. 6. § (2) bekezdésének utolsó fordulatát megsemmisítette (ABK 2011. december, 1281, 1305).

A határozat feltárja az új szabályozás hiányosságait és – az EJEK gyakorlatának áttekintése alapján – meghatározza azokat a követelményeket, amelyek figyelembevételével orvosolható a mulasztásos alkotmányértés. Ezek a következők: 1. előzetes bírói felülvizsgálat lehetősége az első döntéssel szemben, 2. a törvényi korlátozásnak az EJEK 10. cikk (2) bekezdésében foglaltakkal összefüggésben kell állnia, azaz megfelelő indok kell a korlátozáshoz, 3. a korlátozás akkor lehetséges, ha a hatóságok számára nem áll rendelkezésre alternatív megoldás az adatok birtokába jutni, 4. a korlátozásnak arányosnak kell lennie, azaz a források feltárására csak kivételes esetekben kerülhet sor, amikor azt emberi élet vagy egészség sérelme vagy különösen fontos közérdek indokolja, 5. a forrásvédelem alapján az iratok, dokumentumok, adathordozók átadásának megtagadását is lehetővé kell tenni, 6. a forrásvédelem jogának gyakorlása nem köthető bizonyítási teherhez; az Smtv. 6. § (2) bekezdése részbeni megsemmisítése ezen az elven alapult.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a valódi forrásvédelem akkor valósul meg, ha az újságíró az adatszolgáltatást megtagadhatja, és az egyes eljárási törvények egyértelműen rendezik azokat a kivételes eseteket, amikor bírói felülvizsgálat lehetősége mellett mégis köteles a hatósággal együttműködni. Mindemellett a testület nem állapította meg az Smtv. 6. § (3) bekezdésének alkotmányellenességét.

(E) Az adatszolgáltatási kötelezettség vizsgálata során az Alkotmánybíróság megállapította a mulasztásos alkotmányértést az Mttv. 155. §-a vonatkozásában, mert az nem védi megfelelően az ügyvédi titok körébe tartozó adatokat. Ezen felül az Mttv. 175. §-át teljes egészében alkotmányellenesnek ítélte és azonnali hatállyal megsemmisítette.

Az Mttv. előírásait a Ket. szabályaival összehasonlítva megállapítható, hogy míg ott az ügyfél nyilatkozatának és az adatszolgáltatásnak főszabály szerint jogvédelmi jellege van, addig

az Mttv. a bizonyítás ezen eszközét rendbírsággal fenyegetett kötelezettségként írja elő (ABK 2011. december, 1281, 1306). Az adatszolgáltatási kötelezettség feltétlen, kizárja a megtagadásra vonatkozó jogot, illetve a hatóság döntésével szemben nincs lehetőség jogorvoslattal élni [kivételesen ez alól az Mttv. 155. § (4) bekezdése szerinti „más személy vagy szervezet”].

Az NMHH eljárása során szükségképpen gyűjt és kezel személyes adatokat, ez azonban az eljárással érintett személy azonosításához szükséges adatokra korlátozódik. Amíg fennáll az adatkezelés alkotmányos célja, addig az információs önrendelkezési jog korlátozásának szükségessége is alkotmányosnak tekinthető. Az adatszolgáltatási kötelezettség nem a személyes adatok kiszolgáltatására, hanem az Mttv. 155. § (2) bekezdésében meghatározott körben kötelezi az érintetteket. A hatóság eljárása során gyűjtött és kezelt adatok az eljárás „sikeréhez” szükségesek, tehát kezelésük célhoz – a hatósági döntés meghozatalához – kötött. Az Alkotmánybíróság ezért nem látta megalapozottnak azokat az indítványokat, amelyek a személyes adatok célhoz kötöttségének hiányára hivatkozva támadták az Mttv. 155. §-ának rendelkezéseit (ABK 2011. december, 1281, 1307).

Ezt követően az Alkotmánybíróság a védett adatokra, titkokra vonatkozó feltétlen adatszolgáltatási kötelezettséget vizsgálta: az üzleti titok nyilvánosságra hozatalának szabályait, valamint a jogi képviselővel folytatott kommunikációra vonatkozó rendelkezéseket (ABK 2011. december, 1281, 1308). Az adatszolgáltatási kötelezettség – és ezzel együtt az üzleti titokra vonatkozó adatok szolgáltatásának kötelezettsége – az egyes tartalmi szabályok és a médiumok szabad működése előtti korlátok érvényesítésének eszköze, ezért az NMHH az alkotmányosan elfogadható célok érdekében jogosult az adatok birtokába jutni. A törvényi szabályozásnak fontos eleme, hogy biztosítsa a hatóság tudomására jutott üzleti titkoknak a piac egyéb szereplői elől történő elzárását, ami pedig biztosított az Mttv. 153. §-a alapján. Az Alkotmánybíróság a fenti indok miatt elutasította az indítványokat (ABK 2011. december, 1281, 1308).

Egy korábbi alkotmánybíróági döntés az ügyvédi titok megőrzése kapcsán már kimondta,⁵ hogy az eljárás „ügyfele és a jogi képviselője közötti kommunikációt tartalmazó védett iratok nem válhatnak automatikusan az eljárás részévé, lefoglalásuk esetében a bizonyítás ezen módja ellen halasztó hatályú jogorvoslatot kell biztosítani az ügyfél számára”. Az Mttv. rendelkezései értelmében az Alkotmánybíróság szerint az NMHH kötelezheti az ügyfelet az ügyvédjével, jogi képviselőjével folytatott kommunikációt tartalmazó dokumentumok szolgáltatására. Amennyiben a védett titkot is tartalmazó dokumentum az eljárás részévé válhat, úgy biztosítani kell a megfelelő jogorvoslati lehetőséget. Ha a hatóság elrendeli a bizalmas adat nyilvánosságra hozatalát, az ügyfél utólag jogosult bírósági jogorvoslattal élni, azaz a jogorvoslat joga akkor illeti meg az adatszolgáltatásra kötelezett személyt, amikor az ügyvédi titok tartalma már ismeretvé vált a hatóság előtt (ABK 2011. december, 1281, 1309).

Az Alkotmánybíróság megállapítása szerint a szabályozás hiányossága – hasonlóan a forrásvédelem körébe tartozó adatokhoz – az Alkotmány jogorvoslatához való jogot rögzítő rendelkezésébe ütköző mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet idéz elő.

Az Alkotmánybíróság szerint az Mttv. 175. §-ában szabályozott adatszolgáltatási eljárás nem önálló hatósági eljárás, hanem az egyes hatósági eljárások előkészítését szolgálja. Mivel a 175. § alapján szolgáltatott adatokat az NMHH egyéb eljárásai során is megszerezheti, ezért nem állapítható meg a hatóság folyamatos jelenlétének indoka. Az ily módon előírt adatszolgáltatás olyan általános és bizonytalan célt tételez, amelyet az NMHH más eljárásai keretében is elérhet. Ugyanakkor a 175. § alapján indult eljárásban az ügyfelek nem tudhatják kellő bizonyossággal, hogy csupán hatósági ellenőrzés vagy felügyeleti eljárás előkészítésének alanyaivá válnak az adatszolgáltatás révén, a 175. § így alkotmányellenes (ABK 2011. december, 1281, 1310).

(F) A Média- és Hírközlési Biztosra vonatkozó szabályozás alkotmányossági vizsgálata nyomán az Alkotmánybíróság a teljes jogintézményt, tehát az Mttv. 139–143. §-ában foglalt rendelkezéseket a sajtószabadság szükségtelen korlátozásának minősítette, és az arányosság követelményének vizsgálata nélkül, 2012. május 31. napjával megsemmisítette.

Miután a Média- és Hírközlési Biztos olyan hatáskörrel rendelkezik, amelynek alapján a szerkesztői szabadság körébe tartozó kérdéseket is vizsgálhat, „kvázi hatósági jogai” révén már önmagában is képes beavatkozni a sajtó működésébe. Emellett az eljárásait lezáró aktusok komoly hatással lehetnek a médiatartalom-szolgáltatók működésére, ráadásul valamilyen jogköre mögött jelen van a hatósági fellépés lehetősége. A fentiek alapján az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a biztos intézménye az Mttv.-ben biztosított jogosultságai révén már önmagában is a sajtószabadság korlátozását jelenti (ABK 2011. december, 1281, 1311).

A testület megállapítja továbbá: „nincs alkotmányos indoka annak, hogy a Biztos a médiaszolgáltatókkal és a sajtótermék kiadókkal szemben, pontosabban meg nem határozott »méltányolandó érdekek« sérelme vagy annak veszélye esetén – akár a szerkesztői szabadságot is közvetlenül érintő módon – fellépjen.” A szabályozás ezért a sajtószabadság szükségtelen és alkotmányos célt nélkülöző korlátozásának minősül (ABK 2011. december, 1281, 1312).

(K1) Pokol Béla különvéleménye szerint (amelynek egy részéhez Lenkovics Barnabás is csatlakozott) a sajtótermékek tartalmi korlátozása teljes egészében alkotmányosnak tekinthető.

(K2) Balsai István különvéleményében az Smtv. tárgyi hatályának részbeni megsemmisítését kifogásolta, mert ezzel – jogalkotói lépés hiányában – egyébként a testület által a sajtótermékekre nézve is alkotmányosnak tekintett rendelkezések alkalmazása lehetetlenülhet el.

3. A határozat *ratio decidendi*jei

(I) A gyorsan hatályba lépő, a hatály alá tartozó személyek és szervezetek számára kellő felkészülési időt [amely az Alkotmány 2. § (1) bekezdése szerinti jogállamiságból származó követelmény] nem biztosító törvények nem feltétlenül szenvednek

⁵ 192/2010. (XI. 18.) AB hat., ABH 2010, 969, 992–994.

közjogi érvénytelenségben. Figyelembe kell venni azt, hogy a jogszabály mennyire előnyös vagy terhes az érintettek számára, valamint hogy az új kötelezettségeket előíró rendelkezések esetleg csak a hatályba lépést követően kerülnek alkalmazásra.

(II) A nyomtatott és internetes sajtótermékek számára előírhatók a tartalmukat érintő kötelezettségek, és ezeket hatóság felügyelheti; ez a megoldás az Alkotmány 61. § (2) bekezdésében foglalt, a sajtószabadság tiszteletben tartására irányuló követelményre figyelemmel nem eleve alkotmányellenes. Az alkotmányosság feltétele, hogy a korlátozás szükséges és arányos legyen, valamint rendelkezésre álljon bírósági felülvizsgálati lehetőség a hatóság döntésével szemben. A korlátozás arányosságának mérlegelésénél meghatározó szempont az adott médium közönségre gyakorolt hatása. Az emberi jogok és az emberi méltóság védelme a médiaszabályozásban nem egyéni jogokra, hanem e jogok intézményes tartalmára vonatkozik.

(III) A sajtótermékek nyilvántartásba vételi kötelezettsége az Alkotmány 61. § (2) bekezdésében foglalt, a sajtószabadság tiszteletben tartására irányuló követelményre figyelemmel – megfelelő garanciák mellett – nem sérti a sajtószabadságot.

(IV) Az újságírói információforrások védelmére vonatkozó szabály tekintetében az Alkotmány 61. § (2) bekezdésében foglalt, a sajtószabadság tiszteletben tartására irányuló követelményre figyelemmel megfelelő és részletes törvényi garanciákat kell teremteni. A szabályozás akkor alkotmányos, ha biztosított az előzetes bírói kontroll, a felfedés csak megfelelő indokkal történhet, az arányosságot és a szubsidiaritást elvét a szabályozás tiszteletben tartja.

(V) Az ügyvédi titok körébe tartozó adatok védelmét az Alkotmány 59. § (5) bekezdésében foglalt, a jogorvoslati jogot biztosító követelményre figyelemmel kell biztosítani nemcsak az ügyvéd, hanem az ügyfél oldaláról is (akinél a hivatásbeli titok védelme nem érvényesül). Ez a kötelezettség az ügyfél és a jogi képviselő között bizalmas kommunikáció során keletkező adatokra, iratokra, dokumentumokra terjed ki. A sajtó hatósági eljárásen kívüli – általános és bizonytalan célból történő – adatszolgáltatásra kötelezése az Alkotmány 61. § (2) bekezdésében foglalt, a sajtószabadság tiszteletben tartására irányuló követelményre tekintettel alkotmányellenes.

(VI) A sajtó- és a szerkesztői szabadságot érintő tartalmakkal kapcsolatban hatósági jogkörök nélkül ugyan, de fellépni képes, „kvázi hatósági jogokkal” ellátott intézmény vagy biztos léte – az Alkotmány 61. § (2) bekezdésében foglalt, a sajtószabadság tiszteletben tartására irányuló követelményre figyelemmel – önmagában véve is sérti a sajtószabadságot.

Az áttekinthetőség és az összehasonlíthatóság érdekében az elkövetkezőkben az Alkotmánybíróság érvelésének kritikáját mindketten e hat pont mentén végezzük el.

4. A határozat érvelésének kritikája (Koltay András)

4.1 Közjogi érvénytelenség

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy közjogi érvénytelenség az új szabályozás tekintetében nem áll fenn. A testület

figyelembe vette, hogy miközben valóban csak igen rövid idő állt rendelkezésre az Mttv. elfogadását követően a személyi hatálya alá tartozók számára a felkészülésre, a – korábbi szabályozásban nem szereplő – kötelezettségeket előíró szabályok alkalmazására csak több hónapos „türelmi időt” követően kerülhetett sor. Különös jelentősége volt ennek a sajtótermékek esetében, ahol a hatályba lépést követően hat hónappal nyílt csak meg a jogalkalmazás lehetősége.

A határozat arról is szólt, hogy az Mttv. számos ponton a médiapiaci szereplők számára előnyös új szabályokat tartalmaz, ezek azonnali alkalmazhatósága értelemszerűen nem ró terheket az érintetteknek. (Gyengíti a rövid felkészülési időre hivatkozó érvek erejét, hogy például a termék megjelenítés új reklámozási eszközeivel már 2011. január 1-jén is éltek a médiaszolgáltatók.) Nem újdonság az sem, hogy a különféle egyeztetési és konzultációs kötelezettségek elmulasztása nem alapozza meg a törvény közjogi érvénytelenségét.⁶ Az érvelésnek a közjogi érvénytelenségre vonatkozó részeivel egyetértek.

4.2 A sajtótermékek tartalmának szabályozása

4.2.1 A sajtószabadság jogának megalapozása – kettős igazolás

Már a véleményszabadsággal kapcsolatos alaphatározat, a 30/1992. (V. 26.) AB határozat is felismerte az egyéni szabadság és a demokratikus döntéshozatal egymás mellett létező értékét a vélemény- és sajtószabadság védelmének indokaként.⁷ Az Alkotmánybíróság e határozatában megerősíti a korábbi döntéseit a vélemény- és sajtószabadság megalapozása tekintetében. A határozat rögzíti, hogy ezek az alapjogok az egyén önkifejezéshez való jogának védelmén túl a közösség, illetve a demokratikus közvélemény számára is elengedhetetlenek: „Az Alkotmánybíróság gyakorlatában [...] az Alkotmány 61. § (1) bekezdésében megfogalmazott szabad véleménynyilvánítás joga kettős megalapozottsággal bír: a véleményszabadság egyszerre szolgálja az egyéni autonómia kiteljesedését és a közösség oldaláról a demokratikus közvélemény megteremtésének, fenntartásának a lehetőségét” (ABK 2011. december, 1281, 1293).

Ennek azért van jelentősége, mert az Alkotmánybíróság 1992 óta ebből az elméleti megalapozásból kiindulva vizsgálta a vélemény- és sajtószabadság korlátozásának lehetőségeit, és ezeket az értékeket szem előtt tartva döntött a korlátozások alkotmányosságáról.⁸ Jelen döntésében is lényeges szerephez jut a demokratikus nyilvánosság szempontja és az annak érdekében alkalmazható korlátozások megengedettségeinek vizsgálata.

⁶ Lásd pl. 38/2000. (I. 31.) AB hat., ABH 2000, 303, 313.

⁷ 30/1992. (V. 26.) AB hat., ABH 1992, 167, 171–172.

⁸ A vélemény- és sajtószabadság igazolásairól lásd KOLTAY András: „A szólás- szabadság igazolásai az angolszász jog és jogfilozófia fényében” *Valóság* 2007/9, 37–52.

4.2.2 A sajtószabadság korlátozásának lehetőségei általában

Amennyiben elfogadjuk a demokratikus közvélemény biztosítását és védelmét a sajtószabadság egyik legfőbb céljaként, ebből az alapjog lehetséges korlátozására nézve fontos következmények adódnak. A demokratikus közvélemény érdeke – látszólag paradox módon – érvként szolgál a sajtószabadság széles körű védelme és annak arányos korlátozása mellett is. Ha meg akarjuk érteni az Alkotmánybíróság e határozatát, valamint az általa vizsgált jogszabályok megalapozását szolgáló elméleti elképzeléseket, el kell időznünk e kérdésnél.

A látszólagos ellentmondás feloldásához kiindulópontunk lehet a határozat alábbi szövegrészlete:

A sajtószabadság egyéni alapjogi megközelítés melletti, azt egészítő közösségi alapú értelmezése – élesen elhatárolva azt a különböző kollektivistá, véleménymonopóliumon alapuló megfontolásoktól – nem idegen a demokratikus gondolkodástól, sőt a demokratikus jogrendszerek alapját képezi. A szabad sajtó működése és a demokrácia egymást feltételező fogalmak: csak a döntési helyzetbe hozott egyén képes a közéleti kérdésekre adekvát választ adni, a döntési helyzet kialakításában pedig a szabad sajtó kulcsszerepet játszik. A demokratikusan dönteni képes közvélemény kialakítása és működése ezért indokolhat az állam részéről az intézményvédelmen, a keretek pusztá megteremtésén túli beavatkozásokat (ABK 2011. december, 1281, 1294).

Mi következik az idézett szövegrészletből? Egyfelől a demokratikus közvélemény akkor tud megfelelően működni, ha a közügyek eldöntéséhez szükséges és releváns valamennyi gondolat eljut a közösség tagjaihoz. Ez nem pusztán az egyéni kifejezés széles körű megengedését feltételezi, hanem olyan intézményes lehetőségek megteremtését is, amelyek biztosítják a gondolatok hozzáférhetőségét, eljutásukat a nyilvánossághoz. A szükségtelen korlátozástól való mentesség (negatív sajtószabadság) mellett a valós hozzáférési lehetőség (pozitív sajtószabadság) teljesíti ki a sajtószabadság értelmét és adja meg teljes jelentését. A hozzáférhetőség a *gondolatokat* illeti meg, jogi értelemben viszont a *közönség egésze* a jogosult, „aki” követelheti a megfelelő tájékoztatást, az eltérő gondolatokhoz való hozzájutást.⁹ Polyák Gáborral ellentétben ugyanakkor úgy gondolom, hogy nem csupán a demokratikus közvélemény „kialakítása”, hanem „működése” is állami feladatokat keletkeztet. A sajtószabadságba való beavatkozás szükséges és arányos mértéke felőli viták lassan közelítenek a „hitviták” jellegéhez.

Az érvelésem – és a sajtószabadság szükséges korlátozása melletti bármely érvelés – abból indul ki, hogy ez az alapjog csak más, hasonlóan fontos jogok védelmében korlátozható, mint például az emberi méltóság vagy az emberek közötti egyenlőség védelme. A magam részéről a sajtószabadság szélesebb értelmezése mellett kiálló véleményekből hiányolom e megszorítás kellő súlyú figyelembevételét. Polyák Gábor szavaiból is úgy tűnik, hogy „vele született” elsőbbséget ad a szólás- és sajtószabadságnak más jogokkal szemben; megítélésem szerint ilyen általános érvényű hierarchia nem állítható

fel, hanem eseti mérlegelés alapján dönthető el az, hogy melyik jog élvez elsőbbséget az adott jogszabályi rendelkezésben vagy konkrét hatósági vagy bírósági ügyben.¹⁰ Az állam ennek megfelelően – és az Alkotmánybíróság indokolásából is következően – „nem dőlhet hátra”, ha megfelelő eszközökkel kialakított egy demokratikus médiapiacot, hanem annak mindennapi működésében is szerepet kell vállalnia. A „keretek megteremtésén túli” beavatkozás feltehetően a tartalmat érintő korlátozásokat (is) jelenti. A beavatkozásnak azonban szűk körűnek, óvatosan kivitelezettnek és kellően indokolhatónak kell lennie, de így a médiatartalmak korlátozása bizonyos feltételekkel megengedett eszköz lehet.

A szabályozás kritikusai annak megalapozottságát, kiindulópontjait is vitatták.¹¹ Noha az Alkotmánybíróság e kérdésben a fentiekén túlmenően nem foglalt állást, a szabályozás mellett szóló érvelésem további – a döntéshez így csak áttételesen kapcsolódó – kifejtést igényel. A döntés egyes elemeihez fűzött álláspontom kifejtéséhez a tágabb összefüggések áttekintése is szükséges. Jürgen Habermas klasszikus műve szerint a sajtó XX. századi tömegessé válása, amely elvben magában hordozta a nyilvánosságnak a korábbi állapothoz képest nagyságrendekkel történő kiszélesítését, az újabb közelítést a részvétel esélyeinek kiegyenlítése felé, lerombolta a nyilvános szféra korábbi, működőképes modelljét. A tömegmédia kiszájtította a közvélemény fórumait, a piaci logika által meghatározott sajtóbéli tematikában már nem meghatározó tényező a kölcsönös, közös érdekek megfelelő képviselése.¹² A média, ha éppen nem is feleltethető meg az athéni agórának, de olyan közös fórum, amely az egyes álláspontok kifejtésének egyetlen hatékony terepe, működőképes eszköze.¹³ Owen Fiss kifejezésével élve ez volna a média „demokratikus missziója”.¹⁴ Cass Sunstein felismerése szerint a modern média nemhogy nem nyújt segédkezet, hanem egyenesen megnehezíti a demokrá-

9 A sajtószabadság pozitív-negatív jellegének megkülönböztetéséről lásd KOLTAY András: „A sajtószabadság jelentése” *Acta Humana* 2007/1–2. 41–56.

10 Az egyes alapjogok között előre meghatározott hierarchia az Egyesült Államok Legfelső Bíróságának joggyakorlatára emlékeztet, az esetről esetre történő mérlegelés a jogalkalmazásban és a törvényhelyről törvényhelyre való alkotmányossági vizsgálat az AB munkájában sokkal inkább európai megközelítésnek tekinthető. Lásd Eric BARENDT: *Freedom of Speech* (Oxford: Oxford University Press²2005) 205.

11 HANÁK András: „Mi néki a sajtószabadság és ő a sajtószabadságnak? Rövid válasz Koltay Andrásnak” *Élet és Irodalom* 2011. január 21.; POLYÁK Gábor – MAJTÉNYI László: „A szabadság hazai hagyományának megtagadása – új médiatörvények Magyarországon” *Közjogi Szemle* 2011/1. 1–13.

12 Jürgen HABERMAS: *A társadalmi nyilvánosság szerkezetváltozása* [ford. ENDREFFY Zoltán – GLAVINA Zsuzsa] (Budapest: Osiris³1999) kül. 270–271.

13 Charles W. LOGAN: „Getting Beyond Scarcity: a new Paradigm for Assessing the Constitutionality of Broadcast Regulation” *California Law Review* 1997. december, 1687; Alexander MEIKLEJOHN: *Political Freedom – The Constitutional Powers of the People* (Oxford: Oxford University Press²1965) 24.

14 Owen M. FISS: *The Irony of Free Speech* (Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press 1996) 50.

cia működését. A kereskedelmi média teljes térhódításával arányosan csökken a remény az aktív, a részvételi demokráciában döntő szerephez jutó állampolgárok kinevelésére.

Ezt a folyamatot alaposan felerősítette a média – szigorúan számszaki értelemben egyébként a választékot növelő – nemzetköziesedése. A határokon átnyúló televíziózás és az internet világában az egyes államok szabályozásának érvényesülési lehetőségei folyamatosan csökkennek, sokszor szimbolikussá váltak, ezt pedig csak kismértékben ellensúlyozza az EU e területen is meglévő közös joga. Az egyes államok tehát csak részben képesek befolyásolni azt, hogy területükön mit kell érteni „demokratikus nyilvánosság” alatt és annak hogyan kellene működnie. E folyamatban kétségtelenül előnyöket is láthatunk (a szükségtelenül korlátozó államokkal szembeni, befolyásuktól részben mentes ellensúlyt), de érzékelhetjük az állami autonómia csorbításaként is (amellyel szemben azonban az EU-s és az egyéb nemzetközi kereteket elfogadva kevés fellépési lehetőség van). Az előny elsősorban a közéleti-politikai tartalmak, gondolatok áramlása terén jelentkezik, az államok viszont joggal tarthatnának igényt a teljes szuverenitásra az apolitikus, ám a közösség ízlését és kulturális szintjét vagy az emberi méltóság tiszteletének érvényesülését jelentősen befolyásoló tartalmak korlátainak meghatározásánál. (Egy kézenfekvő példa: a gyermekek védelmének mércéje Európa-szerte változik, de a határon átnyúló szolgáltatások erre nincsenek tekintettel.)

A jelenség egy másik következménye, hogy a média nemzetköziesedése, a médiatartalmak ebből eredő univerzálissá válása jelentős mértékben hozzájárul a tartalmak depolitizálásához, ezzel párhuzamosan pedig a közönség elfordulásához a demokratikus nyilvánosság „klasszikus” (közéleti, politikai) témáitól. A politikai, közéleti tartalmú közléseket a jog egyébként fokozottabban védi, mint azokat, amelyek nem kívánnak hozzájárulni a közügyek eldöntéséhez. A közéleti tartalmú vélemény azonban nem pusztán kiemelt védelmet kap a médiában; ezen felül a médiának magának még hozzá is kell járulnia – tevőleges módon – a közvita lefolytatásához.

De hogyan jutunk el e ponttól odáig, ameddig az Alkotmánybíróság a fent idézett szövegrészlet szerint eljutott, hogy a sajtószabadságot – miközben a jognak biztosítania kell széles körű érvényesülését – indokolt esetben, éppen a demokratikus közvélemény érdekében korlátozni is szabad? A technikai fejlődés és a szolgáltatások nemzetközivé válása a közösség egy részét (azokat, akik nem férnek hozzá az új médiafogyasztási lehetőségekhez vagy nem tudják megfelelően használni a venni azokat) sok esetben kiszolgáltatottá teszi. A közösség egy része így védtelenné válik a különböző tartalmakkal szemben, vagy éppen „megfosztatik” azok elérésétől. Az államnak felelőssége van a tekintetben, hogy egyszerre biztosítsa a gondolatokhoz való hozzáférést, valamint gondoskodjon a megfelelő demokratikus nyilvánosságról. Tovább nehezíti a helyzetét, hogy a média kulturális jelentőségére tekintettel a nemzeti sajtószabadság megőrzésének szempontjait is érvényesítenie kell a médiaszabályozásban. Amennyiben az állam passzív marad, gyakorlatilag lemond arról, hogy érvényesítse érdekeit és szempontjait a demokratikus közvélemény kereteinek kialakításában, ezzel önként csorbítja saját szuverenitását; ha pedig ak-

tívan lép fel és kialakítja e kereteket, a paternalizmus, polgárai kiskorúsításának vádját vonja magára. Ez egy nehéz és súlyos következményekkel járó közpolitikai döntés. Megjegyzendő, hogy a kiindulópont az európai államok médiaszabályozásában közös, és egyetlen állam sem mondott még le arról, hogy tevőlegesen alakítsa a határain belül működő nyilvánosságot, azaz mindegyikük a szabályozást választotta, a hangsúlyok és az arányok között természetesen komoly eltérésekkel.

Az új szabályozás azért állapít meg – differenciált, de egyes elemeit tekintve általánosan előírt – kötelezettségeket a médiapiac valamennyi szereplőjére (médiaszolgáltatásokra és sajtótermékekre) nézve, mert ezáltal kívánja megfelelő (értsd: más alapvető jogokat tiszteletben tartó) keretek között tartani a médián keresztül lefolytatott „köztanácskozásokat”, közösségi vitákat (ezeket kellően tágra értelmezve, beleértve minden olyan témát, ügyet, amely a közvélemény elé kerül). A szabályozás logikája alapján „működőképes” (értsd: érdemi viták folytatására alkalmas, mások jogait és szabadságát tiszteletben tartó) közösségi fórum csak bizonyos minimumszabályok betartása révén válhat a sajtóból. E gondolat mögött nem óhatatlanul áll jogkorlátozó szándék vagy szemlélet: az általános vélemény-szabadságnak is vannak olyan korlátai, amelyek a nyílt közösségi vitát, egyben mások jogait védik (és csak keveseknek jut eszébe, hogy a véleményszabadság biztosításának állami kötelezettségéből következne például a személyiségvédelmi szabályok vagy a közösség elleni izgatás bűncselekményének *en bloc* alkotmányellenessége).

Egyetértek Polyák Gábornak azzal a (jelen tanulmány későbbi részében kifejtett) véleményével, amely szerint „a plurális médiarendszer kialakítása [...] egyúttal korlátozza is a média működésében való szabályozói beavatkozást”, és magam is úgy gondolom, hogy „a demokratikus közvélemény, a plurális médiarendszer kialakítása nem jelent általános felhatalmazást a jogalkotó részére a médiarendszer működésébe”. De vele némileg ellentétben úgy vélem, hogy kiemelkedő fontosságú alapvető jogok (egyenlőség, emberi méltóság, magánélet stb.) védelmében szükségesek és arányosan előírhatók speciális médiajogi tényállásokban foglalt kötelezettségek mind a médiaszolgáltatások, mind a sajtótermékek számára. Fontos, hogy ezek ne legyenek átfedésben általános hatályú jogszabályokkal (különösen Ptk., Btk.), külön-külön is indokoltak (szükségesek) és arányosak legyenek. Nem gondolom olyan fejlettnak a jelenlegi magyar médiapiacot, hogy e szabályok egyszerűen az (egyelőre nem is igen létező) önszabályozás útján képesek lennének érvényesülni. Az Mttv. által bevezetett társszabályozási rendszer elvben már működőképes lehet, de érdemi tapasztalatok leszűrésére még nem volt elég a bevezetése óta eltelt idő.

Fontos kiemelni, hogy a sajtóra vonatkozóan a szabályozás negatív tartalmú (tehát tartózkodást előíró), az egyes sajtótermékekkel szemben érvényesíthető, konkrét tartalmi kötelezettségeket állapít meg. A médiaszolgáltatásokkal szemben tehát esetükben nincsen szó arról, hogy a sajtót bármilyen tevőleges magatartásra köteleznék a szabályozás. (Ez alól csupán a kiskorúak védelmére vonatkozó szabály [Smtv. 19. § (3) bekezdés], valamint egyes reklámszabályok képeznek kivételt [Smtv. 20. §

(1)–(2) és (8) bekezdés]; az előbbi azonban nem a tartalmat, hanem a hozzáférhetőséget érinti.)

A szabad véleménynyilvánítás jogával élők az Alkotmánybíróság 1992 óta töretlen felfogása szerint¹⁵ rendelkeznek társadalmi felelősséggel, és a média e felelősségből fakadó egyes kötelezettségei a jogi szabályozásban is megjelenhetnek. A történeti hagyományt tiszteletben tartó, a médiaszabályozásban is érvényesített differenciálás alapján ezek álláspontom szerint főszabályként nem lehetnek a sajtót valamely tevőleges magatartásra kötelező normák, de a demokratikus nyilvánosság működéséhez szükséges egyes negatív jellegű kötelezettségek – alapvető „játékszabályok” – előírhatók a számára.¹⁶

4.2.3 A sajtószabadság differenciált korlátozása

A konvergencia jelensége alapján az egyes közvetítő platformok (televízió, rádió, papír, internet) egyre nehezebben választhatók el egymástól, audiovizuális tartalom az interneten is elérhető, a televíziókészülék is rendelkezhet a számítógéphez hasonló funkciókkal, újságot pedig nemcsak papíron, hanem monitoron is olvashatunk. Az e jelenséget kísérő platformsemlegesség elve alapján az egyes médiumokra vonatkozó szabályozás a tartalom terjesztésének módjától függetlenedik. De ha elfogadjuk azt, hogy a televíziós tartalmakat attól függetlenül kell szabályozni, hogy analóg frekvencián, vezetéken vagy műholdon terjesztik, akkor miért ne fogadhatnánk el azt, hogy bizonyos fontos érdekeket valamennyi tömegtájékoztatószolgáltató médiaszolgáltatás és sajtótermék tekintetében védeni lehet?

E kérdésre az Alkotmánybíróság sajátos választ adott határozatában. Egyfelől elfogadta azt, hogy nemcsak a médiaszolgáltatások, hanem a sajtótermékek is a szabályozás tárgyai lehetnek, de korábbi gyakorlatára alapozva megállapította, hogy a szabályozásnak főszabályként differenciálnak kell lennie, és csak szűk körben lehet általánosan érvényesülő. Ez nem jelenti azt, hogy nem létezhet olyan tartalmi előírás, amely a szolgáltatások e két alaptípusát egyaránt kötelezi, de az általánosan érvényesülő korlátozások alkotmányosságáról a differenciálás alapjául szolgáló szempontokat mérlegre téve kell döntést hozni. A döntés meg is határozta azokat a rendelkezéseket, amelyek jelenlegi formájukban, azonos módon előírhatók a sajtótermékek és a médiaszolgáltatások számára is, és azokat, ahol differenciálás szükséges. Mivel azonban a megsemmisítés során nem volt lehetséges e differenciálásnak megfelelően eljárni, és a konkrét kötelezettségek megsemmisítése miatt azok a médiaszolgáltatásokra nézve is alkalmazhatatlanná váltak volna, a testület azt a megoldást választotta, hogy a törvény hatályára vonatkozó rendelkezései közül húzta ki a sajtótermékeket, az indokolásból egyértelműen kitűnő módon átmeneti megoldásként, amíg a jogalkotó megfelelően nem rendezi e kérdést. (Nincsen tehát szó arról, hogy a testület a maga egészében alkotmányellenesnek tekinti a sajtótermékek szabályozását, éppen ellenkezőleg, a döntés megmutatja azt az utat, amelyen haladva ez alkotmányosan megvalósítható.)

Az Alkotmánybíróság szerint egyébként a differenciált szabályozásnak két lehetséges alapja létezik, a frekvenciaszűkös-

ség és a „társadalmi hatás” elmélete. A digitalizáció beköszönésével az Alkotmánybíróság – az 1/2007. (I. 18.) AB határozat (ABH 2007, 45.) nyomdokain haladva – lassan „elbúcsúztatja” az előbbi érvet. A médiaszabályozásban korábban hagyományosan alapvetésként kezelt szűköség érve alapján a szabályozás egyik indoka a természetes módon korlátos erőforrások (analóg frekvenciák) véges száma, és az állam ebből fakadó kötelezettsége a médiapiac megszervezésére. De ma már – a digitális átállás küszöbén, az internet világában – a szűköség érve jelentősen veszített erejéből. Ugyan ma még a magyar háztartások mintegy ötöde csak három televíziós médiaszolgáltatás elérésére képes, de a többi négyötöd számára számos más médiaszolgáltatás áll rendelkezésre. A szűköség ma már nem lehet a szabályozás elsődleges alapja, és nem is az. (Mindazonáltal érdemes végigtekinteni a mai magyar médiapiacra: a szereplők nagy száma – főleg az audiovizuális médiaszolgáltatók piacán – önmagában még nem hozta el automatikusan a várt sokszínűséget.)

A szabályozás egyes szakmai kritikusainak érvei szerint hiába volt a „médiahatás” elméletét figyelmen kívül hagyni a szabályozás megalkotásakor. A közönségre a mozgókép és a hang erejénél fogva erőteljesebben ható médiaszolgáltatások szabályozása bizonyos mértékben indokolható ugyan, de a sajtótermékek szabályozása ezzel nem magyarázható¹⁷ (bár akad olyan szerző, aki ezeknek a közönségre gyakorolt hatását is megkérdőjelezi¹⁸). Amikor az Alkotmánybíróság a sajtótermékek kiadót is kötelező egyes szabályok alkotmányosságáról döntött, szintén ezt az érvet, a „társadalmi hatás” elméletét tekintette meghatározónak.

Álláspontom szerint azonban nem a médiahatás teóriája áll a sajtóra vonatkozó szabályozás mögött annak elméleti alapjaként, így Polyák Gáborral együtt úgy gondolom, hogy az alkotmánybírósági határozat hivatkozása e teóriára – amelyre alapozva megsemmisítette az emberi méltóság és az emberi jogok sajtótermékekkel szembeni védelmét – nem minden tekintetben meggyőző.

A hatáselmélet álláspontom szerint a médiajog tudományának egyfajta olyan aduja, amely akár egymással ellentétes állítások alátámasztására is előhúzható. Egyfelől figyelemre méltó, hogy valójában nem tudjuk (mert nem mérhető), hogy a média milyen hatást gyakorol a közönségére. Az az állítás el-

15 Lásd 30/1992. (V. 26.) AB hat., ABH 1992, 167.

16 Ezzel egyetért SÁRKÖZY Tamás: „Az európai jogállami követelmények és Magyarország” *Világgazdaság* 2012. február 3., 5. Szerinte „a médiafelügyelet kiterjesztése az írott sajtóra és az internetes médiumokra helyes volt”, ugyanakkor a létrejött hatósági struktúrát kritizálja. Matthias CORNILS német professzor szerint pedig „a médiaszabadságot minden bizonnyal nem az biztosítja, ha valaki csak a jogalkotónak és legfeljebb a bíróságoknak, de azon kívül semmilyen hatóságnak nincs alárendelve”. Matthias CORNILS: „Wille zu einem starken regulatorischen Zugriff” *EPD Medien* Nr. 44., 2011. november 4., 40.

17 POLYÁK-MAJTÉNYI (12. Ij.) 7.

18 BAJOMI-LÁZÁRPÉTER: „Manipulál-e a média?” *Médiakutató* 2006. nyár; http://mediakutato.hu/cikk/2006_02_nyar/04_manipulal-e_a_media/01.html.

fogadható, hogy az egykor egyeduralkodó rádió, majd a meghatározó szerepet attól átvevő televízió hatása szükségszerűen csökkent, hiszen a lekérhető médiaszolgáltatások, és különösen az internet megbolygatta a több évtizedes médiapiaci *status quót*. Rádásul a korábbi monolit állami tévék és rádiók helyett ma már százával érhetőek el a különböző csatornák. De attól még, hogy ma nem egyetlen magyar nyelvű televíziós médiaszolgáltatás létezik, hanem akár száz, tehát a korábban monopolhelyzetben lévő egyetlen veszített a hatásából, még nem következik az, hogy a száz csatorna együttesen csekélyebb hatást ér el, mint a korábbi egy. Feltehetően egyébként igen, hiszen a korábbi nézők egy része biztosan elfordult a televíziótól, de Magyarországon, valamint szerte Európában is megfigyelhető, hogy még mindig messze a televízió (majd utána a rádió) a legtöbbit „fogyasztott” médium, és csak ezeket követi a nyomtatott média és az internet. Az mégis nagyon fontos észrevétel, hogy a korábbi szabályozásnak nem az volt az indoka, hogy csak egyetlen szolgáltató létezett, tehát attól az egytől „meg kellett védeni” a közönséget, így az nem fogadható el axiómaként, hogy ha a piac többszereplőssé válik, akkor e védelem már szükségtelen. Ami a leginkább elfogadható az Alkotmánybíróság idevágó érveléséből, az az audiovizuális média speciális módon megjelenő hatásának felemlítése, ami a mozgóképek „erejéből” fakad. A közvélekedés szerint a mozgóképek jelentősebb hatást gyakorolnak a nézőre, mint bármely más médium a közönségére, és ez speciális szabályozási megoldásokat igényel. (Ezt el tudom fogadni, más kérdés, hogy ezzel megkérdőjelezhető a rádiós és televíziós médiaszolgáltatások egységes szabályozása is, ami nem volt tárgya az alkotmánybírósági határozatnak.)

Továbbá egy adott platform piacának szétaprózódása nem feltétlenül jelenti a platform jelentőségének csökkenését, a sajátos magyar körülmények pedig még hosszú ideig biztosítják a televízió vezető szerepét. Még egy körülményt érdemes kiemelni: a médiavilág ma egészen máshogy működik, mint húsz-harminc évvel ezelőtt: ma sokkal több impulzus éri az egyes embert, sokkal több helyen és többféle módon juthat hozzá médiatartalmakhoz, összességében tehát sokkal nagyobb és ravaszabb hatásmechanizmussal is érvényesül a piaci szereplők részéről a fogyasztóikra gyakorolt nyomás. Ebből az is fakadhat (bár mérhetőség hiányában ez csak hipotézis), hogy ma a médiapiac egésze – teljes arzenáljával, tehát tévé, rádió, újság, internet összesen – nagyobb hatást gyakorol a közönségre, mint korábban, amikor az ember otthon kapcsolta be a tévét, a munkahelyén hallgatta a rádiót és a buszon olvasta az újságot.

E hipotézis szerint a médiahatás tehát összességében nem csökkent, sőt jelentősen megnőtt, csak az egyes platformok közötti „munkamegosztás” változott meg, ám ennek arányai kétségesek. Ami bizonyos: pontos adatok nélkül a hatáselmélet alkalmazása az Alkotmánybíróság részéről is elsősorban egy hipotézis elfogadása, amely – feltételezve, hogy az emberi jogok és az emberi méltóság védelme valóban az állam intézményvédelmi kötelezettségéből fakad – nem indokolja kellő alaposan azt, hogy e kötelezettségeket miért ne lehetne sajtótermékekre nézve is alkotmányosan előírni.

A szabályozás tehát megítélésem szerint nem azért tiltja például az emberi méltóság megsértését valamennyi médiatartalom-szolgáltató számára, mert a jogalkotó azt gondolta, hogy e szabály hiányában károsodást szenvednek azok, akik méltóságsértő tartalommal szembesülnek vagy éppen azoktól felbujtva a jövőben maguk is hasonló tetteket fognak véghezvinni.

A köztanácskozás a médiapiac bármely szereplője által kinyitott területen folyhat, az alapvető szabályokat mindenki számára elő lehet írni, hiszen a közösségi fórum „működőképességének” biztosításához fűződő érdek független attól, hogy éppen hányan használják az adott fórumot, illetve az ott közzétett tartalmak milyen hatással vannak rájuk. És bár a sajtótermékekre és a médiaszolgáltatásokra vonatkozó szabályozás erősen differenciált, még a kizárólag az utóbbiakra vonatkozó többletszabályokról sem lehetne általánosan állítani, hogy azok léte a médiaszolgáltatásoknak a közönségre gyakorolt jelentősebb hatása miatt indokolt. A kereskedelmi közlemények korlátozását általános fogyasztóvédelmi szempontok indokolják, a műsorkvóták előírása a magyar és az európai kultúra megóvását, gazdagítását szolgálja, a kiskorúak védelmének indokai evidensek, a kizárólagos közvetítési jogok szabályozása megint csak fogyasztóvédelmi jellegű. Igaz ugyan, hogy e kérdések szabályozásának szükségességét megerősíti az az érv, amely szerint az e szabályok által kötelezett médiaszolgáltatások a sajtótermékekhez képest jelentősebb hatást gyakorolnak a közönségükre, de az nem állítható, hogy a nagyobb hatáson kívül ne léteznének olyan egyéb szempontok, amelyek akár önmagukban is kellő erővel indokolják a szabályozás létét. Azaz még a médiaszolgáltatások szabályozása során sem azok nagyobb hatása az egyetlen elméleti kiindulópont.

Az Alkotmánybíróság szerint „[a]z audiovizuális média [...] – hatásánál fogva akár egy műsorszámával is – lényegesen nagyobb rombolást tud végezni az emberi jogok, különösen az emberi méltóság tiszteletének kultúrájában”. A hatáselmélet alapján tehát az Alkotmánybíróság szerint az ebben a kultúrában a sajtótermékek által véghezvihető rombolás veszélye nem éri el azt a szintet, amely szabályozási beavatkozást tesz szükségessé. A jogalkotó ezt másként gondolta, de e kérdésben természetesen az Alkotmánybíróságé az utolsó szó.

Polyák Gábor felveti a határozat kritikájaként, hogy a testület csak a sajtótermékek és a médiaszolgáltatások között tett különbséget, a nyomtatott és az internetes sajtótermékek között nem. Az utóbbiak jellegzetességeit ugyanakkor hosszasan bemutatja az indokolás, de csak a médiaszolgáltatásoktól való elkülönítés érdekében (ABK 2011. december, 1281, 1296). Az indokolás fontos megállapítása szerint az interneten közzétett magáncélú közlések, így például a blogok nem tartoznak a szabályozás hatálya alá, ez a kérdés tehát nem volt alkotmányossági vizsgálat tárgya.

Az internet szabadságának „romantikus” felfogása szerint az internetet alapvetően szabályozástól mentesnek kell megőrizni, mert ez szolgálja leginkább a nyilvánosság érdekeit. Vitéria érdemes az a gondolat, amely szerint az internet oly mértékben alakította át a társadalmi kommunikációt, hogy tartalmának bármely módon történő szabályozása is indokolatlan. Azaz mivel az internet „felforgatta” a nyilvános közlés korábban

jól azonosítható – illetve szabályozható – hagyományos módjait, és a társadalmi nyilvánosság egy része áttevődött az online világba, ezért a hagyományos médiumok szabályozása is okafogyottá vált, hiszen értelmetlen az egyre marginalizálódó médiumokat szabályozni, miközben virágzik a szabad világháló.

De miközben az internet kétségkívül hozzájárul a gondolatok szabad áramlásához és a nyilvánosság demokratizálódásához, technikai sajátosságai (a korlátlan terjedés, az anonimitás, a használatától való függés kialakulása stb.) révén hozzájárul a sérelmek és az egyenlőtlenség növekedéséhez is, és maga is új problémákat generál.¹⁹

A „gondolatok piaca” (*marketplace of ideas*) az interneten is tökéletesen működik. A világhálón is éles a verseny a fogyasztók kegyeinek elnyeréséért. E versenyben az internet szabályozatlansága mellett szóló érvek, a „demokrácia érintetlen zezervátuma” megőrzésének célja már nem releváns. A nagyobb anyagi forrásokkal rendelkező szereplők a világhálón is óriási lépéselőnyben vannak.²⁰ A leglátogatottabb honlapok olyan cégek tulajdonát képezik, amelyek a virtuális valóságon kívüli, igazi világban is mind-mind meghatározó szereplői a piacnak.²¹ E vállalatóriások, médiabirodalmak a világháló is megpróbálják saját képükre formálni, és bár ez a médium jellegéből adódóan tökéletesen talán soha nem sikerülhet, annyit elérhetnek, hogy széles tömegek internethasználatát az általuk szolgáltatott tartalomra korlátozzák. Az internet azon részét, amely bevonható a „sajtótermék” definíciója alá, indokolt ugyanúgy a köztanácskozások fórumának tekinteni, mint a nyomtatott lapokat; a jogérvényesítés esetleges technikai nehézségei önmagukban nem adnak kellően erős érvet a differenciáláshoz.

Pokol Béla alkotmánybíró különvéleményében kitér a konvergencia jelenségére, amely alapján álláspontja szerint a különféle platformokra vonatkozó szabályozás részbeni egységesítése vált szükségessé. Ehhez a következtetéshez az egyes médiatartalmak egyre nehezebb szétválasztása okán valóban el lehet jutni, és az Smtv. kétségtelenül ebből az álláspontból kiindulva határoz meg a sajtó számára is kötelezettségeket. A konvergencia jelenségéből azonban ennek akár éppen az ellenkezője, az egységesen érvényesülő szabályozatlanság igénye is levezethető; a két álláspont közötti választást a média társadalmi szerepéről alkotott felfogás határozza meg. Pokol Béla különvéleményében megerősíti a médiával kapcsolatos, erőteljes „fogyasztóvédelmi jellegű” felfogását is, amelyet korábban is képviselt;²² különvéleménye e pontjához Lenkovic Barnabás alkotmánybíró is csatlakozott.

Balsai István alkotmánybíró különvéleményében felrója a többségi döntésnek azt, hogy az Smtv. tárgyi hatályának részbeni megsemmisítésével olyan tartalmi szabályokra is kiterjesztette e megsemmisítést, amelyek egyébként a határozat szerint is alkotmányosan előírhatók a sajtótermékekre nézve. Felmerül e kritika kapcsán a kérdés, hogy milyen megoldás lett volna megfelelőbb. Az egyes tartalmi kötelezettségek általános törvényi megfogalmazása miatt azok esetében is – igaz, a törvény tárgyi hatályra vonatkozó rendelkezésének érintetlenül hagyása mellett – csak a teljes megsemmisítés lett volna elképzelhető, ami viszont a médiaszolgáltatásoknál is érvényesült volna,

így ez a megoldás talán aggályosabbnak tekinthető, mint amelyet végül a testület választott. A mulasztásos alkotmányesítés megállapítása a törvényszöveg változatlanul hagyása mellett – a határozat érvrendszere alapján – megítélésem szerint nem lett volna elképzelhető megoldás erre a problémára.

4.2.4 A sajtó feletti hatósági kontroll lehetősége

A határozat indokolásának megállapítása szerint

[a]z új médiaszabályozás rendszerében meghatározott körben általánossá válik a médiatartalmak hatósági kontrollja. [...] Az állam által utólagosan, hivatalból indított szisztematikus ellenőrzés és szankcionálás lehetősége kétségtelenül a sajtószabadság korlátozását jelenti, ám ennek pusztán lehetősége – hatékony és érdemi bírói kontroll mint garancia mellett – nem tekinthető alkotmányellenesnek [lásd erről 46/2007. (VI. 27.) AB határozat, ABH 2007, 592, 599.] (ABK 2011. december, 1281, 1296).

Azaz – amíg a bírósági felülvizsgálat lehetősége biztosított – alkotmányossági szempontból nem az a fő kérdés, hogy felügyelheti-e egy hatóság a médiát, hanem az, hogy a tartalmi korlátok alkotmányossági szempontból megfelelőek-e: „[A]lkotmányellenesség abban az esetben állhat fenn, 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.”

A határozatban foglalt döntések közül borítékolhatóan ez fogja kiváltani a legélesebb szakmai vitákat. Nem mást mondott ki a testület, mint azt, hogy a sajtótermékekre nézve bizonyos esetekben alkotmányosan megengedett tartalmakat befolyásoló (az általános törvényeken, a Ptk.-n, Btk.-n túli) kötelezettségeket telepíteni, és ezek betartásának felügyeletét egy hatóság ellenőrizheti. Ezzel az Alkotmánybíróság a szabályozás egyik legvitatottabb eleméről foglalt állást.

E viták értékelésekor fontos megemlíteni, hogy 2011. január 1-je előtt is létezett sajtótörvény, az 1986. évi II. törvény, a maga számos hiányosságával és alkotmányossági problémájával. Ez is előírt bizonyos tartalmi kötelezettségeket a sajtó számára, de nem rendelt hozzájuk ellenőrzési mechanizmust. Polyák Gáborral ellentétben úgy gondolom, hogy ez a felemás helyzet nem azért maradt így 2010-ig, mert a szakma és a jogalkotó

19 Perry KELLER: *European and International Media Law. Liberal Democracy, Trade and the New Media* (Oxford: Oxford University Press 2011) 21–27.

20 Seth F. KREIMER: „Technologies of Protest: Insurgent Social Movements and the First Amendment in the Era of the Internet” *University of Pennsylvania Law Review* 2001, 119.

21 Andrew CHIN: „Making the World Wide Web Safe for Democracy” *Hastings Communication and Entertainment Law Journal* 1997, 322–325 és 328–329; James CURRAN – Jean SEATON: *Power without Responsibility* (London – New York: Routledge 2003) 248–250 és 281–282.

22 Lásd erről általában POKOL Béla: *Média hatalom* (Budapest: Windsor 1995).

alapos átgondolás és hosszas kibeszélés után a szabályozásnak ezt módját vélte helyesnek; az ok feltehetően abban keresendő, hogy a politika belefáradt a médiaszolgáltatások (televízió és rádió) helyzetét rendező törvény elfogadását megelőző hat-éves vitába, és tekintettel a sajtószabályozás tárgykörének kétharmados jellegére, nem bajlódott az újabb kompromisszum megtalálásával. Feltehetően ha az 1990-es évek elején veti fel valaki a sajtó feletti hatósági felügyelet kérdését, még maga a sajtó sem igen találta volna a gondolatot eleve „ördögtől valónak”; idővel azonban hozzászókkott a részbeni szabályozatlansághoz. (Az új szabályozás elfogadása után számos médiaszolgáltató bizalmasan helyeslését fejezte ki amiatt, hogy végre a sajtóra nézve is létezik külön szabályozás, mert szerintük így e szempontból helyreáll az egyenlő piaci verseny lehetősége – ez is az új szabályozás egyik lehetséges olvasata.)

Számos EU-s országban létezik – tartalmi kötelezettségeket is magában foglaló – sajtótörvény, és olyan állam is van, ahol ezek felügyeletét hatóság látja el; tekintettel azonban arra, hogy e törvények szinte kivétel nélkül hosszú múltra tekinthetnek vissza, gyakorlatuk kiérlelt és megcsontosodott, a sajtó nem értékeli ezeket a léte ellen irányuló fenyegetésként.

A 34/2009. (III. 27.) AB határozat kimondta, hogy „[n]em csorbítva a törvényhozó hatalom jogkörét, az Alkotmánybíróság hangsúlyozni kívánja, hogy a Sajtótv. 3. § (1) bekezdése a sajtószabadság gyakorlásának alapelveit rögzíti a jogalkotás és a jogalkalmazás számára, iránymutató jelleggel. Nem kizárt tehát, hogy ezen, illetve ehhez hasonló alapvető rendelkezéseken alapuló konkrét törvényi szabályok megsértéséhez a jogalkotó bizonyos szankciókat fűzzön” (ABH 2009, 282, 291). Az önálló – konkrét kötelezettségeket is tartalmazó – sajtótörvény léte így alkotmányjogi alapon korábban is elfogadott volt [a 20/1997. (III. 19.) AB határozat még a tartalom alapján történt előzetes korlátozást is alkotmányosnak ítélte!], de a jogalkotói döntést, amely szerint ezek felügyeletével a parlament önálló hatóságot bíz meg, az itt tárgyalt 165/2011. (XII. 20.) AB határozat hagyta jóvá (korábban ilyen jogalkotói megoldás hiányában értelem-szerűen e kérdésről nem is nyilatkozhatott).

4.2.5 Az egyes tartalmi előírások

A sajtótermékekre vonatkozó tartalmi előírások közül a döntés értelmében alkotmányos az alkotmányos rend védelmére (Smtv. 16. §), a gyűlöletbeszédre (Smtv. 17. §), a megalázó, kiszolgáltató helyzetben lévők sérelmes bemutatására [Smtv. 14. § (2) bekezdés], a kiskorúak védelmére (Smtv. 19. §), valamint a kereskedelmi közleményekre (Smtv. 20. §) vonatkozó szabály. Jelen formájukban a sajtótermékekre alkalmazva alkotmányellenes az emberi jogok, az emberi méltóság, a magánélet védelmére [Smtv. 14. § (1) bekezdés, 16. § és 18. §], valamint a nyilatkozat visszavonására vonatkozó szabály (Smtv. 15. §). Fontos megállapítása a határozatnak, hogy az Smtv. 4. §-ában foglalt alapelvek (a közérkölc és a személyhez fűződő jogok tiszteletben tartása, a bűncselekmények elkövetésének vagy elkövetésére való felhívásnak a tilalma) a szabályozásból következően nem lehetnek hatósági felügyelet tárgyai (ABK 2011. december, 1281, 1297).

4.2.5.1 Az alkotmányos rend védelme és a gyűlöletbeszéd tilalma

Az alkotmányos rend védelmére és a gyűlöletbeszéd (a közösségekkel szembeni gyűlöletkeltés és kirekesztés) tilalmára vonatkozó kötelezettség a döntés értelmében a sajtótermékekre nézve is előírható. A testület a két szabályt hasonló megközelítésből ítélte alkotmányosnak, tekintettel arra, hogy azon közlések, amelyek megsértik ezeket az előírásokat, az alkotmányos rend és a demokrácia alapértékeit vonják kétségbe:

Fogalmilag kizárt a demokratikus közvélemény kiépítésének, fenntartásának eszközeként az olyan médiatartalom, amely tagadja a demokrácia intézményes, alapvető jogokhoz kapcsolódó alapértékeit. Nem szolgálja a demokratikus véleményképzést és döntéshozatalt az olyan médiatartalom, amely a demokrácia értékeivel ellentétes nézeteket hirdet (ABK 2011. december, 1281, 1297).

Már a 46/2007. (VI. 27.) AB határozat is megállapította, hogy az alkotmányos rend tiszteletben tartásának kötelezettsége a médiaszabályozásban alkotmányosan előírható, függetlenül az éppen érintett médium közönségre gyakorolt hatásától. Az alkotmányos rend a médiaszabályozásban külön nem definiált, a jogrendszerben azonban egyértelműen azonosítható tartalommal bíró jogi kategória:

Az alkotmányos intézmények feladata az Alkotmányban kialakított rend, vagyis az alkotmányos jogok tiszteletén alapuló parlamentáris demokrácia megőrzése és biztosítása. [...] A műsorszolgáltatónak, mint minden jogalanyknak tiszteletben kell tartania az alkotmányos rendet, ezt a kötelezettségét nevesíti a Médiatörvény alapvető rendelkezése. Erre az alapvető rendelkezésre alapozva a Médiahatóság a Médiatörvény 112. § [...] alapján, törvénysértés esetén szankciót állapíthat meg, amennyiben azt rendkívüli körülmények indokolják. Ilyen volna például, ha a műsorszolgáltató folyamatosan az alkotmányos rend alapját alkotó egyenlő emberi méltóságot semmibe vevő ideológiát hirdetve tevékenykedne. A Médiatörvény emberi jogok tiszteletben tartására vonatkozó szabályára tekintettel a Médiatörvény vonatkozó bekezdése alapján alkalmazott joghátrányoknak ilyen különleges esetben fontos szerepe lehet az alkotmányos alapstruktúrát tiszteletben nem tartó műsorszolgáltatók elleni fellépés során (ABH 2007, 592, 607).

Azaz az alkotmányos rend megsértése súlyos, a rend alapjait vagy egészét kétségbe vonó, sértő, többszöri vagy rendszeresen visszatérő magatartás lehet; az Alkotmányban szereplő egyedi rendelkezés sérelme (például egyetlen emberi jog megsértése vagy mondjuk egy vitaműsorban az egykamarás parlament létjogosultságának kritikája) nem elegendő a jogsértés megállapításához. Az Alkotmánybíróság e 2007-es döntésének érveléséhez nem tesz hozzá sokat újabb határozatában. Megítélésem szerint – vitatva Polyák Gábor álláspontját – a demokratikus alapértékek tagadásának tilalma nem tekinthető a sajtószabadság aránytalan korlátozásának, mert egyér-

telmüen súlyos magatartást feltételez, és a médián keresztül szükségszerűen felerősödő véleményeket korlátozza. Elfogadható, ha például a Btk.-ban nem szerepel hasonló, a vélemény-szabadságot korlátozó tiltás, de a médiaszabályozáson keresztül a közvélemény működése ilyen eszközökkel korlátozható.

A korábbi médiatörvénynek a gyűlöletbeszéd tiltására vonatkozó, az Smtv. 17. §-ához számos ponton hasonló vagy azal megegyező rendelkezései [1996. évi I. törvény a rádiózásról és televíziózásról (Médiatv.) 3. § (2)–(3) bekezdés] alkotmányossági vizsgálatát 2007-ben végezte el a testület.²³ A döntés alkotmányosnak ítélte a szabályozást, és leszögezte, hogy a médiahatóság fellépésének lehetősége – amely a megsértett közösség vagy egyén akaratától független – nem korlátozza az önrendelkezési jogot, és nem helyettesíti az alanyi jogok jogosultjainak igényérvényesítését. A 2007-es döntés leszögezi, hogy „a különböző jogágakban az egymást kiegészítő, egyes alapjogok tekintetében párhuzamosan fennálló jogvédelmi eszközök, az akár párhuzamosan is lefolytatható különböző eljárások lehetősége nem sérti, sőt szükségtelenül nem is korlátozza az alkotmányos véleménynyilvánítási és sajtószabadságot” (ABH 2007, 1366, 1376). Ennek megfelelően a büntetőjog rendszerén kívül, a médiaszabályozásban is alkotmányosan előírható a gyűlöletbeszédrel szembeni fellépés.

Az Alkotmánybíróság indokolása szerint „[a]z 1006/B/2001. AB határozatában a testület az Rttv. 3. § (2) bekezdésében foglalt gyűlöletkeltés tényállását a gyűlöletre uszítással azonosította” (ABK 2011. december, 1281, 1297). Az említett korábbi döntés valóban tartalmazott ilyen kijelentést, de a testület sem akkor, sem most nem elemezte a büntetőjogi és a médiaszabályozásbeli mérce közötti viszonyt. 1992 óta az Alkotmánybíróság jelentősen módosította a „közösség elleni izgatás” bűncselekményének alkotmányos értelmezését, 2004-ben²⁴ és 2008-ban²⁵ egy a gyakorlatban csak igen nehezen alkalmazható mércét kreálva, amelynek a tényleges alkalmazása a média vonatkozásában is szinte ellehetetlenítené a jogalkalmazást.

Tehát a 2007-ben az Alkotmánybíróság által azonos tartalmú mérceként megjelölt Btk.-, illetve Rttv.-beli rendelkezés alkalmazása teljesen eltérő utat járt be. A gyűlöletre uszításnak az 1992 óta alakuló alkotmánybírósági és bírósági gyakorlat (fokozatosan formálódva) olyan jelentést adott, amely alapján a tényállás alkalmazása a gyakorlatban szinte lehetetlen. E döntés alapos indokolását az Alkotmánybíróság az Egyesült Államok Legfelső Bírósága által kidolgozott *clear and present danger* (nyilvánvaló és közvetlen veszély) teszt magyar változatának alkalmazását előíró 18/2004. (V. 25.) AB határozatban (ABH 2004, 303.) elmulasztotta. A testület e döntésében különösebb indokolás nélkül eltért saját korábbi (1992-es és 1999-es²⁶) mércéjétől, és egy újat határozott meg, némi módosítással bevezetve az 1992-es döntésben is megemlített, de akkor még nem alkalmazott *clear and present danger* mércét a magyar jogrendbe. A mérce más formában a Fővárosi Ítéltábla 2003-as, az ifj. Hegedűs-ügyet jogerősen eldöntő ítéletében is szerepel – a 2004-es AB határozat idézi is a bíróság döntését –, de a két indokolás kapcsolatáról, az előbbinek a későbbire gyakorolt esetleges hatásáról nem rendelkezünk pontos információval. Mindezek alapján az új mérce szerint „a szabad véleménynyilvánítás jo-

gának korlátozására a »gyűlöletre uszítás« esetében az egyéni alapjog-gyakorlás sérelme, illetve annak közvetlen veszélye miatt kerül sor”. A támadott közösség tagjainak emberi méltósága vagy az élete, testi épsége sérelmének „közvetlen veszélye” nélkül tehát nem büntethető a gyűlölködés. Ezt követően az újabb Btk.-módosítást megsemmisítő határozatában²⁷ a testület úgy döntött, hogy fenntartja a 18/2004. (V. 25.) AB határozat által bevezetett *clear and present danger* mérce alkalmazását, és kizárólag „az erőszakcselekmény nyilvánvaló, közvetlen veszélyével és az egyéni jogok sérelmével fenyegető cselekmények” büntetőjogi szankcionálását tekinti alkotmányosan megengedettnek. A Legfelsőbb Bíróság BH 2011. 242. szám alatt közzétett döntése azonban visszatér a 30/1992. (V. 26.) AB határozat szelleméhez, és elmozdul a *clear and present danger* szabály alkalmazásától. Bár nem indokolja a BH 2005. 46. számú döntéstől való eltérést, két követelményt szab a büntethetőséghez: a gyűlölet kialakulása miatt bekövetkező erőszakos cselekmények reális lehetőségét, valamint a vélemény közlőjétől annak felismerését, hogy az általa felszított gyűlölet erőszakos cselekményekbe csaphat át. Ez a mérce megfelel az 1992-es AB határozat mércéjének, de nem felel meg a későbbi felsőbbbírósági és alkotmánybírósági döntéseknek (a legutóbbi, az ifj. Hegedűs-ügyben született ítéltáblai döntéshez képest sem az erőszakos cselekedetre, ilyen magatartás vagy tevékenység kifejtésére való felhívást, sem az erőszakos cselekedet bekövetkeztének közvetlen veszélyét sem tekinti a bűncselekmény megvalósulása feltételének), és mindenképpen továbbra is igen magasra helyezi a korlátozhatóság mércéjét.

A büntetőbíróságok az általuk használt „uszítás” mérce alapján 1998 óta egyetlenegyszer sem ítétek el senkit jogerősen, a médiahatóság ellenben az általa alkalmazott „gyűlöletkeltés” mérce alapján évente több marasztaló döntést is hozott médiaszolgáltatókkal szemben, olyan esetekben, amikor a vélemény közlőjének büntetőjogi felelőssége nem lett volna megállapítható. Ez az eltérő jogalkalmazás már 2007-ben is nyilvánvaló volt, 2011-ben még inkább, az Alkotmánybíróság vonatkozó döntései azonban a gyakorlat ilyen alakulását mégsem említették meg, arra nem voltak tekintettel, holott a médiaszabályozás alkotmányos értelmezéséhez ez akkor és most is szükséges lett volna. Az ésszerű megoldás – feltételezve, hogy a két mérce valóban azonos – az lehetne, ha a büntetőbíróságok gyakorlata szigorodna, ezzel párhuzamosan pedig a médiahatóság gyakorlata enyhülne. Megjegyzendő, hogy a két mérce azonosságát feltételezve is akadnak érvek a párhuzamos jogvédelem mellett; elsősorban a büntetőjog és a közigazgatási jog eltérő felelősségi rendszere, a felelősök eltérő személyi köre, valamint a kétféle szabályozás eltérő céljai alapján lehet a kettős szabályozás indokát megtalálni.

23 1006/B/2001. AB hat., ABH 2007, 1366.

24 18/2004. (V. 25.) AB hat., ABH 2004, 303.

25 95/2008. (VII. 3.) AB hat., ABH 2008, 782.

26 30/1992. (V. 26.) AB hat., ABH 1992, 167. és 12/1999. (V. 21.) AB hat., ABH 1999, 106.

27 95/2008. (VII. 3.) AB hat., ABH 2008, 782.

Az 1006/B/2001. AB határozat ugyanakkor egy másik, a gyűlöletbeszéd körébe tartozó tényállás alkotmányosságáról is döntött, amely ma is a médiaszabályozás részét képezi. A „kirekesztés” (és az akkor még létező „nyílt vagy burkolt megsértés”) tilalma kapcsán megkísérelte megválaszolni azt a kérdést, mi indokolja a büntetőjogi jogszabályokhoz képest jóval alacsonyabb korlátozhatósági mércé alkotmányosságát az akkori médiatörvényben. A testület erre részben a büntetőjog-közigazgatási jog szankciórendszerének megkülönböztetésével válaszolt, részben pedig az „elektronikus sajtó” jelentős véleményformáló erejét említette. Nem világos, hogy az Smtv. 17. § (2) bekezdésében foglalt „kirekesztés” tényállásáról miért nem szól kifejezetten is a határozat. Ennek ellenére – mivel a rendelkező részben és az indoklás vonatkozó részében az Smtv. 17. §-áról általában beszél – egyértelmű, hogy a testület azt szintén alkotmányosnak tekinti. [Létezhet egy olyan értelmezés is, amely szerint a határozat a „kirekesztés” tényállását is a „gyűlöletkeltésen” belüli magatartásnak tekinti, tehát az utóbbi magában foglalja az előbbi is, így mindkét tényállás azonos alkotmányossági mércével mérhető; az pedig a határozat szerint azonos a Btk. 269. §-ára vonatkozó 1992-es alkotmánybírói mércével. Ez az értelmezés azonban világosan kifejtve nem szerepel ebben a döntésben, csak az Smtv. 17. § (2) bekezdése önálló tárgyalásának hiányából lehetne következtetni rá. A médiahatóság gyakorlatában azonban a „kirekesztés” egyértelműen enyhébb magatartás, mint a gyűlöletkeltés, és az 1006/B/2001. AB határozat is ezt mondja ki.]

Miközben az Alkotmánybíróság a sajtóra vonatkoztatva is alkotmányosnak fogadja el a gyűlölködés és az alkotmányos rend megsértése tilalmát, megsemmisíti az emberi jogok, az emberi méltóság és a magánélet védelmét. Ennek indoka a médiaszolgáltatások és a sajtótermékek eltérő hatása, valamint az a körülmény, hogy az előbbi tényállások esetében alapvetően hiányzik az egyéni jogérvényesítés lehetősége. A későbbiekből kiderül, hogy ezek az érvek számomra nem bizonyítják kellő erővel e differenciálás megalapozottságát.

A 2007-es döntés tehát (számunkra most relevánsan a „kirekesztés” tényállására vonatkozóan) szintén elsősorban a médiahatás-elméletre alapozva állapította meg az akkori médiaszabályozásban foglalt, a gyűlöletbeszéd körébe tartozó tényállások alkotmányosságát, ide nem értve a „gyűlöletkeltés” tényállásának megítélését, amelynél a hatásméleletet nem használta fel az indoklásban. A jelenlegi joggyakorlat ismeretében nem állíthatjuk, hogy a médiaszabályozás (1996 óta, tehát a régi és az új szabályozásban is létező) tényállásai, a „gyűlöletkeltés” és a „kirekesztés” duplikálnák a Btk.-ban (269. §) szereplő, közösség elleni izgatás elnevezésű bűncselekményben meghatározott „gyűlöletre uszítás” tényállását.

Polyák Gábor véleményével ellentétben úgy vélem, hogy a Btk. vonatkozó rendelkezése – illetve annak gyakorlati alkalmazása – nem nyújt megfelelő védelmet az egyes közösségek számára. Mára tehát az a helyzet állt elő, hogy a gyakorlatban ténylegesen kizárólag a médián keresztül megvalósuló gyűlöletbeszéd szankcionálása lehetséges, ez pedig újabb érvt szolgáltat a médiaszabályozás tárgyi hatályának kiterjesztése mellett. Megítélésem szerint nem az 1006/B/2001. AB határo-

zat vagy az itt tárgyalt 165/2011. (XII. 20.) AB határozat hiányos a gyűlöletbeszéd tiltására vonatkozó szabályok alkotmányosságának megítélése kérdésében, hanem a Btk. 269. §-át vizsgáló korábbi (2004-es és 2008-as) határozatok mulasztották el megindokolni a gyűlöletbeszéd európai mércével mérve is példátlanul széles megengedését.²⁸

4.2.5.2 Az emberi jogok, az emberi méltóság és a magánélet védelme

Az Alkotmánybíróság szerint az emberi jogok általános, valamint az emberi méltóság és a magánélet nevesített védelme jelen formájukban kizárólag a médiaszolgáltatásokra alkalmazva tekinthetők alkotmányosnak. Ennek indoka, hogy a sajtótermékek esetében e jogokat „megfelelően védik a személyes jogérvényesítést biztosító jogszabályok, valamint az a lehetőség, hogy az Smtv. 16. § első fordulata alapján a hatóság felléphet az emberi jogokat rendszeresen sértő, ezzel az alkotmányos rendet tiszteletben nem tartó médiummal szemben” (ABK 2011. december, 1281, 1298). Az egyéni jogérvényesítés lehetősége természetesen a médiaszolgáltatásban elkövetett emberi jogi sérelem esetén is fennáll, a testület szerint azonban ezeknél – a médiahatás-elméletre alapozva – a szabályozás a jelenlegi formájában is alkotmányos [ahogyan azt már a 46/2007. (VI. 27.) AB határozat (ABH 2007, 592, 605–608.) korábban megállapította]. A fentiekben már ismertetett álláspontom szerint a hatásmélelet nem igazolja meggyőzően a sajtótermékekre vonatkozó szabályozás alkotmányellenességét.

Megítélésem szerint az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatából, valamint a határozat indokolásának megállapításaiból – elutasítva a „hatás érvet” – levezethető egy olyan értelmezés, amely elválasztja az emberi jogok védelmét az esetlegesen megsértett egyéntől. Így a párhuzamos személyiségi jogvédelmi eljárásoknak (polgári és büntetőjogi) a határozatban szereplő érvére is megfelelő választ lehet adni. Ezen értelmezés mentén a jelenlegi szabályozás alkotmányossága megállapítható lett volna a sajtótermékek vonatkozásában is.

Az Smtv. azon a koncepción alapul, hogy bizonyos tartalmi kötelezettségek valamennyi médium számára előírhatók (miközben az Mttv. tartalmi előírásai már csak a médiaszolgáltatókra terjednek ki), és a gyűlöletbeszéd, az alkotmányos rend, a kiskorúak védelme, valamint a reklámszabályok tekintetében az Alkotmánybíróság e megközelítést döntésében alkotmányosnak ismeri el. Miközben a testület elfogadja azt az érvelést, amely szerint a médiaszabályozás az alapjogok intézményes védelmén keresztül a közérdeket, és nem a megsértett egyén jogait védi, a sajtó vonatkozásában mégis elegendőnek tartja az alkotmány-sértés megállapításához a hatásméleletből fakadó érveket, valamint az egyéni jogokat védő polgári és büntetőjogi eljárások meglétét. Ez kétségkívül koherens érvelés; igazának megítélése azonban a médiahatás-teória elfogadásán áll vagy bukik.

28 A közösség elleni izgatás bűncselekményére vonatkozó AB-gyakorlat kritikáját lásd KOLTAY András: „A »clear and present danger« elv fordultatos története az Egyesült Államokban és Magyarországon” *Magyar Jog* 2009. július, 415–423.

Rövid kitérőt kell tennünk az Alkotmánybíróság által kidolgozott „állami intézményvédelmi kötelezettség” alapjaihoz. A 64/1991. (XII. 17.) AB határozatban (ABH 1991, 297.) lefektetett elvek szerint az állam emberi jogvédelmi kötelezettsége kettős jellegű: egyfelől védi az egyének (jogalanyok) számára biztosított emberi jogokat, másfelől bizonyos esetekben – és bizonyos emberi jogok vonatkozásában – gondoskodnia kell az emberi jogok érvényesüléséhez szükséges feltételekről (intézményes védelem). Egy adott emberi jog intézményes védelme indoka lehet más emberi jogok korlátozásának is. A véleménysszabadság tekintetében például a 30/1992. (V. 26.) AB határozat (ABH 1992, 167, 172.) alapján az államnak nem csupán az a feladata, hogy polgárai számára biztosítsa a szabad véleménynyilvánítást, hanem gondoskodnia kell a demokratikus közvélemény megfelelő működéséről is. A 46/2007. (VI. 27.) AB határozat (ABH 2007, 592, 606.) és a mostani, 165/2011. (XII. 20.) AB határozat egy olyan értelmezés felé nyitnak kaput, amely alapján az emberi jogok és az emberi méltóság médiaszabályozásbeli védelme is az állam intézményvédelmi kötelezettségéből fakad.

A 46/2007. (VI. 27.) AB határozat szerint az ORTT „a közigazgatási eljárás során annak megállapítására jogosult, hogy a műsorszolgáltató az emberi jogok tiszteletben tartásával tevékenykedik-e, és az egyes műsorainak témája, jellege, nézőpontja nem sérti-e az emberi jogokban megjelenő alapvető értéket” (ABH 2007, 592, 606). Ebből következik, hogy ha az Alkotmánybíróság szerint sem az egyéni jogsérelem, hanem a műsorszám „jellege, nézőpontja” alapján állapítható meg az emberi jogok megsértése, akkor többről van szó, mint pusztán egyéni sérelemről, a jogsértéshez „megkívánt” magatartás ahhoz képest súlyosabb.

A 165/2011. (XII. 20.) AB határozat szerint „indokolt, hogy a hatóság – e jogok intézményes tartalmát érintő körben – [...] a közösség érdekében felléphessen a jogsértővel szemben” (ABK 2011. december, 1281, 1298). Ebből a 2007-es AB határozathoz képest már világosabban kirajzolódik az egyéni jogok védelmét ellátó jogágak és a médiaszabályozás szétválasztásának szükségessége.

Az emberi jogok, az emberi méltóság védelme a negatív kötelezettségek egyike (tehát tartózkodásra, azaz a jogsértés elkerülésére kötelez), amely – egyes pozitív kötelezettségekhez hasonlóan – e jogok intézményes védelmén keresztül közvetve a demokratikus nyilvánosság megfelelő működését védi, nem pedig a jogaiban esetlegesen sértett egyént. A sajtószabadság korlátjaként megjelenő szabályok legfőbb indoka ugyanis a néző/hallgató/olvasó (összefoglalóan: a közönség) érdekeinek – neki mint a társadalom tagjának „járó” – védelme; azon közös érdekeké, amelyek az emberi jogok általános elismeréséhez és tiszteletéhez kötődnek. Amikor a médiaszabályozás az emberi méltóság megsértését tiltja, ezzel az európai civilizáció egyik alapvetését védelmezi, és az egyénnek járó tisztelet, megbecsülés, az egyenlő státus el nem ismerését közvetítő tartalmaikat zárja ki a demokratikus nyilvánosságból.

A demokratikus nyilvánosságban érvényesülő szabályokat valamennyi demokratikus állam meghatározza. A nyilvánosságban szereplőknek, a sajtószabadság jogát gyakorlóknak és szabályokra tekintettel kell lenniük, és tartózkodniuk kell az

olyan megnyilvánulásoktól, az olyan tartalmak közzétételétől, amelyek a demokratikus jogállami renddel nem férnek össze, például amelyek az emberek közötti egyenlőséget tagadják, az egyén vele született emberi méltóságát kérdőjelezzik vagy sértik meg, hagyják figyelmen kívül. Az emberi méltóság olyan alapérték, amelynek érvényesülése a jogrendszer egészét és a társadalmi élet valamennyi színterét, így a médiát is áthatja. Jóval többről van itt szó, mint a jogaiban sértett egyén személyiségének megvédelmezéséről, mert ezen alapérték tisztelete a társadalmi élet és együttműködés egyik fő fundamentuma. (A határozat felfogása alapján ezt a fundamentumot a televízió vagy a rádió műsorai képesek komolyan veszélyeztetni, míg a sajtótermékek nem.)

A döntés indokolása egyértelmű fogódzókot ad az intézményes védelem és az egyéni jogvédelem szétválasztása mellett érvelő értelmezés számára. Megállapítja, hogy a hatóság „nem a védett jogok személyhez fűződő oldalának védelmében” lép fel, majd kimondja, hogy a média „rombolást tud végezni az emberi jogok, különösen az emberi méltóság tiszteletének kultúrájában”, tehát e kultúra védelme lehet a médiaszabályozás célja. Ezt követően az indoklás leszögezi: „indokolt, hogy a hatóság – e jogok intézményes tartalmát érintő körben – [...] a közösség érdekében felléphessen a jogsértővel szemben” (ABK 2011. december, 1281, 1298). Az Smtv. 14. § (2) bekezdésével kapcsolatban pedig úgy vélekedik, hogy a megalázó, kiszolgáltató helyzetben lévők kiemelt védelme azért indokolt, mert súlyosan veszélyeztetheti „az emberi méltóság intézményes tartalmának érvényesülését”. Az idézett szövegrészekből egyértelművé válik, hogy az Alkotmánybíróság szerint a szabályozás célja és indoka a közösség (nem pedig az egyén) érdekében a jogok „intézményes tartalmának” (nem pedig konkrét sérelmének) védelme.

A médiaszabályozás valóban nem korlátozhatja az egyéni önrendelkezési jogot, és így a médiahatóság nem léphet fel mások – egyéni – jogainak védelmében, függetlenül attól, hogy az érintett maga fellépett-e vagy sem azok érdekében a rendelkezésére álló egyéb fórumokon. A médiaszabályozás az olyan ügyek megítélésakor, amelyek egyéni jog sérelmére is alkalmas tényállások nyomán indultak, tekintettel van az egyéb (büntető- vagy polgári bírósági) eljárások megindításának lehetőségére, a jogalkalmazónak (a médiahatóságnak és a bíróságnak) pedig a médiaszabályozást el kell határolnia ezen egyéb eljárásoktól.

A büntetőjog elsődleges célja az állam büntetőhatalmával elrettenteni polgárait a bűncselekmények jövőbeni elkövetésétől, míg a polgári jog célja jogsérelem esetén a sérelmet szenvedett jogalany számára megfelelő orvoslást (például kártérítést) adni – ez indokolja például a személyiség védelmére irányuló eljárások párhuzamos megtartását. Ugyanakkor az egyént védő harmadik (médiahatósági) eljárás lehetőségének megteremtése mellett nem hozhatók fel hasonló erejű érvek. A médiaszabályozás ugyanis nem a médiában megtámadott egyént, hanem – az emberi jogok és az emberi méltóság intézményes védelmén keresztül – a közönséget védi.

A médiaszabályozás alapjainak tudományos igényű feldolgozása kísérletei, valamint az 1996 és 2010 között a korábbi sza-

bályozás talaján kialakult jogalkalmazási gyakorlat adós maradt annak világos meghatározásával, hogy mi a szerepe, célja az emberi jogok (emberi méltóság) védelmének a médiaszabályozás rendszerén belül. A Médiatanács döntéseiben megkísérelte ezen alapok lefektetését, a korábbi ORTT-gyakorlat részbeni felhasználásával.²⁹

A médiahatóság korábbi döntéseit rendre hatályában fenntartó bírósági ítéletek jobbra megelégedtek annak kimondásával, hogy míg a Ptk. és a Btk. a jogaiban sérült egyén számára biztosít védelmet, addig a médiaszabályozás közigazgatási szempontból, a médiaszolgáltató jogszerű működésének szempontjából felügyeli az érintett rendelkezések érvényesülését. Ennek az evidenciának a leszögezése azonban még nem visz közelebb ahhoz, hogy megindokoljuk, mit keresnek látszólag „tisztán” egyéni jogok az intézményes alapjogvédelmet célzó médiaszabályozásban. E problémára a válasz a jogágak (jogterületek) precíz jogalkalmazásbéli elválasztása lehet, ez pedig csak úgy lehetséges, ha abból indulunk ki, hogy a médiaszabályozás mást véd, mint a polgári vagy a büntetőjog. Ugyanazon kifejezés használata (emberi méltóság) a különféle törvényekben tehát nem feltétlenül ugyanazt a jogalkotói szándékot jelzi, tekintettel a médiaszabályozásnak arra a jellegzetességére, hogy nem az egyén jogait védi, hanem a demokratikus nyilvánosság szabályait (korlátait) határozza meg. Ez egy olyan változatos jelentéssel bír, „anyajog” jellegű jogi koncepció esetében, mint amilyen az emberi méltóság, nem okoz a jogrendszeren belül koherencia- vagy fogalmi zavart. Azonban ha elmulasztjuk ezt az elválasztást, visszatérünk az 1996 óta folytatott vitákhoz,³⁰ és a médiahatóságot mint a szabály első számú alkalmazóját abba a szerepbe kényszerítjük, hogy emberi (személyiségi) jogi sérelmeket ítéljen meg, amelynek korábbi gyakorlata alapján nem tud megnyugtató módon eleget tenni, hiszen nem állnak rendelkezésére azok a bizonyítási eszközök és lehetőségek, mint a polgári és büntetőbíróságok számára. A hatóság ebben az esetben kénytelen lenne a jogalkalmazás által más jogágakban kialakított értelmezést átültetni a médiaszabályozás területére (például a jó hírnév vagy a személyes adatok védelme körében), ezzel biztosíthatná valamennyire a jogrendszer koherenciáját. (Megjegyzem, korábban ezt nem tette meg, tehát a kifejezetten egyéni jogsérelem nyomán megállapított emberi jogi jogsértések alátámasztottsága meglehetősen kérdéses volt; tekintettel az ügyek kis számára, igazi felfordulást ez a mulasztás nem okozott.)

A fentieknek megfelelően az emberi méltóságnak a médiaszabályozásban meghatározott védelme – megítélésem szerint a sajtótermékekre vonatkozóan is – alkotmányosan indokolható, és összeférhet a jogrendszer más területeivel, feltéve, ha a védelem indokai elválaszthatók a többi jogág, jogterület jogvédelmi rendszere mögött álló indokoktól, illetve ha ennek az elválasztásnak megfelelő értelmezést tudunk társítani a médiaszabályozásban szereplő egyes konkrét kötelezettségekhez. Az Alkotmánybíróság döntése, amely a hatásméltre és az egyéb meglévő jogérvényesítési lehetőségekre alapozta az alkotmányellenesség kimondását, hogy némi hiányérzetet a fenti értelmezés elfogadásában.

A magánélet megsértését tiltó szabálynak (Smtv. 18. §) szintén lehetséges olyan értelmezést adni, amely az állam intézményvédelmi kötelezettségét helyezi előtérbe, így az alkalmazás elszakadhat a magánszférájában sértett egyéntől. Ezzel szemben az indoklás e szakaszra vonatkozó része nem említi ezt a szabályt a közönség szempontjából vizsgáló értelmezést, hanem deklarálja, hogy a magánélet megsértésekor minden esetben az egyén áll a sajtóval szemben. Holott a bulvármédia térhódításával éppenséggel elképzelhetők olyan helyzetek, amelyekben a magánülethez való jogot indokolt intézményes védelemben részesíteni. Egy lehetséges érv szerint – amely azonban nem szerepel a határozatban – az emberi méltóság védelme magába foglalja a magánélet védelmét is, így önálló tényállásra nincsen szükség. Az indoklás arra sem ad egyértelmű választ, hogy ez a szabály (amely 2010-ig nem képezte részét a médiaszabályozásnak) a médiaszolgáltatások tekintetében alkotmányos-e.

Polyák Gáborral ellentétben úgy gondolom, hogy az Smtv.-ben foglalt tartalmi kötelezettségek olyanok, amelyeket ebben a formájukban más jogág vagy jogterület szabályai nem írnak elő. Ez pedig csökkenti a párhuzamos eljárások létének önmagában is korlátozó hatásával kapcsolatos érv erejét. Az emberi méltóság megsértését a büntetőjog önálló bűncselekményként nem ismeri, a büntetőbírósági döntések általában a becsületsértés tényállása által védett „becsület” egyik elemeként értelmezik,³¹ a polgári jogi ítékezés – bár az emberi méltóság önálló személyiségi jogként szerepel a Ptk.-ban – szintén alig, legfeljebb a becsülethez való jog „szinonimájaként” hivatkozik rá,³² arról nem is beszélve, hogy az emberi méltóság polgári jogi és alkotmányjogi fogalma eltér egymástól. A magánélet általában véve szintén nem védett a jogrendszer által, mint ahogy a gyűlöletbeszéd tilalma alapján is egészen más mérce kerül meghatározásra a büntetőjogi, mint a médiahatósági gyakorlatban. Az alkotmányos rend védelme a vélemény szabadság korlátjaként semmilyen más jogszabályban nem szerepel. Erősen vitatható tehát az az állítás, hogy az Smtv. tényállásai feleslegesen „duplikálják” a jogrendszerben már egyébként is létező szabályokat.

4.2.5.3 A megalázó, kiszolgáltató helyzetben lévők védelme

A határozat talán legfontosabb elemének (az emberi jogok, az emberi méltóság sajtótermékekkel szembeni védelmének alkotmányellenessége) lehetséges jogalkotási következményeire vonatkozóan az Smtv. 14. § (2) bekezdésében szereplő, a megalázó, kiszolgáltató helyzetben lévők védelmét szolgáló ren-

29 A Médiatanács 828/2011. (VI. 22.) sz., 1153/2011. (IX. 1.) sz., 1044/2011. (VII. 19.) sz. hatósági hat.-ai, 1122/2011. (VIII. 24.) sz. és 1051/2011. (VII. 19.) sz. végzései, valamint a 113/2012. (I. 18.) sz. hat.-a az eljárás megindításának mellőzéséről.

30 Lásd pl. NAGY Krisztina – TIMÁR János: „Az alkotmányos rend, az emberi jogok és más alapértékek megjelenése a médiatörvényben. Gondolatok és megjegyzések az állami szervek szerepéről” *Infokommunikáció és Jog* 2006/5. 169–173.

31 BH 1993. 139.; BH 1998. 412.; EBH 2000. 181.; BH 2001. 99.; EBH 2005. 1194.

32 BH 1997. 578.; BH 2000. 293.; BH 2002. 352.; BDT 2006. 1466.

delkezések alkotmányossági szempontú elemzésére utal a szöveg. Az indokolás szerint

...[a]z Smtv. 14. § (2) bekezdése [...] olyan speciális tényállási elemet tartalmaz, amely kellően szűk körű, különösen nyomós közérdeken alapuló médiahatósági fellépést biztosít. A megálázó, kiszolgáltatott helyzetben lévő emberekkel való bánásmódot szabályozó rendelkezés – amellet, hogy a személyiségi jogvédelmi képesség hiányára vagy korlátozottságára is utal – az emberi jogok megsértésének olyan eseteit fedi le, amelyek súlyosan veszélyeztethetik az emberi méltóság intézménye tartalmának érvényesülését. A hatósági jogvédelem ezért ebben a körben valamennyi médium esetében arányos korlátozást jelent (ABK 2011. december, 1281, 1298).

Ebből az az értelmezés következik, hogy az emberi méltóság bármely médiatartalom tekintetében védhető, így bizonyos feltételekkel bármely médiatartalom-szolgáltatás vonatkozásában a sajtószabadság korlátja lehet, ha a szabályozásban nem általános megfogalmazással, hanem konkrét tényállásként szerepel, kellően szűk körű, különösen nyomós közérdeken alapul, és a tényállás olyan esetre vonatkozik, ahol a személyiségi jogvédelmi képesség hiányzik vagy korlátozott. Ebből eredően az Smtv. 14. § (2) bekezdésében foglalt rendelkezés a megálázó, kiszolgáltatott helyzetben lévő személyek védelméről a sajtótermékekre alkalmazva is alkotmányos. A testület leszögezi, hogy ez az eset – túl az önrendelkezési jog korlátozott voltán – azért is indokolja a fellépést, mert súlyosan veszélyeztetheti „az emberi méltóság intézménye tartalmának érvényesülését” – tehát az Alkotmánybíróság szerint a szabályozás célja és indoka az emberi méltóság intézményének, pontosabban „intézményes tartalmának”, nem pedig az egyéni jognak a védelme. Az indoklás e részéből arra lehet következtetni, hogy az Alkotmánybíróság más, hasonlóan konkrét, az emberi méltóságot vitathatatlanul sértő tényállásokat is alkotmányosnak fogadna el, amennyiben a fenti követelmények (szűk körű korlátozás, nyomós közérdek fennállta, korlátozott vagy hiányzó jogvédelmi képesség) teljesülnek.

4.2.5.4 A nyilatkozat visszavonása

Az Smtv. 15. §-ának alkotmányossága megítélésakor elfogadható az a határozatban megjelenő álláspont, amely szerint a sajtó számára adott nyilatkozat visszavonása a nyilatkozó és a sajtótermék közötti olyan magánjellegű viszonyból ered, amelybe indokolatlan hatósági eszközökkel beavatkozni. Korábban elsősorban a televíziós szereplések visszavonási lehetőségei körül adódtak problémák a gyakorlatban, jellemzően olyan esetekben, amikor a médiaszolgáltató és a szereplést vállaló között létrejött szerződés korlátozta utóbbi lehetőségeit a számára sérelmes tartalom közzétételéhez való hozzájárulás visszavonásában. E – sokszor tisztességtelennek minősíthető – szerződéses klauzula által előidézett problémák az Smtv. 15. §-a, valamint a 14. § (1) bekezdése („[a] médiatartalom-szolgáltatónak az általa közzétett médiatartalmak [...] készítése során tiszteltnen kell tartania az emberi méltóságot”) által váltak kezelhe-

tővé. A határozat értelmében nem maga a szabály, csak annak hatósági felügyelete alkotmányosított.

4.2.5.5 A kiskorúak védelme

A kiskorúak védelmére vonatkozó, a sajtót kötelező Smtv.-beli szabály [19. § (3) bekezdés] egyrészt enyhe kötelezettség, amely nem a tartalmat korlátozza, hanem a hozzáférési lehetőségeket szűkíti, másrészt a kiskorúak védelme mint a sajtószabadság lehetséges korlátja olyan konszenzusos „ügy”, hogy az ebből fakadó törvényi előírásokat az Alkotmánybíróság szinte evidens módon ítéli alkotmányosnak.

4.2.5.6 A kereskedelmi közlemények

A kereskedelmi közlemények korlátozása (Smtv. 20. §) közvetlenül a tartalmat korlátozza, de ez esetben az érintett „kifejezések” a véleményszabadság legjobban védett központi magjától távol esnek, tehát a korlátozások szélesebb körben megengedhetők.³³ Az Smtv.-ben foglalt kötelezettségek egy részével rokon kötelezettségek a reklámtörvényben³⁴ is megjelennek, de a korlátozás (illetve a közönség védelme) a médiaszabályozásban más szempontok és logika alapján valósul meg. A mediaszabályozás nem a reklámozót, hanem a médiatartalom-szolgáltatót kötelezi, és viszonylag gyors és potenciálisan hatékony hatósági eljárás biztosítja a fogyasztói érdekek megfelelő védelmét. Fontos szempont, hogy a kereskedelmi közlemények korlátozása nem az ún. szerkesztői tartalmat érinti, tehát nem csorbitja a mediaszolgáltatók és a kiadók szerkesztői szabadságát. A határozat e ponton úgy ítélte meg, hogy a sajtótermékekre vonatkozó szabályozás alkotmányos.

4.3 A sajtótermékek nyilvántartásba vétele

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a szintén sokat vitatott nyilvántartásba vételi szabály teljes egészében alkotmányos. A szabályozás és a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat ismeretében ez nem okozott meglepetést. Polyák Gáborral e ponton vitatkozom, mert megítélésem szerint nem tekinthető aránytalan korlátozásnak egy úrlap kötelező kitöltése, amely egyébként nem feltétele a működés megkezdésének.

Meg kell jegyezni, hogy a nyilvántartásba vételi rendelkezés az új mediaszabályozásban alapjaiban változott meg. A regisztráció valóban formálissá vált, olyan adminisztratív eljárásá, amely nem foglalja magában a médiatartalom-szolgáltatás érdemi, tartalmi vagy kivitelét érintő vizsgálatát. A hatóságnak nincs mérlegelési lehetősége a bejelentés elbírálását illetően, vagyis a törvény által előírt feltételek teljesítése esetén a hatóság köteles a médiatartalom-szolgáltatást nyilvántartásba venni, sőt a sajtótermékek bejelentése esetén a nyilvántartásba vé-

33 Lásd a reklámszabályozás alkotmányos alapjait kijelölő 1270/B/1997. AB hat., ABH 2000, 713.

34 2008. évi XLVIII. tv. a gazdasági reklámtevékenység alapvető feltételeiről és egyes korlátairól.

tel nem tagadható meg, a sajtótermék kiadása pedig még a nyilvántartásba vétel előtt megkezdhető, az tehát nem feltétele a tevékenység megkezdésének. Ezzel az 1986-os sajtótörvény korszerűtlen szabályai sokat enyhültek, a döntés ennek megfelelően alkotmányosnak ítélte a szabályozást.

Figyelemre méltó, hogy a regisztráció komoly védelmi funkciót is ellát, ami elsősorban a kiadók érdekeit szolgálja. A szabály révén ugyanis megelőzhető a lapcímekekkel való visszaélések, és nem lehetséges azonos vagy megtévesztően hasonló címen lapot kiadni, ha korábban más kiadó már bejelentette sajtóját termékét. Ez a funkció nem pótolható, a regisztráció így nem váltható ki az impresszum közzétételének kötelezettségével.

4.4 Az újságírói információforrások védelme

A médiaszabályozás körüli viták eldöntésében segédkezik az Alkotmánybíróság azon megállapítása, amely szerint „[a]z Smtv. [...] helyes és alkotmányos úton jár, amikor a hatóságokkal szemben is érvényesíthető jogként határozza meg az újságírói források védelmét. Ezzel a sajtószabadság érvényesítése oldaláról alapvetően alkotmányos irányba tereli a szabályozást, a nemzetközi standardokhoz igazítva az Smtv. megalkotásáig hiányos szabályozást” (ABK 2011. december, 1281, 1304). Ezen észrevétel alapján egyértelművé válik, hogy az Smtv. a korábbi állapothoz képest nem korlátozta a források védelmét, hanem éppenséggel megerősítette azt a büntetőeljárásokban. Ennek ellenére a határozat – helyesen – feltárja az új szabályozás hiányosságait, és meghatározza azokat a követelményeket, amelyek figyelembevételével a mulasztásos alkotmányosértés orvosolható.

Az határozatban is – anonim módon – említett Bodoky-ügy volt tudomásom szerint az egyetlen, amely a szabályozás hatályba lépését követően indult. A közzétett dokumentumok alapján³⁵ ebben az ügyben a döntéshozó rendőrség, ügyészség és bíróság egész egyszerűen nem alkalmazta az Smtv. 6. §-át, döntéseiket kizárólag a Be.-re alapozták, nem világosan érthető okból úgy téve, mintha ez utóbbi törvény alkalmazása elsőbbséget élvezne az Smtv.-vel szemben (úgy vélték, hogy ha a tanúzási mentességet megállapító szabály felsorolásában az újságíró nem szerepel, akkor az Smtv. kifejezetten őt nevesítő szabályát nem is kell alkalmazni). E probléma valóban orvosolható lett volna azzal, ha a Be. külön is tartalmazza a forrásvédelemre vonatkozó eljárás szabályokat, de megítélésem szerint az Smtv. 6. §-át ettől függetlenül is alkalmaznia kellett volna az eljáró szerveknek, egybevetve a Be.-vel, kialakítva a mindkettőnek megfelelő, a sajtószabadságot tiszteletben tartó jogértelmezést.

A határozat kiemeli, hogy eljárásjogi oldalról is szükséges megalkotni azokat a szabályokat, amelyek az információvédelem gyakorlati érvényesüléséhez szükségesek. A közeljövőben tehát az Országgyűlésnek olyan szabályokkal kell kiegészítenie a (büntető-, polgári, általános közigazgatási hatósági) eljárási törvényeket, amelyek az információforrás védelmét szolgálják. Bár az újságírói források felfedésére a hatályos szabályozás alapján is kizárólag büntetőeljárásokban van lehetőség, az Alkotmánybíróság szerint „járulékos kárként” előfordulhat, hogy a tanúzás vagy a bizonyítékok átadása során – erre irányuló bírósági vagy hatósági szándék hiányában is – kiderül a forrás sze-

mélye. Ezt a lehetőséget a vonatkozó eljárási törvények, valamint az Mttv. 155. §-a megfelelő módosításával a döntés szerint ki kell zárni. Ez a szigor talán túlzott óvatosságnak tekinthető, hiszen a forrásvédelem kérdésének rendezetlensége valójában a gyakorlatban sok problémát nem okozott korábban, de kétségtelen, hogy amennyiben a jogalkotó eleget tesz az Alkotmánybíróság kéréseinek, úgy minden szempontból „védett” és hézagmentes szabályozás jöhet létre.

4.5 A tényállás tisztázása a hatósági eljárásban és az adatszolgáltatási kötelezettség

4.5.1 Adatszolgáltatás a hatósági eljárásban

Az Alkotmánybíróság az ügyvédi titok védtelenül maradása és az információforrások védelmének elégtelensége miatt mulasztásos alkotmányosértést állapított meg az Mttv. 155. §-a vonatkozásában. Ezt a döntést részben vitathatónak érzem.

Egyfelől az ügyvédi titkot (hivatásbeli titokként) a Ket. általános védi, és mivel az Mttv. külön speciális szabályt nem alkot rá, ezért e tekintetben a Ket. általános szabálya érvényesül. A jogi képviselő vagy ügyvéd tehát – ahogyan azt a határozat is kifejti – nem kötelezhető a hivatásbeli titok felfedésére.

Mindezt igazolja és megalapozza, hogy az Mttv. eljárásjogi szabályrendszere csak a Ket. szerinti „törvény által védett titok” körében teszi lehetővé az adatszolgáltatásra kötelezést. A Ket. 172. § *n*) pontja pontosan meghatározza a „törvény által védett titok” körébe tartozó adatkört (a médiaigazgatásban különös jelentősége az üzleti titoknak van). Ehhez képest a Ket. 172. § *f*) pontja külön fogalmi rezsimben kezeli a „hivatás gyakorlásához kötött titok” fogalmát és adatkörét. Az Mttv. 155. §-ában használt fogalmi kör tehát teljesen elhatárolható a hivatásbeli titok fogalmától. Így az Mttv. alapján jelenleg sincs lehetőség a hivatásbeli titok körébe tartozó adatok szolgáltatásának előírására (és erre a Ket. szubszidiárius eljárási szabályrendszerként sem ad lehetőséget). Vagyis az Mttv. csak és kizárólag a törvény által védett titok körében tartalmaz eltérést a Ket. általános szabályaihoz képest. Ebből következően a médiaigazgatási hatósági eljárásokban a hivatásbeli titokra a Ket. általános szabályai irányadók, és a Ket. nem teszi lehetővé, hogy a hatóság a hivatásbeli titok körébe tartozó adatszolgáltatási kötelezettséget írjon elő.

Másfelől az az adat, információ, amely az ügyvéd kezelésében hivatásbeli titoknak minősül, az ügyfélnél valóban nem minősül védett adatnak, hiszen ő nem jogosultja és nem kötelezettje a hivatáshoz kötött titok megőrzésének. Ebből adódhatna az a következtetés, hogy ami az ügyvédnél még titoknak számít, de az ügyfélnél már nem, a hatóság által megismerhetővé válhatna az ügyvéd-ügyfél kommunikáció során keletkező dokumentáció, ismertté válhat a hatósági eljárásban az általuk kialakított „stratégia”. Ennek a veszélyét ugyanakkor csökkenteni, hogy a médiahatósági eljárásokban jellemzően a közzé-

35 <http://atlatszo.hu/category/cikkek/forrasved>.

tett médiatartalom vagy más, objektíve megismerhető adatok alapján dönt a hatóság, különösebb taktikázásra az ügyfélnek nincs módja. Fontos kiemelni azt is, hogy sem a Ket., sem pedig (kevés kivétellel) a többi ágazati közigazgatási jogi szabály – túl a hivatásbeli titok fent említett védelmén – nem szól kifejezetten az ügyvéd-ügyfél kommunikáció során keletkezett iratok védelméről, a hatóságok pedig nem kötelezik ezek átadására az ügyfeleket, egyszerűen azért, mert megismerésük nem szükséges a hatósági eljárás lefolytatásához.

Az Alkotmánybíróság nem tulajdonított kellő jelentőséget annak a szempontnak sem, amely szerint a hatósági eljárások megfelelően és érdemben csak feltárt tényállás alapján zárhatók le, a tényállás tisztázásához pedig szinte minden ágazatban és hatósági eljárásban adatok szükségesek. A határozat vonatkozó indokolása elvben oda is vezethet, hogy az ügyfél semmilyen adatot nem fog szolgáltatni, mert elvben minden egyes adatkör tekintetében állíthatja, hogy azt jogi képviselőjével egyeztetette, annak átadta vagy a jogi képviselő megismerte annak tartalmát, így a kért adatkör a hivatásbeli titok körébe került, azt pedig nem köteles benyújtani. A határozat nem tisztázza megnyugtatóan e lehetséges problémát, de mivel a döntés illetően értelmezése a hatósági eljárások jelentős részének ellehetetlenülését okozná (egyben az alkotmánysértésre hivatkozással utat nyitna más hatósági eljárást szabályozó törvények módosítása felé), megállapítható, hogy az Alkotmánybíróság szándéka nem erre irányult.

A határozat indokolásának vonatkozó részében a forrásvédelem problematikájára való utalás feltehetően azt a célt szolgálja, hogy a hatósági eljárásnak ne lehessen „járulékos kára” a forrás felfedése. Az Smtv. 6. §-a, valamint az Mttv. 182. és 184. §-ában foglalt hatásköri felsorolás ugyanis egyértelművé teszi, hogy sem az NMHH Hivatala, sem a Médianács nem telezheti az újságírókat vagy a médiatartalom-szolgáltatókat forrásai felfedésére, így az Mttv. 155. §-ából e kérdés rendezése azért hiányzik, mert eleve fel sem merülhet. Ugyanakkor – szigorúan hipotetikusan – nem zárható ki olyan helyzet, ahol a tényállás felderítése során kért információk erre irányuló hatósági szándék hiányában is a forrás felfedéséhez vezetnének. Ez a kérdés a 155. § kiegészítésével kezelhető.

Az Alkotmánybíróság figyelemmel volt arra, hogy a médiahatóság tevékenysége adatszolgáltatási kötelezettség hiányában ellehetetlenülhet, ennek megfelelően az adatszolgáltatásra vonatkozó 155. §-t ezen túlmenően alkotmányosnak ítélte. Nem csupán a tulajdoni koncentrációt korlátozó szabály alkalmazásához vagy a jelentős befolyásoló erejű médiaszolgáltatók azonosításához szükséges üzleti titkok megismerése, hanem például a kereskedelmi közleményekre vonatkozó szabályok érvényre juttatásához is, másként nemigen lehetne döntést hozni például a támogatással, a burkolt reklámmal vagy a termék megjelenítéssel kapcsolatos jogvitákban.

4.5.2 Adatszolgáltatási kötelezettség hatósági eljáráson kívül

Az Alkotmánybíróság az Mttv. adatszolgáltatásra vonatkozó szakaszát azzal az indokolással semmisítette meg, hogy e rendelkezés alapján a hatóság olyan adatok szolgáltatására kö-

telezheti a médiatartalom-szolgáltatókat, amely adatokhoz egyes hatósági eljárásaiban egyébként is hozzájut. A testület az ilyen adatszolgáltatási kötelezettség előírásának lehetőségét a sajtószabadság aránytalan korlátozásának tekintette.

Vitathatónak érzem a határozat azon megállapítását, mely szerint az Mttv. 175. §-a szerinti adatszolgáltatás nem önálló hatósági eljárás. A megsemmisített szakasz önálló hatósági eljárást szabályozott, amelynek tárgya maga az adatszolgáltatási kötelezettség előírása volt. Az adatszolgáltatásra felhívás, kötelezés hatósági eljárási jellege biztosította az adatszolgáltatásra kötelezett ügyféli jogait, és az adatszolgáltatásra kötelezéssel való „visszaélés” az önálló jogorvoslati jog folytán is kizárható volt.

Az Mttv. 175. §-ának megsemmisítése körében hangsúlyozandó, hogy az Alkotmánybíróság nem vizsgálta meg alaposan (ami egyébként egyértelműen kitűnik a vonatkozó indoklás elnagyoltságából is) a szabályozás valódi indokát, célját és értelmét. Az Mttv. 175. §-ában foglalt szabályozás ugyanis ketts célt szolgált.

Egyrészt célja lehetett a rugalmasabb, „ügyfélbarátabb” közhatalmi beavatkozás lehetőségének megteremtése. A 175. § alapján kért adatok szerinti ellenőrzés, tényfeltárás keretében a hatóság konkrét, érdemi közhatalmi beavatkozás nélkül mérlegelhetette, hogy szükséges-e hatósági eljárás az ügyben vagy sem. (E modell egyértelmű és általános gyakorlat más közigazgatási ágazatokban is, vegyünk például egy rendőrségi ellenőrzést a közúton, amikor szintén csak akkor indul eljárás, ha a mérés alapján megállapítható, hogy valaki túllépte a megengedett sebességhatárt. Vagyis a rendőrség nem indít feleslegesen eljárást minden arra közlekedő gépjárművezetővel szemben.)

Az Mttv. 175. §-ában foglalt hatáskör tehát azt biztosította, hogy a jogalany és a hatóság között ne minden esetben jöjjön létre konkrét, „merek” hatósági eljárási jogviszony. Ha tehát az adatszolgáltatás alapján megállapítható, hogy nem szükséges hatósági eljárás, akkor a hatóság nem indít eljárást az érintett jogalanyal szemben. A rendelkezés megsemmisítésével azonban a hatóság minden esetben kénytelen lesz a feltételezett jogsértés vagy hatósági hatáskörbe tartozó ügy tárgyával összefüggő hatósági eljárást indítani (miután az Mttv. 155. §-a csak és kizárólag hatósági eljárásról beszél, az adatszolgáltatás előírásának lehetőségét).

A 175. §-ban foglalt szabályozás másik célja, hogy a hatóság a konkrét felhasználás (cél) megjelölésével meghatározott adatokat kérhessen (különösen az EU-tól érkező megkeresések, jelentések, adatkérések teljesítése érdekében). A 175. § egyébként nem adott alapot visszaélésre, illetve a sajtószabadság megsértésére, mert a rendelkezés halasztó hatályú bírói jogorvoslattal garantálta, hogy a hatóság jogszerűtlenül ne juthasson adatokhoz.

A 175. § megsemmisítésének káros következménye, hogy a médiahatóság feladatellátása elnehezült. A 175. § (3) bekezdése alapján volt ugyanis lehetséges a médiaszolgáltatók műsorainak folyamatos ellenőrzése az esetleges jogsértések kiszűrése céljából, azaz az ún. monitoring tevékenység (amely 1996 óta folyamatosan zajlik, és alkotmányellenességére eddig senki nem hivatkozott). A (12) bekezdés alapján pedig a médiaszolgáltatók kötelesek voltak a műsorokat rögzíteni és 60 napig

megőrizni, hatósági eljárás esetén a hatóságnak átadni, így a bizonyítás lefolytatható volt. E két szabályt – az Alkotmánybíróság intencióinak figyelembevételével mellett – célszerű lenne újra elhelyezni a törvényben.

4.6 A Média- és Hírközlési Biztos

A döntés alapján a biztos intézménye a média vonatkozásában akkor is alkotmányosértő, ha valós hatósági jogköröket nem alkalmazhat. Már a pusztán léte a média „vegzásának” tekinthető, és e tekintetben nemcsak a sajtótermékekre, hanem a médiaszolgáltatásokra nézve is megsemmisítette a szabályozást az Alkotmánybíróság.

Ugyan megítélése szerint a biztos intézmény egy éve igazolta, hogy a biztos nem képes a sajtószabadság aránytalan korlátozására, az Alkotmánybíróság a „kvázi” hatósági jogköröket mégis potenciális fenyegetésként értékeli. A döntés szerint a hírközlés területén a biztos intézmény alkotmányosnak tekinthető.

5. A határozat érvelésének kritikája (Polyák Gábor)

5.1 Közjogi érvénytelenség

Az Mttv. „közjogi érvénytelenségével” kapcsolatban az Alkotmánybíróság vizsgálta a felkészülési idő, a törvény-előkészítés, valamint a zárószavazás előtti módosító javaslatok kérdéseit.

A felkészülési idővel kapcsolatban az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatát úgy foglalta össze, hogy „ha a hatályba lépő szabályozás új, illetve a korábbiakhoz képest többletkötelezettséget keletkeztet a hatálya alá tartozó jogalanyok számára, ugyanakkor ahhoz alkalmazkodni csak rendkívüli erőfeszítések árán, avagy azzal együtt sem lehet, úgy az azonnali hatályba léptetés nem tekinthető jogállami jogalkotásnak”. Az Alkotmánybíróság szerint az Mttv.-vel kapcsolatos felkészülési időt arra tekintettel kell értékelni, hogy a törvény számos esetben hosszabb időszakot biztosít a szolgáltatókat érintő egyes változások érvényesítéséhez. Különösen fontos a sajtótermékekkel szembeni szankcióalkalmazás fél éves felfüggesztése.

Ugyanakkor a testület nem mérlegelte, hogy a korábban semmilyen médiajogi szabályozás hatálya alatt nem álló lekérhető audiovizuális médiaszolgáltatások működését hogyan érinti az új szabályozás, vagy akár azt, hogy az új médiatartalmi, például gyermekvédelmi szabályokhoz, illetve az új médiapiaci, elsősorban a médiakoncentrációt érintő, részben visszamenőleges hatályú³⁶ szabályokhoz való alkalmazkodás mekkora terhet jelent a lineáris médiaszolgáltatásokat nyújtó szolgáltatóknak. E rendelkezések egy részéről alapos elemzés nélkül azt sem lehet eldönteni, hogy az érintettek nézve előnyös vagy hátrányos változásokat hoz-e. Az Alkotmánybíróság elemzése így egyoldalú marad.

Az egyéni képviselői indítvány formájában történő előterjesztéssel és a törvény-előkészítés módjával kapcsolatban az Alkotmánybíróság mindössze azt rögzíti, hogy az egyéni képviselői törvényjavaslat a jogalkotás jogszerű módja, és a „tör-

vénytervezet előkészítése nem része a jogalkotási folyamatnak, ezért az egyeztetés törvényi kötelezettségének, avagy a társadalmi vita megszervezésének elmaradása politikai felelősséget keletkeztet a jogalkotó oldalán, de nem eredményezi a törvény közjogi érvénytelenségét” (ABK 2011. december, 1281, 1292). Az Alkotmánybíróság ezzel – legalábbis a korábbi gyakorlatához való ragaszkodással – elszalasztotta azt a lehetőséget, hogy legalább a jövőre nézve megszüntessen egy visszaélészerű gyakorlatot, amelynek alapvető célja kifejezetten a nyilvános törvény-előkészítés megkerülése.³⁷ Annak a lehetőségnek az alkotmányossága is megkérdőjelezhető, hogy egyéni képviselői törvényjavaslatokkal a nyilvános törvény-előkészítés teljes egészében megkerülhető. Az Alkotmánybíróság nem tett kísérletet arra, hogy felvázolja a törvény-előkészítés nyilvánosságának alkotmányjogi jelentőségét.

Az előző érvelésnél is formálisabb a zárószavazás előtti módosító javaslatokra vonatkozó indokolás.³⁸ A határozat egyáltalán nem is vizsgálja a kapcsolódó indítványnak azt a kifogását, hogy „a szavazás ülésnapján érkezett zárószavazás előtti módosító javaslatok több mint száz ponton javasolták megváltoztatni az egységes javaslat szövegét”. Kizárólag egyetlen aggályra reagál, a *műsorterjesztés és a digitális átállás szabályairól szóló 2007. évi CLIV. törvény* zárószavazás előtti módosító javaslattal megvalósított átfogó módosítására. Ugyanakkor ezzel kapcsolatban megállapítja, hogy „[a] módosító rendelkezések beépültek a Dtv.-be, ezért az Mttv. 204. § (3) bekezdése értelmében azok 2011. január 3-án hatályukat veszítették. Az Alkotmánybíróság pedig következetesen követett gyakorlata értelmében hatályon kívül helyezett jogszabály alkotmányosságát nem vizsgálja” (ABK 2011. december, 1281, 1292).

Ez az érvelés alaptalan. Ahogy az Alkotmánybíróság is rámutat, a kifogásolt rendelkezések egy másik törvénybe épültek be, annak keretein belül alkalmazandók. Az Alkotmánybíróság indokolása azt jelenti, hogy valamely törvény módosító rendelkezéseivel kapcsolatban semmilyen formai alkotmányjogi korlát nem áll fenn, azok tartalma tetszőlegesen alakítható akár a törvény elfogadását megelőző órákban is.

5.2 A sajtótermékek tartalmának szabályozása

A határozatnak a mediaszabályozást hosszú távon leginkább befolyásoló része azt vizsgálja, hogy milyen feltételekkel terjeszthető ki a médiahatósági, közigazgatási jogi ellenőrzés a nem audiovizuális médiaszolgáltatásokra. Az Alkotmánybíróság az Smtv. vizsgált rendelkezései közül az emberi jogok és az emberi méltóság tiszteletben tartására [14. § (1) bekezdés és 16. § második fordulat], a magánélet védelmére (18. §), valamint a nyilatkozatot adó személy jogaira (15. §) vonatkozó rendelkezések esetében a médiahatósági ellenőrzés és szankcióalkalma-

36 Lásd Mttv. 216. § (5) bek.

37 Az egyéni képviselői indítványok alkotmányjogi kockázatairól lásd 61/2011. (VII. 13.) AB hat., ABK 2011. július–augusztus, 696.

38 A zárószavazás előtti módosító javaslatok alkotmányjogi kockázatairól lásd 164/2011. (XII. 20.) AB hat., ABK 2011. december, 1263.

zás lehetőségét alkotmány sértőnek találta. Az alkotmány sértő helyzetet úgy orvosolta, hogy a sajtótermékeket teljes egészében kivette az Smtv. hatálya alól, de csak 2012. május 31-ével, annak érdekében, hogy a jogalkotó a sajtótermékekre vonatkozó nem alkotmány sértő rendelkezéseket újra elfogadhassa. Alkotmányosnak találta a testület a sajtótermékeknek az alkotmányos rend tiszteletben tartására, a gyűlöletkeltő közlések tilalmára, a gyermekvédelemre és a kereskedelmi közleményekre vonatkozó hatósági ellenőrzését szabályozó rendelkezést. Az Smtv.-nek a médiatartalmat szabályozó egyéb rendelkezéseit nem vizsgálta. Pokol Béla és Balsai István alkotmánybírói különvéleménye a határozat e részéhez kapcsolódott.

Balsai István alkotmánybíró éppen a sajtótermékek hatósági kontrollja megsemmisítésének módját kifogásolta különvéleményében. Álláspontja szerint azzal, hogy az Alkotmánybíróság alkotmányosnak ítélt rendelkezéseket is megsemmisít, „saját cselekvési lehetőségét túllépve, a jogalkotót – alkotmányossági szempontból nem indokolható módon – ezen alkotmányosnak minősített rendelkezések újraszabályozására hívta fel”. Ugyanakkor a megsemmisítés módja olyan jogtechnikai megoldás, amely az Alkotmánybíróság részéről a normaszövegbe való legkisebb beavatkozást teszi szükségessé, a jogalkotó részére pedig megfelelő mozgásteret biztosít az alkotmányos szabályozás kialakítására. Sőt mivel a médiajogi tényállások megszűnésével sem maradnak jogkövetkezmény nélkül a rendelkezésekkel tiltott magatartások, az azonnali hatályú megsemmisítés sem okozott volna zavart a jogrendszerben. Ez a megoldás a sajtószabadság szempontjából kedvezőbb lett volna.

Az Alkotmánybíróság – annak ellenére, hogy volt indítvány az audiovizuális médiaszolgáltatások szabályozásának felülvizsgálatára is³⁹ – a médiajogi szabályozás és a médiahatósági ellenőrzés alkotmányosságát kizárólag a sajtótermékekre, a nem audiovizuális médiumokra vonatkozóan vizsgálta. Ennek indoka a határozatból legfeljebb kikövetkeztethető: az Alkotmánybíróság az 1006/B/2001. AB határozatban, valamint a 46/2007. (VI. 27.) AB határozatban a Médiatv. hasonló rendelkezéseit vizsgálva alkotmányosnak találta azokat. Ez azonban önmagában nem lenne – és a jövőben, alkotmányjogi panasz keretében nem lesz – kizáró oka az audiovizuális médiaszolgáltatásokra vonatkozó szabályozás vizsgálatának. Formálisan ugyanis új szabályozásról van szó, amely a korábitól eltérő intézményi kereteket és szankciókat határoz meg a szabályozás érvényesítéséhez, maguk a rendelkezések sem szó szerint ismétlik meg a korábbi szabályozást, és a médiarendszer is folyamatos változásban van, ami az egyes médiumok szerepét, jelentőségét újraértékeli. Ráadásul a korábbi alkotmánybírói döntések nem foglalkozhattak még a lekérhető audiovizuális szolgáltatásokkal; ezekre a vizsgált határozat – a később ismertetett módon – egyszerűen kiterjesztette a korábbi megállapításokat.

5.2.1 A sajtószabadság tartalomalapú korlátozása

A sajtótermékek médiahatósági ellenőrzésének alkotmányosságával kapcsolatban az Alkotmánybíróság minden egyes médiajogi tényállás esetében önállóan vizsgálja, hogy annak „tar-

talma és terjedelme egy demokratikus társadalomban a szabad sajtó működését, működtetésének feltételeit” nem korlátozza-e szükségtelenül és aránytalanul. A nyomtatott és online sajtótermékek médiajogi szabályozását és médiahatósági ellenőrzését a határozat általánosságban nem tartja alkotmány sértőnek. Egyrészt megállapítja, hogy „az Alkotmánybíróság nem zárta ki kategorikusan a tartalomalapú és állami fellépést indukáló korlátozás lehetőségét a nyomtatott sajtótermékek esetében sem”, másrészt rögzíti, hogy „[a]z állam által utólagosan, hivatalból indított szisztematikus ellenőrzés és szankcionálás lehetősége kétségtelenül a sajtószabadság korlátozását jelenti, ám ennek pusztán lehetősége – hatékony és érdemi bírói kontroll mint garancia mellett – nem tekinthető alkotmányellenesnek” (ABK 2011. december, 1281, 1296). Az alkotmányossági vizsgálat kiindulópontja tehát az, hogy elvileg alkotmányosak lehetnek az olyan médiajogi rendelkezések, amelyek meghatározott médiatartalmak közlése esetére, a közlés, illetve a médium hatásától függetlenül, szankció alkalmazását helyezik kilátásba, és e szankciók alkalmazására médiahatósági, közigazgatási eljárásban is sor kerülhet.

Az Alkotmánybíróság ezzel minden korábbinál messzebb megy a sajtószabadság korlátozásának megengedhetőségében. Ez azért is meglepő, mert korábban nem volt olyan szabályozási koncepció vagy javaslat, amely felvetette volna a sajtótermékek hatósági ellenőrzését. Nem értek tehát egyet Koltay Andrásnak azzal a megállapításával, hogy a hatósági kontroll hiánya pusztán véletlen, politikai tehetetlenség eredménye. A hatósági kontroll hiánya tudatos és lényeges része volt a sajtószabadság hazai koncepciójának.

A „tartalomalapú korlátozás” lehetőségének ilyen általános deklarálása szokatlan az alkotmánybírói gyakorlatban, a vélemény szabadság korlátozásával kapcsolatos döntések mind egyikének alapvető kérdése, hogy a közlés a hatására tekintet nélkül korlátozható-e. Ez tehát nem kiindulópont, hanem kifejtést igénylő megállapítás, ami azért is nehezen érthető, mert az indokolás további része nagy hangsúlyt fektet a média hatásának elemzésére, és az esetek jelentős részében e hatástól teszi függővé a beavatkozás lehetséges mértékét. A 37/1992. (VI. 10.) AB határozatban éppen ellenkező megközelítést alkalmazott a testület: „A sajtószabadságnak elsősorban külső korlátai vannak (amelyek a sajtó sajátosságainak megfelelő speciális intézményekben is testet öltenek, amilyen pl. a sajtó-helyreigazítás vagy a nagy nyilvánosság kritériuma a büntetőjogban). A sajtószabadságot azonban elsősorban az állam tartalmi be nem avatkozása biztosítja; ennek felel meg például a cenzúra tilalma és a szabad lapalapítás lehetősége.” Sőt az információforrások védelmével kapcsolatban a most vizsgált határozat is azt szögezi le, hogy „a sajtószabadság korlátozásának szükségessége és arányossága elsődlegesen nem tartalmi, sokkal inkább következmény-szempon tús vizsgálatot igényel, a szavak tartalma helyett a szándékoltan kiváltott hatás vizsgálatát jelenti” (ABK 2011. december, 1281, 1304). Egyik idézett megfogalmazás sem

39 Lásd SZIGETI Tamás: „Csók a halottnak” *Szuveren.hu*; <http://www.szuveren.hu/jog/cso-k-a-halottnak>.

zárja ki ugyan teljes körűen a tartalmi alapú korlátozást, de éppen a hangsúly eltolódása támasztja alá azt, hogy a most vizsgált határozat messzebb megy a korlátozás megengedhetőségében. Az információforrások védelmével kapcsolatban tett megállapítás ugyanakkor alkalmas arra, hogy tompítsa a tartalomalapú korlátozás lehetőségével kapcsolatos állásfoglalást.

Ahogy erre Koltay András is rámutat a jelen tanulmány általa írt részében, a médiahatósági kontroll fontos szűkítése annak megállapítása az Alkotmánybíróság részéről, hogy „az Mttv. szerinti, nyomtatott és internetes sajtótermékekre is kiterjedő hatósági felügyelet nem érinti az Smtv. alapelvi rendelkezéseit és 13. §-át” (ABK 2011. december, 1281,1297). Míg utóbbival – a kiegyensúlyozott tájékoztatás követelményével – kapcsolatban a törvény szövege egyértelmű, addig az alapelvek esetében a törvény olyan értelmezést is lehetővé tesz, amely alapján e rendelkezések érvényesülését vizsgálhatja a hatóság. Az Alkotmánybíróság ezt a jogértelmezési kérdést eldöntötte.

5.2.2 A korlátozás arányosságának hiányos elemzése

A médiahatósági ellenőrzés elvi lehetősége általánosságban azt a kérdést veti fel, hogy ez az ellenőrzés milyen terjedelmű. Az arányosság vizsgálatánál ugyanakkor az Alkotmánybíróság egyetlen esetben sem vette figyelembe azt, hogy a médiajogi szankció az érintett jogok és értékek védelmének csak az egyik eszköze. Szintén nem vizsgálta az Alkotmánybíróság a médiajogi szankciók lehetséges mértékét és jellegét, annak ellenére, hogy a sajtószabadság korlátozása valójában a kiszabható szankciókkal valósul meg. Nem vizsgálta azt sem, hogy a szabályozás tárgyának meghatározása, a tárgyi hatály alapjául szolgáló definíciók világossága és pontossága biztosítja-e, hogy a korlátozások csak azokat a közléseket érintsék, amelyek esetében az Alkotmánybíróság szerint a korlátozás indokolt. Nem vizsgálta végül azt, hogy a végrehajtásért felelős intézményi keretek garantálják-e, hogy a médiarendszer minden szereplője azonos megítélés alá essen magatartásainak értékelésekor.

A vizsgált médiajogi tényállások – ahogy a határozat maga is utal erre az egyes rendelkezéseknél – mindegyike olyan magatartásokat korlátoz, amelyek polgári jogi, büntetőjogi és egyéb, például adatvédelmi jogi jogkövetkezményt vonhatnak maguk után. Koltay Andrástól eltérően úgy látom, hogy e rendelkezések nélkül sem maradna egyetlen jogsértő magatartás sem szankció nélkül. Ez alól azok a tényállások sem jelentenek kivételt, amelyek médiajogi szankcionálását az Alkotmánybíróság alkotmányosnak találta. A megalázó, kiszolgáltatott helyzetben lévő személyek öncélú és sérelmes bemutatása a médiában polgári jogi és adatvédelmi jogi következményeket vonhat maga után, a gyűlöletbeszédet a büntetőjog szankcionálja, az alkotmányos rend tiszteletben tartásának sérelme pedig, abban a szűk értelemben, ahogy az Alkotmánybíróság értelmezi, szintén büntetőjogi következményekkel járhat.

A médiajogi szankciók az általános jogkövetkezmények mellett közvetlenül a médiaszolgáltatót, a sajtótermék kiadóját sújtják. A közlés korlátozásának arányossága aligha ítéhető meg a közlést érintő minden jogkövetkezmény figyelembevételével. A párhuzamos eljárások és a különböző

eljárásokban egyidejűleg kiszabható szankciók együttesen nagyon komoly visszatartó erőt jelentenek a szabad véleménynyilvánítással szemben is. Együttes „hűtő hatásuk” akkor is bizonyos témák vagy kritikus hangok eltűnéséhez – öncenzúrához – vezethet, ha az egyes eljárások indokoltsága külön-külön még igazolható lenne. Az Alkotmánybíróság az 57/2001. (XII. 5.) AB határozatban éppen a véleményszabadsággal kapcsolatban hivatkozott a különböző korlátozások együttes hatásának aránytalanságára.

A sajtószabadság bármely korlátozásának súlya kizárólag a kiszabható szankciók mértékének, illetve a szankcióalkalmazás egyéb általános feltételeinek a figyelembevételével határozható meg. A sajtótermékekre kiszabható szankciók, a kilátásba helyezett bírságok továbbra is alkalmasak arra, hogy az adott sajtótermék működését ellehetetlenítsék. A szankció súlyát természetesen befolyásolják a szankciókiszabás egyéb feltételei is. Ezzel a kapcsolatban a törvény tartalmaz ugyan olyan puha garanciákat, mint a fokozatosság elve és az arányosság, de a részletszabályok számos ponton kidolgozatlanok és pontatlanok. A jogsértés értékelésénél fontos szempontként figyelembe veendő ismételtség fogalmát a jogalkotó a törvény eredeti szövegéhez képest jelentősen szűkítette – egyértelművé téve, hogy csak azok a jogsértések vehetők ismételtként figyelembe, amelyek között legfeljebb 365 nap tel el –, a súlyos jogsértés meghatározása továbbra is hiányzik. A társszabályozás lehetősége érdemben csökkenti ugyan a hatósági szankcióalkalmazás körét, de nem terjed ki a törvény hatálya alatt álló minden sajtótermékre. Mindezeket a szempontokat az Alkotmánybíróság egyáltalán nem értékelte, így az arányosság kérdésében anélkül hozott döntést, hogy ténylegesen vizsgálta volna a beavatkozás súlyát.

Az Alkotmánybíróság megállapítja ugyan, hogy „[a] magáncélú közlések, honlapok, blogok, közösségi portálok stb. nem kezelhetők együtt a tömegek tájékoztatását vagy szórakoztatását célzó internetes újságokkal, hírportálokkal” (ABK 2011. december, 1281, 1296), de részletesen, a jogalkalmazás szempontjaira is figyelemmel nem vizsgálja, hogy a hatályos rendelkezés a szabályozás tárgyának meghatározásánál teljesíti-e ezt a feltételt. A törvény a sajtótermék fogalmával kapcsolatban sem az időszaki lap, sem az internetes újság vagy hírportál fogalmát nem határozza meg,⁴⁰ és a törvény elfogadása óta végzett módosítások ellenére nem ad világos választ arra, hogy meddig terjed a médiaszabályozás hatálya. Ez nemcsak a normavi-

40 Sajtótermék: a napilap és más időszaki lap egyes számai, valamint az internetes újság vagy hírportál, amelyet gazdasági szolgáltatásként nyújtanak, amelynek tartalmáért valamely természetes vagy jogi személy, illetve jogi személyiséggel nem rendelkező gazdasági társaság szerkesztői felelősséget visel, és amelynek elsődleges célja szövegből, illetve képből álló tartalmaknak a nyilvánossághoz való eljuttatása tájékoztatás, szórakoztatás vagy oktatás céljából, nyomtatott formátumban vagy valamely elektronikus hírközlő hálózaton keresztül. A szerkesztői felelősség a médiatartalom kiválasztása és összeállítása során megvalósuló tényleges ellenőrzésért való felelősséget jelenti, és nem eredményez szükségszerűen jogi felelősséget a sajtótermék tekintetében. Mttv. 203. § (60) bek., Smtv. 1. § (6) bek.

lágosság követelményét sérti, hanem egyúttal alkalmas arra is, hogy túl szélesen, az alkotmányosan indokoltnál nagyobb körben korlátozza a közléseket. Ez csak azzal lett volna orvosolható, ha vagy a jogalkotó, vagy az Alkotmánybíróság egyértelmű kritériumokat ad a törvényi definíciók értelmezéséhez.

A korlátozás arányosságát befolyásolják továbbá azok az intézményi keretek, amelyek meghatározzák az egyes előírások végrehajtásának feltételeit. A végrehajtásért felelős médiahatóság politikai és gazdasági függetlensége alapvető garanciája annak, hogy az egyes médiajogi előírások a médiarendszer minden szereplőjével szemben azonos követelményeket támasszanak, megsértésük esetén pedig egyenlő eséllyel számíthatnak megkülönböztetésmentes szankciókra. Az Alkotmánybíróság jelen határozatában viszont nem foglalkozott a médiahatóság függetlenségét vitató beadványokkal, így a szabályozás egészének kiszámíthatósága, az esélyegyenlőség biztosítására való alkalmassága sem lehetett az arányosság szempontja.

5.2.3 Az Alkotmánybíróság média- és nyilvánosságképe

5.2.3.1 A demokratikus közvélemény

A határozat indokolásának fontos részei azok, amelyek az Alkotmánybíróságnak a média lehetőségeiről, feladatairól, működéséről kialakított elképzeléseit foglalják össze. E médiakép részben a korábbi alkotmánybírói gyakorlat továbbgondolása, részben éppen egy korábbi alkotmánybírói döntésben az állami beavatkozásra szabott mozgáster szélesítésének eszköze. E médiakép kiindulópontja – ahogy ezt már a 37/1992. (VI. 10.) AB határozat is kiemelte –, hogy „a véleményszabadság egyszerre szolgálja az egyéni autonómia kiteljesedését és a közösség oldaláról a demokratikus közvélemény megteremtésének, fenntartásának a lehetőségét”, a sajtószabadság pedig „eszköz”, amely „felerősíti az egyéni véleménynyilvánítás hatását, és támogatja a demokratikus közvélemény közérdekű ügyekről való tájékoztatását, a közérdekű ügyekkel kapcsolatos véleményformálást” (ABH 1993, 227, 233).

A demokratikus közvélemény mint a véleményszabadság objektív, intézményi oldalának megtestesítője 1992 óta fontos iránytűje az alkotmánybírói gyakorlatnak.⁴¹ A média ebből következő funkciója alapvetően politikai. A vizsgált határozat szerint ez egyrészt abban áll, hogy „közhatalom birtoklása nélkül gyakoroljon »nyilvánosságkontrollt« az állami szervek működése felett, és jelezze a nyilvánosság számára a demokratikus működés zavarait, torzulásait”, másrészt abban, hogy „a közéleti kérdésekre adekvát választ adni” kívánó polgár számára „a döntési helyzet kialakításában [...] a szabad sajtó kulcsszerepet játszik” (ABK 2011. december, 1281, 1294).

Ebből következően a sajtószabadság „alapvető indoka [...] az egyéni véleményalkotáshoz elengedhetetlen közlések, a közérdekű információk teljességének nyilvánosságra kerülése, a »hivatalos helyes állásponton« alapuló monopolisztikus »közvélekedés« kialakulásának elkerülése”. Később a határozat ezt megerősíti azzal, hogy „a társadalom mint közösség elemi érdeke, hogy a közügyekhez kapcsolódó vélemények [...] a nyilvános

diskurzus részét képezzék, hiszen ez ad lehetőséget arra, hogy a társadalmi szempontból leghelyesebb, az azonosulásra alkalmas álláspont az álláspontok »piacán«, választás eredményeként születhessen meg” (ABK 2011. december, 1281, 1304).

A médiára mint a társadalmi nyilvánosság meghatározó működtetőjére tekinteni vitathatatlanul helyes kiindulópont. Demokrácia szabad és jól működő média nélkül nem létezhet. Az Alkotmánybíróság az alkotmányos rend védelmének és a gyűlöletkeltés tilalmának alkotmányossága melletti érveket ugyanakkor azzal foglalja össze, hogy „[f]ogalmilag kizárt a demokratikus közvélemény kiépítésének, fenntartásának eszközeként az olyan médiatartalom, amely tagadja a demokrácia intézményes, alapvető jogokhoz kapcsolódó alapértékeit” (ABK 2011. december, 1281, 1297). Ez a megállapítás parttalanná tenné a sajtószabadság korlátozhatóságát, és nincs összhangban sem a vizsgált határozat más részeivel, sem a demokratikus közvéleményt értelmező korábbi alkotmánybírói gyakorlattal. A demokratikus közvélemény eddigi tartalomsemleges megközelítése helyett – ahogy ezt Koltay András érvelése is mutatja – legalábbis megnyitja az utat a demokratikus közvéleménnyel szemben minőségi elvárásokat támasztó, e közvéleményből tartalmi alapon egyes közléseket eleve kizáró értelmezés felé.

A közvélemény demokratikus jellege nem abból ered, hogy az abban megjelenő álláspontok feltétlenül követik „a demokrácia intézményes, alapvető jogokhoz kapcsolódó alapértékeit”, és nem kérdőjelezi meg a demokratikus működési módot, hanem éppen abból a nyitottságból, amely teret enged az alapértékeket megkérdőjelező közléseknek is és lehetővé teszi az azokkal szembeni érvelést. Az, aki „a magyar nemzetet, valamely nemzetiséget, népet, felekezetet vagy fajt sértő vagy lealacsonyító kifejezést használ, vagy más ilyen cselekményt követ el” [Btk. 269. § (2) bekezdés, megsemmisítette a 30/1992. (V. 26.) AB határozat], tagadja a demokrácia alapértékeit, a toleranciát és az egyenlőséget, az egyelőre felül nem vizsgált alkotmánybírói gyakorlat szerint közlése – függetlenül attól, hogy az milyen médiumban kerül nyilvánosságra – mégsem korlátozható.

Ezzel az érveléssel az Alkotmánybíróság erősen eltávolodik attól a megközelítéstől, amely szerint az Alkotmány mindenki számára biztosítja a szabad kommunikációt, „amely proceszszusban helye van minden véleménynek, jónak és károsnak, kellemesnek és sértőnek egyaránt – különösen azért, mert maga a vélemény minősítése is e folyamat terméke” [30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 178], és önmagában a közlés igazságtalan, bántó vagy sokkoló jellege nem lehet a korlátozás alapja [18/2004. (V. 25.) AB határozat, ABH 2004, 303, 309]. A demokratikus közvélemény nem lehet egységes, nem jelenthet „közös véleményt”, hanem szükségszerűen plurális, az adott kérdéssel kapcsolatos társadalmi megosztottságot tükrözi. A demokratikus közvéleménynek magában kell foglalnia a társadalom többsége számára nem elfogadható álláspontot-

41 Lásd POLYÁK Gábor: „Pluralizmus és médiaszabályozás” *Jogtudományi Közlemény* 2009. 208–220.

kat is, tartalma egyetlen kérdésben sem szűkíthető le valamiféle „közmegegyezésre”. Ahogyan a véleményszabadság a véleménynyilvánítást „annak érték- és igazságtartalmára tekintet nélkül védi” [30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 178], úgy a demokratikus közvélemény sem az értékes vagy helyes álláspontok összegződése.

A demokratikus közvéleményből mint a média működésétől elvárt teljesítményből az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint levezethető az állam felelőssége azoknak a szabályozási kereteknek a kialakítása iránt, amelyek biztosítják a demokratikus közvélemény megteremtésére képes médiarendszer működési kereteit. A vizsgált határozatban az Alkotmánybíróság a beavatkozás célját ennél tágabban, de pontos tartalom nélkül határozza meg: „A demokratikusan dönteni képes közvélemény kialakítása és működése ezért indokolhat az állam részéről az intézményvédelmen, a keretek pusztá megteremtésén túli beavatkozásokat” (ABK 2011. december, 1281, 1294).

Nem világos, hogy milyen célú, irányú, terjedelmű beavatkozást tart elfogadhatónak az Alkotmánybíróság. A demokratikus közvélemény kialakítása érdekében történő beavatkozás kizárólag olyan szabályozást legitimál, amelynek célja, hogy biztosítsa minden releváns álláspont nyilvánosságban való megjelenését, a sokszínű médiarendszer kialakulását. A sajtó útján történő közlések más korlátozása nem a demokratikus közvélemény kialakítására vezethető vissza, akkor sem, ha egyébként – mint például a gyűlöletbeszéddel, a gyermekvédelemmel, a reklámokkal kapcsolatban – alkotmányosan indokolt szabályozásról van szó. Az Alkotmánybíróság e mondatával beláthatatlanul szélesre nyitja az állami beavatkozás lehetőségét, anélkül, hogy ennek célját és kereteit meghatározná.

Ezekre tekintettel nem értek egyet Koltay András fentebb írt értelmezésével sem, amely szerint a jogalkotó felelőssége a „megfelelő demokratikus nyilvánosság”, „működőképesség” [...] közösségi fórum” (kiemelés – P. G.) biztosítása, és ennek érdekében „[a] médiapiacra (a véleményszabadság általános korlátaikhoz képest) eltérő szabályok is érvényesülnek”. Ez az érvelés egyrészt olyan minőséget rendel a demokratikus közvéleményhez, amelynek következtében az szükségszerűen szűkül, bizonyos közléseket magából kirekeszt, másrészt összemosza a demokratikus közvélemény kialakítására vonatkozó aktív állami kötelezettséget a véleményszabadsággal szemben álló értékek védelme érdekében meghatározott, alkotmányosan indokolt korlátozásokkal. Álláspontom szerint a demokratikus közvélemény kialakítása nem indokol semmilyen többletkorlátozást azoknak az egyéni és közösségi értékeknek a védelmében – az egyén személyiségi jogaitól a gyermekek védelmén át a gyűlöletbeszéd korlátozásáig –, amelyek a véleményszabadság korlátozását médiumtól függetlenül megalapozzák. A demokratikus közvélemény, ahogy arra a 37/1992. (VI. 10.) AB határozat hivatkozik, kizárólag a sokszínű, plurális médiarendszer kialakításának kötelezettségét alapozza meg, mégpedig egy olyan demokratikus közvéleményét, amelyben minden álláspont és információ megjelenhet. Ahogyan a véleményszabadság a véleménynyilvánítást „annak érték- és igazságtartalmára tekintet nélkül védi” [30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 178],

úgy a demokratikus közvélemény sem az értékes vagy helyes álláspontok összegződése. A „megfelelő”, a „működőképesség” demokratikus közvélemény meghatározott értékrend közvetítését és erősítését várja a médiától, és ezzel éppen az egyik alapvető demokratikus érték, a sajtószabadság túlzott korlátozását legitimálja.

5.2.3.2 A médiarendszer szabályozást befolyásoló jellemzői

A demokratikus közvélemény kialakítása érdekében történő beavatkozás, ahogy az Alkotmánybíróság is rámutat, nem független az adott médium, illetve a médiarendszer egésze jellemzőitől: „a sajtószabadság korlátozása szükségességének és arányosságának megítélésénél az Alkotmánybíróság kezdetől fogva eltérő mércéket alkalmazott a különböző tömegkommunikációs eszközök tekintetében”. Az Alkotmánybíróság két fontos jellemzőt emel ki a médiarendszer átalakulásának folyamatából: egyrészt „megjelent a fogyasztói kultúra depolitizált nyilvánossága, amely elveszteni látszik élő kapcsolatát a közélettel, a politikával, a politikai hatalom gyakorlásával”, másrészt „gyors és a jogalkotást folyamatosan utánkövetésre, »akadálymentesítésre« kényszerítő technológiai változások zajlottak le és zajlanak ma is az információ-továbbítás világában”. A két tényező össze is kapcsolódik egymással: „A technológiai fejlődés megváltoztatta a tömegkommunikáció szerkezetét, az egyén fogyasztóvá, szerencsés esetben interaktív fogyasztóvá vált” (ABK 2011. december, 1281, 1294).

E változásoknak a szabályozás terjedelmére gyakorolt hatása a határozat szerint kettős. Az „információs csatornák és választás lehetőségének multiplikálódása [...] a liberalizáció irányába mutathat”, „a technológiai fejlődés azonban a politikai közönség azon részét, akik bizonytalanul mozognak az új lehetőségek között, kiszolgáltatottá teszi”. Az állam oldalán ez „a folyamatokat pusztán szemlélő szerep” vagy a „bizonyos szintű, korrekciós beavatkozás” közötti dilemmát veti fel az Alkotmánybíróság szerint (ABK 2011. december, 1281, 1294). Valójában azonban nincs ilyen dilemma, és a kérdés nem vagy-vagy típusú, hanem a beavatkozás mértékére, terjedelmére vonatkozik: a médiarendszer változó műszaki, gazdasági, médiafogyasztási jellemzői milyen mértékű szabályozói beavatkozást tesznek szükségessé a demokratikus közvélemény kialakítása érdekében?

Mind az Alkotmánybíróság, mind az EJEB, mind a külföldi alkotmánybíróságok gyakorlata egyértelművé teszi, hogy a demokratikus közvélemény, a plurális médiarendszer kialakítása nem jelent általános felhatalmazást a jogalkotó részére a médiarendszer működésébe, az egyes műsorszolgáltatók műsorszolgáltatási szabadságába való beavatkozásra. Olyan szabályozási célról van szó, amelynek teljesítése a médiarendszer, illetve az adott médium mindenkor jellemzői alapján a szabályozási eszközök rendszeres felülvizsgálatát teszi szükségessé: „a médiarendszer kialakítására vonatkozó konkrét kötelezettség a működőképesség mindenkor veszélyeztetésétől függ.”⁴²

42 Wolfgang HOFFMANN-RIEM: *Regulierung der dualen Rundfunkordnung. Grundfragen* (Baden-Baden: Nomos 2000) 109.

A plurális médiarendszer kialakítása tehát egyúttal korlátozza is a média működésébe való szabályozói beavatkozást. A demokratikus közvélemény létrehozása és működtetése érdekében állami beavatkozásra csak akkor és annyiban van szükség, amikor és amennyiben anélkül nem jönne létre a demokratikus közvélemény.

Minél kevésbé korlátozott a médiarendszerhez való hozzáférés és minél kevésbé kiszolgáltatott a közönség az egyes médiatartalmaknak, annál kevésbé indokolt a beavatkozás. Ez nem pusztán a médiatartalmak mennyiségi bővüléséből következik – ami, ahogy Koltay András is utal erre, önmagában nem feltétlenül jelenti a tartalomkínálat sokszínűbbé válását⁴³ –, hanem a médiakörnyezet egészének átalakulásából, ami megnyilvánul többek között a médiafogyasztási szokások lassú, de folyamatos átalakulásában vagy éppen a nem professzionális média térnyerésében. E változások az 1980-as évek sajátosságaihoz igazodó médiajogi megközelítés fenntartása mellett, sőt egyre inkább helyett új típusú, a fogyasztói tudatosságot erősítő állami, médiapolitikai szerepvállalást alapoznak meg.⁴⁴

Az 1/2007. (I. 18.) AB határozattal kezdődően az Alkotmánybíróság is világossá tette, hogy az 1992-ben még egyedüli jellemzőként figyelembe vett frekvenciaszűkösség érve „[...] – ha okafogyottá nem is válik, de – önmagában már nem alapozza meg a rádió és a televízió sajátos szabályozását” (ABH 2007, 45, 51). Ez súlyos veszteség a mediaszabályozás egyértelmű megalapozásával kapcsolatban. A műszaki tényező kiesésével előtérbe került egy ennél sokkal kevésbé megbízható szempont, a médiahatás, „a tömegkommunikációs szolgáltatásoknak az emberi gondolkodásra és a társadalomra gyakorolt hatásában meglévő különbségek” (ABK 2011. december, 1281, 1298). Egyetértve Koltay Andrásal abban, hogy a médiahatás, mint meglehetősen ingatag tényező, nem lehet a mediaszabályozás egyetlen elméleti kiindulópontja, arra is rá kell mutatni, hogy az Alkotmánybíróságot e kiindulópont alkalmazására saját korábbi döntései kényszerítik rá, és ezen keresztül válik lehetővé a korábbi döntésekben állított keretek átlépése. Másrészt azzal is szembesült az Alkotmánybíróság, hogy nem maradt a szabályozást meggyőzően megalapozó kiindulópontja, ugyanakkor a médiahatás mint szabályozást megalapozó tényező még a külföldi alkotmánybíróságok gyakorlatában is jelen van.⁴⁵

Sajátosan értelmezi az Alkotmánybíróság a konvergencia jelenségét:

[A] technológia további fejlődésével az egyes médiatípusok közötti határok átjárhatóvá váltak („konvergencia”), ezért a hatásmechanizmus érve nem szorítható a korábbi, azaz a médiatartalmakat pusztán az őket továbbító hírközlő hálózatok alapján megkülönböztető keretek közé. Egyfelől tehát indokoltak azok a jogalkotói törekvések, amelyek a hagyományos elektronikus műsorszolgáltatás fogalmán túl is tekintettel kívánnak lenni bizonyos médiatartalmak különleges hatására. (ABK 2011. december, 1281, 1295).

A konvergencia eredményeként az Alkotmánybíróság szerint tehát a televízió kivül egyéb médiumok is „különleges hatásra” tesznek szert. E különleges hatás „a »mozgóképek, hangok,

élő tudósítások», az audiovizuális médiatartalmak” sajátossága, mivel a „mozgóképek különös erővel befolyásolják az emberi gondolkodást”. Kiemeli ugyanakkor a határozat, hogy a televízió – és külön indokolás nélkül a rádió – esetében „a közönség minden más tömegkommunikációs eszköznél passzívabb befogadója a sugárzott tartalomnak”, ráadásul „e mediaszolgáltatások egyidejűleg jutnak el a közönséghez”, és „jelenleg még a társadalom jelentős részéhez” képesek eljutni. A televízió különleges jellegét alátámasztó gondolatmenet következtetése mégis az, hogy „az audiovizuális médiatartalmak eleve más-képp befolyásolják közönségüket” (ABK 2011. december, 1281, 1295), függetlenül attól, hogy televíziós szolgáltatás vagy más, nem lineáris szolgáltatás formájában jutnak-e el a közönséghez. A következtetés egyáltalán nincs összhangban az egyébként is leegyszerűsítő, a „televíziót” még mindig homogén szolgáltatásnak tekintő, az audiovizuális tartalmakat nyilvánvalóan nem közvetítő „rádióval” egy kategóriába soroló, de a televízióhoz más audiovizuális szolgáltatáshoz képest továbbra is fennálló egyedi jellemzőiről nem megfelelő érveléssel. Ugyanakkor e következtetés – amely nyilvánvalóan ellentmond a fogyasztói tapasztalatoknak – elegendő ahhoz, hogy az Alkotmánybíróság a határozat többi részében minden lineáris és lekérhető audiovizuális szolgáltatást egységesen kezeljen. Így a médiahatás ellenőrzés alkotmányos terjedelmének vizsgálata során a lekérhető audiovizuális mediaszolgáltatásokkal kapcsolatos szabályozást az Alkotmánybíróság nem vizsgálja, arra egyszerűen kiterjeszti a televíziós és rádiós műsorszolgáltatással kapcsolatos korábbi alkotmánybírósági határozatok megállapításait. A határozat tehát az audiovizuális és nem audiovizuális szolgáltatások megkülönböztetésén túl további elhatárolásra nem törekszik. Ezt a hiányosságot későbbi döntések még pótolhatják; erre az alkotmányjogi panasz intézménye megfelelő kereteket biztosít. Az indokolás azt a kérdést fel sem veti, hogy a konvergencia nem vezethet-e éppen ahhoz az eredményhez, hogy a televíziós és más audiovizuális szolgáltatások is elveszítik kiemelt jelentőségüket, és a médiahatással kapcsolatban a továbbiakban nem lehet általános, minden audiovizuális szolgáltatásra érvényes megállapításokat tenni.

Külön értékeli a határozat az internetes sajtó jellemzőit és szabályozhatóságát. Rögzíti, hogy „[a] sajtószabadság kiterjed az internetes sajtó tevékenységére is, azzal, hogy az egyéb tömegkommunikációs formákhoz hasonlóan alkotmányossági értelemben az internetes sajtó is szabályozás alá vonható”. Az online médiumok tehát a médiarendszer részei, amelyek mű-

43 A piaci sokféleség és a tartalmi sokszínűség viszonyáról lásd POLYÁK Gábor: „A médiapiac szabályozásának változó eszközei” in VALENTINY Pál – KISS Ferenc László – NAGY Csongor István (szerk.): *Verseny és szabályozás 2010* (Budapest: MTA Közgazdaságtudományi Intézet 2011) 147–190.

44 Lásd erről POLYÁK Gábor: „Nyilvánosság 2.0” *Szuveren.hu*; <http://www.szuveren.hu/vendeglap/polyak-gabor/nyilvanosság-20>.

45 A német ab. 2007-ben nemcsak fenntartotta a műsorszolgáltatás hatásával kapcsolatos korábbi álláspontját, hanem arra a következtetésre jutott, hogy e hatások a kínálat bővülésével és differenciálódásával erősödnek is. BVerfG, 1 BvR 2270/05.

ködedési kereteit ugyanazon szempontok alapján lehet meghatározni, mint más tartalomszolgáltatásokét. Jól látja az Alkotmánybíróság azt is, hogy „az internet mint kommunikációs csatorna az emberi kommunikáció egyre változatosabb formáinak lehetőségét teremti meg, amely formák közül egyre több nyilvánvalóan nem sorolható be a tömegkommunikáció fogalmi körébe”. De még az internetes sajtótermékek esetében sem „lehetnek irányadók az audiovizuális média szabályozásának indokai”. Esetükben ugyanis „nincs szó szűkös erőforrások használatáról”, és „az emberi gondolkodásra gyakorolt hatás alapján is több szempontból különböznek az audiovizuális médiától”. Az online médiumok „alapvetően nem mozgóképeket használnak”, „használatánál a tartalom megválogatására, a nem kívánt tartalom elkerülésére a közönségnek lényegesen nagyobb lehetősége van”, és az online tartalom „a világháló kínálatát jellemző korlátlanosság miatt is másképp befolyásolja közönségét” (ABK 2011. december, 1281, 1296). A határozat a nyomtatott és online sajtótermékek közötti – például a hozzáféréssel, interaktivitással kapcsolatos – különbségekkel nem foglalkozik, annak ellenére, hogy a jogalkotó az online sajtótermékeket nem az audiovizuális szolgáltatásokkal, hanem a nyomtatott sajtótermékekkel vonta azonos szabályozás hatálya alá. A határozat így egyáltalán nem vizsgálja, hogy az online és a nyomtatott sajtótermékekre vonatkozóan minden esetben ugyanazok a korlátozások minősülnek-e szükségesnek és arányosnak. Az Alkotmánybíróság e kérdésben elfogadta a jogalkotó álláspontját, úgy, hogy a kérdést a határozatban fel sem vetette.

Pokol Béla alkotmánybíró különvéleményében kifejezetten arra a megállapításra jut, hogy „a technikai változások az[t] mutatták az elmúlt években is, hogy a médiaszektorok eddigi elkülönültsége egyre inkább leépül, és az írás, a hang és a kép együttes használata mindhárom médiaszektor információátadását fokozottan jellemzi” (ABK 2011. december, 1281, 1313), amiből következően a sajtótermékek médiahatósági kontroll alóli kivonását még a többségi határozatban kialakított korlátozott módon sem tartja elfogadhatónak. Mivel azonban a különvéleményben leírt folyamat a tartalomválaszték folyamatos bővülését, korlátlan piacra lépést, a tartalom fölötti fogyasztói kontroll erősödését eredményezi, sokkal inkább a szabályozás visszaszorulását – illetve más médiapolitikai eszközök előtérbe helyezését – alapozza meg minden médium tekintetében.

5.2.4 Az egyes médiajogi tényállások alkotmányossága

Az Alkotmánybíróság határozata az alkotmányos rend védelmének kötelezettségét és a gyűlöletkeltés tilalmát ugyanazon pontban vizsgálja, érvelése szűkszavú, sőt hiányos.

5.2.4.1 Az alkotmányos rend tiszteletben tartása

Az alkotmányos rend tiszteletben tartásának kötelezettségét az Alkotmánybíróság egyetlen bekezdésben vizsgálja. Érvelése egyrészt azon alapul, hogy ezt a kötelezettséget a 46/2007. (VI. 27.) AB határozat a rádiós és televíziós tartalmakra vonatkozóan már alkotmányosnak találta, másrészt azon, hogy az „Alkotmány »mindenki«, így a médiatartalmak előállítói, ezen belül a

lapok, időszaki kiadványok kiadói és a világhálón elérhető hírportálok szerkesztői, valamennyi természetes és jogi személy, valamint jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet kötelezettségeként írja elő az Alkotmány és az alkotmányos jog követését, az alkotmányos rend tiszteletben tartását” (ABK 2011. december, 1281, 1297). E megállapításból legfeljebb a korlátozás szükségessége következik, a médiajogi eszköz arányossága semmiképpen.

Az arányosság jelen esetben is elsősorban azt a kérdést veti fel, hogy az absztrakt alkotmányos rend védelme érdekében nem elegendők-e azok a jogszabályok, amelyek „a demokratikus rendet, az emberi jogok érvényesülését, az alkotmányos rend alapját alkotó egyenlő emberi méltóságot semmibe vevő eszméket” (ABK 2011. december, 1281, 1297) terjesztő, azokkal azonosuló sajtótermékekkel szemben egyébként igénybe vehetők. Ezen általános megfogalmazás alapján az alkotmányos rend sérelme gyakorlatilag átfogja az egyéb korlátozás alá eső közlések teljes körét, a személyiségvédelemtől a gyűlöletbeszédig. Az alkotmányos rend tartalmát az Alkotmánybíróság a 46/2007. (VI. 27.) AB határozatban ehhez képest megszorítóan értelmezte. Megállapította, hogy médiajogi szankció alkalmazását csak „rendkívüli körülmények” indokolhatják; „ilyen volna például, ha a műsorszolgáltató folyamatosan az alkotmányos rend alapját alkotó egyenlő emberi méltóságot semmibe vevő ideológiát hirdetve tevékenykedne” (ABH 2007, 592, 608).

A 46/2007. (VI. 27.) AB határozat szerint az „alkotmányos rend” tartalma a jogrendszer egészéből egyértelműen megállapítható. Ehhez képest maga az Alkotmánybíróság is meglehetősen bizonytalan, a két határozatban részben eltérő tartalommal alkalmazza a kifejezést, ami jogalkalmazói szinten biztosan nem írható le pontos jogalkalmazói elvárások formájában. Az arányosság követelménye tehát a rendelkezés túlságosan széles és bizonytalan tartalma, illetve a közlést korlátozó más tilalmakkal való átfedés miatt nem teljesül.

5.2.4.2 A gyűlöletkeltés tilalma

Szintén egyetlen bekezdésben foglalkozik a határozat a gyűlöletkeltés tilalmának alkotmányosságával [Smtv. 17. § (1) bekezdés]. A rendelkezést alkotmányosnak találta, azonban annak értelmezésével kapcsolatban tett egy, a határozat szövegében alig észrevehető megszorítást. Az 1006/B/2001. AB határozat az 1996-os médiatörvény hasonló rendelkezésének alkotmányosságát vizsgálta, és az Smtv. rendelkezéseinél is szélesebb, viszont kizárólag a rádiós és televíziós műsorszolgáltatásra alkalmazandó rendelkezéseket alkotmányosnak találta.⁴⁶ A határozat összességében sem meggyőző érvelésének egyik tisztázatlan eleme maradt, hogy az Alkotmánybíróság a gyűlöletkeltés tilalmát a gyűlöletre uszítás büntetőjogi tényállásával azonos vagy annál alacsonyabb beavatkozási mércének tekintette-e.

Az itt elemzett 165/2011. (XII. 20.) AB határozat ezt a kérdést eldönti, és megállapítja, hogy az „1006/B/2001. AB határozatá-

46 A hat.-ról lásd POLYÁK Gábor véleményét: „Fórum a gyűlöletbeszéd szabályozásáról” *Fundamentum* 2008. 29–33.

ban a testület az Rttv. 3. § (2) bekezdésében foglalt gyűlöletkeltés tényállását a gyűlöletre uszítással azonosította” (ABK 2011. december, 1281, 1297). Ez nem értelmezhető másként, csak úgy, hogy az Smtv. rendelkezésének alkalmazási köre pontosan ugyanaz, mint a gyűlöletre uszítás büntetőjogi tényállásáé. Ez egyfelől nagyon szűkre szabja az Smtv. rendelkezésének alkalmazását, ami a sajtószabadság szempontjából feltétlenül kedvező értelmezés. Másfelől azonban élesen veti fel azt a kérdést, hogy mi történik abban az esetben, ha két párhuzamos eljárásban a büntetőbíróság és a médiahatóság ellenkező döntésre jut ugyanazon magatartás értékelésénél, vagy éppen a médiajogi elmarasztalás mellett nem is indul büntetőeljárás. A médiajogi és a büntetőjogi szankciók nyilvánvaló különbségei ellenére ugyanazon magatartás ugyanazon mérce alapján történő eltérő értékelése súlyosan veszélyezteti a jogbiztonságot. Ezen az sem változtat, hogy a büntetőeljárásnak és a közigazgatási eljárásnak nem ugyanaz az alanya. A médiaszolgáltatóval szembeni médiajogi szankciót ugyanis az alapozza meg, hogy a médiaszolgáltató a törvény szerinti „szerkesztői felelősség” vállalásával maga is részesévé válik annak a cselekménynek, amelyet közvetlenül az újságíró vagy a szerkesztő követ el.

Mindez azonban még nem válasz arra, hogy miért alkotmányos a sajtószabadság ilyen korlátozása. Az Alkotmánybíróság ezt a kérdést gyakorlatilag nem válaszolja meg. Egyetlen érve az, hogy „az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatában az írott sajtó esetében is szükséges korlátként tekintett a sajtó útján elkövetett bűncselekményekre, ezért a jelen határozatban korábbi álláspontjának megerősítésére szorítkozott csupán” (ABK 2011. december, 1281, 1297). Ezzel éppen azt a kérdést kerüli meg, hogy a büntetőjogi korlátozás mellett mi indokolja a médiajogi korlátozás fenntartását. Nem világos, hogy az Alkotmánybíróság milyen korábbi álláspontját erősíti meg, és abból, hogy a „sajtó útján elkövetett bűncselekmények” szükséges korlátnak minősülnek, még egyáltalán nem következik, hogy az Smtv. rendelkezése, illetve az ahhoz kapcsolódó szankció arányos is. Az Alkotmánybíróság érvelése ennyiben mindenképpen hiányos.

Ez azért is nehezen érthető, mert az 1006/B/2001. AB határozat érvelése kifejezetten nagy hangsúlyt fektet arra, hogy a gyűlöletkeltésnek a büntetőjogtól eltérő médiajogi szankcionálását elsősorban a média hatása alapozza meg, valamint az, hogy a médiatörvény szankciói a büntetőjoghhoz képest „enyhébb tilalmak”. A határozat érvelésének egésze azon alapul, hogy a nem audiovizuális médiumok hatása kisebb, mint az audiovizuális médiáé, az Mttv. szerinti médiajogi szankciók súlyát pedig – ahogy erről korábban már szó volt – a határozat egyáltalán nem vizsgálta. Így összességében a határozat még az 1006/B/2001. AB határozat szerinti, meglehetősen megengedő arányossági mércének való megfelelést sem várja el.

Bár a határozatnak ebből a részből ez nem derül ki, az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatára történő hivatkozásnak része a 20/1997. (III. 19.) AB határozat is, amely alkotmányosnak találta a bűncselekményt elkövető, illetve a bűncselekmény elkövetésére felhívó sajtótermék terjesztésének ügyészi felfüggesztését. Az Alkotmánybíróság abban a határozatban megelégedett annak rögzítésével, hogy

[a] bűncselekmény megvalósulása, illetőleg az arra való felhívás megelőzéséhez fontos állami, társadalmi és egyéni érdekek fűződnek. A véleménynyilvánítási és sajtószabadság korlátozását az Egyezségokmány 19. cikkének 3. pontja az állambiztonság vagy közrend, az Egyezmény 10. cikkének 2. pontja pedig a nemzetbiztonság, a közbiztonság, a zavargás vagy bűncselekmény megelőzése érdekében törvényben megállapított módon lehetővé teszi. (ABH 1998, 85, 93).

Azt, hogy a cselekmény büntetőjogi következményei mellett mennyiben tekinthető a sajtószabadság arányos korlátozásának egy párhuzamos sajtójogi szankció, a nyilvános közlés betiltása, illetve ügyészi felfüggesztése, azt az 1997-es határozat sem vizsgálja. Létezik tehát alkotmánybírói gyakorlat a 165/2011. (XII. 20.) AB határozatban vizsgált kérdéssel kapcsolatban, azonban az megelégszik a beavatkozás alkotmányosságának deklarálásával, a valódi alkotmányjogi érvelés hiányzik mögüle.

A határozat súlyos hiányossága, hogy – szövegszerűen hivatkozva, érvekkel alátámasztva – az Smtv. 17. §-ának kizárólag az (1) bekezdésben foglalt rendelkezését vizsgálja. A (2) bekezdés önálló tényállás, amely szerint a médiatartalom nem lehet alkalmas valamely nemzet, közösség, nemzeti, etnikai, nyelvi és más kisebbség vagy bármely többség, továbbá valamely egyház vagy vallási csoport kirekesztésére. Az 1006/B/2001. AB határozat a korábbi médiatörvény hasonló rendelkezését alkotmányosnak találta ugyan, de a most vizsgált határozat indokolása e rendelkezést egyáltalán nem említi. Az 1006/B/2001. AB határozat a régi médiatörvény hasonló rendelkezéséről megállapítja, hogy „az egyének és a közösségek méltósága védelmében” a véleményszabadság médiajogi rendelkezésekkel akkor is korlátozható, ha ugyanazon magatartás büntetőjogi szankcióval fenyegetése alkotmányosértő lenne (ABH 2007, 1366, 1376). Az Alkotmánybíróság egy korábbi döntése szerint tehát ez a tényállás a sajtószabadságot szélesebb körben korlátozza, mint az (1) bekezdés. Ez akkor is elengedhetetlenné tette volna a rendelkezés önálló vizsgálatát, ha az (1) bekezdésre vonatkozó indokolás alapján az Alkotmánybíróság azt nagy valószínűséggel alkotmányosnak találta volna. A (2) bekezdés külön elemzésének hiánya ugyanakkor – figyelemmel az érvelés összefoglalására, amely már nem az (1) bekezdésre, hanem a 17. §-ra hivatkozik – értelmezhető úgy is, hogy az Alkotmánybíróság érvei a 17. § egészére vonatkoznak. Ebben az esetben azonban azt kellett volna tisztázni a határozatnak, hogy az Alkotmánybíróság miben látja a két rendelkezés között a különbséget, és egyáltalán hogyan alkalmazható a nyilvánvaló és közvetlen veszély mércéje a kirekesztés tilalmára.

Nem értek egyet Koltay Andrásal abban, hogy a közösség elleni izgatás tényállása alkalmazhatóságának alkotmánybírói korlátozása önmagában is indokoltá teszi a gyűlöletkeltés médiajogi tilalma mint a gyűlöletbeszéddel szembeni egyetlen hatékony eszköz kiterjesztését a nem audiovizuális médiumokra. Álláspontom szerint⁴⁷ az Alkotmánybíróság a közösség

47 Lásd POLYÁK (46. l.).

elleni izgatással kapcsolatban olyan médiumsemleges mércét dolgozott ki, amely minden további jogi eszköz nélkül megfelelő beavatkozási lehetőséget biztosít a gyűlöletbeszéd szemben.

5.2.4.3 Az emberi jogok és az emberi méltóság tiszteletben tartása, a magánélet védelme

A nem audiovizuális tartalmak médiahatósági kontrollját az Alkotmánybíróság egy esetben találta alkotmányosértőnek: az emberi jogok (Smtv. 16. §) és az emberi méltóság [Smtv. 14. § (1) bekezdés] megsértésével szembeni fellépés esetében. A határozat szerint

[a]z emberi jogok és az emberi méltóság intézményes tartalmát sértő egyedi esetekben a Hatóság számára általánosan adott jogkör – a joggyakorlatot is figyelembe véve – széles körű fellépési lehetőség. A nyomtatott és az internetes sajtó esetében ez a sajtószabadság aránytalan korlátozásának minősül, azaz alkotmányellenes (ABK 2011. december, 1281, 1298).

Az Alkotmánybíróság a 46/2007. (VI. 27.) AB határozatban a televíziós és rádiós műsorszolgáltatásokkal kapcsolatban e rendelkezéseket is vizsgálta, és alkotmányosnak találta. Ennek alkotmányjogi indokai a határozatból nem derülnek ki, az mindössze rögzíti, hogy a médiajogi szabályozás „a bírói út mellett közigazgatási eljárást intézményesít”, amelyben a médiahatóság „nem az egyes jogalanyokat ért jogsérelmekről dönt”, hanem „annak megállapítására jogosult, hogy a műsorszolgáltató az emberi jogok tiszteletben tartásával tevékenykedik-e, és az egyes műsorainak témája, jellege, nézőpontja nem sérti-e az emberi jogokban megjelenő alapvető értéket” (ABH 2007, 592, 606). Az Alkotmánybíróság egyik határozatában sem tesz kísérletet az önrendelkezési jog és a hivatalbóli közigazgatási eljárás viszonyának tisztázására. A rendelkezésnek a 46/2007. (VI. 27.) AB határozat elfogadását követő alkalmazása ebben az esetben is azt igazolja, hogy az Alkotmánybíróság nem adott és a rendelkezés bizonytalan tartalma miatt nem is adhatott egyértelmű iránymutatást a jogalkotónak.⁴⁸

Jelen határozatában az Alkotmánybíróság visszautalt a 46/2007. (VI. 27.) AB határozatra. A jelenlegi indokolás fő feladata azoknak az érveknek a felsorakoztatása, amelyek mellett lehetővé válik a nem audiovizuális sajtótermékek kivonása a szabályozás hatálya alól. Az Alkotmánybíróság szerint az audiovizuális szolgáltatások esetében „a nézők, hallgatók érdekében biztosított hatósági eljárás a közönségre gyakorolt különösen erős befolyásra tekintettel minősül szükséges és arányos beavatkozásnak”. Az érvelés szerint ebből következően „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” (ABK 2011. december, 1281, 1298). A végeredménnyel teljes mértékben egyetértve is komoly hiányérzetet hagy maga után az érvelés. E hiányérzet elsősorban a 46/2007. (VI. 27.) AB határozatnak szól, amely nem támasztja alá megfelelő érvekkel az emberi méltóság hatósági ellenőrzésének arányosságát.⁴⁹

Megállapítja az Alkotmánybíróság, hogy a nem audiovizuális sajtótermékek esetében „az emberi méltóságot megfelelően védik a személyes jogérvényesítést biztosító jogszabályok”. Ennek indoka az audiovizuális média erőteljesebb hatása, az, hogy „[a]z audiovizuális média [...] lényegesen nagyobb rombolást tud végezni az emberi jogok, különösen az emberi méltóság tiszteletének kultúrájában” (ABK 2011. december, 1281, 1298). Azaz a nagyobb hatású médiumok a közönség erőteljesebb befolyásolásával a közérdeket is nagyobb mértékben veszélyeztetik, utóbbi esetben tehát helye van hatósági fellépésnek. Mivel az Alkotmánybíróság jelen határozatában egyértelműen arra törekedett, hogy a 46/2007. (VI. 27.) AB határozatnál szűkebben határozza meg a sajtószabadság korlátozásának lehetőségét, ezért az érvelés elfogadható.

Ugyanakkor – eltekintve itt a médiahatás mint a szabályozást megalapozó érveléssel kapcsolatos fenntartásoktól – a határozat nem teszi világossá, hogy abban az esetben, ha az emberi méltósággal kapcsolatban ez a beavatkozás arányosságát befolyásoló tényező, akkor ez a szempont miért nem merült fel az alkotmányos renddel és a gyűlöletbeszédrel, illetve a többi vitatott rendelkezéssel kapcsolatban. Önmagában a médiahatás érve nem elegendő a különböző médiajogi tényállások eltérő alkotmányjogi értékelésének megalapozásához. Az emberi méltósággal kapcsolatban az alkotmányosértést megalapozó további érv lehetett volna az önrendelkezési jog sérelme, illetve az önrendelkezési jog korlátozásának arányossága. Ez azonban a határozatban nem merül fel, a 46/2007. (VI. 27.) AB határozat pedig egyszerűen megállapítja, hogy a hatósági ellenőrzés „nem az egyes jogalanyokat ért jogsérelmekről dönt”; az önrendelkezési jog és a hatósági kontroll viszonyát egyik döntés sem tisztázza. Ellenkező előjellel ugyan, de egyetértek Koltay Andrásal abban, hogy a határozat adós marad a médiahatósági ellenőrzést kizáró alkotmányjogi érvek meggyőző kifejtésével.

Az emberi méltóság védelmét a határozat két további ponton vizsgálja. Megállapítja egyrészt, hogy az emberi jogokat vagy az emberi méltóságot folyamatosan vagy rendszeresen visszatérően sértő, vagy az emberek egyenlő méltóságát tagadó nézet alapján működő sajtótermék az alkotmányos rend tiszteletben tartásának kötelezettsége alapján szankcionálható. A 46/2007. (VI. 27.) AB határozatra visszautalva az alkotmányos rend sérelme tehát akkor valósul meg, ha nemcsak egy közleménynek (tudósítás, riport stb.), hanem a sajtótermék egészének a „témája, jellege, nézőpontja” sérti az emberi méltóságot. Ezen értelmezés szerint nemcsak a szélsőséges politikai tartalmakat közlő sajtótermékek, de például a magánéletet folyamatosan sértő honlapok,⁵⁰ sőt akár a bulvártartalmak is jelenthetik

48 Lásd POLYÁK Gábor: „A Legfelsőbb Bíróság ítélete Az igazság ára című televíziós műsorszámról. Az emberi méltóság védelme közigazgatási eljárásban” *Jogészetek Magyarázata* (JeMa) 2011/2. 35–40.

49 Részletesen lásd POLYÁK–MAJTÉNYI (12. l.).

50 Lásd pl. *excsojok.hu* jellegű szolgáltatások, amelyek magánszemélyekről tesznek közzé nagy számban személyes, sőt általában különleges adatokat, elsősorban fényképeket.

az alkotmányos rend sérelmét. A jogalkalmazói gyakorlat számára az Alkotmánybíróság által meghatározott mérce ismét nem ad világos kereteket.

A határozat szerint alkotmányos továbbá a megalázó, kiszolgáltatott helyzetben lévő személyek médiatartalomban történő öncélú és sérelmes bemutatásának médiajogi szankcionálása [Smtv. 14. § (2) bekezdés]. A rendelkezés alkotmányossága abból következik, hogy az „kellően szűk körű, különösen nyomós közérdeken alapuló médiahatósági fellépést biztosít”, és „az emberi jogok megsértésének olyan eseteit fedi le, amelyek súlyosan veszélyeztethetik az emberi méltóság intézménye tartalmának érvényesülését” (ABK 2011. december, 1281, 1298). Az indoklás ezen a ponton is sokkal inkább deklaratív, mint érveket logikus rendben felsorakoztató. Azon alapul, hogy e rendelkezés szűkebb, világosan meghatározott, az emberi méltóságot súlyosan sértő körben teszi lehetővé a beavatkozást. Az emberi méltóság sérelme azonban más, az (1) bekezdés alá tartozó esetekben is lehet olyan, amely súlyosan veszélyeztetheti az emberi méltóság intézménye tartalmának érvényesülését. Az (1) bekezdés alá tartozó magatartásokkal kapcsolatban azonban az Alkotmánybíróság szerint a sajtótermékek kisebb közönségre gyakorolt hatása ezekben a súlyos esetekben is aránytalanná teszi a hatósági ellenőrzést. A (2) bekezdés a médiahatás kérdésével egyáltalán nem foglalkozik.

Megjegyzi az Alkotmánybíróság, hogy az e rendelkezéssel érintett sértettek személyiségi jogvédelmi képessége – vélelmezhetően – hiányzik vagy korlátozott. Még ha ez a gyakorlatban igaz is, nekik is van jogi lehetőségük fellépni az őket ért sérelem miatt. Ráadásul ugyanez a gyakorlati, a joggal élés tényleges lehetőségét kiemelő érv számos egyéb emberi méltóságot sértő esetben is helytálló lenne. Összességében az Smtv. 14. § (1) és (2) bekezdésére vonatkozó alkotmánybírósági érvelések nem vehetők össze egymással, teljesen eltérő szempontokat vesznek alapul, ebből következően nem építenek fel világos, a későbbiekben is követhető alkotmányjogi érvrendszert.

A határozat ugyanazon bekezdése vizsgálja az Smtv. 15. és 18. §-át. A magánélet megsértésének tilalmát tartalmazó 18. § vizsgálata az emberi méltóság sérelmének hatósági ellenőrzéséhez hasonló kérdéseket vet fel, ugyanakkor az Alkotmánybíróság attól teljesen eltérő indokolást fogalmaz meg. Egyáltalán nem esik szó a médiahatásról, megjelenik viszont az önrendelkezés kérdése. A magánélet sérelmének minden esetében „egyedileg azonosítható személy áll szemben a sajtótermék kiadójával, és amely viszonyban a személynek jól körülhatárolható és érvényesíthető alanyi jogai vannak”, és „[n]incs indoka azonban az olyan korlátozásnak, amely személyes érdektséghez kötött jogok megsértése és érvényesíthetősége esetén teszi lehetővé az állami közhatalom fellépését” (ABK 2011. december, 1281, 1299).

Nem világos, hogy az Alkotmánybíróság miben látja a különbséget az emberi méltóság és a magánélet között. Az előbbi esetében elismeri az absztrakt, konkrét személytől független védelem lehetőségét, az utóbbiban nem, annak ellenére, hogy például egy valóságshow a magánéletet mint elvont alkotmányi értéket is sértheti. Az érvelés végeredményével mindkét

esetben egyetértek, de arra rá kell mutatni, hogy az indoklás számos ponton következtelen. A következtelenség abban is megnyilvánul, hogy a határozat kizárólag a magánélet védelmével kapcsolatban veszi figyelembe az elszenvedett sérelem orvoslására rendelkezésre álló nem médiajogi eszközöket.

Ugyanezen érvek alapján állapítja meg az Alkotmánybíróság az Smtv. 15. §-áról, hogy annak médiahatósági ellenőrzése alkotmánysértő. E szakasz a nyilvános közlésre szánt nyilatkozat közzétételével, illetve visszavonásának lehetőségével foglalkozik. Az Alkotmánybíróság az alkotmánysértő médiahatósági ellenőrzési lehetőséget úgy szünteti meg, hogy az Smtv. hatálya alól kiveszi a sajtótermékeket, utalva arra, hogy a jogalkotó mely rendelkezések esetében nem állíthatja vissza a sajtótermékekre is kiterjedő tárgyi hatályt. Az Smtv. 15. §-a azon rendelkezések közé tartozik, amelyekkel kapcsolatban nincs lehetőség a tárgyi hatály visszaállítására. Ez azonban azt jelenti, hogy a nyomtatott és online sajtótermékeknek nyilatkozó személyeket az elkészült riport megismerésével és visszavonásával kapcsolatban semmilyen védelem nem illeti meg, és ugyanígy nem védi semmilyen garancia azzal szemben, ha a riportalany önkényesen vonja vissza a riportot. Miközben az Alkotmánybíróság legfeljebb a 15. § érvényesülésének hatósági kontrollját tartja alkotmánysértőnek, egy régóta létező, az Smtv.-ben sem kifogásolt intézményt semmisít meg, ráadásul kizárólag a nem audiovizuális médiumokra vonatkozóan. A jogalkotó ezt a helyzetet feltehetően úgy oldhatja fel, hogy az Smtv. 15. §-át ismét alkalmazhatóvá teszi a sajtótermékekre, de kizárja e rendelkezés hatósági ellenőrzését.

5.2.4.4 A gyermekek védelme

Alkotmányosnak találta az Alkotmánybíróság a gyermekvédelmi rendelkezések (Smtv. 19. §) kiterjesztését a sajtótermékekre, és megállapította: „Az tehát, hogy a törvényhozó a kiskorúak fejlődésére súlyosan káros médiatartalmak közzétételét a nyomtatott és az internetes sajtótermékek esetében is bizonyos korlátozásnak veti alá, nem minősül aránytalan beavatkozásnak” (ABK 2011. december, 1281, 1299). E megállapítás azonban nemcsak a többi médiajogi tényállásnál vizsgált kérdésre, nevezetesen a sajtótermékek hatósági ellenőrzésének alkotmányosságára, hanem általában a szabályozás alkotmányosságára vonatkozik.

Az érvelés – amely az emberi méltóságot vagy éppen a gyűlöletbeszédet érintő érveléshez képest igen részletes – elsősorban a gyermekekre káros médiatartalmakkal szembeni jogalkotás szükségességét elemzi, az Alkotmány és a vonatkozó nemzetközi szerződések alapján. Az Alkotmánybíróság szerint „a kiskorúak védelme tartalmilag végső fokon a »közérkölcson« alapul, amelynek fogalma és tartalma tértől és időtől függő”, és „[e]zen »erkölcsi parancsnak« [...] az ad hangsúlyt, hogy a nemzetközi közösség kétséget kizáróan a gyermekek érdekét elsődlegesnek tekintve foglal állást – a sajtószabadság jogának korlátozása árán is”. Hangsúlyozza az Alkotmánybíróság, hogy „ezen »erkölcsi parancs« tartalmát, megalapozottságát, célszerűségét” nem vizsgálja; ezzel választ ad azokra az esetleges kifogásokra, amelyek a gyermekvédelmi szabályozás célszerűsége

gének, hatékonyságának társadalomtudományi vitatottságára mutatnának rá (ABK 2011. december, 1281, 1299).

Mindez azonban a korlátozás szükségességét támasztja csak alá. Abban az esetben, ha az Alkotmánybíróság más rendelkezések vonatkozásában figyelembe vette volna az adott sérelemmel szemben igénybe vehető eszközöket, a gyermekvédelemmel kapcsolatban arra a következtetésre juthatott volna, hogy a káros médiatartalmakkal szembeni fellépésnek nincs más eszköze, mint a médiajog. Így a szükségesség mellett az arányosság feltétele is teljesül.

5.2.4.5 A kereskedelmi közlemények szabályozása

A kereskedelmi közleményekre vonatkozó általános előírásokat, illetve azok médiahatósági ellenőrzését az Alkotmánybíróság szintén alkotmányosnak találta. Megállapította, hogy mivel „az Smtv.-beli korlátozások elsődlegesen a reklámozók kereskedelmi szóláshoz való jogát érintik, és csak áttételesen korlátozzák a reklám közvétevéjeként fellépő médiumok sajtószabadságát, [...] a médiumok közötti különbségtétel ebben a tekintetben irreleváns” (ABK 2011. december, 1281, 1300). A kereskedelmi közlemények korlátozásának alkotmányosságával kapcsolatban a határozat mindössze összefoglalja korábbi gyakorlatát, amelynek lényege, hogy „a fogyasztók megfelelő tájékoztatáshoz való joga, az információkhoz való hozzáférés lehetősége, a nem megtévesztő tájékoztatás” (1270/B/1997. AB határozat, ABH 1997, 713, 725.) a sajtószabadság korlátozásában „széles beavatkozási lehetőséget biztosít az állam, a jogalkotó számára” (ABK 2011. december, 1281, 1300). Az Alkotmánybíróság sem a korábbi határozataiban, sem a most vizsgált döntésben nem elemezte annak jelentőségét, hogy a reklám mint a médiaszolgáltatások meghatározó finanszírozási forrása egyúttal a sajtószabadság megvalósulásának elengedhetetlen feltétele is.⁵¹ Ez, valamint az a tény, hogy a sajtótermékek reklámtevékenységére a médiajogi korlátok mellett általános reklámjogi korlátok is vonatkoznak, az arányosság értékelésének szempontja lehetett volna. A határozat utalást sem tesz arra, hogy a kereskedelmi közlemények tartalmát más előírások is korlátozzák, amelyekhez megfelelő szankcióalkalmazási lehetőségek is kapcsolódnak.

5.3 A sajtótermékek nyilvántartásba vétele

Az Alkotmánybíróság a nyomtatott és internetes sajtótermékek nyilvántartásba vételére vonatkozó előírásokat alkotmányosnak találta.

A nyilvántartásba vétel alkotmányosságával kapcsolatban az indítványozók azt az aggályt fogalmazták meg, hogy „a nyomtatott és az internetes újságok, valamint a hírportálok esetében a deklaratív regisztráció is a sajtószabadság legitím alapot nélkülöző korlátozása”, „az új mediaszabályozás regisztrációs szabályai lényegében a hatóság engedélyéhez kötik a lapalapítást”.

Az utóbbi kifogással kapcsolatban a határozat – megerősítve a korábbi alkotmánybírósági gyakorlatot – megállapította, hogy a regisztráció „csupán adminisztratív aktus lehet, és a ha-

tóságként fellépő államnak nem lehet mérlegelési joga a nyilvántartásba vételre irányuló kérelem tárgyában (cenzúra tilalma), illetve a terjesztést, kiadást akadályozó nyilvántartásból való törlés elrendelésére (betiltás) is csak gondos mérlegelésen alapuló törvényi szabályozás alapján, kivételesen kerülhet sor”. Megvizsgálva a nyilvántartásba vétel hatályos szabályozását, az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a hatóság legfeljebb „utólag folytatott hatósági eljárása keretében juthat arra a következtetésre, hogy a nyilvántartásba vételnek nem álltak fenn a feltételei, és ezért a nyilvántartásba vételt vissza kell vonni”, a nyilvántartásba vétel elutasítására pedig „csak formai, illetve a piaci szereplőket védő ok alapján” kerülhet sor, amely okok a lapalapító számára minden esetben előreláthatók. A nyilvántartásból való törlésre kizárólag olyan esetben kerülhet sor, „amely nem áll összefüggésben a sajtótermék tartalmával” (ABK 2011. december, 1281, 1301). Mind a nyilvántartásba vétel megtagadása, mint a nyilvántartásból való törlés bíróság előtt megtámadható. Ezek alapján megállapítható, hogy a sajtótermékek regisztrációjának kötelezettsége nem köti hatósági engedélyhez a sajtótermékek kiadását.

Mivel a határozat kifejezetten a sajtótermékekre vonatkozóan értékelte a szabályozást, nem vizsgálta a lekérhető mediaszolgáltatások nyilvántartásba vételével kapcsolatos rendelkezéseket. A lekérhető mediaszolgáltatások nyilvántartásból való törlését az Mttv. 187. § (3) bekezdés e) pontja lehetővé teszi, ez a regisztráció tehát tekinthető hatósági engedélyezésnek. Annak megítélése, hogy ez a sajtószabadság arányos korlátozásának minősül-e, szükségessé tenné a lekérhető szolgáltatások önálló elemzését. E szolgáltatások – függetlenül attól, hogy műsorterjesztési szolgáltatás részeként vagy online tartalomszolgáltatásként jelennek-e meg – nem szűkös fizikai erőforrásokat használnak, nagy részük olyan internetes tartalomszolgáltatás, amely a közönség számára alig különböztethető meg az internetes sajtótermékektől. A korlátlan alapítás lehetősége, illetve a televíziótól eltérő elérési lehetőség e szolgáltatások esetében megkérdőjelezi a jelenleg hatályos nyilvántartásba vételi szabályok arányosságát.

A szabályozás egészével kapcsolatban a határozat leszögezi: „A szabályozásból egyértelműen megállapítható, hogy a bejelentési kötelezettség teljesítése, a nyilvántartás ténye – annak hatósági jellegén túl – nem nehezíti, nem korlátozza, és kiváltképpen nem gátolja a sajtótermék kiadását” (ABK 2011. december, 1281, 1301). A nyilvántartásba vétel elmulasztását ugyanakkor a törvény bírsággal fenyegeti, a regisztráció a jogszerű működés feltétele. Ennek következtében nehezíti és korlátozza a sajtótermék kiadását, alkotmányjogi értelemben feltétlenül, még ha a gyakorlatban valóban nem is jelentős a korlátozás.

A nyilvántartásba vételi kötelezettség egészének alkotmányossága mellett az Alkotmánybíróság legfontosabb, a 20/1997. (III. 19.) AB határozatból átvett érve az, hogy az „a saj-

51 A német ab. kapcsolódó gyakorlatáról lásd Wolfgang HOFFMANN-RIEM: *Kommunikationsfreiheiten. Kommentierungen zu Art. 5 Abs. 1 und 2 sowie Art. 8 GG* (Baden-Baden–Hamburg: Nomos 2002) 188.

tóigazgatásnak hagyományos és szükséges megnyilvánulása” (ABK, 1997, 85, 93). A szükségesség azonban önmagában nem érv, hanem bizonyítandó feltétel, amelynek teljesülését az Alkotmánybíróságnak vagy a korábbi döntéseiben, vagy ebben a határozatában igazolnia kellene. Szükségesnek a nyilvántartásba vétel legfeljebb annyiban mondható, amennyiben „egyértelművé teszi a sajtótermék kiadójának, alapítójának kilétét, a sajtótermékért felelős személyt, megkönnyítve a sajtópiaci szereplők egymás közötti, valamint a sajtótermék és magánszemélyek közötti jogviták rendezését” (ABK 2011. december, 1281, 1301). Ugyanezt a célt regisztráció nélkül is el lehet érni, nevezetesen az impresszum feltüntetésének kötelezettségével. Az Mttv. 46. § ezt a kötelezettséget is előírja minden sajtótermékre és kiadványra vonatkozóan, a médiaszolgáltatások pedig az Mttv. 37. §-a alapján kötelesek a fellelhetőségüket szolgáló adatokat közzétenni.

Az indokolás a szükségesség és arányosság vizsgálatának elmulasztásával teljes mértékben mellőzi az alkotmányjogi érveket. A nyilvántartásba vétel szükségességét nem igazolja, a jogintézmény valódi célját nem tárja fel.

5.4 Az újságírói információforrások védelme

Szerkezetileg a médiahatóságnak a tényállás felderítésére vonatkozó jogkörei kapcsán vizsgálta az Alkotmánybíróság az újságírói forrásvédelem szabályozását. Az absztrakt normakontrollra irányuló indítványokon túl az eljárást ebben az esetben egy alkotmányjogi panasz is megalapozta. Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló eljárás, illetve rendőrségi és ügyészségi határozatok világosan rámutattak a szabályozás hiányosságaira. Ugyanakkor egyetértek Koltay Andrásal abban, hogy az adott ügyben a rendőrség és az ügyészség olyan téves jogértelmezést követett, amely nem következik magából az Smtv.-ből.

Az EJEB kapcsolódó, a forrásvédelemnek a sajtószabadság érvényesülése terén kiemelt jelentőséget tulajdonító gyakorlata ismertetése után az Alkotmánybíróság a forrásvédelem jelentőségét abból vezeti le, hogy „a társadalom mint közösség elemi érdeke, hogy a közügyekhez kapcsolódó vélemények – és a vizsgálat tárgyát képező szabályozás esetében: a tényfeltáró újságírás – a nyilvános diskurzus részét képezzék”, az újságírói források pedig „azon információk alapját jelentik, amelyek a közügyekhez kapcsolódó nyilvános diskurzus számára elengedhetetlenek” (ABK 2011. december, 1281, 1304). Forrásvédelem nélkül tehát a demokratikus közvélemény nem valósulhat meg, a sajtószabadság nem képes betölteni a véleményszabadságot szolgáló funkcióját.

Az Alkotmánybíróság szerint a forrásvédelem tárgya elsősorban „az információt átadó személy és az újságíró között fennálló bizalmi viszony”, nem pedig az érintett információ vagy személy. Ugyanakkor „[d]eklaratív marad a forrásvédelem szabályozása akkor, ha az újságíró nem kötelezhető ugyan a forrás kilétének megnevezésére, ám a hatóság vagy a nyomozó hatóság az ügyre vonatkozó – és a forrás azonosítására alkalmas – valamennyi irata, dokumentuma, adathordozója átadására kötelezheti”. A védelem gyakorlatilag tehát minden olyan

iratra, dokumentumra és adathordozóra kiterjed, amely a forrás azonosítására alkalmas információt tartalmaz.

A szabályozás alkotmányosságának vizsgálatában fontos kiindulópont, hogy „a vizsgált rendelkezés értelmében a védelem csupán deklaratív mindaddig, amíg a nyomozó hatóság által állított közérdek – fennállásának és súlyának előzetes felülvizsgálata nélkül – elegendő ahhoz, hogy az újságíró forrásának kilétét, a forrás kilétének azonosítására alkalmas, birtokában lévő dokumentumokat kiadja a hatóság számára”; „önmagában a közérdekre hivatkozás nem elegendő (az újságíró és az információt átadó személy között) bizalmi viszony áttörésére” (ABK 2011. december, 1281, 1304). Ebből közvetlenül következik, hogy az Smtv. 6. § (3) bekezdése alkotmányosértő. Az Alkotmánybíróság kifogásainak egy része anyagi jogi, más részük eljárási jellegű.

Az Smtv. szerint a nyomozó hatóság – vagy a bíróság – a nemzetbiztonság és a közrend védelme vagy bűncselekmények elkövetésének felderítése vagy megelőzése érdekében, kivételesen indokolt esetben az információforrás felfedésére kötelezheti az újságírót, illetve a médiaszolgáltatót. Az Alkotmánybíróság szerint nem alkotmányos az a szabályozás, amely alapján „a nyomozó hatóság által hivatkozott nemzetbiztonsági és közrendi érdek, a bűnmegelőzés és a bűncselekmények felderítésének érdeke önmagában, minden további felülvizsgálat nélkül elegendő ahhoz, hogy a médiatartalom-szolgáltató felfedje az információforrás kilétét”. Az Alkotmánybíróság nem tartja elegendőnek az információforrások felfedésének kivételesen indokolt esethez kötését, mert ez önmagában „nem korlátozza a nyomozó hatóság tényfeltárás körében végzett tevékenységét abban az értelemben, hogy másodlagossá tenné az újságírói forrásfeltárására kötelezés lehetőségét” (ABK 2011. december, 1281, 1305). Az alkotmányos megoldás tehát csak abban az esetben tenné lehetővé az információforrás feltárására kötelezést, ha az a más módon meg nem szerezhető adatokra vonatkozna.

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor nem találta alkotmányosértőnek – és önállóan nem is vizsgálta – a közrendre való hivatkozás lehetőségét, ami pedig ellenőrizhetetlenül szélesre nyitja a kivételek körét. A „közrend” nem kellően körülhatárolt fogalom, és így a jogbiztonság követelményét is sérti. Szintén nem vizsgálta és nem találta alkotmányosértőnek a testület a bűncselekmény elkövetésére hivatkozást mint az információforrások védelme alóli kivételt. Így kifejezett anyagi jogi vagy eljárásjogi garancia nincs arra, hogy a bűncselekmény elkövetése csak abban az esetben alapozza meg az információforrás felfedését, ha a bűncselekmény súlya nagyobb, mint a sajtószabadság védelméhez fűződő érdek. Az információforrások felfedésének kivételesen indokolt esethez kötése azonban a bíróság számára lehetővé teszi ezt a mérlegelést.

Alkotmányosértő az Alkotmánybíróság szerint „a minősített adat védelmének generálisan – azaz nem csak a kivételesen indokolt esetekre vonatkozóan – kimondott elsődlegessége a sajtószabadsággal szemben, az adott ügy körülményeit mérlegelő előzetes bírói felülvizsgálat hiányában” [Smtv. 6. § (1) bekezdés második mondat]. A hatályos szabályozástól eltérően tehát a minősített adatok forrásainak felfedésére is csak kivéte-

lesen indokolt esetben, előzetes bírósági felülvizsgálat lehetősége mellett kötelezhető az újságíró.

Szintén alkotmány sértő az információforrás felfedésére kötelező hatósági intézkedéssel szembeni bírósági jogorvoslat hiánya. Az Alkotmánybíróság szerint e jogorvoslatnak megelőző jellegűnek kell lennie, azaz még a kért információ átadása előtt rendelkezésre kell állnia. Ez az alkotmányos követelmény megfelelően biztosítja, hogy végső soron minden esetben a bíróság döntsön az információforrás felfedéséről.

Alkotmány sértőnek találta az Alkotmánybíróság az újságíróra rótt bizonyítási kötelezettséget, aminek következtében „[a] forrás feltárásának szükségességét, az azonosításra alkalmas dokumentumok kiszolgáltatását [...] nem a hatóságnak kell bizonyítania, ahhoz elegendő, ha a médiatartalom-szolgáltató – a hatóság meglátása szerint – nem tudja kielégítően alátámasztani az információ közzétételének közérdekűségét”. A kifogásolt rendelkezés az információforrásnak bírósági vagy hatósági eljárásban való titokban tartását azokra az esetekre korlátozta, amikor az újságíró a közlés közérdekűségét bizonyítani tudja. A forrásvédelem ilyen, meglehetősen bizonytalan tartalmú bizonyítási teherhez kötése a sajtószabadság szükségtelen korlátozása, mert „[n]em állapítható meg olyan alapjog vagy alkotmányos elv, amelynek érvényre juttatása indokolná” azt (ABK 2011. december, 1281, 1305).

Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló eljárás élesen rámutatott arra a problémára, hogy „[a]kkor válik a forrásvédelem intézménye valódi védelemmé, ha az újságíró úgy a nyomozó hatóság által, mint bármely más hatóság által folytatott eljárásban a nyilatkozattételt vagy adatszolgáltatást – legalábbis a forrásai védelmére tekintettel – megtagadhatja, és az eljárási törvények egyértelműen rendezik azokat a kivételes eseteket, amikor bírói felülvizsgálat mellett mégis köteles a hatóságokkal együttműködni”. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság „generálisan, a jogrend egészére nézve állapította meg a forrásvédelemmel kapcsolatos eljárási garanciák szabályozási hiányosságát” és állapított meg mulasztásos alkotmány sértést (ABK 2011. december, 1281, 1306).

Az információforrások védelmével kapcsolatos alkotmánybírósági vizsgálódás alapos, feltárja a szabályozás nagyobb részben jogtechnikai, kisebb részben koncepcionális hiányosságait. Ebben fontos szerepe volt annak, hogy az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló eljárásban e hiányosságok nyilvánvalóvá váltak. Azonban a határozat – különösen a közérdekre és a bűncselekmény elkövetésére való hivatkozás lehetőségével kapcsolatban – figyelmen kívül hagy néhány, az idézett emberi jogi bírósági ítéletekből is levezethető szempontot.

Az Alkotmánybíróság megsemmisítést egyetlen esetben, az újságírói bizonyítási teherrel kapcsolatban alkalmazott. A szabályozás hiányosságait mulasztásos alkotmány sértés keretében rendelte el orvosolni. Tekintettel azonban a mulasztásos alkotmány sértés orvoslásának gyakorlati kockázataira – nevezetesen arra, hogy a jogalkotó a szükséges jogalkotási lépések megtételére semmilyen eszközzel nem kötelezhető –, válszthatta volna az Alkotmánybíróság azt a megoldást is, hogy az információforrások felfedésére vonatkozó rendelkezéseket teljes egészében megsemmisíti, úgy, hogy az indokolás-

ban kifejtettek alapján lehetővé teszi annak újraszabályozását. A sajtószabadság érvényesülését e megoldás hatékonyabban szolgálta volna.

5.5 A tényállás tisztázása a hatósági eljárásban és az adatszolgáltatási kötelezettség

A határozat legkevésbé áttekinthető része a médiahatóságnak a tényállás felderítésével kapcsolatos jogkörei vizsgálata. Ennek ellenére, hogy az eljárási szabályok minden esetben valamely anyagi jogi rendelkezés végrehajtásához kapcsolódnak, önmagukban is korlátozhatják a sajtószabadságot. Megfelelő eljárási szabályok nélkül a törvény nem hajtható végre, ezért e rendelkezések szükségessége nyilvánvaló. Ugyanakkor abban az esetben, ha indokolatlanul nehezítik a szerkesztőségi, újságírói tevékenységet, a sajtószabadság aránytalan korlátozásainak minősülhetnek.

5.5.1 A meghatározott közigazgatási eljáráshoz kapcsolódó adatszolgáltatási kötelezettség értékelése

Az Mttv. 155. § (2) bekezdése szerint az NMHH jogosult a médiaszolgáltatással, sajtótermék kiadásával, illetve műsorterjesztéssel kapcsolatos – akár törvény által védett titkot is magában foglaló – adatot tartalmazó valamennyi eszközt, iratot, dokumentumot megtekinteni, megvizsgálni, azokról másolatot, kivonatot készíteni. A rendelkezésről az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy

...[a]z Mttv. nem ruházza fel a Hatóságot előzetes bírói vagy ügyészi döntést igénylő nyomozati jogkörökkel. Ezért téves az az indítványozói megállapítás, amely szerint a Hatóság az ügyfél vagy az eljárás más résztvevője hivatali helyiségébe, egyéb kiadói helyiségekbe beléphetne és ott nyomozati jellegű tevékenység keretében vizsgálódhatna az iratok, dokumentumok között (ABK 2011. december, 1281, 1302).

Az Alkotmánybíróság a rendelkezést úgy értelmezi, hogy az pusztán „megerősíti a Hatóság adatokhoz való hozzáféréseinek lehetőségét, és ezzel szigorúbb feltételeket támaszt a közigazgatási eljárás alanyi oldalán”. E megállapítások jelentősége, hogy egyúttal kötelező erővel meg is határozzák a rendelkezés tartalmát.

Nem vizsgálta az Alkotmánybíróság, hogy a médiajogi jog sértések esetében egyáltalán indokolt-e ilyen, az általánoshoz képest megerősített eljárási jogok fenntartása. A korábbi médiatörvény e jogokat nem tartalmazta, ugyanakkor ez nem befolyásolta a korábbi médiahatóság jogalkalmazói tevékenységét. Igaz ugyan, hogy az Mttv. rendelkezése magára a Ket.-re vezethető vissza,⁵² de a Ket. maga is csak lehetőséget teremt ilyen szigorú adatszolgáltatási kötelezettség jogszabályi előírás-

52 Ket. 51. § (3) bek.; lásd KOLTAY András – LAPSÁNSZKY András: „Az új magyar médiaszabályozás alkotmányossági kérdései” *Iustum Aequum Salutare* 2011/2. 71.

sára. Az Alkotmánybíróság is megállapította: „Szemben a Ket. rendelkezéseivel (51. §), ahol az ügyféli nyilatkozatnak és adatszolgáltatásnak – a bizonyítási eszközök között – főszabály szerint jogvédelmi jellege van, az Mttv. a bizonyítás ezen eszközeit rendbírósággal fenyegetett kötelezettségként írja elő.” Ez a megerősített eljárási jogosítvány „lényegében feltétlen, mert az Mttv. 155. § (5) bekezdése kizárja az ügyfél esetében a Ket. 51. § (4) bekezdése szerinti adatszolgáltatás megtagadására vonatkozó jogot, illetve – a Ket.-tel szemben és a titoktartási kötelezettség alóli felmentés hiányában is – az eljárás során tanúként idézett személy az üzleti titokra vonatkozóan köteles vallomást tenni” (ABK 2011. december, 1281, 1306). A rendelkezés alkotmánybírói értelmezésében mindenképpen kettősség figyelhető meg, ami azonban jelenti azt is, hogy miközben az Alkotmánybíróság észleli az adatszolgáltatási kötelezettség kockázatait, éppen a saját értelmezésével szorítja szűk körre annak alkalmazhatóságát.

Az Alkotmánybíróságnak elsősorban azt kellett volna vizsgálnia, hogy egy alapjogot közvetlenül érintő közigazgatási eljárásban arányos beavatkozási eszközök-e azok, amelyeket az általános közigazgatási eljárási szabályok között maga a jogalkotó is csak kivételes eszközként határoz meg. Az Alkotmánybíróság ezen a ponton is elmulasztotta az arányosság vizsgálatát, és érvelésében lényegében megelégedett a szabályozási környezet leírásával.

Ezzel az érveléssel szemben, illetve minden olyan érveléssel szemben, amely a médiahatóság mozgásterét más hatóságok (pénzügyi felügyelet, versenyhatóság, hírközlés-felügyelet) eljárási jogaihoz hasonlítja,⁵³ a médiahatóság eljárása minden esetben a vélemény- és sajtószabadság korlátozását, a szerkesztői és újságírói munka bizalmosságának, zavartalanosságának sérelmét jelenti. A korlátozás eljárási jellege annak súlyát egyáltalán nem befolyásolja. A szerkesztőségek rendszeres és formálisan jogszerű – konkrét, adott esetben hivatalból indított eljáráshoz kötődő – hatósági ellenőrzése, a folyamatos és széles körű, eljárási bírság kilátásba helyezésével megerősített adatkérések önmagukban is alkalmasak lehetnek a szerkesztőségi munka ellehetetlenítésére, a riportalanyok bizalmának megrendítésére. Hangsúlyozandó, hogy ilyen jellegű visszaélésekre a médiahatóság részéről nem került sor. Ugyanakkor az absztrakt alkotmányossági vizsgálatnak azt is fel kell derítenie, hogy a vizsgált rendelkezés milyen visszaélési lehetőségeket rejt, és így mekkora elvi fenyegetést jelent az alapjoggyakorlásra.

Az Alkotmánybíróság az adatszolgáltatási kötelezettséggel kapcsolatban mindezekkel szemben nem a sajtószabadság sérelmét, hanem – az újságírói források védelmének kivételével – más alapjogok, mint a magántitokhoz és magánszférához való jog, illetve a jogorvoslathoz való jog sérelmét vizsgálta. Ez azért is nehezen érthető, mert az Mttv. 175. §-ával, tehát egy másik eljárási jellegű korlátozással kapcsolatban maga a határozat is megállapítja, hogy „[m]inden, az állam oldaláról érkező, a médiatartalom-szolgáltatók tevékenységébe való beavatkozásra is alkalmas fellépés korlátozza a sajtó szabadságát” (ABK 2011. december, 1281, 1310). A 155. § alkotmányosságának ez mégsem volt szempontja.

Az adatszolgáltatási kötelezettség arányosságával kapcsolatban az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kellett volna, hogy a szerkesztőségi, újságírói munka ilyen jellegű korlátozása elengedhetetlen-e az esetleges jogsértések felderítéséhez. Mivel tizennégy éves jogalkalmazói gyakorlat igazolja, hogy szigorú adatszolgáltatási kötelezettség nélkül is felderíthetők a médiajogi, legalábbis a médiatartalommal kapcsolatos jogsértések, a vizsgálat hiánya nehezen indokolható. Ha egy ilyen vizsgálat arra jutott volna, hogy a törvény bizonyos rendelkezéseinek, illetve a médiaszolgáltatók bizonyos magatartásainak ellenőrzése – ilyen lehet a például a médiakoncentrációra vonatkozó előírások ellenőrzése, de biztosan nem ilyen a médiatartalom ellenőrzése – elengedhetlenné teszi a szigorú adatszolgáltatási kötelezettség előírását, akkor az Alkotmánybíróság szűkíthette volna e kötelezettség alkalmazhatóságát az adott rendelkezésekre és magatartásokra.

Ugyanakkor az alkotmánybírói vizsgálat két ponton mégis arra a következtetésre jutott, hogy a hatóság jogkörei túlzottan szélesek. A törvény nem tartalmaz garanciákat az újságírói forrásvédelem érvényesülésével, valamint az ügyvédi titok megőrzésével kapcsolatban. E garanciák hiánya miatt az Alkotmánybíróság mulasztásos alkotmánysértést állapított meg.

Az újságírói források védelmének és az Mttv. 155. §-ának kapcsolatáról a határozat megállapítja, hogy „a médiatartalom-szolgáltató az Smtv. 6. §-ában szabályozott forrásvédelem körében is az általános szabályok szerint, a szubszidiaritást és eljárási garanciákat nélkülöző eljárásban köteles a hatóság adatszolgáltatásra, forrásfeltárással kötelező határozatának eleget tenni”. A médiahatóság a bármely adatra kiterjedő adatszolgáltatási kötelezettség révén nehézség nélkül azonosíthatja az információforrást. Az információforrás felfedésére kötelezéssel szemben a médiahatósági eljárásban sincs közvetlen és előzetes jogorvoslati jog. Az Alkotmánybíróság szerint az ebből eredő – az információforrások védelmével kapcsolatban bővebben kifejtendő – mulasztásos alkotmánysértés „jogkövetkezményeit az Országgyűlés az Mttv. adatszolgáltatási kötelezettségeket előíró 155. §-ának módosításával köteles levonni” (ABK 2011. december, 1281, 1305).

Megállapítja továbbá a határozat, hogy „[a]z ügyfél számára előírt adatszolgáltatási kötelezettség az ügyvédjével folytatott bizalmas kommunikáció tekintetében is feltétlen”. Mivel az ügyfél az adatszolgáltatási kötelezettséggel szemben közvetlenül és előzetesen, az eljárás keretében nem léphet fel, nincs eszköze, amellyel megakadályozhatná az ügyvédi titoknak a hatóság tudomására jutását, „így a bizalmas kommunikációnak éppen a lényege vesz el”. Az Alkotmánybíróság szerint mindez a jogorvoslathoz való jogot sértő mulasztásos alkotmánysértés. Koltay András ugyanakkor meggyőzően mutat rá arra, hogy az Alkotmánybíróság nem értékelt minden felmerülő szempontot, így nem vizsgálta különösen az Mttv. és a Ket. viszonyát, valamint az ügyvédi titok esetlegesen túl tág értelmezéséből eredő, a tényállás felderítését veszélyeztető kockázatokat.

53 KOLTAY–LAPSÁNSZKY (52. lj.) 73.

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor az eljárásjogi jogorvoslat hiányát nem találta minden adatfajta tekintetében alkotmány-sértőnek. Az adatközlési kötelezettség alkotmányosságát továbbbi két adatfajtaival, a személyes adatokkal és az üzleti titokkal kapcsolatban vizsgálta.

A határozat megállapítja ugyan, hogy a hatóság személyes adat-kezelése az információs önrendelkezési jog korlátozása, azonban ez az adatkezelés „a hatósági eljárás ügyfelének és más, a hatósági eljárással érintett személy azonosításához szükséges adatokra korlátozódhat csupán”, továbbá „egyértelműen megjelölt és a jogalkalmazásban jól körülhatárolható körben kötelezi az érintetteket”. Így az Alkotmánybíróság szerint teljesül az adatkezelés célhoz kötöttsége, és ez egyúttal ismét olyan megszorító értelmezése a rendelkezésnek, amely meghatározza alkalmazásának feltételeit. A médiaszolgáltatással, sajtótermék kiadásával, illetve műsorterjesztéssel kapcsolatos adatokon túli adatkezeléssel szemben az érintettek rendelkezésére áll „a hatósági eljárás, illetve a közigazgatási bíróság által gyakorolt jogszerűségi kontroll” (ABK 2011. december, 1281, 1307). Általánosságban semmiképpen nem tiltható meg a személyes adatok hatósági kezelése, mert ez valóban lehetetlenné tenné a közigazgatási eljárások lefolytatását. Azzal, hogy a határozat a személyes adatok egyes típusaira, nevezetesen az újságírói információforrásokra, illetve az ügyvédi titokra szigorúbb feltételeket határoz meg, további alkotmánybírói korlátozásra nincs szükség.

Az üzleti titkok médiahatósági megismerése a határozat szerint a magántitok, azon keresztül a magánszféra alapjogának korlátozása. A korlátozás szükségességét az Alkotmánybíróság ebben az esetben is azzal indokolja, hogy az üzleti titkok megismerése a médiajogi jogszabályok végrehajtásának feltétele. Tekintettel arra, hogy az üzleti titkok köre pontosan nem definiálható, valóban adódhatnak olyan helyzetek, amikor a törvény végrehajtása ilyen adatok megismerését teszi szükségessé. Ugyanakkor itt is utalnék arra, hogy a médiatartalmi előírások ellenőrzése alapvetően a nyilvánosságra került tartalom alapján történik, tehát a törvény végrehajtásának ilyen eseteiben nem szükséges az üzleti titkok megismerése. Az Alkotmánybíróság ezért kötelezhette volna a jogalkotót, hogy az üzleti titkok megismerését korlátozza szűkebb körre.

A korlátozás arányosságát a határozat azzal indokolja, hogy „az üzleti titok megismerésében elsődlegesen a gazdaság más szereplői, a médiapiac egyéb résztvevői érdekeltek, az üzleti titok védelmét ezért a piaci mechanizmusok torzításmentes működésének biztosítása indokolja”, a hatóság pedig, „lévén nem gazdasági szereplő, törvényi felhatalmazással – a gazdasági társaság jogszerű érdekeinek tisztelgetés mellett – jogszerűen juthat az üzleti titok birtokába” (ABK 2011. december, 1281, 1308). Az üzleti titkok zárt kezelését a törvény megfelelően szabályozza (Mttv. 153. §), ami a hatóság részére történő adatszolgáltatás után is biztosítja az érintett gazdasági érdekeinek védelmét. Az Mttv. 153. § (8) bekezdése előzetes jogorvoslati lehetőséget biztosít az érintett részére arra az esetre, ha a hatóság elrendeli az üzleti titkok zárt kezelésének feloldását. Abban az esetben, ha az üzleti titok megismerésének lehetőségét kizárólag a vállalkozás gazdasági tevékenységét érintő kor-

látozásként értelmezzük, az érvelés helytálló. Akkor azonban, ha az üzleti titok megismerését a sajtószabadság korlátozása-ként értelmezzük, az üzleti titok megismerése a korábban kifejtettek szerint legfeljebb pontosan meghatározott eljárások esetében tekinthető arányos korlátozásnak.

5.5.2 Az önálló adatszolgáltatási eljárás értékelése

Szintén a médiahatóság eljárási jogait, a hatóság által alkalmazható adatszolgáltatási kötelezettséget érinti a határozatnak az Mttv. 175. §-át megsemmisítő része. E rendelkezés alapján a Médiatechnika önálló hatósági eljárásban kötelezhette a médiaszolgáltatókat, a sajtótermékek kiadóit, a kiegészítő médiaszolgáltatást nyújtókat és a műsorterjesztőket minden olyan adat szolgáltatására, amely az NMHH e törvényben meghatározott hatósági hatáskörébe utalt feladatok ellátásához elengedhetetlenül szükséges. A rendelkezés célja feltehetően elsősorban a jogsértés kivizsgálására irányuló eljárást megelőző adatszolgáltatás biztosítása volt, amely alapján a hatóság dönthet a további eljárás megindításáról.⁵⁴ A törvény azonban az adatszolgáltatás célját nem tisztázta.

Az Mttv. 155. §-ának alkotmányossága mellett fontos érv volt, hogy az minden esetben meghatározott eljáráshoz kapcsolódik, az adatszolgáltatási kötelezettség így kizárólag az adott eljárás lefolytatásához szükséges adatok átadására korlátozódik. Ebből az is következik, hogy a hatóság az eljárás lefolytatásához szükséges adatokat minden esetben beszerezheti. Éppen ezért nincs alkotmányosan elfogadható indoka a konkrét eljáráshoz nem kötődő, „általános és bizonytalan” célú, „az állami folyamatos jelenlétét” sugalló, az adatszolgáltatásra kötelezett az adatszolgáltatás céljával kapcsolatban bizonytalanságban tartó adatszolgáltatási kötelezettségre.

Az Alkotmánybíróság e rendelkezés megsemmisítésének indokát kifejezetten a sajtószabadság aránytalan korlátozásában határozta meg. Az érveléssel teljesen egyetértve itt is utalnék arra, hogy az Mttv. 155. §-ával kapcsolatban ez a megközelítés teljesen hiányzik a határozatból.

Pokol Béla alkotmánybíró különvéleményében nem értett egyet azzal a többségi állásponttal, hogy a rendelkezésnek nincs világos célja. Álláspontja szerint „[a] közhatalomnak legtöbbször éppen a globálisan szervezett médiahatalmak profitcéljai és politikai befolyást célzó törekvései, az emberi méltóságot, a magánszférát, az erkölcsi rendet, a kiskorúak fejlődését, stb. sértő műsorait kell kiszűrni. Ezért van szüksége a vitatott 175. § szerinti folyamatos adatszolgáltatásra a műsorokról.” Mindehhez hozzáteszi, hogy „a »szennyezett«, sőt a »mérgező« sajtó- és médiatartalmaktól a »fogyasztókat« [...] meg kell védeni”, ami a jelenleginél szigorúbb állami beavatkozást indokol (ABK 2011. december, 1281, 1313). A különvélemény azonban a médiáról kialakított olyan szubjektív kép alapján fogalmazódik meg, amellyel egyáltalán nem értek egyet. Pokol Béla alkotmánybíró álláspontjából a sajtószabadság teljes felszámolása következik.

54 KOLTAY–LAPSÁNSZKY (52. l.) 76.

5.6 A Média- és Hírközlési Biztos

Az Alkotmánybíróság teljes egészében megsemmisítette a Média és Hírközlési Biztosnak a médiaszolgáltatókkal és a sajtótermékek kiadóival kapcsolatos hatásköreire és eljárásaira vonatkozó szabályozást.

A határozat a biztos jogállásával kapcsolatban megállapította, hogy az „olyan hatáskörrel rendelkezik, amely őt a médiaszolgáltatók és a sajtótermékek kiadók tevékenységét közvetlenül érintő ügyek vizsgálatára jogosítja fel”, és „e hatáskör alapján a Biztos akár a szerkesztői szabadság körébe tartozó kérdéseket is vizsgálhat”. Mind az eljárás során rendelkezésére álló „kvázi hatósági jogok”, mind az eljárást lezáró aktusok biztosítják számára „a sajtó működésébe való beavatkozás”, „a sajtó tevékenységébe való jelentős, a szerkesztői szabadságot is érintő állami beavatkozás” lehetőségét. Hangsúlyozza az Alkotmánybíróság, hogy a biztos „eljárása mögött mindvégig jelen van a hatósági fellépés és kényszerítés lehetősége” (ABK 2011. december, 1281, 1311). Az Alkotmánybíróság szerint tehát a biztos eljárásai és intézkedései akkor is a sajtószabadság korlátozását jelentik, ha a biztos önálló szankcióalkalmazási lehetőséggel nem rendelkezik.

Az Mttv. szerint a biztos olyan esetekben jár el, amelyek nem minősülnek a médiaszolgáltatásra vonatkozó szabály megsértésének, illetve nem tartoznak a médiahatóság hatáskörébe, de a nézők vagy hallgatók méltányolandó érdekének sérelmét okozzák vagy okozhatják. A biztos nem más, mint a médiahatóság hatáskörének parttalan kiterjesztése, a médiahatóság ellenőrzési eszköztárának kiszélesítése. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a médiaszolgáltatásra vonatkozó szabályok „részletes speciális kötelezettségek előírásával érvényesíti a nézők, hallgatók, olvasók – mint közönség – jogait és érdekeit”, és a „médiaszolgáltatók és a sajtótermékek kiadók tevékenységére emellett irányadók a fogyasztóvédelem tárgykörébe tartozó általános jogszabályi előírások is, amelyek a nézőket, hallgatókat, olvasókat mint fogyasztókat védik”. Szemben a médiajogi tényállások alkotmányosságának vizsgálatával, az Alkotmánybíróság ebben az esetben a sajtószabadság korlátozásának indokoltságát – helyesen – éppen az alapján vizsgálta, hogy milyen egyéb eszközök állnak rendelkezésre az érintett előírások érvényesítéséhez. Megállapította, hogy a „különböző hatóságok által indítható hatósági eljárások mellett nincs alkotmányos indoka annak, hogy a Biztos a médiaszolgáltatókkal és a sajtótermékek kiadókkal szemben, pontosabban meg nem határozott »méltányolandó érdekek« sérelme vagy annak veszélye esetén – akár a szerkesztői szabadságot is közvetlenül érintő módon – fellépjen”. Mivel ebből következően a biztos a „sajtószabadságot szükségtelenül, alkotmányosan indokolt cél nélkül korlátozza”, ezért a rá vonatkozó szabályozás alkotmányos sértő (ABK 2011. december, 1281, 1312).

A sajtószabadságot nem érintik az elektronikus hírközlési szolgáltatásokkal kapcsolatos eljárások, ezért a biztos e hatásköreire vonatkozó szabályozás nem alkotmánysértő. Az Alkotmánybíróság az alkotmánysértő rendelkezések megsemmisítésének időpontját úgy határozta meg, hogy a jogalkotó a hírközlési jogi hatásköröket újr szabályozhassa. Mivel azonban az elektronikus hírközlési jog területén is rendelkezésre áll-

nak hatósági eszközök a fogyasztói panaszok kezelésére, semmilyen zavart nem okozott volna az azonnali megsemmisítés. A sajtószabadság védelmét ez a megoldás hatékonyabban szolgálta volna.

6. A határozat jelentősége (Koltay András)

A döntés megítélésém szerint több tekintetben is – a régi alapokon nyugodva – új fejezetet nyitott a sajtószabadságról és a médiaszabályozásról való alkotmányos gondolkodásban. Terjedelmes indokolásából kiderül, hogy a sajtószabadság és a médiaszabályozás alkotmányos alapjait az Alkotmánybíróság több mint két évtizedes működése hosszú időre lefektette. Egyes részletkérdésekről ugyan a jövőben akár a testületen belül is lehet vita, de az elméleti alapok biztosak, azokból kiindulva megnyugtatóan elvégezhető a hatályos és bármely jövőbeni szabályozás alkotmányosságának megítélése.

A határozat legfontosabb eleme szerint a sajtótermékek tartalomszabályozása és annak hatósági felügyelete bizonyos esetekben alkotmányos megoldás lehet; ezzel az Alkotmánybíróság a szabályozás legvitatottabb pontjáról foglalt állást. Fontos eleme a döntésnek, hogy egyes konkrét tartalmi kötelezettségek esetében (gyűlöletbeszéd, az alkotmányos rend védelme, kiskorúak védelme és a kereskedelmi közleményekre vonatkozó szabályok) a sajtótermékek vonatkozásában is alkotmányos a szabályozás.

Szintén kiemelésre érdemes, hogy az emberi jogok és az emberi méltóság médiaszabályozásbeli védelmének megfelelő értelmezéséhez a határozat indokolása komoly [és a 46/2007. (VI. 27.) AB határozathoz képest világosabban értelmezhető] „mankókat” adott, amelyek a későbbi jogalkalmazásban is használhatók lesznek. Ugyanakkor a döntés nem tisztázta kellő meggyőző erővel azt, hogy a testület miért tekintette erősebbnek az „intézményes” emberi méltóság szükségét alátámasztó érvekkel szemben a médiahatás elméletéből fakadó következtetéseket és a párhuzamos jogvédelmi eljárások megletére hivatkozó érvet.

Szintén említésre méltó, hogy a határozat hozzájárulhat a szabályozással kapcsolatos néhány félreértés eloszlásához, így például elősegítheti az újságírói forrásvédelem vagy a nyilvánosságba vétel kérdésének és szabályozásának reális megítélését. A döntésből kiviláglik, hogy a Smtv.-ben foglalt szabály érdemi – ugyanakkor nem elégséges – előrelépés a forrásvédelem megfelelő szabályozása irányába, a regisztráció pedig nem tekinthető a sajtószabadság aránytalan vagy indokolatlan korlátozásának.

Polyák Gábor kollégámmal vitatkoznék, aki szerint a határozat „hatalmas pofon mindazoknak, akik az elmúlt egy évben folyamatosan amellezt érveltek, hogy a médiatörvényekkel minden a legnagyobb rendben van”.⁵⁵ Ugyan nem tudom biz-

55 „»Komoly pofon« az Ab döntése a médiatörvényről” *Origo.hu* 2011. december 19.; <http://www.origo.hu/itthon/20111219-az-ab-dontese-mediator-veny-ugyben-lenyegi-pontokat-semmisit-meg.html>.

tosan, hogy e nyilatkozatában rám is célzott-e, de ettől függetlenül is másként értékelem a határozatot. Véleményem szerint a döntés a demokratikus jogállami rend „normális” működésének megnyilvánulása. Alkotmánybíróságot azért tartunk fenn, hogy jogszabályok alkotmányosságáról döntsön. A „munkamegosztás” világos: a jogalkotó törvényeket fogad el, az alkotmánybíróság pedig megítéli azok alkotmányosságát, azzal, hogy övé az utolsó szó. Egy törvény részbeni megsemmisítése nem az alkotmányos demokrácia kudarca, éppen ellenkezőleg: rendeltetésszerű működésének bizonyítéka. Ez az „élet” (a jogállam) rendje. Egyetlen törvényről sem lehet bizonyosan állítani, hogy alkotmányos, amíg az Alkotmánybíróság azt döntésében nem mondja ki, ezért a Polyák Gábor által hivatkozott „törvény mellett érvelők” (köztük én magam is) legfeljebb saját véleményüket mondhatták el az alkotmányosság kérdéseiről. A határozat pedig részben mást mondott ki, és ezt természetesen mindenki kötelezően elfogadja, a jogalkotónak pedig a megfelelő lépéseket is meg kell tennie.

A határozat számos fontos kérdésről nem döntött. Ilyennek tekinthetők a hatósági és a közszolgálati struktúra kérdései, a közszolgálat finanszírozásának szabályai, a hatósági szankciók jellegének és mértékének megítélése vagy a frekvenciapályázatok szabályai. E témák minden bizonnyal előbb vagy utóbb valamilyen módon a testület elé kerülnek. A magam részéről érdeklődéssel várom ezek alkotmányossági vizsgálatát.

Nem tartozik a határozat szakmai szempontú elemzéséhez, de e ponton feltétlenül említést érdemel, hogy a döntéssel az Alkotmánybíróság ahhoz is hozzájárult, hogy helyreállítsa a közvélemény előtt az utóbbi időben több alkalommal megkérdőjelezett tekintélyét, és bizonyítsa, hogy a testületet is érintő új szabályozási környezet mellett továbbra is megfelelően, önállóan és befolyásmentesen képes ellátni a rá rótt feladatot. Nem értek egyet azokkal a véleményekkel, amelyek szerint a döntés a régi és az új alkotmánybírák között kötött rossz kompromisszum volt.⁵⁶ Megítélésem szerint komoly üzenetértéke van annak, hogy a döntéshez egyetlen alkotmánybíró sem csatolt olyan tartalmú különvéleményt, amely a szabályozás további megsemmisítését tartotta volna indokoltnak, és ebbe természetesen beleértendő az azon bírák is, akik a vélemény- és sajtószabadság kérdéseinek megítélésekor az eddigiekben alapvetően liberális álláspontra helyezkedtek (csak néhány név: Kiss László, Bragyova András, Holló András, Lévay Miklós).

Egyetértek Polyák Gáborral abban, hogy ez a körülmény a döntést övező széles körű konszenzus meglétére utal. Én azonban nem olvasom ki e döntésből és a korábbi alkotmánybírói gyakorlatból a „médiával szembeni bizalmatlanságot”; álláspontom szerint a testület korábbi döntéseiben és ebben is megkísérelte meghatározni a sajtószabadság és a vele szembenálló egyéb jogok közötti megfelelő egyensúlyt, illetve feloldani a jogok összeütközésekor kialakuló feszültségeket. Az 1992 óta gyarapodó alkotmánybírói gyakorlat megítélésem szerint – nem tagadva a döntések kisebb-nagyobb következtelenségeit és egyéb problémáit – összességében elfogadhatóan és a jövőbeni iránymutatásra is alkalmas módon végezte el e feladatot.

7. A határozat jelentősége (Polyák Gábor)

Annak ellenére, hogy a részletes elemzés során számos szakmai kifogást fogalmaztam meg, az Alkotmánybíróság döntése a sajtószabadság értelmezésében és védelmében mutat helyes irányokat. A sajtószabadság korlátozását szélesebb körben megengedő megállapítások is sok esetben nyitva hagyják azt a lehetőséget, hogy az Alkotmánybíróság később szűkítse a korlátozás lehetőségét. Ugyanakkor a sajtótermékek hatósági ellenőrzésével kapcsolatos érvelés a jövőbeli sajtószabadság-korlátozó jogalkotás, illetve alkotmánybírói értelmezés lehetőségét is megteremti.

A kritikákat összefoglalva a határozat számos pontján következtelen, felületes, ellentmondásos indokolással találkozunk – különösen az egyes médiajogi tényállások arányosságával kapcsolatban –, sőt arra is találunk példát, hogy az Alkotmánybíróság érvelés helyett egyszerűen megállapításokat tesz. Az indokolás különösen sok hiányosságot tartalmaz a médiajogi tényállások hatósági ellenőrzésével kapcsolatban. E részről, valamint a hatóság eljárási jogainak elemzésénél az érvelés időnként nem is a sajtószabadság korlátozásának indokoltságát, hanem az állami beavatkozás szűkítésének indokoltságát keresi.

A kritikák ugyanakkor nem csak a most vizsgált határozatnak szólnak. Az Alkotmánybíróság komoly erőfeszítéseket tett annak érdekében, hogy korábbi döntéseinek végig nem gondolt következményei ellenére legalább részben a sajtószabadságot erősítő döntés szülessen. Különösen a 46/2007. (VI. 27.) AB határozat szabott szűk kertet a jelenlegi vizsgálat számára, amely annyiban feltétlenül jobb úton jár a 2007-es döntésnél, hogy láthatóan törekszik a jogalkalmazói gyakorlat felől is megközelíteni az alkotmányjogi problémákat. Több helyen egyértelműen olyan ismeretek alapozzák meg a határozatot, amelyek maguk is a jogalkalmazói gyakorlatból, az ott tapasztalt problémákból származnak.

A határozat nem függetleníthető azoktól a – politikai és szakmai – vitáktól, amelyek a médiatörvények körül az elmúlt időszakban folytak. Ebben a megközelítésben a határozat fontos cáfolata annak, hogy a szabályozás kifogástalan: lényeges, sokak által kifogásolt pontokon állapított meg alkotmánysértéseket. A vitát azonban nem zárta le. A médiaszabályozással kapcsolatos számos kifogást egyáltalán nem vizsgált, a sajtótermékek médiahatósági ellenőrzésére vonatkozó, a sajtószabadságot leg súlyosabban korlátozó rendelkezésekkel kapcsolatban pedig a korlátozást igen széles körben megengedő döntést hozott. Az információforrások védelmével kapcsolatos álláspont világos és alapos, ugyanígy a Média és Hírközlési Biztossal kapcsolatos érvelés is meggyőző.

A határozat számos pontján jól látható, hogy az a testületen belüli kompromisszum eredménye. A médiával szembeni elvárásokkal és félelmekkel kapcsolatban azonban a határozat a testületen belüli mélyebb és régebbi megosztottságot sejtet,

56 SZIGETI (39. lj.) és „Komoly pofon» az Ab döntése a médiatörvényről” (55. lj.).

mintsem hogy az leírható lenne a régi és az új tagok közötti el-
lentékként. Ahogy Koltay András rámutat, a „régiji” alkotmánybí-
rók sem jelezték különvéleményben, hogy a törvény szigorúbb
értékelését tartják szükségesnek. A jelen írásban többször hi-
vatkozott korábbi alkotmánybírói határozatok is alapvetően
a médiával szembeni bizalmatlanságot, a média széles körű
szabályozásának elfogadását tükrözik.

E kompromisszumot látom a formai alkotmányossági ag-
gályok meglehetősen ingatag érvekre alapozott elvetésében.
A sajtótermékek hatósági ellenőrzésével kapcsolatos érvelés
következetlensége is azt az érzést kelti, hogy az érvelés egé-
szének célja egy olyan kompromisszum megalapozása, amely-
nek eredményeként a talán legszélesebb és legkevésbé kiszá-
mítható beavatkozást biztosító emberi méltóság kikerüljön a
hatósági ellenőrzés köréből, úgy azonban, hogy a többi mé-
diajogi tényállás, különösen a gyűlöletbeszéd és az alkotmány-
os rend, továbbra is mediajogi szankcióval legyen sújtható.
A kompromisszum megvalósítása érdekében a határozat telje-
sen következetlenül hivatkozik a médiahatásra mint a szabályo-
zást megalapozó tényezőre. Az érvelés egésze ettől szakma-
ilag következetlen lesz, végeredménye pedig egy szakmailag
megalapozatlan, esetleges, a jövőben aligha alkalmazható
alkotmányjogi mérce a sajtószabadság korlátozásához. Ugyan-
ezekből az érvelési elemekből építkezve a határozat kimond-
hatta volna a hatósági ellenőrzés teljes tilalmát vagy teljes körű
megengedhetőségét is.

Szintén a kompromisszum jele az, hogy a testület többször
választotta a kétes kimenetelű mulasztásos alkotmánysértés
megállapítását, olyan esetekben is, amikor a jogrendszerben
okozott zavar nélkül meg is semmisíthette volna a kifogásolt
rendelkezést. Ugyanígy lehetőség lett volna a május 31-i ha-
tállyal megsemmisített rendelkezések azonnali hatályú meg-
semmisítésére. Ez a sajtószabadság hatékonyabb védelmét
jelentette volna, anélkül, hogy veszélyeztette volna bármely
jogsértéssel szembeni fellépés lehetőségét.

Az Alkotmánybíróság döntésével kapcsolatban legalább
olyan fontos az, hogy a határozat mivel nem foglalkozik, mint
az, hogy mit mond arról, amivel foglalkozik. Különösen az Al-
kotmánybíróság hatásköreinek változása, az *actio popularis*
jellegű absztrakt normakontroll kezdeményezésének meg-
szűnése, valamint az el nem bírált beadványokkal kapcsola-
tos eljárások megszűnése miatt fontos kérdés az, hogy a most
nem vizsgált indítványok és kérdések hogyan kerülhetnek is-
mét az Alkotmánybíróság napirendjére.

A határozat nem foglalkozik sem a Médiatanács, sem a köz-
szolgálati médiaszolgáltatók intézményi kérdéseivel, függet-
lenségével. Elvileg mindkét esetben előfordulhatnak olyan
egyedi ügyek, amelyek megalapozzák alkotmányjogi panasz
előterjesztését, de annak bizonyítása, hogy az adott sérelem
a hatóság vagy a közszolgálati médiaszolgáltató politikai elfo-
gultságára vezethető vissza, minden esetben nehéz feladat.
A médiahatóság függetlensége akár egy pályáztatási eljárás-
ban, akár a szankcióalkalmazással kapcsolatban felmerülhet,
utóbbi esetben például úgy, hogy a hatóság valamely szol-
gáltató magatartását másokéhoz képest aránytalanul szigo-
rúan vagy aránytalanul enyhén ítéli meg. Egy pályáztatási eljárás

ugyanakkor minden esetben teret hagy a szubjektív mérlege-
lésnek, amiről nehéz azt igazolni, hogy politikai elfogultságon
alapul. A közszolgálati médiaszolgáltatóval kapcsolatban pél-
dául a kiegyensúlyozott tájékoztatás követelményének meg-
sértése vezethet a függetlenséget megkérdőjelező alkotmány-
jogi panaszhoz. Az új Abtv. 26. § (2) bekezdése bírói döntés
hiányában, az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének
alkalmazása vagy hatályosulása folytán bekövetkező jogsére-
lem esetén is lehetővé teszi alkotmányjogi panasz benyújtását.
A közszolgálati médiaszolgáltató tendenciózusan elfogult tájé-
koztatási gyakorlata ez alapján elvileg egyéni jogsérelem nél-
kül is, a tájékoztatáshoz való alkotmányos jog alapján kifogá-
solható.

Szintén nem foglalkozik a határozat a piaca lépés és a mé-
diakoncentráció korlátozásának szabályozásával. Így nem viz-
sgálta az Alkotmánybíróság a pályáztatási szempontokra vonat-
kozó előírások teljes hiányát, a pályáztatási eljárásnak a meg
nem határozott médiapolitikai szempontokra alapozott megszü-
ntetését, illetve a jogorvoslati lehetőség hibás szabályozását,
valamint a médiaszolgáltatói jogosultság pályáztatás nélkü-
li megadásának parttalan lehetőségét. Nem vizsgálta továbbá
a kereszttulajdonlasi szabályok teljes hiányának alkotmányos-
ságát, ami a piaci szerkezetre gyakorolt hatásával közvetlenül
veszélyezteteti a demokratikus közvéleményt. A pályáztatási
szabályok hiányosságait egy pályáztatási eljárás alapján benyúj-
tott alkotmányjogi panaszban vizsgálhatja az Alkotmánybíró-
ság. A médiakoncentrációs szabályokkal szemben legfeljebb –
esetleg valamely helyi médiapiac feltűnő torzulása esetén – az
Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján, ebben az esetben is a tájé-
koztatáshoz való jog sérelmére hivatkozva nyújtható be alkot-
mányjogi panasz.

A határozat legfontosabb szakmai tanulsága, hogy az Alkot-
mánybíróság – ahogyan a jogalkotó is – azzal a nehézséggel
szembesült, hogy a különböző médiumok szabályozásának
terjedelmét megalapozó korábbi érvek elavultak. A 37/1992.
(VI. 10.) AB határozatban még az egyedülként meghatározott
technikai szűkösség érvének elavulását az Alkotmánybíróság
már 2007 óta elismeri. Nem néz ugyanakkor szembe azzal a
kérdéssel, hogy a televízió kiemelkedő hatása mint a szabályo-
zást megalapozó érv abban a médiakörnyezetben született,
amelynek fő jellemzője a szűkösség volt. Nyilvánvalóan más a
hatása a televízióknak mint médiumoknak akkor, ha a közönség
számára legfeljebb néhány csatorna érhető el, mint akkor, ami-
kor magyar nyelvű televíziós szolgáltatásból is elérhető közel
száz, és – ahogyan egyébként az Alkotmánybíróság is hangsú-
lyozza – e televízió-műsoroknak egyre inkább meg kell küzde-
niük más audiovizuális szolgáltatásokkal is a közönség figyel-
méért. Ebből egyáltalán nem az következik azonban, hogy
„[v]alamennyi – lineáris vagy lekérhető – audiovizuális tartalom
esetében fennáll, hogy a médiatechnika által kínált sokrétű ha-
táskeltést leginkább kihasználó mozgóképek különös erővel
befolyásolják az emberi gondolkodást” (ABK 2011. december,
1281, 1295). Ez súlyosan leegyszerűsítő, sem a médiakutatási
eredményekkel, sem a médiafogyasztási tapasztalatokkal össz-
hangban nem álló megállapítás. Ma már egyetlen médiumnak
sincs általánosságban különleges befolyásoló ereje, legfeljebb

egyedülálló tartalomszolgáltatásokkal kapcsolatban tehető ilyen megállapítás. Ebből azonban nem az követik, amit a jogalkotó a médiatörvények megalkotása során tett és ami az Alkotmánybíróság érveléséből is – leghatározottabban Pokol Béla különvéleményéből – kiolvasható, nevezetesen a médiaszabályozás terjedelmének, szigorának általános, minden médiumra kiterjedő növelése. Éppen ellenkezőleg: ha a televízió már nem különleges médium, akkor vele szemben sincs szükség különleges szabályok fenntartására, sőt indokolt a médiaszabályozás, a médiapolitika egész eszköztárának felülvizsgálata. A médiaszabályozás egészének a kevesebb és enyhébb szabályozás irányába kellene mozdulnia; ezt támasztják alá a sajtótermékek tartalmának szabályozása kapcsán felhozott, általunk fent a 2. rész (B) pontjában rekonstruált alkotmányjogi érvek is.

A határozat szövege két ponton utal arra, hogy az Alkotmánybíróság tisztában van az érvelésében hivatkozott tényezők nem jogi jellegével: a rádiós és televíziós szolgáltatások hatásával kapcsolatban utal „adatokkal alátámasztott társadalmi szokások”-ra, majd a gyermekvédelmi szabályokkal kapcsol-

atban rögzíti, hogy az azok alapjául szolgáló „erkölcsi parancs tartalmát, megalapozottságát, célszerűségét” nem vizsgálja. A médiaszabályozás egészére, így már annak alkotmányjogi alapjaira is jellemző, hogy számos nem jogi tényezőre kell figyelemmel lennie. E tényezők jelentőségét a jogalkotók és az alkotmánybíróságok is minden esetben túlzottan leegyszerűsítik, és a kapcsolódó társadalomtudományi, gazdasági, műszaki stb. eredményektől teljesen független jogi kinyilatkoztatásokként hivatkoznak rájuk. A hatékony és arányos médiaszabályozás azonban csak e tényezők tudatosabb, komplexebb figyelembevételével alakítható ki, már az egyes jogintézmények alkotmányossági vizsgálatának keretei között is.

Koltay András adjunktus • Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar Polgári Jogi Tanszék • koltay.andras@jak.ppke.hu

Polyák Gábor egyetemi docens • Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Informatikai és Kommunikációs Jogi Tanszék • gpolyak@ajk.pte.hu