

A demokratikus közvélemény mint alkotmányos érték a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatában^[1]

A demokratikus közvélemény a véleményszabadság alapjogából fakadó társadalmi jelenség. A közvélemény nem jogintézmény, nem jogalany – a köznyelv, egyes jogforrások és a tudományos nyelvezet számára mégis általánosan elfogadott fogalom. A Habermas által „nyilvános okoskodásnak” nevezett jelenség folyamatként fogható fel, amelynek több (a lehető legtöbb) aktív szereplője van. A modern, általánosan felfogott közvélemény a sajtó és média tevékenységében nyilvánul meg, de csatlakoznak hozzá különféle fórumok és felületek is („okoskodó” körök: pl. egyesületek, klubok; véleményformáló intézmények: pl. színházak; stb.).^[2] A jelenség alkotmánytan számára használható meghatározására – előrebecsátom – jelen dolgozat nem vállalkozik. Ugyanakkor a közvélemény egészséges (demokratikus) kialakulása alkotmányos érdek és érték, amint azt az Alaptörvény IX. cikke is deklarálja. A demokratikus közvélemény felfogásához közelebb visz, ha a szólásszabadság demokratikus rendszerekben betöltött szerepét vizsgáljuk. A vizsgálat során könnyen észrevehetjük, hogy az állam szerepe a véleménynyilvánítás szabadságának garantálásában nem merül ki abban, hogy tartózkodik a cenzúrától vagy vélemények elnyomásától. A véleményszabadság igazából akkor érvényesülhet, ha az állam tevőlegesen közreműködik a plurális politikai diskurzusok szervezésében. A demokratikus közvélemény kialakulásának alkotmányos garanciái az állam pozitív kötelezettségeivel kapcsolatosak – ezek vizsgálata viszont különös kihívásnak bizonyul, ha mind a demokrácia, mind pedig a közvélemény alkotmányjogi dogmatika számára nehezen definiálható fogalmaival kell dolgoznunk.

[1] A kutatás a TÁMOP-4.2.4.A/2-11/1-2012-0001 Nemzeti Kiválóság Program című kiemelt projekt keretében zajlott; a projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósul meg. (Magyary Zoltán Posztdoktori Ösztöndíj.)

[2] A közvélemény államjogi problematikájához és szociológiai tisztázási kísérletét felvázolja Habermas, 1999, 332–349. További szociológiai értelmezési kísérletekhez ld. Angelusz – Tardos – Teresényi, 2007., illetve Pokol, 1995.

A demokrácia, a véleményszabadság és a közvélemény eszméi az európai alkotmányos és emberi jogi joggyakorlatban és alkotmányos kultúrában kiemelt helyet foglalnak el. Dolgozatom a magyar alkotmánybírósági érvelés elemeit tekinti át annak érdekében, hogy a demokratikus közvélemény kialakulásának alkotmányos értéke alkalmazási területeit bemutassa. Megjegyzem, bár nem fejtem ki bővebben, hogy a magyar AB több esetben az Európai Emberi Jogi Bíróság ítéleteiből is meríthetett, merített érveket.^[3]

A magyar Alkotmánybíróság is a véleményszabadságot biztosító alkotmányos rendelkezésre építette a demokratikus közvéleménnyel kapcsolatos álláspontjának kidolgozását. Mint látni fogjuk, az AB egyéb alkotmányos kérdések esetében is felhasználta a kommunikációs alapjogokra hivatkozást, illetve egyéb alkotmányi rendelkezéseket is kapcsolt a véleményszabadsághoz.

I. SZÖVEGTÖRTÉNET - A VÉLEMÉNYNYILVÁNÍTÁS SZABADSÁGA AZ ALKOTMÁNYBAN ÉS AZ ALAPTÖRVÉNYBEN

Elöljáróban érdemes a véleménynyilvánítás szabadságát biztosító alkotmányi rendelkezéseket áttekinteni. Ez 2010 óta az egyik legtöbbször módosult cikke volt alkotmányunknak. Az Alkotmány rendszerváltáskor kialakított 61. §-a szerint „(1) A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a szabad véleménynyilvánításra, továbbá arra, hogy a közérdekű adatokat megismerje, illetőleg terjessze. (2) A Magyar Köztársaság elismeri és védi a sajtó szabadságát. (3) A közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvény, valamint a sajtószabadságról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. (4) A közszolgálati rádió, televízió és hírügynökség felügyeletéről, valamint vezetőinek kinevezéséről, továbbá a kereskedelmi rádió és televízió engedélyezéséről, illetőleg a tájékoztatási monopóliumok megakadályozásáról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”

Ennek a szakasznak a szövegét, amint az az Alaptörvény későbbi elfogadása miatt kiderült: kevesebb mint másfél év időtartamra, a 2010. július 6-i módosítás kibővítette a közszolgálati műsorszolgáltatás egyes tartalmi ismerveivel, a médiafelügyeletet ellátó szerv jogállásának meghatározásával, a „szólás szabadságának” a véleménynyilvánítás mellé helyezésével, és a közügyek tekintetében érvényesülő megfelelő tájékoztatáshoz való alapjoggal. A szabályok az új médiatörvények alkotmányos megalapozását (is) célozták. Hamarosan azonban az alkotmányozó az új Alaptörvényben a következő rendelkezéssel írta felül az ön maga által alkotott rendelkezését:

[3] Az ECtHR gyakorlatának, mérvadó ítéleteinek áttekintéséhez ld. Freedom of expression in Europe. Case-law concerning Article 10 of the European Convention on Human Rights, 2007.

„IX. cikk (1) Mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához. (2) Magyarország elismeri és védi a sajtó szabadságát és sokszínűségét, biztosítja a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatás feltételeit. (3) A sajtószabadságra, valamint a médiaszolgáltatások, a sajtótermékek és a hírközlési piac felügyeletét ellátó szervre vonatkozó részletes szabályokat sarkalatos törvény határozza meg.”

A IX. cikket az Alaptörvény negyedik módosítása ismét újraszabta, az előbbi (2) és (3) bekezdés közé a következő szöveget betoldva:

„(3) A demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges megfelelő tájékoztatás, valamint az esélyegyenlőség biztosítása érdekében, politikai reklám médiaszolgáltatásban kizárólag ellenérték nélkül közölhető. Az országgyűlési képviselők általános választásán országos listát, illetve az európai parlamenti képviselők választásán listát állító jelölő szervezetek által és érdekében, az országgyűlési képviselők és az európai parlamenti képviselők választását megelőzően, kampányidőszakban politikai reklám – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – kizárólag közszolgálati médiaszolgáltatások útján, egyenlő feltételek mellett tehető közzé. (4) A véleménynyilvánítás szabadságának a gyakorlása nem irányulhat mások emberi méltóságának a megsértésére. (5) A véleménynyilvánítás szabadságának a gyakorlása nem irányulhat a magyar nemzet, a nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösségek méltóságának a megsértésére. Az ilyen közösséghez tartozó személyek – törvényben meghatározottak szerint – jogosultak a közösséget sértő véleménynyilvánítás ellen, emberi méltóságuk megsértése miatt igényeiket bíróság előtt érvényesíteni.”

Az új (3) bekezdés a választási eljárásról szóló törvényt, az (5) bekezdés a módosításkor már kihirdetett új Ptk. személyiség jogvédelmi rendelkezését hivatott megalapozni. Párhuzamosan 2010 után a törvényhozás több olyan törvényt fogadott el, amely közvetlenül a szólásszabadság határainak újrarajzolásával járt.^[4] A (3) bekezdés mindazonáltal még 2013-ban, az Alaptörvény ötödik módosításával újra átalakult, a politikai hirdetések ingyenes közzétételét kiterjesztve.

A szöveg a kézirat lezárásakor így szólt: „(3) A demokratikus közvélemény kialakulásához választási kampányidőszakban szükséges megfelelő tájékoztatás érdekében politikai reklám médiaszolgáltatásban kizárólag ellenérték nélkül, az esélyegyenlőséget biztosító, sarkalatos törvényben meghatározott feltételek mellett közölhető.”

Témánk szempontjából előremutatóan szerepel demokratikus közvélemény kialakítását említő fordulat. Míg az Alkotmány 2010-es módosítása alapjogként fogalmazott („A demokratikus közvélemény kialakítása érdekében mindenkinek joga van a megfelelő^[5] tájékoztatáshoz a közügyek tekintetében.”), az

[4] Ld. bővebben: Smuk, 2013, 25-34.

[5] A „megfelelő” kitételt indokolatlan korlátozásra alkalmasnak találta, ezért azonnali törlését javasolta az EBESZ, ld. Jakubowicz, 2010, 31-33. (Elérhető: <http://www.osce.org/fom/71218>.)

Alaptörvény már az állam kötelezettségeként fogja fel, hogy az a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatás feltételeit biztosítsa. Azzal együtt előremutatóak ezek a fordulatok, hogy tartalmuk már a korábbi precedensben is megjelenő alkotmányos követelmény volt.

II. ALAPHATÁROZATOK

A demokratikus közvélemény koncepció-szerű megfogalmazása már korán, a 30/1992. (V. 26.) AB határozatban megjelenik. Az Alkotmánybíróság esetjoga nagyrészt megőrizte ennek lényegét, vagy másképpen, a rá épülő precedens következetesnek tűnik. Ezen még az új Alaptörvényben megjelenő új szövegekörnyezet sem tudott érdemben változtatni (már amennyire ez jelen sorok írásakor megállapítható). Az AB a véleménynyilvánítás és a sajtó szabadságát a plurális, demokratikus társadalom alapértékének tekinti. A véleménynyilvánítás szabadságának „anyajog” szerepet fogalmaz meg, mert ez forrása a „kommunikációs” alapjogoknak. „Ebből eredő külön nevesített jogok a szólás- és a sajtószabadság, amely utóbbi felőleli valamennyi médium szabadságát, továbbá az informáltsághoz való jogot, az információk megszerzésének szabadságát”, tágabb értelemben pedig további szabadságjogok. Az AB a demokrácia minőségére nézve fogalmazza meg a kommunikációs jogok lényegét: „Ez a jogegyüttes teszi lehetővé az egyén megalapozott részvételét a társadalmi és politikai folyamatokban. Történelmi tapasztalat, hogy mindannyiszor, amikor a véleménynyilvánítás szabadságát korlátozták, sérelmet szenvedett a társadalmi igazságosság, az emberi kreativitás, csökkent az emberben rejlő képességek kibontakozásának lehetősége. A káros következmények nem csupán az individuum, hanem a társadalom életében is megmutatkoztak és az emberiség fejlődésének sok szenvedéssel járó zsákutcájához vezettek. Az eszmék, nézetek szabad kifejtése, a megöly népszerűtlen vagy sajátos elképzelések szabad megnyilvánulása a fejlődni képes és valóban eleven társadalom létezésének alapfeltétele.”

Az egyéni alapjog mellett rögtön megfogalmazódik azonban az objektív intézményvédelmi kötelezettség is: „... az Alkotmány 61. §-ából következik a demokratikus közvélemény kialakulása feltételeinek és működése fenntartásának biztosítására irányuló állami kötelezettség. A szabad véleménynyilvánításhoz való jog objektív, intézményes oldala nemcsak a sajtószabadságra, oktatási szabadságra stb. vonatkozik, hanem az intézményrendszernek arra az oldalára is, amely a véleménynyilvánítási szabadságot általánosságban a többi védett érték közé illeszti. Ezért a véleménynyilvánítási szabadság alkotmányos határait úgy kell meghatározni, hogy azok a véleményt nyilvánító személyi alanyi joga mellett a közvélemény kialakulásának, illetve szabad alakításának a demokrácia szempontjából nélkülözhetetlen érdekét is figyelembe vegyék.” A véleményszabadságnak és a demokráciának az ily módon való összekapcsolásából egyenesen következett a vélemény- és sajtószabadság „mint alapvető

politikai intézmény” kiemelt helye az alapjogok között. Természetesen nem korlátozhatatlan jogként, mint ahogy az adott esetben, a gyűlöletbeszéd büntetőjogi visszaszorításával kapcsolatban épp a demokrácia fogalma is alkalmazásra került: „A demokrácia fogalma rendkívül összetett. A vizsgált kérdés szempontjából azonban lényeges, hogy tartalmilag jelenti a különbözőséghez való jogot, a kisebbségek védelmét, az erőszakról és az erőszakkal fenyegetésről, mint a konfliktusmegoldás eszközeiről való lemondást.”

Az indokolás liberális érvelése szerint: „az egyéni véleménynyilvánítás, a saját törvényei szerint kialakuló közvélemény, és ezekkel kölcsönhatásban a minél szélesebb tájékozottságra épülő egyéni véleményalkotás lehetősége az, ami alkotmányos védelmet élvez. Az Alkotmány a szabad kommunikációt – az egyéni magatartást és a társadalmi folyamatot – biztosítja, s nem annak tartalmára vonatkozik a szabad véleménynyilvánítás alapjoga. Ebben a processzusban helye van minden véleménynek, jónak és károsnak, kellemesnek és sértőnek egyaránt – különösen azért, mert maga a vélemény minősítése is e folyamat terméke.”^[6]

Az Alkotmánybíróság a történelmi helyzetre hivatkozva az állami beavatkozás korlátozását tartotta szem előtt. A leírt kommunikációs folyamatot, a vélemények piacát a saját törvényszerűségei uralják. A vélemények versenyében öntisztulás révén alakul ki egy magasabb színvonalú politikai kultúra: „A létrejött sajtószabadságban senki nem hivatkozhat külső kényszerre, aki a nyilvánosság elé lép, minden sorral, amit leír, magát adja és teljes erkölcsi hitelét kockáztatja. Politikai kultúra és egészségesen reflektáló közvélemény csakis öntisztulással alakulhat ki. Aki tehát gyalázkodik, magát bélyegzi meg, s lesz a közvélemény szemében „gyalázkodó”. A gyalázkodásra bírálat kell, hogy feleljen. E folyamatba tartozik az is, hogy számolni kelljen magas kártérítésekkel. Büntetőjogi büntetésekkel azonban nem a közvéleményt és a politikai stílust kell formálni – ez paternalista hozzáállás –, hanem más jogok védelmében az elkerülhetetlenül szükséges esetekben szankcionálni.”

A viszonylag bővebben idézett határozat a kommunikációs jogok^[7] liberális alapvetését adta. Mintegy átívelően a liberális értelmezési korszakon, több alkalommal, szintén a gyűlöletbeszéd büntethetőségével kapcsolatban az AB ismét megfogalmazza a véleményszabadság filozófiai alapjait.

„A sokszínű nézetek jelenléte a plurális, demokratikus társadalom lényege. A változatos hangok lehetőséget nyújtanak az autonóm egyén számára a választásra, az egymással versengő érvek felvonultatása pedig hozzájárul a felmerülő társadalmi probléma mielőbbi megoldásához. Az állam ezért, pusztán azok

[6] Kiemelés tőlem, S. P.

[7] A kapcsolódó alapjogok áttekintéséhez ld. Halmi, 2003, 423–488.; Halmi, 2009, 157–189. Kiemelést érdemel ezek közül a békés gyülekezéshez való jog, mert a közterületen való közös véleménynyilvánításnak elsősorban politikai tartalma van és ezek a gyűlések a politikai diskurzusok szerves részét képezik. Az AB azonban külön nem fejtette ki ezt a kapcsolatot, ld. 55/2001. (XI. 29.) AB határozat.

tartalma alapján nem tilthatja be bizonyos nézetek kinyilvánítását, terjesztését, és nem nyilváníthat egyes álláspontokat más álláspontoknál értékesebbnek, azzal ugyanis sértené az egyének egyenlő méltóságú személyekként kezelésének követelményét (egy ilyen tilalom azt eredményezné, hogy az emberek bizonyos csoportjai nem adhatnak hangot személyes meggyőződésüknek), illetve az egyes nézetek kizárásával még a politikai diskurzus kialakulása előtt lehetetlenné tenné a minden releváns véleményt megjelenítő, szabad, eleven és nyitott vita létrejöttét.”^[8]

A véleményszabadsággal szembeni törvényeket megszorítóan kell értelmezni, ehhez pedig mindenképpen szükséges, hogy a büntetőjogi tényállások a jogbiztonság, a normavilágosság követelményét kielégítve, pontos fogalmakkal határozzák meg a büntetendő magatartásokat. Különös jelentőségét adja az alkotmányos büntetőjog más tényállások tekintetében is érvényes tételének, hogy ez esetben a véleményszabadság önkényes korlátozására nyílik mód a hatóságok részéről.^[9]

Erre az évek során megerősített liberális álláspontra a gyűlöletbeszédrel kapcsolatos esetjog mellett további, a politikai diskurzus kereteit meghatározó döntések is születtek. A kommunikációs mezőt támogató egyéb rendelkezések tekintetében az AB 1992. évi alaphatározataiban mindjárt az információs szabadság alapvetésével, a közérdekű adatok megismerésének jogával folytatta, majd kibővítette azt a média szerepével.

Az AB előbb az informálódáshoz való jog és a demokrácia közötti kapcsolatot állította fel: „A közérdekű információkhoz való szabad hozzáférés lehetővé teszi a választott népképviselői testületek, a végrehajtó hatalom, a közigazgatás jogszerűségének és hatékonyságának ellenőrzését, serkenti azok demokratikus működését. A közügyek bonyolultsága miatt a közhatalmi döntéshozatalra, az ügyek intézésére gyakorolt állampolgári ellenőrzés és befolyás csak akkor lehet hatékony, ha az illetékes szervek felfedik a szükséges információkat.”^[10]

Egy másik döntésében úgy érvel az AB, hogy a „közérdekű adatok nyilvánossága, megismerhetősége gyakran előkérdése és feltétele a szabad véleménynyilvánításhoz való jog gyakorolhatóságának.” Továbbá „a nyilvánosság a közhatalom demokratikus működésének a próbája. ... A nyilvánosság próbája nélkül az állam polgáraitól „elidegenedett gépezetté”, működése kiszámíthatatlanná, előreláthatatlanná, kifejezetten veszélyessé válik, mert az állam működésének átláthatatlansága fokozott veszélyt jelent az alkotmányos szabadságjogokra.”^[11]

[8] 18/2004. (V. 25.) AB határozat.

[9] Ld. különösen 12/1999. (V. 21.) AB határozat; 18/2004. (V. 25.) AB határozat; 4/2013. (II. 21.) AB határozat

[10] 32/1992. (V. 29.) AB határozat. Megjegyezhetjük, hogy a döntés az 1990. évi önkormányzati törvénynek a képviselőtestületi ülések jegyzőkönyveinek megismerésével kapcsolatos szabályai alapján mondta ki a közérdekű adatokhoz hozzáférés és az esetleges titkosítás alkotmányos követelményeit.

[11] 34/1994. (VI. 24.) AB határozat, amely a pártiratok körében végzett levéltári kutatási igények alapján mondta ki az alkotmányos követelményeket.

A közügyekben való informálódás jogának biztosítása érdekében tisztázni kellett, hogy ez más jogokkal miként ütközik (nem beszélve itt az állami vagy közérdekről). A közszereplők személyiségi jogait a demokrácia és a közvélemény kommunikációs folyamatainak javára hátrébb sorolta az AB. Ennek a következő funkcionális indokolását adta: „a demokratikus államélet és közvélemény érdekében az állami tisztségviselők és más közszereplő politikusok alkotmányosan védett magánszférája másokénál szűkebb; különösen ki kell tenniük magukat mások kritikájának (...). Ehhez azonban személyes adataik ismeretére is szükség lehet, amennyiben azok funkciójukkal vagy közszereplésükkel összefüggnek. A közhatalmat gyakorlók vagy a politikai közszereplést vállalók esetében a személyeknek – különösen a választópolgároknak – a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő joga elsőbbséget élvez az előbbieket olyan személyes adatainak védelméhez képest, amelyek köztevékenységük és annak megítélése szempontjából jelentősek lehetnek. Az e körbe eső személyes adatok megismerhetőségére nem csupán az állami és a politikai közélet informált megvitatása érdekében van szükség, hanem az állami szervek helyes megítéléséhez és a működésükbe vetett bizalom megalapozásához is.”^[12] A politikai intézményekről szóló diskurzust ugyanis támogatni kell: „A demokratikus jogállam állami és önkormányzati intézményeinek szabad bírálata, működésük, tevékenységük kritikája, – még ha az becsületsértő értékítéletek formájában történik is –, a társadalom tagjainak, az állampolgároknak olyan alapvető alanyi joga, amely a demokrácia lényegi eleme.”^[13]

Az AB az Alaptörvény és az új Ptk. szöveggörnyezetében is megerősítette a közszereplők bírálhatóságának testjét, kimondva, hogy a „tények közlése tipikusan a vélemények alapja, ezért még az alkotmányos értékkel egyébként nem bíró, utóbb hamisnak bizonyult tények esetében is indokolt, hogy a jogi felelősségre vonás során a felrőhatóság és az esetleges joghátrányok mértékének meghatározása körében figyelembe vegyék a közéleti viták minél szabadabb folyásának érdekét.” Az új Ptk. 2:44 §-a csak „méltányolható közérdekből” engedte volna a politikusokkal szembeni kritika szélesebb körben való gyakorlását, ez az AB szerint elfogadhatatlan korlátozás volt. Ugyanis a „közéleti véleménynyilvánítás alkotmányos sajátosságaiból következik, hogy a véleménynyilvánítás szabadságának a szabad társadalmi vitát szolgáló gyakorlása minden esetben nemcsak hogy méltányolható közérdeknek, hanem kiemelkedő jelentőségű alkotmányos érdeknek minősül” – és ezért minden további közérdekre utaló kitétel indokolatlan.^[14]

Az előbb említett alaphatározatokkal tulajdonképpen egy időben formálódtak az AB sajtószabadságra és médiaszabályozásra vonatkozó alaptételei is. A 37/1992. (VI. 10.) AB határozat szerint: „A véleménynyilvánítási szabadság

[12] 60/1994. (XII. 24.) AB határozat, megerősíti többek között az 57/2001. (XII. 5.) AB határozat.

[13] 36/1994. (VI. 24.) AB határozat.

[14] 7/2014. AB határozat. Indokolás [65].

a sajtószabadság vonatkozásában sajátosan érvényesül. A sajtó szabadságát arra figyelemmel kell garantálnia az államnak, hogy a „sajtó” a véleményalkotáshoz szükséges információszerzésnek, a véleménynyilvánításnak és véleményformálásnak kitüntetett fontosságú eszköze. ... A sajtó nemcsak a szabad véleménynyilvánítás eszköze, hanem a tájékoztatásé is, azaz alapvető szerepe van a véleménynyilvánítás feltételét képező tájékozódásban. Az Alkotmány 61. § (1) bekezdése is egymás mellett tartalmazza a szabad véleménynyilvánításhoz, továbbá a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jogot. A sajtószabadságnak elsősorban külső korlátai vannak (...). A sajtószabadságot azonban elsősorban az állam tartalmi be nem avatkozása biztosítja; ennek felel meg például a cenzura tilalma és a szabad lapalapítás lehetősége. Ezzel a tartózkodással az állam elvileg lehetővé teszi, hogy a társadalomban meglévő vélemények, valamint a közérdekű információk teljessége megjelenjen a sajtóban. A tájékozódáshoz való jog, vagyis az információs szabadság anyagi és eljárási garanciáit az állam elsősorban másutt, az adatokhoz való hozzájutásnál építi ki, nem sajátosan a sajtóra, hanem bárkire nézve. Demokratikus közvélemény azonban csakis teljeskörű és tárgyilagos tájékoztatás alapján jöhet létre. Ennek megfelelően az Alkotmány a véleménynyilvánításhoz nélkülözhetetlen tájékozódáshoz való jogot érvényesíti is a sajtószabadság fent vázolt koncepciója korlátjaként, de csupán elkerülhetetlen mértékben: kifejezetten kötelezi az Országgyűlést arra, hogy a tájékoztatási monopóliumokat törvénnyel akadályozza meg.”

Később úgy fogalmaz a taláros testület, hogy a média nemcsak a véleménynyilvánítás és a tájékoztatás eszköze. „A médiának a közvélemény befolyásolásában különösen nagy szerepe van és különösen fontos az, hogy a választási kampányok időszakában a műsorszolgáltatás keretében érvényesülhessen a véleménynyilvánítás szabadságának, valamint a közérdekű adatok megismerésének joga.”^[15] A médiának kiemelkedő hatása van a társadalomra: „a médiában megjelenő véleményeknek sokszoros a hatása, rendkívül nagy a befolyása az emberek gondolkodására, a közvélemény formálására... média tehát alapvető jelentőségű a véleménnypluralizmus megjelenítésében, a közösségi viták lefolytatásának egyik legfontosabb színtere.”^[16] „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.”^[17]

Az AB a sajtószabadsághoz képest további specialitásokat fogalmazott meg az elektronikus média szabályozását illetően.^[18] Az alapállás megegyezik az európai emberi jogi bírósági állásponttal, nevezetesen, hogy a technikai feltételek (frekvenciaszűkösség) indokolhatják a sajátos szabályozást. Az AB szerint

[15] 60/2003. (XI. 26.) AB határozat. Kiemelés tőlem, S. P.

[16] 1006/B/2001. AB határozat (kelt 2007 decemberében).

[17] 165/2011. (XII. 20.) AB határozat.

[18] 1006/B/2001. AB határozat.

a véleménynyilvánítási szabadságot a rádió és televízió esetében részletes szervezeti szabályokkal kell biztosítani. „A szervezeti megoldások alkotmányosságát az minősíti, hogy elvileg képesek-e biztosítani a társadalomban meglévő vélemények teljesszű, kiegyensúlyozott arányú és valóságű kifejezésre jutását, valamint a közérdeklődésre számot tartó eseményekről és tényekről való elfogulatlan tájékoztatást.” Ehhez a célhoz akkor juthat el a szabályozás, ha alkalmas arra, hogy kizárja azt a lehetőséget, hogy „állami szervek, vagy bármely társadalmi csoport a műsor tartalmát úgy befolyásolja, hogy a társadalomban meglévő vélemények bemutatásának teljessége, arányainak kiegyensúlyozottsága, valóságű kifejezése, illetve a tájékoztatás elfogulatlansága megsérüljön. Az Alkotmány megköveteli a rádió és a televízió szabadságát az „államtól” és egyes társadalmi csoportoktól. Nem lehet tehát olyan jogosítványuk, amelyekkel a műsorkínálatot egyoldalúvá tehetik, vagy tartalmára meghatározó befolyást gyakorolhatnak.” Az Alkotmánybíróság szerint az sem elfogadható, ha a pártok konszenzusa, műsor-felosztása alapján sérül az elfogulatlan tájékoztatás.

III. AZ ALPHATÁROZATOK ALKALMAZÁSÁNAK EGYÉB TERÜLETEI

Az Alkotmánybíróság az alaphatározatokkal több esetben jogállami megoldások felé terelte a törvényhozást, majd az itt bemutatott módon kifejtett felfogását a következő – a későbbiekben részletesen elemzésre kerülő – területeken alkalmazta. Ezzel egyrészt megerősítette korábbi álláspontját, másrészt kiterjesztette a közvélemény-konceptiót más alkotmányos kérdések megválaszolására is. Dolgozatomban igyekszem a médiaszabályozáson túli vonatkozásokat is bevonni a vizsgálódás körébe, mivel meggyőződésem, hogy a demokratikus közvélemény kialakulásának garanciái csak részben találhatóak a sajtószabadság garanciáinak és határainak szabályai között.

1. Önkényuralmi jelképek használata és a nemzeti jelképek megsértése – a tartalomsemleges felfogás kivételei

Sajátos vita alakult ki annak megítélésében, hogy a véleménynyilvánítás szabadságát miképp érintik azok a büntetőjogi tényállások, amelyek bizonyos szimbolikus beszédeket tiltanak, így egyes önkényuralmi jelképek használatát, valamint a nemzeti jelképek megsértését.

Az önkényuralmi jelképek esetében az AB szerint „a demokratikus társadalom védelmét jelenti az, s ezért nem alkotmányellenes, ha az állam a jelen történelmi helyzetben a demokráciával ellentétes, vagyis önkényuralmi hatalmi rendszerek adott jelképeivel kapcsolatos egyes konkrét magatartásokat tilt meg”, ez „a történelmi háttér fényében nyomós társadalmi szükségletre adott

válasznak tekintendő”.^[19] A 2000-es döntés körüli vita alapvetően a diktatúrákkal kapcsolatos véleménynyilvánítás büntetethezességéről szólt. A későbbiekben azonban elfogadta azt az érvet is, miszerint ezen szimbólumok mögöttes tartalma korántsem egyértelmű minden kontextusban, így általános, az ezekre tekintet nélküli büntetésük nem alkotmányos.^[20]

A nemzeti jelképeket védő büntetőjogi tényállás alkotmányossága mellett egyik fő érv, hogy „a demokráciáknak csak egyik lényeges kritériuma a vélemények pluralizmusa. A demokráciákra jellemző az ország egységét megjelenítő intézmények és szimbólumok léte, amelyek – bár nem kritizálhatatlanok – bizonyos vonatkozásaikban kívül vannak a vélemények alkotmányjogilag védendő pluralizmusán.”^[21]

Az AB ezen döntéseiben mind a köznyugalom veszélyeztetettségének tesztjét, mind a tartalomsemleges védelem elvét alárendelte a sajátos történelmi körülményből^[22] fakadó demokráciaértelmezésnek, és az Alkotmány más rendelkezéseiből hívott segítséget a véleményszabadság korlátozásának igazolásához. A legerősebben a nemzetiszocialista és kommunista rendszerek bűneinek tagadását büntető tényállás vizsgálata során fogalmazott: „A demokratikus működés alapfeltétele a jogállamiság legfontosabb értékei mellett társadalmi elkötelezettség megóvása. Az Alkotmánybíróság megállapította ezért, hogy e törekvés, mint alkotmányos cél érdekében is szükséges a demokratikus eszme társadalmi megkérdőjelezésére alkalmas megnyilvánulások elleni hatékony fellépés.”

2. Képviselőtestületi eljárások – informálódás és képviselői jogok

Az Alkotmánybíróság korán alkalmazta a demokratikus közvélemény támogatásának igényét a képviselőtestületek (az Országgyűlés és a helyi önkormányzatok testületei) működésére vonatkozó szabályok, alkotmányos követelmények megfogalmazásában. Ezen esetek kiterjedtek:

a) A képviselőtestületek munkájának megismerésére, a közérdekű adatok nyilvánosságának igénye folytán. A polgárok tájékozódását kell támogatnia a helyi közügyeket önállóan, demokratikusan intéző önkormányzatnak, például

[19] 14/2000. (V. 12.) AB határozat. Megjegyzendő, hogy Kukorelli István különvéleményében többek között az AB korábbi, a kommunikációs eljárások tartalomsemleges védelmének tesztjét hozta fel a többségi határozattal szemben.

[20] A Vajnai vs Magyarország (2008) ügy és annak strasbourgi utóélete miatt a magyar AB kénytelen volt módosítani álláspontján, az Országgyűlés pedig a Btk.-n, ld. 4/2013. (II. 21.) AB határozat. Azonban a tényállást teljes egészében nem vetette el: 16/2013. (VI. 20.) AB határozat. Indoklás [17]-[20]; [62].

[21] 13/2000. (V. 12.) AB határozat.

[22] Noha léteznek olyan értékek, amelyek a történelmi helyzettől függetlenül védendők: „A demokrácia intézményrendszerének kiépülése és megszilárdulása idején – amikor még nem gyökerezett meg a közügyek kulturált megvitatása – sincs olyan alkotmányos érdek, amely indokolná az értékítéletek közlésének korlátozását a hatóságok és a hivatalos személyek védelmében.” (36/1994. (VI. 24.) AB határozat.)

a nyílt és zárt ülésezés indokainak, valamint a jegyzőkönyvek megtekintésének megfelelő szabályozása révén.^[23] A képviseleti szervek, így az Országgyűlés munkáját a közvélemény kiemelkedő érdeklődése nyomán a média általában figyelemmel kíséri. Az újságírók, a médiaszolgáltatókat készítő és nyújtók számára, az Országgyűlés méltóságának és eljárásainak zavartalansága tiszteletben tartásával, az ülések elérését és megfelelő közvetítését lehetővé kell tenni.^[24] Az AB az Országgyűlést a politikai viták kiemelten fontos terepének nevezte, ahol a közügyekben „érvek és ellenérvek felsorakoztatását követően döntést hoznak a képviselők. Alkotmányos törvényalkotás nem képzelhető el a parlamenti tanácskozás nyilvánossága és a képviselői felszólalások szabadsága nélkül.”^[25]

b) A képviselőtestületek ellenőrző funkciójának támogatására, beleértve a plénum, a bizottságok és a képviselők erre irányuló jogait. A parlamenti bizottsági vizsgálati hatásköreivel kapcsolatos alkotmányos garanciákat az AB azon az alapon tekintette át, hogy ez az ellenőrzési funkció – amellet, hogy egyenesen az Alkotmányból fakadó hatáskör – a hatalommegosztás, a véleménynyilvánítás és a közérdekű adatok megismerésének szabadságához egyaránt köthető.^[26]

A parlamenti nyilvánosság általában legitimációs funkciót tölt be, de általában az ellenőrzést is támogatja. A plenáris vagy bizottsági ülésen lefolytatott viták során az ellenzék kormányzatot érvelésre kényszeríti, de legalábbis döntéseinek alátámasztására, továbbá ügyeket, információkat tárhat a nyilvánosság elé. Az AB megfogalmazásában: „a szabad parlamenti vita hozzájárul ahhoz, hogy a választópolgárok megfelelő képet alkossanak az országgyűlési képviselők és más fontos közjogi tisztségviselők tevékenységéről, és kellő információk birtokában vegyenek részt a politikai diskurzusban és döntéshozatalban.”^[27]

c) A képviselők közreműködési jogaira, különösen a beszédidőre, a hozzászólási és a kérdezési jogra, valamint a mentelmi jogra. A választópolgárokat informáló érdemi parlamenti vita alkotmányos biztosítéka, hogy a képviselők érdemi felszólalási és alternatíva-állítási eszközökkel, lehetőségekkel bírjanak. A demokratikus közvéleményt támogató garanciák tehát a felszólalási időkeretek, a rendszeres ülésezés és a törvényjavaslatok benyújtásának lehetősége is.^[28] Alkotmányellenes jogalkotásnak minősül (közjogi érvénytelenség megállapítására ad okot), ha a képviselők nincsenek abban a pozícióban, hogy a szavazásra bocsátott törvényjavaslatokat érdemben megismerjék és megvitassák.^[29]

[23] 32/1992. (V. 29.) AB határozat.

[24] 20/2007. (III. 29.) AB határozat.

[25] 34/2004. (IX. 28.) AB határozat.

[26] 50/2003. (XI. 5.) AB határozat.

[27] 50/2003. (XI. 5.) AB határozat.

[28] Ld. 12/2006. (IV. 24.) AB határozat.

[29] 164/2011. (XII. 20.) AB határozat, megerősíti 6/2013. (III. 1.) AB határozat. Indokolás [65]-[68].

A hozzászólások tartalmi korlátozása is elfogadható alkotmányosan, ennek – fegyelmi jogi – követelményei az eljárás méltósága érdekében megfogalmazódtak az önkormányzatoknál és az Országgyűlés esetében egyaránt.^[30]

A képviselői jogok tágítását jelenti a másik oldalról mentelmi joguk, mint a zavartalan működés biztosítéka. Nyilatkozatáért, szavazatáért való felelőségének korlátozása bátorítja a képviselőt a politikai véleményének, meggyőződésének kifejtésére. Az AB ennek az alaphelyzetnek a további erősítéséhez járult hozzá azzal a döntésével, amely az Alkotmány 61. §-ból levezette azt az alkotmányos követelményt, amely képviselők egymással és más közszereplőkkel szembeni, becsületsértésre alkalmas állításait is a mentelmi jogból fakadó védelem alá helyezte. Csak a tudatosan hamis közlés „lógott ki” a mentelmi jog oltalma alól. Ezzel a közszereplők magasabb tűrési kötelezettségének másik oldalát garantálta: a parlamenti képviselő nemcsak a kritika elviselésénél, hanem annak megfogalmazásánál is eltérő mérce alá esik. Az alkotmányos jogalkotás előfeltételének tekinthető, valódi szabad parlamenti vita létrejöttét és „az azt követően kialakult törvényhozói akarat szabad kinyilvánítását azonban veszélyezteti a képviselőt a parlamenti vitában tett kijelentése miatti széleskörű büntetőjogi (szabálysértési) felelősségre vonás lehetősége.” Így a „parlamenti szólásszabadság” alapvető garanciájává válik a mentelmi jog.^[31]

A képviselők az AB szerint, akárcsak a politikai pártok, a közvéleményt formáló szerepet játszanak. A találó megfogalmazása azonban arra is rámutat, hogy a „képviselek részéről a közvélemény alakításának a parlamenti beszédjog gyakorlása csupán egyik eszköze, melynek általános jelentősége – a tömegtájékoztatási és az információs eszközök fejlődésével párhuzamosan – csökken, más, hatékonyabb eszközöknek adva át a teret”.^[32]

A politikai pártokról is röviden megemlékezünk, hiszen azoknak a népakarat kinyilvánításában való közreműködését az Alkotmány (3. §) és Alaptörvény (VIII. cikk) egyaránt deklarálja, az AB azonban tételesen erről még csak mellékesen értekezett. A népakarat kialakítása (amelynek lényege a közvetítés a társadalom és az állam között,^[33] a közvélemény befolyásolása és a demokratikus politikai akaratképzésben közreműködés) a párt azon jogosítványai-val kapcsolatos, amelyekkel a különböző vélemények versenyeztetéséhez járul hozzá, például a kampánytevékenysége révén. A szabadon megalakuló pártok tehát önmagukban a plurális politikai akaratképzés intézményei, a választásokon való versengéssel, valamint a testületi szervezetben működő képviselők munkájával. Az Alkotmánybíróság elsősorban a pártok – a népakarat kinyilvánítására

[30] Az önkormányzatoknál: 33/1998. (VI. 25.) AB határozat, az Országgyűlés esetében: 3206/2013. (XI. 18.) AB határozat. Indokolás [29].

[31] 34/2004. (IX. 28.) AB határozat. Az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény (Ogytv.) tovább bővítette a mentelmi jog védelmét, hiszen a rágalmozás, becsületsértés már fenntartás nélkül a felelősségmentesség oltalma alá került, ld. Ogytv. 73. §.

[32] Ld. 12/2006. (IV. 24.) AB határozat.

[33] 2179/B/1991. AB határozat.

való képességhez és az abban való eredményességhez köthető – finanszírozási kérdéseivel kapcsolta össze ezen funkciókat. Kijelentette, hogy a finanszírozás a politikai *status quo* fenntartását érintheti, befolyásolja a megújulás lehetőségét, ezáltal torzíthatja a népakarat kialakítását, kinyilvánítását.^[34]

3. Választási kampányok – az informált döntés mítosza

A politikai diskurzusok egyik leghevesebb időszakáról, a választási kampányokról alapvetően az Alkotmánybíróság a kampánytevékenység szabályozása körében értekezett.

Az AB kifejtette, hogy a demokratikus jogállam biztosítéka a demokratikus választási rendszer, amelynek biztosítania kell a választói akarat érvényre jutását és zavartalan kinyilvánítását, ennek érdekében a választási kampány korlátozható. Ilyen például a kampánycsend, amely azonban nem a vélemények tartalmi szűrését jelenti, hanem a kampánytevékenység és véleménynyilvánítás (és sajtószabadság) időbeli korlátozását.^[35] Konkrét kérdésként felvetődött a közvélemény-kutatás eredményeinek nyilvánosságra hozatali korlátozása, ennek elbírálása során az AB az ilyen adatok közzétételét a demokratikus közvélemény kialakulásához elengedhetetlen információszabadság alapjogával, azon belül a választópolgárok tájékozódáshoz való jogával is szoros összefüggésben állónak találta. „A közvélemény-kutatás főként a tájékoztatást szolgálja azzal a céllal, hogy elősegítse az egyének a politikai folyamatokban való megalapozott részvételét.”^[36] Később hozzátette, hogy ugyan „a politikai reklámok elsősorban a választói akarat befolyásolására irányulnak, szerepük van abban is, hogy a választópolgárok a választáson indulók nevét, célját, tevékenységét, jelszavát, emblémáját megismerjék.”^[37]

4. Különböző médiatípusok és az internet

Kritikusan kell szólnunk a különböző médiatípusok AB általi, újabban képviselt megközelítéséről. A jogi szabályozás tekintetében tradicionálisan a fizikai korlátok (frekvenciaszűkösség), az elért közönség nagysága és a kiváltott hatások mértéke („hatáselv”) alapján a nyomtatott sajtó, valamint a médiaszolgáltatások

[34] 63/2008. (IV. 30.) AB határozat.

[35] 39/2002. (IX. 25.) AB határozat.

[36] 6/2007. (II. 27.) AB határozat, megerősíti a 1/2013. (I. 7.) AB határozat. Indokolás [104]-[106]. Megjegyzem, hogy az utóbbi döntés hatására is, kampányt és a véleménynyilvánítás szabadságát az Alaptörvény módosított IX. cikke szövegszerűen is összekötötte, a politikai hirdetésekkel kapcsolatos rendelkezések megjelenésével. Az alaptörvényi rendelkezés előbb a közszolgálati médiára korlátozta volna a fizetett politikai hirdetéseket, majd az ötödik módosítás révén összes médiaszolgáltatásban csak ingyenesen enged meg az ilyen hirdetések közzétételét. Az első változatot (a csak a közszolgálati médiaszolgáltatókban való hirdetés lehetőségét), amely akkor még a választási eljárási törvényben jelent (volna) meg, az Alkotmánybíróság nem találta elfogadhatónak.

[37] 1/2013. (I. 7.) AB határozat. Indokolás [94].

között különbséget lehet tenni. Ennek alapját adhatja, hogy az Emberi Jogok Európai Egyezményében is megjelenik a televíziók és rádiók engedélyeztetésének lehetősége, illetve a különböző jogi „rezsimek”^[38] alkotmányosságát a magyar Alkotmánybíróság is megerősítette a 2010-es médiajogalkotás áttekintése során. Az AB saját következetes gyakorlatának tekintette, hogy a sajtószabadság korlátozásának vizsgálatakor figyelembe veszi „a tömegkommunikációs szolgáltatásoknak az emberi gondolkodásra és a társadalomra gyakorolt hatásában meglévő különbségeket.”^[39] A frekvenciaszűkösséget is enyhíti ugyan a technikai fejlődés – ám a hagyományos módon sugárzott médiaszolgáltatók jelentőségétől nem lehet eltekinteni, hiszen nem általános a modern technikai eszközök (internetkapcsolat, modern vételi készülékek) elterjedése.^[40] Az AB 2011-ben kifejtett álláspontja a nyomtatott sajtó és médiaszolgáltatások megkülönböztetése körében vitatható, lévén a hatáselmélet talán nem kellően igazolt alkalmazásán alapul.^[41] A határozata értelmében ugyanis a hatósági fellépés elfogadható az egyik, alkotmányellenes a másik felület esetében: „Az audiovizuális média ... lényegesen nagyobb rombolást tud végezni az emberi jogok, különösen az emberi méltóság tiszteletének kultúrájában. Erre tekintettel indokolt, hogy a hatóság – e jogok intézményes tartalmát érintő körben – a már meglévő személyiségi jogvédelem mellett a közösség érdekében felléphessen a jogsértővel szemben, akár egyetlen műsor vagy műorrész alapján. Ez a nézők, hallgatók érdekében biztosított hatósági eljárás a közönségre gyakorolt különösen erős befolyásra tekintettel minősül szükséges és arányos beavatkozásnak. 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. Az emberi méltóság érdekében történő korlátozás szükségessége ezeknél a sajtótermékeknél is fennáll, ám esetükben az emberi méltóságot 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. Az 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.”^[42]

Hasonlóan eltérő rezsime következik az AB azon megállapításából, miszerint nem vizsgálta az interneten közzétett magáncélú közléseket, blogokat,

[38] Számunkra itt nem relevánsak a szabályozások (pl. regisztrációs kötelezettség stb.), illetve az egyes formátumok (pl. nyomtatott és internetes újságok, lekérhető szolgáltatások) elhatárolásának részletkérdései.

[39] 165/2011. (XII. 20.) AB határozat.

[40] Koltay, 2012, 502.

[41] Koltay – Polyák, 2012, 19 skk.

[42] 165/2011. (XII. 20.) AB határozat.

közösségi portálokat („webkettő” stb.).^[43] A 19/2014. (V.30.) AB határozatban az Alkotmánybíróság az internetes kommentekért való felelősséget kiterjesztette a topikokat működtetőkre is, tekintet nélkül arra, hogy a kifogásolható, jogsértő hozzászólásokat később szűrték és eltávolították – miközben az internetes kommunikáció körében ismételen elzárkózott a közösségi oldalak és blogok vizsgálatától. A többségi indoklás szerint ugyanis az Alaptörvény IX. cikke a nyilvános szólást védi, a közösségi oldalak hozzászólásai, posztjai pedig regisztrációval érhetőek el, és szűrhető személyi kör számára szólnak. Valójában ez a webkettő időszakának, a virtuális közösségi lét sajátosságainak tényleges megfontolása nélkül fogalmazódott meg. A közösségi oldalakon a magánszféra technikailag konstruálható ugyan, de a praktikus tapasztalat az, hogy ezeket a fórumokat mozgalmak, pártok, politikusok, sajtó- és médiaszervezetek, általában közéleti szereplők intenzíven használják. (Az AB határozat ezt a tényt, mint kivételt megemlíti, de semmilyen további következtetést nem fűz hozzá.)^[44]

Az állami beavatkozás határainak kijelölése tekintetében itt rögzíthetjük, hogy a sajtótermékek, valamint az internetes kommunikáció jelentős része a beavatkozás korlátai miatt nagyobb szabadságot élvez. A sajtótermékekben, illetve médiaszolgáltatásokban megjelent, személyes jogséremlen túlmutató jogsérelem esetén nem tartom indokoltnak a hatósági fellépések megkülönböztetését. A magam részéről az internetes, „magáncélú” formákat a politikai diskurzusok, a demokratikus közvélemény mérvadó felületeinek tartom.^[45]

IV. AZ ÖSSZEKÉP

Az alkotmánybíróági szövegek áttekintése során megállapíthatjuk, hogy a magyar alkotmányos kultúrában az AB révén a vélemény szabadság liberális felfogása erős pozícióval bír, annak ellenére, hogy az emberi méltóság és egyéb értékek védelme új értelmezési keretet is kínálhat az utóbbi években. A demokratikus közvélemény kialakulásának garanciáit az AB különös hangsúllyal szere-

[43] Polyák Gábor szerint ezek megítélése a médiatörvények alapján sem egyértelmű, ezért legalábbis a normavilágosság követelménye sérül. Koltay András pedig felteszi a kérdést, hogy helyes kiindulópont-e az internet szabadságának, szabályozatlanságon alapuló, „romantikus megközelítése”. (Koltay – Polyák, 2012, 20–21., 32–33.)

[44] Hasonló kritikai szellemben ld. Stumpf Istvánnak a határozathoz fűzött különvéleményét.

[45] Egyetértek Polyák azon megállapításával, miszerint „[a] politikai és nem politikai tartalmak közti elhatárolás, különös tekintettel az egyes médiatartalmak véleményformálásban betöltött szerepére, egyáltalán nem egyértelmű; a közéleti tájékoztatástól való távolmaradás is alakítja a demokratikus közvéleményt; a nem politikai álláspontok és értékrendek is visszahathatnak a politikai döntésekre. Különösen fontos kérdés ez akkor, amikor a médiumok jelentős része – sőt túlnyomó többsége, köztük a legnagyobb elérésű médiumok – legfeljebb közvetett módon vesz részt a média alkotmányos funkcióinak megvalósításában. A sajtószabadság a médiarendszer egészére akkor terjed ki, ha elfogadjuk, hogy a médiarendszer működésének alkotmányos céljait a nem közéleti médiatartalmak is befolyásolják.” (Polyák, 2012, 15–16.)

peltette az előtt is, hogy ez az Alaptörvény szövegében megjelent. Mind az alanyi jogi oldalát, mind pedig az állami intézményvédelmet kiemelten fontosnak kezeli.^[46] A véleményszabadság korlátait illetően a magas fokú védelem azzal valósul meg, hogy az AB általában magas szinten, az alkotmányos jogok és értékek között megtalálható konkrét korlátozási okokat fogad csak el. Amint 2011-ben, az érvelési kört bezárva kifejti a testület, „fogalmilag kizárt a demokratikus közvélemény kiépítésének, fenntartásának eszközeként az olyan médiatartalom, amely tagadja a demokrácia intézményes, alapvető jogokhoz kapcsolódó alapértékeit”.^[47] Polyák Gábor ezt a megállapítást a tartalomseleges védelemről való elfordulás jeleként értékeli és kritizálja. Szerinte „ez az értelmezés legalábbis megnyitja az utat a demokratikus közvéleménnyel szemben minőségi elvárásokat támasztó, e közvéleményből tartalmi alapon egyes közléseket eleve kizáró értelmezés felé”.^[48] A fordulattal kapcsolatos megérzést erősíti az önkényuralmi jelképekkel kapcsolatos AB álláspont, amely azt követően, hogy az Európai Emberi Jogi Bíróság Vajnai ügyben kifejtett álláspontját^[49] nagyrészt kikényszerítette, a büntető tényállás fenntartását megerősítette, akárcsak a nemzetiszocialista és kommunista diktatúrák bűneinek tagadásával kapcsolatban. („A demokratikus működés alapfeltétele a jogállamiság legfontosabb értékei melletti társadalmi elkötelezettség megóvása. Az Alkotmánybíróság megállapította ezért, hogy e törekvés, mint alkotmányos cél érdekében is szükséges a demokratikus eszme társadalmi megkérdőjelezésére alkalmas megnyilvánulások elleni hatékony fellépés.”^[50]) A vélemény- és sajtószabadság határainak újrarajzolásának értelmezéséhez az Alaptörvény és más jogági kódexek egyéb vonásait is tekintetbe kellene vennünk, itt erre nem térünk ki.^[51]

Ezzel a védelemmel – az „amerikaiás” liberális felfogástól való távolodás egyes nyomai ellenére – nagyrészt a „vélemények piacának” liberális felfogását, valamint a véleményszabadság demokratikus önkormányzásra hivatkozó igazolását

[46] Halmai Gábor szerint a véleményszabadság jogának negatív és pozitív jellege a nyilvánossághoz való jogok esetében csak együttesen érvényesülhet. Idézi továbbá azon külföldi szerzőket, akik a jogok individuális és intézményi oldalának viszonyát értelmezik (Grabitz, Häberle, Alexy). (Halmai, 2001.)

[47] 165/2011. (XII. 20.) AB határozat.

[48] Polyák, 2012, 16. Végső értékelése szerint az AB egy elefántcsonttoronyból nézi a médiaviszonyokat, a „médiaszabadság alkotmányos alapjait illetően továbbra is legfeljebb a médiarendszer és a médiafogyasztás 1990-es évekbeli állapotát tekinti kiindulópontnak, ehhez rendeli a médiarendszer kialakításával kapcsolatos célokat és eszközöket. E szabályozás érdeklődésének középpontjában a médiafogyasztó helyett továbbra is a tartalomszolgáltató, a bőségesen rendelkezésre álló kapacitások elérésének gazdasági akadályai helyett továbbra is a szűkösség, a tudatos médiahasználat helyett továbbra is a tilalmak és az előírások állnak”.

[49] Az Alkotmánybíróság véleményszabadsággal kapcsolatos jogértelmezése nagyrészt megfelel az Európai Emberi Jogi Bíróság felfogásának, és az Európa Tanács egyéb dokumentumaiban megjelenő progresszív nézeteknek. Az AB többször is hivatkozott az ECtHR döntéseire és érveléseire, bár teljes mintakövetésről éppen az itt említett példa alapján sem beszélhetünk.

[50] 16/2013. (VI. 20.) AB határozat. Indokolás [51].

[51] Ld. bővebben: Smuk, 2013, 25–34.

látjuk visszaköszönni. A vélemények bizonyos korlátok révén megakadályozhatóak abban, hogy a közvéleménynek tekinthető nyilvános kommunikációs mezőben, a politikai diskurzusokban megjelenjenek. Ezek a korlátok mindazonáltal meglátásom szerint nem rugaszkodtak el az európai standardoktól. A kilencvenes évek liberálisabb álláspontjával szembeni alkotmánybíróági fordulat valójában egyelőre nem explicit.

A vizsgált kommunikációs mezőben a vélemények egymásra is hatnak: az AB szerint a demokratikusan formálódó közvéleményben elvárható, hogy a sokkoló vagy bántó véleményekre vélemények válaszoljanak, s az állami beavatkozás (tilalmak) területe a lehető legszűkebb („paternalista hozzáállás büntetőjogi büntetésekkel formálni a közvéleményt és a politikai stílust”). Ugyan ennek a felfogásnak a naivitására^[52] is lehet hivatkozni, s a bőrünkön érezhetjük, hogy az öntisztulás mechanizmusai nem dolgoznak kellő gyorsasággal – a társadalmi folyamatok türelmetlen jogi eszközökkel való orvoslását mégsem támogatnánk.

A politikai rendszerben a demokratikus politikai akaratformálás és a demokratikus legitimitáció érdekében a vélemények nyilvánossága révén nem egyszerűen az önmegvalósítás, hanem az informálódáshoz való jog is érvényesülhet. A választók az információk révén megalapozottan vehetnek részt a politikai akaratformálásában. Az állami intézmények és a közszereplőkkel szembeni véleményszabadság védelmével pedig kvázi a hatalommegosztás új dimenziójának megjelenését is támogatta az AB: a sajtószabadságról megállapítja, hogy „joga és egyben felelőssége is, hogy közhatalom birtoklása nélkül gyakoroljon „nyilvánosságkontrollt” az állami szervek működése felett, és jelezze a nyilvánosság számára a demokratikus működés zavarait, torzulásait”.^[53]

A politikai diskurzusok szabad demokratikus környezetben a nyilvánosság előtt zajlanak. A szabad véleménynyilvánítást a nemzetközi dokumentumok és az alkotmányos szabályok a kommunikációs közegetől (médiától, platformtól) függetlenül védik. (Jóllehet, különböző felületeken különböző szabályozási keretek és materiális feltételek között kommunikálhatunk.) A politikai véleménynyilvánítás szabadsága a médiában, a népképviselői szervezetekben, az utcán, az interneten és a választási kampányfelületeken és fórumokon valósul meg. Az AB a demokratikus közvélemény kialakulásának értékét egyaránt alkalmazta ezekre a kommunikációs mezőkre, az állami intézményvédelmi kötelezettség nagyrészt ezen arénák, kommunikációs közeg működésének biztosítására vonatkozik.

[52] Az önfejlesztő, öntisztító mechanizmussal kapcsolatos „naiv” várakozások kritikáját fogalmazza meg Kilényi, 2009, 8–18.

[53] 165/2011. (XII. 20.) AB határozat.

IRODALOM

- Angelusz Róbert – Tardos Róbert – Teresényi Tamás (szerk.) (2007): *Média, nyilvánosság, közvélemény*. Szöveggyűjtemény. Gondolat, Budapest.
- *Freedom of expression in Europe. Case-law concerning Article 10 of the European Convention on Human Rights*. (2007) Council of Europe Publishing.
- Halmai Gábor (2001): *A kommunikációs jogokról*. Médiakutató. 3. Elérhető: http://www.mediakutato.hu/cikk/2001_03_osz/03_a_kommunikacios_jogokrol.
- Halmai Gábor (2003): A véleménynyilvánítás szabadsága. In: Halmai Gábor – Tóth Gábor Attila (szerk.): *Emberi jogok*. Osiris, Budapest.
- Halmai Gábor (2002): *Kommunikációs jogok*. Membrán, Budapest.
- Habermas, Jürgen (1999): *A társadalmi nyilvánosság szerkezetváltozása*. Osiris, Budapest.
- Jakubowicz, Karol (2010): *Analysis and Assessment of a Package of Hungarian Legislation and Draft Legislation on Media and Telecommunications*. OSCE, Warsaw. Elérhető: <http://www.osce.org/fom/71218>.
- Kilényi Géza (2009): *Az Alkotmánybíróság és a gyűlöletbeszéd*. Közjogi Szemle. 1. sz.
- Koltay András (2009): *A szólásszabadság alapvonalai*. Századvég, Budapest.
- Koltay András – Polyák Gábor (2012): *Az Alkotmánybíróság határozata a médiaszabályozás egyes kérdéseiről*. JeMa. 1. sz.
- Koltay András (2012): A médiatartalom-szolgáltatások meghatározása és differenciálása a szabályozásban. In: Koltay András – Nyakas Levente (szerk.): *Magyar és európai médiajog*. Complex, Budapest.
- Pokol Béla (1995): *Médiahatalom*. Windsor, Budapest.
- Polyák Gábor (2012): *Párhuzamos valóságok. Az Alkotmánybíróság nyilvánosság- és médiaképe társadalmtudományi eredmények tükrében*. Fundamentum. 4. sz.
- Smuk Péter (2013): *Ostrom vagy felújítás alatt? A véleményszabadság új határai*. Közjogi Szemle. 2. sz.

Az Alkotmánybíróság határozatai:

- 2179/B/1991. AB határozat. 30/1992. (V. 26.) AB határozat. 32/1992. (V. 29.) AB határozat. 34/1994 (VI. 24.) AB határozat. 36/1994. (VI. 24.) AB határozat. 60/1994. (XII. 24.) AB határozat. 33/1998. (VI. 25.) AB határozat. 12/1999. (V. 21.) AB határozat. 13/2000. (V. 12.) AB határozat. 14/2000. (V. 12.) AB határozat. 55/2001. (XI. 29.) AB határozat. 57/2001. (XII. 5.) AB határozat. 1006/B/2001. AB határozat. 39/2002. (IX. 25.) AB határozat. 50/2003. (XI. 5.) AB határozat. 60/2003. (XI. 26.) AB határozat. 18/2004. (V. 25.) AB határozat. 34/2004. (IX. 28.) AB határozat. 12/2006. (IV. 24.) AB határozat. 6/2007. (II. 27.) AB határozat. 20/2007. (III. 29.) AB határozat. 63/2008. (IV. 30.) AB határozat. 164/2011. (XII. 20.) AB határozat. 165/2011. (XII. 20.) AB határozat. 1/2013. (I. 7.) AB határozat. 4/2013. (II. 21.) AB határozat. 6/2013. (III. 1.) AB határozat. 3206/2013. (XI. 18.) AB határozat. 16/2013. (VI. 20.) AB határozat. 7/2014. AB határozat. 19/2014. (V. 30.) AB határozat.

ECtHR határozatai:

- Vajnai v Magyarország (2008) ügy.

Alkotmány (1989), Alaptörvény (2011).

- 2012. évi XXXVI. tv. az Országgyűlésről.
- 2010. évi CIV. törvény a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól [Smtv.]