

SAJTÓSZABADSÁG ÉS POLITIKAI VITA A DIGITÁLIS KORBAN**

Az új médiáról már megszületésekor azt jósolták, hogy forradalmasítani fogja a politikai kommunikációt.¹ Bár ez a technológia tulajdonképpen gyerekcipőben jár és folyamatosan fejlődik, számos jóslat beteljesült már. A weblog (webnapló), amely lehetővé teszi az egyének számára, hogy nézeteiket és megjegyzéseiket online formában rögzítsék és rendszeresen frissítsék, a 2004-es amerikai elnökválasztáson a figyelem középpontjába került. A magánszemélyek által szerkesztett webnaplókra mint a politikusok és az intézményesült sajtó ellenőrzőjére tekintettek. Ezzel együtt, bár 2004 nagy szenzációja volt, nincs okunk azt feltételezni, hogy a webnapló a jövő egyértelműen uralkodó kifejezési formája. Már most arról hallunk, hogy a podcasting [azaz a hangfájl alapú weboldal – *a ford.*] és a videoblog kiszorítja majd a szöveg alapú blogolást. Az új technológiák elmosás a határt civilek és újságírók között. Ennek a folyamatnak lehettünk tanúi a 2005. júliusi londoni terrormerényletet követően. A helyszínen mobiltelefonokkal rögzített képek és videók segítettek megmutatni a történeteket a világnak. A technológiai fejlődés nem csupán az egyének lehetősége; az intézményesült sajtó szintén él ezekkel a lehetőségekkel. A BBC számos tévéműsora már online módon is megtekinthető, és több tartalomszolgáltató keresi a lehetőséget, hogy műsorai interaktívvá váljanak, a nézők kommentálhassák azokat. Az intézményesült sajtóhoz tartozó számos szolgáltató vásárol az új médiához sorolt cégeket. A BSkyB megszerezte a szélesávú internetszolgáltató Easynetet,² az ITV megvette a Friends Reunitedot, a News Corp pedig megvásárolta az Intermixet, a mspace.com tulajdonosát.³ Ezek a lépések jól mutatják, hogy az intézményes média arra törekszik, hogy a tartalomszolgáltatásban növelje a digitális technológiák szerepét.

Ezek a változások felvetik a kérdést, hogy vajon a digitális tartalmakra is érvényesek-e azok a szabályok, amelyek a tömegtájékoztató más formái esetében irányadók vagy sem. Ha egy weboldal politi-

kai szerepet vállal egy választási kampányban, köteles-e megjeleníteni a kiadó nevét és címét, mint a jelölteket támogató nyomtatott hirdetéseket tartalmazó lapok?⁴ Vonatkozzon-e egyes online tartalomszolgáltatókra a válaszadás lehetőségének joga, illetve bizonyos típusú tartalmak szolgáltatásának kötelezettsége? A szigorú szabályozás elbátortalaníthatná az egyéni felhasználók blogokban és számos privát honlapon megjelenő újításait. Ugyanakkor a szabályozás teljes hiánya alááshatja a média közösségi kötelességeit, és a politikai viták eltorzulásával járhat. Ezeknek a kérdéseknek a jelentősége csak fokozódik, ha az online technológiák a politikai kommunikáció meghatározó eszközévé válnak.

Ennek az írásnak nem célja, hogy megválaszolja ezeket a kérdéseket, helyette két alapvetőbb témát vizsgál. Elsőként azt, hogy e változások fényében szükséges-e módosítanunk a sajtószabadság normatív megközelítését, nagyobb hangsúlyt fektetve az egyéni véleménynyilvánítók szerepére. A másik kérdés arra vonatkozik, hogy ezek a változások elvezetnek-e egy új paradigmához, amelyben a médiatévékenység közszolgálati elemeit támogató szabályozás már nem alkalmazható. E kérdések vizsgálata közben az írás számot vet azokkal az érvekkel, melyek szerint az online közlésmódok a hagyományos médiától eltérő megközelítést igényelnek. Az új megközelítés főbb alapelvei az online kommunikáció alacsony költségeire, a részvétel viszonylagos egyszerűségére, a felhasználói ellenőrzésre épülnek, és arra, hogy a közvetítő és irányító szerepet játszó elit állandóan változik. Írásom, miközben elismeri az online kommunikáció hozta számos hasznos változást, amellet érvel, hogy az online megnyilatkozási módok ahelyett, hogy valóban egyenlő esélyt kínáló játékeret teremtenének, nem pusztán fenntartják a létező médiaelitet, hanem újak létrejöttét is lehetővé teszik. Ebből következően az online megnyilatkozás különböző szinteken működik, csakúgy, mint ahogy azt az offline világban tapasztaljuk. A lehet-

* Köszönettel tartozom Michael Birnhacknek, a Cambridge University Public Law Discussion Group tagjainak és azoknak az anonim recenzenseknek, akik a korábbi vázlatokhoz észrevételeket fűztek.

** A tanulmány *Media Freedom and Political Debate in the Digital Era* címmel 2006-ban a *The Modern Law Review* című folyóiratban jelent meg [(2006) 69(4) MLR 489–513]. Az írás magyar nyelvű fordítását a szerző és a folyóirat engedélyével közöljük.

séges szabályozás ezért a megnyilatkozás szintjeihez igazodva különböző módszereket igényelhet.

Az állítást alátámasztó érveket írásomban öt fejezetre osztva tárgyalom. Az első áttekinti a tömegkommunikáció szabályozásának hagyományos megközelítéseit, illetve a sajtószabadság és a véleménynyilvánítási szabadság közötti kapcsolatra vonatkozó elképzeléseket. A második fejezet megvizsgálja az internetnek a médiára és a véleménynyilvánítási szabadságra gyakorolt hatásaival kapcsolatos tudományos megállapításokat. A harmadik fejezet megkísérli felbecsülni, hogy mennyivel hangsúlyosabb az egyéni részvétel az internetes nyilvánosságban, mint a média hagyományos formáiban. A negyedik fejezet rámutat, hogy némely médiaszervezet és megnyilatkozó hogyan tartja meg elit státuszát az online világban, ami aránytalan befolyást biztosít számukra a nyilvános vitákban. Végezetül a szabályozás lehetséges stratégiáit és különböző csapdáit vázoló fel. Ennek során a véleménynyilvánítás különböző csatornáival kapcsolatban számos fontos kérdés merül fel, azonban jelen írás központi kérdése továbbra is a politika és a politikai vita területe marad, ami a sajtó demokratikus és közszolgálati funkcióinak legfontosabb eleme.

E tétel mögött az a felfogás rejlik, hogy a média szabályozását és szabadságának védelmét az emberek közötti kommunikáció típusainak figyelembevételével kell értelmeznünk. Egy olyan szabályozási rendszer, amely pamfletírókkal számol, minden kétséget kizáróan alkalmazhatatlan volna abban a korban, ahol a televízió a tömegkommunikáció uralkodó formája. Fontos kérdés, hogy az online véleménynyilvánítás lehetőségeinek olyan fejlődése, mint amelyet az internet tesz lehetővé, hogyan változtatja meg a sajtószabadság védelmére vonatkozó felfogásunkat.⁵ Ez nem azt jelenti, hogy egyfajta technológiai determinizmus mellett érvelnék. A jog nem kényszerül másodlagos szerephez; aktív szerepet játszik abban, hogyan fejlődik a kommunikáció és hogyan használjuk fel ezt a technológiát. A jelenlegi médiaalkalmazási módok részben a szabályozási környezet termékei és visszatükröződései. Mindemellett előfordul, hogy a szabályozási környezetet kell ezekhez az alkalmazási módokhoz igazítani, hogy megfeleljen azok jellegének. A szabályozásban történő ilyen jellegű változtatások segítenek biztosítani a technológia és a felhasználási mód olyan fejlődését, amely egyben demokratikus és közszolgálati értékeket is hordoz.

SAJTÓSZABADSÁG ÉS A SAJTÓSZABÁLYOZÁS MODELLJEI

A sajtószabályozás modelljeit a véleménynyilvánítási szabadság és a sajtószabadság fényében kell vizsgálnunk. A véleménynyilvánítási szabadság és a sajtószabadság közötti kapcsolat igen összetett.⁶ A véleménynyilvánítási szabadsággal kapcsolatos leggyakoribb megállapítások a következők.⁷ Az első, hogy a véleménynyilvánítási szabadság alapvető a személy önrendelkezésének és önkifejezésének szempontjából. A második a vélemények szabad piaca, mely alapján a minimális kormányzati szabályozás az állampolgárok közötti kiterjedt vitákat eredményez, amelyek a legnagyobb valószínűséggel vezetnek el az igazsághoz. A harmadik, hogy a véleménynyilvánítási szabadság a demokratikus kormányzás elengedhetetlen összetevője. Ezek között átfedés is van, és mindegyiket érdemes kritikával fogadnunk.⁸ Az instrumentalista igazolásokat gyakran idézik a sajtószabadság védelmében, például az információk, nézetek és vélemények terjesztésének közösségi funkcióját hangsúlyozva.⁹

FONTOS KÉRDÉS, HOGY AZ ONLINE VÉLEMÉNY- NYILVÁNÍTÁS LEHETŐ- SÉGEINEK OLYAN FEJ- LŐDÉSE, MINT AMILYET AZ INTERNET TESZ LE- HETŐVÉ, HOGYAN VÁL- TOZTATJA MEG A SAJ- TÓSZABADSÁG VÉDEL- MÉRE VONATKOZÓ FEL- FOGÁSUNKAT.

Ahogy Lord Bingham elemezte a Mccartan Turlington Breen kontra Times (napilap) ügyben: „A többség nem tud részt venni társadalmának nyilvános életében [...] ha nem figyelmeztetik és informálják őket azokról az eseményekről, amelyek megfontolásra érdemesek vagy cselekvésre indíthatnak. Ez a figyelmeztetés és informálás [...] nagyrészt a médián keresztül történik. A modern részvételi demokráciák helyes

működése megköveteli, hogy a média szabad, aktív, professzionális és oknyomozó legyen.”¹⁰

Ennél nehezebb igazolni azt, hogy a sajtószabadság azért értékes, mert hozzájárul az egyén önkifejezéséhez. Csak kevesek számára adott a lehetőség, hogy a televízióban vagy az írott sajtóban közölhesék nézeteiket. Egyértelmű határ húzható az újságíró vagy a tévériporter és közönségük között. Még ha némelyek közülük hozzá is férhetnek a sajtónyilvánossághoz, csak kis számú egyén vagy csoport számára adott e lehetőség.¹¹ A sajtószabadság értéke a nyilvánosság és a közönség érdekeinek szolgálatából fakad.¹²

Az, hogy a sajtószabadság instrumentális indokokkal igazolható, nem sokat mond arról, hogyan védhetjük leginkább e szabadságot. Az Egyesült Államokban Stewart bíró úgy érvelt a sajtó autonómiája mellett, hogy megkülönböztette azt más vélemeny-

nyilvánítási formáktól, annak érdekében, hogy biztosíthassa ezek kormányzattól való függetlenségét.¹³ Nem e szerint ítélik az amerikai bíróságok, és nem ezt a megközelítést fogadja el az Emberi jogok európai egyezménye vagy az angliai jogrendszer. Elentétes felfogást tükröz Sir John Donaldson állítása is, amely szerint „a média információhoz és közléshez való joga sem több, sem kevesebb, mint általában a nyilvánosságé”.¹⁴ Ugyanakkor nem mindig hasznos a sajtószabadság és az egyéni véleménynyilvánítás szabadsága közé egyenlőségjelet tennünk, mivel a sajtó másképpen gyakorolja e szabadságot, mint az egyén, főként a véleménynyilvánítás hatókörének és befolyásának, hatásának különbségéből adódóan. Ezen kívül a két szabadság összeütközésbe is kerülhet egymással. Azok, akik a tömegkommunikációt irányítják, a sajtószabadságot arra használhatják, hogy akadályozzák mások véleménynyilvánítási szabadságát, például azzal, hogy bizonyos nézeteket kizárnak a sajtóból. Bár ugyanez a kérdés a véleménynyilvánítás fórumait ellenőrző más intézményekkel kapcsolatban is felvethető,¹⁵ a nyilvános vitákra tett hatása és befolyása miatt a média esetében különösen aggályos. Ehhez kapcsolódva írja Judith Litchenberg: „Szemben a véleménynyilvánítási szabadsággal, amelynek bizonyos aspektusait gyakorlatilag feltétel nélkül kell elfogadnunk, a sajtószabadság feltételesen érvényes, mégpedig olyan mértékben, amennyire az az általában vett véleménynyilvánítási szabadság bizonyos lényegi aspektusait segíti elő.”¹⁶

Ezzel a fajta megközelítéssel találkozunk az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) az egyezmény 10. cikkével kapcsolatos döntéseiben, amelyek különleges védelmet nyújtanak a sajtónak, ha az „a közérdeklődésre számot tartó információk és vélemények közlése” során a „nyilvánosság éber őreinek” feladatát látja el.¹⁷ Ez a védelem nem a sajtó intézményének jár, hanem a magának a közlésnek, illetve annak, hogy a sajtó a közérdeklődésre számot tartó vitákat szolgálja.

A nézet, mely szerint a sajtószabadság oly mértékben védendő, amilyen mértékben az a véleménynyilvánítás jogát szolgálja, megmagyarázza, hogy a sajtó szabályozása hogyan fér össze az egyezmény 10. cikkével.¹⁸ Ezt azonban nem érdemes túlságosan hangsúlyozni, mert az EJEB csak akkor fogadja el a mediaszabályozást, ha az a 10. cikk alapján szükséges korlátnak bizonyul egy demokratikus társadalomban, és nem vizsgálja, hogy a szabály nem nélkülözhetetlen-e a véleménynyilvánítási jog érvényesülése szempontjából. Craufurd Smith szerint a mediaszabályozást nem a véleménynyilvánítás szükségszerű korlátozásának, hanem a véleményszabadság le-

hetőségeit és feltételeit biztosító eljárásnak kellene tekintenünk.¹⁹ Még ha az EJEB nem is ment ilyen messzire, elismerésre méltó annak felismerése, hogy a demokratikus társadalmakban valamiféle szabályozás igenis fontos, mivel ha a sajtószabadság az állami befolyással szembeni korlátlan garanciaként jelenik meg, akkor a média a magánkézben lévő sajtó tulajdonosai nézőpontjának öncélú közvetítőjévé válik. Ez a forgatókönyv azt a veszélyt jelzi, hogy a sajtószabadság pusztán egy mediavállalkozás vagy egy vagyonos személy gazdasági érdekeinek védelmezőjévé válik, ahelyett, hogy a demokratikus célokat vagy a közérdeket szolgálja.²⁰ A hozzáférés magas költségei és az ellenőrzést gyakorló médiaelit miatt a tömegkommunikáció igenis rászorul némi felügyeletre annak érdekében, hogy elkerülhetővé váljon a sajtó társadalmi és demokratikus funkcióinak néhány véleménynyilvánító érdekei általi eltorzítása.

E megfontolások egyike sem állítja, hogy a mediaszabályozás igazolható, ehhez ugyanis bizonyítani kell, hogy az adott szabályozás demokratikus célokat szolgál. Az, hogy milyen médiarendszer szolgálja leginkább ezeket a célokat, az alkalmazandó demokráciamodelttől függ.²¹ A különböző modellek vizsgálata túlmutat ennek az írásnak a céljain és keretein, de a legtöbb demokráciamodell megköveteli a hírek közlését, az információk és elemzések nyilvánosságához való eljuttatását, valamint a nézőpontok sokszínűségéről való gondoskodást. A különböző médiatípusokra eltérő szabályok vonatkoznak. A nyomtatott sajtó a tulajdonviszonyokat érintő közérdekű, valamint a mindenfajta véleménynyilvánításra vonatkozó szabályozások alanya, ugyanakkor a nyomtatott sajtóban nem érvényesíthetők azok a tartalmi előírások, amelyek a nézetek pluralitását biztosítják, és azok a rendelkezések sem, amelyek a politikai híradások kiegyensúlyozottságát és pártatlanságát követelik. Ehhez képest a rádióra és televízióra Nagy-Britanniában szigorúbb szabályok vonatkoznak. Minden engedéllyel rendelkező műsorszolgáltatóra irányadók a pontosságra, pártatlanságra, az ízlésségre és tisztességességre vonatkozó követelmények.²² Az elektronikus sajtóbeli reklámokat tartalmi és időtartambeli szabályok korlátozzák, a televízióban és rádióban nem tehetők közzé politikai hirdetések. A közszolgálatnak nevezett műsorszolgáltatókra további előírások vonatkoznak, például meghatározott arányban oktatási és kulturális programokat kell sugározniuk. Ezt a különbséget az egyezmény 10. cikke is elismeri, lehetővé téve az elektronikus műsorszolgáltatók szigorúbb szabályozását.²³ Arról, hogy ezek az eltérő szabályozási rendszerek miért alakultak ki, sokan értekeztek,²⁴ de a különbségtélt inkább társadalmi és történetinek, mintsem

elméletinek tekintik.²⁵ Következésképpen számos olyan előírás, amely jelenleg az elektronikus médiára vonatkozik, kiterjeszhető volna a nyomtatott sajtóra, és fordítva, amennyiben az olyan demokratikus célokat szolgálna, mint a nézetek sokszínűsége és a véleménypluralizmus.

Az online véleménynyilvánítás szabályozása folyamatos viták tárgya.²⁶ Egyesek szerint az online véleménynyilvánítás a nyomtatott sajtó modelljéhez áll közelebb,²⁷ és nem az elektronikus média szabályozási rendszeréhez.²⁸ Az egyesült királysági kommunikációs törvény alapjául szolgáló dokumentum, a Fehér könyv szerint az internetes tartalmakat a televíziókra és rádiókra vonatkozó legenyhébb szabályozásnál is engedékenyebb szabályozásnak kell alávetni.²⁹ Az online tartalmakra tehát nem a televíziókra és rádiókra vonatkozó szabályok,³⁰ hanem a mindenfajta véleménynyilvánítást érintő korlátozások az irányadók, mint amilyen a közrendre, a rágalmazásra, a bizalmas információkra vonatkozó rendelkezések és a szerzői jogi szabályok. Ugyanakkor az Európai Bizottság a *Televíziók határok nélkül* című irányelvnek az egyes online módon terjesztett audiovizuális tartalmakra való kiterjesztését javasolja, mondván, ezek a televíziós vagy rádiós tartalmakhoz hasonlóan működnek.³¹ A BBC-től a The Sunig egyre több hírközlő szolgáltató multimédiás tartalmat honlapján. Bár jelenleg az online véleménynyilvánításra kevesebb szabály irányadó, mint az intézményes médiára, ez az állapot felülvizsgálatra szorulhat, ahogy az előbbi által nyújtott tartalmak egyre közelebb kerülnek a műsorszolgáltatóhoz.

Még egy, a tanulmány elejére kívánczó megjegyzés: a médiatípusokat időnként a terjesztési lehetőségek szerint különböztetik meg. Míg a műsorszolgáltatók kérés nélkül juttatják el tartalmaikat a közönséghez, más médiatípusok, például az újságok, a közönség aktív lépéseit igénylik ahhoz, hogy eljuttassák tartalmaikat a befogadóhoz. Az, hogy ez a különbségtétel helyes-e, vita tárgya, mert eltúlozhatja a televíziózáshoz kapcsolt passzivitást. A televízió néző is választhat, hogy nézi-e a műsort vagy sem, és ha igen, melyik csatornát.³² Ez a lehetőség tovább bővül a csatornaválaszték növekedésével. A megtekinthető műsorok számának emelkedésével és a műsoridő megválasztásának lehetőségével a tévé nézők döntési szabadsága növekszik. A digitális képrögzítő eszközök, mint például a TiVo, a nézők számára lehetővé teszik, hogy az általuk választott időpontban nézzék az adott programokat, kiszűrjék a reklámokat vagy visszanezzék az élő televízióadás tetszőleges részleteit. Számos televízió-program interaktivitásra nyújt lehetőséget, például SMS szavazással, távirányító segítségével digitális formátumú kiegészítő tartalmak

választásával. A közönség kontrollja a nyomtatott sajtó tartalmait tekintve túlhangsúlyozott, főleg ha tekintetbe vesszük, hogy az olvasó megválaszthatja az újságot, de azt már nem, hogy az milyen témákat és milyen mélységben dolgoz fel. Bár a közönség szerepe eltér a különböző médiatípusok esetében, fontos, hogy ne túlozzuk el ezeket a különbségeket.

Vita tárgya, hogy az online kommunikáció e kereten belül hol helyezhető el, ami persze a keret alkalmazásától is függ.³³ Stevens bírónak az ACLU kontra Reno ügyben kifejtett véleménye szerint „az internet nem olyan »invazív«, mint a rádió vagy a televízió”, mivel kéretlenül nem jelenik meg a számítógép képernyőjén, és a felhasználók ritkán találkoznak online tartalmakkal véletlenszerűen.³⁴ Egy weboldaltól kapott tartalom megszerzése aktív lépéseket kíván, például a keresett forrás url-jének begépelését a böngészőbe vagy egy megfelelő linkre való kattintást. Bár a digitális média valóban nagyobb lehetőséget biztosít a közönség számára az irányításra és a részvételre, írásomban ennek az érvnek a korlátait is megvizsgálom. Amikor valaki egy internetes keresőt használ, akkor nem egy meghatározott forrást vagy adott információt keres, hanem arra kíváncsi, mely források lehetnek számára a leghasznosabbak és a leginkább relevánsak. Amikor kiválaszt egy linket, akkor ezt általában egy másik weboldal ajánlására teszi. Ezen kívül sok felhasználó adott tartalmakat keresve egyszerűen visszatér ugyanahhoz a forráshoz vagy feliratkozik az oldalon az e tartalmakhoz való közvetlen hozzáférésre. Míg a technológia sokkal nagyobb részvételi lehetőséget biztosít a felhasználóknak, azok a társadalmi szokások, amelyek ennek a médiumnak a használatát alakítják, illetve az információtengerben való eligazodás igénye lehetővé teszi bizonyos online véleménynyilvánítók számára, hogy az általuk szolgáltatott tartalmakat egy szélesebb közönségre erőltessék.

Összefoglalásképpen elmondható: a médiát érő kritikák jó része abból fakad, hogy az irányítás kevesek kezében van, legyen az az állam alapította műsorszolgáltató vagy a privát szférában megjelenő gazdasági erő. Ebből következően nem tehető egyenlőségjel a sajtószabadság és az egyéni véleménynyilvánítás egyéb formái közé, mivel csak egyének kis csoportjai, esetleg intézmények élhetnek a sajtón keresztül történő üzenetközvetítés lehetőségével. A médiaszabályozás egyik célja annak biztosítása, hogy a médiainstítúciók valóban betöltsék társadalmi szerepüket és hatalmukat demokratikus és szociális felelősségükkel összeegyeztethető módon gyakorolják.³⁵ Az a kérdés jelöli ki ezen írás hátralevő részének fő irányát, hogy mindez az online kommunikációra is érvényes-e.

AZ ONLINE VÉLEMÉNYNYILVÁNÍTÁSSAL KAPCSOLATOS REMÉNYEK ÉS FÉLELMEK

Az internet hőkorszakában felcsillant a remény, hogy az új média elmozdítja azoknak a korlátoknak a nagy részét, amelyek hagyományosan kizártak bizonyos csoportokat a nyilvános vitákból. Eugene Volokh professzor 1995-ös optimista víziója szerint az online véleménynyilvánítás támogatja majd az „olcsó beszédet”, és ha nem is szünteti meg az egyenlőtlenségeket, sokkal több lehetőséghez és hatalomhoz juttatja felhasználóit és a felszólalókat: „Az új technológiák nagyban megkönnyítik, hogy bármely elképzelés, vélemény, származzon bár gazdától vagy szegénytől, megjelenjen a szellemi piacon. Még ha sokan nem is tudják megengedni maguknak, hogy hatékonyan részt vegyenek a vitákban, akkor is sokkal több szervezetnek lesz lehetősége hozzászólni egy adott kérdéshez.”³⁶

Sokan feltételezik, hogy online környezetben nincs szükség külön szabályozásra ahhoz, hogy bizonyos nézőpontok vagy tartalomtípusok megjelenjenek. Ha ugyanis egy hír vagy vélemény napvilágra juttatása a cél, semmi akadálya annak, hogy az online megjelenjen. A véleménynyilvánítást akadályozó gazdasági korlátok jó része megszűnt, ami enyhíti a médiát ért főbb kritikák súlyát. Ezen kívül a magán-cenzúra lehetőségei szintén csökkentek.³⁷ A szellemi piac működése igazságosabbnak tűnik. Bár az effajta optimizmus az internet térnyerésére adott korai reakciókra jellemző, ezek a vélemények újra előtérbe kerültek az olyan népszerű felhasználási formák megjelenésével, mint amilyen a webnaplóírás.³⁸

Cass Sunstein ezzel szemben úgy érvel *Republic.com* című írásában, hogy míg az internet olcsóbbá és közvetlenebbé teszi a véleménynyilvánítást, az is lehetővé válik a felhasználók számára, hogy – a szűrésre módot adó technológiák segítségével – az előzetes nézeteiknek és ítéleteiknek megfelelő információkat válogassák ki.³⁹ Más szavakkal: a felhasználó az online technika használata során elkerülheti az ellentétes véleményekkel való konfrontációt. A közvetítő jelleg hiánya és az internet decentralizáltsága azt eredményezi, hogy az emberek visszahúzódnak saját virtuális világukba. Figyelembe véve Sunsteinnek a köztársasági eszményre és a közügyek megvitatására épülő demokráciamodelljét, érthető az aggodása amiatt, hogy az emberek – a közügyekben való aktív részvétel helyett – saját preferenciáik kielégítésére használják az új médiát. A Sunstein által kiemelt kérdés más, mint ennek az írásnak a fő témája, amennyiben ő azon közvetítők eltűnésével foglalkoz-

zik, akik segíthetnék a tapasztalatok megosztását és támogatnák a közügyek megvitatását. Ami számunkra is lényeges, hogy nem hisz abban, hogy a szabályozatlan online véleménynyilvánítás a demokratikus vitákat szolgálja.

Sunstein számos olyan reformjavaslatot kínál az online média számára, amely a műsorszolgáltatókhoz hasonló alapelvekre épülő szabályozást jelent. Ilyen például a nyilvános viták célját szolgáló weblapok létrehozása, a médiavállalatok által a közérdekű ügyekre fordított források nyilvánosságra hozatala, a nyilvános megvitatást lehetővé tevő weblapok anyagi támogatása. Sunstein végezetül egy olyan sémát ajánl, amelyben az egymással ütköző nézőpontok egyaránt megjelennek bizonyos weblapokon, és ezt link vagy hiperlink követelmények, illetve megjelentetési szabályok biztosítják. Ezen intézkedések alátámasztására Sunstein felsorolja azokat érveket, amelyeket korábban, a véleménynyilvánítás szabadságával foglalkozó munkáiban dolgozott ki.⁴⁰ Ezekben az internetet párhuzamba állította a nyilvános fórumokkal,⁴¹ rámutatva az állami szabályozás szükségességére az internet üzleti alapú felhasználási módjainak megteremtésében és védelmében, például a domainnevet regisztrálók jogainak védelmében.⁴² Minthogy a digitális megnyitkozások szabályozása e gondolatmenet szerint elkerülhetetlen, a hangsúly arról a kérdéstről, hogy legyen-e szabályozás, áttolódik arra a kérdésre, hogy milyen szabályozásformák szolgálnák leginkább közösségi céljainkat. Sunstein írásai azokat a nyilvános vitákra vonatkozó elképzeléseket támogatják, amelyek az Egyesült Államok alkotmányában garantált véleménynyilvánítási szabadság alapját képezik. Sunstein szerint a felhasználó kezébe adott túlságosan nagy hatalom aláássa a különböző elképzelések, nézetek cseréjét és megvitatását, amely a demokrácia elengedhetetlen feltétele.

Sunstein álláspontja számos kritikát váltott ki. Először is azok, akik kritikusan szemlélték a műsorszolgáltatókkal foglalkozó korai írásaiban felvetett érveket, a *Republic.com*-ban felhozott tételekkel sem értenek egyet. Akik eleve szkeptikusak az állami beavatkozással szemben, és úgy vélik, az egyénekre kell bízni, hogy meghozzák saját döntéseiket, valószínűleg elutasítják az online média szabályozására vonatkozó elképzeléseket. Az ellenvetések másik csoportja szerint az online média alapvetően különbözik a többi tömegtájékoztatási eszköztől, ami eleve érvényteleníti ezeket a szabályozási elképzeléseket. Dan Hunter szerint nem szükséges a nyilvános vitáknak helyet adó honlapok állami támogatása, mivel ilyen weblapok maguktól is létrejönnek.⁴³

A változatosság, a diverzitás érdekében történő szabályozás már csak azért is félreértés, mert az anyagi bőség nem feltétlenül szükséges előfeltétele egy weblap létrehozásának. Az internet jelenleg is rengeteg különböző információnak ad otthont, ami lehetővé teszi a demokrácia pluralitásigényének szolgálatát, ilyenféle terhes szabályozások nélkül. Ezen kívül az is vitatott, hogy a felhasználói választás Sunstein által javasolt szintje egyáltalán lehetséges-e technológiailag, illetve ha igen, akkor az ajánlott szabályozások még mindig könnyen megkerülhetők lennének. E nézőpont szerint ha az ilyen szabályozások alkalmazhatók is lennének az offline tömegkommunikációra, az online véleménynyilvánításra ugyanez nem feltétlenül érvényes. Ez a megközelítés tehát nem a sajtószabadság fenti igazolásából indul ki, inkább azt sugallja, hogy a demokratikus média megteremtéséhez az ilyen típusú szabályozások eleve szükségtelenek.

Jack Balkin felfogása az online véleménynyilvánításra vonatkozó mindkét fenti kritikai megközelítésből tartalmaz elemeket.⁴⁴ Ő is kritizálta a műsorszórókkal kapcsolatban a Sunstein által javasolt eljárásokat, mégpedig azon az alapon, hogy túl kevés hangsúlyt helyeznek az egyéni választás szerepére.⁴⁵ Balkin azon érve pedig, mely szerint az online véleménynyilvánítás alapvetően eltér a kommunikáció egyéb formáitól, a másik kritikai megközelítéssel rokon. Szerinte az online kommunikáció szembeűnő sajátosságai aláássák a véleménynyilvánításról alkotott általános elméletet, amelyre a republikánus és a deliberatív modellek épülnek. Ezen túlmenően a véleménynyilvánítás republikánus elméleteinek az érvényessége korlátozott, a tömegkommunikációnak az internet előtti korszakában felmerült speciális kérdésekre adott válaszként értelmezhetők: „A paradigmaértékű helyzet, amely a fejlődéselű társadalmi elméleteket motiválja – kevesek véleményének továbbítása a műsorszórókon keresztül egy alapvetően inaktív befogadói tömeg felé – már nem írja le helyesen azt a világot, amelyben élünk.”⁴⁶

Az, hogy a tömegkommunikáció közönsége valaha is olyan passzív volt, ahogyan azt e modell sugallja, önmagában is megkérdőjelezhető, mindenesetre az online véleménynyilvánítás egyértelműen több lehetőséget nyújt az interakcióra. Balkin nem a médiaszabályozás megszüntetését javasolja, inkább azt hangsúlyozza, hogy a részvételnek nagyobb szerepet kell kapnia az online véleménynyilvánítást vizsgáló elméletekben. A digitális technológiák megkönnyítik a politikában és a kultúrában való részvételt, amelyek egyikének sem kell egy elit kezében maradnia. Sőt az emberek ma olyan mértékig vehetnek részt a kultúra alakításában, amely eddig nem volt le-

hetséges. A véleménynyilvánítás szabadságán belül a hangsúly áttolódik a beszélőre, ami a médiatulajdonos üzleti érdekei erősödésével szemben hat. Az online véleménynyilvánítás nem pusztán a médiát irányító néhány kiválasztott egyénről vagy intézményről szól. Sőt a sajtószabadság és az egyéni véleménynyilvánítás szabadsága közötti határ elmosódik, és a hangsúly a közönségről az egyéni véleménynyilvánító érdekeire helyeződik át. A következőkben megvizsgáljuk a fenti gondolatmenet mögött meghúzódó feltételezést, mely szerint a médiában paradigmaváltás megy végbe.

AZ ONLINE RÉSZVÉTEL ÉS ÖNKIFEJEZÉS

A fentiek értelmében míg a hagyományos sajtószabadságot nehéz az egyes megszólalók szempontjából igazolni, itt nincs rá különösebb indok, hogy eltekintsünk az online megszólalók szükségleteitől, különösen ha tekintetbe vesszük, milyen egyszerű egy weblap létrehozása, egy üzenet elküldése vagy egy weboldal elkészítése. A véleménynyilvánítás vizsgálatának a közönség vagy a befogadók nézőpontjából a véleménynyilvánítók nézőpontjába történő áthelyeződése az online kommunikáció több típusával is illesztrálható, ilyen például a blog. Bár a blog leginkább az Egyesült Államokban elterjedt, nagy hatású Angliában is.⁴⁷ A blog már csak azért is érdemes a közelebbi vizsgálatra, mert közel áll az internet korai korszakában megjósolt demokratizált médiaszektor jellegzetességeihez.⁴⁸ Végül is ha Nagy-Britanniában nem is terjed el annyira, mint az USA-ban, a populáris médiának lehetnek más formái, amelyek hasonló tulajdonságokat mutatnak.

A blogok lehetővé teszik, hogy alkotóik bármilyen témában kifejezzék véleményüket és hogy akár naponta frissítsék ezeket a tartalmakat. Magánszemélyek közvetlenül juttathatják el nézeteiket a külvilágnak, anélkül, hogy mások véleménynyilvánítási tevékenységétől függenének. A blogok nagy számát és frissítésük gyakoriságát tekintve közülük csak néhány számíthat potenciálisan szélesebb közönségre. Mivel a weblapok többsége ezt az ismertséget nem éri el, a blogok nem állíthatók párhuzamba az intézményes médiával. A blog értéke inkább a szerzők hasznában rejlik, ami nem más, mint nézeteik megjelenítési lehetősége vagy az esetleges beszélgetés, eszmecsere emberek kisebb csoportjának hálózataival.⁴⁹ A XX. század közepén, abban az időszakban, amikor a tömegkommunikáció a kommunikáció uralkodó formájává kezdett válni, Alexander Meiklejohn a következőket írta: „Nem az lesz az igazán

fontos, amiről mindenki beszél, inkább az lesz a lényeg, hogy mindentről beszéljenek, amiről egyáltalán érdemes [...] a lényeg, negatív meghatározással, hogy semmilyen elképzelést, megközelítésmódot ne zárjanak ki az alapján, hogy egy adott vitás kérdés egyik vagy másik oldalán áll-e.”⁵⁰

Úgy tűnik, a blogról alkotott elképzelés a fejtejtéjére állítja Meiklejohn kijelentését. A blogok tartalmának változó minőségét és megbízhatóságát tekintve nem az a lényeges, hogy minden elképzelésről hallani lehessen, hanem hogy mindenkinek esélye legyen a megszólalásra. A fenti megközelítésmód elmozdul a közérdeket és a közönséget szolgáló véleménynyilvánítás koncepciójától egyfajta önkifejezés, önbemutató felé. Ahogyan a Hansard Society jelentése fogalmaz: „A blogolás nem más, mint a jelenlétet bizonyítani; felmutatni a világnak, hogy létezel és hogy milyen is a helyedben lenni; megmutatni, hogy a gondolataid legalább olyan érdekesek a meghallgatásra, mint bárki máséi; a befogadó közönség helyzetéből a jelentést, értelmet adó résztvevő és alkotó helyzetébe emelkedni.”⁵¹

A véleménynyilvánítás szabadsága ebben a kontextusban inkább tekinthető kétirányú részvételen alapuló, semmint hierarchizált, aszimmetrikus folyamatnak. A beszélő szerepére fektetett nagyobb hangsúlyt kétféleképpen is igazolhatjuk: az önértéknek tekintett véleménynyilvánításként, vagy pedig a véleménycseré demokratikus eszköze védelmével. Az utóbbi igazolás keretében a blog mintegy a véleménynyilvánítás hivatalos csatornáinak kiegészítőjeként jelenik meg. Ha néhány blog közös vitát vagy eszmecserét folytat, jelezheti a megválasztott képviselők és más intézmények számára, hogy mely ügyek tarthatnak számot a legnagyobb érdeklődésre. Az egyes magánszemélyek ilyesfajta aktivizálódása a tüntetéshez, tiltakozáshoz hasonlítható, amikor az emberek feltűnő helyeken gyülekeznek vagy amikor jól ismert lapokba írnak olvasói leveleket, hogy valamire rábírnak a rendszert és hogy valódi hatással legyenek, ahelyett, hogy pusztán néhány barátjuk számára fejeznék ki véleményüket. És akárcsak a tüntetés esetében, itt is nagyszámú résztvevő koordinált tevékenysége eredményezhet valódi hatást.

Így tehát az online véleménynyilvánítás társas tevékenységek terepe is lehet. Ez hagyományos formákban is megvalósulhat, például az érdekcsoportok honlapjain. Bár ebben kevés újdonság van, hiszen ilyen csoportok eddig is készítettek hírleveleket és más sajtótermékeket, de az online forma lehetővé teszi az érdekcsoportoknak, hogy szélesebb közönséget érjenek el és több csoport használja a média szélesebb spektrumát, mint amilyenek az audiovizuális tartalmak vagy az online vitafórumok. Ezek

a társas tevékenységek így kevésbé formális keretek között mehetnek végbe, például egy közösen szerkesztett honlapon vagy weboldalon, esetleg a bloggerek által belinkelt olyan oldalakon, amelyekkel szoros közösséget vállalnak, megvitatta ott az egymás által nyilvánosságra hozott tartalmakat. Az online véleménynyilvánítás tehát nagyobb hangsúlyt helyez az egyéni és csoportos részvételle, a sajtószabadság olyan módosulását hozva, amely a véleménynyilvánítás instrumentális felfogásával vagy az önkiteljesítés igényével is igazolható, és átfedésben van a gyülekezési szabadsággal.

A blog ily módon képes lehet megváltoztatni a médiakommunikációról alkotott nézeteinket. A szerző magánjellegű helyeken végezheti tevékenységét, mint amilyen például az otthona, személyes élményeket dolgozhat fel, ezzel elmosva a határt a magánjellegű és a nyilvános véleménynyilvánítás között.⁵² Az itt kifejtett elképzelések, gondolatok hiányosak vagy kidolgozatlanok is lehetnek. A blogger, hasonlóan a magánéleti helyzetekben, közvetlen és kényelmes szituációban beszélgető emberekhez, arra használhatja a webnaplót, hogy próbára tegye nézeteit és érveit, anélkül, hogy azt kellene éreznie, hogy azoknak jövőbeli elveivel is egyezniük kell. A határok ilyen elmosódása ellentétes azal, ahogyan a hagyományos médiatartalmak létrejönnek annak érdekében, hogy szélesebb közönséghez juttassák el őket. Az online véleménynyilvánítás azt is lehetővé teszi, hogy a személyes tapasztalatok és a közügyek keveredjenek egymással. Az online környezet nagyobb kreativitásra ad lehetőséget a tartalmak másolhatósága és módosíthatósága által. Erre a 2005-ös angliai általános választásokon is talá-lunk példákat: bizonyos honlapok lehetővé tették az olvasók számára, hogy „remixeljék” a választási üzeneteket, például hogy megváltoztassák a választási plakátok feliratait.⁵³ Ahogy a technológia egyre egyszerűbbé és olcsóbbá teszi a hangfájlok, a video- és grafikus tartalmak felhasználását, valószínűleg egyre több szöveg alapú szolgáltatás mozdul majd el ezt a trendet erősítő irányba. A podcasting és a videoblogolás máris lehetővé teszi a felhasználók számára, hogy hang- és videofájlok segítségével rendszeresen éljenek véleménynyilvánítási és önkifejezési szabadságukkal. Emellett a politika és a szórakoztatás összekapcsolása szükséges lehet ahhoz, hogy elérjék a kívánt nagyságú közönséget, különösen, hogy egyre több és több forrás verseng ennek a közönségnek a figyelméért.

Ez a fejezet azt vizsgálta, hogy az egyének ma már olyan módon vehetnek részt a médiatevékenységekben, amely eddig nem volt lehetséges. Ez nemcsak gondolataik megjelentetésének egyszerű mód-

jára vonatkozik, hanem a kifejezési lehetőségek és formák bővülésére is. Ez a fejlődés megváltoztathatja a sajtószabadságról való gondolkodást, amennyiben nagyobb hangsúlyt fektet a megszólaló nézőpontjára, egy olyan aspektusra, amely a tömegkommunikáció hagyományos formáiban nem volt központi kérdés. Ez a kifejezési forma olyan hálózatok létrejöttét is segítheti, amelyek hatása és hatékonysága alkotóik társulásából származik. Ebből következően az ilyen csoportalkotáson alapuló vagy kisebb léptékű véleménynyilvánítási tevékenységeknek nem kell a közérdekűséget védő olyan szabályozások hatálya alá tartozniuk, amelyeket a műsorszórókra vonatkozó szabályozásban találhatunk. Ugyanakkor bár mindez jelentős fejlődésnek tekinthető, teljesen nem változtatja meg a paradigmát. Ahogyan azt a következő fejezetben látni fogjuk, egy maroknyi beszélő továbbra is aránytalanul nagy hatással van a politikai vitákra. Ebből következik, hogy a tömeges közönségnek szóló elit beszéd még mindig a tömegkommunikáció központi eleme, azaz a jelenlegi szabályozási modellek mégiscsak alkalmazhatók lehetnek a továbbiakban is. Az olcsó internetes beszéd fontos, csakúgy, mint ahogy az offline világban fontosak más, költségkímélő véleménynyilvánító tevékenységek, a tüntetések és demonstrációk, de nem szabad illúziókba ringatni magunkat afelől, hogy ez mindenki számára egyenlő esélyeket nyújtó teret eredményez.

A MÉDIAELIT ÉS AZ ONLINE VÉLEMÉNYNYILVÁNÍTÁS

A közmédia hagyományos szabályozási modellje kritikusan szemléli az elitet és a média központi ellenőrzését, ugyanakkor függ is ezektől. Ha a média ellenőrzése kevesek kezében marad, fennáll a veszélye, hogy csak néhány nézőpont jelenik majd meg, hogy a tulajdonos nézetei aránytalanul nagy hatással lesznek a nyilvános vitákra vagy hogy a többség egyáltalán tudomást sem vesz a közügyekről. A központi ellenőrzés ugyanakkor megkönnyíti a közérdekű szabályozást azáltal, hogy egyértelmű célt kínál az intézkedések számára. Számos online megszólaló megjelenése az eredetileg a tömegkommunikáció szükséges részének tekintett rend és szabályozás ellenében történik.

Ebben a fejezetben azt próbálom alátámasztani, hogy a médiaelit dominanciája nem szűnik meg, és hogy a terjesztés viszonylag alacsony költségei mellett továbbra is inkább egy kis létszámú, gyakran komoly pénzügyi háttérrel rendelkező megszólalónak lesz befolyása a nagyközönségre. Ebből következik, hogy lesznek olyan típusú online megszólalók, akik

a tömegkommunikációs szabályozások megfelelő anyai lehetnek.

Az offline világ intézményesített médiája továbbra is hatással lesz a nyilvános vitákra. A 2005-ös általános választások statisztikái azt mutatják, hogy bár növekszik azok száma, akik a választási információkat online forrásokból szerzik be, a hagyományos formák, mint a televízió és a napilapok, továbbra is uralkodók maradtak.⁵⁴ Míg az internethasználat a politikai véleménynyilvánításban az USA-ban elterjedtebb, a Pew Center kutatásai a televízió mint politikai információforrás hasonló dominanciáját mutatták ki.⁵⁵ Ebből következik, hogy az internet inkább kiegészíti a hagyományos médiát és alternatív információforrássá válik, mintsem leváltaná a hagyományos megnyilvánulási lehetőségeket. Egészében tekintve a médiát, továbbra sem körvonalazódik egy mindenki számára egyenlő esélyeket nyújtó tér, és a hagyományos médiát irányító elitek sokkal nagyobb hatással vannak a politikai vitákra, mint az online források. Ugyanakkor ez azt is sugallja, hogy az online véleménynyilvánítás jelenlegi helyzete nem indokolja a többi szektorra vonatkozó szabályok deregulációját, de arról nem mond túl sokat, hogyan nézzen ki egy online szabályozási rendszer. Még ha a helyzet változik is, és az internet a médiatartalmak domináns forrásává válik, a meglévő médiaelitek ettől továbbra is fennmaradnának. Az online elérhető tartalmak ilyen széles választéka mellett az embereknek válogatniuk kell, mit olvasnak el, és tudniuk kell, hol találják a legjobb anyagokat. Az intézményesített és megbízható hírportálok a pontos és hiteles hírek kézenfekvő forrását jelentik, így az emberek továbbra is keresni fogják az ismerős neveket.⁵⁶ A Hansard Society egyik jelentése alapján a 2005-ös nagy-britanniai általános választások idején az online politikai információknak a BBC volt a legelterjedtebb forrása, míg a jelöltek, lobbicsoportok, blogok és a „szavazatgyűjtők” oldalait „gyakorlatilag figyelmen kívül hagyták”.⁵⁷

Hasonló megállapítás tehető a blogokkal kapcsolatban. Bár a blogokban sok olyasmi történt, ami hozzájárult a média demokratizálásához, csak néhánynak van igazán nagyszámú látogatója nap mint nap, illetve kevésre mutat nagyszámú link más weboldalakról és blogokról. Öt amerikai „sztárblogger” általában százezer találat körül teljesít, míg a nagy többségre sokkal kisebb forgalom jut és sokkal kevesebb link mutat.⁵⁸ A sztárbloggerek sikere valószínűleg részben a szerzők tehetségének, a tartalomnak és a frissítés gyakoriságának köszönhető. Ugyanakkor hiába nyújt egy blog minőségi tartalmakat, időre van szükség ahhoz, hogy ez kiderüljön és széles körben elterjedjen. Egy weboldal vagy egyéb onli-

ne forrás megbízhatóságáról például más hiteles forrásokból származó referenciákon keresztül győződhetünk meg. A blogok közönsége más weblapok és weboldalak linkjei, illetve közvetlen, szóbeli információcsere útján szerveződik. Ha egy blognak jelentős olvasótáborra van, egyre többen tudják barátaitkat informálni róla vagy belinkelni azt saját weboldalukon. Ez egyfajta hólabda effektushoz vezethet: a népszerűbb weboldalak még népszerűbbekké válnak, ahogy a blogok iránti általános érdeklődés növekszik. Ha a név és jó hír egyszer már rögzült, a belőlük nyert előnyök önerősítővé válnak.⁵⁹ Mindezekből következik, hogy a szélesebb közönséget vonzani képes linkek léte meghatározó szerepet játszik a blogger sikerében.

Ahogy ez a folyamat kiteljesedik, a „sztárbblogger” a portál szerepét tölti be azáltal, hogy dönthet arról, mely más oldalak linkjeit helyezi el blogján. Sok blogger megsértődne, ha portálnak neveznék weboldalát, és azt mondaná, hogy pusztán támogatja azokat a bloggereket vagy kampányokat, amelyek már megteremtették saját táborukat.⁶⁰ Bármilyen alapon is döntsön a blogger arról, milyen nézetek vagy történetek mellé áll, a lényeg, hogy a sztárbblogger széles közönséghez juttathatják el véleményüket. A hagyományos médiában is találkozunk hasonlóval, amikor egy televízió vagy újság tudósítása egy blog tartalmát szélesebb közönséghez juttatja el, mint ahogy az Salam Pax bagdadi blogjával történt.⁶¹ Az offline média tehát portálként működik, és segít megerősíteni a sztárbbloggereket vagy weboldalakat. A reklám eredményeként megnövekedett számú látogató segít a blognak abban, hogy még több link vagy élőszó révén szerzett látogatóval bővüljön. Egy oldal népszerűsége más előnyökkel is járhat, például a magas látogatószámból származó bevételek támogatják a szerzőt abban, hogy munkájának még több időt és forrást szenteljen, ami aztán segít annak a tartalomnak a kialakításában, amely a magas látogatószámot fenntartja. Egy kisszámú, népszerű blog tehát egészen más helyzetben van, mint az individuális weboldalak és a kevésbé ismert blogok tömege.

Persze mindez nem mond semmit az online véleménynyilvánítás létező hierarchiájának korrektségéről. A sikeres blogger befolyása és népszerűsége lehet nagyon megérdemelt, de értékük már nem a beszélő önkifejezésén alapul. Olyan szerepet töltenek be, mellyel segíthetik bizonyos nézőpontok széles közönséghez és befolyásos véleményformálókhoz való eljuttatását.⁶² Az ő véleményük nagyobb eséllyel győz meg másokat vagy gyakorol hatást a politikára. A széles közönséghez eljutó sztárbblogger néhány tulajdonsága az intézményesített média ismeretjellegéhez hasonló. Bár a blog számos lehetőséget

nyújthat a közönségnek arra, hogy elhelyezze megjegyzéseit, továbbra is a blogger az, aki megszabja a napirendet és dönt arról, hogy ezek közül mely megjegyzések a legjelentősebbek. A sztárbblog vagy weboldal, széles közönségének köszönhetően, valószínűleg nem tudja megválaszolni a felhasználói által beküldött kérdéseket és észrevételeket, és ebben a hagyományos média felülről irányított információáramlásához hasonlít.⁶³ Nem az a célunk, hogy aláássuk az online nyilvánosság legfontosabb teljesítményeit és fejlesztéseit vagy hogy a weboldalakat szigorú tartalomszabályozásnak vessük alá. Ehelyett inkább az, hogy a kisszámú, széles körben ismert weboldal és blog közléthez való hozzájárulását azzal mérjük, mennyire szolgálják a nagyközönség és a nyilvánosság szükségleteit, ugyanúgy, mint a hagyományos tömegkommunikáció esetében. A nagyközönséghez szóló forrás paradigmája talán nem teljes egészében írja le a blogolást, de néhány eleme igenis alkalmazható az online véleménynyilvánításra is.

Rádadásul a portálok új csoportja jelenik meg, akár keresőoldalakon keresztül, mint amilyen a Google, vagy éppen olyan, blogokat egybegyűjtő szolgáltatás által, mint a Technorati. Ha a felhasználó egy nagyon speciális információt keres, például egy bizonyos szerző adott írását, a keresőlap csak a kívánt információt jeleníti meg. A felhasználó ilyenkor valamilyen más forrásból már értesült az adott tartalomról és kialakította preferenciáit. Ugyanakkor ha a felhasználó keresése általánosabb, a kereső sok találatot válaszol, s ez valamilyen prioritizációs módszert igényel. Ilyen körülmények között a felhasználó nem biztos, hogy tudja, mit akar, és ilyenkor az, hogy az adott tartalmat hogyan ítéli meg, a kereső által felállított prioritástól is függhet.⁶⁴ Az online megszólaló sikere azon is múlik, hogy rajta lesz-e az ilyen keresőmotorok által készített listákon, és ha igen, hányadik helyen szerepel, ami viszont azon a módszeren múlik, amelyet a kereső használ az információk összegyűjtéséhez.⁶⁵

Ha a kereső üzleti alapú csoportosítási modellt használ, a sorrendbeli prioritást azok kaphatják, akik fizetnek érte, nem pedig azok, akik minőségi vagy megbízható tartalmakat állítanak elő. Ugyanakkor bizonyos oldalak külön kategóriaként kezelik a szponzorált találatokat, hogy ez a felhasználók számára is világos legyen. A Google a saját weboldalán található információk szerint relevanciájuk és megbízhatóságuk szerint sorolja be a találatokat.⁶⁶ A besorolási rendszer nemcsak az oldalak tartalmát és a más oldalakra rájuk mutató linkeket vizsgálja, hanem azoknak az oldalaknak a fontosságát is, amelyek ezeket a linkeket tartalmazzák. Bár a Google részéről ez a módszer csökkenti a szerkesztői köz-

beavatkozás lehetőségét, megismételheti a blogokkal kapcsolatos egyenlőtlenségek fent ismertetett problémáját.⁶⁷ Azok az oldalak, amelyekre sok link mutat vagy amelyekre fontos oldalokról mutatnak linkek, máris nagyobb esélyt kapnak arra, hogy szélesebb közönséghez jussanak el, és ezzel magasabb helyezéshoz jutnak a Google keresőjének találati listáján. Ez állandósítja a gyakori olvasottságot és növeli annak lehetőségét, hogy még több külső linkel rendelkezzenek.⁶⁸ Lehetséges, hogy ez a rendszer képes azt nyújtani a felhasználóknak, amit keresnek, és ezért előnyt élvez más keresőkkel szemben, de az is bizonyos, hogy ezzel befolyásolja a szélesebb közönséghez való jutás esélyeit. Hasonló felvetéssel élhetünk más tartalomszolgáltatási módszerek esetében, mint amilyen például az RSS,⁶⁹ és a következő generációs keresők számára kifejlesztett módszereknél is, amelyeknél például vizsgálni fogják a felhasználó korábbi kereséseit is.⁷⁰ A felhasználónak így rögzített preferenciái lesznek a tartalmakkal és forrásokkal kapcsolatban, vagy az egybegyűjtő dönti el, mely tartalmak a legrelevánsabbak, legfontosabbak.

Az új portálok némelyike hírszolgáltatást is elérhetővé tesz oldalán, azaz a látogatók azonnal értesülhetnek a legfontosabb főcímeiről. A Google például jelenleg a szöveg relevanciája alapján rendezi sorba a híreket, és ezen belül a legfrissebbet teszi az első helyre. Ugyanakkor állítólag keresi annak lehetőségét, hogy a híreket ne pusztán tartalmilag rendezze, hanem a hírforrás megbízhatósága és pontossága szerint is.⁷¹ Kulcskérdéssé válik, hogyan határozzuk meg egy hírforrás megbízhatóságát és pontosságát az ajánlott prioritizációs rendszer mellett, ami különböző tényezők kombinációján alapul majd, melyek között olyanokat fogunk találni, mint az oldal által létrehozott tartalmak mennyisége, a forrás forgalma, az alkalmazottak és a forráshoz köthető összes művelet száma.⁷² Ezeknek a tényezőknek a hangsúlyozása valószínűleg a nagy médiavállalkozások pozícióját erősíti, amelyek nagyszámú alkalmazottat foglalkoztatnak világszerte és lehetőségük van gyakran frissíteni tartalmaikat. Ebből következik, hogy azokat a nézeteket, amelyek a legfeltűnőbbek lesznek és a lehető legszélesebb közönséghez jutnak el, továbbra is egy kisszámú, domináns médiaszervezet fogja kiválasztani. Lehetséges, hogy ez a módszer a felhasználó szempontjából a legjobb minőségű tartalmakat biztosítja, de egyben annak is bizonyítéka, hogy a tömegkommunikáció paradigmája továbbra sem meghaladott. A felhasználók rendelkezhetnek nagyobb ellenőrzési lehetőséggel, de a tartalomszolgáltatók kis csoportjának hangja továbbra is uralkodó marad a nyilvános diskurzusban.

Mindig lesznek kerülőutak is a portálok választásai mellett. Ha maga a weboldal nagy hírértékkel bíró tartalmakat szolgáltat, nehéz lesz kiszorítani az azt megalkotó online felszólalót. Ez a helyzet akkor áll elő, ha a weboldal vagy blog szenzációs, rendkívül aktuális tartalmat kínál, ami hiányzik a többi forrásból, illetve valamilyen technikai újítással áll elő. Persze ez is csak ideiglenesen emeli ezeknek az oldalaknak a látogatottságát, pontosan addig, amíg az adott ügy időszerű. Ahhoz, hogy megtartsák a közönséget, intézményesített névre vagy a fent említett portálok linkjein keresztül történő folyamatos „újtjelzésre” van szükségük. Mivel egyre több blog és weboldal jelenik meg, egyre nagyobb az igény a portálokra. Az internet globális természetéből adódóan az elit és a portál hatalma valószínűleg növekedni fog. A tömegkommunikáció korában az elitek általában nemzeti szinten szerveződtek, míg az olyan vállalatok, mint a Microsoft, a Google vagy a Yahoo, nemzetközi szinten úzik tevékenységüket. Igaz ugyan, hogy a keresők közötti verseny biztosítja, hogy a felhasználók választhassanak, néhány kereső mégis domináns marad. Először is, a felhasználók sokszor nem rendelkeznek azokkal az információkkal, amelyek alapján megítélhetnék az adott kereső teljesítményét és listázási rendszerének alapját.⁷³ A felhasználók valószínűleg inkább maradnak a megszokott keresőjükönél, amelyhez más kapcsolatok, például e-mail címük is köti őket. Másodszor, az intézményesített nevek arra használják forrásaikat, hogy biztosítsák: termékük megtartja népszerűségét, például kisebb, de innovatívabb keresők felvásárlásával⁷⁴ vagy új szolgáltatásokkal bővítve oldalukat.⁷⁵

Az új médiával kapcsolatos nagy várakozások ellenére fontos, hogy ne becsüljük túl azok lehetséges befolyását. Még az online véleménynyilvánítás iránt legelfogódottabb, lelelkesebb szakemberek sem állítják, hogy a blogok és egyéni weboldalak képesek meghaladni az intézményesített média befolyását a politikai vitákban. Annak oka, hogy az online beszédben sincs mindenki számára egyforma esély a megszólalásra, ugyanaz, mint a média más formáinál. Még ha az engedélyezés nem is okoz problémát, a legtöbb ember nem indítana tévécsatornát. Bár az online véleménynyilvánítás megszabadult a hagyományos média előállításának és terjesztésének költségeitől, maradnak más, jelentős kiadások. Eredeti és magas minőségű tartalmak előállításához továbbra is nagyszámú riporter és újságíró alkalmazása vagy tartalmak más forrásból történő megvásárlása szükséges.⁷⁶ Emellett az online megnyilatkozásnak is lehetnek olyan tulajdonságai, amelyek akár emelhetik is ezeket a költségeket. Ha meg akarnak felelni annak az elvárásnak, hogy az online források min-

dig naprakészek lesznek, a riporterek, írók és külső hírszolgáltatók szolgálatait gyakrabban kell igénybe venni. A technikai újítások emelik a közönség elvárásait, például egyre több hírportálnak kell videoszolgáltatást nyújtania. Ez és a jövőbeli fejlesztések tehetik az online tartalom előállításának költségeit a műsorszórókéhoz hasonlóvá.⁷⁷ Ha pedig ez a helyzet, akkor gazdaságossági szempontok alapján az intézményesített és elit online tartalomszolgáltatók még inkább dominánssá válnak a piacon.

Bár a kisebb weboldalak nem képesek közvetlenül versengeni az intézményesített médiainstítúciókkal, jelentős hatással vannak a médiára általában és a politikai kommunikációra. Például a blog – a szerző szakértelme vagy a blogger eseményekhez való közelsége folytán – az intézményes média forrásául szolgálhat.⁷⁸ Az online média olyan tartalmakat is szolgáltat, amelyek máshol nem elérhetők: ilyen az, amikor újságírók nem publikált cikkekkel töltenek fel az internetre. Az egyik híres példa az, amikor Trent Lott szenátor Strom Thurmond szenátor századik születésnapjával kapcsolatos megjegyzéseit publikálták, amelyet úgy értelmeztek, hogy Thurmond korábbi, a faji megkülönböztetést szorgalmazó politikáját helyeselte. Ez végül Lott lemondásához vezetett. Míg az intézményes média eredetileg alig emlékezett meg az esetről, némely befolyásos blog életben tartotta az ügyet, ami végül arra kényszerítette az intézményes sajtót, hogy főcímként hozza a sztorit. Kérdéses, hogy az ügy feltárásában pontosan mekkora része volt az intézményes médiának és mekkora a blogoknak, de az bizonyosnak látszik, hogy a weblapok legalábbis megnehezíthetik bizonyos ügyeknek a szőnyeg alá söprését.⁷⁹ Online riporterek és bloggerek munkája hívta fel a nyilvánosság figyelmét azokra az – intézményesült sajtó által nem tárgyalt – bizonyítékokra, amelyek valószínűsítették, hogy az Egyesült Államok hadserege fehér foszfort használt Falludzsában.⁸⁰

Az online megszólalók további feladata, hogy ellenőrizzék az intézményes média tartalmait. Erre találhatunk példát a 2004-es amerikai elnökválasztás idejéből. A CBS *60 perc* című műsorában olyan állítások jelentek meg, melyek szerint Bush elnök kivételes bánásmódban részesült, amikor a Texas Air National Guardnál szolgált. Rögtön az adás után a találgatásokra okot adó dokumentumok eredetiségét több blogban is megkérdőjelezték, majd ezt később a mainstream médiában is hasonló tudósítások követték. Az ellentmondásos ügy Dan Rather, a CBS műsorvezetőjének korai nyugdíjazásához, illetve négy CBS-alkalmazott lemondásához vezetett. Ezt az esetet az online megszólalók szerepének érzékeltetésére szokták felhozni, mondván, a bloggerek

nem pusztán a kormányzati hatalom kiegészítő ellenőrzését végzik, hanem szinte az „ötödik hatalmi ágként” a média kontrollját is ellátják.

Akárcsak a Trent Lott-incident, a CBS-ügy is azt mutatja, hogy a blogok állandóan az intézményes sajtó nyomában vannak. Persze egyik esetben sem egyetlen befolyásos blog hozta a sztorit, hanem több blogger, akik ébren tartották az érdeklődést és nem engedték feledésbe merülni az ügyet. A Pew Center kutatásai szerint a blogok gyakran keltenek ilyen érdeklődést, de emellett követik is az intézményes média vagy a politikai intézmények által felállított napirendet. Azok a helyzetek, amelyekben a blogok ilyen hatékony módon tudják fenntartani az érdeklődést, több más tényezőtől is függenek.⁸¹ Ebbe beletartozhat a hagyományos média viselkedése, az adott ügy típusa és időzítése is. Például a CBS-ügy alkalmas volt az online megvitatásra, mert az elnökválasztás során merült fel, amikor nagy az érdeklődés és nagy tétek forognak kockán. Fontos szempont volt, hogy az egyik kulcsszereplő, Dan Rather már eleve a bloggerek érdeklődési körébe került, és sok vita tárgya volt; továbbá a primér anyag és az ügy központi elemei online elérhetők voltak.⁸² Ebből következik, hogy a történetet a „blogoszféra” alapos vizsgálat alá vette, oly módon, ahogyan az sok más politikai esemény esetében nem lett volna lehetséges.

A bloggereknek a nyilvános vitákra és a közvéleményre gyakorolt hatása ugyan nem elhanyagolható, de szerepük alárendelt az intézményes médiához képest. Ahogyan azt a fenti példák is mutatják, munkájuk az intézményes média befolyásolásában nyer értelmet. Az Egyesült Államokból érkező egyes információk szerint azok a blogok, amelyek az intézményes média nézeteivel nagyjából megegyező tartalmakat szolgáltatnak, nagyobb valószínűséggel számolhatnak komolyabb hatással és ismertséggel.⁸³ A blogok saját tartalmaik tekintetében is függenek az intézményes médiától. A blogok inkább kommentárokat és véleményeket tartalmaznak, kevésbé tényeket. Az intézményes média szükséges az elsődleges tudósításhoz, fotók és információk szolgáltatásához, amelyeket aztán a blogok kommentálhatnak. A komoly részrehajlással jellemezhető online véleménynyilvánítással szemben az intézményes média befolyása minden eddiginél nagyobb lesz. Ennyire sok vita és eszmecsere mellett igény támad az elsődleges tartalmat kínáló, mértékadó hangra.⁸⁴ Az online véleménynyilvánításnak ott lehet szerepe, ahol az intézményes média nyújtotta tartalmak weboldalakon és különféle online fórumokon bukkannak fel. Ezzel együtt a tömegkommunikációs elit szerepe megmarad.

Az előbbi fejtegetések kiemelték, hogy az intézményesített média és a médiaelit hogyan marad do-

mináns erő a politikai véleménynyilvánításban. Rámutattunk, hogy ez még az internet mint információforrás elterjedésével is fennáll. Az online közönség már nem rögzített időrendben kapja a tartalmakat, és a felhasználók komoly ellenőrzési lehetőségekkel rendelkeznek a fölött, hogy milyen tartalmat mikor tekintsenek meg. Mindemellett, ahogyan láttuk, ezeket a döntéseket is a médiaelit formálja, és bizonyos tartalmak továbbra is nagy vagy éppen még nagyobb nyilvánossághoz jutnak el. Ebből kifolyólag a tömegkommunikációs paradigma valószínűleg nem változik a közeljövőben. Az, hogy hogyan használja ez az elit a hatalmát és hogyan befolyásolja a politikát, ma is ugyanannyira aktuális kérdés, mint az offline tömegkommunikáció korában. Ez nem jelenti az online véleménynyilvánításban való részvételtől adódó lehetőségek lebecsülését, inkább annak tudatosításaként fogható fel, hogy az online véleménynyilvánítás többféle formát ölthet, csakúgy, mint offline ellenpárja. Ennek folytatásaként a következő fejezet amellet érvel, hogy az online véleménynyilvánítás szabályozása többlépcsős megközelítést kíván, amelyben a médiaelit és az intézményes média jelenti az egyik szintet, és a kisebb oldalak, illetve az egyéni felhasználók a másikat. Ahogyan az az Institute for Public Policy Research jelentésében olvasható, a médiapolitika fő kihívása „a lehetőségei szerint globális, mindent felölelő és átható, illetve a nagyon kisméretű, gyakorlatilag magánjellegű véleménynyilvánítási formák közötti egyensúly kezelése”.⁸⁵ A cél ezért az, hogy megtaláljuk a megfelelő egyensúlyt a különböző nézőpontokkal rendelkező, széles közönséget elérő politikai híradások iránti igény és az egyének önkifejezési és közéleti részvételi lehetősége között. A mediaszabályozás meglévő megközelítési módjai alkalmasak lehetnek némely elit tartalomszolgáltató és portál esetében, de nem szabad olyan széles körben vagy szigorúan alkalmazni őket, hogy az ellehetetlenítse az online világ jelenlegi pozitív fejleményeit.

MÉDIASZABÁLYOZÁS ÉS DEMOKRATIKUS ÉRTÉKEK

Ez a cikk leginkább azt vizsgálta, hogy az intézményes média, a befolyásos weboldalak és a keresők hogyan határozzák meg, mely online tartalmak juthatnak el szélesebb közönséghez. Emellett azonban számos más magánkezdemenyezés képes befolyásolni az online véleménynyilvánítást, mint amilyenek a felhasználóbarát alkalmazásokat készítő szoftvergyártó vállalatok, az internetszolgáltatók és a civil szabályozó testületek, például az ICANN.⁸⁶ A digitális technológiák – ahelyett, hogy kiküszöbölnék a

véleménynyilvánítás magánszférából adódó korlátait – még növelhetik is a lehetséges korlátok számát. A szabályozást nem szabad teljes egészében elvetnünk, és a bíróságoknak sem volna szabad az ilyen kezdeményezéseket automatikusan megakadályozniuk, ha a demokratikus véleménynyilvánítást segítik azáltal, hogy ellenőrzik a magánérdekű befolyást. A műsorszolgáltatókra vonatkozó szigorúbb szabályozásoktól sem kell megszabadulni, inkább egyes online kommunikációs formákra kellene alkalmazni őket, amennyiben az a véleménynyilvánítás szabadságához kapcsolódó értékeket szolgálja. A nehézséget a tömegkommunikáció és a fent említett kisebb online megszólalók, fórumok szintjei közötti határvonal meghúzása okozza.

Az egyik megoldás az lehetne, ha az online fórumok az offline fórumokra vonatkozó jelenlegi mediaszabályozáshoz hasonló rendelkezések hatálya alá tartoznának. E megközelítés szerint a jelenlegi földi műsorszolgáltatóknak online tartalmaikban is teljesíteniük kell közszolgálati kötelezettségeiket, a többi engedélyezett műsorszolgáltatót pedig az online műsorszolgáltatókra vonatkozó alapvető szabályozások sora kötné. Egy ilyen stratégia a jelenleg érvényes megközelítést tükrözné, és valószínűleg csak rövid távon működne. Ahogy a mediatechnológiák összeolvadnak és egyre többen néznek online műsorokat, lehetővé válik majd az egyes műsorszórók és csoportok számára, hogy kizárólag online csatornákon terjeszsenek audiovizuális tartalmakat. Ha ezek az új piaci szereplők megszerzik a közönség egy jelentős részét, az alááshatja a jelenlegi szabályozások célját, mivel a műsorszolgáltatók által közvetítettekhez hasonló online tartalmak egész sora rendelkezik majd tömegközönséggel, miközben mentesek az azokra vonatkozó szabályozások alól. Emellett, ahogyan azt a kábeltelevíziók esete is mutatja, az engedélyezett műsorszolgáltatók követelni fogják, hogy enyhítsenek a szabályozásokon, hogy esélyük legyen a többi tömegtájékoztató eszközzel szembeni versenyben.⁸⁷ Ha a szabályozás effajta lazítása nem lehetséges, a szabályozott műsorszórók rájönnek, hosszú távon az az érdekük, hogy tartalmaikat a kevésbé kötött online kommunikációs csatornákon terjesszék, más szóval hogy kiváljanak a műsorszolgáltatók közül.

Alternatív stratégiát kínálhat, ha bizonyos fajta tartalmakat egy meghatározott szabályozási rendszer alá rendelnek. Például a műsorszolgáltatók esetében alkalmazott szabályozások csak és kizárólag az audiovizuális tartalmakra vonatkoznának. Elsőre ez vonzó ötletnek tűnik, mivel egybeesik a közönség jelenlegi elvárásaival, de elkerüli a kérdést, hogy miért vonatkozzon szigorúbb szabályozás az audiovizuális tartalmakra. A video- és audiofelszerelések jelenlegi

viszonylagos olcsósága mellett az audiovizuális tartalmak már nem kizárólag a médiaelitek kiváltságai, és sok magánszemély is előállíthatja őket, például a videoblogerek.

A határt inkább a kereskedelmi célú és az amatőr előállítók között érdemes meghúzni. Ez nehézségekbe is ütközhet, például egy érdekcsoport által létrehozott vállalati weboldalt vagy egy kis összegű reklámbevételt produkáló, korlátozott ismertségű weboldalt nem szabadna egy kalap alá venni a tömegkommunikációval. Ugyanakkor szükséges lehet az üzleti alapon álló online fórumok megcélzása, amelyek elsődleges tartalmai média jellegűek, akár tartalmak összegyűjtőjeként, akár azok szolgáltatójaként vannak jelen, és jelentős piaci részesedéssel vagy tőkével rendelkeznek. A szabályozott tömegmédiát és a többi kommunikációs forma megkülönböztetésének ugyanis vannak megfelelői a jelenlegi törvényi szabályozásban. Például a médiaegyesítési szabályokban a tartalom és a megjelenés gyakorisága alapján az újságokat megkülönböztetik a többi tömegtrajékoztatási eszköztől.⁸⁸ Ehhez hasonlóan a választási szabályok megkülönböztetik az újságban megjelent és a műsorszórók által szolgáltatott tudósításokat a választási kampánycsapatok kommunikációjától, az előbbit mentesítve a külső anyagi támogatás korlátozása alól.⁸⁹ A modern tömegkommunikáció és az online médiacsatornák megkülönböztetése nem minden esetben egyszerű és egyértelmű, de Nagy-Britanniában már van rá precedens.

Az internet globális természete további nehézségeket okoz az online média szabályozásában. Az angol demokrácia követelményei nem kényszeríthetők a külföldön működő médiaforumokra és más országokra, ugyanakkor az internetfelhasználók a külföldön szerkesztett oldalakat is minden korlátozás nélkül elérhetik. Ez olyan helyzetet eredményez, mint amilyen a FoxNews és az Al-Jazeera kábeltelevízióké, amely szintén szétfeszíti az engedélyezett műsorszórókra vonatkozó szabályozási kereteket. A közösségi jog korlátozásokat tartalmaz a joghatóságán kívül eső területen működő mediaszolgáltatók szabályozhatóságával kapcsolatban.⁹⁰ Figyelembe véve a média globális környezetét, a pártatlanság és pontosság hagyományos szabályai egyre inkább megkérdőjeleződnek,⁹¹ és ez a tendencia online környezetben csak erősödni fog. Ugyanakkor lehetetlen lenne különválogatni azokat a különböző székhelyű médiaentitásokat, amelyek egy adott jogrendszer joghatósága alá tartozó közönségre irányulnak, különösen a politikával és a hírekkel kapcsolatban. A leginkább a brit hírekre koncentrálnak a fórumok valószínűleg főleg brit közönséget vonzanak, és nem kerülnek komolyabb versenybe a más országok híreiről és politikájáról tu-

dósító fórumokkal. Mindenesetre, ahogyan a következőkben kifejtem, némi külföldről jövő, politikailag elfogult médiatartalom még nem okoz problémát, de ezek azért nem reprezentálhatják a teljes médiakörképet. Globális környezetben a jogszabályok kikényszerítése is nehezebb, és e környezet a szabálykerülés lehetőségét is magában hordja. Ugyanakkor valószínű, hogy – például riportereik és hirdetőik miatt – a tömegkommunikáció szintű weboldalak fenntartanak majd egy központot az Egyesült Királyságban, így be kell tartaniuk a vonatkozó nemzeti szabályokat. Továbbá a földrajzi helymeghatározás technológiáinak fejlődése esetleg lehetővé teszi majd azt is, hogy korlátozzák a külföldről érkező és külföldre irányuló tartalomszolgáltatást.⁹² A joghatóság és a jogalkalmazás kérdéseinek teljes feldolgozása meghaladja ennek az írásnak a kereteit. A lényeg az, hogy az online véleménynyilvánítás globális jellege nem szünteti meg bizonyos médiaforumok demokratikus célok érdekében történő szabályozását.

Ha azt meg is állapíthatjuk, hogy ezek a médiaforumok szabályozás alá vonhatók, még mindig ott a kérdés, hogy milyen szabályozás szolgálna leginkább a demokratikus célokat. Az eddigiekben a műsorszolgáltatók politikai tudósításainak pártatlanságára és kiegyensúlyozottságára utaltunk, de ezeket a szabályokat nem alkalmazzák az írott sajtóban. Azt mondhatnánk, hogy a politikailag mélyen elfogult online tartalmak ugyanolyan módon szolgálják a demokráciát, mint ahogyan azt a politikailag elfogult nyomtatott sajtó teszi. Ez a jelleg valószínűleg az új média sok szószólójánál megtalálható, például a bloggereknél vagy az érdekcsoportoknál. De amíg ennek fontosságát elismerjük, a bizonyos tekintetben az írott sajtóhoz hasonlított, ilyen típusú elfogultabb tartalom nem szolgálhat az internet teljes tartalmának normájául. Ahelyett, hogy a demokratikus véleménynyilvánítás egyetlen modelljét általánosítanánk és másolnánk, lehetővé kell tenni, hogy online környezetben a szabályozásnak több különböző szintje lehessen. Még az internet elterjedése előtt Lee Bollinger úgy érvelt, hogy a nyomtatott sajtó és a műsorszolgáltatók eltérő szabályozását a közöttük létrehozott egyensúly igazolhatja.⁹³ Ehhez hasonlóan James Curran különböző mediaszektorokhoz különböző demokratikus igényeket társított.⁹⁴ Az új média szabályozását az egyes mediaszektorokban található, a nyomtatott sajtóhoz vagy az elektronikus médiához tartozó különböző szabályozási modellek segítségével úgy kell megalkotni, hogy az a médianak a demokráciában betöltött különböző funkcióit figyelembe vegye. Az internet bizonyos területei, mint a híroldalok és a legnagyobb, portál funkciót ellátó oldalak a kiegyensúlyozottságot, az elfogulatlanságot, il-

letve a nézőpontok ütköztetésének elvét tükrözhetnék, míg a liberális pluralista megközelítést valló, elfogult sajtó bizonyos elemei az olyan kommentáló oldalakon jelenhetnének meg, mint például a blogok. Ugyanakkor még egy olyan szektorban is, amely felismeri az elfogult sajtó fontosságát, a különböző nézőpontoknak meg kell jelenniük, és a fent említett különféle portáloknak biztosítaniuk kell a különböző véleményekhez való hozzáférést. Nem lenne megnyugtató, ha a könnyen elérhető, elfogult oldalak mind ugyanazokat a nézeteket támogatnák, legyenek azok bal- vagy jobboldaliak.

Ha a közszolgálati műsorszolgáltató feladataihoz kapcsolt, az elfogulatlanságot, kiegyensúlyozottságot, alaposágot és minőségi tartalmakat előíró szabályozások az online média bizonyos orgánumaira is alkalmazhatók, akkor felmerül a kérdés, miként lehet ezeket a követelményeket a leghatékonyabban érvényesíteni. Az egyik módszer az, hogy állami alapítású weboldalakot hozunk létre a civil fórumok számára.⁹⁵ Ennek a megoldásnak az a lényege, hogy az állam – ahelyett, hogy a magánszervezeteket korlátozó szabályokat alkotna – olyan oldalakat alapít, amelyek a demokratikus értékeket szolgálják és közszolgálati elveket tükröznek. Az ilyen, pusztán a politikai vita céljait szolgáló oldalak létrehozásának az a veszélye, hogy nem volna elegendő látogatójuk. A több különféle véleményt felvonultató weboldalak helyett az emberek minden bizonnyal inkább a nagyrészt szórakoztató tartalmakat nyújtó oldalakat keresnék fel.⁹⁶ Az online szolgáltatásaiért rendszeresen magasabb BBC valószínűleg a legjobb példa erre. Sok látogatót vonz, nemcsak jól ismert neve, hanem széles tartalomkínálata miatt is, mint például szórakoztató és sportoldalai. Ugyanakkor nem lehet minden közérdekű követelményt egyetlen médiaorgánumon számon kérni.⁹⁷ A közszolgálati weboldal egyik variációját ajánlja egy közhasznú szervezet két munkatársa, Blumler és Coleman az online közbeszéd elősegítése és népszerűsítése érdekében.⁹⁸ A szervezet bizonyos online véleménynyilvánítások számára portálként működne, a viták moderátora lenne, és elősegítené a civil online hálózatok interakcióját. Ilyen szerepet kaphatna a Közszolgálati Kiadó is, amelynek létrehozását az OFCOM javasolta annak érdekében, hogy elősegítse a digitális televízió és széles sávú hálózatoknál a közszolgálati kötelezettségek teljesítését.⁹⁹ Ahogyan azt korábban is láttuk, egy ilyen szervezet létrehozásának kockázata abban rejlik, hogy sikere a közönség érdeklődésén és a látogatások számán múlik.

Amíg a BBC marad az Egyesült Királyság legnépszerűbb weboldala, a felhasználói elvárások formálásával a közszolgálati modell részben meghatároz-

za az online politikai véleménynyilvánítást. Például a műsorszolgáltatókra vonatkozó, a hírszolgáltatással kapcsolatos jelenlegi szabályozások olyan elvárásokat keltenek, hogy egy feltűnő, harsány, politikailag elfogult audiovizuális hírközlőnek kevés hitele volna azok szemében, akik a kiegyensúlyozottság és elfogulatlanság normáihoz szoktak. Ugyanakkor a technológiák összekapcsolódásával és fejlődésével a BBC portálja egyre nagyobb kihívások és verseny elé nézhet, és veszíthet piaci részesedéséből. Ha ez megtörténik, a magánkézben lévő oldalak szabályozására lesz szükség ahhoz, hogy a véleménynyilvánítás rendszere és a média továbbra is demokratikus értékeinket tükrözze. Ez a szabályozás olyan javaslatokat tartalmazhatna, mint a helyreigazítás joga vagy bizonyos tartalmi megkötések, ahogyan azt Sunstein felvázolta. A szabályok bevezetése történhet annak érdekében, hogy egyes tartalomszolgáltatók kiegyensúlyozott és pártatlan politikai közleményekkel szolgáljanak, vagy hogy választások idején a politikai pártok programjai elérhetőek legyenek. Emellett bátoríthatják az oktatási és kulturális tartalmak előállítását is. A keresőoldalak és más portálokat arra ösztönözhetnék, hogy adjanak elsőbbséget a pártatlan és kiegyensúlyozott hírszolgáltatóknak, és biztosítsák, hogy a politikailag elfogult tartalmakhoz való hozzáférés ne egyetlen beállítódást vagy nézőpontot tükrözzön. Ezeket a célokat néhány esetben nem pusztán jogi eszközökkel kellene elérni, hanem az ezeket a célokat teljesítő fórumok anyagi támogatásán, adókedvezményben részesítésén keresztül, vagy pedig a gyakorlatot szabályozó kódexekkel, amelyeket például az OFCOM vázolhatna fel.

A fentiekben ismertetett megközelítésmódok a létező technológiákhoz keresnek szabályozási lehetőségeket, és nem arra próbálnak választ adni, hogy mit lehet online megvalósítani. Azonban a demokratikus célok elősegítésének az online technológiák más területeiről származó módjai is lehetnek. Ahogy Balkin rámutat, a digitális technológia felépítését és szerkezetét szintén a szabályozás egyik lehetséges terepének tekinthetjük.¹⁰⁰ A szabályozásnak ezt a részét a kisebb honlapok érdekében lehetne felhasználni. A véleménynyilvánítás szabadságának fontos eleme a felhasználóbarát alkalmazások fejlesztése, amelyek lehetővé teszik a médiatartalmak létrehozását azok számára is, akik minimális technikai szakértelemmel és kisebb anyagi forrással rendelkeznek. Az ilyen alkalmazások támogatása hozzájárulhatna a közszolgálati szabályozások azon céljához, hogy elősegítsék a politikában és a médiatartalmak létrehozásában való minél szélesebb körű részvételt. A médiaszabályozás olyan megközelítése, amely a felépítés és a szerkezet szempontjait is figyelembe veszi,

segíteni fogja a véleménynyilvánítás elősegítését a fent leírt összes szinten.

BEFEJEZÉS

Az ebben az írásban megvitatott számos kérdés nem tekinthető különösebben sürgősnek. Az Egyesült Királyságban az internet nem hozott azonnali változást a politikai híradások területén. A politikai híradások uralkodó forrása továbbra is a műsorszolgáltatók tevékenysége, amelyre közszolgálati kötelezettségek és szabályozások vonatkoznak. Az online véleménynyilvánítás csak kiegészíti ezeket a csatornákat. Jelen írás szerint hosszabb távon a technológiában és a közönség szokásaiban bekövetkező változások elavulttá tehetik a jelenlegi médiaszabályozást. Ezek a változások módosíthatják a sajtószabadság igazolását, nagyobb hangsúlyt helyezve az egyéni részvételre, és olyan szabá-

lyozást vonhatnak maguk után, amely elősegíti ezt a szerepet. Ugyanakkor ez inkább csak módosítja a paradigmát, semmint hogy a múlttal való teljes szakítást jelentene. Az online világban is megmaradnak a médiaelitek, amelyek a tömegközönséget irányítják, és nagyobb befolyással rendelkeznek az információs szolgáltatásban, a hírközlésben és a politikai vitákban. Ha jelenleg a közszolgálati értékekkel összeegyeztethető módon járnak is el, nincs okunk feltételezni, hogy a jövőben is így fognak eljárni, mivel az online véleménynyilvánítás dominánssá válásával a helyzet is megváltozhat. Amit ebben a cikkben fel kívántunk vázolni, az egy olyan alap, ahonnan kiindulva némely fórumot olyan módon lehet szabályozni, amely összeegyeztethető a véleménynyilvánítás jogával és a sajtószabadsággal, továbbá biztosítani képes, hogy a demokratikus és közszolgálati értékek megmaradnak és továbbfejlődnek a digitális korszakban.

(Fordította: Kiss Dávid)

JEGYZETEK

1. Az új média kifejezést az információtechnológiára épülő média számos formájának leírására használják, mint amilyen az internet, a world wide web, a videojátékok és az online üzenetküldő szolgáltatások. Ennek az írásnak a középpontjában az online véleménynyilvánítás áll, ami az interneten történő kommunikációra utal.
2. The Times, 2005. október 17.
3. The Daily Telegraph, 2005. december 7.
4. A vitát lásd Választási Bizottság: *Online Election Campaigns. Report and Recommendations*, 2003. 4. 10. – 4. 16.
5. Owen FISS: *In Search of a New Paradigm*, 104 Yale Law Journal 1995, 1613.
6. Ennek megvitatásához lásd G. MARSHALL: *Press Freedom and Free Speech Theory*, Public Law, 40, 1992; Eric BARENDT: *Freedom of Speech*, Oxford, Oxford University Press, 2005 (a továbbiakban BARENDT: *Freedom of Speech*), 419–424.
7. Lásd BARENDT: *Freedom of Speech*, 1. fejezet, az igazolás megvitatása.
8. Lásd Larry ALEXANDER: *Is There a Right of Freedom of Expression?*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005, 7. fejezet.
9. BARENDT: *Freedom of Speech*, 417–418; Judith LITCHENBERG: *Foundations and Limits of Freedom of the Press*, in *Democracy in the Mass Media*, ed. Uő, Cambridge, Cambridge University Press, 1990. Edwin Baker professzor az autonómia érvét hangsúlyozza az egyéni véleménynyilvánításban, de a sajtószabadság kérdésében az instrumentális igazolásokra támaszkodik. Edwin BAKER: *Human Liberty and Freedom of Speech*, New York, Oxford University Press, 1989, 10. fejezet.
10. *McCartan Turkington Breen versus Times Newspapers* [2001] 2 AC 277, 290–291.
11. Például a parlamenti választási tudósítások a médiához való közvetlen hozzáférést biztosítanak a pártok számára, de ez a hozzáférés a választások során betölten-dő parlamenti helyek mindössze egyhatodáért küzdő néhány megszólalóra korlátozódik.
12. Az Egyesült Államokban a *Red Lion versus FCC* ([1969] 395 US 367) precedense nagyobb támogatást ad a műsorszórók szabályozásának; ahogy White bírő fogalmazott (390): „A nézők és hallgatók joga élvez elsőbbséget, és nem a műsorszolgáltatóké.” Angliában az *R versus Radio Authority, ex parte Bull* ([1998] QB 294) és a *Prolife Alliance versus BBC* ([2003] UKHL 23) esetben a sajtószabadság korlátozását a hallgatóságra tett hatásra tekintettel jogszerűnek minősítették. Ugyanakkor még ha figyelembe is veszik a közönség érdekeit, egy ilyen megközelítés ritkán ad egyéni nézőnek vagy hallgatónak a médiával szemben érvényesíthető jogokat, lásd Eric BARENDT: *Broadcasting Law*, Oxford, Clarendon Press, 1995 (a továbbiakban BARENDT: *Broadcasting Law*), 47–49.
13. Potter STEWART: *Or of the Press*, 26 Hastings Law Journal 1975, 631.
14. *Attorney General versus Guardian Newspapers* (No 2) [1990] 1 AC 109, 183.
15. Például ahol a tiltakozókat kizárják a nyilvánosság számára egyébként nyitva álló magánterületekről, például a bevásárlóközpontokból. Lásd *Appleby versus UK* (2003) 37 EHRR 38.
16. LITCHENBERG: *I. m.*, 104.

17. *Jersild versus Denmark* (1995) 19 EHRR 1.
18. *Groppera Radio AG versus Switzerland* (1990) 12 EHRR 321; *Informationsverein Lentia versus Austria* (1994) 17 EHRR 93; *Ediciones Tiempo versus Spain* (1989) 62 D & R 247. Angliában úgy tartják, hogy a tömegtájékoztató eszközök birtoklását a pluralizmus érdekében szabályozó törvények összeegyeztethetők a véleménynyilvánítási joggal.
19. Rachael CRAUFURD SMITH: *Broadcasting Law and Fundamental Rights*, Oxford, Clarendon Press, 1997, 179–180.
20. Lásd Owen FISS: *Liberalism Divided. Freedom of Speech and the Many Uses of State Power*, New York, Westview Press, 1996, 1. fejezet és Cass SUNSTEIN: *Democracy and the Problem of Free Speech*, New York, The Free Press, 1995 (a továbbiakban SUNSTEIN: *Democracy...*), 3. fejezet.
21. Annak körvonalazásához, hogy a demokrácia egyes elméletei hogyan hangsúlyozzák a média különböző szerepeit, lásd Edwin BAKER: *Media Markets and Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002, 6. fejezet.
22. Lásd OFCOM Broadcasting Code (2005) és BBC Royal Charter (1996–2006).
23. Az egyezmény 10. cikk 1. pontja szerint „e cikk nem akadályozza, hogy az államok a rádió-, a televízió- vagy mozgókép vállalatok működését engedélyhez kössék”. Az egyes államok műsorszórók szabályozására vonatkozó mozgásterének nagyságáról lásd *Informationsverein Lentia, Groppera, Autronic AG versus Switzerland* (1990) 12 EHRR 485. Angliában lásd *Prolife Alliance versus BBC* (2003) UKHL 23, 20–21.
24. BARENDT: *Broadcasting Law*, 3–10; Christopher S. YOO: *The Rise and Demise of the Technology-Specific Approach to the First Amendment*, 91 *Georgetown Law Journal* 2003, 245.
25. Jean SEATON, James CURRAN: *Power Without Responsibility. The Press and Broadcasting in Britain*, London, Routledge, 2003, 23. fejezet.
26. Lásd Ad VAN LOON: *The end of the broadcasting era*, 9 *Communications Law* 2004, 172.
27. Lásd *Reno versus ACLU* (1997) 521 U.S. 844, 868–870; Thomas KRATTENMAKER, Lucas POWE: *Converging First Amendment Principles for Converging Communications Media*, 104 *Yale Law Journal* 1995, 1719.
28. BARENDT: *Broadcasting Law*, 456.
29. *Communications White Paper. A New Future for Communications*, 2004. december, 5. 9.
30. *Communications Act 2003*, s. 361. Lásd Tony BALLARD: *Television Over the Internet. The Boundaries of Content Regulation*, CTRLR, 2004, 58.
31. Európai Bizottság: *Legislative Proposal for the Revision of the „Television Without Frontiers” Directive*, 2005. december 13. A *Televízió határok nélkül* című irányelv nem szabályozza a közszolgálati televíziózást, azt az irányelv a nemzeti jogalkotóra hagyja. A Bizottság egy kétszintű rendszert javasol, amelyben az alapvető szabályok mindenfajta audiovizuális szolgáltatásra vonatkoznának, és a szigorúbb Televízió határok nélkül direktíva csak az elsődleges audiovizuális szolgáltatásokra vonatkozna. A nem kereskedelmi és magán tömegkommunikáció, valamint egyéni kommunikáció kívül esne ezen a szabályozási körön.
32. Asa BRIGGS, Peter BURKE: *A Social History of the Media*, Cambridge, Polity, 2002, 322–323.
33. Például e-mail a címzett kérés nélkül is kaphat, míg egy weboldal megtekintése a néző bizonyos aktivitását igényli.
34. *Reno versus ACLU* (1997) 521 US 844, 869. A döntést magyar nyelven lásd *Fundamentum* 1999/1, 129.
35. CRAUFURD SMITH: *I. m.*, 57. Ilyen nézetek az OFCOM közszolgálati műsorszolgáltatók szabályozását igazoló fejtegetéseiben is találhatóak, mint például az állampolgárok igényeinek kiszolgálása, a piaci sikertelenség pusztá korrigálásával szemben. OFCOM *Review of Public Service Broadcasting, Phase 3* (2005) 26.
36. Eugene VOLOKH: *Cheap Speech and What It Will Do*, 104 *Yale Law Journal*, 1995, 1805, 1847.
37. *Uo.*, 1836.
38. Például 2006 márciusában Ruper Murdoch kijelentette, hogy „iparágunkban a hatalom kicsúszik a régi elit kezéből” a fejlődő technika ilyen típusú felhasználásának eredményeképpen. *The Independent*, 2006. március 20.
39. Cass SUNSTEIN: *Republic.com*, Princeton NJ, Princeton University Press, 2001 (a továbbiakban SUNSTEIN: *Republic.com*).
40. SUNSTEIN: *Democracy...*
41. A „nyilvános fórum” az Egyesült Államokban használatos kifejezés, amely a közügyek megvitatására alkalmas tereket, helyeket jelöli. Az egyének a nyilvános fórumokhoz való hozzáféréshez fűződő alanyi joguk alapján jogosultak részt venni a közügyek megvitatásában. Eredetileg e kifejezés a köztulajdonban álló tereket, parkokat jelölte. Erről bővebben lásd Jacob ROWBOTTOM: *Property and Participation. A Right of Access for Expressive Activities*, *European Human Rights Law Review*, 2005, 186, 192–193. és köv. A koncepció internetre való alkalmazhatóságáról lásd BARENDT: *Freedom of Speech*, 456–458.
42. SUNSTEIN: *Republic.com*, 132–134.
43. Dan HUNTER: *Philippic.com*, 90 *California Law Review*, 2002, 611, 664.
44. Jack BALKIN: *Digital Speech and Democratic Culture. A Theory of Freedom of Expression for the Information Society*, 79 *New York University Law Review* 2004 (a továbbiakban BALKIN: *Digital Speech...*), 1.

45. Jack BALKIN: *Populism and Progressivism as Constitutional Categories*, 104 Yale Law Journal 1995, 1935.
46. BALKIN: *Digital Speech...*, 31.
47. Egy Guardian/ICM közvéleménykutatás szerint a 14–21 éves, internethozzáféréssel rendelkezők harmincegy százaléka indított saját weboldalt vagy blogot. The Guardian, 2005. október 7.
48. Lásd Michael FROMKIN: *Habermas@discourse.net. Toward a Critical Theory of Cyberspace*, 116 Harvard Law Review, 2003, 749, 859–860.
49. Lásd Adam REED: „*My Blog is Me.*” *Texts and Persons in UK Online Journal Culture (and Anthropology)*, 70 Ethnos 220, 1997. Bár Reed megjegyzi, annak ismerete, hogy mások elolvassák a bejegyzéseket, fontos része a blogolásnak, és sok blogger törekszik a szélesebb közönség elérésére.
50. Alexander MEIKLEJOHN: *Political Freedom*, New York, Harper, 1960, 26–27. Az internettel kapcsolatos fejtegetésekhez lásd BALKIN: *Digital Speech...*
51. Ross FERGUSON, Milica HOWELL: *Political Blogs Craze or Convention?*, London, Hansard Society, 2004, 26.
52. Stephen COLEMAN: *Blogs and the New Politics of Listening*, Political Quarterly 2005, 273.
53. *Spinning the Web*, eds. Stephen COLEMAN, Stephen WARD, London, Hansard Society, 2005 (a továbbiakban *Spinning the Web*), 8.
54. *Uo.*, 14.
55. John HERRIGAN, Kelly GARRETT, Paul RESNICK: *The Internet And Democratic Debate*, Washington, Pew Internet and American Life Project, 2004, 4.
56. COLEMAN: *I. m.*, 278; Robert J. KLOTZ: *The Politics of Internet Communication*, Maryland, Rowman and Littlefield, 2004, 129.
57. *Spinning the Web*, 7.
58. Lásd a forgalom szerinti sorrendet: www.truthlaidbear.com. Ebből az öt oldalból három a legtöbbet linkelt oldalak tízes listáján is szerepelt.
59. Az, hogy ez milyen mértékben korlátozza a kevésbé ismert oldalakat abban, hogy több linket szerezzenek, nem teljesen világos és vita tárgya, lásd Daniel W. DREZNER, Henry FARRELL: *The Power and Politics of Blogs*; <http://www.danieldrezner.com/research/blog-paperfinal.pdf>.
60. Daily Kos blogbejegyzése: „Én nem vagyok kapus.” 2005. augusztus 10.; <http://www.dailykos.com/story/2005/8/10/194917/041>.
61. *Life in Baghdad via the web*, BBC Online, 2003. március 25. A legismertebb blogok a hagyományos média határait is átlépi. Például Markos Moulitas, a Daily Kos szerzője írt a Guardian Unlimited weboldalra is, ami új közönséget szerzett blogjának Angliában, Salam Pax pedig újságokba írt, illetve kiadott egy könyvet, amely a blogjaira épül.
62. A webnapló hatása nem csupán a közönség nagyságának függvénye, hanem annak a ténynek is köszönhető, hogy sok véleményformáló, például hívatásos újságíró szerkeszti. Lásd DREZNER, FARRELL: *I. m.*
63. Clay SHIRKY: *Power Laws, Weblogs, and Inequality*; http://www.shirky.com/writings/powerlaw_weblog.html (első megjelenés 2003. február 8.).
64. Niva ELKIN-KOREN: *Let the Crawlers Crawl. On Virtual Gatekeepers and the Right to Exclude Indexing*, 26 Dayton Law Review 2001, 179, 185.
65. Lásd The Electoral Commission Consultation Paper, The implications of online campaigns, 2002, 4. 26. – 4. 31.
66. <http://www.google.co.uk/corporate/tech.html>. Lásd John BATTELLE: *The Search*, London, Nicholas Brealey, 2005, 4. fejezet.
67. Matthew HINDMAN, Kostas TSIOUTSIOLIKLIS, Judy A. JOHNSON: „*Googlearchy.*” *How a Few Heavily Linked Sites Dominate Politics Online, presented to the Annual Meeting of the Midwest Political Science Association*, Chicago, 2003; <http://cct.georgetown.edu/apsa/papers/Hindman.pdf#search='googlearchy'>. Lásd még Jung-hoo CHO, Sourashis ROY: *Impact of search engines on page popularity, Proceedings of the 13th international conference on WorldWideWeb*, New York, ACM Press, 2004, 20.
68. A friss tanulmány szerint keresőoldalak segítenek enyhíteni a kevés oldal dominanciáját, lásd Santo FORTUNATO, Alessandro FLAMMINI, Filippo MENCZER, Alessandro VESPIGNANI: *The egalitarian effect of search engines*, 2005. november 1.; <http://arxiv.org/abs/cs.CY/0511005>. Ugyanakkor ha a keresőoldal az anyagok szélesebb mérítését is szolgáltatja a felhasználóknak, ez csak akkor működik, ha a keresés kifejezetten specifikus, és az adott oldal megfelel ennek a specifikus érdeklődésnek. Míg a számítástechnikai szakértők vitatkoznak azon, mely módszerek a leghatékonyabbak abban, hogy új hangokat vonjanak az érdeklődés középpontjába, ennek a cikkek egyszerűbb céljai vannak. A keresőoldal továbbra is fenntartja a jól ismert médiaszolgáltatók általános dominanciáját, még akkor is, ha ugyanakkor más oldalakra is ráirányítja a figyelmet.
69. Az RSS lehetővé teszi, hogy weboldalak tartalmait vagy tartalmi kivonatait közvetlenül elküldjék a felhasználóknak, hogy azok anélkül értesüljenek az új tartalmakról, hogy ellátogatnának az adott honlapra.
70. A keresőoldalak jövőjéről szóló fejtegetéshez lásd BATTELLE: *I. m.*, 11. fejezet.
71. The Guardian, 2005. június 18.
72. *Uo.*
73. Lucas D. INTRONA, Helen NISSENBAUM: *Shaping the Web. Why the politics of search engines matters*, 16 The Information Society 2000, 169.
74. Például 2004 elején a Yahoo megvásárolta a rivális Ink-tomi és Overture keresőoldalt (The Times, 2004. február 20.), 2005-ben pedig megvásárolta a Flickr fény-

- képmegosztó és a Delicious nevű bookmarking, azaz weboldalcímeket gyűjtő oldalt, amit egy olyan stratégia részének tekintenek, amelynek során társadalmi hálózatot kíván kiépíteni, ami majd a keresések alapjául szolgál (The Guardian, 2005. december 15.).
75. Például a Google nemrégiben indított internetes telefonszolgáltatást GoogleTalk néven.
 76. Robert W. MCCHESENEY: *The Problem of the Media. US Communication Policies in the 21st Century*, New York, Monthly Review Press, 2004, 220. „Azok, akik szerint minden, amire szükségük lehet ahhoz, hogy a kereskedelmi média elébe kerekedjenek, pusztán egy honlap és az állami cenzúráról való védettség, csak álmodoznak.”
 77. Neil W. NETANEL: *Cyberspace Self-Governance. A Skeptical View from Liberal Democratic Theory*, 88 California Law Review 2000, 395, 463. Növekvő bevételek, hálózati hatások, a felhasználók figyelméért folyó verseny és a magas minőségű, sztárokból bővelkedő, drága videotartalmak terjesztésére szolgáló újonnan felbukkanó internetes technológiák radikálisan átformálják a virtuális tér mátrixát. Eltávolodva a pluralista „olcsó beszédlehetőséggel” jellemezhető korai korszakától, a virtuális tér a Time Warner, a Viacom és a Disney dallamait visszhangozza.
 78. Például a 2005. júliusi londoni robbantások következményeit ábrázoló fotók megjelentek a blogokon és az intézményes sajtóhoz is eljutottak.
 79. Esther SCOTT: „Big Media” Meets the „Bloggers”. *Coverage of Trent Lott’s Remarks at Strom Thurmond’s Birthday Party*, Kennedy School of Government Case Study, 2004; http://www.ksg.harvard.edu/presspol/Research_Publications/Case_Studies/1731_0.pdf.
 80. John PILGER: *John Pilger – recommends the world wide web*, The New Statesman, 2005. november 28.; George MONBIOT: *The US used chemical weapons in Iraq – and then lied about it*, The Guardian, 2005. november 15.
 81. Michael CORNFIELD, Jonathan CARSON, Alison KALLIS, Emily SIMON: *Buzz, Blogs, and Beyond. The Internet and the National Discourse in the Fall of 2004*, Washington, Pew Internet and American Life Project, 2005.
 82. Uo.
 83. *Conservatives, Blogs are More Effective*, The New York Times, 2005. december 11.
 84. Ahogyan Tom Curley, az Associated Press elnöke és vezérigazgatója a 2004. október 8-án megrendezett Online News Association konferencián mondta: „Úgy gondoljuk, hogy a világnak minden eddiginél inkább szüksége van az Associated Press által szolgáltatott elsődleges tartalmakra, arra a megbízható hangra, amit Önök és mi szolgáltatunk, pontosan azért, mert olyan sok új hang és szabadon áramló »atom« van a hálón.” Az online hírek megbízhatóságával kapcsolatos fejtegetésekhez lásd KLOTZ: *I. m.*, 127–131.
 85. William DAVIES: *Modernising with Purpose. A manifesto for a Digital Britain*, London, IPPR, 2005, 52.
 86. Az Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN) felügyeli a domainnév-regisztrációt.
 87. Lásd az OFCOM beszámolóját a közszolgálati műsorszolgáltatásról, Phase 2, 2004, 31.
 88. Enterprises Act 2002, s 44(10). Lásd Department of Trade and Industry Guidance Document, Public Interest Intervention in Media Mergers, 2004. május 13.
 89. Political Parties, Elections and Referendums Act 2000, s 87.
 90. Például a Televízió határok nélkül irányelv (89/552/EEC) és az E-kereskedelmi irányelv (2000/31/EC). Mivel a közösségi jog közszolgálati szabályozásra tett hatásának vizsgálata kívül esik ennek az írásnak a hatókörén, ehhez a témához lásd Mike VARNEY: *European Controls on Member State Promotion and Regulation of Public Service Broadcasting and Broadcasting Standards*, 10 European Public Law 2004, 503.
 91. Például Damian TAMBINI, Jamie COWLING: *New News. Impartial Broadcasting in the Digital Age*, London, IPPR, 2002.
 92. Lásd Eric BARENDT: *Freedom of Speech*, 474.
 93. Lee C. BOLLINGER: *The Rationale of Public Regulation of the Media*, in *Democracy in the Mass Media*, ed. Judith LITCHENBERG, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.
 94. James CURRAN: *Media and Power*, London, Routledge, 2002, 8. fejezet.
 95. Az ilyen rendszerekben az EK-szerződés 87. paragrafusból következő állami támogatással kapcsolatos problémák is felmerülhetnek, lásd VARNEY: *I. m.*, 520.
 96. E trend Egyesült Államokban való érvényesüléséről lásd Markus PRIOR: *News vs. Entertainment. How Increasing Media Choice Widens Gaps in Political Knowledge and Turnout*, 49 American Journal of Political Science, 2005, 577.
 97. A digitális televíziózással kapcsolatos fejtegetésekhez lásd OFCOM Review, Phase 2.
 98. Jay G. BLUMLER, Stephen COLEMAN: *Realising Democracy Online. A Civic Commons in Cyberspace*, London, IPPR, 2001.
 99. OFCOM Review Phase 3, ch 5.
 100. BALKIN: *Digital Speech...*, 52.

ÚJ MÉDIA, RÉGI KÉRDÉSEK?

A DIGITÁLIS ÁTÁLLÁS ALKOTMÁNYJOGI VONATKOZÁSAI*

A kereskedelmi televíziózás bevezetésével szemben, amire a nyugat-európai államok többségében nagyrészt alkotmánybírói ösztönzésre került sor, a digitális átállást elsősorban nem alkotmányos megfontolások vezérik. Az átálláshoz kapcsolódó – vélt vagy valós – gazdasági előnyök, az Európai Unió részéről érzékelhető nyomás, illetve a nemzetközi frekvenciagazdálkodási kötelezettségek, úgy tűnik, önmagukban is elégséges ösztönzői a digitális médiarendszer kialakulásának.¹ Az alapjogi konfliktusok hiánya indokolható azzal is, hogy a médiaszabadság értelmezési-dogmatikai alapjait megteremtő, alapvetően az 1980-as években elfogadott alkotmánybírói döntések – annak ellenére, hogy teljesen más műszaki és gazdasági környezetben születtek – a digitális médiarendszer kialakításához is alkalmas keretet biztosítanak. A mediaszabályozásról folyó diskurzus középpontjában továbbra is olyan „régikérdések” állnak, mint a pluralizmus biztosítása és a hozzáférés problémája, a közszolgálatosság alkotmányos helyzete, a reklámszabályozás liberalizálása, vagy éppen a gyermekvédelem hatékony eszközeinek kialakítása.

A digitalizáció, valamint az erre épülő további műszaki és gazdasági folyamatok – a konvergencia – ugyanakkor koncepcionális fordulat nélkül is jelentősen befolyásolják az alkotmányos mediaszabályozás egészét, a médiarendszer működésére vonatkozó állami beavatkozás terjedelmét. A szabályozási keret alkotmányosságát különösen az elérhető szolgáltatások számának megsokszorozódása, valamint az interaktivitás lehetőségének erősödése érinti. A jogalkotó feladata elsősorban az, hogy a „régikérdésekre” új, a digitális környezethez igazodó, arányos válaszokat találjon. E tanulmány európai példák alapján vizsgálja a médiarendszer kialakításával kapcsolatos szabályozási feladatokat és lehetőségeket. Kísérletet tesz bizonyos szabályozási kérdéseknek a mediaszabadság egységes értelmezési keretében való elhelyezésére, valamint a kapcsolódó, sok esetben az európai közösségi jog által meghatározott szabályozási elveknek és megoldásoknak a mediaszabadság szempontjából történő értékelésére. Ez helyenként magának

az értelmezési keretnek az újragondolásához vezet. Nem vállalkozik viszont a tanulmány a digitális átállást szabályozó hazai törvény alkotmányos elemzésére.

DIGITÁLIS ÁTÁLLÁS, ANALÓG MÉDIASZABADSÁG

Digitalizáció és médiapiaci liberalizáció

A digitalizáció felgyorsította és még inkább érzékelhetővé tette azt a – médiapiaci liberalizációként leírható – folyamatot, amely már jóval korábban, gyakorlatilag a kábeles és műholdas műsorterjesztés széles körű elterjedésével megindult. Alkotmányos szempontból talán a legnagyobb jelentőségű a folyamat első állomása volt: az állami médiamonopólium megszűnése és a magán – kereskedelmi és civil – műsorszolgáltatók piacra lépése. Ezt a nyugat-európai államok nagy részében alkotmánybírói határozatok kényszerítették ki, melyek egyúttal meg is teremtették a kereskedelmi műsorszolgáltatás működésének kereteit.² Az 1990-es években – elsősorban a kábeles és műholdas technológiák fejlődésével – kialakult az a sokcsatornás műsorszolgáltatási modell, amelyben a tényleges médiapiaci verseny, a közönség egyre nagyobb részének egyre nagyobb választási lehetősége tovább szűkítette az államnak (a jogalkotónak és a szabályozó hatóságnak) a médiarendszer alakítására vonatkozó képességét és alkotmányos mozgásterét. A digitalizáció alapvetően ezt a sokcsatornás műsorszolgáltatási modellt fejleszti tovább, és ennek eredményeként a „sok csatornából” „még több csatorna” lesz. Az interaktív digitális tartalmak hosszabb távon akár jelentősen módosíthatják a közönség médiafogyasztási szokásait, de a digitális átállás „a televíziós iparág szerkezetén és tulajdoni viszonyain valószínűleg semmit nem változtat”.³ Az Európai Unió Bizottsága 2003-ban a közösségi televíziós irányelv felülvizsgálatáról szóló konzultációban ezt úgy foglalta össze, hogy „az audiovizuális ágazat legfontosabb jellemzői (vál-

* Az összehasonlító elemzés elkészítését a Magyar Állami Eötvös Ösztöndíj tette lehetővé.

lalkozási modellek, terjesztési hálózatok, fogyasztói magatartás, szórakoztató elektronika stb.) az elmúlt időszakban messzemenően változatlanok maradtak, miután az 1990-es években mélyreható változásoknak voltak kitéve”.⁴ A digitális átállás még az átfogó médiaszabályozási reformot végrehajtó országokban sem kérdőjelezte meg a médiarendszer alapvető (duális) szerkezetét.

A médiapiaci liberalizáció eredményeképpen az 1990-es évekre az angolszász szabályozás különösen, de általában a médiarendszer kialakítását érintő európai szabályozás is engedékenyebbé vált. Ez az engedékenység, amely részben a hazai médiaszabályozásban is tetten érhető, nemcsak a kábeles és műholdas műsorterjesztés útján nyújtott tartalomszolgáltatások piacra lépési feltételeinek meghatározásában, hanem a médiakoncentrációt korlátozó szabályozás átalakulásában vagy éppen a földfelszíni műsorszolgáltatási engedélyek átruházásának lehetővé tételében, illetve az engedély meghosszabbításának enyhülő feltételeiben is megjelenik.⁵ Szabályozói oldalról tehát a liberalizáció a piaci szabályozók térnyerését és az állami beavatkozás visszavonulását jelentette. Ez azonban sehol nem járt teljes deregulációval; a médiapiac működése továbbra is az általános gazdasági szabályozásnál szigorúbb előírásokhoz van kötve.

A digitális átállás ráadásul éppen a szabályozói beavatkozásnak adott új lendületet, átmenetileg megtörve a szabályozás visszavonulását. A Hernan Galperin által „digitális televíziós paradoxonnak” nevezett jelenség⁶ azt mutatja, hogy a digitális átállás nem kizárólag a piaci erők által vezérelt, hanem az állam által szabályozott folyamat. Világszerte kormányzati stratégiák határozzák meg az átállás menetrendjét, az állam támogatási eszközökkel is ösztönzi a műsorszolgáltatókat, illetve a fogyasztókat a szükséges beruházások megtételére, és ma a digitális átállás szükségességét már senki sem vitatja. A tartalomszolgáltatások növekvő választéka és javuló minősége, az interaktív – kereskedelmi vagy akár közigazgatási – szolgáltatások elterjedése, illetve a hatékonyabb frekvenciagazdálkodás a digitális átállást egyértelműen a közérdeket szolgáló folyamatként tünteti fel. A szabályozó beavatkozását a közérdek lehető leghatékonyabb érvényesítésének szándéka mellett az átállásban rejlő gazdasági lehetőségek kihasználása motiválja.⁷ Az állam szerepvállalása a földfelszíni műsorszórás digitalizálásában – részben a frekvenciagazdálkodási feladatok, részben a piaci szereplők nagy részét jellemző érdektelenség vagy éppen ellenérdekeltség miatt – valóban elkerülhetetlen. Az Európai Unió Bizottsága az átlátható, igazolható és arányos, továbbá diszkriminációmentes álla-

mi beavatkozást abban az esetben látja indokolhatónak, ha a gazdasági érdekek nem állnak összhangban a közérdekkel.⁸

Ahogy azt az Egyesült Királyság példája mutatja, a már működő digitális médiarendszerben az ágazati médiaszabályozás egyre engedékenyebbé válik, azonban a jogalkotó a médiarendszer kialakítását továbbra is csak annyiban bízhatja az „erők szabad játéka”⁹, amennyiben ezzel nem veszélyezteti az alkotmányos médiaszabályozási célok elérését. A szabályozás enyhülése nem jelenti a szabad kommunikációval szemben védelmet élvező értékek és érdekek magukra hagyását: „a digitális forradalom nem kérdőjelezi meg az audiovizuális politikának azt a feladatát, hogy a közérdeket meghatározza és szükség esetén szabályozással megóvja.”¹⁰ A digitális média az egyéni és közösségi érdekek védelmét szolgáló szabályozási eszközökkel és módszerekkel kapcsolatban is jelentős – többek között az önszabályozás szerepét felértékelő, a médiumfüggetlen, horizontális megoldásokat előnyben részesítő – változásokat indított, amelyekkel e tanulmány nem foglalkozik.¹¹

Alkotmányos médiaszabályozás

Széles körben elfogadott az a nézet, amely szerint a rádiózás és televíziózás részletes szabályozásának oka a frekvenciaszűkösség, és ez a szűkösség a digitális átállás következtében megszűnik. A frekvenciaszűkösség a médiaszabályozásnak azonban nem indoka, hanem a szabályozás terjedelmét befolyásoló tényező.¹² Ráadásul a távközlési szektor egyre növekvő frekvenciaigényeit figyelembe véve a frekvenciaszűkösség is legfeljebb enyhül, és csökken a szabályozást befolyásoló jelentősége. A szabályozás indoka sokkal inkább a jogalkotónak az az alkotmányos kötelezettsége, hogy a médiarendszer működésének olyan kereteit alakítsa ki, amelyek garantálják a vélemények és a tartalomkínálat sokszínűségének érvényesülését, a társadalomban jelen lévő álláspontok lehető leghatékonyabb körének megjelenését. A sokszínűség elengedhetetlen feltétele a megalapozott egyéni véleményalkotásnak és egyéni véleménynyilvánításnak, egyúttal „a progresszív társadalmi változás normális folyamatainak”;¹³ a médiaszabadság a véleményszabadság érvényesülését „szolgáló” funkciót tölt be.¹⁴ A alkotmányos médiaszabályozás – ami alapvetően a véleményszabadság instrumentális értelmezéséhez¹⁵ kötődik – a jogalkotót plurális médiarendszer kialakítására kötelezi, amely a nyilvánosság tagjai számára saját véleményük kialakítása során garantálja a vélemények és értékek közötti választás lehetőségét.

Annak ellenére, hogy a pluralizmus követelménye az 1980-as években jelent meg az alkotmánybírók gyakorlatában, ma is az európai médiaszabályozás általánosan követett célja. A plurális médiarendszer a német Alkotmánybíróság szerint a szabad és átfogó véleményalkotás alapfeltétele, ami olyan – anyagi jogi, szervezeti és eljárási szabályokon alapuló – rendszer aktív alakítását teszi szükségessé, amely biztosítja, hogy a vélemények sokszínűsége a műsorszolgáltatásban a lehető legnagyobb mértékben legyen jelen.¹⁶ A francia Alkotmánybíróság (Conseil constitutionnel) „a szociokulturális áramlatok pluralisztikus karakterének védelmét” kifejezetten az audiovizuális szabadsággal konkuráló alkotmányos értéknek határozta meg.¹⁷ A pluralizmus elvének biztosítása az olasz Alkotmánybíróság (Corte Costituzionale) gyakorlatában is lényeges elem. A testület a műsorszolgáltatásnak a nyilvánosság alakításában betöltött kiemelkedő szerepét hangsúlyozza. Ebből következően azt emeli ki, meg kell akadályozni, hogy bármely csoport a média működésére túlzott befolyást gyakorolhasson.¹⁸ A sokszínűséget a hatályos angol kommunikációs törvényt előkészítő dokumentum,¹⁹ illetve maga a Communications Act 2003 is a szabályozás alapelveként határozza meg.²⁰

Az Emberi Jogok Európai Bírósága gyakorlatában a pluralizmus biztosításának kérdése az Emberi jogok európai egyezményének a véleményszabadságra vonatkozó 10. cikke engedélyezési klauzulájának értelmezése során jelent meg. Az Informationsverein Lentia határozatban a bíróság megállapította, hogy a média demokratikus funkcióinak biztosítója a pluralizmus elvén alapuló működés, és e működés végző garanciája maga az állam.²¹ Az adott államban kialakított engedélyezési rendszer akkor van összhangban az egyezmény 10. cikkével, ha képes hozzájárulni a műsorok minőségéhez és kiegyensúlyozottságához.²² Az Európai Unió alapjogi kartája a véleményszabadságra vonatkozó 11. cikkében kifejezetten nevesíti is a pluralizmust mint a média szabadságával egyenrangú, tiszteletben tartandó értéket.

A pluralizmus követelménye nem nyújt általános felhatalmazást a jogalkotó számára a médiarendszer működésébe való beavatkozáshoz. Olyan szabályozási célról van szó, amelynek teljesítése a médiarendszer, illetve az adott tömegtájékoztató eszköz mindenkori jellemzői alapján a szabályozás rendszeres felülvizsgálatát teszi szükségessé: „a médiarendszer kialakítására vonatkozó konkrét kötelezettség a működőképesség mindenkori veszélyez-

tetésétől függ.”²³ A plurális médiarendszer kialakítása tehát egyúttal korlátozza is a média működésébe való szabályozói beavatkozást. Állami beavatkozásra csak annyiban van szükség, amennyiben anélkül nem jönne létre a plurális médiarendszer, illetve – a magyar Alkotmánybíróság gyakorlata alapján – a demokratikus közvélemény.

Az pedig, hogy a sajtószabadság erre mennyiben képes, alapvetően a mindenkori tömegkommunikációs médium jellemzőitől függ. Az Emberi Jogok Európai Bírósága azt a kérdést, hogy a műsorszolgáltatók piacra lépését biztosító engedélyezési rendszerre vonatkozó szabályozás egy demokratikus társadalomban szükségesnek tekinthető-e, az Informationsverein Lentia ítéletben a műsorszolgáltatás konkrét műszaki és gazdasági körülményeinek elemzése alapján válaszolta meg.²⁴

Az engedélyezési rendszerre vonatkozó szabályozás egy demokratikus társadalomban szükségesnek tekinthető-e, az Informationsverein Lentia ítéletben a műsorszolgáltatás konkrét műszaki és gazdasági körülményeinek elemzése alapján válaszolta meg.²⁴

A médiának az állami beavatkozást meghatározó, leggyakrabban hivatkozott jellemzője az adott tömegtájékoztató eszköz működéséhez (a tartalom előállításához, terjesztéséhez) szükséges fizikai, műszaki erőforrások bősége vagy szűkössége. Ha ez az erőforrás bőséggel rendelkezőre áll, akkor elvileg szabályozás nélkül is minden álláspontnak lehetősége van arra, hogy e sajtóterméken keresztül nyilvánosságra kerüljön és alakítsa a közvéleményt. Ha az adott tömegtájékoztató eszköz korlátozottan, szűkösen rendelkezésre álló fizikai-műszaki erőforrások igénybevételével működik, akkor a médiához való hozzáférés szabadsága elvileg sem létezik. Ebben az esetben a törvényhozó feladata a médiaszabadság érvényesülési feltételeit olyan módon biztosítani, hogy a szűkösen rendelkezésre álló erőforrások felhasználásával a lehető legtöbb álláspont megjelenhessen.

Az erőforrások szűkössége mellett a média – feltételezett – véleményalakító és magatartásformáló hatását befolyásoló tényezők is alapvetően meghatározzák az állami beavatkozás terjedelmét.²⁵ A média hatását számos, pontosan nem meghatározható tényező befolyásolja, amelyek közül a szabályozás különösen a médiatartalom fölött gyakorolható fogyasztói ellenőrzést veheti figyelembe. A passzív médiafogyasztás – a tartalom és annak elérése körülményeinek kis mértékű alakíthatósága, a visszacsatolás lehetőségének hiánya – kiszolgáltatottabbá teszi a közönséget a tömegkommunikációs tartalmakkal szemben. Ebből a szabályozónak az a kötelezettsége származik, hogy korlátokat határozzon meg a feltételezett káros hatásokkal szemben. A felhasználói kontroll erősödése bekövetkezhet már a tartalomválaszték jelentősebb

A SZABÁLYOZÁSI KERET ALKOTMÁNYOSSÁGÁT KÜLÖNÖSEN AZ ELÉRHETŐ SZOLGÁLTATÁSOK SZÁMÁNAK MEGSOKSZORÓDÁSA, VALAMINT AZ INTERAKTIVITÁS LEHETŐSÉGENEK ERŐSÖDÉSE ÉRINTI.

bővülésével, a tartalom elérési idejének és egyéb körülményeinek meghatározásával vagy egyébként az interaktivitás növekvő mértéke miatt. Amilyen mértékben az adott tömegtájékoztató eszköz jellemzői a felhasználót képessé teszik a tömegkommunikációból eredő veszélyek csökkentésére, olyan mértékben csökken az állam erre irányuló felelőssége és kötelessége.

A digitális átállás

A digitális átállás eredményeként olyan médiarendszer jön létre, amelynek az analóg rendszernél sokkal jobb az esélye a vélemények szabad versenyén alapuló alkotmányos ideál és a „demokratikus közvélemény” megvalósítására. Ebből akár az államnak az az alkotmányos kötelezettsége is levezethető, hogy ne gátolja, sőt, garantálja a műszaki fejlődésben rejlő lehetőségek érvényesülését.

Az Emberi Jogok Európai Bírósága az 1997-ben hozott Radio ABC határozatában „meglepőnek” találta, hogy az érintett régióban mindössze két frekvencia állt rendelkezésre a kereskedelmi rádiók sugárzásához.²⁶ A bíróság ezt a frekvenciagazdálkodási döntést kifejezetten a véleményszabadság korlátozásának minősítette, de végül nem vizsgálta a korlátozás összeegyeztethetőségét az Emberi jogok európai egyezményével. Abból azonban, hogy a bíróság megfogalmazta ezt a kételyét, arra következtethetünk, hogy az állami felelősség a műsorszolgáltatás technikai feltételeinek garantálására, illetve műszakilag elérhető kapacitások tényleges kihasználásának biztosítására is kiterjed. Nem adott azonban támpontokat a bíróság annak eldöntéséhez, hogy a műszaki lehetőségek szabályozási eszközökkel történő visszatartása milyen feltételek esetén tekinthető önkényesnek, a véleményszabadságot aránytalanul korlátozónak.

Az ezzel kapcsolatos állami felelősség elsősorban azoknak a jogszabályoknak a hatályban tartásával kapcsolatban merül fel, amelyek akadályozzák a műszaki lehetőségek kihasználását. E jogszabályok minden esetben kevesebb beszélő részére biztosítják az – önálló médián keresztül – megszólalás lehetőségét, mint ahányan a médiarendszer jellemzői alapján egyébként e lehetőséggel élhetnének. Még ha továbbra is van alkotmányos indoka a piacra lépés szabályozásának, e rendelkezések fenntartásával a jogalkotó a véleményszabadság szubjektív jogát a szükségesnél nagyobb terjedelemben, aránytalanul korlátozza. A véleményszabadság objektív-intézményi értelmezése felől közelítve is arra az eredményre jutunk, hogy a jogalkotó a plurális médiarendszer kialakításához, illetve a „demokratikus közvélemény”

működtetéséhez olyan szabályozási eszközöket vesz igénybe, amelyek nem a legenyhébb beavatkozással valósítják meg az alkotmányos szabályozási célokat. A műsorterjesztési kapacitások „mesterséges szűköségével” tehát a véleményszabadságot, a médiaszabadságot sértő állapot jön létre.

Nem állítható, hogy a terjesztési kapacitások bővülése önmagában elegendő garanciája a plurális médiarendszer kialakulásának, mivel a szolgáltatások nagy száma nem eredményezi szükségszerűen a vélemények és a tartalomkínálat sokszínűségét.²⁷ A kapacitásbővülés azonban az egyes szolgáltatók piacra lépésének és ezzel a különböző vélemények megjelenésének esélyeit jelentősen növeli.²⁸ A kapacitásbővülést biztosító feltételek megteremtése a plurális médiarendszer kialakításának legenyhébb, az egyéni véleményszabadságot legkevésbé korlátozó megoldása. Ha ez önmagában nem is elegendő garancia az alkotmányos médiaszabályozási célok teljesítésére, akkor is előfeltétele a további szabályozási eszközök enyhítésének. Az elérhető kapacitásokat szűkítő szabályozás leépítése mellett ezért a médiaszabadságból akár az az állami kötelezettség is levezethető, hogy a rendelkezésre álló eszközökkel – például a megfelelő nemzetközi egyezményekhez való csatlakozással, a szabványosítás ösztönzésével – tevőlegesen is elő kell mozdítani a lehető legkedvezőbb technikai környezet létrejöttét. Összességében az állam minden elvárható módon köteles hozzájárulni azoknak a feltételeknek a megteremtéséhez, amelyek a véleményszabadság korlátozásával kapcsolatos saját mozgásterét a lehető legszűkebbre szabják.

A digitális átállást szolgáló szabályozási eszközök ugyanakkor korlátozhatják az egyes műsorszolgáltatók analóg műsorszórás útján nyújtott műsorszolgáltatási tevékenységét, azaz véleménynyilvánítási szabadságát. A digitális műsorszórás elindítása szükségessé teheti ugyanis az egyes műsorszolgáltatók által használt frekvenciák cseréjét, az adóteljesítmény csökkentését vagy akár egyes frekvenciák használati jogának visszavonását. Ha a digitális átállást a plurális médiarendszer megvalósítását szolgáló eszköznek tekintjük, akkor a korlátozást szükségessé teszi az alkotmányos médiaszabályozási célok hatékonyabb megvalósítása, a médiarendszer sokszínűségének az átállással járó erősödése. Ugyanakkor e korlátozásnak, mint a véleményszabadság minden korlátozásának, arányosnak kell lennie, ami annyit biztosan jelent, hogy a korlátozás nem járhat a szolgáltatás létét veszélyeztető közönség- és bevételesökkenéssel.²⁹ A korlátozás a jogbiztonság sérelme nélkül azt sem hagyhatja figyelmen kívül, hogy a műsorszolgáltatási engedélyek mindenhol meghatározott időre szólnak, s ez az időtartam jelentősen be-

folyásolja a szolgáltató üzleti várakozásait és ezzel együtt a műsorszerkezetet és egyéb tartalmi vonatkozásokat.

A digitális átállás előmozdítására vonatkozó kötelezettségből egyaránt adódnak deregulációs és normaalkotási feladatok.³⁰ A közvetlenül a digitális átálláshoz kapcsolódó szabályozás alapvetően a médiapiac-szabályozási eszközök felülvizsgálatára és kiegészítésére terjed ki. A piacsabályozásnak továbbra is elengedhetetlen elemei a földfelszíni kapacitások elosztására és a digitális médiapiacra való belépésre vonatkozó előírások. A piacra lépés szabályozása – a választott, a későbbiekben bemutatandó szabályozási modelttől függően – a földfelszíni platform üzemeltetésének, illetve a digitális kapacitásokat használó műsorszolgáltatások és egyéb tartalomszolgáltatások nyújtásának engedélyezését, valamint a platformüzemeltető és a tartalomszolgáltató közötti kapcsolat egyes kérdéseit foglalja magában. A digitális átállás jellemzően együtt jár a médiapiaci koncentráció korlátozására vonatkozó ágazati rendelkezések módosításával, ami több országban – például az Egyesült Királyságban³¹ és Franciaországban³² – a digitális műsorszolgáltatásra vonatkozó külön szabályok megalkotását jelentette. E szabályok megalkotásával a törvényhozó – a megszerezhető médiapiaci pozícióknak a mindenkori tényleges piacszerkezethez igazodó korlátozásával – egyrészt az átállás fokozatosságát, másrészt a digitális műsorszolgáltatási piac kezdeti szakaszának nagyobb piaci kockázatait igyekezett figyelembe venni.

Az angol szabályozás a digitális televíziózás piacának koncentrációját 2003-ig sajátos pontrendszer alapján korlátozta, amelyben az egyes műsorszolgáltatók által megszerezhető legnagyobb pontszám az összes digitális televíziós szolgáltatás mennyiségéhez igazodott. A francia médiatörvény alapján a digitális szolgáltatást nyújtó szolgáltatók a megszerezhető jogosultságok számával és az egy vállalkozás által valamely műsorszolgáltatóban megszerezhető tulajdoni aránnyal kapcsolatban enyhébb korlátozás alá esnek. Sőt a digitális átállás megkezdését követően mindkét ország tovább enyhítette az ágazati koncentráció-szabályozást, ami az Egyesült Királyság esetében az ágazati szabályozás majdnem teljes leépítését jelentette (az általános versenyjog javára). Az elmúlt években – legalábbis részben azonos okokból – hasonló folyamat ment végbe Olaszországban is.³³

A digitális átállás nem járt minden országban jelentős jogalkotási lépésekkel. Németországban a tartományok által közösen elfogadott szabályozás, il-

letve az egyes tartományok saját médiatörvényei viszonylag kis terjedelmű – például a közszolgálati műsorszolgáltatók digitális szolgáltatásait megalapozó – módosításokkal is alkalmas háttérrel biztosítottak az átálláshoz. Ez elsősorban az analóg környezetben is alkalmazott rugalmas szabályozási megoldásokra vezethető vissza, mint amilyen a médiakoncentrációnak az adott vállalkozás műsorszolgáltatásaival éves átlagban elért közönség arányán alapuló szabályozása,³⁴ illetve egyes tartományi médiatörvények alapján a földfelszíni frekvenciáknak nemcsak egyedi műsorszolgáltatások, hanem műsorcsomagok részére történő kiosztása.³⁵ A német médiaszabályozás sajátossága, hogy a digitalizáció a földfelszíni műsorszolgáltatásra vonatkozó szabályozásnál jelentősebb módosítással járt a kábeles terjesztésű szolgáltatások esetében, mivel a kábelek digitalizálása egybeesett azok privatizálásával, és a kábelkapacitások – Európában egyedülálló – állami elosztása az új környezetben nem volt fenntartható.³⁶

Az analóg médiarendszerben még elkerülhető volt a médiavállalkozásoknak a gazdasági racionalitás men-

tén történő működése és a demokratikus funkciók ellátása közötti konfliktussal való szembenézés. Digitális környezetben azonban nyilvánvaló problémává válik, hogy a társadalmi, demokratikus funkciók ellátása is kizárólag gazdaságilag életképes szolgáltatásoktól várható. A médiapiaci erőforrások a korábbiánál lényegesen több szereplő között oszlanak meg, az egyes szolgáltatásokkal elérhető közönségarány csökken, a fajlagos műsor-előállítási és -beszerzési költségek nőnek, és ez kiegészül például a reklám-elkerülési technikák terjedésével vagy a tartalomfogyasztással kapcsolatos korlátozott fizetési hajlandósággal.³⁷ Mindebből olyan tendencia is felvázolható, mely szerint a tartalomszolgáltatások mennyiségének növekedése, az élesedő – a közönség fizetőképességéért folytatott – médiapiaci verseny a szolgáltatások egésze minőségének romlásához, változatosságuk csökkenéséhez, végső soron „negatív minőségi versenyhez”³⁸ vagy éppen a korábbiánál is erősebb koncentrációs folyamatokhoz vezet. Ebből azonban a vélemény szabadság súlyosan aránytalan korlátozása nélkül nem lehet azt a következtetést levonni, hogy szabályozási eszközökkel megakadályozható a „túl sok” szolgáltató piacra lépése. A jogalkotó, sőt még a médiapiac folyamataira érzékenyen reagálni képes szabályozó hatóság sincs abban a helyzetben, hogy a piaci igények helyett meghatározza a szolgáltatók és szolgáltatások gazdaságilag ésszerű számát.

A DIGITÁLIS ÁTÁLLÁS JELLEMZŐEN EGYÜTT JÁR A MÉDIAPIACI KONCENTRÁCIÓ KORLÁTOZÁSÁRA VONATKOZÓ ÁGAZATI RENDELKEZÉSEK MÓDOSÍTÁSÁVAL

Ugyanakkor a médiapiac szerkezete, bár az analóg környezethez képest kisebb – országonként eltérő, illetve a különböző szabályozási megoldásokhoz igazodó – mértékben, de továbbra is függ a szabályozói döntésektől.³⁹ A digitális médiarendszer kialakítása során felelős az állam azért, hogy a – szolgáltatók üzleti modelljeit befolyásoló – szabályozási megoldásokat, illetve az átállás ütemét a piaci lehetőségek elemzése alapján és azok figyelembevételével határozza meg. A médiarendszer kialakítására vonatkozó szabályozásnak egyre hangsúlyosabb alkotmányos korlátja továbbá, hogy az nem támaszthat olyan magas követelményeket a kereskedelmi műsorszolgáltatókkal szemben, amely aránytalanul korlátozná és ezzel jelentősen megnehezítené vagy akár ellehetetlenítené a műsorszolgáltatási tevékenység mint vállalkozás gyakorlását.⁴⁰

Az egyes szolgáltatásokra rótt pénzügyi és műsorszervezeti követelményeknek, valamint a piaci mozgásteret befolyásoló egyéb szabályozási eszközöknek a tényleges gazdasági lehetőségekhez igazítása egyúttal a plurális médiarendszer megvalósulásának alapfeltétele. Ennek figyelmen kívül hagyása azért is kockázatos, mert az Európai Unió belül sem műszaki, sem jogi akadály nincs annak, hogy a szolgáltatók a tartalmat egy másik országból juttassák el az adott ország közönségének; a közösségi médiajogban biztosított úgynevezett származási ország elve alapján a tartalom vétele helyétől függetlenül ugyanis a műsorszolgáltatásra kizárólag annak az országnak a joga irányadó, amelyben a szolgáltató letelepedett.⁴¹ Médiapolitikai céljait az adott állam tehát csak akkor érvényesítheti, ha olyan versenyképes szabályozási környezetet alakít ki, amely az adott jogrendszert a szolgáltatók számára az Európai Közösség más tagállamai szabályozási környezetéhez képest is vonzóvá teszi.

A digitális médiarendszer egy további kulcsfogalma az interaktivitás. Ennek alkotmányos jelentőségét egyrészt az adja, hogy növeli a médiatartalmak fölötti felhasználói kontrollt, csökkenti a közönség sérülékenységét, és ezzel korlátozza a szabályozó mozgásterét a médiarendszer alakításában. Az sem hagyható azonban figyelmen kívül, hogy a fogyasztói szokások a technológiai lehetőségeknél és a gazdasági várakozásoknál lassabban változnak.⁴² Ezzel együtt az új platformok és az új típusú – „nem lineáris”⁴³ – kommunikációs szolgáltatások egyre szélesebb körű felhasználása, a szolgáltatások személyre szabhatósága, sőt az olyan új fogyasztói eszközök megjelenése, mint a digitális személyi videofelvevő, a közönség médiafogyasztását és tájékozódási szokásait már ma is érzékelhetően befolyásolja a teljes körű tájékozódás megvalósításában és a nemkívánatos tartalmak elkerülésében.

Az interaktivitás további következménye az egyéni és a nyilvános kommunikáció határainak elmosódása, a különböző kommunikációs szolgáltatások konvergenciája. Ez alig megoldható – de a jogbiztonság érvényesüléséhez szükséges – feladattá teszi a médiaszabályozás hatálya alá tartozó szolgáltatások egyértelmű kijelölését,⁴⁴ és az alapjogvédő intézmények fontos feladatává teszi az adott esetben alkotmányban vagy alapjogi egyezményben rögzített „rádiózás”, „televíziózás”, „műsorszolgáltatás” fogalmainak a konvergenciához igazodó értelmezését. A német Alkotmánybíróság már egy 1990-es döntésében megállapította: „Az elektronikus média [*Rundfunk*] fogalma véglegesen nem határozható meg. Tartalma inkább az Alaptörvény 5. cikk (1) bekezdésének második mondata [sajtó- és médiaszabadság] alapján védett társadalmi terület tényleges változásai szerint módosul. Ahhoz, hogy a médiaszabadság a gyors technikai változások között is megőrizze normatív tartalmát, a sajtó/média fogalmát nem szabad egy már bevezetett technikához kötni. Ellenkező esetben az alapjogi védelem nem terjedhet ki minden olyan területre, amely, ha új eszközök segítségével is, de szintén a sajtó funkcióit látja el.”⁴⁵

A KÖZÖNSÉG ÉRDEKEI

A közszolgálati tartalmakhoz való hozzáférés

A duális médiarendszer kialakulását elindító alkotmánybírói határozatok egyúttal a közszolgálati műsorszolgáltatás pozícióját, feladatait is meghatározták, jellemzően a belső pluralizmus követelményeinek megfelelő teljes körű, kiegyensúlyozott tájékoztatásban, a „minőségi” műsorszolgáltatásban.⁴⁶ A médiapiaci liberalizáció sehol nem vezetett arra, hogy a közszolgálati intézményrendszer létjogosultságát alkotmánybírói határozat megkérdőjelezte volna. Nyugat-Európában a közszolgálati műsorszolgáltatás többé-kevésbé megtalálta a helyét a digitális médiarendszerben: minden platformon jelen lévő tartalomszolgáltatókká, megfelelő erőforrások és közönségtámogatás birtokában a digitális átállás fontos tényezőivé váltak. A digitális átállás a közszolgálati ságnak arra a fogalmi elemére helyezi a hangsúlyt, hogy a közönség minden tagja számára biztosítani kell a közszolgálati tartalmak általános elérhetőségét: „a közszolgálati ságnak egyenlő feltételek mellett elérhetőnek kell lennie mindenki számára, függetlenül a tartózkodási helytől és a társadalmi hovatartozástól.”⁴⁷ Ez a követelmény a közszolgálati ság erős alkotmányos pozícióját igazolja, amely alapján a közszolgálati tartalomszolgáltatásnak önmagában a mé-

diarendszer más elemeitől függetlenül is képesnek kell lennie az egyéni véleményalkotáshoz szükséges tartalmak megjelenítésére.

Az általános hozzáférés követelménye mint a műszaki elérhetőség⁴⁸ szempontjára is kiterjedő követelmény jelentősen befolyásolja az analóg földfelszíni sugárzás leállítását. Erre ugyanis mindaddig nem kerülhet sor, amíg az adott területen a közönség (szinte) egésze részére nem biztosított a közszolgálati tartalmak elérhetősége. Az elérhetőség egyik – technikai⁴⁹ – feltétele, hogy az adott területen a műsorjel fogható legyen. További feltétel, hogy a közönség ténylegesen rendelkezzen a digitális műsorjelek vételéhez szükséges eszközökkel. Állami felelősség azonban csak az első feltétel teljesítésével kapcsolatban áll fenn, s nem terjed ki a digitális vevőkészülék beszerzésére, ahogy korábban az analóg készülékek beszerzésére sem vonatkozott.⁵⁰ A digitális vevőkészülékkel rendelkező háztartások száma azonban nem hagyható figyelmen kívül az analóg sugárzás leállítása időpontjának megállapításakor. Az általános hozzáférhetőség garanciája a digitális médiarendszerben is a közszolgálati tartalmak földfelszíni sugárzása; az univerzális hozzáférés más platformon – az infrastruktúra kiépítettsége mellett a fogyasztói szokásokat is figyelembe véve – aligha biztosítható.⁵¹

A közszolgálaton kívül más (kereskedelmi) tartalmakkal kapcsolatban a közönségnek nincs alkotmányosan megalapozott igénye a hozzáférésre. Egy konkrét szolgáltatáshoz való hozzáférés megszűnése nem veszélyezteti az alkotmányos mediaszabályozási célok teljesítését, így nem akadályozza az átállást. Ugyanakkor a pluralizmus sérülne abban az esetben, ha az átállás eredményeként a korábinál kevesebb tájékoztató forrás állna rendelkezésre. Nagy a jelentősége ezért annak, hogy a szabályozó milyen feltételeket határoz meg az analóg sugárzás végleges leállításához.

A tudatos médiahasználat mint szabályozási cél

Amellett, hogy – Marsden és Ariño megfogalmazásában: – „fogyasztási és választási ereje a fogyasztót helyezi az átállási folyamat középpontjába”,⁵² a fogyasztók, a közönség szerepe az alkotmányos mediaszabályozás szempontjából is átértékelődik. A mediaszabadság jelenlegi koncepciója alapvetően fiktív közönségként, a habermasi „okoskodó közönség” ideálján alapul, és alig vesz tudomást a tényleges médiafogyasztói magatartásról.⁵³ A külső pluralizmus kon-

cepciójának egészét kérdőjelezi meg például az a fogyasztói magatartás, amely a teljes körű tájékoztatás helyett a saját preferenciáit megerősítő információkat keresi.⁵⁴ Ezzel kapcsolatban azonban a szabályozás a véleményszabadság aránytalan korlátozása nélkül továbbra sem tehet többet annál, mint hogy olyan médiarendszer kereteit hozza létre, amelyben a közönség lehetőséget kap a tájékozódásra, az információk és értékek közötti választásra.

Előtérbe kerülhetnek azonban a közönség tagjait mint fogyasztókat érintő szabályozási megoldások. Ennek jelenként egyre hangsúlyosabb szabályozási céllá válik a tudatos média-

fogyasztás, a „média-írstudás” (*media literacy*), azaz magára a médiára vonatkozó információk elérhetőségének előmozdítása. E mögött az a felismerés áll, hogy az alkotmányos mediaszabályozási célkitűzések az egyéb, a médiarendszer kialakítására, illetve a szolgáltatók tevékenységére vonatkozó feltételek teljesülése is esetén csak akkor valósíthatók meg, ha a közönség egy-

részt valóban élni tud a bővülő választási lehetőségekkel, másrészt kellően kritikus az egyre nagyobb mennyiségben elérhető információkkal szemben.⁵⁵ E megközelítés szerint a hozzáférés lehetővé tételében önmagában nem garantálja a média demokratikus funkcióinak érvényesülését. A tudatos médiafogyasztás mint szabályozási cél megjelenését indokolja a felhasználói eszközök egyre bonyolultabb működése, az elérhető információk mennyiségének jelentős növekedése, valamint a digitális tartalom manipulálhatóságából eredő kockázat, továbbá az úgynevezett digitális szakadék – azaz az információkhoz való hozzáférés és az információfeldolgozás képessége mentén kialakuló társadalmi törésvonal – kockázata.

Az állam e sajátos médiafogyasztó-védelmen keresztül szerepet vállal a „kommunikatív kompetenciák”⁵⁶ fejlesztésében, amelyek nélkül a médiatartalmak feldolgozásán alapuló önálló véleményalkotás lehetősége, végső soron a mediaszabályozás alkotmányos célja meghiúsul. A korábbi, közlési tilalmon és korlátokon alapuló szabályozási megoldások helyett, illetve azok kiegészítéseként a tudatos médiafogyasztáshoz kapcsolódó intézkedések a felhasználói készségek erősítésével próbálják a közönséget a digitális média lehetőségeivel és az abból eredő kockázatokkal megismertetni. A jogalkotónak azonban tisztában kell lennie azzal, hogy a média működésében a befogadás a szabályozási eszközökkel legkevésbé befolyásolható tényező, és vigyázni kell,

hogy saját lehetőségeinek túlértékelésével ne lépje át a beavatkozás alkotmányos határait.

Az Európai Unió Bizottságának az audiovizuális politikáért felelős főigazgatósága meghatározásában a média-írásstudás „képességet jelent azoknak a képeknek, hangoknak és üzeneteknek az erejéhez való hozzáférésre, annak elemzésére és értékelésére, amelyekkel a közönség naponta találkozik, és amelyek a kortárs kultúra fontos részei, továbbá képesség a személyes használaton alapuló médiában való kompetens kommunikációra”.⁵⁷ Részletesen foglalkozik a media literacy kérdéssel a Communications Act 2003, amely kifejezetten az angol szabályozó hatóság, az OFCOM kötelezettségeként határozza meg olyan intézkedések megtételét és olyan megállapodások megkötését, amelyek előmozdítják a közönség tudatosságát a médiában megjelenő tartalmak természetére és jellegére vonatkozóan, segítik a médiatartalmak megértését, a tartalmak kiválasztására irányuló eljárások megismerését.⁵⁸ Az OFCOM a media literacy lényegét – egy nyilvános konzultáció keretében – azzal a képességgel azonosította, hogy a közönség a technológiákat a keresett információ megtalálására használja, megértse az információkat, véleménye legyen róluk és szükség esetén reagáljon rájuk. Meghatározása szerint a media literacy „a kontextusok sokféleségében megjelenő kommunikációs üzenetekhez való hozzáférésre, azok megértésére és létrehozására való képesség”.⁵⁹ A szabályozó hatóság eszköze a kutatás, az érintettekkel való együttműködés, valamint a nézők tájékoztatását – a tartalom címkézését – szolgáló eszközök alkalmazásának előmozdítása.

A DIGITÁLIS MÉDIARENDSZER KIALAKÍTÁSA

A földfelszíni műsorterjesztési kapacitások elosztása

Vitathatatlan, hogy a digitalizáció a szolgáltatásválaszték megsokszorozásával jelentősen hozzájárul a médiarendszer pluralizmusának biztosításához, és csökkenő szabályozói beavatkozással is növeli a különböző vélemények és értékek nyilvános megjelenésének esélyét. A kapacitásbővülés a legnagyobb változást a földfelszíni műsorszórásban hozza. A földfelszíni műsorszórást az analóg környezet mediapolitikája és mediaszabályozása kiemelt jelentőségű platformként kezelte. Analóg környezetben a földfelszíni műsorszórás a mediavállalkozások számára a közönség lehető legnagyobb részéhez való eljutást, a közönség számára pedig az ingyenesen hozzáférhető tartalmakat biztosította. Az állam szempontjából

e platform kiemelt jelentőségű, mert az állam a földfelszíni kapacitások elosztásával, a műsorszolgáltatási engedélyek feltételeinek meghatározásával más platformokhoz képest erőteljesebben érvényesítheti mediapolitikai elképzeléseit.

A digitális médiarendszerben a földfelszíni platform – országonként eltérő mértékben, nem kis részben a digitális átállás ütemétől függően – veszít e jelentőségéből. A műsorszolgáltatók számára a földfelszíni műsorszórás egyre kevésbé vonzó, mert egyre kisebb a közönségnek az a része, amely kizárólag e platformon keresztül jut hozzá a tartalomhoz. Ily módon ráadásul inkább a közönség kisebb vásárlóerővel rendelkező részei érhetők el. A digitális technológiák egyre hatékonyabb eszközöket biztosítanak a nézők számára a reklámok elkerüléséhez, ami a műsorszolgáltatókat új üzleti modellek, alternatív finanszírozási megoldások kidolgozására ösztönzik; a földfelszíni terjesztésű fizetős szolgáltatások megjelenése szintén átértelmezi a földfelszíni platform jelentőségét. Marsden és Ariño ugyanakkor arra mutat rá, hogy a földfelszíni műsorszórást hatékonyan helyettesíteni képes terjesztési hálózatok ellenére nem valószínű, hogy földfelszíni digitális platform nélkül biztosítható az univerzális hozzáférés.⁶⁰ A digitális földfelszíni platform funkciójának meghatározása végső soron szabályozói döntést igényel: e platform viszonylag kis számú tartalomszolgáltatással biztosíthat egyfajta információs alapellátást, vagy pedig szélesebb tartalomkínálattal a kábeles és IP alapú platformok versenytársává válhat.⁶¹ Utóbbi esetben kiteljesedik az a folyamat, amelyben az állam fokozatosan minden platform esetében lemond az egyes tartalomszolgáltatók piacra lépési feltételeinek egyedi, közvetlen meghatározásáról.

A jogalkotónak állást kell foglalnia abban a kérdésben, hogy az állam – az erre felhatalmazott szervén keresztül – a digitális médiarendszerben is az egyes műsorszolgáltatások részére osztja-e el a rendelkezésre álló műsorszórási kapacitásokat, vagy a platform üzemeltetőit bízza meg az egyes tartalomszolgáltatók kiválasztásával. Mindkét megoldásra, illetve azok keveredésére is számos példa van a világban.⁶² Alkotmányos szempontból mindkét megoldás elfogadható. Az engedélyezés alapvetően a mediaszabadság gyakorlását és a technikai lehetőségeket összhangba hozó egyik szabályozási eszköz.⁶³ Mivel a digitális földfelszíni kapacitások továbbra sem korlátlanok, ráadásul az állam rendelkezési körébe tartoznak, ezért a kiválasztási eljárás alapuló elosztásuk alkotmányosan továbbra is indokolt. Az igénylők esélyegyenlőségét biztosító kiválasztási eljárás végső soron a plurális médiarendszer kialakításának egyik eszköze, függetlenül attól, hogy a kiválasztás

eredményeként a szolgáltató egy tartalomszolgáltatás vagy egy tartalomszolgáltatás-csomag nyújtására válik jogosulttá.

A platformüzemeltető kiválasztása esetén a tartalomszolgáltatás egészének szerkezetét nem a szabályozó hatóság, hanem már maguk a platformüzemeltetők, végső soron a piaci erők alakítják ki. A platformüzemeltető engedélyezésén keresztül ugyanakkor a szabályozó továbbra is lehetőséget kap a tartalomválaszték közvetett befolyásolására, és a külföldi szabályozási megoldások is azt igazolják, hogy a hatóság él e lehetőséggel.⁶⁴ A földfelszíni platformon terjesztett tartalomszolgáltatások száma a műszaki fejlődés révén – újabb tömörítési technológiákkal, az adóhálózat architektúrájával⁶⁵ – minél inkább megközelíti az egyéb terjesztési hálózatokon elérhető tartalmak számát, annál kevésbé indokolható a szolgáltatásonkénti engedélyezés. Ráadásul e megoldás nagy felelősséget ró a szabályozó hatóságra a gazdaságilag életképes szolgáltatások és a hatékonyan működő piac kialakításával kapcsolatban. A médiarendszer kialakításának nem egyetlen alkotmányos megoldása létezik;⁶⁶ a földfelszíni kapacitások szabályozó hatósági elosztása – arányos beavatkozást jelentő kiválasztási feltételek mellett – az egyes tartalomszolgáltatásokra vonatkozóan is fenntartható. Kizárólag a választott piacra lépési modell alapján végső soron nem ítéltethető meg a beavatkozás arányossága, ehhez vizsgálni kell a piacra lépés konkrét szabályozási rendszerét.

A földfelszíni digitális platformok üzemeltetői úgynevezett multiplex-kapacitások felhasználására szerezhetnek jogosultságot. A multiplex szolgáltatás alapvetően technikai jellegű szolgáltatás, a különböző tartalomszolgáltatások elektronikus jeleinek digitális jelköteggé alakítása. Az alkotmányos média-szabályozási célok megvalósítását e tevékenység akkor érinti, ha a tisztán műszaki tevékenység mellett a szolgáltató maga dönthet az adott multiplex digitális kapacitásainak elosztásáról, a multiplex-csomagba kerülő tartalomszolgáltatások kiválasztásáról. Ezt a megoldást követi például az angol, az osztrák és a holland szabályozás, egyes német tartományi médiatörvények, valamint – a műsorszórási kapacitások egy részét érintően – az olasz és a spanyol szabályozás.⁶⁷ A platform üzemeltetésére, illetve az ahhoz szükséges frekvencia elosztására vonatkozó pályázat a multiplex-szolgáltatás szintjén biztosítja a médiapolitikai szempontok érvényesítését, ezzel egyúttal az utolsó beavatkozási pontot jelenti a médiapiac közvetlen alakításában.

A pályázattal során a külföldi példák alapján figyelembe vehető szempontok részben technikai jellegűek, mint például a lefedettség mértéke, a hálózat kiépítésének üteme, illetve a műszaki minőségi kö-

vetelmények, részben pedig a fogyasztói érdekek védelmét szolgálják, mint a tájékoztatásban való részvétel vagy a fogyasztói eszközbeszerzés támogatása. Ezek mellett ugyanakkor jellemzően a platformon megjelenő tartalomválasztékot érintő szempontok is megjelennek, amelyek vagy közvetlenül a multiplex-kínálattal kapcsolatban fogalmaznak meg – alapvetően a sokszínűsége, a hazai tartalmak preferálására vonatkozó – követelményeket, vagy a tartalomszolgáltatók közötti tisztességes és hatékony verseny garantálását írják elő. Az engedélyezés a földfelszíni platformon így az állam – a szabályozó hatóság – részére továbbra is fenntartja azt a lehetőséget, hogy az adott platformüzemeltetőre vonatkozóan egyedileg szabályozza a platformüzemeltető és a tartalomszolgáltatók közötti kapcsolatokat. A multiplex szolgáltatási engedélyek előírhatják az egyes tartalomszolgáltatók részére a tisztességes, esélyegyenlőségen alapuló és megkülönböztetésmentes hozzáférési feltételek szerinti hozzáférés biztosítását, a közszolgálati műsorszolgáltatók, esetleg más analóg műsorszolgáltatók továbbítását (*must carry*), és tartalmazhatnak szabályt a műsorszolgáltatások és egyéb tartalomszolgáltatások arányára, a műszaki színvonalra, az elektronikus programkalauzra, illetve a sokszínű tartalomválasztékra vonatkozóan.⁶⁸

A platformüzemeltetők és a tartalomszolgáltatók közötti kapcsolat szabályozása

Az engedélyezésnek mint a médiapiacra való belépés közjogi feltételének háttérbe szorulása azzal a következménnyel jár, hogy a digitális médiarendszert végző soron magánfelek közötti magánjogi megállapodások alakítják. Az adott – digitális földfelszíni, kábeles, műholdas vagy egyéb – platform üzemeltetője maga dönt a terjesztési kapacitások elosztásáról, a platformon megjelenő tartalomszolgáltatások kiválasztásáról, valamint a platformon való megjelenés feltételeiről. A plurális médiarendszer kialakítására vonatkozó kötelezettségének az állam az eddigi alapvetően közjogi, közhatalmi eszközök alkalmazása helyett e magánjogi viszonyok megfelelő, arányos befolyásolásával tesz eleget; a digitális médiarendszer szabályozása „a közjogi szabályozás és a magánjogi szerződés sajátos fúziója”.⁶⁹ A programcsomagokat összeállító platformüzemeltetők mint sajátos szerkesztői tevékenységet végző szolgáltatók média-szabályozási jelentőségét az adja, hogy a médiarendszer egészének pluralizmusa a tartalomszolgáltatók kellően nagy száma és a tartalomkínálat sokszínűsége ellenére is csorbulhat, ha a műsorcsomagok összeállítása egyoldalú, egyes véleményekre vagy tartalomtípusokra vonatkozóan – a csomagokból való ki-

rekesztéssel, megkülönböztető árázással, a szolgáltatás minőségére vonatkozó feltételekkel – diszkriminatív. Az ebből eredő kockázatok elkerülését szolgáló szabályozási eszközökkel kapcsolatban viszont az Európai Unió jogalkotása szűkíti a tagállami mozgásteret.

A platformüzemeltetők és a tartalomszolgáltatók közötti kapcsolat szabályozásának egyik általánosan alkalmazott eszköze az úgynevezett terjesztési kötelezettségek (*must carry*) előírása. A *must carry* szabályozási modell alapján a platformüzemeltető a kapacitások egy részét köteles a szabályozó által meghatározott műsorszolgáltatások terjesztésére felhasználni, a szabadon maradó kapacitásokkal viszont – a kapacitáselosztás esetleges további korlátait figyelembe véve – szabadon gazdálkodhat.⁷⁰ A *must carry* kötelezettségek meghatározásánál nem hagyható figyelmen kívül az alkotmányos médiaszabályozás általános mércéje: szabályozói beavatkozásra csak annyiban van szükség, amennyiben az alkotmányos médiaszabályozási célok e beavatkozás nélkül nem valósulhatnak meg. Alapvetően a platformüzemeltető szerkesztési szabadságába tartozik a

programcsomagok összeállítása. Alanyi joga – talán a közszolgálati műsorszolgáltató kivételével – egyetlen tartalomszolgáltatónak sincs arra, hogy szolgáltatásával valamely platformon megjelenjen. A *must carry* kötelezettségek így nem is a tartalomszolgáltatók, hanem a közönség és a plurális médiarendszer érdekeihez igazodnak, és alapvetően azt a célt szolgálják, hogy az egyéni véleményalkotáshoz szükséges minimális tartalomkínálat – ami adott esetben nem terjed túl a közszolgálati, illetve a helyi tartalmakon – minden releváns platformon eljusson a közönséghez. Az, hogy a tartalomkínálat sokszínűsége szükségessé teszi-e a *must carry* kötelezettségek kiterjesztését egyes kereskedelmi szolgáltatásokra is, részben az adott médiarendszer sajátosságaitól függ – például a közszolgálati műsorszolgáltatások pozíciójától, az egyes kereskedelmi szolgáltatásokat terhelő, a belső pluralizmus megvalósulását szolgáló kötelezettségektől –, részben a fennmaradó kapacitások elosztására vonatkozó szabályozástól. Susanne Reinemann szerint a *must carry* kötelezettségek és a platformüzemeltetőnek a további kapacitások elosztásával kapcsolatos mozgásteret között „korrelatív összefüggés”⁷¹ van: „Minél inkább megvalósul a *must carry* területén a vélemények alkotmányosan megkövetelt sokszínűsége, annál inkább csökkenthetők a *must carry* kívüli területekre vonatkozó kötelezettségek.”⁷²

A MULTIPLEX SZOLGÁLTATÁS ALAPVETŐEN TECHNIKAI JELLEGŰ SZOLGÁLTATÁS, A KÜLÖNBÖZŐ TARTALOMSZOLGÁLTATÁSOK ELEKTRONIKUS JELEINEK DIGITÁLIS JELKÖTEGGÉ ALAKÍTÁSA.

A *must carry* szabályozás terjedelmét befolyásolja a közösségi hírközlési jog.⁷³ Az egyetemes szolgáltatási irányelv szerint a továbbítási kötelezettségek kizárólag azokat a műsorterjesztő hálózatokat érinthetik, amelyeket a végfelhasználók jelentős hányada használ a rádió- és televízió-műsorok vételének fő eszközeként. A kötelezettségnek ésszerűnek kell lennie, azt egyértelműen meghatározott közérdekű célokhoz kell rendelni, arányosnak és átláthatónak kell lennie, és rendszeresen felül kell vizsgálni. A terjesztési kötelezettségekre vonatkozó közösségi szabályozás tehát nem akadályozza az alkotmányos szempontok érvényesülését.

A platformüzemeltetők és a tartalomszolgáltatók közötti kapcsolatok további szabályozása is annyiban indokolt, amennyiben e szabályozás hiánya veszélyeztetné a plurális médiarendszer kialakulását. Különösen a földfelszíni platformokra vonatkozó külföldi szabályozásokban jelenik meg az a követelmény, hogy a platformüzemeltető garantálja a tartalomszolgáltatók közötti tisztességes és hatékony verseny feltételeit, és hogy a kapacitások elosztásánál tisztességes, esélyegyenlőségen alapuló feltételeket alkalmazzon.⁷⁴ A német szabályozás a digitális kábelkapacitások elosztására vonatkozóan írja elő az alkalmazott díjak kialakításának módját és azok nyilvánosságra hozatalát.⁷⁵ Ezek az előírások a kapacitáselosztás átláthatóságának, illetve alapvető feltételeinek meghatározásával növelik a sokszínű tartalomkínálat kialakulásának esélyét, de annak megva-

lósításához se nem elégségesek, se nem szükségesek. A kapacitáselosztás diszkriminációmentes gazdasági feltételei a nem piacképes tartalmak megjelenését önmagukban nem biztosítják. Ugyanakkor a sokcsatornás és „sokplatformos” médiamodellben alkotmányosan nem elengedhetetlen a kereskedelmi tartalomszolgáltatókkal szemben alkalmazott feltételek korlátozása, mivel a bővülő kapacitások elvileg legalábbis egyre több szolgáltatónak teszik lehetővé a piacra lépést, és az egyes platformokon elérhető tartalomszolgáltatások nagy száma e korlátozás nélkül is jelentősen csökkenti a sokszínűség sérelmének veszélyét.

Az új angol kommunikációs törvény a hálózatüzemeltetőket terhelő terjesztési kötelezettségek mellett a törvényben meghatározott digitális tartalomszolgáltatók számára ajánlattételi kötelezettséget (*must offer obligations*) ír elő azért, hogy a digitális szolgáltatásokat a végfelhasználók többsége által televíziós műsorok vételére igénybe vett távközlési hálózaton terjesszék, és hogy azok a közönség lehe-

tő legszélesebb köréhez jussanak el.⁷⁶ Az ajánlattételi kötelezettség alapvetően azokat a tartalomszolgáltatókat terheli, amelyek – kereskedelmi műsorszolgáltatóként – közszolgálati kötelezettségeket is ellátnak.⁷⁷ A must offer kötelezettség megjelenése is azt jelzi, hogy a digitalizáció erősíti a különböző platformok közötti versenyt, ugyanakkor egy új platform elindításának akadálya lehet az, hogy a legmagasabb közönségarányt elérő tartalomszolgáltatásokat nyújtó szolgáltatók az új platform üzemeltetőjétől megtagadják a tartalomhoz való hozzáférést. E tartalom nélkül sikeres platform aligha indítható. Az új platform üzemeltetőjének a tartalomhoz való hozzáférésre azonban csak annyiban van alkotmányosan megalapozott igénye, amennyiben a hozzáférés hiánya veszélyezteti az adott műsorcsomag, illetve platform sokszínűségét. Ez alapján a platformüzemeltető a közszolgálati szolgáltatások mellett esetleg a belső pluralizmust érvényesíteni köteles tartalomszolgáltatóval szemben léphet fel ilyen igénnyel.

Az európai hírközlés-szabályozás a hagyományosan a médiaszabályozás területére tartozó szabályozási kérdésekbe avatkozik akkor, amikor az Európai Bizottság 2003/311/EK számú ajánlása⁷⁸ vélhetően *ex ante* hírközlési szabályozást igénylő piacként határozza meg „a tartalom végfelhasználók felé való eljuttatásának céljából nyújtott műsorterjesztési szolgáltatást” (úgynevezett 18-as piac). Ez alapján a (hírközlési) szabályozó hatóság a hírközlési jogban meghatározott kötelezettségeket róhat ki arra a műsorterjesztőre – mint elektronikus hírközlési szolgáltatóra –, amely egy érintett piacon jelentős piaci erővel, végső soron gazdasági erőfölénnyel rendelkezik. A jelentős piaci erővel rendelkező műsorterjesztőt a szabályozó hatóság többek között átlátható, diszkriminációmentes, ellenőrzött árakon alapuló hozzáférés biztosítására kötelezheti. A szabályozás súlyos értelmezési nehézséget hordoz: a szabályozó hatóság által kiróható hozzáférési kötelezettség a „hozzáférés” hírközlési jogi meghatározása alapján eszközök és/vagy szolgáltatások elektronikus hírközlési szolgáltatás nyújtása céljából történő rendelkezésre bocsátására terjed ki.⁷⁹ Márpedig a műsorszolgáltatók nem elektronikus hírközlési szolgáltatás, hanem műsorszolgáltatás nyújtása céljából férnek hozzá a műsorterjesztő hálózathoz. A hozzáférési irányelv ezzel kizárja a műsorszolgáltatók mint tartalomszolgáltatók hozzáférési igényét.⁸⁰ A joggyakorlatban azonban ez az ellentmondás egyáltalán nem jelent meg, a nemzeti szabályozó hatóságok piacelemzési kötelezettségüknek eleget tettek, és számos esetben a műsorterjesztőt terhelő kötelezettség kiszabására is sor került.⁸¹

A fenti értelmezési probléma mögött alapvetően a hírközlés-szabályozási és médiaszabályozási szem-

pontok fel nem ismert ütközése áll. A 18-as piac hírközlési jogi szempontok alapján, hírközlési jogi megoldásokkal – hírközlési hatáskörben⁸² – rendeli szabályozni a műsorterjesztő és a műsorszolgáltató közötti kapcsolatot, végső soron a műsorszolgáltató piacra lépésének feltételeit. A szabályozás tehát érinti az alkotmányos médiaszabályozási célok megvalósítását. Abból, hogy az adott szabályozási eszköz formálisan a hírközlési joghoz tartozik, még nem következik, hogy az adott eszköz nem alkalmas az alkotmányos szempontok érvényesítésére. Mivel azonban a közösségi hírközlési szabályozás kizárólagos abban az értelemben, hogy a szabályozás hatálya alá vont kapcsolatrendszerekre a közösségi joggal összhangban más szabályozás nem alkalmazható, ezért a közösségi hírközlési szabályozás által le nem fedett, de alkotmányos szempontból szükséges beavatkozások esetében a két szempont- és normarendszer konfliktusba kerül. Ilyen konfliktus adódhat abból, ha az alkotmányos szempontok a jelentős piaci erővel nem rendelkező műsorterjesztőkre vonatkozóan is szabályozást indokolnak, vagy ha a jelentős piaci erő alapján szolgáló, kizárólag gazdasági jellegű ismérvek alkotmányos szempontból nem megfelelően határolják körül a szabályozás alá vont műsorterjesztőket, továbbá akkor, ha a hírközlési jog alapján a műsorterjesztőre kiszabható kötelezettségek az alkotmányos szempontok érvényesítésére nem alkalmasak vagy nem elegendők. Részben e lehetséges konfliktusok elkerülését szolgálják a közösségi hírközlési jog alapján a piaci erőtől függetlenül kiszabható – az előzőekben ismertetett – must carry kötelezettségek. Az a must carry-vel kapcsolatban levont következtetés, mely szerint a sokcsatornás platformokon a sokszínűség sérelmének veszélye szabályozási beavatkozás nélkül is csekély, a médiarendszer tényleges jellemzőinek figyelembevételével valószínűvé teszi, hogy a 18-as piachoz kapcsolódó szabályozó hatósági intézkedések az alkotmányos médiaszabályozás mércéjének is megfelelnek. Ez azonban nem indokolja az Európai Bizottságnak azt a – feltehetően nem teljesen végig gondolt – döntését, amely a hírközlési szolgáltatók egymás közötti kapcsolatainak rendezésére szolgáló szabályrendszert a műsorszolgáltatók piacra lépési feltételeinek meghatározására is alkalmazni rendelte.

A platformok közötti verseny alkotmányjogi jelentősége

Az egyes platformüzemeltetők szabályozása, a pluriális médiarendszer kialakításával kapcsolatos kötelezettségeik terjedelme jelentős mértékben függ a külső pluralizmus értelmezésétől. A digitális műsor-

terjesztés ugyanis felveti azt a kérdést, hogy a külső pluralizmusnak minden egyes platformon belül érvényesülnie kell-e, vagy az alkotmányos szabályozási célok a platformok mindegyikének együttes figyelembevételével is teljesíthetők. A digitális terjesztési technológiák ugyanis a közönség választási lehetőségét nemcsak a tartalomszolgáltatások, hanem a különböző terjesztési hálózatok vonatkozásában is bővítik. A digitális műholdas műsorszórás szélesebb körű elterjedésével, majd az internet-technológián alapuló – a hagyományos telefonvezeték alkalmazásával nyújtott – műsorelosztás megjelenésével olyan tartalomterjesztési alternatívák jelentek meg, amelyek ténylegesen erősítik a versenyt a sokcsatornás műsorterjesztési rendszerek területén. A német Alkotmánybíróság 1986-ban hozott határozata a szolgáltatások közötti „külső kiegyensúlyozottságot” csak olyan szolgáltatások vonatkozásában tartotta megvalósíthatónak, amelyek egymást ténylegesen képesek kiegyensúlyozni, a külső pluralizmus követelményének ezért minden egyes műsorterjesztési rendszerben – és minden egyes vételkörzetben – meg kell valósulnia.⁸³

Sporn éppen a földfelszíni digitális műsorszóráshoz köti e koncepció tarthatatlanságát.⁸⁴ Álláspontja szerint a földfelszíni platformhoz való hozzáférés nem jár olyan többletterhekkel, amelyek akadályoznák e platform más terjesztési szolgáltatásokkal párhuzamos igénybevételét, és az országos lefedettségű digitális földfelszíni szolgáltatás képes így kiegyensúlyozni a kábelrendszerek és a műholdas műsorszórás programkínálatában jelentkező sokszínűségi és kiegyensúlyozottsági deficiteket. E korrekciós funkció egyik feltétele, hogy a földfelszíni platform a közönség részére ingyenesen hozzáférhető tartalmak széles választékát tegye hozzáférhetővé. Ez azonban nem az egyetlen – bár a fizetős szolgáltatáshoz képest számos külföldi példa alapján életképebb – üzleti modell. A korrekciós funkció nem valósul meg, ha a platformüzemeltető a közönségtől a szolgáltatás igénybevételéért az egyéb platformok díjával összevethető díjat szed. Mivel a digitális földfelszíni terjesztésű tartalmak vétele minden esetben szükségessé teszi a megfelelő vevőberendezés beszerzését és üzemeltetését, ezért a korrekciós funkció betöltésének másik feltétele, hogy a közönség vállalja a beszerzés és az üzemeltetés anyagi és egyéb terheit.

A platformok összességében érvényesülő pluralizmus e megközelítés alapján is akkor lehet alkalmas az alkotmányos szabályozási célok megvalósítására, ha a műszaki lehetőségek mellett a várható fogyasztói magatartást befolyásoló egyéb tényezők sem akadályozzák a platformok párhuzamos igénybevételét, illetve a platformok közötti váltást. Ha a közönség

oldalán a platformok ténylegesen átjárhatók, illetve egymással akadálymentesen helyettesíthetők, akkor az egyes platformok esetleg egyoldalú tartalomkínálata a platformok összességében továbbra is kiegyenlítheti egymást. Az egyes platformok, illetve műsorterjesztési szolgáltatások helyettesíthetőségének kérdését részletesen vizsgálta a versenyjogi, valamint a hírközlési jogi piacmeghatározási gyakorlat. Az Európai Unió Bizottsága az 1990-es években több határozatában⁸⁵ azt az álláspontot képviselte, hogy az igénybevétel technikai és pénzügyi feltételeiben jelentős különbségeket mutató műsorterjesztési lehetőségek egymást nem helyettesítik; e határozatok szerint a háztartások jelentős része a váltással járó anyagi és nem anyagi terheket nem hajlandó vállalni („lock-in-effect”). A 2001-ben hozott Telia/Telenordöntés szerint azonban több tényező utal arra, hogy a kábeles és a digitális műholdas műsorterjesztés közötti különbségtétel a digitális technológiák alkalmazásával nagy valószínűséggel elvesztette jelentőségét.⁸⁶ A határozat végül nem foglalt egyértelműen állást a helyettesíthetőség kérdésében.

A Nemzeti Hírközlési Hatóságnak a 18-as piacra vonatkozó – egyelőre konzultációra bocsátott, más tagállamok szabályozó hatóságaival alapvetően megegyező eredményre vezető – piacelemzésében a tanács arra a következtetésre jutott, hogy jelenleg az igen eltérő műsorkínálat, a belépési díjak, havidíjak, a vételhez szükséges eszközök miatt a földfelszíni, illetve a nyílt hozzáféréstű műsorszórás, a mikrohullámú műsorterjesztés, a kábelszolgáltatások, az IPTV, illetve a digitális műholdas műsorszórás szolgáltatások nehezen összevethetők egymással, keresleti oldalról még jellemzően nem helyettesítői egymásnak. Az elemzés szerint ugyanakkor a piac várhatóan a platformok közötti helyettesítés irányába fog elmozdulni, vagyis a különböző műsorterjesztési platformok kiskereskedelmi piaca várhatóan egyazon szolgáltatási piachoz fog tartozni.⁸⁷

Egyelőre tehát kétséges, hogy a tényleges fogyasztói magatartást is figyelembe véve megvalósul-e a platformok közötti átjárhatóság, és a jogalkotó lemondhat-e az adott platformon belüli sokszínűség érvényesüléséről. A platformok bőségét azonban már most sem hagyhatja figyelmen kívül a szabályozási eszközök kiválasztásánál.

A digitális műsorterjesztés „szűk keresztmetszetei”

A digitális médiáról folyó diskurzus általánosan elfogadott tétele lett, hogy a digitális médiarendszer sokszínűségét elsősorban a hozzáférési lehetőségek határozzák meg. A hozzáférés értelmezhető a tartalom-

szolgáltatóknak az infrastruktúra különböző elemeihez való hozzáféréseként, és ez alapfeltétele a közönség különböző információkhoz való hozzájutásának. A hozzáférés azért válhatott – újra⁸⁸ – a média-szabályozás kulcsfogalmává, mert a digitális televíziózásnak meghatározó jellemzője a médiaértéklánc kibővülése olyan, a digitális televíziózás szabályozásáról folytatott viták középpontjában álló új szolgáltatásokkal, amelyek a tartalomszolgáltató és a közönség között sajátos, megkerülhetetlen szűrő funkciót látnak el. Az érintett szolgáltatások szűk keresztmetszet jellege abból adódik, hogy a digitális televíziós infrastruktúra „ellenőrzésének stratégiai pontjai”.⁸⁹ „Olyan szolgáltatásokról van szó, amelyek elérhetősége a hozzáférés feltételei szempontjából közérdekűnek minősülnek.”⁹⁰ E szolgáltatások mindegyike döntően befolyásolja a tartalomszolgáltatók közönséghez való eljutással kapcsolatos esélyeit, és ezzel a közönség számára elérhető tartalomkínálatot is. A piaci szereplők hozzáférési lehetőségei végső soron közvetlenül érintik az alkotmányos mediaszabályozási célok megvalósítását, a plurális médiarendszer kialakulását.⁹¹ Egyértelműen ilyen pozícióban vannak az – előző pontban tárgyalt – platformüzemeltetők, a különböző programcsomagok összeállítását és értékesítését végző vállalkozások. A médiaértéklánc a hozzáférést befolyásoló további elemekkel is bővül. Ilyenek különösen a feltételes hozzáférési rendszerek, az alkalmazási program interfészek és az elektronikus programkeresők.

A feltételes hozzáférési rendszerek teszik lehetővé egy fizetős digitális tartalom kódolását, illetve az erre jogosult előfizetők részére a tartalomhoz való hozzáférést. A különböző digitális tartalomszolgáltatások használata feltételezi egy olyan felület (alkalmazási program interfész) rendelkezésre bocsátását, amely biztosítja az adott – jellemzően interaktív – szolgáltatás és a készülék közötti adatcserét. Az elektronikus programkalauz a különböző digitális tartalmak közötti választást teszi lehetővé a felhasználók részére. Ezeket a – *middleware* szolgáltatásként is jelölt – szolgáltatásokat az európai hírközlési szabályozás a hírközlési infrastruktúra részeinek tekinti, és azokra kiterjeszti saját hatályát. Szabályozásukhoz két eszközt rendel: egyrészt a szolgáltató piaci erejétől független, tisztességes, méltányos és megkülönböztetésmentes feltételekkel biztosított hozzáférés előírását, másrészt a technikai eszközök átjárhatóságát biztosító nyílt szabványok alkalmazásának támogatását. E megoldások jelentősen eltérnek a közösségi hírközlés-szabályozás általános koncepciójától, amely a piaci szereplők egymás közötti, illetve a fogyasztókkal fennálló kapcsolataiba csak kivételes, az adott vállalkozás piaci pozíciójától függő és a hatékony verseny

előmozdításhoz elengedhetetlen beavatkozást tesz lehetővé. Az eltérő szabályozást maguk az irányelvek is „a szabad információáramlás, a médiapluralizmus és a kulturális sokszínűség”⁹² biztosításának szükségességével indokolják.

A közösségi szabályozás a feltételes hozzáférési rendszerek esetében előírja, az alkalmazási program interfész és az elektronikus programkalauz esetében pedig a tagállamok számára lehetővé teszi annak előírását, hogy e szolgáltatások nyújtói szolgáltatásuk igénybevételét – a szolgáltatáshoz való hozzáférést – minden műsorszolgáltató részére tisztességes, méltányos és megkülönböztetésmentes feltételekkel biztosítsák.⁹³ A szabályozás tehát a hozzáférés kötelező biztosítását írja elő, és az egyes tartalomszolgáltatók számára a hozzáférés feltételeinek meghatározásában esélyegyenlőséget, de a különböző típusú tartalomszolgáltatókkal szemben nem szükségszerűen azonos feltételeket garantál. Feintuck és Varney ugyanakkor arra hívja fel a figyelmet, hogy e feltételek pontosabb tartalmát sem a közösségi szabályozás, sem a joggyakorlat nem határozza meg: „e követelmények olyan szabályként jellemezhetők, amely szűkíti a szerződő felek egyébként rendelkezésre álló diszkrecionális döntési mozgásterét, de nem lehet elég jól definiált ahhoz, hogy a feleknek bizonyosságot adjon arra vonatkozóan, hogyan befolyásolja a szabályozás tárgyalásaik eredményeit.”⁹⁴ Ennek következtében nehéz megítélni, hogy e követelmények az adott szolgáltatások hatékony szabályozását jelentik-e.

Alkotmányos szempontból a közösségi jogban megjelenő szabályozási megoldás elsősorban azt a kérdést veti fel, hogy a hozzáférési feltételek ilyen meghatározása megfelelő garanciát jelent-e a sokszínű tartalomkínálat megvalósításához. Annak ellenére, hogy a hozzáférési irányelv a szabályozás indokaként kifejezetten hivatkozik a médiapluralizmusra, a szabályozás alapvetően gazdasági, nem pedig alapjogi szemléletű.⁹⁵ A vállalkozások közötti megállapodás tisztességes, méltányos és megkülönböztetésmentes feltételei nem eredményezik szükségszerűen a tartalomkínálat sokszínűségét. E feltételek nem garantálják minden álláspont megjelenésének lehetőségét, sőt a kisebbségi álláspontok, illetve a szűkebb közösségcsoport igényeinek megfelelő tartalomkínálat megjelenését a megkülönböztetésmentes feltételek akár hátrányosan is érinthetik. A „tisztességesség” és „méltányosság” a pluralizmus követelményére tekintettel azonban értelmezhetők úgy is, hogy azok alapján nem az adott tartalomszolgáltatás gazdasági, hanem annak társadalmi, kommunikatív jelentősége határozza meg a hozzáférés feltételeit. Reinemann szerint e szabályozási modell a médiaszabadsággal kizárólag olyan értelmezés mellett van

összhangban, amely alapján a hozzáférést a sokszínűség mércéje szerint kell biztosítani.⁹⁶ Álláspontja szerint ebből nemcsak az egyes tartalomszolgáltatók esélyegyenlőségén alapuló hozzáférés biztosítása, hanem „a strukturálisan hátrányos kommunikatív érdekek aktív támogatása”⁹⁷ is következik, és a tartalomszolgáltatások hozzáférési feltételeinek meghatározása nem alapulhat kizárólag a *middleware* szolgáltató gazdasági érdekein. A közösségi szabályozás ezt az értelmezést tehát nem zárja ki, de a tagállami jogalkotónak és szabályozó hatóságoknak különösen nagy felelőssége van az alkotmányos szempontok érvényesítésében. Varney arra mutat rá, hogy ezzel kapcsolatban a tagállami implementáció „csalódást kelt”, és a nemzeti jogalkotók elmulasztották a sokszínűség garantálásához szükséges intézkedéseket.⁹⁸

Az Európai Unió Bizottsága szerint a digitális televíziózás sikerének feltétele a *middleware* szolgáltatások mindenki számára hozzáférhető, közös szabványainak kialakítása és alkalmazása.⁹⁹ Az egymással együttműködni nem képes, az adott szolgáltatóhoz kötődő egyedi megoldások a piac felaprózódásához vezetnek, a szolgáltatóváltás jelentős költségeivel – azzal, hogy a szolgáltatóváltás egyúttal új eszközök beszerzésére kényszeríti a háztartásokat – sértik a fogyasztók érdekeit, és végső soron akadályozzák a digitális televíziózás piacának fejlődését. Az interoperabilitás a hálózat üzemeltetője számára a más hálózatokkal való együttműködés képességét, a tartalomszolgáltató számára szolgáltatásának az erre alkalmas minden platformon való elérhetővé tételét, a fogyasztó számára pedig a szolgáltatások széles választékának egyszerű – optimálisan egyetlen készülék segítségével történő – igénybevételét jelenti. A platformok nyitottsága jelentősen meghatározza az elérhető szolgáltatások és alkalmazások választékát, ezzel együtt a fogyasztói magatartást és a piaci lehetőségeket. Az elektronikus hírközlési keretirányelv ezekre tekintettel arra kötelezi a tagállamokat, hogy segítsék elő a nyílt platformok alkalmazását. A tagállamoknak a tartalomszolgáltatókat nyílt alkalmazási program interfész alkalmazására, a fogyasztói készülékek gyártóit nyílt szabványokat alkalmazó készülékek gyártására, az alkalmazási program interfészek tulajdonosait pedig az alkalmazási programnak az interfésszel való együttműködéséhez szükséges információk tisztességes, ésszerű és diszkriminációmentes rendelkezésre bocsátására kell ösztönözniük. Ma már több mint tíz európai országban használják a Multimedia Home Platform nevű nyílt szabványt.¹⁰⁰ A nyílt szabványok alkalmazása, illetve az ennek feltételeit megteremtő szabályozás a plurális médiarendszer kialakítását előmozdító alkalmas és arányos eszköz lehet.

A médiaszabadság alanyainak bővülő köre

Az előzőek alapján megállapítható, hogy a digitális médiarendszerben a szabályozás súlypontja a műsor-szolgáltatókról egyre inkább a médiaértéklánc más szereplőire helyeződik. Wolfgang Hoffmann-Riem a folyamat lényegét abban látja, hogy míg a korábbi médiaszabályozás középpontjában a műsorszolgáltató állt, amelyeknek a tevékenysége a teljes – a műsorgyártástól a terjesztésig terjedő – médiatevékenység koordinációjára kiterjedt, addig a médiarendszer tagolódásával és új típusú szereplők megjelenésével a műsorszolgáltató koordinációs ereje csökken, és bizonyos koordinációs funkciók más médiapiaci szereplőkhöz, például a műsorcsomagok összeállítóhoz vagy a navigációs rendszerek üzemeltetőihez kerültek. Mivel ezeknek az új szereplőknek a tevékenysége alapvetően befolyásolja a közönséghez eljutó tartalomkínálatot és ezzel a közvélemény és az egyéni vélemények formálását, a plurális médiarendszer kialakítására vonatkozó szabályozás alá kell vonni.¹⁰¹ A médiaszabályozásnak nem magához a műsorszolgáltatáshoz, hanem mindazokhoz a tevékenységekhez kell kapcsolódnia, amelyeknél a médiarendszernek az alkotmányos mérce szerinti működőképességével kapcsolatos kockázatok jelentkeznek, és amelyeknél a legkisebb szabályozói beavatkozással valósíthatók meg a szabályozási célok.

A kábelszolgáltatókkal kapcsolatban jut Schulz, Seufert és Holznagel arra a következtetésre, hogy az a szolgáltató, amelyik akár csak részben maga dönt a továbbított műsorcsomagok összeállításáról, részt vesz a médiaszabadság kialakításában, és a tevékenységét korlátozó szabályozás alkotmányosságát nem a vállalkozás szabadsága alapján, hanem a médiarendszer kialakítására vonatkozó alkotmányos kötelezettség alapján ítélandó meg.¹⁰² Sőt a tartalomsemleges szolgáltatások is a médiaszabadság körébe tartoznak, amennyiben „a tömegkommunikációs közléshez speciális közelségben vannak”.¹⁰³ A szerzők szerint így a multiplex szolgáltatás egyszerű technikai szolgáltatásként is része a médiaszabadság érvényesülésének, mivel befolyásolja a műsorok közönséghez való eljutását, illetve annak feltételeit; ugyanez vonatkozik a feltételes hozzáférési rendszerekre is.¹⁰⁴ Gersdorf szerint a platformüzemeltető tevékenysége programcsomag-összeállítóként és egyszerű műsorjel-továbbítóként is a médiaszabadság körébe tartozik, ezért arra is kiterjed a médiarendszer kialakítására irányuló szabályozás.¹⁰⁵ A médiaszabadság alanyai összességében mindazok a személyek és szervezetek, akiknek és amelyeknek a tevékenysége a médiarendszer működése – a média funkcióinak ellátása – szempontjából releváns, akiknek és amelyek-

nek – például a tartalombeszállítói vagy tartalomközvetítői – tevékenysége a médiaszabadság megvalósulásához elengedhetetlen, és ezzel a véleménynyilvánítás és a tájékozódás szabadságának érvényesülését szolgálja.¹⁰⁶

*Versenyjogi és hírközlési jogi eszközök
a médiarendszer kialakításában?*

Az előző pontokban bemutatott folyamatok és jelenségek végső soron ahhoz a kérdéshez vezetnek, hogy az alkotmányos médiaszabályozási célok megvalósíthatók-e hírközlési jogi vagy versenyjogi eszközökkel. Az alkotmányos célok megvalósítását szolgáló konkrét szabályozási eszközök kiválasztásában a jogalkotónak széles mozgástere van. A szabályozási eszközökkel kapcsolatban az alkotmányos mérce kizárólag utólagos kontrollt tesz lehetővé, és e mérce az egyes eszközöket éppen az alapján minősíti, hogy arányos beavatkozás mellett alkalmasak-e a plurális médiarendszer kialakítására. Alkotmányos szempontból – eltekintve az esetleges formai jogalkotási követelményektől – nincs jelentősége annak, hogy az egyes eszközök egyébként a médiatörvényben, a hírközlési törvényben vagy a versenytörvényben találhatók-e, illetve hogy az ezekhez kapcsolódó szabályozó hatósági hatásköröket egy „médiához”, egy hírközlési hatósághoz, egy versenyhatósághoz vagy éppen ezek integrációjával létrejövő szerv gyakorolja-e. A konkurráló jogterületekkel szemben a szűk értelemben vett – jellemzően médiatörvényhez kapcsolódó – médiajog visszaszorulása nem kis részben arra vezethető vissza, hogy a számszerűsíthető, mérhető eredményekhez szokott hírközlési joggal és versenyjoggal ellentétben a médiaszabályozás eredményessége, a plurális médiarendszer megvalósulása objektíven aligha mérhető, az egyébként is nagyrészt feltételezések alapján meghatározott szabályozási célok megvalósításának konkrét kritériumai általánosságban nem határozhatók meg.

A versenyjog – mind közösségi, mind tagállami szinten – számos esetben bizonyult a plurális médiarendszer kialakítása hatékony eszközének.¹⁰⁷ Ma még ugyanakkor széles körben elfogadott – bár inkább feltételezéseken, mint mérhető tényeken alapul – az az álláspont, hogy a hatékony piaci verseny és a tartalmi sokszínűség megvalósulása között nincs közvetlen összefüggés.¹⁰⁸ Az általános versenyjog elégtelenségét a médiaszabályozással foglalkozó szerzők szerint már „a kartell- és a médiajog alapvető céldivergenciája”¹⁰⁹ is megalapozza: míg az általános versenyjog célja a hatékony piaci verseny védelme, és az ezt elsősorban veszélyeztető gazdasági erőfölény értékelése gazdasági szempontok alapján történik, ad-

dig a média ágazati szabályozása végső soron a sokszínű tartalomkínálat létrejöttének feltételeit igyekszik kialakítani. A véleménypluralizmust versenyjogilag nem kifogásolható magatartások és helyzetek – például a vállalkozás belső növekedése – is veszélyeztethetik, és a hatékony piaci verseny sem garantálja, hogy az egyes szolgáltatók eltérő politikai, világnézeti, kulturális álláspontokat képviselnek. Számos külföldi példa mutatja azonban, hogy a médiapiaci koncentráció ágazati szabályozása legalábbis szabályozási módszereiben közelít az általános verseny szabályozáshoz.¹¹⁰

Ahogy láttuk, az európai hírközlés-szabályozás a maga hatályát a médiapiac szerkezetét alapvetően befolyásoló szabályozási eszközök jelentős részére kiterjesztette. Ez, illetve az ebből eredő, a hírközlési jogi és médiaszabályozási elvárások és megoldások közötti esetleges ütközések visszavezethetők az infokommunikációs szektor szabályozásának egyik szabályozási elvére, nevezetesen a tartalom és az infrastruktúra elkülönült szabályozása elvére. Ez az 1990-es évek második felétől az infokommunikációs szektor szabályozásáról folyó diskurzus egyik fő motívumává vált szabályozási elv jelentősen befolyásolta az európai hírközlés-szabályozás kialakítását.¹¹¹ A keretirányelv preambuluma, illetve a szabályozás tárgyi hatályának meghatározása rögzíti, hogy „a keretszabályozás [...] nem terjed ki az elektronikus hírközlő hálózatokon elektronikus hírközlési szolgáltatások igénybevételével nyújtott szolgáltatások tartalmára, így a műsorszolgáltatási tartalomra, pénzügyi szolgáltatásokra és egyes információs társadalommal összefüggő szolgáltatásokra”.¹¹²

Az infrastruktúra- és tartalomszabályozás következetes szétválasztása azonban nem valósítható meg. Az Európai Bizottság maga is rámutat arra, hogy míg a hírközlési hálózatok és a kapcsolódó szolgáltatások a technológiától függetlenül és tekintet nélkül az átvitt tartalomra azonos feltételek alá vonhatók, addig a tartalom szabályozásában összhangot kell teremteni az adott tartalomszolgáltatás jellemzőivel és az e szolgáltatással kapcsolatos közérdekű célokkal.¹¹³ A két szabályozási tárgy „érintkezésénél” felmerül egy további, a médiarendszer kialakítását közvetlenül érintő szabályozási probléma: a tartalomnak az infrastruktúrában való megjelenése, azaz a tartalomszolgáltató hozzáférése az infrastruktúraszolgáltató rendelkezése alatt álló kapacitásokhoz. A tartalomszolgáltatások továbbítására szolgáló kapacitások elosztása a médiarendszerrel kapcsolatos alkotmányossági szempontok és médiapolitikai célkitűzések érvényesülését döntően befolyásolja. Függetlenül attól, hogy a szabályozás formálisan hírközlési jogi vagy médiajogi – vagy éppen versenyjogi, illet-

ve akár szerzői jogi – eszközök és intézmények útján valósul-e meg, ezeknek az alkotmányos követelményeknek minden esetben érvényesülniük kell. A közösségi szabályozás – bár csak a keretirányelv preambulumban – figyelembe is veszi e követelményeket: „az átvitel szabályozásának és a tartalom szabályozásának egymástól való elválasztása nem sérti az ezek között meglévő kapcsolatok figyelembevételét, különösen a médiapluralizmus, a kulturális sokszínűség és a fogyasztóvédelem biztosítása érdekében.”¹¹⁴

A tartalom és az infrastruktúra szabályozásának szétválasztása a közösségi szabályozásban egy további ponton nem valósul meg következetesen. A „rádióműsor- vagy televízióműsor tartalomszolgáltatási csomag értékesítésére vonatkozó ajánlatot” a hozzáférési irányelv preambuluma is kifejezetten tartalomszolgáltatásnak minősíti, amelyre az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások közös keretszabályozása nem terjed ki.¹¹⁵ Ugyanakkor sem a közösségi jogi, sem a tagállami előírások nem választják el a platformüzemeltető programcsomag-szerkesztési és jelátviteli tevékenységét. A programcsomag-szerkesztés „másodlagos tartalom-összeállító, aggregáló”¹¹⁶ szolgáltatás, egyfajta sajátos tartalomszolgáltatás, amire sajátos, a programcsomag-összeállító szerkesztési tevékenységének kereteit meghatározó tartalomszabályozásnak kellene vonatkoznia. Jelenleg azonban e tartalomszolgáltatói, szerkesztői jellegű tevékenység az infrastruktúra szabályozására irányuló szabályozás hatálya alatt áll. A must carry előírások, illetve a 18-as pichoz kapcsolódó hozzáférési kötelezettségek címzettjei „a nyilvánosság számára rádió- vagy televízióműsorok szétszórására szolgáló elektronikus hírközlő hálózatokat szolgáltató vállalkozások”,¹¹⁷ annak ellenére, hogy e szabályozási eszközök valójában nem az – adott esetben ugyanazon vállalkozás által végzett – jeltovábbítási, hanem a programcsomag-összeállítási tevékenységet érintik. A tartalom és az infrastruktúra szabályozásának következetes, az alapelvi szinten túl a részletszabályokban is megvalósuló szétválasztásával tehát még a hírközlés-szabályozási és médiaszabályozási eszközök és hatáskörök látszólagos ütközései is elkerülhetők lennének, és a médiarendszer kialakításában továbbra is az alkotmányos, nem pedig a közösségi jogi és gazdasági szempontok lennének a meghatározók. Ez akkor is tisztább helyzetet teremtene, ha egyébként a hírközlési jogi szempontokat követő szabályozási beavatkozás alapvetően megfelel az alkotmányos szempontok alapján indokolt beavatkozásnak.

AZ A SZOLGÁLTATÓ, AMELYIK AKÁR CSAK RÉSZBEN MAGA DÖNT A TOVÁBBÍTOTT MŰSORCSOMAGOK ÖSSZEÁLLÍTÁSÁRÓL, RÉSZT VESZ A MÉDIASZABADSÁG KIALAKÍTÁSÁBAN

Varney e konfliktusok elkerülésére az infokommunikációs szektor szabályozásának problémáin messze túlmutató megoldást javasol: a közösségi kompetenciák kiterjesztését tartja szükségesnek annak érdekében, hogy a közösségi jogi szabályozás a médiaszabályozással kapcsolatos közérdekű követelményeket (*public policy dimension*) is figyelembe vegye.¹¹⁸ A különböző szempontrendszerek konfliktusa azonban már azzal is elkerülhető lenne, ha a jogalkotó a tagállami implementáció során megfelelően és szándékolatlan figyelembe venné a médiarendszer kialakításával kapcsolatos alkotmányos szempontokat, kihasználná a közösségi szabályozásban ehhez egyébként – a hírközlési irányelvekben a pluralizmusra és a közérdekre történő hivatkozással, sőt akár a római szerződésnek a kultúrára vonatkozó (151.) cikkelye alapján – biztosított tagállami mozgásteret.

A MÉDIA SZUBJEKTÍV SZABADSÁGA FELÉ

A „demokratikus közvélemény kialakulása feltételeinek és működése fenntartásának biztosítására irányuló állami kötelezettség”¹¹⁹ a médiaszabadság e tanulmányban is követett, több ország alkotmánybíró-sági gyakorlatában hangsúlyosan jelen lévő objektív-intézményi megközelítéséből, illetve a médiaszabadság instrumentális igazolásából vezethető le. Ez az értelmezés az egyes rádiós és televíziós műsorszolgáltatók szubjektív közlési szabadságát alárendeli a médiaszabadságnak az egyéni véleményalkotás és véleménynyilvánítás szabadságát szolgáló funkciójának. A médiarendszer kialakítására vonatkozó szabályozás nem korlátozza a vélemény szabadságot, hanem éppen ellenkezőleg: a médiaszabadságnak az alkotmányos követelmények szerinti aktív alakításával garantálja annak érvényesülését.¹²⁰

A digitális átállás eredményeként létrejövő médiarendszer azonban megkérdőjelezi e koncepció fenntarthatóságát. Az alkotmányos médiaszabályozási célok egyre csökkenő állami beavatkozással történő megvalósítása a műsorszolgáltatók szubjektív, anyagi vélemény szabadságára helyezi a hangsúlyt. A szubjektív műsorszolgáltatási jog irányába való elmozdulás az objektív-intézményi értelmezést legkövetkezetesebben érvényesítő német Alkotmánybíróság gyakorlatában is megjelent, először az 1998-ban született „extra radio” határozatban.¹²¹ E határozatban a testület megállapította, hogy a törvényhozó objektív jogi kötelezettsége egyúttal a műsorszolgáltató alapjo-

gi pozíciójának biztosítására is szolgál, a törvényhozó által létrehozott médiarendszer keretein belül.¹²² Sőt a szubjektív médiaszabadság a határozat szerint nemcsak a már engedéllyel rendelkező műsorszolgáltatókat illeti meg, hanem azt az engedélyre pályázók is érvényesíthetik a kiválasztási és engedélyezési eljárás során. Egy a pártok műsorszolgáltatói lehetőségét kizáró rendelkezést a médiaszabadságba ütközőnek minősítő döntésében az objektív médiaszabadság egész koncepcióját megkérdőjelezte a Niedersächsische Staatsgerichtshof. A tartományi felsőbíróság álláspontja szerint vitatható, hogy a médiaszabadság objektív jogi oldala továbbra is megelőzi a szubjektív médiaszabadságot, és továbbra sem lehet a műsorszolgáltatáshoz való szabad hozzáférés jogára hivatkozni.¹²³

A médiaszabadság szubjektív megközelítése azt jelenti, hogy a műsorszolgáltatói tevékenységbe való állami beavatkozás a véleményszabadság korlátozásának minősül, így ki kell állnia a szükségesség és arányosság próbáját. A pluralizmus, a demokratikus közvélemény továbbra is a korlátozás szükségességét megalapozó tényező marad, az arányosság követelményének alkalmazása pedig ugyanazt eredményezi, mint a médiarendszer kialakítását szolgáló arányos eszköz kiválasztására irányuló eljárás. A médiapiaci liberalizáció, illetve az azt élénkítő digitális átállás nyomán elinduló szemléletváltás inkább szimbolikus, és érdemben nem befolyásolja a szabályozást. E fordulat jelentősége azonban nem lebecsülendő: a véleménynyilvánítás szabadságának értelmezésében a felelőségről a szabadságra helyezi a hangsúlyt.

JEGYZETEK

1. Az Európai Unió Bizottsága a tagállamok részére azt javasolta – és nem előírta –, hogy az analóg sugárzás leállításának végső időpontját 2012 elejére tűzzék ki. Az RRC06 Rádió-távközlési Értekezlet, illetve az ott, 2006 júniusában elfogadott egyezmény – az UHF-sávban 2015-ig, a VHF-sávban 2020-ig – kötelezően előírja az analóg sugárzás leállítását, és ezzel igen szűkre szabja a nemzeti szabályozónak az átállás szükségességével kapcsolatos mérlegelési lehetőségeit.
2. Összefoglalóan lásd Bernd HOLZNAGEL: *Rundfunkrecht in Europa. Auf dem Weg zu einem Gemeinrecht europäischer Rundfunkordnungen*, Tübingen, J. C. B. Mohr, 1996.
3. Allan BROWN: *Implications for Commercial Broadcasters*, in Allan BROWN, Robert G. PICARD: *Digital Terrestrial Television in Europe*, London, Lawrence Erlbaum Associates Publishers, 2005, 99.
4. CEC – Commission of the European Communities: *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – The future of European Regulatory Audiovisual Policy* [COM (2003) 784 final].
5. A szabályozási folyamatról lásd Tarik TABBARA: *Kommunikations- und Medienfreiheit in den USA. Zwischen demokratischen Aspirationen und kommerzieller Mobilisierung*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 2003, 225–239.
6. Hernan GALPERIN: *New Television, Old Politics. The Transition to Digital TV in the United States and Britain*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004, 26.
7. Galperin a digitális átállással kapcsolatos állami aktivitás okait három pontban foglalja össze. Az első a fogyasztói elektronikai termékek gyártásának amerikai és európai visszaesése, illetve az ázsiai piacokkal szembeni növekvő kereskedelmi deficit. A második ok az információs társadalomra vonatkozó kormányzati politikák megjelenése, amelyek a digitális hálózatok és szolgáltatások fejlesztését szolgáló jelentős kezdeményezésekhez vezettek. A harmadik ok pedig a különböző vezeték nélküli hírközlési szolgáltatások terjedése miatti egyre növekvő frekvenciaigény, ami a döntéshozókat a jelenlegi frekvenciaigazdálkodás újragondolására készíti (GALPERIN: *I. m.*, 27).
8. CEC – Commission of the European Communities: *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the transition from analogue to digital broadcasting (from digital „switchover” to analogue „switch-off”)* [COM (2003) 541 final].
9. BVerfGE 57, 295, 327.; BVerfGE 83, 238, 319.
10. CEC – Commission of the European Communities: *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Principles and guidelines for the Community’s audiovisual policy in the digital age* [COM (1999) 657 final].
11. Erről lásd Andreas BLAUE: *Meinungsrelevanz und Mediennutzung*, Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht, 2005/1, 30–41.
12. Wolfgang HOFFMANN-RIEM: *Regulierung der dualen Rundfunkordnung. Grundfragen*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 2000, 91; Christopher MARSDEN, Monica ARIÑO: *From Analogue to Digital*, in BROWN, PICARD: *I. m.*, 24.
13. Denis MCQUAIL: *A tömegkommunikáció elmélete*, Budapest, Osiris Kiadó, 2003, 153.

14. A „*dienende Freiheit*” koncepcióját a német Alkotmánybíróság dolgozta ki (lásd BVerfGE 57, 295, 320) és érvényesíti következetesen a gyakorlatában. A koncepció a hazai alkotmánybírósági döntéshozatalt is befolyásolta, sőt az Emberi Jogok Európai Bírósága joggyakorlatában is felbukkan.
15. A véleményszabadság instrumentális és konstitutív értelmezéséről lásd BAYER Judit: *A háló szabadsága. Az internet tartalmának szabályozási problémái a véleménynyilvánítás szabadsága tükrében*, Budapest, Új Mandátum Könyvkiadó – Zsigmond Király Főiskola, 2005; HALMAI Gábor: *A kommunikációs jogok*, Budapest, Új Mandátum Könyvkiadó, 2002, 26–37.
16. BVerfGE 57, 295, 320.
17. Conseil Constitutionnel, 27. 07. 82. Journal Officiel, 2422.
18. Corte Costituzionale 59/60.
19. Secretary of State for Trade, Secretary of State for Culture, Media and Sport: *White Paper „A New Future for Communications”*; <http://www.communicationsact.gov.uk>.
20. Lásd MIKE FEINTUCK, MIKE VARNEY: *Media Regulation, Public Interest and the Law*, Edinburgh, Edinburgh University Press, 2006, 59.
21. *Informationsverein Lentia versus Austria*, Ser. A 276 (Appl. 36/1992/381/455-459) 38.
22. *Informationsverein Lentia versus Austria*, 32; *Demuth versus Switzerland* (Appl. 38743/97) 34.
23. HOFFMANN-RIEM: *I. m.*, 109.
24. *Informationsverein Lentia versus Austria*, 39.
25. A német Alkotmánybíróság például az elektronikus média széles körben kifejtett hatását, aktualitását, valamint a mozgóképek, hangok és élő tudósítások meggyőző erejét, illetve a hitelesség és átélés látszatát és a kényelmes rendelkezésre állást olyan sajátos veszélyforrásnak találta, amely a közönség védelme érdekében szükségessé teszi a médiaszabadság aktív alakítását (BVerfGE 90, 60, BVerfGE 97, 228).
26. *Radio ABC versus Austria* (Appl. 109/1996/728/925).
27. Lásd később.
28. Christoph WAGNER, Andreas GRÜNWARD: *Rechtsfragen auf dem Weg zu DVB-T. Planungssicherheit beim Übergang zur digitalen Rundfunkübertragung*, Berlin, Vistas, 2002, 54.
29. *Uo.*, 54.
30. A hazai feladatokról részletesen lásd CSEH Gabriella: *A digitális műsorszolgáltatásra vonatkozó időszertű jogi kérdések Magyarországon*, Médiakutató, 2004/3, 15–31.
31. Lásd Broadcasting Act 1996. A médiakoncentrációra vonatkozó rendelkezéseket a Communications Act 2003 hatályon kívül helyezte.
32. Lásd a francia médiatörvény (*Loi relative à liberté de communication*) 2000. és 2004. évi módosításait.
33. Lásd Legge Gasparri 2003.
34. Lásd Rundfunkstaatsvertrag.
35. Lásd például Baden-Württemberg tartományi médiatörvénye.
36. Albrecht HESSE: *Rundfunkrecht. Die Organisation des Rundfunks in der Bundesrepublik Deutschland*, Verlag Franz Vahlen, München, 294.
37. BROWN: *I. m.*, 93.
38. GOUNALAKIS: *I. m.*, 2004, 395.
39. BROWN: *I. m.*, 94.
40. Susanne REINEMANN: *Zugang zu Übertragungswegen. Zur Verfassungsmäßigkeit der Ausgestaltung privater Fernsehanbieter zu digitalen Übertragungswegen*, Frankfurt am Main, 2002, 99.
41. Erről lásd POLYÁK Gábor: *Gemeinschaftsrechtliche Gründe der Rundfunkliberalisierung*, Jura, 2006/2.
42. Robert G PICARD: *A Consumer Perspective on Digital Terrestrial and Interactive Television*, in BROWN, PICARD: *I. m.*, 143.
43. Lásd az audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló európai közösségi irányelv tervezetét. http://ec.europa.eu/avpolicy/reg/tvwf/modernisation/proposal_2005/index_en.htm.
44. Erről részletesen lásd Alexander ROSSNAGEL, Thomas KLEIST, Alexander SCHEUER: *Die Reform der Regulierung elektronischer Medien in Europa*, Berlin, Vistas, 2007.
45. BVerfGE 83, 238, 302.
46. Például BVerfGE 73, 118; 74, 297; Conseil Constitutionnel décision no. 86-217 DC; Corte Costituzionale 225/1974; 826/1988.
47. Taisto HUJANEN: *Implications for Public Service Broadcasters*, in BROWN, PICARD: *I. m.*, 73.
48. Az általános elérhetőség követelménye különösen hangsúlyos a német Alkotmánybíróság „*Grundversorgung*”-koncepciójában. BVerfGE 74, 297, 326 és BVerfGE 83, 238, 326.
49. A technikai és a tényleges lefedettség megkülönböztetését lásd WAGNER, GRÜNWARD: *I. m.*, 82–84.
50. *Uo.*, 83.
51. HUJANEN: *I. m.*, 65.
52. MARSDEN, ARIÑO: *I. m.*, 15.
53. Lásd JENEI Ágnes: *Kereskedelmi televízió és demokrácia*, Médiakutató, 2005 őszi, 7–19.
54. GÁLIK Mihály: *Médiagazdaságtan*, Budapest, Aula Kiadó, 2003, 25.
55. HOFFMANN-RIEM: *I. m.*, 102.
56. *Uo.*
57. Lásd az audiovizuális főigazgatóság honlapján: http://ec.europa.eu/avpolicy/media_literacy/index_en.htm.
58. Communications Act 2003, 11. szakasz.
59. Lásd *Ofcom's strategy and priorities for the promotion of media literacy*, http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/strategy/medialit/ml_statement/strat_prior_statement.pdf.

60. MARSDEN, ARIÑO: *I. m.*, 23.
61. BIPE CONSULTING: *Digital switchover in broadcasting*, 2002 April, http://ec.europa.eu/information_society/topics/telecoms/regulatory/studies/index_en.htm. A jelentés szerint földfelszíni sugárzással megfelelő műszaki kialakítás mellett akár háromszáz műsorszolgáltatás terjesztése is megoldható, ami valódi alternatívát jelent már a műholdas platformoknak is.
62. Az Európai Unió tagállamainak szabályozási megoldásairól lásd Analysys Limited: *Public policy treatment of digital terrestrial television (DTT) in communications markets*, 2005, http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecom/info_centre/documentation/studies_ext_consult/index_en.htm.
63. Lásd 37/1992. (VI. 10.) AB határozat. A műsorszolgáltatás engedélyezésének kifejezett és stabil legitimitációs alapja az Emberi jogok európai egyezménye véleményszabadságra vonatkozó 10. cikk 1. bekezdésének az a rendelkezése, amely szerint a véleménynyilvánítás szabadsága nem akadályozza, hogy az államok a rádió-, televízió- vagy mozgóképvállalatok működését engedélyezéshez kössék. Ezzel kapcsolatban az Emberi Jogok Európai Bírósága újabb határozataiban sem vizsgálta részletesen azt a kérdést, hogy az engedélyezési rendszernek a különböző médiumokra, illetve a különböző terjesztési hálózatokra vonatkozóan differenciálnak kell-e lennie.
64. Lásd később.
65. Erről lásd *A digitális televíziózás. Bevezetési modellek, külföldi tapasztalatok*, szerk. HAZAY István, Budapest, 2005.
66. Lásd BVerfGE 73, 118, 159.; 37/1992. (VI. 10.) AB határozat.
67. Más országokban – például Franciaországban, Svédországban, Finnországban – a kiválasztási eljárás továbbra is az egyes tartalomszolgáltatásokra vonatkozik.
68. Lásd az angol Broadcasting Act 1996 8. szakaszát, illetve az osztrák Privatfernsehgesetz 24. §-át.
69. FEINTUCK, VARNEY: *I. m.*, 224.
70. REINEMANN: *I. m.*, 146.
71. Hubertus Gersdorf alapján REINEMANN: *I. m.*, 147.
72. *Uo.*
73. Az Európai Parlament és a Tanács 2002. március 7-i 2002/22/EK irányelve az egyetemes szolgáltatásról, valamint az elektronikus hírközlő hálózatokhoz és elektronikus hírközlési szolgáltatásokhoz kapcsolódó felhasználói jogokról (egyetemes szolgáltatási irányelv) 31. cikk.
74. Lásd az angol Broadcasting Act 1996 11. szakaszát, illetve az osztrák Privatfernsehgesetz 25. §-át.
75. Lásd Rundfunkstaatsvertrag, 52. §
76. Communications Act 2003, 272. szakasz.
77. Ilyen különösen a Channel 3, a Channel 4 és Channel 5 szolgáltatás.
78. Az Európai Bizottság 2003. február 11-i ajánlása az elektronikus hírközlési szektorban vélhetően ex-ante szabályozás alá eső érintett áru- és szolgáltatási piacokról, összhangban az Európai Parlament és a Tanács 2002/21/EK irányelvével az elektronikus hírközlő hálózatok és hírközlési szolgáltatások közös keretszabályozásáról (2003/311/EK).
79. Hozzáférési irányelv 2. cikk a) pont.
80. Erre a következtetésre jut Laurent GARZANITI: *Telecommunications, Broadcasting and the Internet. EU Competition Law and Regulation*, London, Sweet & Maxwell, 2005; Karl-Heinz LADEUR: *Rechtsproblem der Regulierung der Entgelte, der Paketbündelung und der Vertragsgestaltung im digitalen Kabelfernsehen*, Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht 2005/1, 1–9; Raimund SCHÜTZ, Thorsten ATTENDORN: *Das neue Kommunikationsrecht der Europäischen Union – Was muss Deutschland ändern?*, MultiMedia und Recht Beilage, 2002/4, 1–56.
81. A tagállami intézkedésekről lásd http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecom/article_7/index_en.htm.
82. Az osztrák szabályozás a kapcsolódó piacelemzési feladatokat nem a hírközlési, hanem a médiaszabályozó hatósághoz rendeli.
83. BVerfGE 73, 118, 162; lásd még REINEMANN: *I. m.*, 92.
84. Stefan SPORN: *Vielfalt im digitalen Rundfunk*, <http://www.emr-sb.de/news/dabgutachten.pdf>, 53.
85. Lásd IV/M.469 – MSG Media Service (40)–(44); V/M.490 – Nordic Satellite Distribution (63); IV/M.1027 – Deutsche Telekom/BetaResearch (19). A határozatok általában nemcsak a fogyasztói, hanem a tartalomszolgáltatói oldalon fennálló helyettesíthetőség kérdését is vizsgálták.
86. Nr. IV/M.1439 - Telia/Telenor (269)–(279).
87. Nemzeti Hírközlési Hatóság: *Piacmeghatározás, a jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatók azonosítása és kötelezettségek előírása [18. piac]*, <http://www.nhh.hu/?id=hir&cid=1896&mid=1040>.
88. A hozzáférés értelmezéséről lásd Monroe E. PRICE: *A televízió, a nyilvános szféra és a nemzeti identitás*, Budapest, Magvető Kiadó, 1998.
89. Dermot Nolant idézi Eliza VARNEY: *Regulating the Digital Television Infrastructure in the EU. Room for Citizenship Interests?*, SCRIPT-ed, June 2006, 226.
90. Wolfgang SCHULZ: *Ausweitung der Zugangsverpflichtung auf EPGs und Dienstplattformen?*, in *Die Regulierung des Zugangs zum digitalen Fernsehen*, Hg. Susanne NIKOLTCHEV, Strassburg, 2004, 51.
91. VARNEY: *I. m.*, 230.
92. Az elektronikus kommunikációs hálózatok és szolgáltatások közös jogi kereteiről szóló 2002/21/EK irányelv (Keretirányelv) (31) preambulumbekkezdés és 18. cikk (1) bekezdés; Hozzáférési irányelv (10) preambulumbekkezdés.

93. Az elektronikus kommunikációs hálózatokhoz és a hozzájuk tartozó berendezésekhez való hozzáférésről és azok összekapcsolásáról szóló 2002/19/EK irányelv (Hozzáférési irányelv) 6. cikk (1) bekezdés és I. melléklet.
94. FEINTUCK, VARNEY: *I. m.*, 226.
95. *Uo.*, 234; VARNEY: *I. m.*, 236.
96. REINEMANN: *I. m.*, 149.
97. *Uo.*
98. VARNEY: *I. m.*, 236.
99. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on Barriers to widespread access to new services and applications of the information society through open platforms in digital television and third generation mobile communications [COM (2003) 410 final].
100. http://www.mhp.org/about_mhp/who_is_using_mhp/index.xml. Lásd még Pertti NÄRÄNEN: *Az európai digitális televíziózás: a jövő szabályozási megoldásai*, Média kutató, 2003/2, 77–92.
101. HOFFMANN-RIEM: *I. m.*, 110.
102. Wolfgang SCHULZ, Wolfgang SEUFERT, BERND HOLZNAGEL: *Digitales Fernsehen, Regulierungskonzepte und Perspektiven*, Opladen, Leske+Budrich, 1999, 113.
103. *Uo.*, 108.
104. *Uo.*, 109.
105. Idézi *uo.*, 114; Karl-Heinz LADEUR: *Aktuelle Rechtsfragen der Einspeisung digitaler Fernsehprogramme in Kabelnetze*, Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht, 2002/4, 253.
106. Összefoglalóan lásd Anja WICHMANN: *Vielfaltsicherung in digitalisierten Breitbandkabelnetzen. Rechtsprobleme der Nutzung digitalisierter Rundfunk-Kabelnetze durch Fernsehveranstalter*, Berlin, 2004, 49–55.
107. Erről részletesen lásd Armin TRAFKOWSKI: *Medienkartellrecht. Die Sicherung des Wettbewerbs auf den Märkten der elektronischen Medien*, München, Verlag C. H. Bech, 2002; Ralf SCHÜLL: *Schutz der Meinungsvielfalt im Rundfunkbereich durch das europäische Recht unter besonderer Berücksichtigung des europäischen Wettbewerbsrechts*, Bern, Stämpfli, 2006.
108. FEINTUCK, VARNEY: *I. m.*; Georgios GOUNALAKIS: *Medienkonzentrationskontrolle versus allgemeines Kartellrecht*, Archiv für Presserecht, 2004/5; SCHÜLL: *I. m.*; TRAFKOWSKI: *I. m.*; VARNEY: *I. m.*, 15. és 235. Ellenértés állásponton van Hanno BECK: *Medienökonomie*, Berlin, Heidelberg, 2005; Matthias KNOTHE: *Rundfunkspezifische Konzentrationskontrolle des Bundeskartellamts*, Archiv für Presserecht, 2000/2.
109. KNOTHE: *I. m.*, 127.
110. TRAFKOWSKI: *I. m.*, 235.
111. CEC – Commission of the European Communities: *Green Paper on the Convergence of the Telecommunications, Media and Information Technology Sectors, and the Implications for Regulation* [COM (1997) 623 final]; CEC – Commission of the European Communities: *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Towards a new framework for Electronic Communications infrastructure and associated services – The 1999 Communications Review* [COM (1999) 539 final].
112. Keretirányelv (5) preambulumbekkezdés és 2. cikk c) pont.
113. Lásd a Bizottság *A Közösség audiovizuális politikájának alapelvei és irányelvei a digitális korszakban* című közleményét, CEC – Commission of the European Communities: *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Principles and Guidelines for the Community's Audiovisual Policy in the Digital Age* [COM (1999) 657 final].
114. Keretirányelv (5) preambulumbekkezdés.
115. Hozzáférési irányelv (2) preambulumbekkezdés.
116. Nemzeti Hírközlési Hatóság: *A kábeles műsorelosztási piac átfogó, jövőbe mutató elemzése az ex-ante és ex-post szabályozás indokoltságának és lehetőségének bemutatása céljából*, <http://www.nhh.hu/index.php?id=hir&cid=1069>, 2006.
117. Az egyetemes szolgáltatásról és elektronikus kommunikációs hálózatokhoz és szolgáltatásokhoz kapcsolódó fogyasztóvédelmi jogokról szóló 2002/22/EK irányelv (Egyetemes szolgáltatási irányelv) 31. cikk (1) bekezdés.
118. VARNEY: *I. m.*, 240.
119. Lásd 30/1992. (V. 26.) AB határozat.
120. Wolfgang HOFFMANN-RIEM: *Kommunikationsfreiheiten. Kommentierungen zu Art. 5 Abs. 1 und 2 sowie Art. 8 GG.*, Baden-Baden/Hamburg, Nomos Verlagsgesellschaft, 2002, 190–193.
121. BVerfGE 97, 298.
122. BVerfGE 97, 298. 313.
123. Michael MÜLLER: *Die Rundfunkfreiheit emanzipiert sich - Zu den aktuellen Entscheidungen der Verfassungsgerichte*, MultiMediaRecht, 2005/12, VII.

GÁLIK MIHÁLY

Ahhoz képest, hogy több mint egy évtizede üzembe lépett az első európai digitális műholdas platform, a francia TPS, vagy hogy a legnagyobb európai műholdas szolgáltató, a ma már több mint nyolcmillió előfizetővel rendelkező BSkyB 2001 ősze óta már csak digitális módon sugároz, vagy akár ahhoz képest, hogy az ezredfordulótól nálunk is bárki előfizethet az első magyar digitális műholdas platform, a UPC Direct szolgáltatásaira és tavaly óta egy újabb digitális műholdas platform, a DigíTV is elérhető nálunk, igazán meglepő, hogy ez év tavaszán mennyire fölforrósodott Magyarországon az úgynevezett digitális átállásról folyó vita.

A kissé hosszásra sikeredett bevezető mondattal csak azt szeretném érzékeltetni, hogy ami nálunk ma a vita tárgya, az lényegében egy konkrét műsorterjesztési technológia, a digitális földfelszíni televíziós műsorszórás (DVB-T) bevezetése, nem pedig úgy általában az analóg-digitális technológiaváltás a televíziós műsorterjesztésben, nem is beszélve a rádiózásról. Igaz, a rádiózás technológiaváltásáról is felbukkan néhány erőtlen bekezdés a különböző honi szakértői anyagokban és jogszabálytervezetekben, de ettől e helyütt bátran eltekinthetünk és el is tekintünk, hisz az Európai Unió Bizottsága is csak úgymond becsületből említi a rádiót, s a tagországok sem cselekszenek másként. Mindezek okán észrevételeim is elsősorban a DVB-T bevezetéséhez, s nem a digitális átállás egészéhez kapcsolódnak.

A televíziózás digitális forradalma három lépcsőben ment, illetve megy végbe szerte a világon. Először az egyes műsorszámok, tehát a kreatív tartalom előállítását érintette a folyamat, ezután az elkészült műsorok továbbítását, majd legvégül a fogyasztónál lévő, a digitális televíziós műsorok vételéhez szükséges készülékeket. A középső szakasznál maradván a műsorterjesztés digitalizálása több előnyt is kínál a korábbi analóg technológiákhoz képest, úgy mint: a műsorkínálat, így a választék potenciális növekedése; jobb minőségű kép és hang; kedvezőbb vételi lehetőségek, beleértve a mobil vételt is; az egy műsorra jutó terjesztési költségek radikális csökkenése; a televízió-műsorok terjesztésére használt értékes frekvenciatartomány egy részének felszabadítása más célokra stb.

Egyelőre még nem különbséget téve a digitális televíziózás (DTV) különböző platformjai (műholdas, kábel, földfelszíni, mobil, illetve internet) között, elvontan nézve, a digitális televíziózás fejlődését vezérelhetik akár piaci, akár piacon kívüli erők. Ezt a különbséget akkor is érdemes megtenni, ha tudjuk,

hogy a piac vezérelte fejlődés is az állami szabályozás keretei között zajlik, s az államilag vezérelt fejlődési pályák esetében is hatnak a piaci erők. Érdeemes arra is rámutatni, hogy a DTV fejlődése nem egyszerűen a médiaágazat szűkebben vett belügye, már csak azért sem, mert erősen hat rá az a konvergenciának nevezett folyamat, amely a számítógépipar, a távközlés és a média között egymásba szövődve zajlik lényegében már az 1990-es évek eleje óta. Ennek egyik eredménye, hogy a digitális televíziózás a továbbiakban már nem az analóg világban megszokott „egyszerű” műsorszolgáltatás, hanem új minőséget és szolgáltatásokat kínál a nézőnek. A DTV mindegyik válfaja egyúttal potenciális multimédia-platform, így fejlődése – belső lényegéből fakadóan – összefügg az információs társadalom uniós és tagállami szinten megfogalmazott programjaival is, de ezt az aspektust ezúttal nem érintjük.

Ami egy új technológia elterjedésekor az állami szerepvállalás módozatait illeti, az két markánsan eltérő módon történhet: amennyiben a technológia terjedését a piaci erők önmagukban is megfelelően hajtják előre, az államnak csak a szükséges keretszabályozás a feladata; amennyiben viszont a technológia elterjedését a piaci erők önmagukban nem kényszerítik ki, vagy nem elég gyors a terjedés folyamata, de a technológia bevezetése és széles körű elterjedése társadalmilag kívánatos (a piaci kudarc fennállásának esete), úgy az államnak aktívan közbe kell avatkoznia, és a megfelelő szabályozói környezet kialakításával elő kell segítenie a diffúziós folyamatot.

A DVB-T bevezetését illetően az eddigi, lassan egy évtizedes tapasztalatok egyértelműen azt mutatják, hogy terjedését – ellentétben a többi DTV-platformmal – a piaci erők önmagukban nem képesek megfelelő ütemben előrevinni. Ezt az Európai Unió Bizottsága is belátta, s az elmúlt években többször is hitet tett amellett, hogy egyrészt a földfelszíni műsorszórásban szükség van az analóg-digitális átállásra, másrészt maga az átállás csak a tagállamok aktív részvételével lehet sikeres. A bizottság álláspontját a tagállamok is osztották, így az átállás mindenütt napirendre került, sőt van ahol már sikeresen be is fejeződött.

Nálunk is éppen eleget beszéltek róla, de miután a jogi környezet közismerten teljesen alkalmatlan volt a DVB-T bevezetésére, minden állami cselekvés előfeltétele az átállást legalább nem akadályozó jogszabályi háttér megteremtése lett. Ez nem bizonyult könnyű feladatnak a médiaszabályozás politikai érzékenysége és az erre vonatkozó törvénykezés közismert alkotmányos előfeltételei (a kétharmados többséget igénylő szabályozási tárgykörök) miatt, de – úgy tűnik – a kormány által ez év tavaszán

beterjesztett, a műsorterjesztés és a digitális átállás szabályairól szóló törvényjavaslat kidolgozóinak sikerült átvágniuk a gordiuszi csomót: a törvényjavaslat ötpárti támogatást élvezett.

Mielőtt azonban elégedetten hátradőlhetnénk, nem árt feltenni magunknak a kérdést, hogy a törvényjavaslat elfogadásával valóban túl leszünk-e a nehezén, s a többi már csak úgymond államigazgatási újjgyakorlat kérdése. Én úgy látom, a válaszban egyáltalán nem lehetünk biztosak. A médiagazdasággal foglalkozó oktatóként és kutatóként szinte már az unalomig ismételtetem a közhelyet, hogy ami műszakilag (és jogilag) lehetséges, az egyáltalán nem biztos, hogy egyúttal gazdaságilag is eredményt hoz. Hozzászólásomban megjegyzéseimet arra korlátozom, hogy vajon az oly nagy műgonddal kidolgozott, s a szükséges, bár esetenként nem túl elegáns politikai kompromisszumokat tartalmazó törvény elfogadásával a DVB-T-platform valóban működőképes lesz-e, vagy esetleg meglepetésekkel kell még számolnunk.

A DVB-T bevezetésének európai tapasztalatai azt mutatják, hogy fizetős platformként való üzemeltetése rendkívül kérdéses: két igazán nagy, a brit és a spanyol piacon 2002 tavaszán kénytelen volt csődöt jelenteni az azt őket üzemeltető társaság. Bukásuk, a piacról való kivonulásuk után az egész DVB-T-rendszer újrá kellett szervezni mind az Egyesült Királyságban, mind Spanyolországban, s ennek eredményeként ingyenes platformok léptek a korábbi fizetősök helyébe. Közülük a brit példa sikertörténet, a spanyol pedig a sok-sok országsajátosság (például a mind erősebben érvényesülő regionalitás) következtében igen óvatosan kezelt eset.

A brit és a spanyol példából kirajzolódik, hogy a háztartások fizetési hajlandósága az új platform kínálata iránt mérsékelt (volt), és ez bennünket is el kell hogy gondolkodtasson. Amennyiben a DVB-T-platformot úgy kezeli a nemzeti médiapolitika, hogy az egy újabb, a kábellel és a műholddal versengő többcsatornás platform (és most az IPTV-platformtól egyelőre tekintünk el, hisz 2002-ben ez még nem üzemelt), akkor valami nagyon extra és drága tartalom viheti csak rá a másik két platform előfizetőit a váltásra. Sajnos ez esetben a szolgáltatás ára sem lehet alacsony, ami azon nyomban visszahat a keresletre, de ez úgymond gazdasági mérlegelés, racionalitás és döntés kérdése.

Igaz, lehet úgy is gondolkodni, hogy az eddig csak néhány műsort fogni képes háztartások adják majd

az előfizetők többségét, amelyek számára a mai három-négy szabadon vehető csatorna helyett az ennek akár tízszeresét is kínáló DVB-T-platform már elég vonzerő ahhoz, hogy fizessenek a műsorokért, de nálunk ez a változat tele van kérdőjelekkel. A televízióval rendelkező magyar háztartások közel háromnegyede már a tavalyi év végén is előfizetett valamilyen kábeles vagy műholdas platformra, s amelyek nem, azok egy része valószínűleg anyagi okokból nem tette (túl drágának tartják a kábelt, vagy ha olyan nem elérhető számukra, a műholdas platformokat), más részét pedig nem érdekli a kínálat, számukra elég az a három csatorna (M1, TV2, RTL Klub), amelyik szabadon fogható.

Ebből a ma még nagyjából egymillió, de határozottan fogyatkozó számú háztartásból kellene összeállnia annak a kritikus tömegnek, amely a fizető platformot eltartaná, ami azért eléggé problematikus. Rejtő Jenő egyik klasszikus könyvéből, *A tízennegy karátos autóból* tudjuk ugyan, hogy épelméjű vendégekre nem lehet világhírű fürdőhelyeket bázisozni, de azért arra sem lehet építeni egy fizetős sokcsatornás televíziós platform üzleti modelljét, hogy az emberek, józan eszüket félretéve, csak azért fizessenek valamiért, mert most már számukra is elérhető az a kínálat, amely addig nem. Akinek nem éri meg, hogy a sokcsatornás tévékínálatért annyit fizessen, amennyit a kábeles és/vagy műholdas platformok kérnek jelenleg, abból valószínűleg a DVB-T-platformon is csak akkor lesz előfizető, ha jelentős árelőnyvel juthat olyan csomaghoz, amely a preferenciáinak megfelel. Akinek elég a mai minimális kínálat, azt aligha tudja bármi is a fizetős platformhoz csábítani: egy szó mint száz, keresleti oldalról nálunk a fizetős DVB-T-platform nemigen látszik életképesnek.

Az ingyenes DVB-T-platform üzleti modelljében a platform üzemeltetője a műsorterjesztő szolgáltatást igénybe vevő társaságok által fizetett műsorterjesztési díjakból szerzi elsősorban a bevételeit, de szóba jöhető forrás az esetleg általa közvetlenül vagy közvetve értékesített reklámidők bevétele is, amennyiben a reklámidő egy része felett a műsorszolgáltatóval való szerződés alapján ő rendelkezik (azaz a műsorszolgáltató akár ily módon is fizethet a platform üzemeltetőjének, ha ezt a jogszabályok nem zárják ki). Az analóg földfelszíni műsorszórás esetében erre ugyan nincs példa, hisz a műsorterjesztő egyszerű technikai szolgáltató, de az analóg kábel- és műholdas platformok esetében ma is a platform üzemeltetője rendelkezik egyes csatornák-

ARRA SEM LEHET ÉPÍTENI EGY FIZETŐS SOKCSATORNÁS TELEVÍZIÓS PLATFORM ÜZLETI MODELLJÉT, HOGY AZ EMBEREK CSAK AZÉRT FIZESSENEK VALAMIÉRT, MERT MOST MÁR SZÁMUKRA IS ELÉRHETŐ AZ A KÍNÁLAT, AMELY ADDIG NEM.

nál a reklámidő egy részével – a megoldás ismert, bevált, működik.

A kérdés tehát az, hogy amennyiben a DVB-T-platform ingyenes, akkor milyen üzleti modell mellett életképes. Ezt ebben az írásban nem tudom megmondani, de ez nem is egy ilyen cikk feladata. A törvényjavaslat kidolgozóit ez, legalábbis számomra úgy tűnik, nem nagyon izgatja: nekik az a fontos, hogy az egyik multiplexen ott lesz az MTV két csatornája (s ha jól sejtem, majd a Duna TV két csatornája is), s ehhez hozzá lehet csapni a legalább négy éve működő hír- és információs csatornákat (a gyengébbek kedvéért: a Hír TV és az ATV a két szóban forgó csatorna, amelynek elhelyezése az adott multiplexben a rosszmájú, bár minden bizonnyal valós megjegyzések szerint az ötpárti konszenzus kulcseleme).

A mai törvény szerint közszolgáltatónak minősülő csatornák terjesztési költségeit valószínűleg továbbra is kifizeti majd az állami költségvetés (azaz a maihoz hasonlóan mi, az adófizetők álljuk a számlát), s azon sem lepődnék meg, ha az említett két magán-csatorna is hozzájutna majd erre a célra valamilyen közpénzhez. A dolgok azonban még így sem lennének megoldva, s kezdjük a legegyszerűbbel, a kötelezően terjesztendő műsorokkal feltöltött első multiplex csatornáival.

Az MTV és a Duna TV eddig is közpénzekből élt, az ő helyzetüket nem érinti alapvetően az átállítás: valószínűleg továbbra is mi fizetjük a műsorterjesztési számlát, tetszik vagy sem. A Hír TV és az ATV helyzete kényesebb: feltéve a számukra optimális esetet, tudniillik hogy az MTV-hez és a Duna TV-hez hasonlóan *de facto* egyáltalán nem kell fizetniük majd a DVB-T-platformon való terjesztés költségeiért (de mit szól majd hozzá a versenyjog, akármondani az Európai Unió Bizottsága), s akkor is ott a kérdés, hogy vajon a fennmaradásuk szempontjából kulcsfontosságú, a kábelplatformok üzemeltetőitől származó mai bevételeik hogyan alakulnak.

A törvényalkotó előírhatja, hogy a törvény szerinti úgynevezett meghatározó műsorterjesztőknek bele kell venniük a kínálatukba az előbbi csatornákat, kiterjesztve ezzel a jelenleg csak a kábeles platform üzemeltetőire vonatkozó kötelező műsortovábbítási (*must carry*) kötelezettségeket, de azt senki nem gondolhatja komolyan, hogy ezek a csatornák innentől kezdve ugyanolyan mértékű bevételekre számíthatnak majd a kábel- és műholdas platformok üzemeltetőitől, mint eddig. Miután e csatornák első számú bevételi forrása tudomásom szerint ez a tétel, és nem a hirdetés – amennyiben ez nem így van, akkor megkövetem az olvasót –, akkor bizony anyagilag akár rosszul is járhatnak a törvényi privilégiumukkal. Azt

azért hadd jegyezzem meg, hogy ha már ennyi kivételt tesz velük a törvény, akkor legyen kötelező követelmény számukra gazdasági tevékenységük, bevételi és költségszerkezetük átláthatóvá tétele, hadd tudjuk legalább, mire is költi az állam a pénzünket.

A további multiplexek műsorokkal való feltöltésének gazdasági háttere legalább annyira problematikus, mint az elsőé, de ennek kifejtése meghaladná e cikk kereteit. De azért hadd jelezzem: egy általános műsorkínálatú ingyenes csatorna fenntartásához minimum két-három millió rendszeres néző szükséges, azaz lehet technológiai oldalról nagyságrendnyivel több a terjeszthető műsorok száma a digitális átállással annál, mint a mai analóg világban, négy-öt általános műsorkínálatú országos televízió-csatornánál soha nem lesz több Magyarországon. A mondhatni állami kényszerrel feltöltött első multiplexen túli műsorterjesztési lehetőségek kihasználása egyáltalán nem automatikus, hisz érinti a csatornák és a terjesztők között eddig kialakult viszonyokat. Az is kiderülhet akár, hogy hiába van ma a piacon több mint hatvan magyar nyelvű csatorna, ezek egy része nem akar majd bekerülni a DVB-T-platform kínálatába, mert nem éri meg neki (s mi másért is kíváncsoznék oda?).

Tudom, hogy az előkészítés perfekcionizmusának követelése, a „nem készültek megfelelő hatástanulmányok” és hasonló típusú érvek minden változás ellenzői nehéztüzdésének legbecsesebb darabjai, így nem is szeretném ezeket a terminusokat használni. Tudom, s egyben felhívom rá a figyelmet, hogy a DVB-T bevezetések nemcsak a már említett brit és spanyol, de a finn és a svéd példa is a kudarcok története, mely szerencsés esetben akár jóra is fordulhatott később. Tudom, önmagában már az a tény is értékelendő, hogy a magyar átállás jogi kompromisszuma megszületett. Tudom, hogy a próbák és hibák módszere egy ilyen, mind szakmailag, mind politikailag bonyolult, összetett kérdéskörben szinte az egyetlen járható út. Mindezt tudom, értem és jobb híján el is fogadom, de ettől még indokoltnak tartom a kritikát.

Egy esszé lezárásaként talán megengedhető anynyi személyes elem, hogy az elmúlt húsz (nem tévedés: húsz) évben számos alkalommal én is tagja voltam olyan szakértői csapatoknak, amelyek vagy csak úgy maguktól, vagy állami megbízásból javaslatokat dolgoztak ki a rádiózás és televíziózás törvényi szabályozására. Emellett jó néhány tudományos igényű írásom is foglalkozott a kérdéskörrel, úgyhogy igazán bele tudtam magam érezni a digitális átállás törvényi előkészítésén dolgozó szakértők helyzetébe. Sok türelmet kívánok további munkájukhoz, amihez a magam részéről adaléknak szánom a leírtakat.

NYAKAS LEVENTE

Írásom az európai szabályozásban bekövetkezett változások szemszögéből kívánja vizsgálni az állami beavatkozás lehetőségeit az audiovizuális ágazat területén a digitális környezetben, így nem kifejezetten csak a digitális televíziózás bevezetésére, hanem az egész ágazat átalakulására koncentrál. Az európai szintű vizsgálódás indoka uniós tagságunk és az ebből származó szabályozási lehetőségek és kötelezettségek. A másik ok: közösségi szinten az audiovizuális joganyag átalakításáról folytatott vitában pontosan nyomon követhető a tagállami demokráciák álláspontja arról, hogy alkotmányos berendezkedésük alapján miként viszonyulnak az elektronikus médiához és reagálnak a területen bekövetkező változásokra, illetve az is, hogy az elektronikus médiáról alkotott elképzeléseiket miként kívánják érvényesíteni a közösségi szabályozás szintjén. Utóbbi egy közös álláspontban találkozok, véleményem szerint ugyanis közösségi szinten az audiovizuális szabályozás átalakításáról folyó vita az EU és tagállamai között az audiovizuális szolgáltatások természetéről alkotott eltérő elképzelések mentén folyik. A képzetek, elméletek közötti különbözőségek pedig eltérő konzekvenciákkal járnak az állami beavatkozás tekintetében. A közösségi vita tagállami oldalról ugyanis alapvetően normatív szemléletű, az államhoz kötődő kulturális elképzelést, míg közösségi oldalról az államiságtól független, gazdasági-kereskedelmi megközelítést jelent. Úgy is fogalmazhatunk: a kétféle szemléletmód mentén folytatott vita a tagállami alkotmányosságok próbája a média területén. A vita eredményéből formálódó közösségi szabályozás pedig a tagállami mediaszabályozásra hat vissza.

A két elképzelésről röviden a következők mondhatók el. A műsorszolgáltatás (értsd: az audiovizuális szolgáltatás is) kulturális felfogása alapvetően az európai mediaszabályozási rendszereket jellemzi, amely szerint a műsorszolgáltatás fő funkciója a társadalmi és politikai közjő szolgálata. E normatív modell a közszolgálati műsorszolgáltatásban manifesztálódott Európában, amelynek alapképletét a BBC teremtette meg az 1920-as években, s ez egyben egyet jelentett a műsorszolgáltatás fogalmával is. A média társadalom iránti felelősségének hangsúlyozása különböző elveket, követelményeket fogalmazott meg magával a műsorszolgáltatási rendszerrel szemben, így többek között a demokratikus berendezkedések fenntartását, az ehhez szükséges, a társadalomban jelen lévő vélemények felkutatását, megjelenítését és a társadalmi vita lebonyolítását, az emberi méltóság védelmét, a nemzeti és kisebbségi kultúra megjele-

nítését, ápolását, a társadalom integrációját és egyéb közérdekű célok védelmét.

Ennek a megközelítésnek természetes hozadéka volt az állami műsorszolgáltatási monopólium. A nevezett elvek az európai alkotmányos rendszerekből származtathatók, melyekben a véleménynyilvánítás szabadságába való állami be nem avatkozás (passzivitás) követelménye mellett az elektronikus média területén az államnak aktivitást is ki kell fejtenie a felsorolt elvek biztosítására. Ezt tapasztalhatjuk Németország vagy akár Magyarország esetében is. A műsorszolgáltatás piacán bekövetkezett liberalizáció ugyanakkor megnyitotta az audiovizuális szolgáltatások gazdasági értelmezése előtt is az utat, mely konkurált a kulturális értelmezéssel, sőt nem kellett viselnie a normatív modell terheit, kötöttségeit. Pontosabban fogalmazva: kezdetben a tagállamok ezeket a normatív követelményeket engedélyezési rendszereiken keresztül kiterjesztették az új típusú, kereskedelmi szolgáltatókra is, arra a tézisre alapozva, hogy a kialakuló duális médiarendszer valamennyi szereplőjének társadalmi funkciójában (így például a külső pluralizmus megvalósításában) egységesnek kell lennie.

A fordulatot a technológiai fejlődés hozta meg (műholdas és kábeles terjesztés), mely a határokon átívelő audiovizuális szolgáltatások megjelenésével gyengítette az alapvetően a demokratikus állami berendezkedéshez kötődő normatív modellt, és előtérbe állította a határokon és kultúrákon átívelő gazdasági értelmezést. Ezt a kereskedelmi értelmezést képviselte a technológiai változásokra reagáló uniós jogalkotás is a Televízió határok nélkül elnevezésű ágazati irányelv (TVWF-irányelv) megalkotásával, mely egy gazdasági szolgáltatás szabad áramlását kívánta biztosítani az egységes piacon belül 1989-ben, ami Pertti Näränen szerint az uniós neoliberális audiovizuális politika sarokkövét jelenti. Az irányelv gazdasági jellegét az 1974-es Sacchi-ügy is megalapozta, melyben az Európai Bíróság kimondta: a televíziós jelek terjesztése az EGK-szerződés szolgáltatásokra vonatkozó rendelkezései hatálya alá esik, ami a televíziós műsorszolgáltatás mint közös piaci gazdasági szolgáltatás elismerését jelentette. A felállított közösségi szabályozási keretet azonban az újabb technikai fejlődéshez, azaz a digitális kor követelményeihez kellett igazítani, melyről az 1990-es évek második felétől kezdtek komolyan gondolkodni, és ez mára konkrét szabályozói lépésekké érett. Úgy gondolom, hogy a kétféle értelmezés alapján közösségi szinten folytatott vita eredménye mára már elég jól körvonalazható, még ha a teljesen végleges szabályozói lépések nem is születtek meg. Ezek az eredmények egyben jelzik azt is, hogy az EU és különösen

az Európai Bizottság által képviselt gazdasági értelmezés milyen pontokon feszegeti a médiaszabályozás hagyományos tagállami alkotmányos értelmezését. Ezt a kérdést három területen vizsgálom: a duális médiamodell fenntarthatósága, a forrásszűkösség és az állami beavatkozás terjedelmének tekintetében.

Ami a duális médiamodell fenntarthatóságát illeti, a TVWF-irányelv megszületését követően, az 1990-es évek elejétől megindult a közszolgálati műsorszolgáltatók ellen az Európai Bizottságnak benyújtott panaszok sora. Noha e panaszok csak finanszírozási oldalról támadták a közszolgálati modellt (értsd: a közszolgálatnak nyújtott állami támogatás), lényegében kétségbe vonták a duális médiamodellt és ezen keresztül a társadalomfelelősségi doktrínára épülő médiaszabályozási rezsimet is, azaz közösségi szinten kérdőjelezték meg a tagállami szabályozást. A kereskedelmi szektor által benyújtott panaszokra a válasz nem sokáig késett, hiszen a közszolgálati lobbi (EBU) és a tagállami kormányzatok nyomására az EK-szerződés mellékleteként megszületett az úgynevezett amszterdami jegyzőkönyv (1997), amely megerősítette a korábbi műsorszolgáltatási szabályozási modellt, szemben a kialakult új igényekkel.

Az amszterdami jegyzőkönyv nem emelte ki a műsorszolgáltatást a közösségi versenyszabályok alól, ugyanakkor a közszolgálati szabályozási modellel szemben bizonyos kereteken belül és feltételek mellett „toleranciát” tanúsított. Näränen szerint „a neoliberalis »piacosítás« híveinek ekkor szembe kellett nézniük a kulturális szempontok érvényesítőivel, és el kellett fogadniuk azt, hogy a közszolgálati műsorszolgáltatás továbbra is politikai támogatást élvez”. Azaz: a műsorszolgáltatás kulturális, alapvetően az államhoz kötődő normatív értelmezése nyert elismerést közösségi szinten. A későbbiekben megtörtént az amszterdami jegyzőkönyvben foglaltak kibontása is, hiszen a műsorszolgáltatás kulturális szabályozási modellje közös piaci feltételek közötti értelmezésének tekinthető a bizottság 2001-es közleménye (Közszolgálati közlemény), mely rögzítette a közszolgálat állami támogatásának szabályait.

A dokumentum azokat a határvonalakat jelöli ki, amelyek között az audiovizuális szolgáltatások gazdasági jellege nem sérül. Így egyrészt a tagállamoknak formális aktus keretében egyértelműen kell meghatározniuk előre a közszolgálati feladatok körét, amely a tagállami alkotmányos gyakorlatokban a legtöbb esetben törvény. A másik fontos feltétel, hogy a köz-

szolgálati feladatok teljesítésének felügyeletét, figyelemmel kísérését a tagállamnak biztosítania kell egy független testületnek, nemzeti médiaszabályozó hatóság közreműködésével. Végül a tagállamnak biztosítania kell, hogy a közszolgálati műsorszolgáltatóknak nyújtott állami támogatás arányos legyen, azaz csak a feladatok ellátásához megfelelő mértékben nyújtott finanszírozásról van szó, és az nincs kihatással a versenyre. Mindehhez hozzá kell fűznünk azt is, hogy az állami támogatás csak a közszolgálati feladatok finanszírozását szolgálhatja, azaz a közszolgálati műsorszolgáltató kereskedelmi tevékenységét nem (a keretfinanszírozás tilalma). Az amszterdami jegyzőkönyv és a Közszolgálati közlemény tehát arra a következte-

A TAGÁLLAMOKNAK
FORMÁLIS AKTUS KERETÉBEN EGYÉRTELMŰEN KELL MEGHATÁROZNIUK ELŐRE A KÖZSZOLGÁLATI FELADATOK KÖRÉT, AMELY A TAGÁLLAMI ALKOTMÁNYOS GYAKORLATOKBAN A LEGTÖBB ESETBEN TÖRVÉNY.

tésre vezet minket, hogy a közösségi jog, mely alapvetően gazdasági viszonyokat szabályoz, elismerte az audiovizuális szolgáltatások kulturális jellegét, jelentőségét. A másik oldalról szemlélve: az eredeti, hagyományos állami szabályozási modell fenntartása került elismerésre azzal, hogy az nem gátolhatja a közös piac működését. Az elmondottak ellenére a piac ellenállását jól mutatja a kereskedelmi műsorszolgáltatók által készített 2004-es Fehér könyv, mely közvetve tagadja a kulturális értelmezést, és az audiovizuális szolgáltatások piaci értékét ismeri el, mondván: a tisztességtelen verseny magában a közszolgálati létben manifesztálódik (értsd: a közpénzből finanszírozott műsorszolgáltatók viselkedésmódjában).

Ez az álláspont egyébként kitapintható a tagállamok szintjén is a közszolgálati intézmények reformjával kapcsolatos vitákban, melyek a közszolgálat digitális környezetben való értelmezéséről folynak. A reformvitákban a piac részéről leggyakrabban megfogalmazott kritikák mind gazdasági jellegűek, így vitatják a közszolgálati intézmény közpénzekből történő finanszírozását, a reklámbevételekhez való jogát, működésének hatékonyságát (nézettség), valamint egyre nagyobb vitát gerjeszt az online piacon való megjelenése és mindezek versenytorzító hatása. Ezek a kritikák (a reklámbevételektől eltekintve) nagyon szépen kirajzolódta a BBC királyi alapító okiratának felülvizsgálati eljárásában. Ezzel szemben a közszolgálati intézmények a fent kibontott normatív modell digitális környezetre való alkalmazását látják az egyetlen továbblépési lehetőségnek, azaz a miszsió nem változik, csak eszközzel alakul át. Ennek politikai elismerése legutóbb az Európa Tanács Miniszteri Tanácsának 2007(3). számú ajánlásában fogalmazódott meg, mely egyértelműen amellel foglal állást, hogy a közszolgálat számára is biztosíta-

ni kell a digitális technológia kínálta előnyöket társadalmi kötelezettségei teljesítéséhez.

A forrásszűkösség sem kevésbé vitatott kérdés a médiaszabályozás területén az átalakuló audiovizuális környezetben. Ez az elv azért osztja meg nagymértékben az audiovizuális szabályozás átalakításán gondolkodókat, mivel technikai oldalról – azaz nem egyedülként – befolyásolja az állami beavatkozás legitimitását a legtöbb jogrendszerben, így a magyarban is. A frekvenciaspektrummal mint a műsorszolgáltatás terjesztésének fontos platformjával alapvetően két dolog történt a digitalizáció hatására: az eddiginél több és bármilyen (kép, hang, szöveg) információt lehet továbbítani rajta. A hatékonyabb kihasználtságnak és az univerzális szolgáltatások megjelenésének az lett a következménye az uniós távközlési politikában, hogy – főként a mobil iparág nyomására – az Európai Bizottság liberalizálni kívánja a frekvenciaspektrumhoz való hozzáférést, piaci alapra helyezve a vele való gazdálkodást és megnyitva azt az egész belső piacra irányuló szolgáltatások számára.

A műsorszolgáltatás (audiovizuális szolgáltatás) szempontjából egy ilyen értelmezés egyrészt azt jelentené, hogy elveszti prioritását – noha ezt nemzetközi megállapodások biztosítják –, azaz csupán egy lenne a frekvencia nyújtotta szolgáltatások közül. Értékről, megjelenéséről ezen a terjesztési platformon, csakúgy, mint a többin, a piac dönthetne, azaz megjelenik itt is az audiovizuális tartalmak pusztán gazdasági értelmezése. Az állam oldaláról nézve ez azzal a konzekvenciával járna, hogy nem dönthetne sem a frekvencián használt technológiáról, sem pedig használatának módjáról, azaz arról, hogy milyen szolgáltatások használhatják ezt a forrást. Sőt – a jelenlegi uniós törekvések szerint – az állami szuverenitás is sérülne a frekvenciagazdálkodás területén, hiszen a bizottság be kíván lépni a folyamatba mint engedélyező hatóság.

A kialakult helyzet nagyon ellentmondásos. A liberalizáció képviselői egyrészt azzal érvelnek, hogy a frekvenciagazdálkodás piaci alapra helyezése a frekvenciakincs hatékonyabb kihasználását teszi lehetővé, mint az állami kiosztási rendszer, ráadásul a kialakuló verseny az innovációt erősíti. E megközelítés az audiovizuális szolgáltatásokat elsősorban kereskedelmi szolgáltatásoknak tekinti, a sokszínűséget pedig kínálati sokszínűségként értelmezi és kezeli. Az ellentmondás a rendelkezésre álló frekvenciaspektrummal kapcsolatban abban rejlik, hogy a forrás szűkössége nem változott meg, csak a digitalizáció hatására hatékonyabb kihasználhatóságra tett szert. A helyzet inkább az, hogy ugyanarra a megnőtt kapacitású, de továbbra is szűköss forrásra – annak univerzális használhatósága miatt – még több jelentke-

ző van új szolgáltatók személyében, akik be kívánnak lépni erre a piacra, és ezért a források újraelosztását kívánják. Az újraelosztást pedig maguk végéznék, piaci alapon, mely piaci igényeknek teret adott az Európai Bizottság a szolgáltatás- és technológiasemlegesség elvének, valamint a frekvenciakereskedelemnek mint új gazdálkodási modellnek az elfogadásával.

Egyáltalán nincs egyetértés az európai szinten ebben a kérdésben. Az Európai Parlament (EP) 2007. februári állásfoglalásában a bizottsággal ellentétes álláspontot forgalmazott meg. Állásfoglalásában visszautasítja a frekvenciagazdálkodás egyoldalú piaci modelljét, és kiemeli, hogy a frekvenciagazdálkodásnak nem szabad csak a piaci szempontok figyelembevételén alapulnia, hanem a frekvenciát „oly módon kell kezelni, hogy az előmozdítsa a kulturális és nyelvi sokszínűséget, a szólásszabadságot, valamint a médiapluralizmust, illetve figyelembe vegye valamennyi tagállam műszaki, társadalmi, kulturális és politikai igényét”. Az EP differenciált frekvenciagazdálkodási modell mellett foglal állást, melyben „az audiovizuális politika, a kulturális és nyelvi sokszínűség ösztönzése, valamint a médiapluralizmus igazolhatja a szolgáltatássemlegességre vonatkozó elv alóli kivételeket”. Látható tehát, hogy az EP ebben a kérdésben a tagállamok alkotmányos berendezkedésére és az audiovizuális szolgáltatások kulturális jellegére alapítja álláspontját, emellett pedig a tagállamokra bízta a gazdálkodási formák meghatározását. Németország ezzel összhangban, de még ennél is határozottabban reagált a bizottsági elképzelésekre. A német álláspontot képviselő szövetségi szintű médiaszabályozó hatóság, a DLM véleményében egyrészt amellett érvel, hogy a közérdekű célok és a jogbiztonság csak a hagyományos elosztási-gazdálkodási rendszerrel tartható fenn. A piaciorientált eljárások ugyanis nem képesek garantálni a duális modell fenntartását és fejlesztését a teljes kínálat tekintetében. Ebből következően a médiapluralizmus, a kulturális és nyelvi sokszínűség azon célok közé kell hogy tartozzon, melyek a piaci megközelítés alapjául szolgáló szolgáltatás- és technológiasemlegesség elvétől való eltérést megengedik. A DLM szerint a közérdekű célokat közösségi szinten nem lehet koordinálni. A frekvenciakereskedelem tekintetében pedig kategorikusan fogalmaz: a műsorszórás célú frekvenciák nem válhatnak kereskedés tárgyává. Ezt a német alaptörvénybe ütközőnek tartja, hiszen – mint fogalmaz – az állam saját médiarendszerének kialakításához fűződő joga sérülne ezzel.

A közösségi audiovizuális politika talán a szabályozás tárgyával kapcsolatban hozta a legmeglepőbb fordulatot. A szabályozási keret átalakítása során két,

egymással ellentétes folyamat játszódott le. Ez egyik oldalról a liberalizációs törekvéseknek megfelelően a hagyományos műsorszolgáltatás szabályozását a piac nyomására csökkentette. Az enyhítés különösen a finanszírozásra vonatkozó normáknál jelent meg (a reklámozás feltételei, a termékelhelyezés legalizálása), ami egyértelműen az audiovizuális szolgáltatások elsődlegesen kereskedelmi jellegének elismerését és megerősítését jelentette közösségi szinten. A másik oldalról, és ez a meglepő, a közösségi audiovizuális szabályozást kiterjesztette az „internetes szolgáltatások” egy meghatározott részére. Pontosabban, ahogy azt az erről szóló tervezet nevezi, az úgynevezett egyéni igényen alapuló (*on-demand*) nem lineáris audiovizuális médiaszolgáltatásokra, vagyis a televíziós műsorszolgáltatással igen nagy rokonságot mutató letöltési szolgáltatásokra. Ezek a szolgáltatások eredetileg az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások körébe tartoztak, és mint ilyenek, nem estek a mediaszabályozás hatálya alá.

Ami még meglepőbb, hogy a szabályozás kiterjesztésére a javaslatot az Európai Bizottság tette meg, amelytől ritkán várható a piac nemtetszését kiváltó döntés. A testület azzal érvelt, hogy a konvergencia mértéke az audiovizuális területen is elérte azt a pontot, amikor a különböző (új és régi) audiovizuális szolgáltatások igen nagy hasonlóságot mutatnak, így nem szabad diszkriminálni közöttük, hanem egységes piacra lépési feltételeket kell biztosítani számukra, hogy ezzel a belső piac egységét megerősítsék és a szolgáltatások szabad áramlását biztosítsák. Azaz a bizottság alapvetően gazdasági érvet hozott fel egy olyan szolgáltatástípussal kapcsolatban, amely nem az állami monopólium keretében fejlődött ki, hanem attól függetlenül, szabadon, tehát piacra lépési feltételei is minimálisak (teljesen szabadok) voltak.

Már a bizottsági tervezet elkészültét megelőző hatástanulmányok is jelezték az érintett piaci szereplők nemtetszését. Fő érvük az volt, hogy a szabályozás kiterjesztése megnöveli a nem lineáris egyéni igényen alapuló (letöltési) szolgáltatások piacra lépését, ami előidézheti az ilyen szolgáltatásokkal foglalkozóknak az EU határain kívül való letelepedését. Ennek hatására végül egy szelídített változatot terjesztett be a bizottság, ami azt jelenti, hogy a televíziós műsorszolgáltatásra (azaz a lineáris audiovizuális médiaszolgáltatásra) alkalmazandó normákból csak meghatározottakat kell majd a jövőben érvényesítenie egy adott tagállamnak a joghatósága alá tartozó (azaz nála honos), lekérhető szolgáltatást nyújtó médiaszolgáltatóval szemben. Így például biztosítania kell e szolgáltatások nyújtóinak az azonosíthatóságát szolgáló adatok nyilvános közzétételét, be kell tartal-

niuk a kereskedelmi kommunikációra és szponzorációra vonatkozó alapvető szabályokat, valamint szolgáltatásaik nem sérthetik a kiskorúak védelmére vonatkozó normákat, nem lehetnek gyűlöletkeltők, sőt elő kell segíteniük az európai művek gyártását és az azokhoz való hozzáférést is.

Meg kell még jegyezni: a tervezet a lekérhető audiovizuális médiaszolgáltatások esetében a véleménynyilvánítás (a szabad vétel és továbbítás) szabadságának korlátozását szélesebb körben teszi lehetővé, mint ahogyan az a televíziós műsorszolgáltatásnál szabályozásra került. Így például korlátozható közpolitikai célok érdekében, különösen bűncselekmények megelőzése, felderítése, büntetőeljárás lefolytatása miatt, melybe beleérti a tervezet a kiskorúak védelmét, a gyűlöletkeltés elleni harcot és az egyének emberi méltóságának védelmét. A korlátozás továbbá lehetséges a közegészség, a közbiztonság (beleértve a nemzetbiztonság és -védelem) és a fogyasztóvédelem (beleértve a befektetővédelem) céljából. A lekérhető szolgáltatások korlátozása indokainak nagy része az Emberi jogok európai egyezménye 10. cikk (2) bekezdésében foglaltakkal egyezik meg, sőt az Emberi Jogok Európai Bírósága által kimunkált arányosság követelménye is megjelenik a tervezet szövegében. Az állami beavatkozás esetköreinek tágításán túl a korlátozásra vonatkozó eljárás is gyorsabb és egyszerűbb, mint a televíziós műsorszolgáltatások esetében, hiszen például a korlátozó tagállamnak „sürgős esetben” nem kell a joghatósággal rendelkező tagállamhoz fordulnia, hanem megteheti a szükséges és arányos lépéseket, és csak ezt követően köteles bejelenteni ezeket úgy az eljárásra jogosult tagállamnak, mint a bizottságnak.

Összességében az audiovizuális szabályozás közösségi vitájának a tagállami szabályozásra gyakorolt hatásáról a következők mondhatók. A vitában elismerést és megerősítést nyert az audiovizuális szolgáltatások kulturális értelmezése, mely egyben megegyezik a tagállamoknak azzal a jogával, hogy médiarendszerüket továbbra is alkotmányos berendezkedésüknek megfelelően szabályozzák. Ez egyrészt megmutatkozik a duális rendszer elismerésében. Ezen a területen az Európai Bizottság a tagállamoknak szabad kezdet adott a közszolgálati műsorszolgáltatás digitális környezethez való alakításában azzal a megkötéssel, hogy céljaiban és finanszírozásában átlátható és ellenőrizhető, piaci hatásaiban pedig mérhető közszolgálati rendszert kell létrehozniuk. Másrészt az audiovizuális szolgáltatások terjesztésére szolgáló frekvenciaspektrumról folytatott vitában a bizottsági állásponttal szemben elismerésre kerültek a tagállami alkotmányos megoldások, így a jelenlegi magyar alkotmányos gyakorlat is.

Véleményem szerint amennyiben a műsorszórás célú frekvenciákhoz való hozzáférést ezzel ellentétesen piaci alpra kívánná helyezni a törvényhozó, akkor azt meg kell előznie a 37/1992. (VI. 10.) AB határozatban foglaltaktól eltérő alkotmánybírósági értelmezésnek, amely szerint nincs szükség állami beavatkozásra ahhoz, hogy a véleménynyilvánítás és a tájékozódás szabadsága megvalósuljon egy – továbbra is – szűkös forráson, hanem ezt garantálja maga a piaci elosztási mechanizmus, amely adott esetben ki is zárhat a véleménynyilvánítás szabadsága szempontjából jelentős audiovizuális szolgáltatásokat egy szűkös forrásról más, például gazdaságilag rentábilisabb szolgáltatás miatt.

Harmadrészt úgy tűnik, a közösségi jogalkotás kiterjeszti a médiaszabályozás tárgyi hatályát új audiovizuális szolgáltatásokra, azaz a tagállamoknak, így Magyarországnak is, szabályozási kötelezettsége adódik az új szolgáltatások esetében. Az új szolgáltatásokkal kapcsolatban felmerül a kérdés: miként illeszkednek a jelenlegi magyar alkotmányos gyakorlatba, amely alapvetően a műsorszolgáltatás szabályozásával szemben fogalmazott meg követelményeket? Melyek a hasonlóságok és a különbségek a két fajta audiovizuális szolgáltatás között? Milyen szerepük van az új szolgáltatásoknak a véleménynyilvánítás és a tájékozódás szabadságának megvalósításában, a pluralizmus biztosításában, a demokratikus közvélemény létrehozásában? Ezeknek az alapvető kérdéseknek a megválaszolása feltétlenül szükséges ahhoz, hogy alkotmányos szempontból kielégítő szabályozás szülessen a médiaszabályozásnak a digitális korszak igényeihez alakítása során.

NAGY KRISZTINA- TIMÁR JÁNOS

Itt ebben a tájban él egy festő, aki olyan ügyesen festi a tájat, hogy annak a tájnak aztán olyanná kell lenni, amilyen a festmény, ott én vagyok az a fekvő ember, aki csigaszemet piszkál, háttérben tó esetleg tenger.

Kispál és a Borz

Nem a most elfogadott digitális átállási törvényről szólunk, hanem inkább arra teszünk kísérletet, hogy felvessük, milyen kérdéseken kell elgondolkodni, milyen megoldandó jogalkotási problémákkal kell majd szembenézni a nemzeti audiovizuális médiastratégia születése kapcsán. A digitális átállási stratégia is csak akkor lehet sikeres, ha az új kor új kihívásaira valóban új válaszokat ad a politi-

ka, az állam, a jogalkotó. Hiszen a műszaki fejlődés következményeként a tartalomkínálat területén végbement változások, a tartalom fogyasztóhoz való eljuttatásának sokszínűbbé válása sokak szerint és szerintünk is megkérdőjelezi az írott és az elektronikus médiumok közötti hagyományos jogi megkülönböztetés fenntarthatóságát.

Korábban a megkülönböztetés egyik okaként definiált *frekvenciaszűkösség* mára a szabályozás szempontjából gyakorlatilag értelmezhetetlenné vált. „A frekvencia-korlát érv – várhatóan – nem válik teljesen okafogyottá, de önmagában nem indokolhatja a rádió és televízió működésére vonatkozó (a nyomtatott sajtót érintő rendelkezésen túlmenő) speciális állami előírások létét.”¹ Az AB-nak a médiatörvényt érintő legutóbbi határozatában ugyanakkor megjelenik a többletkorlátozás korábbi megalapozásának másik fontos eleme is, az elektronikus médiumok sajátos, a befogadás folyamatát meghatározó *hatásmechanizmusa*. A hatásmechanizmus működése azonban nem egyszer és mindenkorra determinált. A szólás- és sajtószabadság lehetséges korlátozását eredményező hatása rendszeresen felülvizsgálandó, melynek során végig kell gondolni a különbségtétel okaként definiálható egyes elemeket: a befogadás lélektani sajátosságait, a befogadó aktivitásának mértékét, a tartalom készen kapott (szerkesztett) jellegét, ahogy figyelmet kell fordítani a befogadás társadalomlélektani, szociológiai elemeire is.

Az elektronikus média hatáskutatása területén az elmúlt hetven évben számos elmélet született a tömegmédiumok és a közönség kapcsolatáról. A befogadás-lélektani mechanizmusok vizsgálata alapján a szövegszerű információk esetében szeriális, sorozatszerű élmény feldolgozásról beszélünk, míg az audiovizuális információk feldolgozása során a kép és a hangeffektusok párhuzamos feldolgozása indul el. Az eltérő minőségű információk feldolgozásában az agy különböző féltekéi játszanak fontos szerepet, amiből az következik, hogy az információ minősége más érzelmeket, hangulati rezdüléseket is kelt. A szociológia területén az elméletek ma két nagy csoportba sorolhatók: a közvetlen hatás paradigmájához tartozó elméletek, amelyek abból indulnak ki, hogy e médiumok nagy és közvetlen hatást váltanak ki a társadalomban (például a kultivációs elmélet, a hallgatáspirál-elmélet), illetve a kisebb és részlegesebb hatást feltételező, inkább a kölcsönösséget hangsúlyozó korlátozott hatás modellek (például a szelektív érzékelés elmélete, a használat-kielégülés modell, a performatív hatás modellje). Ugyanakkor a kutatók nem igazolták a tömegmédiumok és a konkrét egyedi cselekvések közötti okszerű összefüggéseket, a direkt hatás ilyen megjelenését, ugyanis azok nem

függetleníthetők az egyén szociális, kulturális, pszichés háttérétől. A hatáskutatások önmagukban persze nem lehetnek kiindulópontjai a szabályozásnak, azonban elengedhetetlen, hogy a jogalkotó olyan egyértelmű és koherens világ- és emberképpel, elméleti és empirikus tudással rendelkezzen, amelynek segítségével meg tudja határozni a média helyét és szerepét a társadalomban.

A XX. század végének tömegmédiákat szabályozó megközelítése – a nyomtatott sajtó és az elektronikus médiumok kettőssége – mára alkalmatlanná vált arra, hogy a védeni kívánt értékek valós védelmét biztosítsa. A szélessávú technika elterjedése felborította a korábbi világképet, és ez nemcsak az egyedi fogyasztói oldalon hozott változást, hanem a médiumok társadalmi hatását, befolyását is átrendezi. Míg korábban a szabályozás kiindulópontja az volt, hogy az elektronikus médiumok egy időben nagy tömeget elérve, komplex információ-tömeggel érik el a fogyasztót, ezért másképpen kell hozzájuk viszonyulni, mint a nyomtatott sajtóhoz, mára az információfogyasztás lehetősége jóval szegmentáltabb lett: több forrással, több csatornán, szabadabb választási lehetőséggel, célirányos információkereséssel áll rendelkezésre. A tartalomkínálatnak a digitális korszakban tapasztalható mennyiségi növekedése, a kommunikációs csatornák, fórumok sokfélesége azt eredményezi, hogy a nyilvánosság szerkezete is megváltozik, ahogy változik a nyilvánosság fórumai közötti viszonyrendszer.

Míg a nyomtatott tömegmédiák alapvető jelentősége az azonos információt fogyasztók számszerű növekedésében és a térbeli korlátok eltűnésében volt megfogható, addig a rádió és a televízió megjelenése a tömegesség más minőségét hozta, és ebben új elemként jelent meg az egyidejűség. A digitális világ a tér- és időbeli határok további tágítása mellett abban is újat hozott, hogy az ily módon elérhető információk közreadója bárki lehet. Megszűnőben van a szerkesztőségek kizárólagos szerepe az információ szűrésében, de persze az információért való felelősségben is.

Az internet révén a tartalomkínálók egyaránt tudnak szöveges és audiovizuális üzeneteket közvetíteni a fogyasztók számára. Ez a csatorna tehát önmagában nem határozza meg a befogadás pszichés mechanizmusát. Ugyanakkor a műfaji sokszínűség (egyszerre lehet újság, rádió, televízió, könyvtár stb.), a keresettség fizikai könnyebbsége, minőségi változása a használatban új helyzetet teremtett, a közönség egy része számára már ma is a tájékozódás alapvető forrása lett. (Jól mutatja ezt, hogy az „öszödi beszéd” kiszivárogtatásának elsődleges eszközei, szereplői internetes orgánusok voltak, illetve a Magyar Rádió honlapja.)

Az információs iparágban kialakult koncentráció olyan új helyzetet teremtett, amelyben az egymással összefüggő, egymásra építő közlések szempontjából megszűnőben van az egyes csatornák egyedi jelentősége. Nem pusztán a különféle tartalmat kínáló szereplők tulajdonosi koncentrációjára gondolunk, nemcsak a tartalomkínálók és a közvetítők összefonódására, hanem arra az ezektől nem független jelenségre is, amikor például egy csatorna által kínált vagy generált esemény lényegi elemévé válik, hogy jelen van más fórumokon is. Ez nemcsak a kívánatosnak tekintett plurális médiarendszer szempontjából jelent új kihívásokat, de a jogsértő tartalmak megítélése szempontjából is változást hozott.

*

A magyarországi szabályozás számára kiinduló keretet az *európai szabályozási* rend teremt. A határokat átlépő televíziózásról szóló direktíva jelenleg zajló módosítása is egyértelművé teszi, hogy az európai gondolkodásmódban a csatornaspecifikus megközelítést a technológiasemleges kiindulópont váltja fel. A direktíva leendő módosítása, illetve a szöveg keret jellegének hangsúlyozása miatt felértékelődik a *nemzeti szabályozások* jelentősége, hiszen a nemzetközi egyezményekben szereplő alapértékek figyelembevételével, de a nemzeti sajátosságokhoz, illetve a szolgáltatásoknak az adott piacon megjelenő aktuális jellemzőihez igazodva kell megalkotni azokat a szabályokat, amelyek étellel és alkalmazható jogi tartalommal töltik meg az állami beavatkozás szűk terét. Az érdekek valós védelme céljából a jogalkotás során fontos szempont, hogy a szabályozás ne rontsa a versenyképességet, hiszen egy olyan piacon, ahol az állami elvárások nem illeszkednek a szolgáltatások jellemzőihez – a határok átjárhatósága, a technika biztosította lehetőségek miatt –, nem alakulhat ki életképes, sokszínű és a kívánt értéktartalmakat felmutató működés. (Nem véletlen, hogy a médiatörvény sok szempontból elavult, életidegen előírásai, illetve azok alkalmazásának rugalmatlansága miatt több társaság távozott, és a mai magyarországi televíziós piac egyik kulcskérdésévé vált, hogy maradnak-e Magyarországon, magyar joghatóság alatt a még itt lévő műsorszolgáltatók.)

Mivel állításunk szerint a korábbi kettős megkülönböztetés mentén a szabályozó számára ma már nem írható le a tömegmédiák világa és ez a megközelítés ma már nem alkalmas arra sem, hogy az állami beavatkozási szándékkal védendő értékeket hatékonyan óvja, úgy véljük, hogy egy *közös alapon nyugvó, pontosan definiált célok (érték- és érdekközösség) mentén, de az egyes csatornák sajátosságait (befogadás és*

a jogi érvényesítés módja) figyelembe vevő szabályozásra lesz szükség.

Mit értünk a „közös alapon nyugvó” kitétel alatt? Azt, hogy az állami beavatkozás médiajogi területe valamennyi kommunikációs csatorna esetében a plurális tartalom nyugvó, az emberi jogokat tiszteletben tartó információközlést segítse. Jelenleg a médiajog kifejezés a rádiózás és a televíziózás területére vonatkozó szabályozást jelenti. Azt gondoljuk, hogy a nyilvánosság szerkezetének átalakulása, a technikai változások és a piaci folyamatok eredményeként kibontakozó piac új jellemzői miatt a tömegmédiákkal kapcsolatos lehetséges/szükséges állami lépések kiindulópontja ne a csatornaspecifikus szabályozás legyen, hanem a kívánt tartalmi cél érdekében megjelenő szabályozás a tömegkommunikáció egészét tekintse kiindulópontnak.

Mit értünk pontosan definiált célon? A demokratikus akaratképzéshez szükséges információk biztosítását, a tények tiszteletben tartását, a kulturális sokszínűség létrejöttének segítését, a közcélú tartalmak számára biztosított preferenciákat, meghatározott tartalmak tiltását, a fogyasztóvédelmet és a kiskorúak egészséges személyiségfejlődésének biztosítását.

Mit értünk az egyes csatornák (fórumok) sajátosságain? A különböző tömegmédiák eltérő piaci részesedéssel bírnak, közönségük nagysága és összetétele is eltérő. Különbözik a médiumok percepciók hatásmechanizmusa, a fogyasztókra gyakorolt hatása, eltérők abból a szempontból, hogy a hozzájuk kapcsolódó technika biztosítja-e a kiskorúak hozzáféréseinek kontrollálhatóságát, a fogyasztó aktív részvételét a tartalom használata során, illetve a tekintetben is, hogy milyen a kínált tartalom szerkesztettségi foka. A fenti pszichológiai, közgazdasági és technikai szempontokon túl abban is különböznek a tömegmédiák egymástól, hogy az állam (esetleg a nemzetközi közösség) milyen jogi technikával tud hozzáférni az adott médiumhoz akár a joghatóságot, akár a konkrét tárgyi beavatkozást illetően.

Sok kritika éri azt a gondolatot, hogy az elektronikus médiumokra vonatkozó többlétszabályozást (meghatározott tartalmi korlátok) egy az egyben ki kellene terjeszteni az interneten hozzáférhetővé tett audiovizuális tartalmakra is. Nyilvánvalóan megalapozatlan ez a megközelítés, hiszen amellett, hogy nincs tekintettel a technikai különbségekre, a nyilvánosság szerkezetében bekövetkezett változásokat sem veszi figyelembe. Ugyanakkor a mögötte húzódog gondolat, hogy az audiovizuális tartalmakra – függetlenül a hozzáférés csatornájától – hasonló szabályokat lenne helyes alkalmazni, megalapozott. A televízió korábbi kitüntetett szerepe (tájé-

koztat, nevel, szórakoztat) a fiatalabb generációk számára már mindenképpen átalakul, miközben az alternatív csatornák szerepe felértékelődik. Ma már a televíziós iparág is elsősorban profittképző vállalkozások együttese, nem kizárólagosan a demokratikus közvélemény kialakulásának és az állam által fontosnak tekintett egyéb célok megvalósulásának terépe. E folyamattal párhuzamosan viszont az alternatív csatornák véleményformáló ereje és vélhetően profittképző funkciója is fokozatosan nő. Ez kétirányú változást kell hogy eredményezzen a szabályozásban. Egyrészt a korábban kizárólag az elektronikus médiumokra megfogalmazott tartalmi korlátok újragondolására van szükség; melyek azok a tiltások, amelyek valamennyi médium esetében szükségesek és előírhatók és melyeket kell újrafogalmazni. De ennek egyben azt is kell eredményeznie, hogy az elektronikus médiumok számára korábban megfogalmazott szabályok (tiltások és kötelezések) egy része megszűnik.

A tájékoztatás színvonalának, a sajtótevékenység minőségének állami megítélése egy demokratikus berendezkedésű államban vélhetően kényes terület. Fontos azonban rögzíteni, hogy a sajtótevékenység kereteit megfogalmazó sajtótörvény egy agyonmosott, számos ponton felfeslett és kilyukadt terítőre hasonlít, amelyet csak azért nem dobnak ki, mert hozzáragadt az asztalhoz és senki nem meri megbolygatni. A nyilvánosság szerkezetének megváltozása azonban elkerülhetetlenné teszi a sajtószabadságról szóló jogszabály újragondolását, amelynek fontos eleme annak definiálása, hogy a digitális korban kit tekint az állam sajtótevékenységet végzőnek. Fontos lenne továbbá olyan technikák végiggondolása is, amelyek a sajtótevékenység önszabályozó mechanizmusait támogatják, erősítik. Úgy gondoljuk, hogy a tömegmédiák szabadságának biztosítása, a lehetséges és szükséges korlátok definiálásának kiindulópontja a sajtótörvény szisztematikus újragondolása, mert e nélkül nem valósítható meg az eszközspecifikus, a hatásmechanizmust is figyelembe vevő szabályozási mód.

*

Természetesen a kiskorúak védelme érdekében működő szabályok továbbra is kiemelt szerepet töltenek be, de ezeknek – a csatorna jellegzetességei mentén – egységesnek kell lenniük, ahogy például a gyűlöletkeltés esetében is egységes szabályozásra van szükség. Ugyanakkor a „*fairness doctrine*” kimúlása jól mutatja, hogy a múlt század derekán megfogalmazott fokozott felelősséggel járó szerepkör mára a legtöbb elektronikus médium esetében meghaladot-

tá vált, ahogy az is egyre inkább elfogadtatik, hogy a kereskedelmi médiumokra jelenleg kirótt közszolgálati penzum valószínűleg diszfunkcionális.

A digitális világra kialakított korlátokhoz kapcsolódó felelősségi rend a szabályozás számára további megoldandó feladatot jelent. Egységesen kezelhető a felelősség abban az esetben, ha a közlő azonosítható (azaz az orgánumok között nem aszerint teszünk különbséget, hogy papíron vagy képernyőn jelenik meg a közlés), míg anonim közlő esetében a közvetítő csatornára értelmezett eljárási és felelősségi rendet kell kialakítani. Természetesen az itt leírtak számos eleme már ma is a szabályozás része. Leírásunk csupán azt célozza, hogy a pillanatnyi szükségekhez kapcsolódó megoldások mögött egységes gondolkodási keret jelenjen meg, amely lehetőséget ad arra, hogy a meghozandó szabályok elsősorban az elérni kívánt célok mentén szülessenek meg, és *a médiumokra szabott logika csak az általános cél realizálása érdekében jelenjék meg.*

Számos példa hozható fel a jelenlegi médiumspecifikus szabályozás ellentmondásaira. A hatályos médiatörvény a műsorelőzetesek sugárzási rendjét a kiskorúak védelmét szolgáló általános sugárzási időkorlátokhoz igazítja. A mozikban azonban nincs kötelező szabály arra, hogy a korhatáros filmek előzeteseit ne vetítsék olyan filmek előtt, amelyek főleg a gyermekközönséget célozzák. Ez látszólag jelentéktelen különbség, mégis jól jelzi az eltérő megközelítést. Ha ugyanis a szabályozás célja az, hogy a kiskorú számára ne legyen hozzáférhető a személyiségfejlődésére ártalmas közlés, az valamennyi tömegmédiум esetében szükséges lehet és legitimálja a szabályozást a televíziózáson kívül is. De nehezen igazolható az a gyakorlat is, hogy ugyanazt a filmalkotást két különböző állami szerv minősíti a kiskorúak védelme szempontjából. Nem azt állítjuk, hogy a mozi és a televízió azonos tömegmédiум, de azt vállalhatónak tartjuk, hogy a kiskorú személyiségfejlődése szempontjából egy adott – korhatáros – filmalkotás hasonló veszélyeket rejt, függetlenül a hozzáférési módtól. A különbség itt csupán az elért közönség nagyságában jelenik meg, ami a védendő érték szempontjából közömbös, noha társadalmilag fontos is lehet.

Véleményünk szerint egy új digitális kommunikációs szabályozási stratégia kialakítása során mérlegelni kell a kiskorúak védelmében kialakított német szabályozási modellt, amelynek lényege, hogy a szabályozás és a hozzá kapcsolódó szervezeti rendszer középpontjában a védendő cél áll. Nem elszórt szabályok és esetlegesen belépő állami szereplők egymástól független beavatkozását lehetővé tevő szabályokra van szükség, hanem a kiskorúak egészséges

személyiségfejlődését biztosító állami szerepvállalás átlátható és hatékony szabályokba öntésére.

Tisztázni kell azt is, hogy a kiskorúak személyiségfejlődésének védelme – a hozzáférés korlátozása mentén szabályozva – nem indokol olyan tiltásokat, amelyek alkotmányos alapja valójában a közerkölcs védelme lehet. A jelenlegi szabályozás a tömegmédiумok tekintetében igencsak hipokrita módon viszonyul ehhez. Az európai emberi jogi egyezményben a közerkölcs mint a szólás- és a sajtószabadság lehetséges korlátja szerepel, és a magyar sajtótörvény is nevesíti a közerkölcsöt a sajtószabadság korlátjaként. Nem tartjuk szerencsésnek és egyre kevésbé ítéljük tarthatónak azt az állapotot, hogy a szexuális közlések nyilvánosságának megítélése nem veszi figyelembe a megváltozott tájékozódási szokásokat. A pornográfia televíziós megjelenítésének általános tilalma ma részleges megoldásnak tűnik, és nyilvánvalóan az adott tömegmédiум jellegzetességeinek figyelembevételével, az elérni kívánt cél tisztázásával megalkotott, valamennyi tömegmédiум esetében alkalmazható szabályozásra volna szükség. Ehhez persze végig kellene gondolnia a jogalkotónak, hogy a szexuális közlések korlátozását a kiskorúak védelmén túl mi indokolhatja, melyek azok a közlések, amelyek a közerkölcs védelme érdekében nem jelenhetnek meg a nyilvánosságban.

Vehetjük példaként azt a szabályozói túlbuzgalmat, amely a rádiókra, televíziókra vonatkozó panaszbizottsági eljárást nemcsak a – ma már széles körben vitatott, de alkotmányosan még meghatározott körben értelmezhető – sokoldalú, kiegyensúlyozott tájékoztatás, a véleménypluralizmus megjelenítése érdekében rendezte, de lehetőséget biztosított arra is, hogy a sajtó-helyreigazításhoz kísértetiesen hasonló eljárások is panaszbizottsági ügyé válhassanak,² akár szabályszerű polgári jogi igényérvényesítés mellett. Indokolatlan, felesleges és sérti a jogbiztonságot az a szabályozási keret, amely a térszerűséget és a tárgyilagosságot – amely a szabályozási tárgyat tekintve nem különbözik a valótlan tényállítás, illetve a valós tény hamis színben feltüntetésével tényállásától – a sajtó-helyreigazítástól eltérő keretben rendezi.

Az emberi méltóság, a személyhez fűződő jogok védelmének fontos eleme az önrendelkezési jog. A jelenlegi bírói gyakorlat a médiatörvény alkalmazása során bevezette a konkrét személytől független személyhez fűződő jog fogalmát, amikor definiálta, hogy a személyhez fűződő jog megsértése közigazgatási eljárásban is megállapítható függetlenül attól, hogy az érintett ezt kezdeményezte-e vagy sem. „A személyhez fűződő jogok védelmét a sérelmet szenvedő jogalany érvényesítheti polgári per-

ben. Jelen ügyben azonban nem polgári jogi kérdésben, hanem abban kellett döntenie a bíróságnak, hogy az Rttv. 3. § (2)-ben foglalt szabályozás sértülte. Az Rttv. a műsorszolgáltatókat tiltja meg az Rttv. rendelkezéseinek megsértését, az Rttv.-nek tehát a műsorszolgáltató és nem a sérelmet elszenvedett az alanya.³ Ez a jogerős értelmezés jól illusztrálja azt a helyzetet, amikor a tiltás már leválik a védendő értékről és önálló életre kel.

A folyamatosan napirenden lévő, gyakran új javaslatokkal színezett „gyűlöletbeszéd”-szabályozás esetlegessége pedig még inkább jelzi a jogalkotó mulasztását. Látszólag egyetértés mutatkozik a különböző szereplők részéről a tekintetben, hogy a büntetőjogi tiltás mellett más jogi eszközök is használhatók az „enyhébb” fokozatok esetében. Ilyen lehet a médiajog és ilyen lehet a polgári jog is. Az azonban ma már vajmi kevésbé indokolható, hogy a gyűlöletkeltés szempontjából egy adott szöveg jogszerűnek minősüljön napilapban, jogszerűtlennek rádióban vagy televízióban, és akár bizonytalan státuszú legyen internetes hozzáférhetőség esetén. A nyilvánosság megváltozott szerkezete mellett ma már nem tartható fenn ez a különbségtétel.

A fenti példák csak azokat a kérdéseket illusztrálták, amelyek az állami tiltás témakörébe tartoznak, de nem szóltunk még a fentebb említett további szabályozási célokról. Ezek egyik legfontosabbika a plurális tájékozódási lehetőség biztosítása. Az állam pozitív beavatkozási szerepe elsősorban a tartalomkínálat területén jelenhet meg. Az európai fórumokon egyértelmű irányként fogalmazódik meg, hogy a közszolgálati médiumok erősítésén keresztül tud az állam aktívan részt venni abban, hogy a megfelelő minőségű, a demokratikus akaratképzéshez szükséges információk bekerüljenek az adott közösség számára elérhető és használt kínálati kosárba. Ez csak jól definiált közszolgálati megbízatás révén és ahhoz rendelt, átlátható finanszírozási rendszerben történhet, ami jelenleg hiányzik a magyar mediaszabályozásból. Természetesen a tájékozódási lehetőségek biztosítása nem pusztán a közszolgálati médiumokon keresztül realizálódik. Az elektronikus információszabadságról szóló törvény jól mutatja, hogy a nyilvánosság más területein is meg kell jelenjen az állami aktivitás.

A külső pluralitás működésének fontos eleme a „*must carry*” szabályozás. Ennek lényege, hogy az állam az általa preferált és megfelelően definiált tartalmak fogyasztóhoz való eljuttatását állami eszközökkel alakítja. Ez a jogintézmény alkalmas lehet arra, hogy a pontosan definiált közpolitikai céloknak megfelelő tartalmak fogyasztóhoz való eljuttatását segítse, és ezzel biztosítsa, hogy ne pusztán piaci mechanizmusok

alakítsák a tartalomkínálatot. A terjesztésről és a digitális átállásról szóló törvény az evidensen közszolgálatinak tekintett műsorszolgáltatók mellett a közpolitikai célok tisztázása, jogi kereteinek definiálása nélkül további piaci szereplőket is bevon ebbe a körbe („E törvény hatálybalépésekor legalább négy éve működő, legalább két, hír- illetve közéleti tartalmú műsorokat szolgáltató műsorszolgáltatóval szemben fennálló [...] műsorterjesztésre vonatkozó szerződéskötési kötelezettség” [39§ (2) b]).

A törvény másik fontos – a pluralitás szempontjából adekvát – eleme a meghatározó műsorterjesztő számára előírt szerződéskötési kötelezettség. A törvény azonban az itt nevesített közpolitikai célok felsorolásán túl nem teremt eljárási rendet a célok érvényesüléséhez. Így ez a valóban fontos jogintézmény jelen formájában inkább jogbizonytalanságot eredményez. Az a megoldás, hogy vita esetén a Nemzeti Hírközlési Hatóság folytat le eljárást abban a kérdésben, hogy egy adott műsorszolgáltató például „szolgálja-e a médiapluralizmust”, a garanciák szempontjából igencsak kétségeket ébresztő. Ezen az sem javít, hogy az ORTT szakhatóságként az eljárásba bevonható, hiszen pont az az eleme hiányzik a szabályozásnak, amely a hatalmi beavatkozás önkényes jellegét korlátozná: a törvényileg megfogalmazott és eljárási szintre is lebontott garanciarendszer.

„A médiaismeretek olyan készségeket, ismereteket és értelmezési képességeket jelentenek, amelyek alapján a fogyasztók hatékonyan és biztonságosan tudják használni a médiát. A médiaismeretekkel rendelkező emberek megalapozottan tudnak választani, megértik a tartalom és a szolgáltatás jellegét, és hasznosítani tudják az új kommunikációs technológiák által nyújtott lehetőségek teljes körét. Jobban meg tudják védeni magukat és családjukat a káros vagy sértő anyagoktól. Ezért a médiaismeretek fejlesztését a társadalom valamennyi szegmensében elő kell mozdítani és a haladást szorosan figyelemmel kell kísérni.”⁴

Véleményünk szerint ez az egyik kulcseleme annak, hogy miért kell másképpen, a korábbiakhoz képest eltérő hangsúlyokkal beszélni az állami szerepvállalásról. Az egyre sokszínűbbé váló, ugyanakkor az állam által egyedileg egyre kevésbé kontrollálható médiavilágban az emberek védelme nem elsősorban a tiltások, sokkal inkább a tudatos médiafogyasztás szorgalmazása révén teremthető meg. Úgy véljük, hatékonyabb befektetés az állam részéről, ha a szervezett képzés különféle formáival, a médiaírás és -olvasás képessége fontosságának napirenden tartásával segíti az állampolgárokat, semmint hogy szigorú, de sok esetben nem célravezető hatósági beavatkozással próbál reagálni.

A fogyasztóvédelem a tömegmédiumnál első sorban egy speciális területet érint, a reklámozás világát. A reklámok esetében az általánoshoz képest is kiemeltebb szereppel bírhatnak az adott kommunikációs csatorna jellemzői, de ezek érvényesítéséhez is ugyanúgy egységes gondolati alap kell. A deklarált manipuláció könnyebben és biztosabban kezelhető, ugyanakkor jelentősége éppen a csatornákon átívelő kampányok mindennapivá válása miatt modellértékűen mutathatja, hogy az állami tiltás, beavatkozás adekvát-e vagy sem.

Most kell visszatérni arra, hogy az eddig leírt megközelítés hogyan viszonyul az európai alapjogi keretekhez, illetve a magyar alkotmány szövegéhez. Az európai emberi jogi egyezmény meghatározza azokat a védendő érdekeket, értékeket, amelyekre tekintettel korlátozható a szólás- és sajtószabadság, és az egyezmény alapján kialakult bírói gyakorlat egyben be is határolja az egyes államok mozgásterét. Az Európai Unió szabályalkotási rendszere alapvetően az európai közös piac megteremtését célozza. Ennek keretében születtek meg a hírközlést, az elektronikus kereskedelmet, illetve a határokat átlépő televíziózást rendező direktívák.

Nincs európai keretszabályozás a rádiózásra, nincs a sajtótevékenységre, ahogy nincs például a web 2.0-ra sem. Ez csupán azt jelzi, hogy az európai szabályozási logika – az alapvető keretek megteremtésén túl – csak azokkal a részterületekkel foglalkozik, amelyek az egységes Európa piaca szempontjából lényegesnek minősülnek, tehát *az európai szabályozás nem a nyilvánosság teljes terét szabályozza, azt az egyes államokra bízta*. Így nyilvánvaló, hogy az audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló direktíva önálló belső szabálylá fordítása nem mentesíti a jogalkotót az alól, hogy a tömegmédiumnak világát, az állam passzív és aktív viszonyát ehhez a világhoz ne egységében gondolja át. Ez az egységes szemléletmód elkerülhetetlen a nyilvánosság szerkezetében jelzett változások miatt. Az összszel várhatóan elfogadásra kerülő új szövegű direktíva sem jelent ebből a szempontból változást, hiszen deklarálja, hogy a tömegmédiá számos területére nem terjed ki a hatálya. Ugyanakkor a direktíva módosítása az első látványos lépés az egységesebb, technológiásemlegesebb állami beavatkozás felé. A kialakulni látszó szabályozási mód, a direktíva vállaltan keretszabályozó jellege miatt a nemzeti jogalkotás szerepe felértékelődik, így külön figyelmet kell fordítani az alkotmány ezzel kapcsolatos rendelkezéseire.

A magyar alkotmányban a sajtószabadságról rendelkező szakasz abban különbözik több más, nem

a véleménynyilvánításhoz kapcsolódó szakasztól, hogy a szabadságjog biztosításának deklarációján túl az ehhez kapcsolódó törvény elfogadását kétharmados többséghez köti. A véleménynyilvánítás szabadságához kapcsolódóan azonban további kétharmados tárgyakat is megállapít az alkotmány, amikor nevesíti néhány kiemelt tömegmédiumnak szervezeti rendjének szabályozását, a kereskedelmi rádiók és televíziók engedélyezését, illetve a tájékoztatási monopóliumok kialakulása megakadályozásának kötelezettségét. A digitális átállásról szóló törvény születésének körülményei is jól jelzik, hogy a véleménynyilvánítás szabadsága körébe tartozó kétharmados szabályozási tárgyak köre nem illeszkedik a digitális korban átalakult kommunikációs térhez. A kodifikációs folyamat központi kérdésévé vált az egyes paragrafusok feles vagy kétharmados jellege,

ahelyett, hogy az alapjogok kibontása, az azokhoz kapcsolódó állami beavatkozási tér vált volna központi kérdéssé. Azaz a kétharmados jogintézménye ebben a formában inkább rontotta, semmint javította a megszülető jogszabály minőségét, majdani alkalmazhatóságát és nem utolsósorban alkalmazkodását az új szerkezetű nyilvánossághoz. Valójában

visszajára fordult az alkotmányos intenció, amely az állam tartalmi beavatkozása körében megpróbálta kizárni a valamely politikai erő általi kisajátítás lehetőségét, mert ennek révén a pillanatnyi – akár többpárti közös – politikai érdekeknek rendelte alá egyes szabályok megszületését, módosítását vagy hatályon kívül helyezését.

A kétharmados egyetértés korántsem jelent szükségszerűen alkotmányos megoldást, és önmagában semmiképpen nem hoz igényesebb, jobban alkalmazható jogszabályokat. Nem vitás, hogy az Alkotmánybíróság nehezebb helyzetbe kerül, ha politikai egyetértéssel szemben kell állást foglalnia szabadságjogok kérdésében, ahogy valószínűleg „szabadabb a pálya”, ha egy adott kormánytöbbség „nyomulásáról” van szó. Talán nem véletlen az sem, ahogy a médiatörvény alkotmányos megítélése alakult, hiszen a sok kaland után túlnyomó többséggel elfogadott médiatörvény számos alkotmányossági kérdést vetett fel, beadványok sora érkezett az Alkotmánybírósághoz, de egy valóban akut kérdést leszámítva a szabályozás alkotmányosságát illetően az AB csak manapság kezdett el érdemben foglalkozni az aggályokkal. Ugyanakkor nem egy példát láttunk az elmúlt évtizedben arra, hogy a politikai egyetértés önmagában nem eredményez az alkotmányosságnak megfelelő szabályozást, ahogy azt is megtapasztalhattuk, hogy

A KÉTHARMADOS EGYET-
ÉRTÉS KORÁNTSEM JE-
LENT SZÜKSÉGSZERŰ-
EN ALKOTMÁNYOS MEG-
OLDÁST, ÉS ÖNMAGÁBAN
SEMMIKÉPPEN NEM HOZ
IGÉNYESEBB, JOBBAN AL-
KALMAZHATÓ JOGSZA-
BÁLYOKAT.

az Alkotmánybíróság akár politikai egyetértés esetén is képes megállítani olyan állami beavatkozási törekvéseket, amelyek korlátoznák a véleménynyilvánítás alkotmányos jogát. És nem kis kihívás elé kerülhet az Alkotmánybíróság akkor is, ha esetleg a digitális átállásról szóló törvény kapcsán kell majd állást foglalnia.

JEGYZETEK

1. 1/2007. (I. 18.) AB határozat.
2. „4. § (1) A közérdeklődésre számot tartó hazai és külföldi eseményekről, vitatott kérdésekről a tájékoztatásnak sokoldalúnak, tényszerűnek, időszerűnek, tárgyilagosnak és kiegyensúlyozottnak kell lennie.”
3. 2.Kf.27.042/2005/2. szám.
4. A direktíva módosításának tervezete, 25(a) pont.

ROZGONYI KRISZTINA

A digitális médiarendszer kialakulása mindegyiknek elvett az azt a kérdést veti fel, hogy a rádió és a televízió korábbi szabályozásából mi az, ami továbbvihető, és mi az, ami már idejét múlt. A hírközlés-szabályozásban erre a kérdésre tiszta és egyszerű válasz született: fel kell számolni a korábbi monopóliumokat és meg kell teremteni a verseny és a versenyszabályozás feltételeit. A 2002-es hírközlési irányelvek tehát lényegében valamennyi korábbi szabályozási elvet felülírták, új fejezetet nyitva a hírközlésben és annak szabályozásában.

A mediaszabályozásban már korántsem ilyen egyszerű a helyzet. Amíg a hírközlés regulációjának nincs közvetlen alkotmányos alapja, addig a média működését lényegében az alkotmány determinálja. A média a testet öltő véleményszabadság, amelynek kontúrajait a más alapjogokkal kialakított egyensúlyok finom rendszere rajzolja ki. A mediaszabályozás jelentősége és célrendszere ezért a továbbiakban is változatlanul adott.

Mindez világosan megmutatkozik az európai közösségi jog fejlődésében. Amíg a 2002-es új hírközlési keretszabályozás alapjaiban szakított az EK-jog korábbi hírközlési szabályaival, addig a közösségi mediaszabályozás majdani gerincét adó, az audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv rendelkezéseinek előzményei túlnyomó részben világosan kimutathatók hatályon kívül helyezésre váró elődjében, a „határok nélküli televíziózásról” szóló 1989-es irányelvben.

A mediaszabályozás összességében tehát továbbra is ugyanazokat az alkotmányos emberi értékeket védi, amelyek a polgári társadalmak fejlődésének utóbbi kétszázötven-háromszáz évében kialakultak. A technikai fejlődés ugyanis csak a kommunikáció eszközeit változtatta meg lényegesen. A szabad véleménynyilvánítás, az emberi méltóság, a szerzői és szomszédos jogi jogosultak méltányos érdekeinek és a kiskorúaknak a védelme ma is ugyanolyan érvényt kíván, mint húsz-harminc évvel ezelőtt.

Mindebből azonban egyáltalán nem következik az, hogy a mediaszabályozás ne szorulna felülvizsgálatra. A szabályozásnak ugyanis csupán a céljai állandók, az eszközöket mindig a médiapiac valós állapotához kell szabni.

Lassan elcsépelet közhelynek tekinthető, hogy a technológiai fejlődés, a digitális technológiára történő átállás számos új lehetőséget hordoz magában: az információs piac bővülése, a gazdaság és a foglalkoztatás növekedése várható, előmozdítva az életminőség javulását, a fogyasztói választék bővülését és a kulturális sokszínűséget. A modern tömegkommunikáció fejlődési és változási folyamatai közül a szabályozás tekintetében a fentiekben említett kihívások közül különös jelentőséggel bír mind a jogalkotók, mind a döntéshozók számára, hogy a technológiai fejlődés hatására a frekvenciaszűkösség – mint a mediaszabályozás tradicionálisan legelfogadottabb legitimitációja – a digitalizációval és az új műsorterjesztési formákkal (platformokkal) lényegében eltűnik, a terjesztési módok közötti határok megszűnnek.

Az elméleti kételyeket a gyakorlati tapasztalatok is alátámasztják: általánosan érzékelhető, hogy a klasszikus mediaszabályozás („*command & control*”) lehetőségei beszűkültek, eszközei elavultak. A direkt tartalomszabályozáson nyugvó állami szerepvállalás a kommunikációs csatornák növekvő számával párhuzamosan egyre inkább aránytalanul költségessé válik. A szereplők számának növekedésével a felügyeletükre arányosan kevesebb idő és energia jut: a hatóság döntéshozatali rendje egyre formalizáltabbá válik, ami a felügyeleti rendszert kezelhetetlenül merevvé teszi. A hatósági felügyeleti tevékenységre a továbbiakban nyilvánvalóan nem fordíthatók a felügyelt tartalom tömegének arányában növekvő erőforrások, ennek következtében a hagyományos eszközökkel végzett szabályozás kijátszható is lett. Összességében tehát a mediaszabályozás hagyományos, direkt tartalmi beavatkozáson nyugvó modellje a digitális környezetben elvesztette hatékonyságát, és jogkikerülésre ösztönöz mindenütt a világon.

Mindebből az adódik, hogy a hagyományos, ki-
zárólag a sugárzott tartalomból kiinduló mediasza-

bályozás a jövőben nem biztosít megfelelő kereteket a médiapiac rendszerszerű működéséhez. A digitális média szabályozásához tehát új kiindulópontokat kell keresnünk. Ezekhez az új kiindulópontokhoz a piaci tendenciák figyelmes vizsgálatával juthatunk el. A digitális tartalomszolgáltatások terjedésével párhuzamosan megjelenő tendenciák világszerte a következőket mutatják:

- a szabályozások a monopóliumok megszüntetésére irányulnak, azaz a verseny fokozására;
- egyidejűleg a szektorközi összeolvadások (lásd hírközlés és „tartalom”) egyre erőteljesebbek;
- mind a szereplők, mind a szolgáltatások nemzeti jellege megszűnik.

Ahogy erre a fentiekben is utaltunk, ma senki sem vitatja a jog által is biztosított érdekek és értékek, azaz a sokszínűség, a pluralitás, a szólás- és véleményszabadság érvényességét. A kérdés inkább az, hogy jelenleg milyen eszközökkel lehet hatékonyan megvalósítani a védelmüket.

A fentiekben vázolt folyamatok és következményeik alapvetően két, egymástól igen távol álló módon értékelhetők, illetőleg közelíthetők meg:

a) Az egyik nézet szerint – melyet leginkább „piacinak” nevezhetünk – mind a technológiai, mind a piaci folyamatok gyakorlatilag automatikusan, a szabad verseny törvényszerűségei alapján megteremtik a kívánatos versengést a szereplők között, ezáltal a piacra lépési korlátok mérséklődnek, illetőleg a fogyasztói igények kiszolgálása fokozódik. Éppen ezért az elektronikus média a továbbiakban nem igényel olyan szabályozási beavatkozást, amellyel a pluralizmust és a sokszínűséget kívánnánk „kívülről beavatkozva” elérni: az egyre terjedőbb és sokoldalúbb piac önmaga fog reagálni a különböző fogyasztói szükségletekre. A technikai és szabályozási korlátok eltörlése a sajtó piacának fejlődéséhez hasonlóan sokféle és különböző termék megjelenéséhez, illetőleg a fogyasztó megnövekedett választási szabadságához vezet. A műsorkészítők számára ez a fajta dereguláció együtt kell járjon az európai piac megnyitásával, ezáltal mind az egyes nemzeti, mind az európai uniós versenykorlátozások feloldására, illetőleg minimálisra szorítására van szükség, illetve az egyes hatóságok úgynevezett *light-touch*, ad hoc jellegű megközelítésére az egyedi ügyekben.

b) A másik megközelítés értelmében ugyanakkor – különös tekintettel a sajtó piacára (fontos példa Nagy-Britannia) – nem várható, hogy a piac terjeszkedése önmagában a verseny fokozását, ezáltal a pluralizmus erősödését szolgálja. Éppen ellenkezőleg, a média területén az egyre nagyobb gazdasági erővel rendelkező monopóliumok létrejötte a jellemző tendencia, és pontosan e miatt az államnak erőteljesen

és folyamatosan kell beavatkoznia a torzulások megakadályozása érdekében.

E modell alapján a kereskedelmi műsorszolgáltatói szektorban az egyre nagyobb gazdasági és információs hatalommal rendelkező piaci szereplők oligopolisztikus hatalmat fognak szerezni, nemcsak a nemzeti, de az európai piacokon is. Így például a sajtó és a műsorszolgáltatás területén létrejövő kereszttulajdonlás olyan információs hatalmat ad magánvállalkozások kezébe, amely gyakorlatilag kontrollálhatatlan a későbbiekben. Mindezt csak fokozza az a tény, hogy a közszolgálati műsorszolgáltatók világszerte a kommercializálódás útját járják, tehát nem képezik immáron kellő ellensúlyát a kereskedelmieknek.

Mindennek értelmében elsősorban az állami szerepvállalás (és csak a legszükségesebb mértékben a médiaszabályozás) erőteljes felülvizsgálata szükséges a tömegkommunikáció mint a demokrácia egyik alapvető elemének megfelelő alakításához.

Mindkét szempontrendszer fontos és körültekintően vizsgálandó érveket sorakoztat fel: a modern médiaszabályozás egyik kiindulópontja kell legyen éppen ezért ezen érvek elemzése, az alapos és kiterjedt piackutatás és -elemzés, és mindennek alapján a kívánatos egyensúly megteremtése a jogalkotás során.

Kétségtelen tény, hogy a média- és a hírközlésgazdaságtan logikája, azaz a méretgazdaságosság, valamint a globalizáció, emellett a technológiai konvergencia megállíthatatlanul világméretű médiabirodalmak kialakulása és egyedüli fennmaradása felé halad. Ebben a folyamatban minden egyes állam legfontosabb feladata, hogy

– felismerje ezt a folyamatot és pontos, naprakész információi legyenek a saját országa tekintetében arról, hogyan is néz ki valójában nemzeti „függetlenség”: valójában mennyire plurális és változatos a tömegtájékoztatás, megvalósul-e a demokrácia leglényege, azaz a nézetek és a vélemények sokszínűsége, vagy gyakorlatilag – persze változatos cégformákon keresztül – abszolút információs monopóliumok tartják a kezükben az emberekre a mai napig a legnagyobb befolyással bíró kommunikációs eszközöket, ezáltal a XXI. század realitását figyelembe véve, az egyes nemzeti kultúrák fennmaradását és továbbélését is megkérdőjelezve;

– ezt követően pontosan definiált és következetesen végrehajtott stratégiát és politikát rendeljen hozzá mindehhez: azaz a célt kell kijelölnie, a versenypiac kialakítását a tartalomszolgáltatásokban, a médiában is, majd világosan számba kell vennie, hogy egyáltalán milyen beavatkozási eszközökkel rendelkezik (így például tartalomszabályozással nem vagy egyre

kevésbé, versenyszabályozással viszont igen, de legfőképpen pozitív tartalmú „közpolitikai és fiskális” eszközökkel, azaz valódi értékeket közvetítő és komolyan vett közszolgálati médiummal, következetes tartalomtámogatással, és legaktuálisabban a digitális műsorszolgáltatás megjelenése miatt a fent említett médiatérkép legalábbis alapos átrajzolásának lehetőségével és ennek az „új térképnek” a legtágabban vett összefüggéseket is figyelembe vevő, ezáltal a nemzeti szuverenitás és kultúra hosszú távú fennmaradását biztosító kialakításával);

– rendelkezésére álló eszközeivel megkísérelje elérni a kitűzött célt.

Mindezek alapján a médiapolitika és -szabályozás legfőbb kihívása, hogy az egységes információs piacot hogyan tudja a továbbiakban kezelni. Egyáltalán:

– a piacot hogyan tudja definiálni;

– milyen általános érvényű mérőszámokat (elérés, nézettség piaci részesedés alapján) tud felállítani;

– mindehhez hogyan tud egy-egy engedélyezési, korlátozó szabályokat rendelni (azok milyen alapon fognak állni: szervezeti, tulajdoni vagy műszaki paraméterek meghatározásán – lásd technológiai standardok, nyílt platformok, szabványok – vagy hozzáférés-szabályozási alapokon), illetőleg

– akarja-e a meglévő szabályokat alkalmazni egyáltalán a továbbiakban.

A szabályozás súlypontját tehát a direkt tartalmi beavatkozásról át kell helyezni a közszolgálati és a médiapluralizmus érdekében végzett versenyjogi szabályozásra.

Összességében azt várjuk ugyanis, hogy a direkt állami szabályozás helyett a közeg maga válik szabályozó tényezővé: a plurális környezet értékévé teszi a hitelességet, a megbízhatóságot és a minőséget, a megfelelően teljesített közszolgálati pedig mindehhez mércét szolgáltat a nézők és a többi szereplő számára.

Ahhoz persze, hogy eddig eljussunk, a médiával szembeni hagyományos szabályozói hozzáállás számos elemétől meg kell szabadulnunk.

a) Legelőször is azzal a gondolattal kell felhagynunk, hogy az állam tudja, milyen tartalom felel meg a polgároknak.

A rádiózásról és televíziózásról szóló hatályos törvény (Rttv.) szabályrendszere lényegében azon az elgondoláson alapult, hogy az állam szabályozó hatósága, az ORTT révén részletes tartalmi elvárásokat támaszt a műsorszolgáltatókkal szemben, ame-

lyeket a műsorszolgáltatási szerződésben rögzítenek. A műsorterv és a műsortartalomra vonatkozó leglényegesebb mutatók a szerződés lényeges elemét képezik, a műsorterv bármiféle – akárcsak minimális – megváltoztatásához a hatóság előzetes jóváhagyására, szerződésmódosításra van szükség.

A digitális átállás magyarországi stratégiájának az ősszel lezajlott nyilvános vitája során a felmerült leglényegesebb kérdés az volt, hogy a szabályozó a digitális átállás során – az úgynevezett gyenge multiplex modelljét követve – ezt a megközelítést vigye tovább, vagy pedig a tartalomkínálat kialakítását bízta a piaci szereplőkre, egy „erős” pozícióba helyezve a multiplex üzemeltetőjét.

A legfigyelemreméltóbb érv, amelyet a „gyenge” multiplex rendszerét pártolók ebben a vitában felhoztak, az volt, hogy a földfelszíni digitális hálózatok üzemeltetésével az állam végső soron monopolhelyzetbe juttat egy piaci szereplőt, amelynek tevékenysége szoros szabályozói felügyeletet kíván. Ez az érv figyelmen kívül hagyja azon-

ban a piaci szerkezet változását. Magyarország közel 70%-át fedik le a kábeles hálózatok, műholdas műsorsomag-szolgáltatások pedig az ország teljes területén elérhetőek. Az újonnan megjelenő DVB-T-szolgáltató tehát korántsem lesz monopolhelyzetben. Ebben az összefüggésben a széles körű szabályozói beavatkozás nagy valószínűséggel olyan helyzetet teremt, amelyben multiplex szolgáltatás nyújtását racionálisan tervező piaci szereplő nem vállalja.

Azt is be kell látni, hogy ha az állam fenntartja magának azt a jogot, hogy a földfelszíni frekvenciákon sugárzott valamennyi műsor szerkezetét előzetesen elfogadja, súlyos felelősséget vállal a műsortartalomért. Az elmúlt tíz évben kialakult földfelszíni tartalomkínálatot áttekintve az is világosan látható, hogy az állam képtelen volt arra, hogy ennek a saját maga által magasra állított felelősségi mércének megfeleljen. Ez önmagában abból is világosan látszik, hogy a kereskedelmi műsorszolgáltatókra kirótt közszolgálati kötelezettségek a gyakorlatban csak formálisan teljesülnek.

b) A másik szabályozási alapvetés, mely a digitális média szabályozásával összefüggésben ha nem is újraértékelendő, de kommentálandó, hogy a tartalom szabályozását el kell választani a tartalom továbbításának szabályozásától.

Ez az elv lényegében egy technikai szabály, amely a jogalkalmazást segíti. A tartalom és a hírközlés szabályozásának elválasztása segít abban, hogy a jogalkotó és a jogalkalmazó – mind a hírközlés, mind

A SZABÁLYOZÁS SÜLYPONTJÁT A DIREKT TARTALMI BEAVATKOZÁSRÓL ÁT KELL HELYEZNI A KÖZSZOLGÁLATISÁGRA ÉS A MÉDIAPLURALIZMUS ÉRDEKÉBEN VÉGZETT VERSENYJOGIAS SZABÁLYOZÁSRA.

pedig a média kérdéseiben – a jogalkalmazás során mérlegelendő tényezők körét a szükséges minimumra szorítsa, és leválassza a döntéshozatalról azokat a tényezőket, amelyek figyelembevétele nélkül a konkrét jogeset megoldható.

Fontos azonban, hogy világosan lássuk: a tartalom és az átvitel szétválasztása csupán módszertani és nem stratégiai elv. A konvergenciafolyamatok a tartalom és az átvitel kérdéseit a szabályozó számára elválaszthatatlanul fűzik össze, és nem csupán absztrakt logikai kapcsolatokkal, hanem konkrét, vertikálisan integrált vállalatcsoportok színre lépésével, illetve a műsorszolgáltatási értéklánc valamennyi elemére kiterjedő vállalati stratégiák kikristályosodásával. Ha mindezt összevetjük a mai szabályozással, akkor azt állapíthatjuk meg, hogy a műsorszolgáltatás értékláncának egyik részét, a műsorterjesztést a hírközlési jogszabályok szigorúan szabályozzák, és az itt zajló versenyt súlyos intézkedésekkel védik.

Az értéklánc másik része, a tartalom-előállítás ugyanakkor – az általános versenyjogi garanciákat leszámítva – szabályozási szempontból lényegében csupaszon áll. A hírközlés-szabályozás fejlődése miatt tehát a vertikálisan integrált médiavállalatok küzdelmeinek súlypontja jelentős részben áthelyeződik a tartalom feletti rendelkezés területére, itt ugyanis kevesebb szabályozási akadállyal kell számolniuk. Mivel a szűk keresztmetszetek birtoklása a teljes értéklánra kiható erőfölényes helyzeteket keletkeztet, a médiapiac verseny szempontú szabályozatlan-sága a hírközlés-szabályozás hatékonyságát is rontja.

Végző soron tehát azt kell belátnunk, hogy a médiavállalkozások vertikális integrációját csak egy hasonlóképpen vertikálisan integrált, a tartalom és a hírközlés kérdéseit koherens logikában figyelembe vevő szabályozási struktúra képes kezelni.

*

A fentiek alapján már megválaszolható az a kérdés, hogy a digitális média kialakulásával a szabályozó milyen kérdéseket és hogyan szabályozzon.

A digitális média szabályozásának – megítélésem szerint – három egymást kiegészítő rétegét célszerű kialakítani:

a) Változatlanul a jogrendszer részei maradnak a direkt tartalmi szabályok, amelyek célja az alkotmányos jogok közvetlen védelme (a gyűlöletbeszéd tilalma, az emberi méltóság, illetve a kiskorúak védelme).

Az alkotmányos értékek közvetlen védelmét szolgáló tartalmi előírások mellett a továbbiakban nem indokolt a konkrét műsorszervezetet alapvetően meghatározó, a jelenlegi műsorszolgáltatási szerző-

dések logikáján alapuló részletes tartalmi követelmények meghatározása. Ez a szabályozási technika ugyanis – ahogy erre a korábbiakban már utaltam – elérte lehetőségeinek határát, és a digitális környezetben fenntarthatatlanná vált.

b) A szabályozói beavatkozás súlypontját ezért a média valódi sokszínűsége érdekében bevezetendő speciális versenyszabályozásra kell helyezni. Egyedül ez a megközelítés alkalmas arra, hogy a vertikálisan integrálódó vállalkozáscsoportok magatartását érdemben befolyásolja.

A szabályozónak a médiapiacra kifejtett erőfejlesztéseit ezért mindenekelőtt két feladat megoldására kell koncentrálnia. Először: világos, a jogalkotásban megjeleníthető egzakt kritériumok rendszerével meg kell határoznia, hogy mit ért véleménypluralizmuson. Külön kihívás annak megfogalmazása, hogy a mediaszabályozásban kívánatosnak tartott véleménypluralizmus hogyan határozható el a gazdasági pluralizmustól, azaz a versenyjog által támogatott, működő piaci versenytől.

Másodszor: a médiapluralizmus biztosítása érdekében igénybe vehető hatékony, a piaci viszonyokkal összhangban alkalmazható konkrét eszközöket kell kidolgoznia. Ez a szabályozó hatóságtól a médiapiac működésének, tendenciáinak pontos, részletekbe menő ismeretét kívánja meg, ami – hangozzék ez bármilyen furcsán – alapvetően új elvárásként jelenik meg a szabályozó hatósággal szemben.

A hatályos médiatörvény megalkotói ugyanis abszolút elvi kategóriákban gondolkodtak, nem csupán a célok, hanem az eszközök szintjén is. A médiahatóság eddigi döntéseit ezért lényegében piacelemzés nélkül hozta meg: a mediaszabályozás jelenlegi rendszerével összefüggő kritikák szinte kivétel nélkül a szabályozásnak erre a különösen súlyos hiányosságára vezethetők vissza.

Ez a szabályozói attitűd a továbbiakban nem tartható fenn. A szabályozó hatóságnak a jövőben „együtt kell lélegeznie” a digitális médiapiaccal, és folyamatosan figyelemmel kell kísérnie a piac fejleményeit, hogy ha szükséges, kellő időben, kellő helyen és kellő eréllyel legyen képes beavatkozni az alkotmányos jogokat veszélyeztető esetleges folyamatokba. Ehhez rendszeres és a lehető legkiterjedtebb piacelemzésre van szükség, illetőleg olyan, rugalmas szabályozói eszközrendszerre, amelynek igénybevételel a tényleges piaci problémákra reagálva valóban arányosan lehetséges kötelezettségeket kiszabni.

c) Az állami beavatkozás másik kulcsfontosságú terepe a közszolgálatosság kérdésköre. Elengedhetetlen, hogy a közszolgálatosságot a szabályozásban közvetlenül összekapcsoljuk a vélemény szabadság alkot-

mányos jogával, azaz megértjük, hogy az állam beavatkozáára gyakorlatilag itt marad egyedül értelmes és valódi lehetőség: „pozitívan” lehet befolyásolni a piac alakulását és garantálni lehet az állampolgárok információhoz jutását.

Ennek során a továbbiakban nem kerülhető meg annak a kérdésnek a vizsgálata, hogy a közszolgálati fogalmát a továbbiakban is csak a hagyományos műsorszolgáltatásra (rádiózásra, televíziózásra) alkalmazható kategóriaként kezeljük-e, vagy az új médiaszolgáltatásokra is vonatkozik. E körben az Európa Tanács állásfoglalásával értek egyet, amely egy 2007-es ajánlásában már tudatosan nem csupán a közszolgálati műsorszolgáltatást, hanem az új médiát is magába foglaló „közszolgálati médiaszolgáltatást” állítja fókuszba.

Mindezt figyelembe véve a közszolgálati műsorszolgáltatás szerepének általános érvényű meghatározását – Berndt Holznagel nyomán – az alábbiakban foglalhatjuk össze:

- információforrás biztosítása,
- véleményformáló szerep,
- vélemények, nézetek találkozásának fóruma,
- a társadalom különböző csoportjainak integrálása,
- a minőségi, magas színvonalú tartalom biztosítása,
- kulturális misszió betöltése,
- független és kreatív műsorkészítés,
- kísérletezés, fejlesztés.

A közszolgálati fogalma a jövőben új értelmet kell kapjon, sokkal inkább kell értenünk alatta közszolgálati intézmények helyett közszolgálati célokat és elveket, bármely hordozón jelenjenek is meg. A közszolgálati szerepe és feladata soha nem volt akkora jelentőségű, mint éppen a jelenlegi körülmények között. A megváltozott környezetben a következőképpen foglalhatjuk össze e célokat:

- a széttagolt médiapiacra továbbra is a közszolgálati műsorszolgáltatóknak kell betölteniük a hiteles és független forrás szerepét;
- a digitális környezetben is mindenki számára biztosítaniuk kell a részvétel lehetőségét;
- az adott ország, nemzet egészét érintő kérdésekben, ügyekben továbbra is elsődleges a szerepük, és e szempontokat képviselik regionális vagy nemzetközi szinten is;
- a minőségi műsorkészítés standardjait továbbra is ezek jelölik ki;
- a kereskedelmi szektor által el nem látott területeken szolgáltatnak;
- a nemzeti nyelv és kulturális identitás őrzői;
- a fejlesztések, kísérletezések mozgatói;
- a nemzeti és európai műsorkészítés ösztönzői.

Összegezve: véleményem szerint a hazai digitális átállás folyamatának felgyorsulása végképp tarthatatlanná teszi a hazai médiaszabályozásnak az 1996. évi I. törvényre épülő, merev és meghaladott rendszerét. A médiát megcélzó állami beavatkozás eszköztárszabályozás eszközei már nem alkalmazhatók. A szabályozás súlypontját ezért a jövőben két stratégiai területre érdemes helyezni:

– a média sokszínűségét szolgáló versenyjogias, de – az eltérő célokból adódóan – a versenyjogtól elválasztott szabályrendszerre, amely a szabályozó számára mindenekelőtt a piaci viszonyok pontos ismeretén alapuló rugalmas és célzott beavatkozás feltételeit teremti meg, illetve

– a társadalom számára nélkülözhetetlen feladatok ellátó közszolgálati média kialakítására és működtetésére, amely biztos tájékoztatói pontként szolgálhat a társadalom valamennyi tagja számára.

A szabályrendszer ilyen kialakítása mellett érhető el, hogy a médiafogyasztó állampolgár egyszerre élvezze a legmagasabb fokú választási szabadságot és a leghatékonyabb védelmet.

TÓTH ANDRÁS

Az általam képviselt versenypolitika szempontjából a digitális átállás szabályozása alapvetően gazdaságsszabályozási kérdés számos sajátossággal. A versenyjog mint a gazdasági szabályozások általános, minden ágazatot érintő formája működésének alapját a piaci szereplők autonóm viselkedésére visszavezethető magatartásai jelentik. Ehhez képest az ágazati szabályozások lényege éppen a szabad piaci magatartás korlátozásában nyilvánul meg, amely egyúttal a versenyjog alkalmazásának is gátját képezi. Éppen ezért a verseny kiterjedésének, így a versenyjog alkalmazhatóságának legfontosabb kérdése az, hogy hol húzódnak az állam piaci viszonyokba való beavatkozásának határai, mikor és milyen terjedelemben van szükség egy ágazatnak a versenyjogot meghaladó, a piaci szereplőket és a versenyt bizonyos területen korlátozó szabályozásra. A digitális átállás tekintetében is ez az egyik legfontosabb kérdés.

Ezzel kapcsolatban azonban hangsúlyozni szükséges, hogy különbség van a digitális átállás és a digitális televíziózás szabályozása között. Az előbbi kizárólag a földfelszíni műsorszórást, az utóbbi valamennyi műsorterjesztési platformot érinti. A földfelszíni műsorszórás vonatkozásában a kizárólagos állami vagyontárgyak körébe tartozó szűkös erőforrások,

a frekvenciák, az átállás nemzetközi koordinációja és a demokratikus kohézió szempontjából meghatározó, mindenkit elérő, ingyenes terjesztési mód miatt szükséges az állami beavatkozás. Ez különösen is kiterjed a frekvenciát használó multiplexek pályáztatási elveinek meghatározására, a digitális jelek vételére alkalmas készülékekhez való hozzájutás támogatási kereteinek kialakítására. Bár a földfelszíni platformon kívüli terjesztési módok esetében az átállás piacvezérelten megy, illetve ment végbe (például műholdas műsorszórás), elvileg ezek tekintetében is biztosítania kell az államnak a demokratikus közvélemény kialakulása szempontjából meghatározó pluralizmust, más oldalról a tájékoztatási monopóliumok kialakulásának megakadályozását. Ezek a kérdések tehát az átállástól függetlenül felmerülnek, pusztán azért, mert médiáról van szó.

A piaci viszonyokba való állami beavatkozás általános mércéje szerint – ha létezik ilyen egyáltalán – a versenyjogot meghaladó ágazati, *ex-ante* szabályozás lehet indokolt, ha a piac valamilyen oknál fogva (például a verseny hiánya miatt) még a versenyjogi jogalkalmazás mellett sem képes a vele azonosított jóléti hatások kiváltására. Ilyenkor piaci kudarcról beszélünk, és az államnak kell biztosítania, hogy a verseny vagy annak hiánya ne legyen jóléti veszteségek forrása, a közérdekkel ellentétes kimenetek melegágya. Az állami beavatkozás pontos terjedelme és mértéke tekintetében azonban hiába keresünk iránymutatást a hazai alkotmányjogi gyakorlatban.

Az Alkotmánybíróság szerint [21/1994. (IV. 16.) AB határozat] ugyanis a piacgazdaságba, a piac viszonyaiba történő állami beavatkozás alkotmányjogilag nem tiltott, mert a gazdaságpolitikailag semleges alkotmányból sem a beavatkozás tilalma, sem annak léptéke közvetlenül nem vezethető le. Az állami beavatkozás kritikus nagysága kizárólag elvontan és csak szélső esetekre korlátozottan állapítható meg, vagyis annak alkotmányellenessége csak szűken értelmezhető, és akkor állapítható meg, ha az fogalmilag zárna ki a piacgazdaság létét. Az Alkotmánybíróság a piacgazdaság, a versenyszabadság és más hasonló államcélok alkotmányellenes megsértését csak szélsőséges esetben állapítja meg, ha az állami beavatkozás „fogalmilag és nyilvánvalóan” ellentétes az államcélal. Vagyis az Alkotmánybíróság szerint az olyan állami intézkedések, amelyek egy adott piacon a versenyt teljesen indokolatlanul részben vagy egészben kiiktatják vagy torzítják, nem esnek alkotmányos tilalom alá. Ez nyilvánvalóan magas küszöb az alkotmányos cél elérésének biztosításához.

Az állami beavatkozás határait illetően azonban mégsem maradunk kiforrott jogi iránymutatás nél-

kül. Az Európai Bíróság ugyanis egy ítéletében aláhúzza, hogy az arányosság elvének – amely a közösségi jog általános elveinek részét képezi – csak azok a valamely gazdasági tevékenységet tiltó rendelkezések felelnek meg, amelyek alkalmasak és szükségesek egy adott szabályozás által kitűzött legitim cél megvalósításához, beleértve azt, hogy ha választani lehet több alkalmas rendelkezés között, akkor azt a rendelkezést kell választani, amelyik a legkisebb terhelést jelenti, és hogy az okozott hátrányok nem lehetnek aránytalanok a kitűzött célhoz képest (C-331/88, *The Queen versus Minister of Agriculture, Fisheries and Food and Secretary of State for Health* [1990] ECR I-04023).

Ezeknek az arányossági elvárásoknak azonban akkor is teljesülniük kell, mikor az állam szabályozás általi beavatkozását gazdaságon túli okok indokolják, miként az alkotmányosan jelentősen meghatározott média esetében.

Az EKSz 46. cikkének (1) bekezdése teszi lehetővé, hogy a tagállamok közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi okból korlátozzák a letelepedés szabadságát. Az Európai Bíróság egy ítélete szerint (*Gebhard / Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano*, C-55/94. [1995] ECR I-4165) a megkülönböztetésmentesen alkalmazott korlátozások összeegyeztethetők a közösségi joggal, amennyiben azok közérdekből kerülnek alkalmazásra, és alkalmasak az általuk elérni kívánt cél megvalósítására, illetve nem mennek túl azon a mértéken, amely az elérni kívánt cél megvalósításához szükséges. A bíróság egy másik ügyben (*European Communities versus Kingdom of the Netherlands*, C-353/89. [1991] ECR I-4069) pedig kifejtette, hogy a kultúrpolitikai megfontolásokból fakadó, például a médiapluralizmus érdekében alkalmazott korlátozások elvileg közérdekűnek minősülhetnek, ha egyébként az arányossági és alkalmassági feltétel is teljesül.

Mindez azt jelenti, hogy a legitim cél elérésére alkalmas és ahhoz szükséges mértékű korlátozás arányos. A média esetében a legitim célt egyrészt a demokratikus közvéleményt biztosító pluralizmus kialakításának és fenntartásának alkotmányos követelménye, másrészt a médiapiaci verseny strukturális piaci kudarcokra visszavezethető torzulásainak versenyjogot meghaladó igényű szabályozása jelenti. Vagyis a média szabályozása olyan ágazatspecifikus *ex-ante* eszközöket foglal magába, amelyek egyszerre vezethetők vissza alkotmányos és piaci megfontolásokra. Ugyanakkor lényeges, hogy a médiaszabályozás alkotmányos meghatározottságából semmiképp sem következik, hogy a piaci szereplők a szükségessé meghaladó mértékben korlátozhatók. A kérdés, hogy a média esetében általában és a digitális

világban konkrétan az alkotmányos meghatározottságú beavatkozás milyen mértékű legyen.

Az alkotmányos médiaszabályozásnak két nagy részterülete van. Az egyik kifejezetten passzív, tilalmi, a véleménynyilvánítás szabadságát más alapjogok védelmében korlátozó tartalmi vonatkozású, a másik aktív, kötelező típusú, a tartalmat és az átvitelt egyaránt érintő, a piaci magatartást a pluralizmus biztosítása érdekében korlátozó normákból áll. Az állam piaci viszonyokba való beavatkozásának határaitra vonatkozó kérdés egyértelműen csak az utóbbival, a pluralizmus biztosításával kapcsolatosan merül fel.

A pluralizmus alkotmányos követelménye egyszerre igényli a médiarendszer egészében a sokszínűséget, illetve az egyes médiumok tekintetében az objektivitást és a változatosságot. Az előbbi az Alkotmánybíróság egy közelmúltban hozott döntése [1/2007. (I. 18.) AB határozat] szerint a sokszereplős piac létrejöttével megvalósult, s ez a digitális média világában még inkább igaz lehet. Vagyis a demokratikus közvélemény kialakulásának garanciáját jelentő pluralizmus a médiarendszer egészében a sokszereplős piac függvénye. Lényeges azonban, hogy az AB megállapítását a fennálló szabályozásra figyelemmel tette, így nem feltétlenül következik belőle az, hogy a rendszer a jelenleginél kevésbé korlátozó szabályok mellett is plurális lenne. Mindenesetre a testület ennek kapcsán nem erre, hanem a belső pluralizmust biztosító szabályok fenntartásának szükségességére tért ki, amely az Alkotmánybíróság szerint is kivételes eszköz [37/1992 (VI. 10.) AB határozat]. Éppen ezért alkotmányos lehet az az – egyébként a határozatban sugallt – megoldás, amely a sokszínű, objektív tájékoztatásra vonatkozó kötelezettséget kizárólag a ténylegesen véleményt befolyásoló piaci szereplőkre engedné kiróni. Ez egyúttal a piaci szereplők legitím céllal arányosabb mértékű korlátozását is jelentheti, mely felé a következő lépést a belső és külső pluralizmus egymáshoz fűződő viszonyának tisztázása révén lehetne megtenni. Ha ugyanis a belső pluralizmust biztosító szabályozási eszközök alkotmányjogi szempontból a drasztikusabb beavatkozást jelentik, és a pluralizmus két dimenziója nem egymást kiegészítő viszonyban van egymással, akkor a közszolgálat kitüntetett szerepe mellett a jövőben elképzelhető egy inkább a külső pluralizmusra koncentrált szabályozás, ha egyébként alkotmányos szempontból nem a tényleges véleménybefolyásolás számít.

Ezzel kapcsolatban két megjegyzést szükséges tenni. Az egyik, hogy ez a következtetés hangsúlyozottan alkotmányos logikájú, hiszen versenypolitikai szempontból a helyzet éppen fordított, mert a belső pluralizmust biztosító kötelezettségek optimális körülmények között kisebb mértékű beavatkozást je-

lentenek a piaci szereplők autonómiájába, mint az összefonódási korlátok.

A másik, hogy a külső pluralizmus tartalma egyáltalán nem tisztázott, tehát kérdéses, hogy mikortól, mely jellemzők megvalósulása esetén tekinthető egy sokszereplős piac alkotmányos szempontból is kielégítő módon plurálisnak, vagyis hogy hol vannak a plurális média megvalósulásának határai. Emiatt az arra vonatkozó kérdés megválaszolása, hogy a külső pluralizmus biztosítása miért és mennyiben igényel a versenyjogot meghaladó szabályozási eszközöket, egyelőre nem lehetséges.

A versenyjogi jogalkalmazás határai azért a külső pluralizmus szempontjából meghatározó piaci koncentrátság ellenőrzése szempontjából jól leírhatók. *Multi channel paradoxon* néven ismert az a tétel, mely szerint a sokszereplős piac még nem jelenti, hogy a vélemények médiapolitikai értelemben sokszínűek is lesznek, sőt a verseny a tartalom terén bizonyos fokú hasonlóságot eredményez. Ráadásul az organikus fejlődés eredményeként jelentkező és bizonyos összeghatárokat el nem érő összefonódások kívül esnek a versenyjogi fúziókontroll körén. Az is igaz lehet, hogy a versenyhatóságok az eléjük került ügyekben általában a gazdasági versenynek az árszínvonal alakulásában megragadható aspektusait vizsgálják, és nem veszik figyelembe a változatos tartalmak közötti választás lehetőségének alakulását. Pedig a versenyjogi elvek nem önmagukban léteznek, hanem a közösség alapvető célkitűzéseinek eszközeként szolgálnak, így a versenyjogi jogalkalmazás során más politikai célkitűzések (például médiapluralizmus) figyelembevételére is sor kellene hogy kerüljön. Az Európai Közösséget létrehozó szerződés (EKSZ) 151. cikkely (4) bekezdése kifejezetten is előírja, hogy a szerződés más rendelkezéseinek alkalmazásakor figyelembe kell venni a kulturális vonatkozásokat. Erre néhány bizottsági ügyben már volt is példa (*EBU/Eurovision System*, OJ 1993 L 179/23, *United International Pictures* [1989] OJ L 226/25).

A külső pluralizmus biztosításának a jelenleginél arányosabb megoldását jelentheti, ha a horizontális ágazati koncentrációtilalmi kötelezettségek szintén a tényleges véleménybefolyásoló képességhez kapcsolódnak. A vertikális koncentráció esetében pedig a digitalizációtól függetlenül álláspontom szerint alkotmányos okok miatt sem szükséges ágazati tilalmakat felállítani, főleg nem a jelenleg technológiafüggően, a tartalom és az átvitel szintjének az alkotmányos elvárásokra ténylegesen veszélyt jelentő jellegének figyelmen kívül hagyásával alkalmazott módon. Az alkotmányos célkitűzéseket megfelelőbben szolgálná, ha a tényleges véleménybefolyásoláshoz kapcsolódóan a vertikálisan integrált szolgáltatót úgyne-

vezett *must-offer* kötelezettség terhelné saját tartalma vonatkozásában. A tilalmazni tervezett integráció alkotmányos célkitűzésekre veszélyes következménye ugyanis a *downstream* piaci versenytárstól való elzárkózásban nyilvánul meg, melyet arányosabb szabályozni, mint az egyébként jóléti előnyökkel járó egész tranzakciót normatíve megtiltani.

A pluralizmust illetően tett fenti állítások lényege tehát az, hogy a belső pluralizmust biztosító szabályozás a közszolgálat kitüntetett szerepe mellett a digitális média világában is szükséges lehet, ha az a külső pluralizmus szabályozásával együtt alkotmányos elvárt a tájékoztatási monopóliumok kialakulásának megakadályozása érdekében, és elfogadjuk, hogy az előírt objektivitás tényleges nézettségben való megtörése alkotmányosan aggályos. Ellenkező esetben a belső pluralizmust biztosító kötelezettségek a közszolgálaton túl lebonthatók, és a mediaszabályozás az alkotmányos szempontból kevésbé, versenyjogi szempontból azonban sokkal inkább beavatkozó külső pluralizmust garantáló rendelkezésekre szűkíthető. De csak akkor, ha alkotmányos igazolást nyer, hogy a külső pluralizmus szempontjából meghatározó koncentráció mértéke a versenyjog révén nem elfogadható szinten biztosítható. Addig azonban a fentiek szerint törekedni kell olyan mediaszabályozás kialakítására, amely a külső és belső pluralizmus biztosítékait arányosan, a tényleges véleménybefolyásoláshoz kapcsolódóan írja elő. Ez azonban messzire vezethet, hiszen felmerül, hogy a véleményforrások egyenértékűségének elve alapján a véleménybefolyásoló képességet valamennyi médiumra tekintettel vizsgálni kell.

A fentiek alapján látható, hogy a digitális média világának korszerű mediaszabályozása számos olyan kérdés alkotmányjogi megválaszolását igényli (például a külső pluralizmus versenyjogi biztosítása, a belső pluralizmus tényleges véleménybefolyásolástól való függése, a két pluralizmus viszonya), melyekben az Alkotmánybíróság pozíciójánál fogva magabiztosabb lehet, míg a jogalkotó csak jelentős bizonytalanságok közepette léphet.

A média szabályozásának másik nagy területe a tulajdonképpeni klasszikus piacsabályozás, amely a többi piachoz hasonlóan strukturális piaci kudarcokra visszavezethetően jelentkező szabályozási beavatkozásokat jelenti.

A versenyjogi normák az előre nem látható, változatos piaci magatartások miatt magas szinten absztrahált tilalmakat tartalmaznak. Ráadásul ezeknek a tilalmaknak az érvényesülése nem feltételezi a versenyhatóság erre irányuló jogalkalmazó tevékenységét, ugyanis azokat főszabály szerint a normák címzettjei önkéntes jogkövetés útján teljesítik, így azok

közvetlenül hatályosulnak. Ennek biztosítéka a versenyhatóság szigorú és következetes fellépése kellené hogy legyen, amely azáltal, hogy a normában foglalt tilalom megszegése esetén nagy valószínűséggel bekövetkezik, megfelelően ösztönözheti a norma címzettjeit a jogszerű magatartásra. Éppen a versenyjogi norma fenti jellegzetességei miatt a versenyjog optimálisan olyan piaci környezetben alkalmazható, ahol az önkéntes jogkövetést biztosító – normaszegés esetén nagy valószínűséggel bekövetkező – szankció megfelelő ösztönzést jelent a normában foglalt tartalom teljesítésére, és a hatóság képes a jogsértés előtti állapot helyreállítására.

Azokban az esetekben azonban, amikor a monopólium jogi, méretgazdaságossági okokra, hálózati externáliákra vezethető vissza, vagyis ha a piaci kudarcok strukturálisak, a jogsértést nagy valószínűséggel követő szankció sem tartja vissza a piaci hatalommal rendelkezőt a visszaéléstől, az ugyanis éppen a struktúra adottságai miatt (magas piacra lépési korlátok) a verseny visszafordíthatatlan károsodáshoz vezet. A versenyjog pedig nem rendelkezik azokkal az eszközökkel, amelyek az eredeti állapot helyreállítását lehetővé tennék, például a már kiszorított versenytársat nem tudja visszahozni. Az ilyen strukturális piaci kudarcoktól szenvedő piacok tehát a versenyjogot meghaladó szabályozásra szorulnak, annál is inkább, mert meghatározó jelentősége van a káros hatások megelőzésének.

A digitális televíziózás vonatkozásában ilyen strukturális piaci kudarcok fakadhatnak a fizetős tartalmakhoz való hozzáférést biztosító, a titkosítás feloldását vezérlő feltételes hozzáférési rendszerek üzemeltetéséből, a digitális interaktív szolgáltatások nyújtása szempontjából meghatározó alkalmazási program interfészről (API) és a nagyszámú tartalom kötött navigálását segítő elektronikus programfüzet (EPG) működtetéséből. Valamennyi említett szűk keresztmetszet szabályozását az elektronikus hírközlés jog tette magáévá a jelentős piaci erőttől függetlenül, éppen a versenyjogi tapasztalatok mentén. (Különbség van a piaci részesedéstől függő és az attól független piacsabályozás között. Az előbbi a piaci verseny olyan fejlett állapotához kapcsolódik, amikor az arányosság jegyében, a változó piaci körülményekre tekintettel, a kötelezettséggel címzett piaci szereplő pozíciójának rugalmas vizsgálata szükséges. Az utóbbi a közérdekű és a piaci verseny hiányához kapcsolódó szabályozások sajátja.)

De az ágazatspecifikus mediaszabályozásban is helye van az alkotmányos elvárásokat meghaladó, piaci kudarcra visszavezethető ex-ante szabályozásnak. Az egyes médiumok által elért hálózati hatás például olyan jelentős lehet, hogy emiatt a versenytárs mű-

sorszolgáltatók reklámidejük értékesítését is rájuk bízhatják. Az ilyen megállapodások azonban kiküszöbölnek az egyébként független tartalomszolgáltatók közötti, a hirdetőért folytatott versenyt, tehát mindenképpen tilalmazandók.

A digitális átállás versenypolitikai szempontból meghatározó szabályozási kérdései a multiplex szolgáltatóval kapcsolatosak. A szabályozásnak ugyanis biztosítania kell, hogy a multiplex piacra lépése révén természetesen létrejövő *gate keeper* a legkevésbé se legyen jóléti veszteségek forrása. A multiplex kiválasztásánál álláspontom szerint a platformok közötti versenyre kell figyelemmel lenni, így a tartalomszolgáltatók irányába való vertikális integráció megfelelő *must-carry* és *must-offer* kötelezettség mellett nem kifogásolható. Vagyis kizárólag a párhuzamos műsorterjesztési platformok irányába való vertikális integráció kerülendő. A platformok közötti versenyre tekintettel az kevésbé problémás, ha a multiplex tevékenységet a műsorszóró végzi, feltéve, ha más távközlési szolgáltatást (például vezetékes műsorelosztás, IPTV, műholdas műsorszórás) nem végez.

Arra nézve, hogy a multiplex milyen mértékű döntési jogosultsággal rendelkezzen az egyes csatornák műsorfolyamba szerkesztéséről, a magam részéről azt a vegyes modellt támogatom, amely a közszolgálati adók vonatkozásában a hatóság, az egyéb csatornák esetében pedig a multiplex döntését tekinti irányadónak. Egyébként is a fizetős tartalmak platformra kerüléséről való állami döntést semmi nem indokolja, másrészt hazánkban hagyományosan erős a csomagok versenye a televíziózás kiskereskedelmi piacain, melynek intenzitását hátrányosan érintené a multiplexek csomagképzésének bürokratikus felügyelete.

A fentieket összefoglalva megállapítható, hogy a médiaszabályozásnak mint a piaci viszonyokba való állami beavatkozásnak a közösségi jog alapján akkor is meg kell felelnie az arányosság elvének, ha az alkotmányos meghatározottságú. A digitális média és internet világában ugyanakkor már nem áll fenn a korábbi szűkösségre való hivatkozás. Sokféle tartalom sokféle helyről beszerezhető. Kérdés azonban, hogy a sokszereplős piac versenyjogi biztosítékai elegendők-e alkotmányos szempontból, illetve a szabályozott közszolgálat mellett van-e jelentősége a tényleges véleménybefolyásolásnak. Ezekben a válaszokban múlik ugyanis a külső és belső pluralizmus szabályozásának jövője. Az alkotmányos okokon túl ágazati szabályozást csak a strukturális piaci kudarcok igényelnének a digitális média világában, melynek részben az elektronikus hírközlés jog már most is megfelelően eleget tesz.

A digitális műsorszórásra való átállás nagymértékben megnöveli a műsorszórás révén terjeszthető rádió- és televízió-adások számát. A sokkal több lehetőség azt az érzetet keltheti, hogy a szép új digitális világban már nincs szükség az állam közreműködésére a műsorszórási lehetőségek elosztásában, minden eldőlhethet a szabad piacon. Ebben rejlik a csapda. Valójában ugyanis továbbra sem az „szóthatja” majd a rádió- vagy televízió-műsorát, aki így akar és tud nyilvánosan kommunikálni. Ezért az államnak e téren továbbra is szerepet kell játszania a sokféleség biztosításában. Erre a legjobbnak tűnő példa a közösségi média helyzete.

A nem kereskedelmi alapon működő műsorszolgáltatók közül a közmédiákat az európai közpolitika indokoltan alapvető fontosságúnak tartja, és ellentmondásos működésük ellenére a közbeszélgetésben és a kulturális műsorok kínálatában játszott (vagy játszandó) szerepük Magyarországon sem igazán kérdőjeleződik meg, így a digitális műsorterjesztés piaci szereplőinek kötelező lesz a közmédiák műsorait továbbítani.

A közösségi médiaszektor – amely Magyarországon elsősorban viszonylag könnyen és olcsón működtethető közösségi rádiókat jelent – azonban áldoztatá vá válhat a digitális átállás ünnepelet folyamatának. Pedig a médiapiaci pluralizmus Alkotmánybíróság által is megfogalmazott követelménye azt is jelenti, hogy nonprofit alapon működő civil társadalmi csoportok is hozzáférhessenek az új kommunikációs lehetőségekhez.

A közösségi rádiózás a rádiós-televíziós piac leggyengébb, de az ország politikai-kulturális közösségének/közösségeinek sokféleségét leginkább tükröző kommunikációs formája, amely a kelet-közép-európai országok közül Magyarországon a legerőteljesebb, a médiarendszer megőrzendő értéke. A digitális átállás azonban paradox módon a közösségi rádiózás megerősítése helyett annak térvesztését eredményezheti. Ezért a digitális műsorszórásra való átállásról szóló törvény tárgyalása folyamán a Közép-európai Egyetemen 2007. május 16–18 között a közösségi műsorszolgáltatásról tartott nemzetközi konferencia¹ huszonöt európai országból összegyűlt közösségi rádiós szakértői nyílt levelet fogalmaztak meg a magyarországi döntéshozókhöz. A magyarországi közösségi média megtartásáért és megerősítéséért szót emelő, az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának Rec 2007(2) számú, 2007 januárjában elfogadott, a médiapluralizmusról és a médiatartalom sokféleségé-

ről szóló ajánlását idéző² nyílt levél többek között a következőket tartalmazza:

„A magyar médiaszabályozás számos alkalommal szóba került az elmúlt években, mint az egyik legkiválóbb, pozitív szabályozási példa a közösségi média tekintetében. A közösségi rádió és televízió kulcsfontosságú az interkulturális párbeszéd és a társadalmi kohézió előmozdításában, és így az aktív európai állampolgárság eszméjének erősítésében. [...] Mi, a konferencia résztvevői aggódunk, hogy a javasolt változtatások a magyar médiaszabályozásban a digitális átállás során nem fogják kellőképpen figyelembe venni a közösségi műsorszolgáltatói szektort, mint a médiarendszer egyik területét. [...] Aggódunk, hogy ennek az erős szektornak, ami modellként szolgál egész Európában – különösen Közép- és Kelet Európában – nem lesz jövője a digitális műsorszolgáltatásra való átállást követően. Arra kérjük Önöket, hogy biztosítsák a közösségi média jövőjét, beleértve a jogi elismertség folyamatos fenntartását és a műsorszóró frekvenciák elosztását. A digitalizáció nem eredményezheti a szektor megszűnését, hanem új lehetőségeket kell jelentenie a közösségi műsorszolgáltatás és a média pluralizmusának megerősítésében.”³

A műsorterjesztés és a digitális átállás szabályairól szóló törvény⁴ előkészítői által tartott nyilvános viták során szóbeli és írásos észrevételek is megfogalmazódtak a közösségi média helyzetének megerősítése érdekében.⁵ Ennek eredményeképpen már a törvényjavaslat is több ponton foglalkozott a nem nyereségérdekelt médiumokkal. Az említett konferenciát követően született módosító javaslatok⁶ egy része pedig támogatást kapott a tervezet országgyűlési vitája során. Az Országgyűlés által elfogadott törvény így végül több rendelkezést is tartalmaz a közösségi média támogatására. Az alábbiak szerint mégis kérdéses, hogy a digitális átállásról szóló szabályozás kellőképpen biztosítani fogja-e a közösségi műsorszolgáltatásoknak a digitális műsorszóró hálózatokon való továbbítását.

A digitális átállás előtti helyzetet szabályozó hatályos rádió-televízió törvény következő rendelkezése igyekezett kiküszöbölni azt, hogy a nonprofit rádiók és tévék háttérbe szoruljanak a frekvenciák elosztásakor⁷: „101. § (3) Ha a versengő pályázók között nem nyereségérdekelt műsorszolgáltató is pályázott – az országos műsorszolgáltatást kivéve –, a jogosultságot a nem nyereségérdekelt műsorszolgáltató szerzi meg, amennyiben az adott vételkörzet lakosainak nyolcvan százaléka számára már legalább két nyereségérdekelt helyi műsorszolgáltatás elérhető és közülük legalább egy műsorszórással valósul meg.”⁸

A fenti rendelkezés egyértelműen az állam, pontosabban a törvényhozó beavatkozását jelenti a piac

működésébe, hiszen a lényege az, hogy az ORTT nem juttathatja valamennyi frekvenciát a kínált műsor mellé a legjobb pénzbeli ajánlatot tevő pályázóknak. Ez olyan strukturális szabályozás, amely a médiapiac szerkezetét alakítja, nem pedig a kommunikáció tartalmát próbálja jogi keretek közé szorítani.⁹ Tehát nem a média tartalmát – vagy legalábbis azt nem közvetlenül – érintő szabályozásról van szó.

Itt érdemes hangsúlyozni, hogy a média tartalmára vonatkozó szabályozást tartalomszabályozásként szokás említeni, annak ellenére, hogy a szólás szabadságát kicsit is komolyan véve nem lenne szabad ezt az orwelli kifejezést úgy használni, mintha valamiféle semleges leírást jelentene. Nem véletlen, hogy a beszédszabályozás szót sem használjuk lépten-nyomon a kommunikációs jogi kérdések vitásakor, ugyanígy kellene kerülni a médiumok útján közvetített beszéd, azaz a médiumok tartalmának a szabályozására vonatkozóan a tartalomszabályozás szót. Ugyanis az, amit a tartalomszabályozás szó kifejez, élesen szemben áll azzal az alkotmányos megfontolással, hogy a kommunikáció szabadságának tartalmi korlátozása nem kézenfekvően adódó lehetőség, hanem a különlegesen szigorú vizsgálatot kiálló kivételek területe.¹⁰

A rádió-televízió törvény tehát megköti a médiához tartozó kezét: az ORTT nem dönthet úgy, hogy minden műsorszóró hullámhossz használati jogát azok a jelentkezők kapják meg, akik a piacon a legtöbbet kínálnák e korlátozott számú lehetőségekért. Az ezt biztosítani szándékozó törvényi megfogalmazás a hatályos törvény megalkotásakor a Szabad Rádiók Magyarországi Szervezetének¹¹ azt a javaslatát is figyelembe vette, amely szerint a közszolgálati, a kereskedelmi és a közösségi médiumoknak egyenlő, egyharmados arányban kell részesülniük a műsorszóró frekvenciák használati lehetőségéből.

Ez a törvényhozói szándék a gyakorlatban – az idézett paragrafus eltérő értelmezési lehetőségei miatt – ugyan nem érvényesült maradéktalanul, mégis elősegítette, hogy a közép-kelet-európai országok közül egyedül Magyarországon viszonylag erős közösségi rádiós szektor jöjjön létre. A digitális átállásról szóló törvény viszont valamennyi nem kereskedelmi műsorszolgáltatásra kiterjeszti a hatályos szabályozás említett rendelkezését. A törvényjavaslat 23. §-a úgy fogalmaz, hogy a műsorszórásra felosztott frekvenciák használati jogosultságára vonatkozó pályázatokon a közszolgálati és nem nyereségérdekelt műsorszolgáltató vállalkozások, társadalmi szervezetek az Rttv. 101. § (3) bekezdésének megfelelő alkalmazásával előnyt élveznek. Eszerint tehát nemcsak a nem nyereségérdekelt műsorszolgáltatókra vonatkozna a rádió-televízió törvény fenti szabálya, hanem a közszolgálati műsorszolgáltatókra és a társa-

dalmi szervezetekre is. Az utóbbiak a nem nyereség-érdekeltek, közösségi műsorszolgáltatókkal azonosnak tűnnek, ezért külön nevesítésük felesleges. A köz-médiák bevétele az előnyt élvező műsorszolgáltatók közé viszont nyilvánvalóan átalakítja és gyengíti a rádió-televízió törvény hivatkozott rendelkezésének értelmét, amely a közösségi média szempontjából így akár jelentőségét is vesztheti, hiszen a köz-médiák tölthetik ki a nem piaci alapon elosztott frekvenciákat. Sajnálatos, hogy a rádió-televízió törvény hivatkozott rendelkezését a digitális átállásról szóló törvényben is kizárólag a nem nyereségérdekeltek műsorszolgáltatóira vonatkozóan fenntartani kívánó módosító javaslat nem kapott támogatást.

A digitális átállásról szóló törvénynek a multiplex-üzemeltetők szerződés-kötési kötelezettségéről szóló szabályai csak a nem nyereségérdekeltek televíziókra vonatkoztak, a törvény azonban az erre irányuló módosító javaslat támogatásával kiterjeszti ezt az előírást a nem nyereségérdekeltek rádiókra is.

A 25. § (5) és (6) bekezdésébe foglalt „*must carry*” szabály úgy szól, hogy a műsorterjesztőt – teljes kapacitásának legalább tíz százalékáig, de legfeljebb három műsorszolgáltatóig – a helyi műsorszolgáltatók szerződéses ajánlatára (különös tekintettel a helyi köz-műsor-szolgáltatóra vagy helyi nem nyereségérdekeltek műsorszolgáltatóra) szerződés-kötési kötelezettség terheli, továbbá kapacitása további tíz százalékáig, de legfeljebb három műsorszolgáltató összesen három műsoráig a magyarországi körzeti vagy országos műsorszolgáltató szerződéses ajánlatára szerződés-kötési kötelezettség terheli.

A szerződés-kötési vagy más szóval továbbítási kötelezettség tehát alapvetően a helyi, illetve a magyarországi műsorszolgáltatókat támogatná. A törvényjavaslat a nem nyereségérdekeltek műsorszolgáltatókat csak a helyiekről szóló bekezdésben említi, mintha ilyen műsorszolgáltatók eleve csak helyiek lehetnének. Kérdéses továbbá, hogy a 25. § (5) bekezdésében szereplő „különös tekintettel” fordulat mennyire biztosítja azt, hogy a továbbítási kötelezettséget ne lehessen pusztán vagy legalábbis elsősorban helyi kereskedelmi televíziók továbbításával teljesíteni. Ráadásul a köz-műsor-szolgáltatók is kiszoríthatják a nem nyereségérdekeltek tévéket a szerződés-kötési kötelezettség alá eső csomagból.

Az említett konferencia nyomán megfogalmazott módosító javaslatok szerint helyi, körzeti és országos szinten egyaránt legalább két nem nyereségérdekeltek műsorszolgáltatót kellett volna magában foglalnia az előbbieken leírt *must carry* csomagnak. A törvény végleges szövege ebből annyit tartalmaz, hogy a fentiek szerinti szerződés-kötési kötelezettségnek legalább egy helyi nem nyereségérdekeltek műsorszol-

gáltatásra ki kell terjednie. Ezzel szemben szükséges volna multiplexenként legalább a helyi és körzeti műsorszolgáltatások esetében legalább két nem nyereségérdekeltek műsorszolgáltatás kötelező továbbítása, az országos műsorszolgáltatások esetében pedig legalább egy, nem nyereségérdekeltek műsorszolgáltató ajánlatára vonatkozó szerződés-kötési kötelezettség.

Végül kérdéses az is, milyen következményekkel jár majd az, hogy az elfogadott törvény 38. § (2) bekezdése szerint a rádióműsorok műsorterjesztésének digitális átállását fokozatosan az egyes műsorszórás technológiák külön-külön történő átállításával kell megvalósítani, és a határidőket, valamint a részletes szabályokat külön jogszabály fogja meghatározni. A digitális televíziózásra történő átállásra nézve elfogadott, 2012-es európai uniós határidő mellett a rádiós átállás részben eltérő sajátosságai is indokolhatják a külön szabályozást, és az említett rendelkezés tükrözni látszik a rádiós átalakulás sajátosságainak felismerését is: „fokozatosan az egyes műsorszórás technológiák külön-külön történő átállításával kell megvalósítani.” A rádiózás esetében szükségesnek tűnik az analóg és a digitális műsorterjesztés párhuzamos fenntartása, és többek között figyelembe kell venni azt is, hogy a személyi számítógép egyelőre nem biztosítja a rádiózás különleges vonzerejének fontos részét képező, megszo-kott, helyhez nem kötött használat lehetőségét.

A rádiós átállás szabályozásának elhalasztása azonban több szempontból is alapvetően aggályos lehet. Sürgető európai uniós határidő hiányában késedelmet szenvedhet a rádiós műsorterjesztési lehetőségek bővülése, aminek következtében sok olyan nem nyereségérdekeltek rádió terve is csak később valósulhat meg, mint a közelmúltbeli pályázaton frekvenciához nem jutott két budapesti, széles értelemben vett kortárs zenei adó. Az, hogy a digitális átállásról szóló törvény a korábban írtak szerint gyengíti a rádió-televízió törvénynek a nem nyereségérdekeltek műsorszolgáltatók műsorszórási lehetőséghez jutását támogató szabályát, befolyásolni fogja a rádiós átállás részletes szabályait is. Pedig a nem nyereségérdekeltek műsorszolgáltatás legkézenfekvőbb formája a televíziózásnál sokkal olcsóbban megvalósítható rádióadás. Ezért rejtett és így különösen aggodalmat keltő veszélyt jelent az, ha a televízió-centrikus szabályozás nem tartalmaz a közösségi médiának a digitális műsorszóró hálózatokhoz történő hozzáférését egyértelműen és erőteljesen biztosító rendelkezéseket, amelyek a köz- és a kereskedelmi médiumokkal egyenrangú szereplővé teszik a harmadik típusú, civil társadalmi médiát.

A multiplex-üzemeltetők szerződés-kötési, továbbítási kötelezettségére vonatkozó törvényi rendelkezés és az elvetett módosító javaslatok is a televíziózástól eltérő jelentőséggel bírnak a közösségi rádió-

zás esetében. Pedig a közösségi rádiózás páratlan lehetőséget biztosít arra, hogy személyek és csoportok nem nyereségérdekelt műsorszolgáltatók működtetése révén is élhessenek a szólásszabadsághoz fűződő jogukkal, hozzájárulva ezzel a médiarendszer pluralizmusának megvalósulásához. A sokféle hangú közösségi média, amellett, hogy az egyéni szólásszabadság hasonlíthatatlan terepét jelenti, sokszorosan erősítheti az egészséges demokrácia működéséhez oly fontos civil szervezeteket is. A civil csoportok által működtetett nem nyereségérdekelt műsorszolgáltatók ugyanis számtalan további civil szervezetnek nyújtanak különleges megszólalási lehetőséget.¹²

JEGYZETEK

1. A konferenciáról lásd: http://www.personal.ceu.hu/departs/personal/Erich_Schwarz.
2. „...a tagállamoknak bátorítaniuk kell az olyan típusú médiumok fejlődését, amelyek hozzájárulnak a pluralizmushoz és a sokféleséghez, és teret biztosítanak a párbeszéd számára. Ilyenek lehetnek – többek között – a közösségi, helyi, kisebbségi vagy társadalmi médiumok. Az ilyen típusú médiumok tartalmi főleg, de nem kizárólagosan a társadalom bizonyos csoportjai által és számára készülnek, megoldást jelentenek speciális igényeikre vagy követeléseikre, illetve erősítik a társadalmi kohéziót és integrációt.” Council of Europe Recommendation Rec (2007)2 of the Committee of Ministers to member states on media pluralism and diversity of media content.
3. A nyílt levél teljes, angol és magyar nyelvű szövegét lásd: http://www.personal.ceu.hu/departs/personal/Erich_Schwarz.
4. http://www.mkogy.hu/internet/plsql/ogy_irom.irom_adat?p_ckl=38&p_izon=2909.
5. Szabad Rádiók Magyarországi Szervezete (<http://misc.meh.hu/letoltheto/szrmsz.pdf>); Helyi Rádiók Országos Szervezete (<http://misc.meh.hu/letoltheto/hroe.pdf>); Helyi Televíziók Országos Szervezete (<http://misc.meh.hu/letoltheto/htoe.pdf>); Magyar Katolikus Rádió (<http://misc.meh.hu/letoltheto/mkr.pdf>); dr. Molnár Péter (CEU, Center for Media and Communication Studies) (<http://misc.meh.hu/letoltheto/molnarp.pdf>); dr. Tímár János (ORTT) (<http://misc.meh.hu/letoltheto/timarortt.pdf>); Vályi Gábor (BME MOKK, Tilos Rádió) (<http://misc.meh.hu/letoltheto/bmge.pdf>).
6. A módosító javaslatokat Gosztonyi Gergely, Molnár Péter és Vályi Gábor fogalmazta meg.
7. A törvény e részének megalkotásáról lásd Péter MOLNÁR: *Transforming Hungarian Broadcasting*, Media Studies Journal, After the Fall, Fall 1999.
8. 1996. évi I. törvény: <http://net.jogtar.hu/jr/gen/getdoc.cgi?docid=99600001.tv>.
9. E strukturális szabályozásról lásd például C. Edwin BAKER: *Media Structure, Ownership Policy, and the First Amendment*, Southern California Law Review Volume 78, March 2005, Number 3; C. Edwin BAKER: *The Media that Citizens Need*, University of Pennsylvania Law Review Volume 147, December 1998, Number 2.
10. A rádió- és televízióműsorok tartalmára vonatkozó kivételes, különleges szabályozásról lásd például Owen M. FISS: *The Censorship of Television*, in *Eternally Vigilant – Free Speech in the Modern Era*, eds. Lee C. BOLLINGER, Geoffrey R. STONE, The University of Chicago Press, 2002, 256–283; Owen M. FISS: *The Irony of Free Speech*, Harvard University Press 1996, 50–78.
11. <http://www.szabadradio.hu>.
12. Lásd World Association of Community Radio Broadcasters, AMARC: „Community Radio Social Impact Assessment: Removing barriers, Increasing Effectiveness” Montreal, 15 June, 2007. http://evaluation.amarc.org/evaluation_2007.pdf.

A MAGYAR ALKOTMÁNYJOGI DOGMATIKA GORDIUSZI CSOMÓJA

NORMATÍV AKTUSOKBA FOGLALT EGYEDI RENDELKEZÉSEK ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI VIZSGÁLATA

2007 februárjában az Alkotmánybíróság pontot tett egy évek óta húzódnó vitára annak megállapításával, hogy kimondta: a Magyar Energia Hivatal vezetőinek megbízatását törvényi formában, de valójában egyedi jelleggel megszüntetni alkotmányellenes.¹ A kérdés politikai vonatkozása itt most értelemszerűen nem foglalkoztat bennünket – helyette inkább az alkotmányjogi érvelés menetét vesszük górcső alá.

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG ÉRVELÉSE

A többségi álláspont azzal a megszokott² formulával indít, hogy az AB (hatáskörének hiánya miatt) nem vizsgálja az egyedi döntéseket, még akkor sem, ha ezt az egyedi döntést normatív aktusba (jogszabályba vagy állami irányítás egyéb jogi eszközébe) foglalták.³ Ez után *obiter dicta*ként kitér arra, hogy a puszta deklaratív ünnepi törvények (például a 2001. évi LXIII. törvény a magyar hősök emlékének megörökítéséről és a Magyar Hősök Emlékünnepéről) hasonlóképpen kívül esik a hatáskörükön.

Az egyedi aktusok felülvizsgálhatatlanságának főszabálya alóli kivételként azonban (ugyancsak nem újdonságként)⁴ arról olvasunk, hogy amennyiben (1) a jogalkotó egyedi ügyeket dönt el jogszabályi formában és (2) ezzel alapjogi sérelmet okoz, akkor a kérdéses (egyedi) rendelkezés a normatív aktusban alkotmányellenes és az AB által meg is semmisíthető. Azt, hogy az AB pontosan mit is ért „egyedi ügy” alatt, nem fejt ki.

Ezt követően kivétel alóli kivételként arról olvashatunk, hogy „kormányhivatal [...] vezetőjének egyedi módon (nem normatív rendelkezés alkalmazásával) történő elmozdítása nem eredményezi a jogbiztonság sérelmét, ha a megbízatást azért kellett megszüntetni, mert a szervezetátalakítás következtében

maga a tisztség [...] szűnt meg”. Ezzel magyarázható, hogy a PSZÁF-ügyben (az ittenitől eltérően) miért volt mégis alkotmányos a tisztség hasonló jellegű normatív aktusban való megszüntetése.⁵ Jelen esetben azonban ez (tudniillik a kivétel alóli kivétel) nem állt fenn, ezért a szimpla kivételt kell alkalmazni.

Annak alkalmazásához azonban két feltételt kell teljesítenünk: (1) egyedi döntés normatív aktusba foglalása, (2) ezzel alapjogi sérelem okozása. Az első kritériumot az AB adottnak vette, ezért a problémát csupán a második jelentette. Az AB ennek kapcsán az alkotmány 2. § (1) bekezdéséből levezethető jogbiztonság elvére utal, amelyből (a) a „szerzett jogok tiszteletben tartása” (esetünkben a Magyar Energia Hivatal vezetői szerzett köztisztviselői jogainak védelme) és (b) a visszamenőleges jogalkotás tilalma (esetünkben a vezetői megbízási szerződés utólagos lerövidítésének tilalma) vezethető le. Tekintettel arra, hogy a támadott törvényi rendelkezés az említett tilalmakat megszegte, ráadásul nem sorolható be a fenti kivétel alóli kivétel körébe, ezért „jogalkotói hatalommal való visszaélésről” van szó. Ezt az AB – visszautalva a 31/1998. (VI. 25.) AB határozatra (ABH 1998, 240, 245–246) – úgy definiálja, mint amikor „a jogalkotó valamely jogintézményt nem annak jogrendszeren belüli rendeltetése szerinti célra használt fel”.

Az egyedi rendelkezések normatív aktusba foglalása, tartja az AB, „nem rendeltetésszerű” használat, hiszen (1) a normatív aktus csak normatív rendelkezéseket tartalmazhat, és (2) ez megfosztja az egyéneket a jogorvoslati lehetőségétől.

Azaz a vezetői megbízatás megszüntését előíró törvényi rendelkezés ellentétes az alkotmány 2. § (1) bekezdésével, így megsemmisítendő. Kiss László különvéleményében a tőle jól ismert régi típusú németes *Impermeabilitätstheori*era épít,⁶ s így próbál az AB hatásköre ellen érvelni, mondván, az államigazgatáson belüli problémákat lehetőleg centralizáltan a kormányra kell bízni.⁷

PROBLÉMÁK AZ ÉRVELÉSSSEL

A fenti érveléssel szemben számos kétely támasztható.⁸ (1) Először is nem világos, miért szűkíti le az AB a hatáskörét a normatív aktusokon belül a normatív rendelkezésekre. Ennek semmilyen kézzelfogható indokát sem kaptuk soha (az AB mindig csak tételezte), az alkotmány és az alkotmánybíró-ságról szóló törvény kérdéses szakaszai éppúgy lehetővé tennék a tágabb (tudniillik a normatív aktusokba foglalt egyedi rendelkezések vizsgálatát is megengedő) értelmezést. Bizonyos esetekben az AB (helyesen) meglepően tág hatáskört tulajdonított magának,⁹ ezért nem világos ennek az önkorlátozásnak (*self restraint*) az oka.¹⁰ Ez az eredetileg német (legelterjedtebb formájában Paul Labandtól eredő¹¹) fogalmi megoldás (tudniillik az egyedi rendelkezéseket tartalmazó törvény csak formális értelemben törvény, de igazi, azaz materiális értelemben nem az) már szülőhazájában sem elfogadott – még hozzá épp azért, hogy az alkotmánybíró-ság hatásköre kellően tág maradjon.¹²

Az AB nyilván látja a jogvédelemre leselkedő veszélyt (azaz a bírósági felülvizsgálat alóli kimenékítés lehetőségét a normatív aktusba foglalással), s vélhetően ezért vezeti be a kétlépcsős kivétel tesztet, amely szerint ha (1) a jogalkotó egyedi ügyeket dönt el jogszabályi formában és (2) ezzel alapjogi sérelmet okoz, akkor a kérdéses (egyedi) rendelkezés a normatív aktusban alkotmányellenes és az AB által meg is semmisíthető. Ezzel azonban újabb dogmatikai problémákat szabadít a saját nyakába.

Nem olyan egyszerű az „egyedi rendelkezés” meghatározása, mint amilyenek első látásra tűnik, s az AB sem ad direkt definíciót a fogalomra. A hagyományos (és téves) elképzelés szerint a normatív rendelkezések és az egyedi rendelkezések közötti különbség a következő: A normatív rendelkezések jellemzője az, hogy nem konkrétan meghatározott címzettekhez, hanem tulajdonságok viselőihez szólnak („A *katona* köteles...”, „Minden *egyéni vállalkozó*...”, „*Magyar állampolgár* külföldről bármikor hazatérhet”). Az egyedi rendelkezések ezzel szemben egy vagy több konkrét címzethez szólnak („Nagy Béla és Kis János kötelesek...”). Ebben a formában azonban az egyedi és a normatív nem egymással ellentétes fogalmak. Ugyanis a konkrét címzettet is (egyediesítő) tulajdonsága révén határozzuk meg.¹³ Még kevésbé helyes az a feltevés, amely a címzettek számával magyarázza a

kettő közötti különbséget. Egy egyedi rendelkezésnek ugyanis (ha például egy perben az egyik oldalon több százan állnak) lehet szélesebb címzetti köre, mint egy normatív rendelkezésnek (amelynek az adott pillanatban esetleg csak néhány tucat címzettje van, netán egy sincs, mert akkor éppen senki nem rendelkezik a megkülönböztető tulajdonsággal).¹⁴ Lényegében valahol e kétféle (téves) elképzelés között ingadozik az AB, amikor azt írja, hogy „a címzettek köre szélesebb [ez a második fajta fogalmat sugallja], s nem közvetlenül és konkrétan meghatározott [ez pedig az első] egy vagy több személy, vagyis a rendelkezés nem valamely konkrét egyedi ügyre vonatkozik”.

A magunk részéről inkább a következő definíciót javasolnánk:¹⁵ A normatív rendelkezések címzetti köre nyitott, az egyedi rendelkezéseké zárt. A címzetti kör nyitottsága annyit jelent, hogy a kötelezettség, illetve jogosultság alanyait leíró halmaz nyitott, azaz lehetnek új elemei, ellentétben a zárt halmazzal, amelynek nem lehetnek új elemei. Vagyis befagyasztott, tehát egy adott időpont (az aktuskibocsátás időpontja) számít; az a halmaz, amelyből kiválasztjuk a címzettet – a normatív rendelkezésekkel ellentétben –, nem aktualizálódik minden pillanatban.

Nem az számít tehát, hogy tulajdonságok szerint határozunk-e meg egy címzetti kört, hanem az, hogy az a kör zárt-e vagy sem.¹⁶ Tehát például egy polgári per során csak a perben (az ítélet „jogalkotási eljárásában”) részt vevőkre, azaz csak a felekre nézve keletkezik kötelezettség az ítéletből. Ha azt akarjuk, hogy másra is keletkezzék kötelezettség, akkor új (módosított vagy egy másik) ítélet szükséges. Azaz a rendelkezés címzetti köre nem bővíthet: ha bővíteni akarjuk, akkor a(z) egyedi rendelkezést kell módosítani.

Ezen újszerű definíció használatára a jelen kérdés megoldásához azonban csak akkor van szükség, ha elfogadjuk az AB hatáskörének normatív rendelkezésekre való szűkítését. Ennek szükségességében azonban – lásd a fenti (A) kifogást – kételkedünk.¹⁷

(C) Az előzővel (tudniillik egyedi rendelkezés kontra normatív rendelkezés) némileg rokon (és attól kellően el nem különített) probléma, hogy mi a különbség az egyedi és a normatív aktus között. Egy ponton az AB megjegyzi, hogy a „normatív aktus szükségképpen eleme ugyanis az, hogy a címzettek köre szélesebb, s nem közvetlenül és konkrétan meghatározott egy vagy több személy, vagyis a rendelkezés nem valamely konkrét egyedi ügy-

re vonatkozik”. Arra azonban nem kapunk választ, hogy akkor ezek szerint például a költségvetési törvény normatív aktus-e (törvény-e) vagy sem. Álláspontom szerint igen, de az AB idézett álláspontjából más következne.¹⁸ És vajon a költségvetési törvény vagy bármilyen *Massnahme-Gesetz*¹⁹ diszfunkcionális [netán az alkotmány 2. § (1) bekezdése miatt alkotmányellenes] lenne? Ez egy meglehetősen erős állítás, amelyet (a *Begriffsjurisprudenz* rosszabbik hagyományát követve) pusztán a törvény fogalmának általunk önkényesen felállított (azaz érvekkel alá nem támasztott) fogalmából vezetnénk le. Nem hinném, hogy ez elfogadható érvelési minta lenne.²⁰

(D) Az érvelésben található egy másik komoly probléma is: a kivétel teszt második kritériumát (az alapjogi sérelmet) nem mutatja be meggyőzően. Az alapjogi sérelem bemutatásakor ugyanis az AB az alkotmány 2. § (1) bekezdésére hivatkozik, amely azonban nem alapjog. Ez egészen nyilvánvaló a visszamenőleges jogalkotás tilalmánál. De a jogállamiságból levezethető „szerzett jogok védelme” sem alapjog: (1) egyrészt itt nem csak alapjogok (azaz alkotmányilag garantált jogok) védelméről van szó, hanem ennél részben szélesebb, részben szűkebb köréről, (2) másrészt pedig nem alanyi jogot biztosít, hanem az alanyi jogok védelmének objektív (tárgyi) jogi elvét jelenti. Ha feltétlenül alapjogi problémát keresnénk, akkor azt inkább a bírósághoz fordulás joga [alkotmány 57. § (1) bekezdés] vagy a jogorvoslati jog [alkotmány 57. § (5) bekezdés] környékén kellene keresnünk. Ezt közvetve ugyan sugallja az AB, de sajnos közvetlenül nem érvel vele az alapjogi sérelem feltárásakor.

(E) Az AB hivatkozik a jogalkotói hatalommal való visszaélés fogalmára is. Ezzel az a probléma, hogy a „visszaéléshez” meg kellene határozni, hogy mi is a „helyes”, azaz nem visszaélésszerű használata ennek a hatalomnak. Az AB érvelése e helyen nem világos. Egyrésztől azt állítja, hogy azért van szó „jogalkotói hatalommal való visszaélésről”, mert a jogalkotó megsértette az alkotmány 2. § (1) bekezdéséből eredő (1) szerzett (tudniillik a köztisztviselői jogviszonyból eredő) jogok²¹ védelmét, másrésztől (2) a visszamenőleges jogalkotás tilalmát.

Nem világos azonban, hogy ezek szerint az alkotmány 2. § (1) bekezdésének minden megsértése „jogalkotói hatalommal való visszaélés” lenne. Vélhetően nem. A kérdést függőben hagyva az AB átér egy másik megközelítésre, amely szerint a „nem rendeltetésszerű” használat az, ha (1) a normatív ak-

tus egyedi rendelkezéseket tartalmaz és (2) ez megfosztja az egyéneket a jogorvoslati lehetőségtől. No de ebben az esetben az érvelés éppoly jó (vagy rossz), mint a „jogalkotói hatalommal való visszaélés” fogalma nélkül. Azaz közvetlenül is lehetne hivatkozni arra, hogy alkotmányellenes [alkotmány 57. § (5) bekezdés], ha normatív aktusba egyedi aktust foglalunk és evvel megfosztjuk az egyént a jogorvoslati lehetőségtől. Azaz a „jogalkotói hatalommal való visszaélés” fogalma vagy reménytelenül konfúz, vagy (ha az optimistább olvasatot követjük) egyszerűen fölösleges retorikai fordulat.

(F) A dogmatikai nehézségek azonban még mindig nem érnek véget. Maga az alapötlet, mely szerint az AB „nem vizsgálja a normatív aktusokba foglalt egyedi rendelkezéseket, hacsak azok nem jelentenek alapjogi sérelmet”,²² önellentmondásos. Ahhoz ugyanis, hogy „ne vizsgáljuk” az egyedi rendelkezés alkotmányosságát, az kell, hogy az ne legyen alapjogsértő. Azaz ahhoz, hogy „ne vizsgáljuk”, először mégiscsak meg kell vizsgálnunk. Tehát a hatásköri kérdést csak úgy oldhatjuk meg, ha előbb érdemben megvizsgáljuk a kérdést. No de akkor minek a hatásköri szűrő?

AZ ELTÉRŐ ÉRVELÉS LEHETŐSÉGE

Amint látjuk, komoly problémák vannak az AB érvelésével. A megoldás abban mutatkozik, hogy végre el kellene vetni azt a dogmát, mely szerint a normatív aktusokba foglalt egyedi rendelkezések kívül esnek az AB hatáskörén. Konkrét esetünkben ez azt eredményezné, hogy rögtön rá lehet térni annak vizsgálatára, vajon a támadott (egyedi) törvényi rendelkezés sérti-e az alkotmány 2. § (1) bekezdését (szerzett jogok védelme és visszamenőleges jogalkotás tilalma) és netán az 57. § (5) bekezdését (jogorvoslati jog). Így még a jogalkotói hatalommal való visszaélés fogalmát sem kellett volna használni.

Az AB tehát megtakaríthatott volna magának egy számos ponton támadható, igencsak bonyolult dogmatikai konstrukciót, és sokkal elegánsabban juthatott volna ugyanarra az eredményre. A fogalmakból és tesztekkel szőtt gordiuszi csomó a kérdéstről születő minden határozattal egyre csak szövevényesebb és dubiózusabb lesz. Eljött az idő, hogy átvágjuk végre.

JEGYZETEK

1. 5/2007. (II. 27.) AB határozat, Magyar Közlöny, 2007/22, 1049–1055. Jelen írás elkészítéséhez nyújtott tanácsai-kért köszönettel tartozom Csizmadia Tamásnak, Sonnevend Pálnak, Tordai Csabának és Tóth Gábor Attilának.
2. 52/1993. (X. 7.) AB végzés, ABH 1993, 407, 408. Hasonlóképpen: 60/1992. (XI. 17.), ABH 1992, 275, 279; 337/B/1994. AB végzés, ABH 1995, 1033, 1036; 3/1996. (II. 23.) AB végzés, ABH 1996, 361, 363; 227/B/1999. AB végzés, ABH 1999, 932, 934; 263/B/2003. AB határozat, ABH 2003, 1585, 1588.
3. Az evvel kapcsolatos szakirodalmi kritika (JAKAB András: *A jogszabálytan főbb kérdéseiről*, Budapest, Unió, 2001, 94–95) a jelek szerint hatástalan maradt. De én azért nem adom fel.
4. 6/1994. (II. 18.) AB határozat, ABH 1994, 65, 66–67; 45/1997. (IX. 19.) AB határozat, ABH 1997, 311, 318. E joggyakorlat bemutatásához lásd még SÓLYOM László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*, Budapest, Osiris, 2001, 284–293.
5. 7/2004. (III. 24.) AB határozat, ABH 2004, 98. Az, hogy a PSZÁF-ügyben tényleg volt-e az ittenitől eltérő jellegű intézményi változás, vizsgálati szempontunkból (tudniillik elfogadható-e az a doktrína egyáltalán, mely szerint a normatív aktusokba helyezett egyedi rendelkezések főszabály szerint kívül esnek az AB hatáskörén) lényegtelen.
6. Lásd korábban Kiss László különvéleményét a 7/2004. (III. 24.) AB határozatban, ABK 2004/3, 172, 188–190. Ennek az elméletnek az a lényege, hogy az állam egy egységes jogi személyiség, s az állami szervek nem azok – ezért aztán a nekik szóló szabályok nem is jogiak. Ez az egységes állami jogi személyiség kívülről áthatolhatatlan (impermeábilis). Az elmélet legfontosabb funkciója az intern aktusok bírósági kontroll alól való kimenekítése. A jogállamisággal azonban ez az elmélet meghaladottá vált. Kritikájához lásd Cristoph MÖLLERS: *Staat als Argument*, München, C.H. Beck, 2000, 154–158, további (német) irodalmi utalásokkal; az – ezzel lényegében egyező – osztrák állásponthez („*Weisung als interne Rechtsnorm*”) lásd Karl LANGHEIMER: *Die Weisung*, in *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Hg. Felix ERMACORA, Wien, Orac, 1979, 213–227, különösen 217–218; és Friedrich KOJA, Walter ANTONIOLLI: *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Wien, Manzsche, 19963, 341.
7. Kiss László sajátos hatalommegosztási felfogásának kritikájához a 4/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 2004, 56, 67–69 kapcsán lásd JAKAB András: *A szocializmus jogdogmatikai hagyatéka*, Jogelméleti Szemle (<http://jesz.ajk.elte.hu/>), 2003/4, 4. pont.
8. A különvéleménnyel e helyen részletesen nem foglalkozom.
9. Legutóbb egy jogegységi határozat (jeh.) kapcsán: 42/2005. (XI. 14.) AB határozat, ABH 2005, 504.
10. Talán a túlterheltség elleni küzdelem? Ez azonban önmagában nem jogi érv (igazolás), csak praktikus magyarázat. Ha a jeh. kapcsán (lásd az előző jegyzetet) az AB nem félt ettől, akkor itt miért félne?
11. Paul LABAND: *Das Budgetrecht nach den Bestimmungen der Preußischen Verfassungsurkunde unter Berücksichtigung der Verfassung des Norddeutschen Bundes*, Zeitschrift für Gesetzgebung und Rechtspflege in Preußen 4 (1870), 619–707; majd önálló kötetben is (Berlin, de Gruyter, 1971 [eredetileg 1871]). A témához lásd Manfred FRIEDRICH: *Geschichte der deutschen Staatsrechtswissenschaft*, Berlin, Duncker & Humblot, 1997, 256–261, 293–295. A gondolatot kezdetektől fogva erősen támadták, lásd például Albert HÄNEL: *Das Gesetz im formellen und materiellen Sinne*, Leipzig, Haessel, 1888; Hermann HELLER: *A törvény fogalma a Birodalmi Alkotmányban* [1928], ford. GYARMATI Franciska Kata, in *Államtan. Írások a XX. századi általános államtudomány köréből*, szerk. TAKÁCS Péter, Budapest, Szent István Társulat, 2003, 224–259. Lásd még Alf ROSS: *Theorie der Rechtsquellen. Ein Beitrag zur Theorie des positiven Rechts auf Grundlage dogmenhistorischer Untersuchungen*, Leipzig–Wien, Franz Deuticke, 1929, 382–392. A Laband és Hänel közti vitát magyarul lásd JOÓ Gyula: *A magyar törvény fogalma és jogi természete jogtörténeti és összehasonlító alapon*, 1, Kecskemét, Sziládi László, 1908, 31–47.
12. Lásd a költségvetési törvény kapcsán a hatáskör megállapítását: BVerfGE 20. 56. skk. (különösen 89) (1966/10). Tehát a gondolat már eredeti szülőhazájában sem talál elfogadásra. A jogirodalomban sem, lásd Konrad HESSE: *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Heidelberg, F. Müller, 199920, 16–220; Christian STARCK: *Der Gesetzesbegriff des Grundgesetzes*, Baden-Baden, Nomos, 1970, 166–168, 172–175 és 185–188; Dietrich JESCH: *Gesetz und Verwaltung*, Tübingen, Mohr, 1961, 23; Walter SCHMIDT: *Gesetzesvollziehung durch Rechtsetzung*, Bad Homburg e. a., Gehlen, 1969, 19–20.
13. Például Nagy Béla alperes jogilag a következőt jelenti: az a (1.) férfi, aki (2.) 1967. március 8-án (3.) Budapesten született, (4.) anyja neve Soltész Rozália, (5.) neve Nagy Béla, (6.) személyi igazolványának száma AF 576234. Aki ezzel a hat tulajdonsággal egyszerre rendelkezik, az kizárólag Nagy Béla alperes. A jogrendszer számára (az adott perben) Nagy Béla az, aki ezt a hat tulajdonságot megtestesíti.
14. Ez a tévedés megtalálható például a következő helyen: MOLNÁR Miklós: *A közigazgatás döntési szabadsága*, Budapest, KJK, 1994, 16.

15. JAKAB András: *A jogszabálytan főbb kérdéseiről*, Budapest, Unió, 2001, 21–23.
16. Ez a teszt lényegében egyezik az Európai Bíróság által az EKSZ 230. cikke szerinti eljárásban alkalmazott „zárt halmaz teszttel” (*closed class test*), amellyel azt állapítják meg, hogy vajon az eljárás indítványozójának van-e egyedi érintettsége (*individual concern*). Lásd 231/82, *Spijker Kwasten BV versus Commission* (1983) ECR 259. Vö. Elspeth DEARDS, Sylvia HARGREAVES: *European Union Law Textbook*, Oxford e. a., OUP, 2004, 138–139.
17. Az általam javasolt definíció következménye, hogy minden visszaható hatályú rendelkezés (például egy rendszerváltáskori semmisségi törvénybeli rendelkezés) egyedinek minősül, hiszen címzetti köre nem bővíülhet.
18. A 4/2006. (II. 15.) AB határozat (ABK 2006/2.) III/1. pont *obiter dicta* azt állítja, hogy a költségvetési törvény „csak elfogadásának módját tekintve törvény, tartalma szerint azonban inkább egyedi pénzügyi döntések sorozata”. Ebből azonban (a kérdést lebegtetve) nem származtat az ottani eset megoldásához szükséges érvet, és ehelyett az eljárásjogi különbségekre alapozva (tudniillik költségvetési törvény eljárása kontra „rendes” törvényhozási eljárás) oldja meg a problémát.
19. A *Massnahme-Gesetz* kifejezés eredete: Ernst FORSTHOFF: *Über Massnahme-Gesetze*, in *Forschungen und Berichte aus dem öffentlichen Recht*, Hrsg. Otto BACHOF, Martin DRATH, München, 1955, 221–236.
20. Más helyen az AB lényegében már bevallotta, hogy az egyedi és normatív altus közti különbségtételhez nincs világos és következetesen használt kritériuma: „Az Alkotmánybíróságnak az országgyűlési határozatok normativitásával összefüggő gyakorlata azt mutatja, hogy az Alkotmánybíróság a legtöbbször a határozat céljának, a rendelkezéseivel érintett jogalanyok körének, a határozatban lévő magatartási szabályok jellegének vagy időbeli kiterjedésének eseti vizsgálata alapján állapította meg, hogy a vizsgált országgyűlési határozat a jogalkotási törvény (Jat.) szerinti normatív vagy konkrét aktusnak minősül-e” [50/2003. (XI. 5.) AB határozat, ABH 2003, 771].
21. Külön probléma, hogy a szerzett jogok védelme az AB gyakorlata szerint csak a (tág értelemben vett) tulajdonvédelem és a szociális jogok körében merülhet fel. Lásd SÓLYOM László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*, Budapest, Osiris, 2001, 653–656. A köztisztviselői jogviszony egyikbe sem érthető bele.
22. Az AB kifejezetten sérelemről (*Verletzung*) beszél, nem pedig korlátozásról (*Eingriff*). Ha a korlátozás fogalmára építene, akkor érvelése egy fokkal védhetőbb lenne: a hatásköri szűrés során azon eseteket utasítanák vissza, amelyeknél még alapjog-korlátozás sincs. Az érdemi vizsgálatban pedig azt lehetne megvizsgálni, hogy a korlátozás kielégíti-e a szükségesség-arányosság tesztet. Ha nem elégíti ki, akkor alapjogsérelemről van szó.

A BIZONYÍTÁSI TEHER MEGOSZTÁSA A DISZKRIMINÁCIÓS PANASZOK ELBÍRÁLÁSAKOR*

Jogok hangzatos megfogalmazása, törvénybe iktatása még nem feltétlenül biztosítja azok hatékony érvényesítését is.¹ Ehhez megfelelő eljárási szabályok is szükségesek. Eljárási szabályok nélkül a jogok pusztán szimbolikus jelenségek, azonban ez fordítva is megállja a helyét: jogok nélkül az eljárási szabályok értelmüket veszítik. S ez a megállapítás érvényes a diszkriminációmentességhez való jogra is. Ilyen fontos eljárási szabály – többek között – a bizonyítási teher speciális megosztására vonatkozó rendelkezés.

E cikk abból indul ki, hogy az egyenlő bánásmódról szóló törvény² (a továbbiakban Ebtv.) lefekteti az egyenlőséghez, illetve a diszkriminációtól mentes élethez való szubsztanciális jogot, s azt vizsgálja, hogy a bizonyítási teher megosztására vonatkozó sajátos rendelkezés kérelmezőre/felperesre³ vonatkozó része mennyiben segíti a jogalkalmazót, mennyiben tekinthető hatékonynak mind elméletben, mind gyakorlatban.⁴

A DISZKRIMINÁCIÓ FOGALMA⁵

Mivel e tanulmány a diszkriminációs ügyekben alkalmazandó bizonyítási teherre vonatkozó szabályokat vizsgálja, először tisztában kell lennünk azzal, mit is értünk diszkrimináció alatt s annak milyen típusait különböztethetjük meg. Az uniós szabályozás alapján a magyar jog is a diszkrimináció két fő típusát különbözteti meg: a közvetlen és a közvetett hátrányos megkülönböztetést.⁶

Ahhoz, hogy pontosan meg tudjuk határozni, ki nek milyen elemeket kell bizonyítania a bizonyítási teher megosztása során, elsősorban azt kell tudnunk, milyen elemei vannak a tényállásnak, amelyen az eljárás alapul. Az alapvető elemek tulajdonképpen a közvetlen és a közvetett diszkrimináció esetén is azonosak, azonban nem szabad elfeledkezni arról, hogy az egyes elemek a két esetben más-más szerepet töltenek be, illetve más-más hangsúlyt kapnak. A következő elemeket lehet elkülöníteni a diszkri-

mináció tényállásánál.⁷ Először is a kérelmezőt hátrány éri.⁸ Másodsor, a kérelmező ezt a hátrány egy védett tulajdonsággal hozza összefüggésbe. Harmadszor, oksági összefüggés van egyrészt a védett tulajdonság és a bánásmód, rendelkezés, gyakorlat stb. között, másrészt meg a bánásmód, rendelkezés, gyakorlat stb. és a hátrány között; tehát azért érte a kérelmezőt hátrány, mert úgy vélték, rendelkezik a védett tulajdonsággal, illetve a hátrány az eljárás alá vont bánásmódjának, rendelkezésének, gyakorlatának stb. tudható be. E két különböző oksági összefüggést általában nem szokták elkülöníteni, holott nagy jelentősége van, hiszen közvetlen diszkrimináció esetében általában nem az a kérdés, vajon a védett tulajdonság volt-e az oka a hátránynak, hiszen ott a hátrányos hatásról van szó, hanem az a kérdés, vajon az adott bánásmód, gyakorlat, rendelkezés stb. miatt következett-e be a hátrány. Amikor az oksági összefüggésről, illetve annak hiányáról beszélnek, a legtöbb esetben az előbbi értik alatta, tehát a védett alap és a bánásmód stb. közötti oksági kapcsolatot. Negyedik eleme egy diszkriminációs tényállásnak az a személy vagy csoport, akivel vagy amellyel a kérelmező helyzetét összehasonlítjuk. Erre a személyre vagy csoportra azért van szükség, mert a hátrányos megkülönböztetés ma elfogadott általános meghatározása az arisztotelészi fogalmon alapul, amely megkívánja az összehasonlítást. Utolsó elemként az összehasonlítható helyzetet kell megnevezni, tehát feltevel, hogy a komparator és a kérelmező összehasonlítható helyzetben legyenek.

A BIZONYÍTÁS SZABÁLYAI

A bizonyítás általános szabálya szerint aki valamit állít, annak kell bizonyítania. „*Onus probandi incumbit actori*”, vagy másképpen „*ei incumbit probatie qui dicit, non qui negat*”, tehát az bizonyít, aki állít, nem pedig az, aki tagad.⁹ Ez a Polgári perrendtartás 164. § (1) bekezdése szerint úgy hangzik, hogy a per eldön-

* A szerző köszönetét fejezi ki Kardos Gábornak, az ELTE ÁJK Nemzetközi Jogi Tanszéke vezetőjének értékes segítségéért és észrevételeiért.

téséhez szükséges, jogi szempontból jelentős tény annak kell bizonyítania, aki a per során arra hivatkozik, akinek érdekében áll, hogy azt a bíróság valóban fogadja el. Tehát egy általános polgári peres eljárásban a felperesnek kell bizonyítania, hogy kérelme megalapozott, hogy az alperessel szemben jogos igénye van.

Diszkriminációs esetekben a bizonyítási teher megosztása eltér az általános szabálytól. Ezt a sajátos tehermegosztást az Emberi Jogok Európai Bírósága alakította ki a közvetett diszkriminációt érintő esetekben.¹⁰ E gyakorlatot később számos irányelv rögzítette, így a faji irányelv¹¹ is, amely kimondja, hogy „a tagállamok nemzeti igazságszolgáltatási rendszerükkel összhangban meghozzák a szükséges intézkedéseket annak biztosítására, hogy az alperesnek kelljen bizonyítania, hogy az egyenlő bánásmód elve nem sérült, abban az esetben, ha azok a személyek, akiket saját állításuk szerint az egyenlő bánásmód elvének be nem tartása miatt sérelem ért, a bíróság vagy más, hatáskörrel rendelkező hatóság előtt olyan tényeket *bizonyítanak* [sic!], amelyekből vélelmezni lehet, hogy közvetlen vagy közvetett megkülönböztetés történt.”¹² (Kiemelés – A. M.)

A diszkriminációs esetekre elfogadott uniós szabályozás alapján a kérelmezőnek csupán vélelmet kell felállítania arra vonatkozóan, hogy diszkrimináció történt – ez a *prima facie* diszkrimináció. Tehát mihelyt fennáll a vélelem, hogy diszkrimináció történt, a bizonyítás terhe az eljárás alá vontra hárul; ezt a továbbiakban kimentésnek nevezzük.

Magyarországon a bizonyítási teherről szóló irányelvet a Munka törvénykönyve (Mt.) 5. §-a ültette át. Ez volt az első rendelkezés hazánkban, amely a bizonyítási teher speciális megosztásának kérdését rendezte. A rendelkezés szerint „ha a hátrányos megkülönböztetés tilalmának megszegésével kapcsolatban vita merül fel, a munkáltatónak kell bizonyítania, hogy eljárása az (1) bekezdésben foglaltakat nem sértette”. E (ma már hatályon kívül helyezett) rendelkezés igen szűkszavúan határozza meg a bizonyítási teher sajátos elosztását: nem véletlenül adott lehetőséget különböző értelmezésekre a gyakorlatban.

Az általánosan elfogadott értelmezés szerint a munkavállalónak elegendő volt állítania, hogy őt hátrányos megkülönböztetés érte, nem kellett erre vonatkozóan semmilyen bizonyítékot benyújtania, s a bizonyítási teher máris a munkáltatóra hárult, akinek bizonyítania kellett, hogy nem történt hátrányos megkülönböztetés.¹³ „Ez a szabály – látszólagos egyszerűsége ellenére – súlyos mérlegelési probléma elé

állítja a bírakat. Egyfelől felmerülhet az a veszély, hogy a bíró – a mérlegeléssel együtt járó felelősség csökkentése érdekében – az alapos munkáltatói kimentést sem fogadja el. Másfelől az a veszély is fennáll, hogy a bíróság a munkáltató felszínese, általánoságokon alapuló kimentését is elfogadja.”¹⁴ A gyakorlatban a bíróságok szabad belátásuk szerint értelmezték e rendelkezést, felismerve, hogy az aránytalanul nagy terhet róna a munkáltatóra, ha a munkavállaló pusztán állítása alapján eljárást lehetne indítani ellene.¹⁵

Az Mt. vonatkozó rendelkezését azonban az egyenlő bánásmódról szóló törvény hatályon kívül helyezte. E törvény 19. §-a rendelkezik a bizonyítási teher megosztására vonatkozó speciális szabályokról. Mintegy tanulva a tapasztaltakból,¹⁶ ez a törvény pontosan lefekteti, mit is kell a kérelmezőnek bizonyítania. A törvény e passzusát azonban a 2006. évi CIV. törvény¹⁷ módosította. Az eredeti szöveg szerint: „(1) Az egyenlő bánásmód követelményének megsértése miatt indított eljárásokban a jogsérelmet szenvedett félnek vagy a közérdekű igényérvényesítésre jogosultnak kell *bizonyítania*, hogy a) a jogsérelmet szenvedő személyt vagy csoportot hátrány érte, és¹⁸ b) a jogsérelmet szenvedő személy vagy csoport a jogsérelmet – ténylegesen vagy a jogsértő feltételezése szerint – rendelkezett a 8. §-ban meghatározott valamely tulajdonsággal.” (Kiemelés – A. M.)

A módosított változat alapján e két tényezőt a kérelmezőnek „pusztán” valószínűsítania kell.

Mindkét rendelkezés tehát két jelenség meglétének bizonyítását, illetve valószínűsítését kívánja meg a kérelmezőtől: egyrészt hogy őt hátrány érte, másrészt hogy rendelkezik, illetve az eljárás alá vont úgy vélhette, hogy rendelkezik a védett tulajdonsággal. E két tény bizonyítása/valószínűsítése nem pusztán lehetőség: a törvény „kategorikusan fogalmaz”.¹⁹ Ez egyrészt azt jelenti, hogy amennyiben e két tény nem bizonyítja/valószínűsíti a kérelmezőt, úgy a jogalkalmazó szerv a továbbiakban nem is foglalkozik a kérelemmel; másrészt azonban ennél több elem bizonyítását/valószínűsítését nem kívánhatja meg tőle a jogalkalmazó. A félreértelmezés megelőzése érdekében, amelyet a kártérítési jog logikája indukálhat, a törvény indokolása,²⁰ a kommentár²¹ és az Egyenlő Bánásmód Tanácsadó Testület bizonyítási teherre vonatkozó állásfoglalása²² is egyöntetűen kimondja, hogy a kérelmezőt ért hátrány és a védett tulajdonság közötti oksági összefüggés bizonyítása nem a kérelmező feladata;²³ ellenkezőleg: az oksági összefüggés hiányát az eljárás alá vontnak kell bizonyí-

tania, ha mentesülni akar a felelősségre vonás alól.²⁴ A magyar törvényalkotó tehát az úgynevezett hátrányos teszt alkalmazásával kívánta biztosítani a kérelmező kedvezőbb eljárási helyzetét.

Többek között Gerards²⁵ is foglalkozott annak kérdésével, hogy a diszkrimináció mely elemeit kellene a kérelmezőnek bizonyítania a hatékony jogérvényesülés érdekében. Megvizsgálja, vajon a kérelmezőnek az összehasonlítási teszt, az oksági teszt vagy a hátrányossági teszt alapján kell-e a vélelmet felállítania. Tehát ezt a három elemet egymás alternatíváiként kezeli, nem pedig egymást kiegészítő teljes egészésként tekint rájuk. A különböző lehetőségeket elemezve azt a megoldást választja, amelyet a magyar törvényalkotó is: a hátrányossági tesztet tartja megfelelőnek a diszkrimináció vélelmének felállításához. Úgy véli, mind az összehasonlíthatósági, mind az oksági teszt túl nagy terhet róna a kérelmezőre – tekintve, hogy ő a legtöbb esetben nem fér hozzá a szükséges bizonyítékokhoz. Megítélése szerint azzal, hogy a kérelmező megmutatja, hogy őt hátrány érte, már *prima facie* bizonyította a diszkrimináció megtörténtét. Mivel ez a megoldás viszonylag hamar helyezi át a bizonyítás terhet az eljárás alá vontra, felmerül a kérdés, hogy arányos-e a rendelkezés az eljárás alá vonttal szemben. Gerards szerint az eljárás alá vont fél a birtokában lévő bizonyítékok alapján könnyedén tudja bizonyítani, ha valóban nem történt diszkrimináció, tehát nem ró aránytalanul nagy terhet rá a bizonyítási kötelezettség.

Azonban a kérelmezőt terhelő bizonyítási teher az eredeti szabályozás szerint – habár pontosabbnak és egyértelműbbnek tűnt az Mt. korábbi rendelkezésénél – mind elméleti, mind gyakorlati szempontból számos problémát vetett fel. Ezeket néhány jogeset segítségével mutatom be, majd azt vizsgálom, milyen változásokat eredményezhet az új szabályozás.

Mielőtt azonban az esetek elemzésére kerülne sor, fontos szót ejteni a bizonyítási teher megosztásának sajátosságáról. A magyar szóhasználatban a bizonyítási teher megosztása kifejezés az elterjedt – nyilvánvalóan a *sharing of the burden of proof* kifejezés hatására – annak érzékeltetésére, hogy diszkriminációs esetekben speciális szabályok érvényesülnek a bizonyítás során. Azonban a bizonyítás terhe minden esetben megoszlik valamilyen módon a felek között. Tehát ez a kifejezés tulajdonképpen akár az általános szabályra is utalhatna, hiszen az is megosztja a bizonyítási terhet a felek között. Az általános szabálytól való eltérést hivatott kifejezni a „sajátos” jelző.

Angolul ma leginkább a *shift* szót használják a diszkriminációs esetekben alkalmazott bizonyítási szabályra. Ennek a leginkább elfogadott fordítása a

bizonyítási teher áthárulása kifejezés. Korábban elterjedt volt még a *reversal of the burden of proof* kifejezés, azonban ma már ez nem használatos, tekintve, hogy a bizonyítás terhe nem fordul meg teljes mértékben, tehát nem az eljárás alá vontnak kell saját „bűnösségét” vagy „büntetlenségét” teljes mértékben bizonyítani. Ennek megfelelően a kifejezés magyar fordításának – a bizonyítási teher megfordulása – alkalmazása sem javallott.

JOGESET A MT. KORÁBBI RENDELKEZÉSE ALAPJÁN

Annak ellenére, hogy a Munka törvénykönyvének a bizonyítási teher megosztására vonatkozó rendelkezése ma már nincs hatályban, P. Mariannék esetén²⁶ keresztül mégis érdemes megvizsgálni, milyen problémákkal kellett a bíróságoknak, illetve a feleknek szembesülniük a bizonyítási eljárás során.

A felperesek kérelmükben azt panaszolták, hogy elküldték őket az állásjelentkezéssel arra hivatkozva, hogy már betöltötték az állást, azonban tesztelés segítségével kiderült, hogy valójában az állás még betöltetlen. Az alperes védekezése az első- és másodrendű felperesek esetében: rossz szervezés, a titkárnő nem tudott a felvételtől. A harmadrendű felperes esetében pedig az alperes tagadta, hogy elutasította volna a regisztrálását, és bizonyítékként azt hozta fel, hogy a felperes szerepel a nyilvántartásában.

Az első- és a másodfokú bíróság úgy ítélte meg, hogy az első- és másodrendű felperesek esetében valóban hátrányos megkülönböztetésről volt szó. A harmadrendű felperesnél azonban a másodfokú bíróság helybenhagyta az alperes fellebbezését, és így az elsőfokú bíróság ítéletét a harmadrendű felperesre vonatkozóan – a Pp. 164. § (1) bekezdésében megfogalmazott bizonyítási szabályra hivatkozva – megváltoztatta.²⁷ A harmadrendű felperes azonban felülvizsgálati kérelmet nyújtott be a másodfokú bíróság döntése ellen. A bíróság a kérelemnek helyt adott, és az F. Katalin ügyében hozott legfelsőbb bírósági ítéletre hivatkozott,²⁸ tudniillik hogy a bizonyítékokat a maguk összességében kell értékelnünk, a bizonyítási teher sajátos megosztását érvényre kell juttatni, illetve elegendő a hátrány bizonyítása a felperes részéről.²⁹

A harmadrendű felperes esetében az alperes írásos bizonyítékot hozott fel a felperes állításának megdöntésére – a regisztráció tényét bizonyította –, míg az első- és másodrendű felperesek esetében pusztán valamilyen ürüggyel állt elő. Ez az írásos bizonyíték rögtön elbizonytalanította a jogalkalmazókat, pedig a bíróság az adott esetben a regisztráció tényét nem vehette volna bizonyítékként figyelembe, hiszen an-

nak eredete kétes, tehát nem szolgálhat bizonyítékul sem az egyik, sem a másik fél javára. Amennyiben azonban az eset összes körülményét figyelembe véve és az összes bizonyítékot mérlegelve megállapítja a bíróság, hogy valóban elutasították a felperes nyilvántartásba vételét, akkor azt kell megítélnie, vajon ez összefüggésben lehetett-e a felperes etnikai származásával. Ehhez szintén rendelkezésre áll elegendő bizonyíték, hiszen a felperes fel tudott sorakoztatni komparatorokat, akiknél az alperes roma származásra utaló jelet nem tapasztalhatott.

Az esetben mindhárom felperes tudott olyan személyeket felmutatni, akiket beengedtek, illetve regisztráltak. Habár a bíróság idézte a Legfelsőbb Bíróság F. Katalin ügyében hozott jogegységi határozatát, valójában nem pusztán a hátrány bizonyítása alapján jutott a felperesek számára pozitív döntésre. A felperesek ugyanis a komparatorok segítségével keltették fel a hátrányos megkülönböztetés vélelmét, amellyel szemben az alperes nem tudta bizonyítani, hogy betartotta az egyenlő bánásmód követelményét.

AZ EBTV. ALKALMAZÁSA A BÍRÓSÁGOK GYAKORLATÁBAN

A Munka törvénykönyve bizonyítási teherre vonatkozó rendelkezéseit felváltó Ebtv. – mintegy okulva az Mt. túl általános megfogalmazása okán felmerülő értelmezési problémákból – részletesebben szabályozza a bizonyítási teher speciális megosztását. Az alábbi elemzés a törvény módosítások előtti rendelkezését elemzi R. Ágnes és társai esetén³⁰ keresztül.

R. Ágnes és társait két alkalommal nem engedték be egy szórakozóhelyre. Az első alkalomra vonatkozóan az alperes arra hivatkozott, hogy ittasak voltak, a második esetben pedig – állítása szerint emlékeztvén arra, hogy az előző alkalommal ittasak voltak – a törzsvendég státusz hiányára hivatkozva tagadta meg belépésüket.

Míg az elsőfokú bíróság szerint R. Ágnes és társai diszkrimináció áldozatai lettek, addig a másodfokú bíróság a következőképpen vélekedett: „Az alperes azzal védekezett, hogy a felpereseket azért nem engedte be a diszkóba, mert őket ittasnak vélte. Az Etv. 19. § (2) bekezdés b) pontjának idézett szabályára tekintettel az a kérdés a perben, hogy az alperes sikerrel bizonyította-e, hogy ez a vélekedése alapos volt-e. Az ítéletábra álláspontja szerint, ha a felperesek ittassága tekintetében esetleg tévedett az alperes, abból nem következik, hogy a felperesekkel szemben etnikai hovatartozásuk miatt alkalmazott diszkriminációt. Az elsőfokú bíróság ítéletének

azon megállapítása, hogy mivel a felperesek nem voltak ittasak, akkor csak etnikai hovatartozásuk miatt hozhatott az alperes velük szemben diszkriminatív intézkedést, logikailag téves. [...] A jogkövetkezmények alkalmazása szempontjából az a lényeges, hogy az alperes milyen indokkal tett megkülönböztető intézkedést a felperesekkel szemben.”³¹

Továbbá a másodfokú bíróság megítélése szerint „a június 12-i eseményekkel kapcsolatban [tehát a második alkalomra vonatkozóan] nyilvánvaló, hogy az az április 10-i esettel függ össze. [...] A tanúk vallomása szerint a tulajdonos és a biztonsági őr a törzsvendég státusz hiányára hivatkozva nem engedte be a felpereseket és a velük lévő két roma testvérrel a szórakozóhelyre. Ez a hivatkozás nyilvánvalóan nem valós, ez ürügy, de logikailag ebből sem következik az az elsőfokú bíróság által megállapított tény, hogy a be nem engedésük oka roma származásuk lett volna. Nem kétséges, hogy A. L. a vele szemben április 10-én tanúsított magatartásuk miatt nem engedte be a felpereseket a diszkóba.”

Mint minden („rejtett”) diszkriminációs esetben, itt is az volt a kérdés, hogy mi volt az alperes indoka, miért nem engedte be a felpereseket a szórakozóhelyre, ennek volt-e köze a felperesek roma származásához.

A törvény alapján a felperesnek két tényt kell bizonyítania: a hátrányt és roma származását. A felperest ért hátrány, hogy nem engedték be a szórakozóhelyre.³² Ami a védett tulajdonságot illeti, a kérdés közvetlen diszkrimináció esetén nem az, hogy a felperesek valóban roma származásúak voltak, hanem hogy az alperes őket annak vélhette-e, tehát elképzelhető-e az, hogy e vélekedése befolyásolhatta döntését.³³ Ebben az esetben nem volt vitatott, hogy az alperes a felpereseket romának vélte.

Abból indulunk ki, hogy a bíróság mindkét alkalomra vonatkozóan elfogadta: a kérelmező bizonyította egyrészt, hogy roma származásúnak vélték, másrészt az őt ért hátrányt is. Az alperes a felperesek állítólagos ittasságára hivatkozva próbálta eljárását védeni az első alkalomra vonatkozóan. S a bíróság ezt a kimentést rögtön elfogadta anélkül, hogy további bizonyítékokat kívánt volna meg arra vonatkozóan, hogy ez általánosan bevett gyakorlata-e az alperesnek, azaz másokat is elutasít, ha őket ittasnak véli. A második esetre vonatkozóan a másodfokú bíróság arra a következtetésre jutott, hogy az alperes első alkalommal tanúsított viselkedésük miatt tagadta meg a belépést a felperesektől – nem a tagsági igazolvány hiánya miatt. Azonban a kérdés ekkor az, hogy másokat is így kezel-e az alperes, vagy csak romák esetében tagadja meg a bejutást, ha korábban ittasak voltak.

Fontos észrevenni ebben az esetben is, hogy az összehasonlítás nagyon fontos eleme a diszkrimináció tényállásának, s ezt a jogalkalmazó szervek, úgy tűnik, hajlamosak figyelmen kívül hagyni. Ebben az ügyben a felperes nem hozott fel komparatort az első esetre vonatkozóan, s a jogalkalmazó szerv máris elfogadta az alperes kimentését. Az a jogalkotói szándék, hogy könnyítsen a kérelmezők helyzetén, nem érvényesül, ha a jogalkalmazó szervek ilyen könnyedén elfogadják az alperes érvelését.

Továbbá a magyar szabályozás a felperes számára sokkal kedvezőbb helyzetet teremt, mint amit maguk az irányelvek előírnak, a gyakorlat mégsem igazolja vissza, hogy a jogérvényesítés során a felperesek valóban könnyebb helyzetben lennének. Ez valószínűleg arra vezethető vissza, hogy az irányelvek a diszkrimináció vélelmének felállítását kívánják meg, amely magában foglalja azt is, hogy a kérelmező valamilyen módon megmutatja, hogy összehasonlítható helyzetben lévő más személyeket eltérő (vagy hasonló³⁴) bánásmódban részesítettek. Tehát ezekben az esetekben a jogalkalmazó szervek már alapvetően abból indulnak ki, hogy lehetséges, hogy diszkrimináció történt. Ezzel szemben a magyar szabályozás alapján nem vélelmezhető, feltételezhető azonnal, hogy diszkrimináció történhetett, s ezért a kimentés során a jogalkalmazó is könnyebben fogadja el az eljárás alá vont kimentését.

AZ EBTV. ALKALMAZÁSA AZ EGYENLŐ BÁNÁSMÓD HATÓSÁG GYAKORLATÁBAN

Az Egyenlő Bánásmód Hatóságot szintén az egyenlő bánásmódról szóló törvény hozta létre. A hatóság független közigazgatási szerv, amely az egyenlő bánásmód megsértése miatt indított közigazgatási eljárásokban hivatott döntést hozni. Ilyen típusú intézménynek a magyar joggyakorlatban nincs előzménye, így a hatóság nem tudott korábbi tapasztalatokra támaszkodni munkája során, hanem saját magának kellett kialakítania gyakorlatát. Ezt tovább tetézi, hogy kialakult bírósági esetjog sincs az egyenlő bánásmód területén. Ezt a kettős űrt hivatott valamilyen módon betölteni az Egyenlő Bánásmód Tanácsadó Testület, amely a törvény értelmezésére vonatkozó állásfoglalások kibocsátásával segíti a jogalkalmazó szervek munkáját. A bizonyítási teher szabályozásából adódó kérdéseket a hatóság gyakorlatában is egy eset bemutatásával világítom meg.³⁵

AZ ÖSSZEHA-SONLÍTÁS NAGYON FON-TOS ELE-ME A DISZKRIMINÁ-CIÓ TÉNYÁLLÁ-SÁNAK, S EZT A JOGALKALMAZÓ SZERVEK, ÚGY TŰNIK, HAJLAMOSAK FIGYEL-MEN KÍVŰL HAGYNI.

A F. Club-ügyben a kérelmező szerint a szórakozóhelyre azért nem engedték be őket, mert a roma kisebbséghez tartoznak. „Az ügyben lefolytatott bizonyítás során Kérelmező magát a roma kisebbséghez tartozónak vallotta, az esemény megtörténte-kor a társaságában a hatóság által meghallgatott ta-nú ugyancsak a roma kisebbség-hez tartozott, nevezetesen a Hatva-ni Cigány Kisebbségi Önkormányzat tagja volt, a harmadik személy, akit szintén nem engedtek belépni a Fő-nix Clubba, Kérelmező unokatestvé-re volt. Kérelmező – miután magát a roma kisebbséghez tartozónak vallotta –, megfelelően igazolta, hogy rendelkezik azzal a védett tulajdonság-gal, amely miatt álláspontja szerint a sérelem érte, a sérelmet (megtagadták tőle a belépést a szórakozó-helyre), tanúvallomásokkal támasztotta alá.

Az eljárás alá vont ezzel szemben nem tudta két-seget kizáróan igazolni azt, hogy aznap amiatt nem engedte be Kérelmezőt és két társát, mivel tagsági igazolványuk nem volt. Ennek ugyanis ellentmon-dott az, hogy a tanúként meghallgatott Ó. Éva és B. Ibolya minden további nélkül beléphettek a F. Club-ba, aznap zártkörű rendezvény nem volt, illetve a teltház miatt sem tagadhatták volna meg a belépést Kérelmezőtől és férfi társaitól, mivel erre utaló kiírás a bejáratnál nem volt elhelyezve. Mindezekből a Ha-tóság arra a következtetésre jutott, hogy a biztonsá-gi feladatokat ellátó személy magatartása illetve el-járása, és a Kérelmező roma kisebbséghez való tar-tozása valamint bőrszíne között okozati összefüggés áll fenn és az elutasító magatartás valódi oka az volt, hogy Kérelmező és férfi társai a roma kisebbséghez tartozó személyekre általában jellemző rasszjeggyel, azaz sötétebb bőrszínnel rendelkeztek.”

A hatóság először megállapította: a kérelmező bi-zonyította, hogy a roma kisebbséghez tartozik, ille-tve hogy hátrány érte. Majd az eljárás alá vontra ke-rült a bizonyítás sora, aki viszont a hatóság szerint nem tudta kellőképpen igazolni, hogy nincs okozati összefüggés a kérelmező roma származása és az őt ért hátrány között. Ennek megállapítása során azon-ban a kérelmező érveit és az ő állítását alátámasz-tó tanúvallomásokat használták fel – kvázi tesztelés-ként –; az eljárás alá vont mindössze a tagsági igazol-ványra hivatkozott.

Ami ebben az esetben szembetűnő, hogy a ható-ság annak bizonyítását várta el a kérelmezőtől, hogy milyen védett tulajdonsággal rendelkezik, s nem an-nak bizonyítását, hogy minek vélhette őt az eljárás alá vont. Ám a hatóság jól érzékelt: nem lenne ele-gendő annak bizonyítása, hogy a kérelmező a védett

csoporthoz tartozik és hogy hátrány érte, mert annak bizonyításához, hogy valóban köze lehetett a védett tulajdonságnak a hátrányhoz, szükség van a komparatorra is. Tehát – kimondatlanul is, de – ennek segítségével tudták megállapítani, hogy az oksági összefüggés hiánya nem bizonyított.

ÉSZREVÉTELEK

A törvény először is valamilyen hátrány bekövetkezésének bizonyítását – illetve a jelenleg hatályos szabály a vélelmezését – kívánja meg a kérelmezőtől. A hátrány bizonyítása azonban egyáltalán nem problémamentes. A hátrány teszt alkalmazása magában rejtje azt a veszélyt, hogy a kérelmező akkor is benyújtja kérelmét, ha a hátrány forrása nem is hátrányos megkülönböztetés. Tehát valaki benyújthat olyan kérelmet is, amelyben bizonyítja, hogy őt valamilyen hátrány érte s rendelkezik valamilyen védett tulajdonsággal, azonban a kettőnek valójában nincs egymáshoz semmi köze. Természetesen jogos az érv, hogy olyan esetekben, amikor nyilvánvaló, hogy nem történt hátrányos megkülönböztetés, az eljárás alá vont könnyűszerrel kimentheti magát.³⁶ (Ez azonban bizonyos esetekben nagy terhet is róhat az eljárás alá vontra, ezért az utóbbi állítás nem mindig fedje a valóságot.) Tehát a bizonyítási teher kérdését oly módon is lehetne szabályozni, hogy az adott jogalkalmazó szerv ne legyen túlságosan leterhelve olyan esetekkel, amelyekben egyértelmű, hogy nincs szó hátrányos megkülönböztetésről, s csak a formalitás kedvéért kell végigjárni a bizonyítási eljárás különböző lépéseit.

Ráadásul ha „hátránynak” a kedvezőtlenebb bánásmódot tekintjük, nem pedig pusztán azt, hogy valakit nem engedtek be egy szórakozóhelyre, akkor azt az összehasonlítás segítségével lehet érzékeltetni. S ha ezt a bizonyítás szintjén kívánná meg a törvény, akkor tulajdonképpen a kérelmezőnek kellene az egész tényállást bizonyítania. Az új szabályozás a hátrányra vonatkozó vélelem felállítását kívánja meg, azonban ez magával vonja, hogy a többi elemre vonatkozóan is kell valamit felmutatnia (s nem bizonyítania!), ha hátránynak a kedvezőtlen bánásmódot tekintjük.

A törvény továbbá megkívánja a kérelmezőtől a vélt vagy valós tulajdonság bizonyítását. Viták bontakoztak ki arról, hogyan bizonyítható egy adott védett csoporthoz való tartozás – különösen nemzeti vagy etnikai kisebbséghez, fajhoz stb. való tartozás. A kommentár – összhangban a kisebbségi törvénnyel³⁷ – arra az álláspontra helyezkedik, hogy elegendő, ha valaki az adott kisebbséghez tartozónak vallja magát. Azonban a közvetlen diszkrimináció

konceptiója, amely eddig a gyakorlatban előfordult, nem a diszkriminált személy valódi hovatartozásáról szól, hanem arról, hogy őt milyennek láthatta a diszkrimináló személy. Nehezebbnek tűnhet az eljárás alá vont percepcióját bizonyítani, mint pusztán az adott hovatartozást állítani, azonban az összehasonlítás segítségével levonhatók az eljárás alá vont percepciójára vonatkozó következtetések. Ebből ismét jól látható, hogy a diszkrimináció tényállásának elemei nem különíthetők el egymástól. Tehát ha a kérelmező például a tesztelés segítségével bizonyítja, hogy csak a védett tulajdonsághoz kapcsolódó sajátosság volt a különbség az adott helyzetben a kérelmező és a választott komparator(ok) között, abból levonható az a következtetés, hogy az eljárás alá vont nagy valószínűség szerint tudhatott a kérelmező védett tulajdonságáról. (És ez már elvezet az oksági összefüggés meglétére vonatkozó következtetés levonásához is.)

A gyakorlatban jelentős problémát okozott az oksági összefüggés bizonyítása. Tekintettel arra, hogy a törvény erről kifejezetten nem beszél, a jogalkalmazók sajátosan értelmezték e rendelkezést: a védett tulajdonság és a hátrány bekövetkezése közti oksági összefüggés bizonyítását megkívánták a kérelmezőtől.

A diszkrimináció különböző formái azonban nem csak ezt a fajta oksági összefüggést ismerik. Közvetett diszkrimináció esetén a legnagyobb problémát nem annak bizonyítása jelenti, hogy a hátrány és a védett tulajdonság között oksági összefüggés volt. Ilyen esetben azt a kérdést kell megválaszolni, hogy nagyobb számban érint-e egy adott csoporthoz tartozó személyeket valamely rendelkezés, vagyis közvetett diszkrimináció esetén az oksági kapcsolatot a hátrány és a tulajdonság között az adott csoportot ért kedvezőtlen hatás teremti meg. A problematikusabb oksági kapcsolat ott arra vonatkozik, hogy a bekövetkezett hátrány vajon összefüggésbe hozható-e az eljárás alá vont által alkalmazott rendelkezéssel, gyakorlattal stb. Azaz nem hagyható figyelmen kívül, hogy az oksági összefüggés több értelemben is használható, ami természetesen nem zárja ki azt, hogy ezen oksági összefüggés hiányát is az eljárás alá vontnak kell bizonyítania.

Az oksági összefüggés hiányának az eljárás alá vontra hárítása azonban nem feltétlenül könnyíti meg a kérelmező helyzetét. Egyrészt a gyakorlatban láthatunk olyan eseteket, ahol a jogalkalmazó az eljárás alá vonttól szinte nem is kívánt bizonyítást, megelégedett pusztán a kijelentésével, ha az valamilyenre is életszerűnek tűnt. Másrészt azzal, hogy a bizonyosság magas szintjét kívánják meg az oksági összefüggés meglétére (sic!)³⁸ vonatkozóan – tehát ha

az eljárás alá vont valamennyire életszerű történettel megkérdőjelezi az oksági összefüggés meglétét –, a kérelmezőt valójában olyan helyzetbe hozzák, mint ha büntetőeljárásról lenne szó, ahol neki kell a „vádát” teljes mértékben bizonyítani. Tehát a bizonyítás mértéke és annak iránya is nagyon fontos szerepet játszik abban, hogy könnyített-e a kérelmező bizonyítási terhe vagy sem.

Aránytalannak tűnhet, hogy a kérelmezőnek csak a hátrányt és a védett tulajdonságot, legyen az vélt vagy valós, kell bizonyítania (vagy vélelmeznie) – tehát az oksági összefüggésre vonatkozóan semmilyen tényt nem kell felhoznia –, miközben az eljárás alá vontnak rögtön az oksági összefüggés hiányát kell bizonyítania. Emiatt lenne ésszerű a diszkrimináció – és nem pusztán a két tény, tudniillik a hátrány és a védett tulajdonság – vélelmének bevezetése. A diszkrimináció vélelme azt jelentené, hogy a kérelmező a diszkrimináció minden elemére vonatkozóan vélelmet állít fel, nem pedig kiragad néhányat az egyébként egymással szorosan összefüggő elemek komplexumából, és azok fennállásának bizonyítását vagy vélelmezését kívánja meg. Ebben az esetben az oksági összefüggés meglétére vonatkozóan már fennállna a vélelem, amely vélelmet az eljárás alá vont megdönthet.

Fontos megemlíteni, hogy a diszkrimináció tényállásának elemekre bontása s ennek alapján történő felosztása, valamint az oksági összefüggéssel kapcsolatban felmerült érvelések erősen a kártérítési jog logikájára támaszkodnak. A kommentár is megemlíti e hasonlóságot, s tisztázza, hogy az oksági összefüggésre vonatkozó bizonyítási terhet illetően van különbség a két felelősségi rendszer között: „Noha a kimentési bizonyítás okán az egyenlő bánásmód követelményének megsértése miatt indított perekben a bizonyítás látszólag számos hasonlóságot mutat a kártérítési felelősség megállapítására irányuló ügyekkel, alapvető különbségeket tapasztalunk a bizonyítandó tények között. Míg az előbbi esetben a felperes – illetve bírósági felülvizsgálat során a sérelmet szenvedett személy vagy csoport tekintetében az alperes hatóság – terhére két tény bizonyítása esik: a vélt vagy valós védett tulajdonság és a hátrány megléte, addig a kártérítési perekben a felperesnek kell bizonyítania, hogy fennáll a jogellenesség, a kár, a kettő közötti ok-okozati összefüggés és az alperesi oldalon a felróhatóság.”³⁹ Ez az érvelés teljes mértékben a kártérítési jog logikájára támaszkodik, annak keretében próbálja meghatározni, hogy mik lehetnek az eltérések az antidiszkriminációs jogban felállított bizonyítási rendszerhez képest.

Azonban feltehető a kérdés, hogy maga a diszkrimináció logikája mennyire rokonítható a kártéríté-

si jogéval. A kártérítési jogban a felperesnek kell bizonyítani a kérelem minden elemét, amelyek egymástól jól elkülöníthetők. Van egy kár, amelyet az alperes okozott a felperesnek valamely magatartásával. Ezzel szemben a hátrányos megkülönböztetés tényállása sokkal összetettebb: másokhoz képest kezeli eltérően a kérelmezőt az eljárás alá vont, vagy másokhoz képest kerül hátrányosabb helyzetbe valamely védett tulajdonsága alapján? Itt tehát nem pusztán arról van szó, hogy valaki kárt okoz a kérelmezőnek valamely magatartásával, hanem arról is, hogy ez a hátrány nem önmagában, hanem másokhoz viszonyítva határozódik meg, illetve kapcsolódik valamely tulajdonsághoz. A diszkrimináció tényállása sokkal összetettebb annál, hogysen úgy elemekre lehetne bontani a bizonyítás szempontjából, ahogy azt a törvény tette, hiszen ezek az elemek teljes mértékben összefüggnek egymással, s alapvetően az összehasonlíthatóságon alapulnak. A diszkrimináció tényállásának a kártérítési jog kereteibe való beszorítása nem mentes sem a félreértelmezés kockázatától, sem a problémáktól.

Az említett koncepcionális kérdéseken kívül további kisebb problémák is felmerülnek, amelyek ugyanakkor nagymértékben befolyásolják a döntéshozatalt.

Először is problémát okoz a közvetett bizonyítékok alkalmazása és az azokból levonható következtetések bizonyítékként való elismerése. S ez szorosan összekapcsolódik a teszteléses bizonyítással is, hiszen ez a bizonyítási módszer ilyen inferenciák levonásán alapul. Mivel diszkriminációs esetekben a közvetlen bizonyítékok nagyon ritkák, így a következtetéseknek fontos szerepük van a bizonyítási eljárásban, és nem megkerülhető azok helyes alkalmazása.

Másodszor bizonyos esetekben jól látszik, hogy a bizonyítás terhe kissé aránytalanul van megosztva a felek között. Ezt érzékelt a jogalkalmazó is, mégis kénytelen volt belekényszeríteni az esetet a szabályok közé, ezért ekkor minimális bizonyítást kíván meg az eljárás alá vonttól. Ez veszélyes megoldás, mivel – többek között – azzal járhat, hogy precedenst teremt, és később is ezt a szintű bizonyítást kívánják meg az eljárás alá vonttól; valamint ha nem következetesen járnak el, akkor jogbizonytalanság alakulhat ki, illetve alááshatja a jogalkalmazóba vetett bizalmat.

A jogbiztonság kérdéséhez szorosan kapcsolódik, hogy tisztázni és következetesen alkalmazni kell, hogy minek a bizonyítását kívánjuk meg a felektől. Ha a kérelmező nem tudja, hogy neki valós vagy hipotetikus komparatorokat is fel kell sorakoztatnia, hogy a kérelme értő fülekre találjon, akkor ezt nem fogja megtenni, így kisebb a valószínűsége an-

nak, hogy kérelme megalapozott lesz, hiszen az eljárás alá vont ilyen esetben könnyűszerrel kimentheti magát.⁴⁰ Megítélésem szerint ha a jogalkotó azt kívánta volna meg, hogy a kérelmező állítsa fel a diszkrimináció vélelmét, elkerülte volna a kártérítési per logikájából származó nehézségeket, és a kérelmező számára is pontosabb útmutatást adott volna a bizonyítási teherre vonatkozóan. Hiszen ha a kérelmező tisztában van vele, hogy azzal nem fog pert nyerni, ha pusztán annyit állít, hogy „hátrány” érte, akkor több bizonyítékot gyűjt, tesztelést folytat le stb. S nem utolsó szempont, hogy a faji irányelv is vélelem felállítását kívánja meg, nem pusztán egyes elemek bizonyítását.

Végül fontos tisztázni, vajon a törvénymódosítás mennyiben jelent változást a korábbi szabályozáshoz képest, ami a kérelmezőn nyugvó bizonyítási terhet illeti. Az új szabályozás tisztázza a bizonyítás stan-

dardját: a hátrány és a védett tulajdonság nem teljes mértékű és minden kétséget kizáró bizonyítását kívánja meg a kérelmezőtől, hanem ezek fennállásának vélelemzését.⁴¹ Ezzel a kérelmezőt mindenképpen könnyebb helyzetbe hozta a törvényalkotó két szempontból is. Egyrészt jogbiztonságot teremt azzal, hogy egyértelművé tette: vélelemről van szó, nem bizonyításról. Másrészt a vélelem felállítását könnyebb, mint a két tény bizonyítása. Azonban a probléma gyökere, mint a fenti esetek is mutatják, nemcsak abban rejlett, hogy a kérelmezőn nyugvó bizonyítási teher standardja magasabb volt, hanem abban is, hogy a törvény nem a diszkrimináció vélelméről, hanem pár elemnek a bizonyításáról beszélt. Ebből a szempontból tehát a törvény módosított szövege nem jelent lényegi változást, amely továbbra is két elemet emel ki a diszkrimináció tényállásából.

JEGYZETEK

1. Lásd például KARDOS Gábor: *Alkalmi tűnődés fontos dolgokról*, Fundamentum, 1998/1–2, 105.
2. Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény.
3. Tekintettel arra, hogy az Egyenlő Bánásmód Hatóság az eljárásában a *kérelmező* és az *eljárás alá vont* kifejezést használja, ez a cikk is így fog az eljárás szereplőire utalni függetlenül attól, hogy a hatóság előtti vagy bíróság előtti eljárásról van szó, amely utóbbi esetben természetesen a felperes és alperes elnevezés lenne helyénvaló.
4. Ez az írás alapvetően azokat az eseteket vizsgálja, amelyek a következő védett alapokkal hozhatók összefüggésbe: faji hovatartozás, bőrszín, nemzetiség, etnikai vagy nemzeti kisebbséghez tartozás, anyanyelv és társadalmi származás.
5. A cikkben a diszkrimináció szót az egyenlő bánásmód törvény által alkalmazott hátrányos megkülönböztetés szinonimájaként használom, értve ez alatt olyan megkülönböztetést, amely jogellenes, tehát amelyre az eljárás alá vont nem tudott objektív kimentést felhozni. Azt azonban hozzá kell tenni, hogy a törvény nem tesz különbséget jogellenes és nem jogellenes hátrányos megkülönböztetés között, míg e cikkben a diszkrimináció és a hátrányos megkülönböztetés kifejezést egymás szinonimáiként csakis abban az értelemben használom, amikor jogellenességet jelentenek.
6. Ebtv. 8. és 9. §.
7. Vö. KÁDÁR András Kristóf: *A bizonyítási teher megosztásának kérdései*, Fundamentum, 2006/4 (a továbbiakban: KÁDÁR: *A bizonyítási teher...*), 115.
8. Itt fontos megjegyezni, hogy ez a szóhasználat tulajdonképpen megtévesztő, hiszen diszkrimináció esetén a hátrány valójában a kedvezőtlenebb bánásmód vagy a kedvezőtlenebb hatás – attól függően, hogy közvetlen vagy közvetett hátrányos megkülönböztetésről van-e szó. Tehát nem önmagában az kellene legyen az eljárás alapja, hogy például valakit nem engedtek be egy adott helyre, hanem hogy másokhoz képest kedvezőtlenebb bánásmódban részesült.
9. Lásd például Juliane KOKOTT: *Burden of Proof in Comparative and International Human Rights Law*, Civil and Common Law Approaches with Special Reference to the American and German Legal Systems, The Hague/London/Boston, Kluwer, 1998, 11; Claire BOSSE: *Bewijslastverdeling in het Nederlands en Belgisch arbeidsrecht*, Deventer, Kluwer, 2003, 16; Fiona PALMER: *Re-dressing the Balance of Power in Discrimination Cases: The Shift in the Burden of Proof*, European Anti-Discrimination Law Review, 2006/4, 24; Tjalle Roelof HIDMA, Gerrit Robert RUTGERS: *Bewijs*, Deventer, Kluwer, 2004, 46–49; Willem Daniël Hendrik ASSER: *Rechtspraakoverzicht*, Bewijslastverdeling, Deventer, Goua Quint, 1998, 40–41.
10. A Danfoss és Enderby esetek voltak az elsők ebben a vonatkozásban: *Union of Commercial and Clerical Employees, Denmark versus Danish Employers' Association*, C-109/88 ECJ; *Enderby versus Frenchay Health Authority*, C-127/92 ECJ.
11. A Tanács 2000/43/EK irányelve (2000. június 29.) a személyek közötti, faji vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról, 8. cikk. Lásd még a Tanács 2000/78/EK

- irányelve (2000. november 27.) a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról, 10. cikk; a Tanács 97/80/EK irányelve (1997. december 15.) a nemi alapon történő hátrányos megkülönböztetés esetén a bizonyítási teherről. Ezt az irányelvet hatályon kívül helyezi 2009. augusztus 15-ével az Európai Parlament és a Tanács 2006/54/EK irányelve (2006. július 5.) a férfiak és a nők esélyegyenlőség és egyenlő bánásmód elvének a foglalkoztatás és a munkavégzés területén történő megvalósításáról (átdolgozott szöveg), 34. cikk.
12. Ez a faji irányelv hivatalos magyar fordítása. Azonban a fordítás nem teljesen fedi az angol szövegben megfogalmazottakat, ugyanis az eredeti szövegben a kérelmezőnek nem bizonyítania (*prove*) kell a tényeket, hanem „csak” feltárni (*establish*) – s ez a megfogalmazás köszön vissza például a francia, a német, a holland, a finn és az észt szövegekben is. E különbség nem elhanyagolandó, mivel e kérdés szorosan összefügg a bizonyítás mértékével.
 13. Lásd többek között *Az Európai Unió munkajoga*, szerk. KISS György, 144–145; GYULAVÁRI Tamás; *Egy próba-per története*, Fundamentum, 1998/4, 156; SZAJBÉLY Katalin: *A magyar antidiszkriminációs szabályozás a 2000/43/EK Irányelv fényében*, kézirat.
 14. *Az Európai Unió munkajoga*, id. kiad., 144–145.
 15. Lásd még SZAJBÉLY: *I. m.*
 16. Arról azonban, hogy ez a részletezőbb és konkrétabb rendelkezés a korábbi tapasztalatok eredményeként született-e meg, sem a kommentár, sem a törvény indokolása nem beszél. E tény mindazonáltal valószínűsíthető abból, hogy ugyanazt a szöveget (a faji irányelv rendelkezése a bizonyítási teherről teljes mértékben a bizonyítási irányelv megfogalmazását veszi át) a magyar jogalkotó radikálisan másként ültette át.
 17. Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény módosításáról szóló 2006. évi CIV. törvény.
 18. Vö. BH 2004, 255.
 19. *Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény magyarázata*, BIHARY László, FARKAS Lilla, KÁDÁR András, KÁRPÁTI József, Budapest, Másság Alapítvány, 2006 (a továbbiakban: *Az egyenlő bánásmódról...*).
 20. *Indokolás az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló törvényjavaslatához*.
 21. *Az egyenlő bánásmódról...*
 22. EBT'T 10.007/1/2006. TT. számú állásfoglalása a bizonyítási kötelezettség megosztásával kapcsolatban, 2006. január 13. (a továbbiakban: EBT'T-állásfoglalás).
 23. Indokolás az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló törvényjavaslatához. *Az egyenlő bánásmódról...*; EBT'T-állásfoglalás.
 24. Vö. KÁDÁR András Kristóf: *Az egyenlő bánásmódról szóló törvény kimentési rendszere a közösségi jog elveinek tükrében*, kézirat; KÁDÁR: *A bizonyítási teher...*, 120–121; FARKAS Lilla: *A bizonyítási kötelezettség az egyenlő bánásmód megsértése miatt indított eljárásokban*, kézirat; BITSKEY Botond, GYULAVÁRI Tamás: *Az antidiszkriminációs szabályozás reformja*, www.nfh.gov.hu/doc/doku/IFM_tanulmányok/IFM%202004/antidiszkr_ref.rtf.
 25. Janneke Hilligje GERARDS: *Judicial Review in Equal Treatment Cases*, Leiden/Boston, Martinus Nijhoff Publisher, 2005, 57–66, 72–79.
 26. 3.M. 170/2003/16. szám.
 27. Mf.20. 293/2004/4. szám.
 28. BH 2004. 255.
 29. Mfv.I.10.642/2004/3. szám.
 30. 1.P.21.752/2004/26. szám; Pf. II. 20.513/2005/4. szám, 2005. október 28.
 31. 1.P.21.752/2004/26. szám.
 32. Tulajdonképpen itt is az lenne a kérdés, hogy a felperes kedvezőtlenebb bánásmódban részesült-e, nem pedig pusztán az a tény, hogy nem engedték be.
 33. Ebben az esetben azonban az ügynevezett asszociált tulajdonság is szerepet játszott, ugyanis volt a csoportban olyan személy is, aki nem volt roma s nem is vélhetően romának, azonban mert a társaságukban volt, a védett személyekhez tartozónak tekintették.
 34. Diszkriminációról beszélünk ugyanis akkor is, ha eltérő eseteket hasonlóan kezelnek.
 35. 58/2006. www.egyenlobanasmod.hu.
 36. Lásd még GERARDS: *I. m.*, 78.
 37. A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXXVII. törvény.
 38. Tehát nem az oksági összefüggés hiányára vonatkozóan.
 39. *Az egyenlő bánásmódról...*
 40. Ez attól függetlenül így van, hogy a hatóság nemcsak a felek állításaira és bizonyítékaira támaszkodik eljárása során, hanem kötelessége az eset összes körülményeinek feltárása. Lásd még KÁDÁR: *A bizonyítási teher...*, 122–123.
 41. Itt kell feltenni a kérdést, hogy mennyiben tekinthető iránymutatónak a Legfelsőbb Bíróság F. Katalin ügyében hozott ítélete, különösen annak tükrében, hogy az a döntés a ma már hatályon kívül helyezett Mt. szabálya alapján született.

A RENDŐRSÉG CIVIL KONTROLLJA MAGYARORSZÁGON ÉS MÁS ÁLLAMOKBAN

Igaza van Boross Péternek: „Egy olyan testület, amely hierarchikus felépítésű, amelyikkel szemben ellenőrzési funkciót gyakorol a minisztérium, az ügyészség, az ombudsman, és maga a vezetői ellenőrzés is létezik, abba beültetni egy olyan elemet, amely egy hierarchikusan működő szervezetenél életidegen, csak belső zavarok forrása lehet.”¹

Nem a rendőrség civil kontrolljáról szolt tehát a rendőrségi törvény módosítása, hanem valóban magába a szervezetbe épít bele attól teljesen idegen elemet. A rendőrség elleni panaszokat vizsgáló civil testület ugyanis eljárhat az alapvető jogokat érintő intézkedések vagy mulasztások elleni kifogások esetében, a döntést azonban ilyenkor is rendőr: az or-

szágos főkapitány hozza meg. A civilek tehát lényegében tanácsadó szerepet töltenek be.

A rendőrségnek a társadalom által történő irányítása nem új gondolat. Az ember és polgár jogainak nyilatkozata XII. cikke már 1789-ben rögzítette: a jogok biztosítása karhatalom fenntartását teszi szükségessé, amelynek az összesség hasznát kell szolgálni, nem pedig azokat, akikre rábízák. Ebből logikusan következik egyrészt a rendőri munka alapjogvédő jellege, másrészt – a hatalommegosztás eszméjével összhangban – a külső, értelemszerűen civil kontroll. A két szempont konfliktusok forrása is lehet. A jogok oltalmazása – de különösen a büntető igazságszolgáltatás rendszerébe illeszkedés – sem-

A civil kontroll modelljei

<i>A kontroll mechanizmusa</i>	<i>Példák</i>	<i>Jellemzők</i>
Független vizsgálat	Észak-Írország: rendőrségi ombudsman Minneapolis: US Civilian Review Authority New York: Civilian Complaints Review Board	A rendőrségtől teljesen független Az állampolgároktól panaszokat vesz át A vizsgálatokat nem rendőrök végzik Megállapításairól tájékoztatja a rendőrséget
Rendőrségi vizsgálat civil felügyelet mellett vagy jogorvoslatként civil fórumhoz fordulás lehetőségével	Dél-Afrika: Független Panasz-igazgatóság Victoria (Ausztrália): helyettes ombudsman San Diego, US: Citizens' Review Board on Police-Community Relations	Vagy a civil hatóság vagy a rendőrség veszi át a panaszt A rendőrség végzi a vizsgálatot A civil kontroll szerve felülvizsgálja az eljárásról készült jelentést A civil kontroll szerve további vizsgálatot kérhet, ha nem kielégítő a tájékoztatás
Főfelügyelők, vizsgálók és emberi jogi bizottságok	India: Emberi Jogi Bizottság San Jose (US): független rendőrségi vizsgáló (auditor)	Széles feladatkör a vizsgálatokra, valamint az okok feltárására és ajánlások tételére mindezekkel kapcsolatban Egyedi ügyekre is kiterjedő eljárási lehetőség
Egyéb formák	Chicago (US): helyszíni (utcai) konzultáció a rendőrség és a lakosság között Anglia, Wales: Police Authorities Los Angeles: Board of Police Commissioners	Konzultáció és/vagy irányítás az általános gyakorlatot illetően

legességet és a napi politikai csatározásoktól való távolgatótást igényelne, míg az „összesség” mind helyi, mind országos szinten politikailag szervezett közösségeket jelent.²

A rendőrség társadalmi felelősségének érvényesítése a munkához megkívánt függetlenség biztosítása mellett nem könnyű feladat. Ezért volt és van szükség olyan sajátos szervezeti megoldások kimunkálására, amelyek garantálják mind a pártatlanságot, mind a szakértelmet, mind pedig a közösség jogos igényeinek megfelelő képviselését. A tapasztalatok birtokában elmondható, hogy mindez a helyi viszonyok, az adott történelmi és kulturális háttér, valamint a közbiztonsági helyzet ismeretét tételezi fel. Ma nincs olyan séma, olyan szervezeti és működési modell, amely feltétlenül követendő volna a civil kontroll megteremtésén vagy fejlesztésén dolgozó kormányzatok számára.

KÜLFÖLDI MEGOLDÁSOK

A fejlett demokráciák soha nem látott mértékben és változatossággal hozták és hozzák létre a rendőrség tevékenységébe mélyen belevetülő és beleszóló testületek, intézmények sokaságát. Angliában az önkormányzatok, az igazságszolgáltatás képviselőiből és független szakemberekből álló rendőrhatalóságok (Police Authorities) konkrét teendőket, számszerűen is kifejezett teljesítményelvárásokat (Policing Plans) fogalmaznak meg a bobbik és főnökeik számára. Az Egyesült Államokban és Kanadában is számos olyan szervezet működik, amely legalább a panaszok vizsgálatában, de gyakran még az érdemi, stratégiai döntések meghozatalában is aktívan részt vesznek. Joel Miller és Cybele Merrick az előző oldalon található táblázatban foglalta össze a jellemzőbb modellekkel kapcsolatos ismérveket.³

A közösségi rendőrség (Community Policing) ma már uralkodó közbiztonság-védelmi filozófiája elnevezésével összhangban létezési és működési alapfeltételnek tekinti a lakossággal való partneri kapcsolatok fenntartását. Ennek a modellnek a keretében a rendőrség elsősorban a bűnözés és a bűnözéstől való félelem okait kívánja megszüntetni, ezért az embereket foglalkoztató problémákat tárja fel és próbálja megoldani a legszélesebb társadalmi partnerségi együttműködés keretei között. A közösségi rendőrség tehát a maga egészében testesíti meg a kontroll és a szakmai működés együttesét.⁴

Az európai kontinens nyugati felén is határozottan érzékelhető a rendőrségnek a társadalom felé fordulása és ennek hatása az államszervezetre. Kiemelkedő a katonai vonások visszaszorítása (például a belga

csendőrségnél), valamint az erőteljes decentralizáció (például a hagyományosan centralista Franciaországban a nyolcvanas évek elején önálló városi rendőrségeket hoztak létre). Mindezek nyíltan a társadalommal való viszony javításának, a rendőrség civil kontrolljának megvalósítása szándékával mentek végbe.

Már az eddigiekből is kitűnik, hogy valójában nem is csupán a rendőrség ellenőrzéséről, hanem annak irányításáról van szó. De nem is lehet ez másképp egy demokratikus társadalomban, ahol a közbiztonság őrei minket szolgálnak és védenek. Mi tudjuk, milyen veszélyek leselkednek ránk, a bűncselekmények is a mi személyünket és vagyonunkat sértik. Érdekeltek is vagyunk a rend fenntartásában, hiszen közvetlenül vagy képviselőink útján mi magunk határozzuk meg, milyen legyen ez a rend. Ez az alapvető érdekegység határozza meg a rendőrség és a „civiliek” együttműködését, ezen alapul a civil kontroll gondolata. A rendvédelem számára az ilyen kapcsolat keretében megvalósuló polgári beleszólás nem tehertétel, hanem éppenséggel a legnagyobb segítség. A valódi rendőri eredményesség kulcsa ugyanis az információ, amelyet sokféleképpen meg lehet szerezni, de a legegyszerűbb és leghasznosabb módszer mégiscsak a segítő társadalmi közeg igénybevétele.

Teljesen természetes, hogy az ilyen partnerségben a polgárok a szó szűkebb értelmében is kontrollt gyakorolnak a rendőrség és annak egyes tagjai felett. Másképpen ez a fajta kapcsolat nem is létezne, hiszen a rendőrök munkájuk lényegéből adódóan ellenőriznek bennünket, ennek érdekében kényszerít is alkalmazhatnak. Ha nekünk nem lennének hasonló (de természetesen nem ugyanolyan) eszközeink, akkor csak az alávetettség, a kiszolgáltatottság maradna, ami szükségszerűen a hatalom elfajulásához vezet.

A leírt alapvető érdekegységet akkor is hangsúlyozni kell, ha tudjuk: a valóságban nem ilyen idilli a kép a fejlett demokráciákban sem. A civil kontroll intézményei dinamikus fejlődés alatt állnak, a változásokat pedig tagadhatatlanul a korábbi megoldások kudarcaiként is felfogható botrányok váltják ki. A New York-i rendőrségen belüli korrupciós gócok feltárásától kezdve a belga gyermekkínzó Dutroux ügyében elkövetett szörnyű hibák és bűnök (egy alkalommal a házkutatást tartó nyomozók sírást hallottak, de elfogadták a gyanúsított nyilvánvalóan hamis magyarázatát) nyilvánosságra kerüléséig sok skandalum rázta meg a demokratikus országok közvéleményét. A válasz rendszerint a civil kontroll fokozása, illetőleg újabb és hatékonyabb formáinak kidolgozása.

A civil kontroll természetesen külső ellenőrzést jelent a rendőri működés számára. Mivel azonban

az ilyen tevékenység szükségképpen kapcsolódik a szervezeten belüli működéshez (a rendőrség elleni panaszokat például a legtöbb rendszerben maga a testület vizsgálja általában vagy elsődlegesen, ezt felügyeli a civil intézmény), szükséges vázlatosan áttekinteni a jogsértések és szakszerűtlenségek feltárására, megelőzésére és kiküszöbölésére szolgáló megoldásokat.

Az összehasonlító rendőrségi kutatások kiemelkedő tudósa, David Bayley a rendőrség ellenőrzésének következő főbb típusait különbözteti meg:⁵

Külső, kizárólagos ellenőrzés: Ez a rendőrség ellenőrzésére vagy felügyeletére specializálódott szervezet és működés. Ide tartoznak a különböző ellenőrző vagy irányító bizottságok (Police Boards), vagy például a már említett angol Police Authority-k. A külső kizárólagos kontroll fórumai tovább bonthatók intézményesített vagy ad hoc, egyszerű vagy komplex, politikai vagy bürokratikus, hatósági vagy tanácsadó jellegű intézményekre.

Külső, nem kizárólagos ellenőrzés: Ide tartoznak azok a szervezetek, amelyek nem csupán a rendőrség munkáját ellenőrzik, de ezen a téren is jelentős hatást fejtenek vagy fejthetnek ki. Példaképpen említhetők a bíróságok, az ügyészségek, a törvényhozás, a politikai pártok, az ombudsmanok, valamint a média is.

Belső, kifejezett ellenőrzés: A rendőrség belső ellenőrzési rendje. Ehhez tartozik a hierarchikus felügyelet, a fegyelmi felelősség intézményeinek együttese.

Belső, nem kifejezett ellenőrzés: Nem kizárólagos ellenőrzési-felügyeleti alrendszerek, de annak megvalósításában is fontos szerepet játszanak. Megemlíthetők a testületeken belül létező egyesületek és más önkéntes szerveződések (például szakszervezetek), a hivatás iránti elkötelezettség, a jutalmazás rendje.

A bírói kontroll hiányosságai és nehézségei miatt, továbbá azért, mert erősen él a rendőr „egyenruhás civilként” való felfogása, az angolszász rendszerekben vetődik fel a legélesebben a rendőrség társadalmi, de legalább külső ellenőrzésének igénye a testület tagjainak fegyelem- és jogsértései kapcsán.

A rendőrségről és a büntetőeljárási bizonyítékokról szóló 1984-es angol törvény a gyengébb hatáskörökkel rendelkező Police Complaints Board helyébe a Police Complaints Authority-t állította. A változás lényege az volt, hogy az új szervezet a korábbival szemben érdemi felügyeleti jogosítványokat kapott. A súlyosabb ügyekben a vizsgálat vezetőjének személyét jóvá kellett hagynia, sőt utasításokat is adhatott. A me-

chanizmus működése azonban továbbra is súlyos bírálatokat kapott, hiszen a panaszok kivizsgálása döntően még mindig magának a rendőrségnek a kezében maradt. Ezért 2004-ben létrehozták az Anglia és Wales rendőrségeinek társadalmi kontrollját a panaszok kivizsgálása terén végző Independent Police Complaints Commissiont, amely a korábbi, hasonló funkciójú szervezet felváltásával adott esetben akár saját nyomozást folytathat a rendőrség elleni panaszok megalapozottságának vizsgálata során. Létrehozását nem kis mértékben az úgynevezett McPherson-bizottság jelentése nyomán megállapított – köztük a kisebbségek rendőri kezelését érintő – hiányosságok kiküszöbölésére irányuló törekvések indokolták.⁶

Az Egyesült Államokban Philadelphia kezdte el a külső kontrollforumok létrehozását. 1958-ban alakították meg a Police Advisory Boardot, amely öt, később nyolc tagból állt, akiket a polgármester nevezett ki, kizárólag civilek közül. A bizottság jogosult volt a panaszok felvételére és az ügyek informális megoldásának kezdeményezésére. Azonban csak az összes panaszok 21%-ában került sor arra, hogy a panaszos kérelme alapján a testület meghallgassa az ellenérdekű feleket. A meghallgatás nem helyettesítette az eset kivizsgálását, amely a rendőrség hatáskörébe tartozott. A testület javaslatot tehetett a rendőrpáncsnok számára megfelelő szankciók alkalmazására. A bizottság működését a rendőri vezetéssel sikerült elfogadtatni, a beosztott rendőri állomány azonban érdekképviseleti szerve útján és közvetlenül is szakadatlan harcot folytatott az intézmény ellen, amely végül 1967-ben – egy polgármesterváltást követően – a bizottság feloszlásához vezetett.⁷

Hasonló sorsra jutott a New York-i Civilian Complaints Review Board is, amelyet 1966-ban, mindössze négy hónap működés után a rendőrség által kieszközölt és vezérelt népszavazás eredményeképpen úgy alakítottak át, hogy a továbbiakban civilek nem vehettek részt a munkájában. Nem véletlen, hogy a működésnek erről az időszakáról azt állapították meg, hogy a rendőrség javára való szélsőséges elfogultság volt megfigyelhető, a tevékenység lényegében a rendőrségi visszaélések fedezésében merült ki.⁸ A későbbiekben többször átalakították a testületet, 1992-től pedig a város első afro-amerikai származású főpolgármestere, David Dinkins ismét kizárólag civileket nevezett ki a bizottságba.⁹

Sajátos megoldást választottak Chicagóban, ahol a rendőrség elleni panaszok kivizsgálását egy jogá-

A FEJLETT DEMOKRÁCIÁK SOHA NEM LÁTOTT MÉRTÉKBEN ÉS VÁLTOZATOSSÁGGAL HOZTÁK ÉS HOZÁK LÉTRE A RENDŐRSÉG TEVÉKENYSÉGÉBE MÉLYEN BELELÁTÓ ÉS BELESZÓLÓ TESTÜLETEK, INTÉZMÉNYEK SOKASÁGÁT.

szokból és más szakértőkből álló bizottság végzi, amely azonban a rendőrfőnököknek alárendelten működik, aki egyedül jogosult a testület által tett javaslatok alapján fegyelmi eljárást indítani.¹⁰

A rendőrség elleni panaszok vizsgálatának tisztán civil, tehát a legkevésbé kompromisszumos formája Torontóban jött létre 1981-ben kísérleti, majd 1984-től állandó jelleggel. Felállították a panaszügyi főmegbízott hivatalát (Office of the Public Complaints Commissioner), igen széles körű jogosítványokkal. A hivatal minden panaszt megkap és a főmegbízott dönti el, hogy a kivizsgálás megmaradhat-e a rendőrség ilyen feladatokkal megbízott, elkülönített egységénél – de ebben az esetben is felügyeletet gyakorol az eljárás felett –, vagy független, civil vizsgálatot tart szükségesnek. Amennyiben igen, úgy a vizsgálóbizottság (Board of Inquiry) fog eljárni, amely fegyelmi büntetés kiszabására is jogosult, beleértve a testülettől való elbocsátást.¹¹

A kanadai Saskatchewan tartomány 1990-es rendőrségi törvénye (Police Act 1990) intézményesítette a rendőrség elleni panaszok vizsgálójának (Police Complaints Investigator) tisztségét. A vizsgáló felügyeletet gyakorol a rendőri működéssel kapcsolatban érkezett valamennyi panasz elbírálása felett, joga van önálló vizsgálatot is végezni. A panaszosok folyamatos tájékoztatást kapnak az ügy állásáról, továbbá egy jelentést, amelyben a vizsgáló rögzíti megállapításait és az eredményt. Lehetőség van tárgyalás tartására, ezen az ügyfél jogi képviselővel is részt vehet. A panasz jogossága esetén fegyelmi felelősség megállapítására, illetve büntetőeljárás kezdeményezésére kerül sor, ezekben az érdemi döntést nem a vizsgáló hozza.¹²

Ausztráliában a rendőrség ügyeinek szabályozása a tagállamok hatásköre, ezért a civil kontroll különböző intézményei jöttek létre. Több államban nem is egy szerv foglalkozik a rendőrség elleni panaszok különböző aspektusaival, Új-Dél-Walesben például mind az ombudsman, mind pedig az etikai irányultságú Police Integrity Commission rendelkezik hatáskörökkel. Abban azonban egység van, hogy szükséges a külső ellenőrzés, megfelelően erős jogosítványokkal.¹³

Kétségtelen tény, hogy a kontinentális Európában inkább a bürokratikus és legalisztikus kontroll intézményei alakultak ki, azonban vannak példák arra is, hogy a társadalmi ellenőrzés szerepet kap a rendőri visszaélések feltárásában és kivizsgálásában.

Hollandiában 1993-ban törvényben szabályozták a rendőrség elleni panaszok kezelésének rendjét. Fontos, hogy mindenkinek joga van felszólalni a rendőrségen vagy a polgármester hivatalánál. Van lehetőség a panaszok formális eljáráson kívüli rendezé-

sére, a jegyzőkönyvezés azonban ebben az esetben sem mellőzhető. A panaszok érdemi kivizsgálását a rendőri hierarchián kívüli személy végzi, majd egy bizottság álláspontja alapján a főpolgármester hozza meg a döntést. A bizottságnak legalább egy civil tagja van.¹⁴

Dániában is létrehozták a rendőrség elleni panaszok kivizsgálásával foglalkozó civil bizottságokat. Érdemes megjegyezni, hogy itt tulajdonképpen duplán civil kontrollról van szó, hiszen a panaszokat alapvetően a regionális ügyészek bírálják el, voltaképpen az ő tevékenységük ellenőrzésére, részben pedig tanácsadó fórumaiként működnek a bizottságok. Ezeknek egy jogász és két laikus tagja van. A bizottságok nemzeti elnököt választanak és évente jelentésben foglalják össze működésük tapasztalatait.¹⁵

A CIVIL KONTROLL SZÜKSÉGESSÉGE ÉS LEHETŐSÉGEI MAGYARORSZÁGON

Tény, hogy a Magyarországgal szemben elfogultnak nem nevezhető nemzetközi szervezetek és egyéb intézmények szinte minden esetben kiemelik a rendőri brutalitást és a romákkal szembeni megkülönböztetés problémáit az emberi jogok tiszteletben tartásának vizsgálata során. Jellemző az Egyesült Államok külügyminisztériuma éves jelentésének (2005-re vonatkozó) megállapítása, amely szerint Magyarországra az emberi jogok tiszteletben tartása jellemző, néhány területen mégis aggályok merültek fel. Az anyag a részletesebb fejtegetések előtt kiemeli és pontokba szedi a legfontosabb kifogásokat. Ezek között az első helyen szerepel a túlzott rendőri erőszak alkalmazása a gyanúsítottakkal, különösen a romákkal szemben.

Hasonló megállapításokat tartalmaznak az ENSZ, az Amnesty International, a Human Rights Watch és számos más szervezet összefoglalói, jelentései. Ezek az adatok és következtetések alapvetően összhangban állnak a magyarországi jogvédő szervezetek tapasztalataival. A 2006. őszi zavargások és a rendőri brutalitás nyilvánvaló esetei, továbbá a 2007-ben a közérdeklődés homlokterébe került, hivatásosok által elkövetett bűncselekmények ma már aligha kérdőjelezik meg az ellenőrzés fokozásának szükségességét.

Nem szorul bővebb indoklásra, hogy a rendőri magatartás kontrolljának fejlesztése, különösen a bűncselekmények felderítése és megelőzése önmagában még nem tételezi fel újabb külső tényezők bevonását. A testület saját elhárító rendszerei, a Rendvédelmi Szervek Védelmi Szolgálat, a nyomozó, va-

lamint a katonai ügyészségek együttesen el tudják végezni azt a munkát, amelyet a katonai fegyelem igényel. Az már más kérdés, hogy ez a rendszer jórészt zárt, jellegéből adódóan kifelé azt a látszatot kelti, mintha igazán nem is lennének problémák, az esetenként bekövetkező eltévelyedések néhány „fekete bárány” magatartását jellemzik, akiket egyszerűen el kell távolítani. Jellemző az a politikusi és vezetői reagálás, amely óv az egyesek által elkövetett vétkek miatti felelősségnek az egész szervezetre történő kivetítésétől.

Emma Phillips és Jennifer Trone szerint a rendőrség civil kontrollját alapvetően két feltétel együttes bekövetkezése teszi szükségessé: az egyik a társadalom demokratikus jellege, a másik pedig a rendőrség iránti bizalom megingása.¹⁶ A szerzőknek álláspontom szerint igazuk van. Amennyiben ugyanis az emberek érzékelik a közbiztonság romlását (akár adekvát módon, akár nem; a szubjektív biztonság nem feltétlenül tükrözi pontosan a tényleges problémákat), akkor okkal és joggal törekuszenek arra, hogy számon kérjék a rendőri munka hiányosságait.

A demokrácia mint a civil kontroll másik feltétele nyilvánvalóan azt jelenti, hogy az emberek – de legalább szervezett közösségeik – sajátjukénak érzik a társadalom problémáit. Másképpen szólva: nem gondolják úgy, hogy például a bűnözés alakulása mind annak okait, mind pedig az orvoslást illetően tőlük független, legalábbis jórészt befolyásolhatatlan. Az 1994-ben elfogadott rendőrségi törvény lényegében ezt a tudatot erősíti. Jellemző példája ennek a helyi önkormányzatokkal való kapcsolatot szabályozó fejezet, amely az önkormányzati és a rendőri vélemények eltérése esetén következetesen a „felettes rendőri szerv vezetője” mellett foglal állást – mintha az önkormányzatnak is felettese volna az említett vezető.

Hasonló példa lehet a Magyar Televízió székházának 2006. őszi ostromával és a rendőri fellépéssel kapcsolatos kormányzati magatartás. Az esetet vizsgáló szakmai bizottság jelentésének, majd a BRFK vezetője észrevételeinek (a viszontválasszal együtt történt) nyilvánosságra hozatalát követően a tájékoztatást eredetileg támogató államtitkár arra a következtetésre jutott, hogy szerencsésebb, ha a jövőben a tábornokok egymás között beszélnek meg a problémáikat.

Kétségtelen tény, hogy áttörést jelent ebből a szempontból a társadalmi bűnmegelőzés nemzeti stratégiája, amelyet az Országgyűlés 115/2003. (X. 28.) OGY határozatával hagyott jóvá, annak mellék-

leteként tette közzé. A dokumentum 5.5. pontja kimondja, hogy a helyi bűnmegelőzés helyi közügy, amelynek intézésében az önkormányzatoknak – a rendőrséggel együttműködve – vezető szerepet kell betölteniük. Ez azonban nyilvánvalóan nem valósulhat meg elvárható módon mindaddig, amíg a közbiztonság hivatásos védelmezői szigorúan katonai szervezetben, nagyfokú titoktartás mellett látják el a közbiztonság egészét érintő feladataikat.

Magyarországon még nem alakult ki igazán a rendőrség állampolgári ellenőrzésének és irányításának igénye. Ez persze nem jelenti a civil kontroll teljes hiányát, hiszen annak körébe sorolható minden szervezeten kívüli, de nem katonai jellegű beleszólás, vizsgálódás. A civil kontroll érvényesülésével kapcsolatban elmondható, hogy vannak a rendőrség szervezeti keretein kívül működő fórumok (ügyészség, ombudsmanok, a képviselői szervek bizottságai stb.), de ma még ezek mellett sem beszélhetünk a rendőrség megfelelő külső társadalmi ellenőrzöttségéről. Különösen a rendőrség elleni panaszok intézményes, független vizsgálatának megteremtése indokolt a Phare-program keretében 1996–97-ben lebonyolított angol–magyar kutatás következtetései szerint.¹⁷

Erre az eredményre vezetett a Magyar Helsinki Bizottság nemzetközi együttműködésben lefolytatott, Közép- és Kelet-Európára kiterjedő kutatása is. A projektet lezáró 1999-es budapesti ajánlások 9. pontja a térségre, így hazánkra is vonatkozóan kimondja: „Független mechanizmusokat kell létrehozni a rendőrök által elkövetett jogsértések kivizsgálására és a felelősség nyilvános megállapítására. A rendőrség civil felügyeletének döntő szerepet kell játszania, egyfelől a titkosság és a rendvédelem szakmai sajátosságai, másfelől a jogrend és az általános társadalmi elvárások közötti szakadék áthidalásában. A civil testületeknek hatékonyan részt kell venniük a helyi rendészeti stratégia kialakításában. A nem kormányzati szervezetek számára is felhatalmazást és gyakorlati lehetőséget kell biztosítani arra, hogy vállalt feladatukat, a rendőri munka figyelemmel kísérését – s ezen belül az emberek fogva tartására szolgáló zárt rendőri intézmények megfigyelését – teljesíthessék.”

A rendőrség katonai jellegének hangsúlyozása szükségképpen zártságához, a külvilággal szembeni elszigeteltséghez vezet. A katonáknak szükségük van titkokra, de ellenségképre is. Ez veszélyes, hiszen az ellenséget csak közöttünk kereshetik. Még ma is az a szabály, hogy az egyik rendőrnek arra kell vigyázni, hogy meg ne támadják a másikat, miköz-

A TÁJÉKOZTATÁST EREDETILEG TÁMOGATÓ ÁLLAMTITKÁR ARRÁ A KÖVETKEZTETÉSRE JUTOTT, HOGY SZERENCSEBB, HA A JÖVŐBEN A TÁBORNOKOK EGYMÁS KÖZÖTT BESZÉLIK MEG A PROBLÉMÁIKAT.

ben a polgárokkal szemben intézkedik. Pedig az igazoltatás, a felvilágosításkérés és sok más beavatkozás zömmel becsületes embereket érint. A bizalmatlanság persze bizalmatlanságot, az ellenségeskedés ellenségeskedést szül. Ilyen körülmények között nehéz felismerni azt az alapvető közös érdeket, amely biztonságunk védelmében együttműködést követelne.

Magyarországon Krémer Ferenc nevéhez fűződik a rendőrségi szubkultúra összetevőinek és megnyilvánulásainak átfogó vizsgálata. Kutatási eredményei annyiban mutatnak egyezést a fentiekkel, hogy az írott szabályokhoz való viszony a magyar rendőrök esetében is – enyhén szólva – problematikus. A megkérdezettek háromnegyede vélte úgy, hogy adott körülmények között meg lehet szegni a törvényi előírásokat.¹⁸ Krémer Ferenc a vizsgálatokkal összefüggésben nagyon határozottan állást foglal a civil kontroll mellett: „egy ideig azt lehetett hinni, hogy az Európa Tanács és az Európai Unió elvárásainak megfelelően a rendőrség átlátható és ellenőrizhető lesz a polgárok számára [...] bízunk benne, hogy egyszer a magyar politikusok is megértik, nincsen demokrácia a közhatalmi intézmények feletti társadalmi kontroll nélkül.”¹⁹

A mondottak alapján nem túlzás azt állítani, hogy a civil kontroll intézményesítése nem valósítható meg a demokráciáról, valamint a jogállamiságról vallott felfogásunk tisztázása nélkül, legalábbis értelmesen. Mivel pedig az elfogadott törvény javaslatának általános vitájában az egész ügy marginális kérdésként szerepelt a rendőrség és határőrség integrációja mellett, a bevezetésre ajánlott megoldás nyilvánvalóan nem ad választ azokra a kérdésekre, amelyek jelentős részét fel sem tették.

El kellene dönteni mindenekelőtt, hogy a rendőrséget a demokratikus intézményrendszer részének tekintjük, vagy pedig csupán szükséges rossznak, egyfajta áldozatnak az alkotmányos vívmányok egyéb területeken történő megóvása érdekében. A rendőrségi törvény gyakorlatilag ezt az utóbbi felfogást tükrözi. Vannak azonban olyan megközelítések is, amelyek szerint a közbiztonság védelme nem pusztán az alapjogi engedmények és a normálistól eltérő felhatalmazások kihasználását jelenti, hanem sajátos (mindenekelőtt az önálló cselekvés lehetősége és felelőssége az egyes rendőrök számára) és általános (főleg jogi, alkotmányos) értékeknek az intézményes érvényesítését.²⁰ A civil kontroll bevezetése és konkrét formájának kidolgozása az alapkérdések tisztázása nélkül nem lehetséges.

Az ilyen elvi problémák tisztázatlanságát – és a tisztázás hiányát – jelzi például a törvény 1. §-ának az a változtatása, amely szerint a „belső rend” helyébe a „közrend” kifejezés lép. A szakaszhoz fűzött in-

dokolás erről az egyáltalában nem mellékes módosításról mindössze annyit mond, hogy az új szöveg így közérthetőbb, másrészt a „belső rend” idejémtúlt fogalmához rossz emlékek fűződnek. Egy ilyen, az alkotmány szövegét is érintő döntés azonban mégis szükségessé tenné annyi magyarázatot, hogy a rossz emlékeket ébresztő „belső rend” (ami valóban az állambiztonsági tevékenységre utalt, amely a szöveg alkotmányba kerülésekor még a rendőrséghez tartozott) és a „közrend” egyébként ugyanazt jelenti-e. Az indokolásból úgy tűnhet: igen. Ezt az értelmezést támasztja alá az alkotmány módosításáról szóló, a kapcsolódó törvény 1. §-ához fűzött magyarázat, amely szerint érdemben csupán az államhatár rendjének védelmével egészül ki a rendőrség alapvető feladatainak köre, ebből pedig logikusan következnek: a többi marad.

Annyi kétségtelenül megállapítható, hogy a törvény kizárólag a jelenlegi – rossz, túlcenralizált, túlmilitarizált, nem jogállami módon szabályozott – rendőrség legitimitásának erősítését szolgálja, de azt sem megfelelően. Ha az országos főkapitány mondja ki a végső szót, akkor a civilek közreműködése kevésbé teszi azt meggyőzővé (Pintér Sándor tett már kísérletet arra, hogy rendőrségi botrány kivizsgálásába ügyvédet vonjon be, nem túl nagy sikerrel). A módosítás éppen azt nem oldja meg, amit a civil kontroll bevezetésétől ma Magyarországon várni lehetne: a rendőrség (tehát az egész rendőrség) *felett* a panaszok vizsgálatának felügyeletét. Nem ellenérv a szigorú hierarchia, hiszen az már valóban nem szükségszerű (ebben a felállásban nem is kívánatos), hogy maga a civil testület alkalmazza a jogkövetkezményeket. A jogsértés vagy szakszerűtlenség megállapítása mellett továbbra is az illetékes parancsnok hatásköre maradhatna a szükséges belső intézkedések megtétele, például a fegyelmi eljárás lefolytatása, az arról való gondoskodás (ebben az esetben a fegyelmi megindításának határidejét lehetne a civil vizsgálat végétől számítani).

Teljesen egyértelmű, hogy a törvény a főkapitány *alatt* kívánja a civil testületet működtetni, ami valóban legalább olyan zavart keltene, mint az a helyzet, amikor civil főkapitánya volt a rendőrségnek. Ezen az előkészítés során átvitt javítások (például az apparátus elhozatala az ORFK-tól) sem változtatnak. A főkapitány maga is rendőr, intézkedési joggal és kötelezettséggel. Megjegyzem: volt olyan országos főkapitány, aki intézkedett is. Ebben az esetben a törvény szerint a civil kontroll értelemszerűen kizárt. Megállapítható, hogy a kétharmados országgyűlési választáshoz képest a tagok jövedelme és státusa alacsony. Ez a formális rangokat magasra értékelő közhatalmi munkában eleve vesztes helyzetet ve-

tít előre. Ezt csupán olyan álgaranciákkal kívánja a törvény ellensúlyozni, mint a főkapitány indokolási kötelezettsége. A jogállam második évtizedének vége felé ezt biztosítéknak beiktatni enyhén szólva is tragikomikus.

Gyakorlati szempontból az alapjogok érintettségét a Független Rendészeti Panasztestület hatáskörének alapjává tenni reménytelen. A polgárok az alapjogi és a „sima” sérelmek között aligha tudnak különbséget tenni, a panasztestülettől a rendőrséghez történő áttétel pedig – az utóbbi esetre vonatkozóan – nyilvánvalóan tovább gyengítené a civil kontroll várhatóan amúgy sem erős tekintélyét.

A tárgyilagosság kedvéért meg kellene jegyezni, hogy bizonyos előrelépés is van a törvényben. A mulasztások panaszolhatósága, de mindenekelőtt a Ket. szabályozásának irányadóként történő elfogadása – bár a panasztestület előtti eljárás nem megnyugtatóan szabályozott, csupán a főkapitány döntését előkészítő szakaszra mondja ki a törvény a Ket. hatályát – ilyen pozitívum. Sajnos az alapvető kérdések megválaszolatlansága, illetve hallgatólagosan olyan megválaszolása, hogy „egyébként minden úgy marad, ahogyan volt”, nem teszi lehetővé, hogy ezek a jó irányú változtatások egyben a rendőrség és a társadalom közötti kapcsolat javításához is hozzájáruljanak.

JEGYZETEK

1. Vezérszónoki felszólalás az Országgyűlés 2007. május 22-i ülésén az alkotmány módosításáról, a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény – a továbbiakban: rendőrségi törvény – módosításáról, valamint az államhatárról szóló törvény javaslatáról folyó általános vitában.
2. John D. BREWER, Adrian GUELKE, Ian HUME, Edward MOXON-BROWNE, Rick WILFORD: *The Police, Public Order and the State*, Houndmills, Basingstoke, Macmillan Press, 113–117
3. Joel MILLER, Cybele MERRICK: *Civilian Oversight of Policing*, New York, VERA Institute of Justice, 9.
4. Robert R. FRIEDMANN: *Community Policing: Comparative Perspectives and Prospects*, New York, St. Martin's Press.
5. David BAYLEY: *Patterns of Policing*, New Brunswick, Rutgers University Press, 170.
6. James HARRISON, Mary CUNNEEN: *An Independent Police Complaints Commission London*, Liberty, 3.
7. James R. HUDSON: *Police-Citizen Encounters that Lead to Citizen Complaints*, *Social Problems*, Vol. 18, No. 2., 179–193.
8. Berry LOVEDAY: *Developments in Police Complaints Procedure: Britain and North America*, Birmingham, Birmingham Polytechnic, 14–15.
9. Jerome H. SKONICK, James J. FYFE: *Above the Law: Police and the Use of Excessive Force*, New York, The Free Press, 220–223.
10. LOVEDAY: *I. m.*, 18–23.
11. Clare E. LEWIS, Sidney B. Linden, Judith KEENE: *Public Complaints Against Police in Metropolitan Toronto – The History and Operation of the Office of the Public Complaints Commissioner*, *The Criminal Law Quarterly*, Vol. 29, 115–144.
12. http://www.saskjustice.gov.sk.ca/Pol_Complaints/default.shtml.
13. Colleen LEWIS, Tim PRENZLER: *Civilian Oversight of Police in Australia*. *Australian Institute of Criminology*, Trends and Issues in Crime and Criminal Justice, No. 141. Canberra.
14. BENKE Miklós, BÚZÁS Pál, FINSZTER Géza, Rob C. MAWBY, SZIKINGER István, Alan WRIGHT: *A magyar rendőrség civil kontrollja: jelentés és javaslatok*. *Centre for Public Services Management and Research*, Stafford, Staffordshire University Business School (a továbbiakban: *A magyar rendőrség civil kontrollja*), 23.
15. <http://www.rigsadvokaten.dk/ref.aspx?id=608>.
16. Emma PHILLIPS, Jennifer TRONE: *Building Public Confidence in Police through Civilian Oversight*, New York, VERA Institute of Justice, 2.
17. *A magyar rendőrség civil kontrollja*, 129.
18. KRÉMER Ferenc: *A rendőri hatalom természete*, Budapest, Napvilág, 147.
19. *Uo.*, 117–118.
20. David A. SKLANSKY: *Police and Democracy*, *Michigan Law Review*, Vol 103, 1700.

A „TISZTESSÉGES EMBER ÉRDEKE”

A MÁSODIK ÁLTALÁNOS ORSZÁGGYŰLÉSI BIZTOS JOGSZEMLELETE

Ez év nyarán az országgyűlési biztos intézményének hazai története ismét fordulóponthoz érkezett: 2007 júniusában lezárult a második ombudsmani ciklus.¹ Ezzel párhuzamosan döntöttek az intézmény struktúrájának átalakításáról is: a parlament – előrevetítve a jövő nemzedékek ombudsmanja tisztségének létrehozását – megszüntette az állampolgári jogok országgyűlési biztosa általános helyettesének pozícióját.²

Lenkovics Barnabás általános ombudsman olyan ügyekkel búcsúzott hivatalától, amelyek közül több is nagy és egyúttal kritikus médianyilvánosságot kapott. Kétségtől ilyen volt például a vasúti szárnyvonalak megszüntetésével kapcsolatban néhány nappal a távozása előtt kiadott jelentése.³ A 2006. évről szóló parlamenti beszámolóát áttekintve is több ismert és jellemző ügy emelhető ki Lenkovics országgyűlési biztosi gyakorlatából.⁴ Emlékezzünk csak a temetőben kiépítendő kamerás megfigyelőrendszerrel,⁵ a pozitív adólista bevezetésével,⁶ a Rudas gyógyfürdő nők általi látogathatóságával⁷ vagy a harangozás által keltett zaj túrésének kötelezettségével⁸ foglalkozó ombudsmani vizsgálatokra. Milyen képet rajzolnak ki ezek az ügyek a második általános hatáskörű ombudsman tevékenységéről? Milyen ombudsmani filozófiát vallott, milyen ombudsmani szerepet, szerepeket választott magának az állampolgári jogok második országgyűlési biztosa?

A KULTÚRTÖRTÉNÉS

Az ombudsman intézményének egyik jellegadó sajátossága, hogy a biztosok úgynevezett kezdeményezéssel, illetve ajánlással élhetnek a feltárt visszasságok orvoslása érdekében, amely intézkedéseknek nincs kötelező ereje, azokat a jog eszközeivel nem lehet kikényszeríteni. Az ombudsmani tevékenység hatékonyságát ezért más módon kell biztosítani, az ajánlások teljesítését egymással kölcsönösen összefüggő tényezők mozdíthatják elő. A nyilvánosság, a poszt betöltőjének személyisége, személyes tekintélye, hitelessége, illetve az ajánlást alátámasztó érvelés, indoklás meggyőző ereje egymás hatását erősítve – vagy rossz esetben lerontva – alapozhatja meg

egy biztos álláspontjának elfogadását és ajánlásainak végrehajtását.

Lenkovics Barnabás az állampolgári jogok országgyűlési biztosaként közel sem csak alapjogi érveléssel igyekezett alátámasztani döntéseit. Számos jelentésében az indoklás önálló pilléreként, önálló szerkezeti elemeként jelennek meg az alkotmányjogi-alapjogi természetű érvrendszeren messze túlmutató megfontolások. Több döntésben – előfordul, hogy külön erre szánt cím alatt – találkozhatunk például kultúrtörténeti fejtegetésekkel. A hajnali harangozás pihenést zavaró zaját sérelmező panasz kapcsán ismerteti az országgyűlési biztos a harangozás hagyományát, „ezeréves” története alatt betöltött funkcióit: „...a harang hangja önmagában hagyomány. A harang és használata minden keresztény felekezetben, minden közösségben s mindenütt az országban – más-más okból – a mindennapok elmaradhatatlan része lett. A harangozás és a harangszó része az európai kultúrának, nemzeti kulturális örökségünknek és a helyi (városi-községi) közösségi összetartozásnak és kötődésnek (a lokális identitásnak) is. [...] Magyarországon ezeregy száz éve (Szt. István király templomok építését elrendelő törvénye óta) a harang szava irányította a mindennapi életritmust. [...] A hitlethez tartozó harangozások közül a téma jeles szakértői kiemelik, hogy »Harang szólított az istentiszteletekre naponta háromszor: hajnalban, délben, este Úrangyalára harangoztak. Lélekharang csendült a keresztény ember halála óráján, harangszó kísérte a temetési menetet, a körmeneteket, egyházi és világi méltóságok érkezését, ünnepélyes vonulását. Örömteli alkalmak szintén adtak lehetőséget a harangozásra: esküvők, keresztelők, körmenetek. A 12–13. századtól, amikor az úrfelmutatás a misében elterjedt, a legszentebb pillanatokban szintén megszólalt a harang.« A harangszó tehát éjjel-nappal, hétköznap és ünnepnap egyaránt rendezte és ismétlődő rendbe szerkesztette a keresztény emberek mindennapi életét.”

Később a jelentés mintegy összegzésként megállapítja, hogy a harangozás „a helyi (hívő és nem hívő) és nemzeti közösség közakarátát és közérdekét kifejező sajátos »társadalmi jelenség«, az eszmei kulturá-

lis javak összetevője, a nemzeti és a lokális szellemi kulturális örökség alkotóeleme”. Aminek egyébként egészen konkrét jogi következményei is vannak, így – többek között – a harangozást kultúr- és vallástörténeti előzményei veszik ki a jegyzői hatáskörből: „a jegyző hatáskörébe azért sem tartozhat, mert egy évnél régebbi (kb. ezer éve kialakult) szokás.”⁹

Ugyancsak kultúrtörténeti megalapozással fogott neki az országgyűlési biztos azon ügy eldöntésének is, amelyben a beadványozó a Rudas gyógyfürdő nők számára kedvezőtlen nyitvatartási rendjét sérelmezte: „A víz gyógyító hatásának fontos szerepe volt számos kultúra tradicionális orvoslásában. Mind a kínaiak, mind az amerikai indiánok ismerték a forró és jeges források gyógyító erejét. A görögök a gyógyítás istenének a templomait a gyógyforrások közelébe építették. A rómaiak szintén hittek a forrásvíz jótékony hatásaiban, sok európai fürdőváros alapítása fűződik a nevükhöz. A múltban az iszlám városokban is igen fejlett fürdőkultúra alakult ki. Az iszlám nők életében a tisztaság, illetve maga az egészség hozzátartozott a harmonikus életvitelhez, ez is része volt a világ teljességéről való gondolkodásnak. A nők minden nap hosszú órákat töltöttek szépítkezéssel és tisztálkodással. A törökfürdők fontos társadalmi szereppel bírtak. Kortól, nemtől, vagyontól függetlenül mindenki látogathatta ezeket, és a mindennapi élet és a török kultúra szerves részévé váltak. Számos szertartás kapcsolódott a fürdőkhöz: a körülmetélés, az esküvő, a temetés. Emellett a fürdők a szépségápolás »iskolái« is voltak, ahol a test és a haj ápolását, a sminkelést oktatták, és a személyzet ilyen szolgáltatásokban részesítette a vendégeket. A nők számára pedig gyakorlatilag az egyetlen hely volt, ahol társaságban lehettek.”

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa mindent a fürdőzés egészségügyi előnyeire vonatkozó megállapításokkal is kiegészítette. A szinte a fürdőzés reklámjának beillő leírásból a jelentés olvasói megérthetik, miért lehet e tevékenység oly áhított az abból – legalábbis részben – kiszoruló hölgyek számára: „A magas hőmérsékletnek és páratartalomnak köszönhető izzadás, a testi és szellemi pihenés, valamint a kezelések egészségjavító és megőrző hatással járnak. A súrolás, a szappanos masszázs, majd a tisztálkodás következtében a test megszabadul az elhalt bőrsejtektől, felfrissül a vérkeringés, ellazulnak az izmok. A magas hőmérséklet és a magas páratartalom miatt pedig elpusztulnak a testben található kórokozók. A víz gyógyító erejét fizikai és kémiai hatásai révén fejtik ki testünkre. A felhajtó erő csök-

kenti a gerincre és az ízületekre nehezedő gravitációs nyomást, az ásványi anyag tartalmú vizekben ráadásul a felhajtóerő nagyobb, mint a közönséges fürdővízben, a vízbe merülő test súlya mintegy tizedére csökken. A mozgás a vízben sokkal könnyebb, ezért a sérült, kopott ízületek is megmozgathatók, mozgás közben a víz áramlása jótékonyan masszírozza a bőr alatti izmokat; a meleg kitágítja az ereket, ami a vérnyomás csökkenéséhez vezet. A termál- és gyógyvizek kémiai hatásukat a bennük oldott ásványi anyagok bőrön keresztül való felszívódása révén fejtik ki. A felszívódott ásványi anyagok bekerülnek a vérkeringésbe, a nyirokerekbe, ezáltal hat-

nak az idegrendszerre, erősítik az immunrendszert, és kedvezően befolyásolják a szervezet reakcióképességét. Regeneráló, felépítő folyamatokat indítanak el a szervezetben. [...] A fürdőhelyek mikroklimája a levegőben található negatív ionok túlsúlya miatt stresszoldó, idegnyugtató, pihen-

tető hatású. A megszokott életritmus lassulása, a vízben végzett lassú mozdulatok szintén hozzájárulnak a felüdüléshez.”¹⁰

Az ombudsmani megállapítások, ajánlások elfogadottsága nagyban múlik az országgyűlési biztos stílusán. A jelentés címzettjeinek és a nyilvánosságnak a meggyőzéséhez többre lehet szükség, mint a rideg jogi indokolás, és az ombudsmani intézmény működésének, intézkedéseinek sajátosságai – a kötetlenség, a kötelező erő hiánya – miatt ez el is fogadható. Sőt a megszokott szikár szaknyelvi, jogszabálysöveget idéző, szakkifejezéseket használó levezetés helyett egy ombudsmantól kifejezetten elvárható, hogy érthetővé, emészthetővé, befogadhatóvá tegye vizsgálatának megállapításait.

De vajon ezeket a célokat szolgálják-e az alapjogi szempontú megítélés tekintetében közömbös megfontolások? Vajon mi a funkciója az amerikai indiánok fürdőzési szokásainak vagy az elhalt bőrsejtek eltávolításának annak az alapjogi dilemmának az eldöntésében, hogy diszkriminatív-e egy gyógyfürdő nőkre kedvezőtlen nyitvatartási rendje? Vajon nem ébreszt-e kételyeket az alkotmányjogi-alapjogi érvelés iránt a harangozás középkori gyakorlatára vagy az iszlám nők életvitelére és a termálvizek egészségügyi hatásmechanizmusára vonatkozó ismeretterjesztés?

Előfordulhat, hogy mindez az alkotmányjogi-alapjogi indokolás ellen hat. Sőt, a harangozás zajával foglalkozó jelentésben a harangozás tradíciójáról, funkciójáról szóló fejtegetések egyenesen a hatályos jogon alapuló érvelés kifejezett kizárásához vezetnek: „A harang funkciói történelmi távlatban a vallás és a

társadalmi környezet összefüggéseiben, a vallásgyakorlás időbeli szerkezetében, valamint a folklórhagyományban figyelhetők meg. Használata az egyházi előírásokon túl szorosan összekapcsolódik a helyi vallásgyakorlattal és népi szokásokkal (együttesen vallási és népi szokásjoggal), ezért a kérdéskörnek a mai központi állami és helyi önkormányzati jog alapján történő megítélése nem lehetséges.”¹¹

AZ ÉRDEKVÉDŐ

A 2007 áprilisában hivatalából éppen távozó állampolgári jogok országgyűlési biztosa a vasúti szárnyvonalak megszüntetése ügyében a sajtótól is nagy figyelmet kapott jelentést adott ki.¹² A vizsgálat megállapításai – az előzőekben szemléltetett technikát alkalmazva – több szerkezeti egységre tagolódnak, amelyek közül az elsőben a vasút kiegyezés utáni vázlatos történetéről, illetve a rendszerváltás utáni eseményekről olvashatunk. A jelen helyzetig vezetődő folyamat bemutatását a szárnyvonalak megszüntetésének kormányzati magyarázatául szolgáló tényezők elemzése követi.

A kormányzat indokai között szerepelnek a MÁV finanszírozásával kapcsolatos adatok és utasszámlálási eredmények, amelyekkel az ombudsmani jelentés több ponton vitatkozik. Az országgyűlési biztos vitatja tehát a kormányzati döntés indokoltságát, így például megállapítja: „Az eredetileg tervezett 28 mellékvonal megszüntetésével a kormányzati várakozások szerint 8,5 milliárd forintot lehet megtakarítani. Ezt a veszteségrészt azok után olvassák a MÁV fejére, és várják el a kistéleplések lakóinak megértését, hogy a kormányzat egy 2004 elejétől bevezetett adómódosítás miatt 7 milliárd forinttal (!) rontotta le a MÁV eredménypozícióját.” Ezután az ombudsman – úgy tűnik – egyetértően mutat be egy, „a Gazdasági Közlekedési Minisztérium által finanszírozott” 2003-as közlekedéspolitikai tanulmányt. E tanulmány idézett része a közlekedési hálózat, illetve az ország gazdaságának versenyképessége közötti különbségről szól, amely azért lényeges, mivel „egy túl szorosan a közlekedésre, vagy annak aláazataira szűkített hatékonyság-értelmezés elvezethet oda, hogy amelyik közlekedési ág hatékonyabbnak bizonyul rövid távon, azt kell fejleszteni, ezzel éppen megakadályozva az átfogóbb közösségi hatékonysági mérlegelés alapján megállapítható prioritások kialakítását. [...] A cél tehát nem külön-külön és általában a közlekedési hálózatok versenyképességének a növelése, hanem a hatékonyság és a versenyképesség olyan arányainak a kialakítása, amelyik az ország és az egyes régiók társadalmi-gazdasági fejlő-

désének/versenyképességének az elősegítése szempontjából optimális. [...] Nem tekintjük versenyképessnek azt a régiót, ahol felszámoltak minden olyan vasútvonalat, ami nem tudta eltartani magát.” A megállapítások összegezve azt mutatják: az állampolgári jogok országgyűlési biztosa indokolatlan és nem hatékony közlekedéspolitikai intézkedésnek tartja a vasúti szárnyvonalak megszüntetését. De vajon mi-lyennek tekinti az alapjogok nézőpontjából?

A jelentés szerkezete szerint haladva a fenti „általános megállapításokat” követi az *Alkotmányos jogokkal összefüggő szempontok vizsgálata* című rész. A két alapjogi szempontot egyrészt a mozgásszabadság, másrészt a diszkrimináció tilalma jelenti, az országgyűlési biztos álláspontja szerint ezekkel összefüggésben idézett elő a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium visszasságot, amikor a mellékvonalak forgalmának felfüggesztéséről döntött.¹³ Az ombudsmannek a mozgásszabadsággal kapcsolatos kiinduló tétele szerint ez a jog „magában foglalja a járművön vagy járművel és anélkül való helyváltoztatás, a közlekedés szabadságát is”. Bár az országgyűlési biztos magát a kifejezést nem használja, elemzése alapján arra következtethetünk: a vasút fenntartását és támogatását az államot e szabadságjoggal kapcsolatban terhelő intézményvédelmi kötelezettség részének tekinti. A jelentés szerint ugyanis: „Az alkotmányos alapjogok érvényre juttatása a demokratikus berendezkedésű állam működésének alapja. A demokratikus rend fenntartása ugyanakkor áldozatokat kíván a társadalomtól, az államtól. Az állam más esetben is támogatja anyagilag az egyes polgári és politikai jogok érvényesülését.” A másik szemponttal, a diszkrimináció tilalmával kapcsolatban az országgyűlési biztos alkotmánybeli fogódzóját az esélyegyenlőségek kiküszöbölésének állami feladata jelenti. Az ombudsman úgy látja, az állam a vasúti szárnyvonalak megszüntetésével éppen ennek ellenkezőjét teszi, növeli az esélyegyenlőséget.

Az ombudsman ugyan nem teszi meg ezt a megkülönböztetést, mégis érdemes észrevenni az alcímek (*A szabad mozgáshoz való jog; A diszkrimináció tilalma*) és a tényleges kiindulópontok közötti eltérést. Az állam intézményvédelmi kötelezettségét az alanyi szabadságjog tiszteletben tartásától, az esélyegyenlőség előmozdításától a diszkrimináció tilalmától ugyanaz különbözteti meg. Míg utóbbiakra az egyéneknek alanyi joguk van és azokat az államtól a jog eszközeivel kikényszeríthetik, addig ez az előbbiekre, különösen az anyagi támogatás nyújtása tekintetében, nem igaz. Az intézményvédelmi feladatok teljesítésének módjában, az eszközök megválasztásában az államot, a kormányzatot széles körű mérlegelési lehetőség illeti meg. „A vasúti mellékvonalak

forgalmának felfüggesztése és a szolgáltatási szint csökkentése” – ami megalapozta a jelentésben a vizsszásság megállapítását – önmagában az állam alkotmányosan megengedett mozgásterében hozott döntés, amelyet meghozhat, ha a költségvetésnek így olcsóbb. A vasút és a buszközlekedés közötti választás a kormányzat politikai felelőssége. Az, hogy „a vasút által nyújtott szolgáltatások sokrétűbben szolgálják az utasokat (például babakocsi, kerékpár, nagyobb poggyászok szállíthatósága), mint a buszközlekedés”, még ha igaz is, akkor sem jelent alkotmányos kényszert a vasút fenntartására.

Az érdekkijáró-szószóló ombudsman persze nem ismeretlen modell, egy ilyen ombudsman alapjogsérem hiányában is küzdhet (például) a vasúti közlekedés megmaradásáért, fejlesztéséért. Megengedjük, előfordulhatnak olyan jellegű ügyek, amelyekben egy aktivista szemléletű országgyűlési biztos elfogadható módon léphet fel – alkotmányos alapjog sérelme nélkül is – érdekérvényesítő szerepkörben. A vasúti szárnyvonalak esetében azonban az országgyűlési biztos érdekvédő fellépése egy kormányzati politikai döntés, a vasúti közlekedéspolitikai bírálatát jelentette. Az ombudsman anélkül szólított fel a vasút mint közlekedési eszköz fenntartására és fejlesztésére, hogy valamely alkotmányos alapjog sérelmét bizonyította volna. Ha viszont az ombudsman politikai döntéseket érdemi jogi érvelés nélkül, célszerűségi alapon bírál, akkor ezzel az érdekérvényesítő fellépéssel ő maga is a politizálás terepére téved.

AZ ALAPJOGÁSZ

Az ombudsman intézményének funkciójával foglalkozó egyik legmeghatározóbb hazai írásban Sólyom László – az ombudsmani alapjog-értelmezés és az alapjogi bíráskodás rokonságára rámutatva – arra a kivételes lehetőségre hívta fel a figyelmet, hogy az országgyűlési biztosok alapjogokat értelmező állásfoglalásaiból felépülő esetjog lehet az, ami pótolja a hiányzó alapjogi bíráskodás jogértelmező funkcióját.¹⁴ Az országgyűlési biztosi intézmény előtt ez a lehetőség természetesen az elmúlt hat évben is nyitva állt. Mit valósított meg belőle az ebben az időszakban hivatalban lévő általános ombudsman?

Az alapjogokat értelmező esetjogi rendszer létrejöttének előfeltétele, hogy az ombudsman az elé kerülő ügyekben meglássa az alapjogi dilemmát, az alapjogok nyelvén értelmezze az igazát kereső panaszos problémáját. A rendszer építőkövei, az egyes ügyekben megfogalmazott állásfoglalások, ajánlások sem lehetnek kellően hatékonyak magas színvonalú és következetes alapjogi érvelés nélkül, amelyekből

egy ciklus végére kikristályosodhat az országgyűlési biztos alapjog-értelmezése. Mennyire tett eleget ezeknek az elvárásoknak az általános ombudsman?

Az országgyűlési biztos kiemelten fontos feladatának tartotta a környezet védelmét; e területen 2006-ban is sokat szerepelt a médiában zajvédelemmel összefüggő ügyeivel. Ezek közé tartozott több átfogó vizsgálat mellett a harangozás pihenést zavaró zaját kifogásoló panasz nyomán született – korábban más összefüggésben már idézett – jelentés.¹⁵ A beadványozó ez utóbbi ügyben azt sérelmezte, hogy a templom gépi működtetésű harangja hajnali 5 órától óránként 5-6 percig működik, és ez lehetetlené teszi a közelben lakók pihenését. A jelentés több szempontból közelítette meg a problémát. A konkrét beadványt illetően az általános biztos azt állapította meg, hogy a korábban az önkormányzathoz is fordult panaszos ügyében a jegyző nem tett eleget eljárási kötelezettségének, és kezdeményezte, hogy a jegyző egyrészt hozzon határozatot, másrészt a helyi képviselőtestülettel és az egyházi fórumokkal egyeztetve készítse elő a helyi szabályozást. Mindehhez segítségül szolgálhat az ombudsman szándékai szerint a jelentésben – általános jelleggel – feltárt jogi háttér. A vizsgálat konkrét ügytől független, általános megállapításai – amint erről a korábbiakban szó esett – nem csupán jogi, alapjogi természetűek: a jelentésnek a harangozás történetével foglalkozó részeit fentebb már bemutattuk. Az általános fejtegetések másik szempontját az alapjogi, a szabad vallásgyakorlás kérdésével való összefüggések adják.

Az ombudsman kiindulópontja szerint a vallásszabadság, a harangozást is magában foglaló szabad vallásgyakorlás kiemelt jelentőségű alapvető jog. Az alkotmánybírói gyakorlatot is felhívó országgyűlési biztos rámutat, hogy a vallásgyakorlás szabadsága a véleményszabadságból eredeztetett úgynevezett kommunikációs jogok csoportjába tartozik, élvezeti a véleményszabadság kiemelt alkotmányos védelmét is. Majd további indokolás nélkül megállapítja: „Az Alkotmány, az AB határozat és a Lvtv. általános rendelkezéseiből tehát egyértelműen kiolvasható az a konkrét jogi következtetés, mely szerint a »harangozás szabadsága« a vallásszabadság része, a harangozás jogát éppúgy köteles mindenki tiszteletben tartani, gyakorlását tűrni, mint ahogyan a vallásgyakorlás jogának összes többi részjogosítványát is.” Az ombudsman később meg is erősíti álláspontját: „a harang szakrális célú használata [...] az egyház belső ügye, az nem tiltható, nem korlátozható.”¹⁶

Bár közismert, érdemes itt felidézni az Alkotmánybírósnak a véleményszabadság és általában a kiemelt védelmet élvező kommunikációs jogok korlátozhatóságáról vallott nézeteit. A testület több ha-

tározatában is kimondta, hogy e jogoknak csak igen kevés alapjoggal szemben kell engedniük, azonban ez a kitüntetett szerep nem vezet arra, hogy abszolút érvényűek, korlátozhatatlanok lennének. A egészséges környezethez, a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez, illetve a tulajdonhoz való jogokat – amelyek érintettsége miatt az ombudsmani eljárás egyáltalán megindult – tehát nemcsak lehet, de kell is mérlegelni a harangozás jogával szemben.

Nem állja meg a helyét az az ombudsmani kijelentés, mely szerint „a harang szakrális célú használatát nem állami jogszabályok rendezik, azok nem is rendezhetik, hanem egyrészt liturgikus szabályok, másrészt a részleges egyházjog előírásai. [...] a hitélettel összefüggő harangozások szabályozása az egyházak kizárólagos belső ügye.” Az állami semlegesség tétele ugyanis nem a vallásszabadság körébe tartozó cselekmények szabályozásának tilalmát, jog általi érinthetetlenségét jelenti. Az Alkotmánybíróság is úgy fogalmazott, hogy „az alkotmányból csak a vallásszabadság olyan korlátozásának tilalma következik, amely kizárólag a vallásos meggyőződésre, illetve a vallásgyakorlásra vonatkozik”.¹⁷ Azok a korlátozások azonban, amelyek a vallásgyakorlásra és a más indíttatású azonos magatartásra, a hajnali harangozásra és más hangos tevékenységre, zajra egyaránt vonatkoznak, nem tekinthetők alkotmányellenesnek. Ezek ugyanis a harangozást nem vallásos tartalma, hanem külső körülményei (hajnalban, hangosan stb.) miatt szorítják keretek közé.

Az ombudsmani érvelés illetően cáfolata persze még nem ad választ arra a kérdésre, hogy lehet-e harangozni vagy sem, illetve ha lehet, akkor milyen feltételek mellett, vagyis hogy hol húzódik a határ az alapjogi konfliktusban az ütköző jogok között. De nem is az országgyűlési biztosi gondolatmenet végeredményét akarjuk vitatni, hanem azt, ami mind az intézmény eseti hatékonysága, mind esetjogi rendszere szempontjából sokkal jelentősebb: a végeredmény jogi megalapozottságát. Az ombudsman ugyanis úgy adott a jelentésében a harangozás mellett elkötelezett választ, hogy fel sem tette a kérdést: milyen alkotmányos érvek állnak az adott helyzetben kollízióba került alapjogok, egyrészt a harangozás, másrészt az azt akarjuk ellenére hallgatók oldalán.

A jelentést olvasva arra következtethetünk, a végülében fel sem vázolt alapjogi konfliktust nem jogi tényezők döntötték el – méghozzá abszolút érvényűvel – a harangozás javára. Ilyen tényezőnek tűnik az ombudsman érezhető megdöbbenése azon, hogy „egyes állampolgárok már a harangozást is zavaró té-

nyezőnek, »elviselhetetlen zajnak« tartják az életükben”. Akkor, amikor „a társadalom egyes tagjai – például »zenés« szórakozásuk során – magukat képesek károsítani”. Láhattuk, hogy a biztos nagy jelentőséget tulajdonít a történelmi hagyományoknak is, és bízik abban, hogy „az ilyen panaszosok is tudatában vannak a harang és a kulturális hagyományok kapcsolatának. Valószínűleg helyesen érzik, hogy ha már a harangozás is elviselhetetlen »zajkeltés« a számukra, akkor nem a harangban van az alapvető hi-

ba. A harang zaja legfeljebb az utolsó csepp a legkülönfélébb zajszennyezésekkel már csordultig telt pohárban.” Az ombudsman érveléséből következően tehát azok különösen nem panaszkodhatnak a harangozás zajára, akik hajnalban az előző éjjeli diszkózást akarják kipihenni.

Az alapjog-értelmező, alapjogokról elmélkedő ombudsmani állásfoglalások nemcsak az elsősorban a szakmai

közönseget foglalkoztató esetjogi rendszert építik, hanem (jó vagy rossz irányba) a megszólított hatóságok, köztisztviselők és – főként persze a média közvetítésével – az állampolgárok jogtudatát, alapjogszemléletét is formálják. Milyen szemlélettel közelítette meg ügyeit a második általános biztos? Milyen irányba alakította közönsege alapjogszemléletét?

Figyelemre méltó az ombudsman az az ügye, amelyben arról kérték állásfoglalását, hogy okozna-e alkotmányos jogsérelmet kamerás térfigyelő rendszer kiépítése a köztemető területén.¹⁸ Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának a konkrét kérdésre adott válasza igencsak általánosnak mondható: „...indokolt lehet, hogy egyes temető(része)k műemléki értékeinek, nemzeti, kulturális és kegyeleti jelentőségének, a látogatók méltóságának és a sírhelyek biztonságának védelme érdekében – a súlyos jogsértő cselekmények megelőzése, illetve leleplezése céljából – kamerás temetőfigyelő rendszert alkalmazzanak. Amennyiben ilyen rendszer kerül kiépítésre, annak során figyelemmel kell lenni a szükségesség-arányosság-alkalmasság alkotmányos követelményeire. Törekedni kell arra, hogy a technika a lehető legkisebb mértékben érintse a jogtisztelő polgárok alapvető jogait, különösen a személyes adatait, és amennyiben érinti, annyiban garantálja is egyúttal azok védelmét és biztonságát.”

Ha a konkrét kérdésre adott válasz nem is, a térfigyelő rendszerekkel kapcsolatos általános megállapítások igencsak sokat elárulnak az ombudsman alapjogszemléletéről, hiszen napjainkban a kamerás megfigyelés kérdése a szabadság-biztonság dilemma egyik szimbólumává vált. A dilemma abban áll, hogy

az emberek biztonság iránti igényével alátámasztott kamerahasználat meddig szoríthatja még vissza a magánszféra határait. Ahogyan az országgyűlési biztos írja: „A kamerás megfigyelő-rendszereket világszerte egyre többen a bűnözés elleni egyik leghatékonyabb eszköznek tartják, és a biztonság zálogaként tekintenek rájuk.” Ugyanakkor: „A bűnmegelőzés, bűnüldözés célját szolgáló térfigyelő kamerák egyre több helyre történő kihelyezése valóban az emberek magánszférájának beszűkülését eredményezi, és egy olyan állam, illetve társadalmi berendezkedés vízióját vetíti előre, ahol a polgárokat állandóan megfigyelhetik és ellenőrizhetik, amint elhagyják lakásukat. Az államnak a polgáraival szemben tanúsított ilyen fokú bizalmatlansága egy demokratikus berendezkedésű országban nehezen indokolható.”

Merre billen a mérleg az országgyűlési biztos fejtegetéseiben a temetői megfigyelőrendszerek kapcsán, illetve általában a kamerás megfigyelést illetően? Úgy gondolhatnánk, hogy egy alapjogvédő intézménynek szükségszerűen a szabadság oldalán kell állnia. Természetesen konkrét ügyekben állást foglalhat a térfigyelő kamerák megengedhetősége mellett is, hiszen valóban előfordulhatnak olyan esetek, amelyekben alkotmányosan legitim célok indokolták a megfigyelést. De általában egy ombudsman, különösen egy más ügyekben szószólói szerepkört felvállaló ombudsman nehezen kerülheti el, hogy figyelmeztessen a kamerák szabadságkorlátozó hatására.

A vizsgált jelentésben a temetői megfigyelőrendszerekre vonatkozó specifikus érv volt maga a megfigyelési helyszín. A szakirodalomban hangsúlyozzák, hogy míg a megfigyelt terület szempontjából előnyös a kamerás megfigyelés, összességében valójában nem csökken a bűnözés mértéke, csupán az így ellenőrzött területről kiszorul és máshol jelentkezik. Ez pedig végül „oda vezethet, hogy egyre több területen szerelnek fel kamerákat, ezáltal egyes városokat, városrészeket szinte teljesen behálózhatnak a térfigyelő rendszerek”. A temető mint speciális helyszín miatt azonban az országgyűlési biztos szerint ez az érv nem alkalmazható. Mivel az ebben az esetben üldözendő cselekmények, így a sírgyalázás, temetőrongálás kifejezetten csak egy meghatározott területen, a temetőben valósulhatnak meg, a kamerák alkalmazása nem vezethet az ugyanilyen bűnözés elvándorlásához. „Az ilyen, speciális objektumok megfigyelése céljából felszerelt kamerák ezért közvetlenül nem járulnak hozzá a térfigyelő rendszerek – sokak által sérelmezett – városokat behálózó terjedésének folya-

matához.” Figyelemre méltó, hogy a máskor kedvvelve elmélkedő országgyűlési biztos itt nem töprengett el azon, hogy ha a temetői megfigyelés – amint írja – közvetlenül nem is vezet a térfigyelő rendszerek terjedéséhez, néhány áttételen keresztül ez is hozzájárulhat az emberek szabadságigényének csökkenéséhez.

Lenkovics ombudsman kifejezetten ennek az ellenkezője mellett foglalt állást. Ő a kamerákat végső soron a szabadság közvetett garanciájaként fogja fel: „Az agresszió, a brutalitás, a terrorizmus, az öncélú vandalizmus (összességében: az újkori barbárság) terjedése [...] egyre erősödő indok, mivel magának a demokratikus berendezkedésnek és a szabad társadalomnak a létét fenyegeti.” A szabadság előfeltételét jelentő rendet és biztonságot pedig – ahogyan ezt jelentésében többször leszögezi – hatékonyan szolgálja a kamerás megfigyelés technikája.

A biztosi álláspontot kevésbé befolyásolják az emberi méltósághoz, a magánszférához fűződő joggal kapcsolatos érvek. Az ombudsman értelmezése szerint a közterületen kamerákkal történő rögzítés nélküli megfigyelés „nem érinti az ott tartózkodók magánszférához való jogát. A kamerákkal ugyanis olyan területet, eseményeket figyelnek meg, amelyek

ÁLTALÁBAN EGY OMBUDSMAN, KÜLÖNÖSEN EGY SZÓSZÓLÓI SZEREPKÖRT FELVÁLLALÓ OMBUDSMAN NEHEZEN KERÜLHETI EL, HOGY FIGYELMEZTESSEN A KAMERÁK SZABADSÁGKORLÁTOZÓ HATÁSÁRA.

amúgy is mindenki számára láthatóak. Amennyiben például egy utcán sétáló ember egy kamera által megfigyelt területre ér, a kamera is kizárólag azt »látja«, amit bárki, aki szintén az utcán tartózkodik.” És érdemben nincs ez másképp a kép rögzítése esetén sem: „A felvételeken a jogtisztelő látogatók képmásának tárolása jogilag nem releváns »technikai tény«, hiszen azokba – jogsértő cselekmény hiányában – senki nem tekinthet bele, majd törlik azokat.” A temetőben „a kegyeleti jogosultak – úgyszólván mint törvénytisztelő állampolgárok – technikai érintettsége (»képbekerülésük« okán) jogilag irreleváns, az ebből eredő esetleges jogsérelmük veszélye olyan csekély mértékű, amit a legalapvetőbb jogaik védelme és biztonsága nagyságrendekkel meghalad”.

Mi több, a törvénytisztelő állampolgárok jogait nemhogy korlátozná vagy sértené a kamerás megfigyelés, hanem kifejezetten az ő jogaik érvényesülését és védelmét szolgálja: „...a törvénytisztelő (önkéntes normakövető) állampolgárokkal szemben felesleges is. Az ő esetükben a kamerák nem rájuk és főleg nem ellenük »irányulnak«, hanem ellenkezőleg, értük, az ő jogaik és törvényes érdekeik védelmében funkcionálnak”. Ami ellen nehéz lenne szót emelniük, hiszen „a törvények betartatása, a bűncse-

lekmények megelőzése minden társadalom és minden egyes jogtisztelő és tisztességes ember érdeke”.

A temetői megfigyelőrendszerek esetében az ombudsman felveti azt az értelmezési lehetőséget, hogy a kamerák az egyének magánszféráját nem korlátozzák, hanem épp ellenkezőleg: „a kamera ebből a sajátos magánszférából kifelé figyel: az illetéktelen behatolók és az illetlen cselekmények kizárása, távoltartása, megakadályozása a célja. Utóbbi esetben a kamera ennek a különleges magánszférának a belső védelmi-védekezési eszköze, amely kifelé irányul.” Ezt az érvelést a biztos a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bírósága jogértelmezésével is erősíti, mely szerint a magánszféra határa nem a magánlakások ajtajánál húzódik: a magánélet védelméhez való jog a polgárokat bizonyos mértékig akkor is megilleti, amikor közterületen tartózkodnak. Így ugyanis alátámasztható, hogy „ha a temetőben elhelyezett kamera »belső megfigyelést« végez és a »jogellenes külső beavatkozás« ellen irányul, akkor nem pusztán technikai eszköz, hanem az alanyi jogú önvédelem (a magánélet és a magánszféra védelmének) eszköze, alkalmazása pedig a temető tulajdonosát, üzemeltetőjét terhelő »örzési kötelezettség« részét alkotja, e kötelezettség teljesítésének egyik lehetséges módja.” Ami véleménye szerint ráadásul sokkal kevésbé zavarja a látogatókat annál, amennyire kellemetlen lehet például az őrszemélyzet jelenléte. „A temetőkből vallási, családi és társadalmi rítusok zajlanak, nem ritkák az érzelmi-törések sem, ezen kívül a gyászolók, látogatók szereteteikre emlékezve általában magányra vágyanak. Emiatt adott esetben a magánszférájukba való beavatkozásnak tekinthetik a nagyszámú (esetleg egyenruhás) őrszemélyzet (különösen a rendőrség, netán a közterület felügyelők) jelenlétét, azt, hogy ezek »szemmel tartják«, azaz megfigyelik őket és az eseményeket. Vajon ugyanúgy tekintik-e a temető területének kamerával történő állandó megfigyelését, valamint a képek rögzítését, ha ezt diszkrétan elhelyezett technikai eszközök segítségével, egy elkülönített és zárt helyiségben végzik?”

Hasonló alapjogszemlélet mentén foglalt állást az állampolgári jogok országgyűlési biztosa az úgyneve-

zett pozitív adólista bevezetésének ügyében is.¹⁹ Álláspontja szerint az érintettek tulajdonhoz való joga, illetve személyiségi jogainak védelme szempontjából a pozitív adólista nem okozna alkotmányos visszásságot. Egy ilyen nyilvántartás nemcsak a hitelnyújtók, de a hitelfelvevők oldaláról megközelítve is előnyös. Az adós, a hitelfelvevő becsületének és jó hírnevének, jó adós voltának ugyanis kiemelkedő piaci értéke van, az személyiségi jogként és a tulajdonhoz való alkotmányos jog körébe tartozó vagyoni értékű jogként is alkotmányi és törvényi védelmet élvez. A pozitív adólista tehát nemhogy jogkorlátozást, hanem az adósok jogainak többletgaranciáját jelenti: a hitelnyilvántartás a jó hitelműlttal rendelkező, megbízható ügyfelek számára megkönnyíti a további hitelhez jutást, a hitelebírlási folyamat egyszerűbb és gyorsabb lehet, a listán szereplők akár kedvezőbb feltételekkel juthatnak hitelhez. „A lakossági rendszerben tervezett pozitív adólista ugyanilyen előnyöket kínálna a rendszeren törlesztő természetes személy adósoknak, tehát alanyi jogaik és törvényes érdekeik védelmét, illetve azok előmozdítását szolgálná.”

Az ombudsman, akárcsak a temetői megfigyelőrendszerek esetén, a pozitív adólista bevezetése kapcsán is arra a következtetésre jut, hogy a törvénytisztelő temetőlátogatóknak és a rendszeresen fizető adósoknak nem kell tartaniuk sem a kameráktól, sem a nyilvántartásoktól. Ezek valójában előnyt jelentenek számunkra. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa összemérte magánszféránk védelmét kegyeleti érzésünkkel és üzleti jó hírünk értékével, és a végeredmény szerint az utóbbiak mindenkinek többlet érnek. Így van ez egészen addig, amíg a törvényeket megtartjuk. Félniük csak a potenciális vagy tényleges sírrongálóknak és a rossz adósoknak kell. Mindez egybevág Lenkovics Barnabás ombudsmanként vallott alapjogszemléletével, amelyről így írt: „Az országgyűlési biztos intézményét – annak jogtudat-formáló szerepét és lehetőségét kihasználva – az állampolgári jogok védelme mellett az állampolgári kötelezettségeket is hangsúlyozó egységes szemlélet elterjesztésére kívánom felhasználni.”²⁰

JEGYZETEK

1. Az adatvédelmi biztos kivételével az országgyűlési biztosokat 2007. június 30-ig szóló mandátummal választották meg. Ezt azonban csak Kaltenbach Jenő kisebbségi biztos töltötte ki, a két általános ombudsman valamivel mandátumának lejártá előtt másik pozícióba távozott: Lenkovics Barnabás, az állampolgári jogok országgyűlési biztosa alkotmánybíróvá választá-

sa miatt 2007. április 20-ával, Takács Albert általános helyettes pedig igazságügyi és rendészeti miniszterré történő kinevezése miatt május 31-ével lemondott tisztségéről.

2. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény módosításáról szóló 2007. évi XXXVII. törvény és annak indokolása.

3. OBH 1232/2007. (2007. április 12.).
4. Megteszik ezt egyébként maguk a biztosok is, amikor külön cím alatt mutatják be „kiemelt jelentőségű” vizsgálataikat (*Egyes kiemelt jelentőségű vizsgálatok* című fejezet, 107–208. oldal). Az általános biztos ügyei által kapott médiafigyelmet szemlélteti a Lenkovics Barnabás médiaszerepléseiről szóló melléklet (283–284. oldal).
5. OBH 3855/2005.
6. OBH 5296/2005.
7. OBH 5726/2005.
8. OBH 5124/2005.
9. Uo.
10. OBH 5726/2005.
11. OBH 5124/2005.
12. OBH 1232/2007.
13. A jelentésben az ombudsman emellett megállapította, hogy a minisztérium „a döntések meghozatala során az érintett állampolgárok mellőzésével megsértette a demokratikus jogállam követelményeit és az emberi méltóság alapjogát is”.
14. SÓLYOM László: *Az ombudsman „alapjog-értelmezése” és „normakontrollja”*, in *Az odaáttra nyíló ajtó*, Budapest, Adatvédelmi Biztos Irodája, 2001, 83.
15. A 2006. évről szóló beszámoló ezt az ügyet is a zajvédelmi ügyek körébe sorolja (284. oldal).
16. A nem hitéleti, hanem egyéb, szolgáltatási (például időjelző) harangozások esetén az országgyűlési biztos megengedhetőnek tartja a korlátozást, az állami szabályozást. Ez a megkülönböztetés egyúttal érvelésének egyik kulcsa. Nem foglalkozik azonban azzal a dilemmával, hogy a harangozás említett funkciói közötti elhatárolást csak az egyház végezheti el, az erről való állami döntés ellentétben állna az állam és egyház elválasztásának tételével. Így viszont ez a megkülönböztetés sem jelentheti a harangozás keltette zaj zavaró hatását sérelmezők jogainak garanciáját.
17. 4/1993. (II. 28.) AB határozat.
18. OBH 3855/2005.
19. OBH 5296/2005.
20. LENKOVICS Barnabás: *Gondolatok az intézmény jelenéről és jövőjéről*, in *Az ombudsmanok tíz éve 1995–2005*, Budapest, Országgyűlési Biztos Hivatala, 2005, 15.

AZ EMBERI JOGOK EURÓPAI BÍRÓSÁGÁNAK ÍTÉLETEIBŐL

AZ EGYEZMÉNY 10. CIKKE A VÉLEMÉNYNYILVÁNÍTÁS SZABADSÁGA

*Lombardo és mások kontra Málta*¹

Az ügy körülményei. A kérelmezők, Mark Lombardo, Charles Bonello és Alfred Debono a fgurai helyi tanácsban a Nemzeti Párt képviselői, míg John Zammit a helyi újság, az In-Nazzjon Taghna szerkesztője. 2001-ben vita támadt a máltai kormányzat és a helyi tanács között a Fgurában tervezett „Hompesch” út kapcsán. Az ügy bíróság elé került, és mind a helyi tanácsban, mind a helyi sajtóban nagy visszhangot kapott. 2001. május 24-én a kérelmezők indítványt nyújtottak be a helyi tanácshoz, amelyben kérték, hogy tartsanak a kérdésről nyilvános meghallgatást. Az indítványt a tanács elutasította. 2001. augusztus 17-én a képviselők az In-Nazzjon Taghna-ban megjelentetett írásukban azt sérelmezték, hogy a „helyi tanács nem konzultált a választókkal és figyelmen kívül hagyta a közvéleményt az ügyben”. A helyi tanács rágalmozásért beperelte a szerzőket és az újság szerkesztőjét. A képviselők szerint az írás csupán azt a tényt kommentálta, hogy a közmeghallgatásra irányuló kérelmüket a tanács elutasította. 2002 novemberében a bíróság elmarasztalta a kérelmezőket, mivel a cikkben szereplő állításaikat nem tudták bizonyítani. Az ítélet szerint amellett, hogy a városrendezési tervet nyilvánosságra hozták, az ügyben több meghallgatást is tartottak. A szerkesztővel kapcsolatban az eljáró bíróság megjegyezte: ő tudott a vitáról, valamint hitt abban, hogy az állítások igazolhatók, és ezért a helyi tanácsnak válaszadási lehetőséget ajánlott. A kártérítést elrendelő ítéletet a fellebbviteli bíróság fenntartotta, és a kérelmezők alkotmányjogi panaszát is elutasították.

Az Emberi Jogok Európai Bíróságához (EJEB) benyújtott panaszában valamennyi kérelmező a vélemény szabadságot garantáló 10. cikk megsértésére hivatkozott.

*A határozat.*² A bíróság megállapította, hogy egyik fél sem vitatta a korlátozás tényét, ugyanakkor nem értettek egyet abban, hogy a korlátozás mások jó hírnevének védelmét – mint az egyezmény által elfogadott jogkorlátozási célt – szolgálta-e. Mivel a testület elfogadta a fenti célt, az ügy fő kérdése az volt, vajon a korlátozás „szükséges-e egy demokratikus társadalomban”. Mivel a véleményszabadság korlátozása eb-

ben az esetben választott képviselők érdekeit szolgálta, akik elsődleges feladata a választók tájékoztatása és a közérdek szolgálata, a bíróság különös gondal vizsgálta a korlátozás egyezménykonformitását.

A testület hangsúlyozta, hogy a sajtó elsődleges feladata a közvélemény megfelelő és megbízható tájékoztatása, de munkája során nem lépheti át azt a határt, amely már mások jó hírnevének sérelmét jelenti. A politikusoknak a magánembereknél szélesebb körben kell elviselniük a kritikát, ezért egy olyan választott testületnek, mint a helyi tanács, nagyobb toleranciát kell tanúsítania. Mivel az eset alapját képező újságcikk politikai beszédnek minősül, nagyon szűk körben fogadható el annak korlátozása.

A bíróság álláspontja szerint a nemzeti bíróságok hibáztak a vitatott állítások minősítésével kapcsolatban. Az első állítás, amely szerint a helyi tanács nem tartott közmeghallgatást, többféleképpen értelmezhető. A kérelem elutasításából a szerzők ésszerűen következtettek arra, hogy semmilyen meghallgatást nem tartottak a kérdésről. Az EJEB a fenti állítást – az esetjoggal összhangban – értékítéletnek minősítette. A másik állítást – amely szerint a tanács mellőzte a közvéleményt – a testület egyértelműen értékítéletként kezelte. Ugyanakkor a bíróság hangsúlyozta: mivel a kijelentéseket egy élénk politikai vitában tették, az értékítélet-tényállítás elhatárolás kevésbé fontos. Az eljárás alapját képező állítások tehát nem lépték át az elfogadható kritika határát, és a nemzeti hatóságok nem tudtak releváns és elfogadható indokokat felhozni a korlátozás igazolására. Mindezek alapján az EJEB megállapította az egyezmény 10. cikkének megsértését.

*Gorelishvili kontra Grúzia*³

Az ügy körülményei. Ilnar Gorenishvili az eset idején újságíróként dolgozott. 2000 júliusában a Meridiani 44 című újság a közszférában előforduló korrupcióval foglalkozó rovatában cikket jelentetett meg, amelyben számos politikust és kormányzati tisztségviselőt kritizált a vagyonbevallásukkal kapcsolatban. Az ügy tárgyát képező cikk az újság címlapján kezdődött, ahol az írás mellett képet is közöltek Lominda abháziai képviselő nyaralójáról. Ilnar Gorenishvili részletesen bemutatatta a képviselő anyagi helyzetét, és éles kritikával illette a hivatalos vagyonbevallás és a tényleges vagyona közötti ellentmondásokat. A képviselő becsületsértésért beperelte az újságíró

és a cikket közlő újságot. Állítása szerint az írás azt sugallta, hogy a nyaralót és a fővárosi lakást képviselőse idején szerezte, pedig azokat még az 1970–80-as években vásárolta.

Az ügyben eljáró bíróság megállapította, hogy az újságcikk szarkasztikus és megalázó stílusa elegendő volt ahhoz, hogy az olvasóban kétségeket ébresszen a képviselő vagyongyarapodásával kapcsolatban. Az újságíró nem tudta bizonyítani, hogy nem akarta korrupcióval vádolni a képviselőt, ezért a bíróság nem vagyoni kártérítés megfizetésére és helyreigazítás közlésére kötelezte. Az ítéletet a Legfelsőbb Bíróság is fenntartotta, mivel az újságcikk valótlan-ságot állított és az újságíró e tekintetben gondatlanul járt el.

A kérelmező panaszában az egyezmény 10. cikkében garantált véleménynyilvánítási szabadság megsértésére hivatkozott. Emellett a Legfelsőbb Bíróság döntésének határidőn túli kézbesítésével összefüggésben kérte a 6. cikk sérelmének vizsgálatát is; panaszának e részét azonban az Emberi Jogok Európai Bírósága elutasította.

*A határozat.*⁴ A felek nem vitatták, hogy a Legfelsőbb Bíróság döntése a kérelmező véleménynyilvánítási szabadságát korlátozta mások jó hírnevének védelme érdekében. Az EJEB ezért elsősorban a korlátozás szükségességét vizsgálta a következő szempontok szerint: a felek álláspontja, a közlés tartalma és a nemzeti bíróságok minősítése.

Ilnar Gorenishvili újságíró, akinek elsődleges feladata a közvélemény tájékoztatása. Az újságírói szabadság magában foglalja a túlzás és provokáció lehetőségét, de ennek határt szab mások jó hírnevének és jogainak védelme. Lominadze képviselő politikus, akinek munkája természeténél fogva nagyobb toleranciával kell a kritikát fogadnia. A vitatott újságcikk nem hivatkozott bizalmas információkra és egy fontos, közérdeklődésre számot tartó vitához szolt hozzá. A kiemelt figyelemhez a képviselő abháziai kötődése is hozzájárult. A nyaralóval kapcsolatos kijelentéseket a grúz bíróság nem minősítette abból a szempontból, hogy azok értékítéletek vagy tényállítások. Az elbírálás idején hatályos grúz szabályok szerint a becsületsértés szempontjából a megkülönböztetés irreleváns volt, és ez az eljárás mindenképpen ellentétes az egyezménnyel.

A bíróság álláspontja szerint nem az újságíró feladata annak kiderítése, hogy a képviselő hogyan szerezte vagyonát. A hivatalos vagyonbevallás sem tartalmazott információt a tulajdon eredetére vonatkozóan, ezért nem állítható, hogy a kérelmező elferdítette volna a valóságot. Nem kötelezhető a sajtó képviselője önálló vizsgálódásra akkor, ha állításait hivatalos iratokra alapozza. Mindezek fényében a véle-

ményszabadság korlátozása nem tekinthető szükségesnek egy demokratikus társadalomban.

*Flux kontra Moldávia*⁵

Az ügy körülményei. 1999. március 27-én a moldáv szervezett bűnözés és korrupció elleni hivatal elnökhelyettese egy tévéműsorban bűncselekmény és szabálysértés elkövetésével vádolta meg Valeriu Mateit, aki a parlament alelnöke és az egyik párt vezetője. Állítása szerint egyes bűncselekmények elkövetésében szerepet játszó cégeket egy maffiacsoport véd, amelynek másodmagával Matei a vezetője. 1999. március 30-án a panaszos, a Flux nevű kisinyovi újság *A korrupcióellenes háború: N. A. ezredes kontra Matei elnök. Alexei szerint Valeriu Matei politikai védelmet nyújt egy maffiaklának* címmel közölt cikket, amely kommentár kíséretében a tévéműsor szó szerinti változatát is tartalmazta.

Valeriu Matei rágalmozás miatt eljárást indított a Flux ellen. A fellebbviteli bíróság 2003. február 20-án meghozott ítéletében úgy döntött, hogy a kifogásolt állítások nem valósítanak meg rágalmozást, mivel, többek között, a Flux csupán idézte N. A. állításait. Ugyanakkor a cikk címében a maffiaklán védelmével kapcsolatos szövegrész rágalmozást valósított meg, mivel N. A. nem tett ilyen tartalmú megjegyzést a műsorban, és a lap nem tudta bizonyítani, hogy Valeriu Matei tagja lenne egy maffiaklának. A bíróság ítéletében 3600 moldáv lej (224 euró) megfizetésére, továbbá tizenöt napon belüli bocsnatkérésre kötelezte a lapot. A panaszos szerint az eljáró bíróságok döntései az egyezmény 10. cikkét, a véleménynyilvánítási szabadságát, továbbá 6. cikkét (azon belül a tisztességes eljáráshoz való jogot) is sértik, mivel a nemzeti bíróságok nem indokolták döntéseiket.

*A határozat.*⁶ Az egyezmény 10. cikkét illetően a strasbourgi testület álláspontja az, hogy a nemzeti bírósági döntések olyan közhatalmi döntések, amelyek korlátozták a panaszos véleménynyilvánítási szabadságát. Kétségtelen, hogy a korlátozást jogszabály írta elő és annak legitim célja volt, így a bíróságnak abban kellett állást foglalnia, hogy a korlátozás szükséges volt-e egy demokratikus társadalomban.

A bíróság szerint Valeriu Matei egyáltalán nem kifogásolta az újságcikk címét az eljárások során, a nemzeti bíróságok mégis emiatt marasztalták el a lapot, ami önmagában elegendő lenne az egyezmény-sértés megállapításához. A bíróság hangsúlyozta: ha Matei kifogásolta volna a cikk címében foglaltakat, akkor sem lett volna helye rágalmozás megállapításának, mivel a cikk címe pontosnak tűnő ténymegállapításokat tartalmazott – a felek sem vitatták azt a

tényt, hogy N. A. szervezett bűnözői csoportok védelmével vádolta meg Mateit a műsorban.

Figyelembe véve a cikk nyelvezetét és azt a tényt, hogy az újságíró egy magas rangú politikus közérdekűre számot tartó ügyéről írt, nem állapítható meg olyan társadalmilag kényszerítő szükség, amely a jogkorlátozást indokolta volna, ezért a bíróság megállapította a 10. cikk megsértését. Mivel a bíróság szerint a 6. cikk megsértése nem vet fel a 10. cikk megsértésétől eltérő jogkérdést, nem volt szükség a panasz ez irányú érdemi vizsgálatára.

Colaço Mestre és SIC (Sociedade Independente De Comunicação) S. A. kontra Portugália⁷

Az ügy körülményei. A panaszos José Manuel Colaço Mestre portugál újságíró, aki a Sociedade Independente de Comunicação (SIC) televíziónál dolgozik. A csatornának készített, 1996. november 22-én vetített, a *Os donos da bola* (A labda mesterei) című műsorban Colaço Mestre interjút készített Gerhard Aignerrel, aki akkor az Európai Labdarúgó Szövetség, az UEFA főtájkára volt. Az interjú, melyet Amszterdamban készítettek, elsősorban a portugál futballbírók állítólagos megvesztegetéséről és Pinto da Costa ténykedéséről szólt, aki akkoriban a Portugál Hivatásos Labdarúgóliga és az F. C. Porto futballcsapatának elnöke volt. Az újságíró az interjújában a „bírák főnökének” nevezte da Costát, és interjúalányát megpróbálta rábírní, kommentálja azt a tényt, hogy da Costa egyszerre két (egymással össze nem egyeztethető) funkciót is ellát a portugál futballban.

Pinto da Costa büntetőeljárás megindítását kezdeményezte a panaszosok ellen, többek között nagy nyilvánosság előtt elkövetett rágalmozás miatt. Indítványozta emellett, hogy az ügyészség oldalán, annak segítőkjeként (*assistente*) részt vehessen az eljárásban. Az oportói büntetőbírószág vagylagosan pénzbüntetésre vagy 86 napos börtönbüntetésre ítélte Colaço Mestrét, továbbá 3990 euró kártérítés egyetemleges megfizetésére kötelezte a csatornát és az újságíró. 2002. október 2-án az oportói fellebbviteli bíróság elutasította a panaszosok jogorvoslati kérelmét és fenntartotta az elsőfokú bíróság ítéletét.

A panaszosok kérelmükben annak megállapítását kérték, hogy a rágalmozás miatti elítélésük az egyezmény 10. cikke szerinti véleménynyilvánítási szabadságukat sérti.

*A határozat.*⁸ A bíróság ismét hangsúlyozta, hogy a sajtó alapvető szerepet tölt be egy demokratikus társadalomban. A sajtónak tiszteletben kell tartania mások jogait és jó hírnevét, ám köteles közzétenni a közérdekű információkat, a közvéleménynek pedig joga van megismerni azokat.

A felek nem vitatták, hogy az elmarasztaló ítélet az egyezmény 10. cikkébe foglalt jog korlátozását jelenti. Azt sem vitatták az eljárás során, hogy a korlátozást a portugál jog írta elő és annak legitim célja volt: a jó hírnév és mások jogainak védelme. A bíróságnak ismét abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy a korlátozás szükséges volt-e egy demokratikus társadalomban.

Ezzel összefüggésben a testület leszögezte, hogy Pinto da Costát jól ismeri a közvélemény, meghatározó szerepet játszik a portugál közéletben. Az interjú nem a magánéletéről szólt, hanem közéleti szerepéről, ligaelnöki és klubvezetői tevékenységéről. A bíróság szerint a labdarúgásban előforduló megvesztegetések nyilvánvalóan közügynek minősülnek. Ami az interjú során elhangzott kifejezéseket illeti, az újságíró nem sértette meg a szakmai etikai szabályokat. A szövegösszefüggést és az interjú elkészítésekor a futballbírók megvesztegetéseire vonatkozó viták hevesységét figyelembe véve nem marasztalható el az újságíró. A bíróság értékelte azt is, hogy az interjú egy futballal foglalkozó műsorban hangzott el, amelynek nézői ismerik a portugál futballközéget. A bíróság szerint releváns az a tény is, hogy az újságíró nem anyanyelvén készítette az interjút, ami hatással lehetett a kérdés stílusára. A bíróság szerint a pénzbüntetésre ítélet, és ezzel együtt az újságíró és az őt foglalkoztató csatorna egyetemleges kárfelelősségének megállapítása súlyosan veszélyeztetheti a sajtó közügyek megvitatásában játszott szerepét, amelynek korlátozására, a jelen ügytől eltérően, csak kivételes esetekben van lehetőség. Mivel a bíróság szerint nem állapítható meg a véleménynyilvánítás korlátozását igazoló, társadalmilag kényszerítő szükség, Portugália megsértette a panaszosoknak a véleménynyilvánítás szabadságához fűződő jogát.

Dupuis és mások kontra Franciaország⁹

Az ügy körülményei. A kérelmező két francia újságíró és a Librairie Arthème Fayard kiadóvállalat. Az újságírókat 1996-ban megjelent, *Az elnök fülei* című könyvükért ítélték el. 1983 és 1986 között magas rangú kormányzati tisztviselők utasítására illegálisan lehallgatták a civil szféra számos befolyásos alakjának telefonját. Az 1990-es években a sajtóban megjelent egy lista kétezer olyan ember – köztük számos újságíró, jogász, közéleti szereplő – nevével, akiket megfigyelés alatt tartott az elnök irodájában felállított antiterrorista egység. 1993-ban hivatalosan eljárást indítottak az akkori francia elnök, François Mitterrand magánirodájának helyettes vezetője, G. M. ellen magántitok megsértése miatt. Az elnök halála után jelent meg az ügy tárgyát képező könyv, és

G. M. ezt követően indított büntetőeljárás a kérelmezők ellen szolgálati titok megsértése és lopott tulajdon kezelése miatt. A kérelmezők cáfolták, hogy jogszerűtlenül jutottak volna információkhoz, de az eljárás során megtagadták forrásaik felfedését. Védekezésül arra hivatkoztak, hogy számos érintett a könyv megjelenését követően nyilvánosságra hozta a vitatott adatokat.

Az eljáró bíróság megállapította, hogy a könyvben szereplő dokumentumok egy részéhez csak olyan személyek fértek hozzá, akiket titoktartási kötelezettség terhel. A kérelmezőknek mint tapasztalt újságíróknak tudniuk kellett volna arról, hogy a felhasznált iratok nem nyilvánosak. Ezért a két újságíró pénzbüntetésre ítélték, a kiadót pedig kártérítés megfizetésére kötelezték. A fellebbviteli bíróságok fenntartották az elsőfokú bíróság döntését.

A kérelmezők a véleménynyilvánítási szabadságot garantáló 10. cikk és az ártatlanság védelmét biztosító 6. cikk 2. bekezdésének megsértése miatt fordultak az EJEB-hez; utóbbi kérelmüket a testület elutasította.

A *határozat*.¹⁰ A 10. cikk vizsgálata során a bíróság megállapította: a beadványban leírt intézkedések valóban korlátozták a kérelmezőknek az egyezményben deklarált szólásszabadságát, ugyanakkor ennek volt legitim indoka, G. M. tisztességes eljáráshoz való jogának védelme. A könyv tartalma jelentősen hozzájárult ahhoz a vitához, amely a prominens közszereplők jogszerűtlen lehallgatásának állami megrendeléséről bontakozott ki, ezáltal pedig mindenképpen a strasbourgi szervek által kiemelten védett politikai beszédnek minősült. A korlátozás szükségességével kapcsolatos legfőbb kérdés tehát, hogy a tájékoztatáshoz fűződő közérdek megelőzi-e a konkrét esetben az újságírói hivatással együtt járó „kötelezettségeket és felelősséget”. A bírósági eljárásokban, különösen a büntetőeljárásokban, különös érdek fűződik a nyomozás során beszerzett iratok bizalmas kezeléséhez a fair eljárás és a terheltek jogainak biztosítása érdekében. Ugyanakkor a könyv megjelenése idején G. M. ellen már megindult az eljárás, és jelentős vita bontakozott ki a kérdéstről a sajtóban. A kormány nem tudta bizonyítani, hogy a bizalmas információk nyilvánosságra hozatala bármiféleképpen befolyásolta a G. M. elleni eljárás kimenetelét.

Míndezek alapján a bíróság megkérdőjelezte a védett információk titokban tartásához fűződő érdeket, hiszen a botrányral kapcsolatos részleteket az emberek más forrásból is megismerhették. Különös gondal kell eljárni azokban az esetekben, amikor az újságírókat olyan bizalmas információk nyilvánosságra hozataláért ítélik el, amelyekkel egy jelentős társadalmi vitához járulnak hozzá. Az ilyen retorziók sú-

lyosan veszélyeztetik a sajtónak a demokráciákban betöltött „házórzó kutya” szerepét. A kiszabott büntetés tehát a véleménynyilvánítási szabadság aránytalan korlátozása, ezért nem szükséges egy demokratikus társadalomban.

Kommentár. A bíróság a fent ismertetett döntéseiben fenntartotta a politikai beszédnek járó kiemelt védelmet. A tagállamok mérlegelési szabadsága ezekben az esetekben igen szűk, és még viszonylag kis összegű pénzbírság kiszabása is sértheti az egyezményt. A köz érdeklődésére számot tartó kérdésekben a sajtónak a tájékoztatás a legfontosabb feladata, és az újságírói szabadság kiterjed a túlzó és esetleg provokatív megállapítások közlésére is. Az esetleges szankciók kilátásba helyezése öncenzúrához vezethet, és ez súlyosan veszélyezteti a sajtónak a demokratikus társadalomban betöltött, a „nyilvánosság házórzó kutya” szerepét.

AZ EGYEZMÉNY 11. CIKKE A GYÜLEKEZÉS ÉS EGYESÜLÉS SZABADSÁGA

*Bączkowski és mások Lengyelország elleni ügye*¹¹

Az ügy körülményei. A kérelmezők az Egyenlőségért Alapítvány (Fundacja Równości) és annak öt tagja. A 2005. június 10. és 12. között megrendezett Egyenlőség Napjai kampány keretében a kérelmezők felvonulást terveztek Varsó utcáin, amellyel a kisebbségeket, a nőket és a fogyatékkal élőket sújtó diszkriminációra kívánták felhívni a közvélemény figyelmét. Emellett június 12-én Varsó hét terén szertettek volna tüntetni a kisebbségeket érő hátrányos megkülönböztetés ellen. A felvonulásra és a tüntetésekre irányuló kérelmet május 12-én, illetve június 3-án benyújtották az illetékes hatóságoknak. A varsói polgármester a sajtóban is hangoztatott, a tüntetést és a felvonulást elítélő véleményével összhangban a város képviselője elutasította a felvonulásra irányuló kérelmet. Az indokolás szerint a kérelmezők nem nyújtották be a szükséges tervet a közlekedésben okozott fennakadás megoldására. A szervezők állítása szerint a hatóságok ilyen jellegű dokumentumot nem kértek tőlük.

2005. június 9-én a polgármester megtagadta a tüntetések engedélyezését a közlekedés rendjének zavarására és az esetleges ellentüntetésekre hivatkozva. A nőkkal szembeni diszkrimináció elleni tüntetést a hatóságok jóváhagyták, és engedélyeztek számos olyan demonstrációt is, amelyek a homoszexuális párok jogainak csorbítására hívták fel a figyelmet.

A felvonulást végül rendőrségi biztosítás mellett 2005. június 11-én békésen megtartották. A fellebbviteli bíróság mindkét fenti döntést megsemmisítette, mivel azonban az ítéletek június 17-én, illetve augusztus 22-én – a rendezvények tervezett időpontjánál később – születtek, az eljárást lezárták. 2006 januárjában az Alkotmánybíróság a közlekedésről szóló törvény alkalmazását a kérelmezők ügyében alkotmányellenesnek találta.

A kérelmezők álláspontja szerint a nemzeti jog alkalmazása sértette az egyezmény 11. cikkében garantált gyülekezési szabadságukat. Emellett sérelmezték, hogy a lengyel jog nem biztosít lehetőséget arra, hogy a tiltó határozattal szemben benyújtott kifogásukról a bíróságok még a rendezvény tervezett időpontja előtt határozzanak. A 11. cikkel összefüggésben kérték a diszkriminációtilalmat deklaráló 14. cikk vizsgálatát is.

A *határozat*.¹² Ítéletében a bíróság ismételten hangsúlyozta, hogy a demokratikus társadalomban a pluralizmusnak, a toleranciának és a nyitottságnak kiemelkedő jelentősége van. A pluralizmus és a társadalmi kohézió megteremtésének előfeltétele a kisebbségek, a különböző kulturális tradíciók, a sokszínűség elismerése, és ehhez hozzátartozik a különböző identitású emberek közötti harmonikus párbeszéd biztosítása. Az állam kifejezett pozitív kötelezettsége, hogy védje és biztosítsa a gyülekezés szabadságát a népszerűtlen nézeteket vagy kisebbségeket képviselő szervezetek számára is, hiszen ezek sokkal sebezhetőbbek a többségi társadalom által támogatott csoportokhoz képest.

Bár a rendezvények egy részét a tervezett időpontban megtartották, a kérelmezők nagy kockázatot vállaltak: számolniuk kellett azzal, hogy a hatóságok felozlatják a tüntetéseket. A bíróság véleménye szerint ez sok résztvevőt távol tartott, hiszen a hivatalos biztosítás hiányában nem várhattak védelmet az ellentüntetőkkel szemben. A helyzetet a kérelmezők jogorvoslati joguk gyakorlásával sem tudtak változtatni, mivel a végleges döntés a tervezett időpontnál később született csak meg. A fellebbviteli bíróságok döntése alapján az EJEB megállapította, hogy a kérelmezők gyülekezési jogának korlátozása nem minősült „törvény által előírtak”. Ezt a következtetést támasztja alá a lengyel Alkotmánybíróság határozata is.

Ezzel összefüggésben a bíróság hangsúlyozta, hogy a jogorvoslat akkor tekinthető hatékonynak, ha – különös tekintettel a téma aktualitására – a kérelmezők még a tervezett időpont előtt végleges döntést kaphatnak az ügyükben. Mivel a belső jog nem biztosított ilyen jogorvoslati lehetőséget, a testület

megállapította a 13. cikk megsértését a 11. cikkel összefüggésben.

A diszkriminációtilalom megsértésével kapcsolatosan a bíróság úgy vélte, az elsőfokú döntések nem voltak nyíltan diszkriminatívak, hiszen a tervezés egy technikai részletére hivatkoztak. Ugyanakkor a testület megjegyezte, hogy más szervezetektől eltérően a kérelmezőktől közlekedési tervet kértek a hatóságok.

A bíróság nem hagyta szó nélkül a varsói polgármester sajtóban tett homofób kijelentéseit. A bírák hangsúlyozták, hogy bár a politikai beszéd csak nagyon szűk körben korlátozható, a kormányzatban szerepet vállaló választott képviselőket bizonyos felelősség terheli e tekintetben. Ezért tartózkodniuk kell az olyan kijelentésektől, amelyeket más, velük munkajogi viszonyban álló köztisztviselők utasításként értékelhetnek. A bíróság álláspontja szerint alappal lehet arra következtetni, hogy a polgármester kijelentései hátrányosan befolyásolták a hatóságok döntéshozatali eljárását. Ezért a 11. cikkel összefüggésben megállapították a 14. cikk sérelmét is.

Kommentár. Bár a bíróság nem bocsátkozott spekulációba az elutasítások indokai kapcsán, kritikával illette a varsói városvezetést a felvonulást megelőzően tett kijelentései miatt. Az ítélet hangsúlyozza, hogy a szexuális kisebbségeket érő diszkrimináció elfogadhatatlan egy olyan demokratikus társadalomban, amelynek a tolerancia és a sokszínűség adja az alapját. Emellett a döntés elismeri a hatékony jogorvoslat szükségességét a gyülekezési szabadsággal összefüggésben: mivel a rendezvények egy napirenden lévő politikai és társadalmi vitához kapcsolódtak, az időpont a jog gyakorlása szempontjából kiemelkedő jelentőséggel bír.

Polgári Eszter, D. Tóth Balázs

JEGYZETEK

1. 7333/06. számú kérelem.
2. 2007. április 24-én kelt ítélet.
3. 12979/04. számú kérelem.
4. 2007. június 5-én kelt ítélet.
5. 32558/03. számú kérelem.
6. 2007. június 12-én kelt ítélet.
7. 11182/03. és 11319/03. számú kérelem.
8. 2007. április 26-án kelt ítélet.
9. 1914/02. számú kérelem.
10. 2007. június 7-én kelt ítélet.
11. 1543/06. számú kérelem.
12. 2007. május 3-án kelt ítélet.

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG LEGUTÓBBI DÖNTÉSEIBŐL

27/2007. (V. 17.) AB HATÁROZAT NÉPSZAVAZÁS – MULASZTÁSOS ALKOTMÁNYSÉRTÉS

*Alkotmány 2. § (2) bekezdés
– közvetlen és képviseleti hatalomgyakorlás
Alkotmány 28/C. § – országos népszavazás
64/1997. (XII. 17.) AB határozat*

Az Alkotmánybírósághoz két indítvány érkezett, amelyben a népszavazás intézményének törvényi szabályozását támadták. Az indítványozók sérelmezték, hogy a hatályos törvényi rendelkezésekből nem derül ki, mennyi ideig köti az eredményes ügydöntő népszavazás az Országgyűlést, mint ahogy arra a kérdésre sem kapunk választ, hogy ugyanabban a kérdésben mennyi időn belül nem lehet kitűzni újabb népszavazást. A népszavazással megerősített törvényekről sem lehet tudni, mennyi ideig kötik az Országgyűlést.

Az egyik indítványozó szerint a szabályozás hiányosságából többféle, alkotmányjogi szempontból egyaránt elfogadhatatlan következtetésre lehet jutni. Egyfelől a moratórium hiányából lehet arra következtetni, hogy az Országgyűlés az eredményes népszavazás után azonnal a referendum eredményével ellentétes döntést fogadhat el. Ez nyilvánvalóan ellentétes lenne az alkotmány 2. § (2) bekezdésében foglalt közvetlen hatalomgyakorlásról szóló tétellel, és kiüresítené az ügydöntő népszavazás kötelező erejéről rendelkező 28/C. § (3) bekezdését. Ugyanígy elfogadhatatlan lenne az a szélsőséges felfogás is, amely szerint az Országgyűlés soha többé nem dönthetne az adott kérdésben, és mivel a kérdés többé már nem országgyűlési hatáskör, ezért arról népszavazást sem lehetne többé tartani. Ezáltal „igazi örökös klauzula” jönne létre, amely sértené az alkotmány 2. § (2) bekezdését, és ellentétes lenne a parlament szupremáciáját kimondó 19. § (1) bekezdésével is, így burkolt alkotmánymódosítást valósítana meg. Mindezekre tekintettel az indítványozó kérte az Alkotmánybíróságtól a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását.

A másik indítványozó hasonló indokokkal a népszavazásról szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban Nsztv.) 8. § (1) bekezdésének megsemmisítését kérte, amely az eredményes ügydöntő népszavazás kötelező voltáról rendelkezik. Az indítványozó a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvényt is támad-

ta, mert az nem rendezte az eredményes referendum eredményeként megalkotott törvények helyét a jogforrási hierarchiában.

Az Alkotmánybíróság először a népszavazási törvény utólagos normakontrollját végezte el. A testület megállapította, hogy az Nsztv. támadott 8. § (1) bekezdése az alkotmány közvetlen hatalomgyakorlást kimondó 2. § (2) bekezdésének végrehajtására szolgál, és a népszuverenitás alkotmányos elvének törvényi szintű megfogalmazása. Erre tekintettel az utólagos normakontrollra vonatkozó indítványt az Alkotmánybíróság elutasította.

A mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatakor az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozók által hiányolt moratóriumokat az Nsztv. valóban nem tartalmazza, ellentétben az 1998 előtt hatályban lévő törvényi szabályozással. Az Alkotmánybíróság emlékeztetett arra, hogy a jogállamiság elvéből nem pusztán az egyes normák egyértelműségének követelménye következik, hanem abba beletartozik az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatósága is. Az alkotmánybírák meglátása szerint az indítványozók által felvetett hiányosságok miatt a közvetlen hatalomgyakorlás kiemelten fontos intézményének jogállami működése nem biztosított megfelelően. Rámutattak arra is, hogy a szabályozás hiányosságait jogalkalmazói jogértelmezéssel sem lehet feloldani, hiszen az indítványozók által is hivatkozott értelmezési megoldások valóban nem tekinthetők alkotmányosan elfogadhatónak. A testület arra is felhívta a figyelmet, hogy a népszavazáshoz való jog politikai alapjog, amely maga után vonja az állam objektív intézményvédelmi kötelezettségét. Ebből következik, hogy a népszavazás politikai alapjogának érvényesülését szolgáló garanciális szabályokat teljes körűen meg kell alkotni. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség fennállását.

Az Alkotmánybíróság felidézte 64/1997. (XII. 17.) AB határozatát, amelyben az Nsztv.-re vonatkozó törvényjavaslat előzetes normakontrollját végezte el. Akkor úgy foglalt állást a taláros testület, hogy a törvényjavaslatban szereplő kétéves moratórium, mely az ugyanabban a kérdésben tartandó népszavazás megtartására, illetve annak kezdeményezésére vonatkozott, alkotmányellenes. Ennek indoklásaként kifejtették, hogy az alkotmány 28/C. § (5) bekezdésének 1997-ben történő elfogadása óta maga az alap-

törvény határozza meg, mely kérdésekben nem lehet népszavazást tartani. Az alkotmányi korlátozásokon túlmenően törvény további megszorításokat nem tartalmazhat. Az Alkotmánybíróság ilyen további törvényi korlátozásként fogta fel a törvényjavaslatban szereplő kétéves moratóriumot.

Ettől az indokolástól jelen határozatában eltért az Alkotmánybíróság, és kifejtette, hogy az alkotmányi szintű szabályozás követelménye kizárólag a népszavazásból véglegesen kivett, teljes körűen kizárt tárgykörök meghatározására vonatkozik. Azokat a további kizáró okokat, melyek nem jelentik a népszavazás kezdeményezésének és megtartásának abszolút akadályát, törvényben is meg lehet állapítani. Ide tartoznak a népszavazás megtartását időlegesen korlátozó szabályok is. Tehát a népszavazás alkotmányos intézményének működése törvénnyel korlátozható, nem érintve annak lényeges tartalmát. Az Országgyűlés így szabadon választhatja meg, hogy alkotmányi vagy törvényi szinten pótolja-e a hiányzó szabályozást.

A jogalkotási törvény felülvizsgálatát kérő indítványt azonban elutasította az Alkotmánybíróság. Emlékeztetett arra, hogy már több határozat megállapította: az alkotmányból nem következik, hogy a különböző módon elfogadott törvények között alá és fölérendeltségi kapcsolat áll fenn. Az sem alkotmányos követelmény, hogy az Országgyűlésnek a jogalkotási törvénybe kell beillesztenie a népszavazással elfogadott törvények hatályon kívül helyezésének korlátozására vonatkozó szabályokat.

Trócsányi László alkotmánybíró nem értett egyet a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapításával. Szerinte az erre irányuló indítványokat vissza kellett volna utasítani. Különvéleményében emlékeztet arra, hogy az 1997. évi LIX. törvénnyel végrehajtott alkotmánymódosítás a korábbi időszakhoz képest jelentősen kibővítette és tartalmasabbá tette a népszavazás alkotmányi szintű szabályozását. Ennek eredményeként a képviselői és a közvetlen hatalomgyakorlás közötti viszony elvi jelentőségű, a népszuverenitás gyakorlását közvetlenül érintő kérdéseit törvényi szinten nem lehet szabályozni. Az alkotmányozó a jelenlegi szabályozás szerint az Országgyűlés törvényalkotási jogát moratóriummal nem korlátozta, amiből az következik, hogy az Országgyűlés és az országgyűlési képviselők a népszavazás alapján meghozott, illetve népszavazással megerősített törvény hatályon kívül helyezése vagy módosítása esetén csupán politikai felelősséggel tartoznak. A politikai felelősségen túli, egyéb (jogi) korlátok is felállíthatók, azonban erre csakis alkotmányi szinten kerülhet sor. Trócsányi alkotmánybíró a 64/1997. (XII. 17.) AB határozat indoklását to-

vábbra is irányadónak tartja, mely szerint a népszavazás intézményét korlátozó szabályok alkotmányi szintre tartoznak. Miután az alkotmány szabályainak felülvizsgálatára az Alkotmánybíróság hatásköre nem terjed ki, ezért az indítványokat vissza kellett volna utasítani.

32/2007. (VI. 6.) AB HATÁROZAT NÉPSZAVAZÁSI KEZDEMÉNYEZÉS A KÉPZÉSI HOZZÁJÁRULÁSRÓL

*Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés
– tiltott népszavazási tárgykörök
51/2001. (XI. 29.) AB határozat
59/2004. (XII. 4.) AB határozat
15/2005. (IV. 28.) AB határozat
15/2007. (II. 9.) AB határozat
16/2007. (III. 9.) AB határozat*

A Fidesz – Magyar Polgári Szövetség és a Kereszténydemokrata Néppárt népszavazási kezdeményezést nyújtott be az alábbi kérdéssel: „Egyetért-e Ön azzal, hogy az államilag támogatott felsőfokú tanulmányokat folytató hallgatóknak ne kelljen képzési hozzájárulást fizetniük?” Az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban OVB) az 566/2006. (XI. 20.) határozatával az aláírásgyűjtő ív hitelesítését megtagadta arra hivatkozva, hogy a népszavazási kérdés az alkotmány 28/C. § (5) bekezdés f) pontjában meghatározott tiltott tárgykörbe tartozik, mivel érinti a kormányprogramot. A kezdeményezők az OVB határozatával szemben kifogást nyújtottak be az Alkotmánybírósághoz, mely az OVB határozatát megsemmisítette és a választási bizottságot új eljárásra utasította.

Az OVB megismételt eljárást követően meghozta 105/2007. (III. 29.) számú határozatát, melyben az aláírásgyűjtő ív hitelesítését ismételtén megtagadta. Ezúttal az elutasító döntést az alkotmány 28/C. § (5) bekezdés a) pontjára alapozta a testület, amely tiltja a költségvetésről szóló népszavazást. Bár a képzési hozzájárulás a felsőoktatási intézmények saját bevétele, azonban ennek eltörlése esetén szükségessé válhat a kiesett bevétel központi költségvetésből történő pótlása a felsőoktatási intézmények működőképességének megőrzése érdekében. Az OVB határozata indoklásában megismételte azt az álláspontját, mely szerint az eredményes népszavazás az alkotmány módosítását eredményezné.

Az OVB újabb elutasító határozatával szemben ismételtén kifogást nyújtottak be. Ebben kifejtették, hogy az OVB nem hivatkozhatott volna olyan elutasítási okra, amelyet első határozatában nem hozott fel.

Véleményük szerint a kérdés közvetlenül a költségvetést sem érinti, és a burkolt alkotmánymódosításra hivatkozó érvet az Alkotmánybíróság már elbírálta.

A taláros testület először a költségvetés mint tiltott népszavazási tárgykör kapcsán kidolgozott gyakorlatát tekintette át. Ennek eredményeként arra a megállapításra jutott, ez esetben arról kell állást foglalni, hogy a képzési hozzájárulás eltörlésére vonatkozó népszavazási kérdés a hatályos költségvetési törvény (2006. évi CXXVII. törvény) módosítását tartalmazza-e, vagy okszerűen következik-e belőle annak módosítása. A költségvetési törvényben nem szerepel az egyetemek, főiskolák bevételei között a képzési hozzájárulás, így eredményes népszavazás esetében nem a költségvetési törvényt, hanem csak a felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvényt kellene módosítani. Tehát az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítése a költségvetésbe ütközésre hivatkozással nem tagadható meg.

Azonban az OVB alkotmánymódosításra hivatkozó érvének érdemi vizsgálatába már nem bocsátkozott az Alkotmánybíróság, mert azt már a 15/2007. (II. 9.) AB határozatában megalapozatlannak találta.

Mindezek eredményeként az Alkotmánybíróság a kifogásnak helyt adott, az OVB határozatát megsemmisítette és a testületet új eljárásra utasította. Emellett felhívta az OVB figyelmét arra, hogy a megismételt eljárásban a népszavazási törvény rendelkezéseinek megfelelő kérdést tartalmazó aláírásgyűjtő ív mintapéldányát hitelesíteni kell. A taláros testület rámutatott, hogy a megismételt eljárásban nemcsak az alkotmánybírósági határozat rendelkező része, hanem annak indokolása is köti az OVB-t.

Bragyova András alkotmánybíró nem értett egyet az OVB határozatának megsemmisítésével, melynek indokait különvéleményében foglalta össze. Megismételte a 16/2007. (III. 9.) AB határozathoz fűzött különvéleményében kifejtetteket, mely szerint a költségvetésről szóló törvény tartalmán mindazt érteni kell, ami a költségvetés bevételeinek és kiadásainak jogcímét érinti. Márpedig az nem kétséges, hogy a képzési hozzájárulás bevételi jogcímnek minősül. Emellett a képzési hozzájárulás illetéknek is minősíthető, és így emiatt sem bocsátható a kérdés népszavazásra. Illeték alatt ugyanis érteni kell mindazokat a díjakat, amelyeknél a fizetési kötelezettséget valamely közszolgáltatás igénybevétele keletkezteti, vagy valamely állam által biztosított szolgáltatás rendelkezésre állásáért kell fizetni.

33/2007. (VI. 6.) AB HATÁROZAT NÉPSZAVAZÁSI KEZDEMÉNYEZÉS A KÓRHÁZI NAPIDÍJRÓL

*Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés
– tiltott népszavazási tárgykörök
15/2007. (III. 9.) AB határozat
16/2007. (III. 29.) AB határozat
51/2001. (XI. 29.) AB határozat*

Az Országos Választási Bizottság 107/2007. (IV. 13.) határozatával elutasította a Fidesz – Magyar Polgári Szövetség és a Kereszténydemokrata Néppárt által benyújtott népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének hitelesítését, melyen az alábbi kérdés szerepelt: „Egyetért-e Ön azzal, hogy a fekvőbeteg-gyógyintézeti ellátásért a jelen kérdésben megtartott népszavazást követő év január 1-jétől ne kelljen kórházi napidíjat fizetni?” Az OVB határozatának indokolásában több érveléssel is alátámasztotta elutasító döntését. E szerint a népszavazási kezdeményezés arra irányul, hogy a választópolgárok pontosan határozzák meg a jövőbeli költségvetési törvény egyik tételét, és így a kérdés az alkotmány 28/C. § (5) bekezdés a) pontja szerint kizárt tárgykörbe tartozik. Az OVB arra is felhívta a figyelmet, hogy a kérdés akár a népszavazás évében hatályban lévő költségvetést is érintheti. Előfordulhat ugyanis, hogy a költségvetési törvény időbeli hatálya meghosszabbodik vagy azt az Országgyűlés eleve egy évnél hosszabb időre fogadja el.

Az OVB továbbá azt is kifejtette, hogy az Egészségbiztosítási Alap költségvetésének stabilitása, bevételi és kiadási szerkezetének megváltoztathatósága más alkotmányosági mércével mérendő, mint a nem célhoz kötött befizetésekből felhalmozott központi költségvetés. Az OVB meglátása szerint e szabályok évenkénti megváltoztatása a biztosítási elvű egészségügyi rendszer stabilitását kritikus mértékben veszélyeztetné. Az OVB továbbá felhívta a figyelmet arra, hogy jelen pillanatban nem dönthető el, mennyi ideig köteleznék a népszavazás eredménye a törvényhozást, és így az eredményes népszavazás az alkotmány burkolt módosítás eredményezi.

Az OVB határozatával szemben kifogással fordultak az Alkotmánybírósághoz. Eszerint az OVB a jövőbeli költségvetés érintettségére figyelemmel tagadta meg az aláírásgyűjtő ív hitelesítését, erre pedig a 16/2007. (III. 29.) AB határozat alapján nincs lehetősége.

AZ OVB MEGLÁTÁSA
SZERINT E SZABÁLYOK
ÉVENKÉNTI MEGVÁL-
TOZTATÁSA A BIZTO-
SÍTÁSI ELVŰ EGÉSZSÉG-
ÜGYI RENDSZER STA-
BILITÁSÁT KRITIKUS
MÉRTÉKBEN VESZÉ-
LYEZTETNÉ.

Az Alkotmánybíróság a kifogás elbírálása során áttekintette a költségvetést érintő népszavazási kezdeményezések kapcsán kialakított gyakorlatát. Az irányadó 51/2001. (XI. 29.) AB határozat szerint a kérdés akkor nem bocsátható népszavazásra, ha az a költségvetési törvény módosítását tartalmazza vagy okszerűen következik belőle annak megváltoztatása, illetve ha arra irányul, hogy a választópolgárok pontosan határozzanak meg jövőbeli költségvetési törvényben szereplő egyes kiadásokat. Az Alkotmánybíróság jelen határozatában elvi érveléssel mutatott rá, hogy jövőbeli költségvetésre hivatkozva az aláírásgyűjtő ív hitelesítése megalapozottan csak akkor tagadható meg, ha az a jövőbeli költségvetési törvényben szereplő egyes kiadások meghatározására irányul. Ezzel szemben a kórházi napidíj az Egészségbiztosítási Alap hatályos költségvetésében sem kiadás, hanem bevétel. Az alkotmánybírák meglátása szerint eredményes népszavazás esetén sem szükségszerű a költségvetési törvény módosítása, hiszen a kórházi napidíj fizetésének kötelezettsége nem a költségvetési törvényből, hanem a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvényből következik. A taláros testület szerint nem áll fenn annak a veszélye sem, hogy a népszavazás érintse a hatályos költségvetést, hiszen semmilyen adat nem utal arra, hogy a Magyar Köztársaság 2007. évi költségvetéséről szóló törvény időbeli hatálya meghosszabbodna. Nem bizonyult meggyőzőnek az OVB azon érve sem, hogy a napidíj megszüntetése az egészségügyi rendszer stabilitását kritikus mértékben veszélyeztetné. Az Alkotmánybíróság véleménye szerint a költségvetésről szóló törvény tartalma mint kizárt tárgykör nem értelmezhető ilyen kiterjesztően. Ráadásul a napidíj bevétel jellegéből nem következik, hogy annak megszüntetése az egészségügyi rendszer stabilitását súlyosan veszélyeztetné. Az Alkotmánybíróság csakúgy, mint a képzési hozzájárulásról szóló népszavazási kezdeményezést elbíráló 15/2007. (III. 9.) AB határozatában, most is arra a következtetésre jutott, hogy eredményes népszavazás esetén sem keletkezik az Országgyűlésnek olyan kötelezettsége, amely csak az alkotmány módosításával teljesíthető, így az erre hivatkozó érvelés sem bizonyult megalapozottnak.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság helyt adott a kifogásnak és új eljárásra kötelezte az OVB-t. Emellett felhívta az OVB figyelmét arra, hogy a megismételt eljárásban a népszavazási törvény rendelkezéseinek megfelelő kérdést tartalmazó aláírásgyűjtő ív mintapéldányát hitelesíteni kell. A taláros testület rámutatott, hogy a megismételt eljárásban nemcsak az alkotmánybírói határozat rendelkező része, hanem annak indokolása is köti az OVB-t.

Csakúgy, mint a vizitdíjról szóló 16/2007. (II. 9.) AB határozathoz, Bragyova András ezúttal is különvéleményt csatolt. Ismételten rámutatott arra, hogy a költségvetési törvény tartalmán mindazt érteni kell, ami a költségvetés bevételeinek és kiadásainak jogcímét érinti. Márpedig a kórházi napidíj a költségvetés bevételi jogcíme függetlenül attól, hogy az a központi költségvetésbe, az Egészségbiztosítási Alapba folyik-e be, vagy pedig az adott intézménynél marad. Emellett a kórházi napidíj illetéknek is tekintendő, így emiatt is tiltott népszavazási tárgykörnek minősül.

Holló András alkotmánybíró is különvéleményt írt, amelyhez Lévay Miklós is csatlakozott. Ebben hangsúlyozza, hogy a népszavazásból kizárt tárgykörök értelmezése során azok rendeltetéséből kell kiindulni. A költségvetés esetében azért tiltott a népszavazás, mert az az állami feladatok biztonságos megvalósíthatóságának pénzügyi, gazdasági feltételeit, így az ország kormányozhatóságát közvetlenül érintené. A kizáró ok e rendeltetését figyelembe véve az alkotmány mind a költségvetési kiadások, mind a költségvetési bevételek körére kiterjed, mind a hatályos, mind a jövőbeni költségvetések tartalmát illetően.

39/2007. (VI. 20.) AB HATÁROZAT KÖTELEZŐ VÉDŐOLTÁS

Alkotmány 37. § (3) bekezdés

– a kormány tagjainak rendeletalkotása

Alkotmány 50. § (2) bekezdés

– közigazgatási határozatok bírósági kontrollja

Alkotmány 54. § (4) bekezdés

– az élethez és méltósághoz való jog

Alkotmány 57. § (5) bekezdés

– jogorvoslathoz való jog

Alkotmány 60. § – lelkiismereti és vallásszabadság

Alkotmány 67. § – gyermekek nevelése és védelme

21/1996. (V. 17.) AB határozat

201/B/1991. AB határozat

43/2005. (XI. 14.) AB határozat

Egy házaspár még 1996 novemberében nyújtott be alkotmányjogi panaszt, amelyben azt sérelmezték, hogy a Tisztiorvosi Szolgálat Tatai Városi Intézete kötelezte őket gyermekeik hiányzó védőoltásainak pótlására. A határozatot előzetesen végrehajthatóvá nyilvánították. A szülők a jogorvoslati fórumok kimerítése után fordultak az Alkotmánybírósághoz, és alkotmányjogi panaszukban az akkor hatályos egészségügyről szóló 1972. évi II. törvény (a továbbiakban Eütv1.) kötelező védőoltásról rendelke-

ző 6. §-ával kapcsolatban fogalmaztak meg alkotmányossági kifogásokat, több alkotmányos alapjog sérelmét állítva. A házaspár 2000-ben újabb indítvánnyal fordult az Alkotmánybírósághoz, amelyben az új egészségügyi törvény (1997. évi CLIV. törvény; a továbbiakban Eütv2.) 58. §-ának utólagos normakontrollját kezdeményezték. Ez a törvényi rendelkezés tartalmazza a védőoltás határozattal történő elrendelésnek és a kötelező védőoltás alóli mentesítésnek a szabályait. Ezen kívül kiegészítették alkotmányjogi panaszukat is, és kiterjesztették indítványukat az Eütv1. több rendelkezésére és az annak végrehajtására kiadott 9/1972. (VI. 27.) EÜM-rendeletre (a továbbiakban R1.).

Az Alkotmánybíróság az indítványok befogadhatóságának elbírálása után először azt vizsgálta meg, hogy a támadott jogszabályhelyek az indítványozók által megjelölt alapjogok közül melyekkel állnak összefüggésben. Megállapították, hogy a kötelező védőoltásra vonatkozó rendelkezések a gyermek személyiségének integritáshoz való jogát korlátozzák, amely az alkotmány 54. § (1) bekezdésében deklarált emberi méltósághoz való jogból következik. Emellett korlátozzák a szülőknek az alkotmány 60. § (1) bekezdésében és 67. § (2) bekezdésében garantált jogát, hogy gyermekeikről világnézetüknek és lelkiismereti meggyőződésüknek megfelelően gondoskodhatnak. Ezen alapjogok korlátozására csak az alkotmány 8. § (2) bekezdésében foglalt általános alapjogkorlátozási feltételek betartása esetén kerülhet sor.

Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság megvizsgálta, hogy az alapjog-korlátozásra alkotmányosan elfogadható célból került-e sor, illetve a cél elérésére alkalmas és ahhoz szükséges beavatkozásnak minősül-e. A kötelező védőoltások szükségességéről és veszélyeiről kialakult vitával kapcsolatban a taláros testület leszögezte, hogy az alkotmánybírósági eljárás nem a tudományos igazságok és a versengő tudományos nézetek közötti választás döntőfóruma. A tudomány kompetenciája és autonómiája az Alkotmánybíróság számára is meghatározó. Demokratikus társadalomban elsősorban a megfelelően szabályozott, ésszerű és nyilvános jogalkotási eljárások során kell figyelembe venni a tudomány megállapításait és a tudomány képviselőinek javaslatait. Így az alkotmánybírósági eljárásban nem kérdőjelezhető meg, hogy a védőoltások (köztük az életkorhoz kötött védőoltások) az emberi szervezet fertőző betegségekkel szembeni ellenálló-képességének fokozását és a fertőző megbetegedések elterjedésének megelőzését szolgálják. Az Alkotmánybí-

A MEGFELELŐEN SZABÁLYOZOTT, ÉSSZERŰ ÉS NYILVÁNOS JOGALKOTÁSI ELJÁRÁSOK SORÁN KELL FIGYELEMBE VENNİ A TUDOMÁNY MEGÁLLAPÍTÁSAIT ÉS A TUDOMÁNY KÉPVISELŐINEK JAVASLATAIT.

róság már a 21/1996. (V. 17.) határozatában kifejtette, hogy a gyermekeknél a következmények felmérésére való képesség hiányára tekintettel a védelmükre megalkotott jogszabályok alapjog korlátozásával is járhatnak. Emellett az államot az alkotmány 70/D. §-ból következően egészségvédelmi kötelezettség terheli, amely a járványok elleni küzdelmet is magában foglalja. Mindezek alapján a gyermekek egészségének védelme és a fertőző betegségek elleni védekezés alkotmányosan elfogadható indok az alapjog-korlátozásra.

Miután a taláros testület meggyőződött a korlátozás szükségességéről, megvizsgálta annak arányosságát. Az életkorhoz kötött védőoltások mint alapjogkorlátozó beavatkozások arányosságát a járványügyi célok és indokok, valamint a szabályozásban megjelenő korlátozások és garanciák összevetése határozza meg. Amikor az állam kötelezővé tesz egyes védőoltásokat, a kockázatok viseléséről dönt. Az államnak az alkotmányból fakadó kötelessége, hogy kizárólag olyan betegségek megelőzésére írjon elő oltási kötelezettséget, amelyek esetében az feltétlenül indokolt, és a gyermekek csak olyan védőoltásokat kapjanak, amelyek a lehető legkisebb egészségügyi kockázattal járnak. Az állam köteles gondoskodni arról, hogy a gyermekek megfelelő életkorban kapják meg az oltásokat. Az Alkotmánybíróság elfogadta a jogalkotónak azt a tudományos ismeretekre támaszkodó előfeltevését, hogy az intézményesített védőoltások egyént és társadalmat érintő előnyei messze meghaladják azokat a lehetséges károkat, amelyek mellékhatásként jelentkezhetnek a beoltott gyermekeknél. Tehát a kötelező védőoltások rendszere nem ellentétes a gyermek személyiségének integritásához való joggal.

Azonban az Alkotmánybíróság arra is rámutatott, hogy a vizsgált alapjogok érvényesítése számos jogszabályi biztosítékot követel meg. Így a taláros testület is sérelmesnek találta az R1. 4. § (2) bekezdésének azon rendelkezését, mely szerint a védőoltások alkalmazásának idejét és módját a népjóléti miniszter tájékoztatóban teszi közzé. Ebből következően a védőoltások kötelezettjeit megillető jogsultságok és az őket terhelő kötelezettségek egy részét nem jogszabály tartalmazta, így ebben a körben érdemi arányossági mérlegelésre nem is kerülhetett sor. Az R1. a jogalkotási törvénnyel ellentétes tárgykörben adott felhatalmazást tájékoztató kiadására, így megsértette az alkotmány 37. § (3) bekezdését is, mely szerint miniszteri rendelet nem lehet törvénnyel ellentétes. Ezért az Alkotmánybí-

róság megállapította, hogy az R1. 4. § (2) bekezdése alkotmányellenes volt, de miután a gyermekeknek a védőoltást időközben beadták, így az e rendelkezés konkrét esetben történő alkalmazásának vizsgálata kizárására irányuló indítványnak nem adott helyt.

A lelkiismereti és vallásszabadság korlátozásának arányossága kapcsán az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy a kötelező védőoltások rendszere jelentősebb sérelmet okoz azoknak a szülőknek, akiknek határozott lelkiismereti, illetve vallási meggyőződéssel ellentétes a védőoltás. A korlátozás arányosságának megítéléséhez figyelembe kell venni, hogy a jogszabályok mindenkire vonatkoznak és mindenkit egyenlően kell kezelniük, másfelől azonban tekintettel kell lenni az egyének és közösségek autonómiájára. Ezért általánosságban nem mondható ki sem az, hogy a lelkiismereti, illetve a kultuszszabadság miatt mindig kivételt kell tenni az általános törvények alól, sem az, hogy a törvények uralma teljesen kiterjed a vallási közösség belső életére. Csak a konkrét ügyben felmerülő alkotmányjogi kérdés kapcsán állapítható meg, hogy a kultuszszabadságra tekintettel indokolt-e kivételt tenni az általános törvények alól. Ebben az esetben az Alkotmánybíróság kiemelt jelentőséget tulajdonított annak, hogy a védőoltás visszautasítása gyermekek nevében történne. Az alkotmánybírák felhívták a figyelmet arra, hogy az alkotmány 67. § (1) bekezdése alapján nemcsak a családnak, hanem az államnak is biztosítania kell a gyermekek számára azt a védelmet és gondoskodást, amely a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődésükhöz szükséges. Ezért az államnak akár a szülőkkel szemben is védelmeznie kell a gyermekek önálló érdekeit.

Az AB azt is megállapította, hogy a szabályozás megfelel az állam semlegességére vonatkozó követelményeknek. E jogszabályok ugyanis nem világnézetek vagy hittételek igazságtartalmának elfogadásán alapulnak, hanem természettudományos alapokon álló indokok alapján mindenkire egyformán kötelező szabályokat tartalmaznak. A jogalkotó tudományos felmérések és előrejelzések alapján mérlegelheti, hogy nem jelentene-e jelentős veszélyt a járványügyi célokra az olyan szabályozás, amely vallási, világnézeti alapon kivételt enged. Így ebben a részben is elutasította az alkotmányjogi panaszt.

Az alkotmányjogi panasz elbírálása után az Alkotmánybíróság elvégezte a hatályos jogszabályi rendelkezések normakontrollját. Az Eütv2. 58. §-a szerint az egészségügyi hatóság határozattal rendeli el a védőoltást, ha az előzetes írásbeli felszólításnak a kötelezett nem tett eleget. Lehetőség van arra, hogy a kezelőorvos átmenetileg vagy az egészségügyi ható-

ság hozzájárulásával véglegesen mentesítse azt a személyt, akinek egészségi állapotát a védőoltás várhatóan károsan befolyásolná.

Az Alkotmánybíróság meglátása szerint a védőoltás alóli mentesítésre vonatkozó eljárást közigazgatási ügynek kell tekinteni. Ugyanakkor a szabályozás hiányosságai miatt erre az eljárásra nem alkalmazhatók a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban Ket.) rendelkezései, és így nincs lehetőség jogorvoslati eljárásra. Ez alkotmányjogi szempontból azért különösen jelentős kérdés, mert ezek a jogszabályi rendelkezések a személyi integritáshoz való jogot és a döntésképes személyek önrendelkezési jogát súlyosan korlátozó, invazív egészségügyi beavatkozást írnak elő. Az egészségügyi kontraindikáción alapuló mentesség lényege az, hogy a kötelezett személy életét, egészségét veszélyeztető oltást nem szabad beadni. A mentesség intézménye tehát szintén az alkotmány 54. § (1) bekezdésén alapuló élethez és egészséghez való jog védelmét szolgálja. Az Alkotmánybíróság összességében úgy találta, hogy az alkotmány 50. § (2) bekezdését és az 57. § (5) bekezdését sértő helyzet jött létre azért, hogy az Országgyűlés nem biztosított hatékony jogorvoslati eszközt a kötelező védőoltás alóli mentesítés megtagadásával szemben. A határozat felszólította az Országgyűlést, hogy jogalkotói feladatának 2008. március 31-ig tegyen eleget.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a védőoltást elrendelő hatósági határozattal szemben a Ket. alapján van lehetőség jogorvoslatra. Azonban az Eütv2. 58. § (4) bekezdése szerint a védőoltást elrendelő határozatát az elsőfokú hatóságnak mérlegelés nélkül azonnal végrehajthatónak kell nyilvánítania. Az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy az azonnali végrehajthatóság elrendelése alkotmányosan indokolt, ha mások alapvető jogainak megóvása vagy alkotmányos közérdek érvényre juttatása feltétlenül megköveteli, és a kívánt cél máshogy nem érhető el. Az Eütv2. hivatkozott rendelkezése azonban nem tesz lehetővé semmiféle konkrét szempont szerinti mérlegelést. A taláros testület ugyanakkor hangsúlyozta, hogy rendkívüli járványveszély indokolhat különleges közigazgatási hatósági eljárást, és ilyen esetben jelentősebb alapjog-korlátozás is elfogadható lehet, hiszen az arányossági mérlegelésnél rendkívül nyomós közérdeket kell tekintetbe venni. Ugyanakkor az Eütv2. azonnali végrehajtásról szóló rendelkezése minden esetre kiterjeszti a lényegében csak járványveszély idején indokolható beavatkozást, a kötelező azonnali végrehajtást. Ezáltal az esetleg megsértő elsőfokú határozat meghozatalát követően a jogorvoslati eljárás során már nem állítható helyre a jog-

szerű állapot, hiszen addigra a védőoltást már beadták. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság úgy foglalt állást, hogy az elsőfokú határozat azonnali végrehajtását elrendelő törvényi rendelkezés aránytalanul korlátozza az alkotmány 57. § (5) bekezdésében elismert jogorvoslathoz való jogot, így azt a határozat közzétételének napjával megsemmisítette.

Kovács Péter alkotmánybíró szerint az indítvánnyal támadott jogszabályi rendelkezések kiállják az alkotmányosság próbáját, így nem értett egyet a határozat megsemmisítő, alkotmányelleneséget és mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet megállapító rendelkezéseivel. Álláspontját különvéleményben foglalta össze, melyhez Lenkovics Barnabás alkotmánybíró is csatlakozott. Megítélésük szerint ezen a nem jogi jellegű, különleges ismereteket és szakértelmet igénylő, az orvos és a páciens közötti bizalmi viszonyon alapuló területen a jogalkotás számára inkább a visszafogottság, semmint a formalizálás erőltetése a kívánatos, és a rendszer működképességét gyengítheti a túlzott szabályozás.

A különvélemény megállapítása szerint a védőnői hálózat tényleges működése, az oltási könyv, az iskolai tájékoztatás intézményrendszere az alapvető információkat szervezett rendszerben megadta. Így nem elfogadható az indítványozónak az az állítása, hogy a tájékoztatóban és módszertani levelekben az egyéni jogok érvényesítésével, egyéni kötelezettségek teljesítésével érdemi összefüggésben levő új információk jelennek volna meg. Így az R1. kapcsán nem kellett volna alkotmányellenességet megállapítani.

Kovács Péter meglátása szerint az azonnali végrehajthatóság elrendelése azért nem azonosítható az azonnal, minden körülmények közötti végrehajtandósággal, mivel ha az adott időpontban az ideiglenes mentesítés imperatív alapokai (lázás betegség stb.) fennállnak, úgy a beavatkozásra magát az egészségügyi törvényt, illetve az orvosi, szakmai szabályokat figyelembe véve nem kerülhet sor, hanem időpontkitűzés történik.

Összességében arra a megállapításra jut a különvélemény, hogy nem lehet úgy beépíteni a védőoltásokat illetően egy olyan, a beavatkozás előtti jogorvoslati megoldást, hogy az ne implikálná általában véve, gyakorlatilag minden orvosi beavatkozásra vonatkozóan a hatályos szabályok áttörését. A közegészségügy működképességének megóvása azt követeli, hogy a jogi formalizáltság ne kerekedhessen az orvosi tudományok, az orvosi deontológia és a szakmaiság, operativitás követelményei fölé.

41/2007. (VI. 20.) AB HATÁROZAT A HÁTRÁNYOS MEGKÜLÖNBÖZTETÉS KRIMINALIZÁCIÓJA

Alkotmány 70/A. §

– a hátrányos megkülönböztetés tilalma

20/1999. (VI. 25.) AB határozat

18/2000. (VI. 6.) AB határozat

45/2000. (XII. 8.) AB határozat

Az Alkotmánybírósághoz két indítvány érkezett, amelyek mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányultak. A jogalkotói mulasztást abban látták, hogy az Országgyűlés nem tett eleget az alkotmány 70/A. § (2) bekezdésében megfogalmazott kötelezettségének, amely szerint a hátrányos megkülönböztetést a törvény szigorúan bünteti. Az egyik indítványozó szerint ezen alkotmányi rendelkezés végrehajtásaként olyan önálló büncselekményt (vagy szabálysértést) kell megalkotni, amely büntetni rendeli a diszkrimináció tilalma megszegésének valamennyi esetét.

Az Alkotmánybíróság az indítvány elbírálásának megalapozásához áttekintette a diszkriminációtalomalommal kapcsolatban kialakított gyakorlatát. A taláros testület már a 45/2000. (XII. 8.) határozatában is vizsgálta a

NEM ALKOTMÁNYELLENES AZ, HA A TÖRVÉNYALKOTÓ CSAK A HÁTRÁNYOS MEGKÜLÖNBÖZTETÉS KÜLÖNÖSEN SÜLYOS ESETEIBEN TEKINTI SZÜKSÉGESNEK ÉS ARÁNYOSNAK A BÜNTETŐJOGI FELELŐSSÉG KILÁTÁSBA HELYEZÉSÉT.

törvényhozás esetleges alkotmányellenes mulasztását az átfogó diszkriminációellenes törvény hiányával összefüggésben. A határozat indokolása rámutatott arra, hogy a diszkrimináció megvalósulása sokféleképpen képzelhető el, és ehhez igazodóan a jogsértések különböző módon orvosolhatók. Így a diszkrimináció elkerülését hivatottak biztosítani a törvény előtti egyenlőség elvét kimondó és azt garantáló különböző eljárásjogi törvények, a polgári jog kiemelkedő jelentőségű és szerteágazó védelmi rendszere, illetve a munkajogi szabályozás diszkriminációellenes rendelkezései, és végül ide sorolható a büntetőjogi védelem is, hiszen számos büntetőjogi rendelkezés közvetlenül vagy közvetett módon a hátrányos megkülönböztetés kriminalizációjára irányul.

Jelen ügyben is áttekintették az alkotmánybírák a jogrendszer releváns elemeit, és a fenti listát a munkajogi szabályozás részletesebb kifejtésével egészítették ki, valamint rámutattak arra is, hogy más területeken is sajátos jogi eszközök állnak rendelkezésre a diszkrimináció visszaszorítására. Ilyen speciális eszköz a fogyasztóvédelemről szóló törvény azon rendelkezése, amely szankciót helyez kilátásba

a gazdálkodó szervezetekkel szemben, ha az árut a forgalomból jogosulatlanul visszatartják, illetve ha a szolgáltatást jogosulatlanul megtagadják. A közoktatóról szóló törvény is kifejezetten tiltja a hátrányos megkülönböztetést, és annak jogkövetkezményeit is szabályozza. Az egészségvédelmi, szociális és gyermekvédelmi tevékenység során megnyilvánuló negatív diszkrimináció pedig szabálysértésnek minősül. Az Alkotmánybíróság 2000-ben arra a megállapításra jutott, hogy ennek a többszintű védelmi rendszernek a kiépítésével az Országgyűlés eleget tett az alkotmányból eredő jogalkotói kötelezettségének. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a törvényhozási lehetőségek kimerültek volna, de a további eszközök igénybevételének, illetve a szabályozás kívánatos voltának meghatározása a jogalkotó felelőssége. Ennek megfelelően került sor az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény elfogadására. Ez biztosítja, hogy a jogsérelmet szenvedett személyek minden esetben közigazgatási eljárás igénybevételével léphetnek fel a jogsértőkkel szemben.

A hátrányos megkülönböztetéssel szemben alkalmazható jogi eszközök áttekintése után az Alkotmánybíróság az állami büntetőhatalom elvi alkotmányos tételeit vette górcső alá. A testület emlékeztetett arra, hogy a büntetőjog a jogi felelősségi rendszer

*ultima ratio*ja, vagyis a jogrendszer egészének szankciós zárköve. A 18/2000. (VI. 6.) határozatában arra is rámutatott az Alkotmánybíróság, hogy a büntetőjognak nem feladata az alkotmányos értékek átfogó védelme, hanem ezeket az értékeket a különösen súlyos sérelmekről kell megvédenie. Önmagában a jogi eszköztár hiányossága sem érv valamely magatartás bűncselekménnyé nyilvánítására. A 20/1999. (VI. 25.) AB határozat hangsúlyozta, hogy a cselekmények társadalomra való veszélyességének mérlegelése és ennek alapján azok bűncselekménnyé vagy szabálysértéssé nyilvánítása a jogalkotó feladata. Az Alkotmánybíróság nem jogosult arra, hogy új büntetőjogi tényállások létrehozására kötelezze a jogalkotást.

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság arra a megállapításra jutott, hogy az alkotmány 70/A. § (2) bekezdéséből nem következik a hátrányos megkülönböztetés valamennyi esetének büntetőjogi szankcionálása. Így nem alkotmányellenes az, ha a törvényalkotó csak a hátrányos megkülönböztetés különösen súlyos eseteiben tekinti szükségesnek és arányosnak a büntetőjogi felelősség kilátásba helyezését. Az alkotmány 70/A. § (2) bekezdésének végrehajtásaként kell értékelni az egyenlő bánásmód megsértésének egyéb eseteire kialakított, fentebb ismertetett differenciált szankciórendszert is.

Enyedi Krisztián

JÓ EZ NEKÜNK?

GONDOLATOK A FÜGGETLEN RENDÉSZETI PANASZTESTÜLET FELÁLLÍTÁSÁRÓL

Amikor a Magyar Helsinki Bizottsághoz (MHB) 2005 decemberében eljutott a rendőrségről szóló 1994. évi XXIV. törvény (Rtv.) módosítására irányuló belügyminisztériumi tervezet, hatoldalas dokumentumban foglaltuk össze és küldtük meg a tárcának legfontosabb észrevételeinket és javaslatainkat. (Mindezt némiképp kéretlenül, hiszen a tervezetet nem a minisztériumtól kaptuk meg, ugyanis – szemben például az igazságügyi tárcával – a BM a rendvédelmet érintő jogszabály-módosítások alkalmával gyakorlatilag soha nem kérte ki a véleményünket.) A javaslatok között az előállítás és az igazoltatás szabályainak megváltoztatása mellett hangsúlyosan jelent meg a panasz eljárás reformjának szükségessége.

„A panasz eljárással kapcsolatos utolsó probléma – írtuk – a panaszok általános hatékonyságát érinti. Az MHB tapasztalatai szerint a rendőrségi panaszoknak szinte soha nem adnak helyt, és azt még a legoptimistább rendőri vezetők sem gondolhatják, hogy ennek oka a rendőri eljárások teljes mértékű kifogástalansága. Az Egyesült Királyságban egy civilekből álló Panaszbizottság vizsgálja a rendőri intézkedésekkel szemben benyújtott kifogásokat. Ennek realitása Magyarországon nyilván csekély, az azonban bizonyossággal kimondható, nem jelent igazi kontrollt az eljáró rendőrök felett, hogy saját közvetlen feletteseik bírálják el a tevékenységükkel kapcsolatban megfogalmazott panaszokat.”

2005 telén még nem lehetett ugyanis sejteni, hogy nagyjából egy évvel később olyan eseménysor indul meg, amelynek eredményeként a politikában megfogalmazódik a rendőrség felett gyakorolt civil kontrollt mindent elsősorban igénye, amely igény rendkívül gyorsan testet is ölt a Független Rendészeti Panaszbizottság létrehozására irányuló jogalkotási javaslatban.¹ Írásomban a 2007. június 24-én hatályos javaslatszöveg² alapján kirajzolódó megoldás értékelésére töreksem, helyenként figyelembe véve azt is, hogy az eredeti javaslathoz képest milyen változásokon ment keresztül az elfogadásra váró normaszöveg.

POZITÍV VÁLTOZÁSOK A PANASZELJÁRÁS SZABÁLYOZÁSÁBAN

Az Rtv. 92–93. §-ában szabályozott és jelenleg megreformálni kívánt eljárás (a továbbiakban: rendőrségi panasz eljárás) mindenképpen reformra szorult, aminek több – a jelenlegi módosítás által részben érintett, részben azonban továbbra is figyelmen kívül hagyott – oka van.

Az első problémát a panasz eljárások rendszerének teljes inkoherenciája jelentette. Különböző rendőri tevékenységekkel szemben ugyanis egészen különböző jogorvoslati lehetőségek álltak a panaszosok rendelkezésére. Itt nem elsősorban a rendőrségi panasz eljárás és a büntető eljárás keretében végzett rendőri tevékenység ellen igénybe vehető jogorvoslatok különbségére gondolok, mivel

ezt a megkülönböztetést a büntető eljárás sajátosságai miatt indokoltnak tartom, hanem az alábbiakra.

A rendőrségi panasz eljárás csak az Rtv. V. fejezetében található intézkedések (például igazoltatás, ruházátvizsgálás, előállítás) és VI. fejezetében felsorolt kényszerítő eszközök (testi kényszer, bilincs, gumibot stb.) alkalmazása esetén volt igénybe

vehető. Ugyanakkor az Rtv. IV. fejezete is tartalmaz olyan kötelezettségeket, amelyek megsértése szükségessé teszi a jogorvoslat lehetőségének megteremtését. Ilyen például az intézkedési³ és a segítségnyújtási kötelezettség,⁴ vagy éppen az azonosító jelvény viselésének kötelezettsége.⁵ Ezekre azonban a módosítás előtt nem a rendőrségi panasz eljárás szabályai, hanem az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról szóló 2004. évi XXIX. törvény (EU-törvény) rendelkezései vonatkoztak.

Ezek értelmében az állami szervek (így a rendőrség is) a panaszokat az EU-törvény szerint kötelesek elintézni. (A panasz az EU-törvény értelmezésében olyan kérelem, amely egyéni jog- vagy érdek-

sérelem megszüntetésére irányul, és elintézése nem tartozik más – így különösen bírósági, államigazgatási – eljárás hatálya alá.) A panaszt a beérkezéstől számított harminc napon belül kell elbírálni. Az eljárásra jogosult szerv a panaszt meghallgathatja, ha azt a panasz tartalma szükségessé teszi, majd a vizsgálat befejezésekor a megtett intézkedésről vagy annak mellőzéséről – az indokok megjelölésével – köteles a panaszt írásban vagy elektronikus úton haladéktalanul értesíteni. A panasz alapján gondoskodni kell a) a jogszerű, illetőleg a közérdeknek megfelelő állapot helyreállításáról vagy az egyébként szükséges intézkedések megtételéről; b) a feltárt hibák okainak megszüntetéséről; c) az okozott sérelem orvoslásáról, továbbá d) indokolt esetben a felelősségre vonás kezdeményezéséről.⁶

Nyilvánvaló, hogy bár adott esetben a rendőri intézkedési vagy segítségnyújtási kötelezettségének elmulasztása jelentős érdeksérelemet okozhat, az EUTörvényben szabályozott eljárás nem tartalmaz számos olyan garanciát, amely a rendőrségi panasz eljárásban megtalálható (így például végső soron a bírói felülvizsgálat lehetőségét). Ezt a problémát a javaslat megoldja, hiszen kimondja, hogy akinek az Rtv. IV. fejezetében meghatározott kötelezettség megsértése jogát vagy jogos érdekét érinti, az élhet a rendőrségi panasz eljárás adta lehetőségekkel.⁷ Ez átvezet minket a javaslat egy következő pozitívumához: annak egyértelművé tételéhez, hogy a rendőrségi panasz eljárásban a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) rendelkezéseit kell alkalmazni.

A módosítás előtt az Rtv. csak annyiban hivatkozott a közigazgatási eljárásra, hogy kimondta: a rendőrségi panasz eljárásban hozott másodfokú határozat „közigazgatási határozat, amelynek bírósági felülvizsgálatát – a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatára vonatkozó szabályok szerint – kérheti az, aki [...] panasz előterjesztésére jogosult”.⁸ Ebből ugyan az *argumentum a contrario* elve alapján következtethetett volna, hogy akkor az elsőfokú határozat nem közigazgatási határozat; a gyakorlat az e tárgyban hozott 1/1999. számú közigazgatási jogegységi határozat meghozatalát követően következetes volt abban, hogy a rendőrségi panasz eljárást mindkét fokon az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (Áe.), majd a Ket. rendelkezései alapján kell lefolytatni. (A jogegységi határozat kimondta, hogy a felettes rendőri szerv vezetőjének a panasz elbírálása tárgyában másodfokon hozott határozata a bíróság által felülvizsgálható, hatósági államigazgatási ügyben hozott határozat, mivel a rendőri intézkedéseket és kényszerítő eszközöket a rendőrség mint „állami közhatalmat gyakorló, állam-

igazgatási ügy intézésére feljogosított szerv [...] alkalmazza, közte és az intézkedés (kényszerítés) alanya között – annak minden jellemzőjével rendelkező – közigazgatási jogviszony jön létre”).

Mindazonáltal a jogbiztonság szempontjából fontos lépés volt annak egyértelmű rögzítése, hogy „az intézkedést foganatosító szervhez benyújtott panaszt az intézkedést foganatosító szerv vezetője közigazgatási hatósági eljárásban bírálja el”.⁹ Fontos ez azért is, mert megalapozza, hogy a javaslat összhangba hozza a panasz megtételére jogosult személyek körét a Ket. szerinti „ügyfél” fogalmával. A módosítás előtti szabályozás szerint „panasz előterjesztésére az jogosult, akivel szemben az intézkedést foganatosították”.¹⁰ Ez a rendelkezés több oldalról korlátozta a panaszjogot. Egyfelől szűkítette a panaszosok körét (kizárva például azt a szórakozóhely-üzemeltetőt, aki sérelmezi, hogy az általa működtetett diszkóból kilépő összes fiatal igazoltatják, így potenciálisan rontva az üzletet), másfelől nem tette lehetővé az intézkedés elmulasztása miatti panaszt (hiszen egy valakivel szemben ténylegesen foganatosított intézkedést feltételezett). A javasolt módosítás mindkét problémát megoldja, hiszen kimondja, hogy bárki panaszt tehet, akinek az intézkedés jogát vagy jogos érdekét érintette,¹¹ és az intézkedés elmulasztását kifejezetten felsorolja a panaszjogot megalapozó magatartások között.¹²

Ugyancsak pozitív változás a panasz eljárások tárgyi illetékmentességének kimondása.¹³ Ezzel egy korábbi jogalkotási csorbát köszörülhet ki az Országgyűlés. Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (Itv.) 33. § (2) bekezdés 29. pontja úgy rendelkezik, hogy egyes alkotmányos jogok érvényesítése, valamint a társadalmi igazságosság előmozdítása érdekében tárgyánál fogva illetékmentes a rendőrhatósági kényszerintézkedés alá helyezési eljárásban az eljárás alá vont személy által előterjesztett panasz és fellebbezés.

Bár az ország rendőri szerveinek nagy része ezt a szabályt a rendőrségi panasz eljárás illetékmentességét kimondó normaként kezelte, bizonyos szervek, így például a budapesti rendőr-főkapitányság a panasz eljárást e rendelkezés hatálybalépése után is illetékkötelesnek tekintette, mondván, „rendőrhatósági kényszerintézkedés” nem létezik. Ezzel a tétellel nehéz vitába szállni, hiszen a rendőrség vagy intézkedik vagy kényszerítő eszközt alkalmaz, kényszerintézkedés a Be.-ben szerepel, de az meg nem „rendőrhatósági”, így az ügyészség is csak annyit válaszolt a Helsinki Bizottság óvás iránti kérelmére, hogy az eltérő jogszabály-értelmezés nem törvénysértő, így óvás és felszólalás előterjesztésére nincs lehetőség. (Arra a felvetésünkre már nem reagált az

ügyesség, hogy ez az egyébként rendszertanilag és logikailag sem helytálló interpretáció tulajdonképpen nem tekinthető jogértelmezésnek, hiszen gyakorlatilag megsemmisíti az értelmezés tárgyát képező a normát, mivel ha nincs olyan eljárás, amelyre nézve az illetékmentes panasszal és fellebbezéssel élni lehetne, akkor a rendelkezés soha nem alkalmazható, tehát az illetékes értelmezés a rendelkezést gyakorlati hatását tekintve kiiktatja a jogrendszerből.) Mindez azonban jogtörténeti érdekességgé válik, amennyiben a javaslatnak a tárgyi illetékmentességre vonatkozó része hatályba lép.

További előrelépés, hogy a panasz előterjesztésére nyitva álló határidőt a javaslat harminc napban határozza meg. Tapasztalataink szerint a nyolc nap sokszor valóban kevésnek bizonyult: mire az ügyfelek eljutottak a Helsinki Bizottság ügyvédekhez, akik megfelelő tájékoztatást adtak a jogorvoslati lehetőségekről, sokan már kicsúsztak a határidőből, a rendőrség pedig nem fogadta el igazolási oknak a saját mulasztására való hivatkozást, azaz annak a felvetését, hogy a rendőri intézkedéssel nyilvánvalóan elégedetlen panaszos nem kapott az eljáró rendőrtől felvilágosítást a panasztétel lehetőségéről.

E vonatkozásban a parlamenti módosítások során következetlenség került a normaszövegbe. Megelőlegezve az írás második részét, itt szükséges elmondani, hogy a javaslat elfogadása esetén az alapjogi sérelmet jelentő (tág értelemben vett) rendőri intézkedésekkel szemben az érintett kétfajta panaszjelzés közül választhat majd: kérheti, hogy panaszát az országos rendőrfőkapitány a Független Rendészeti Panasztestület által lefolytatott vizsgálatot követően bírálja el, vagy választhatja a „hagyományos” panaszjelzést, amelynek keretében a panaszt az intézkedést foganatosító rendőri szerv vezetője bírálja el első fokon.¹⁴ Ezzel szemben ha a jogsértés nem jelenti egyúttal valamely alapvető jog sérelmét is, a panaszos számára csak a hagyományos rendőrségi panaszjelzés áll majd nyitva.¹⁵

A javaslat eredeti szövegében mindkét esetben nyolc nap állt a panaszos rendelkezésére. A három fideszes képviselő (Lázár János, Konrád Károly és Balog Zoltán) által benyújtott módosító indítvány¹⁶ nyomán az intézkedést foganatosító rendőri szervezethez benyújtott panaszok előterjesztésére nyitva álló idő nyolcóról harminc napra nőtt,¹⁷ ugyanakkor a panasztestülethez továbbra is csak a jogsérelemtől számított nyolc napon belül terjeszthető elő panasz.¹⁸ A képviselői módosító javaslat indokolásából világos, hogy az előterjesztők abban a tévhitben fogalmazták meg javaslatukat, hogy abban a testület eljárására vonatkozóan indítványoznak változtatást, hiszen azal érvelnek, hogy így a panaszosnak hosszabb ide-

je volna eldönteni, hogy a testülethez forduljon-e. Az eredmény azonban az lett, hogy a lényegesen bonyolultabb jogi kérdés (sértett-e az intézkedés alapvető jogot?) eldöntésére sokkal rövidebb idő áll rendelkezésre, mint a kisebb súlyú jogsértések esetére fenntartott hagyományos rendőrségi panaszjelzés megindítására.

Ezt elvileg korrigálhatja az a szintén módosító javaslat¹⁹ folytán bekerült rendelkezés, mely szerint a testület a rendőri szerveknél előterjesztett panaszokról felvilágosítást kérhet, és amennyiben eljárásának feltételei fennállnak, erről értesíti a panaszost, aki az értesítés kézhezvételétől számított nyolc napon belül kérheti, hogy panaszát az országos rendőrfőkapitány a testület által lefolytatott vizsgálatot követően bírálja el.²⁰ Azt azonban kétlem, hogy az előreláthatóan igen túlterhelt testület ezzel a jogával nagyon gyakran élne majd.

Szintén előremutató az, hogy a javaslat nevesíti a jogvédelemmel foglalkozó társadalmi szervezeteket vagy alapítványokat, kisebbségi önkormányzatokat, valamint a jogi egyetemi oktatókat azok között, akik képviselőként eljárhatnak. Ez a rendelkezés egyébként csak a testület vonatkozásában lényeges, hiszen annak eljárási rendje még nem ismeretes (ezt saját maga fogja meghatározni ügyrendjében²¹). Miután a hagyományos rendőrségi panaszjelzés a Ket. szabályai szerint fog folyni, abban képviselőként – a Ket. vonatkozó rendelkezése²² alapján – egyébként is bárki eljárhat, így mondjuk egy társadalmi szervezet munkatársa is. Mindenesetre ezeknek a szervezeteknek az explicit nevesítése mindenképpen pozitív üzenetet hordoz.

PROBLÉMÁK AZ ÚJ ELJÁRÁSBAN

Elsődleges problémaként az merül fel, hogy bár a javaslat kiterjesztette a panaszjogot olyan rendőri magatartásokra is, amelyekkel kapcsolatban korábban nem állt rendelkezésre hatékony jogorvoslat, továbbra is vannak a rendőrségnek olyan lényegi tevékenységei, amelyek nem integrálódnak az általános panaszjelzési rendszerbe. Ilyen például a fogvatartás (előállítás, őrizet) végrehajtása. A rendőrségi fogdák rendjéről szóló 19/1995. (XII. 13.) BM rendelet (fogdászabályzat) szerint a fogvatartott panasz előterjesztésére jogosult,²³ ez a panasz azonban nem függ össze az Rtv.-ben szabályozott panaszjelzéssel.

A fogdászabályzat értelmében a fogvatartott a fogvatartással összefüggő ügyében hozott döntés (intézkedés, határozat), illetve annak elmulasztása miatt panasszal élhet a döntés közzétételétől, illetve elmulasztásától számított tizenöt napon belül. Főszabályként

a fogda parancsnoka dönt a panaszról, az általa hozott döntés elleni, illetve a döntés elmulasztása miatti panaszt a fogvatartásért felelős bírálja el. A panaszt az érkezésétől számított tizenöt napon belül kell elbírálni, a határidő indokolt esetben egyszer harminc nappal meghosszabbítható. A panasz elbírálásáról a fogvatartottat tájékoztatni kell.²⁴ Bár a fogdaszabályzat szerint jogszabályban meghatározott esetekben a fogvatartott a döntés ellen keresettel fordulhat a bírósághoz,²⁵ nincs olyan jogszabály, amely ezt a lehetőséget biztosítaná.

A fentiekből egyértelmű, hogy alaktalan, eljárás-jogilag nem szabályozott, jogorvoslati garanciákkal körbe nem bástyázott lehetőségéről van szó, noha a fogvatartás végrehajtásának alapjogi vetületei nyilvánvalók. Ezt az anomáliát a javaslat nem küszöböli ki, fenntartva a panaszrendszer inkoherenciáját.

A javaslat megoldásaira áttérve, a legnehezebb kérdés nyilvánvalóan annak eldöntése lesz, hogy egy adott rendőri intézkedés alapvető jogot sért-e vagy sem, illetve sérti-e olyan mértékben a panaszos alkotmányos jogait, hogy az ügy kivizsgálása a panasztestületre tartozzon. A kérdés két irányból jelent gondot. Egyrészt a jogban járatlan panaszos számára közel lehetetlen lesz annak eldöntése, hogy az általa elszenvedett intézkedés alapjogi sérelemmel jár-e vagy sem. A Helsinki Bizottság tapasztalatai szerint a panaszosok az alkotmányos jogok sérelmét hajlamosak „kiterjesztően” értelmezni, így inkább az a valószínű, hogy többségük a testülethez fogja benyújtani a panaszt, és nem az intézkedést foganatosító rendőri szervhez. A testület jogosult az alapvető jogot nem sértő, valamint az alapvető jogot csekély mértékben sértő intézkedéssel szemben előterjesztett panaszt az intézkedést foganatosító szerv vezetőjéhez áttenni,²⁶ azonban a testület munkaterhének szempontjából nem elhanyagolható, hogy ezeket a panaszokat is meg kell vizsgálni, az alapvető jog sérelmének mértékét értékelni kell, ami időigényes feladat lehet.

A probléma másik – és ugyancsak a túlterheltséget növelő – vetülete, hogy a rendőri intézkedések nagy része érint (korlátoz) valamiféle alapvető jogot, így a testület – mint nyilvánvalóan a másik útra tartozót – valószínűleg csak kevés panaszt tud „kiszűrni” érdemi vizsgálat nélkül. Nyilvánvaló, hogy bizonyos idő elteltével ki fognak alakítani valamiféle tipológiát, bizonyos osztályozási elveket. Tekintettel azonban a testület kis létszámára és a költségvetési források várható szűkösségére (lásd később), féltő, hogy a munkateher racionalizálásának érdekében korlátozó, a hatáskörébe tartozó panaszok körét szűkítő gyakorlatot lesz kénytelen kialakítani. A megválasztott tagok kilétének függvényében nem tartom

kizártnak, hogy kiforrtat egy átgondolt, megalapozott és a potenciális panaszosok (vagy legalább jogi képviselőik) számára átlátható distinkciós gyakorlat, ehhez azonban a fenti veszélyt a testület tagjainak szem előtt kell tartaniuk, különösen a működés első időszakában.

Bár a panasz előterjesztésére nyitva álló határidő meghosszabbítása a panasz lehetőségéről való rendőri tájékoztatás elmaradásának kedvezőtlen hatásait enyhíti, továbbra is szükségesnek látom annak rögzítését, hogy legalább az Rtv. V. és VI. fejezetében foglalt intézkedések, illetve kényszerítő eszközök alkalmazását követően legyen kötelező az eljáró rendőr az intézkedés alanyát tájékoztatni a panasz lehetőségéről és a tájékoztatás tényét írásban dokumentálni, oly módon, hogy a tájékoztatás tényének megtörténtét a panaszra jogosult személynek aláírásával kell igazolnia.

Ennél jelentősebb problémát jelent a testület eljárás-vizsgálati rendje. Érdemi rendelkezést e tekintetben csak a javaslat 93/A. § (1) bekezdése tartalmaz, mely szerint „A testület a vizsgálata során a rendőrségtől felvilágosítást kérhet. A testület az összes olyan iratba betekinthez, illetve iratról másolatot kérhet, adatot, körülményt, tény, eljárást megismerhet, ami a vizsgált intézkedéssel összefügghet.”

Nem egyértelmű, hogy ennek a rendelkezésnek (a felvilágosítás-kérelmi vagy a ténymegismerési jognak) az alapján lehetősége van-e arra a testületnek, hogy a rendőrséget felkérje bármilyen „eljárás cselekmény” elvégzésére, például a panasszal érintett rendőr parancsnoki meghallgatására vagy arra, hogy az adott rendőrrel a rendőri szerv vezetője jelentést írasson. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvényt (Obtv.) alapul véve hajlok rá, hogy nem. Ennek 18. § (2) bekezdése ugyanis a javaslat fent idézett rendelkezésével majdnem megegyező szabályozást tartalmaz („az országgyűlési biztos bármely hatóságtól az általa lefolytatott eljárással, illetve az eljárás elmulasztásával kapcsolatban adatokat és felvilágosítást kérhet, továbbá a keletkezett iratokba betekinthez, annak megküldését, illetőleg, ha ez nem lehetséges, róluk másolat készítését kérheti”), azonban a jogalkotó az Obtv. megszövegezésekor jónak látta folytatni a vizsgálati jogosultságok felsorolását a (3) és a (4) bekezdés rendelkezéseivel, melyek szerint az országgyűlési biztos az általa vizsgált ügy intézőjét vagy az eljárást folytató szerv bármely munkatársát meghallgathatja, továbbá az érintett szerv vezetőjét vagy felügyeleti szervének vezetőjét, valamint az annak lefolytatására a jogszabály által egyébként feljogosított szerv vezetőjét vizsgálat lefolytatására kérheti fel, illetve az általa vizsgált ügyben bármely szervtől vagy an-

nak munkatársától írásbeli magyarázatot, nyilatkozatot, felvilágosítást vagy véleményt kérhet.

Amennyiben ezeket az Obtv.-ben szereplő jogszabályokat a jogértelmezés határait igencsak feszegetve nem lehet beleérteni a javaslat fent idézett rendelkezésébe, akkor a testület vizsgálati jogosultsága igencsak korlátozott lesz. Amennyiben a rendőrség maga nem keletkeztet iratokat, adatokat és tényeket (például nem írat jelentést az intézkedő rendőrrel), akkor a testületnek nemigen lesz mit vizsgálnia. Egy alapos vizsgálathoz elengedhetetlen olyan eljárási cselekményekre, mint az intézkedő rendőrök meghallgatása, esetleg a panaszossal való „szembesítésük”, a testületnek nem lesz jogköre, ezek nélkül azonban csak hipotéziseket állíthat fel éppen azokban az esetekben, amelyekben a rendőri intézkedés alapvető jogot érint. Ezzel szemben a kisebb súlyú jogsértéseket továbbra is a Ket. szabályai alapján kell elintézni, amelyek tartalmazzák a hatóság tényállás-tisztázási kötelezettségét, és azokat az eszközöket is, amelyek e kötelezettség teljesítéséhez szükségesek.

A testület eljárásának és a Ket.-nek az ellentmondásai érdekes problémákat vethetnek fel a testület vizsgálata után az országos főkapitány elé kerülő ügyek esetében. A javaslat értelmében ugyanis „az országos rendőrfőkapitány a panaszról az állásfoglalás kézhezvételét követő tizenöt napon belül közigazgatási hatósági eljárásban dönt”.²⁷ Ez azt jelenti, hogy a főkapitány – az egyébként irányadó elintézési határidőnél rövidebb, bár a Ket. szerint egyébként harminc nappal meghosszabbítható határidőn belül – köteles lesz tisztázni a tényállást, amit a testületnek a fent említett okoknál fogva nem biztos, hogy módjában áll megtenni. A főkapitánynak le kell folytatnia mindazokat a bizonyítási eljárásokat, amelyek ehhez szükségesek, és ennek során bizony módosulhat az a tényállás, amelyet a testület állásfoglalásának kialakításánál tételezett. Ily módon a testület ajánlásától való eltérést sem lesz nehéz megindokolni adott esetben.

A testület létrehozásának modelljéül szolgáló brit Independent Police Complaint Commission (IPCC; Független Rendőrségi Panaszbizottság) egyébként maga határozza meg, hogy milyen típusú megoldást választ egy panaszra. Bár a panaszok túlnyomó részét helyi szintre utalja és itt oldják meg – vagy egyezséggel, vagy a helyi rendőri szerv által lefolytatott vizsgálattal, amelynek eredménye ellen fellebbezni lehet az IPCC-hez –, a brit testületnek arra is lehetősége van, hogy felügyelete vagy irányítása alá vonja a rendőrségi vizsgálatot, vagy pedig – a legsúlyosabb esetekben – saját nyomozóival végeztesse el a vizsgálati cselekményeket.²⁸ Indokolt volna ehhez hasonlóan a súlyosabb jogsértésekhez hatékony vizsgál-

latot lehetővé tevő jogszabályokat biztosítani, ezért elengedhetetlenül szükségesnek mutatkozik a testületet felruházni legalább azokkal a jogszabályokkal, amelyeket az országgyűlési biztosok számára az Obtv. fent idézett rendelkezései biztosítanak.

A civil kontroll megerősítése érdekében a Független Rendészeti Panasztestület felállítása ellenére megfontolandónak tartom, hogy a jogalkotó a panaszügyekben döntő bíróságoknak ne csak kasszációs, hanem reformatórius jogkört is biztosítson. Arra a bíróságok nyilván nem alkalmasak, hogy a mulasztó, jogsértő rendőrökkel szemben szankciókat is alkalmazzanak (erre egyébként a jelenlegi szabályok szerint folyó panasz eljárásokban sincs lehetőség, amennyiben a rendőr eljárásának jogszerűtlensége megállapítást nyer, úgy meg kell indítani a fegyelmi- vagy a büntetőeljárást, hogy valamiféle jogkövetkezmény alkalmazható legyen). Ehhez hasonlóan a bíróságok is csupán a panasz megalapozottságának megállapítására kapnának jogot, azzal, hogy a bíróságnak a panasz megalapozottságát megállapító rendelkezése az intézkedést foganatosító rendőri szerv vezetőjének oldalán kötelezettséget keletkeztetne a szükséges intézkedések (figyelmeztetés, fegyelmi eljárás stb.) megtételére. Ezen intézkedésekről a rendőri szerv vezetője köteles lenne tájékoztatni a panaszost.

NÉHÁNY SZÓ A TESTÜLETRŐL

A javaslat értelmében a Független Rendészeti Panasztestület öt, az Országgyűlés által a jelen lévő képviselők kétharmadának szavazatával hat évre megválasztott személyből áll, tevékenységét az Országgyűlés munkaszervezetében működő titkárság segíti, melynek munkatársai vonatkozásában a munkáltatói jogkört a testület elnöke gyakorolja.²⁹ Az alábbiakban néhány kritikai megjegyzést teszek a javaslat által vázolt struktúrával kapcsolatban.

Az első megjegyzés a testület tagjainak megválasztására vonatkozik. Az eredeti törvényjavaslatban még az szerepelt, hogy a testület tagjait a rendészeti miniszter javaslatára a miniszterelnök nevezi ki. Az új megoldás az Országgyűlés Honvédelmi és Rendészeti Bizottságának módosító javaslata alapján került a szövegbe.³⁰ A kinevezés megválasztással való felváltása látszólag erősíti a testület függetlenségét, a jelenlegi politikai helyzetben azonban nem feltétlenül szerencsés megoldás.

A 2006. őszi események óta a rendőrség megítélésének kérdése teljes mértékben átpolitikálódott. A két oldal nagy pártjai megnyilatkozásaikkal nyilvánvalóvá tették, hogy a rendészeti tevékenység értékelésében objektív szempontokat érvényesíteni nem

képesek (vagy hajlandók). Míg 2006 októberében a Fidesz és a KDNP csak békés tüntetőket és brutális rendőröket látott, addig az MSZP és az SZDSZ szinte kizárólag a zavargó huligánokról és a szakszerűen eljáró rendőrökről vett tudomást. A történetek elfogulatlan és a politikai érdekektől legalább részben mentesített értékelésére azóta sem tett kísérletet egyik oldal sem. Ebben a helyzetben a testület tagjainak kétharmados megválasztása nem lehet a függetlenség tényleges biztosítója. Két lehetőség látszik kibontakozni: vagy kudarcot vall a jelölési folyamat, mivel a pártok nem tudnak megegyezni egymással, vagy olyan konfliktuskerülő, a rendészeti ügyektől korábban – például 2006 őszén – magukat távol tartó személyek kerülnek a testületbe, akik mindkét oldalnak megfelelnek, és akik éppen emiatt nem biztos, hogy megfelelnek azoknak a követelményeknek, amelyek alapján a testület működését valóban hatékonyan tudják tenni. Nem állítom, hogy bizonyosan így lesz, de a pártoknak át kell ugranikuk a saját árnyékukat ahhoz, hogy kompromisszumok árán egy tényleg független és elkötelezett testületet válasszanak meg.

Nem tartom szerencsésnek, hogy a jogalkotási folyamatban módosult az eredeti törvényjavaslat azon kitétele, mely szerint nem lehet a testület tagja, aki a kinevezés (megválasztás) időpontjában vagy az azt megelőző tíz évben rendvédelmi szervvel foglalkoztatásra irányuló jogviszonyban állt. A módosító javaslatok nyomán ez az időtartam hat évre csökkent.³¹ Érdekes módon abban, hogy a tíz év indokolatlanul hosszú idő, pártállástól függetlenül egyetértettek a képviselők.

Hankó-Faragó Miklós módosító javaslatának indokolása szerint³² a tíz évre visszamenő összeférhetlenséget „a módosító javaslat indokolatlanul hosszúnak tartja, ezért hat évben kívánja megállapítani az összeférhetlenség ezen formáinak időtartamát”. Hogy voltaképpen miért volna a tíz év túlzás, arra nem ad választ Hankó-Faragó Miklós, mint ahogy Balog Zoltán, Lázár János és Konrád Károly sem, akik módosító javaslatuk³³ indokolásában szintén csak annak a kijelentésére szorítkoznak, hogy „a módosító javaslat [...] az indokolatlanul hosszú moratóriumot a volt rendvédelmi szervi, illetve honvédségi dolgozók számára hat évre rövidíti”. (Végül a Honvédelmi és Rendészeti Bizottság elfogadott módosító javaslatába ez a verzió került bele.³⁴)

Úgy gondolom, hogy a testület nevében szereplő „független” szó nemcsak politikai függetlenséget kíván jelenteni, hanem – szerintem elsősorban – a rendvédelmi szervektől való függetlenséget, hi-

szén minél függetlenebb a testület a rendőrségtől, annál inkább „civil”, márpedig az Rtv. módosításának célja a civil kontroll megerősítése volt. Nem hiszem, hogy vitatható az az állítás, mely szerint minél nagyobb az időbeli távolság a rendvédelmi szervnél való alkalmazástól, annál valószínűbb az adott személy függetlensége a rendőrségtől. Hat év után (de még tíz után is) könnyen belefuthat a testületi tag egy olyan ügybe, amelyben volt kolléga jár el, ami – talán ebben mindenki egyetért – nem kifejezetten szerencsés.

A brit IPCC tagja nem lehet olyan személy, aki valaha munkavégzésre irányuló jogviszonyban állt a rendőrséggel. Ez nem okoz problémát a testület működésében, hiszen a tagok megválasztásuk után képzésben részesülnek, illetve módjuk van rendészeti szakértőket igénybe venni, amennyiben a döntésükhöz valamilyen szakkérdésben való felvilágosítás szükséges. Úgy gondolom, hogy a magyar testület

is ezen elvek mentén volna érdemes kialakítani, az összeférhetlenség időtartamának csökkentését pedig semmiképpen sem tartom elfogadhatónak. Őszintén szólva nem értem (és az indokolások nem magyarázzák meg), hogy a képviselő urak miért is ragaszkodtak ilyen egyöntetű konszenzussal a tíz év hatra csökkentéséhez.

Nem tartom szerencsésnek azt sem, hogy a tagok hatéves mandátuma egyszerre jár le. Sem a folyamatban lévő ügyek elbírálásának, sem pedig a hat év alatt felhalmozott tudás „átörökítésének” szempontjából nem jó ez a konstrukció. Jobb lenne, ha az első öt tag közül sorsolás útján kiválasztanának ketőt, akik mandátuma három vagy négy év után jár le, mivel ilyen módon biztosítható lenne a kontinuitás. Persze egy ilyen megoldás felboríthatja a kényes politikai egyensúlyt, ezért nem hiszem, hogy az ötlet lelkes fogadtatásra találna a pártok részéről.

Végül pedig néhány szó a testület létszámáról. Az ORFK adatai szerint 2006-ban körülbelül 7500 panaszt nyújtottak be országosan különböző rendőri intézkedésekkel kapcsolatban. Úgy vélem, a testület felállítása (főleg ha jó kommunikációval párosul) a panaszok számának ugrásszerű növekedéséhez fog vezetni (főleg az első időben), és a fentiekben kifejtetteknek megfelelően a hatáskör hiánya miatt átteendő panaszokat is meg kell vizsgálni bizonyos szinten ahhoz, hogy döntés születessen az áttétel szükségességéről. Ez azt jelenti, hogy éves szinten akár 5000 panasz is a testület elé kerülhet, ami tagonként 1000 panaszt jelent. Ha ehhez hozzáveszem, hogy adott esetben szükséges lehet a vizsgálat során a pa-

A PÁRTOKNAK ÁT KELL UGRANIUK A SAJÁT ÁRNYÉKUKAT AHHOZ, HOGY KOMPROMISSZUMOK ÁRÁN EGY TÉNYLEG FÜGGETLEN ÉS ELKÖTELEZETT TESTÜLETET VÁLASSZANAK MEG.

nasz helyszínére való leutazás és szakértők igénybevétele is, úgy látom, hogy megfelelő költségvetés és nagy létszámú titkárság nélkül a testület munkája könnyen ellehetetlenülhet. Ha tehát a mindenkori kormány nem akarja, hogy a testület tevékenysége pusztán formalitássá váljon, jelentős forrásokról kell gondoskodnia, amire a jelenlegi gazdasági helyzetben kicsinek tűnik az esély.

Mindezek ellenére úgy gondolom, hogy a Független Rendészeti Panasztestület felállítása fontos lépés. A civil kontroll ilyen jellegű, intézményesített meg-

jelenése a rendszerben jogtörténeti jelentőségű fejlemény, de sikertelensége esetén óriási fiasco is lehet (különösen annak köszönhetően, hogy az Rtv. kétharmados törvény, így nehéz a hibákat utólag korrigálni). A civilek ezzel betették a lábukat a rendszer egyik nehéz vasajtaja mögé: hogy beljebb tudnak lépni vagy az ajtó eltöri a lábukat, az most elsősorban nem a jogszabályi keretek tökéletességén múlik, hanem azon, hogy kik lesznek a testület első tagjai. A megoldás tehát – mint oly gyakran – most is a politika kezében van.

JEGYZETEK

1. A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény módosításáról szóló T/2916. számú törvényjavaslathoz.
2. T/2916/38. számú egységes javaslat a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény módosításáról szóló T/2916. számú törvényjavaslathoz.
3. 13. § (1) „A rendőr jogkörében eljárva köteles intézkedni vagy intézkedést kezdeményezni, ha olyan tényt vagy körülményt észlel, illetőleg hoznak tudomására, amely rendőri beavatkozást igényel.”
4. 24. § (1) „A rendőr köteles a feladatkörébe tartozó segítséget, illetőleg a hozzáfordulónak a tőle elvárható felvilágosítást megadni.”
5. 20. § (1) „A rendőrt az intézkedés során az egyenruhája és az azonosító jelvénye vagy a szolgálati igazolványa igazolja.”
6. EU-törvény, 141–143. §.
7. Javaslat, 92. § (1) és (2). (A jegyzetekben nem a javaslat szakaszszámait, hanem azokat a szakaszszámokat jelölöm, amelyek a javaslat elfogadása esetén az Rtv.-ben megjelennek.)
8. 93. § (9).
9. Javaslat, 93/B. § (1).
10. Rtv., 93. § (1).
11. Javaslat, 92. § (1) és (2).
12. Javaslat, 92. § (1).
13. Javaslat, 92. § (4).
14. Javaslat, 92. § (1).
15. Javaslat, 92. § (2).
16. T/2916/24.
17. Javaslat, 93/B. § (2).
18. Javaslat, 93. § (1).
19. T/2916/30.
20. Javaslat, 93. § (3).
21. Javaslat, 6/C. § (2).
22. 40. § (1).
23. 2. § (1) g).
24. Fogdaszabályzat, 4. § (1)–(5).
25. 4. § (7).
26. Javaslat, 93. § (2).
27. 93/A. § (7).
28. Lásd http://www.ipcc.gov.uk/index/complainants/what_happens/how_resolved.htm.
29. Javaslat, 6/A–6/C. §.
30. T/2916/34.
31. Javaslat, 6/A. § (4).
32. T/2916/15.
33. T/2916/21.
34. T/2916/34.

AJÁNLÓ

ÜNNEPI KÖTET SCHMIDT PÉTER EGYETEMI TANÁR 80. SZÜLETÉSNAPJÁRA

A mai közvéleményre vagy egyetemi diákságra nagy hatás gyakorló tekintélyes közjogász professzorok többsége Schmidt Péter tanítványa volt. Az ő tudományos diákkörében szocializálódott az alkotmányjogra többek között Halmai Gábor, Kukorelli István, Pokol Béla, Szikinger István és Tölgyessy Péter is. Éppen ezért talán nem túlzás a meleg hangú bevezetőnek az az állítása, hogy Schmidt azok közé sorolható, akik reformerként belülről készítették elő az alkotmányos rendszerváltást.

Az ünnepi kötetek amellet, hogy a szakma tiszteletadását demonstrálják az ünnepelt számára, egyúttal magának a szakmai diskurzusnak is lenyomatai. Általában nem nagy ívű, finomra csiszolt gondolatmenetekkel találkozunk az ilyen kötetekben – ezeket a szerzők a székfoglaló előadásukra vagy disszertációikra hagyják (jobb esetben), hanem a műhelymunkába nyерhetünk bepillantást. E gyűjteményekben fő szabály szerint a magyar közjogi fősodornak megfelelően jogszabály-ismertető vagy a gyakorlatot leíró tanulmányokat találunk. Ebben a kötetben is van jó néhány ilyen, de akad példa érdemi dogmatikai problémákat boncolgató szövegre is. Azonban mint minden ünnepi kötetben, ebben is találhatunk egy-két gyöngyszemet, amely lehet egy mesterien megírt dogmatikai tanulmány vagy éppen ellenkezőleg: egy váratlan és meghökkentő gondolatmenet.

A kötet izgalmasabb alkotmányjogi dogmatikai problémát boncolgató írásai közé tartozik Holló András tanulmánya a kétharmados törvényekkel kapcsolatos alkotmánybírói gyakorlatról, vagy Szoboszlai György írása a magyar választási rendszer rejtett tendenciáiról. Alkotmánybírói elnökként nagyobb figyelem irányul Bihari Mihály írásaira, de úgy látszik, még várni kell az első komoly közjogi dogmatikai tanulmányára. E mostani írása a rendszerváltás utáni Magyarország gazdasági-társadalmi karakterét próbálja megragadni, s ami érdekes, Szalai Erzsébet írsaiból kiindulva. A tanulmány szerint a magyarországi átmenet a reformeltek által megtervezett, megszerzett és bevezetett kapitalizmus. Az átmenet fő hajtóereje nem egy meglévő gazdasági-tulajdonosi réteg volt, amely a modernizációt kikényszerítette, hanem a politikán belül működő politikai elitek elindította rendszerváltoztatási folyamat. Ami a gazdasági átmenet folyamataira igaz is lehet, de a poli-

tikai intézményrendszer átalakításával kapcsolatban már nem minden a belső reformerek forгатókönyve alapján alakult.

A kötet meghökkentő írásai közé tartozik Kilenyi Géza szokás szerint fanyar hozzászólása, amely a közigazgatás karcsúsítását követelőket karikírozza ki meghökkentő módon Hitler-idézetekkel, melyek retorikai funkciója, hogy a lehető legrosszabb színben tüntesse fel a karcsú államot követelőket, mondván, Hitler is így viszonyult a közigazgatáshoz. S így megsemmisítve az olcsóbb államot akarókat, nyugodtan lehet érvelni a leépítések értelmetlenségéről.

A könyv negatív szenzációja mégis Pokol Bélának a címével Dworkint parafrázáló írása, a *Vegyük komolyan a demokráciát!* Pokol szerint, ahogy azt már egy bő évtizede hangoztatja, a magyar demokrácia legakutabb problémája, hogy egy szűk média- és pénzügyi elit uralja a nyilvánosságot, és a tulajdonképpen csak egy szűk kisebbség által osztott nézeteket közvéleményként feltüntetve manipulálják a politikai közösség tagjait. Az írás érdekessége nem ez, hanem a demokráciát erősíteni kívánó intézményi reformokra tett javaslatok. Ezek egyike, hogy jelentősen le kell rövidíteni a kampányidőszakot, a kampány szervezését ki kell vonni a pártok önálló döntési kompetenciájából, és azt közösen(!) kell megszervezni. Meg kell szüntetni a pártoknak adható magánadományok rendszerét, mert ez teszi lehetővé a pénzügyi körök számára, hogy a többség fölött politikai hatalomra tegyenek szert. Ezért át kell térni a kizárólagos állami támogatási rendszerre. Pokol régi sérelme az Alkotmánybíróságnak az alapjogok védelmében történő törvénymegsemmisítő gyakorlata. Éppen ezért meg kell erősíteni a törvények tekintélyét, aminek az a legjobb módja, ha megnöveljük a parlamenti apparátus létszámát, így a törvények valóban a parlamenti többség törvényei lesznek, és megérdemlik a védelmet az alkotmánybírák túlkapasaitól éppúgy, mint a jogalkalmazásban döntő rendesbírák törvénytől elrugaszkodó értelmezéseitől.

A Pokol által kárhoztatott pénzügyi és médiaelit a legtöbb kárt természetesen a televízió keresztül tudja okozni. Éppen ezért egy bizonyos mértékű nézettség felett a televíziós csatornák politikailag releváns műsorait negyedévenként kiegyensúlyozottsági ellenőrzésnek kell alávetni, amelyet az államfő által a parlamenti pártok jelöltjei közül paritásosan ki nevezett központi médiatanács végezne el. Amennyiben a kiegyensúlyozottsági mutató egy előre rögzített szint alá megy, ez a testület felfüggesztené a

csatorna működését. Ezzel az eljárással Pokol szerint nagymértékben csökkenthető lenne a tömegmédiák elfogultsága.

Az alkotmánybíráskodás eredeti eszméjének megtestesülését pedig abban látná, ha megkövetelnék, hogy a bíróság csak az alkotmány szövegébe közvetlenül beleütköző törvényi rendelkezést nyilváníthassa alkotmányellenessé. Ezt úgy lehetne kikényszeríteni, hogy egy-egy vitatott alkotmánybírói döntés után az Országgyűlés a képviselők legalább egyharmadának szavazatával jogászprofesszorokból álló szakértői bizottságot hozhatna létre – kiegészítve az államfő és a Legfelső Bíróság elnöke által delegált egy-egy taggal –, és ha ez a testület arra jut, hogy az alkotmány szövege nem támasztja alá a vitatott rendelkezés alkotmányellenességét, csak akkor léphetne hatályba a döntés, ha azt minősített többséggel még egyszer elfogadja az alkotmánybírói testület. Egy ilyen eljárás óvatosságra intené az alkotmánybírói többséget, és az alkotmány szövegéhez kötöttséget inkább lehetne garantálni.

Egy ily módon feljavított demokrácia törvényhozása már megérdemelné, hogy erősebben védjük a törvény rendelkezéseit. Pokol úgy büntetné a törvényeket figyelmen kívül hagyó bírákat, hogy egy Országgyűlés által felállított bizottság szondázná a fontosabb legfelső bírósági döntéseket, és nyilvánosságra hozná azoknak a bíróknak a nevét, akik a törvény-szövegtől és az azt konkretizáló bírói gyakorlattól nagyobb gyakorisággal hoznak eltérő döntéseket, vagy pedig kifejezetten *contra legem* (törvényellenes) döntések jellemzik ítéleteiket. Ez a nyilvánossági kontroll óvatosságra intené a felsőbírákat, és a törvényhez kötöttséget jobban biztosítani tudná – ahogy azt a felvilágosodás éveiben ideálként megfogalmazták a francia exegetikus iskola képviselői, akiknek a jogértelmezéssel kapcsolatos nézeteit (tehetjük hozzá) tarthatatlanságuk miatt már senki sem követi Pokol Bélán kívül.

E nagy ívű reformkonceptiót átszövik azok a félelmek, amelyek végül egy erősen szabadságkorlátozó intézményrendszer létrehozását eredményezhetik és eredményezték már megannyiszor a demokrácia, a többség nevében. Nem haszontalan tehát egy ilyen javaslattal teljes pompájában megismerkedni, hiszen bármelyik héten betérjeshet hasonlót valamelyik parlamenti párt. Éppen ezért egy kis módosításra szorul a bevezetőben citált, az ünnepelthez köthető szállóige: akik egy kapura tanultak meg fogcizni, később is csak egykapuzni akarnak.

*Szerk.: Fűrész Klára és Kukorelli István
Rejtjel Kiadó, Budapest, 2006.
439 oldal, ár nélkül*

FORMATORI IURIS PUBLICI.
ÜNNEPI KÖTET
KILÉNYI GÉZA PROFESSZOR
70. SZÜLETÉSNAPJÁRA

Kilényi Géza a magyar közjog nagy tekintélyű alakja, a rendszerváltás idején igazságügyi miniszterhelyettesként az alkotmány-előkészítő kodifikációs titkárság vezetője, az első alkotmánybíróság elnöki tisztének egyik aspiránsa, volt alkotmánybíró. A kötetben az ünnepelt érdeklődési területének megfelelően elsősorban közigazgatási és államszervezeti tanulmányok találhatók, köztük Kukorelli Istvánnak a parlamenti frakciókról szóló írása. Az alapjogi témák iránt érdeklőknek három szöveget lehet a figyelmébe ajánlani.

Mindenekelőtt Balogh Zsolt mintaszerűen megírt szövegét a szociális jogokról. Balogh a legfelkészültebb alkotmányjogászok egyike Magyarországon, nem sokan ismerik annyira a magyar alkotmánybírói gyakorlatot, mint ő. Az Alkotmánybíróságnak a jogállamiság elvével kapcsolatos gyakorlatáról írott tanulmányai a magyar alkotmányjogi irodalom fontos szövegeinek számítanak. E kis műhelytanulmányának a színvonala is messze meghaladja a többi szövegét.

A másik írás, Takács Albert emberi méltóságról írott tanulmánya tanulságosan unalmas. Pont azt a munkát nem végzi el, ami miatt a téma, az emberi méltóság filozófiai és alkotmányos problémái, még izgalmas lehet. Jobb lett volna a filozófiai vizsgálódásokat szorosabban az alkotmánybírói gyakorlathoz kötni, konkrét bírósági érvelésekhez, s arra rákérdezni, hogy milyen filozófiai, teológiai források lehetnek a bíróság által értelmezett méltóságfogalomnak.

E kötet gyöngyszeme Varga Csaba tisztelettel parancsoló jegyzetapparátussal megírt, drámai hangvételű recenziója Catherine Duprének a Fundamentumban is többek által recenzeált könyvéről. Dupré azt vizsgálja, milyen hatása volt a magyar Alkotmánybíróság által szelektíven importált német méltóságfogalomnak a demokratikus átmenet során. Varga nagy felháborodással szembesül Dupré elemzésein keresztül azzal, hogy a bíróság által a magyar demokratikus átmenet jelszavaivá formált elvek, az emberi méltóság és a jogállamiság elvének dogmatikai konstrukciói a német alkotmányjogi dogmatika importjai.

A jogátvételnek ez a módja majdhogynem árusulásnak minősül Varga szerint, hiszen a bíróság nem tette nyilvánvalóvá, hogy honnan származnak ezek a konstrukciók, az pedig egyedülálló, hogy egy ország ilyen nagy mértékben támaszkodjon egy másik ország normatív gyakorlatára. A drámai hangvétel vi-

szont elég nehezen érthető, hiszen az alkotmányjogi irodalomban már Sajó András, Pokol Béla vagy Győrfi Tamás révén többé-kevésbé feltártakká váltak már ezek a párhuzamok, ha magára az átvételre nem is alkalmazták a jogátvétel vagy importálás terminust.

Ha így vesszük, maga ez az írás is szimptomatikus. Varga – Dupré elemzésére támaszkodva – meg rója az első Alkotmánybíróságot, mert elefántcsonttoronyba zárkóztak ahelyett, hogy akár a közjogászok

körében vagy a bírói karban elősegítették volna az alkotmányosság eszméjének elültetését. Mivel ezt nem tették meg, nem jött létre értő közönsége ennek az új alkotmányos kultúrának. Vargának ebben igaza van, írása is ezt igazolja.

*Szerk.: Hajas Barnabás és Schanda Balázs
Szent István Társulat, Budapest, 2006.
625 oldal, ár nélkül*