

FOLYÓIRAT A SAJTÓSZABADSÁGRÓL ÉS A MÉDIASZABÁLYOZÁSRÓL

In Medias Res

CASS R. SUNSTEIN

New Deal a szólásszabadságnak

HERDÍS THORGEIRSDÓTTIR

A nevéhez méltó újságírás:
az Emberi Jogok Európai Egyezménye
10. cikkének pozitív értelmezése

BUZINKAY GÉZA

Sajtóreform 1914-ben

MOLNÁR ATTILA KÁROLY

A sokféle igazságigény és a rend problémája

LÁNCOS PETRA LEA

Az Európai Unió értékeinek kikényszerítése
és az értékek meghatározhatóságának
problémája

2013/1



Complex

Wolters Kluwer márka

In Medias Res

FOLYÓIRAT A SAJTÓSZABADSÁGRÓL ÉS A MÉDIASZABÁLYOZÁSRÓL

II. évfolyam, 1. szám

2013

Felelős szerkesztő

KOLTAY ANDRÁS (Pázmány Péter Katolikus Egyetem)

Főszerkesztő

NYAKAS LEVENTE (Károli Gáspár Református Egyetem)

A szerkesztőbizottság tagjai

GELLÉN KLÁRA (Szegedi Tudományegyetem)

LAPSÁNSZKY ANDRÁS (Széchenyi István Egyetem)

PÁZMÁNDI KINGA (Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem)

SZÉKELY LÁSZLÓ (Eötvös Loránd Tudományegyetem)

TÓTH ANDRÁS (Károli Gáspár Református Egyetem)

Tanácsadó testület

BAKA ANDRÁS (Kúria)

BARNA ATTILA (Széchenyi István Egyetem)

BIHARI MIHÁLY (Széchenyi István Egyetem)

HORVÁTH ATTILA (ELTE)

KARÁCSONY ANDRÁS (ELTE)

KECSKÉS LÁSZLÓ (Pécsi Tudományegyetem)

KUKORELLI ISTVÁN (ELTE)

LÁBADY TAMÁS

(Pázmány Péter Katolikus Egyetem)

LENKOVICS BARNABÁS

(Alkotmánybíróság)

POKOL BÉLA (Alkotmánybíróság)

RÉVÉSZ T. MIHÁLY (ELTE)

SCHANDA BALÁZS

(Pázmány Péter Katolikus Egyetem)

SZALAY PÉTER (Alkotmánybíróság)

TAKÁCS PÉTER (Nemzeti Közzolgálati Egyetem)

TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ (Szegedi Tudományegyetem)

VARGA ZS. ANDRÁS

(Pázmány Péter Katolikus Egyetem)

ZLINSZKY JÁNOS

(Pázmány Péter Katolikus Egyetem)



Complex

Wolters Kluwer márka

Kiadja a
CompLex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft.
Budapest, 2013
1117 Budapest, Prielle Kornélia u. 21–35.
Telefon: (40) 464-565
Fax: +36 (1) 464-5657
e-mail: info@complex.hu
www.complex.hu
www.media-tudomany.hu

A folyóirat tartalma anonim módon lektorált.

Szakmai partner: Az NMHH Médiatanácsának Médiatudományi Intézete



Felelős vezető: a CompLex Kiadó Kft. igazgatója
A kiadásért felelős: Tóth Gábor
A kiadványok szerkesztéséért felelős: dr. Vajda Krisztina
Felelős szerkesztő: Dúll Kata
Műszaki kiemelt főmunkatárs: Schuller Krisztina
Műszaki szerkesztők: Kerek Imréné, Szász Zoltán
Fedélterv és tördelés: CompLex Kiadó Kft., DTP-csoport
Nyomdai munkálatok: Starkiss Kft. – CX2013041

ISSN 2063-6253
Termékkód: YOY1349

Kiadványaink megtekinthetők és megvásárolhatóak szakkönyvesboltunkban a Kiadó címén,
továbbá a www.complex.hu portálon.

Minden jog fenntartva, beleértve a sokszorosítás és a mű bővített, illetve rövidített változatának kiadási jogát is.
A Kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül sem a teljes mű, sem annak bármely része
semmiféle formában (fotokópia, mikrofilm vagy más hordozó) nem sokszorosítható.

TARTALOM

Tanulmányok

BUZINKAY GÉZA Sajtóreform 1914-ben	1
MOLNÁR ÁRTILA KÁROLY A sokféle igazságigény és a rend problémája.....	22
KLEIN TAMÁS Adalékok a Horthy-korszak sajtórendészeti szabályozásához II. Sajtószabadság és/vagy nemzetérdek – egy „öncélú nemzeti állam” sajtószabályozása (1931–1936)	45
CASS R. SUNSTEIN New Deal a szólásszabadságnak	66
HERDÍS THORGEIRSDÓTTIR A nevéhez méltó újságírás: az Emberi Jogok Európai Egyezménye 10. cikkének pozitív értelmezése	87

Fórum

BORONKAY MIKLÓS A képmáshoz és a hangfelvételhez fűződő jog	111
GOSZTONYI GERGELY Az alternatív média a(z európai) médiaszabályozásban.....	133
LÁNCOS PETRA LEA Az Európai Unió értékeinek kikényszerítése és az értékek meghatározhatóságának problémája	153

Könyvismertetések

Owen M. Fiss: Megosztott liberalizmus A szólásszabadság és az államhatalom sokféle arca (<i>Koltay András</i>)	171
Kovács András György: Piacszabályozás és jogorvoslat (<i>Bartóki-Gönczy Balázs</i>)	182
Robert W. McChesney: Mi a baj a médiával? Az Egyesült Államok médiapolitikája a 21. században (<i>Gálik Mihály</i>)	188

TANULMÁNYOK

Sajtóreform 1914-ben

BUZINKAY GÉZA*

„...amidőn a bíróság elnöke feltette az esküdtek elé azt a kérdést, hogy »foglaltatik-e az incriminált pamfletben becsületsértés Kolompi úr személye ellen?« nyolc szavazattal négy ellen azt felelték rá: »igenis«. Mikor pedig azt a kérdést tette fel eléjük, hogy »bűnös-e tehát azon cikk szerzője vagy kiadója?« arra tíz szavazattal kettő ellen azt felelték, hogy »nem«.”

Jókai Mór: *Az élet komédiásai* (1875)

Tömegével lehetne hozni az idézeteket az 1880-as évektől kezdve, amelyekben jogász és újságíró szerzőik egyaránt azt bizonygatják, hogy a hazai átalakult és kifejlett sajtóviszonyoknak többé nem felel meg az 1848-as áprilisi törvény, és mielőbb szükség lenne új törvényre. A sajtóreformot sürgető két csoport összhangja azonban megtört a századfordulótól kezdve, amikor a kormányok időről időre elővették a sajtóreform kérdését: a sajtójoggal foglalkozó jogászok mind mélyrehatóbb és részletesebb szabályozást kívántak, az újságírók viszont mindinkább hangoztatták hivatásuk autonómiáját és önszabályozását. Ezekre a szempontokra telepedett rá a politika, és nagyította fel a törekvések és ellenzések jelentőségét.

Az 1848: *XVIII. tc.* a sajtószabadságról belga mintára született, az pedig az 1819. május 17-ei francia törvényhez nyúlt vissza.¹ Az 1848-as sajtótörvény ilyenféle származásának súlyos következményei lettek. Nem saját megküzdött vitákat követő konszenzus hozta létre, és a kiegyezés után, amikor ismét hatályba lépett, nem alaptalanul állították róla, hogy elsietett, az idő múlásával egyre kevésbé kielégítő törvény volt. A törvényfogalmazó Szemere Bertalan is ideiglenes törvénynek tekintette. A patriarchális naivitásnak is voltak benne jelei, például eredetileg szerepelt a törvényszövegben a helyreigazítási kötelezettség, de ez báró Eötvös József javaslatára kimaradt, „mivel a magyar újságok kényszer nélkül is szívesen közzéteszik a helyreigazításokat.”²

Európában a '48-as törvényeket a következő néhány évtizedben többnyire új és legalább az első világháború végéig hatályban maradó sajtótörvények váltották fel. A kivétel Olaszország volt – és Magyarország. „Általában véve a magyar közéletben az 1848. évi sajtótörvényhez s annak egy egész korszakon átvonuló szabadelvű alkalmazásához annyi tisztelet csatlakozik

* Történész, professor emeritus, Eszterházy Károly Főiskola. E-mail: buzinkay.g@t-online.hu

¹ Az 1830. évi belga alkotmány 18. cikkén alapult a magyar sajtótörvény. TARNAI János: A sajtótörvény keletkezésének története. In: *Sajtójogi dolgozatok*. Franklin Társulat, Budapest, 1913. 118. Legjelentősebbként a fokozatos felelősségi rendszer származott a francia mintából.

² Idézi KENEDI Géza: Sajtóreform. *Budapesti Szemle*, 1913. 159. köt. 458.

– állapította meg Kenedi Géza –, hogy annak átalakítását 1898 óta még a tudományos irodalom sem sürgette.³ Az 1848-as törvény nimbusza miatt a képviselők és a kormányok inkább kiegészítő törvényeket, rendeleteket hoztak (az esküdszékről, a lapterjesztésről többször is, a sajtófogollyal való bánásmódról stb.), majd megszülettek a modern polgári állam nagy kódexei (büntető törvénykönyv, polgári törvénykönyv), a büntető, illetve polgári perrendtartás. Ezek után 1900-ra az 1848:XVIII. tc. 45 cikkelyéből már 23 nem volt érvényben⁴ – ám még ekkor sem mertek hozzányúlni. A sajtótörvény kérdése ráégett a magyar törvényhozásra – miközben a Monarchia másik felében, Ausztriában a dualizmus végéig az osztrák sajtószabályozás maradt hatályos. Az 1867. decemberi ausztriai alkotmány sajtóra vonatkozó részei megmaradtak, és bár 1902-ben a miniszterelnök beterjesztett egy új sajtótörvény-javaslatot, amelyet parlamenti visszautasítása után még többször megismételt, végül mégis visszavonta.⁵ A magyar törvényhozásra azonban ez a példa nem hatott. A sajtótörvény beterjesztésének és elfogadásának története az újkori magyar politizálás egyik jellegzetes esete: az indulatok szítását, a belátás hiányát, a végtelesséig húzódó vitákat, az egymást kioltó jogi érveléseket, a kompromisszum elutasítását követően végül megszületik egy diktátum, amelyet viszont az érintettek elutasítanak.

Több mint másfél évtizedig elhúzódó tervezés végén jött létre *A sajtóról szóló 1914-es törvény*. A sajtótörvény, mint politikai téma, a bűnvádi perrendtartás (1897:XXXIV. tc.) vitája során tűnt fel, amikor a Függetlenségi Párt parlamenti obstrukciót szervezett ellene, és tömegdemonstrációit is akart volna, ám erre akkor már csak a szociáldemokratáknak volt ereje. Gratz Gusztáv megállapítása szerint a sajtóparagrafusok elleni tiltakozás volt az első alkalom – ám ettől kezdve rendszeressé vált –, hogy sajtóügyekben a Szociáldemokrata Párt mint a régi közjogi ellenzéki pártok szövetségese lépett fel.⁶ A képviselőház 1898. február 8-ai ülésén kezdődött a sajtóreform követelése, kifejezetten politikai okból: Pichler Győző ellenzéki honatya interpellálta az igazságügyminisztert a szocialista izgatásra hozott és törvénytelennek tartott ellenintézkedések miatt – mire interpellációk sorozata következett a szocialista agitáció veszélyes terjedésének meggátolását követelve. Hosszú, majdnem egy hónapig tartó vita kerekedett, amelybe belevonták a sajtóbeli rágalmazások kérdését is. Ultramontán képviselők hivatkoztak arra, hogy már az egyházpolitikai törvények meghozatala idején (1894) milyen lázításokat vitt véghez a liberális és az abból kinövő szocialista sajtó, mások meg arra hivatkoztak, hogy ami nálunk megjelenik, az nem szocialista nézet, legfeljebb a szocializmus karikatúrája. Másoké mellett Kossuth Ferenc interpellációja világosan jelezte, hogy a sajtó kérdése azonnal közjogi politikai vitatémává vált.⁷ Végül a Ház március 1-jén határozatban kötelezte az igazságügyminisztert, hogy készítsen új sajtótörvény-javaslatot⁸ – de határidőt nem tűzött ki.

³ KENEDI Géza: *A magyar sajtójog ügye amint életben van*. Franklin Társulat, Budapest, 1903. 48.

⁴ ZSITVAY Leó: *A magyar sajtójog mai érvényében (1900. év): Gyakorlati kézikönyv*. Grill, Budapest, 1900. 13.

⁵ THOMAS OLECHOWSKI: Das Preßrecht in der Habsburgermonarchie. In: *Die Habsburgermonarchie 1848-1918*. Bd. VIII. Wien, 2006. 1493–1516.

⁶ GRATZ Gusztáv: *A dualizmus kora. Magyarország története 1867–1918*. 2. köt. Magyar Szemle Társaság, Budapest, 1934. I., 349–354.

⁷ *Képviselőházi napló, 1896–1901*. XIII. köt.; 1906–1910.; III., VI. köt.; 1910–1915.; XX., XXI. köt. Országgyűlési Könyvtár (Továbbiakban: KN) 1896/1901. XIII. köt. 259., 250. országos ülés, 1898. február 28.

⁸ ZSITVAY Leó: i. m. (4. lj.) 14–15.

A sajtójog felelősségi rendszere kidolgozásának feladatát Kenedi Géza kapta meg. Amikor bemutatta tervezetét, a miniszter helyeselt, de rögtön hozzátette: „Adjon hozzá megfelelő képviselőházat is mindjárt.”⁹

Kenedi Géza mindvégig egyik főszereplője maradt a sajtótörvény előkészítési vitáinak, mint a megszületett törvény – nem fenntartások nélküli – védelmezője. Mint az 1880-as évek elejétől a sajtóperekre szakosodott ügyvéd, illetve tekintélyes vezércikk- és tárcáíró, lapszerkesztő (*Pesti Hírlap*, 1897–1903), majd *Az Újság* című politikai napilap főmunkatársa 1903-tól, és 1910–1918-ig munkapárti országgyűlési képviselő¹⁰ – a sajtóviták és a sajtótörvénykezés minden vetületét mélységéig ismerte. Hasonló adottságú és felkészültségű vitapartnere csak egy volt a magyar közéletben: az ellenzéki Vázsonyi Vilmos, aki szintén fellépett már 1898-ban a Demokrata Kör március 15-ei szónokaként.¹¹

A sajtót érintő törvények és rendeletek elkészülésével párhuzamosan több jogászi, illetve újságírói ankétot, konferenciát rendeztek. 1906. október 10-én Szemere Miklós képviselőházi interpellációja indította el ezek sorát. Igen sok adattal és a lapokat cím szerint, a pausálé hirdetések adó intézményeket név szerint megnevezve dokumentálta, hogy „tisztelet a kivételeknek, a lapokat nálunk nem az előfizetők tartják fenn, de tartják őket az állam, a kincstár, a bankok, a nyilvános társulatok hirdetési és hirdetés czimén juttatott pausáléi és más jövedelmei.”¹² Szemere adatai nem voltak nyilvánosak – mert „üzleti titkot” képeztek, ami Magyarországon a nyilvánosságnak sokkal nagyobb gátja volt, mint akár már Ausztriában is –, ezért minden oldalról elkezdtek kétségbe vonni, felháborodtak rajta, noha csak azt támasztotta alá, amiről évek óta sokan beszéltek, amiről nyíltan írtak a sajtóban (persze általánosságban, és mindig csak a bulvársajtót vagy a másik politikai oldal sajtóját vádolva). A sajtóegyesületek hangadói támadásról és hozzá nem értőkről beszéltek,¹³ Kossuth Ferenc pedig a képviselőházban úgy lícitált erre, hogy kijelentette „Én a magyar sajtót sokkal inkább tiszteltem, mintsem hogy feltennem azt, hogy a magyar sajtót lehet megvesztegetni.”¹⁴

1907. április 28-án a Budapesti Újságírók Egyesülete rendkívüli közgyűlésen vitatta meg a sajtó helyzetét, és még ugyanezen a napon délután a legnagyobb újságírószervezet, az Írók és Hírlapírók Otthon Köre sajtóankétot rendezett több mint kétszáz résztvevővel. Alig egy héttel később, május 4-étől az igazságügyminiszter hívott össze nyolcvan tekintélyes újságíró, szerkesztőt és képviselőt tíz napon át folytatódó sajtótanácskozásra az Országház Delegációs termébe. Beszédet tartott többek között Zsitvay Leó (a Curia tanácselnöke, a hazai sajtójog legnagyobb tekintélye), Garami Ernő, Kenedi Géza, Rákosi Jenő és Vázsonyi Vilmos. A beszédekről

⁹ A sajtójog főbb kérdéseinek reformja. (*Magyar Jogászegyleti Értekezések*, Új folyam I. köt. 3. füzet.) Budapest, 1910. 71/35.

¹⁰ SZINNYEI József: *Magyar írók élete és munkái*. 14 köt. Budapest, 1890–1914. <http://mek.oszk.hu/03600/03630/html>; GULYÁS Pál: *Magyar írók élete és munkái*. VICZIÁN János (s. a. r.), Argumentum – MTA, Budapest, 1997. XVII, 155–156.

¹¹ VÁZSONYI Vilmos: *A sajtó-lelkiismeret*. 1898. március 15-én elmondott beszéde a Demokrata Körben. In: CSERGŐ Hugó – BALASSA József (s. a. r.): *Vázsonyi Vilmos beszédei és írásai*. 2 köt. Budapest, Országos Vázsonyi Emlékbizottság, Budapest, 1927. I., 141.

¹² KN 1906/1910. III. köt. 8., 42. országos ülés, 1906. október 10.

¹³ *Újságírók könyve*. HEVESI József – RÉVÉSZ Gyula (szerk.), Magyar Szalon, Budapest, 1908. 17.

¹⁴ KN 1906/1910. VI. köt. 349., 108. országos ülés, 1907. február 14.

beszámolt a napisajtó és az *Újságírók könyve*, a legfontosabbnak tartott beszédeket teljes terjedelemben közölte.¹⁵ Bár mind a lapkiadók, mind a radikális fiatal újságírók hiányoztak a meghívottak közül, mégis a sajtó később csak erre a tanácskozársra hivatkozott, viszont a sajtóügy legjáratosabb jogászainak 1910. április 10-én Pozsonyban „A sajtótörvény reformjának főbb kérdései” címmel megtartott üléséről – amelynek teljes anyagát két kötetben publikálták is¹⁶ – nem vettek tudomást, holott itt már kirajzolódtak a törvényjavaslat körvonalai.

1911. augusztus 31-én Vázsonyi Vilmos a fővárosi közgyűlésen előterjesztett egy, a miniszterelnöknek szóló feliratot, *Az újságíró felelőssége* címen.¹⁷ Ebben többek között kifejtette:

„Ma már le kell azzal számolni, hogy a lapok gazdasági vállalkozások is, és a lapnak, mint gazdasági vállalkozásnak, meg kell adni a maga védelmét; amint ezt megadják, akkor egyúttal megkívánhatják azt, hogy megváltozzék a jelenlegi rendszer, mely szerint a sajtó útján elkövetett rágalmozás és becsületsértés eseteiben a kiadótulajdonos néha, mikor óriási anyagi károkat okozott a rágalmozással vagy becsületsértéssel, kiállít egy hírlapírót, aki – nem szólva a hírlapírók összességéről, hanem kivételről – esetleg mint szegény egzisztencia kénytelen kiállani, dacára annak, hogy a kiadó anyagi érdekében és utasítására írt, ezt a hírlapírót azután elítélik fogházra vagy pénzbüntetésre; ez az igazságszolgáltatás és ez az légtétel.”¹⁸

Ez a stróman-rendszer kritikája volt, amit így folytat: „Egy teljesen lejárt ideális világnak a jelensége úgy az 1848. évi XVIII. törvénycikk, mint a büntetőtörvénykönyv, amely a szerzőt bünteti és elfelejti, hogy néha a szerzőt meg kell védelmezni a kiadótulajdonossal szemben.”¹⁹ Érvélese mélyen sérthette a fővárosi képviselő-testületben ülő nagy lapkiadók – Légrády, Wolfner, Bródy – érdekeit, talán ez volt az oka, hogy feliratát a fővárosi közgyűlés nem fogadta el. Szempontjai és érvelése ráadásul sokkal közelebb került a „sajtóreform” egyik sarkalatos célkitűzéséhez, mint konzervatív liberális ellenfelé, Rákosi Jenőé. Rákosi természetesen tartotta, hogy a lapok maguk is gyakorolnak cenzúrát, hiszen „az újság nem olyan intézmény, ahova mindenki bemehet, s elmondhatja, amit akar; az újság egy individuum, amely egy irányt, egy elvet képvisel, amelynek annál az újságnál minden alá van rendelve, s amelyhez mindenkinek alkalmazkodnia kell.” Aztán így folytatta:

„azt a mérhetetlen, ellenőrizhetetlen hatalmat, mely a sajtóban rejlik, nem a sajtó gyakorolja, amely csak fogalom, hanem az újságírók. A sajtó, amelyről beszélünk, képtelen ellentéteknek az egysége, az ellenmondások harmóniája; a sajtó nem homogén fogalom, hanem a sajtóban ahány lap van, annyi szuverén hang, vélemény, ítélet lát napvilágot, szankció nélkül, de azért kimegy a nép közé és belefészkel magát az emberek gondolkozásába és érzésébe. Ezt a hatalmat nem a sajtó gyakorolja. Ha-

¹⁵ *Újságírók könyve*, 17–34.

¹⁶ A sajtójog főbb kérdéseinek reformja, 1910. – *Magyar Jogászegyleti Értekezések*, Új folyam, I. köt. 3. füzet. Pfeifer Ferdinánd, Budapest, 1910.

¹⁷ VÁZSONYI Vilmos: i. m. (11. lj.) I. kötet, 531–535.

¹⁸ Uo. I, 534.

¹⁹ Uo.

nem az újságíró, aki szabad mesterségéhez a kvalifikációt csak az Uristentől kapja. (...) [A] reformnak (...) az legyen az alapelve, hogy *a sajtó legyen teljesen szabad s az újságíró legyen teljesen felelős.*²⁰

Vagyis a demokrata Vázsonyi ekkor még a fokozatos felelősség konzervatívnak minősülő elvét hirdette, míg a konzervatív liberális Rákosi nézetei a nyugat-európai szocialisták alapelveivel álltak összhangban.

Az évtizedeken áthúzódó viták, ankétok, brosrák és tanulmányok azzal párhuzamosan – vagy annak hatására – születtek meg, ahogy polarizálódott a magyar politizáló közvélemény felfogása a sajtó jellegét, szerepét, feladatait, jótékony hatását vagy kártevéseit illetően. A tiszteszlári pert követve formálódó és a század utolsó éveire markánsan megfogalmazódó három véleménycsoport alakult ki. A polgári radikálisok és a hozzájuk közel álló liberálisok (mint például Biró Lajos, Ignotus, Jászi Oszkár, Ady Endre) elsősorban a sajtónak a politikai és társadalmi haladásban betöltött szerepét értékelték, és minden negatív jelenséget járulékosnak és jelentéktelennek vélték. A „kulturkritikára” koncentrálok széles, alapjában véve konzervatív liberális véleményalkotói (mint például Rákosi Jenő, Kenedi Géza, Vészi József) a morál, a kultúra, a társadalmi érintkezés civilizációs szabályai és a szellemi szabadság helyzete szempontjából fogalmaztak meg kritikus nézeteket, és tartottak szükségesnek új rendszabályokat. És volt egy ugyancsak népes tábor, amely a politikai szélsőbaltól az ultramontánokon keresztül a formálódó keresztényszocialistákig sokféle felfogás egy-egy képviselőjét magába foglalta (Verhovay Gyulától Molnár Jánoson át Prohászka Ottokárig), amely teljes egészében káros jelenségnek tekintette korának sajtóját és sajtóviszonyait, a kapitalizmus, a pénz és ezek érdekeit mozgató zsidóság vesztélyesen manipuláló területének tekintette.²¹ Ezek a csoportok saját felfogásuknak megfelelően foglaltak állást az új sajtótörvény szükségességét és tartalmát illetően. Tehát a készülő sajtótörvény főbb (vita)pontjai voltak:

- az 1848-as ideiglenes törvény helyett véglegeset kell alkotni;
- szükséges-e a külön sajtóesküdtszék?
- felelősségi fokozatok révén a stróman-rendszer (amikor az újságíró megrendelésre ír anélkül, hogy a valóságos szerzőt felfedné) megszüntetése;
- a visszaélések visszaszorítása (rágalmazás, pornográfia²² stb.) a helyreigazítási kötelezettség és a nem vagyoni kártérítés bevezetésével;
- a kaució fenntartása;
- a hirdetési pauszák szabályozása;
- az újságíró jogállásának biztosítása, és ezzel összefüggésben a kamara kérdése (mint amely megoldaná a pályára lépés feltételeit);
- és az újságíró szabad véleménynyilvánításának biztosítása, még a kiadói befolyással, előzetes „cenzúrájával” szemben is.

²⁰ *Újságírók könyve*, 32–34.

²¹ Kiss Mária Rita: A hatodik nagyhatalom. Sajtóviták a századfordulón. *Századvég*, 2001. 20. sz. 67–94., <http://www.c3.hu/scripta/szazadvég/20/kiss.htm>

²² TÁBORI Kornél – SZÉKELY Vladimír: *Az erkölcstelen Budapest*. Budapest, 1908. 49–55. „A bűn piaca” c. fejezet a pornográf apróhirdetésekből közöl gazdag összeállítást.

A sajtótörvény kidolgozását hárman irányították, ennek alapján „lex Balogh–Vadász–Bernolák”-nak nevezte az ellenzék, a névvel is utalva arra, hogy az obstrukció letörését célzó házszabály-szigorításhoz hasonlóan tekintette a sajtótörvény-javaslatot.²³ A szövegezésében egy nyolc tagból álló tanácsadó testület is részt vett, akiknek kilétét csak a képviselőházi vita során tárta fel az igazságügyminiszter. „Ezek a jogi nyolcasok”, amint Vázsonyi Vilmos megengedte magának parlamenti kifigurázásukat,²⁴ a törvényelőkészítés legmagasabb szintű bírói és ügyészi vezetői voltak – a Kúria másodelnöke, büntetőtanácsának elnöke, a koronaügyész, a főügyész és két akadémikus professzor²⁵ –, kívülük csak ketten kapcsolódtak távolról a társadalomtudományhoz: Concha Győző, illetve Beöthy Zsolt, az MTA másodelnöke „mint a publicisztika régi munkása”. Arra a Vázsonyi Vilmos által sarkítottan megfogalmazott vádra, hogy sem az ügyvédi kart, sem a sajtó képviselőit nem vonta be a miniszter a törvény-előkészítésbe, Balogh Jenő azt válaszolta:

„Mindenekelőtt hangsúlyozni kívánom, hogy igenis, a publicisztika és az ügyvédi kar számos tagjának volt szerencsém a javaslatnak egy korábbi szövegezését még a nyár folyamán azzal a levélbeli közléssel megküldeni, hogy a javaslat egyes pontjaira nézve nem foglaltam végleges álláspontot és hogy az illető urak becses egyéni véleményét épen a végleges szöveg megállapításához kérem. Ezeket az urakat nem fogom megnevezni. Az a nyolcz szakférfi, akit majd megemlítek, más körből való. Természetes azonban, hogy nem feledkeztem meg a magyar újságírás hivatott képviselőiről sem és úgy a nagy napilapok főszerkesztőivel, mint a publicisztika más munkásaival nagyon sokszor órákon át konferáltam ebben az ügyben. Mindezek a legnagyobb nyíltsággal képviselték előttem a sajtó nagy érdekeit. Nem vagyok azonban hajlandó őket megnevezni, mert láttuk az utolsó napok eseményeiből is azt a sajnálatos terrort, amely egyes férfiaknak, hivatott szakférfiaknak teljes meggyőződésből eredő szabad véleménynyilvánítását el akarja fojtani.”²⁶

1. A napisajtó nyomásgyakorlása

Párját ritkító támadás, nyomásgyakorlás indult 1913 végén a törvényjavaslat és azon keresztül a kormányzat ellen, amit az események pusztá felsorolása is érzékeltethet.

1913. október 25. és 1914. január 12. között zajlott a sajtótörvény általános tárgyalása a képviselőházban.

- 1913. október 25. – az igazságügyminiszter benyújtja a sajtótörvény javaslatát az országgyűlésnek;

²³ Balogh Jenő az igazságügyminiszter volt, a házszabály-szigorítás betervezője Vadász Lipót államtitkár, Bernolák Nándor kassai jogakadémiai tanárt pedig a törvénytörvényre rendelték be az igazságügyi minisztériumba.

²⁴ KN 1910/1915. XX. köt. 10., 473. országos ülés, 1913. november 11.

²⁵ Név szerint: Vavrik Béla, Tarnai János, Pongrácz Jenő, Czárán István, Finkey Ferenc, Angyal Pál. KN 1910/1915. XX. köt. 98., 477. országos ülés 1913. november 15.

²⁶ KN 1910/1915. XX. köt. 98., 477. országos ülés, 1913. november 15.

- október 30. – a Magyar Újságkiadók Országos Szövetségének tiltakozó gyűlése és memorandum készítése;
- november 1. – a terézvárosi Függetlenségi Körben az „egyetemi hallgatók” tüntetése;
- november 2. – a Budapesti Újságírók Egyesületének rendkívüli közgyűlése Márkus Miksa elnök és Purjesz Lajos főtítkár beszédeivel, határozati javaslat; a Deák Ferenc szobor megkoszorúzása; népgyűlés a Vigadó nagytermében, beszél Károlyi Mihály; a Budapesti Ügyvédi Kamara rendkívüli közgyűlésén Vázsonyi Vilmos közel három órás beszédet tart;
- november 3. – a sajtótörvény elégetése a Hősök terén;
- november 7. – az igazságügyi bizottság jelentése az országgyűlésnek a sajtóról;
- november 9. (vasárnap) – a napilapok címlapján teljes oldalas kiáltvány „A sajtó az ország közönségéhez” (Kóbor Tamás szövegezésében) négy sajtószervezet aláírásával; a Szociáldemokrata párt „A sajtószabadság fosztogatói ellen” című röpiratát félmillió példányban terjeszti és a munkásság körében szervezi a szakszervezeti tiltakozásokat;
- november 11. – a képviselőházban az előadó elfogadásra javasolja a sajtótörvényt: megkezdődik az általános vita;
- november 13. – a *Pesti Napló* hírt ad arról, hogy „A munkásság folytatja tüntetését a sajtótörvény ellen. Ma a sütőmunkások tartottak gyűlést ellene és holnap még tizenöt szakmai gyűlés lesz, hogy tiltakozzanak a javaslat ellen. A szociáldemokrata szakszervezetek lapjai kiáltványt intéztek olvasóikhoz, amelyben azt mondják, hogy a javaslat ellen megindult harcban a legerősebb hullámokat a munkásság harcának kell okoznia.”²⁷
- november 14. – a belvárosi ellenzéki „Sas-körben” a törvényjavaslat elleni gyűlés szónoikai Illés Béla, Csécsy Imre egyetemi hallgatók, Károlyi Mihály, Désy Zoltán és Vázsonyi Vilmos; 300 diák tüntet a Kossuth Lajos utcában, amit a rendőrség oszlat fel;
- november 25. – a Társadalomtudományi Társaság ülése *A sajtó társadalmi jelentősége* címmel; előadók: Szabó Ervin, Gerő Ödön, Vámbéry Ruzstem, Rónai Zoltán;
- december – megjelenik a *Szabadgondolat* 1913. 12. száma, amely kizárólag a sajtótörvénnyel foglalkozik. Szerzői: Ady Endre, Székely Aladár, Rónai Zoltán, Fényes László, Erdélyi Viktor, Bíró Lajos, Rubín László, Halasi Béla, Polányi Károly; – megjelenik a *Huszadik Század* 1913. 12. száma a Társadalomtudományi Társaság október 25-i ülésének előadásaival (bőséges ismertetések, részben szó szerint közlések).

Az eseményeket nem csak kommentálta, de tüzelte is a napi sajtó, leghevesebben két olyan újság, amelynek főszerkesztője egyúttal kiadói nagyvállalkozó volt: a *Pesti Hirlap* (Légrády-testvérek) és *Az Est* (Miklós Andor). A *Pesti Hirlap* több névtelen vezércikkét gyaníthatóan Vázsonyi Vilmos írta, ilyen címekkel: „Nyolc álarcos publicista” (október 30.), gróf Tisza István szerepéről „Néro elfordítja a tekintetét...” címmel (október 31.), „A lebélyegzett többség” (november 15.). *Az Est* publicisztikái kevésbé indulatos címekeket viseltek, de szintén névtelenek voltak: „A törvény-gyár”, „A Munkapárt sajtótörvénye” (november 12.), „A kormány-szociálisták” (november 16.); a *Pesti Napló* pedig „Tisza sajtótörvénye” címmel napi rovatot indított novem-

²⁷ *Pesti Napló*, 1913. november 8. 4.

ber 5-én. Az egyik legkeményebb ellenzéki hangú újság a *Magyar Hírlap* volt, mint a Budapesti Újságírók Egyesületének fóruma, pontosabban elnökének, Márkus Miksának a lapja, amelynek vezércikkeit ő maga és Ignotus írta.²⁸

A legnagyobb példányszámú polgári napilapok vezették a sajtótörvény elleni mozgalmat. 1913-ban hétköznaponként *Az Est* átlag 80 000, a *Pesti Hírlap* szintén 80 000, a *Pesti Napló* 62.000 példányban jelent meg, csupán Márkus Miksa esti lapja, a *Magyar Hírlap* tartozott a kisebb példányszámú napilapok közé (24 000).²⁹ Ez időben az Otthon Kör megbízásából történt kísérlet egy olyan tiltakozó akcióra, amely látványos, és kellő nyomatékot ad a törvényjavaslatról szóló egyeztetések kikövetelésére, ugyanakkor nem indít a közeledést kizáró támadásokat a kormány és a törvényalkotók ellen. Az Otthon Kör Kóbor Tamást bízta meg annak a tiltakozó felhívásnak a megszövegezésével, amely „A sajtó az ország közönségéhez!” címmel az összes nagy polgári napilap november 9-ei, vasárnapi számának első oldalát megtöltötte. A törvényjavaslat főbb pontjai elleni érvelés mellett többek között ezt állította: „A törvénytervezet a maga egészében voltaképpen a büntető törvénykönyvbe való. Mindent büntetnek. Deklarálják a sajtószabadságot, de aki él vele, minden tollvonásnál, minden irodai intézkedésnél kihágásba, vétségbe és bűncselekménybe botlik.” És folytatta:

„a merénylet mindenkit sújt, mert a sajtó közszolgálat és a sajtószabadság közérdek. Nyugodt lélekkel, szándékunk és pályánk tisztaságának tudatában hívjuk sorompóba a tervezet megalkotóit és helyeslőit: ezt akarják-e? Mert ezt fogják elérni. Arra hivatkoznak, hogy a közönség gyűlöli a sajtót, mely egyre üti rajta a sebeket. Nem hisszük el. A közönség, mely a sajtót fenntartja, nem lehet a sajtó ellensége. Annak a sajtónak, mely gonosz és piszkos, nincs közönsége. A becstelenségek kiirtását mi is követeljük, de csak ott, a hol vannak. (...) Tessék sajtótörvényt csinálni, külön a sajtó becsületes munkásainak és külön a gonosztevőinek, ahogy az élet minden ágazatában a magánjog élesen elválna a büntetőjogtól.”³⁰

Ezt a furcsa és olykor naiv érvelésű, de nem támadó hangú felhívást a négy legnagyobb fővárosi sajtószervezet, a Budapesti Újságírók Egyesülete, az Írók és Hírlapírók Otthon Köre, az Országos Pázmány-Egyesület, valamint a Magyar Újságkiadók Országos Szövetsége írta alá.

A sajtótörvény vitatása azonban nem a tárgyalások, nem a kompromisszumkeresés irányában haladt, ami a magyar politikának Kossuth Lajos óta erénynek hitt tulajdonsága. A napisajtó és a radikális folyóiratok hangadó publicistái a teljes elutasítás politikai követelésével léptek fel, felzárkózva Károlyi Mihály álláspontja mögé. Károlyi a képviselőház november 14-ei ülésén kijelentette: „a ház ne tárgyalja a következő üléseken a sajtótörvényt, hanem vegye le a napi-rendről és vegyen fel más tárgyat.”³¹

A sajtótörvény törvényi logikáját kritikusan közül senki nem vette figyelembe, Vázsonyi Vilmoson kívül, a törvényt nem tekintették át, hanem világnézeti vagy az elfogadói elleni sze-

²⁸ KUN Andor: A politika és a hírlapírás. In: *Budapesti Újságírók Egyesülete Almanachja*. 2. kiad. Budapest, 1913. 254–257., 255.

²⁹ Rudolf MOSSE: *Zeitungskatalog*. Wien, 1913. 16–18.

³⁰ A sajtó az ország közönségéhez. *Az Újság, Pesti Hírlap, Pesti Napló, Budapesti Hírlap* stb. 1913. november 9. 1.

³¹ KN 1910/1915. XX. köt. 91., 476. ülés, 1913. november 14.

mélyes támadásokkal válaszoltak. A *Szabadgondolatban* és a *Huszdik Században* író baloldali kritikusok nagyrészt a korszak szocialista vitastílusának megfelelően, a részkérdéseket is rövidre zárt világnézeti kérdésekké transzponálták, nem ritkán az osztályharc szempontjából vizsgáldtak és az elkorhadt állam- és társadalmi rend bukásáig tekintettek előre. Szinte egyedüliként Szabó Ervin, a Társadalomtudományi Társaság 1913. november 25-ei ülésének nyitó előadója vonatkoztatott el a napi politikától és tekintett a sajtóra, illetve szabályozására társadalomtudományi szempontból. „Hangsúlyozza, hogy a Társaság előadássorozatának nem az a célja, hogy a kormány javaslatával szemben foglaljon állást. A sajtó oly komplex társadalmi jelenség, az egész gazdasági, politikai, szellemi élettel való összefüggése oly sokoldalú és mélyreható, hogy minden gyakorlati céltól független vizsgálata, törvényszerűségeinek feltárása magábanvéve is fontos tárgya a szociológiának.” Hogy miért szánja rá magát egy kormány olyan gondtalanul, könnyedén a sajtó szabályozására, annak kétféle okát látja.

„Az egyik az, hogy a sajtó alapjában, természete szerint mindig ellenzéki berendezés, helyesebben: a szabad közvélemény tolmácsa a hatósági véleménnyel és akarattal szemben. A kormányok mégis mindig arra törekedtek, hogy a maguk eszközévé tegyék, s mert ez lehetetlen: a sajtószabadság korlátozása ösidőktől fogva kormánypolitikai elv; a kormányok kísérlete, hogy a nép csak azt tudja meg, amit a kormány akar. A másik jelenség, amely a kormányok állásfoglalását megkönnyíti, a némely, természetüknél fogva nem szükségképpen konzervatív rétegeknek növekvő ellenszenva a sajtó ellen. Éppen az intellektuális azok, akik (...) újságot nem olvasnak, az újságot lenézik. Ez a hangulat (...) egyúttal biztosnak érzett hátvéd minden sajtórendszabályozás számára.”

Majd így folytatta:

„Lehetetlen nem látni a gazdasági függést, amely a hírlapokat a nagytőke szolgálatába szegődöttette, a teljes pártosságot, amely a baráttal szemben vak, az ellenféllel szemben minden igazságot megtagadó, a nagy tömegek ízlése színvonalára süllyedést, a felületességet stb. [hoz] csupa olyan jelenséget, amely a sajtónak a liberalizmus fénykorában alkotott képzetével homlokegyenest ellenkezik. Viszont meg kell látni, hogy a sajtó a gazdasági és politikai, főként a külpolitikai életnek nélkülözhetlen közvetítője és hogy a tömegek közé is mindennap akkora tömegét viszi a tudásnak, az ítéletnek, a kultúrának, hogy minden iskola, szabadegyetem és könyvtár kevés volna pótlására. Minden elhamarkodott szabályozás veszélyezteti ezeket a funkciókat anélkül, hogy biztosítaná a károsak megakadályozását.”³²

Szabó Ervin valóban szociológiai kérdésfelvetése és problémalátása lehetőséget nyújthatott volna az egykorú sajtóról és szabadságának törvény általi biztosításáról, a visszaélések korlátozásának lehetőségeiről folytatott eszmecserére. Azonban a Társadalomtudományi Társaság vitájának többi előadója – akiknek előadása a *Huszdik Században* jelent meg – a politikai megbélyegzés hangján szólalt meg. Székely Aladár a választójogi reform kérdéskörét kötötte össze a sajtóreformmal, mondván: „most, ezen korcs választójogi reform hatásainak ellensúlyozása vé-

³² SZABÓ ERVIN: A sajtó társadalmi jelentősége. *Huszdik Század*, 1913. 12. 696–697.

gett van szükség egy az eddiginél reakciósabb sajtójogra és sajtóbírósi törvényre.”³³ Jászi Oszkár a folyóirat egy másik számában „junker-ellenforradalom”-ról írt és arról, hogy „az apadó pártkassza és a szolgabírói ököl többé nem elég a nemzet intelligenciája uralmának megvédésére, hanem hogy ide úgynevezett szellemi feyverek is kellenek már.”³⁴

A *Szabadgondolat* 1913. decemberi számában, amelyet Polányi Károly szerkesztett, a radikális és szocialista publicisták, társadalomtudósok és ügyvédek szólaltak meg a sajtótörvény ellen. Ady Endre „Hadd jöjjön a sajtóabszurditás” címmel adta meg az alaphangot:

„Oroszosítása az állapotoknak és hangulatoknak – ahogyan talán Ignotus mondaná – Nagy Péter óta gondolt tervvel és munkával nem ért el annyi sikert, mint amennyi most nálunk érik.(...) Polgárságunk zöme korrump s különben is gyenge: a sajtó bakóinak szörnyű szándékát csak az intellektuelek s a munkásság érzik szinte testi fájdalomként. Valóban, siessenek a sajtótörvényükkel a bűnös szándékok kiküldött pibékjei, hadd verődjék össze az a nagy tábor, mely a félig néma sajtó egy messzi szavából megérti, hogy van világosság, lámpa és lámpavas.”³⁵

Rónai Zoltán frivol logikával leírta, hogy „Vannak korok és országok, ahol a látszólagos rágalmazás és becsületsértés egyik legfontosabb kötelessége a publicistának.”³⁶ Kóhalmi Béla szerint „az ismétlődő gyengítő hadjáratokra pedig mindig talál a Balzac parabolája a púposok újságjáról. A púposok a hatalmon ülők, akiknek olyan sajtóra van szükségük, amely a púp és a púposok jóságát, szépségét, sőt szükségességét ismételve, fuvolazza és harsogja a fülekbe.”³⁷

Fényes László egy remek hasonlatokban és éles minősítésekben tomboló publicisztikáját így kezdte:

„A búzatermés és a visszaélés klasszikus hazájában hát reformálják a sajtót. Ok is volt reá, lehetőség is bőven, csak éppen egy embernek kellett jönni, aki szent rövidlátásával olyan egyszerűnek nézze a dolgot, mint a falusi orvos az operációt: vágni és azután varrni; olyan hamar el lehet intézni a dolgot, csak nem kell észrevenni azt a sok haszontalan idegszálát és inszalagot.”³⁸

És mivel a sajtóreform ügye is csak része volt a gróf Tisza István elleni nagy küzdelmének, így fejezte be:

„A végzet megtalálja a maga embereit. A magyar állam kormánygépére egy, a rövidlátásától megmámorosodott fűtő került, aki rövid idő alatt beszalad, beviszi a gépet Ausztriába s maga is el fog csodálkozni, mikor ott lesz. Rendországba akart jutni – fogja mondani szomorúan – és elégtételül majd haza megy gazdálkodni, mert az angol és latin példák híve. Addig azonban rohan a gépen s az állomásokon, ahol keresztül halad, ne zavarja a perron harangja. Szabad lesz az út!”³⁹

³³ SZÉKELY Aladár: A sajtóreformhoz. *Husadik Század*, 1913. 11. 499.

³⁴ [JÁSZI Oszkár] (J.O.): A kormány népies propagandája. *Husadik Század*, 1914. 5. 676..

³⁵ *Szabadgondolat*, 1913. 12. 369.

³⁶ Uo. 373.

³⁷ Uo. 380.

³⁸ Uo. 381.

³⁹ Uo. 384.

A kötet utolsó dolgozatában Polányi Károly vette védelmébe a strómant nehezen követhető és a tényeket szabadon kezelő eszmefuttatásában:

„Mi azonban igazságot szeretnénk szolgáltatni a megvetett és elárult strohmannak, mert a sajtósabadság egyik bajnokát tiszteljük benne, akinek személye ezért megérdemli az epitáfiumot. (...) Nem kivétel, hanem szabály, hogy az állam által üldözött gondolatok nem az egyesek, hanem egész korok és széles néprétegek gondolatai. Az osztályharc gondolata ma tízmilliók gondolata és az újságíró, aki tízezreket megírja, nem tesz hozzá semmit sem. (...) Nem lehet kétség aziránt, hogy a fokozatos felelősség minden láncszeme strohmannokból áll (...). Szinte határtalan mértékben lehet az elnyomott és mellőzött osztályokat saját érdekeik felől megteveszteni. (...) Széles és egyetemes társadalmi érdekek is emelik fel szavukat a »strohmann« mellett. (...) A kiváló egyének a végrehajtói a tömeg szándékainak. (...) A múlt és jövő erői küzdenek a strohmann intézménye körül. (...) A strohmann eltörlésével, merész kanyarulattal fordult vissza a magyar fejlődés a reakció útjára.”⁴⁰

A jobboldali, kormány- és törvénytársa kritikusok erre nem tudtak válaszolni, feltehetőleg nem is értették a gondolatmenetet, csupán az ellenséges magatartást érzékelték, amire indulati válaszaik voltak.

A szocialista és radikális liberális ellenzéken kívül megszólaltak a sajtójog szakértői is 1913 végén. A Tisza Istvánhoz közel álló, konzervatív liberális *Az Újság* c. napilap Doleschall Alfrédnek, a büntetőjog egyetemi tanárának terjedelmes kritikai dolgozatát közölte kilenc részletben,⁴¹ Kenedi Géza *Sajtóreform* c. tanulmánya pedig a *Budapesti Szemlé*ben jelent meg, szintén 1913 végén. Ez a tanulmány nagyrészt megegyezett november 14-én tartott képviselőházi beszédével.

Doleschall hangsúlyozva, hogy csak jogtudori és tanári erkölcsé alapján ír, és nem hajlandó sem bal, sem jobb politikai szempontoknak megfelelni, megállapította:

„Való igazság, senki jóhiszemben nem tagadhatja, hogy a magyar sajtóviszonyok hihetetlen züllésnek indultak. Nehéz eldönteni: a parlamenti viszonyok nyomán-e, vagy megfordítva? Az az intézmény, melyet az emberiséget haladás és világosság felé vezető lobogóként, melegítő és termékenyítő tűz hivatásában találtak fel, avatatlan és gaz kezekben gyilokká vedlett, tudománynak, műveltségnek és erkölcsnek, társadalmi és állami rendnek egyaránt csapásává lett. (...) Nincs kétség benne: a magyar sajtótörvény reformra szorul.”⁴²

Az adott megvalósulást azonban sikertelennek tartotta.

„Hogy mily hevenyészetten és a túlzásra való mennyi hajlandósággal készült a törvényjavaslat: legszólbban mutatja egyrésztől *sajtójogi felelősségi rendszere*, másrésztől *büntető rendelkezéseinek* tömege és tartalma. (...) Nyilvánvaló, hogy a törvényjavaslat szerkesztői nem ismerték a megreformá-

⁴⁰ Uo. 393–399.

⁴¹ DOLESCHALL Alfréd: Törvényjavaslat a sajtóról. *Az Újság*, 1913. október 30., és 31., november 1., 4., 5., 6., 7., 8., és 9., 1913. október 30. és november 9. között

⁴² Uo. 1913. október 31., 1–2.

landó törvénynek való[ságos] értelmét és szellemét, a javaslatot pedig elkészítették és alkotmányos tárgyalásra érettnak nyilvánították, anélkül hogy a sajtótörvény alapján közel félszázad óta fejlesztett joggyakorlat tekintetében *előzetes* tájékoztatást kerestek volna. (...) Való: más a politika és más a jogtudomány.”⁴³

Amit a leginkább alapvetőnek tartott – mások mellett Kenedi Gézához hasonlóan –, ám mégis hiányolnia kellett a törvényjavaslatból: az újságírói képezés rendezése. Szükségesnek tartja az újságírói önkormányzat kamarai formában történő szervezését ahhoz, hogy elismertségét és „hatósági jellegét” biztosítsa.

„Nem menthetők fel a sajtónak komoly és tiszteletreméltó munkásai a szemrehányás alól, hogy (...) mint a közéletnek előkelő és nagyhatalmú tényezői, kik nem egyszer teljes joggal ítélő esküdtszékük elé szólítják a legnagyobb hatalmasságokat, verdiktet mondanak élők és halottak felett, nem mindig válogatva rostálják meg testületeik tagjait. Tűrik és közreműködnek abban, hogy Magyarországon ma legszabadabb, legkevésbé szellemi és olykor erkölcsi képezéshez kötött foglalkozás az »újságírás«. Itt mindenki »újságíró«, akinek úgy tetszik, hogy az legyen. (...) A törvényhozásnak (...) általánosságban meg kell állapítania az újságírói értelmi és erkölcsi képezés feltételeit is. (...) Annál a közéleti szerepnél fogva, melyet a publicisztika ma elfoglal, és amely azt újságíróként az állami szervezet integráns részévé avatta, tűrhetetlen állapot, hogy éppen az újságírás teljesen szabad, semmi néven nevezendő akár értelmi, akár erkölcsi kvalifikációhoz kötött foglalkozás legyen.”⁴⁴

A radikális publicisztika tények vagy bizonyítékok helyett axiómaként közölt magánvéleményeken, logikai játékokon és szabad asszociációkon alapuló vitastílusával szemben az el nem kötelezett vagy kormánypárti publicisták és jogászok szárazabb, érvelőbb előadásmódja olvasmányként kevésbé volt szórakoztató, de azok számára, akik nem eleve egyik vagy másik csoporthoz tartozónak tekintették magukat, kevésbé volt elidegenítő is, sőt valószínűleg meggyőzőbb lehetett.

2. Képviselőházi vita

A *Szabadgondolatban* és a *Huszádik Században* megszólaló ellenzék a budapesti értelmiségi és polgári közönséghez szólt, kevésbé tényszerűen, inkább mozgósító szándékkal és ötletesen. A képviselőházban jelenlévő ellenzéki szónokok közül többen meglehetősen részletességgel, tárgyyszerűen foglalkoztak a sajtótörvény-javaslatral, és legfeljebb érdembeli ellenkezésük érvei, a közéletük illesztett politikai általánosítások retorikájában különbözött egymástól Vázsonyi Vilmos, Polónyi Géza, Lovászy Márton vagy például Bródy Ernő, aki felkészült előadást tartott a cenzúra magyarországi történetéről.⁴⁵

⁴³ Uo. 1913. november 9., 2.

⁴⁴ Uo. 1913. november 1., 3–4.

⁴⁵ KN 1910/1915, XX. köt. 319., 482. országos ülés, 1913. november 28.

Gróf Tisza István miniszterelnök tartózkodott véleményének nyilvánításától a parlamenti sajtóvitában – talán azért is, mert az ellenzéki sajtó következetesen „Tisza sajtótörvényéről” cikkezett –, és mindössze kétszer szólalt meg ez ügyben. Először a törvényjavaslat betervezésekor a parlamenti többség kötelességének nevezte, hogy a fontos közügyeket megoldja, és oda sorolta az elavult sajtótörvény megreformálását.⁴⁶ A következő alkalom pedig csak a sajtótörvény általános vitájának befejezésekor, a január 24-ei ülésen elhangzott beszéde volt, amikor megállapította, hogy mintegy ötven ellenzéki felszólalás hangzott el a vitában, ezek között elismert néhány tartalmas, a törvényjavaslatot jobbító felszólalást, de a többséget időhúzásnak nevezte üres ház előtt, amelyeket még saját párttársai sem hallgattak meg. A sajtó egyoldalú támadássorozatát is hatástalannak tekintette a közvéleményre nézve, amely

„ebben a törvényjavaslatban nem lát egyebet, mint kísérletet a legrosszabb, a legelítendőbb visszaélések némi mérséklésére, megakadályozására és megtorlására, úgy hogy azt lehet mondani, hogy a magyar közvéleményben sokkal nagyobb azok száma, akik keveslik azt, ami a javaslatban van, mint azoknak a száma, akik túl-szigorúnak találják intézkedéseit.”⁴⁷

Az ellenzék vezérszónoka Vázsonyi Vilmos volt. Mint egyszerre kitűnő ügyvéd és publicista, hosszú beszéde alatt is újabb és újabb sarkított fordulatokkal, szórakoztató mondásokkal tudta fenntartani a figyelmet, tárgyyszerű elemzése közé pedig olykor terjedelmes és mindig „mély ember- és helyzetismeretre” valló, azaz demagóg szövegeket iktatott. Például ilyenformán:

„Ez nem kodifikáció, ez statárium, (*Igaz! Ugy van! a bal- és a szélsőbaloldalon. Élénk ellen-mondások jobbfelől.*) amely meglepetésszerűen jön, amely tudatlanságra, járatlanságra épít, amely arra épít, hogy a kritika kellő időben és kellő helyen nem mutatkozik, és amely az igazságnak csarnokába nem úgy viszi be az új törvényt: döngő lépéssel, büszkén, amint igazi törvények szoktak az igazság csarnokába belépni, hanem besurranó tolvaj módjára csempészi be.”

A kormánypárti zúgolódásokra pedig azt vágja oda: „Ha nem tetszik, hozzanak többségi határozatot, én azonban azt mondom, amit akarok.”⁴⁸

Szakmai kritikáját is gyakran frappánsá tette, mint a helyreigazítási és kártérítési kötelezettségről szólva:

„mihelyest mi a sajtóra újabb kötelmeket rovunk, mihelyt a helyreigazítási kényszerrel és a különösen súlyosan latbaeső magánjogi kártérítési kötelelem megállapításával mi a sajtóra a legnagyobb féket rakjuk, abban a pillanatban természetes ennek a gondolatnak a másik párja, amely jelentkezik, hogy a sajtót viszont biztosítani kell a mindenkor változó kormányhatalom minden üldözésével szemben. Ezen üldözésekkel szemben a sajtónak nemcsak védelmet, hanem teljes kártérítést ígérni is, kell biztosítani.”⁴⁹

⁴⁶ KN 1910/1915. XX. köt. 36–37., 478. országos ülés, 1913. november 11.

⁴⁷ KN 1910/1915. XXI. köt. 484., 501 országos ülés, 1914. január 24.

⁴⁸ KN 1910/1915. XX. köt. 3. és 10., 478. országos ülés, 1913. november 11.

⁴⁹ KN 1910/1915. XX. köt. 12., 478. országos ülés, 1913. november 11.

Az utcai árusítás adminisztratív bonyolításával kapcsolatban: „Átadhatom – ha tetszik – az olasz és az angol törvényt nemzeti ajándéknak. Igenis az indokolás hamisan hivatkozik azokra. Miért nem beszélnek arról, hogy ezen kultúrországok egyáltalában nem ismerik a kolportáznak hatósági engedélyhez kötését, egyszerűen a bejelentést írják elő, semmi egyebet.”⁵⁰

Mindezek után véleményének összegzése természetesen bombasztikus volt.

„Most mutatják meg, hogy rombolni könnyű, mert csak nem fogják alkotásnak nevezni, hogy lerombolták az esküdszéket és lerombolják a sajtó jogot? (*Taps! a baloldalon.*) Mondom, nehéz csinálni egy remekművet, de elég egy gyermeknek a kalapácsa, hogy azt a remekművet tönkretégye. Ne legyenek tehát büszkéek az önök kodifikálására, ne legyenek büszkéek arra, hogy ez a kalapács lezuhogott már az esküdszékre és hogy most reá üt a sajtójogra és a sajtószabadságra, és ne is higgyék azt, hogy a sajtónak bármely megrendszabályozása célravezető. A sajtó nagyon hosszú életű, rendszeren túléli az ellenfeleit és (...) aki újságíróat evett, az igazán belehal! (*Hosszantartó éljenezés és taps a bal- és a szélsőbaloldalon.*)”⁵¹

Polónyi Géza a kossuthi és Bartha Miklós-féle pátosz szellemében deklamált:

„A sajtószabadság minden nemzet számára egyformán drága kincs és szent ereklye...de kétszeresen drága kincs azon nemzetek számára, mint amilyen, fájdalom, talán a világon egyedül áll ma már, a magyar nemzet, (...) [M]ikor a nemzet jogait oltalmazó minden alkotmányos tényező hiányában talán az egyetlen, talán az egyedüli még, amelyhez a kétségbeesésben levő nemzet a remény szálaival még fohászodik.”⁵²

Lovász Márton javaslatának képviselőházi előadását több mint egy hónapon át halasztották, lehet hogy számítva beszédének élességére, de az is tény, hogy a rendkívül hosszú, időhúzó beszédek szorították ki. Beszédének nagyobb része kormány elleni becsmérő vagy támadó kijelentésekből állt, meglehetősen ingerlő stílusban. „Meg lehet győződve arról az igen tisztelt igazságügyminister úr – mondta –, hogy az önök törvényének, az önök büntetéseinek, az önök börtöneinek, az önök bírságainak, az önök szolgabírói önkényének együttvéve nincs meg az a preventív ereje, mint a sajtónak.”⁵³ Sőt, olyan kijelentéstől sem tartózkodott, mint amilyennel korábban Kossuth Ferenc kívánta lekötelezni az újságírókat: „ennek a szerencsétlen magyar hírlapírói karnak megvan az a sajtóságos tulajdonsága, hogy a közérdekkel szemben a maga érdekeit mindig az utolsó helyre tudja helyezni. Ne higgye azt [ti. a miniszter – B.G.], hogyha itten az egész országot meg lehet vesztegetni, a magyar hírlapírói kart is meg lehet vesztegetni.”⁵⁴

Leginkább az mutatja, hogy politikai harcról és nem szakmai vitáról volt szó, amint a parlamenti ellenzék és főként az ellenzéki sajtó Kenedi Gézával bánt. Kenedi nem volt tagja a törvény-előkészítő csoportnak, nem is tartotta megfelelőnek az időpontot, a hazai helyzetet a

⁵⁰ KN 1910/1915. XX. köt. 14–15., 478. országos ülés, 1913. november 11.

⁵¹ KN 1910/1915. XX. köt. 33., 478. országos ülés, 1913. november 11.

⁵² KN 1910/1915. XX. köt. 272., 481. országos ülés, 1913. november 27.

⁵³ KN 1910/1915. XX. köt. 486–487., 486. országos ülés, 1913. december 15.

⁵⁴ KN 1910/1915. XX. köt. 493., 486. országos ülés 1913. december 15.; Kossuth Ferencre vö. 14. jegyzet.

sajtóreformra. Európa sajtótörvénykezéseinek sorsát áttekintve úgy látta: „minden újabb reformkísérlet arra az eredményre vezetett, hogy a sajtóreform, ha mégoly szükséges is, a mindenféle politikai fölfogásokba és a modern élet ezerféle érdekszövevényébe ütközik s így az nagy politikai kártételek nélkül keresztülvihetetlennek látszik.”⁵⁵ Ezért a képviselőházban munkapárti képviselőként is kiemelte, hogy „a sajtójog reformjával, amennyire csak lehetséges, nem kell sietni, mert szerintem azt széles nagy, szociális problémák megoldásával szükséges összekapcsolni a szellemi élet egész területén és pedig épen a szellemi munka javára.”⁵⁶ Bár ő tagadta, de támadói állították, hogy „Sajtójogunk hiányai” c. dolgozata, amely a *Jogállam* című „jog- és államtudományi szemle” első évfolyamában, 1902-ben jelent meg, alapját képezte az 1913. évi törvényjavaslatnak. A beterjesztett törvényjavaslatban ő is úgy értékelte – az ellenzékhez hasonlóan –, hogy

„A legnagyobb megszorítás természetesen a felelősségi rendszerben foglaltatik (32–37. §), és ennek jelentőségét nem is lehet kevésre becsülni. E rendelkezések lényege az, hogy a tettes mindig a szerző, de fölbujtója is vele együtt felel, noha a szerkesztő és kiadó mint fölbujtó csak akkor, ha a szerzőt ök utasították, vagy ha a kiadó maga rendelte meg a bűnös közleményt, ami pornograph könyveknél szokott legtöbbször előfordulni. (...) E helyzetben a szerkesztő és kiadó bizonyosan nagyobb óvatosságra van utalva, mint előbb, ellenben a közlemény szerzője, nevezetesen a hírlapíró nincs többé bűnbakul odavetve a vállalat érdekeinek.”⁵⁷

Összegezve pedig leszögezte, hogy „nem lehet azt igazságosan állítani, hogy az új törvényjavaslat a sajtószabadságot elnyomja, vagy azt korlátozni törekszik. Mindössze felelőségeket állít a különjogokkal szemben ott, ahol azok eddig hiányoztak.”⁵⁸ A képviselőházban azt mondta:

„Ebben a törvényjavaslatban igenis megfelelő felelőségeket statuáltak. Hogy a felelősség nem csekély, hogy ez vagyona, szabadságra is megy, az természetes. Ez magának a sajtószabadságnak nagyságából és fenségéből következik. (...) Ahol dinamit-raktár van, oda öröket kell állítani. (...) Én meg vagyok győződve arról, hogy ha ezen törvényjavaslat törvényerőre emelésével és annak helyes végrehajtásával sikerült elúznunk a sajtószabadság tiszteletreméltó munkásairól és az egész országról a sajtó és a politika... (...) Hárpíainak ezt a csapását, akkor a mi országunk hajója is barátságos vizeken fog továbbhaladhatni. Ezzel ajánlom elfogadásra a törvényjavaslatot.”⁵⁹

Valóban, „Kenedi Géza az üzleti szellemmel szemben a kizárólag a lelkiismeretére hallgató klasszikus értelmiségi autonómiájának megvédése érdekében állt ki.”⁶⁰ Mégis az 1913. november 14-ei képviselőházi beszéde alatt a baloldali újságírói karzatot elhagyták a hírlaptudósítók, a másnapi sajtó pedig az közölte, hogy harminc aláírással az újságírók követelik, hogy Kenedit

⁵⁵ KENEDI Géza: *Sajtóreform...* i. m. (2. lj.) 453.

⁵⁶ KN 1910/1915. XX. köt. 74., 476. országos ülés, 1913. november 14.

⁵⁷ KENEDI Géza: *Sajtóreform...* i. m. (2. lj.) 459–460.

⁵⁸ Uo., 462.

⁵⁹ KN 1910/1915. XX. köt. 81., 476. országos ülés, 1913. november 14.

⁶⁰ KISS i. m. (21. lj.).

zárják ki az Otthon Körből.⁶¹ (Ez végül nem történt meg.) A politikai elfogultságra és a türelmetlenségre, a meghirdetett célok és az adott magatartás ellentmondásaira mértéktartó higadtsággal hívta fel a figyelmet Rákosi Jenő lapja, a *Budapesti Hírlap*:

„kétségtől nagyon rossz hatást tenne minden komolyan gondolkozó emberre és az egész magyar társadalomra, ha a sajtó munkásai, akiknek életeleme a gondolat és vélemény szabadsága, oly mértékben demonstrálnák türelmetlenségüket és terrorizáló hajlandóságukat, hogy társas egyesületeikből is ki akarják üldözni az olyan társukat, akinek nézete és meggyőződése eltér vagy el mer térni az övéktől. Legalább az üldözés terén ne utánozzák az újságírók a megvadult politikusokat.”⁶²

A Magyar Újságírók Országos Szövetsége 1913. decemberi közgyűlésén Légrády Ottót választotta elnökéül. A sajtószervezetek így egymásra lícitálhattak olyan minősítő megfogalmazásokkal, amelyeket aztán a sajtó visszahangozhatott. A Budapesti Újságírók Egyesületének elnöke, Márkus Miksa szerint ez nem „törvényjavaslat a sajtóról”, hanem „törvényjavaslat a sajtó ellen”, Légrády pedig továbbfejlesztette mondván: „törvényjavaslat a sajtó államosításáról”.⁶³

A sajtótörvény-javaslat elleni demonstratív támadást a budapesti hírlapíró társadalom vezette, de a fővárosban kiadott országos hatókörű újságok révén az egész országot belevonta. Mégis a Vidéki Hírlapírók Országos Szövetsége nem csatlakozott a törvény elleni demonstrációkhoz, amiért súlyos, lekezelő támadásokat kapott a budapesti újságíróktól, sőt a Budapesti Újságírók Egyesületének elnöke, az egyébként általában kiegyenlítő megszólalásokra törekvő Márkus Miksa beszédét azzal kezdte, hogy kigúnyolta és megtámadta Szávay Gyulát, a Vidéki Hírlapírók Országos Szövetségének elnökét. A Petőfi-Társaság március 15-i ünnepségén elhangzott Szávay *Márczius* c. verse, amelyben – a kiragadott verssorok szerint – önmagát azonosítja Márciussal. „Ezt írta annak az újságíró testületnek az az elnöke, aki cserben hagyott bennünket a legcsúfosabban abban a harcban (*Felkiáltások: Pffuj! Le vele!*), amelyet mi, a sajtószabadság védelmében becsülettel végigküzdöttünk, aki meggyengítette a mi küzdelmünket, mert megosztotta sorainkat.”⁶⁴ Szávay közleményt tett közzé, de a közgyűlésükről szóló „ferdítő” tudósítások helyreigazítását csak két lap közölte.⁶⁵

3. A párizsi tiltakozás

A *Magyar Hírlap* súlyosabb lépésre is elszánta magát. Még csak néhány nap telt el a képviselőházi vita megkezdése, november 19. óta, amikor „A világ elé” címmel közölt vezércikket, feltehetőleg Ignotus tollából. Ez a cikk még ebben a szélsőségesse váló vitában is párját ritkította,

⁶¹ *Magyar Hírlap*, 1913. november 15. 7.

⁶² *Budapesti Hírlap*, 1913. november 15. 7.

⁶³ *Újságírók Lapja*, 1914. 140. (július 1.), 4–5.

⁶⁴ MÁRKUS Miksa: Beszéde a BUE közgyűlésén, 1914. március 15. *Magyar Hírlap*, 1914. március 17. 3.

⁶⁵ *Budapesti Hírlap*, 1914. március 17. 18.

és egyszerre bizonyította a hazai sajtó szabadságát – és annak szükségességét, hogy civilizált ke-
reték közé szorítsák a sajtó megnyilvánulásait. A vezércikk így fogalmaz:

„Itt nem politika történt, hanem útonállás. Itt nem majorizálták a kisebbséget, politikai kérdésben,
hanem itt felrúgták az ország alkotmányát és szuronysegezve tettek föléje törvénytelen rémural-
mat. Ha ennek gonoszágát még képmutatással is lealacsonyítják: ez az ellenzék számára csak egy
okkal több, hogy a nemzet nevében a művelt emberiség kultúrközösségéhez apelláljon, egy jogtalan
rémuralom ellen, mely erőszakát azzal tetézi, hogy nincs meg benne meggyőződésének bátorsága
sem, hogy leplezi és elkomédiázza, s ezzel árulja el, hogy tudatosan követi el a gonoszt, s maga is
tudja, hogy szégyen, amit tesz! (...) A rab igenis jelet ad magáról, kopogtat börtöne falán... Igenis a
világ elé tartozik szégyenünk és nyomorúságunk, mely nem a mienk, hanem azoké, akik ránkérték.
Az az erkölcsi policzia, amit az emberiség kultúrközössége jelent: az fogja kiütni kezükből a rövid
kardot.”⁶⁶

A cikk nem pusztán fenyegetett, hanem jelzést is adott a Párizsban készülő „ankétról”,
amelynek véleményeit 1914. július 15-én ismertette az *Ujságkiadók Lapja*. A lapkiadók
szerveztének fóruma ezt írta:

„Francia államférfiak, politikusok, írók, újságírók, kritikusok nyilatkoztak a magyar sajtótörvényről.
Több budapesti újság képviselőjében Párizsban élő magyar újságírók ankétot rendeztek, részletesen
ismertették a francia szakembereknek az új magyar sajtótörvényt és véleményüket kérték. Akár-
mennyire csábító lenne a földat, mégis teljességgel szükségtelen kommentárokkal látni el a legna-
gyobb részt európai hírnevű franciák szakvéleményét. Jobban és erősebben hangzanak minden ma-
gyarázatnál maguk a nyilatkozatok, amelyekben a francia társadalom szellemi kiválóságainak
szavaival az egész, igazán művelt külföldnek véleménye fejeződik ki a legújabb törvényes magyar
sajtóállapotokról.”⁶⁷

Az „*enquête*” a francia sajtónyelvben körkérdest jelentett és nem egy olyasféle vitailést,
mint az ankét magyar jelentése, és mint amit „rendezni” lehetett. Néhány francia válaszadó
utalt is arra, hogy kérdéseket kapott meg, és úgyszintén arra is, hogy nem ismeri a magyar viszo-
nyokat.⁶⁸ Ennek megfelelően a keményen elítélő vélemények ideológiai álláspontot tartalmaz-
tak, de csak egyetlen válaszoló volt, aki valóban a törvény paragrafusaihoz fűzött megjegyzé-
seket. Tekintve, hogy a válaszoló párizsi újságírók mindnyájan a szocialisták különböző
csoportjaihoz tartoztak, többen a *l'Humanité* munkatársai voltak, feltehető, hogy magyar kol-
légáiktól a magyar szocialista és radikális ellenzék véleményét ismerték meg, nem a törvényt
magát. A törvény szövegének megismerését nyelvi okok is nehezítették. Előírás szerint egy ma-
gyar törvénynek a szentesítését és kihirdetését követő tizenöt napon belül, amikor életbe lép,

⁶⁶ [IGNOTUS?]: A világ elé. *Magyar Hírlap*, 1913. november 19. 1.

⁶⁷ A Sajtótörvény. Francia szakvélemények 1914. *Ujságkiadók Lapja*, 1914. július 15. 3–7., 3.

⁶⁸ „Magyarországot nem ismerem, következésképpen nem könnyű az Önök kérdéseire válaszolnom. Any-
nyit azonban mondhatok, hogy teljes szívvel azokkal érzek, akik, mint Önök, a gondolat szabadságáért küzdenek.”
(Laurent Teilhade) A Sajtótörvény, 3.

németül és az ország fő nemzetiségeinek nyelvén is meg kellett jelennie,⁶⁹ a francia nyelv azonban nem volt ezek között, a franciák pedig csak kivételesen tudtak németül.

A körkérdésre válaszoló párizsiak ma már, de feltehetőleg akkoriban is kevésbé voltak ismertek a magyar közvélemény körében – talán ez is az oka, hogy csak szaklap ismertette véleményüket, de még a sajtótörvényt leghevesebben támadó napilapok sem tettek róla említést (meg talán azért sem, mert akkor már másfelé figyeltek: két hét sem volt hátra az első világháború megindulásáig). Viszont a párizsi ellenkampányban résztvevők mindnyájan megtalálhatók a francia munkásmozgalom lexikonában.⁷⁰ Közöttük valóban közismert szocialista politikus volt J-L-F. Longuet, a *Le Poupulaire* c. lap alapító főszerkesztője és egyébként Karl Marx unokája; A. C. A. Compère-Morel, a *l'Humanité* vezető publicistája és az egyik jelentős szocialista teoretikus; vagy J. L. Dumesnil, aki a két világháború között több balközép kormány minisztere lett. Mindnyájuk közül talán a legismertebb Joseph Reinach volt, aki tényfeltáráó újságcikkével elérte a Dreyfus-per újrafelvételét és leleplezte F. W. Esterhazy szerepét. Reinach volt az egyetlen, aki a sajtótörvény paragrafusaihoz fűzött véleményt, tehát láthatóan olvasta (nyilván a törvény német nyelvű változatát), amire feltehetőleg 1914. április 12., az 1914. évi *XIV. törvény* életbelépése után kerülhetett sor. Többek között elfogadhatatlannak tartotta a kauciót, mert az „merénylet a szabadság ellen”. A szabad lapterjesztés híve volt, „de csak az angol törvényes megszorítással; minden habozás nélkül elismerem a szeméremért, a katonák lázadására és a közjog ellen való vétségre fölhívó kiadványok lefoglalásának jogosságát” – írta, amivel viszont részben egyetértett a magyar szabályozással. „Röviden összegezve: határozott ellenfele vagyok a sajtóra vonatkozó minden kivételes törvényhozásnak. Ez volt Michelet, Quinet és Emile de Girardin elmélete. Ez volt a forradalom legmerészebb gondolkodóinak az elmélete. A szabadság közjog” – fejezte be rövid értékelését.⁷¹ Egyetlen más francia vélemény sem tartalmazott pontos ellenvetést a magyar törvényhelyekre.

A legfenyegetőbb véleményt Karl Marx unokája, J-L-F. Longuet adta.

„A nemzetközi szocializmusról szóló könyvemben megállapítottam már, hogy az orosz népet kivéve, Európának egyetlen népe sem szenved el annyi elnyomatást a hatalom részéről, amely megfosztja legegységesebb emberi és polgári jogaitól. A magyar proletárságnak politikai jogai még kisebbek, mint az orosz népé⁷² (...) Hogy ezt a visszataszító uralmat fönntarthassák (...), rávetették magukat a sajtószabadságra. Tisza törvénye egyike a gondolat szabadság legszörnyűbb korlátozásainak (...) A francia parlamentben százket képviselőtársammal igyekezni fogok fölvilágosítani erről minden párt jóhiszemű emberét.”⁷³

⁶⁹ 1881: *LXVI. törvény* cikk a törvények kihirdetéséről.

⁷⁰ *Dictionnaire biographique du mouvement ouvrier Français*. Les éditions ouvrières, Paris, 1964 – 1997.

⁷¹ *A Sajtótörvény...* i. m. (67. l.) 3.

⁷² A magyar politikai viszonyoknak az orosz alá helyezése Ignóty publicisztikai fordulata volt, amelyre Ady Endre is egyetértőleg hivatkozott „Hadd jöjjön a sajtórábság” c. cikkében, *Szabadgondolat*, 1913. 12. 369. (Vö. 30. jegyzet)

⁷³ *A Sajtótörvény...* i. m. (67. l.) 4.

Így Magyarország francia politikai megítélésére általában is kihathatott ez az akció. csupán hetekkel az első világháború kitörése előtt.

4. A törvény életbelépése után

A *Budapesti Hírlap*nak a törvény életbelépését két nappal megelőző vezércikke szkeptikus bölcsességgel szólt:

„A sajtószabadságot nem féltjük tőle [a sajtótörvénytől – B.G.], mert az igazat meg lehet írni ezen-tül is bátran és szabadon; de minden országnak és minden társadalomnak olyan sajtója van, aminőt megérdemel. És valameddig a közönség éhesen kapkodja a szenzációt, ha hazug is, vagy pedig olyan magánügyekre tartozik, amelyeknek nyilvánosság elé hurcolását nyílt visszaélésnek kell minősíteni: addig a publikum mindig meg fogja kapni a maga mindennapi szenzációját valamilyen formában. (...) Ha kapós a hazugság: akkor semmiféle sajtótörvény nem fogja eltüntetni a közélet porond-járól.”⁷⁴

Rákosi Jenő az Otthon Kör 1914. évi közgyűlésén vonta le a sajtótörvény körüli küzdelem tanulságát:

„a pártpolitika rátette kezét erre a reformra... (...) Magunk között vagyunk, elmondhatjuk azt az igazságot, hogy két-három évtizede már minduntalan fölmerül az a kérdés, hogy a sajtótörvényt reformálni kell, hogy a visszaélések tűrhetetlenek, hogy a magán- és köztéren reformot kívánnak és igen éles húsba vágó megtámadatásnak volt a sajtó kitéve mindenféle fórum előtt, de legtöbbször az országgyűlés előtt. Előre kellett tehát látni, hogy e reform jönni fog. (...) A törvényben igen sokat lehetett volna javítani, ha az a véletlen szerencsétlenség nem történik, hogy a pártok oly elkeseredett gyűlölettel állanak szemben, hogy közöttük a parlamenti kooperáció lehetősége ki van zárva! (...) Ennek esett áldozatul ez a reform, amennyiben javítható része van és nem javították.”⁷⁵

Mintegy három héttel a törvény életbelépése után Edvi Illés Károly – a *Jogállam* c. folyóirat szerkesztője – arról írt cikket, hogy

„Változást azonban egyelőre alig tapasztalunk. (...) A kritika épp oly szabadon mozog, mint eddig, a politikai és egyéb ellenfelek ádáz hírlapi csatározása nem szűnt meg, sőt a hírszolgálat is az eddigi korlátok között teljesítheti kötelességét azzal a különbséggel, hogy a sajtójogi szigorúbb felelősség folytán most már nem nyúlhatnak be oly merészen a családi és magánéletbe, mint a hogy eddig tették.”⁷⁶

⁷⁴ Az ülészek végén. *Budapesti Hírlap*, 1914. április 10. 2.

⁷⁵ Az Otthon közgyűlése. *Otthonunk*, 18. (1914), 241. 1.

⁷⁶ EDVI Illés Károly: Az új sajtótörvény. *Budapesti Hírlap*, 1914. május 3. 33–34.

Azonban a napilapok kiadói is tettek óvintézkedéseket. Egy héttel a törvény életbelépése után arról szólt a hír, hogy négy nagy budapesti napilapnál történt szerkesztőváltás, többek között a *Pesti Hírlap*nál, ahová a *Magyar Hírlap* korábbi helyettes szerkesztőjét, Lenkei Gusztávot hívták meg főszerkesztő helyettesnek,⁷⁷ aki másfél évvel később felelős szerkesztő lett. Légrádyék más intézkedést is hoztak. Mivel az új sajtótörvény leginkább fenyegető rendelkezésének lapkiadóhoz illően a helyreigazítási „kényszert”, illetve a kártérítési kötelezettséget tekintették, létrehozták a „házi cenzúrát”. „A szerkesztő vezérkarát kibővítették két személlyel: a lap két külön sajtójogi cenzorával, akik egymást fölvaltva késő éjszakáig mindent elolvastak, ami a *Pesti Hírlap*ban nyomtatásban megjelent.”⁷⁸ Feladatuk volt, hogy kiszűrjék azt, amiből kártérítési per vagy helyreigazítási kereset kerekedhetett volna; nem is adódott a lapnak jelentősebb problémája.

Végül is nem tudhatjuk, hogyan működött volna egy olyan sajtótörvény, amely kizárólag törvényi és közigazgatási eszközökkel, az érintettek különböző mértékű, de általános elutasítása ellenére kívánt működni, amely egy kapitalista nagyvállalkozási sajtót akart adminisztratív módon keretek közé szorítani. Alkalmazása éppen csak megkezdődött, de az már ezalatt is kiderült, hogy a véleménynyilvánítás szabadságát nem befolyásolta, sőt a sajtó kritikai hangnemét, stílusát sem fogta vissza. Azonban a törvény teljes körű működésére még annál is kevesebb idő jutott, mint annak idején a forradalom és szabadságharc hónapjaiban az 1848-as sajtótörvényre. Négy hónap sem telt el, hadba lépett az Osztrák–Magyar Monarchia, és életbe lépett a hadicenzúra. Az 1914. évi *XIV. törvény* teljes formájában már az első világháború és a forradalmak után sem hatályosult, viszont megszorításokkal érvényben maradt egészen 1959-ig, míg végül a 26/1959. (V. 1.) Korm. rendelet 26. § (2) bekezdés *a*) pontja helyezte hatályon kívül „a felszabadulás előtt kibocsátott sajtójogi jogszabályokat”, köztük is – érthető módon – elsőként említve a második magyar sajtótörvényt.

FORRÁSOK ÉS IRODALOM

- A Budapesti Újságírók Egyesületének előterjesztése a sajtóról szóló törvényjavaslat ellen.* Budapest, 1913.
- A Sajtótörvény. Francia szakvélemények 1914. *Újságkiadók Lapja*, 1914. 141. sz., július 15. 3–7. pp.
- BLEUER Samu: *A sajtójog reformja.* Budapest, Franklin Társulat, 1909. (klny. Jogtudományi Közlöny).
- DOLESCHALL Alfréd: Törvényjavaslat a sajtóról. *Az Újság* 1913. október 30., 31., november 1., 4., 5., 6., 7., 8., 9.
- GRATZ Gusztáv: *A dualizmus kora. Magyarország története 1867–1918. I–II. kötet.* Budapest, Magyar Szemle Társaság, 1934.
- GULYÁS Pál: *Magyar írók élete és munkái.* Sajtó alá rendezte VICZIÁN János, XVII. köt. Budapest, Argumentum – MTA, 1997.

⁷⁷ *Tolnai Világlapja*, 1914. április 19. 2.

⁷⁸ *Pesti Hírlap*, 1928. 116.

- [JÁSZI Oszkár] (J.O.): A kormány népies propagandája. *Huszedik Század*, 1914. 5. sz., 676–682. pp.
- Jogállam. Jog- és államtudományi szemle*. Főszerkesztő: dr. EDVI Illés Károly. I–IX. évfolyam, Budapest, 1902–1910.
- KENEDI Géza: *A magyar sajtójog úgy amint életben van*. Budapest, Franklin Társulat, 1903.
- KENEDI Géza: A sajtó problémái. *Magyar Figyelő*, 1911. 1. sz. 229–240. pp.
- KENEDI Géza: Sajtóreform. *Budapesti Szemle*, 1913. 159. köt. 453–462. pp.
- KISS Mária Rita: A hatodik nagyhatalom. Sajtóviták a századfordulón. *Századvég*, 2001. 20. sz. 67–94. pp. (<http://www.c3.hu/scripta/szazadveg/20/kiss.htm>)
- Képviselőházi napló, 1896–1901. XIII. kötet; 1906–1910. III., VI. kötet; 1910–1915. évi XX., XXI. kötet*. Budapest, Országgyűlési Könyvtár.
- KUN Andor: A politika és a hirlapírás. In: *Budapesti Újságírók Egyesülete Almanachja*. II. kiad. Budapest, 1913. 254–257. pp.
- Magyar Újságkiadók Orsz[ágos] Szövetségének emlékirása a sajtóról szóló törvényjavaslat tárgyában*. Budapest, 1913.
- MÁRKUS Miksa beszéde a BUE közgyűlésén 1914. március 15. *Magyar Hírlap* 1914. március 17. 3. p.
- Mosse, Rudolf: *Zeitungskatalog*. Wien, 1913.
- OLECHOWSKI, Thomas: Das Preßrecht in der Habsburgermonarchie. In: *Die Habsburgermonarchie 1848–1918*. Bd. VIII. Wien, 2006. 1493–1533. pp.
- PALÓCZ László: *A sajtójog reformja*. Szeged, 1912. Endrényi I. ny.
- PAPP János: *A sajtójog reformja és az újságírókamarak. Törvénytervezet*. Nagyvárad, 1913.
- Az 50 éves Pesti Hírlap jubileumi albuma 1878–1928*. Budapest, Légrády Testvérek, 1928.
- PROHÁSZKA Ottokár: Sajtószabadság. In: *Összegyűjtött munkái* 22. köt. Budapest, 1928–29. 95–99. pp. [eredeti közlemény: *Alkotmány* 1914. január 30.]
- RÁKOSI Jenő: A szabad sajtó 50. születésnapján. In: *A magyarságért*. Budapest, 1914. 44–50. pp.
- A sajtójog főbb kérdéseinek reformja. In: *Magyar Jogászegyleti Értekezések*, Új folyam I. köt. 3. füzet. Budapest, 1910.
- Szabadgondolat* 1913. 12. sz. (<http://mtdaportal.extra.hu/szabadgondolat.html>)
- SZABÓ Ervin: A sajtó társadalmi jelentősége. *Huszedik Század*, 1913. 12. sz. 696–708. pp.
- SZÉKELY Aladár: A sajtóreformhoz. *Huszedik Század*, 1913. 11. sz. 497–503. pp.
- SZINNYEI József: *Magyar írók élete és munkái. I–XIV. kötet*. Budapest, 1890–1914. (<http://mek.oszk.hu/03600/03630/html>)
- TÁBORI Kornél – SZÉKELY Vladimir: *Az erkölcstelen Budapest*. Budapest, 1908.
- TARNAI János: A sajtótörvény keletkezésének története. In: *Sajtójogi dolgozatok*. Budapest, Franklin-Társulat, 1913. 118–140. pp.
- Újságírók könyve*. Szerk. HEVESI József – RÉVÉSZ Gyula. Budapest, Magyar Szalon kiadása, 1908.
- Vázsonyi Vilmos beszédei és írásai. I–II. kötet*. Sajtó alá rendezte: CSERGŐ Hugó – BALASSA József. Budapest, Országos Vázsonyi Emlékbizottság, 1927.
- ZSITVAY Leó: *A magyar sajtójog mai érvényében. (1900. év) Gyakorlati kézikönyv*. Budapest, Grill, 1900.

A sokféle igazságigény és a rend problémája

MOLNÁR ATTILA KÁROLY*

A kortárs európai politika hangsúlyos értéke a szabadság, amelynek egyik fontos eleme lett – az antikvitásban és a középkorban ismeretlen – az önkifejezés különböző módozatainak szabadsága. A röviden szólásszabadságnak és életforma-szabadságnak nevezett szabadságok viszonylag újak, a XVII. század során és azt követően fogalmazódtak meg a lelkiismeret szabadsága kapcsán. A lelkiismeret fogalmához kapcsolódott a kifejezés szabadsága és az egyéni és politikai igazságosság problémája mellett a sokféleség tapasztalata. A morális sokféleség és a rend problémája e premodern kortól uralja az európai gondolkodást. Ha a szabadság azt jelenti, hogy mindenki követheti és megfogalmazhatja szabadon azt, amit jónak vél, akkor lehet-e rend? A liberalizmus önképe szerint az e problémára adott válaszként jött létre. A probléma, az igazságigény és a rend viszonya jóval régebbi, mint ahogyan azt a hegeliánus eredetű *Öffentlichkeit* kapcsán Jürgen Habermas és az öreá épülő nyilvánosságelméletek (*public sphere*) sejtetik. Az egy és a sok problémája az antikvitás óta velünk él.¹ Az igazságigény megjelenése és a rend problematikussá tétele a reformáció korában lett tömeges. Akárhogyan is, a rend igazságigényekből eredő problémája a premodern és a modern kísérőjelensége.

A politikai rend igazságigényből eredő delegitimációja Platónnal kezdődött, aki maga is tisztában volt az immanens rend (a barlanglakók) és a transzcendencia (a filozófia) közti konfliktus lehetőségével, és reflektált arra a problémára: mit is tegyen az igazságot ismerő filozófus a transzcendens tudásával? De ez csak e dilemma elméleti felismerése volt, míg a gyakorlatban a kereszténység megjelenésével vetődött fel. Előtte a vallási és a politikai közösség egybeesett, a vallás etnikai vagy politikai csoportokhoz, a *polishoz* kapcsolódott. De a kereszténységgel megjelent a specifikus vallási közösség, amely tagságának feltétele nem valamely politikai vagy etnikai közösséghez tartozás volt, bármilyen jogi helyzetű vagy származású ember tagjává válhatott. Csak egyetlen feltételt kellett a tagnak teljesíteni, elfogadnia Jézust Krisztusnak. Ugyanakkor a keresztények elutasították a római istenek és a császár kultuszát, hűtlenek voltak a létező politikai rendhez. A specifikus vallási közösség megjelenése azt jelentette, hogy a politikai és vallási közösség már nem fedi le egymást, szimbólumaik, határaik és a megkövetelt hűségük

* Habilitált egyetemi docens, ELTE TÁTK. E-mail: alitta@tatk.elte.hu.

¹ „Szókratész: És az ellenségeskedés meg a harag, jóemberem, miféle véleménykülönbségből fakad közöttünk? Vegyük ezt ilyenformán szemügyre: vajon ha te meg én valamilyen számmal kapcsolatban lennénk eltérő véleményen, hogy melyik a nagyobb, ez a véleménykülönbség egymás ellenségévé tenne-e bennünket, és egymásra haragítana-e vagy számolni kezdenénk és hamar kiküszöbölnénk a dolgokat?

Euthüphrón: Minden bizonyos úgy volna...

Szókratész: Hát akkor mire vonatkozhat az a véleménykülönbség, amiben nem tudnánk dönteni, s miatta egymás ellenségévé válnánk és haragudnánk egymásra? Ez az igazságos és igazságtalan, és a szép meg a rút, és a jó meg a rossz. Vajon nem az ezekre vonatkozó véleménykülönbségek-e az, amiben nem tudnánk kielégítően dönteni, s ami miatt válnánk egymás ellenségeivé, ha azzá válnánk, és te is, és minden más ember is

Euthüphrón: De igen, ez az a véleménykülönbség.” PLATÓN: *Euthüphrón* 110b–d.

nem esnek egybe. Sőt, a két közösség konfliktusba is keveredhet egymással, és a kereszténység megjelenése óta a vallási és politikai tekintélyek eltérő elvárásai a kultúránk folytonos konfliktusainak és vitáinak forrásai. Ennek a más kultúrákban nem ismert konfliktusnak a mellékterméke az európai-keresztény kultúrában létrejött szabadság. Az erastiniánusok vagy a bizánci gyakorlat ellenére látnunk kell a keresztény hagyományban fellelhető kettősség sajátos voltát. „Senki sem szolgálhat két úrnak.” (Mt 6,24) És „Inkább kell engedelmeskedni Istennek, mint az embereknek.” (ApCsel 5, 29) A kereszténység kettéválasztotta a közösség két oldalát – a *sacerdotiumot* a *regnumtól*. „A Nyugat történetében a politika és vallás közti viszony a következő dilemmával írható le: vagy azonosnak tartják a vallást a politikával (cezaropapizmus, teokrácia, *sacrum imperium* és mindenféle totalitarizmus), vagy az egyik szembekerül a másikkal, mintha a vallás és politika kölcsönösen kizárnák egymást és kibékíthetetlenek lennének (állam és egyház, szent és világi, Isten és Cézár, és mindenféle liberalizmus).”²

A bibliai és antik világképben egyaránt fontos a határok, korlátok létrejötte és őrzése, amelyek a káosztól védik a világot. Mivel az ember is a teremtés része, ezért jótékony korlátok közé van állítva. Az ember saját természete tartalmaz jótékony korlátokat, és ha az ember ezeket átlépi, akkor az ember belső természete reagál erre: ha például túl sokat eszik, akkor rosszul érzi magát. A morálisan rossz cselekvésre a lelkiismerete reagál. Isten bosszúja a határátlépésért lehet külső (*forum externum*) vagy belső (*forum internum*), de a rend megzavarása probléma.

A keresztény lelkiismeret egyszerre jelenti a határok átlépését (a *synesis* eredeti jelentése szerint) és az igazság ismeretét, az igazság szerinti cselekvést (a keresztény kiegészítés szerint). Az igazság szerinti cselekvés pedig az igazságtalan világ határait lépi át, szembefordul az emberek, a *forum externum* ítéletével. Van-e mód elválasztani az igazság miatti és a lázadás bűne miatt elkövetett határátlépést? Ha a lelkiismeret (az igazságigény) pusztán szubjektíven átértzett és csak ezen alapul, van-e esély rendre? Felismerhetőek-e a hamis proféták?

Szt. Ágoston tanítása szerint az áteredő bűn miatt kell a világi hatalom és kényszer a békés együttélés érdekében, hiszen a lázadó ember a bukás utáni állapotában mindig konfliktusba kerül a többiekkel. A reformáció során a világi hatalom kényszerének problémája kiegészült a lelkiismereti politika okozta zűrzavar, békétlenség és lelkiismeret-szabadság témájával. A keresztény lelkiismeret, döntéshozatal és az intézményes tekintély közti feszültség valamennyire korábban is fennállt, de tömeges ekkor lett. Rendjén való-e és igazolható-e, hogy bárki a saját ítélete bármilyen sérelme esetén szembeforduljon egy külső ítélőszékkal, mint Kohlhaas Mihály? Rendjén való volna-e, ha valaki az ujsa megkarcolása miatt lerombolná az egész világot? Ha mindenki Jézusra hivatkozik bármely tette esetén – Ne gondoljátok, hogy békét jöttem hozni a földre. Nem békét jöttem hozni, hanem kardot³ –, az beláthatatlan gondokat hozhat a földi életben. Ha mindenkinek szabadsága és kötelessége a saját vélekedése szerint áthágni bármilyen határt, akkor lehetséges-e bármiféle együttélés?

A rajongók azt állították, hogy közvetlen személyes viszonyuk van a Megváltóval, a béke belső érzése ad nekik szent bizonyosságot. A saját kegyelmük felőli kételkedés, a magabiztosság

² Raimon PANIKKAR: Religion or politics: The Western dilemma. In: Peter H. MERKL – Ninian SMART (szerk.): *Religion and Politics in the Modern World*. London–New York, New York University Press 1983. 44.

³ Mt 10,34

hiánya a kárhozat jele lenne.⁴ A kegyelem azonban lerombolta a természetüket és új embert alkotott meg, új képességek jöttek létre a megvilágosodással. Az illuminált szabad az emberi törvénytől, konvencióktól és intézményektől. Azok felett áll tökéletességében. A rendkívüli személyes tapasztalat – amit mániának, karizmának⁵ neveztek – miatt elvetették a történeti hagyományt és a gondolkodást, a gyakorlati szillogizmussal járó tévedés lehetőségét. A rajongókat a környezetük úgy látta, hogy rövid utat vélnek találni az abszolút igazsághoz, a hagyományos igazságok alternatívájához.⁶

A lelkiismeret politikai probléma lett, mivel a rossz lelkiismerettől politikai változások eredményeképpen kívántak megszabadulni, és a keresztény lelkiismeret – a számtalan sokféle igazságigény – viták és konfliktusok forrása lett.

Az Egyház középkori immunitása megszűnt, de az igazságigényt átvette a lelkiismeret. A XVI. század elejétől az addig nagyra értékelt és a keresztény erkölcspszichológia központi elemévé vált lelkiismeret kikerült az erkölcssteológiai traktátusok világából, köznyelvi lett. A *sola fide*⁷ elv erkölcsi relativizmust és káros eredményezhetett a követők közt, mivel az igazságosság, erényesség helyett a szentség *élményét* hangsúlyozta. A lelkiismeret végső hivatkozás lett, olyan hivatkozás, melyet feltétlenül tisztelnie kell mindenkinek, és amelynek feltételen szabadság jár minden további indoklás nélkül. „Nincs szó, ami gyakrabban hagytná el az emberek száját, mint a lelkiismeret.”⁸ A lelkiismeret „undorító dolog” lett, az önkényesség szinonimája.⁹ „[N]agy mértékben visszaél sok ember ezzel a szóval, akik más jelentést adnak neki, olyat, ami sosem volt a Mindenható Isten szándéka.”¹⁰

A lelkiismeret népszerű használatával megjelentek a gondok. „Soha olyan igazán és olyan vidám szívvel nem cselekszünk rosszat, mint amikor lelkiismeretre hivatkozva cselekszünk.” „Az ember nem angyal, sem nem állat, s a legnagyobb baj az, hogy aki angyal akar lenni, állattá válik.”¹¹ A lelkiismereti megoldásból (az antik és keresztény gondolkodásban) gond lett a premodern idején: amiben addig bíztak, hogy az igaz keresztény életre, erényekre vezető önfegyelem gyakorlója lesz, az a népszerűsítésével párhuzamosan egyre inkább az önhiúság és önigazolás eszköze lett. Pontosan ellentétes lett a fogalom az antikvitás óta tartó történetével.¹²

⁴ R. A. KNOX: *Enthusiasm, A Chapter in the History of Religion*. Oxford, Clarendon Press, 1950.

⁵ Vö. Fil 2,13 és PLATÓN: *Ión* 533e–534d.

⁶ A kortársak közt megfogalmazódott az a máig élő közkeletű nézet, mely szerint a rajongók és ateisták egymást erősítik, affinitás van köztük. Vö. Henry MORE: *Enthusiasmus Triumphatus*, William Andrews Clark Memorial Library, University of California, 1966 (1662.).

⁷ Thomas TAYLOR: *Regula Vitae*, The Rule of the Laws Under the Gospel (1631) című írásában azok ellen tiltakozott, akik azt hirdették, hogy Jézus eltörölte Isten törvényét, és a *sola fide* elvből eredő morális felelőtlensége ellen. In: Ismeretlen szerző, *Liberty of Conscience, in its Order to Universal Peace*. London, Thomas Parkhurst, 1681.

⁸ Idézi Dennis R. KLINCK: Lord Nottingham and the Conscience of Equity. *67 Journal of the History of Ideas* (2006) 123–147. Theodore K. RABB: *The Struggle for Stability in Early Modern Europe*. New York, Oxford University Press, 1975.

⁹ Idézi KLINCK (8. l.).

¹⁰ Jonathan SWIFT: On the testimony of conscience. In: *The Prose Works of Jonathan Swift*, Vol. I–IV: Swift's Writings on Religion and the Church, Vol. II. p. 120.

¹¹ Blaise PASCAL: *Gondolatok*. Budapest, Gondolat Kiadó, 1983. 358, 895.

¹² Edward G. ANDREW: *Conscience and its critics: Protestant conscience, enlightenment reason, and modern subjectivity*. Toronto, University of Toronto Press, 2000.

Ami azért figyelemreméltó fordulat, mert a lelkiismeret eredeti jelentése (*syneidesis*) a rossz cselekedetek miatt érzett szégyenre vonatkozott, és ezért a politikai közösséget lehetővé tevő mások előtti szégyenérzethez és annak visszatartó hatásához kapcsolódott. Eredeti értelmében a lelkiismeretnek semmi köze sem volt az autonómiává magasztosított erkölcsi szubjektivizmushoz, eredeti értelme nem az egyén ítélete önmaga felett.

A lelkiismeret fogalma a természetes értelem és a különleges kegyelem közt ingadozott, és egyre inkább a véleménnyel, meggyőződéssel lett azonos. E szubjektivizálódása miatt kiszámíthatatlan lett, nem lehetett rá rendet építeni. Az erkölcsi rend órból annak problémájává lett. Bár a lelkiismeret sokféle parancsot ad, de követni kell, még ha téved is. Hogyan lehet az ilyen tömeges lelkiismeret-tudatosságot a köz békéjének szempontjával összeegyeztetni? Ha a határátlépés dicsőség dolga, akkor lehetnek-e határok? A lelkiismeretre hivatkozás önmagában nem tesz egy cselekedetet vagy nézetet helyessé vagy jóvá. A lelkiismeret a vélemény értelmében nem felfedezi vagy felfogja, hanem képviseli az igazságot. A lelkiismeretre hivatkozás annak rövidítése lett, hogy „Isten ezt parancsolta nekem”, és minden embernek meg kell hajolnia Isten előtt, azaz a lelkiismeretére hivatkozó előtt. A lelkiismeretre hivatkozó ember magabiztos lett és kategorikus imperatívuszt fogalmazott meg a környezetével – többi emberrel, intézményekkel – szemben: „ezt és ezt kell tennem, és ezt el kell fogadnotok”. A „lelkiismeret, bár téves, akkor is úgy köt, hogy aki ellene cselekszik, az bűnt követ el. Ennek értelme az, hogy az, aki a lelkiismerete ellen tesz, az Isten akarata ellen tesz: még ha nem is valóságosan és igazából, de formálisan és az értelmezés szerint: ugyanis amit a lelkiismeret kinyilvánít, azt Isten akarataként nyilvánítja ki.”¹³ Mivel nem tudható mi Isten akarata, de az igen, hogy mit parancsol a lelkiismeret, az pedig *lehet* Isten akarata, követni kell a lelkiismeret parancsát. Ezért az, „aki elítéli a lelkiismeretet, magát Istent ítéli el, mivel az, amit a lelkiismeret diktál, az feltehetően Isten akarata. Ezért az bűnözik, aki bármit is a lelkiismerete ellen tesz”.¹⁴ De van-e megoldás arra, amikor a lelkiismeret és az Egyház parancsa ellentétes, hisz mindkettő Istentől ered? Noha a fundamentalista racionalizmus lehetségesnek tartja a perplexusok és dilemmák végső megoldását, ezek a normatív politikaelmélet lehetőségei határait mutatják meg.

Az átalakuló lelkiismeret-fogalom anarchikus hatásait, a sérthetetlen, de esendő *lelkiismeret képzetének tömeges elterjedése problémáit* a kortársak közül az igazságszolgáltatásban, államigazgatásban működők vették először észre, mint Thomas More, Francis Bacon vagy Michel de Montaigne. „És ezt nevezik evangéliumi szabadságnak, ami lerombol minden rendet és törvényt, és azt teszik, amire kedvük van, akár jó, akár rossz az, és ami semmi más szerintük, mint Isten műve bennük.”¹⁵ A jámborság látszata a lázadást takarta el. A lelkiismeret szabadságát a lázadással tekintette egyenlőnek.¹⁶ „Mindközönségesen láthatjuk, hogy a jó szándékok, ha mérték felett ragaszkodnak hozzájuk, igen káros következményekre vezetnek.” A „vallás, szabadság és törvény állítólagos védelmezői”¹⁷ „ürügyként használják”, hogy „egyéni bosszújukat” vagy

¹³ William AMES: *Conscience With the Power and Cases Thereof*, Amsterdam, (1639) 1975. p. 11

¹⁴ Uo. 12

¹⁵ Thomas MORE: A Dialogue Concerning Heresis. In: *The Complete Works of St. Thomas More*. New Haven, Yale University Press, 1969. vol. 6.1. p. 405.

¹⁶ Michel MONTAIGNE, A lelkiismereti szabadságról. In: *Esszék*. Pécs, 2002. II. könyv.

¹⁷ Henry FERNE: The Resolving of Conscience. In J. L. MALCOLM (szerk.) *The Struggle for Sovereignty: Seventeenth-century English Political Tracts*. Indianapolis, Liberty Fund, 1999. 182.

fősvénységüket kielégítsék.¹⁸ „Ez a szabadság elősegíti a pártoskodást és az ármánykodást, és megnehezíti, hogy a nép összefogjon (...) nincs az ember számára félelmetesebb fenevad az embernél.”¹⁹ A jó lelkiismerettel, meggyőződéssel cselekvőket tilos kényszeríteni a hatalomnak, de mit kezdjen a hatalom azokkal, akik tévednek, vagy csak a világi törvényeket megsértő bűnözők, akik ebbe az újfajta asylumba menekülnek? Ha ezeket sem bünteti meg vagy üldözi a főhatalom, akkor elmulasztja teljesíteni a kötelességét.

A puritán radikálisok feltételezték, hogy a lelkiismeret azért lehet minden kormányzat érvényességének megítélője, mert tartalmazza az Istentől kapott természetes értelmet, ismeri a jót és rosszat, és csalhatatlanul alkalmazza, azaz, a szabad és a jó döntés egybeesik. A kormánynak a lelkiismeretben Istent kell tisztelnie, a lelkiismeret-szabadság nem más, mint Isten kormányzati tisztelete. A gyakorlatban azonban ez végtelen vitákat eredményezett.

A lelkiismeretek sokféleségére és konfliktusokra adott kritikák szubjektivitás-ellenesek: valamiképp a kiszámíthatatlanságot és önkényességet utasították el.²⁰ Ez az elutasítás különböző mértékű lehet: vannak, akik csak a közéletből zárnák ki a lelkiismeretet, míg sokan az emberből, hogy a helyét valami más vegye át. A XVII. század végén, a felvilágosodás egyik hőse, John Locke fogalmazta meg a lelkiismeretlen értelmes ember képét az *Értekezés az emberi értelemről*-ben, majd a XVIII. századtól egyre bővebben találunk erre példákat. Talán legkifejezőbb Julien Offray de la Mettrie embergépe, amelyben nincs lélek és a lelkiismeret ironikus módon csak a legősibb jelentésében maradt fenn e modern szövegben.²¹

1. A tolerancia egyik igazolása a politikai, prudenciális. Ide tartozik Niccolò Machiavelli, Jean Bodin,²² Montaigne, Thomas Hobbes, Locke és mások, akik a politikai békére hivatkozva állították, hogy az állam egy vallási irányzatot se üldözzön, de tartson fenn egy minimalista és egységesítő vallást. A tolerancia a polgárháború egyik alternatívája, de ennek az uniform és minimalista államvallás mellett a másik előfeltétele, hogy a törvények iránti engedelmesség független a polgárok sokféle lelkiismeretétől, hitbéli meggyőződéseitől, igazságigényeitől, azokat nem viszik ki a közéletbe. Ekkor olyan lelkiismeretük vagy véleményük lehet, amelyet csak akarnak. A politikai rend akkor egyeztethető össze a sokféleséggel, ha a főhatalom nem reprezentatív, nem az alattvalókat reprezentálja, vagy ha az alattvalók politikai nézetei előzetesen egyenművé lettek már téve. Ez esetben békén hagyhatja a lelkiismeretüket, hiszen az közömbös számára. Csak az a fontos, hogy engedelmeskedjenek, de mindegy, hogy miért teszik ezt.

Az eltérő és ütköző igazságigények burjánzása hozta létre a reformáció idején az igazságos rend, a sokféleség és szabadság összeegyeztethetőségének problémáját. A következőkben az e problémára adott karakteresebb megoldásokat veszem sorra. Az ellentétek képzeletbeli felszámolása monista módon a szeretet/értelem vagy a szimpátia/kölcsönösség révén a máig ható re-

¹⁸ MONTAIGNE i. m. (16. l.) 420.

¹⁹ Uo., 424.

²⁰ Stephan DARWELL: *The British Moralists and the Internal 'Ought': 1640–1740*. Cambridge, Cambridge University Press, 1995.

²¹ Julien Offray de la METTRIE: *Filozófiai művek*. Budapest, Akadémiai, 1981. 428, 432.

²² Franklin L. FORD: Dimensions of Toleration: Castelleo, Bodin, Montaigne. In: 116 *Proceedings of the American Philosophical Society* (1972) 136–139.

mény, azonban a probléma gyakorlati politikai megoldást kívánt: „hogyan lehetséges igazságos és szabad társadalom mély tanításbéli konfliktusok esetén, amelyek nem fognak megoldódni?”²³

A hierarchiát és ezzel a rendet felborító emberek problémájára adott egyik legmarkánsabb válasz bizonyosan Hobbesé²⁴ volt: a hierarchiát helyre kell állítani, és a megalkotandó politikatudomány (a *De Cive*, az *Elements of Law* és a *Leviatán* programja, a *civil science*²⁵) ezt beláthatóvá teszi. Mivel a pluralitás és szubjektivizmus veszély a politikai rendre, a megoldása ezek kizárása a közéletből.

A *De Cive* „Előszavában” írta Hobbes, hogy létezett egy – feltehetően hipotetikus – aranykor, amikor teljes volt az autoritás, amit azután a „magánemberek vitái”²⁶ romboltak le. A vita ugyanis sosem teremtett egyetértést vagy békét, csak az autoritás.²⁷ A vita, avagy a politikai lázadás a lázadó vágyakból és nyelvből ered, így úgy tetszik, a *conditio humana* része. A vita tárgya az igazság – szemben Milton *Areopagiticájának* érvelésével – magánemberek általi megítélésének a probléma: „mennyi lázadásnak volt már az a vélemény az oka, amelyik azt tanítja, hogy a magánemberek bírnak azzal a tudással, ami alapján el lehet dönteni egy király parancsa igazságos vagy igazságtalan voltát, és mielőtt engedelmessé válnának, nem pusztán vitathatják, hanem vitatniuk kell azokat! (...) Az államtanácsba hívott magánemberek (...) a saját ítéletük és felfogásuk alá szeretnék gyűrni az igazságot, helyette egy üres és hamis árnyat ragadnak csak meg, ők szülik a morálfilozófusok részben helyes és nyájas, részben vad és kegyetlen hermafrodita véleményeit, a harcok és vérfürdők okait.”²⁸ A nyelv a háború és lázadás forrása, a lázítók a tanárok és könyvek, hiszen ezek nem megbékélyözzák, hanem kiszolgálják az ember büszkeségét.²⁹ A retorikai hagyományban, ahonnan Hobbes indult, a nyelvi zűrzavar megelőzi és kiváltja a politikait. „Az emberi nyelv harc és lázadás harsonája.”³⁰ A politikai zűrzavar kapcsolódik a nyelvihez.³¹ A számára fontos Thuküdidész szavaival: a vétkes tetteknek „szépen kidíszített beszéd kell takaróul” és a „jogtalan tetteket szép szavakkal leplezik.”³² Ezért is a *civil science*-et e tévedések elleni harcnak tekinti a *De Corpore* „Ajánlásában”. Hobbesban és a kor protestánsaiban erős félelem és viszolygás volt a jezsuita kazuisztika *equivocatio* tanával szemben.³³

A sokféle magánítélet és a természeti állapot összefüggenek. Az egyéni tévedések és vágyak mindig eltéréseket fognak eredményezni, az pedig vitákat. Csak egy megoldás lehet, az, ha az egyének nem ragaszkodnak a nézeteikhez és döntéseikhez. A *Leviatán* szerint még az értelem, sőt a matematikai értelem is téved, még a professzoré is, ezért keverednek az emberek elszámolo-

²³ John RAWLS: *Political Liberalism*. New York, Columbia University Press, 1993. xxviii.

²⁴ Edward G. ANDREW: Hobbes on Conscience within the Law and without. 32 *Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique* (1999) 203–225.

²⁵ Thomas HOBBS: *De Cive*. Cambridge, Hackett, 1991. 95.

²⁶ Uo. L. még: Frederick G. WHELAN: Language and Its Abuses in Hobbes' Political Philosophy. 75 *The American Political Science Review* (1981) 59–75.

²⁷ HOBBS i. m. (25. lj.) 97.

²⁸ HOBBS i. m. (25. lj.) 97–8.

²⁹ Thomas HOBBS: The Epistle Dedicatory. In: *The Elements of Law*. Oxford, Oxford University Press, 1994.

³⁰ HOBBS i. m. (25. lj.) 168–169.

³¹ David JOHNSTON: Plato, Hobbes, and the Science of Practical Reasoning. In: Mary DIETZ (szerk.): *Thomas Hobbes and Political Theory*. Lawrence, University of Kansas Press, 1990. 37–54.

³² THUKÜDIDÉSZ: *A peloponnészoszi háború*. Budapest, Osiris Kiadó, 1999. 231.

³³ Henry GARNET: *A Treatise of Equivocation*. London, Longman, Brown, Green, and Longmans, 1806.

lasi vitákba, és ekkor is döntőbírárt keresnek. Tehát még az értelem is kíván értelmező autoritást, még az értelem sem önfelhatalmazó, kényszerítő a gyakorlatban. „Aligha van olyan elv, akár Isten imádata vagy a humán tudományok terén, amiből ne támadhatna ellentét, széthúzás, sértegetés és lassanként háború. Ez nem az elv hamissága miatt történik, hanem az emberek hajlama miatt, akik önmaguk számára bölcsnek tűnnek, és ugyanilyenek kívánnak látszani a többiek előtt is. Bár az ilyen ellentét létrejötte nem akadályozható meg, mégis korlátozható a főhatalom által”.³⁴ Hobbes a kor egyik uralkodó témáját, a *vanitást* nevezte meg a konfliktusok forrásának, amely kiterjed az embereknek az önmaguk értelmébe, nézeteibe vetett bizalmára is. A ragaszkodás az önítélthez, saját magunk ítéletéhez és véleményéhez a hiúság eredménye és az együttlét problémája: „ha minden ember a saját véleményét követi, szükségszerűen viták keletkeznek köztük, számtalan és eldönthetetlen, amiből (...) először gyűlölet, majd veszekedés és háború lesz, és így mindenféle béke és társas élet megszűnik”.³⁵ A szuverén autoritása alkotta egyértelmű nyelv alternatívája lehetne a *scientia civilis* megteremtése. Vagy főhatalmat, vagy tudományt kell alkotni a rend érdekében eszerint. A főhatalom értelmezési hatalom: az „összes vitát az táplálja, hogy az emberek véleménye eltér a *meum* és *tuum*, igaz és igazságtalan, hasznos és haszontalan, jó és rossz, tiszteletreméltó és szégyenletes és hasonló ügyekben, amiket mindenki a maga ítélete alapján értelmez”.³⁶ A kormányzás szavak útján történik,³⁷ ezért is érdekes a nyelvi fordulat a XX. századi társadalomtudományban.

A béke feltétele az értelmezési vitákat eldöntő autoritás. A *Behemoth*ban Hobbes azt írta, hogy a polgárháború annak volt köszönhető, hogy lefordították a Bibliát és ebből alakult ki a presbiteriánus mértéktelenség: minden ember a maga bírója lett, az autoritás iránti tisztelet eltűnt. „Öfelsége ellenségei a Szentírás magánértelmezéséből fakadtak.”³⁸

A békés élet ellenfele, a lelkiismeret, eredetileg igaz tanúvallomást jelentett, de „később az emberek ezt a szót átvitt értelemben (*metaphorically*) saját tikos tényeik és gondolataik ismeretére alkalmazták, s ezért szokták szónokiasan azt mondani, hogy a lelkiismeret ezer tanúval (*mille teste*) felér.”³⁹ És végül az *olyan emberek, akik a saját – mégoly képtelen – véleményükbe szerelmesek, és makacsul ragaszkodnak hozzá, a véleményüket is a lelkiismeret tiszteletre méltó nevével jelölik*, amivel azt a látszatot akarják kelteni, hogy törvénytelen dolog volna változtatni rajta vagy szembeszegülni vele. *És véleményüket ily módon igazságnak tüntetik fel, holott nagyon jól tudják, hogy csak annak hiszik.*”⁴⁰ (Kiemelés tőlem – MAK)

A lelkiismeret a tévelygő, szeszélyes és változó vélemény megszentelése lett. A lelkiismeret-szabadság a véleménykifejezés és a cselekvésre vonatkozó ítélet szabadsága lett. Ezért írja azt Hobbes, hogy a természeti állapotban működik a lelkiismeret, ami nem azt jelenti, hogy a ter-

³⁴ HOBBS, *De Cive*. Cambridge, Hackett, 1991. 179–180.

³⁵ Hobbes i. m. (25. l.) 364-5.

³⁶ Hobbes i. m. (25. l.) 178. – kiemelés részben az eredetiben. Ez a gondolat kerül elő az *Elements of Law*ban is (Thomas HOBBS: *The Elements of Law*, Oxford, Oxford University Press, 1994. 180.)

³⁷ Thomas HOBBS: *Leviatán*, Budapest, Magyar Helikon, 1970. 301.

³⁸ Thomas HOBBS: *Behemoth*. In: *English Works of Thomas Hobbes*. London, John Bohn vol.6. [1839] 167.

³⁹ Hobbes folytatta a lelkiismeret hagyományos, Quintilianusnál használt jelentését. QUINTILIANUS: *Szónoklattan*. Pozsony, Kalligram, 2008. V.xi.41.

⁴⁰ HOBBS i. m. (38. l.) 56.

mészeti állapot embere ne lett volna amorális, hanem pont ellenkezőleg, hiún ragaszkodott a véleményéhez.⁴¹ A lelkiismeret adta magabiztos erő a zsarnokéval vethető össze.

A lelkiismerettel az a baj, hogy közvetlenül Istenre hivatkozva az egyén kivonja magát a világi főhatalom alól (mint egykor a pápa) és ezzel végtelen harc kezdődhet. Hobbest nem a lelkiismeretek eltérése, nem is a vitáik, hanem a közéleti igényt lelkiismerettel megalapozók zavarják. „És a népet végeredményben az háborítja fel, hogy nem úgy kormányozzák, mint ahogyan az egyes emberek önmagukat kormányoznák, hanem ahogyan azt a hivatalos képviselő (...) helyesnek ítéli, vagyis önkényes kormányzattal. Emiatt aztán feljebbvalóikat becsmérlő nevekkel illetik.”⁴² A lelkiismeret a lázadás ürügye lett. Az egykori szégyenérzet és *forum internum* megnevezését a XVI–XVII. századtól igénybejelentésre és engedtelenségre használták. A lelkiismeretre hivatkozás az igazság ismeretére utaló képmutatás, holott csak a saját véleményéhez ragaszkodás.⁴³ Hobbes a vélemény maszkjául használt lelkiismeret-jelszót bírálta. A lelkiismeretet maszkul használó ember a büszkeségét, a *libido dominandit* – Hobbes antropológiája alapelemét – takarná el a lelkiismeret fogalmával és igényével. A gyakorlatban a lelkiismeret önhitt öntétele, ami *per definitionem* lehetetlen és problémaforrás. A *Leviatán* 29. fejezetében a lelkiismeretre való hivatkozás azért probléma, mert e hivatkozásban a lelkiismeret „csak” a vélemény igazolása céljából jelenik meg, és nem jelent a *hagyományos értelemben korlátozó, visszafogó büntudatot (syneidesis)*. Hobbes pont ellentétesen látta a lelkiismeretet, mint Hamlet, aki szerint a lelkiismeret gyávává tesz. Hobbes szerint a lelkiismeret romboló, mert felbátorít (amint az angol polgárháború tapasztalata mutatta), mivel szubjektív bizonyosságot ad. A lelkiismeret emiatt az ereje miatt veszélyes. „Ha lehetséges volna, hogy az alattvalók ellenálljanak a királynak, ha a parancsai ellenkeznek a Szentírással, azaz, ellenétesek Isten parancsaival, és ők lennének a Szentírás értelmének a megítélői, akkor lehetetlen lenne, hogy a király élete vagy a bármely keresztény királyság sokáig biztonságban legyen.”⁴⁴

Hobbes elutasította, hogy a lelkiismeret (az egyesek véleményének) helyeslése legyen a működő autoritás mércéje. Ugyanis ez, a gyakorlatban látszott, lehetetlen. A sokféle szubjektív ítéletre nem lehetett az autoritást alapozni. A szubjektivitás csak végeláthatatlan harcot eredményez. Ezért senki sem ítéltet saját ügyében.⁴⁵ Az ember ugyanis nem *zoón politikón*, nem szociábilis, hanem büszke. A büszkesége miatt harcol a többiekkel, de a büszkesége miatt is él velük: kívánja az elismerésüket. A lelkiismeret magán-ítéletalkotást jelent elsősorban Hobbes számára, ezért nincs tekintélye. „Ebben a kérdésben egyikünknek sem szabad a magánértelmét vagy lelkiismeretét bírónak megtenni, hanem csakis a nyilvános (*public*) értelmet, tehát Isten legfőbb földi helytartójának értelmét.”⁴⁶ A *Leviatán* elítéli, hogy a lelkiismeret lehetne a döntés és cselekvés forrása, mivel mindenkit önmaga urává tenne. Az önkormányzat lehetetlen,⁴⁷ és ezért a *békéhez szükséges autoritás egyéni ítéletekre, véleményekre alapozása is az. A világi hatalom azt a képességet jelenti, hogy mások helyett és mások számára eldöntheti, mi a jó és mi a rossz, mi az igazságos.*

⁴¹ Uo., 248.

⁴² Uo., 585.

⁴³ Uo., 55–56.

⁴⁴ HOBBS i. m. (38. lj.) 225.

⁴⁵ HOBBS i. m. (38. lj.) 134.

⁴⁶ HOBBS i. m. (38. lj.) 379. A fordítást módosítottam – M. A. K.

⁴⁷ Uo. 585.

2. A másik tolerancia melletti érv az igazság megismerésével érvel. A politikai rendet az igazságra alapozná, így annak megismerése politikai ügy lett. A lelkiismeret-szabadság szólás-szabadsággá átértelmezése John Miltonnál egy ma meglehetősen népszerű gondolaton alapul: a megváltás kollektív keresése gondolatán. Amennyiben a megváltás feltétele az igazság ismerete, annak ismerete pedig bizonytalan, akkor a feltételezett tökéletes ész a szabad vitákban eljuthat az igazságig. A megváltás ezek szerint a szabad racionális vita eredménye lehet, amennyiben az ész mentes az eredendő bűn okozta hiányosságoktól.

A szabadság és a reformáció viszonya meglehetősen ellentmondásos volt. Bár az ember Isten képmása, szabadnak születik, parancsolásra és nem engedelmességre, de Ádám miatt elbukott, ezért szüksége van előljáróra, aki büntet és kényszerít. A puritán államok a gyakorlatban nem voltak a lelkiismeret-szabadság úttörői, a romlottak és bűnösök nevelését és büntetését fontosabbnak tartották, mint azok szabadságát. Reformálni akartak, és csak a jó szabadság ért valamit a szemükben.

A puritán *commonwealth* megalkotásának vágya azt feltételezte, hogy némely ember tudata még sincs meghatározva a korrumpáló emberi intézmények által, hanem a kegyelem eredményeként a többi embert alakíthatják, javíthatják, és az ő megvilágosodott tudatuk képes új és tökéletes viszonyokat és intézményeket alkotni. Némelyeket az isteni kegyelem kimentett a világ korrumpáló befolyásai alól: az Istennel való megbékülés az ember elidegenedését igényli a természetes beállítottságtól. Isten szolgálata csak tudatos lehet, és nem lehet szokáson, habituson alapuló. A puritánok (és a XVIII. századi racionalisták) paradoxona az, hogy az emberi világ minden készen talált eleme bűnös, mert az ember alkotta (hiszen az embert megrontották a rossz intézmények), ezért a keveseknek (az *intellectual ray* révén megvilágosodott keveseknek, a szenteknek) kell újraalkotni a világot. Ez esetben csak ezeknek, a Föld sóinak követeljék a szabadságot, vagy a megvilágosíthatatlanok tömegének is? Milyen mértékben és kik számára kell megengedni a lelkiismeret-szabadságot?

A lelkiismeret-szabadságra tehát azért van szükség, mert ez vezet az igazsághoz és a békéhez, azonban „a jó és a rossz együtt nőnek a világ mezején majdnem szétválogathatatlanul, és a jó tudás úgy összegabalyodott a rosszal, és oly sok cseles hasonlóság van, hogy alig lehet az összekevert magokat, amik a lélekbe hullottak, szüntelen munkálkodással szétválogatni”.⁴⁸ A világoosság a földre jött, de az emberek a sötét cselekedeteik miatt jobban szeretik az árnyat.⁴⁹ „Az igaz, hogy ha megadatik az embereknek, hogy azt tanítsanak, amit akarnak, akkor több hamis tanító jelenik meg, mint valaha, de az mégis jobb, ha sok hamis tant terjesztenek, főleg ha jó szándékból és csak gyengeségből, mintsem hogy egy szilárd igazságot erővel elnyomjanak vagy szándékosan felszámoljanak.”⁵⁰ Az embernek szabadnak kell lennie, de nem szabad értelmét rosszra használnia.⁵¹ Mi lehet az igaz hit kritériuma, hogy az egyetértés és az igazság helyreállítható legyen? A tekintély és a hagyomány nem megbízható. De ha Isten mindenkibe beültette az igazság magját, mindenki lelkiismeretébe, akkor azt kell táplálni és az alapján lehet béke ismét

⁴⁸ John MILTON: *Areopagitica*. In: *Complete Prose Works of John Milton*. New Haven, Yale University Press II. 514.

⁴⁹ Jn 3,19–21.

⁵⁰ Henry ROBINSON: *Liberty of Conscience, or the Sole Means to Obtaine Peace and Truth*. Yeare, 1643. 56.

⁵¹ 1Pét 2,16.

az emberek közt.⁵² Goodwin szerint a lelkiismeret-szabadság nem azért kell csupán, mert így Isten ítélőszéke működhet az emberben, hanem azért is, mert a lelkiismeret nem pusztán ítélőszék, hanem az igazság felismerésének lehetséges helyszíne, forrása. Ezért nem szabad elnyomni a nem csak önmaga felett, de a politikai ügyekben – törvények és intézmények elfogadásában – is ítélő lelkiismeret-szabadságot, ami így megváltoztatja a jó rend és szabadság értelmét: az az egyéni ítéleteken kell, hogy alapuljon: „Add meg nekem mindenekelőtt annak a szabadságát, hogy a lelkiismeretem szerint szabadon megismerjek, fogalmazzak és érveljek”.⁵³ A királyság építésének eszköze a keresztény szabadság, amelyre mindannyian születünk. E szabadság a puritánoknál nagyon is evilági jelentést kapott: a szabadság révén juthat el a keresztény az igazsághoz, tehát szabadság nélkül nincs igazság, igaz hit. Ezért inkább legyen sok tévedés, mintsem hogy az igazság esetleg el legyen nyomva.⁵⁴ A vita tehát jó és nem probléma, mivel az igazságra juthatunk általa. A keresztény szabadság eszerint vitaszabadság, és ez az erény és igaz hit legjobb iskolája: a szabad ember lesz kegyes, jámbor és igaz. A szentek közösségében a tolerancia sem gond, mivel mindenki jó lesz, ha szabad lehet. S a puritán érvelés szerint nem a viták okoznak háborút és konfliktusokat, hanem a kényszer.⁵⁵ A keresztény szabadság a kívülről korlátozatlan és befolyásolatlan lelkiismeret, ami csak jóhoz – az igaz hitből fakadó erényekhez és békéhez – vezet.⁵⁶ A puritánok hangsúlyozták, hogy a lelkiismeret dönti el, ki a zsarnok, Isten gyermekei ellenállhatnak neki, és minden politikai tevékenység alapja a szabad lelkiismeret.⁵⁷

Az igazság konfliktussal jár,⁵⁸ és csak a végső győzelme esetén lesz béke, mindez az eltérés, konfliktus felértékeléséhez vezetett.⁵⁹ Az *Ancient Bounds* (1645) szerint a tolerancia nélkül az igazság nem ismerhető meg, mivel az igazságnak több alakja lehet. Sőt John Bunyan azt tanította, hogy az igazság profitál az eretnekségből, az segíti, hogy az ember folyamatosan növekedjen, tökéletesedjen a hitben. De az „üldözés tűrhetetlen”.⁶⁰ Az Istentől eredő tant elnyomó, üldöző Isten ellen van, és nem tudjuk melyik tan való Istentől.⁶¹

Milton tolerancia melletti érvelése kiolvasható a *Visszanyert Paradicsomból* és a *Küzdő Sámsonból*, és nyíltan megfogalmazta az *Of True Religion, Heresy, Schism, Toleration*ban (1673). Az *Areopagitica*ban (1644) érvel azzal, hogy az isteni igazság váratlan helyeken bukkanhat fel, ezért engedni kell, hogy „keressük azt, amit még nem tudunk, azzal, amit tudunk, közelítve az igazsághoz”.⁶² Az igazság egykor itt volt az emberek közt a Földön, de szétszóródott, és tökéletesen meg sem található a Második Eljövételig.⁶³ A parancs világos szerinte: a szétszóró-

⁵² Jn 1,9.

⁵³ MILTON i. m. (48. lj.) 560.

⁵⁴ Lásd ennek tisztán politikai megfogalmazását John Stuart Mill *A szabadságról* c. esszéjében.

⁵⁵ Ez a puritán érv lett a Locke és Spinoza-féle toleranciaérvelés alapja.

⁵⁶ JOHN GOODWIN: *Independency God's Verity*. In: A. S. P. WOODHOUSE (szerk.): *Puritanism and Liberty*. London 1986. 186.

⁵⁷ SAMUEL RUTHERFORD: *Lex, Rex*. Roger Williams, *The Bloody Tenent of Persecution*. In: WOODHOUSE i. m. (57. lj.).

⁵⁸ Lk 12,51.

⁵⁹ GOODWIN: *Theomaxia*. London, Henry Overton, 1644. 32.

⁶⁰ ROBINSON i. m. (50. lj.) 50.

⁶¹ GOODWIN i. m. (59. lj.) 11–12.

⁶² MILTON i. m. (48. lj.) 551.

⁶³ Uo., 549.

dott Igazságot össze kell gyűjteni mindenféle forrásból. Az *Areopagiticával* megegyező módon, a *Küzdő Sámson* szerint is az igazság szét van szórva a törzsek közt és ezért még a filiszteusoktól is tanulhatnak a zsidók. A közös igazságkeresést segíti a nyomtatási szabadság, nem kell félni a szektáktól és skizmától. Bár a hatalommal bírók eltorzíthatják az igazság keresését erőszakkal, megakadályozhatják a megtalálását, de az igazság és megismerése nem monopolizálható. Ezért kell az eszmék szabad vására. A lelkiismeretek sokfélesége nem probléma, hanem megoldás az igazság megtalálására.

Eddig azt tudtuk, hogy a lelkiismeret ítélt jó és rossz ügyében, és az kívülről nem ismerhető és nem javítható meg. De arról nem volt szó, hogy ezt az ítéletet közzé kell tenni, és a közzététel tiltása károsan hatna vissza az ítéltre. Az ítélet nem nyilvános volta valamiképpen károsan hat az ítéletalkotó lelkiállapotára és szabadságára.

A véleményből a vita során lehet az igazság ismerete, tudás: „Ahol nagy a tudásszomj, ott szükséges sokat érvelni; ugyanis a vélemény a jó emberekben nem más, mint a formálódó tudás. A szekták és szakadárók rémsége miatt elítéljük a komoly és lelkes törekvést a tudásra és megértésre, amit Isten támasztott e városban. Minek bánkódni, inkább örvendezünk kéne miatta.”⁶⁴ A „konform butaság”, a „különdleges konformitás vasigája” és a „szokás szorítása” a szabad vita és ezzel az Igazság ellenségei.⁶⁵ Az *Areopagitica* elítélte a „prelatusi hagyományt”, amely a „szabad lelkiismereteket és a keresztény szabadságot kánonokba és előírásokba gyömöszölte.”⁶⁶ A reformátorok és Milton is egy olyan csatában látták magukat, ami az elnyomás ellen zajlik. Az elnyomó (politikai és egyházi) rezsim, minden evilági baj forrása, ellene pedig a leghatékonyabb fegyver az igazság.⁶⁷ „Minden ember száját ki kellene nyitni, hogy a tévedésről kiderüljön hibás volta, és az igazság még győzedelmesebb legyen a nyílt mezőn megvívott csatában elért győzelem után”,⁶⁸ ami csak akkor értelmes feltevés, ha hanyagolja az eredendő bűnből fakadó problémákat és felteszi, hogy mindenki bír világos értelemmel, képes az igazságot–hamisságot felismerni és elfogadni. Ezért „a sajtó szabad kell, hogy legyen mindenki számára.”⁶⁹

Amikor Milton azt írta „bízd a lelkiismeretükre, hogyan döntenek”,⁷⁰ a lelkiismeret (szemben az eredeti antik és keresztény értelmével) nemcsak az egyén bírója, nemcsak az egyén tetteit vagy önmagát ítéli meg, hanem alternatívák közt ítélt. A világ bírója is. A lelkiismeret-szabadság az ítélet szabadsága és a hozzáférés az *igazsághoz*.⁷¹ A lelkiismeret egyenlő az ítélettel.⁷² Mi a szabadság, ha nem választás? – kérdezte Milton. Bár a *heresis* jelentése választást jelent, a szabadság és azzal járó egyéni döntések nem eretnokség, mivel mindenki bír „a fénnel, amit megkaptunk.”⁷³ A „szabadság minden nagy dolog bábája (...) ez világosítja fel a szellemünket, mint a Menny.”⁷⁴

⁶⁴ Uo., 554.

⁶⁵ Uo., 563–564.

⁶⁶ Uo., 554.

⁶⁷ KENNETH MINOGUE: *Alien Powers: The Pure Theory of Ideology*. Wilmington, DE, ISI Books, 2008.

⁶⁸ WILLIAM WALWYN: *The Power of Love*, London, 1643. 60.

⁶⁹ Uo., 78.

⁷⁰ MILTON i. m. (48. lj.) 548.

⁷¹ The Ancient Bounds. In: WOODHOUSE i. m. (56. lj.) 247.

⁷² *Liberty of Conscience* (7. lj.) A2.

⁷³ MILTON i. m. (48. lj.) 550.

⁷⁴ Uo., 559.

Az igazság győzni fog az eszmék versenyében, ezért az élénk vita fenntartása az igazságkeresőknek jó, és az *Areopagitica* szerint a nép igazság(Isten)keresőkből áll.⁷⁵ Az *Areopagitica* pragmatikus érve szerint azért sem érdemes tiltani a vitát, mert a tiltás nem éri el célját, nem hatékony a rossz megakadályozásában. A hamis eszmék terjednek, ami nem is baj, mivel leporolják, fényesítik az Igazságot.⁷⁶ Csak a reflektált jó jó, és a reflexiót segíti a szabad vita.⁷⁷ A bölcseknek meg úgysem ártanak a balgaságok, míg a balgákat a legbölcsebb könyv sem teszi értökké.

Bár az „üldöztetés az igaz egyház jele és ismertetője”,⁷⁸ de ebbe természetesen nem értette bele a katolikusokat, akiknek nincs lelkiismerete. Két okból is lehet a katolikusokat üldözni: veszélyesek a szabadságra, és nincs lelkiismeretük (vagy félretették), így az üldözésük nem a lelkiismeret-szabadság megsértése. (Ha lenne lelkiismeretük, nem is lennének katolikusok.)

A lelkiismeret-szabadság és rend összeegyeztetésének egyik módja, ha az előbbit csak a szentek, a kegyelemben részesült igazak kapják meg, akik azt csak jóra, a világ jobba tételére használják. Csak azok, akik esetében az isteni kegyelem miatt a szabad és jó ítélet egybe esik. A másik lehetőség, ha mindenki megkapja a lelkiismeret-szabadságot, és a szabad vitájukkal együtt érik el az igazságot a mindenkiben teremtésétől fogva meglévő értelem segítségével.

3. A tolerancia mellett érveltek erkölcszociológiai érvekkel is: „nagyon nem keresztényi és hitvány dolog (...) más emberek lelkiismereti békéje ellen harcolni”.⁷⁹ Ez az érvelés a skolasztika *contra conscientiam agere peccatum* elvét népszerűsítette. Ugyanis, ha az egyén felelős a saját lelki üdvéért és a lelkiismeretét nem változtathatja meg akarattal, akkor nem keresztényi cselekedet kényszeríti a hívőt, hiszen az engedelmisséggel az üdvössége kockáztatását várja el tőle az őt kényszerítő. A lelkiismeret autonóm a világgal szemben, a kárhozat kockáztatása nélkül ebbe nem szabad beleavatkozni senkinek, ezért a legjobb, ha kölcsönösen tisztelik az emberek egymás lelkiismeretét.

A jó lelkiismeret felszívta a közlés-kifejezés szabadságát is: aki úgy érzi, mondandója van, annak ki kell mondania, vagy a rossz lelkiismeretet, a kárhozatot kockáztatja. Jobb, ha kint van, mint ha benn. Eszerint a tolerancia sajátosan keresztény és erkölcsös attitűd. „Ami nem hitből ered, az bűn (...) a lelkiismeret ellenére kényszeríteni engem azt jelenti, hogy az ellen kényszerítenek, amit igaznak vélek, és így a hitem ellen. Mivel ami nem hitből ered, az bűn, a lelkiismeretem ellenére tenni kényszerítés arra kényszerít, hogy bűnt kövessék el”⁸⁰. Mivel erőszakkal senkit nem lehet vallási ügyekben meggyőzni, ezért „az ember saját lelkiismeretének kell először és véglegesen döntésre jutnia mielőtt enne vagy inná.”⁸¹ Az embernek kell önmagát megítélnie: „mivel biztos, hogy számot kell adnom, bűnbánatot kell gyakorolnom és hinnem kell önmagamért, és egyiket sem lehet a távolból, mivel senki sem ismeri az ember dolgait, kivéve az emberi szellem, ami benne van, ezért ha a saját választásom és akaratom miatt bukom el, akkor köny-

⁷⁵ Uo., 553–554.

⁷⁶ Uo., 514.

⁷⁷ Uo., 516–517.

⁷⁸ ROBINSON i. m. (50. lj.) 55.

⁷⁹ GOODWIN i. m. (59. lj.) 28.

⁸⁰ Walwynt idézi John van TIL: *Liberty of Conscience. The History of a Puritan Idea*, New Jersey, The Craig Press, 1972., 97.

⁸¹ ROBINSON i. m. (50. lj.) 21.

nyebben elfogadom a bukásomat a saját balgaságomból, és kijelentem, hogy Isten ítélete igazságos. Ha a saját balgaságom miatt pusztulok, akkor az egy ember vesztesége, de ha mások vezetnek félre, akkor együtt esünk a szakadékba.⁸² John Canne szerint csak a hamis egyház, az Antikrisztus kényszeríti a lelkiismeretet, és az igazi keresztény meghagyja minden lelkiismeret szabadságát, mivel könyörületes és tiszteli felebarátja üdvözülését. „Isten nem üldözi az embereket vallási ügyek miatt.”⁸³

Nemcsak nem keresztényi, de felesleges is az üldözés, mert csak a külső embert tudják kényszeríteni, a szívet nem.⁸⁴ De ugyanezen érv szerint éppen ezért engedelmeskedhetne az ember a kényszernek, hiszen a lelkiismerete attól nem változik.⁸⁵ De ha az ember hite, nem pedig tettei által üdvözülni, és a tetteknek nincs szerepe az üdvözülésben, akkor miért ne engedelmeskedhetne valaki a kényszernek? Bármit megtehet, engedhet a kényszernek, hiszen a cselekvés – vagy annak elmulasztása, nem befolyásolja az üdvösséget. Az üdvösség úgy tűnik, mégis a cselekedetektől függ, azért kell ellenállni a kényszernek, mert a rossz cselekedettel a cselekvő elveszti az üdvösségét, függetlenül a cselekvő szándékától.⁸⁶

Locke érvelése a tolerancia mellett a *Levél a vallási türelemről*ben nem a kényszer ellen, hanem főképp a kényszer indoklása ellen irányult. A politikai kényszeret elfogadta, csak a vallásit utasította el itt. Locke nem az állami kényszer ellen, hanem a nézetek kényszerrel megváltoztatása ellen érvelt. A polgárháború után 40 évvel a puritán érveket ismételte: mivel az üdvösséghez nem elég elfogadni a tanokat, jó cselekedetek is kellenek, így a hitbéli kényszer nem segít az üdvösségre. Hisz kényszerrel a hit nem változtatható meg, Isten pedig csak az igaz hittel, jó lelkiismerettel végrehajtott tetteket fogadja el. Az igaz vallás és gyakorlása kikényszerítése nem az állam dolga, hisz az állam kényszeret alkalmaz, de a kényszer nem győz meg, szemben az érveléssel. A kényszer az egyén akaratát tudja befolyásolni, akarattal pedig senki sem tudja a nézeteit megváltoztatni. A vallási igazság eldöntését azért kell a lelkiismeretre hagyni, mivel mindenki a saját üdvösségét viszi vásárra.

Locke a lelkiismeret teológiájából eredő érvelést összekapcsolta a politikai prudenciálissal. Az 1667-ben írt *Essay on Toleration*ban tette fel a kérdést, hogy a kényszer, vagy a tolerancia hatékonyabb-e a béke szempontjából?⁸⁷ Pár évvel korábban Locke egyértelműen az abszolutista álláspontot fogadta el a béke érdekében. A *Two Tracts* (1660–62.)⁸⁸ abszolutizmusa és a *Levél a vallási türelemről*ben (1685) leírtak megegyeznek abban, hogy privatizálják a vallást, és ebben a formájában tolerálják a vallási igazságigényeket, azaz akkor, ha nem vonatkoznak a közéletre, szemben Milton közéletre is vonatkozó, közéleti kérdésekben is ítélő lelkiismeret fogalmával. Mivel a vallási viták megoldhatatlanok és az igazság megtalálása a viták során szintén reménytelen, vagy abszolutista megoldás kell, vagy mindegyik szekta elfogadása. De a béke feltétele mindkét esetben az igazságigények távoltartása a közélettől. A pluralitás és a béke összeegyezte-

⁸² Uo., 39.

⁸³ Uo., 25.

⁸⁴ Uo., 51.

⁸⁵ Róm 3,28 és Jak 2,24.

⁸⁶ John LOCKE: *Levél a vallási türelemről*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1982. 101.

⁸⁷ John LOCKE: An Essay concerning Toleration. In: John LOCKE: *A Letter Concerning Toleration and Other Writings*. Indianapolis, Liberty Fund, 2010. 122.

⁸⁸ John LOCKE: *Political Essays*. Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

tésének módja a sokféle lelkiismeret (igazságigény) kizárása a közéletből. A tolerancia képviselői a lelkiismeret és vallási meggyőződés depolitizálásának államépítő funkciókat tulajdonítottak. Tolerancia azért kell, mert az intolerancia gyengíti az államot, hiszen lázadásokat szül, és nem az üdvösség esetleges veszélyeztetése miatt. De csak a közéletben irreleváns pluralitás tolerálható.

A megoldás, amihez Locke ragaszkodott, a köz és magán, a páli külső és belső hit és cselekedet szétválasztása.⁸⁹ Locke követte a toleranciavitát, és számos értekezést írt a témában,⁹⁰ amiben a szétválasztás, a „külön szférák” elkülönítése volt az elterjedt megoldás a lelkiismeretszabadság problémájára. Például W. Penn⁹¹ is a polgári és spirituális ügyeket választotta szét a Marsiglio di Padova óta ismert módon. Ez esetben mindenki dönthet vallási ügyekben szabadon, hiszen nem lép ki a polgári életbe a döntésével, és a polgári élet sem avatkozik be a lelkiismeretbe. Locke megoldása a *Levél a vallási türelemről*⁹² szerint a korlátozott állam, amely nem törődik az alattvalói lelki üdvével, eltérve a középkor és a reformáció keresztény fejedelem gondolatától. A korlátozott állam csak a politikai békét tartja fenn, mint a *Leviatánban*, és nem foglalkozik az igazsággal. De a lelkiismeret sem fogalmaz meg közéletre vonatkozó igazságigényeket. A megoldás a korlátozott állam és lelkiismeret-szabadság, és egyiknek sem feltétele az igazságosság. Ez az állam lehet abszolutista vagy liberálisan toleráns is.⁹³ A vallási igazságigények egyik esetben sem avatkozhatnak bele a közügyekbe.

A *Levél a vallási türelemről*ben sugallt megoldás a politikai békére az olyan lelkiismeret, amely nem dogmatikus (nem komoly) és nem is a papoktól függ. Ez akkor lehet, ha a lelkiismeret tartalmát (helyeslését a közéleti tettekkel kapcsolatosan) nem tekintik az üdvözülés feltételének vagy előjelének. A köz és magán (belső) szétválasztása megoldásként a politikai gondolkodásból került át Locke nyelvébe. A lelkiismerettel semmit sem tehet a világi hatalom, az titkos, radikálisan elérhetetlen és kiismerhetetlen a többiek számára. Ami pedig kiismerhetetlen, az ellenőrizhetetlen is.⁹⁴

A *Levél a vallási türelemről* élesen szemben áll a *Two Tracts*ben leírtakkal, de az *Essay Concerning Toleration*tól is eltér. A *Two Tracts* és az *Essay concerning Toleration* hobbesi, fél a lelkiismeret-szabadság inherens politikai romboló hatásaitól, míg a *Levélben* ez a félelem nem jelent meg. A *Levél* és a *Two Treatises* nem kapcsolja a lelkiismeret-szabadságot az irracionális viselkedéshez, rajongókhöz, pártoskodáshoz és a káoszhoz. Ez utóbbi két írást nem a rend és

⁸⁹ Róm 7,14–23.

⁹⁰ Richard ACHCRAFT: *Revolutionary Politics and Locke's Two Treatises of Government*. Princeton, Princeton University Press, 1986.

⁹¹ William PENN: *The political writings of William Penn*. Indianapolis, Liberty Fund, 2002.

⁹² Bár négy levelet is írt e címen, a továbbiakban *Levélként* az elsőre fogok hivatkozni. Mindegyik megtalálható John LOCKE: *A Letter concerning Toleration and Other Writings*, Indianapolis, Liberty Fund, 2010. Jeremy WALDRON: Locke: Toleration and the Rationality of Persecution. In: Susan MENDUS (szerk.): *Justifying Toleration*. Cambridge, Cambridge University Press, 1988. Alex TUCKNESS: Rethinking the Intolerant Locke. 46 *American Journal of Political Science* (2002) 288–298.

⁹³ Robert P. KRAYNA: John Locke: From Absolutism to Toleration. 74 *The American Political Science Review* (1980) 53–69.

⁹⁴ Lásd a *conscientia politica et civilis* és a *conscientia naturalis et interna* szétválasztására Dennis R. Klinck, *Conscience, Equity and the Court of Chancery in Early Modern England*. Farnham, Ashgate, 2010.

béke, hanem a jó rend és a zsarnokság problémája foglalkoztatja. Ha a lelkiismeretet úgy értelmeznék ezekben az írásaiban, ahogyan a *Two Tracts*-ben és az *Értekezés*-ben, akkor nehezen volna védhető, miért is tiszteletreméltó a pártoskodó, békebontó viselkedés; ez esetben csak az abszolútistáktól ismert politikai prudenciális érv maradna a tolerancia mellett. A zsarnoki igától mentes szabadság megoldása a *Levéln*-ben és a *Two Treatises*-ben egy olyan terület megalkotása, ahol a békét és rendet az emberek fenn tudják tartani a főhatalom kényszerintézkedései nélkül is, és ezt meg is teszik, ezért ott megadható nekik a szabadság. Itt, e körön belül lehetséges a sokféleség, a lelkiismeret-szabadság. De e szabadság elsősorban csak a főhatalomtól mentességet jelenti, és csak e területen belül, amit társaságnak nevezett. Közügyekben nincs lelkiismeret-szabadság. A *Levéln*-ben a köz és a magán elválasztása mellett az állam és egyház elválasztásával oldaná meg a tolerancia problémáját.⁹⁵

Az érvelése a *Levéln*-ben is erősen politikai prudenciális. Az állam és egyház elválasztása a béke miatt kell: „minden lelkiismeret nevében történő ellenségeskedésnek és háborgásnak az ürügye eltűnne.”⁹⁶ Mivel a „különbözőség, amit nem lehet elkerülni” a békétlenség oka a keresztény világban, azért a világi hatalom a legfőbb feladatát, a békét azzal éri el, ha (majdnem) senkit sem üldöz vallási meggyőződése miatt.⁹⁷ A magisztrátus a külső emberrel, a cselekedetekkel foglalkozik – a bűn következményeivel – és magisztrátus eszközeivel nem tudja a lelkiismeretet elérni. Ehhez csak azt a tengernyi újabb problémát és kérdést támasztó feltételezést kell elfogadni, hogy a tudat és cselekvés elválasztható, előbbi az egyház, utóbbi a magisztrátus dolga.⁹⁸

Az állami-világi kényszerre nem a kegyelemben részesültek miatt van szükség, hanem a többiek miatt. A „törvények feladata nem az, hogy a vélemények igazsága fölött öröködjének, hanem a polgárok és az állam biztonságán és sértetlenségén.”⁹⁹ A köz–magán és állam–egyház elválasztással Locke egyszerre jelölte volna ki a szabad lelkiismeret terét és védte volna meg a békét és rendet az egyének irracionális, kaotikus viselkedésétől.

A szétválasztás esetén ugyanis nem gond az emberek büszkesége és a lelkiismeretükhöz ragaszkodásuk. Csak az a fontos, hogy ne gondolkodjanak dogmatikusan a lelkiismeretükben, ne akarjanak keresztény államot, ne legyen a lelkiismeretnek közéleti parancsa, ne higgyék magukat csalhatatlannak. Csak arra kell vigyázni, hogy ne legyen viszály a hatóság és a lelkiismeret között,¹⁰⁰ amire megoldás, ha a világi hatalom távol marad a köz békéje szempontjából közömbös tartalmú lelkiismerettől, a lelkiismeret pedig a közügyektől. Csak ez a tolerancia hoz politikai békét.¹⁰¹

Másrészt, követve Marsigliót, nem pusztán az államot mentesítette az igazság-problémából eredő feszültségektől, hanem az egyházakat is megfosztotta az autoritástól: azok csak önkéntes társulások.¹⁰² A vallási közösségekben semmiféle kényszer nem alkalmazható, az erőszak

⁹⁵ LOCKE: Levél, p. 49–51., 71., 105. LOCKE i. m. (92. lj.).

⁹⁶ Uo., 113–115., 123–125.

⁹⁷ Uo., 121.

⁹⁸ Vö. John MILTON: *Reason of Church Government* in: *Complete Prose Works of John Milton*, New Haven, Yale University Press III, 254.

⁹⁹ LOCKE i. m. (92. lj.) 99–101.

¹⁰⁰ LOCKE i. m. (87. lj.) 101.

¹⁰¹ Uo., 67.

¹⁰² Uo., 55–59.

csak a világi hatóságé.¹⁰³ Az egyházaknak támogatniuk kell az államot a béke és egyenlőség, barátság előmozdításában.¹⁰⁴ A politikai hatalomra és olvasóira Locke elsősorban nem morális érvekkel próbált hatni, hanem politikai prudenciális érveléssel. Ezt egészíti ki a *Levéln*ben az erkölcs- teológiai érv, amely szerint a lelkiismeret tiltja mások zaklatását a vallás ürügyén.¹⁰⁵

A sokféleség elfogadható, ha a fontos, vitás ügyekben – ezek a politikai ügyek – valamilyen monista megoldás működik (a hit helyét az ész vette át). A tolerancia nem határtalan. Locke szándéka az volt, hogy határokat találjon, amelyek közt lehetséges és kell a lelkiismereti sokféleséget tolerálni a béke megőrzése mellett: az állam–egyház, köz–magán, külső–belső – vitatható – határai mellett el nem hagyható volt a protestáns–katolikus és ateista határvonal. Hogyan lehetne a protestáns vallást megvédeni a katolikusok ártalmaitól a lelkiismeret-szabadság mellett érvelve? A problémák forrása a lelkiismeretet torzító ösbűn helyett csak a papság, és főleg Róma: „az egyház vezetőit a kapzsiság és az uralomvágy hajtotta (...) népet minden módon felingerelték és ösztöklétek a más hitet vallók ellen”.¹⁰⁶ Locke ez esetben is politikai prudenciális és vallási érvelést használ. A közjó érdekében korlátozná vagy tiltaná a katolikusokat és ateistákat.¹⁰⁷ De a katolikusok elnyomása nem a lelkiismeret elnyomása, mivel nekik olyan nincs, hiszen vakon engedelmeskednek a pápának. Lelkiismeretük csak a protestánsoknak van. Locke mindig antikatólikus volt és maradt, mint Milton és Pierre Bayle.¹⁰⁸

Mindezek az Istentől kapott, természetes értelemmel belátható határmegvonások nem csökkentik a jók szabadságát, ami mindenekelőtt az önkény (döntéstől) alóli mentesség. Így az ember csak az értelme kényszere, korlátozása alatt áll, és azon belül lehet szabad a lelkiismerete, azaz modern megfogalmazásban: morálisan szuverén.¹⁰⁹ Szemben a radikálisabb Miltonnal, aki szerint a lelkiismereti meggyőződés kifejezése és cselekedetté alakítása a lelkiismert-szabadság lényeges eleme, Locke úgy látta, hogy a lelkiismeret-szabadság és a rend és béke csak határmegvonásokkal és korlátozásokkal, a lelkiismeretnek a közéletből történő kirekesztésével oldható meg még a protestánsok esetében is. A világi hatalomnak nincs hatalma kényszeríteni a lelkiismeretet az igaz hitre, hiszen nem hatékony a kényszerítés, ezért a megoldás az állam–egyház, köz–magán és lelkiismeret–cselekvés szétválasztása, valamint az egyház kényszerítő jellegének felszámolása. A bajok forrása e határok összezavarása, ami a papság uralomvágyából ered. A sokféleség szabad határok közt, de nem szabad a politikában. A politikai rend nem építhető sokféle lelkiismeretre (véleményre). A *Second Treatise*-ben Locke egyértelműen elutasítja, hogy a szeszélyes, változó tartalmú, sokféle és szubjektív magán-ítéletekre, véleményekre lehetne rendet alapozni. Azok ellenére kell rendet alkotni: „ésszerűtlen dolog, hogy az emberek a saját

¹⁰³ Uo., 61.

¹⁰⁴ Uo., 63.

¹⁰⁵ Uo., 45.

¹⁰⁶ Uo., 122–123.

¹⁰⁷ Uo., 95., 109–111. David J. LORENZO: Tradition and Prudence in Locke's Exceptions to Toleration, 47 *American Journal of Political Science* (2003) 248–258.

¹⁰⁸ Paul HAZARD: *The European Mind 1680-1715*, New York, Fordham University Press, 1990. 102. Barbara Sher TINSLEY: *Pierre Bayle's Reformation: Conscience and Criticism on the Eve of the Enlightenment*, Selinsgrove, Susquehanna University Press, 2001.

¹⁰⁹ James TULLY: *An Approach to Political Philosophy, Locke in Context*. Cambridge, Cambridge University Press, 1993.

ügyeikben bírák legyenek, mert az önszeretet részrehajlóvá teszi az embereket önmaguk és barátaik iránt (...) Ennélfogva csak zűrzavar és felfordulás lehet az eredménye.¹¹⁰ A rend és polgári kormányzat ellentétes az önmaga felett ítélő emberrel.

3.a) Mindezt kiegészítette egy mérsékelt szkepticizmus, legerősebben Bayle esetében: senki sem lehet biztos az igazság ismeretében, így az esetleges tévedést másokra kényszeríteni önhittség, azaz bűn.

A lelkiismeret fogalma népszerűvé és hétköznapivá válásával a hagyományos lelkiismeret-fogalom és problémái eltűntek. A téves lelkiismeret lehetősége és a dilemmák gondja feledésbe ment, mivel az igaz lelkiismeret episztemológiai kritériuma teljesen az egyes emberekre tudatára lett bízva. A lelkiismeret új értelmet kapott. Az igaz, és ezért követendő és a világi hatalom által tiszteletben tartandó lelkiismeret igazságának mércéje pszichológiai lett: a hit és az őszinteség [*sinceritas*].¹¹¹ Az ebből kialakuló hitetlen, intellektuális lelkiismeret a szubjektív ítélet szentesítésévé vált. Azonban, ha nincs Istennel kapcsolatban a lelkiismeret fogalma, a lélek állapotának nincs köze az örök élethez, akkor miért kellene szentnek, sérthetetlennek tekinteni? Megalapozható-e Isten nélkül a szubjektivitás szentség igénye? A *conscientia* két jelentése – tudatosság (ez lett a *consciousness*) és az Istentől kapott mércéket alkalmazó erkölcsi reflexió (bírói és törvényhozó lelkiismeret, múltra és jövőre vonatkozó) – ekkoriban vált el.

Locke *Levél a vallási türelemről* c. írása egyik érve a tolerancia mellett a szkeptikus érv: mivel az igazságigények nem dönthetőek el, a vita sem teszi ezt meg, ezért nem is kényszeríthetők.¹¹² Milton az igazság megtalálására hivatkozva igényelte a toleranciát, a szkeptikus az igazság megtalálhatatlanságára követelte azt. Locke mérsékelt szkeptikus módon érvelt a tolerancia mellett: igazság létezik, igaz hit is, és az meg is ismerhető, azonban sokféle úton-módon lehet eljutni az üdvösséghez, de nem bizonyítással. Ezzel lényegében elvetette Miltonnak az *Areopagitica*-ban használt érvelését. A *Levél* retorikájában a szkeptikus érvelés az intézményes autoritás, a hagyomány és a tutorizmus ellen irányult: senkiben sem bízhat az ember, mindenkinek magának kell gondolkodnia. Locke itt arra tanított, mint az *Értekezés*-ben, hogy mindenkinek csak saját maga ítéletében, mentális erőfeszítéseiben bízhat; bár a szkeptikusok általában inkább a saját tudatal szembeni óvatosságra intették olvasóikat. A lelkiismereti sokféleség és béke problémájára a megoldás a szétválasztás mellett az általános kétely az igazság, a lelkiismeret ügyeiben: sem a protestáns zsinat, sem a pápai zsinat nem csálthatatlan a Biblia értelmének megállapításában, a kinyilatkoztatás értelmezésében: „senki ember vagy emberi testület nem tud csálthatatlan ítéletet hozni vagy a vallás ügyeit meghatározni más ember lelkiismerete számára, csak a magáéra”.¹¹³ Mivel minden ember esendő, ezért nem kényszeríthetik egymás lelkiismeretét, hanem mindenkinek csak a maga üdvösségét kockáztathatja. De hogyan lehetséges a szkeptikus és/vagy keresztény egyén bármiféle önmagába vetett bizalma?

¹¹⁰ JOHN LOCKE: *Értekezés a polgári kormányzatról*. Gondolat, Budapest, 1986. 47.

¹¹¹ LOCKE i. m. (87. l.) 81.

¹¹² Uo., 65., 75–77.

¹¹³ JOHN MILTON: A Treatise of Civil Power. In: *Complete Prose Works of John Milton*. New Haven, Yale University Press VII. 2.

A kétely nem feltétlenül toleranciát szül, vezethet abszolútizmushoz és a kényszer szükségességének elfogadásához is, mint Montaigne, Hobbes vagy Bodin esetében,¹¹⁴ hiszen a polgárháború a legrosszabb. A helyzet értelmezése mindig bizonytalan, az episztemológiai bizonytalanság univerzális, ezért kell egy döntnök. A politikai társulásban az ember feladja a jogát, hogy önállóan értelmezzen a *Leviatán* 46. fejezete szerint. Szkeptikusan a tolerancia nem megalapozható: „Mert engedetlenségért még azokat is meg lehet törvényesen büntetni, akik bár igaz, de törvényellenes filozófiát hirdetnek.”¹¹⁵ A szkepszis kikezdte az autoritást és hagyományt, de a tolerancia melletti érveket és az elválasztásokat is. A szkepszisből abszolútista következtetésre jutott fiatalabb korában Locke is.¹¹⁶

A lelkiismeret-szabadság és tolerancia melletti skeptikus érvelés, amely értelemszerűen szemben áll Milton igazságkereső érvelével, legkidolgozottabb megfogalmazása Bayle *Filozófiai kommentárja*.¹¹⁷

A lelkiismeret-szabadság mellett érvelő protestánsoknak gondot okozott Szt. Ágoston nevezetes XCIII. levele Vincentinushoz,¹¹⁸ amely az eretnekek kényszerítését egy jézusi példabeszéddel támasztotta alá. Lukács evangéliuma szerint a meghívottak nem mentek el az esküvőre, a gazda kiküldte a szolgáját az utcára, hogy hívjon vendégeket, de azok nem jöttek. Ezután mondta a gazda a szolgájának, hogy kényszerítse be őket.¹¹⁹ Bayle Szt. Ágoston értelmezésével vitakozott, de nem történeti vagy nyelvészeti érvekkel, hanem az „értelemnek” nevezett érvel. Eszerint Krisztus semmit sem parancsolhatott, ami szemben állna az értelem fényével, „az értelem fénye pedig azt mondja, nem szabad kényszeríteni a lelkiismeretet”.¹²⁰ És mivel a kényszerített megtérés rossz, nem lehet ez Jézus szándéka e történettel.¹²¹ A hívóknak el kell fogadniuk a racionalisták ítéleteit az Írás bármely elemével kapcsolatban.¹²² A Kinyilatkoztatást megelőzte a természetes értelem – amire a kétely nem vonatkozott –, a természetes fény a lelkiismeretben: „És e szabály semmi más nem lehet, mint a természetes fény, a minden ember lelkébe beleírt jó és rossz tudata (*conscience*), egyszóval, mint a szellemet megvilágító univerzális értelem.”¹²³

Ez esetben a lelkiismeret nem vélemény, hanem biztos tudás és nem lehet téves. Ekkor azonban az nem érthető, hogy az univerzális értelem léte ellenére hogyan lehet mégis sokféle a lelkiismeret, amiért is a tolerancia problémája egyáltalán felmerült. A Bayle által javasolt kiindulópont – az értelem megítéli a Bibliát és Jézus szavait – magát a problémát, a sokféle lelkiismeret létét számolta fel, hiszen nem lehet sokféle lelkiismeret, ha mindenkiben a természetes

¹¹⁴ Richard TUCK: Scepticism and toleration in the seventeenth century. In: MENDUS i. m. (94. lj.)

¹¹⁵ HOBBS i. m. (38. lj.) 588.

¹¹⁶ John LOCKE: *Correspondence*, vol. I, 123.: Levél Tomnak [Thomas Westrowe?], 1659. október 20.

¹¹⁷ Pierre BAYLE: *A Philosophical Commentary on These Words of the Gospel, Luke 14.23, "Compel Them to Come In, That My House May Be Full"*. Indianapolis, Liberty Fund, 2005. Richard H. POPKIN: *The History of Scepticism from Savonarola to Bayle*. Oxford–New York, Oxford University Press, 2003. Walter REX: *Essays on Pierre Bayle and religious controversy*. The Hague, Martinus Nijhoff, 1965.

¹¹⁸ Szt. Ágoston: Letter XCIII. In: Philip SCHAFF (szerk.): *The Confessions and Letters of St. Augustine*. Buffalo, 1886. vol. I. 382–441.

¹¹⁹ Lk 14, 23.

¹²⁰ BAYLE i. m. (117. lj.) 176., 179., 180., 208.

¹²¹ Uo., 554.

¹²² HAZARD i. m. (108. lj.) 111.

¹²³ BAYLE i. m. (117. lj.) 68., 70., 71.

értelem fénye működik. A lelkiismeret-szabadság (a tévedés joga) és a természetes értelem egymással ellentétes állítások, amennyiben a lelkiismeret része az univerzális értelem. Természetes értelem léte esetén megállapítható, ki téved, ki nem, ki a helyes, ki nem, és akkor megítélhető és kényszeríthető. Ekkor annyira merülhet fel a tolerancia problémája, mint egy matematika órán. A természetes értelem képzelet esetén a személyes meggyőződés kevés valamely cselekvés igazolására. A téves lelkiismeret megítélhető, csak politikai prudenciális indokból lenne értelme tolerálni, de ez nem merült fel itt.

Az erkölcs terén is lehetséges az igazság elérése. Bizonyos lehet az értelem a tolerancia ügyében, de nem a lelkiismeret tartalma ügyében. A lelkiismeret lehet téves, de a tolerancia szükségességének felismerése nem. Miért?

Mivel a kortársak a lelkiismeretre hivatkozást a lázadás ürügyének tekintették, Bayle megfordította az érvelést: a vallási sokféleség eltűrése vezet a békéhez és stabilitáshoz. A „bajok nem a toleranciából, hanem a hiányából fakadnak”,¹²⁴ és a kényszer értelmetlen, mert csak kép-mutatást eredményez. A tolerancia-érv abból alakult ki, hogy a lelkiismeretet világi törvény nem sértheti.¹²⁵ Bayle azzal védte a lelkiismeret tévedése jogát,¹²⁶ hogy azt, ha téved is, tilos kényszeríteni, hiszen a lelkiismeret ellen cselekedni bűn, még akkor is, ha az téves. A lelkiismeret kényszerítése az igazság (Isten) elnyomása¹²⁷ és „a téves lelkiismeretnek ugyanazok a jogai, mint egy megvilágosodottnak”.¹²⁸ Mivel senki sem csálthatatlan, ezért senki sem kényszeríthető rá másra az értelmezését.¹²⁹ Bayle egy retorikai fogással a lelkiismeretről az azt kényszerítőre helyezte az igazság bizonyításának terhét. És mivel ez a bizonyítás lehetetlen, ezért a kényszerítés megalapozhatatlan,¹³⁰ irracionális. De következik-e ebből, hogy a tolerancia bizonyítható és racionális?

Az uralkodó senkit sem kényszeríthet a lelkiismerete ellenére cselekedni,¹³¹ de mivel a lelkiismeretnek nincs köze az üdvösséghez, csak morális meggyőződés, így az ateistát is védte Bayle. A lelkiismeretbe senki sem avatkozhat bele, mindenki azt tart igaznak, amit akar. Az ateista is azt hisz, amit akar. Azonban nem derül ki, hogy miért kellene tisztelni az ateista ítéletét, hiszen nincs lelkiismerete saját maga szerint és szerinte nincs üdvösség sem, amit veszélyeztetne a kényszerítése.

A lelkiismeret-szabadság melletti ilyen érvelés egyszerre érv a tolerancia és az üldözés mellett is: ha valaki meg van győződve az üldözés helyességéről, Istennek tetsző volta felől, akkor kötelessége ezt tenni. Nem követ el bűnt. De Bayle meg volt győződve, hogy a természetes értelem számára evidens a tolerancia, és csak a bűnös sérti ezt meg. Csak az üldözés elítélése esetén hivatkozott a természetes értelemre, de a lelkiismeret – bárhogy is tévedjen a lelkiismeret – esetében nem. Ha igaz az, hogy nem lehetünk biztosak az igaz-hamis kérdésében, az államnak

¹²⁴ Uo., 200.

¹²⁵ Uo., 110.

¹²⁶ Uo., 233.

¹²⁷ Uo., 100.

¹²⁸ Uo., 219.

¹²⁹ Uo., 2, 10. fejezet.

¹³⁰ Uo., 144.

¹³¹ Uo., 384-5.

tartózkodnia kell ennek eldöntésétől, akkor miért állíthatja Bayle, hogy az üldözés ellentétes a természetes értelemmel?

Három állítást kellett egyszerre igazolni: tolerancia kell, a protestáns vallás igaz (ezen esetekben az igazság megismerhetősége iránti szkepszis eltűnik) és a lelkiismeretnek joga van a tévedésre. Ha az ember képtelen megismerni az igazságot, akkor tarthatatlan a protestáns elv, amely szerint mindent vizsgálj meg és ítéld meg. A vizsgálat és az ítélet értelmetlen, amennyiben komolyan vesszük az igazság megismerhetőségével szembeni kételyt. De ha az igazság mégis megismerhető lenne a természetes értelem által, akkor a lelkiismeret tévedésének joga és a tolerálása nem védhető.

A lelkiismeret ítéletalkotást és meggyőződést jelentett: a katolikuson kívül minden meggyőződés tisztelendő, beleértve az ateistát is.¹³² A katolikus természetesen tűrhetetlen.¹³³ A lelkiismeret nem jelenti az igazság biztos birtoklását, csak valamilyen látását. Ha valaki téves meggyőződésből cselekszik, de jó szándékból, jó lelkiismerettel, akkor az jó tett, ugyanis Isten csak a szándék, és nem a külső tett alapján ítéel meg egy cselekedetet. A meggyőződése szerint cselekvő jóra törekszik, még ha téved is esetleg, és Isten számára ez a fontos. Ezért követendő a lelkiismeret és tilos a lelkiismeret kényszerítése. De ha mindenki cselekedhet úgy, ahogyan lelkiismerete döntött, akkor mi a baj a zsarnokkal és a pápistákkal, intoleránsokkal, hacsak nem a tetteik következménye? Azonban főlv az, hogy a lelkiismeretet nem a következményeiből, hanem a szándékból kell megítélni, kivéve az intoleránsokat, katolikusokat és zsarnokokat.

A reneszánsz végétől folyamatosan ugyanazokkal a kérdésekkel szembesült az európai gondolkodás: honnan ered a tekintély és lehetséges-e nélküle együtt élni, mi autentikus, vannak-e bizonyosságok, mi a rend, mi az igazság és mennyire biztos, megbízhatunk-e bármiben is? Minden bizonytalan lett, és a kérdés az: lehet-e bizonyosságot, ellenőrzést elérni. A reformáció korában a külső bizonytalanságtól, káosztól való menekülés egyik útja a belső bizonyosság (*solace*) keresése lett (Blaise Pascal, René Descartes, puritánok), a másik út Hobbesé és Bodiné, akik gondolkodásában az állam emelkedett ki a viták és bizonytalanságok eszközeként.

Az állam üdvtana Marsiglio óta azon alapul, hogy az állam a béketeremtő.¹³⁴ Hobbes és Locke Marsiglióhoz hasonlóan idézték Jézus szavait: az én világom nem e világból való.¹³⁵ Marsiglio tanítását, miszerint csak az uralkodónak van joga kényszerítő erőt alkalmaznia, az Egyháznak nincs, Luther terjesztette el a *Világi hatalomról* és a *Német nemességhez* című írásai-ban: két kormányzat alatt áll minden keresztény, a kényszerítő erő csak az uralkodóé a béke érdekében. A kényszerítő erő csak világi intézményeké lehet és csak világi ügyekben. Ezzel együtt a vallás fogalmát rögtön háziásítva alkották meg a béke érdekében. Azonban eltérés van abban, ahogy a lelkiismeret-szabadság mellett Milton azzal érvelt, hogy a szabad nyilvános vita szükséges az Igazság, azaz Isten megtalálása miatt, és aközött, ahogyan Locke az állam–egyház szétválasztásával, a vallás magánéletbe száműzésével oldaná meg a problémát. A lelkiismeret-szabadság melletti érvelés mind az abszolutisták, mind Locke esetében határozott etatizmussal

¹³² Uo., 226., 437–441.

¹³³ „*A Political Reason for not tolerating Papists*” című fejezet In BAYLE i. m. (117. lj.) 72–4.

¹³⁴ Vö. az 1945 utáni etatista kedvenc: Norbert ELIAS: *A civilizációs folyamat*. Budapest, Gondolat, 1987.

¹³⁵ Jn 18,33–37.

társult: a béke fontosabb az igazságnál, és a béke csak úgy tartható fenn, ha a vallási igazságigényeket kizárják a nyilvánosságból. Csak akkor értelmes a lelkiismeretet tolerálni, ha feltesszük, hogy semmi köze sincs a cselekvéshez, de legalábbis a közéleti cselekvéshez, és az a gyakorlat szempontjából irreleváns. A lelkiismeretnek irrelevánssá kellett válnia, hogy szabad lehessen. A szent/karizma ugyanis kiszámíthatatlan hatású, ezért is csökkentették a relevanciáját a kiszámíthatóság kedvéért. A korlátozott relevancia esetén az igazságigény felforgató hatása is korlátozott.

A békevágy és igazságigény ütközésének megoldása Marsiglio óta a szétválasztás, és az utóbbi alárendelése az előbbinek, az igazságigények privatizálása (magánéletbe zárása). A lelkiismeretek, a szubjektívvá tett egyéni ítéletalkotás sokfélesége és a béke összeegyeztetésének a premodern szerzők által javasolt módja a sokféleség, az eltérések kizárása a közéletből. Ezt különféle határmegvonásokkal tették azóta is. A határmegvonások azonban rögvest két problémát vetnek fel: a határátlépéseket és a határátlépések hiányából fakadó gondokat. A lelkiismeret antik jelentése a határátlépésből származó szégyenérzet a többi ember előtt. Platón határátlépő filozófusának visszatérve a barlangba azonban nem volt szégyenérzete. A filozófusoknak, úgy tűnik, nem volt (rossz) lelkiismeretük. A keresztény lelkiismeret a platóni helyzet értelmezése, ez esetben a lelkiismeret Istent (Igazságot) képviselve határátlépő és az emberi normák szégyentelen, büszke megsértője. Mindez felveti, hogy Locke elválasztásokon alapuló megoldása a sokféleség és rend problémájára a keresztény (igazságot előfeltételező) lelkiismeret megszűnését kívánja meg. Azonban olyan transzcendens mércék híján, mint az igazság, szabadság, az emberek hogyan jöhetnének rá, hogy vajon rossz vagy jó rendben élnek-e? Észreveszik-e az emberek, ha az igazság megszüntetésével az országuk egy hatalmas rablóbandává változik?¹³⁶ Az igazságigény kivesztével olyan világ lenne, ahol csak az érzéki benyomások maradnak, és minden transzcendentális lehetséges bajkeverő és empirikusan igazolhatatlan, mint a disznók állományában.¹³⁷

Az antik világ megkérdőjelezetlen bölcsessége volt, hogy senki sem lehet bíró a maga ügyében a gyarló elfoglaltságunk miatt: „márpedig a legtöbb ember rossz bíró a maga dolgában”.¹³⁸ Ezért az empirikus rend gyakorlati igénye miatt az emberek reflektáltak az abból eredő problémára, hogy némelyek saját állításuk szerint közvetlen kapcsolatban állnak istennel vagy az örök igazsággal. Az e problémára adott, messze nem tökéletes válasz a vallás interszubjektív jellege, az egyház volt. Gyakorlatilag, nincsen semmilyen episztemológiai, csak e társas gát az igazságigényből fakadó lehetséges veszélyek fékezésére. A ma liberálisnak nevezett felfogás lényege az, hogy a megoldhatatlan problémákat ki kell venni a közéletből, eldöntöttnek tekinteni és az intézményes kényszerekkel e vitathatatlanságukat fenn kell tartani.

A modernitásban nem a pluralitás az új, hanem a domináns szekuláris kultúra. A Machiavelli *Fejedelméhez* kapcsolt új politikai gondolkodásra – amely az erőszakot a politika normális jelenségének tekintette – adott reakcióként alakult ki az a gondolkodási irány a XVII. századtól, amely legfőbb céljának olyan viszonyok megteremtését tekintette, amelyekben nem

¹³⁶ Szt. Ágoston: *Isten városáról*. Budapest, Kairosz, 2005. 265.

¹³⁷ Platón, *Allam* 369a.

¹³⁸ Arisztotelész, *Politika*. 1280a; Bír 17,6; 21,25; Zsolt 19,13; Róm 13,1–6.

lehetséges az állami erőszak, vagy csak minimálisan.¹³⁹ Locke és Bayle célja a fizikai és lelki kegyetlenség lehetetlenné tétele volt a protestáns hívekkel szemben. E félelem miatt a politikát megfosztották a vallási megfontolásoktól, miként Hobbes; igaz, hogy az előbbieik számára az állami erőszak, Hobbes számára a polgárháború kölcsönös erőszaka volt a *summum malum*. Hobbes szerint az államot és a vallást egyaránt a félelem szüli, Locke és Bayle pedig a protestánsok állami kényszerítésétől féltek. Locke és Bayle a protestáns hívők esetleges lelki sérelme miatt kívánta a lelkiismeret és vallás szabadságát.¹⁴⁰

A sokféleség és a rend Európa folytonos problémája, mióta a szabadság egyik jelentése az (szubjektív) igazságigény megfogalmazása és az azzal összhangban álló cselekvés lett. A szabad és jó cselekvés egybeesése problémamentes a paradicsomi állapotban, azonban elérhető-e emberi okoskodás révén? Ez a fajta utópizmus vagy perfekcionizmus jellemzi a mai közéleti hivatalos gondolkodást. 1945, majd 1989, a szocializmus bukása után az utópia meglehetősen diszkreditált fogalom lett, míg a politikai perfekcionizmusnak John Rawls¹⁴¹ adott pejoratív jelentést, annak ellenére, hogy ő maga azon törte a fejét, és a kortárs liberálisok jelentős része ma is azon töri, hogy a konfliktusmentes szabad és igazságos politikai rend hogyan lenne lehetséges. Mivel Rawls a szabad világ ellenfelének a tökéletességre törekvő politikát tartotta, így kialakult az antiperfekcionista perfekcionizmus: a világ attól jó, hogy az állam nem feltételezi, hogy tudja, mi a jó élet.

Ugyanakkor a liberálisok is szembekerültek azzal a problémával, hogy a szabad döntés és vélemény nem feltétlenül jó a liberális megfontolások szerint (gyűlölet, politikai inkorrekt vagy „emberi méltóságot” sértő beszéd stb.). Amennyiben az intoleráns, sértő vagy bántó nézetek és cselekvések tilthatók és tiltandók, akkor a liberális demokrácia mégis csak bír valamilyen tudással a jó vélemény és cselekvés mibenlétéről, és amennyiben kikényszeríti azt, ezek szerint perfekcionista és távolról sem agnosztikus vagy semleges. Képmutatóbb, mint akárhány pedofilgyanús pappal bíró egyház.

¹³⁹ Judith N. SHKLAR: Putting Cruelty First. 111 *Daedalus* (1982) 17–28. Judith N. SHKLAR: Liberalism of Fear. In Nancy L. ROSENBLUM: *Liberalism and the Moral Life*. London, Harvard University Press, 1989.

¹⁴⁰ Vö. „Egy olyan uralkodó, akit a jobbitás szelleme vezet, jogosult bármilyen eszközt igénybe venni, ha ezzel egyébként esetleg elérhetetlen célt tud megvalósítani. Barbárokkal szemben a zsarnokság jogosult kormányzási forma, ha a cél viszonyaik jobbá tétele, s az eszközök bizonyítottan e cél elérését szolgálják.” (John Stuart MILL: *A szabadságról*), MOLNÁR Artilla Károly: Sikerükben meglették büntetésük. In: *Feljegyzések a kaotikus fégyházból*. Budapest, Kairosz, 1999. A pluralizmussal összeegyeztethető, hogy némely jóról vallott felfogás értéktelen „és minden politikai cselekvés megtehető és meg is kell tenni ezek felszámolására vagy megszüntetésére (...) minden politikai cselekvés célja az, hogy az egyéneket képessé tegyék az érvényes jóról vallott felfogás követésére és távol tartsák őket a gonosztól vagy értelmetlenektől”. Joseph RAZ: *The Morality of Freedom*. Oxford, Clarendon, 1986. 133. „Az autonómia csak akkor értékes, ha a jóra használják”. Uo., 381. Az „autonómia alapú szabadság (...) nem terjed ki az erkölcsileg rosszra és visszatartóra. Ugyanis az autonómia csak akkor értékes, ha a jóra irányul és nem ad semmiféle indokot értéktelen, sőt rossz választási lehetőségek fenntartására vagy védelmére. Az autonómia valóban vak a választott lehetőségek minősége iránt. A személy akkor is autonóm, ha rosszul választ. Sőt az autonómia a lehetséges választási lehetőségek minősége iránt is vak. (...) Az autonómia összefér a rossz választási lehetőségek létével is, azok nem járulnak hozzá az értékéhez. Sőt az autonóm rossz választása az ember életét rosszabbá teszi, mint a nem autonóm élet. Uo., 411.

¹⁴¹ John RAWLS: *Az igazságosság elmélete*. Budapest, Osiris, 1997.

Szemben Kant reményével, a magára hagyott, autonóm ember nem feltétlenül jól dönt, úgy tűnik még a liberálisok utcán járó-kelő része szerint sem. Ha fenn akarják tartani a rendet és nem akarják elfogadni az abszolutista megoldást, akkor a sokféleséget vagy korlátozniuk kell elválasztásokkal (magán–köz, állam–egyház stb.), vagy azt fel kell számolniuk a közügyek tereén, hogy ott a monizmus valamely változata legyen csak érvényes, ami ma jellemzően az „ész”. Mi történjen azokkal, akik nem fogadják el a liberális elválasztásokat, határmegvonásokat és monizmust? Vagy lefizetendők, vagy kényszert kell alkalmazni velük szemben, hogy szabadok lehessenek azok, akik jól döntenek.

Adalékok a Horthy-korszak sajtórendészeti szabályozásához II.

Sajtószabadság és/vagy nemzetérdek – egy „öncélú nemzeti állam” sajtószabályozása (1931–1936)

KLEIN TAMÁS*

*„A sajtószabadság fenntartása nemzeti érdek addig a határig,
amíg a sajtó valóban a nemzet érdekét szolgálja.”¹*

1. Előzmények, a rendkívüli viszonyoktól a mérsékelt konszolidációig

A Horthy-korszak néven emlegetett alkotmánytörténeti periódus, amely változó intenzitással ugyan, de a korszak egészében szűkkeblűen bánt a politikai szabadságjogok intézményi garanciáinak és tényleges, gyakorlati érvényesülésének biztosításával, nem vizsgálható egységesen, differenciálatlanul. Az egymást váltó kormányok többsége kitüntetett figyelmet fordított a sajtóügy kérdésre, a lapok rendészetére és a sajtójogi szabályozásra. A hivatalos sajtópolitika fókuszában eltérő intenzitással, de szinte kivétel nélkül a sajtó mozgásterének korlátozása állt, amelynek kiemelt eszköze volt a klasszikus, a reformkor lelkesedő politikusai és jogtudósai által a magyar alkotmány palládiumaként emlegetett szabadságjog, a sajtószabadság érvényesülését – rendészeti, adminisztratív eszközökkel – korlátozó sajtójogalkotás és sajtórendészet. Az „ellenforradalmi” esztendőekben a központi hatalom kimondottan ellenségesen viszonyult az ellenzéki sajtóhoz, s a leg súlyosabb rendészeti eszköznek, a már többször is „minden időkre eltörölt” és mégis újra meg újra főnixként feltámadó előzetes vizsgálatnak, a sajtócenzúrának a „nagy háborút” követő fenntartását és rendszeres alkalmazását is indokoltnak látta. A Tanácsköztársaság dicstelen százharminchárom napját követően a Friedrich István vezette kabinet „a sajtóról” címet viselő 5499/1919. ME rendelete² iktatta újra a magyar jogrendszer regulái közé a cenzúrát. Majd az „ellenforradalom” harmadik kormánya rendeletben újraszabályozta „a rotációs újságpapír és íves nyomópapír” beszerzését és elosztását,³ amely azzal a következménnyel járt,

* Ösztöndíjas PhD-hallgató, ELTE ÁJK, Alkotmányjogi Tanszék. E-mail: ktamas0524@freemail.hu.

¹ A Gömbös kormány Nemzeti Munkaterve 9. pont, Sajtópolitika.

² *Magyarországi Rendeletek Tára*. Budapest, Magyarországi Királyi Belügyminisztérium, 1919. 874–875.

³ 4578/1920. ME rendelet. In *Magyarországi Rendeletek Tára*. Budapest, Magyarországi Királyi Belügyminisztérium, 1920. 228–232.

hogy olyan disztribúciós rendszert vezetett be, amely a végrehajtott hatalom, de még inkább a kormányfő akaratától tette függővé a nyilvánosság összetételének alakulását, az országban szabadon megjelentethető sajtótermékek körét. Bár a hírszolgáltató lapokkal szembeni ellenszenv csak szerény mértékben csökkent a forradalmakkal szemben szerveződött jobboldali erők kormányzati hatalmának központi és területi megszilárdítását követően, mégis a sajtó működését megfojtó regulák és a közigazgatási (jobbára a központi kormányzat szintjén folytatott) praxis lassú, de vitathatatlan enyhülése következett be. A sajtóviszonyok konszolidációjára tett első, még egészen bátortalan jogalkotói lépést a Teleki Pál vezette kormány tette meg, 1921. március 5-ei rendelete⁴ részben a sajtórendészeti hatáskörökben, illetve azok gyakorlásában hozott némi változást, részben pedig az előzetes vizsgálat szisztémáját alakította át, az ún. fakultatív cenzúra koncepciójának megfelelően.⁵ A korszak emblematisz politikusának, Bethlen Istvánnak kormányelnökké designálásával megkezdődött az a kormányzati dekád, amelyet társadalmi és gazdasági politikája, valamint az óvatos, elsősorban a szabadságjogokat érintő alkotmányos reformtörekvései miatt a konszolidáció időszakaként tart számon a történelemtudomány. Dacára annak, hogy a miniszterelnök deklarálta, s sokszor hangoztatott céljai között szerepelt a sajtóreform, s részeként a lapok kivételes hatalmon alapuló rendszetének megszüntetése, a Bethlen nevével fémjelzett évek a sajtószabályozás terén nem hoztak lényeges enyhülést. A kabinet hivatalba lépése után csakhamar megszüntette a kivételes sajtórendészeti ellenőrzés legsúlyosabb formáját, a háborús évek alatt bevezetett, s annak lezárulta után is fenntartott cenzúrát.

Az alkotmányos viszonyok konszolidációjának folyamata szükségképpen érintette a rendkívüli jogrend felfüggesztését is. Ez azonban nem volt egyértelmű. Az 1922–23-as költségvetési év első hat hónapjában viselendő közterhekről és fedezendő állami kiadásokról szóló 1922. évi XVII. törvénycikk⁶ 6. §-a rendelkezett „a kivételes hatalom alapján kibocsátott egyes rendelkezések[nek] (...) közsabadságoknak (...) visszaállítására irányuló átmeneti”⁷ szabályok időtartamáról. A törvény a jövőre nézve a Kormányt eltiltotta a lapvizsgálat ismételt bevezetésétől, kimondta ugyanis, hogy azt a kormány nem léptetheti újból életbe.⁸ Ellenben ugyanez a dokumentum hatalmazta fel a kormányt, hogy a cenzúra kivételével, a sajtószabadság érvényesülését korlátozó sajtórendészeti intézmények sorát a polgári viszonyok között is, immáron új törvényi felhatalmazás alapján gyakorolja. Ezek között a legkomolyabb eszközökként a belügyminiszter hatáskörébe tartozó lapbetiltás és a kolportázs-jog-megvonás lehetősége nevesíthetők, de említésre érdemesek a külföldi sajtótermékek behozatalára, átvizsgálására vonat-

⁴ 1616/1921. ME. rendelet, In: *Magyarországi Rendeletek Tára*, Budapest, Magyarországi Királyi Belügyminisztérium, 1921. 60.

⁵ A fakultatív cenzúráról szóló jogszabály „abból a célból” született „hogy a sajtó működése addig is, amíg a sajtó kivételes ellenőrzése mellőzhetővé válik, minél kisebb mértékben korlátoztassék.” A cenzúra gyakorlására jogkörrel bíró szervezet (Miniszterközi Sajtótájékoztató Bizottság) „hatásköre csupán arra terjed ki, hogy véleményt nyilvánítson abban az esetben, ha valamely lapban közzétételre szánt közlemény (...) [az] állami érdekeket közvetlenül veszélyezteti.” A normaszöveg továbbá arról is tudósított, hogy „[a] sajtó munkájának megkönnyítésére szolgáló véleményező szerv[nek] intézkedési joga nincs.” A fakultatívnak mondott vizsgálati modellben a szerkesztőknek, kiadóknak láthatóan nem volt kötelező a sajtóterméket cenzúra alá küldeni.

⁶ *Magyar Törvénytár. 1922. évi törvénycikkék*. Budapest, Franklin, 1923. 121–138.

⁷ Uo. 123.

⁸ Uo. 125.

kozó regulák is. A törvény felhatalmazást adott a kabinetnek, hogy a kivételes sajtórendészeti intézményeket az „átmenet időtartama alatt ideiglenesen hatályban tarthassa és a szükséghez képest módosíthassa vagy kiegészíthesse.”⁹

A sajtószabadság terén progresszív fejleményekre, s így a lapok helyzetében a Bethlen kormányzat egy évtizede alatt további jelentős könnyebbedésre már nem került sor. A tizennégyes sajtótörvényben és az abban foglalt sajtószabadság-eszme érvényesülését korlátozó rendkívüli sajtóellenőrzés szabályaiban jogalkotás útján változás nem következett be, s a felhatalmazásban biztosított kivételes rendészeti eszközök alkalmazásának gyakorlatát a konszolidációs korszak teljes időszakában a rendkívüli szigor jellemezte. A húszas évtizedben a kormányzati apparátus kodifikátorai mintegy fél tucat – a tizennégyes sajtótörvény novelláris módosítását, egyúttal pedig a kivételes sajtórendészeti szabályok hatályon kívül helyezését célzó – törvénytervezet készült, e koncepciók közül azonban egyik sem jutott a megvalósulásig.¹⁰

2. Sajtórendészet szabályozásának átalakítása a Károlyi-kormány idején

Miután Bethlen István 1931 augusztusában lemondott, az ország kormányzásának jövőjét a kormányzó kezébe tette le, s ezzel lezárult az ellenforradalmat követő konszolidáció időszaka, hogy a magyar kormányzat egy új, egyre inkább autoriter politika felé forduljon. Bethlen befolyásával ugyan még évekig számolnia kellett a központi hatalom új irányítóinak, ám hatása folyamatosan csökkent, s végül 1935-ben elhagyta az akkorra radikálisan átalakított kormánypártot. Bethlen lemondását követően az új kabinet élére a kormányzó az egykori ellenforradalmi miniszterelnököt, Károlyi Gyulát nevezte ki. Károlyi miniszterelnöksége még nem hozott jelentékeny változást a kormány általános politikai irányában, s így a sajtóügy felfogásában sem, tekintve, hogy az új kormányelnök Bethlen hívének számított, s minisztertanácsának tagjai is jörszerével az előző testület összetételét idézték.

1931-ben a Károlyi Gyula vezette kormány két rendelete újraszabályozta az időszaki lapok terjedelmére vonatkozó korlátozó szabályokat. Az első jogforrás¹¹ arra kötelezte a szerkesztősegeket, hogy a lapok oldalterjedelmét mintegy egyharmadával csökkentsék. Ám miután a radikális volumenkorlátozás a szakma szinte egyöntetű és hangos ellenállásába ütközött, pár nap múlva egy újabb rendelet¹² némi engedményt tett és már csupán egynegyeddel való redukciót irányzott elő. A tőkeszegény, elsősorban vidéki lapok számára ez a korlátozás leginkább gazdasági ellehetetlenüléssel fenyegetett, mivel a roppant szűkös terjedelem – amennyiben a minimális szakmai elveknek megfelelően lapjukban híryanagyokat és azokhoz fűzött véleményeket,

⁹ Uo. 123.

¹⁰ A húszas esztendő sajtórendészetéről I. KLEIN Tamás: Adalékok a Horthy-korszak sajtórendészeti szabályozásához I. (1919–1931). In *Medias Res*, 2012/2. 182–198.

¹¹ 4810/1931 ME rendelet, In: *Magyarországi Rendeletek Tára 1931*. Budapest, Magyar Királyi Belügyminisztérium, 1932. 1198–1199.

¹² 5110/1931. ME rendelet, Uo. 1205–1207.

elemzéseket is el kívántak helyezni, s nem akartak reklámfelület-értékesítéssel foglalkozó „hirdetővállalattá” válni – már nem tette lehetővé számukra hirdetések felvételét. Reklámbevételek nélkül, vagy legalábbis azok jelentékeny elapadása következtében azonban a vidéki lapoknál lényegesen jobb gazdasági pozícióban lévő, tőkeerős fővárosi, országos terjesztésű lapok is a tönk szélére sodródtak. Az úgynevezett Országos 33-as bizottság¹³ ülésén is szóba került a lapokat szorongató kormánydöntés. A bizottság tagjai között lényegi egyetértés volt a tekintetben, hogy „azok az előnyök, amelyeket a rendelet el akart érni, nem állanak arányban azokkal a hátrányokkal, amelyek vele járnak”,¹⁴ ezen állításukat igazolandó a rendelet következményeként állították, a sajtótermékek „a közt szolgáló rendeltetésüknek is csak hézagosan tudnak megfelelni és társadalomnevelő hivatásukról, a közviszonyoknak a fokozottabb fontos kritikájáról kénytelenek lemondani.”¹⁵ A bizottság ellenzéki képviselői hangsúlyozták továbbá, hogy a rendelet kiadásával kapcsolatban a kormány álszent módon hivatkozik valutáris szempontokra, tekintve, hogy a sajtó papírfogyasztásának a megszorítása nem eredményezheti a devizahelyzet számba vehető megkönnyebbülését. A gazdasági világválság és az annak következtében kialakuló devizaválság nehéz körülményeire is fogható ökonómiai szorításból fakadó helyzetet tovább árnyalta, politikai-hatalmi közegbe helyezte egy korábbi, három esztendővel korábban, 1928-ban kiadott rendelet. A jogszabály protekcionista védővámokkal segítette a hazai papír-előállítását, s rendelkezett egy bizonyos mennyiségű vámkedvezményes papírkontingensről, amelynek elosztását a kormány hatáskörébe utalta. Sokszor támadt – megalapozott – gyanú a kormányt opponáló lapok szerkesztőseiben és az ellenzék prominenseiben, hogy a takarékosagra hivatkozva kiadott rendelet háttérében valójában a sajtószabadság további, adminisztratív, pénzügyi korlátozásának, az ellenzéki, vagy legalábbis a kormányhoz nem lojális sajtó gazdasági ellehetetlenítésének szándéka húzódik meg.¹⁶ Álláspontjuk igazolására fő érvként azt látták bizonyíthatónak, hogy a kedvezményes árú papíralapanyag disztribúciója politikai szempontok alapján történik, hiszen „az ellenzéki lapok (...) nem kapnak a vámkedvezményes papírkontingensből, ezt majdnem mind, majdnem száz percent erejéig a kormánytámogató lapoknak adják ki.”¹⁷

A bizottság, érzékelve a helyzet súlyosságát, „arra kér[te] a kormányt, a rendelet revíziójával tegye lehetővé, hogy a sajtó politikai és gazdasági létfeltételeinek beállott veszedelmei tetemes mértékben enyhüljenek.”¹⁸

A kormánykritikát megfogalmazó lapok szerkesztői vészjóslónak is tekinthették, hogy a már idézett 33-as bizottsági ülésen, dacára annak, hogy a miniszterelnök engedékeny hangot

¹³ A kezdetben harminchárom fős (innen az elnevezése) bizottság az Országgyűlés alsó- és felsőházának egyes tagjaiból 1931. július 20-án alakult. Feladata a gazdasági válság miatt szükséges népszerűtlen intézkedések irányítása és felügyelete volt. Felállításáról és működésének szabályairól lásd a gazdasági és hitelélet rendjének, továbbá az államháztartás egyensúlyának biztosításáról szóló 1931. évi XXVI. törvénycikket.

¹⁴ A 33-as Bizottság üléséről tájékoztat *az MTI „könyomatos hírei”, Napi tudósítások, 1920–1944* [MOL, K 428. a) sorozat], 1931. 09. 16; 13. kiadás.

¹⁵ Uo. 17. kiadás.

¹⁶ Erre utal többek között a Magyar Szaklapok Országos Egyesületének 1931. 09. 16-ai memoranduma is.

¹⁷ Várnai Dániel 1931. 04. 22-ei interpellációja a kereskedelemügyi miniszterhez. *Az 1927. évi január hó 25-ére hirdetett Országgyűlés Képviselőházának Naplója* [továbbiakban: KN (1927)], XXXV. 57.

¹⁸ *MTI „könyomatos hírei”, Napi tudósítások, 1920–1944* [MOL, K 428. a) sorozat], 1931. 09. 16; 17. kiadás.

ütött meg,¹⁹ Teleszky János egykori pénzügyminiszter a sajtó működésében „tizennyolcas” tendenciákat, hangütést vélt felfedezni, mondván

„az utóbbi időben a sajtó részéről igen kedvezőtlen és az ország érdekére igen káros irányzat kezd megnyilvánulni. Szidják az adóemeléseket [...] olyan hang kezd elterjedni a sajtóban, amely nagyon emlékeztet 1918-ra, a forradalom előtti állapotokra, amikor a legnagyobb hazafiaság és a legnagyobb nemzetvédelem jelszava és ürügye alatt olyan aláaknázása folyt egész közéletünknek, amelyhez hasonló a mai viszonyok között igen veszedelmesnek tart.”²⁰

A kortársak több esetben tapasztalhatták, hogy a „bolsevik” idők emlegetése, az akkori eseményekkel, jelenségekkel vont analógiák rendre rossz előjelnek bizonyultak, az ilyen elszólások általában a sajtószabadság érvényesülésének rendszeti szigorítását készítették elő, s többnyire azok bevezetésével is végződtek.

A 33-as bizottság ülésével egy napon a Magyar Újságírók Egyesülete is választmányi ülést tartott, ahol határozott hangvételű határozatot fogadtak el. Az egyhangúlag megszavazott szövegben az egyesület a leghatározottabban tiltakozott az ellen, „hogy a kormány a kivételes intézkedés alapján újabb (sic!) sajtókorlátozó rendeletet adjon ki”, továbbá követelte „a sérelmek sürgős orvoslását”, amelyek között kiemelte „[a] lapoknak közigazgatási úton való megrendszabályozását és a törvényes bírói ítélkezés elől való elvonását.” A választmány tiltakozott továbbá a *Népszava* kolportázsjogának ismételt megvonása miatt, egyben felszólította az elnökséget, hogy „sürgősen eljárjon illetékes helyen a papírrendelet sérelmes intézkedéseinek megváltoztatása érdekében.”²¹

A Budapesti Napilapok Szindikátusa ugyancsak foglalkozott a papírrendelettel, s teljes ülése „annak a kívánságának adott hangot, hogy (...) a parancsoló szükségszerűség elmúltával (sic!) nyomban felfüggesztessék.”²²

A Károlyi vezette kabinet rövid kormányzása idején újabb sajtójogalkotásra nem került sor, ám egy terjedelmét tekintve jelentéktelen, tartalma ismeretében azonban annál lényegibb törvénytervezet még az átmenet kormányának nevéhez fűződik. Szinte a magyar sajtószabályozás kezdeteitől, 1848-tól megosztotta a szakmát a honi sajtójogi felelősség speciális formájának, a fokozatos és kizáró felelősség és a belőle származó anonimitás elvének a kérdése. Sokan ebben a felelősségi intézményben a magyar sajtószabadság alkotmánybiztosítékát látták, mások azonban szükségtelen kivételnek tartották. A bethleni évtized sajtóreform koncepcióinak is permanensen visszatérő eleme volt a sajtójogi felelősség átalakításának kérdése. A Károlyi-kormány ugyan mélységében nem nyúlt a sajtójog e rendkívül komplex intézményéhez, amelynek megváltoztatása a sajtójogi szabályozás egészének újragondolását igényelte volna, hiszen annak

¹⁹ A miniszterelnök hangsúlyozta, hogy „semmiféle mellék tekintet nem vezette a kormányt és kizárólag a köz érdekét kívánta szolgálni a korlátozás elrendelésével. Nem zárkózik el attól, hogy a jogosult kérelmeket teljes elfogulatlansággal megvizsgálja és a kiadott rendelkezéseket ehhez képest módosítsa.” Uo.

²⁰ Uo. 23. kiadás.

²¹ *Magyar Országos Tudósító, Hírvény, 1929–1944* [MOL, K 612. a] sorozat], 1947–1948 [MOL, XXVI–A–14], Budapest, szeptember 16. 7. kiadás (kézirat).

²² Uo. A tanácskozáson született határozat pro domo közlését kérte a szindikátus.

egész koncepciója a speciális felelősségi szabályokon nyugodott. A tervezet egy ponton azonban a negyvennyolcas felelősségi elvét át kívánta törni, és pedig az országgyűlési képviselők vonatkozásában. Az igazságügyminiszter által 1932. március 1-jén az Országgyűlésnek beterjesztett törvénytervezet kimondta, hogy „[a]z országgyűlés tagja összeférhetetlen helyzetben van, ha időszaki lap felelős szerkesztője vagy kiadója”, s ha az így kimondott regula ellenére a képviselő mégis ilyen tisztséget tölt be, úgy „e működésére a mentelmi jog védelme nem terjed ki.”²³ A törvényjavaslat vonatkozó részét azzal indokolták, hogy elejét kívánja venni annak a gyakorlatnak, amelynek értelmében a mentelmi joggal rendelkező felelős szerkesztők, miután anonimitást biztosítottak a szerzőnek, képviselői jogállásukra hivatkozva mentesülnek a sajtójogi felelősség alól. Ez a tetszetős érvelés azonban a valóságban nem állt, tekintve, hogy a Képviselőház naplói szemlét tartva elmondható, a bíróságok kérésére a felelős szerkesztőként működő képviselőket rendre kiadták. A tervezet a Károlyi-kormány lemondását követően lekerült az Országgyűlés napirendjéről.

Az elkövetkező pár esztendőben újabb érdemi, a sajtóviszonyokat érintő jogalkotásra nem került sor. A jogalkalmazás eszközeivel azonban az egymást követő kormányok mindent megtettek annak érdekében, hogy a politikájukkal, saját megfogalmazásukkal, a „nemzet érdekeivel” szemben kritikus gondolatot megfogalmazó hírlapok működését megnehezítsék. Ellenzéki politikusok fáradhatatlanul interpelláltak a sajtót ért zaklatások, atrocitások ügyében, jogellenes lapbetiltásokat és kolportázsjog-megvonásokat panaszolva. A szociáldemokrata elkötelezettségű *Népszava*, amely évtizede fájó tüske volt a hatalom körme alatt, a kormányzati támadások kereszttüzében állt a húszas esztendők óta (amikor négy évig elvonták kolportázs jogát), s ez az offenzíva a szociáldemokraták központi közlönyével és olvasóival szemben nem szűnt meg a következő évtizedben sem.²⁴ Még a bethleni periódus végén, 1930-ban Popper Sándor szociáldemokrata képviselő interpellálta a belügyminisztert, magyarázatot követelve a csendőrség vidéki vegzatúrájáról, amely „a *Népszava* előfizetőit minden ok nélkül, csak azért mert a *Népszavát* előfizették, állandóan zaklatja és fenyegetéssel a lap olvasásától (...) eltiltja”. A képviselő azt kérdezte a belügyi tárca vezetőjétől, hogy „hajlandó-e végre (...) a csendőrséget utasítani és kioktatni, hogy a *Népszava* előfizetése vagy olvasása semmiféle rendeletbe vagy törvénybe nem ütközik, azért senkit sem üldözni, sem bántalmazni, vagy fenyegetni nem szabad.” A kormány politikájával szemben kontradikciót megfogalmazó lapok ellen sok esetben – amint ez a fenti interpellációból is kitűnik – nem a központi kormányzat lépett fel, ellenben előfordult, hogy az ilyen orgánumokat a végrehajtó hatalom helyi képviselői igyekeztek kellő eréllyel megregulázni, terjesztésüket megakadályozni. Keresztes-Fischer Ferenc belügyminiszter 1933-ban egy ellenzéki interpellációra kénytelen volt elismerni, hogy a helyi főszerkesztő törvénytelenül járt el a *Népszava* árusításának engedélyezése tárgyában. Az ügy előzménye az volt, hogy a sarkadi főszerkesztő határozatilag megtiltotta a politikai napilap utcai árusítását, arra hivatkozva, hogy „a *Népszava* olyan politikai irány szolgáltatásban áll, s olyan politikai eszmék terjesztője,

²³ 185. számú iromány. In: *Az 1931. évi július hó 18-ára összehívott Országgyűlés Képviselőházának Naplója* [továbbiakban: KN (1931)], II. Budapest, Athenaeum, 1931. 223.

²⁴ A *Népszava* történetéről részletesen l. RÉVÉSZ Mihály: *A Népszava története*. Budapest, Népszava, 1945.

amelyek a magyar nemzeti szellemben nevelt, ebben az eszmekörben élő falusi lakosság érzés- és gondolatvilágától távol állnak és a nemzeti érzés fejlesztésére és ápolására nem alkalmasak.”²⁵ A helyi kormánytisztviselők ilyen leplezetlen, politikai célú eljárása gyakran ismétlődött, ám a kormány részéről az ehhez hasonló beismerő vallomás kivételes jelenségnek tekinthető, rendszeresen formális indokkolással látták el a közigazgatási határozatokat, illetve söpörték le az ellenzéki sajtóval szembeni atrocitásokat és a kormány sajtópolitikáját kifogásoló tiltakozásokat. Hasonló szellemben jártak el a kisgazdák lapja, a *Magyar Föld* esetén is. A lappal szembeni törvénytelen eljárás (az újságot betiltották) igazolásakor a belügyminiszter formai jogi szempontból, konkrét jogsértést meg nem jelölve – hivatkozva a kivételes jogrend biztosította sajtórendészeti eszközök alkalmazásának jogszerűségére – a drákói rendészeti döntést a törvénytől összhangban állónak és szükségesnek minősítette.

A második Károlyi-kormány sajtórendészete a korábbi évtized gyakorlatához képest érdemi változást nem hozott. Károlyi helyzete azonban a gazdasági válság következményeinek hatására egyre inkább tarthatatlanná vált. A miniszterelnök – aki a kormányzás terhét is vonakodva vette magára – miután Bethlen felszólította a lemondásra, sietve kérte a kormányzótól tisztségéből való felmentését. Az egy esztendő kormányzati átmenet után Horthy azt a Gömbös Gyulát kérte fel kormányalakításra, aki a kormányzópártban Bethlen ellenzékének számított, és akit a volt miniszterelnök egyszer már, 1932-ben kiszorított pártjából. Gömbös miniszterelnökségével a korábbiakhoz képest minőségileg új sajtópolitikát jelent meg.

3. Sajtószabadság vagy nemzetérdek? Sajtópolitika és -rendészet Gömbös Gyula kormányzása idején

1932. október 1-jén jelentős fordulat következett be a magyar közpolitikában, amely komoly hatással volt a sajtópolitikára is. A több mint egy évtizedig tartó konszolidációs korszak, a Bethlen István nevével azonosított rendszer véget ért, s egy „történelmi jelentőségű stílus, ütem és irányváltás (...) [a] Nagy Fordulat (...) bekövetkezett.”²⁶ Hivatalba lépett a Gömbös Gyula vezette kormány, amely szakított a korábbi bő egy évtized mérsékelt politikájával, és egy radikális, vezérelvű kormányzás programjának, „az öncélú nemzeti állam” tervszerű és szisztematikus megvalósításával kísérletet tett egy új államszervezet és társadalmi rend, a „lelkek feletti diktatúra”²⁷ kiépítésére. A magyar nemzet új történelmi korszakának megteremtésében, a társadalom totális (centrális) megszervezésében, s ellenőrzésében hangsúlyos szerep jutott egy új, az eddigénél hatékonyabb sajtópolitika organizálásának és gyakorlati megvalósításának.

Gömbös Gyula miniszterelnöksége alatt a sajtószabadság érvényesülésének esélyei, s így a sajtó helyzete általában a korábbiakhoz képest, tovább romlott. Gömbös sajtópolitikájának alaphangját a *Nemzeti Munkaterv*ben adta meg, alapelveként rögzítve, „[a] sajtószabadság fenn-

²⁵ KN (1931) XIII. 33–34.

²⁶ ANTAL István: *Gömbös Gyula hatalomra kerülése és kormányzása 1932–1936. Antal István sajtófőnök emlékiratai*. Budapest, Palatinus, 2004. 125.

²⁷ Gömbös a húszas évektől rendszeresen használta e szóösszetételt.

tartása nemzeti érdek addig a határig, amíg a sajtó valóban a nemzet érdekét szolgálja.”²⁸ A dokumentumban a sajtószabadság tartalmának értelmezési keretét a bethleni felfogással érdemben azonos módon vázolta fel, de egészen egyértelmű nyíltsággal fogalmazta meg a korábban szemérmesebben alkalmazott gyakorlat lényegét. A kormányprogrammal felérő politikai nyilatkozatban megfogalmazói deklarációjuk jelentőségét hangsúlyozva rögzítették, hogy „minden program és így ez a munkaterv is annyit ér, mint amennyit megvalósítanak belőle, „[e]rős elhatározásunk, hogy (...) munkatervünket a nemzet javára mielőbb valóra váltjuk.” Az erős elhatározás azonban annak ellenére, hogy készültek olyan sajtótörvény-tervezetek, amelyek igyekeztek „mindenben megfelelni annak az elgondolásnak, amelyet ez a nemzet a maga élete és jövője szempontjából a sajtóval szemben megkíván”, nem volt elégséges a programban meghatározott célok maradéktalan teljesítéséhez. A kudarc oka többek között az eleinte a kormányzópárton belüli komoly ellentétekre, s a négyéves kormányzás utolsó esztendőjében, dacára a választási sikernek, a miniszterelnök egyre fokozódó elszigetelődésére volt visszavezethető. A magyar sajtó a maga meglehetősen szorongatott helyzetében is szerencsésnek mondhatta magát, hogy Gömbös és kabinetje közel sem tudott megfelelni mindannak az elgondolásnak, amelyet ők gondoltak kulcsfontosságúnak és terveztek megvalósítani „a nemzet élete és jövője” biztosítása érdekében. Ennek a jelszavakba sűrített kormányzati elgondolásnak az origójában a sajtóellenőrzés szigorítása, a renitens, a kormányelnök politikáját opponáló sajtó megrendszabályozása állt, hiszen – a miniszterelnök és kormánya felfogása szerint – a sajtót „ellenőrzés nélkül hagyni nem felel meg annak az alkotmányos érzésnek, amely a magyar nemzetet mindig jellemezte.”²⁹

3.1. A sajtópolitika régi és újabb paradigmája, két eszköz a nyilvánosság átalakítására

Gömbös sajtópolitikájában – hűen a fent vázolt elvi alapvetéshez – a bethleni felfogáshoz képest, megtartva annak rendészeti jellegét, egy egészen újszerű paradigma jelent meg. A sajtókérdés korábbi, hagyományosan adminisztratív kormányzati eszközrendszere mellett a gömbösi koncepció igazi novuma a politikai diskurzus, a nyilvánosság tervszerű és totális szellemi elfoglalásának szándéka volt. Az újonnan kinevezett kormányfő elgondolásának meritumában a rendészet mellett (de semmi esetre sem helyett) a hatékony kormányzati és pártpropaganda megszervezése állt, olyan sajtóapparátus, lappiac megteremtése, amely a hatalommal szemben feltétlen lojális, s mint ilyen, alkalmas a kormányzati törekvések és szempontok pozitív közvetítésére, végső soron „a keresztény, jobboldali politika nagy célkitűzése számára (...) közvéleményt teremteni.”³⁰ Gömbös ennek a közvéleménynek a megteremtése érdekében csakhamar magához ragadta a kezdeményezést. Már kormánya hivatalba lépésének napján kijelentette,

²⁸ Nemzeti Munkaterv, 9. pont.

²⁹ Lázár Andor igazságügy miniszter felszólalása a képviselőházban. (1935. 05. 27.) In: *Az 1935. évi áprilisi hó 27-ére hirdetett Országgyűlés Képviselőházának Naplója* [továbbiakban: KN (1935)], II. Athenaeum, Budapest, 1935. 37.

³⁰ ANTAL István (miniszterelnökségi sajtófőnök): A sajtópolitika időszerű kérdéseiről. *A Sajtó*, 1938. 5–6. 23.

hogy „[s]aját sajtópolitikát akarok inauguralni a saját költségvetésem szerint.”³¹ A saját költségvetésen alapuló, saját sajtópolitika megszervezése a gyakorlatban azt jelentette, hogy a korábban is létező, s az ellenzék által kárhozottatott dotációs rendszert, amelyet a bethleni kabinet azért vezetett be, hogy segítségével ösztönözze a lapokat a kormány politikájának támogatására, az új miniszterelnök kizárólag a saját kezében kívánta központosítani. Korábban ugyanis valamennyi tárca költségvetésében rendelkezésre állt meghatározott összeg, amelyet az adott miniszter saját szempontjai és szakpolitikai céljai alapján, diszkrecionális jogkörben oszthatott szét a lapok között. A frissen hivatalba lépett miniszterelnök ennek a decentralizált, s általa kevésbé áttekinthető, s ellenőrizhető finanszírozásnak akart véget vetni. S miután (szűk két hónapon belül) megszerezte a sajtótámogatások elosztásának kizárólagos jogát,³² az ellenzéki hangot megütő orgánumokkal szemben a tervszerű kivézetetés taktikáját alkalmazta, ellenben a kormány közeli lapokat néha közvetlen, egyszeri, nagy összegű szubvencióval, olykor állami megrendelésekkel, de leginkább a rendszeresen folyósított, havi apanázzsal igyekezett versenyelőnyhöz juttatni. Egy minisztereknek szóló 1933. márciusi irányelv egyértelműen fogalmaz, a tárcák az olyan lapokat, amelyek „bár szakkérdéseken keresztül a politikai közvélemény alakulására befolyással lehetnek”,³³ kizárólag akkor részesíthetnek pénzügyi támogatásban, „ha a sajtóosztály részéről tett megállapítás szerint nem foglalnak el ellentétes álláspontot a kormányzat által képviselt nemzeti törekvésekkel és világszemlélettel.”³⁴ Ezzel együtt is azonban a politikai sajtó finanszírozásának, s azon keresztül a sajtópolitika irányításának súlypontja a kormányzati központba, a Miniszterelnökségre, pontosabban a miniszterelnök feltétlen hívének és bizalmasának számító nagyhatalmú sajtófőnök, Antal István³⁵ vezette sajtóosztályra került.

Keresztes-Fischer belügyminiszter a következő esztendő elején levelet³⁶ írt a főispánoknak, amelyben tájékoztatta a megyei közigazgatás vezetőit a minisztertanács sajtót érintő határozatáról: „A minisztertanács kimondotta, hogy azon anyagi eszközök felett, amelyek a kormány politikájának a sajtó által való szolgálatát vannak hivatva biztosítani, az egyes tárcákra azonos

³¹ ANTAL István visszaemlékezéseinek kézirat. A sajtófőnök szerkesztett és kiadott visszaemlékezéseiből (ld. 26. lj.) hiányzik az eredeti kéziratban szereplő néhány fejezet. E kéziratot az MTA Történettudományi Intézet Archívuma őrzi.

³² 1932. november 24-ei minisztertanács. A kormányülés jegyzőkönyve sajnos elpusztult, ám számos olyan dokumentum maradt, amelyekből egyértelműen következtetni lehet a miniszterelnök sajtóügyben elért sikerére. A kormányülésről beszámoló MTI is kizárólag az osztrák–magyar kereskedelmi szerződés megtárgyalását emelte ki a plénum témái közül, megjegyezvén, hogy a tanácskozás még „folyó ügyekkel foglalkozott”. *MTI könyvismertető hírek, Napi tudósítások*, 1920–1944 [MOL, K 428. a] sorozat] 1932. november 24. 19. kiadás.

³³ Idézi: GLATZ Ferenc: *Sajtópolitika, hivatalos ideológia (1932–1936) A Gömbös-kormány sajtópolitikájáról*. In: *Uő: Nemzeti kultúra – kulturált nemzet 1867–1987*. Kossuth Kiadó, 1988. 226.

³⁴ Uő.

³⁵ A Gömbös kabinet sajtópolitikájának meghatározásában, habár a fő elveket maga a miniszterelnök jelölte ki, meghatározó szerepet játszott Antal István. Megnyilatkozásai, lett légyen azok a vármegyei főispánoknak címezve, vagy a nyilvánosság bármely csatornáján megfogalmazottak, mindenkor a miniszterelnök személyes véleményeként vették számításba. Nem túl hízelgően állították vele kapcsolatban sokan, hogy „a fiktív sajtószabadság is egy fiatal és túlbuzgó sajtófőnök kénye-kedvének van kiszolgáltatva”. L. Grieger Miklós képviselőházi felszólalása, KN (1931) XXIV. 16.

³⁶ 1933. január 4-én kelt, bizalmas jelzésű levél.

irányelvek szerint kell diszponálniok, és hogy az összes sajtótámogatások a miniszterelnök hatásköre alá vonatnak.³⁷ A belügyminiszteri tájékoztató tudósítása szerint „[a] jövőben a sajtószolgálatnak az egész vonalon közös forrása mind informatív, mind pedig a sajtópolitika anyagi eszközei tekintetében az a discretionális jogkör, amelyet a miniszterelnök rendeletéből [értsd: rendelkezéséből, nem született formális jogszabály – K.T.] a sajtóosztály vezetője tölt be, a sajtóalap rendeltetésszerű felhasználásával.”³⁸ A kormány döntésének végrehajtása érdekében a bizalmas belügyminisztériumi levél felszólította a törvényhatóságok vezetőit, hogy „sürgősen bizalmas kimutatás által tájékoztatást” adjanak, hogy „legutóbb mely sajtóorgánumok (...) milyen összegű támogatást”³⁹ kaptak. Mindeközben ugyan folyamatosan szivárogtak hírek új sajtótörvény tervezetéről, mégis elmondható, hogy – főleg a kezdeti időkben – a kormány a sajtóreform iránt mérsékelt érdeklődést mutatott, tekintve, hogy sajtópolitikájának centrumába a propaganda került, amelynek intézményes megszervezése minden szabad kapacitását lekötötte.

A miniszterelnök, miután megszerezte az elsősorban Bethlen-hű sajtó támogatásának elnyeréséhez szükséges források feletti diszponálás jogát, s ez által a lapok mérsékelt jóindulatát, megkezdhette nagy ívű tervének, az ún. „Gömbös-újságok” megszervezésének megvalósítását. Ezeket a lapokat a kormány propagandájának, de még inkább a miniszterelnök személyes politikájának legfontosabb támpilléreinek szánták. A fővárosi politikai sajtó mellett igen fontos szerepet szántak a vidéki lapoknak, tekintve, hogy ismerték azok helyi lakosság körében való elterjedtségét, s mivel a sajtóosztály tervei között egy, az ország teljes területét lefedő, decentralizált vidéki laphálózat kialakítása szerepelt.⁴⁰

3.2. A Gömbös-kormány sajtórendészeti gyakorlatának pillanatfelvétele

Még a kormány egy hónapja sem volt hivatalban, de a belügyminiszteri dolgozószobában már 1931 óta otthonosan mozgó Keresztes-Fischer Ferenc – akinek kormánytagságához Horthy személyesen ragaszkodott, benne látta ugyanis a belső rend feltétlen biztosítékát – október 20-án kelt intézkedésében⁴¹ a *Népszava* megjelenését nyolc napra betiltotta. A lap betiltása körül támadt élénk érdeklődésre maga a miniszterelnök válaszolt, mondván abban a kormányt „általános nemzeti szempontok és magasabb államérdekek vezették”, s lényegében megismételte a *Nemzeti Munkaterv* sajtószabadságra vonatkozó megszorító klauzuláját. A belügyminiszter indokolása szerint a lapban

³⁷ Glatz Ferenc betűhíven közli a belügyminiszternek a Fejér megyei főispánhoz címzett, „Bizalmas! Sajat kezébe” minősítéssel ellátott levelét, ld. GLATZ i. m. (33 lj.) 237. Azonos tartalmú levelet kapott Fejér megyéhez hasonlóan valamennyi törvényhatóság első tisztviselője.

³⁸ Uo.

³⁹ Uo.

⁴⁰ A vármegyékben megjelenő lapok dotálásáról, a vidéki sajtópolitika megszervezéséről s az abból fakadó gyakori politikai feszültségekről Glatz Ferenc adatokban rendkívül gazdag, meggyőző forrásokkal alátámasztott munkájában, Fejér megye példáján keresztül ad ízelítőt. In: GLATZ i. m. (31 lj.) 225–241.

⁴¹ 115.921/1932 BM. sz. In: *Belügyi Közöny*, Budapest, Magyar Királyi Belügyminisztérium 1932. 660.

„újabbán ismételtelen jelentek meg oly közlemények, amelyek a legszélesebb rétegekben ellenséges indulat kiváltását célozzák a jelenlegi társadalmi renddel szemben. Emellett a lap a mai gazdasági válság által amugy is érzékenyen sujtott munkanélküliek elkeseredését igyekeznek az egyes közlemények beállításával a végsőkig fokozni. (...) leplezetlen célja a munkásság lelkében szélsőséges szenvedélyeket szítani, elkeseredését végsőkig fokozni.”⁴²

A miniszterelnök nyilatkozatában ahelyett, hogy a döntést jogi érvekkel igyekezett volna alátámasztani, arra hivatkozott, hogy „amikor a lelkek koncentrációján fáradoz[ik]” a *Népszava*, s vezetői „köz[é] és a munkásság közé akarnak állani”, továbbá kijelentette, hogy a lapbetiltást figyelmeztetésnek szánja „azok számára, akik a harmónia helyett a diszharmóniát és az ország magasabb érdekeinek semmibebevését írják (sic!) – múltól pártérdekből – zászlójukra.”⁴³ A napilap felelős szerkesztője, Weltner Jakab szociáldemokrata képviselő a Képviselőházban élesen bírálta a miniszterelnök fenti kijelentését, rámutatva a fenti érvelés gyöngéire, példának okáért arra az el nem hanyagolható kérdésre, hogy általában, vagy éppen egy lap betiltása során „[k]i határozza meg azt, hogy hol kezdődik és hol végződik a nemzeti érdek.”⁴⁴

Az ország külpolitikai érdekeinek megsértése miatt 1934-ben a *Magyarság* című, a kormánnyal kifejezetten baráti hangvételű újság jutott a betiltás sorsára.⁴⁵ A lap a marseille-i királygyilkosság⁴⁶ okozta külpolitikai offenzívában kiállt az ország érdekeinek védelmében és élesen bírálta a külföldi támadásokat, elsősorban a kisantant országok fellépését. A kormányzati kánonnak megfelelő vezércikk ellenére a belügyminiszter éppen e közlemény miatt tiltotta be a lapot. Grieger Miklós legitimista politikus a parlamentben emelt szót a „hazafias, független, keresztény szellemű sajtóorgánum”⁴⁷ elnémitása ellen. Felszólalásában a konzervatív képviselő élesen bírálta az intézkedést, kijelentve, hogy az „csak arra volt jó, hogy (...) megfélemlítse a többi sajtóorgánumot is, (...) hogy a letört sajtó a kormány kezés bárányává váljék és hogy sajtónk gleichschaltolása által a kormány előkészítse egy befelé mindent merő, kifelé azonban mindenben meghátráló diktatúrának útját.”⁴⁸ Az utókor krónikása már-már cassandrai próféciaként olvassa a képviselő szavait, ez az érzése pedig csak fokozódik, amikor egy másik lap betiltása ellen emelt óvást a politikus. A *Reggel* című lapot 1934 nyarán tiltották be,⁴⁹ miután közölt egy Griegerrel készült interjú. A képviselő felszólalásának egy részét a napló jegyzőkönyvének tanúsága szerint az „elnök javaslatára a Ház a Házzsabályok (...) értelmében törölte”, a végén ez olvas-

⁴² Miért nem jelenhetett meg nyolc napig a *Népszava*? *Népszava*, 1932. október 29. 5–6.

⁴³ *MTI könyvnyomatos hírek, Napi tudósítások, 1920–1944* [MOL, K 428. a] sorozat] 1932. október 21. 2. kiadás.

⁴⁴ KN (1931) XI. 127.

⁴⁵ 184.400/1934. BM sz. In: *Belügyi Közlöny*, Budapest, Magyar Királyi Belügyminisztérium 1934. 696.

⁴⁶ 1934. október 9-én Marseille-ben meggyilkolták I. Sándor jugoszláv királyt és a kíséretében tartózkodó Louis Barthou francia külügyminisztert. A merényletet a horvát nacionalista usztasa mozgalom – macedón nemzetiségű – tagjai követték el. Az ügy feltárása során a szervezkedés szálai – mások mellett – Magyarországra vezettek, tudniillik az usztasák alakulatai rendelkeztek az országban kiképzőbázissal. A horvát terrorista csoportot a Gömbös-kormány mellett Mussolini fasiszta Olaszországa, és a hitleri Németország is támogatta. A merénylet politikai felelősségét a nemzetközi közvélemény – elsősorban a jelentős befolyással bíró kisantant országok – Magyarországra kívánták hártani. Az eseményekről: ORMOS Mária: *Merénylet Marseille-ben*. Budapest, Kossuth Könyvkiadó, 1984.

⁴⁷ Grieger Miklós képviselőházi felszólalása 1934. november 12-én, KN (1931) XXIV. 16.

⁴⁸ Uo. 17.

⁴⁹ 181.148/1934. BM sz. In: *Belügyi Közlöny*, Budapest, Magyar Királyi Belügyminisztérium 1934. 507.

ható: „én Hitlert nem tudom a gyilkosság vádjá alól felmenteni.”⁵⁰ Később így folytatódik a képviselői vízió egy leendő külpolitikai függéstről: „Hitler (...) megfoghatja magyar íróknak, szerkesztőknek és újságíróknak a kezét, hogy róluk csak az ő diktandójukra szabad és lehet írni.”⁵¹ Felszólalása végén a magyar sajtószabadság helyzetéről való felfogásának kompendiumát adja:

„már csak a kormányhatóság kegyelméből és tőle függő sajtószabadság van ebben az országban, [m]a a lapok (...) csak addig élhetnek, amíg a kormány ezt nekik megengedi és meg kell halniuk abban a pillanatban, amelyben a kormány ezt megparancsolja. Ma a sajtójog terén inkorporált kormányabszolútizmus uralkodik. (...) a márciusi ifjak (...) titáni küzdelmeinek gyümölcse, szent öröksége elrongyosodott kezünkben.”⁵²

A központi kormányzatnak az ellenzéki lapokkal szembeni offenzívájában a helyi közigazgatás, különösen a fősztolgabírák és a rendőrhatalóság közegei számos esetben nyújtottak segítséget. Amint arra az ellenzék a képviselőházban is rámutatott „teljesen törvénytelen intézkedéseket fogyanatosítanak és minden hatalmi eszközükkel (...) igyekeznek meggátolni” egyes lapok esetében, hogy „az utcai terjesztésre vonatkozó engedély kiadassék.”⁵³ Ennek azért volt jelentősége, mert a kolportázs jog megadása ugyan a belügyminiszter hatáskörébe tartozott, de a terjesztéshez szükséges igazolvány kiállítása a helyi közegek diszkrecionális joga volt. A sarkadi fősztolgabíró például olyan alapon tagadta meg az egyébként (éppen akkor) kolportázsjoggal rendelkező *Népszava* községben való utcai terjesztését, hogy a nevezett lap „olyan politikai irány szolgálatában áll s olyan politikai eszmék terjesztője, amelyek a magyar nemzeti szellemben nevelt, ebben az eszmekörben élő falusi lakosság érzés- és gondolatvilágától távol állanak és a nemzeti érzés fejlesztésére és ápolására nem alkalmasak.”⁵⁴ A kormányt és intézkedéseit bíráló politikai sajtó ellen irányuló rendészeti intézkedések törvénytelenységét panaszoló bírálatokat a kormány exponensei rendszerint formális érvekkel utasították el. A konkrét esetben azonban még Keresztes-Fischer belügyminiszter is kénytelen volt elismerni, hogy „az illetékes fősztolgabíró a maga határozatát helytelenül és a törvény ellenére hozta meg”, hiszen a helyi közigazgatásnak nincs joga „vizsgálni azt, vajjon micsoda politikai irányú, vagy micsoda természetű az a nyomdai termék, (...) amelynek kolportázs jogát a belügyminiszter engedélyezte.”⁵⁵ Az itt idézett konkrét ügyben a belügyminiszter reakciója ugyan arról tanúskodik, hogy a közigazgatási önkény leleplezése esetén az illetékesek képesek voltak önkritikát gyakorolni, mégis összességében rögzíteni szükséges, az ilyen színvállás ritka kivételnek számított.

⁵⁰ A jegyzőkönyv megcsonkítása miatt nem tudható mire utalt a képviselő, ám az tudható, hogy bő három hónappal korábban zajlott le a hosszú kések éjszakája.

⁵¹ KN (1931) XXIV. 18.

⁵² Uo.

⁵³ Györki Imre (MSZDP) felszólalása a Képviselőházban 1933. január 25-én, KN (1931) XIII. 33.

⁵⁴ Györki Imre interpellációja a belügyminiszterhez, KN (1931) XIII. 34.

⁵⁵ Keresztes-Fischer Ferenc Györki Imre interpellációjára adott válasza, KN (1931) XIII. 34.

3.3. 1935, a fordulat éve: A sajtópropaganda megszervezésének és a sajtószabályozás folyamatának új lendülete

Miután a kormányzó Gömbös nyomására feloszlatta a Képviselőházat, 1935 tavaszára előrehozott választásokat írt ki, amelyek a Gömbös vezette erők jelentékeny előretörését hozták. A választást követően kisvártatva, még a nyári hónapokban a kormányzóerők újult erővel kezdtek a propagandatevékenység megszervezésének intenzív munkájához. Az új lendülettel megindult szervezőmunkának alapvetően két, jól azonosítható, egymást kiegészítő iránya volt. Az egyik irány az aktuális, napi politikai problémákra, eseti ügyekre reflektáló operatív propaganda tevékenység volt, amely valamennyi kormánypárti képviselőnek *ad hoc* és permanens agitációs propagandamunkát írt elő. A pártvezetés e képviselői „hittérítő misszió” első gyakorlati penzumául a nyári politikai „uborkaszegzonak” a választókerületekben való hatékony agitációval való kitöltését jelölte meg. Ennél azonban sokkal lényegesebb fejleményként értékelhető, az állandó és intézményes „ideológiai” és gyakorlati propaganda, vagyis egy központosított, professzionálisan és folyamatosan működtetni kívánt agitációs szervezet létrehozásának terve. E nagy ívű vállalkozásnak az érdekében a pártközpont kebelén belül egy agitációs és propagandacsoportot hoztak létre, amelynek elsődleges feladata „a nemzeti egység propagandája ideológiai és gyakorlati programjának” a megalkotása volt.

A csoport nem sokkal megalakítását követően, augusztusban elkészítette a kormánypárti „állandó és intézményes ideológiai agitáció és gyakorlati pártpropaganda hatékonyabb megszervezéséről” szóló dokumentumot. E feladatkijelölő tervet már kiemelt jelentőséget tulajdonított a lapokban, elsősorban az ún. „Gömbös újságokban” kivitelezett akcióprogramoknak, de nem felejtkezett el a „hallószervi” propaganda lehetőségéről, s a benne rejlő potenciálokról sem. A program először foglalkozott külön kérdésként és hangsúlyosan a műsorszolgáltatás, a rádió politikai célú felhasználásának lehetőségéről. A tervet a hallószervi agitáció legfontosabb hídfeállításaként a Rádiót jelölte meg. Műsorszolgáltatás útján – rögzítette a dokumentum – „háromféle módon lehet befolyásolni a közönséget. Éspedig a »kormányeredmények« ismételt és ismételt terjesztésével, méltatásával, továbbá tendenciózus tudományos és művészi előadásokkal (...) a »rádió-előfizetők egyesületének« pártalapon való megszervezés[ét]” is felhasználva. Az akcióprogram a hallószervi propaganda további eszközeként jelölte meg a propagandautókat, amelyeknek négyféle tevékenységet kellett volna ellátniuk: közvetíteni a Vezér (!) beszédeit, a nemzeti egység indulóját, továbbá sugározni a néptömegek befolyására alkalmas szónoklatokat és a nemzetinek minősített zenét. A plánum nem feledkezett meg a hangosfilm „népnevelésben” betöltött szerepéről sem, fontos eszközként azonosítva, mint a „halló- és látószervi propaganda” fegyverét. A tervetben felvázolt *modus procedendi* az adott politikai viszonyok és alkotmányos koordináták keretei között nyilvánvalóan nem volt megvalósítható, legalábbis addig határozottan állíthatnók ezt, amíg a hatalmi elit a parlamentarizmusnak (parlamentáris demokráciának) definitíve megfelelő, annak formális ismérveit minimálisan megvalósító kormányformát fent kívánta tartani. A vázolt elképzelések azonban bizvást haszonnal válhattak alkalmazhatóvá, az ideológiai indoktrináció és agitáció „álmoskönyvévé” egy diktatórikusan működő, a kompetitív többpárti demokráciát negligáló, totalitárius berendezkedésű állam propagandájában. A Gömbös-kormány utolsó egy esztendeje, amely döntően a párt újjászervezésével, totális centralizációjával telt, már nem biztosított elegendő időt arra, hogy a „lelkek feletti diktatúra” autoriter rezsimek által ekkortájt kiépített szervezeti modelljét a miniszterelnöki apparátus sikeresen kiépítse.

3.4. A sajtószabadság elméleti vitája és a sajtószabályozás elvei az 1935-ös Képviselőház plénumán: „kísérlet a sajtójog reformjára”

Az 1935. márciusi választásokat követően a Gömbös-párt vezére megerősödve, a bethleni konzervatívok okozta tehertételtől pedig lényegében megszabadulva alakíthatott kormányt, hiszen

„a kormányelnök (...) csak a választások óta ur (*sic!*) a saját politikai portáján, addig csak amolyan »intéző-féle« volt (...) akit az igazi »tulajdonos« [az utalás Bethlenre vonatkozik – K.T.] (...) csak addig tűrt volna a helyén, míg neki magának ismét kedve kerekedik az »önálló politikai gazdálkodáshoz« s aki titokban már meg is írta a felmondólevelet, csak éppen az intéző megelőzte néhány lélekzétvétellel (*sic!*).”⁵⁶

Az új, és a miniszterelnök számára a korábbi parlamenti erőviszonyokhoz képest lényegesen kedvezőbb összetételű Képviselőházban a sajtótörvényhozás ügye is újult erővel, és a korábbiakhoz képest határozottabb elszántsággal került elő.

A törvényhozásban a harmincas esztendők derekán tehát, több éves viszonylagos szélcsend után, ismét intenzív diskurzus bontakozott ki a sajtóügyről, s egy leendő, új kódex tartalmának elvi kereteiről, posztulátumairól. Az 1935/36. évi állami költségvetés igazságügyi tárcára vonatkozó fejezetének képviselőházi tárgyalása a kormányoldalnak és az ellenzéknek egyaránt jó apropót kínált arra, hogy megfogalmazzák a sajtószabadságról vallott felfogásukat, csakúgy, mint kívánalmaikat egy jövőbeni sajtóreform szükséges irányát illetően. A Képviselőház pénzügyi bizottságának a költségvetést tárgyaló ülésén – ritka megszólalásai egyikeként – szót kért az egykor volt konzolidációs miniszterelnök, Bethlen István, aki kormányzása idején maga is a szigorú sajtórendészet híve volt,⁵⁷ és aki ez idő tájt már komoly nézetkülönbségen volt Gömbössel, mi több egyértelműen politikai ellenfele volt az új miniszterelnöknek. A „nagy politikai kihatású kérdésnek” minősített ügyet szóba hozva leszögezte, hogy az kétféleképpen is elintézhető, úgy, hogy „kiirtj[a] a sajtóélet terén mutatkozó visszasságokat, de lehet úgy is, hogy elnémitják a sajtó hangját s gúzsba kötik a sajtó szabadságát.” Tiltakozott a kormány olyan sajtópolitikája ellen, amelynek következtében „a sajtó egy része meg van rémítve azoknak a különböző szállongó híreknek a hatása alatt, amelyek a kormány sajtóreform-elgondolásai körül terjengenek”, s amelynek hatására a lapok egy része „nem mer élni a kritikának azzal a szabadságával, amelyre alkotmányos országnak feltétlenül szüksége van.” Mindezekre tekintettel a volt kormányfő „világos és határozott választ” várt arra a kérdésre, hogy milyen elvek alapján készül a sajtótörvénytervezet, fenntartja-e „a bírálatnak és a szabad gondolatközlésnek a szabadságát.”⁵⁸

⁵⁶ Idézet Antal István jászberényi beszédéből, I. *MTI könyomatos hírek, Napi tudósítások*, 1920–1944 [MOL, K 428. a) sorozat] 1935. december 8. 10. kiadás. Utalás a következőre: 1935. márciusban Horthy feloszlatta az Országgyűlést, minek utána Bethlen és hívei kiléptek a kormányzópártból, majd Gömbös nyomására még a titkos szavazás alapján megrendezendő első választás bevezetése előtt kiírta a választásokat, amelyek egyértelműen a hivatalban lévő miniszterelnök politikai céljait segítették. A választásokon minden addiginál durvább törvénysértések történtek, elsősorban a *helyi törvényhatóságok* részéről. A választások eredményeként Gömbös és támogatói meggyőző sikert értek el, fájó veszteséget okozva a bethleni konzervatív és a baloldali öröknek egyaránt.

⁵⁷ A Bethlen-korszak sajtórendészeti szabályairól és gyakorlatáról I. KLEIN i. m. (10. lj.)

⁵⁸ *MTI „könyomatos” Hírek, Napi tudósítások*, 1920–1944 [MOL, K 428. a) sorozat]; 1935. május 8. 17. kiadás.

Az országgyűlés plenáris ülésén Ángyán Béla kormánypárti képviselő (Bethlen idején miniszterelnökségi sajtófőnök és egykori igazságügyi államtitkár) a sajtószabadság elvi kérdésköréhez szólva, annak definiálása kapcsán úgy fogalmazott, hogy „gyakorlása (...) súlyos felelősséget és súlyos kötelességeket is hárít azokra, akik ezeket a jogokat gyakorolják”, hozzátéve, hogy álláspontja szerint a sajtótörvénynek két ponton kell felépülnie, a felelősség és a sajtórendészet szabályain. A lapok rendészetét is felemlítve a volt sajtófőnök kívánatosnak látta a kormány kivételes hatalmának sorsát egyenesen összekötni a rendészeti előírások szigorításával, álláspontja szerint ugyanis, kizárólag ilyen irányú szabályozás mellett válhat nélkülözhetővé a végrehajtó hatalom számára biztosított, s sokak által vitatott hatalmi eszköz, kijelentvén: „a mai nehéz, szomorú gazdasági és társadalmi viszonyok között fokozottabb éberségre van szükség.”⁵⁹ Kelemen Kornél egységpárti politikus is óva intette a képviselőket a sajtószabadság „de” nélkül való megvalósításától, kifejtette „ha ezt a gondolatot [értsd: sajtószabadság] mi »de« nélkül alkalmaznánk a mai viszonyokra, hova jutna ez a szerencsétlen ország.” Kelemen a szigorítás irányába ható, olyan szabályozást sürgetett, amelyben megtorlással honoráltatik „a sajtónak minden olyan gesztusa, amely nemzeti értékek, erkölcsi javak lerombolását célozza.”⁶⁰ A sajtótörvény kívánatos szabályozási elveinek ilyen szellemű rögzítése sokak számára aggodalomra adott okot, hiszen egyértelműen jelezte, hogy a kormányoldal felfogásában a sajtószabadság fogalma és érvényesülése során már nem a *szabadság* a főszabály, s a szűk körű korlátok a ritka és kényszerítő kivételek, hanem a kormányerők éppen ezzel az évszázados elvi tétellel ellentétes nézőpontot képviselő felfogást tettek magukévá.

Az ellenzék prominensei – érzékelve a Képviselőházban imponáló többséget birtokló kormánypárt szándékát – azonban úgy érveltek, hogy „a magyar élet európai színvonalát (...) sajtószabadság nélkül elképzelni”⁶¹ nem lehet. A sajtószabadságnak ilyen értelmezéséből pedig egyenesen oda konkludáltak, hogy „egy leendő „sajtótörvényt másként, mint kossuthi szellemben, (...) a gondolatszabadság jegyében”⁶² elképzelni nem tudják, s ebből az elvi kiindulópontból következően határozottan azt javasolták, hogy a sajtóreform még „a meglévő béklyókat is vegye le és alkoss[on] teljesen tiszta, teljesen szabad sajtót, mert ez felel meg a magyar közéletnek.”⁶³ A kormánypárti álláspontot vitató ellenzéki felszólalók között elsőnek Eckhardt Tibor, a szege-di ellenforradalmi kormány sajtóügyekért felelős tisztviselője kristálytiszta érveléssel emelkedett szólásra. A kisgazdapárt exponense ugyan osztotta a kormányoldal azon nézetét, hogy a sajtószabadságot nem lehet minden korlát nélkül, „olyan tágan értelmezni, hogy az szabadossággá fajuljon”, ellenben „kellő önfegyelmével, vagy ha az hiányzik, felülről reá szabott korlátokkal” keretek közé szorítható, ám „azok a korlátok, amelyek a sajtónak helyesen szabotnak, nem lehetnek soha semmi körülmények között sem egy politikai hatóságtól függőek.”⁶⁴ A kisgazdák elnöke a sajtófelügyelet intézményes, leginkább bírói megvalósítása mellett szállt síkra,⁶⁵ szorgal-

⁵⁹ Ángyán Béla képviselő felszólalása, KN (1935) II. 10.

⁶⁰ Uo. 15.

⁶¹ Uo. 18.

⁶² Erődi-Harrach Tihamér, Uo. 24.

⁶³ Uo. 11.

⁶⁴ Uo. 17–18.

⁶⁵ A sajtószabadság „feltétlenül intézményes (...) egyedül és kizárólag a független magyar bíróság” általi biztosításáról többen szóltak, l. még: KN (1935) II. 24.

mazva a kormányzati, miniszteriális kontroll megszüntetését, utalva arra, hogy „a sajtónak (...) fontos ellenőrzési szerepe van a politikai élettel szemben”, így „ellenőrzését nem lehet azokra bízni, akik maguk a sajtó és nyilvánosság ellenőrzése alatt állnak.”⁶⁶ A sajtó ellenőrzését különösen nem lehet a kormányzat diszkrecionális jogává tenni – érveltek az ellenzéki frakciók – rámutattak ugyanis, hogy „az igazi sajtószabadság elsősorban azt involválná magában, hogy megszűnjék a háború esetére szóló kivételes intézkedések törvénye”, továbbá részletesen felsorolva ezeket a kormányt kedvezményező, sajtórendészeti eszközöket „megszűnjék a kormány számára a kivételes hatalom és ugyanakkor megszűnjék az a lehetőség, hogy a lapok kolportázsja, a lapok megjelenési joga, a lapok indításának joga és a lapok betiltásának joga kizárólag, egyedül a kormány kénye kedvétől függjön.”⁶⁷

Lázár Andor igazságügyminiszter a tárcája költségvetését érintő vitában csak röviden érintette a sajtóügyet. Elmondta, hogy a másfél évtizedes „rendtörvény”⁶⁸ fenntartását a maga részéről a továbbra is szükségesnek tartja, mivel annak szabályai „még mindig megtalálják a maguk indokoltságát, (...) az állam biztonsága érdekében.” A szakminiszter továbbá kifejtette, hogy egy jövőbeli sajtóreform irányának olyannak kell lennie, ami „megfelel[...] annak az elgondolásnak, amelyet ez a nemzet a maga élete és jövője szempontjából a sajtóval szemben megkíván”. Mindehhez hozzátette, azt a sajtószabadság hívei számára közelről sem biztató axiomatikus alapvetést, miszerint „minél nagyobb a hatalom, annál inkább szükség van kontrollra, ma pedig a legnagyobb hatalom a sajtó, és ezt kontroll, ellenőrzés nélkül hagyni, nem felel meg annak az alkotmányos érzéknek, amely a magyar nemzetet mindig jellemezte.”⁶⁹ Végül az igazságügy kormányzati exponense felszólalásában nem hagyott kétséget afelől, hogy álláspontja szerint „az érdekképviseleti reform kapcsán minden foglalkozási ágának megfelelő érdekképviseletbe, így tehát az újságíróknak az újságírókamarába való tömörítése is szükséges lesz.”⁷⁰ Azt azonban rövid előadásában már nem részletezte, hogy ez a bizonyos „tömörítési” szükséglet kiket tömörít be és kiket taszít ki a zszurnaliszták központi hatalom által kanonizált közösségből, s így kiket foszt meg a sajtóban való szólás szabadságától.

Amint az a dióhéjban bemutatott képviselőházi vitából is kiviláglik, a kormányzati körök szándéka ismert volt ugyan egy leendő sajtóreform általános irányával kapcsolatban, de annak jövőbeni konkrét tartalmáról az ellenzéki képviselőknek és a szakma érintettjeinek biztos tudása nem, legfeljebb feltételezései lehettek. A titkolózást jól példázza, hogy pár hónappal a Képviselőházban lezajlott, fentebb körvonalozott, elméleti diskurzus után, Lázár Andor igazságügyminiszter egy interpellációra adott válaszában is csupán arról tudósította a T. Házat, hogy „igenis a kormány foglalkozik egy sajtóreformjavaslat előkészítésével”, hozzáfűzte azonban, a tervezet „elsősorban azok elé az érdekeltek elé fog kerülni, amelyek ebben a kérdésben hivatva vannak véleményt mondani.”⁷¹ Utóbbi kijelentésével a miniszter kimondva-kimondatlanul érzékeltette, mit is gondol az ellenzéki képviselők sajtószabályozásban való részvételének lehetőségéről, feltételeiről és kompetenciájáról.

⁶⁶ Uo.

⁶⁷ Uo.

⁶⁸ Azaz az állami és társadalmi rend hatályosabb védelméről szóló 1921. évi III. törvénycikk.

⁶⁹ KN (1935) II. 37.

⁷⁰ Uo.

⁷¹ KN (1935) IV. 489.

1935 augusztusában a királyszállási kihelyezett kormányülés napirendjén is feltűnt a sajtó-reform ügye, és „[a] minisztertanács Lázár Andor igazságügyminiszter előadásában a sajtótörvény reformjának ügyét” tárgyalta, amelynek során „megállapította azokat az irányelveket, amelyek alapján az igazságügyminiszter az erre vonatkozó törvényjavaslatot előkészíti.”⁷² A sajtóügy napirendre vételének bejelentésén túl a távirati irodával közölt kommuniké továbbiakról, így különösen a kabinetülésen számításba vett elvek tartalmáról nem szólt. A *Pesti Napló* azonban beszámolt arról, hogy értesülése szerint bár a „törvényelőkészítő osztály nem készített semmiféle javaslatot”, s „csupán az alapelveket kívánják tisztázni (...) egyelőre bizonyos rendészeti kérdések azok, amelyek a tervezetbe fel vannak véve.”⁷³ A kormány azonban a lap értesüléseit „kitalált híradásoknak” minősítette, s deklarálta, „[n]em igaz az, hogy a sajtótörvénytervezetbe bizonyos rendészeti kérdések vannak felvéve.”⁷⁴ A közel egyhetes tanácskozást követően a miniszterelnök „nagy beszédben” emlékezett meg „nemzeti egység pártjának értekezletén a bakonyi minisztertanács tárgyalási anyagáról”. A pártértekezleten Gömbös a sajtókérdést csak röviden érintette, konkrétumokról nem szólva, a reform indokoltságát igazolandó rögzítette, „jelenleg Magyarországnak van egész Európában a legliberálisabb sajtótörvénye, amely sok tekintetben visszaélésre ad alkalmat. Elhatároztuk tehát a sajtó reformját főként abban a vonatkozásban, hogy a visszaéléseknek a lehetőségét megszüntessük (...) időszerű tehát a sajtó reformja.”⁷⁵

Antal István egykori sajtófőnök, aki időközben az igazságügyi tárcához államtitkári kinevezést kapott, 1935. december 8-án választókerületének székhelyén, Jászberényben tartott beszámolóbeszédében egyértelműen utalt arra, hogy a kormány kiemelt jelentőségű „kérdéskomplexumként” tekint a sajtóreform kérdésére, amely a „közel jövő napirendjére kerül.” Az államtitkár politikai szónoklatában – a *Nemzeti Munkaterv* szellemében – felvázolta a központi hatalom által elképzelt új sajtószabályozás irányát és elveit, deklarálva, hogy „[a] kormány nemcsak a nemzet testi, de a nemzet lelki egészségének helyreállítását is céljaul tűzte ki.”⁷⁶ A kormány exponense ebben a terápiában fontos eszközként láttatta, hogy a minisztertanács „a közel jövőben tető alá fogja hozni a sajtó jog reformját,”⁷⁷ amelynek vezérmotívumát „a legmagasabb állami és nemzeti érdekek hatályos sajtójogi” védelme fogja képezni, csakúgy, mint „a zugsajtó kiirtása” és „az újságírói hivatás etikai jelentőségének erősebb kidomborítása.”⁷⁸

Az igazságügyi államtitkár kijelentése, amelyben határozottan állította a kormány sajtóreform iránti elkötelezettségét, ismételten felkeltette a kormány szándékai iránt a nyilvánosság érdeklődését. Dinnyés Lajos a plénumon interpellálta az igazságügyi minisztert – tekintve, hogy államtitkára, „akinek a miniszter úrral előkelő és kellemes összeköttetése van,”⁷⁹ a tervek

⁷² MTI „könyomatos” Hírek, Napi tudósítások, 1920–1944 [MOL, K 428. a] sorozat]; 1935. augusztus 9. 14. kiadás.

⁷³ Megkezdődött az egyhetes bakonyi minisztertanács. *Pesti Napló*, 1935. augusztus 6. 3.

⁷⁴ MTI „könyomatos” Hírek, Napi tudósítások, 1920–1944 [MOL, K 428. a] sorozat]; 1935. augusztus 6. 31. kiadás.

⁷⁵ Gömbös Gyula miniszterelnök nagy beszéde. *Pesti Hírlap*, 1935. augusztus 13. 2–3.

⁷⁶ MTI „könyomatos” Hírek, Napi tudósítások, 1920–1944 [MOL, K 428. a] sorozat]; 1935. augusztus 6. 20. kiadás.

⁷⁷ Uo.

⁷⁸ Uo.

⁷⁹ KN (1935) IV. 490.

vett kodifikáció kapcsán bizonyos fix pontokat megjelölve, homályos irányelvek meglétéről beszélt –, és arra kérte, mivel tárcájához tartozik a kodifikáció, közölje annak tervbe vett alapelveit. Lázár, mint korábban több alkalommal, válaszában megint egyszer titokzatosan nyilatkozott, elismerte ugyan egy készülő törvény tényét, ám a törvényhozási eljárás elveit ürügyként felhasználva, elutasította a konkrétumok megjelölését, mondván „[n]em felelne meg semmiféle alkotmányos szokásnak és semmiféle célszerűségnek, ha incidentaliter akarnánk egy még el nem készült törvényelgondolásra vonatkozó elveket itt a Házban vita tárgyává tenni.”⁸⁰

A Nemzeti Egység Pártja 1936. február 18-án pártértekezletet tartott, amelyen a kormány tagjai, s a párt prominensei egyaránt megjelentek. Ivády Béla, a párt ügyvezető elnöke arról tudósította a résztvevőket, hogy „a párt képviselő tagjai részéről olyan óhaj nyilvánult meg, amely az új sajtótörvény sürgős megalkotását tartaná kívánatosnak.” Indítványozta továbbá, hogy az értekezlet hívja fel a kormányt a „törvény megalkotásának sürgős voltára, s (...) a nemzeti és közérdekű szempontok fokozottabb biztosítására.”⁸¹ A tanácskozáson jelenlévő Lázár Andor a korábbiak szellemében nyilatkozott, miszerint „részletekbe menő terveket (...) nem kíván ezúttal nyilvánosságra hozni”, ám megelőző nyilatkozatainál tovább ment, s kijelentette „[m]aga is érzi a sajtókamara létesítésének szükségességét.”⁸²

Tavasszal ismételten a Ház plenumán forgott a sajtószabályozás ügye. Az 1936/1937. évi állami költségvetés igazságügyi tárcára vonatkozó részének vitájában sok tekintetben csak megismétlődtek az évek óta hangoztatott érvek (és kontradikciók) a sajtótörvényhozás szükségességét illetően. Az unalomig ismételt klisék mellett azonban új, vagy a korábbiakhoz képest hangsúlyosabban megjelenő szempontok is előtérbe kerültek. Egyre többen, még a NEP képviselők közül is úgy vélték, hogy vagy egyáltalán nincs szükség új szabályozásra, vagy a sajtójogi kodifikáció kérdése egyszerűen nem időszerű, mivel „vulkanikus időkben, nehéz talajban minél kevesebb törvényt kell hozni.”⁸³ Az ellenzék a sajtóügyet szélesebb összefüggésbe helyezve – Victor Hugót megidézve – rámutatott, hogy „ahol a jog harcol a törvénnyel, ott nincs igazi jogrend, ott nincsenek igazi alkotmányos biztosítékok”,⁸⁴ s hozzátették „[a]z alkotmány nem csupán a parlamentarizmust jelenti [a kormányzó erők hajlamosak voltak erre az egy kategóriára szűkíteni az értelmét – K.T.], hanem jelenti az összes szabadságjogokat, (...) a sajtószabadságot is.”⁸⁵ Mások, kiváltképp a kormányoldalról azonban a korábbiakhoz képest is nagyobb hangsúlyt fektettek a renitens sajtó nemzet érdekei védelmében történő megrendezésére. Krüger Aladár, a napirend előadója rögzítve a többségi álláspontot leszögezte, „a sajtójognak reformja igenis közóhajt képez.”⁸⁶ „Nagyon kényes kérdésnek” minősítve szolt a témához Wolff Károly, a reform feltétlen híve. Előadta, hogy bár ő a maga részéről „a sajtószabadság rendíthetetlen híve (...) ámde, ha az a sajtó a szabadságával visszaél és a nemzetem érdekeit sérti (...) a legnagyobb visszaéléseket követi el, sőt külpolitikai hátrányokat okoz hamis hírekkel”, ezt nem tartja sza-

⁸⁰ KN (1935) IV. 489.

⁸¹ *Magyar Országos Tudósító, Hírvényag*, 1929–1944 [MOL, K 612. a) sorozat], 1947–1948 [MOL, XXVI–A–14]; 1936. február 18. 41. (kézirat).

⁸² Uo.

⁸³ Fábán Béla, KN (1935) VIII. 306.

⁸⁴ Vázsonyi János, Uo. 296.

⁸⁵ Dulin Jenő, Uo. 324.

⁸⁶ Krüger Aladár, Uo. 290.

badságnak, s ilyen esetben az állam részéről bizonyos „önvédelmi intézkedést” jogosultnak tart. Végül Wolff felemlítette a kormányoldal akkortájt divatosná vált nézetét, miszerint Magyarországon valóban nincs sajtószabadság, de annak érvényesülését nem az állam, a kormányzat csorbítja, hanem „ott van egy vállalat, egy részvénytársaság (...) ráfekszik a lelkükre”, és ezért nincs szabad sajtó. A kormánypárt képviselője végül a sajtószabadság helyes értelmezéséhez további elemként, összefoglalva álláspontját elvi érveléssel rögzítette, hogy a sajtó „a nemzetem érdekét szolgálja, ne pedig az egyes vállalatokét vagy egyes egyedekét, és ne romboljon, hanem alkosson velünk együtt a nemzet érdekében.”⁸⁷ Vázsonyi János (demokratapárti) arra a felvetésre, hogy a reform közóhajnak tekinthető általános igény „timeo Danaos”⁸⁸ választ adott, s helyette azt javasolta, hogy „szűnjék meg (...) a kivételes hatalom alapján való kormányzás”, mivel csak ha az megszűnik, „akkor kezdhethetünk beszélni szabad sajtóról.”⁸⁹ Vázsonyi felidézte a negyvennyolcas sajtótörvény szellemiségét, a kodifikáció számára követendő mintaként felmutatva, majd annak a meggyőződésének adott hangot, hogy a sokat hangoztatott személyiségi jogok oltalma, a családi és magánélet szentségét sértő lapok megfenyítéséhez szükséges „törvényes védelem és az eljárás mód” biztosított. A sajtószabadságot, mint politikai szabadságjogot biztosító alkotmányos garanciarendszer méretes hiányosságai miatt követelte a sajtószabadság helyreállítását, amelynek elengedhetetlen feltételeként az esküdtszéki törvénykezés visszaállítását látta, nem csupán a sajtóügyben, de minden politikai vonatkozású ügyben.⁹⁰ Pesthy Pál, egykori igazságügyminiszter felszólalásában érintőlegesen foglalkozott a sajtókérdéssel, röviden kifejtett álláspontja kapcsán elmondható, hogy a jobboldalon sem volt osztatlan támogatottsága a kodifikáció gondolatának. Pesthy kifejtette ugyanis, hogy bár lehetnek a szabályozásnak „olyan excessusai, amelyek (...) lefaragandók”, mégis „sajtótörvényünk ma teljesen jó (...) és nagyon sok olyan esetben amikor (...) nem alkalmazását diffikultálják, igenis alkalmazni lehetne.”⁹¹ Fábán Béla (Nemzeti Demokrata Párt), feljajdulva kérte, „az Istenért, ne méltóztassanak reformokat csinálni. Meggyőződésem, hogy az, aki a sajtó útján ma bűncselekményeket követ el, az a bíróság, amelynek feladata a törvényt alkalmazni, azt ugyanúgy megfoghatja a nyakánál, mint ahogyan megfoghatná a bármilyen új törvényi rendelkezés esetén.”⁹²

Dulin Jenő (Független Kisgazdapárt), aki, mint kifejtette, készséggel elhiszi a „miniszter úr legmesszebbmenő és legjobb intencióit”, ám ezzel együtt is úgy vélte, nem szabad a kérdéshez hozzányúlni, „mert előzőleg túlságosan sokat fenyegették vele a sajtót (...) a köztudatban ez már benne van (...) villamosság tölti el a lelkeket, (...) akaratlanul is arra gondolnak, hogy a kritikának megnyilvánulási lehetőségét valamiképpen korlátoz[ni] és megfojt[ani] akarják.”⁹³ Több előtte szólóhoz csatlakozva pedig hitet tett azon vélekedés mellett, miszerint „a visszaélések, amelyeket a sajtó elkövetett, részben a rendkívüli szabályok által, részben pedig a bíróságok he-

⁸⁷ Wolff Károly, Uo. 310.

⁸⁸ Azaz: az ellenség szívességét, ajándékát gyanúval kell fogadni. Utalás Vergilius Aeneiséből elhíresült Laokoón bölcsességre, a trójai faló ajándékára: „Quidquid id est, timeo Danaos et dona ferentes”.

⁸⁹ Vázsonyi János, KN (1935) VIII. 294.

⁹⁰ Vázsonyi, Uo. 295.

⁹¹ Pesthy Pál, Uo. 298.

⁹² Fábán Béla, Uo. 305–306.

⁹³ Dulin Jenő, Uo. 324.

lyes és józan igazságszolgáltatása révén teljes egészében eliminálhatók.”⁹⁴ A sajtóreform legélesebb bírálatát – hagyományosan – az ülésterem baloldaláról fogalmazták meg. A szociáldemokrata politikusok sorában a méltán híres londoni Workmans College atmoszféráját reprezentáló Malasits Géza szordínóban tartott felszólalásában úgy látta, hogy „a magyar sajtónál ártatlanabbat” nem lehet találni, hivatkozva egyes külföldi sajtótermékek radikalizmusa ellenére biztosított szabadságukra, oda konkludált, hogy „ahhoz a sajtószabadsághoz képest, amellyel azok írnak, ez Magyarországon nagyon szűk pórázon tartott valami.” Mindezekre tekintettel azt javasolta Lázár miniszternek, hogy „ne is kétszer, hanem hatszor gondolja meg, amíg ehhez az amúgy is csenevész sajtószabadsághoz hozzányúl.”⁹⁵ A képviselőházi vitában a baloldali tenort a szenvedélyes stílusú lapszerkesztő-képviselő, Propper Sándor képviselte. Felszólalását a háborús kivételes hatalom kritikájával kezdte, követelve annak hatályon kívül helyezését, „végre egyszer helyreállíttassék a sajtószabadságnak azt a minimális mértékét, amely a háború előtt már megvolt.” A kormányoldal exponenseiről igen magvas véleményt formálva kijelentette, „irtóznak a batárhangú szabad sajtótól” és „[s]ajtóhurokkal fenyegetőznek.” Az időt s politikai atmoszférát, „a gyűlöletes légkör[t], amely talán még a forradalmakat követő esztendőök gyűlöletét is felülmúlja hatóerőben”⁹⁶ ő sem tartotta alkalmasnak a kodifikációra. Ellenben mint *modus procedendi* hozta javaslatba, mint a progresszív reform eszközt, hogy a tizennégyes sajtótörvényt minden korlátozás nélkül, eredeti szövegével léptessék újjólág hatályba, „tessék megtisztítani (...) a béklyóktól, tessék megszüntetni a kivételes rendszabályokat”, s utána megvizsgálni, hogy a régi-új sajtótörvény „milyen hatással volna magára a sajtóra.”⁹⁷ Végül érdemes dióhéjban idézni Lázár Andor reflexióit. A miniszter vitatta a sajtószabadság idealizált tárgyalását, amelyben a realitásokat nem veszik figyelembe, „hiszen a sajtó ma nemcsak idealisták véleményének megjelenési lehetősége,” ellenben „a sajtó ma üzleti vállalkozás, a saját üzleti érdekében a nemzet érdekét igen gyakran másodrangúnak tartja.”⁹⁸

A képviselőházi vita, mondhatnók azt is, hogy terméketlen maradt, mégis két lényegi elem kiemelésre érdemes. Úgy látszik, hogy 1936 nyarán a jobboldalon is egyre többen vélték úgy, hogy nem időszerű a sajtó újraszabályozásának ügye, ellenben akik a reform mellett törtek lándzsát, a sajtószabadság fogalmának meritumába a nemzet érdekében való alkotó munkát állították, miközben a szabadságjogra leselkedő veszély forrásaként nem a kormányzati önkényt, hanem a tulajdonosi érdekeket jelölték meg. A nemzet érdekének tartalmi meghatározására a felszólalók nem tettek kísérletet, a *Nemzeti Munkaterv* kilencedik pontjaként megismert korlátozó klauzula lebegtetése – vélték a kormány politikáját kritikusan szemlélők – nem adott okot a sajtószabadság híveinek reális reményekre.

Az 1936-os esztendőttől – a levéltári források tanúsága szerint⁹⁹ – látványosan felgyorsult a nyilvánosság kereteinek átalakítását célzó reform előkészülete, egyre intenzívebb levelezés folyt az igazságügyi tárca és a belügyminisztérium között a szabályozás irányával és egyes rendelkezé-

⁹⁴ Dulin Jenő, Uo. 325.

⁹⁵ Malasits Géza, Uo. 321.

⁹⁶ Propper Sándor, Uo. 316.

⁹⁷ Propper Sándor, Uo. 317.

⁹⁸ Lázár Andor, Uo. 314.

⁹⁹ MOL K-49 1936. 27. cs. I.a.

seivel kapcsolatban. A sajtóviszonyok évek óta tervbe vett radikális újraszabályozásának egyre türelmetlenebb sürgetésében döntő mozzanat lehetett, hogy érzékelhetően kezdett megbukni a totális államszervezés kísérlete. A sajtóreform középpontjában már távolról sem a sajtószabadság érvényesülésének a biztosítása állt, ellenben a szabályozási törekvések fókuszában már a szabad sajtó fékjeként tételezett értékek, „a felelősség és a nemzetérdek.”¹⁰⁰ A tárcaközi egyeztetésnek további kiemelten fontos, megvalósítandó eleme volt a – korábban már több ízben is számba vett, ám különböző okokból mindannyiszor negligált – sajtókamara kérdése. A felállítandó intézmény tartalmi kérdései kapcsán Kozma Miklós belügyminiszter kifejtette, hogy a kamarai szabályozásban „a tagfelvételekhez a meghatározott képzettség kimutatásán kívül egyéb személyi feltételek igazolását is okvetlenül szükségesnek” tartja, továbbá nem habozott megjegyezni, hogy a reform ezen elemének szükségszerűen állást kell foglalnia az újságírói jogállás és a sajtómunkás származása közötti összefüggésről is.¹⁰¹

A Gömbös-kormány által kiérlelt koncepciót a miniszterelnök elhatalmasodó betegsége, majd halála miatt már nem valósíthatta meg, azt az új kabinet, a Darányi Kálmán vezette kormány öntötte végleges formájú normaszövegbe, s terjesztette a Nemzetgyűlés elé „az állami rend megóvása végett szükséges sajtórendészeti rendelkezésekről”, tartalmáról, s a sajtószabadsághoz való viszonyáról sokat sejtető cím alatt.

4. Összegzés

A két világháború közötti alkotmánytörténeti időszak második szakasza, a bethleni konszolidációt követő esztendőök során, vagyis jobbra Gömbös Gyula miniszterelnök négyéves kormányzásának idején a központi hatalom sajtópolitikájában döntő, sajtórendészetében érzékelhető változás következett be. A totális állam megszervezéséhez vezető úton a miniszterelnök fontos mérföldkőnek tartotta a lelkek feletti hatalom megszerzését, s ennek sine qua nonjaként tekintett a hatékony sajtópolitikára. Az új, mindinkább autoriter politika felé forduló magyar kormányzat időszaki sajtóra vonatkozó politikájában a szigorú rendészeti eszközök alkalmazása mellett nagy hangsúlyt kapott a propaganda tevékenység megszervezése, s komoly kísérletek történtek a lappiac egészének domesztikálására. Bár a sajtószabályozás kérdése Gömbös kormányzásának egész időszaka alatt élénken foglalkoztatta a politikai elit mellett a szakmai közvéleményt is, s a kormány számos esetben tett határozott ígéretet a sajtóreform mielőbbi megvalósítására (és annak részeként a kivételes sajtórendészet megszüntetésére), a Bethlen-korszak sajtójoga annak ellenére szinte érintetlen maradt a miniszterelnök 1936-ban bekövetkezett haláláig, hogy a kodifikációs munka már igen előrehaladott fázisban volt. A Gömbös által elszórt magok a harmincas esztendőök derekán igencsak termékeny talajba kerültek, s ott hamar szárba szökkenek. A sajtószabályozás szigorítása csakhamar bekövetkezett, s a sajtószabadság híveinek halovány reményei is szertefoszlottak.

¹⁰⁰ Lázár Andor nyilatkozata, Újság, 1936. május 30. 5.

¹⁰¹ MOL K-49 1937. 27. cs. I.a.

New Deal a szólásszabadságnak*

CASS R. SUNSTEIN**

Bevezetés

Az 1930-as évekbeli New Deal tulajdonjogi intézkedéseirehasonló New Dealre van szüksége a szólásszabadságnak is.¹ E New Deal céljának a közérdekű kérdésekre fordított figyelem és a vélemények sokszínűségének növelése, ezáltal pedig a tőkének a szolgáltatott tartalom fölött gyakorolt befolyása csökkentése kell legyen.

Röviden összefoglalva:² a New Deal előtt az Alkotmányt gyakran az állami „szabályozás” korlátjának tekintették. A gyakorlatban ez azt jelentette, hogy az Alkotmány sokszor megakadályozta az állami beavatkozást a jogok és jogosultságok fennálló elosztásába. E New Deal előtti megközelítés szerint a fennálló viszonyok jelölték ki a semlegesség és részrehajlás (*partisanship*), sőt a tétlenség és cselekvés közötti választóvonalat. A korabeli „*laissez-faire*” csatakiáltása ilyen elképzeléseket fejezett ki, csakúgy, mint az „állami beavatkozás” koncepciója – és az attól való félelem.

A New Deal reformereinek álláspontja szerint az akkoriban fennálló keretek fikciókra épültek. A tulajdonjogot a jog hozta létre. Az állam nemcsak akkor cselekedett, amikor megzavarta a fennálló viszonyokat, hanem eleve felelős volt ezekért a viszonyokért. A polgárok piacokon élvezett javai valójában a jog által számukra biztosított jogosultságok működésén alapulnak. A „*laissez-faire*” fogalma ennek megfelelően nyilvánvaló mítosznak bizonyult.

A reformerek szerint az állami intézkedések különböző formáit gyakorlatiasan, a társadalmi hatékonyságra és a társadalmi igazságosságra gyakorolt hatásuk alapján kell értékelni. A piacok semmiféleképpen nem azonosítandók *a priori* a szabadsággal; azokat annak vizsgálata alapján kell értékelni, hogy szolgálják-e a szabadságot, vagy sem. Ez nem azt jelentette, hogy

* E tanulmány a következő munkáimra épít: *Democracy and the Problem of Free Speech*. New York, The Free Press, 1993., *The Partial Constitution*. Cambridge, MA, Harvard University Press, 1993 [a továbbiakban: SUNSTEIN (1993a) i. m.], valamint *Exchange; Speech in the Welfare State: Free Speech Now*, 59 *University of Chicago Law Review* (1992) 255. E tanulmány egy korábbi változatát 1994. február 25-én már bemutattam a Columbia Institute for Tele-Information (CIT), Columbia Business School, Columbia University által támogatott és rendezett *The 1992 Cable Act: Freedom of Expression Issues* szimpóziumon. (A tanulmány eredeti címe és megjelenési helye: A New Deal for Speech, 17 *Hastings Communications and Entertainment Law Journal* 137 [1994–95]. A cikket a kiadó és a szerző engedélyével közöljük.)

** A jogtudomány Felix Frankfurter professzora a Harvard Law School-on.

¹ Általánosságban valami ilyesmire utal: ONORA O'NEILL: Practices of Toleration. In: Judith LICHTENBERG (szerk.): *Democracy and the Mass Media*. New York, Cambridge University Press, 1990. 155.; T.M. SCANLON, JR.: Content Regulation Considered. In: Judith LICHTENBERG (szerk.): *Democracy and the Mass Media*. New York, Cambridge University Press, 1990. 331.; J. M. BALKIN: Some Realism About Pluralism: Legal Realist Approaches to the First Amendment. 39 *Duke Law Journal* (1990) 375.; Owen M. FISS: Why the State? 100 *Harvard Law Review* (1987) 781.; Owen M. FISS: Free Speech and Social Structure. 71 *Iowa Law Review* (1986) 1405.

² A részletek megtalálhatók: SUNSTEIN (1993a) i. m. (* lji.).

elutasították volna a piacokat, hiszen – miként ma is – a piacok gyakran összekapcsolódnak a szabadsággal, a termelékenységgel, sőt az egyenlőség egy formájával. A (szintén kizárólag a jog által lehetővé tett) piacokba való beavatkozást azonban nem szabad *per se* elutasítani, hanem annak alapján kell értékelni, hogy hogyan szolgálja az embereket.

A New Deal fenti gondolatai sajnos nem sok szerepet játszottak a szólásszabadságra vonatkozó joganyag tekintetében, azaz a semlegesség és a részrehajlás (*partisanship*), valamint az állami intézkedés és a tétlenség mai értelmezése a New Deal előtti időszakéval azonos. Ennek megfelelően határozzuk meg az állami „beavatkozás” fogalmát is. A fennálló renddel szembeni semlegesség döntő szerepet játszik a szólásszabadság (*free expression*) jogában.

Ez nem azt jelenti, hogy a New Deal előtti értelmezés mai alkalmazásának ne lennének előnyei. A szólásszabadság abszolutista megközelítése – még rendkívül leegyszerűsített formájában és annak ellenére is, hogy a nehéz ügyeket nem képes kezelni, illetve az alapos átgondolás szűrőjén fennakad – fontos biztosítékot jelent a szűklátókörű vagy elnyomó jogalkotással szemben. Az Első Alkotmánykiegészítéssel kapcsolatban a műsorszolgáltatás terén a közelmúltban felmerült ellentmondások azonban kiemelik a New Deal reformereinek bölcsességét, és rámutatnak, hogy az amerikai alkotmányosság a szólásszabadság tekintetében éppen abban hibázott, hogy nem vette elég komolyan a New Deal keretében végrehajtott kiigazítást.

Nem azt akarom sugallni, hogy a véleménynyilvánításhoz való jogot – például a munkavédelem és munkahelyi biztonság kérdéseire hasonlóan – korlátozás nélkül a politikai szándék alá kellene rendelni. Nem akarom azt a látszatot kelteni, hogy a véleménynyilvánítás piaci általánosságban a szólásszabadság korlátozását jelentik, vagy hogy általában ne szolgálnák az Első Alkotmánykiegészítés céljait. Azt sem akarom mondani, hogy az állam egyes véleményeket előnyben részesíthetne másokkal szemben, hogy a szólásszabadság egy mítosz volna, vagy hogy a szólásszabadság célkitűzését az egyenlőségével kellene ellensúlyozni. Azt azonban állítom, hogy ami a véleménynyilvánítás állami szabályozásának tűnhet, az legalábbis bizonyos körülmények között előmozdíthatja a szólásszabadság ügyét, így nem lenne helyes korlátozásként értelmezni. Bizonytalanabban bár, de emellett is érvelnék, hogy ami a piacok számára szólásszabadságnak tűnhet, az valójában a szólásszabadság korlátozását is jelentheti. Érvelésem jelentős részét megragadja Robert Hale álláspontja, aki szerint „jogi kötelezettségek érvényesítése érdekében a bírósági gépezet beindítására való képességet” az „államhatalom gyakorlására való felhatalmazásnak” kell tekinteni.³ Éppen ez a – műsorszolgáltatás terén kiemelt fontosságú – felismerés hiányzik a szólásszabadságra vonatkozó hatályos joganyagból.

E tekintetben azonban mindenképp szeretnék általános jelleggel tisztázni valamit. Csábító lehet azt gondolni, hogy a következőkben kifejtett érvelés felér a véleménynyilvánítás „fokozott szabályozása” melletti nyílt és talán groteszk védőbeszéddel. Ennek oka az lehet, hogy az általam vitatott gyakorlatok és feltételek jelentős része az általános megközelítés szerint általában magánjellegű cselekményeket érint, így az Alkotmány bevonása – a közvélekedés szerint – fel sem merülhet. (Emlékezzünk az állami cselekvés tanára, amely szerint a magánfelek cselekményei nem tartoznak az Alkotmány hatálya alá.)⁴ Nem vet fel alkotmányossági kérdéseket

³ Robert L. HALE: Force and the State: A Comparison of “Political” and “Economic” Compulsion. 35 *Columbia Law Review* (1935) 149, 197.

⁴ L. általában *Lugar v. Edmundson Oil Co.*, 457 U.S. 927 (1982); *Jackson v. Metropolitan Edison Co.*, 419 U.S. 345 (1974).

például a kampányköltségek „piaca” és a műsorszolgáltatók, valamint a sajtótermékek vezetőinek eljárása, hiszen hiányzik az állami cselekvés mozzanata. Ami ugyanakkor alkotmányossági szempontból problematikus, az a piac állami szabályozása.

Valójában annak lelkes elfogadására lenne szükség, hogy az Első Alkotmánykiegészítés rendelkezései kizárólag állami cselekedetekre vonatkoznak, a magánszemélyek cselekményei alkotmányossági kérdéseiket nem vetnek fel. E tekintetben az Alkotmány egyértelműen fogalmaz.⁵ Az is egyértelműnek látszik, hogy az alkotmány megsértésének megállapításához elengedhetetlen annak bizonyítása, hogy valamely állami cselekvés „korlátozza a szólásszabadságot”.⁶ Az ilyen cselekvésnek általában jogszabály vagy szabályozás formájában kell megjelennie.

Ha azonban komolyan vesszük a New Deal tanulságait, akkor azokból az következik, hogy a dologi és kötelmi jogi, valamint a szerződésen kívüli károkozásból származó jogosultságok gyakorlása az állami szabályokon alapul, különösen akkor, amikor a jog bizonyos személyeknek kizárólagos tulajdon- és használati jogot biztosít – és főleg akkor, amikor a jog a tulajdonosok vagy véleménynyilvánító személyek számára biztosít ilyen jogokat. Ebből azonban nem következik az, hogy a magánszemélyek cselekményeire minden esetben alkotmányos korlátok vonatkoznának, vagy hogy a jogosan szerzett tulajdonjogok sértenék az Alkotmány bármely rendelkezését. Ennek oka az, hogy valamely alkotmányos aggály felmerüléséhez elengedhetetlen feltétel az államhatalom gyakorlásának aktusa.⁷ Az alkotmányellenesség megállapításához pedig bizonyítani kell, hogy az államhatalom megsértett valamilyen alkotmányos alapelvet.⁸ Az azonban nem következik, hogy a műsorszolgáltatás terén például a jobb minőség és a sokszínűség előmozdítására irányuló erőfeszítések egy, az állami szabályozástól korábban mentes területen történő „állami beavatkozásra” irányuló igénynek minősüljenek. Ilyen esetekben valójában egy új szabályozási rendszer bevezetése iránti igényről beszélhetünk.

Mindenekelőtt azt akarom javasolni, hogy a szólásszabadság előmozdítására irányuló, azonban más jogi szabályokkal (pl. a tulajdonjoggal) ütköző jogszabályokat nem kellene megsemmisíteni, ha céljaik és hatásaik alkotmányossági szempontból megfelelőek.⁹ Valójában az is lehetséges, hogy – meglepő módon – néhány meglévő szabállyal kapcsolatban is alkotmányossági aggályok merülnek fel, ha e szabályok azáltal korlátozzák a szólásszabadságot, hogy bizonyos helyeken és időpontokban nem teszik lehetővé a véleménynyilvánítást.

1. A szólásszabadság New Deal előtti értelmezése

Jóllehet a fenti megállapítások zavarba ejtően elvontnak vagy rendhagyónak tűnhetnek, egyértelműen következnek a modern szólásszabadság jogát meghatározó egyik legfontosabb ügyben, a *New York Times Co. v. Sullivan* perben hozott ítéletből.¹⁰ A *Sullivan*-ügyben a Bíróság meg-

⁵ L. általában *Hudgens v. NLRB*, 424 U.S. 507 (1976).

⁶ L. általában *Grayned v. City of Rockford*, 408 U.S. 104 (1972); *Gooding v. Wilson*, 405 U.S. 518 (1972).

⁷ L. a *Nixon v. Herndon*, 273 U.S. 536 (1927) ügyet követő, az „állami feladatokat” érintő esetek sorát.

⁸ Uo.

⁹ Ezzel az összetett kérdéssel a későbbiekben foglalkozom; l. alább a 20–22. lábjegyzeteket.

¹⁰ 376 U.S. 254 (1964)

állapította, hogy állami tisztviselő kizárólag „tényleges rosszindulat” – azaz a kérdéses kijelentések hamis voltának ismerete, vagy az az iránt tanúsított gondatlan közömbösség – bizonyítása esetén érvényesíthet becsületsértésből származó igényt.¹¹ A Sullivan-ügyet általában a szólásszabadság Alexander Meiklejohn által képviselt, vagyis a szuverenitás amerikai elvéhez kapcsolódó önrendelkezés koncepciójának szimbólumaként értelmezik.¹²

Szembeötlő, hogy a Sullivan-ügyben az alsóbb fokú bíróság megállapította, hogy a *common law* szerződésen kívüli károkozásra – különösen a becsületsértésre – vonatkozó szabályai nem minősülnek állami cselekvésnek, így teljes mértékben mentesek az alkotmányos korlátozásoktól.¹³ Az alsóbb fokú bíróság álláspontja szerint a polgári perek tisztán magánfelek közötti vitákra vonatkoznak. A Legfelső Bíróság azonban – nyilvánvalóan helyesen – rövid úton elhárította ezt a kifogást, mivel – indokolása szerint – a bírósági út igénybe vétele a véleménynyilvánítás megbüntetése céljából történő, kétségtelenül állami cselekvésnek minősül.¹⁴ E kérdés tekintetében nem is az az érdekes, hogy a Legfelső Bíróság elutasította a fenti kifogást, hanem az a tény, hogy az 1960-as években egy állami bíróság ilyen érvet egyáltalán felhasználhatott. Hogyan tekinthették ésszerűen gondolkodó bírák tisztán magánfelek közötti kérdésnek a szerződésen kívüli károkozásra vonatkozó szabályokat?

A válasz abban a New Deal előtti időkben elterjedt és mindmáig fennmaradó nézetben rejlik, amely szerint a *common law* mindössze érvényt szerez a fennálló jogoknak és magánjellegű törekvéseknek, de egyáltalán nem minősül „beavatkozásnak” vagy „intézkedésnek”.¹⁵ Egyértelműen a tagállami felsőbíróságnak a Sullivan-ügyben kifejtett eszmefuttatásához hasonlítható az – a New Deal által elutasított – gondolat, hogy a *common law* dologi jogi szabályait politikán kívülinek és igazságosnak kell tekinteni, a közhatalom gyakorlását pedig el kell utasítani. A jó hírnév természetesen dologi érdeknek minősül,¹⁶ az állami felsőbíróság pedig – a New Dealt megelőző időszak gondolkodásának megfelelően – ezen érdek védelmét nem tekintette állami intézkedést is tartalmazó lépésnek.

Elkerülhetetlennek látszott, hogy a Sullivan-ügyben a Legfelső Bíróság elutasítsa ezt az igényt, az ügy ezen aspektusa pedig jobbára feledésbe is merült. A hatályos jog számos tekintetben azonban az eljáró állami bíróság mára már elfeledett nézetein alapszik. A Sullivan-ügyből még azt az általános következtetést is levonhatjuk, hogy a bíróságoknak a tulajdonhoz fűződő jogok jogi úton történő védelmét minden esetben gyakorlati módon, a szólásszabadságra gyakorolt hatását figyelembe véve kell értékelniük. Ez az elgondolás fontos következményekkel jár.

¹¹ Uo., 267.

¹² L. Alexander MEIKLEJOHN: *Free Speech and its Relation to Self-Government*, New York, Harper Brothers Publishers, 1948. 14–19. A kapcsolatra kifejezetten felhívja a figyelmet William J. BRENNAN, JR.: *The Supreme Court and the Meiklejohn Interpretation of the First Amendment*. 79 *Harvard Law Review* (1965) 1, 12–14, 19.

¹³ *New York Times Co. v. Sullivan*, 144 So. 2d 25, 40 (Ala 1962), felülv. 376 U.S. 254 (1964). Figyelemre méltó, hogy a Sullivan-ügyben az állam nem volt fél – ami megkülönbözteti ezt a legtöbb olyan ügytől, amelyekben az Első Alkotmánykiegészítés alapján emeltek kifogást. Ugyanakkor a szövegben tárgyalt problémának egyszerűen egy másik változata lenne ezt úgy értelmezni, hogy hiányzik az ügyből az állami cselekvés mozzanata.

¹⁴ *Sullivan*, 376 U.S., 254 (1964).

¹⁵ L. pl. *Bailey v. Richardson*, 182 F.2d 46 (D.C. Cir. 1950), fenntartva, 341 U.S. 918 (1951).

¹⁶ L. pl. *Paul v. Davis*, 424 U.S. 693 (1976).

A tulajdonjog által meghatározott rendszerben nem lehetséges, hogy a véleménynyilvánítás ne legyen szabályozva; a kérdés az, hogy a szabályozás mely formái azok, amelyek a leghatékonyabban szolgálják a szólásszabadság garanciájának célkitűzéseit.

Vegyük például a médiához való hozzáférés jogának biztosítására irányuló igénnyel, vagy általában a műsorszolgáltatás feletti irányítás megszerzésére irányuló erőfeszítésekkel kapcsolatban felmerülő kérdéseket. Vajon kötelezhető-e a műsorszolgáltatók arra – a kábeltelevíziózásról szóló 1992. évi törvény¹⁷ rendelkezéseivel összhangban –, hogy helyi műsorokat közvetítsenek? Tegyük fel, hogy a legtöbb műsorszolgáltató csupán elhanyagolható mértékben foglalkozik közérdekű kérdésekkel, inkább a filmstárokkal kapcsolatos pletykákra és szex-botrányokra korlátozzák műsoraikat. Tétélezzük fel azt is, hogy a műsorokban a valóban sokszínű vélemények helyett csak a konvencionális erkölcs üres, felhígított egyvelege jelenik meg.

Mindez arra utal, hogy a szólásszabadság rendszerével kapcsolatos problémák jelentős része az állam által a kommunikációs szolgáltatásokat nyújtó és jelentős erőforrásokkal rendelkező intézmények számára biztosított jogi védelemből (azaz a kizárólagos használati jogból) ered.¹⁸ A bíróságok általában ezt az – akár a *common law*, akár valamely jogszabály alapján történő – feljogosítást nem hatalomgyakorlásnak, hanem tisztán „magánjellegű” ügyletnek tekintik. Következésképpen – az alkotmányos követelmények alóli mentességet élvezve – minden további nélkül kizárhatóak egyes személyek és vélemények a műsorokból azon elgondolás alapján, hogy a kizárás tisztán magánjellegű aktus; a médiához való hozzáféréshez való jogot ennélfogva a magánszférába történő állami beavatkozásra is kiterjedő jogként fogják fel.

E tekintetben hasznos lehet figyelembe venni, hogy a Legfelső Bíróság egy, a Sullivan-ügyben érvényesítetthez hasonló igénnyel kapcsolatban azt állapította meg, hogy a bíróságoknak a jog szabályainak vizsgálata során szem előtt kell tartaniuk azt az elvet, hogy az állam nem korlátozhatja a szólás- és sajtószabadságot. „A döntő kérdés nem az állami hatalom gyakorlásának formája, hanem – formától függetlenül – az, hogy állami hatalom gyakorlásáról van-e szó.”¹⁹

Ezt az értelmezést alkalmazhatjuk a jelen problémák esetében is. Ha az Első Alkotmánykiegészítést annak biztosítására irányuló erőfeszítésnek tekintjük, hogy az embereket ne akadályozhassák meg – különösen közérdekű ügyekkel kapcsolatos – véleménység nyilvánításában, akkor a szólásszabadságra vonatkozó hatályos jog nem tűnik megfelelőnek a jelenlegi körülmények között. Mindenekelőtt, az állami szabályozás koncepciója fontos kérdéseket hibásan kezel, alkalmanként pedig egyenesen csorbítja a szólásszabadság céljainak érvényesítését. A műsorszolgáltatás tekintetében a kizárás a bizonyos személyek által történő véleménynyilvánítás megakadályozására alkalmas kizárólagos jogosultságokon keresztül valósul meg – a jog érvényesülésén keresztül.

Vegyük például azt az esetet, amikor egy televíziós csatorna nem hajlandó reklámidőt értékesíteni egy közéleti kérdéseket megvitatni vagy eltérő nézeteket bemutatni kívánó csoport

¹⁷ Cable Television Consumer Protection and Competition Act of 1992, Pub. L. No. 102–385, 106.

¹⁸ Legalábbis ez a helyzet akkor, ha a szólásszabadságra vonatkozó rendszerünket az alkotmány két eredeti célkitűzése – azaz a közérdekű kérdésekre fordított figyelem előmozdítása, valamint az eltérő nézetek kifejtésének lehetővé tétele – alapján értékeljük. A szűkösség és annak eltűnésének problémájával a későbbiekben foglalkozom. L. alább a 31–37. lábjegyzeteket.

¹⁹ *New York Times Co. v. Sullivan*, 376 U.S. 254, 265 (1964).

számára. A hatályos jog szerint az elzárkózás nem vet fel alkotmányossági kérdéseket az Első Alkotmánykiegészítés alapján, részben azért, mert a bírák egy része – jelenleg vélhetően a többsége – szerint a tényállási elemek közül hiányzik az „állami cselekvés” mozzanata.²⁰ Ugyanakkor a műsorszolgáltatási engedély tekintetében a műsorszolgáltatók számára az állam biztosít tulajdonjogot, az ilyen jogok biztosításának aktusa pedig nyilvánvalóan állami cselekvésnek tekinthető. Meg kell hagyni, hogy általában véve jó dolog egy olyan rendszer, amelyben az állam tulajdonjogot vagy piacokat hoz létre a véleménynyilvánítás tekintetében, amiként az is általában véve jó, ha a tulajdonra vonatkozóan hoz létre birtokjogokat és piacokat. A kulcsfontosságú elem azonban az, hogy a televíziós csatornák kizárólagos tulajdonjoga az államtól származik, a véleményüket kinyilvánítani kívánó személyek kizárását pedig – többek között – a birtokháborításra vonatkozó polgári és büntetőjogi szabályok teszik lehetővé; következként állami döntés eredménye.

A jog teremtménye az olyan rendszer, amelyben kizárólag meghatározott véleményeket nyilvánítanak ki, vagy tesznek a nyilvánosság számára hozzáférhetővé. Alkotmányjogi szempontból a kérdés az, hogy a kizárólagos tulajdonjogokat – pontosabban az ilyen jogok egy bizonyos elemét – a feljogosítás feltételhez kötése (esetleg továbbítási kötelezettség megállapítása) révén felszámoló reformok összhangban állnak-e az Első Alkotmánykiegészítés rendelkezéseivel. Másként fogalmazva: a kérdés az, hogy a kizárólagos tulajdonjogok állam által történő biztosítása sérti-e az Első Alkotmánykiegészítést. E kérdést nem válaszolhatjuk meg pusztán azzal, hogy a tulajdonjogot általában az állam biztosítja, hanem ismernünk kell a feljogosítás célját és hatásait is. Erre viszont nem lehetséges *a priori* vagy absztrakt válasz; meg kell ismernünk számtalan részletet is.

Csábító lehet azzal válaszolni ezekre a kérdésekre, hogy az Alkotmány „pozitív” jogok helyett „negatív” jogokat létesít, illetve, hogy legalábbis az Első Alkotmánykiegészítés természetét tekintve „negatív” jellegű, azaz nem állami támogatásra jogosít, hanem az állammal szembeni védelemhez való jogot biztosítja. Ebben a formában a megállapítás a hagyományos bölcsességet tükrözi; a szólásszabadságra vonatkozó New Deal képviselőinek pedig meg kell birkózniuk azzal az érveléssel, hogy az alkotmány nem biztosít pozitív jogosultságokat, és nem is értelmezhető úgy, mintha biztosítana.

A fenti érvelésre két válasz adható. Az első és legfontosabb az, hogy ezekben az esetekben senki sem próbál pozitív jogot érvényesíteni. Az állítás mindössze annyi, hogy az állam nem fogadhat el időről időre olyan jogszabályokat, amelyek (negatív módon) korlátozzák, hogy ki és hol szólalhat fel. Ha valaki adott nézeteit nem fejtheti ki a televízióban, annak az az oka, hogy a polgári jog és a büntetőjog rendelkezései ezt megtiltják a számára. Valóban felmerül tehát a negatív szabadság.

Ugyanez a probléma húzódik meg számos más közismert alkotmányos követelés háttérben is. Vegyük például a hízó kereskedés tilalmát. A tartalomsemleges korlátozások elleni támadás nem megfelelő érv a „pozitív” állami védelem mellett, mindössze arra utal, hogy a bí-

²⁰ CBS, Inc. v. Democratic Nat'l Comm., 412 U.S. 94, 114-21 (1973). Ebben az ügyben csupán három bíró vélte úgy, hogy hiányzik az állami cselekvés mozzanata. Ez a három bíró ma azonban már a többségi álláspontot képviselheti. L. Flagg Bros. v. Brooks, 436, U.S. 149, 163 (1978).

róságoknak az Első Alkotmánykiegészítés elvei fényében vizsgálniuk kell a meghatározott személyeket meghatározott helyen történő véleménynyilvánításban megakadályozó szabályokat. Az a válasz, hogy a szólásszabadságra vonatkozó New Deal pozitív jogokat hozna létre, valójában a pozitív és negatív jogosultságok közötti tarthatatlan, a Lochner-korszakot jellemző különbségtételt használja ki.²¹

A második figyelemre méltó megfontolás az, hogy a negatív és pozitív jogosultságok közötti különbségtétel nem ad magyarázatot még a szólásszabadságra vonatkozó hatályos joganyagra sem. Két nyilvánvaló ellenpélda hozható fel. A Legfelső Bíróság igen közel járt annak megállapításához, hogy ha valamely hallgatóság ellenségessé vagy fenyegetővé válik, az állam köteles védelmet biztosítani a véleményét kinyilvánító személy számára. A hatályos jog alapján valószínűleg még akkor is alkotmányos kötelezettség a tömeg megfélemezésére irányuló ésszerű intézkedések megtétele, ha azok eredményeként megjelenik a karhatalom a helyszínen.²² A véleménynyilvánításhoz való jog így kiterjed az ellenséges magánközönséggel szembeni védelemhez való pozitív jogra.

Vagy térjünk vissza a becsületsértések területére. A becsületsértés *common law* szabályainak alkotmányos korlátozásával a Bíróság lényegében azt állapította meg, hogy a sértetteknek kell támogatniuk a rájuk nézve sérelmes véleményüket kinyilvánító személyeket azzal, hogy a sokszínű véleménynyilvánítás lehetőségének érdekében elfogadják jó hírnevük csorbítását. A Bíróság ennél is továbbmenve megállapította, hogy az államot mintegy pozitív kötelezettség terheli, hogy a szólásszabadság előmozdítása érdekében „elvonja” a megsértett személyek jó hírnevét. Az Első Alkotmánykiegészítés a személy jó hírnevének kötelező, állam által biztosított támogatását írja elő a szólásszabadság érdekében.²³

Az ilyen esetek jól mutatják, hogy az Első Alkotmánykiegészítés még jelenlegi értelmezése szerint sem csupán negatív jogosultságot biztosít, hanem pozitív dimenziókkal is rendelkezik. E dimenziók eredményeként az állam köteles lépéseket tenni annak biztosítása érdekében, hogy a magánszemélyek számára biztosított kizárólagos jogok ne korlátozzák a szólásszabadság rendszerét. Az ellenséges hallgatóság esetében az állam köteles megvédeni a felszólalót a magánsze-

²¹ Ez nem azt jelenti, hogy maga a különbségtétel fenntarthatatlan lenne. Pozitív jog az, amelynek érvényesüléséhez állami aktusra van szükség, negatív jog pedig az, amely alapján csupán tiltakozhatunk valamely állami aktszal szemben. E különbségtétel tökéletesen koherens. E helyen azzal az állásponttal vitatkozom, amely szerint a kizárólagos tulajdonjoggal szembeni tiltakozás lényegében valamely pozitív jog elfogadására irányuló felszólításnak minősülne. A tiltakozás valójában mindig valamely tényleges állami aktus ellenében történik, így negatív jogot érint.

²² L. pl.: *Gregory v. City of Chicago*, 394 U.S. 111, 111-12 (1969); *Cox v. Louisiana*, 379 U.S. 536, 550 (1965); *Edwards v. South Carolina*, 372 U.S. 229, 231-33 (1963); *Kunz v. New York*, 340 U.S. 290, 294-95 (1951). L. még *SCANLON* i. m. (1. lj.) 338–339.; *FISS* (1986) i. m. (1. lj.) 1416–1419. (mindkettő ezzel a megállapítással kapcsolatban).

²³ E tekintetben egy megszorítást kell tennünk. A támogatás tényének megállapításához nyilvánvalóan szükség van egy kiindulási alapra. Ha a jó hírnevet a jogosultságok egyfajta credendó csokrának tekintjük, akkor a *common law* szabályait vesszük kiindulási alapnak. Ezen elképzelés társadalmi szerződésen alapuló változata (amely szerint az államnak védelmeznie kell bizonyos jogokat cserébe azért, hogy az állampolgárok hajlandók elhagyni a természeti állapotot) is támogathatja ezt a megközelítést. De természetesen – a jogosultságok elmélete alapján – azt is mondhatjuk, hogy a polgárok nem rendelkeznek a jó hírnevükhöz fűződő joggal, így a támogatás mozzanata fel sem merül a becsületsértési ügyek során.

mélyek általi elhallgattatás lehetőségével szemben, a becsületsértéssel kapcsolatos esetekben pedig köteles nagyobb teret biztosítani a szólás számára még akkor is, ha ennek következtében sérül a jó hírnévhez fűződő *common law* szerinti érdek.

Az mindenesetre egyértelmű, hogy alkotmányossági kérdéseket vehet fel egy olyan műsorszolgáltatási rendszer, amelyben az állam feljogosítja a csatornákat arra, hogy bizonyos véleményeket kizárjanak műsoraikból. E jog elvben olyan, mintha az állam feljogosítaná az ellenséges hallgatóságot a visszatetszést kiváltó felszólalók elhallgattatására, amely ellen kizárólag a felszólalók piacokon keresztül gyakorolt önhatalma (például biztonsági személyzet alkalmazása) nyújthatna védelmet. Az ellenséges hallgatóság esetében nem elegendő azt mondani, hogy a felszólaló esetleges elhallgattatása nem állami, hanem magánjellegű cselekmény. A rendszer egészének következményeit kell vizsgálni az Első Alkotmánykiegészítés célkitűzéseire tekintettel (éppen úgy, ahogyan bármely, a tulajdonjogok érvényesülése révén egyesek érdekeit sértő, másokét szolgáló rendszer következményeit).

Mindez korántsem bizonyítja, hogy a műsorszolgáltatásra vonatkozó tulajdonjogok létrehozása ne vezetne a vélemények széles körű sokszínűségéhez, és ne biztosítaná a különböző vélemények kifejtésének lehetőségét. Jelentős mértékű sokszínűségre és a közérdekű kérdésekre fordított fokozott figyelemre számíthatnánk, különösen egy olyan időszakban, amikor a szűkösség egyáltalán nem jellemző. E tényezők rendelkezésre állása esetén a jog által létrehozott piaci rendszer alkotmányossági szempontból nem kifogásolható. Ugyanakkor persze az is elképzelhető, hogy a piaci rendszer kevésbé előnyös következményekkel jár.

Ezzel kapcsolatban érdemes lehet felidézni a Bíróságnak Red Lion Broadcasting Co. v. FCC²⁴ ügyben hozott emlékezetes ítéletét. A Bíróság fenntartotta a méltányossági elvet, amely megköveteli a közérdekű kérdéseknek szentelt figyelmet és a különböző vélemények kifejtésére irányuló lehetőség biztosítását. (A méltányossági elv legalábbis elméletben kötelezővé tette ezeket, a gyakorlatban azonban csak ritkán érvényesítették.²⁵) A Red Lion Broadcasting ügyben a Bíróság még az elv alkotmányos szükségszerűségére is utalni látszott. A Bíróság megfogalmazása szerint a méltányossági elv „nem korlátozza, hanem fokozza a szólás- és sajtószabadságot,”²⁶ mivel a véleménnyilvánítás szabadságát nem jól szolgálná „a nem mindenki számára nyitott médiumokban érvényesülő korlátlan magáncenzúra.”²⁷ A Bíróság szavai szerint:

„az Első Alkotmánykiegészítés tekintetében az engedélyesek nincsenek kedvezőbb helyzetben, mint azok, akikről az engedélyt megtagadják. Az engedély lehetővé teszi a műsorszolgáltatást, az engedélyes azonban nem szerez alkotmányos jogosultságot arra, hogy ő legyen az egyedüli engedélyes, vagy polgártársai kizárásával monopolizáljon valamely rádiófrekvenciát. Az Első Alkotmánykiegészítés rendelkezései nem akadályozzák meg az államot abban, hogy az engedélyest a frekvenciája másokkal való megosztására és arra kötelezze, hogy olyan megbízottként vagy képviselőként járjon el, aki kö-

²⁴ 395 U.S. 367 (1969).

²⁵ L. Robert M. ENTMAN: *Democracy Without Citizens: Media and the Decay of American Politics*. New York, Oxford University Press, 1989. 104–106.

²⁶ Red Lion Broadcasting, 395 U.S., 375. (1969).

²⁷ Uo., 392.

teles teret adni azoknak a közösségben reprezentatív véleményeknek és hangoknak, amelyek egyébként szükségszerűen kiszorulnának a műsorokból.²⁸

A Bíróság ennek megfelelően hangsúlyozta, hogy:

„a nép egésze fenntartja a rádióban érvényesülő szólásszabadsághoz fűződő érdekét és ahhoz való kollektív jogát, hogy a rádió mint média az Első Alkotmánykiegészítés célkitűzéseivel összhangban működjön. A nézők és a hallgatók, nem pedig a műsorszolgáltatók jogai az elsődlegesek. Az Első Alkotmánykiegészítés célja az, hogy fenntartsa az eszmék korlátozásoktól mentes piacát, ahol végül az igazság győzedelmeskedik, nem pedig az, hogy elősegítse e piac akár maga az állam, akár az engedélyes magántulajdonosok általi monopolizálását. A társadalomnak joga van a megfelelő hozzáféréshez a társadalmi, politikai, esztétikai, erkölcsi és egyéb gondolatokhoz és tapasztalatokhoz, és ez az, ami kulcsfontosságú. E jogot alkotmányosan nem korlátozhatja sem a Kongresszus, sem pedig az FCC.”²⁹

Vessük össze a fentieket a Federal Communications Commission (Szövetségi Kommunikációs Bizottság, FCC) elnökének 1980-as évekbeli kijelentésével: „Ideje volt eltávolodni attól, hogy a műsorszolgáltatókat valamilyen értékek letéteményeseinek képzeljük. Ideje volt úgy kezelni őket, ahogyan a társadalomban szinte mindenki más teszi – azaz üzleti vállalkozásokként. (...) A televízió csupán egy készülék; lényegében egy kenyérpírtó képekkel.”³⁰

Az Első Alkotmánykiegészítésnek a *Red Lion Broadcasting* ügyben kifejtett értelmezése nem a műsorszolgáltatók (csupán az akkor tulajdonjogok által lehetővé tett) autonómiáját hangsúlyozza, hanem a demokratikus önkormányzatiság előmozdítását azáltal, hogy a közönség a közérdekű kérdésekkel kapcsolatban nézetek széles skálájával szembesül. Nem magát a méltányossági elvet akarom védeni (ami egyébként sem ad okot a túlzott lelkesedésre), azonban tény, hogy egy piaci rendszerben csorbulhatnak az alapvető demokratikus célkitűzések. Aligha magától értetődő, hogy a „szólásszabadságot” előmozdítaná egy olyan rendszer, amelyben az emberek akkor és csak akkor fejthetik ki véleményüket, ha mások hajlandók eleget fizetni azért, hogy a beszélő szóhoz jusson.

2. A gyakorlat

A *Red Lion Broadcasting* ügy lényeges tanulsága, hogy az állammal szembeni magánautonómiához fűződő érdek nem feltétlenül esik egybe a demokratikus önrendelkezésem keresztül gyakorolt szólásszabadsághoz fűződő érdekekkel; a műsorszolgáltatók jogi ellenőrzés alóli mentesítése pedig nem feltétlenül mozdítja elő a műsorszolgáltatás minőségét és sokszínűségét. Sőt az

²⁸ Uo., 389.

²⁹ Uo., 390 (idézetek kihagyva, köztük egy hivatkozás a fent említett Brennan-cikkre).

³⁰ Bernard D. NOSSITER: The FCC's Big Giveaway Show. *The Nation*, 1985. október 26., 402. (idézet Mark Fowlertől, az FCC egykori elnökétől).

utóbbi még az Első Alkotmánykiegészítésben megfogalmazott kötelezettségekkel is összeférhetetlen lehet. A kérdés tehát az, hogy milyen típusú szabályozási stratégiák gyakorolhatják a legkedvezőbb hatásokat a szólásszabadság rendszerére.

Talán lehetséges kidolgozni egy New Deal-jellegű, jogi reformokra irányuló javaslatokat tartalmazó csomagot az Első Alkotmánykiegészítés tekintetében. Kezdjük azzal a ténnyel, hogy az FCC fennállásának jelentős részében alkalmazta az ún. méltányossági elvet a műsorszolgáltató engedélyesek esetében. A fent már kifejtettek szerint az engedélyesek a „méltányossági elv” alapján kötelesek műsoridőt szentelni közérdekű kérdéseknek, továbbá kötelesek engedélyezni a médiához való hozzáférést az eltérő nézeteket képviselő személyek számára.

Az elmúlt évtized folyamán azonban fokozódtak a méltányossági elv ellen alkotmányossági alapon indított támadások. Ennek egyik oka az, hogy az engedélyesek műszaki szempontból már nem tekinthetők szűkös erőforrásnak; a rádió- és televíziócsatornák száma ma meghaladja a jelentősebb újságok számát. Ronald Reagan elnöksége alatt az FCC továbbá arra a megállapításra jutott, hogy a méltányossági elv sérti az Első Alkotmánykiegészítés rendelkezéseit, mivel magában foglalja az állam azon törekvését, hogy megmondja a műsorszolgáltatóknak, mit mondhatnak és mit nem.³¹ E nézet szerint a méltányossági elv az önkéntességen alapuló piaci kölcsönhatásokba történő megengedhetetlen állami beavatkozás, amely összeegyeztethetetlen az állam kötelező semlegességével, és azt jelzi, hogy az állam nem tartja tiszteletben a piaci folyamatokat. Tekintélyes bírák és jogtudósok is hasonló következtetésre jutottak.³²

Megjegyzendő ugyanakkor, hogy az Alkotmány szerint tilalmas minden, „a szólásszabadságot korlátozó (...) jogszabály.”³³ Következésképpen meg kell vizsgálnunk, hogy a méltányossági elv ilyen jogszabálynak minősül-e. Védelmezői szerint a méltányossági elv előmozdítja „a szólásszabadságot” azzal, hogy biztosítja a vélemények sokszínűségét a műsorokban (amely sokszínűsége a piac önmagában nem feltétlenül jelent garanciát). Anélkül, hogy a különböző szabályozói stratégiáknak a való világra gyakorolt következményeit alaposan megvizsgálta volna, az FCC válaszában arra hivatkozott, hogy a méltányossági elvben az egyébként jogmentes és maradéktalanul önkéntességen alapuló magánszférába történő állami beavatkozás jelenik meg.³⁴ Ez a válasz távolról sem kielégítő.

Lehetséges ugyanakkor a méltányossági elvhez hasonló jellegű, parancsuralmi szigort képviselő megközelítésekkel szemben állást foglalni anélkül, hogy magát az elvet – vagy annak alternatíváit – az Első Alkotmánykiegészítés rendelkezéseibe ütközőnek gondolnánk. Az alkotmány értelmezése során a méltányossági elv tekintetében fel kell tárnunk a műsorszolgáltatói piac, az alternatív rendszerek, valamint a szólásszabadság megfelelően meghatározott célkitűzései közötti kapcsolatokat.

³¹ A legfontosabb döntés: *In re Complaint of Syracuse Peace Council Against Television Station WTVH Syracuse, New York*, Memorandum Opinion and Order, 2 FCC Rcd. 5043, 5057 (1987), helybenhagyta a *Syracuse Peace Council v. FCC*, 867 F.2d 654 (D.C. Cir. 1989), fellebb. elut., 493 U.S. 1019 (1990).

³² L. Lucas A. POWE, JR.: *American Broadcasting and the First Amendment*. Berkeley, University of California Press, 1987. 214–215.

³³ Első Alkotmánykiegészítés, 1. cikk.

³⁴ *In re Inquiry into Section 73.1910 of the Comm'n's Rules and Regs. Concerning the Fairness Doctrine Obligations of Broadcast Licensees*, Report, 102 F.C.C.2d 145, 147 (1985).

Egyértelműnek tűnik, hogy a piaci kínálat – különösen több műsorszolgáltató piaci jelenléte esetén – sokszínű lesz, hiszen a megfelelő piaci kereslettel rendelkező nézetekre előbb-utóbb rátalál egy szolgáltató. A fennálló műsorszolgáltatási rendszer lényegesen kedvezőbb a központosított állami szabályozásnál, legalábbis abban az esetben, ha az utóbbi jelentősen korlátozza a választási lehetőségeket. A piacok valóban számos különböző véleményt és lehetőséget kínálnak. Az óriási műszaki fejlődés következtében a csatornák száma gyakorlatilag közel végtelennek tekinthető, az emberek pedig vélhetően megtalálják, amit keresnek. Az állami parancsuralmi rendszer valóban csökkentené a szólásszabadságot, ha korlátozná a vélemények sokszínűségét és a közügyek megjelenítését. Semmi, amit eddig mondtam, vagy amit ezután mondani fogok, nem szól a politikai véleménynyilvánítás állami korlátozása mellett.

Mindezek alapján három különböző lehetséges forgatókönyvet kell megkülönböztetnünk. Először, alkotmányosértő lehet maga a piac, ha nem eredményez kellőképpen kiterjedt politikai párbeszédet, és nem teremti meg a vélemények kívánatos sokszínűségét. Az alább kifejtett érvek miatt a bíróságoknak körültekintően kell eljárniuk ezen a téren, többek között azért, mert az ügy a bírák szakértelmét meghaladó, összetett ténykérdéseket ölel fel. Másodsor, a piac állami szabályozása az Első Alkotmánykiegészítés rendelkezéseinek állítólagos sérelme alapján indított támadások ellenében is fenntartható, ha a jogalkotó átgondolt és megalapozott véleménye szerint az valóban előmozdítja a szólásszabadság ügyét. (A későbbiekben tárgyalt indokok alapján az ilyen vélemény helytálló lehet még olyan esetekben is, amikor a szűköség nem okoz problémát.) Az ilyen vélemény a legkevésbé abban az esetben kifogásolható, ha felmerül a monopóliumok problémája. Harmadsor, a piaci szabályozás megsemmisíthető, ha az bizonyos véleményekkel szemben hátrányos megkülönböztetést alkalmaz, vagy egyébként bizonyítható, hogy valójában a közügyek iránti érdeklődés vagy a vélemények sokszínűsége ellenében hat. Az utóbbi – kifejezetten ténykérdésnek tekinthető – kérdés vonatkozásában a jogalkotót megilleti az alkotmányosság vélelme.³⁵

A piac természetesen szükségtelenné teszi, hogy állami hivatalnokoknak kelljen felügyelniük a szólás tartalmát ahhoz, hogy felmérhessék annak értékét. Jelentős érv a piac mellett, hogy szükségtelenné teszi a hivatalos felügyeletet. A piaci korlátozások ugyanis tartalomsemlegesek abban az értelemben, hogy a szólás tartalma nem bír közvetlen relevanciával a tulajdonjog gyakorlása tekintetében. Másfelől ugyanakkor a méltányossági elv – és a hasonló alternatívák – korlátozásai tartalom alapúak abban az értelemben, hogy az ilyen jellegű elvek alkalmazása esetén az államnak figyelembe kell vennie a szólás tartalmát is.

A kommunikáció területén ugyanakkor a piac számos problémát okozhat. Elsőként vegyük például a természetes monopóliumok problémáját. Ha a kábeltársaságok természetes monopóliumot élveznek – ami bonyolult kérdés –, akkor az állami „hozzáférési jogok” akár azon az egyszerű alapon is indokolhatók, hogy olyan helyzetet kell biztosítani, ami hasonlít ahhoz, amit egy jól működő, versenyen alapuló rendszer nyújtana. A hozzáférés „szűk keresztmetszetű korlátozottságának” problémája azt sugallja, hogy a Legfelső Bíróságnak legalább abban az esetben fenn kellene tartania a továbbítási kötelezettséget (*must carry*), ha bizonyítható, hogy az

³⁵ L. Regan v. Time, Inc., 468 U.S. 641, 652 (1984).

ilyen szabályok hozzájárulnak az ingyenes műsorokhoz való hozzáféréshez.³⁶ Ezek a szabályok véleménysemlegesek: nem részesítenek előnyben egyetlen konkrét álláspontot sem. Általánosságban véve, a Bíróság nem rendelkezik a szükséges ismeretekkel egy természetes monopólium fennállását megállapító, meggyőző jogalkotói álláspont felülbírálatához, még akkor sem, ha ez az álláspont végül tévesnek bizonyul. (A valószínűtlen jogalkotói állásfoglalás természetesen érvénytelen lenne.) Ha tehát megalapozott jogalkotói vélemény mondja ki a monopólium fennállását, amelyre véleménysemleges válasz adható, akkor alkotmányossági akadályok nem merülhetnek fel.

Tegyük fel azonban, hogy a piacon nincs monopólium, hanem tulajdonjogon alapuló és megfelelően működő piaci verseny folyik. Az alkotmányossági problémák még ilyen körülmények között sem zárhatók ki. Az Első Alkotmánykiegészítés nem írja elő versenyalapú piaci rendszer fenntartását.³⁷ Képzeljük el, mi lenne, ha valaki azt javasolná, hogy a véleménynyilvánításhoz való jogot azok gyakorolhassák, akiknek mások hajlandóak eleget fizetni ahhoz, hogy megválthassák a megszólalási lehetőséget. Másként fogalmazva, tegyük fel, hogy a véleménynyilvánításhoz való jog elosztásáról – hasonlóan a szappanok, gépkocsik és cukorkák elosztásához – egy árképzési rendszeren keresztül születne döntés. Egy ilyen rendszerből az következne, hogy azok, akiknek a megnyilvánulási lehetőségért mások nem hajlandók elég pénzt fizetni, nem nyilváníthatnák ki véleményüket.

Ez a lehetőség kétségtelenül a demokratikus törekvések – az önrendelkezés eszméje helyett inkább a tudományos-fantasztikus irodalomba illő – bizarr paródiája lenne. Különösen visszás volna abban a tekintetben, hogy elhallgattatná a különvéleményeket, amelyek kimondásáért az emberek akár fizetni is hajlandók lennének. Márpedig a versenyen alapuló rendszer több tekintetben pontosan ezt eredményezné, ahogyan ténylegesen ez is a helyzet azokon a területeken és abban a mértékben, ahol és amennyiben a jelenlegi rendszer versenyen alapul. A műsorszolgáltatási engedélyek és megnyilvánulási lehetőségek elosztását jelentős mértékben a magánszemélyek fizetési hajlandósága határozza meg.

Sőt, bizonyos tekintetben a jelenlegi rendszer még ennél is rosszabb: a műsorok tartalmát nem csupán a fogyasztói igények, hanem a hirdetőik igényei is meghatározzák. Amellett, hogy fogyasztók, a nézők így maguk is termékké válnak. Ez további jelentős torzulásokhoz vezet. Mindenesetre annyi bizonyos, hogy az Első Alkotmánykiegészítést érintő dilemmák eldöntése bizonyos mértékig a részletkérdéseken múlik.

³⁶ A továbbítási kötelezettségre vonatkozó szabályok itt találhatóak: 47 C.F.R. § 76.57, .59, .61 (1984). A továbbítási kötelezettségről általánosságban l. Cass R. SUNSTEIN: *The First Amendment in Cyberspace*. 104 *Yale Law Journal* (1995) 1757.

³⁷ L. Cass R. SUNSTEIN: *After The Rights Revolution: Reconceiving the Regulatory State*. Cambridge, MA, Harvard University Press, 1990. 113.

3. Néhány fontos tény

A helyi hírekkel kapcsolatban jelentős mennyiségű adat gyűlt össze, többek között az FCC méltányossági elvére adott közvetlen válaszként. Valójában a helyi hírek igen kis hányada foglalkozik igazi hírekkel; a hírműsorok a legtöbbit közérdekűnek aligha tekinthető filmes és televíziós történetekkel, valamint szenzációként tálalt katasztrófákkal foglalkoznak. „A tömegek tettségét elnyerő, érzelmekkel telített sztorik hajhászása oda vezetett, hogy a helyi tévéműsorok jelentős műsoridőt szentelnek gyilkosságoknak, halálos tüzeseteknek, repülőgép-szerencsétlenségeknek és hasonló tragédiáknak, amelyek során általában interjú is közölnek a túlélőkkel vagy áldozatokkal arról, hogy »hogyan érzik magukat.«”³⁸

Egy félórás hírműsorban legfeljebb 8–12 percet szentelnek egyáltalán híreknek.³⁹ A valódi híreket tartalmazó beszámolók hossza általában nem több 20–30 másodpercnél.⁴⁰ De általában még a hírek sem állami vagy politikai kérdésekkel foglalkoznak, inkább tüzesetekre, balesetekre és bűncselekményekre összpontosítanak. Az esti műsorokban még inkább háttérbe szorulnak az államélettel foglalkozó beszámolók; emellett az állami hírekkel foglalkozó tudósítások során sem az érintett politikák tartalmára, hanem szenzációhajhász – és gyakran félrevezető – módon az „emberekre gyakorolt hatásokat” bemutató elbeszélésekre helyezik a hangsúlyt. Lényegesen kiemeltebb szerepet élveznek a szórakoztató elemek – a népszerű színészekkel, szórakoztató showműsorokkal, vagy akár a közvetlenül a hírek előtt bemutatott filmmel kapcsolatos sztorikkal foglalkozó beszámolók. Úgy tűnik, a gazdasági nyomás még akkor is ebbe az irányba tereli a helyi hírműsorokat, ha maguk a tudósítók szeretnék komolyabban foglalkozni a közélet kérdéseivel.⁴¹

Hasonló tendencia figyelhető meg a kábelcsatornák esetében is. 1988-ban az országos választási kampányról szóló beszámolók közel 60 százaléka foglalkozott „lóverseny” jellegű témákkal – ki áll nyeresre, ki tör előre –, míg csupán mintegy 30 százaléuk koncentrált a valódi kérdésekre és véleményekre.⁴² Az 1980 januárja és júniusa közötti kulcsfontosságú időszakban összesen mintegy 450 perc foglalkozott a választási kampánnyal, ebből nem kevesebb, mint 308 percet a „lóverseny” tett ki.⁴³

Figyelemre méltó e tekintetben, hogy az elnökjelöltek esetében a megszakítás nélkül bejátszott megszólalások időtartama az 1968-ban mért 42,3 másodpercről 1988-ra mindössze 9,8 másodpercre csökkent.⁴⁴ A tíz másodpercnél hosszabb nyilatkozatok így valószínűleg soha nem jutnak el a nagyobb csatornáig. A tudósítások továbbá a jelöltek beszédeinek érdemi bemutatása helyett inkább arra fordítanak figyelmet, hogy a különböző személyek épp hogyan állnak a versenyben.

³⁸ Phyllis C. KANISS: *Making Local News*. Chicago, University of Chicago Press, 1991. 110.

³⁹ Uo., 111.

⁴⁰ Uo.

⁴¹ Uo., 46–70.

⁴² Uo., 114.

⁴³ L. általában James S. FISHKIN: *Democracy and Deliberation: New Directions for Democratic Reform*. New Haven, Yale University Press, 1991. 63.

⁴⁴ Jon MARGOLIS: *Politicians Bypass Press, Go Straight to Voters*. *Chicago Tribune*, 1994. február 28., 1.

Ugyancsak emelkedett a televízió és a mozi világgal foglalkozó beszámolók száma, miközben csökkent a közérdekű kérdések bemutatására fordított idő.⁴⁵ 1988-ban havonta átlagosan 38 percet tettek ki a művészvilág és a szórakoztatóipar hírei, 1990 első felére ez a szám már elérte a 68 percet.⁴⁶ Egy iparági forrás szerint „a csökkenő nézettség nyomása következtében a hírszerkesztőknek – ha hivatalosan nem is, de informálisan mindenképpen – újra kellett fogalmazniuk, hogy mi minősül hírnék.”⁴⁷ Az NBC csatorna *Nightly News* műsorának producere szerint:

„Régen főleg azt csináltuk, hogy oda-vissza magyaráztuk, hogyan állunk az oroszokkal. De ma már nincsenek ilyen átfogó magyarázatok. Úgy értem, ma már senki nem beszél az atombombáról, úgy-hogy olyan dolgokkal kell kitölteni az időt, amikről az emberek is beszélnek.”⁴⁸

Vegyük észre ebben a körköröséget, hiszen azt, hogy miről beszélnek az emberek, részben az határozza meg, hogy mivel szembesülnek a populáris médiában.

Jóllehet ez idáig csupán anekdota-szinten, de olyan esetekről is hallani, hogy a hirdető befolyásolták a műsortartalmat.⁴⁹ Noha az összeesküvés-elméletek soha nem meggyőzőek, a közelmúltban bekövetkezett néhány esemény azért aggasztó. Vannak beszámolók például arról, hogy a hirdető jelentős befolyást gyakorolnak a helyi hírműsorokra, különösen ha fogyasztói beszámolókról van szó. Egy minneapolis-i autókereskedő azzal reagált a társaságára vonatkozó negatív fogyasztói visszajelzéseket tartalmazó tudósításra, hogy több mint egymillió dollár értékben mondott le reklámokat.⁵⁰ Elmondása szerint: „Mi a pénzünkkel szavazunk. Ha én egy jó sztorit próbálok eladni és 3000 dollárt fizetek 30 másodpercért, akkor bizony nem tesz boldoggá, ha pocskondiáznak.”⁵¹ A fogyasztói kérdésekkel foglalkozó riporterek az öncenzúra egyre erősödő kényszeréről számolnak be. Egyikük szerint: „Mi többé már nem nagyon bajlódunk a legtöbb autós sztorival.”⁵² Egy másik riportert szerint: „Én nem vállalom autójavítás vagy pocsek kocsikkal kapcsolatos sztorikat – egyszerűen nem éri meg a strapát.”⁵³

A gyermekeknek szóló, oktató jellegű műsorok néha képtelenek szponzorokat szerezni. Ez az oka annak, hogy az ilyen jellegű műsorok főleg a PBS csatornán futnak.⁵⁴ Sokat elárul az a történet, amikor a Turner Broadcasting Systems (TBS) és az Audubon Society úgy határozott, műsort készít a fakitermelők és környezetvédők között az Egyesült Államok északnyugati

⁴⁵ J. Max ROBINS: Nets' Newscasts Increase Coverage of Entertainment. *Variety*, 1990. július 18., 3, 63.

⁴⁶ Uo.

⁴⁷ Uo.

⁴⁸ Uo., 63.

⁴⁹ A legjobb összefoglaló itt található: Edwin C. BAKER: Advertising and a Democratic Press. 140 *University of Pennsylvania Law Review* (1992) 2097.

⁵⁰ Steven WALDMAN: Consumer News Blues: Are Advertisers Stifling Local TV Reporting? *Newseek*, 1991. május 20., 48.

⁵¹ Uo.

⁵² Uo.

⁵³ Uo.

⁵⁴ Children and Television: Hearing Before the House Subcomm. on Telecommunications, Consumer Protection, and Finance, 98. Kongresszus, 1. ülés 36-37 (1983) (Bruce Christenson, a National Association of Public Television Stations elnöke).

részén kibontakozott „nyugati erdei bagoly” vitával kapcsolatban. A fakitermelő közösség tagjai a műsor vélt elfogultsága miatt nem kívánták a műsor bemutatását, és mind a nyolc hirdető (köztük a Ford, a Citicorp, az Exxon és a Sears) visszavonta a műsor szponzorálását. A TBS mindenesetre levetítette a műsort, azonban elveszítette az annak készítésére fordított 100 000 dolláros befektetését.⁵⁵ Az NBC csatorna számára komoly nehézséget jelentett, hogy támogatókat találjon a *Roe v. Wade* című televíziós filmjéhez, mivel – a vallási csoportok bojkottjától tartva – az NBC által megkeresett több száz szponzor elzárkózott az együttműködés elől.⁵⁶ Igen valószínűtlennek tűnik, hogy lehetséges volna hirdetőket találni egy olyan műsor számára, amely állást foglal az abortuszt ellenzők és a nők önrendelkezését támogatók közötti vitában.

De vehetjük például a gyermekeknek szóló televíziós műsorokat is. Gyakorlatilag nem lehet jó minőségű gyerekműsorokat találni a kereskedelmi csatornákon; az ilyen műsorok elsődleges céljává a figyelem felkeltése és a termékértékesítés vált. A hatvanas években az FCC az „eladhatóságot szolgáló műsorok” helyett a „köz érdekét szolgáló műsorok” gyártását szorgalmazó ajánlásokat és irányelveket adott ki,⁵⁷ 1974-ben pedig rögzítette, hogy „a műsorszolgáltatók különleges kötelezettsége a gyermekek szolgálata”,⁵⁸ oktató és tájékoztató jellegű műsorokra vonatkozó kódexek elfogadására ösztökélve ezzel az iparágat. 1984-ben Mark Fowler, az FCC új elnöke elutasította ezt a megközelítést.⁵⁹

Rövid időn belül a gyermekeknek szóló műsorok drámai hanyatlásnak indultak, helyüket pedig a különböző termékeken alapuló műsorok vették át.⁶⁰ A gyermekeknek szóló műsorok így a „vállalkozói kedv más területeken – a játékgyártás és -forgalmazás terén – tapasztalt rendkívüli fellendülésének jellegtelen melléktermékeivé váltak.”⁶¹ 1983-ban 14 szabadalmazott figurán alapuló rajzfilm futott a televízióban; számuk 1985-re már meghaladta a 40-et,⁶² és azóta is folyamatosan emelkedően van.⁶³

Az így készülő műsorok legtöbbször igen erőszakos, a deregulációt követő időszakban pedig további durvulást lehetett tapasztalni. A statisztikai mérések természetesen nem árulnak el mindent, mindenesetre jellemző, hogy míg 1980 előtt a gyermekműsorokban óránként 18,6 erőszakos cselekmény volt látható, 1980 után ez a szám 26,4-re nőtt.⁶⁴ A gyermekeknek szóló

⁵⁵ Advertisers Drop Program About the Timber Industry. *N.Y. Times*, 1989. szeptember 23., 32.

⁵⁶ Verne GAY: *NBC v. Sponsors v. Wildman Re: Telepic 'Roe v. Wade'*. *Variety*, 1989. május 10., 71., 72.

⁵⁷ L. Tom ENGELHARDT: *The Shortcake Strategy*. In: Todd GITLIN (szerk.): *Watching Television*. New York, Pantheon Books, 1986. 75.

⁵⁸ *In re* Petition of Action for Children's Television for Rulemaking Looking Toward the Elimination of Sponsorship and Commercial Content in Children's Programming and the Establishment of a Weekly 14-Hour Quota of Children's Television Programs, Report and Policy Statement, 50 F.C.C.2d 1, 6 (1974), elutasítva, 55 F.C.C.2d 691 (1975), fenntartva *Action for Children's Television v. FCC*, 564 F.2d 458 (D.C. Cir. 1977).

⁵⁹ *In re* Children's Television Programming and Advertising Practices, Report and Order, 96 F.C.C.2d 634, 644-45 (1984), fenntartva *Action for Children's Television v. FCC*, 756 F.2d 899 (D.C. Cir. 1985).

⁶⁰ L. Henry John USCINSKI: *Comment: Deregulating Commercial Television: Will the Marketplace Watch Out for Children?* 34 *American University Law Review* (1984) 141, 142. 14. lj.

⁶¹ ENGELHARDT i. m. (57. lj.) 68. L. általában: Amy GUTMANN: *Democratic Education*. Princeton, NJ, Princeton University Press: 1987. 241–244 (a gyermekműsorokkal kapcsolatban).

⁶² L. ENGELHARDT i. m. (57. lj.) 70.

⁶³ Uo.

⁶⁴ Ezzel kapcsolatban l. George GERBNER – Nancy SIGNORIELLY: *Violence Profile 1967 Through 1988–89: Enduring Patterns*. *Broadcasting*, 1989. december 4.

hétvégi műsorokban egyenletesen több erőszakos cselekmény látható, mint főműsoridőben. Ezek a műsorok elhanyagolható mértékű oktató jellegű tartalmat hordoznak.

A televízióban általában véve is jelentős mennyiségű erőszak látható.⁶⁵ Főműsoridőben tízből hét műsor mutat be erőszakot; 1980-ban főműsoridőben átlagosan 5–6 erőszakos cselekményt vetítettek óránként, 1989-re azonban az erőszakos cselekmények száma óránként 9,5-re emelkedett. 1980-ban 10 műsorban átlagosan több mint 10 erőszakos cselekmény volt látható; ezek száma 1989-ben 16 volt, a legtöbb (29) ilyen műsort pedig 1985-ben vetítették.⁶⁶ A kutatások szerint a gyermekműsorokban bemutatott erőszak fokozza a gyermekek félelemérzetét, és hozzájárul saját agresszivitásukhoz is.⁶⁷

4. Lehetséges korrekciók és az Első Alkotmánykiegészítés

A szabályozási stratégiák ugyan nem oldják meg az összes fent bemutatott problémát, de néhány esetben segítséget nyújthatnak. Az ilyen stratégiákat semmiképpen sem szabad a szólás-szabadság korlátozásának tekinteni.

Itt lehetne azzal érvelni, hogy a kábeltelvíziózás korában a legfontosabb problémák egyszerűen eltűnnek, hiszen a nézők bármikor csatornát válthatnak, ráadásul egyes csatornák teljes műsoridejüket a közügyek bemutatására használják fel. A modern technológia által kínált lehetőségek elképesztő tárházában egyaránt megtalálható a minőség és a sokszínűség. Ennek következtében a műsorszolgáltatói piaccal kapcsolatos aggályok a döntési szabadság sajátos, sőt egyenesen furcsa elutasításának tűnhetnek. Nem kellene a véleménynyilvánítási lehetőségek állami korlátozását a szólás-szabadság korlátozásának tekinteni?

Ez a kérdés többféle módon is megválaszolható. Először és igen egyszerűen, felmerülhet a természetes monopólium, illetve a csatornák tekintetében a „szűk keresztmetszetű” korlátozott-ság problémája (legalábbis a kábelcsatornákkal kapcsolatban). Ha az állam véleménysemleges módon reagál egy ilyen helyzetre, annak normális esetben nem kellene alkotmányossági problémához vezetnie.

Másodszor: a közéletet érintő kérdésekre vonatkozó információk több szempontból hasonlítanak a – honvédelemhez vagy tiszta levegőhöz hasonló – közjavakhoz.⁶⁸ Jól ismert gondolat, hogy honvédelmünk több kívánnivalót hagyyna maga után, és a levegőnk is rendkívül szennyezett lenne, ha kizárólag a piacokra bízánk ezek biztosítását. Ennek oka, hogy a honvédelmi kapacitások és a tiszta levegő nem biztosítható egyetlen konkrét személy részére sem

⁶⁵ Uo., 97.

⁶⁶ Uo.

⁶⁷ L. Jerome L. SINGER et al: Family Patterns and Television Viewing as Predictors of Children's Beliefs and Aggression. 34 *Journal of Communication* (1984) 73, 87–88.

⁶⁸ L. Daniel A. FARBER: Free Speech Without Romance: Public Choice and the First Amendment, 105 *Harvard Law Review* (1991) 554, 558–562. Az információ nem egészen olyan, mint más közjavak, mert gyakran megoldható csak azok számára biztosítani, akik fizetnek érte; a szerzői jogok és szabadalmak pedig megfelelő ösztönzőket biztosíthatnak az információ előállítására. Kétségtelen azonban, hogy az információ a tisztán közjavakkal számos rokon vonást mutat.

anélkül, hogy egyúttal több, vagy az összes többi személynek ne biztosítanánk ezeket a javakat. Ilyen körülmények között egyetlen egyén sem rendelkezik elégséges ösztönzőkkel arra, hogy tegyen – vagy éppen fizessen – a megfelelő honvédelemért vagy tiszta levegőért. Egyénenként eljárva minden szereplő mások erőfeszítésein „potyázna”. Egyetlen gyártót sem vezérelnének megfelelő ösztönzők, aminek következtében az érintett javak elfogadhatatlanul alacsony mértékben állnának rendelkezésre.⁶⁹

A fenti megállapítások jelentős része igaz az információ – különösen a közügyekre vonatkozó információ – esetében is. A jelentős mennyiségű információt generáló kiterjedt nyilvános viták előnyeit több – vagy minden – ember egyszerre élvezzi.⁷⁰ Ha az információ egy vagy néhány ember számára rendelkezésre áll, akkor sokak számára is, vagy minimális befektetéssel elérhetővé tehető. Az információ egy vagy néhány személy részére történő előállítás így jelentős járulékos előnyökkel jár más személyek számára is. A piac azonban – és ez a legfontosabb – nem rendelkezik olyan mechanizmussal, amely biztosítaná, hogy az ilyen előnyöket az információt előállító szereplők – jelen esetben a sajtó és a műsorszolgáltató iparágak – is kellőképpen szem előtt tartásák.

Az egyetlen személy megfelelő információkkal való ellátása – azaz hatékony polgárrá tétele – révén keletkező előnyöket az informált személy vitákhoz és általában a politikai folyamatokhoz történő hozzájárulása következtében valószínűleg más személyek is élvezik. Az ilyen, minden egyes személy által élvezett járulékos előnyöket azonban nem veszik figyelembe a fogyasztással kapcsolatos egyéni döntések során.

Az információ közjavakhoz hasonló sajátosságai miatt egyetlen személy sem rendelkezik megfelelő ösztönzőkkel, hogy fizessen az általa élvezett előnyökért. Ennek következtében a piac túl kevés információt állít elő. Ha a szabad piacra hagyatkoznánk az információ tekintetében, akkor ugyanazok a problémák merülnének fel, mint ha a piacokra bízánk a hon- vagy környezetvédelmet. Következésképpen indokolt lehet a szabályozói megoldás a közjavak problémájára.⁷¹

Ennyit tehát a közjavak témájáról. Ha pusztán a műsorszolgáltatók nagy számában látjuk a probléma megoldását, a harmadik gond, amivel szembe kell néznünk, az az, hogy önmagában

⁶⁹ Uo.

⁷⁰ Uo.

⁷¹ Vélhetnénk, hogy a műsorszolgáltatási piac megkülönböztető sajátosságai legalábbis részben megoldást jelenthetnek. Mivel a hirdető a közönség maximalizálására törekszenek, a nézők fogyasztók mellett – vagy inkább helyett – áruk is egyben. Ilyen körülmények között nem arról van szó, hogy a magánszemélyek információt vásárolnának, hanem arról, hogy a hirdető a népszerű műsorok révén aggregálják az egyéni preferenciákat, és segítenek megoldani a kollektív cselekvés problémáját.

E válasszal az a baj, hogy a hirdető közönség-maximalizálásra irányuló törekvése nem járul hozzá megfelelően a közérdekű információk közjavakhoz hasonló sajátosságaiból eredő problémák megoldásához. Előfordulhat, hogy a nagy nézettségű műsorok egyáltalán nem közvetítenek információt – gondoljunk csak a legtöbb kábelsatornára. A hirdető ráadásul (ahogyan már láthattuk) még ellenérzéseket is táplálhatnak a releváns információk közvetítésével szemben. Gazdasági érdekeik a közszolgálati vagy ellentmondásos műsorok támogatása ellen hathatnak, különösen akkor, ha a közönség viszonylag kis méretű (de néha ez a helyzet nagy méretű közönség esetén is). A széles körben terjesztett politikai vonatkozású információk externális előnyei így nem jelennek meg a műsorszolgáltatási piacon, amelynek sajátosságai hozzájárulnak ugyan egyfajta kollektív cselekvési probléma megoldásához a preferenciák aggregálására szolgáló rendszer biztosítása révén, de a központi probléma megoldására alkalmatlanok.

a számokra való hivatkozás nem alapozza meg az alkotmányossági kifogásokat azokkal a demokratikus erőfeszítésekkel szemben, amelyek az egyes csatornák műsorszerkezetének javítása révén a minőség és sokszínűség előmozdítására irányulnak. A csatornák nagy száma ellenére a minőség és sokszínűség mértéke még mindig lényegesen alacsonyabb annál, mint amekkora lehetne. Persze, a nézők csatornát válthatnak. De miért zárna ki az Alkotmány, hogy demokratikusan úgy döntsünk, új módszereket is kipróbálunk a demokratikus célkitűzések elérése érdekében?

Negyedszer: rendkívüli körülményekkel kell eljárni a fogyasztói szuverenitás fogalmának – alkotmányjogi és politikai célú – használata során. A fogyasztói szuverenitás a javakat a fogyasztói döntések alapján elosztó szabad piac előnyei mellett szóló érvek keretében használatos hagyományos gazdasági fogalom. E piacokon a javak értékmérője az, hogy mennyi ember hajlandó fizetni értük. Azok, akik a piaci döntés szabadságára hivatkoznak, valójában a fogyasztói szuverenitás mellett érvelnek. A szuverenitás releváns fogalma azonban Madison szuverenitás-felfogásán alapul, amely ettől egészen eltér.⁷²

Madison szerint a szuverenitás nem a magánszemélyek fogyasztási döntéseinek, hanem a demokratikus kormányzás megalapozott döntéseinek tiszteletben tartására vonatkozik. Egy demokráciában a jogszabályok gyakran tükröznek ilyen, vagy éppen a népesség egészének szándékaként felfogható törekvéseket. E törekvések maguk megkövetelhetik és gyakran meg is követelik a piacok létét, ám egyúttal a piacokba történő beavatkozást is szükségessé tehetik. Hasonló jelenség tapasztalható például a környezetvédelmi jog, a veszélyeztetett fajok védelme, a társadalombiztosítás vagy a diszkriminációellenes jogszabályok terén. A demokratikus szabadság tehát nem azonosítható a „fogyasztói szuverenitás” fogalmával. A jelen írás tárgya tekintetében pedig a nép – választott képviselőin keresztül – nyilvánvalóan dönthet úgy, hogy a demokratikus szabadságot a fogyasztói szuverenitásnál értékeesebbnek tekinti.

Végezetül, a magántulajdonú műsorszolgáltatók kínálata a műsorszolgáltatás terén kialakult *status quo* eredményeként létrejött preferenciákon alapul (és függ is azoktól). Meglepő lenne, ha az emberek olyan kínálatot akarnának látni, amihez nincsenek hozzászokva, és módjuk sem volt megtapasztalni egy jobb rendszer által kínált más lehetőségeket. Ebben az esetben azonban a műsorszolgáltatás terén kialakult *status quo* kizárólag a körkörös érvelés hibájába esve indokolható a közönség preferenciái alapján. Egy kifogásolható rendszerhez alkalmazkodott preferenciák nem szolgálhatnak indokul a rendszer fenntartása mellett. Joggal feltételezhető, hogy az emberek legalább egy része tájékozottabb lenne, ha rendszeresen jobb lehetőségeket bocsátanánk rendelkezésükre, és fogékonyabbak lennének a közéleti kérdésekkel komolyan foglalkozó műsorok iránt.

Csábító, jóllehet megalapozatlan lenne az az ellenvetés, hogy a fent leírt megoldás a „paternalizmus” egyfajta – a magánemberek döntéseit indokolatlanul felülíró – megjelenési formája. Ha a magándöntések a létező lehetőségek – így bizonyos értelemben a jog – eredményeként alakulnak ki, a jobb lehetőségek jogi úton történő biztosítása nem csökkenti a szabadon meghozott döntések jelentőségét, legalábbis akkor, ha az új jogszabály demokratikus elfogadottsággal rendelkezik. Ilyen esetben az emberek állampolgári minőségükben a fogyasztói döntéseiktől

⁷² L. SUNSTEIN i. m. (37. lj.) 14–16.

eltérő törekvéseket kísérelnek megvalósítani. Nem arra utalok, hogy a preferenciákat figyelmen kívül kellene hagyni. Azt sem mondom, hogy az államnak politikai szinten figyelmen kívül kellene hagynia a műsorkínálatra vonatkozó preferenciákat. Azt azonban állítom, hogy nem szabad a véleménysemleges, ugyanakkor a fogyasztói választásokkal nem összeegyeztethető demokratikus döntéseket eleve alkotmányellenesnek tekinteni, feltéve, hogy azok megalapozottak és a közérdekű kérdésekre fordított figyelem vagy a vélemények sokszínűségének előmozdítását szolgálják.

Azok számára, akik kételkedéssel fogadják az efféle érveket, érdemes megemlíteni, hogy számos jól ismert demokratikus kezdeményezés éppen ugyanilyen alapokon indokolható. Az elnöki hivatal idejét két ciklusra korlátozó szabálynak aligha mond ellent az a tény, hogy a választók egyedi esetekben is elmozdíthatják a második hivatali ciklusát töltő elnököt, ha akarják. A szabály célja éppen egyfajta előzetes elköteleződésre irányuló stratégia kifejezése. A továbbra is szkeptikusok számára szintén érdemes lehet hangsúlyozni, hogy maga az alkotmány is egyfajta előzetes elköteleződésre irányuló stratégia, amelynek része az Első Alkotmánykiegészítés is.

Milyen megközelítések származhatnak a fenti eszmefuttatásokból? E tekintetben nyíltan utat kell engednünk a kísérletezésnek. A piaci megállapodásokat kiegészítő rugalmas megoldásokat előnyben kell részesíteni az állami parancsuralmi rendszerrel szemben.⁷³ Természetes monopólium vagy a „szűk keresztmetszetű” korlátozottság esetén nem kifogásolhatók a továbbítási kötelezettséget (*must carry*) előíró szabályok, legalábbis akkor, ha azok célja – az akár helyi jelentőségű – közügyekre irányuló figyelem fokozása. Nyomós érvek szólnak továbbá a megfelelő minőségű gyermekműsorok közszolgálati sugárzása, illetve amellet, hogy az állam kötelezze a műsorszolgáltatókat ilyen műsorok közvetítésére. A gyermekeknek szóló műsorokban megjelenő erőszak szabályozása sem kifogásolható, ha a szabályozás szűk körű és egyértelmű.⁷⁴ Az FCC-nek első lépésben iránymutatással és ajánlásokkal kellene szolgálnia, bízva abban, hogy azok elégségesnek bizonyulnak. Ha azonban az önszabályozás kudarcot vall, a szűk körű és egyértelmű irányelvek – akár rendeletek – sem tekinthetők érvénytelennek mindaddig, amíg a gyermekek védelmét szolgálják. Különösen nagy segítség lenne továbbá ingyenes műsoridő biztosítása a választási jelöltek számára, ami egyszerre terelné a figyelmet a közérdekű kérdésekre és biztosítaná a vélemények sokszínűségét, miközben leküzdéné a pár másodperces „bejátszások” és a pénzügyi nyomások torzító hatásait.

Általánosabban megközelítve a problémát, az állam „pontokat” adhatna azon műsorszolgáltatói engedélyre pályázó szolgáltatóknak, akik vállalják, hogy komoly kérdésekkel foglalkoznak, vagy a piaci kereslet támogatása nélkül is közérdekű műsorokat sugároznak. A pontozási rendszer arra is alkalmas lehet, hogy rugalmasabban előmozdítsa a továbbítási kötelezettségre vonatkozó szabályok érvényesülését. Az állam kötelezhetné továbbá a tisztán kereskedelmi alapon működő csatornákat arra, hogy pénzügyi támogatást nyújtsanak a köztelevízió vagy a kevéssé nyereséges, azonban kiemelkedő minőségű műsorok közvetítését vállaló kereskedelmi csatornák számára. Érdemes megfontolni továbbá ennél erőteljesebb megközelítéseket is (például

⁷³ L. David OSBORNE – Ted GAEBLER: *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading, MA, Addison-Wesley, 1992; SUNSTEIN i. m. (37. lj.)

⁷⁴ A szeméremértő vagy explicit szexuális tartalmat hordozó megnyilvánulások szűk körű szabályozását is fenn kell tartani, noha nem könnyű megalkotni a megfelelő mércét e kérdések esetében.

a válaszadás jogát, a gyermekműsorokban megjelenő reklámok korlátozását, az ilyen televíziós tartalmak elfogulatlan szakértők általi felügyeletét, vagy a közügyekre fordított figyelem és a vélemények sokszínűségének ösztönzésére szolgáló irányelvek alkalmazásának lehetőségét).

A minőségre és közügyekre vonatkozó döntésekhez természetesen mérlegelési – és visszaélési – lehetőségek társulnak. Következésképpen jogos az aggodalom, hogy a fent leírtakhoz hasonló állami felügyelet a jelenlegi viszonyok kockázatainál is súlyosabb veszélyeket jelentene. A megszerzett tulajdoni jogosultságokon alapuló piac valóban korlátozza a véleménynyilvánítást, de legalább mentes a javasolt „New Deal” keretében megjelenő érdemi engedélyezéstől és elutasítástól, illetve a szólás tartalmának felügyeletétől. Minden bizonnyal meggyőző az az állítás, miszerint az, ahogyan a piac viszonylagos semlegessége minimálisra csökkenti az állami hivatalnokok szerepét, még mindig a legkedvezőbb a lehetséges alternatívák közül.

Erre a felvetésre két válasz adható. Egyrészt, a jelenlegi rendszer több mint tökéletlen; rendkívül komoly akadályokat gördít a szólásszabadság megfelelő érvényesülésének útjába. A folyamatos állami felügyelet hiánya nem homályosíthatja el ezt a tényt. A közügyekre fordított figyelem és a vélemények sokszínűsége tekintetében a *status quo* távolról sem szolgálja a demokratikus célkitűzéseket.

Másrészt korántsem valószínű, hogy a legfontosabb döntések tekintetében egyáltalán lehetséges a semlegesség. Ezt tükrözi a köztelevízió jelenlegi helyzete is. A hatósági előírások a múltban nagy szolgálatot tettek számunkra: azoknak köszönhetjük például a helyi hírműsorok létrejöttét,⁷⁵ és hozzájárultak a gyermekműsorok színvonalának emeléséhez is. A széles és minőségi kínálatot nyújtó köztelevízió állami segítségre szorul. Nincs okunk kétségbe vonni, hogy a jövőben még komolyabb minőségjavulás érhető el. Ha a szabályozás elfogultnak bizonyul, vagy kudarcot vall, akkor módosítani, vagy akár vissza kell vonni a szabályokat.

Hogyan viszonyul mindez az alkotmányossági kérdéshez? Úgy tűnik, könnyen lehet, hogy a hatósági jogorvoslatokat előíró jogszabályok éppen hogy nem korlátoznak, hanem előmozdítanak a „szólásszabadságot”, legalábbis akkor, ha a fogalmat a szuverenitáselmélet sajátos amerikai értelmében használjuk. A jelenlegi rendszer bizonyosan nem ezt az értelmezést támogatja; nem szolgálja, sőt egyenesen csorbítja a polgári jogokat.

5. Fenntartások és következtetések

Ebben az írásban nem amellet próbáltam érvelni, hogy az állam korlátlanul vagy tetszése szerint szabályozhassa – akár a tévéhálózaton, akár a kábeltelevíziós csatornákon keresztül elérhető – műsorszolgáltatásokat. Bőven maradnak még megoldásra váró összetett politikai és jogi kérdések. Jogi szinten természetesen elfogadhatatlanok az olyan megoldások, amelyek egy-egy álláspont kiiktatására irányulnak, ahogyan elfogadhatatlan, következképpen tilalmas az álláspontok közötti diszkrimináció minden formája is. Az állam nem teheti kötelezővé például a feministák vagy a vallásos jobboldal bemutatását – e tekintetben semlegesnek kell maradnia.

⁷⁵ L. KANISS i. m. (38. lj.) 102. A további lehetőségek széles körű vizsgálatát l. SUNSTEIN i. m. (36. lj.)

A közvetítési kötelezettséget előíró szabályok – a méltányossági elvhez hasonlóan – e tekintetben semlegesek, ami az alkotmányos értelemben vett érvényesség elengedhetetlen feltétele.

Elfogadhatatlan továbbá számos véleménysemleges, de tartalomalapú korlátozás. Egyfelől a fent bemutatottaknál szigorúbb intézkedések – így például a közügyekkel foglalkozó műsorok folyamatos közvetítésének kötelezővé tétele – igen komoly kételyeket vetnének fel. Másfelől bizonyos tartalom alapú korlátozások mögött meghúzódhatnak jogellenes megfontolások is. Ha például kötelezővé tennék a média számára, hogy foglalkozzon a hajléktalanokkal, a honvédelemmel vagy az AIDS problémájával, az ilyen jellegű kötelezések azt jelentenék, hogy az állam tetszése szerint – és megengedhetetlen módon – kívánja irányítani a nyilvánosság figyelmét.

Politikai szinten egyfelől az elitizmus, másfelől a hiábavalóság jelent komoly veszélyt. A szabályozásnak nem lehet célja valamely önjelölt – például a klasszikus zene vagy a brit tévéműsorok iránt fogékony – elit igényeinek kielégítése. Emellett figyelmet kell fordítani a különböző erőfeszítések hatékonyságára is. A közélettel foglalkozó műsorok kötelezővé tétele aligha lehet eredményes, ha az emberek egyszerűen csatornát váltanak. Előfordulhat, hogy a célvezérelt intézkedések egyáltalán nem működnek; a kudarc lehetősége nagyon is valós, és ha a meglévő szabályok nem válnak be, akkor módosítani kell rajtuk.

E fenntartások azonban korántsem cáfolják a szólásszabadságra vonatkozó New Deal mellett szóló érveket. A legkevésbé, hogy a természetes monopólium véleménysemleges alapon szabályozható. Ennél csak alig valamivel ambiciózusabb az az elgondolás, hogy az állam a felügyelete alá vonhatná a műsortartalmak felett gyakorolt hirdetői befolyást. Még egy kis ambíció mellett az állam a megfelelő minőségű műsorok előállítására és az erőszak visszaszorítására irányuló ösztönzők révén védelmet nyújthatna a gyermekek számára is. Még a legszokatlanabb felvetéseim is demokratikus célokat szolgálnak – elsősorban a közérdekű kérdésekre fordított figyelem, valamint a megjelenő vélemények sokszínűségének előmozdítását. E tekintetben a továbbítási kötelezettségek előírása a legkevésbé kifogásolható, mivel e kötelezettségek pontosan megfelelnek az Első Alkotmánykiegészítésben meghatározott alapvető céloknak. Bármennyire összeférhetetlenek is a neoklasszikus közgazdaságtan elveivel, az e célok előmozdítása érdekében a műsorszolgáltatók tekintetében alkalmazott véleménysemleges eszközök összhangban állnak a szólásszabadság garanciájának céljaival. Ironikus és szerencsétlen helyzet lenne, ha magára az Első Alkotmánykiegészítésre hivatkozva akadályoznák meg az ilyen jellegű kísérletezést.

FORDÍTOTTA: NAGY SZABOLCS ÉS KOLTAY ANDRÁS

A nevéhez méltó újságírás: az Emberi Jogok Európai Egyezménye 10. cikkének pozitív értelmezése

HERDÍS THORGEIRSDÓTTIR*

Összefoglaló

A globalizáció korában a közvélemény formálásában a nagy médiakonglomerátumok egyre jelentősebb szerepet töltenek be. A szerző amellett kíván érvelni, hogy már nem tartható az a kijelentés, hogy a legjobb sajtótörvény az, ha egyáltalán nincs sajtótörvény. Az „el a kezekkel a médiától” hagyományos követelménye nem csupán a médiahatalom mind nagyobb koncentrációja miatt tekinthető elavultnak, hanem az Emberi Jogok Európai Egyezménye 10. cikkének pozitív (affirmative) olvasata és a sajtónak mint a „nyilvánosság öréke” szerepe alapján is. Egyedül a jogi szabályozás nyújthat ellensúlyt a piac média feletti uralmával szemben, amely mögött igen gyakran politikai érdekek húzódnak meg. Csak az Európa Tanácshoz és az Emberi Jogok Európai Bíróságához hasonló nemzetek feletti intézmények lehetnek képesek szembeszállni a nagyvállalatok egyre növekvő befolyásával, amelyek potenciálisan éppúgy elnyomják az alapvető emberi jogokat, mint ahogyan azt számos kormányzatról feltételezték akkor, amikor létrehozták az Emberi Jogok Európai Egyezményét mint kollektív védelmi mechanizmust a hatóságok visszaéléseivel szemben. Az Egyezmény azonban nem számolta fel a média szabadságára nehezítő nyomást. Az Egyezmény a ma 45 tagú Európa Tanács tagállamai számára egyfajta alkotmányos jognyilatkozattá fejlődött, amely ugyanakkora relevanciával bír az újabb, mint az eredeti, régi tagállamokban. Az újságírókat nemcsak gátlástalan uralkodók, hanem kemény vállalatvezetők is fenyegetik, és törekvésük azonos megválasztott elődeikével: saját céljaik elérésére felhasználni a médiát. A 10. cikk pozitív olvasata, amely biztosítja a törvényhozás számára azt az érvrendszert, aminek alapján szavatolhatja a sajtó szabadságát, külön elmélet és indoklás kialakítását igényli.

1. Növekvő aggodalmak a média fejlődésével kapcsolatban

A sajtószabadságra¹ vonatkozó alkotmányos jogelvek és az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok Védelméről szóló Egyezmény (a továbbiakban: Egyezmény) biztosította nemzetközi

* Az izlandi Bifrösti Magánegyetem Jogtudományi Karának docense. A cikk eredeti címe és megjelenési helye: Journalism worthy of the Name: An Affirmative Reading of Article 10 of the ECHR. *Netherlands Quarterly of Human Rights*, Vol. 22/4. (2004) 601–622. A cikket a szerző és a kiadó engedélyével közöljük.

¹ A 'sajtó' kifejezést a cikkben mindvégig tág értelemben használom. Felcserélhető a 'média' kifejezéssel. Mindkét fogalom a hírmédia valamennyi formájára vonatkozik; az alapvető kritérium az adott média politikai szerepe a

megfigyelés ellenére a sajtó és az újságírók az Európa Tanács számos tagállamában zaklatásnak vannak kitéve.² Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése hangot adott azzal kapcsolatos aggodalmának, hogy Ukrajnában számos újságíróval szemben agressziót követtek el, többeket meggyilkoltak, az ukrán hatóságok pedig gyakran hatalmukkal visszaélve korlátozzák a sajtószabadságot.³ Az újságíró Gongadze négy évvel ezelőtti meggyilkolása hatalmas felháborodást váltott ki Európa-szerte és eltűnésével kapcsolatban súlyos vádak fogalmazódtak meg a hatóságokkal szemben is.⁴ A főügyesség által lefolytatott nyomozás azonban figyelmen kívül hagyta a gyanúkat. Újságíró-szervezetek világszerte követelik az ügy alapos kivizsgálását és igazságos rendezését.⁵ Sokan vélik úgy, hogy amíg nem sikerül kielégítően lezárni az ügyet, addig világszerte a diktátorok és zsarnokok azt hihetik, hogy büntetlenül elhallgattathatják azokat az újságírókat, akik olyasmikről írnak, ami nekik nem tetszik. Az Európa Tanács 1997-ben arra való hivatkozással függesztette fel Fehéroroszország 'különleges vendég' státuszát, hogy az ország új alkotmánya nem felel meg a demokratikus normáknak. Fehéroroszországban módszeresen csaptak le a független sajtóra:⁶ újságok kiadását függesztették fel, mert szatirikusan írtak a választási kampányról, továbbá bünvádi eljárásokat indítottak újságírókkal szemben becsületsértés és az államelnök és más kormányhivatalnokok sértegetése miatt. Az efféle nyílt elnyomás egy régebbi kor maradványának tűnik, ám mindez itt és most, az Európa Tanács küszöbén történik. Még az úgynevezett stabil európai demokráciákban sem felel meg a média helyzete a hatékony politikai demokrácia azon eszméjének, amiről az Egyezmény megalkotói álmodtak. Ők aligha néznék jó szemmel Olaszország helyzetét, ahol Berlusconi miniszterelnök – az ország leggazdagabb embere⁷ – birtokolja a három Mediaset-csatornát, az Italia 1-t, a Rete 4-t és a Canale 5-t, továbbá politikai befolyással rendelkezik az állami adó, a RAI igazgatótanácsában, amelynek

demokratikus folyamatban. Ahol erre külön nem utalok, ott a kifejezés nem különbözteti meg a média különböző formáit. A nyomtatott sajtó kifejezés a napilapokra és a folyóiratokra, a műsorszolgáltatás a televízióra és a rádióra vonatkozik. Az internet nem tartozik a műsorszolgáltatási jog kategóriájába.

² ETS. 5, aláírva Rómában, 1950. november 4-én, hatályba lépett 1953. szeptember 3-án, miután a következő nyolc ország ratifikálta: Dánia, Német Szövetségi Köztársaság, Izland, Írország, Luxemburg, Norvégia, Svédország, Egyesült Királyság.

³ Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 1239. sz. határozata (2001) a véleménynyilvánítás szabadságáról és a parlamenti demokrácia működéséről Ukrajnában.

⁴ Uo. *A Riporterek határok nélkül* 2004. szeptember 15-én nyílt tárgyalást követelt, miután a sajtó és igazságügyi tisztviselők új információkat közöltek az ügyről.

⁵ Nemzetközi Újságíró Szövetség, 2004. szeptember 16.: „Négy év után is folytatódik a harc: az újságírók igazságot követelnek a Gongadze-ügyben”,

<<http://www.ifj-europe.org/default.asp?index=2696&Language=EN>>.

⁶ Az elmúlt két év során különböző okokra hivatkozva összesen 20 nem kormánypárti újságot zártak be. Ilyen a Pahonia és a Rabochy, amelynek szerkesztőit és egy tudósítót több hónapos, különleges munkatáborokban letöltendő 'szabadságkorlátozásra' ítélték. Forrás: International Pen Writers in Prison Committee, Belarus Action (Bebörtönzött Pen Írók Nemzetközi Bizottsága, Fehéroroszország Akció), 2003. november 12., 2003. december 10.

⁷ Három tévécsatornája mellett a miniszterelnök irányítja a legnagyobb kiadóvállalatot, a Mondadorit és az Advertising House Publitalia reklámügynökséget. Építőipari vállalata számos olasz család otthonát építette fel, szupermarketjei pedig az olaszok élelmének jelentős részét biztosítja. Közvetve részt vett a legnagyobb biztosítótársaság, a Generali felvásárlására tett ajánlatban. L. *The Observer*, 2003. március 16.

a miniszterelnökkel szemben kritikus újságírói úgy nyilatkoztak, hogy a társaságot az 'öncenzúra' léggömb⁸ jellemzi, s akik közül többeket eltávolítottak tudósítói vagy bemondói munkakörükből a 'jobb a békeség' elvét valló szerkesztők. Az újságírók azt állítják, folyamatos korlátozások között kénytelenek dolgozni, bizonyos témák pedig eleve érinthetetlenek.⁹ Sokan úgy vélik, a hírek mindinkább a szórakoztatást szolgálják, ahogyan ezt az angol *infotainment* kifejezés is jelzi.¹⁰ A Nemzetközi Újságíró Szövetség (IFJ) 2003-ban támogatta az olasz újságírók sztrájkját, amelynek célja az Olaszországban 'egyre nagyobb veszélyben lévő' újságírói autonómia és sajtószabadság védelme volt. Aidan White, az IFJ főtárgyalója szerint „a médiakoncentráció réme fenyegeti az újságírást minőségét és a demokráciához elengedhetetlen pluralizmus szövetét”. „Az olasz újságírók nemzeti válsággal néznek szembe, ám e helyi válságnak jelentős globális következményei is vannak.”¹¹ Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése aggályosnak tartja, hogy Olaszországban a politikai és az üzleti hatalom egyetlen személy kezében összpontosul.¹² A Közgyűlés a következő általános nyilatkozatot fogalmazta meg az e helyzetből adódó veszéllyel kapcsolatban:

„A Parlamenti Közgyűlés számára nem elfogadható az a hozzáállás, amely a szóban forgó anomáliát azon az alapon bagatellizálja, hogy az csupán potenciális problémát jelent. Egy demokrácia megítélése nem pusztán annak mindennapi működésén alapul, hanem azon is, hogy milyen elveket vall az illető ország a saját polgáraival kapcsolatban, valamint nemzetközileg. A Közgyűlés fel kívánja hívni a figyelmet arra, hogy az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló Egyezmény 10. cikke és az Emberi Jogok Európai Bíróságának esetjoga egyaránt kimondja, hogy az államok kötelesek védelmezni és szükség esetén tevőlegesen előmozdítani a médiapluralizmust.”

A közhatalom beavatkozását a médiaszabadságba régóta tiltják a nemzetközi emberi jogi egyezmények csakúgy, mint a legtöbb nemzeti alkotmány. Kétségtelen, hogy a médiaszabadság bármilyen olyan hatósági korlátozása, amely nem felel meg bizonyos jogos feltételeknek, egyértelműen sérti az államok emberi jogi kötelezettségvállalásait. A Nemzetközi Újságíró Szövetség nemrégiben aggodalmának adott hangot azzal kapcsolatban, hogy annak bizonyítékai kerültek napvilágra, hogy két romániai lap multinacionális tulajdonosai beavatkoztak a szerkesztőségi politikába. A Szövetség szerint „ha külső politikai érdekek nyomást gyakorolnak

⁸ Bővebben az öncenzúráról, l. Herdís THORGEIRSDÓTTIR: Self-censorship among journalists: A (moral) wrong or a violation of ECHR law? *European Human Rights Law Review* 4. (2004) 383–399.

⁹ A 16 éven át az állami televízióadó, a RAI alkalmazásában állt Alessandro Filippini nyilatkozata az *Observer*-nek, 2003. március 16.

¹⁰ Vö. Az Európa Tanács Parlament Közgyűlésének 9000. sz. dokumentumával, 2001. március 19., *Freedom of Expression and information in the media in Europe*, Report Committee on Culture, Science and Education [Vélemény- és információszabadság az európai médiában; Kulturális, tudományos és oktatásügyi jelentésvető bizottság], jelentésvető: Hegyi Gyula.

¹¹ Nemzetközi Újságíró Szövetség, 2003. június 6.
<<http://www.ifj.org/default.asp?index=666&Language=EN>>.

¹² Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 1387. sz. határozata (2004): *Monopolisation of the electronic media and possible abuse of power in Italy*.

a szerkesztői tevékenységre, annak végzetes következményei lehetnek a minőségre és a média-pluralizmusra nézve.¹³ A cégbirodalmak növekvő hatalmának fényében az államhatalommal szemben rendelkezésre álló védelem túlságosan is korlátozottnak tűnik.

2. Nem minden az, aminek látszik

A sajtószabadság fogalma egy felületes megközelítésben merő közhelynek tűnik, ugyanakkor pontosan rávilágít arra, hogy képtelenek vagyunk a valódi problémával foglalkozni. Ennek megfelelően büszkélkedhet például Izland és Hollandia azzal, hogy a Riporterek Határok Nélkül e két országnak adta a legjobb osztályzatot az első nemzetközi sajtószabadság-indexben.¹⁴ Az értékelés újságírók és külföldi tudósítók olyan, a közvetlen jogsértésekre vonatkozó kérdésekre adott válaszain alapul, mint az újságírók meggyilkolása vagy bebörtönzése, a cenzúra, a nyomásgyakorlás, az állami monopóliumok különböző területeken, a sajtórendészeti vétségek szankcionálása vagy a médiaszabályozás. A felmérés ugyanakkor nem tért ki a tulajdonosok és a hirdetőik anyagi nyomásgyakorlásának hatásaira. Az index alapján a legelőkelőbb helyezést elérő országok nem feltétlenül büszkélkedhetnek azzal, hogy olyan médiapiacot tartanak fenn, ami a nyílt és eleven politikai vita fóruma. Mind Hollandiát, mind Izlandot komoly tulajdonosi koncentráció jellemzi a médiapiacon, ezt pedig a hagyományos demokráciákban általában komoly veszélynek tekintik a demokratikus közvéleményre nézve. A médiatulajdon megoszlásáról nemrégiben készített, tíz európai országot felölelő jelentés rámutat, hogy a vizsgált országok közül Hollandiában a legnagyobb a piaci koncentráció.¹⁵ Ott mindössze két vállalat együttesen 95%-os piaci részesedéssel rendelkezik. Izland vezető napilapja pedig egy olyan ingyenes újság, amelyet a városi területek valamennyi háztartásához kézbesítenek, és így a népesség több mint 60%-át éri el. Tulajdonosa egy olyan médiakonglomerátum, amely egyúttal az ország legnagyobb műsorszóró adójának, rádióknak és egy délutáni napilapnak is birtokosa, emellett részesedéssel rendelkezik számos olyan nagyvállalatban, amelyek érdekeltségei messze túlnyúlnak a média területén. Az izlandi kormány 2004-ben sikertelenül próbálta meg törvényben szabályozni a műsorszolgáltatók és a nyomtatott sajtó kereszttulajdonlását; a köztársasági elnök nem írta alá a törvényt.

A médiatulajdon-koncentrációval szemben fellépni kívánó törvényhozás szinte mindenütt veszett ügynek számít, jóllehet széles körben elismerik, hogy az ilyen koncentráció veszélyezteti az információk szabad áramlását, a sokszínűséget és a tudósítások hitelességét, továbbá öncenzúrára készíti az újságírókat. A szabályozás lehetőségével szembesülve a médiatulajdonosok rendre azzal érvelnek, hogy az ilyen intézkedések sértenék egyedi jogaikat és beavatkozást jelen-

¹³ A közelmúltban ilyen példákat láthattunk Közép- és Kelet-Európában, ahol a helyzet a Nemzetközi Újságíró Szövetség szerint súlyos azokban az esetekben, amikor külföldi kiadói csoportok a fő tulajdonosok. L. Nemzetközi Újságíró Szövetség, 2004. szeptember 17. <http://www.ifj.org/default.asp?index=2700&Language=EN>.

¹⁴ 2002. október.

¹⁵ David WARD – Oliver CARSTEN FUEG – Alessandro D'ARMO: *A Mapping Study of Media Concentration and Ownership in 10 European Countries*, Commissariaat voor de Media és David Ward, 2004.

tenének a sajtó szabadságába. A médiatulajdon korlátozásának igazolása kizárólag demokratikus, társadalmi és újságírói megfontolásokon alapulhat. Társadalmi felelőssége révén a média minden más üzleti vállalkozástól különbözik. Mint ilyen, a sajtószabadság több annál, mint a tulajdonosok joga, hogy azt tegyenek, amit akarnak. A pluralizmus és sokszínűség elvét széles körben a demokratikus média előfeltételének tekintik. Az Európai Unió Alapjogi Chartája 11. cikk 2. bekezdése értelmében a tömegtájékoztatás szabadságát és sokszínűségét tiszteletben kell tartani. Ugyanakkor politikai tény, hogy Európában a vezető médiatulajdonosok olyan hatalommal rendelkeznek saját, hazai piacokon, amellyel képesek megakadályozni, hogy a nemzeti szabályozó hatóságok bármilyen hatékony gátat vessenek további növekedésüknek.¹⁶ Az Európai Bizottság médiatulajdonra vonatkozó összeurópai kezdeményezésére irányuló kísérletét a kilencvenes években éles elutasítással fogadták az iparág befolyásos képviselői.¹⁷ Ott, ahol – ellentétben az olyan országokkal, mint Ukrajna vagy Fehéroroszország¹⁸ – nem a kormányzatok zaklatják a médiát, a hatóságok rendre elsiklanak e zaklatás fölött, és nem biztosítják a sajtó és az újságírók számára a hatékony védelmet a másfajta, ám ugyancsak megengedhetetlen nyomás-gyakorlással szemben. Arról, hogy az ilyen hanyagság vajon sérti-e az Egyezményt, lentebb lesz szó annak fényében, hogy milyen szerepet jelöl ki a sajtó számára az Egyezmény, és milyen felelőssége van a tagállamoknak a véleménynyilvánítás biztosításában. Ennek egyúttal messzebbre ható következményei is lehetnek a hatóságokra nézve, mint pusztán az, hogy kötelesek néhány versengő médiaorgánum működését biztosítani. Az Európai Újságírók Szövetsége nemrégiben csatlakozott a francia újságírók tiltakozásához a média területén előforduló kereszttulajdonlás ellen. A Szövetség véleménye szerint akkor, ha egy vezető sajtócég és egy televíziós cégcsoport összefonódása ellenőrzi a reklámpiac több mint 50%-át, nem garantálható a szerkesztői függetlenség.¹⁹ Ugyanakkor a médiatermékek számának növekedése sem jelent automatikus garanciát a szerkesztői függetlenségre és a dinamikus közéleti vitára.

A nagyvállalatok hatalmának növekedése a médiában súlyos fenyegetést jelent a minőségi és független újságírásra nézve. E küzdelem számtalan példájával találkozhatunk világszerte. Kanadában heves viták folynak a média képviselői és a szabályozó hatóságok között a műsorszolgáltatási alapelvekről, Németországban Európa legnagyobb sajtószakszervezete országos kampányt indított az 'elbutítással' (*dumbing down*) szemben, Olaszországban pedig az újságírók mozgalmat szerveznek, hogy megnyirbálják a médiamágnás miniszterelnök, Berlusconi szárnyait. Bárhonnan nézzük is, egyenlőtlen küzdelemről van szó. Egyenlőtlen a küzdelem nemcsak azért, mert a médiakonglomerátumok nagyhatalmú ellenfelek, hanem azért is, mert ők az újságírók többségének munkaadói, így azok ritkán merik kifogásolni a korlátlan médiahatalmat, hiszen ezzel azt kockáztatnák, hogy szembekerülnek a kenyéradó gazdájukkal.²⁰ A Nemzetközi

¹⁶ Gillian DOYLE: From 'Pluralism' to 'Ownership': Europe's emergent policy on Media Concentrations navigates the doldrums. 3 *Journal of Information, Law and Technology* (1997) <http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/law/clj/jilt/1997_3/doyle/>.

¹⁷ Uo.

¹⁸ Vö. a Parlamenti Közgyűlés 1372. sz. határozata (2004), A sajtó üldözése a Fehérorosz Köztársaságban.

¹⁹ IFJ/IFEX, 2004. július 14., <<http://www.ifex.org/en/content/view/full/60029/>>.

²⁰ E problémát részletesebben vizsgálja: THORGEIRSDÓTTIR I. M. (8. lj.).

Újságíró Szövetség főtitkára az öncenzúrát nevezte a cenzúra legrombolóbb és legalattomosabb formájának.²¹ Az újságírók megfelelési kényszerből nem írnak meg fontos történeteket. A médiakonglomerátumok óriási befolyást gyakorolnak, amikor a nemzetközi médiagazdaság vezető szerepéért vetélkedve próbálnak hozzáférést nyerni Ázsia, Európa és Dél-Amerika tömegpiacaihoz. Nem csupán pénzt csinálnak. Politizálnak is. Éppen ezért lehetséges, hogy egy olyan, értelmezésre, végrehajtásra és szankciókra képes nemzetközi jogrendszer – mint amilyen az Európa Tanács szerződéseinek rendszere – jelenti az egyetlen életképes lehetőséget arra, hogy gátat vessünk azoknak a fejleményeknek, amelyek fokozatosan aláássák azon egyéni szabadságok ígértét, amely célja az volt, hogy kiközvetse az utat egy jobb és demokratikusabb világ felé.

Egy 1993-as határozatában az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése arra figyelmeztetett, hogy „amikor újságírásról van szó, nem szabad megfeledkezni arról, hogy az újságírás a médiától függ, ez utóbbi azonban egy üzleti struktúra, amelyen belül különbséget kell tenni a kiadók, a tulajdonosok és az újságírók között. A média szabadsága mellett a médián belüli szabadságot is óvni kell, és garanciákra van szükség a belső nyomásgyakorlással szemben is.”²² E cél érdekében a határozat javaslatot tett a szerkesztőségek tagjaira vonatkozó szabályokra. Csaknem egy évtizeddel később Lord Russel Johnston, az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének elnöke hangsúlyozta, hogy számos tagállamban nem pusztán a közvetlen fizikai agresszió fenyegeti a véleménynyilvánítás szabadságát, hanem „az elégtelen jogi és politikai garanciák egy olyan jog gyakorlására, amely a működő demokrácia legalapvetőbb előfeltétele.”²³

Az, hogy miben áll a sajtó szabadsága, koronként és országonként eltérő lehet. A sajtószabadság elleni kifinomult jogsértések, amelyek nagyfokú öncenzúrához vezetnek az újságírók körében, apróságnak tűnhetnek az újságokkal és újságírókkal szembeni közvetlen támadásokhoz képest. Ha azonban az öncenzúra hatását vizsgáljuk arra nézve, hogy a média képes-e hatékonyan ellátni feladatát a működőképes politikai demokrácia biztosításában, akkor látnunk kell, hogy ha a félelem és alázat leple borul azokra, akik feladata lenne a nyilvános bírálat, akkor ez olyan légkört teremt, amelyben nem maradhat fenn a sajtószabadság.²⁴

3. Az Európai Egyezmény és a nyilvánosság őre

Az Egyezmény és az azon alapuló joggyakorlat az Európa Tanács számos tagállamában a jogokról folyó vita tárgya lett. Ezekben az államokban egyre jobban értékelik e rendkívüli eszköz és az ezen alapuló intézményes mechanizmusok jelentőségét. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának²⁵ számos, a véleménynyilvánítás szabadságával és a sajtóval kapcsolatos döntése megerősít

²¹ Peter CRONAU: Self censorship. *Media Bulletin* 7, Australian Center for Independent Journalism, University of Technology, Sydney, 1996/1997.

²² A Parlament Közgyűlés 1993. július 1-jei határozata.

²³ Strasbourg, 2001. május 3.

²⁴ Amint erre William Brennan bíró rámutatott a *New York Times Co. v. Sullivan* (376 U.S. 254 [1964]) kulcsfontosságú ügyben.

²⁵ A továbbiakban: Bíróság, kivéve, ha az egyéb bíróságoktól való megkülönböztetés érdekében szükséges a teljes elnevezés használata.

tette a 10. cikk jelentőségét abban a tekintetben, hogy az megszabja a médiapolitika alakításának kereteit, vagy legalábbis azokat a célokat, amelyekre egy ilyen politikának törekednie kellene. Ellentétben híres amerikai megfelelőjével, az Egyesült Államok Első Alkotmánymódosításával,²⁶ a 10. cikkről aligha állítható, hogy nemesen egyszerű lenne.²⁷ Sőt, távolról sem az. Minden vélemény, bármi legyen is a tartalma, a 10. cikk 1. bekezdésének hatálya alá tartozik. A második bekezdés határozza meg azokat a kritériumokat, amelyek alapján jogos lehet a szó-
lásszabadságba való beavatkozás. A 10. cikkben foglalt jogok és szabadságok a következők:

1. Mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához. Ez a jog magában foglalja a véleménynyilvánítás szabadságát és az információk, eszmék megismerésének és közlésének szabadságát országhatárokon kívül és anélkül, hogy ebbe hatósági szerv beavatkozhatna. Ez a cikk nem akadályozza, hogy az államok a rádió-, televízió- vagy mozgóképfelvételek működését engedélyezéshez kössék.
2. E kötelezettségekkel és felelősséggel együtt járó szabadságok gyakorlása a törvényben meghatározott, olyan alakszerűségeknek, feltételeknek, korlátozásoknak vagy szankcióknak vetendő alá, amelyek szükséges intézkedéseknek minősülnek egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság, a területi sértetlenség, a közbiztonság, a zavargás vagy bűnözés megelőzése, a közegészség vagy az erkölcsök védelme, mások jó hírneve vagy jogai védelme, a bizalmas értesülés közlésének megakadályozása, vagy a bíróságok tekintélyének és pártatlanságának fenntartása céljából.

A felületes szemlélőnek úgy tűnhet, hogy a 2. bekezdés gyakorlatilag visszavonja az 1. bekezdésben szavatolt jogot. Az újságírás – és maga a társadalom – olyan bonyolult rendszer, ahol e jog csak úgy szavatolható, hogy míg egyik kezünkkel biztosítjuk, a másikkal rögtön körül is határoljuk azt.²⁸ Az Egyezmény 10. cikke által nyújtott garancián alapuló, a Bíróság és a korábbi Emberi Jogok Európai Bizottsága (a továbbiakban: Bizottság) esetjogában megjelenő joggyakorlat egyaránt vonatkozik természetes és jogi személyekre.

A 10. cikkben foglalt alapelv megnyitja az utat a gyakorló újságírók, a nyilvánosság mint befogadó, az újságírás egyedi tárgyai és a médiatulajdonosok és kiadók ütköző érdekei előtt. A 10. cikk igen bonyolult, hiszen egyszerre nyújt védelmet az önkifejezés természetes megnyilvánulásai minden elképzelhető formájának, miközben tele van polgári és politikai társadalmi kötelezettségekkel, amelyek révén jellegében inkább kollektív jogot, mintsem egyéni szabadságot szavatol. Védi az egyén polgári jogát arra, hogy az állam ne avatkozhatson be a magánéletébe. Ugyanakkor védi az állampolgár jogát a felvilágosításhoz, és pozitív kötelezettségeket ír elő a hatóságoknak e folyamat biztosítása érdekében. Azt az ígéretet hordozza, hogy az állampolgár a demokratikus eljárás révén hozzáférhet a kormányzati folyamatokhoz. E tekintetben a média alapvetően fontos szerepet játszik, hiszen rávilágít valamennyi emberi jog oszthatatlanságára,

²⁶ Az Egyesült Államok Alkotmányának Első Alkotmánykiegészítése kimondja: „A Kongresszus nem hozhat olyan törvényt, amely csorbítja a szólás vagy a sajtó szabadságát.”

²⁷ Owen M. FISS: *The Irony of Free Speech*. Cambridge, Harvard University Press, 1996. 5.

²⁸ Vö. Brice DICKSON: Criticism of the Convention. In: Brice DICKSON (szerk.): *Human Rights and the European Convention*. London, Sweet & Maxwell, 1997. 213.

függetlenül e jogok gazdasági, szociális vagy kulturális jellegétől. A 10. cikk által védelt jogok csak olyan társadalmi és gazdasági környezetben értelmesek, ahol elég széles körű a választás lehetősége.

Az elmúlt három évtized során gazdag joggyakorlat épült rá arra, amit annak idején az Európa Tanács alapító tagállamai csupán az emberi jogok legkisebb közös nevezőjének tekintettek. A mára elhíresült 10. cikkben alapuló joggyakorlat messze túllépett azon, amit elfogadói annak idején szükségesnek láttak. Mi több, a 10. cikkhez kapcsolódó első ügyben²⁹ a Bíróság elutasította, hogy a *Sunday Times*-szal szemben a bíróság megsértését kellett volna megállapítani, amiért folyamatban lévő peres ügyről írt, hiszen csak így tartható fenn a bíróság tekintélye és pártatlansága. A Bíróság ehelyett lélegzetelállító érveléssel megnyitotta az utat a sajtó társadalmi szerepének pozitív értelmezése előtt, és kijelentette, hogy nem csupán a médianak van joga a közlésre, hanem a nagyközönség is rendelkezik az ezt kiegészítő joggal arra, hogy felelős és informatív tájékoztatást kapjon a sajtóból. Azzal, hogy kiemelte a nagyközönség jogát arra, hogy információt és felvilágosítást kapjon a sajtótól, e figyelemreméltó ítéletében a Bíróság explicitte tette a sajtó bizalmi, letéteményesi szerepét.

A Bíróság azóta számos ítéletében felhívta a figyelmet a 10. cikkben foglalt általános elvre, hangsúlyozva, hogy bár a sajtó nem léphet túl bizonyos határokon (így például mások jó hírének és jogainak tiszteletben tartásán és a bizalmas információk nyilvánosságra hozatalának megakadályozásán), igenis feladata – konkrét kötelezettségeivel és felelősségével összhangban – a közvélemény érdeklődésére számot tartó³⁰ vagy a közösség jelentős aggodalmára okot adó³¹ információk és gondolatok közvetítése.

A 10. cikkben alapuló joggyakorlat elemzése rávilágít arra, hogy a sajtószabadság nem merül ki az engedélyektől, diszkriminatív adózástól vagy önkényes közhatalmi beavatkozástól mentes lapolapítás jogában. Ellenkezőleg, nem csupán a műsorszolgáltatás (amely a demokrácia céljai érdekében engedélykötelessé tehető), de a nyomtatott sajtó is közfeladatot tölt be a strasbourgi joggyakorlat alapján. A Bíróság joggyakorlatában a „nyilvánosság öröként” hivatkozik a sajtóra,³² s mára ez a koncepció vált általánosan alkalmazott elvvé. A sajtónak úgy kell a közérdeket szolgálnia, hogy eleget tesz alapvető feladatának, vagyis annak, hogy elősegíti és fenntartja a politikai vitát a társadalomban az olvasók tájékoztatása és felvilágosítása révén.³³ Ha nem teljesíti e kötelezéseket, akkor a demokratikus társadalom alapja, a pluralizmust, toleranciát és széles látókört szolgáló vita romokban hever.³⁴

²⁹ *Sunday Times v. the United Kingdom*, 1979. április 26., A sorozat, 30. sz., 65. bek.

³⁰ *Thorgeir Thorgeirson v. Iceland*, 1992. június 25., A sorozat, 39. sz., 27. o., 63. bek.

³¹ *Vö. Goodwin v. the United Kingdom*, 1996. március 27., RJD 1996-11, 500. o., 39. bek.

³² A fogalom nagybetűs használata a sajtónak az Egyezmény joggyakorlatában betöltött szerepét kívánja kiemelni.

³³ *Feldek v. Slovakia*, 2001. július 12., RJD 2001-VIII, 83. bek.

³⁴ *Handyside v. the United Kingdom*, 1976. december 7., A sorozat, 24. sz., 49. bek.; *Lingens v. Austria*, 1986. július 8., A sorozat, 103. sz., 41. bek.; *Observer and Guardian v. the United Kingdom*, 1991. november 26., A sorozat, 216. sz. 75. bek.

4. Az oknyomozó újságírás

Az oknyomozó újságírás különleges védelmet élvez, a joggyakorlat pedig fokozatosan a nagypolitikán kívülre is kiterjesztette a politikai beszéd fogalmát. Nem számít, hogy választott hatóságokról vagy a magánszférában működő, jelentős hatalommal rendelkező aktorokról van-e szó.³⁵ Az újságíróknak nem csupán joguk, de kötelességük is, hogy fényt derítsenek a magas körökben folyó korrupcióra. Ezen túlmenően a Bíróság azzal is számot vet, hogy az újságírói szabadságra beletartozik bizonyos mértékű túlzás vagy akár provokáció is.³⁶ Gongadze, az Ukrajnában 2000 szeptemberében eltűnt újságíró, akinek később megtalálták lefejezett holttestét, oknyomozó újságíró volt, aki elsősorban az ukrán oligarchák korrupciós ügyeibe ásta bele magát és hosszú időn keresztül bírálta az ország politikai hatóságait. Halála előtt nem sokkal kezdett el közreadni egy cikksorozatot, amely több oligarcha állítólagos illegális tevékenységeit dolgozta fel. Gongadze a 'nyilvánosság öréke' szerepét töltötte be azzal, hogy fényt derített a korrupcióra, sorsa pedig az újságírók védelmének nyilvánvaló hiányát példázza. Igaz, a legtöbb újságíró nem jut a lefejezett Gongadze sorsára, de sokan veszítik el állásukat vagy kapnak alacsonyabb fizetést. Az anekdota szerint Diana hercegnőtől egyszer egy paparazzo azzal könyörgött fényképért, hogy fedezné a lánya tandíját a magániskolában. Hatalmas különbség van a Gongadze-féle újságírók által végzett oknyomozó újságírás és az anyagi érdekből folytatott szenzációhajhászás között.

Az oknyomozó újságírás központi szerepet játszik az Egyezmény sajtószabadsággal kapcsolatos joggyakorlatában. Az újságíróknak nem az a feladatuk, hogy félnékek legyenek,³⁷ és tudósításaikban vagy elemzéseikben igenis lehetnek sértők vagy megbotránkoztatók annak érdekében, hogy fontos ügyekre hívják fel a közösség figyelmét.³⁸ A Bíróság ezzel elismeri, hogy a média tevékenysége elengedhetetlen a közvélemény formálása és az egyéni fejlődés szempontjából. Az újságírókkal szemben magasabbak az elvárások, mivel az a feladatuk, hogy számon kérjék a hatalmon lévőket.³⁹ Ennek megfelelően hivatásuk gyakorlása közben más szabályok vonatkoznak rájuk, mint a többi polgárra.⁴⁰ Az, hogy a médiában dolgoznak, súlyosabb feladatokat és felelősségeket ró rájuk a többiek tájékoztatása tekintetében.⁴¹ Jóllehet az állam nem térítheti el őket hivatásuk gyakorlásától azzal, hogy súlyos büntetéseket alkalmaz, a Bíróság kevesebb hajlandóságot mutatott arra, hogy elfogadja a kevésbé vagyonos és kevésbé biztonságos helyzetben élők ugyanolyan kitettségét a sajtó érdeklődésének, mint azokét, akik hatalmi pozíciókat töltenek be.⁴²

³⁵ Dichand and others v. Austria, 2002. február 26., 52. bek.

³⁶ Vö. Prager and Oberschlick v. Austria, 1995. április 26., A sorozat, 313. sz., 19. o., 38. bek.

³⁷ Jörg Haider v. Austria, 25060/94. sz. beadvány, a Bizottság 1995. október 18-ai döntése, D&R 83.

³⁸ Handyside v. the United Kingdom, I. fent, 34. lj.

³⁹ Perna v. Italy, 2001. július 25., 41. bek.

⁴⁰ Vö. Jersild v. Denmark, 1994. szeptember 23., A sorozat, 298. sz., 31. bek.; Goodwin v. the United Kingdom, I. fent, 31. lj.

⁴¹ Handyside v. the United Kingdom, I. fent, 34. lj.

⁴² Vö. Wabl v. Austria, 2000. március 21.; Jacubowsky v. Germany, 1994. június 23., A sorozat, 291. sz.

A *Von Hannover v. Germany*⁴³ ügyben nemrégiben hozott, nagy nyilvánosságot kapott ítélet valójában a szenzációhajhász bulvárújságírással, nem pedig a sajtószabadsággal vagy a komoly újságírást művelő újságírókkal szemben született. Caroline hercegnő az Európai Egyezmény 8. cikke alapján tett panaszt a magán- és családi életének tiszteletben tartásához fűződő joga megsértése miatt. A német Szövetségi Alkotmánybíróság korábban rámutatott, hogy „a nyilvánosságnak jogos érdeke, hogy megismerje a kérdéses, gyakran bálványinak vagy kövendő példának tekintett személyek magánviselkedését, hogy eldönthesse, az megfelel-e nyilvános viselkedésüknek vagy hivatalos szerepvállalásaiknak.”⁴⁴ Az Emberi Jogok Európai Bírósága úgy találta, hogy a magánélet szentsége és a véleménynyilvánítás szabadsága közötti konfliktus esetén a döntő tényező az, hogy a nyilvánosságra hozott cikkek és fényképek milyen mértékben járulnak hozzá a közérdeklődésre számot tartó diskurzushoz. A Bíróság megkülönböztette egymástól „a tényekről való olyan tudósítást (...), amely képes például hozzájárulni egy demokratikus társadalomban a politikusokkal és szerepükkel kapcsolatos vitához, és a tudósítást az olyan személyek magánéletének részleteiről, akik (...) nem töltenek be közhivatalt.”⁴⁵ A Bíróság véleménye szerint a nyilvánosságnak nem fűződött jogos érdeke ahhoz, hogy megismerje, Caroline von Hannover a magánéletében hol fordult meg és hogyan viselkedett, még akkor sem, ha olyan helyeken is feltűnt, amelyeket nem mindig lehetne félreesőként jellemezni, és ahol jelenléte jól ismert volt a nagyközönség számára. Még ha létezne is ilyen közérdek, ahogyan a bulvárlapoknak bizonyosan üzleti érdekük fűződött a képek és cikkek nyilvánosságra hozatalához, a Bíróság álláspontja szerint annál magasabb rendű a felperes magánéletének védelméhez fűződő joga.

Egyetértő véleményében Zupancic bíró kifejtette, hogy a bíróságok (amerikai hatásra) bizonyos mértékig elkezdtek ‘fetisizálni a sajtószabadságot’, és ideje volt, hogy az inga visszalendüljön.⁴⁶ Ezzel azt hangsúlyozta, hogy különbséget kell tenni a sajtó autonómiája és a sajtó felelőssége között. Az utóbbi fogalom a ‘nyilvánosság öréke’ elgondolásához hasonlatos, míg a sajtó autonómiája önmagában nem biztosítja a közérdeket szolgáló demokratikus eszmecserét.

A médiaglobalizáció nyomán bekövetkezett színvonalcsökkenés miatti aggodalomtól vezérelve a Nemzetközi Újságíró Szövetség 2001-ben „Minőség kampányt” indított az újságírók etikai jogainak megőrzése, a független újságírás előmozdítása, a közszolgálati értékeknek a műsorszolgáltatásban betöltött súlyának növelése és a médiakoncentráció korlátozása érdekében. A kampány kiállt a szerkesztői függetlenség és a média önszabályozása mellett.⁴⁷ Önszabályozás alatt „a média által saját magával szemben megkövetelt társadalmi felelősséget” értjük.⁴⁸ E tekintetben azonban azt a kérdést kell feltennünk, hogy vajon a fent elmondottak fényében sikeres lehet-e az önszabályozás a szerkesztői függetlenség megteremtésében. Elvárható-e az újságíróktól, hogy megfeleljenek annak a legtöbb újságírói etikai kódexben szereplő elvnek, hogy a híryan-

⁴³ Von Hannover v. Germany, 59320/00 sz. beadvány, 2004. június 24-ei ítélet.

⁴⁴ Uo., 23. bek.

⁴⁵ Uo., 60. bek.

⁴⁶ Uo.

⁴⁷ L. <<http://www.ifj.org/default.asp?Issue=QUALITY&Language=EN>>.

⁴⁸ Carl S. STEPP: Access in post-social-responsibility age. In: Judith LICHTENBERG (szerk.): *Democracy and the Mass Media*. Cambridge, Cambridge University Press, 1995. 189.

gok megjelenésének az újságírók és a szerkesztők tartalmi ítéletén, nem pedig pénz- vagy természetbeni ösztönzőkön kell alapulniuk? Az Emberi Jogok Európai Bírósága újfent leszögezte, hogy az újságírók részére a 10. cikk szerint nyújtott védelem előfeltétele, hogy az újságírók megfeleljenek etikai kódexeknek.⁴⁹ Aidan White, a Nemzetközi Újságíró Szövetség főtitkára szerint a 'megvásárolható újságírás', vagyis a fizetett anyagok valódi tudósításként való közzététele az egyik legkomolyabb kihívás, amivel a média ma szembenéz. Ez a gyakorlat lerombolja a közbizalmat, aláássa a szakmaiságot, és gúnyt űz az erkölcsi értékekből.⁵⁰ Mindez oda vezethet, hogy az Egyezmény szövegezői által áhított újságírás egy szép napon mindenben megfelel majd a nagyvállalati és politikai érdekeket képviselő mai hatalmasok óhajainak. Sajnálatos módon az újságírók nincsenek abban a helyzetben, hogy felelősséget vállaljanak mindazért, amit *nem* írnak meg, pedig kötelességük lenne nyilvánosságra hozni. Ahelyett, hogy a demokráciát és az emberi jogokat védelmeznék, a piaci politika szolgáltatójává tett újságírás a korlátozások eszköze lesz és fenyegetést jelent a jogrendre és mások jogaira. A sajtószabadság nem tekinthető úgy, mint az éppen aktuális porondmesterek vagy piaci hatalmasok politikai ára.⁵¹

A *Caroline*-ítélet lényege, hogy jöllehet a média a Bíróság korábbi joggyakorlata alapján jogi személyként⁵² védelmet élvez, kereskedelmi és haszonszerzési céljait⁵³ köteles alávetni bizonyos magasabb rendű elveknek.

5. Különleges jogállás és többletvédelem?

A 'nyilvánosság öre' elképzelés hasonlít a „Negyedik Rend” hagyományos elgondolásához, amely Potter Stewart⁵⁴ legfelső bíró 1974-es elmélete szerint azt jelenti, hogy az USA Alkotmányának Első Kiegészítéséből egy olyan szervezett és strukturált értelmezés következik, amely szélesebb körű védelmet követel meg a sajtó számára. Ez a nézet összetettebb kérdésekhez és problémákhoz vezet azzal kapcsolatban, hogy pontosan mi is a sajtó, és miben is állna e szélesebb körű védelem. A sajtószabadság mindkét elgondolás szerint a véleménynyilvánítás egyéni szabadságától eltérő, instrumentális érték. Mivel egyre nő a piac befolyása az újságírói tevékenységre, azzal az érveléssel kapcsolatban, hogy a sajtó szerepe elengedhetetlenül fontos abban, hogy ellenőrzése alatt tartsa a hatalmon lévőket, felmerül az a probléma, hogy ugyanakkor a sajtó birtokosai vagy azok közül, akik meghatározzák, mi számít hírnek, senkit sem terhel felelősség, ha a közvéleményt létfontosságú információkkal kapcsolatban félrevezetik. Vannak

⁴⁹ Goodwin v. the United Kingdom, I. fent, 31. lj.; Bergens, Tidende and others v. Norway, 2000. május 2., RJD 2000-IV., 53. bek.

⁵⁰ „A Nemzetközi Újságíró Szövetség új kampánya a megvesztegetés és korrupció ellen az újságírásban”. L. <<http://www.ifj.org/default.asp?Index=2623&Language=EN>>.

⁵¹ Stanley FISH: *There's No Such Thing as a Free Speech and it is a good thing too*. Oxford, Oxford University Press, 1994. 102.

⁵² Autronic AG v. Switzerland, 1990. május 22., A sorozat, 178. sz.

⁵³ Groppera Radio AG and others v. Switzerland, 1990. március 28., A sorozat, 173. sz. 49. bek.

⁵⁴ Potter STEWART: Or of the press. 26 *Hastings Law Journal* (1975) 631. újranyomva. In: Kent MIDDLETON – Roy M. MERSKY (szerk.): *Freedom of Expression. A collection of best writings*. New York, Buffalo, 1981. 425.

olyan érvek is, miszerint a sajtószabadság különleges státusza a szerkesztői függetlenség gondolatán alapul,⁵⁵ és bármilyen joggal rendelkezik is a tulajdonosok arra, hogy ellenálljanak a szabályozói beavatkozásnak, az soha nem lehet elegendő ahhoz, hogy tulajdonjogukat a szerkesztői függetlenséggel szemben érvényesítsék.⁵⁶

A sajtó bizalmi vagy letéteményesi szerepe abban áll, hogy mások érdekében járjon el és saját érdekeit alávesse mások érdekeinek. A Black-féle jogi szótár szerint a 'bizalmi kötelem' a törvény által előírt legmagasabb rendű kötelezettség. Ennek alapján a sajtó a közérdek megbízottjának vagy gyámjának szerepét tölti be. 1976-ban az USA Legfelső Bíróságának főbírája, Burger főbíró így jellemezte a sajtó bizalmi kötelemét:

„Azt, hogy az Első Alkotmánykiegészítés által nyújtott különleges védelem egyúttal egyfajta bizalmi kötelemmel is jár arra nézve, hogy e védett jogokat felelős módon kell gyakorolni, széles körben elismerik a szerkesztők és a kiadók, de nem mindig e szerint járnak el.”⁵⁷

Az Emberi Jogok Európai Bírósága nem használta a 'bizalmi kötelem' kifejezést, a 'nyilvánosság öréke' elképzelése és annak a demokratikus társadalomban betöltött létfontosságú szerepére helyezett különleges hangsúly azonban egybecseng a közérdek feletti gyámság gondolatával. A 10. cikk célja a politikai vita feltételeinek kiszélesítése volt. Vannak bizonyos gyakori előfeltételek a sajtó pozitív kötelezettségeiről, épp úgy, ahogyan a közgondolkodás a családtagok kötelességének tekinti, hogy szorult helyzetben segítsék egymást. Ugyanakkor – Dworkintól kölcsönözve a példát – az ember természetes kötelezettsége, mondjuk, a nővére iránt csak akkor áll fenn, ha teljesülnek bizonyos egyéb feltételek.⁵⁸ E feltételek között igen előkelő helyen szerepel a kölcsönösség. A sajtó teljesítményére vonatkozó pozitív kötelezettséggel kapcsolatban nyilvánvaló paradoxon, hogy ilyen egyéb feltételek nem teljesülnek. A sajtótól nem várható el, hogy védelem nélkül folyamatos pénzügyi és politikai kockázatot vállaljon. A feladatok és felelősségek köre a helyzettől és az alkalmazott technikai eszközöktől függ,⁵⁹ ami annyit jelent, hogy egy magányszemélyre természetes személyként nem hárulnak ilyen kötelezettségek. A sajtó jogi személyként élvezi a 10. cikk biztosította különleges védelmet,⁶⁰ és ez valóban különleges státuszt biztosít a számára a többi üzleti vállalkozás között. Ez ugyanakkor annyit jelent, hogy – tekintettel különleges felelősségére a politika alakításában – jogi személyként kötelező érvényűek rá nézve a 10. cikk 2. bekezdésében fogalt előírások és feltételek. Ezek pedig alapot adhatnak tevékenysége korlátozására, ha e korlátozást a demokratikus társadalom más tagjai jogainak védelme szükségessé teszi.

A nyomtatott sajtónak, csakúgy, mint bármely más, a magánjog hatálya alá tartozó társaságnak, értelemszerűen élveznie kell a jogot a véleménynyilvánításra, a kiadásra, a nyomtatásra és az újságírói tevékenység végzésére, vagyis arra, hogy élhessen szerződéses szabadságával. Azzal

⁵⁵ A 'szerkesztői függetlenség' kifejezés analóg a jelen szerző által használt 'sajtón belüli szabadság' kifejezéssel.

⁵⁶ Thomas GIBBONS: Freedom of the Press: Ownership and Editorial Values. *Public Law* (1992) 279–299.

⁵⁷ Nebraska Association v. Stuart, 427 U.S. 539 (1976).

⁵⁸ Richard DWORKIN: *Law's Empire*. Oxford, Hart Publishing, 1988. 196.

⁵⁹ Handyside v. the United Kingdom, I. fent, 34. lj.

⁶⁰ Autronic AG v. Switzerland, I. fent, 52. lj.

dolgozhat, akivel akar, saját vállalati kritériumai alapján foglalkoztathat újságírókat aszerint, hogy e 'szakemberek' mit tudnak nyújtani, és olyan szolgáltatásokat kínálhat, amelyek megfelelnek a kiadó vagy a tulajdonosok üzleti céljainak. A Bíróság által a 'nyilvánosság órének' tulajdonított feladatok végrehajtásuk esetén bizonyos mértékben ellentétesek lennének az üzleti vállalkozás logikájával. A közvéleményt foglalkoztató ügyekről való tudósítás nemcsak politikai és pénzügyi áldozatvállalást kíván, hanem egyúttal nagyobb költséget is ró a kiadóra, mivel az oknyomozó újságírás költségesebb a bulvárnál, miközben ez utóbbi nagyobb nyereséget termel a sajtó számára.

6. A bátorság ára

Jelenleg az a helyzet, hogy az újságírónak sok esetben személyes áldozatokat kell hozniuk, ha komolyan veszik pozitív tájékoztatási kötelezettségüket és az olyan erkölcsi alapelveket, mint az igazmondás. A Bíróság előfeltételül szabta, hogy a 10. cikk alapján csak azok az újságírók részesülhetnek védelemben, akik megfelelnek a legtöbb újságíró szövetség által elfogadott etikai kódexnek, mivel ők azok, akik az ilyen védelemre a leginkább rászorulnak.⁶¹ A véleménynyilvánítás jogának gyakorlásához szervesen hozzátartozó 'kötelességek és felelőségek' alapján a 10. cikk által a közügyekről tudósító újságírónak nyújtott védelem előfeltétele, hogy jóhiszeműen eljárva pontos és megbízható információk közzétételére törekedjenek az újságírói etika szabályainak megfelelően.⁶² A Bíróság felveti, hogy a jóhiszeműség nem csupán óvatosságot jelent, hanem azt is, hogy az újságírónak provokatívnak kell lennie, anélkül, hogy elismerné, hogy az utóbbi bátorságot és egyfajta önzetlenséget is igényel.⁶³ Azonban az, hogy a nyilvánosság felé fennálló bizalmi kötelmenek eleget tevő újságírót vajon milyen következmények érik, már nem kerül górcső alá.

Azok az újságírók, akiknek radikális kritikával kellene illetniük a társadalmat és intézményeit,⁶⁴ félelemből öncenzúrához folyamodnak, amikor szembekerülnek a nagyvállalatok érdekeivel. A tulajdonosok és a hirdetők helyzete lehetővé teszi, hogy gazdasági erőfölényüket kihasználva manipulálják az információáramlást és véleményformálást. A piaci alapon működő média összetett gazdasági, társadalmi és politikai rendszerén belül tevékenykedő újságírók nincsenek abban a helyzetben, hogy szembeszálljanak a hatalmas érdekekkel. Ez ugyanis személyes áldozatot követelne mindenféle jutalom vagy garancia nélkül. Az öncenzúra ma éppolyan hatékonyan láncolja oda a sajtót a fennálló rendhez, mint tette azt egykor a törvényes elnyomás.

A strasbourgi Bíróság tudomásul veszi, hogy a sajtónak szüksége van a hirdetők pénzére ahhoz, hogy kifizesse újságíróit,⁶⁵ sőt még azt is elismeri, hogy lényegtelen, hogy egy adott vélemény mögött milyen motivációk húzódnak meg.⁶⁶

⁶¹ Vö. *Goodwin v. the United Kingdom*, I. fent, 31. lj.; *Jersild v. Denmark*, I. fent, 40. lj.

⁶² *Bladet Tromsø and Stensaas v. Norway* [GC], 1999. május 20., RJD 1999-111, 65. bek.

⁶³ Vö., *Präger and Oberschlick v. Austria*, I. fent, 36. lj.

⁶⁴ Vö. Denis McQUAIL: *McQuail's Mass Communication Theory*. London, Sage, 2000. 161.

⁶⁵ *Gropper Radio AG and others v. Switzerland*, I. fent, 53. lj.

⁶⁶ *Casado Coca v. Spain*, 1995. február 24., A sorozat, 285. sz., 35. bek.

Ahhoz azonban szigorúan ragaszkodik, hogy a politikai szolás nem korlátozható, még magánszemélyek által sem.⁶⁷ Ennek ellenére továbbra is vannak elvarratlan szálak a Bíróság joggyakorlatában azzal kapcsolatban, hogy a sajtó nem képes eleget tenni pozitív kötelezettségeinek akkor, amikor ezáltal jogi személyként veszteséget szenvedne el, vagy ha ez súlyos személyes áldozatvállalásra kényszerítené az egyes újságírókat. Az a tény, hogy a Bíróság joggyakorlata tudomásul veszi a sajtó jogát és kötelességét, hogy szembeszálljon a hatalommal és a hatalmi viszályokkal, ugyanakkor nem nyújt elégséges garanciát arra, hogy e harcban az újságírók győzzenek, vagy akár csak esélyük legyen a győzelemre, felfogható úgy is, mint annak a jele, hogy a joggyakorlat ilyen általános elvei nem többek üres közhelyeknél. Hasonló a helyzet ahhoz, mint amikor a Bíróság úgy vélekedett, hogy az a tény, hogy egy svéd ácsot baloldali szimpátiái miatt bocsátottak el a munkahelyéről és ezért nyomorba került, nem érintette az illető magánéletét.⁶⁸

Korántsem reális az a feltételezés, hogy valaki saját maga választhatja meg a magánéletét, ha eközben lehetetlenné teszik a számára, hogy ellássa a családját. John Stuart Mill mondta, hogy ha „megfosztanak valakit a kenyérkereset lehetőségétől, az ugyanolyan, mintha börtönbe vetnék.”⁶⁹

7. Van kötelesség, és azt meg is lehet szegni

Egyértelmű, hogy a szabadság kérdése a médián belül valójában nem arról szól, hogy egy egyéni anyagi jogot eljárásjogilag hatékonyabbá kellene tenni; összefüggéseit tekintve a probléma túllép az egyéni jogsértéseken. Minthogy a sajtó jogi védelme egyaránt vonatkozik a társadalomban az információ közlésének, az információhoz való hozzáférésnek és a véleményalkotásnak a jogára, a 10. cikkben foglalt szabadságok, amellet, hogy alapvető fontosságú egyéni jogok, bizonyos értelemben kollektív jogok is.

A törvény elégtelen, amennyiben nem írja elő, hogyan kell a sajtónak eleget tennie pozitív kötelezettségeinek, vagyis nem megy szembe a média gazdasági logikájával. A sajtónak így bármely más vállalkozáshoz hasonlóan eleget kell tennie e logikának ahhoz, hogy fennmaradjon a piacon. Az, hogy a sajtó nem felel meg pozitív kötelezettségeinek, hipotetikus polémia, nem pedig jogvita. Olyan igazságtalanság, amelyet csaknem lehetetlen a jog útján helyrehozni. A 'nyilvánosság örékek' elégtelensége a 10. cikk 2. bekezdése értelmében nem jogsérelem, mint-hogy a 10. cikk 1. bekezdésében a törvény nem határozza meg annak a jogi alapját, hogy mit kellene tennie. Az újságíró szövetségek etikai kódexei nem rendelkeznek a törvény erejével és nem is kényszeríthetők ki jogilag a sajtó működése tekintetében.⁷⁰

Az újságírói hivatás nem áll állami ellenőrzés alatt. Nincs olyan közjogi testület, amely más, komoly hivatásokhoz hasonlóan a közösség érdekében ellenőrizné az újságírást. A Bíróság álláspontja szerint azonban az Egyezmény 10. cikke alapján az újságírók jogállása különleges,

⁶⁷ VgT Verein Gegen Tierfabriken v. Switzerland, 2001. június 28., RJD 2001-V1, 73. bek.

⁶⁸ Leander v. Sweden, 1987. március 27., A sorozat, 116. sz., 59. bek.

⁶⁹ MILL, J.S.: *On Liberty*, Bantham, New York, 1993, 38. o.

⁷⁰ Vö. Patricia Hope Hewitt and Harriet Harmon v. the United Kingdom, 12175/86. sz. beadvány, 1989. május 9-ei jelentés, D&R 67.

hiszen feladatuk nem kevesebb, mint az, hogy „biztosítsák a politikai demokrácia megfelelő működését.”⁷¹ Az Egyezményen alapuló joggyakorlat olyan követelményeket támaszt az újságírókkal szemben, amelyekhez nem társul megfelelő szintű védelem. Korántsem túlzás azt állítani, hogy amennyiben az az elvárás velük szemben, hogy tegyenek eleget a sajtó pozitív feladatainak, úgy ez szükségképpen oda vezet, hogy sérül az újságíróknak nem csupán a véleménynyilvánítás szabadságához, de a magánélethez való joga is. Az az újságíró, aki méltó kíván lenni hivatásához és odaadással látja el a feladatát, ezzel könnyen azt kockáztathatja, hogy megakad az előmenetele, vagy akár elbocsátják. Az utóbbi idők joggyakorlata azt mutatja, hogy nincs elvi ok, amelynek alapján a ‘magánélet’ fogalmából ki kellene zárni a szakmai vagy üzleti jellegű tevékenységet, hiszen a legtöbb ember a külvilággal igen jelentős, ha nem a legjelentősebb mértékben éppen a munkáján keresztül érintkezik. Egy értelmiségi esetében a munka oly mértékben részévé válhat az egyén életének, hogy egyetlen időpillanatban sem dönthető el, hogy éppen hivatásos vagy magánemberi minőségében cselekszik-e. A Bíróság nem tagadja meg a 8. cikk által nyújtott védelmet azon az alapon, hogy az adott helyzet kizárólag szakmai tevékenységet érint (az öncenzúrához vezető kényszerű feltételek), hiszen ez egyenlőtlenséghez vezetne, minthogy e védelem az olyan személyek számára is rendelkezésre állna, akik szakmai és nem szakmai tevékenysége olyan szorosan összefonódik, hogy azok elkülönítésére nincs mód.⁷²

Lehet mellett érvelni, hogy az önszabályozásból eredő korlátozások, amelyek gátolják a felelős újságírást, a 10. cikk 2. bekezdése értelmezésében jogi korlátozásoknak minősülnek annak fényében, hogy az újságírókat a törvény kötelezi az igazmondásra.⁷³ Ennek alapján megállapítható az állam felelőssége, amennyiben nem szavatolja a közlés és az információhoz való hozzáférés alapjogát.

Ha a sajtó a ‘nyilvánosság őréként’ felelősséggel tartozik, úgy olyan jogi kereteket kell biztosítani a működése számára, amelyek mentesek a kétértelműségtől és határozatlanságtól. Ugyanakkor, ha a sajtó nem teljesíti a kötelességet, akkor ezt is világossá és egyértelművé kell tenni, hiszen ha létezik a kötelesség, akkor léteznie kell a kötelességszegés lehetőségének is.⁷⁴ A hatalom birtokosainak felelősségre vonása a közösség nevében a sajtónak nem csupán joga, de kötelessége is.⁷⁵ A sajtóra ilyenformán háruló pozitív kötelezettség nem bízható a véletlenre. A sajtószabadságra irányuló figyelem ez idáig elsősorban azzal foglalkozott, hogy jogszerű-e az újságírók megbüntetése a hírek közreadásáért, s hogy az ilyen intézkedések mennyire relevánsak és elégségesek a demokratikus szükségességi próba fényében, ugyanakkor figyelmen kívül maradt az a kérdés, hogy a sajtó eleget tesz-e azon kötelezettségének, hogy minden, a nyilvánosság számára fontos ügyről tudósítson. A ‘nyilvánosság őrének’ különös bizalmatlansággal kell szemlélnie azt az erős szövetséget, amely az utóbbi évtizedek során alakult ki az elvben a „népnek a

⁷¹ Lingens v. Austria, I. fent, 34. lj.

⁷² Niemietz v. Germany, 1992. december 16., A sorozat, 251-B, 29. bek.

⁷³ Bergens Tidende and others v. Norway, I. fent, 49. lj.

⁷⁴ Ireland v. the United Kingdom, 1972 *ECHR Yearbook*, 76.

⁷⁵ Lingens v. Austria, a Bizottság 1984. október 11-ei jelentése, A sorozat, 3. sz. 74. bek.

nép által és a nép érdekében⁷⁶ megválasztott kormányzat és az üzleti érdekcsoportok között.⁷⁷ Azzal kell szembenéznünk, hogy a közhatalmi szervek, amelyek végső soron felelősek a demokratikus sajtó működéséhez szükséges feltételek biztosításáért, önmaguk sem mentesek a jelentős magánérdekek befolyásától. Az Európa Tanács tagállamaiban a sajtó teljesítményének meg kell felelnie a 10. cikkben foglalt alapelveknek és a vonatkozó joggyakorlatnak. A kikényszeríthetetlen, pusztán a retorika szintjén létező jogokat valódi törvényben lefektetett jogokká kell átalakítaniuk a tagállamoknak, ha meg kívánják felelni az Egyezményben foglalt kötelezettségüknek.⁷⁸

A Bíróság nem írja elő, hogy a tagállamokban milyen társadalmi vagy gazdasági körülményeknek kell uralkodnia ahhoz, hogy megvalósítsák az Egyezmény célját, jöllehet a 'demokratikus társadalom' kifejezés feltehetően olyan társadalmat jelöl, amely biztosítja a polgári és politikai jogok aktív érvényesülését. A Bíróság elismerte, hogy a polgári és politikai jogok nem különíthetők el teljes egyértelműséggel a gazdasági és szociális jogoktól.⁷⁹ Jöllehet nem tesz külön említést arról, hogy a politikai és polgári jogok gyakorlása megkívánja bizonyos gazdasági feltételek teljesülését, ám egyértelműen él az előfeltevessel, hogy adott a szabad piacgazdaság,⁸⁰ ahol a verseny, nem pedig monopóliumok egy csoportja uralkodik. Az utóbbi túrhetetlen,⁸¹ ám a média működésének tekintetében különböző egyéb lehetőségekkel is számolni kell.⁸² Az Egyezmény ugyanakkor az államra hagyja, hogy milyen eszközöket vesz igénybe az abban foglalt kötelezettségei teljesítéséhez.⁸³ E roppantmód óvatos megközelítés alátámasztja azt a sejtést, hogy az emberi jogi retorika csupán a *status quo* legitimálását szolgálja.⁸⁴ Mindenesetre kétséges, hogy mennyire hatékony megoldás a 'szabad piacra' bízni a sajtószabadság rendkívül összetett politikai jogának megvalósítását, abban bízva, hogy e piac majd üdvözölni fogja saját létjogosultságának éles bírálatát. Ehhez az előfeltevéshez a Bíróság azt a biztosítékot teszi hozzá, hogy amennyiben a piacnak nem sikerül megoldania a feladatot, úgy szükséges az állam beavatkozása.⁸⁵ Az újságírás nem valósíthatja meg sikeresen céljait, ha nem a pluralizmus elvén alapul, ennek érvényesülését pedig végső soron csak az állam képes garantálni.⁸⁶

⁷⁶ Idézet Abraham Lincoln elnök 1863. november 19-ei gettysburgi beszédéből.

⁷⁷ Vö. Markt Intern Verlag GmbH and Klaus Beermann v. Federal Republic of Germany, 1989. november 20., A sorozat, 165. sz., Pettiti bíról különvéleménye a 'vegyes' (állami-ipari) érdekek védelmének politikai motivációjáról, 26. oldal.

⁷⁸ Lord Gregor McDURRIS: Freedom of expression and information: Conditions, restrictions and limitations deriving from the requirements of democracy. Jelentés az Emberi Jogok Európai Egyezményéről szóló hatodik nemzetközi kollokvium számára, Sevilla, 1985. november 13–16., 6 *Human Rights Law Journal* 2–4 (1985) 399.

⁷⁹ Airey v. Ireland, 1979. október 9., A sorozat, 34. sz.

⁸⁰ Groppera Radio AG v. Switzerland, I. fent, 53. lj.; Autronic AG v. Switzerland, I. fent, 52. lj.

⁸¹ De Geillustreerde Pers N.V. v. the Netherlands, 5178/71. sz. beadvány, a Bizottság 1976. július 6-ai jelentése, D&R 8; Informationsverein Lentia and others v. Austria, 1993. november 24., A sorozat, 776. sz.

⁸² VgT Verein gegen Tierfabriken v. Switzerland, I. fent, 67. lj., 78. bek.

⁸³ Vö. De Cubber v. Belgium, 1984. október 26., A sorozat, 86. sz., 35. bek.

⁸⁴ Vö. Martti KOSKENNIEMI: The effect of rights on political culture. In: Philip ALSTON et al. (szerk.): *The EU and Human Rights*. Oxford, Oxford University Press, 1999. 99.

⁸⁵ VgT Verein gegen Tierfabriken v. Switzerland, I. fent, 67. lj., 78. bek.

⁸⁶ Informationsverein Lentia and others v. Austria, I. fent, 81. lj., 36. bek.

Nemzetközi összefüggésben még hangsúlyosabb a sajtó kiemelkedően fontos szerepe a demokráciában. Az Egyezményen alapuló joggyakorlat előírja, hogy a sajtószabadsághoz társuló, a médiaszakma hivatásos gyakorlóit terhelő feladatok és felelőségek különösen fontosak konfliktushelyzetek és feszültségek esetén.⁸⁷ A világpolitikát az ilyen helyzetek dominálják és jelzik a felelős sajtó fontosságát, amelynek lehetősége nyílik katasztrófákat megakadályozni, vagy éppen felelőtlen magatartásával azokat előidézni, ha a hatalmi politika eszközeként használják. Meglehetősen elterjedt az a naiv elképzelés, miszerint az újságírók és a média képviselői látnokok légióját alkotják, akik alapvetően különböznek a politikusoktól és a hatalom egyéb birtokosaitól.

Ha létezik egyáltalán felelőtlenség, akkor az az, hogy figyelmen kívül hagyjuk a sajtószabadság pénzügyi vonatkozásait⁸⁸ és azt, hogy a közügyek feletti éberség és az ennek megfelelő magatartás nagyobb fokú védelmet kíván a csupán egyéni károkozástól való tartózkodásnál. A kielégítő oknyomozó újságírás olyan mértékű védelmet igényel, amely megfelel a 'nyilvánosság óre' szerepkör súlyának. Az újságírás nem úgy tekintendő, mint ami csupán egy nyereséges üzlet a médiatulajdonosok számára, hanem úgy is, mint a közösség érdekében és a közösség ellenőrzésével folytatandó hivatás. Legalább két olyan eljárást folytattak le Németországgal szemben, amelyekben a Bíróság az újságírást a versenyszabályok hatálya alá tartozó üzleti tevékenységnek minősítette vissza.⁸⁹ E megközelítésért és azért, mert nem gyakorolt megfelelő európai felügyeletet, a testület számos bírálatban részesült.⁹⁰ A Bíróság a munkaadó üzleti érdeke mellett foglalt állást, így elárulta saját, az újságírók különleges jogállására vonatkozó elvét, és magukra hagyta az újságírókat, miközben a szabadság valódi haszonélvezői a munkaadók maradtak, vagyis a rendszer nem változott. A párhuzamos joggyakorlat is azt jelzi, hogy a Bíróság nem pótolja a tagállamok törvényhozóinak hiányos funkcióit, e törvényhozók pedig továbbra sem képesek hatékony megoldást találni a sajtón belüli szabadság problémájára, amely nélkül súlyosan sérül a demokratikus társadalom szövete.

A felelős újságírás mint a sajtószabadság szerves része igen érzékeny politikai kérdés. A *status quo*val szembe forduló döntésnek óriási gazdasági, társadalmi és politikai ára lehet. A véleménynyilvánítás szabadságára vonatkozó rendelkezések, akár explicit, akár implicit módon érintik a sajtót, a legtöbb alkotmányban nagy általánosságban fogalmazódnak meg, így az általuk nyújtott garancia meglehetősen pontatlan. Ha az újságírók és a sajtó mint jogi személy jogi kötelezettségeiről az alkotmányos védelmen alapuló, világos és szabatosan megfogalmazott jogszabályok rendelkeznének, akkor a sajtón belüli szabadság gyakorlati és hatékony joggá válhatna.

⁸⁷ Sürek v. Turkey (No. 1) [GC], 1999. július 8., RJD 1999-IV.

⁸⁸ Marckx v. Belgium, 1979. június 13., A sorozat, 3. sz., 36. bek.

⁸⁹ Jacobowsky v. Germany, 1994. június 23., A sorozat, 291. sz.; Markt Intern Verlag GmbH and Klaus Beermann v. Federal Republic of Germany, 1989. november 20., A sorozat, 165. sz.

⁹⁰ Jacobowsky v. Germany, 1994. június 23., A sorozat, 291. sz., Walch, MacDonald és Wildhaber bírók különvéleménye, 16.

8. Állami felelősség

Az Egyezmény 1. cikke az államot teljeskörűen kötelezi a későbbiekben meghatározott jogok és szabadságok szavatolására.⁹¹ Ahhoz, hogy a 10. cikkben szereplő alapjogok bármiféle értéket jelentsenek bárki számára, szükséges, hogy mások számára kötelező legyen e jogok tiszteletben tartása. E jogok (akárcsak bármely más, az Egyezmény által előírt jog) gyakorlását a 14. cikkben meghatározott módon, mindenféle diszkrimináció nélkül kell biztosítani. Kétségtelen, hogy az állam, amennyiben nem kívánja megszegni az Egyezmény 1. cikkét, és ezzel együtt a 10. cikkét, valamint bármely más, az újságírói hivatás gyakorlására vonatkozó rendelkezést, úgy köteles meghozni a megfelelő törvényeket a médián belüli viszonyok szabályozása érdekében.

A 10. cikk arra az esetre vonatkozik, amikor a tulajdonosok és az újságírók közötti jogviszonyra a magánjog az irányadó. A Bíróság újabb ítélkezési gyakorlata szerint megállapítható az állam felelőssége a médiában működő tulajdonosok és újságírók magatartása tekintetében még akkor is, ha az adott média magánjogi vállalkozás.⁹² Ami pedig ennél is fontosabb, az az, hogy a 10. cikk nyújtotta védelem köre szélesebb, hiszen kiterjed az újságíróknak a közvélemény felé fennálló bizalmi kötelességére is. Az állam felelősségéhez hozzátartozik, hogy biztosítja a 10. cikk szerint jogok érvényesüléséhez szükséges előfeltételeket. Az állam beavatkozhat a nemzetbiztonság és a közbiztonság érdekében, ugyanakkor a 10. cikk tovább megy ennél, és előírja az állam beavatkozási kötelezettségét mások politikai jogai érvényesülésének érdekében a demokratikus intézmények védelme révén.⁹³ A szerződő felek vállalják, hogy szabad választásokat tartanak és biztosítják a nép szabad véleménynyilvánítási jogát a törvényhozók megválasztása során.⁹⁴ A választások eredményének nyílt és teljes körű vitán kell alapulnia, ami pedig nem lehetséges akkor, ha nagy hatalmú gazdasági és politikai tényezők képesek elfojtani az olyan újságírókat vagy gondolatokat a médiában, akik vagy amelyek a társadalom kevesebb hatalommal rendelkező rétegeit próbálják meg képviselni.⁹⁵ A látszólag szabadpiaci orientáltságú privatizáció számos esetben a hatalmasok érdekeit szolgálta 'egyéni szabadságjogokkal' védelmezve őket, miközben ők kihasználják a hatalmas pénzeszközök nyújtotta lehetőségeket és valójában a közhatalmi szervek helyébe lépve fenyegetik azok jogait, akik ténylegesen az 'egyén' kategóriájába tartoznak. Az 'emberi' jogok védelmével takarózva az ilyen társaságoknak sikerült fegyvert kovácsolni a jog eszközeiből azok ellen, akik náluk gyengébb helyzetben vannak. Az alapjogokat azonban nem aknázhatja alá a 'privatizáció' folyamata.⁹⁶ Ez esetben az állam tehető felelőssé azért, hogy elmulasztott eleget tenni a megfelelő nemzeti törvények megalkotására vonatkozó kötelezettségének.⁹⁷ A Bíróság megerősítette, hogy nem „feladata kijelölni, hogy az államnak mely eszközöket kell felhasználnia az Egyezmény szerinti kötelezettségei teljesítéséhez”.⁹⁸

⁹¹ Ireland v. the United Kingdom, 1978. január 18., A sorozat, 25. sz., 239. bek.

⁹² Fuentes Bobo v. Spain, 39293/98. sz. beadvány, 2000. február 29-ei ítélet.

⁹³ United Communist Party of Turkey and others v. Turkey [GC], 1998. január 30., RJD 1998 I, 45. bek.

⁹⁴ Vö. az Egyezmény 1. Jegyzőkönyvének 3. cikkével.

⁹⁵ Edward S. HERMAN – Robert MCCHESENEY: *The Global Media: The New Missionaries of Corporate Capitalism*. London, Cassell, 1997. 3.

⁹⁶ VgT Verein gegen Tierfabriken v. Switzerland, I. fent, 67. lj., 47. bek.

⁹⁷ Uo., 45. bek.

⁹⁸ Uo., és De Cubber v. Belgium, 1984. október 26., A sorozat, 86. sz., 35. bek.

Abból, hogy a médiapolitika és a sajtószabályozás célja a közérdek védelme, egyértelműen következik az állam szerepe. A joggyakorlatban mára már általánossá vált, hogy az intervenció médiapolitika korántsem szükségszerűen azonos a tiltott állami beavatkozással. Az Európa Tanács legtöbb tagállamában működő állami fenntartású médiaszolgáltatás egyértelműen az állam pozitív kötelezettségvállalását jelzi arra, hogy biztosítsa a közösség jogát az információhoz. Jóllehet műsorszolgáltatás régebb óta létezik, mint az információszabadság megjelenése a nemzetközi emberi jogi törvényekben, mindazonáltal az, hogy végül része lett e törvényeknek, jól mutatja annak felismerését, hogy szükség van olyan médiaszolgáltatásra, amely a közösség érdekében fókuszál. A médiaszabályozásban jelenleg is fennálló megkülönböztetés a műsorszolgáltatás és a nyomtatott sajtó között immár nem megfelelő és nem is tartható fenn. Ott, ahol a közszférát a vagyonosok uralják, a demokratikus folyamatra kihatnak az anyagi egyenlőtlenségek. A szükségességre való hivatkozás mint a műsorszolgáltatás szabályozásának indoka a nyomtatott sajtó esetében is megáll. Egy újság tulajdonlását csak nagyon kevesek engedhetik meg maguknak anyagiilag, jóllehet a lapindítás joga mindenkit megillet. A 'nyilvánosság örének' gondolatát eredetileg elsősorban az írott sajtó tekintetében fogalmazták meg, ám az ugyanúgy vonatkozik a műsorszolgáltatásra is.⁹⁹ A vezető lapok óriási politikai hatalommal rendelkeznek és képesek ellenőrzésük alatt tartani, hogy mely hangok és ügyek jussanak el a nyilvánossághoz, ám rájuk nem vonatkoznak a tisztességes tudósítás követelményei, amelyek a műsorszolgáltatókra nézve azonban kötelezőek. A közelmúlt joggyakorlata arra utal, hogy ahol:

„A tulajdonhoz való hozzáférés korlátozása lehetetlenné teszi a véleménynyilvánítás jogának bármilyen *tényleges gyakorlását*, vagyis elmondható, hogy e jog lényegét tekintve megsemmisült; ennek alapján a Bíróság nem zárja ki, hogy az államnak keletkezhet pozitív kötelezettsége arra nézve, hogy a tulajdonjogok szabályozásával biztosítsa az Egyezmény szavatolta jogok érvényesülését. Ezzel kapcsolatban példaként felhozható a *vállalati város*, vagyis az olyan település, amely teljes egészében egy magántársaság irányítása alatt áll.”¹⁰⁰

Azonban azt, hogy az újságok miként tesznek eleget a közügyekkel kapcsolatos tájékoztatói és elemzési kötelezettségüknek, az újságok tulajdonosai döntenek el. A 10. cikknek a 14. cikkkel együttes pozitív értelmezése megköveteli, hogy felhagyjunk az olyan anakronizmusokkal, mint a műsorszolgáltatás és a nyomtatott sajtó eltérő kezelése. A 'többiek joga', amelynek biztosítása lehet a szabályozás célja, autonóm jog, ami annyit jelent, hogy az olvasóknak joguk van a szabad és felelős sajtóhoz, az államnak pedig kötelessége biztosítani az e jog gyakorlásához szükséges feltételeket. A joggyakorlat megerősíti, hogy a szabályozást igazolhatják az egyes országok adott politikai körülményei, amennyiben a követelmények a közösség szükségletein alapulnak.¹⁰¹

⁹⁹ Jersild v. Denmark, I. fent, 40. lj.

¹⁰⁰ Appleby and others v. the United Kingdom, 2003. május 6., hivatkozva erre: Marsh v. Alabama, 326 U.S. 501 (1946)

¹⁰¹ Verein Alternatives Lokalradio Bern v. Switzerland, 10746/84. sz. beadvány, Bizottsági döntés, 1986 október 16., D&R.

A 'nyilvánosság óre' feladatainak ellátását biztosító koherens jogi keretek bevezetésének elmaradásával kapcsolatban gyakori kifogás, hogy az ilyen törvények nem alkalmasak a tagállamok közötti jogharmonizációra, mivel azok különböző társadalmi, gazdasági, politikai és jogi hagyományokkal rendelkeznek. Ez majdnem olyan, mintha azt mondanánk, hogy az emberi jogokat nem lehet azonos mértékben tiszteletben tartani Törökországban és Németországban, vagy Olaszországban és Svédországban, mivel ezekben az országokban különbözőek a politikai hagyományok vagy a gazdasági feltételek. Bizonyos mértékig érthető az a nézet, miszerint a különböző államok más-más eszközökkel *érhetik* el ugyanazokat az eredményeket, ez azonban mit sem változtat azon, hogy az Egyezményben megkövetelt eredményeket el *kell* érniük.¹⁰² A Németországnál alacsonyabb gazdasági fejlettségi szinten álló Törökország sem hagyhatja figyelmen kívül a nyilvánosság ahhoz való jogát, hogy tájékozódjék az ország politikai helyzetével kapcsolatos különböző nézetekről. A Törökországgal szemben a véleményszabadság megsértése miatt lefolytatott számos ügy egyikében a Bíróság azzal fedtte meg az országot, hogy „a helyi hatóságok elmulasztották tiszteletben tartani a tudományos véleménynyilvánítás szabadságát”¹⁰³ a közvélemény azon jogával kapcsolatban, hogy különböző perspektívákból tájékozódhasson.¹⁰⁴ A Bíróság figyelembe veszi, hogy a kötelezettség terjedelme óhatatlanul eltérő, tekintettel a tagállamok és körülményeik sokféleségére, a modern társadalom kialakításával kapcsolatos nehézségekre és a prioritások és erőforrások miatt elkerülhetetlen döntésekre.¹⁰⁵ Fontos hangsúlyozni, hogy e kötelezettség semmi esetre sem értelmezhető olyan módon, hogy az elviselhetetlen vagy aránytalan terhet rójon a tagállamok hatóságaira.¹⁰⁶ A tagállamok mérlegelési szabadsága mozgásteret biztosít a számukra, mivel saját parlamentjeiké az elsődleges felelősség a vitás társadalmi, gazdasági és politikai ügyekkel kapcsolatos változások szabályozásában.

9. Konklúzió: a jog felszabadít

Az Egyezmény joggyakorlatából eredő pozitív kötelezettségek még a magánfelek közötti jogviszonyok terén is szükségessé tehetik bizonyos intézkedések bevezetését. A Bíróság egyre határozottabban vallja azt a nézetet, hogy az állam mulasztása az alapvető jogok védelme terén ugyanúgy a szerződő feleknek az Egyezmény alapján fennálló kötelezettségei megsértésének minősül, mint maga a jogsértés. Ami a 10. cikket illeti, több egyéb rendelkezés is megerősíti a pozitív intézkedések megtételére irányuló jogi kötelezettséget; ilyen például a tanuláshoz vagy a magánélethez való jog, a lelkiismeret szabadsága vagy a tájékozott szavazás joga. Az 1970-es évek óta a 10. cikkhez kapcsolódó gazdag joggyakorlatban egyre inkább előtérbe kerül az a nézet, hogy az

¹⁰² VgT Verein gegen Tierfabriken v. Switzerland, I. fent. 67. lj., 78. bek.

¹⁰³ Baskaya and Okcuoglu v. Turkey, 1999. július 8., RJD 1999-IV. 65. bek.; Hertel v. Switzerland, 1998. augusztus 25., RJD 1998-VI. 50. bek.

¹⁰⁴ Baskaya and Okcuoglu v. Turkey, I. fentebb, 67. lj., 78. bek.

¹⁰⁵ Osgur Gundem v. Turkey, 2000. március 16., RJD 2000-III. 43. bek.

¹⁰⁶ Ua., hivatkozva a Rees v. the United Kingdom ügyre (1986. október 17., A sorozat, 106. sz., 37. bek.); Osman v. the United Kingdom [GC], 1998. október 28., RJD 1998-VIII. 116. bek.

államnak pozitív kötelezettségei vannak annak érdekében, hogy szavatolja, hogy a sajtó betölti a 'nyilvánosság őre' szerepét. Jóllehet a Bíróság joggyakorlata ellentmondásos a sajtónak a demokráciában kapott jelentőségével kapcsolatban, és jóllehet a Bíróság érvelése könnyen megfélemlít azokról a gazdasági és politikai megfontolásokról, amelyek e jog gyakorlati érvényesülését akadályozzák, annyi bizonyos, hogy az Egyezmény szervei legalább olyan közel jutottak a sajtószabadság fogalmában megnyilvánuló anyagi jog meghatározásához, mint bármely tagállam. Az, hogy a Bíróság a sajtót a 'nyilvánosság őreként' határozta meg és kifejtette, hogy milyen védelmekre jogosult, messze túlmegegy az egyezményvel kapcsolatos, a legkisebb közös nevezőt célba vevő várakozásokon. A Bíróság egy olyan paradigmát alakított ki, amit a szerződő felek egykönnyen nem hagyhatnak figyelmen kívül.

A médián belüli helyzet, kiváltképp az öncenzúra mint a legfontosabb probléma, nehéz jogi kérdéseket vet fel. A médián belüli viszonyok rendkívül érzékeny politikai problémát képeznek, amelynek megoldása nem csupán a költségvetési ráfordításon, hanem azon is múlik, hogy sikerül-e a hatalom bizonyos birtokosait megfosztani e hatalmuktól, sőt akár azon is, hogy sikerül-e a tagállamokban a fennálló intézményrendszert jelenleg fenntartó hatalmi egyensúlyt kibillenteni. Éppen ezért a médián belüli szabadság problémája nemzeti szinten megoldhatatlannak tűnik, ugyanakkor az Egyezmény, a maga nemzetközileg páratlan hatékonyságával az emberi jogok terén, elhozhatja a megoldást. A 10. cikk összetett társadalmi környezetben kifejtett pozitív értelmezése kiterjeszti a 'nyilvánosság őre' jogát, és ezzel azokat a polgárokat szolgálja, akiknek érdekeit őrzi. E jog kidolgozásához a nemzetközi jog rendszerén belül – ami egyre inkább létfontosságú a demokrácia számára – szükség van a szerződő felek közhatalmi szerveinek bekapcsolódására. A változatos társadalmi és gazdasági körülmények között megjelenő joggyakorlat közvetlenül és közvetve nyomást gyakorolhat a tagállamokra, hogy pozitív diszkriminációt alkalmazzanak. A 'nyilvánosság őrével' kapcsolatos érvelés abban a pillanatban megszűnik üres retorika lenni, mihelyest jogi intézkedéseket tesznek a sajtó hatékony védelme érdekében.

Az újságíróké a felelősség, hogy fenntartsák a demokrácia alapját képező politikai vitát. Őket azonban olyannyira elnyomják a médián belül, hogy sokkal inkább csupán 'engedelmes eszközként'¹⁰⁷ szolgálják az intézményrendszer zökkenőmentes működését. Ha valaki kételkedik e megállapításban, elég, ha összehasonlítja az újságírók szakmai lehetőségeit a jogászokéval, az orvosokéval, az egyetemi tanárokéval stb. Ha pedig erre az a válasz, hogy ez mindig is így volt, és hogy az újságírók hivatása közönségesebb és kevésbé különleges, akkor nincs mit meglepődni azon, hogy a közvélemény azt kapja, amit a Bíróság 'negyedrangú újságírásnak' nevezett.¹⁰⁸

A jelen írás szerzője azt javasolja, hogy az újságírás legyen közjogi értelemben engedélyköteles szakma. Egy ilyen intézkedés éppen úgy a médián belüli szabadságot szolgálná, ahogyan a műsorszolgáltatás engedélyhez kötését is demokratikus célkitűzések indokolják. A Bíróság ál-

¹⁰⁷ Vö. MILL i. m. (69. lj.) 132–133.

¹⁰⁸ Oberschlick v. Austria (2. sz.), 1997. július 1., RJD 1997-IV; Mather bíró különvéleménye szerint, amelyhez Thor Vilhjalmsson is csatlakozott, a 10. cikk célja nem az, hogy a „primitív, negyedrangú újságírást védje”.

lásponjtja szerint az újságírás egyike a maroknyi különleges jogállású hivatásnak, hiszen feladata nem kevesebb, mint hogy „biztosítsa a politikai demokrácia megfelelő működését”.¹⁰⁹ Az újságírás státuszának legitimálása a hozzáértés és a diszkriminációmentesség szakmai követelményeivel annyit jelentene, hogy azzal, hogy bizonyos szakmai színvonalat és nyitottságot szavatolunk a hivatáson belül, biztosítjuk, hogy a sajtó a társadalom élő lelkiismereteként működjön. Az újságírói gyakorlatot jelenleg is szabályozzák a 10. cikk 2. bekezdésében foglalt negatív kritériumok.

Egy olyan koherens jogi keretrendszerhez, ahol az újságírói hivatás gyakorlását a közösség ellenőrzi minden hírmédiában, a műsorszolgáltatás és a nyomtatott sajtó terén egyaránt, arra lenne szükség, hogy a megfelelő anyagi, szervezeti és eljárási rendelkezések törvényi erőre emelkedjenek. Egy ilyen törvénynek ugyanakkor összhangban kellene állnia a 10. cikk azon célkitűzésével, hogy szavatolja a közlés és befogadás szabadságát. Az újságírók közfeladatai gyakran kerülnek összeütközésbe magánérdekeikkel, ugyanakkor nem részesülnek olyan védelemben, amely arányos lenne herkulési léptékűnek tűnő önzetlen feladatvállalásukkal. A ‘nyilvánosság őrére’ vonatkozó törvényben szerepelhetne a lelkiismereti okokra való hivatkozás lehetősége, továbbá a törvény rendelkezhetne a szerkesztői felelősségről és szigorúan tilthatná a szerkesztői reklámot. Egy ilyen törvény kiegészítené a többi javasolt intézkedést, így az újságírás közjogi értelemben engedélyköteles hivatássá minősítését és az e jogi keretek között működő média állami támogatását.

A ‘nyilvánosság őrére’ vonatkozó pozitív követelmények megvalósítását szolgáló törvénynek – a többi szabályozáshoz hasonlóan – a demokratikus értékek előmozdítására kellene irányulnia, és mindenképpen el kellene kerülnie a tartalomszabályozást. A szólásnak vannak bizonyos korlátjai, például az egyértelműen elfogadott történelmi tények tagadásának tilalma. Atrocitások azonban nem kizárólag a múltban történtek. A média gyakran a jelenben elkövetett bűnöket tagadja, illetve elkerüli a politikailag érzékeny témákat, amelyek így soha nem kerülnek napvilágra. A tagadás és az elhallgatás között nem olyan nagy a különbség. Ez jól ismert módszer a közbeszéd manipulálására. Elmondhatatlan, mekkora fenyegetést jelent az efféle ‘ellen-újságírás’ a demokratikus folyamatra nézve. Egészen nyilvánvaló, hogy a média nem hallgathat sürgős vagy a közösség számára fontos ügyekben.¹¹⁰ Röviden, ez az, amit a ‘nyilvánosság őrének’ szavatolnia kellene. A vonatkozó törvénynek pedig valamennyi hírmédiára irányadónak kellene lennie. Ugyanakkor nem tiltható, hogy a hír- és egyéb médiák saját politikai irányultsággal rendelkezzenek. A vezércikkek, a témaválasztás, az oldalszerkezet és a tudósítás módja továbbra is tükrözheti az adott média politikai irányultságát. Az előítéletek, az elfogultság automatikusan visszaszorul, ha az újságírói hivatás hozzáértő és nemek szerint kiegyensúlyozott. Ez hozzájárulhat a politikai ügyek alaposabb elemzéséhez, különösen akkor, ha a hivatás egyúttal élvezi a ‘nyilvánosság őrének’ pozitív feladataira vonatkozó törvényi védelmét, amely mentesíti az újságírókat a külső nyomás alól.

A legkívánatosabb az lenne, ha az újságírói felelősség összeegyeztethető lenne a gazdasági racionalitással is. A 10. cikk pozitív értelmezése szempontjából elfogadhatatlan, ha a gyengélkedő gazdaság vagy a hatóságok hanyagsága miatt a média ‘vezért’ keres magának a politikai

¹⁰⁹ Sürek v. Turkey (1. sz.), I. fent, 87. lj., 59. bek.

¹¹⁰ Observer and Guardian v. the United Kingdom, I. fent, 34. lj.

vagy gazdasági tekintélyek közül, ahogyan a Parlamenti Közgyűlés egy nemrégiben közzétett jelentése bemutatta.¹¹¹ A médiának mentesnek kell lennie az állami beavatkozástól. Ha azonban a hatóságok nem képesek megvédeni a médiát a magánhatalom beavatkozásától, amely elnémitja az alapvető fontosságú politikai vitát, akkor ez *önmagában* állami beavatkozásnak tekintendő.¹¹² A szerződő feleknek azzal az ultimátummal kell szembenéznük, hogy nem várhatják el, hogy egy magántestület ingyenesen elvállalja a 'nyilvánosság őrének' szerepét. Aligha akad olyan magánvállalat, amely hajlandó lenne időt és tőkét fektetni olyasmibe, ami számára költséget jelent és másoknak hoz hasznot. Ez üzletileg teljességgel indokolhatatlan. Az újságok számára nincs elegendő ösztönző arra, hogy előmozdítsák a vitás kérdések nyilvános megvitatását és ennek keretében teret adjanak a piaci politika kritikájának. Egyetlen újság vagy műsorszóró adó sem hajlandó vagy képes ellentmondásos tudósításokkal elriasztani a hirdetőket, hiszen ezzel saját üzleti érdekeinek ártana. Márpedig recesszió idején olyan ez, mintha az adott vállalkozás tűzbe dobná működési engedélyét.

A szabadság kikényszerítése a sajtón belül pénzbe kerül, ez pedig rögvest óriási akadályt gördít e jog megvalósítása elé. Nem szabad azonban megfélemlíteni arról, hogy az üzleti tevékenységek révén felhalmozott 'magánvagyon' nem létezhetne az állami intézmények nélkül. Ahogyan arra Holmes és Sunstein rámutat,¹¹³ a tulajdonjogok védelme olyan szolgáltatás, amit az állam nyújt azoknak, akik éppen rendelkeznek tulajdonnal, ugyanakkor e szolgáltatást az állampolgárok összessége finanszírozza. A jogok pénzbe kerülnek, még a 'negatív' jogok is.

A 'nyilvánosság őrére' vonatkozó törvény, amely előírná a sajtó pozitív kötelezettségeit, meglehet, azzal a hatással járna, hogy csökkentené az érintett társaságok részvényeinek piaci értékét, márpedig jogi szempontból a részvények értékcsökkenése a tulajdon értékcsökkenését jelenti. Ebben az esetben tehát az állam diszkriminatív módon járna el az adott tulajdonossal szemben, míg más tulajdonosok továbbra is kizárólag a piaci logika mentén folytathatnák tevékenységüket (ami *önmagában* sem feltétlenül könnyű dolog). A Bíróság álláspontja szerint az államoknak a lényegi követelmények egészére kell figyelemmel lenniük.¹¹⁴ Az 'ország gazdasági jólétére' való hivatkozás *önmagában* nem elegendő indok mások jogainak háttérbe szorításához. Az államoknak úgy kell elérniük céljaikat, hogy mind e közben az emberi jogok a lehető legkevésbé sérüljenek.¹¹⁵ Az állam által nyújtott támogatásnak egy jól ismert formája a dotáció, amelyet annak érdekében adnak, hogy egy kiadvány fennmaradjon a piacon anélkül, hogy veszélyeztetné integritását és feladni kényszerülne 'nyilvánosság őre' szerepét. Az ilyen állami támogatás összhangban áll az Egyezmény joggyakorlatával; a sajtó védelmet érdemel annak érdekében, hogy betölthesse létfontosságú szerepét.

A sajtó piaci szabályozásának hiányosságait kijavítani hivatott jogszabályi megoldás mellett és ellen is számos érv szól. Egyetlen intézkedés sem végleges vagy tökéletes. Túlzó az az el-

¹¹¹ Kulturális, tudományos és oktatásügyi jelentéstevő bizottság (jelentéstevő: Hegyi Gyula), Véleményszabadság az európai Médiaiban, 9000. sz. Parlamenti Közgyűlési Dokumentum, 2001. március 19., 19. oldal.

¹¹² VgT Verein gegen Tierfabriken v. Switzerland, I. fent, 67. lj.

¹¹³ Stephen HOLMES – Cass R. SUNSTEIN: *The Cost of Rights: Why Liberty Depends On Taxes*. New York, W.W. Norton & Company, 1999. 29.

¹¹⁴ Hatton and others v. the United Kingdom, 36022/97 sz. beadvány, 2001. október 2-ai ítélet.

¹¹⁵ Uo., 97. bek.

gondolás, hogy a normatív kérdésekre léteznek végleges és objektív válaszok, illetve, hogy vannak e téren bizonyítható vagy közvetlenül belátható igazságok, és hogy elvileg felfedezhető a tökéletes rend.¹¹⁶ Éppen ezért a harc a szabad és felelős médiáért vagy bármilyen más olyan megoldásért, amely szavatolja a széles körű politikai vitát, egy folyamatos, soha véget nem érő küzdelmet jelent. A jelen írásban tett ajánlások szándékuk szerint mind az egyén, mind a közösség érdekeit szolgálják. Meglehet, egy spontánabb egyéni megoldás fényében kényszerű rendszernek látszanak. Az itt javasolt megoldások mindenesetre úgy tekintendők, mint egy olyan demokratikus társadalom következményei, amely ragaszkodik az Egyezmény ígéreteihez és fél évszázad múltán is vállalja a teljes felelősséget.

FORDÍTOTTA: NAGY SZABOLCS ÉS REMÉNYI ÉDUA VÉNUSZ

¹¹⁶ Isaiah BERLIN: *Four Essays on Liberty*. Oxford, Oxford University Press, 1969. iv.

FÓRUM

A képmáshoz és a hangfelvételhez fűződő jog

BORONKAY MIKLÓS*

Az ember képmása és hangfelvétele az emberi személyiség megnyilvánulásai a külvilágban, amelyek egyszerre alkalmasak arra, hogy az egyént más embertől megkülönböztessék, másrészt, hogy azonosítsák őt.¹ A személyhez fűződő jogként történő elismerés indoka, hogy az ember külső megjelenése a személyiség belső sajátosságait vetíti ki.²

Az ember képmása és hangfelvétele több jogág védelmét is élvezik. A Ptk. 80. §-a személyhez fűződő jogként deklarálja a képmáshoz és a hangfelvételhez fűződő jogot. A képmással és a hangfelvétellel kapcsolatban szükségszerűen megvalósuló adatkezelés szabályait az Infotv.³ tartalmazza. Ezen kívül – a teljesség igénye nélkül – A Pp.⁴ és Be.⁵ részletes szabályokat tartalmaznak a bírósági tárgyaláson történő felvételkészítésről.

A jelen tanulmány célja, hogy a képmáshoz és hangfelvételhez fűződő jog, mint személyhez fűződő jog magyar gyakorlatát bemutassa, különös tekintettel a sajtóban történő felhasználásokra. A képmás és a hangfelvétel felhasználása érinthet más személyhez fűződő jogokat is (pl. becsület, jó hírnév), és adott esetben szerzői jogi kérdéseket is felvet, ezen kérdések vizsgálata azonban kívül esik a jelen tanulmány keretein.

* Megbízott oktató, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar. E-mail: miklos.boronkay@szecskay.com. A tanulmány az MTA Médiatudományi Kutatócsoport által indított, „Az ember a Polgári Törvénykönyvben és a médiajogban – a személyiség és jogi védelme” címet viselő projekt keretein belül készült.

¹ SZÉKELY László in VÉKÁS Lajos (szerk.): *Szakértői javaslat az új Polgári Törvénykönyv tervezetéhez*. Budapest, CompLex, 2008. 165., FÉZER Tamás in OSZTOVITS András (szerk.): *A Polgári törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény magyarázata*. Budapest, Opten, 2011. 278., PETRIK Ferenc in PETRIK Ferenc (szerk.): *Polgári jog – Kommentár a gyakorlat számára*. Budapest, HVG–Orac, 2013. 187. (28. pótlás) 913/2009 AB határozat, indokolás III.1. pont.

² SZÉKELY (2008) i. m. (1. lj.) 165.

³ Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (Infotv.).

⁴ A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (Pp.) 134/A. §-a.

⁵ A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (Be.) 74/B. §-a.

1. A Ptk. szabályozása

A jelenleg a polgári jogi jogszabályok a következőképpen szabályozzák a képmáshoz és hangfelvételhez fűződő jogot:

Ptk.⁶ 80. § (1) A személyhez fűződő jogok megsértését jelenti a más képmásával vagy hangfelvétellel kapcsolatos bármiféle visszaélés.

(2) Képmás vagy hangfelvétel nyilvánosságra hozatalához – a nyilvános közszereplés kivételével – az érintett személy hozzájárulása szükséges.

(3) Az eltűnt, valamint a súlyos bűncselekmény miatt büntetőeljárás alatt álló személyről készült képmást (hangfelvételt) nyomós közérdekből vagy méltánylást érdemlő magánérdekből a hatóság engedélyével szabad felhasználni.

Ptké. II.⁷ 2. § Az eltűnt, illetőleg a büntetőeljárás alatt álló személyről készült képmás vagy hangfelvétel felhasználását az eltűnt személy felkutatását vagy körözését elrendelő, illetőleg az a hatóság engedélyezheti, amely előtt a büntetőeljárás folyik.

A Ptk.-ban foglalt szabályozást a bírói gyakorlat több szempontból is meghaladta. Egyrészt meghaladta azzal, hogy nem csak a képmás vagy hangfelvétel nyilvánosságra hozatalához kívánja meg az érintett személy hozzájárulását, hanem már a felvétel elkészítéséhez is. Másrészt meghaladta azáltal, hogy nem csak nyilvános közszereplés esetén engedi az érintett hozzájárulása nélküli felvételkészítést és -felhasználást, hanem olyan esetekben is, amikor azt közérdek vagy a felvétel készítőjének, ill. felhasználójának jogos magánérdeke szükségessé teszi. Ezért a képmáshoz és hangfelvételhez fűződő jogot nem a Ptk. normaszövege, hanem a bírói gyakorlat, mint „élő jog” tükrében célszerű vizsgálni.

2. A jogi védelem tárgya: a képmás és a hangfelvétel

A képmáshoz és hangfelvételhez fűződő jog tárgya értelemszerűen az emberről készült kép, illetve hangfelvétel. A Legfelsőbb Bíróság meghatározása szerint

„A képmás, illetve a hangfelvétel (...) az ember személyiségének, külső megjelenésének valamilyen műszaki eszközzel való bemutatása. A képmás vagy hangfelvétel a fentiekből következően szükségképpen valamilyen hordozóeszközön jeleníti meg az ember személyiségének egy lényeges momentumát.”⁸

⁶ 1959. évi IV. törvény a Polgári Törvénykönyvről.

⁷ 1978. évi 2. törvényerejű rendelet a Polgári Törvénykönyv módosításáról és egységes szövegéről szóló 1977. évi IV. törvény hatálybalépéséről és végrehajtásáról.

⁸ EBH 2012.P.16.

A jogi védelem szempontjából a felvét elkészítés módja közömbös, így a védelem nem csak a fényképre és videofelvételre terjed ki, hanem az érintettet ábrázoló rajzra, festményre és fénykép módosításával készített karikatúrára is. Nem teljesen egyértelmű, hogy a jogi védelemhez szükséges-e, hogy az érintett a felvételtől felismerhető legyen. A Kúria egy konkrét esetben elvi élel mondta ki: „A jogsértés megállapításának az érintett személy felismerhetősége nem feltétele. Ezért nincs jelentősége annak, hogy a felperes személye egyértelműen mindenki számára, egyszeri rátekintéssel, azonnal esetleg nem volt beazonosítható.”⁹ Ezzel a megállapítással feltétlenül egyet lehet érteni a felvét elkészítés tiltása körében azzal, hogy a jogszerűen készíthető tömegfelvétel kivételt jelent. Kérdés azonban, hogy az érintett megtilthatja-e olyan felvétel felhasználását, amelyen az ő képmása, hangfelvétele nem azonosítható be. A kérdésre valószínűleg a bizonyítás körében kell a választ keresni: ha az érintett nem tudja bizonyítani, hogy a kifogásolt felvétel az ő képmását, hangfelvételét tartalmazza, akkor keresete alaptalan lesz.¹⁰

A védelem nem terjed ki az érintett személy vagyontárgyairól (pl. ingatlanáról) készült felvételekre.¹¹ A vagyontárgyak fényképezése, videózása a felvét elkészítés módjától függően sérthet azonban szomszédjogokat, ill. adott esetben a magánélethez fűződő jogot.¹²

3. A jogviszony tartalma: a visszaélés tilalma

A bírói gyakorlat a képmáshoz és hangfelvételhez kapcsolódó ügyekben a Ptk. 80. § (1) bekezdése alapján azt vizsgálja, hogy történt-e az érintett képmásával vagy hangfelvételével kapcsolatos bármiféle ‘visszaélés’. A visszaélésszerűség vizsgálata körében az alábbi teszt olvasható ki a bírói ítéletekből:

- (i) bizonyos magatartások vélelmezetten visszaélésszerűek, ezen magatartások megvalósulását a jogsértést állító félnek kell bizonyítania;
- (ii) a felvétel készítőjét, felhasználóját terheli annak bizonyítása, hogy magatartása nem volt visszaélészerű. Ennek körében hivatkozhat egyrészt a Ptk.-ban foglalt, másrészt a bírói gyakorlat által kidolgozott, visszaélésszerűséget kizáró okokra.

⁹ Kúria Pfv.IV.22.156/2011/6. (K-H-PJ-2012-195.).

¹⁰ Elvileg elképzelhető olyan eset, amikor bizonyítható, hogy pl. egy szűk körű rendezvényen készült felvétel kiről készült, mégpedig annak ellenére, hogy az illető magáról a felvételtől nem ismerhető fel. Álláspontom szerint az ilyen felvétel felhasználása nem sérti az érintett képmáshoz és hangfelvételhez fűződő jogát, mert a felvétel nem tükrözi a személyiségét, és nem teszi lehetővé az ő beazonosítását.

¹¹ Legfelsőbb Bíróság Pfv.IV.21.574/2010/7. (LB-H-PJ-2011-100.).

¹² EBH 2001. 519.

3.1. A *prima facie* visszaélészerű magatartások

Főszabályként tilos az érintett képmásának és hangjának rögzítése (tehát a felvétel elkészítése)¹³ és a felvétel felhasználása. Felhasználásnak minősül a nyilvánosságra hozatal,¹⁴ a más számára történő továbbítás (szűk körben is),¹⁵ a sokszorosítás, a felvétel módosítása, így pl. karikatúra készítése,¹⁶ az érintett képmásának és hangfelvételének mesterséges szétválasztása,¹⁷ valamint a hangfelvétel tartalmának szóbeli ismertetése, illetve leírt anyagának közzététele.¹⁸

Mint minden személyhez fűződő jog, a képmáshoz és hangfelvételhez fűződő jog is abszolút szerkezetű, negatív tartalmú jogviszonyt jelent.¹⁹ Ebből következik, hogy a képmáshoz és hangfelvételhez fűződő jog nem sérthető meg pusztá mulasztással. Ezért a Legfelsőbb Bíróság nem állapította meg a személyiségi jogok sérelmét abban az esetben, amikor az érintett által képmása bírósági kezelésével kapcsolatban írt panaszlevelére az eljáró bíróság nem adott választ.²⁰ Hasonlóképpen, nem jogsértő, ha az újságíró a jogszerűen (akár az érintett hallgatóságos hozzájárulásával) elkészített és felhasznált fénykép felhasználásával készült újságcikket az ábrázolt személynek előzetesen nem mutatja meg.²¹

3.2. A rendeltetészerű joggyakorlás követelménye

Annak vizsgálatakor, hogy a felvétel készítése, ill. felhasználása visszaélészerű volt-e, a bírói gyakorlat gyakran hivatkozik a rendeltetészerű joggyakorlás követelményére, valamint a Ptk. 4. § (1) bekezdésében foglalt zsinórmértékre.²² A rendeltetészerű joggyakorlás ebben az összefüggésben azt jelenti, hogy „a feleknek olyan magatartást kell tanúsítaniuk, hogy érdekeik érvényesítése a társadalom érdekével összhangban álljon.”²³ A visszaélészerűség fogalmi esernyője alatt tehát a bíróság valójában a felek érdekeinek mérlegelését végzi el.

¹³ BH2008. 266., BDT2011. 2442 (Szegedi Ítéletábla), BDT2007. 1682 (Fővárosi Ítéletábla), BDT2009. 1962 (Fővárosi Ítéletábla), BDT2011. 2550 (Szegedi Ítéletábla), ÍH2007. 158 (Fővárosi Ítéletábla).

¹⁴ BH1985. 57.

¹⁵ BDT2011. 2549. (Pécsi Ítéletábla).

¹⁶ BH1994. 127., BH2000. 293.

¹⁷ BH1976. 492.

¹⁸ EBH2012.P.16.

¹⁹ LÁBADY Tamás: *A magyar magánjog (polgári jog) általános része*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2002. 283.

²⁰ Legfelsőbb Bíróság Pfv.IV.21.368/2010/4. (LB-H-PJ-2010-404.).

²¹ Legfelsőbb Bíróság Pfv.IV.20.693/2010/7. (LB-H-PJ-2010-309).

²² EBH2012.P.16., BH1985. 57., BDT2011. 2442 (Szegedi Ítéletábla), BDT2009. 1962. (Fővárosi Ítéletábla), BDT2009. 2126 (Pécsi Ítéletábla).

²³ EBH2012.P.16., hivatkozással a BH1985. 57. ítéletre.

3.3. Szükséges-e szándékosság vagy célzat?

Az ítélkezési gyakorlatban²⁴ és a kommentárirodalomban²⁵ is megjelent olyan felfogás, amely szerint a 'visszaélés' szükségszerűen szándékos, sőt célzatos magatartást jelentene.²⁶ Ezen nézet szerint a felvétel készítője nem követ el jogsértést, ha bizonyítja, hogy a felvételt készítésnek az ő szándékától, illetve akaratától független egyéb okai voltak (pl. műszaki meghibásodás vagy a felvétel gomb véletlen benyomása).²⁷

A fenti felfogással szemben megalapozott az a kritika, amely szerint a személyiségben okozott sérelmet akkor is orvosolni kell, ha fel nem róható magatartással okozták.²⁸ Semmi sem indokolja, hogy ne lehessen kérni a hozzájárulás nélkül készített videofelvétel megsemmisítését csak azért, mert a felvétel véletlenül készült. A felróhatóság hiánya a nem vagyoni kártérítés körében értékelendő, a jogsértés objektív szankciói [Ptk. 84. § (1) bek. a)–d)] ilyen esetben is alkalmazhatók.

Megjegyzendő, hogy az itt bírált álláspont egyáltalán nem tekinthető kialakult bírói gyakorlatnak. Ellenkezőleg: a Pécsi Ítéltábla egy ítéletében elvi érveléssel mondta ki, hogy „[a] képmással való visszaélés tényállását önmagában megvalósítja a szemérem sértő felvételnek harmadik személy részére történő – a képet látszólag ábrázoló személy hozzájárulása nélküli – továbbítása, függetlenül a továbbítás indítékától és céljától”.²⁹ Sőt, egy másik ügyben maga a Legfelsőbb Bíróság állapította meg, hogy a felvételt készítés belső motivációja közömbös.³⁰

3.4. Az érintett megítélésének befolyásolása

A jogsértés szempontjából közömbös, hogy a nyilvánosságra hozott fényképfelvétel az érintettet kedvező vagy kedvezőtlen színben tünteti fel. Adott esetben jogsértőnek minősült, hogy a munkáltató a munkavállalójáról annak hozzájárulása nélkül fényképet készíttetett, és azt prospektusában a következő felirattal hozta nyilvánosságra: „Magasan képzett, gyakorlott és motivált munkaerő önállóan végzi a legbonyolultabb gyártási folyamatokat.” A sértő jelleg hiánya a nem vagyoni hátrányt (és így a nem vagyoni kártérítéshez való jogot) kizárta, a jogsértés tényét azonban nem.³¹ Közömbös az is, hogy az érintett milyen hosszú ideig szerepel a felvételen (adott esetben néhány másodpercnyi láthatóság is jogsértő).³²

²⁴ BH1996.250, BH2008. 266.

²⁵ FÉZER (2011) i. m. (2. lj.) 277.

²⁶ BH2008. 266.

²⁷ BH2008. 266.

²⁸ PETRIK (2013) i. m. (2. lj.) 188/4. (25. pótlás), hasonlóan LENKOVICS Barnabás–SZÉKELY László: *Magyar polgári jog. A személyi jog vázlatja*. Budapest, Eötvös, 2001. 125.

²⁹ BDT2011. 2549. (Pécsi Ítéltábla).

³⁰ Legfelsőbb Bíróság Pfv.IV.20.629/2010/11. (LB-H-PJ-2010-333.).

³¹ Legfelsőbb Bíróság Pfv.IV.21.261/2011/4. (LB-H-PJ-2011-499.).

³² BDT2007. 1663. (Szegedi Ítéltábla).

4. A visszaélészerűséget kizáró okok

Ha a képmáshoz, ill. hangfelvételhez fűződő jogának sérelmét állító fél bizonyítja, hogy a másik fél magatartása *prima facie* visszaélészerű volt, akkor a másik fél Ptk.-ban foglalt, valamint a bírói gyakorlat által kidolgozott alábbi okokra hivatkozhat, amelyek a visszaélészerűséget kizárik. A felvétel készítőjét, felhasználóját terheli annak bizonyítása, hogy a felvétel készítése, felhasználása nem visszaélészerűen történt.³³

4.1. Az érintett személy hozzájárulása

A visszaélészerűséget kizárja az érintett hozzájárulása. A hozzájárulás meglétét a felvétel készítőjének, ill. felhasználójának kell bizonyítania.³⁴

4.1.1. A hozzájárulás alakja

A bírói gyakorlat egyöntetű a tekintetben, hogy a hozzájárulás nincs alakosságokhoz kötve, így nem csak írásban adható meg, hanem szóban, sőt ráutaló magatartással is.³⁵ A Legfelsőbb Bíróság meghatározása szerint

„ráutaló magatartással adott hozzájárulásnak kell tekinteni, ha valaki annak ismeretében engedi meg a fénykép elkészítését, hogy az milyen célból történik. A hallgatóságos hozzájárulást tehát akkor lehet megállapítani, ha az ábrázolt személy tudomással bírt arról, hogy fényképezik. Ilyen esetben a felvétel készítésének körülményeit és az ábrázolás módját figyelembe véve kell megállapítani, hogy az érintett személy hozzájárult-e a fotó készítéséhez és megjelentetéséhez.”³⁶

Az idézett esetben az újságíró részére adott nyilatkozattal egyidejűleg a fotóriporter fényképeket készített. Az érintett személy a fényképezőgéphez nézve mutatott fel egy általa sérelmezett (öt kamrája és kazánháza lebontására kötelező) közigazgatási határozatot, amelyből nyilvánvaló volt, hogy a fényképezésről tudott, és ahhoz hozzájárult.

³³ BH2008. 266., BDT2011. 2550. (Szegedi Ítéletábla).

³⁴ BH2002. 7., BDT2011. 2550. (Szegedi Ítéletábla), Legfelsőbb Bíróság Pfv.IV.21.148/2010/4. (LB-H-PJ-2010-347.).

³⁵ BH1985. 17., BDT2007. 1663. (Szegedi Ítéletábla), BDT2011. 2550. (Szegedi Ítéletábla), Legfelsőbb Bíróság Pfv.IV.20.693/2010/7. (LB-H-PJ-2010-309), Legfelsőbb Bíróság Pfv.IV.20.125/2008/5. (LB-H-PJ-2008-455.), Legfelsőbb Bíróság Pfv. IV.21.390/2009/3. (LB-H-PJ-2010-40.), ÍH 2008. 20. (Fővárosi Ítéletábla).

³⁶ Legfelsőbb Bíróság Pfv.IV.20.693/2010/7. (LB-H-PJ-2010-309).

4.1.2. A hozzájárulás kifejezett és határozott volta

A bírói gyakorlat abban már nem teljesen egységes, hogy a hozzájárulásnak mennyire kell kifejezettnek és határozottnak lennie. Több ítélet elvi érveléssel mondja ki, hogy a felvételt készítés jogszerevéhez kifejezett és határozott (egyértelmű) hozzájárulás szükséges.³⁷ Más ítéletek megegyezően azzal, hogy a körülményekből felismerhető volt az érintett hozzájárulása. Az eltérő megközelítést a jogvita alapjául szolgáló tényállások különbözősége okozza. A munkáját végző rendőr, büntetés-végrehajtási intézeti dolgozó, gyári munkás ugyanis tipikusan nincs abban a helyzetben, hogy szabadon döntsön arról, hogy engedi-e a felvételt készítenie, ugyanis a tiltakozás azt kívánná, hogy munkahelyét elhagyja, és ne végezze a munkáját.³⁸ Ilyen körülmények között a felvételt készítenie szembeni közömbösség (passzivitás) nem értékelhető a hozzájárulás hallgatóságos megadásaként. Az ilyen esetekben a bíróság szigorúbb mércét állít fel a hozzájárulás megállapításához.

Ezzel szemben a bálban fellépő táncos,³⁹ a politikai rendezvényen az első sorban zászlót lengető tüntető⁴⁰ vagy a fotózáson önként résztvevő modell⁴¹ bármikor dönthetne úgy, hogy a felvételt készítés helyszínét elhagyja. Természetes, hogy ezeket az eseteket eltérően ítéli meg a bíróság. A látszólagos ellentmondások abból fakadnak, hogy az adott ügy eldöntésekor a bíróságok hajlamosak túlságosan általános jogtételeket kimondani (pl. hogy a hozzájárulásnak kifejezettnek és határozottnak kell lennie), feltehetően az ítélet meggyőző erejének növelése érdekében.

A bíróságok sok esetben pragmatikusan, a bizonyítás oldaláról közelítik meg a hozzájárulás kérdését: megfigyelhető, hogy a bíróságok magas mércét támasztanak a hozzájárulás bizonyítására, és a bizonytalanságot a hozzájárulás meglétére hivatkozó fél terhére értékelik.⁴²

4.1.3. A hozzájárulás terjedelme, értelmezése

A bírói gyakorlat az érintett hozzájárulását joglemondó nyilatkozatként értelmezi,⁴³ amely a Ptk. 207. § (4) bekezdése alapján kiterjesztően nem értelmezhető.⁴⁴ Főszabályként külön hozzá-

³⁷ 1/2012. Büntető-közigazgatási-munkaügyi-polgári jogegységi határozat, BH2004. 234., BH2002. 7., Legfelsőbb Bíróság Pfv.IV.21.261/2011/4. (LB-H-PJ-2011-499.), BDT2007. 1682 (Fővárosi Ítéletábla), Legfelsőbb Bíróság Pfv.IV.21.148/2010/4. (LB-H-PJ-2010-347.), Legfelsőbb Bíróság Pfv.IV.20.125/2008/5. (LB-H-PJ-2008-455.), Legfelsőbb Bíróság Pfv. IV.21.390/2009/3. (LB-H-PJ-2010-40.).

³⁸ Legfelsőbb Bíróság Pfv.IV.21.261/2011/4. (LB-H-PJ-2011-499.).

³⁹ Kúria Pfv.IV.20.725/2012/6. (K-H-PJ-2012-372).

⁴⁰ ÍH2008. 20. (Fővárosi Ítéletábla).

⁴¹ BDT2003. 823. (Fővárosi Bíróság).

⁴² BH2002. 7., Legfelsőbb Bíróság Pfv.IV.20.125/2008/5. (LB-H-PJ-2008-455.).

⁴³ BDT2007. 1682. (Fővárosi Ítéletábla).

⁴⁴ BH2002. 7., BDT2013. 2836 (Szegedi Ítéletábla), Legfelsőbb Bíróság Pfv.IV.21.261/2011/4. (LB-H-PJ-2011-499.), BDT2007. 1682 (Fővárosi Ítéletábla), Legfelsőbb Bíróság Pfv.IV.20.125/2008/5. (LB-H-PJ-2008-455.).

járulás szükséges a felvétel elkészítéséhez és felhasználásához.⁴⁵ Sőt, a korábban adott hozzájárulás alapján felhasznált fénykép újbóli felhasználásához is külön engedély kell.⁴⁶

A külön hozzájárulás alól kivételt jelentenek azok az esetek, amikor az érintett személy tud a felvételt készítés céljáról és felhasználásáról. Ebben az esetben a felvétel készítésére vonatkozó engedély a nyilvánosságra hozatalra is kiterjed.⁴⁷ Egy konkrét ügyben a Legfelsőbb Bíróság a következőket mondta ki: „Egy újságíró részére adott nyilatkozattal egyidejűleg a fotóriporter által készített fotókkal kapcsolatban értelemeszerű, hogy azok elkészítéséhez való hozzájárulás magában foglalja a cikk melletti megjelenéshez való hozzájárulást is.”⁴⁸

Az újbóli hozzájárulás beszerzésétől nem lehet eltekinteni azon az alapon, hogy az érintett személy felkutatása nem, vagy csak számottevő nehézségek árán lehetséges. Adott esetben egy évtizedekkel korábban, az érintettől négyéves korában, hozzájárulással készített felvétel újbóli felhasználásához a bíróság újabb hozzájárulást kívánt meg.⁴⁹

4.1.4. A felhasználás céljának túllépése

A felhasználáshoz adott hozzájárulás kereteinek túllépése, illetve a céljától eltérő felhasználás is jogsértést valósít meg. Petrik találó megállapítása szerint a felhasználás terjedelme nem haladhatja meg azt a kört, amit a felek közötti kapcsolat, a felvétel készítésének célja indokol, amit a szokások meghatároznak.⁵⁰ Erre az elvre a bírói gyakorlat is számos példát szolgáltat.⁵¹

4.1.5. A hozzájárulás visszavonása

Bár a joggyakorlatban nem merült fel példa arra, hogy az érintett a hozzájárulását visszavonta volna, azonban a jogirodalom szerint az érintettnek erre a felvétel nyilvánosságra hozataláig bármikor indokolás nélküli lehetősége van.⁵²

⁴⁵ BH1985. 17., BDT2007. 1682. (Fővárosi Ítéltábla), BDT2009. 1962 (Fővárosi Ítéltábla), ÍH2007. 158 (Fővárosi Ítéltábla).

⁴⁶ BH1995. 632., ÍH 2007. 160. (Győri Ítéltábla).

⁴⁷ BDT2003. 823 (Fővárosi Bíróság).

⁴⁸ Legfelsőbb Bíróság Pfv.IV.20.693/2010/7. (LB-H-PJ-2010-309.)

⁴⁹ BDT2009. 1962. (Fővárosi Ítéltábla).

⁵⁰ PETRIK (2013) i. m. (1. lj.) 188/3. (25. pótlás).

⁵¹ Legfelsőbb Bíróság Pfv. IV. 20.801/2007/7. (LB-H-PJ-2007-72.), BDT2007. 1682. (Fővárosi Ítéltábla), ÍH2007. 158 (Fővárosi Ítéltábla).

⁵² SZÉKELY László: *Magyar sajtó- és médijog*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2007. 227.

4.2. Nyilvános közszereplés

A visszaélésszerűséget kizárja az is, ha a felvétel az érintett 'nyilvános közszerepléséről' készült.

4.2.1. A 'nyilvános közszereplés' fogalma

A Legfelsőbb Bíróság az 1/2012. sz. büntető-közigazgatási-munkaügyi-polgári jogegységi határozatában a 'nyilvános közszereplés' fogalmát az alábbiak szerint határozta meg:

„A joggyakorlat és a jogirodalom meghatározása szerint szereplésnek, ezen belül közszereplésnek az egyén önkéntes elhatározásán, autonóm döntésén alapuló olyan politikai, társadalmi, művészeti tevékenység, megnyilvánulás tekinthető, amelyet egy meghatározott cél, szűkebb vagy tágabb értelemben a helyi közösség vagy a társadalom életének befolyásolása érdekében fejt ki. Tehát a nyilvános közszereplés a közterületen való jelenlétnél, az ott zajló eseményekben való részvételnél szűkebb kategória, feltételezi a nyilvánosság előtt fellépő, megnyilvánuló személy erre irányuló szándékát.”

A definíció fontos eleme az érintettnek a nyilvánosság vállalására vonatkozó tudatos döntése, valamint az a célzat, hogy a szerepléssel valamit közvetítsen mások számára.⁵³ A bírói gyakorlatban volt olyan felfogás, amely a nyilvános közszereplés kapcsán a 'közszereplőnek' a 2003. évi III. törvényben⁵⁴ foglalt meghatározásához nyúlt vissza.⁵⁵ Ez a nézet azonban a Kúria (Legfelsőbb Bíróság) gyakorlatában nem érvényesült,⁵⁶ és az idézett jogegységi határozat indokolása kifejezetten ezzel ellentétesen foglalt állást, és a 'nyilvános közszereplés' *sui generis* fogalmát alkotta meg.

A Legfelsőbb Bíróság idézett definícióját azonban a jogirodalom nem fogadja el maradéktalanul. Vitatott, hogy egy tüntetés résztvevője nyilvános közszereplést végez-e. Az egyik jogirodalmi nézet szerint az ilyen személy csak szemlélője, befogadója a rendezvénynek, ezért róla egyediesített fénykép nem készíthető.⁵⁷ Az ezzel ellentétes – nézetem szerint helyes – felfogás abból indul ki, hogy aki olyan nyilvános, politikai rendezvényen vesz részt, ahol szokásos a fénykép- és videofelvétel, annak számolnia kell azzal, hogy róla felvétel készül.⁵⁸ Van olyan álláspont

⁵³ PETRIK (2013) i. m. (1. lj.) 190. (20. pótlás)

⁵⁴ Az elmúlt rendszer titkosszolgálati tevékenységének feltárásáról és az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltára létrehozásáról szóló 2003. évi III. törvény 1. § (2) bek. 13. pontja szerint „közszereplő: az a személy, aki közhatalmat gyakorol, gyakorolt vagy közhatalom gyakorlásával járó tisztségre jelölték, illetve aki a politikai közvéleményt feladatszerűen alakítja vagy alakította.”

⁵⁵ BDT2006. 1298. (Pécsi Ítéletábra).

⁵⁶ Kúria Pfv.IV.22.145/2011/5. (K-H-PJ-2012-231.), Legfelsőbb Bíróság Pfv.IV.21.914/2010/4. (LB-H-PJ-2011-66.).

⁵⁷ PETRIK Ferenc: *A személyiség jogi védelme. A sajtó-helyreigazítás.* Budapest, HVG–ORAC, 2001. 138., LENKOVICS–SZÉKELY (2001) i. m. (27. lj.) 128.

⁵⁸ TÖRÖK Gábor (szerk.): *A Polgári Törvénykönyv Magyarázata.* Budapest, Közlönykiadó (é.n.). 320–321., ZOLTÁN Ödön in GELLÉRT György (szerk.): *A Polgári Törvénykönyv Magyarázata.* Budapest, CompLex, 2007. 297–298.

(Koltay), amely szerint nem feltétlenül szükséges az érintett tudatos döntése a közszerepléshez, például egy jogellenesen szétvert tüntetés passzív résztvevője is nyilvános közszereplést folytat, amikor sérelmére rendőri intézkedést fogatosítanak – az eseményről jogszerűen készíthető felvétel.⁵⁹

A nyilvános közszereplésnek nem szükséges országos szinten megvalósulnia,⁶⁰ és nem csak a köz érdekében végzett tevékenységet jelenthet, hanem elegendő, hogy az adott személy a közszereplés szándékával lép fel, a nyilvánosság előtt való szereplés célzatával.⁶¹

4.2.2. Példák nyilvános közszereplésre, ill. annak hiányára

A közzétett ítéletek elsősorban nyilvános, közéleti rendezvényeken történő részvételt minősítettek nyilvános közszereplésnek (politikai demonstráción,⁶² Horthy Miklós újratemetésén,⁶³ Pongráz Gergely halálának évfordulóján tartott rendezvényen⁶⁴ való részvétel).

Nem végez nyilvános közszereplést a bíró még a bírói tevékenysége ellátása során, nyilvános tárgyaláson sem, a róla történő felvételt készítést a Pp. 134/A. §-a szabályozza.⁶⁵ Hasonlóképpen nem közszereplők a bírósági tárgyaláson megjelenő, munkájukat végző büntetés-végrehajtási alkalmazottak,⁶⁶ valamint a rendőrségi fogdában munkájukat végző rendőrök.⁶⁷ Az a pusztán körülmény, hogy a felvételt készítés ellen nem tiltakoznak, nem tekinthető hozzájárulásuk ráutaló magatartással történő megadásának. Végül nem végez közszereplést a nyilvános helyen munkáját végző halottszállító, aki bűncselekmények áldozatainak holttestét is szállítja.⁶⁸

Úgy tűnik, a bírói gyakorlat nem kívánja tágan értelmezni a 'nyilvános közszereplés' kerekeit. Az egyik ügyben az MTV székház 2006. szeptember 18-ai ostromán olyan felvétel készült, amely az érintettet kövekkel a kezében örökíti meg. Az érintett arra hivatkozott, hogy a köveket nem a székházra dobálta, hanem éppen elvitte a helyszínről, hogy megakadályozza azok dobálását. A bíróság szerint a felvétel nyilvánosságra hozatala jogsértő volt, mert ahhoz az érintett hozzájárulására lett volna szükség.⁶⁹ Nézetem szerint akármerre is vitte a köveket az érintett, mind a székházostromban való részvétel, mind annak önkéntes megakadályozása a felvételt készítés szempontjából nyilvános közszereplésnek lett volna tekinthető.

⁵⁹ KOLTAY András: *A szólásszabadság alapvonalai – magyar, angol, amerikai és európai összehasonlításban*. Budapest, Századvég, 2009. 465.

⁶⁰ Legfelsőbb Bíróság Pfv.IV.21.929/2010/6. (LB-H-PJ-2011-102.).

⁶¹ ÍH2007. 160 (Győri Ítéletábla).

⁶² ÍH2008.20 (Fővárosi Ítéletábla).

⁶³ BH1997. 587.

⁶⁴ Legfelsőbb Bíróság Pfv.IV.20.058/2008/4. (LB-H-PJ-2008-346.).

⁶⁵ Emlékeztető a Civilisztikai Kollégiumvezetők 2010. év február hó 17–19. napján tartott Országos Tanácskozásáról, VI. pont (megjelent: BH2010/6.).

⁶⁶ BH2004. 234., BDT2012. 2610. (Debreceni Ítéletábla), Legfelsőbb Bíróság Pfv. IV.21.390/2009/3. (LB-H-PJ-2010-40.).

⁶⁷ BDT2007. 1663 (Szegedi Ítéletábla).

⁶⁸ BDT1999. 4 (Fővárosi Bíróság).

⁶⁹ BDT2010. 2231 (Szegedi Ítéletábla) ügyben hozott – e tekintetben nem fellebbezett – első fokú ítélet.

Erőteljes vita alakult ki arról a kérdésről, hogy a közterületen munkájukat végző – intézkedést végrehajtó – rendőröket felismerhetően ábrázoló felvételek nyilvánosságra hozhatóak-e a hozzájárulásuk nélkül. A Pécsi Ítéltábla egy konkrét ügyben úgy foglalt állást, hogy a labdarúgó bajnokság egy mérkőzésén a két szurkolótábort éppen szétválasztó, tehát intézkedést fogantató rendőr nyilvános közszereplést végez, ezért nem jogsértő az intézkedés során róla készült fénykép nyilvánosságra hozatala.⁷⁰ A Legfelsőbb Bíróság fent hivatkozott gyakorlatából ezzel szemben az volt kiolvasható, hogy a munkájukat végző rendőrök és büntetés-végrehajtási alkalmazottak nem közszereplők. A vitára a Legfelsőbb Bíróság már idézett, 1/2012. sz. büntető-közigazgatási-munkaügyi-polgári jogegységi határozata tett pontot, amely kimondta:

„a nyilvános helyen vagy közterületen szolgálati kötelezettséget teljesítő vagy munkát végző személy e tevékenységének ellátása során nem minősül közszereplőnek, ezért a személyt beazonosítható módon, egyediesítetten ábrázoló képmás vagy hangfelvétel nyilvánosságra hozatalához szükséges a hozzájárulása”.⁷¹

A Legfelsőbb Bíróság – korábbi gyakorlatára támaszkodva – azt is kimondta, hogy az intézkedő rendőr képmása nem tekinthető közérdekből nyilvános adatnak.⁷² Ezzel szemben a rendőrségi intézkedés során kényszerítőeszközöket alkalmazó rendőrök neve, rendfokozata és azonosító száma közérdekből nyilvános adatnak minősül.⁷³ Bár a jogegységi határozat tükrözi a Legfelsőbb Bíróság gyakorlatát, azonban nem minden alap nélküli a – főként jogvédő szervezetek által megfogalmazott⁷⁴ – kritika, ugyanis az intézkedő rendőr azonosító száma nem feltétlenül biztosítja a rendőr beazonosíthatóságát és ezáltal közhatalom gyakorlásának közérdekű ellenőrizhetőségét. Az olyan nyilvános eseményen való részvétel, amely közérdeklődésre tart számot, amelyet köztudottan a média intenzív figyelme kísér, és amelyen a rendőri intézkedés alapvetően érinti a rendezvény résztvevőinek alkotmányos jogait, megállapítható lehet az intézkedő rendőr ‘nyilvános közszereplése’. A kérdést az új Ptk. sem rendezi, de lehetőség lenne az Infotv. olyan irányú módosítására, amely kimondaná: a közhatalmat gyakorló személy képmása is közérdekből nyilvános adat.

4.2.3. Nyilvános közszereplésen készíthető felvétel

Kérdés, hogy nyilvános közszereplés esetén csak tömegfelvétel készítésére és felhasználására van jogszerű lehetőség, vagy a résztvevők egyediesített bemutatására is. A Fővárosi Ítéltábla e kérdés megválaszolásakor a ‘nyilvános közszereplés’ szűk értelmezése mellett döntött, amikor úgy

⁷⁰ BDT2012. 2609. (Pécsi Ítéltábla).

⁷¹ 1/2012. BKMPJE, rendelkező rész.

⁷² 1/2012. BKMPJE, Legfelsőbb Bíróság Pfv.IV.21.183/2010/5. (LB-H-PJ-2010-484.), Legfelsőbb Bíróság Pfv.IV.21.914/2010/4. (LB-H-PJ-2011-66.).

⁷³ 1/2012. BKMPJE, Legfelsőbb Bíróság Pfv.IV.21.183/2010/5. (LB-H-PJ-2010-484.).

⁷⁴ TASZ-Vélemény: Sok a probléma az új Ptk.-val. A személyiségi jogok szólásszabadságot korlátozó szabályai. *Pesti Úgyvéd*, 2013/3. 15.

foglalt állást, hogy politikai demonstráció aktív résztvevőjének egyedisített bemutatásához az érintett kifejezett hozzájárulására van szükség.⁷⁵ Ez a megközelítés vitatható, ugyanis ebben a tekintetben kiüresíti a nyilvános közszereplés törvényi szabályát. Tömegfelvétel készítésére mindig van lehetőség, ezért ha politikai demonstráció aktív résztvevőiről csak tömegfelvétel lenne készíthető, akkor az ő tevékenységük valójában nem lenne ‘nyilvános közszereplés’.

4.2.4. *A közszereplők magánélete*

A Legfelsőbb Bíróság gyakorlata teljesen egységes a tekintetben, hogy a közszereplő képmása csak közszerepléseivel összefüggésben, a közéleti megnyilvánulásai által meghatározott keretben, annak bemutatására használható fel az érintett hozzájárulása nélkül. A közszereplő képmása ezért nem szabad felhasználás tárgya, nem szolgálhat különböző, a közszereplő konkrét megnyilvánulásaitól független gondolati tartalmak, vélemények illusztrálására.⁷⁶

Egy konkrét ügyben egy egykori kizárólag állami tulajdonban álló nagy részvénytársaság vezérigazgatója fényképe jelent meg egy satirikus lap címdoldalán, “100 LEG MAGYAR” főcím alatt.⁷⁷ Bár az érintett nem vitatottan közszereplő volt, a képe bármiféle közszereplésétől függetlenül jelent meg, ezért a felhasználás jogsértő volt.

4.2.5. *Véleménynyilvánítási szabadság*

Közszereplők esetén több esetben felmerült a kérdés, hogy képmásuk a véleménynyilvánítás körében felhasználható-e az érintett közszereplő engedélye nélkül. A kérdés elsősorban a karikatúra esetekben merült fel, amikor a közszereplőről készült karikatúra, fotómontázs az őt kritizáló újságcikk illusztrációjaként jelent meg. Az egyik ilyen ügyben a Legfelsőbb Bíróság a felhasználás jogszerűségének vizsgálatakor azt állapította meg, hogy „[a]z alkalmazott eszközök a felperes képmását oly mértékben nem torzítják el, amely miatt – függetlenül a kifejezésre juttatott véleményről – meg lehetne állapítani a képmással visszaélést.”⁷⁸ A Legfelsőbb Bíróság az idézett döntésében nem vont éles határvonalat a képmáshoz és a becsülethez fűződő jogok között. Nézetem szerint az idézett vizsgálati mérce inkább a becsülethez fűződő jog sérelme körében alkalmazható.

Ugyanez az elhatárolási kérdés merül fel egy korábbi ügyben is, amelyben az alperesi folyóirat a felperesről közszereplésen készült fényképet ironikus rovatában, „kérünk egy aláírást” c. pályázat keretében tett közzé. A Legfelsőbb Bíróság ebben az ügyben azonban azt állapította meg, hogy a „felperes személyét nevetségessé tevő rovatban való közzététel (...) semmilyen társadalmilag indokolható célt nem szolgált, kizárólag azt eredményezte, hogy a felperest nevetségessé tette.”⁷⁹ A bíróság egyszerre állapította meg fényképfelvétellel való visszaélést és az emberi méltóság sérelmét.

⁷⁵ ÍH2008. 20 (Fővárosi Ítéletábla).

⁷⁶ BH2006. 282., ld. még BH1994. 127.

⁷⁷ BH2006. 282.

⁷⁸ BH2000. 293.

⁷⁹ BH1997. 587.

4.3. Eltűnt személy képmása

A Ptk. 80. § (3) bekezdése szerint az eltűnt személyről készült képmást (hangfelvételt) nyomós közérdekből vagy méltánylást érdemlő magánérdekből a hatóság engedélyével szabad felhasználni. A Ptké. II. 2. §-a értelmében a képmás vagy hangfelvétel felhasználását az eltűnt személy felkutatását elrendelő hatóság engedélyezheti. Az idézett rendelkezéseknek nincs közzétett bírói gyakorlata, azonban a gyakorlatban széles körben alkalmazzák: eltűnt személy képmásával nemcsak a médiában lehet találkozni, hanem többek között az interneten (különböző közösségi oldalakon), ásványvizes üvegeken, tejes dobozokon stb.

4.4. Büntetőeljárás alatt álló személy képmása

A Ptk. 80. § (3) bekezdése és a Ptké. II. 2. §-a lehetővé teszik, hogy súlyos bűncselekmény miatt büntetőeljárás alatt álló személyről készült képmást (hangfelvételt) nyomós közérdekből vagy méltánylást érdemlő magánérdekből a közrészét elrendelő, ill. a büntetőeljárást lefolytató hatóság engedélyével felhasználják.

A szabállyal kapcsolatos ítéletekből egyértelmű, hogy az idézett rendelkezés nem jelent korlátlan és szabad felhasználási jogot, hanem kifejezetten csak a büntetőeljárás alatt álló személy képmására (hangfelvételére) vonatkozik, és csak addig, ameddig ő büntetőeljárás alatt áll. Az egyik ügyben videofelvétel készült az emberrablással vádolt érintett személy reggeli órákban, lakóhelyén, az ORFK Terrorrelhárító Szolgálatá által történő elfogásáról. A felvételen látszik a vádlott élettársa és közös gyermekük is. A felvétel a rendőrség engedélyével megjelent a Híradóban és a Kék fény c. műsorban. A bíróság egyrészt jogsértőnek minősítette, hogy a felvétel felismerhetően bemutatta a vádlott családtagjait is, másrészt azt is, hogy az elfogásról készült felvételt később, más bűncselekményről szóló hír illusztrációjaként használták fel.⁸⁰

4.5. Tömegfelvétel készítése

A Ptk.-ban kifejezetten nem szereplő, hanem a bírói gyakorlat által kialakított egyik legfontosabb visszaélészerűséget kizáró okot a tömegfelvétel készítése jelenti. A Legfelsőbb Bíróság már 1985-ben kimondta:

„A képmás nyilvánosságra hozatalának tilalma nem vonatkozik a nyilvános eseményekről, rendezvényekről, táj- és utcarészletekről készült felvételekre, amikor tehát az ábrázolás módja nem egyéni, amikor a felvétel összhatásában örökít meg a nyilvánosság előtt lezajlott eseményeket. A nyilvánosságra hozatalhoz a felvételen ábrázolt személy hozzájárulására van viszont szükség, ha – az összes körülményre tekintettel – megállapítható a felvétel egyedisége, egyéni 'képmás'-jellege.”⁸¹

⁸⁰ Legfelsőbb Bíróság Pfv.IV.21.968/2007/6. (LB-H-PJ-2008-216.).

⁸¹ BH1985. 17.

A mérce gyakorlati alkalmazásához Székely a következő, találó tesztet ajánlja: ha a képre pillantva nem az egyének külön-külön hívják fel magukra a figyelmet, hanem mint sokaság vannak jelen, tömegfelvételtől van szó.⁸²

4.6. Közérdek

A bírói gyakorlat szerint a visszaélésszerűséget kizárja az is, ha a felvétel készítésére, illetve felhasználására közérdekből kerül sor. Ennek a gyakorlatban szinte kizárólagosan felmerülő példáját azok az esetek jelentik, amikor a képmás és hangfelvétel készítésének és felhasználásának célja a felvétel bírósági vagy hatósági eljárásban bizonyítékként történő felhasználása.

A Legfelsőbb Bíróság már 1985-ben elvi éllel mondta ki:

„A bíróság vagy más hatóság előtt folyó eljárásban az igazság érvényesülése közérdek, és a bizonyítás ezt a célt szolgálja. Nem lehet ezért az egyébként is jogsértés nélkül készült hangfelvétel felhasználását visszaélésnek tekinteni, ha ez a hangfelvétel felhasználójával szemben elkövetett jogsértéssel kapcsolatos bizonyítás érdekében történik.”⁸³

A tételt számos későbbi ítélet megerősítette,⁸⁴ azzal, hogy bírói gyakorlatban megfigyelhető annak szűkítő értelmezése. Az egyik ítélet attól tette függővé a felvételkészítés és -felhasználás jogszerűségét, hogy a bizonyíték ügydöntő volt-e, valóban szükség volt-e az eljárásban annak felhasználására.⁸⁵ A szűkítő értelmezés figyelhető meg abban az ítéletben is, amely azért tekintette a bizonyítás céljából készült hangfelvételt jogsértőnek, mert azt nem a felvétel készítője használta fel saját javára.⁸⁶ Egy másik ügyben a Legfelsőbb Bíróság azt a titkos hangfelvételt készítést tekintett jogszerűtlennek, amely egy áruház biztonsági szolgálatát ellátó cég ügyvezetője és a cég csoportvezetője közötti beszélgetésről készült. A beszélgetés célja annak tisztázása volt, hogy a csoportvezető érintett-e az áruházban elkövetett táskalopási ügyekben. Az ítélet szerint ez már olyan nyomozást jelent, amely a rendőrség feladata.⁸⁷

Egyes bíróságok a visszaélésszerűség vizsgálatakor arra is figyelemmel vannak, hogy a képmás vagy hangfelvétel készítése vagy felhasználása a bizonyítani kívánt jogsértéshez képest nem okoz-e aránytalan sérelmet.⁸⁸

⁸² LENKOVICS–SZÉKELY (2001) i. m. (26. lj.) 127., SZÉKELY (2008) i. m. (1. lj.) 166.

⁸³ BH1985. 57.

⁸⁴ EBH2001. 519., EBH2000. 296., BH2000. 485., BDT2009. 2126 (Pécsi Ítélotábla), Legfelsőbb Bíróság Pfv. IV.20.629/2010/11. (LB-H-PJ-2010-333.), Kúria Pfv.IV.20.198/2012/4. (K-H-PJ-2012-263.).

⁸⁵ BH2000. 485.

⁸⁶ Legfelsőbb Bíróság Pfv. IV. 20.979/2007/5. (LB-H-PJ-2007-95.).

⁸⁷ Legfelsőbb Bíróság Pfv. IV. 20.957/1999 (BH+ 2002.2.75.).

⁸⁸ BDT2011. 2442. (Szegedi Ítélotábla).

A bizonyítás során történő felhasználást viszont nem teszi jogszerűtlenné pusztán az a körülmény, hogy az adott eljárásban végül a felvételt felhasználó félre nézve kedvezőtlen döntés születik (konkrét ügyben a becsatolt fényképek által bizonyítani célzott birtokháborítás nem nyert megállapítást).⁸⁹

Dogmatikai szempontból érdekes kérdéseket vet fel a Pécsi Ítéletábla egy közzétett ítélete, amely a joggal való visszaélésnek minősítette a hozzájárulás nélkül készült hangfelvétel bírósági eljárásban történő felhasználása ellen történő fellépést.⁹⁰ Azt a Pécsi Ítéletábla is megállapítja, hogy „[n]em lehet (...) a hangfelvétel felhasználását visszaélésnek tekinteni, ha a felvétel a felhasználójával szemben elkövetett jogsértéssel kapcsolatos bizonyítás érdekében történt.” Ebből azonban nézetem szerint az a következtetés adódik, hogy a hangfelvétel felhasználása jogszerű, ezért az érintettnek egyáltalán nincs joga az ellen fellépni. Alanyi jog hiányában pedig a joggal való visszaélés fel sem merül. A Pécsi Ítéletábla megközelítése azonban rendkívül aktuális és jól használható lesz az új Ptk. alkalmazása körében, ugyanis az új Ptk. már nem tartalmazza a ‘visszaélésszerűség’ kritériumát.

A Legfelsőbb Bíróság egy újabb ítéletében a bizonyítástól eltérő összefüggésben is felmerült a közérdekre hivatkozás. Az ügyben az egyik politikai párt egy tagja hozta nyilvánosságra egy olyan hangfelvétel szövegét, amely az ő lehallgatásáról szólt. A Legfelsőbb Bíróság szerint ezen információknak nyilvánosságra hozatala az adott esetben „olyan közérdek is volt, amely a személyhez fűződő jogok védelmét biztosító magánérdeket önmagában felülírja.”⁹¹ Ez az ítélet is azt mutatja, hogy a közérdekre hivatkozás nem szűkíthető le a bírósági vagy hatósági eljárásban történő bizonyítás esetére.

4.7. Jogos magánérdek

Végül a bírói gyakorlat szerint kizárja a visszaélésszerűséget az is, ha a felvétel készítője, ill. felhasználója jogos magánérdekét érvényesítve jár el. A jogos magánérdekre a közzétett ítéletek egyrészt a bizonyítási eljárással kapcsolatos – fent már ismertetett – ügyekben hivatkoznak, a közérdek mellett. Másrészt a jogos magánérdek felmerült a – fent már szintén hivatkozott – „lehallgatási ügyben” is, ahol a lehallgatott személynek a Legfelsőbb Bíróság szerint „saját személye és politikai pozíciója, valamint tisztessége védelme érdekében minden további nélkül jogos volt ahhoz, hogy a megismert tények alapján a nyilvánosságához forduljon.”⁹²

⁸⁹ Kúria Pfv.IV.20.198/2012/4. (K-H-PJ-2012-263.).

⁹⁰ BDT2009. 2126 (Pécsi Ítéletábla).

⁹¹ EBH2012.P. 16.

⁹² EBH2012.P. 16.

5. Fénykép- és hangfelvételek a sajtóban

5.1. Általános szabályok

Az Smtv.⁹³ 10. §-a értelmében a médiarendszer egészének feladata a hiteles, gyors, pontos tájékoztatás a helyi, az országos és az európai közélet ügyeiről, valamint Magyarország polgárai és a magyar nemzet tagjai számára jelentőséggel bíró eseményekről. Természetes, hogy a modern médiarendszer működése elképzelhetetlen mások képmásának és hangfelvételének készítése és felhasználása nélkül.⁹⁴ Ennek ellenére a sajtónak nincsenek többletjogai a képmás- és hangfelvétellel készítése és felhasználása körében. Ellenkezőleg: az Smtv. 4. § (3) bekezdése egyértelműen kimondja, hogy a sajtószabadság gyakorlása nem járhat mások személyhez fűződő jogainak sérelmével.⁹⁵ Az Smtv. e rendelkezése gyakorlatilag megegyezik az 1986. évi sajtótörvény vonatkozó szabályával,⁹⁶ amelyet a polgári bírói gyakorlat korábban alkalmazott.⁹⁷

A fentiek alapján a sajtó működéséhez szükséges felvételt készítés lehetősége a Ptk., az egyéb irányadó jogszabályok és a bírói gyakorlat által kialakított visszaélésmentességet kizáró okok biztosítják (lásd a fenti 4. pontot). Az alábbiakban olyan eseteket, esetsorozatokat vizsgálunk meg, amelyek tipikusan a sajtó felvételt készítéséhez és -felhasználásához kapcsolódnak.

5.2. Rejtett kamerás felvétel

A televíziós csatornák előszeretettel vetítenek le rejtett kamerás felvételeket. Ezen felvételek elkészítésekor a felvételt készítésről nem tudó érintettek természetesen nem tudnak abban a helyzetben, hogy hozzájárulásukat megadják. Ezért az ilyen felvételek esetén különös gonddal kell vizsgálni, hogy kinek a képmását szükséges a nyilvánosságra hozatal előtt felismerhetetlenné tenni. A Legfelsőbb Bíróság egy konkrét ügyben kocsmai verekedést rögzítő rejtett kamerás felvétel jogszerűségét vizsgálta. A felvétel úgy készült, hogy a rendőri túlkapasokat sérelmező korábbi gyanúsított bement abba a kocsmába, amely az állítása szerint őt bántalmazó rendőrök törzshelye volt. A kocsmában hamar szóváltásra, majd dulakodásra került sor. Az erről készült felvételen a vendéglátóhelyet üzemeltető, a verekedést passzívan szemlélő felperes is látható és felismerhető volt. A Legfelsőbb Bíróság úgy ítélte meg, hogy a felperesi képmás ábrázolása és bemutatása szükséges és ezért jogszerű volt.⁹⁸

⁹³ A sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló 2010. évi CIV. törvény (Smtv.).

⁹⁴ SZÉKELY (2008) i. m. (1. lj.) 166.

⁹⁵ Ugyanakkor megjegyzendő, hogy korlátozó rendelkezés a médiahatósági eljárásban önmagában nem alkalmazható, hanem deklaratív, alapvető jellegű szabály, ld. 165/2011. (XII. 20.) AB határozat indokolásának IV.2.1. és V.2.2.2. pontjait.

⁹⁶ A sajtóról szóló 1986. évi II. törvény 3. § (1) bek.

⁹⁷ BH1994. 127., Legfelsőbb Bíróság Pfv.IV.20.745/2010/4. (LB-H-PJ-2010-311.).

⁹⁸ Legfelsőbb Bíróság Pf.IV.25.148/2002. (BH+ 2006.4.158.).

5.3. Illusztráció

A sajtóban gyakran előfordul, hogy egy adott hírhez nem áll rendelkezésre képanyag. Adja magát a megoldás, hogy a hír illusztrációjaként korábban, máshol készült felvételt használjanak fel. A képmást is tartalmazó felvétel illusztrációként történő felhasználását a bírói gyakorlat azonban csak bizonyos esetekben fogadja el jogszerűnek. A bíróság nem tekintette jogsértőnek, amikor egy közszereplőről (adott esetben: rendőrségi vezetőről) korábbi sajtótájékoztatón készült és már egyszer jogszerűen nyilvánosságra hozott fényképet a közszereplő későbbi telefonos nyilatkozatát ismertető újságcikkben illusztrációként felhasználták.⁹⁹ A bíróságok ezzel szemben több esetben is úgy foglaltak állást, hogy a korábban jogszerűen készített felvétel más, negatív tartalmú hírhez illusztrációként nem használható fel. A jogsértést és a nem vagyoni kártérítést nem zárja ki az sem, hogy kifejezetten feltüntetik: a felvételek csak illusztrációk.¹⁰⁰

5.4. Felvételkedészítés bírósági tárgyalásról

A sajtónak a nyilvános bírósági tárgyaláson történő kép-, illetve hangfelvételkedészítését a Pp. és a Be. is részletesen szabályozza.¹⁰¹ Mind a polgári, mind a büntetőeljárás szabályozás közös vonása, hogy a bíróság tagjairól és a jegyzőkönyvvezetőről, továbbá az ügyészről készíthető hozzájárulása nélkül is felvétel, büntetőtárgyalás során a védőről is. A tárgyalás többi résztvevőjéről ezzel szemben csak hozzájárulása esetén készülhet felvétel. Ez alól az elv alól polgári perben kivételt jelentenek az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó, e feladatkörében eljáró személyek, akikről hozzájárulásuk nélkül is készíthető kép-, illetve hangfelvétel.

A büntetőtárgyalás sajátossága, hogy felvételkedészítésére eleve csak a tanács elnökének engedélyével kerülhet sor, aki a tárgyalás folyamatosságának és zavartalanságának érdekében az engedélyt megtagadhatja, illetőleg azt a bírósági eljárás bármely szakaszában visszavonhatja. A Pp. nem tartalmaz ehhez hasonló szabályt, és ezért a jogirodalomban felmerült olyan nézet, amely szerint a Pp. 134/A. §-a túlságosan tág felvételkedészítési lehetőséget biztosít a sajtó számára.¹⁰² A joggyakorlat azonban talált módot arra, hogy a sajtó általi felvételkedészítést korlátok között tartsa. A Kúria egy közelmúltbeli ítéletében kimondta, hogy a tanács elnöke a Pp. 2. § (1) bekezdésében foglalt alapelvre¹⁰³ hivatkozással megtilthatja a felvételkedészítést, ha a fél (az adott esetben: rendőrség) jogtanácsosa úgy nyilatkozik, hogy a tárgyalási feladatainak elvégzését a sajtónak ez a tevékenysége zavarja. Az érintettnek ezt a nyilatkozatot külön indokolnia nem is kell.¹⁰⁴

⁹⁹ BDT2006. 1298. (Pécsi Ítéletábrla).

¹⁰⁰ BH1995. 632., Legfelsőbb Bíróság Pfv.IV.21.968/2007/6. (LB-H-PJ-2008-216.).

¹⁰¹ Pp. 134/A. §, Be. 74/B. §.

¹⁰² PETRIK (2013) i. m. (1. lj.) 188/5. (25. pótlás).

¹⁰³ Pp. 2. § (1) bek: „A bíróságnak az a feladata, hogy – összhangban az 1. §-ban foglaltakkal – a feleknek a jogviták elbírálásához, a perek tisztességes lefolytatásához és ésszerű időn belül történő befejezéséhez való jogát érvényesítse.”

¹⁰⁴ Kúria Pfv.IV.22.037/2011/6. (K-H-PJ-2012-142.).

Fontos hangsúlyozni, hogy ha az eljáró bíró engedélyével is készül a felvétel, később, miután az elítélt mentesült a büntetett előélethez fűződő joghátrányok alól, már szükséges a hozzájárulása az ismételt nyilvánosságra hozatalhoz.¹⁰⁵

6. Adatvédelmi követelmények

Az Infotv. 3. § 10. pontja értelmében a fénykép-, hang- vagy képfelvétel készítése adatkezelésnek minősül.¹⁰⁶ Az Infotv. 5. § (1) bekezdése alapján személyes adat akkor kezelhető, ha ahhoz az érintett hozzájárul, vagy azt törvény vagy – törvény felhatalmazása alapján, az abban meghatározott körben – helyi önkormányzat rendelete közérdeken alapuló célból elrendeli (kötelező adatkezelés). Az Infotv. 3. § 7. pontja ‘hozzájárulás’ fogalmát szűken határozza meg: „az érintett akaratának önkéntes és határozott kinyilvánítása, amely megfelelő tájékoztatáson alapul, és amellyel félreérthetetlen beleegyezését adja a rá vonatkozó személyes adatok – teljes körű vagy egyes műveletekre kiterjedő – kezeléséhez”.

A fenti jogszabályi rendelkezések értelmében a képmás és hangfelvétel elkészítése – a kötelező adatkezelés esetén kívül – csak akkor felel meg az adatvédelmi szabályoknak, ha az érintett az adatkezeléssel kapcsolatos, megfelelő tájékoztatás¹⁰⁷ alapján félreérthetetlen hozzájárulását adja felvételkedzéshez. Jól látható, hogy az adatkezelés jogszerűségéhez szükséges hozzájárulás nem azonos a polgári jogi jogszerűséget megalapozó hozzájárulással, ugyanis ez utóbbinak nem kell semmiféle tájékoztatáson alapulnia.

További eltérést jelent, hogy az Infotv. 6. § (7) bekezdése értelmében az érintett hozzájárulását csak az ő közszereplése során „általa közölt vagy nyilvánosságra hozatalra általa átadott” személyes adatok tekintetében kell megadottnak tekinteni. Az Infotv. nem kezeli azonban azokat az eseteket, amikor a polgári jog a közérdek vagy jogos magánérdek alapján tekinti jogszerűnek a képmás és hangfelvétel elkészítését (pl. bizonyítás céljából).

A polgári jogi szabályozás és az adatvédelmi szabályozás között súlyos ellentmondás feszül, és a polgári jog jogszerűnek elismert felvételkedzések jelentős része (valószínűleg többsége) adatvédelmi szempontból jogsértőnek minősül.

Ez az ellentmondás a bírói gyakorlatban azonban egyáltalán nem jelentkezik, ugyanis az érintett hozzájárulását vizsgáló egyetlen bírói ítélet sem alkalmazta a szigorú adatvédelmi mércét, és nem várta el, hogy az érintettet az adatvédelmi szabályoknak megfelelően az adatkezelésről tájékoztassák. Ha ezt az elvárást a bírói gyakorlat következetesen alkalmazta volna, akkor egyetlen, a jelen tanulmány megírása során vizsgált esetben sem lett volna a hozzájáruláson alapuló felvételkedzés jogszerűsége megállapítható.

¹⁰⁵ Legfelsőbb Bíróság Pfv.IV.21.148/2010/4. (LB-H-PJ-2010-347.)

¹⁰⁶ Ezt erősítette meg a Legfelsőbb Bíróság Kfv.II.39.022/2011/4. (LB-H-KJ-2011-1021.) sz. ítélete is.

¹⁰⁷ A tájékoztatás szabályait az Infotv. 20. §-a tartalmazza.

Mindössze egyetlen olyan, polgári ügyben hozott legfelsőbb bírósági ítélet ismeretes, amely az adatkezelés szempontjait is megemlíti. Az adott ügyben az alperes mobiltelefonjával felvette, ahogy a felperes az udvarán hulladékot éget, majd a felvételt az általa kezdeményezett szabálysértési eljárásban bizonyítékként becsatolta. A Legfelsőbb Bíróság – a következetes bírói gyakorlattal összhangban – a felvétel készítését és felhasználását az igazság érvényesülése, mint közérdek alapján jogszerűnek minősítette. Nem lehet azonban kérdéses, hogy a felvételkészítés nem felelt meg az adatvédelmi jogszabályoknak. Az ellentmondást a bíróság a polgári jogi szabályozás elsődlegessége alapján oldotta fel, amikor kimondta: „Mivel (...) a fénykép elkészítésével és felhasználásával kapcsolatos alperesi magatartás nem tekinthető jogellenesnek, ezért a képmásnak, mint személyes adatnak a kezelése a felperes személyes adatok védelméhez fűződő személyiségi jogait sem sérti.”¹⁰⁸ A Legfelsőbb Bíróság ítélete gyakorlatilag azt jelenti, hogy a polgári jogi szempontból jogszerű felvételkészítés nem kell, hogy megfeleljen az adatvédelmi előírásoknak, vagyis az adatkezelés jogszerűsége a polgári jog engedélyén alapul.

A Legfelsőbb Bíróság megközelítése nehezen vezethető le a jogszabályokból. Az Infotv. szerint ugyanis akkor lehet jogszerű az érintett hozzájárulása nélküli felvételkészítés, ha az adatkezelést törvény elrendeli (kötelező adatkezelés). Sem a Ptk., sem a Pp. nem „rendeli el” a bizonyíték érdekében történő felvételkészítést, és erre nem is adnak engedélyt sem. A Ptk. ugyanis a képmáshoz és hangfelvételhez fűződő jogot negatív oldalról határozza meg (tiltó jog), amikor az azzal való visszaélést tilalmazza, de nem ad alanyi jogot a nem visszaélésszerű felvételkészítésre. Ennek ellenére a Legfelsőbb Bíróság döntésének végeredménye üdvözlendő, ugyanis a gyakorlat szempontjából helyes végeredménnyel oldja fel a polgári jogi és az adatvédelmi szabályozás közötti ellentmondást. Megnyugtatóbb lenne azonban az ellentmondás jogszabályi rendezése, például akként, hogy az Infotv. az érintettől fénykép-, hang- vagy képfelvétel készítését akkor tekintené adatvédelmi szempontból jogszerűnek, ha az a polgári jog szabályainak megfelel.

7. Az új Ptk. szabályozása

Tekintettel arra, hogy a hatályos Ptk. gyakorlata meglehetősen elrugaskodott a normaszövegtől, ezért az új Ptk. kodifikációja során a képmáshoz és hangfelvételhez fűződő jog szabályozásának bizonyos fokú pontosítása feltétlenül szükséges volt. A különböző Ptk.-tervezetek mind törekedtek erre a pontosításra, azonban ezt három különböző szabályozási koncepció alapján képzelték el.

¹⁰⁸ Legfelsőbb Bíróság Pfv.IV.20.629/2010/11. (LB-H-PJ-2010-333.) A teljesség kedvéért érdemes megjegyezni, hogy az ítélet a régi adatvédelmi törvényen alapult (a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény), azonban az ügy szempontjából releváns szabályok az Infotv.-ben sem változtak érdemben.

7.1. A Szakértői Javaslat

Az egyik markáns koncepciót az ún. Szakértői Javaslat jelentette,¹⁰⁹ amely akként kívánta módosítani a hatályos szabályozást, hogy a képmással és hangfelvétellel való visszaélés általános tiltása helyett pontosan meg kívánta határozni, hogy a képmáshoz és hangfelvételhez fűződő jog mire terjed ki: a felvétel elkészítésére és felhasználására. A Szakértői Javaslat megtartotta a nyilvános közszereplésre vonatkozó kivételt és kifejezetten kodifikálta a bírói gyakorlatban kialakult, tömegfelvételekre vonatkozó kivételt. Az eltűnt személy képmására vonatkozó hatályos szabályozást azzal az eltéréssel tartalmazta, hogy a felhasználáshoz nem kívánta meg a hatóság engedélyét, amelyet értelmetlen korlátozásnak tekintett. A büntetőeljárás alatt álló személy képmásának felhasználását pedig azzal a megszorítással kívánta engedni, hogy a felhasználás célja és terjedelme kizárólag a büntetőeljárás sikeres befejezése lehet. A normaszöveg indokolása részletesen és helyeslően ismertette a jelenlegi bírói gyakorlatban kialakult elveket (hozzájárulás szabályai, nyilvános közszereplés, közszereplők magánélete, tömegfelvételek stb.). A Szakértői Javaslat hiányosságaként értékelhető, hogy nem tartalmazta a közérdekből és a jogos magánérdekből történő felvételkészítésre és -felhasználásra vonatkozó kivételt, és nem indokolta, hogy ez a gyakorlatban rendszeresen és következetesen alkalmazott kivétel fenntartását miért nem látta indokoltnak.

7.2. A 2009. évi CXX. törvény

Az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium által kidolgozott törvényjavaslat (T/5949), majd a 2009. évi CXX. törvényként kihirdetett polgári törvénykönyv¹¹⁰ követte a Szakértői Javaslat azon koncepcióját, hogy a képmáshoz és hangfelvételhez fűződő jog tartalmát és az az alól biztosított kivételeket is részletesen szabályozta. A 2009. évi CXX. törvény azonban több szempontból is lényegesen eltért a Szakértői Javaslattól. Egyrészt rögzítette, hogy nem csak a nyilvános közszereplés, hanem közhatalom nyilvános gyakorlása esetén sincs szükség az érintett hozzájárulására a közhatalmat gyakorló személyről felvétel készítéséhez és nem visszaélészerű felhasználásához. Másrészt kodifikálta a bírói gyakorlatban kialakult azon kivételt, miszerint akkor sincs szükség az érintett hozzájárulására, „ha a képmás vagy hangfelvétel elkészítésére vagy felhasználására közvetlenül fenyegető vagy már bekövetkezett jogsértés bizonyítása érdekében, közérdekből vagy jogos magánérdekből kerül sor, feltéve, hogy a képmás vagy hangfelvétel elkészítése nem okoz a bizonyítani kívánt jogsértéshez képest aránytalan jogsérelmet és a felhasználása nem visszaélészerű”. A 2009. évi CXX. törvény új kivételt is bevezetett, amikor úgy rendelkezett, hogy nincs szükség az elhunyt személy hozzátartozójának beleegyezésére, ha a holttestről a felvétel készítésére és közzétételére annak azonosítása céljából kerül sor. Végül szintén új szabály lett volna, miszerint kivételesen – ha a bizonyíték másként nem szerezhető meg – a sértett és a tanú képmása, hangfelvétele is felhasználható azonosításuk érdekében.

¹⁰⁹ SZÉKELY (2008) i. m. (1. lj.) 165–167. A Szakértői Javaslatlal gyakorlatilag megegyező szabályozást tartalmazott az Igazságügyi Minisztérium honlapján 2005-ben közzétett tervezet, ld. *Polgári Törvénykönyv – Normaszöveg és indokolás (2005. december 2.)*. 151–154.

¹¹⁰ 2009. évi CXX. törvény a Polgári Törvénykönyvről, 2:84. § [A képmáshoz és a hangfelvételhez való jog].

7.3. A 2013. évi V. törvény

A harmadik koncepciót a végül jogszabályként hatályba lépő 2013. évi V. törvény (új Ptk.) jelenti. Az új Ptk. gyökeresen szakít mind a Szakértői Javaslat, mind a 2009. évi CXX. törvény felfogásával, amikor a törvényi szabályozást minimálisra szűkíti. Az új Ptk. 2:48. §-a mindössze az alábbi két bekezdést szenteli a képmáshoz és a hangfelvételhez való jognak:

2:48. § [A képmáshoz és a hangfelvételhez való jog]

(1) Képmás vagy hangfelvétel elkészítéséhez és felhasználásához az érintett személy hozzájárulása szükséges.

(2) Nincs szükség az érintett hozzájárulására a felvétel elkészítéséhez és az elkészített felvétel felhasználásához tömegfelvétel és nyilvános közéleti szereplésről készült felvétel esetén.

Az új Ptk. a hozzájárulás nélküli felvételkészítés és -felhasználás jelenleg érvényesülő esetei közül nem tartja fenn a büntetőeljárás alatt álló személy és az eltűnt személy képmására vonatkozó kivételt, továbbá a közérdekből és jogos magánérdekből történő felhasználás lehetőségét sem. Sajnos sem a benyújtott törvényjavaslat (T/7971) indokolása, sem a megelőző szakmai tervezetek¹¹¹ nem adják meg ennek az indokát, ezért jelenleg nem ismerhető meg a minimalista szabályozás mögött húzódó jogalkotói szándék. A bírói gyakorlatra vár majd annak eldöntése, hogy a jelenleg érvényesülő, de az új Ptk. szövegében nem szereplő jogszerű felvételkészítési és -felhasználási módokat továbbra is jogszerűnek ismeri-e el. Nézetem szerint a jelenlegi joggyakorlat fenntartása lenne indokolt, és ennek jogszabályi alapját – a Pécsi Ítéltábla BDT2009. 2126. ítéletében foglalt megoldás alapján – a joggal való visszaélés tilalma jelenthetné (új Ptk. 1:5. §).

Az új Ptk. alkalmat adhatott volna arra, hogy a közhatalmat gyakorlókról (elsősorban: intézkedő rendőr) történő felvételkészítést szabályozza.¹¹² Erre azonban – szemben a 2009. évi CXX. törvénnyel – nem kerített sort, így a joggyakorlat vélhetően továbbra is az 1/2012. sz. büntető-közigazgatási-munkaügyi-polgári jogegységi határozatban foglaltakhoz fog igazodni.

Végül nyitott kérdés, hogy hogyan befolyásolja a közszereplők képmásának és hangfelvételeinek védelmét az új Ptk. 2:44. §-ában foglalt szabály, amely szerint

„[a] közügyek szabad vitatását biztosító alapjogok gyakorlása a közéleti szereplő személyiségi jogainak védelmét méltányolható közérdekből, szükséges és arányos mértékben, az emberi méltóság sérelme nélkül korlátozhatja.”

Felmerülhet, hogy esetleg bizonyos körben megengedhető lehet felvétel készítése a közéleti szereplők magánéletének olyan szegmenseiről, amelyek nem minősülnek nyilvános közéleti

¹¹¹ VÉKÁS Lajos (szerk.): *Az új Polgári Törvénykönyv Bizottsági javaslata magyarázatokkal*. Budapest, CompLex, 2012. 46.

¹¹² A kérdéskör részletes bemutatását l. KOLTAY András – BAKA Péter: A magánszféra, a személyes adatok, a képmás és a hangfelvétel védelme. In: KOLTAY András–NYAKAS Levente (szerk.): *Magyar és európai médiajog*. Budapest, CompLex, 2012. 329–330.

szereplésnek, azonban az érintett közéleti szereplő megítélését lényegesen befolyásolják és a demokratikus politikai vita tárgyai lehetnek (pl. politikus erkölcsileg súlyosan elítélhető magánéleti megnyilvánulásai).

Összességében megállapítható, hogy az új Ptk. 2:48. §-ában foglalt szabályok teljesen meggyeznek a jelenlegi bírói gyakorlattal. Csak látszólag jelent újdonságot, hogy a felvétel készítéséhez és felhasználásához is az érintett engedélye szükséges, valamint hogy hozzájárulás nélkül készíthető tömegfelvétel, a bírói gyakorlat ugyanis a hatályos Ptk. alapján is kidolgozta és alkalmazza ezeket a szabályokat. E tekintetben tehát nem várható változás a bírói gyakorlatban. A döntő kérdést az jelenti, hogy a jelenlegi Ptk.-ban kifejezetten megemlített jogszerű felhasználásokat (eltűnt, ill. büntetőeljárás alatt álló személyek képmása, hangfelvétele), valamint a bírói gyakorlat által kialakított jogszerű felhasználásokat (közérdekű, ill. jogos magánérdekből történő felhasználás) a bírói gyakorlat a jövőben is jogszerűnek tekinti-e.

Az alternatív média a(z európai) médiaszabályozásban

GOSZTONYI GERGELY*

1. Bevezetés

A médiafejlődés során eddig négy nagy médiaszolgáltatói modell kialakulásának lehettünk szemtanúi. Az első két modell kialakulásának sorrendje eltérő Európában és az Egyesült Államokban: míg az USA-ban előbb alakult ki a kereskedelmi médiaszolgáltatás modellje, addig az öreg kontinensen a közszolgálati médiával ismerkedhetett meg először a nagyközönség. A másik két modell közül az első a szakirodalom szerint a diktatórikus berendezkedésekre jellemző propaganda típusú médiaszolgáltatás, míg a második a közösségi, alternatív típusú médiaszolgáltatás. Jelen sorok írásának idejére a propaganda-modell eltűnt az európai médiapalettáról, így a közszolgálati–kereskedelmi–közösségi hármis által fémjelzett, úgynevezett 3K-modell¹ érvényesül.

Az utóbbi időben észrevehettük azt a változást, hogy minden médium közösségi akar lenni: már a közszolgálati média arculatváltása „egyben a közmédia közösségi médiává válásának első állomása”² is, és az egyébként remek publicista-kutató arról értekezik a 2012-es londoni olimpiai közvetítések kapcsán, hogy a közszolgálati médiumok „egész egyszerűen elfelejtettek megjelenni a közösségi médiában.”³ A fenti példák, véleményem szerint, jól mutatják, hogy napjaink médiabeszédében és médiaszabályozásában is zavar érezhető annak kapcsán, mit is értünk az angolból magyarított közösségi média kifejezés alatt.

A kérdés megválaszolását ráadásul jelentősen megnehezíti az elmúlt pár év technológiai fejlődésének robbanása. Napjaink a blogok, a tweetek, a facebook-bejegyzések „varázsában” telnek: az átlagfelhasználó azt érzi, nem ember, ha nincs legalább facebook profilja. A fogalom illetően – kijelenthetjük, hogy kereskedelmi irányultságú – használata tovább bonyolítja a „klasszikus” közösségi, alternatív média helyzetét. Mindez ráadásul a magyar nyelvű médiakommunikációban még nehezebb, hiszen egy fogalom honosodott meg két különböző tárgyra. A klasszikus közösségi média és az új, Web 2.0-ás közösségi média megkülönböztetése angolul a „community media” és a „social media” kifejezésekkel történik. Ennek a megkülönböztetésére magyarul talán a „fogyasztói/közönségi média” és a „közösségi média” distinkció lenne a leg-

* Egyetemi tanársegéd, Eötvös Loránd Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar. E-mail: gosztonyi@ajk.elte.hu

¹ Sajnos a 3K-modell elnevezés csak a magyar nyelvben ennyire frappáns, az angol fogalmakat (*public service broadcasting, commercial broadcasting, community/alternative broadcasting*) nem lehet így összefoglalni.

² http://index.hu/kultur/media/2012/07/24/csak_egy_kor_maradt_a_kozmediabol/.

³ URBÁN Ágnes: Hol lehet lájkolni ifjabb Knézyt? *Mérték blog*, 2012, <http://mertek.hvg.hu/2012/07/31/hol-lehet-lajkolni-ifjabb-knezyt/>.

megfelelőbb, ezzel is jelezve, hogy a technológiai alapú új médiánál a közönség bevonása nem a közösségépítést szem előtt tartva, hanem kereskedelmi alapon történik. A klasszikus közösségi médiában a közönség nem csupán megszólítandó „tereptárgy”, hanem a médium közösségének része a készítőikkel egyetemben. A klasszikus média esetében ez tehát közösség, nem csupán közönség.

A különböző országokban meghonosodott különböző fogalmak majdnem ugyanazt jelentik: a fősodortól eltérő médiaszolgáltatási típust, amelyet nagyrészt demokratikus módon irányítanak, többnyire önkéntesek készítik a műsorokat a saját közösségeik számára az őket leginkább foglalkoztató, érdeklő dolgokról, és nem cél, hogy az adott médium anyagi nyereséget termeljen. E médiatípus megjelenésével és szabályozásai irányával foglalkozik ez az írás.

2. Az európai médiaszabályozásról röviden

A szűken értelmezett közös európai médiaszabályozás és egy közös audiovizuális politika iránti igény a műholdon történő műsorterjesztés kezdetével született meg a nyolcvanas évek elején. Bár a médiaszabályozással kapcsolatos kérdések az európai uniós szabályozás egyik elvének, a szubszidiaritásnak megfelelően főként tagállami hatáskörbe tartoznak, történnek kísérletek ennek megváltoztatására vagy legalábbis felpuhítására. Ahogy az Audiovizuális Médiaszolgáltatásokról szóló irányelv⁴ 94. preambulumbekzdése fogalmaz:

„Az Európai Unió működéséről szóló szerződés által a tagállamokra rótt feladatok alapján ezen irányelv tényleges végrehajtásáért a tagállamok felelősek. A tagállamok megválaszthatják a jogi hagyományaiknak és meglévő struktúráiknak megfelelő eszközöket és különösen a hatáskörrel rendelkező független szabályozó szerveik formáját, annak érdekében, hogy az ezen irányelv végrehajtásával kapcsolatos tevékenységüket részrehajlástól mentesen és átlátható módon végezhessék. Konkrétan, a tagállamok által megválasztott eszközöknek hozzá kell járulniuk a médiapluralizmus előmozdításához.”

Az audiovizuális szabályozásnak ráadásul kiemelt jelentőséget biztosít, hogy az Európai Bizottság a „koppenhágai kritériumok” első feltétele értelmében mind a jogi kötőerővel bíró, mind az azt nélkülöző dokumentumokat vizsgálhatja az esetlegesen csatlakozni kívánó országok esetében.

2.1. A jogi kötőerővel bíró szabályok birodalma

A határok nélküli televíziózásról szóló irányelvet⁵ 1989. október 3-án fogadták el egy 1984-es Zöld Könyv megalkotása után. Az irányelv az egységes médiapiac kialakítása irányába tett lépé-

⁴ Audiovisual Media Services Directive (AMS), HL L 095, 15/04/2010 0001 – 0024.

⁵ Television without Frontiers Directive (TVWF), HL L 298, 17/10/1989 0023 – 0030.

seket azzal, hogy az Európai Unió négy szabadságelvével összefüggésben az Unión belüli korlátozások megszüntetéséről intézkedett a televíziós műsorszolgáltatás tekintetében. Főszabályként a tagállamoknak le kellett bontaniuk minden olyan szükségtelen korlátozást, amely akár jogilag, akár technikailag korlátozta a más tagállamok területéről történő műsorszolgáltatók vételét az adott tagállamban. Az irányelv ezen kívül fontos közös európai szabályokat állapított meg – többek között – a televíziós hirdetések, a gyermekek védelme vagy a válaszadás jogával kapcsolatban. A technika gyors ütemű fejlődése szükségessé tette az irányelv módosítását, pontosítását, ami 1997-ben következett be. Ennek egyik legnagyobb változtatása – véleményem szerint –, hogy a műsorszolgáltatók azon ország joghatósága alá tartoznak, ahol a központi ügyvezetés helye megtalálható, vagy ahol a műsorstruktúrát érintő döntések születnek. Mindez azokat a kiskapukat volt hivatott bezárni, amelyeken keresztül a műsorszolgáltatók megpróbálták a szabályokat kijátszva kedvezőbb helyzetbe lávírozni önmagukat. Az irányelv második módosítása már nem csupán „ránékelvarrásnak” minősült. A mind technológiai, mind gazdasági értelemben tökéletesen megváltozott médiapiac számára már nem volt elégséges egy pusztán televíziózással foglalkozó irányelv, ezért a kétezres évek elejétől napirenden volt az irányelv újabb módosítása. Ez az egységes szerkezetbe foglalt módosítás 2007-ben került az Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa elé. Az új, immár Audiovizuális Médiaszolgáltatásokról szóló irányelv (AMSZ) nevet kapó dokumentumot 2007. május 24-én fogadták el. Az Európai Unió szabályai értelmében az irányelvben foglaltakat a tagállamoknak 2009. december 19-éig kellett átültetniük nemzeti jogrendjükbe, azonban az átültetés formáját és szabályait minden tagállam maga választhatta meg. Az új irányelv – túllépve a klasszikus médiaszolgáltatási struktúrákon – immár figyelembe vette a technológiai változásokat, és bevezette a lineáris és a nem-lineáris média audiovizuális médiaszolgáltatások fogalmát.⁶ Az irányelv célja, hogy egyenlő versenyfeltételeket biztosítson a határokon átnyúló lineáris, valamint a nem-lineáris audiovizuális médiaszolgáltatások számára, egyúttal előmozdítsa a kulturális sokszínűséget, védelmet biztosítson a kiskorúaknak és a fogyasztóknak, elősegítse a tömegtájékoztatás sokszínűségének védelmét,⁷ és küzdjön a faji és vallási alapú gyűlöletkeltés ellen. A tagállamoknak kötelező jelleggel harmonizálniuk kellett nemzeti szabályaikat az új irányelv rendelkezéseivel. A pluralizmus elősegítésének szándéka megtalálható az irányelv szabályai között, de emellett a közösségi média külön nem jelenik meg a dokumentumban.

2.2. A „soft law” birodalma

Az Európai Unió szabályrendszerén belül – és ez természetesen az audiovizuális szabályokra is vonatkozik – az úgynevezett „hard law” mellett a szakirodalom ismeri a „soft law” kategóriáját is.⁸ Ide tartoznak elsősorban a különböző európai intézmények nyilatkozatai, véleményei, állásfoglalásai és ajánlásai, amelyek nem bírnak jogi kötőerővel a tagállamok számára. A „soft law” mindazonáltal bizonyos esetekben igen jelentős szabályozó eszköznek bizonyulhat: egy-

⁶ AMSZ (11) preambulumbekzdés.

⁷ AMSZ (5) preambulumbekzdés.

⁸ KENDE Tamás – SZÜCS Tamás – JENEY Petra (szerk.): *Európai közjog és politika*. Budapest, CompLex, 2007.

részt befolyásolhatja a jogszabályok változását, illetve a gyakorlat kialakítását a tagállamokban, másrészt van rá esély, hogy idővel, a körülmények változása folytán, a felek immár „*hard law*” formájában is meghozzák az adott szabályokat. A „*soft law*” megoldásokat leginkább olyan politikailag kényes helyzetekben szokták alkalmazni, amikor az alapkérdésekben a felek egyetértésnek, de a megvalósítás módjában vagy a részletekben nem tudnak közös nevezőre jutni. Ilyen esetekben egy „*soft law*” dokumentum kiadása lehetőséget teremt egyrészt az alapok lefektetésére, másrészt a kérdés esetleges későbbi (részletes) tárgyalására.

Az alternatív, közösségi média – mint látni fogjuk – mindmáig nem érte el az európai szak- és nagypolitika ingerküszöbét annyira, hogy jogi kötőerővel bíró normában nevesítve foglalkozzanak a szektor speciális szabályaival, de több „*soft law*” dokumentum is született a tárgyban az elmúlt években. E dokumentumok megszületése az első, kezdeti lépésnek tekinthető: ez vezethet el oda, hogy a szektor európai szinten is az őt megillető helyre kerüljön.

3. Az alternatív, közösségi média esete Európával

Bár az alternatív, közösségi médiának az európai szabályokban megfigyelhető vetületének vizsgálatakor szemügyre vehetnénk a különböző európai politikákhoz való viszonyát (távközlési politika, audiovizuális és médiapolitika, szólásszabadsággal kapcsolatos politika, kulturális politika, egyenlőséggel és diszkriminációmentességgel kapcsolatos politikák stb.)⁹, vagy áttekinthetnénk azt a szabályt megalkotó (európai vagy nemzetközi) intézményt alapul véve (Európai Parlament, Európa Tanács, ENSZ,¹⁰ EBESZ,¹¹ OAS,¹² ACHPR¹³ stb.)¹⁴, a téma szempontjából a harmadik út, a kronologikus bemutatás a leginkább alkalmas, hiszen megjelenése – bár kacska-ringókkal, de – a marginálistól a fősodor felé halad, így a különböző intézmények szétválasztása nem példázna kellőképpen a közösségi média előretörését.

3.1. A kezdetek

A kétezres évek előtt született dokumentumokban még nem találkozhatunk az alternatív, közösségi média kifejezéssel, ám a legfontosabbakat mégis érdemes megvizsgálni. Egyrészt, mert fontos alapjogokkal kapcsolatos szabályokat rögzítenek (például a véleménynyilvánítás szabad-

⁹ A később tárgyalásra kerülő „A közösségi média helyzete az Európai Unióban” című 2007-es dokumentum ebbe a vizsgálódási irányba is tesz lépéseket (lásd 3.3.4. fejezet).

¹⁰ Egyesült Nemzetek Szövetsége (angolul *United Nations*, UN).

¹¹ Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (angolul *Organization for Security and Co-operation in Europe*, OSCE).

¹² *Organization of American States*.

¹³ Emberek és Népek Jogainak Afrikai Bizottsága (angolul *African Commission on Human Rights and Peoples' Rights*).

¹⁴ Mint például Jiménez Núria REGUERO – Julián SANMARTÍN NAVARRO: Community Media in EU Communication Policies (2004–2008). *Observatorio Journal*, (3:2), 2009, 186–199.

ságával összefüggésben), másrészt, mert megfogalmazásaikkal teret nyitnak annak, hogy a későbbi, rájuk épülő és rájuk hivatkozó dokumentumokban a harmadik utas média is megjelenhessen.

3.1.1. Három alapidokumentum

A második világháború után, 1948. december 10-én az ENSZ Közgyűlése Párizsban elfogadta az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatát.¹⁵ Ennek híres és sokat idézett 19. cikke¹⁶ értelmében „Minden személynek joga van a vélemény és a kifejezés szabadságához, amely magában foglalja azt a jogot, hogy véleménye miatt ne szenvedjen zaklatást, és hogy határookra való tekintet nélkül kutathasson, átvihessen és terjeszthessen híreket és eszméket bármilyen kifejezési módon.” A Rómában, 1950. november 4-én aláírt Európai Egyezmény az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok Védelméről¹⁷ (a továbbiakban: EEJE) a 10. cikkében foglalkozik a véleménynyilvánítás szabadságával. Nyilvánvaló, hogy az ENSZ alapidokumentumainak rendelkezéseire a később bemutatásra kerülő szövegek mindegyike hivatkozik.

Az Európai Unió Alapjogi Chartája¹⁸ hét fejezetben, 54 cikkben határozta meg az Európai Unió alapvető értékeit. A Charta szövege kiegészíti a fenti, az emberi jogokról szóló európai egyezményt. 11. cikke, amely a II., a Szabadságok címet viselő címben található, a véleménynyilvánítás és a tájékozódás szabadságával foglalkozik. Az első bekezdés (szinte szó szerint) megismétli az EEJE 10. cikkének szövegét, de ez itt kiegészül egy fontos momentummal: a szöveg nem csupán a média szabadságát, függetlenségét tartja védendő értéknek, hanem annak sokszínűségét, pluralizmusát is.

3.1.2. Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága „színre lép”

Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága¹⁹ az egyik olyan szervezet, amely a leginkább foglalkozik a közösségi média helyzetével. Az Európa Tanács a kezdetektől tárgyalja a szólásszabadság, a véleménynyilvánítás szabadsága és a sajtó-, illetve médiaszabadság kérdéseit. A Miniszteri

¹⁵ General Assembly Resolution 217 A (III), Universal Declaration of Human Rights.

¹⁶ <http://www.un.org/en/documents/udhr/index.shtml#a19>.

¹⁷ CETS No.: 005, Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, <http://conventions.coe.int/treaty/en/treaties/html/005.htm>.

¹⁸ HL 2007/C 303/01, <http://eur-lex.europa.eu/hu/treaties/dat/32007X1214/hm/C2007303HU.01000101.htm>.

¹⁹ A Miniszteri Bizottság (*Committee of Ministers*, CoM) az Európa Tanács (*Council of Europe*, CoE) döntéshozó szerve, amely a (jelenleg) negyvenhét tagállam külügyminisztereiből, illetve azok állandó, Strasbourgban akkreditált, nagykövetségi rangú képviselőiből áll. A külügyminiszterek évente legalább kétszer találkoznak, hogy áttekintsék az európai együttműködés problémáit, és biztosítsák a szükséges politikai háttérrel az Európa Tanács tevékenységéhez. A miniszterek állandó képviselőinek ugyanolyan döntési hatáskörük van, mint a minisztereknek, és felügyelik az Európa Tanács működését. <http://www.coe.int/>

Bizottság már a 70. ülésén, 1982. április 29-én elfogadott egy olyan nyilatkozatot,²⁰ amely hangsúlyozza, hogy a tagállamoknak – a szólásszabadságot és a pluralizmust elősegítendő – minél inkább törekedniük kell annak elérésére, hogy nagyszámú és változatos független, illetve autonóm médiaszereplők lehessenek jelen a médiapiacra.

A Miniszteri Bizottság 1999-ben ajánlást²¹ adott ki, amely a médiapluralizmus előmozdításával kapcsolatos intézkedések megtételét javasolja a tagállamoknak. Szövegszerűen a teljes médiapiac – és kiemelten a közszolgálati média – számára feladatul szabja, hogy hangot adjon a társadalomban megjelenő különböző (nyelvi, szociális, gazdasági, kulturális vagy politikai kisebbségi) csoportoknak és érdekeknek, és jelenítse meg őket kínálatában. Emellett kiemeli, hogy a különböző (helyi, regionális és nemzeti) szinteken megjelenő autonóm és független médiaszolgáltatók sokaságának jelenléte kiemelkedően tudja segíteni a pluralizmust és a demokráciát, továbbá explicit módon jelenik meg a kisebbségi nyelveken sugárzó médiaszereplők állami támogatásának igénye.

3.2. A kétezres évek eleje

A kétezres évek elején először történt meg, hogy egy világszervezet érdemben foglalkozott ezzel a kérdéssel, és érdemben kiállt a harmadik típusú média mellett: az UNESCO Alkotmánya a pluralizmus erősítéséért és a kisebbségek jogainak elismertetéséért száll síkra, így a szervezet munkája kapcsán egy nem jogi – de a jogi megoldásokat elősegítő – dokumentummal érdemes röviden foglalkozni. A 13 ország közösségi rádiózására vonatkozó jogi szabályozását összehasonlító tanulmány²² nem akart taxatív, mindenre kiterjedő listát felállítani a jogszabályokról, inkább jellemző példákat ragadott ki az egész világból, így nem pusztán Európa (a spanyol és a lengyel helyzet), de a másik négy kontinens vonatkozó szabályozása is megjelent benne. Az UNESCO számára a téma azért bír ekkora jelentőséggel, mert ezek a médiumok hozzájárulnak a demokrácia fejlődéséhez, és mindezt „faji, nemi, szociális, szexuális, politikai, vallási diszkriminációtól mentesen teszik, és ez elengedhetetlen a szociális párbeszéd és a béke kultúrájának terjesztésében”.²³

²⁰ Declaration on freedom of expression and information, http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/Doc/CM/Dec%281982%29FreedomExpr_en.asp#TopOfPage.

²¹ Recommendation No. R (99) 1 on measures to promote media pluralism, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=399303&Site=CM&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75>.

²² Marcello SCARONE AZZI – Gloria Cecilia SÁNCHEZ: Legislation on community radio broadcasting: comparative study of the legislation of 13 countries. Division for Freedom of Expression, Democracy and Peace Communication and Information Sector, UNESCO, Paris, 2003. <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001309/130970e.pdf>.

²³ Federico MAYOR üzenete, 6. oldal

Ugyanebben az időszakban született az Európa Tanács Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusának²⁴ ajánlása,²⁵ mely felhívta a tagállamok figyelmét annak elismerésére, hogy „a nem-nyereségérdekelte közösségi médiaszolgáltatók a médiapiac harmadik szektorát képviselik, kiegészítve a közszolgálati és a kereskedelmi szektort”.²⁶ Bár nem túl magas szinten, de a szerző tudomása szerint jogi jellegű dokumentumban először jelent meg Európa tanácsi vonatkozásban a közösségi média szókapcsolat. Az ajánlás ráadásul kiemeli, hogy a tagállamoknak olyan jogi szabályozást kell elfogadniuk, amely minden jelenleg ismert és jövőbeli analóg és digitális műsorszórási lehetőséget biztosít a többnyelvű közösségi média számára, ezzel is elősegítve az állampolgárok részvételét a médiában és az egyének részvételét a demokratikus folyamatokban.

3.3. A közösségi média jogi térnyerésének kezdete a kétezres évek végén

A kilencvenes évek végétől kezdve tehát egyre nagyobb teret nyer az európai és a nemzetközi szervezetek gondolkodásában és ezáltal dokumentumaiban a részvételi demokrácia és a részvételi típusú média elismerése.

3.3.1. Az Európai Bizottság Média Munkacsoportja

2007-ben az Európai Bizottság Tartalmak, Technológiák és Kommunikációs Hálózatok Főigazgatósága²⁷ egy három lépcsős ütemtervet állapított meg annak a Média Munkacsoportnak (közkeletűen használt nevén a *Media Task Force*) a számára, amely vizsgálatainak középpontjába az európai médiakonzentrációkat és ezek médiapluralizmusra gyakorolt hatását helyezte. A három lépcsőt²⁸ a következőképpen tervezték:

1. a Bizottság belső előkészítő munkaanyagának publikálása a médiapluralizmus helyzetéről az Európai Unió tagállamaiban,
2. egy független felmérés megrendelése a médiapluralizmusra vonatkozó tesztjellegű indikátorok kidolgozásáról, és
3. az európai uniós tagállamokban megvalósuló médiapluralizmusra vonatkozó mutatókról szóló bizottsági közlemény kiadása.

²⁴ A Kongresszus fő feladata a helyi és regionális demokrácia fejlesztése, illetve a helyi önkormányzatok öngazdagságának erősítése.

²⁵ Recommendation 173 (2005)1 on regional media and transfrontier co-operation, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=866605&Site=Congress&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=CACC9A&BackColorLogged=EFEA9C>.

²⁶ „Non-profit making community media entities are recognised as a third sector supplementing the national public service and the private broadcasting sector.”

²⁷ European Commission's Directorate General for Communications Networks, Content and Technology (DG CONNECT).

²⁸ <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/52&format=HTML&aged=1&language=HU&guiLanguage=hu>.

A belső előkészítő munkaanyagot²⁹ a három lépcsős terv nyilvánosságra hozatalával egyidejűleg, 2007. január 16-án ismertették a széles nyilvánossággal. A tervek szerint a második lépcsőben megfogalmazott lépéseket még ugyanebben az évben, 2007-ben megtették volna, míg a harmadik megvalósulását 2008-ra prognosztizálták. A határidőket nem sikerült teljes mértékben betartani. Az előkészítő munkaanyag rövid összefoglalást adott a tagállamok audiovizuális és nyomtatottsajtó-piacairól, és elemezte a nemzeti média-tulajdonviszonyokra vonatkozó szabályozási modelleket mind a huszonegy tagállamban. A dokumentumból világosan kitűnik, hogy a tagállami szabályozások között óriási eltéréseket lehet találni a médiapiacra vonatkozóan. A munkaanyag a közösségi médiaszektor vonatkozásában nemhogy előrelépést, sokkal inkább hátraarcot jelentett, a vonatkozó rész ugyanis hosszan elemzi az európai *duális* médiapiacot, ahol a közszolgálati médiaszolgáltatók a kereskedelmi médiumok mellett működnek, és velük versenyeznek. Az anyagot nem véletlenül érte emiatt számos kritika 2007 elején.

3.3.2. Egy nehéz nap éjszakája

2007. január 31-én tevékeny napot zárt az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága, ugyanis három dokumentumot (egy nyilatkozatot és két ajánlást) is elfogadott aznapi maratoni ülésén. Témánkkal kapcsolatban a nyilatkozat és az egyik ajánlás hozott kulcsfontosságú újdonságokat. A Miniszteri Bizottság a médiakonzentrációval összefüggésben a demokráciában a média szerepének védelméről szóló nyilatkozatában³⁰ kiemeli, hogy a Bizottság tisztában van az új kommunikációs technológiák fejlődésével és az alternatív,³¹ közösségi média által kínált lehetőségekkel. E médiumok elősegítik az emberek részvételét a demokratikus folyamatokban, így a vitákban, a nyilvánosság erejének növelésében vagy az alapvető és közérdekű információkhoz jutásban. A Bizottság azt is leszögezi, hogy a tagállamoknak pozitív és aktív lépéseket kell tenniük a médiapluralizmus megőrzése és fejlesztése érdekében, ezzel is segítve a demokratikus társadalom fejlődését. Mindezt felhívja a tagállamok figyelmét, hogy tegyék meg a nem-nyereségérdekeltektől a média fejlődéséhez szükséges lépéseket, hiszen így azon társadalmi csoportok számára is lehetővé tehetik az információkhoz való hozzájutást és a vélemények kifejtését, amelyekre a fősodorbéli (*mainstream*) média viszonylag ritkán fókuszál.

A médiapluralizmus és a változatos médiatartalom tárgyában született ajánlás³² jogi kötetőrével ugyan nem bír, mégis lényeges, hiszen kimondja, hogy a médiapluralizmus és a változatos médiatartalom kulcsfontosságú egy demokratikus társadalom működése szempontjából.

²⁹ {SEC(2007) 32}, http://ec.europa.eu/information_society/media_taskforce/doc/pluralism/media_pluralism_swp_en.pdf.

³⁰ Declaration of the Committee of Ministers on protecting the role of the media in democracy in the context of media concentration, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1089615&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75>.

³¹ A nyilatkozat egyik érdekessége, hogy az alternatív média szókapcsolat itt jelenik meg először európai uniós dokumentumban.

³² Recommendation Rec(2007)2 of the Committee of Ministers to member states on media pluralism and diversity of media content, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1089699&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75>.

A média kiemelt szerepet játszik a demokrácia működtetésében, mivel biztosítani tudja, hogy a társadalom különböző csoportjai (ebbe beleértve a kulturális, nyelvi, etnikai, vallási és egyéb kisebbségeket) hozzájuthassanak az őket érintő információkhoz, kifejezhessék önmagukat és véleményeket, gondolatokat, ötleteket cserélhessenek egymással. Az ajánlás négy nagy témakörben ad a tagállamok számára sorvezetőt: a strukturális pluralizmus erősítése, a tartalmi pluralizmus erősítése, az átláthatóság és a tudományos kutatások kérdésköreiben. A Miniszteri Bizottság a strukturális pluralizmus kapcsán hangsúlyozta, hogy „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. Áttételesen még egy helyen megjelenik a közösségi média: amikor az ajánlás leszögezi, hogy a tagállamoknak minden szükséges pénzügyi és jogi lépést meg kell tenniük a strukturális pluralizmus biztosítása érdekében.

3.3.3. *Egy fontos közös nyilatkozat éve*

2007 végén adták ki az ENSZ vélemény- és szólásszabadsággal foglalkozó különleges előadója, az EBESZ médiaszabadsággal foglalkozó képviselője,³³ az OAS szólásszabadsággal foglalkozó különleges előadója, valamint az ACHPR szólásszabadsággal és információhoz való hozzáféréssel foglalkozó különleges előadója által megszövegezett, a műsorszolgáltatás sokféleségéről szóló együttes nyilatkozatot,³⁴ amely újabb dokumentumban nevesítette a harmadik utas médiaszektor. A nyilatkozat különlegessége, hogy a korábbiaktól eltérően nem sokféle témával foglalkozott, hanem csak egyre koncentrált: a műsorszolgáltatás sokszínűségének megőrzésére.

A nyilatkozat leszögezi, hogy a média sokszínűsége alapvető fontosságú az információ szabad áramlása érdekében. A nyilatkozók elismerik, hogy a médiapluralizmushoz minden típusú és nagyságú média hozzájárul, azaz a helyi, nemzeti, regionális és nemzetközi médiumok csakúgy, mint a kereskedelmi, a közszolgálati és a közösségi médiumok. A nyilatkozat értelmében médiapluralizmusról három szinten beszélhetünk:

- a médiatípusok szerinti felosztásban,
- a tulajdonlás szerint, és
- a tartalom tekintetében.

³³ Magyar vonatkozásként kell megemlíteni, hogy a pozíciót 2004 és 2010 között az író, volt ellenzéki, majd SZDSZ-es politikus, Haraszti Miklós töltötte be. <http://www.osce.org/fom/43206>.

³⁴ Joint Declaration by the UN Special Rapporteur on Freedom of Opinion and Expression, the OSCE Representative on Freedom of the Media, the OAS Special Rapporteur on Freedom of Expression and the ACHPR Special Rapporteur on Freedom of Expression, <http://www.article19.org/data/files/pdfs/igo-documents/mandates-broadcasting.pdf>.

A közösségi média számára a nyilatkozat a tipizálás tekintetében jelent fontos hivatkozási alapot. Kimondatik ugyanis, hogy a közösségi médiának is jogi elismertséget kell kapnia a világ országaiban. Rendezni kell egyrészt a frekvenciához jutás kérdését, másrészt a pénzügyi hátteret. Felmerült, hogy a közösségi médiának is lehetőséget kell adni a reklámpiacon való megjelenésre, valamint hogy ideális esetben minden médiaszolgáltatónak lehetőséget kell biztosítani az analógról a digitálisra való átállásra, és aktív lépéseket kell tenni annak érdekében, hogy ennek várhatóan magas költségei ne korlátozzák a közösségi médiát a lehetőség kihasználásában. A nyilatkozat leszögezi, hogy mindhárom médiatípusnak azonos esélyeket kell biztosítani minden platformon, ami akár a speciális szabályok meghozatalát is jelentheti (*must carry* szabályok, fenntartott frekvenciák stb.).

3.3.4. „A közösségi média helyzete az Európai Unióban” – az Európai Parlament és a harmadik út

Az ugyanebben az időszakban, „A közösségi média helyzete az Európai Unióban”³⁵ című, az Európai Parlament Kulturáért és Oktatásért felelős Bizottsága megbízásából készült tanulmány először ad számot arról, hogyan kapcsolódik az alternatív médiumok sokasága az Európai Unió politikáihoz, és hogyan segítheti azok megvalósulását. A dokumentum kísérletet tesz az Európa különböző országaiban működő sokszínű és eltérő közösségi médiumokat tömörítő szektor közös jellemzőinek lefektetésére. Leszögezi, hogy ez az eltérés nagy mértékben függ a szektor jogi elismerésétől³⁶ és a közönség érdeklődésétől az adott országokban. A tanulmány alapállítása, hogy a szektor egyik legfontosabb feladata az európai politikusok és a nagyközönség figyelmének felkeltése. A szöveg legnagyobb eredményének az a felsorolás és elemzés számít, amelyik összegyűjti, milyen módokon tud a közösségi média hozzájárulni a közérdekek megvalósulásához:³⁷

- a társadalmi szerepvállalás sokszínűsége (a közösségi média társadalmi szerepvállalása lehet kulturális, politikai, társadalmi vagy gazdasági természetű),
- médiapluralizmus és sokszínűség (a közösségi média segít a médiapluralizmus és sokszínűség megerősítésében),
- közösségi kohézió és kultúrák közötti párbeszéd (a közösségi média segít egy adott érdekközösségnek a közösségi tudat erősítésében, miközben lehetővé teszi a közösség tagjai számára, hogy érintkezésbe lépjenek a társadalom más csoportjaival is),

³⁵ A hivatalos szöveg: <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/studiesdownload.html?languageDocument=EN&file=22408>. Az Alkalmazott Kommunikációtudományi Intézet (AKTI) 2008 nyarán indította el az AKTI Dokumentumok sorozatot, amelynek célja azoknak a releváns idegen nyelvű forrásoknak, tanulmányoknak és dokumentumoknak a hozzáférhetővé tétele volt magyar nyelven, amelyek alapvető fontosságúak lehetnek a magyar szabályozás alakításában-alakulásában. A sorozat első füzeté a tanulmány magyar fordítása volt: <http://akti.hu/dok/dokumentum01.pdf>.

³⁶ A tanulmány a iv. oldalon Magyarországot – az Egyesült Királyság, Írország és Franciaország mellett – pozitív példaként nevesíti a közösségi média jogi szabályozása tekintetében.

³⁷ A közösségi média helyzete az Európai Unióban, 2.2. pont.

- a közösség hátrányos helyzetű tagjainak bevonása a közösség életébe (a közösségi média hatékony eszközként szolgálhat az adott közösség hátrányos helyzetű tagjai számára ahhoz, hogy aktívabban vehessenek részt a számukra fontos kérdésekről kialakult vitákban),
- média-írástudás, készségfejlesztés és oktatás,
- a közösségi média javítja a média-írástudók arányát az abban részt vevők között, mivel segít feloldani a „médiatermékek” létrehozását övező „titokzatosságot”. A szektor sokszor bizonyul a későbbi médiaszakemberek „gyakorlóterepének”, mivel kreatív, gyakorlati és technikai tudással vértelmez fel az abban dolgozó önkénteseket, akik azután helyt tudnak állni a médiában uralkodó éles versenyben is,
- helyi közszolgálati műsorok biztosítása (a közösségi média kapcsolatot teremt a helyi közösségek és a helyi közintézmények között),
- a művészeti kreativitás előmozdítása (a közösségi média teret biztosíthat a helyi művészek és kreatív vállalkozások számára, hogy új ötleteiket és elképzeléseiket teszteljék a nézők körében).

A tanulmány kitér arra is, hogy az összes fenti jellemző csak nagyon kevés alternatív médiumnál valósul meg együttesen, inkább az a jellemző, hogy a médiumok ezek közül néhányat tűznek zászlajukra. A tanulmány másik érdekessége az a térkép, amely a közösségi média elterjedésének helyzetét mutatja az Európai Unióban. Magyarország a második legjobb kategóriában kapott helyet a maga élénk, aktív közösségi médiaszektoraért. Érdekes lenne látni, hogyan néz ki majd a térkép öt-tíz év múlva.³⁸

3.3.5. *Az utolsó Ligabo-jelentés*

A kenyai Ambeyi Ligabo, az ENSZ vélemény- és szólásszabadsággal foglalkozó előadója nemcsak a 3.3.3. fejezetben bemutatotthoz hasonló közös nyilatkozatokat adott ki, hanem éves jelentésekben³⁹ is beszámolt a vélemény- és szólásszabadság aktuális helyzetéről a világban. 2008-as, utolsó jelentésben⁴⁰ az előadó egyrészt megerősítette, hogy a médiapluralizmus megvalósulásához a fentebb már elemzett három összetevő (a médiatípusok, a források és a tartalom változatossága) mindegyikét szükséges vizsgálni. Kiemelte, hogy néhány ország kormánya az állam által irányított frekvenciakiosztást szisztematikusan arra használja fel, hogy politikai nyomást gyakoroljon a szerkesztői függetlenségre (26. pont). Mindemellett leszögezte, hogy a marginalizált és sérülékeny társadalmi csoportok számtalan esetben el vannak zárva a médiatartalmak elől, és ez egy olyan probléma, amelyre a világ kormányainak kiemelt figyelmet kell fordítaniuk. A kisebbségek, az őslakosok, a bevándorlók és a menekültek olyan csoportokat alkotnak, amelyek előtt – sokszor áthatolhatatlan – fal emelkedik az elfogulatlan információkhoz

³⁸ Az AMARC-Europe 2012 végén tárgyalásokat kezdeményezett az Európai Parlament Kultúráért és Oktatásért felelős Bizottságával, hogy a két szervezet közösen frissítse a tanulmányban található tagállami adatokat.

³⁹ <http://www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomOpinion/Pages/Annual.aspx>.

⁴⁰ <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G08/112/10/PDF/G0811210.pdf?OpenElement>.

való hozzájutásban. E csoportok számára a média kulcsszerepet játszik a mobilitásban, a közéletben való részvételben és a számukra releváns információkhoz való hozzájutás elősegítésében. Ráadásul az oktatási és kulturális tartalmak növelése, illetve a kisebbségeknek és egyéb sérülékeny csoportoknak juttatott műsoridő az egész médiapiac színvonalára jótékony hatással lehet.

3.3.6. *A társadalmi összetartozás erősítése*

Az Európa Tanács üléseit megelőzően gyakran kér fel szakértőket a tárgyalandó témák előzetes feldolgozására. Így született meg 2008-ban a közösségi média egyik angol szakértője, Peter Lewis nevéhez köthető elemzés, „A társadalmi összetartozás erősítése: a közösségi média szerepe”⁴¹ címmel. Az immár második, átfogó európai elemzés 22 európai országot vizsgált meg – többek között – abból a szempontból, hogy a közösségi média milyen jogi státusszal rendelkezik, milyen támogatásokban részesül, illetve működik-e érdek-képviselési szervezet az adott területen. A szerző tanulmányában a részletes elemzések után arra a következtetésre jutott, hogy a közösségi média szerepe kiemelkedő a társadalmi kohézió erősítésében és az aktív állampolgárság fejlesztésében. Mindezt a befogadó jellegű programkínálattal tudja elérni, amellyel hangot ad azoknak, akiket a médiaszektor másik két szereplője nem vesz fel állandó kínálatába.

3.4. A szektor nevesítése

A kétezres évek végére a szektor elérte, hogy nevesítve szerepeljen a különböző európai és világ-szervezetek dokumentumaiban. További fejlődése szempontjából kulcsfontosságú, hogy a közösségi médiát egyenlő jogú szereplőnek ismerjék el az európai szintű közgondolkodásban. Ráadásul nem szabad elfeledkeznünk ennek kicsit misztikusabb, elvontabb jelentőségéről sem: ha meg van nevezve, létezik. Lehet rá hivatkozni, és egy lépcsővel tovább lehet lépni felfelé.

3.4.1. *A Maputói Nyilatkozat*

Május harmadik napját 1991-ben az ENSZ a Nemzetközi Sajtószabadság Napjának nyilvánította. A 2008-as UNESCO konferencián a közösségi mediaszektor szempontjából kiemelkedően fontos „Maputói Nyilatkozat”⁴² került kiadásra, ennek az évnek a tematikája ugyanis a szólás-szabadság, az információhoz jutás és az emberek felemelése köré csoportosult. A konferencia résztvevői az egyének és a közösségek felemelésének három kiemelt eszközével foglalkoztak:

⁴¹ Peter M. LEWIS: *Promoting Social Cohesion: the role of community media*. Report prepared for the Council of Europe's Group of Specialists on Media Diversity (MC-S-MD), 2008, [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/Doc/H-Inf\(2008\)013_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/Doc/H-Inf(2008)013_en.pdf).

⁴² A 2008-as konferenciát a Mozambiki Köztársaság fővárosában, Maputóban tartották. A 2008. évi nyilatkozat hivatalos szövege: <http://www.unesco.org/new/en/communication-and-information/flagship-project-activities/world-press-freedom-day/previous-celebrations/worldpressfreedomday2009001/maputo-declaration/>.

a sajtószabadsággal, a közösségi médiával és az információkhoz való hozzájutással. A szabad, független és sokszínű média hozzásegíti az embereket, hogy részt vegyenek a demokratikus folyamatokban, és az állampolgárok bevonásának legjobban elérhető eszköze a közösségi média. Külön pontban foglalkozik a nyilatkozat azzal, hogy a médiapiac mindhárom típusú szereplője, a közszolgálati, a kereskedelmi és a közösségi médiaszektor is hozzájárul a médiapluralizmus megvalósításához, ráadásul a közösségi médiumoknak külön szerepük van az alulreprezentált és marginalizált csoportok megjelenítésében. A konferencia résztvevői végül felkérték a tagállamokat arra, hogy teremtsenek olyan médiakörnyezetet országaikban, amely mindhárom médiatípus fejlődését segíti. Kiemelték, hogy ez a kérés külön vonatkozik a közösségi média fejlődési lehetőségeinek elősegítésére és a nők részvételére a közösségi médiában.

3.4.2. *A Resetarits-jelentés*

A Bizottság felkérte az osztrák Karin Resetarits európai képviselő asszonyt, hogy „A közösségi média helyzete az Európai Unióban” című, az Európai Parlament Kultúráért és Oktatásért felelős Bizottsága megbízásából készült, fentebb elemzett tanulmány alapján készítsen egy jelentést a témában. A Bizottság által 2008. június 2-án elfogadott⁴³ és június 24-én az Európai Parlamentnek benyújtott úgynevezett Resetarits-jelentés⁴⁴ „a közösségi vagy alternatív médiumok európai támogatására irányuló intézkedéseket vizsgálja a sokszínűbb médiakörnyezet, a kulturális sokféleség garantálása és a szektor médiaszektoron belüli külön csoportként való világos meghatározása érdekében.”⁴⁵ A jelentés hangsúlyozza, hogy a közösségi médiumok a kereskedelmi és a közszolgálati médiumok mellett külön csoportot alkotnak a médiaszektoron belül. Rávilágít arra, hogy a közösségi médiumok működése során a társadalom számára jelentkező társadalmi és kulturális haszon áll az előtérben, melynek felsorolja megjelenési formáit: a különféle társadalmi csoportok azonosságtudatának erősítésében, a kultúrák közötti párbeszéd bővítésében és a társadalmi integráció és a helyi emancipáció mélyítésében. Ráadásul – viszszautalva a tanulmányra – a jelentés is hangsúlyozza a közösségi médiumok szerepét a társadalom tagjainak médiaműveltsége növelésében vagy a helyi kreatív (művészeti vagy vállalkozói) potenciál előmozdításában. Sőt rávilágít arra is, hogy a közösségi média kiváló eszköze lehet az Európai Uniónak, hogy szorosabb interakcióba lépjen saját polgáraival, megértse és megvalósítsa szükségleteiket.

A Bizottsági elfogadást követően a Liberálisok és Demokraták Szövetsége Európáért parlamenti képviselőcsoportjának sajtóközleménye⁴⁶ rögzítette e médiatípus egyik fő jellemzőjét: „Az alternatív média (...) integrálja a közösségeket.”

⁴³ Magyar vonatkozású érdekesség, hogy a Bizottságban egy nem ellenében húsz igennel elfogadott jelentésről való szavazáson részt vett tagként Schmitt Pál európai parlamenti képviselő és póttagként Hegyi Gyula európai parlamenti képviselő.

⁴⁴ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A6-2008-0263+0+DOC+XML+V0//HU>.

⁴⁵ Indoklás 1.

⁴⁶ <http://www.alde.eu/fr/archive-6th-legislature-2004-2009/details/article/alternative-and-community-media-are-vital-for-social-integration-9579/>.

3.4.3. Az Európai Parlament állásfoglalása

A Reseraris-jelentés egy az Európai Parlament állásfoglalására irányuló indítványt is megfogalmazott. Ennek alapján az Európai Unió parlamentjének plénuma 2008. szeptember 25-ei, brüsszeli ülésén állásfoglalást⁴⁷ fogadott el a közösségi médiumok európai helyzetéről. Bár új-fent „csak” egy jogi kötőerővel nem bíró állásfoglalás keretében, a közösségi média történetében először az Európai Unió egyik vezető szerve nem a nagy médiapiac részeként, hanem saját jogán, saját érdemei elismeréseképpen foglalkozott a szektorral. Az állásfoglalás kitér az európai jogi helyzetre: „egyelőre egyik vonatkozó közösségi jogszabály sem foglalkozik a közösségi médiumok kérdésével”⁴⁸ (I. pont), ám a kijelentés pontosításra szorul: nem foglalkozik vele a saját jogán, azaz önállóan.

Az Európai Parlament állásfoglalása megjegyzi, hogy a szektor változatossága, sokszínűsége lehet az oka, hogy ezek a médiumok Európában kulcsszerepet játszanak a helyi azonosságtudat, a társadalmi integráció, illetve a kulturális és nyelvi sokszínűség erősítésében. Mindemellett segítik a kultúrák közötti párbeszédet, és erősítik a toleranciát Európa polgáraiban. Az állásfoglalás kiemeli, hogy a közösségi média a különféle kirekesztéssel fenyegetett kisebbségekről (bepándorlók, romák, egyéb etnikai vagy vallási minoritások) kialakult kép javításával, a helyi kreativitás erősítésével, az állampolgárok médiaműveltségének oktatási-képzési programokon keresztül történő javításával, az Európai Unió és a polgárok közötti távolság csökkentésével és a helyi közszolgáltatások jobb megismertetésével mind-mind hozzájárul az európai médiapluralizmus erősítéséhez. Mindezt azonban megfelelő pénzügyi források nélkül („*without proper financial resources*”) nem lehet jó minőségben biztosítani.

Végül az állásfoglalásban az Európai Parlament négy kiemelten fontos javaslattal élt. Először is azt tanácsolta a tagállamoknak, hogy a hagyományos médiumok sérelme nélkül jogilag is ismerjék el a szektort a médiapiaci egyenrangú, harmadik utas szereplőjének a kereskedelmi és a közszolgálati szektor mellett. Másodszer kérte a tagállamokat, hogy tegyék elérhetővé a közösségi médiumok számára is mind az analóg, mind a digitális frekvencia-spektrumokat, és mind ezt ne pusztán pénzügyi-gazdasági ellentételezésért, hanem az e médiumok által képviselt társadalmi érték alapján. Harmadszor pedig felhívta a tagállamokat, hogy a médiapluralizmus minél szélesebb biztosítása érdekében aktívan támogassák a közösségi médiumokat. E három kulcsjavaslat mellett az Európai Parlament felhívta az Európai Bizottságot, hogy a médiapluralizmus mutatóinak jövőbeli tervezésekor vegye figyelembe a közösségi médiumok által képviselt hozzáadott értékeket.

3.4.4. Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése

2008 a médiapluralizmus szempontjából mozgalmas évnak számított. Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése 2008. október 3-án, 36. ülésén két dokumentumot is elfogadott a témában.

⁴⁷ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:008E:0075:0079:HU:PDF>.

⁴⁸ A hivatalos szövegben: „*None of the relevant Community legal acts have yet addressed the issue of community media*”. (I. pont).

Hivatalosan sem a határozatnak, sem az ajánlásnak nincs jogi kötőereje a tagállamokra nézve.⁴⁹ Az 1636 (2008)1. számú határozat⁵⁰ 8.18. pontja értelmében a nemzeti parlamenteknek konkrét pozitív lépéseket kell tenniük a médiapluralizmus megvalósulásának elősegítése érdekében. Az 1848 (2008)1. számú ajánlás⁵¹ pedig az Európa Tanácsnak tesz javaslatot egy demokratikus médiarendszerre vonatkozóan kidolgozott mutatók megállapítására, amelyekről rendszeres időközönként országjelentések készülhetnének az európai médiarendszerek helyzetének összehasonlítása érdekében.

3.4.5. *Immár néven nevez a Miniszteri Bizottság is*

A kétezres évek végére „saját” dokumentumokat kapott a szektor, amelyekben nem csupán egyik kisbetűs szereplője a teljes médiarendszernek, hanem amelyekben saját jellegzetességei kiemelésével, külön szerepel. A korábban említett Lewis-tanulmány, „A társadalmi összetartozás erősítése: a közösségi média szerepe” is egy ilyen dokumentum előfutárának bizonyult. 2009. február 11-én ugyanis az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága is saját nyilatkozattal „jutalmazta” a szabad médiaszektort, amely „A közösségi média szerepe a társadalmi kohézió és a kultúrák közötti párbeszéd erősítésében”⁵² címet viseli.

A Miniszteri Bizottság megállapította, hogy a közösségi média kiegészíti a másik két (kereskedelmi és közszolgálati) médiaszektort, és számos európai uniós ország mellett, összesen a világ 115 államában működik. Elismerte, hogy a közösségi média jelentősen elő tudja segíteni a társadalmi viták lefolytatását, a politikai sokszínűséget és a vélemények sokszínűségének megjelenését azáltal, hogy lehetőséget biztosít a társadalom sokféle csoportjának (közte a kulturális, nyelvi, etnikai, vallási és egyéb kisebbségeknek) az információkhoz való hozzájutáshoz, az önkifejezéshez és a véleménye nyilvánosságra hozatalához. A Bizottság a nyilatkozat alapján tisztában volt azzal, hogy a közösségi média kiemelt szerepet tölt be napjaink radikálisan megváltozott médiapiacán a társadalmi kohézió erősítésében, a kultúrák közötti párbeszéd fejlesztésében, a tolerancia javításában, hiszen a közösségek elköteleződését és a demokratikus részvételt kínálja helyi és regionális szinteken. A nyilatkozat újfent megerősítette a közösségi média szerepét a médiaműveltség erősítésében, mind a polgárok közvetlen bevonásával a médiatartalmak elkészítésébe, mind pedig a képzési programokon keresztül.

Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága mindezekért támogatásáról biztosította a közösségi médiumokat.⁵³ Ezzel összefüggésben elismerte a közösségi médiát mint egy elkülönült, harmadik médiaszektort, és felhívta a figyelmet arra, hogy a szektornak megfelelő számú frekven-

⁴⁹ A Közgyűlés e két típusú dokumentum mellett leggyakrabban véleményt (*opinion*) bocsát ki.

⁵⁰ Resolution 1636 (2008)1 Indicators for media in a democracy, <http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewHTML.asp?FileID=17684&Language=EN>.

⁵¹ Recommendation 1848 (2008)1 Indicators for media in a democracy, <http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewHTML.asp?FileID=17685&Language=EN>.

⁵² Declaration of the Committee of Ministers on the role of community media in promoting social cohesion and intercultural dialogue, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1409919>.

⁵³ A hivatalos szövegben: „*The Committee of Ministers of the Council of Europe (...) declares its support for community media.*”

ciát kell biztosítani mind az analóg, mind a digitális médiakörnyezetben: hogy felkerde a tagállamokat, ismerjék el a közösségi média társadalmi hatásait, és vizsgálják meg – a versenyjogi szempontok figyelembevétele mellett – annak lehetőségét, hogy mind nemzeti, mind regionális, mind pedig helyi szinten támogatni tudják-e a szektor működését.

3.4.6. *Független jelentés a médiapluralizmus indikátorairól*

Korábban már láttuk, hogy az Európai Bizottság médiapluralizmussal foglalkozó 2007-es előkészítő munkaanyagában nem jelent meg a közösségi média mint a piac harmadik szereplője. A Média Munkacsoport második lépcsőjére a tervezetthez képest kissé elcsúszva, 2009-re sikerült fellépni, addigra készült el ugyanis a három felsőoktatási intézményből és egy tanácsadó cégből álló csoport végső jelentése. A „Független felmérés a médiapluralizmus indikátorairól a tagállamokban – egy kockázatalapú megközelítés felé”⁵⁴ címet viselő dokumentum „jóváteszi” a munkaanyagban a közösségi média ellen elkövetett hibáját, hiszen a plurális médiapiac fontos szereplőjeként nevesíti azt. Már a bevezetésben leszögezi ugyanis, hogy minden médiatípus (a közszolgálati, a kereskedelmi és a közösségi is) fontos szerepet játszik a pluralizmus kialakításában, és mindegyik jelenléte alapvető ahhoz, hogy plurális piacról beszélhessünk.

Mindazonáltal a jelentés hozzáteszi, hogy a pluralizmus megvalósulása jelentős mértékben függ a tagállamok médiakörnyezetének szerkezetétől és állapotától, és ezen belül kiemelten attól, hogy kulcselemei hogyan viszonyulnak egymáshoz. Itt példaként a közszolgálati, a kereskedelmi és a közösségi médiumok, illetve a fősodorbeli és a kisebbségi (*minority*) média egymáshoz való viszonyát említi. A közösségi média ebben a tekintetben is kulcsszereplő, hiszen alternatívát, alternatívákat tud felmutatni a nagyközönség számára. E feladatának gyakorlatban történő ellátása és e médiatípus működése azonban a jelentés írói szerint is nagymértékben függ a kormányzatok médiapolitikájától: a felügyeleti rendszer, a támogatások és az ellenőrzések kialakításától.

A jelentés a médiapiac egészére vonatkozó veszélyként és kockázatként jellemzi a kisebbségi és közösségi médiumok hiányát vagy nem elégséges voltát, ide tartozó kérdésnek tartva az állami támogatások hiányát vagy nem elégséges voltát is.⁵⁵ Az e kérdésre vonatkozó kvantitatív indikátor lehet az ilyen típusú médiumok száma, a számukra biztosított analóg és digitális frekvenciák száma vagy a támogatás összege. Kvalitatív indikátorként lehet vizsgálni emellett a támogatási összeg és a közösségi médiumok fenntarthatóságának összefüggéseit.

A területre vonatkozó jogi indikátorok kapcsán⁵⁶ kétirányú vizsgálatot lehet elvégezni a tagállamokban: egyrészt a jogi szabályozás meglétére (A), másrészt pedig a jogi szabályozás hasznosulására (B) vonatkozóan. A dokumentumban az alábbi kérdések szerepelnek nem szó szerinti, hanem tartalmi fordításban:

⁵⁴ Independent Study on Indicators for Media Pluralism in the Member States – Towards a Risk-Based Approach, http://ec.europa.eu/information_society/media_taskforce/pluralism/study/index_en.htm.

⁵⁵ 5.2.4.2. pont, 62.

⁵⁶ C8.10., 294.

(A) *Létezik-e* a közösségi médiára vonatkozó jogi szabályozás?

	IGEN	NEM
E.1. Tartalmaz-e a médiaszabályozás speciális szabályokat a közösségi médiára vonatkozóan? Elismeri-e a közszolgálati és a kereskedelmi szektor mellett harmadik szektornak?	+	-
E.2. Vannak-e fenntartott frekvenciák a közösségi média számára?	+	-
E.3. Biztosítja-e a jogi szabályozás az ilyen típusú médiumok hozzáférését az elektronikus kommunikációs hálózatokhoz (például „ <i>must carry</i> ” szabályok által)?	+	-
E.4. Támogatja-e az állam, a regionális vagy a helyi önkormányzatok aktív vagy passzív módon anyagilag vagy egyéb módon a szektort?	+	-

(B) Milyen módon *hasznosul* a közösségi médiára vonatkozó jogi szabályozás?

	IGEN	NEM
I.1. A jogi szabályozás szoros együttműködésben született a szektor szereplőivel?	+	-
I.2. Elégészes (átlátható, jól ismert) a szabályozás a közösségi média számára, hogy fennmaradjon?	+	-
I.3. Biztosítja-e a jogi szabályozás az ilyen típusú médiumok számára a függetlenséget és az öngazgatás lehetőségét?	+	-
I.4. <i>De facto</i> van-e lehetősége mindenkinek a részvételre az ilyen típusú médiumok munkájában (mind a programkészítés, mind a menedzsment terén)?	+	-
I.5. Létezik-e olyan igazgatási vagy bírói testület, amely e szabályok teljesülését és/vagy az ezzel kapcsolatos panaszokat vizsgálja? Ez a felülvizsgálat objektív módon zajlik-e?	+	-
I.6. Felruházza-e ezt a testületet a jogi szabályozás hatékony szankcionálási és végrehajtási lehetőségekkel, hogy jogorvoslatot kínáljon nem megfelelő teljesülés esetére?	+	-
I.7. Létezik-e hatékony fellebbezési lehetőség – akár bírói fórum, akár más független fórum formájában –, amely írásban indokolja döntéseit, és amelynek döntéseit felsőbb bírói fórumok felülvizsgálhatják? Ennek a fórumnak az eljárása nem arra szolgál-e, hogy szisztematikusan ellehetetlenítse a jogorvoslati lehetőségeket?	+	-
I.8. Van-e bármilyen bizonyíték – akár esetjogi, akár bírói ítéletekben megtestesülő, akár sajtó vagy független civil szervezetek által feltárt –, amely azt bizonyítja, hogy a közösségi média szisztematikus politikai cenzúrának, beavatkozásnak vagy manipulációnak van kitéve?	+	-

3.5. Az elmúlt évek fejleményei

3.5.1. A tizedik, jubileumi ENSZ–EBESZ–OAS–ACHPR közös nyilatkozat

2010. február 2-án az Amerikai Egyesült Államok fővárosában találkozott egymással az ENSZ vélemény- és szólásszabadsággal foglalkozó különleges előadója, az EBESZ médiaszabadsággal foglalkozó képviselője, az OAS szólásszabadsággal foglalkozó különleges előadója, valamint az

ACHPR szólásszabadsággal és információhoz való hozzáféréssel foglalkozó különleges előadója, hogy megvitassák és megszövegezzék a jubileumi, tizedik nyilatkozatot, amelyet közösen adtak ki. Ebből az ünnepi apropóból a nyilatkozat kivételesen a jövővel is foglalkozott. „A szólásszabadságot veszélyeztető tíz kulcskihívás a következő évtizedben”⁵⁷ címet viselő anyagot másnap, 2010. február 3-án adták ki ünnepélyes körülmények között.

Bár a nyilatkozat mind a tíz pontja tartogat érdekességeket a médiakutatók és a nagyközönség számára, a közösségi média szemszögéből az ötödik és a hetedik pontokkal érdemes behatóbban foglalkozni. Az ötödik pontban a nyilatkozók arról a diszkriminációs veszélyről szöveltek, amely az egyenlő hozzáféréstől fosztja meg a történelmileg hátrányos helyzetbe került csoportokat (mint például a nők, a kisebbségek, a menekültek, az öslakosok vagy a szexuális kisebbségek). A világ minden társadalmában fontos, hogy ezek a csoportok is hallathassák a hangjukat, és hozzájuthassanak az őket érintő információkhoz. A hetedik pontban a közszolgálati és a közösségi média támogatásáról esik szó. A nyilatkozat hangsúlyozza e két szektor jelentőségét, amellyel kiegészítik a kereskedelmi médiatartalmakat, így járulva hozzá a sokszínűséghez és a társadalom információkhoz jutásához. A nyilatkozók különösen problematikusnak érzik a közösségi média jogi elismerésének és frekvenciához jutásának hiányát, illetve a nem megfelelő támogatási mechanizmusokat.

3.5.2. A 2010-es La Rue-jelentés

Nagyjából egy hónappal a jubileumi, közös nyilatkozat után az ENSZ vélemény- és szólásszabadsággal foglalkozó különleges előadója, a guatemalai Frank William La Rue letette az asztalra 2010-es éves jelentését.⁵⁸ A jelentés külön⁵⁹ foglalkozik azzal a világjelentőségű problémával, hogy (mély)szegénységben élők milliói nem találják az eszközöket arra, hogy a hangjukat hallassák, ugyanis körülményeik elzárják őket attól, hogy (ezen a területen is) éljenek jogaikkal. A jelentéstevő hangsúlyozta, hogy a szólásszabadság biztosításával információkhoz juthatnak ezek a csoportok is, és részt tudnak venni azokban a (politikai) döntésekben, amelyek az élethelyzetük javítását célozzák. Ennek kiváló eszköze a közösségi alapú média.⁶⁰ Ez a médiatípus ugyanis lehetőséget tud biztosítani a kisebbségeknek és a kommunikációból kizárt csoportoknak arra, hogy éljenek kommunikációs jogaikkal. Ezért a kormányoknak kötelességük, hogy segítsék és támogassák a szektort.⁶¹ A jelentést lezáró konklúzió és javaslatok felhívja a világ államait, hogy jogilag ismerjék el a közösségi médiát, mely a szólásszabadság joga gyakorlásának hasznos eszköze,⁶² és a frekvenciaelosztás során próbáljanak egyensúlyt kialakítani a médiapiac három fontosabb típusú szereplője között.⁶³

⁵⁷ Tenth anniversary joint declaration on key challenges to freedom of expression in the next decade, <http://www.osce.org/fom/41439>.

⁵⁸ <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/14session/A.HRC.14.23.pdf>.

⁵⁹ 55–58. pont.

⁶⁰ 66–70. pont.

⁶¹ A hivatalos szövegben: „it is the duty of Governments to assist and support them”.

⁶² 109. pont.

⁶³ 122. pont.

3.5.3. A média új fogalma

Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának 2011. szeptember 21-ei, a megváltozott média-helyezettel foglalkozó ajánlása is alakította az európai médiapolitikát. A Bizottság megfogalmazása szerint⁶⁴ a média képes arra, hogy lehetőséget biztosítson az emberek számára szólásszabadsággal kapcsolatos jogaik gyakorlására, akik ezáltal a demokráciák aktív tagjaivá válnak, és részt vehetnek az őket érintő döntések meghozatalának folyamatában. Ám hiába jelentek meg új szereplők a médiapiacra, hiába változott meg sok tekintetben a kommunikáció az elmúlt években, hiába alakult át a technológiai fejlődésnek köszönhetően mindaz, amit eddig a médiáról gondoltunk, a média szerepe a demokratikus társadalomban alapjaiban nem változott meg, csupán kiegészült új elemekkel (mint például az interakció és a közreműködés). A Bizottság javasolta a tagállamoknak, hogy a médiapiac összes új és régi szereplőjével közösen tekintsék át a jogi megoldásokat, hogy teljeskörűen biztosítani tudják a társadalom minden egyes tagja számára a szólásszabadság jogának gyakorlását. Az ajánláshoz fűzött melléklet leszögezi, hogy valódi demokrácia nem létezik független média nélkül, és a médiapiacnak mindhárom szereplője (a közösségi, a közszolgálati és a kereskedelmi médiumok) létfontosságú az európai modellben.⁶⁵ Kiemeli, hogy – kivételes eseteket leszámítva – minden frekvenciaelosztást a közérdekre tekintettel kell elvégezni, azaz garantálni kell a független és sokszínű média létét.

3.5.4. A digitális menetrend

A Média Munkacsoport terveinek harmadik eleme, az európai uniós tagállamokban megvalósuló médiapluralizmusra vonatkozó mutatókról szóló bizottsági közlemény kiadása – bár megvalósulását 2008-ra tervezték – még váratott magára. Ezzel összefüggésben az Európai Bizottság digitális menetrendjének⁶⁶ keretében, 2011 őszén, Neelie Kroes alelnök kezdeményezésére két fontos bejelentést is hallhattak a médiapluralizmus témája iránt érdeklődők. Egyrészt 2011. október 11-én ült össze első alkalommal az a magas szintű munkacsoport,⁶⁷ amely az európai médiaszabadság és médiapluralizmus tiszteletben tartására, védelmére, támogatására és előmozdítására hivatott ajánlásokat tenni.⁶⁸ Másrészt az Európai Bizottság a European University Institute (EUI) Robert Schuman Centre for Advanced Studiesnak⁶⁹ hatszázezer eurós támogatást adott, és létrehozta a médiapluralizmus és a médiaszabadság központját. A központ célja,

⁶⁴ Recommendation CM/Rec(2011)7 on a new notion of media, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Rec%282011%297&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383>.

⁶⁵ 81. pont.

⁶⁶ Digital Agenda for Europe, http://ec.europa.eu/information_society/digital-agenda/index_en.htm.

⁶⁷ High-Level Group on Media Freedom and Pluralism, http://ec.europa.eu/information_society/media_taskforce/pluralism/hlg/index_en.htm.

⁶⁸ A munkacsoport létrehozásában jelentős szerepet játszott a 2010-es magyar médiatörvény körül kibontakozott európai diskurzus is.

⁶⁹ <http://www.eui.eu/DepartmentsAndCentres/RobertSchumanCentre/Index.aspx>.

hogy Pier Luigi Parcu⁷⁰ professzor vezetésével segítse a médiapluralizmusról folytatott európai diskurzus felélénkülését, megújulását, és a korábban elkészült dokumentumok alapján készítsen indikátorokat a médiapluralizmusra vonatkozóan.

4. Összegzés

A közösségi, alternatív média a demokratikus, sokszínű médiapiac megvalósításának egyik kiváló eszköze lehet Európában éppúgy, ahogy a világ többi részén. 2012 októberének végén hozta nyilvánosságra⁷¹ a CMFE⁷² a közösségi típusú médiumok számáról készített, első összeurópai felmérést, amely mindenki számára egyértelművé tette a szektor súlyát és jelentőségét: Európában 2012. november legelején 2237 közösségi rádió és 521 közösségi televízió működött!⁷³ 2012-ben a Szabályozó Hatóságok Európai Platformja (EPRA) a közösségi média kérdéssel foglalkozó állandó munkacsoportot állított fel,⁷⁴ amelynek 2012-es második ülésén, melyet november 28–30. között az izraeli Jeruzsálemben rendeztek meg, a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság elnöke – Magyarországot képviselve – a „helyi és közösségi média” szekcióban vett részt.⁷⁵ Az AMARC-Europe 2012. november 13-ai budapesti nyilatkozatában⁷⁶ kiemelte, hogy Kelet-Közép-Európa kormányainak végre el kell ismerniük a közösségi médiaszektor, és a rá vonatkozó speciális szabályokat be kell illeszteniük jogrendszerükbe. Úgy tűnik tehát, a média sokszínűsége, pluralizmusa, a harmadik utas médiaszolgáltatások jelenléte a demokratikus médiapiacokon egyre aktuálisabb kérdés, és ez az aktualitás egyre több jogi, illetve jogi jellegű médiaszabályozási dokumentumban is megtalálható az elmúlt években.

⁷⁰ <http://www.eui.eu/departmentsandcentres/robertschumancentre/people/academicstaff/parcu.aspx>.

⁷¹ <http://www.cmfe.eu/policy/first-mapping-of-community-media-in-europe>.

⁷² *Community Media Forum Europe*.

⁷³ Lásd 3. számú melléklet, https://docs.google.com/spreadsheets/pub?key=0AvZa5iTe_EmWdGNiRFhqRnJa2c3NXRhNXpSZUhkQmc&single=true&gid=0&output=html.

⁷⁴ http://epra3-production.s3.amazonaws.com/attachments/files/1903/original/ANNUALWORK_PROGRAMME_2012_FINAL_EN.pdf?1329126889.

⁷⁵ 60. sor: <http://epra3-production.s3.amazonaws.com/attachments/files/2051/original/provisional%20participation%20list%20for%20the%20website.pdf?1352799678>.

⁷⁶ <http://www2.amarc.org/?q=node/940>.

Az Európai Unió értékeinek kikényszerítése és az értékek meghatározhatóságának problémája

LÁNCOS PETRA LEA*

„[Az EUSZ 2. cikkében foglalt értékek] azoknak a meghatározó tulajdonságoknak a kemény magját jelentik, melyekben valamennyi uniós polgár magára ismerhet, függetlenül azoktól a politikai vagy kulturális különbségektől, melyek a nemzeti identitásukból adódnak.”¹

Bevezetés

A magyar Országgyűlés bő két éve fogadta el a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvényt. A törvény kapcsán az Európai Unió egyes vezető tisztségviselői aggodalmukat fejezték ki, hogy a magyar médiajogi szabályozás nem felel meg az Európai Unióban irányadó demokratikus elvárásoknak és alapjogi standardoknak, mint az arányosság, a pluralizmus és a véleménynyilvánítás szabadsága.² További jogi aggályokat fogalmaztak meg az Európa Tanács szakértői a média szabadságával, függetlenségével, valamint az illetékes szabályozóhatóság függetlenségével, semlegességével és elszámoltathatóságával kapcsolatban.³ Mindezek alapján mind az Európai Unió, mind az Európa Tanács számos alapvető értéket és elvet jelölt meg, melyek hatással lehetnek a tagállamok médiajogi szabályozási szabadságára nézve.

Az alábbi írás az Európai Unió értékeit veszi górcső alá, azzal, hogy a vizsgálódás fókuszja elsősorban olyan általános kérdések megválaszolására törekszik, melyek hozzájárulhatnak a közös európai médiaszabályozás felőli gondolkodás elmélyítéséhez. Ennek megfelelően a jelen írás célja nem elsősorban az egyes médiajogi relevanciájú uniós jogforrások részletes elemzése lesz, hanem azoknak az uniós értékeknek és elveknek a szerepe, kikényszerítése és tartalmának meghatározhatósága, melyek a médiaszabadságot és pluralizmust érintő uniós elvárásokat áthatják.

* Egyetemi adjunktus, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar. E-mail: lancos.petra.lea@jak.ppke.hu. A tanulmány az MTA Médiatudományi Kutatócsoport által indított, „Az európai médiajogi gondolkodás” címet viselő projekt keretein belül készült.

¹ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Article 7 of the Treaty on European Union. Respect for and promotion of the values on which the Union is based. Brussels, 15.10.2003. COM(2003) 606 final; 3.

² I. pl. Neelie Kroes: Hungary's new media law, Speech/11/6 of 11.01.2011. http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-11-6_en.htm

³ I. Expertise by Council of Europe Experts on Hungarian Media Legislation: Act CIV of 2010 on the Freedom of the Press and the Fundamental Rules on Media Content and Act CLXXXV of 2010 on Media Services and Mass Media (2012.05.11.) 5

A bevezetést követően a jelen tanulmány első fejezete történeti áttekintést ad az Unió elveinek elsődleges jogi megalapozásáról, majd az uniós elvek és értékek fejlődéséről és az értékek körének bővüléséről. A második fejezet célja, hogy általános megközelítésben, majd az uniós jogrendszer fókuszálva körüljárja az elvek funkcióit és normativitásának kérdését. A harmadik fejezet az EUSZ 2. cikkét, mint a tagállamok irányában megfogalmazott minimum elvárásokat vizsgálja, továbbá a benne foglalt értékek tagállamokkal szembeni kikényszeríthetőségének mechanizmusait, esélyeit elemzi. Végül, szóba kerül az EUSZ 2. cikkében foglalt értékek tartalmának, a tagállamok irányában megfogalmazott elvárások szintje meghatározhatóságának problémája is.

1. Az Unió elveinek és értékeinek történeti fejlődése

A sajtószabadság és a médiaszabályozás gyökerei a nemzeti jogokban találhatóak: „[a médiaszolgáltatók jogi státusza] és a szólásszabadság minden formája (...) a nemzeti alkotmányokban van lefektetve. Az európai jogrendszer nem hagyhatja teljes mértékben figyelmen kívül ezeket a történeti és jogi korlátokat a média területén, éppen ezért az európai médiajog szükségszerűen magában hordja az egyes nemzeti sajátosságokat.”⁴ E nemzeti sajátosságok azonban nem elszigetelten alakultak ki, különösen a XX. század második felétől a kontinens államai olyan együttműködési formákat hoztak létre (Európa Tanács, OECD, Európai Közösségek), melyek a részt vevő államok jogrendszereinek konvergenciájához járultak hozzá. Az európai integrációban részt vevő tagállamok fokozatos alapjogi közeledésével párhuzamosan a nyolcvanas években megkezdődött a határon átnyúló rádió- és televíziós szolgáltatások közösségi szabályozása is.⁵ Mivel a Közösség alapjogi rendszere még csak kialakulófélben volt, és az kötelező közösségi alapjogi katalógus híján csupán az Európai Közösségek Bíróságának joggyakorlatában élt, a közösségi médiaszabályozás első mérföldköve, a határokat átlépő televíziózásról szóló irányelv⁶ a médiatartalmak alapjogi korlátjaként még az Emberi Jogok Európai Egyezményére utalt vissza.⁷

Az 1992-es maastrichti szerződésmódosítás egyelőre még csak a tagállamokkal szemben fogalmazott meg alapvető szintű elvárásokat,⁸ majd valódi fordulat az Amszterdami Szerződéssel következett be. Ugyanis az EUSZ 6. cikkében foglalt elvek már nem csupán az Unió tevékenységeinek mércéjéül (korlátjául) szolgáltak, hanem az 1997-es szerződésmódosítás az új,

⁴ Egbert DOMMERING: European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms. In: Oliver CASTENDYK, Egbert DOMMERING, Alexander SCHEUER (szerk.): *European Media Law*. Alphen aan den Rijn, Wolters Kluwer, 2008. 12.

⁵ Uo.

⁶ A Tanács 89/552/EGK irányelve (1989. október 3.) a tagállamok törvényi, rendeleti vagy közigazgatási intézkedésekben megállapított, televíziós műsorszolgáltató tevékenységre vonatkozó egyes rendelkezéseinek összehangolásáról.

⁷ DOMMERING i.m. (4. lj.) 12

⁸ Armin VON BOGDANDY: A Disputed Idea Becomes Law: Remarks on European Democracy as a Legal Principle. In: Beate KOHLER-KOCH, Berthold RITTBERGER (szerk.): *Debating the Democratic Legitimacy of the European Union*. Lanham, Rowman & Littlefield Publishers, 2007. 34.

uniós alkotmányos rend alapjául jelölte ki ezeket az elveket: „a pozitív jogban immár az európai alkotmányosságnak nem csupán a restriktív, de konstitutív formája is elismerést nyert.”⁹

A Lisszaboni Szerződés újabb mérföldkövet jelent a európai integrációnak, hiszen a Maastrichti Szerződéssel újtára indított politikai unió az Európai Unió jogalanyiségének elnyerésével vált teljessé. Évtizedes várakozás után a lisszaboni módosítással az Alapjogi Charta is kötelező jogforrássá vált. Ezzel pedig kézzelfoghatóvá válnak azok a jogok és elvek, melyek az Unió értékeinek részletezéseként is felfoghatók és az Európai Bíróság korábbi alapjogi joggyakorlatát kodifikálják.¹⁰ Végül, a lisszaboni szerződésmódosítás az Unió alapelveit értékévé nevezi át, miközben azok körét is jelentősen bővíti. Az EUSZ lisszaboni szerződésmódosítással átalakított 2. cikke szerint:

„Az Unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának értékein alapul. Ezek az értékek közösek a tagállamokban, a pluralizmus, a megkülönböztetés tilalma, a tolerancia, az igazságosság, a szolidaritás, valamint a nők és a férfiak közötti egyenlőség társadalmában.”

2. Értékek és elvek az uniós jogrendben¹¹

Az Európai Unióhoz való csatlakozásunkkal egy többszintű kormányzási rendszer¹² részévé váltunk, ahol a jogalkotási, végrehajtási és igazságszolgáltatási funkciók megoszlanak a nemzeti és uniós szintek közt. Az eredmény egy „európai alkotmányos tér”, melyben az Unió alkotmányjoga a tagállami alkotmányok mellett egyfajta „részalkotmányként” jelenik meg. Az alábbiakban az e „részalkotmányban” foglalt értékeknek, elveknek az európai alkotmányos térben betöltött szerepét és hatásait vizsgáljuk.¹³

Az értékek és elvek szerepének vizsgálata körében előzetesen arra kell választ kapnunk, hogy az értékek és elvek milyen viszonyban állnak egymással az uniós jogban. E tekintetben a Lisszaboni Szerződés nyújt fogalmi fogódzót, hiszen ezzel a szerződésmódosítással az uniós

⁹ Armin VON BOGDANDY: Founding Principles. In: Armin VON BOGDANDY, Jürgen BAST (szerk.): *Principles of European Constitutional Law*. Oxford, Hart Publishing, 2009. [A továbbiakban: VON BOGDANDY i. m. (2009a)] 22.

¹⁰ „[M]aguk mögött hagyják árnyéklétüket”, Armin VON BOGDANDY, Matthias KOTTMANN, Carlino ANTPÖHLER, Johanna DICKSCHEN, Simon HENTREI, Maja SMRKOLJ: Ein Rettungsschirm für europäische Grundrechte – Grundlagen einer unionsrechtlichen Solange-Doktrin gegenüber Mitgliedstaaten. *ZaöRV*, 72:2012. 46.

¹¹ Általánosságban I. VON BOGDANDY-BAST i. m. (9. lj.) 14–18.

¹² Gary MARKS, François NIELSEN, Leonard RAY, Jane SALK: Competencies, Cracks and Conflicts: Regional Mobilization in the European Union. In: Gary MARKS, Fritz W. SCHARPF, Phillippe C. SCHMITTER (szerk.): *Governance in the European Union*. London, Sage, 1996. 41–42.

¹³ Armin VON BOGDANDY: Grundprinzipien, In: Armin VON BOGDANDY, Jürgen BAST (szerk.): *Europäisches Verfassungsrecht*. Heidelberg, Springer, 2009. [A továbbiakban: VON BOGDANDY i. m. (2009b)] 30.

„alkotmányozó hatalom” az Európai Unióról Szóló szerződés korábbi 6. cikkében foglalt elveket az EUSZ hatályos szövegének 2. cikkében értékekké nevezte át, egyben jelentősen kibővítette azok körét az eredeti elveket konkretizáló, további értékekkel. Ebből a szempontból az értékek csupán az Unió korábbi elveinek „átnevezéseiként” jelennek meg; az Unió új értékeinek jellege és szerepe a korábbi elvekhez képest nem változott. Ugyanakkor e fogalmi distinkció mögött az uniós alkotmányozó hatalomnak az a megfontolása is állhatott, hogy az eltérő megnevezéssel fogalmilag is kihatja az Unió jogrendjében kiemelkedő szereppel bíró értékeket az Unió egyébként szélesebb kört átfogó elveinek sorából.¹⁴

Az értékek és elvek fogalmi elhatárolása kapcsán Armin von Bogdandy így ír: „A Lisszaboni Szerződés ebből a szempontból problematikusnak mondható. Ebben ugyanis az EU alapelveit értékékként jelölik és az uniós polgárok etikai meggyőződésékként jelenítik meg. (...) Az értékalapú diskurzusok pedig gyakran paternalisztikus dimenziót öltenek.”¹⁵ Habár a szerző szerint a szóhasználat nagyon is félrevezető, hiszen az értékek „alapvető etikai meggyőződések kifejeződései”, a Lisszaboni Szerződéssel bevezetett értékeket valójában jogi normáknak, alapvető elveknek kell tekintenünk, tekintettel kodifikációjuk módjára és lehetséges jogkövetkezményeikre.¹⁶

Az értékek és elvek egymáshoz képest képviselt rangja és kikényszerítésük módja igen sokatmondó. Az értékek olyan alapvető elveket jelenítenek meg, melyek az egész integrációs folyamatot áthatják, egyszerre kötik az Uniót és a tagállamokat jogalkotási tevékenységeik és a ráépülő gyakorlat tekintetében, sőt, a csatlakozni kívánó (EUSZ 49. cikk),¹⁷ vagy az Unióval egyéb kapcsolatra lépni szándékozó államokat is kötelezik.¹⁸ A tagállamokkal szembeni kikényszerítésükre két eszköz is rendelkezésre áll: egyrészt egy formalizált politikai eszköz az EUSZ 7. cikke alapján, másrészt jogi utat jelenthet az Európai Bíróság előtt lefolytatható kötelezettség-szegési eljárás.¹⁹ Sőt, az alábbiakban bemutatásra kerül egy olyan javaslat is, mely az egyéni jogérvényesítés előtt is megnyitná az utat az EUSZ 2. cikkének alapjogi értékeire nézve. Ehhez képest az EUSZ 2. cikkén „kívülrekedt” elvek, így például az Uniót kötelező szubszidiaritás elve (EUSZ 5. cikk (3) bekezdés)²⁰ vagy a tagállamokra irányadó közösségi hűség elve [EUSZ 4. cikk

¹⁴ A Lisszaboni Szerződést megelőző fogalmi állapotokra utal von Bogdandy, mikor azt írja: „Az alapvető elv fogalmába nem tartozik bele valamennyi olyan norma vagy normaelem, melyet a Szerződések vagy az Európai Bíróság »elvként« határoz meg, ide csupán néhány rendelkezés tartozik, melyeket a nemzeti alkotmányokban egyébként alapvető elveknek vagy strukturális elveknek is szoktak nevezni.” VON BOGDANDY–BAST i.m. (9. lj.) 21.

¹⁵ VON BOGDANDY (2009b) i.m. (13. lj.) 25; l. még: 58.

¹⁶ VON BOGDANDY i.m. (9. lj.) 22.

¹⁷ COM(2003) 606 final; 3.

¹⁸ VON BOGDANDY et al (2012) i.m. (10. lj.) 67.; konkrét elvárás a médiaszabadsággal és pluralizmussal kapcsolatban az alábbi jelentés fogalmazta meg: Report of the High Level Group on Media Freedom and Pluralism: A free and pluralistic media to sustain European democracy (January 2013); 4.

¹⁹ Clemens LADENBURGER: FIDE 2012 – Session on „Protection of Fundamental Rights post-Lisbon – The interaction between the Charter of Fundamental Rights, the European Convention of Human Rights and National Constitutions” (Institutional Report, Brussels, 2011), http://www.fide2012.eu/index.php?doc_id=88,%20at%2048%20ff;13

²⁰ A nemzeti parlamentek a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról szóló jegyzőkönyv 7. cikke szerinti eljárásban a nemzeti parlamentek által a szubszidiaritás elve érvényesüléssel kapcsolatban benyújtott kifogások nem vezetnek automatikusan a jogalkotási javaslatok visszavonásához, az ezzel kapcsolatos döntés az uniós jogalkotót

(3) bekezdés] csupán semmissé nyilvánítási, illetve kötelezettségszegési eljárás keretében kikényszeríthetők.

Ahhoz, hogy az uniós értékeknek és elveknek a tagállami jogalkotó és joggyakorlat irányába kifejtett lehetséges hatásait vizsgáljuk, elengedhetetlen az értékek és elvek szerepének és normativitásának vizsgálata.

2.1. Értékek és elvek szerepe az uniós jogrendben

Az uniós elvekről írt legújabb munkájában von Bogdandy az elvek jogrendben betöltött szerepének három kategóriáját különíti el: az elvek *i)* rendezési funkcióját, *ii)* a jogi érvek megalapozásában betöltött funkcióját, valamint *iii)* a korrekciós funkciót.

i) Rendezési funkció

Az elvek egy alkotmányos rendben – márpedig az uniós jogrend alkotmányos rendnek tekinthető²¹ – egyfajta sarokkövekként jelennek meg, mintegy kijelölik a kérdéses jogrend alkotmányos alapjait. Egyben a másodlagos jogforrások alapját és értelmezési keretét is megadják, hiszen az „alkotmány valamennyi jogviszonyt át kell, hogy hasson”,²² miközben az elvek olyan „kiemelt normák, melyek az egész [jogrendszerre] vonatkoznak.” Ebből a szempontból a másodlagos jog az elsődleges jogban megjelenített elvek konkrét kérdésekben való értelmezésének és végrehajtásának tekinthető. Von Bogdandy azonban felhívja a figyelmet arra, hogy az elvek nem szolgálhatnak arra, hogy megmerevítsék a jogrendet, ehelyett azok csupán egyszerű rendezési, jogfejlesztő funkcióval bírnak, miközben kellő fogalmi nyitottsággal kell rendelkezniük a változásokhoz való alkalmazkodás és az elvek egymáshoz való viszonyának egyedi eldöntésének lehetősége érdekében.²³ Mindezek alapján az elvek egymáshoz való viszonya és a másodlagos jogra kifejtett hatása dinamikus, azaz a szociológiai kihívásokra adott jogfejlesztő tevékenység tükrében alakul.

ii) A jogi érvek megalapozásának funkciója

Míg az elvek rendezési funkciója olyan funkció, mely az uniós jogrend belső dinamikáját határozza meg, a tagállami jogalkotás és gyakorlat szempontjából az elvek szükségszerű fogalmi nyitottsága támpontot jelenthet az átültetésben megjelenő sokszínűség fenntartásához és az uniós elvek mindenkori értelmezési kereteinek megkérdőjelezéséhez.

illeti meg. A jegyzőkönyv 8. cikke azonban közvetve, a tagállamon keresztül a nemzeti parlamentek számára is lehetővé teszi a semmissé nyilvánítási eljárás kezdeményezését.

²¹ VON BOGDANDY (2009a) i.m. (9. l.) 27; „[A]z alkotmányosodás (...) azokra a folyamatokra utal, melyek keretében a nevezett alapvető elvek az EU jogrendjébe beágyazásra kerülnek. Így az alkotmányosodás fogalmával jelölik egyebek között az alapvető jogoknak, valamint a képviselői demokrácia elvének az EU Alkotmányába történő felvételét.” Berthold RITTBERGER, Frank SCHIMMELFENNIG: Explaining the constitutionalization of the European Union. *Journal of European Public Policy* 13:2006:8. 1149.

²² VON BOGDANDY (2009a) i.m. (9. l.) 16.

²³ Uo.

Von Bogdandy szerint „azzal, hogy a jogászi szakma érvelési eszköztárát kitágítják, az elvek egyben megerősítik annak autonómiáját a jogalkotó politikai intézményekkel szemben”,²⁴ méghozzá a jogszabályok elvi alapú értelmezése útján. Ezzel megnyílik a lehetőség arra, hogy a jogalkalmazó a jogalkotó által elfogadott jogszabályok értelmezésébe egy, a jogalkotói felhatalmazáson kívül eső jogforrást is bevonjon, azaz az uniós jog esetében a másodlagos jogot az elsődleges jogban foglalt elvekre tekintettel értelmezze. Az egyes elvek elsősorban egyéb jogi érvek általános alátámasztását szolgálhatják,²⁵ ugyanakkor az Európai Bíróság gyakorlatában az is előfordul, hogy önmagában egy elv testesíti meg a jogi érvet és válik valamely aktus jogszerűségének mércéjévé.²⁶

iii) Korrekciós funkció

Az Európai Unióról szóló Szerződés hatályos szövege egyetlen rendelkezésben (EUSZ 2. cikk), csupán két mondatban, felsorolásszerűen tartalmazza azokat az értékeket (elveket), melyeken az Unió alapul. Az elvek megfogalmazása *tömör, nyitott és általános*, nélkülözi a közelebbi definíciót. Nem véletlenül, hiszen az elvek „bármely értelmezése csak azzal járna, hogy bebetonozza őket, ez pedig ellentétes volna az alkotmányos terv lényegével és azzal a kockázattal járna, hogy a jelen nemzedékeket foglyul ejthetnék a múlt döntései.”²⁷ Márpedig az elvek hosszú távra íródtak: nem az elvek, hanem azok értelmezései követik a társadalmi, politikai és gazdasági változásokat. Az elvek szükségszerű nyitottsága az elvek korrekciós funkciójára vezethető vissza. Von Bogdandy szerint ugyanis az elvek a jogrend és a széles nyilvánosság közötti „átjáró” szerepét töltik be: az elveknek a társadalmi valóságra tekintettel történő folyamatos újraértelmezésével a jogrend „karbantartható”. Az elveken, mint átjárókon ugyanis a változó társadalmi meggyőzések és érdekek is beszüremlenek és termékenyen hatnak mind a jogértelmezésre, mind pedig a jogi érvelésre,²⁸ a folyamatosan változó társadalmi valósághoz igazítván azokat.²⁹

Másfelől elmondható, hogy az értékek általános megfogalmazása azt is lehetővé teszi, hogy az EUSZ 2. cikke mögött az eltérő alkotmányos hagyományokkal rendelkező valamennyi tagállam felsorakozhasson. Az EUSZ 2. cikkének nyitottsága úgy teremt egységet a tagállamok között, hogy – az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésére is tekintettel – nem veszélyezteti „alkotmányos sokszínűségüket”, nemzeti identitásukat.³⁰

²⁴ Uo., 17.

²⁵ Miguel POIARES MADURO: Interpreting European Law: Judicial Adjudication in a Context of Constitutional Pluralism. *EJLS* 2:2007. 1; 12.

²⁶ VON BOGDANDY (2009a) i.m. (9. lj.) 17.

²⁷ Uo., 12.

²⁸ Uo., 17–18.

²⁹ Christina VOIGT: The Role of General Principles in International Law and their Relationship to Treaty Law, *RETÆRD Jurist- og Økonomiforbundets Forlag* 31:2008:2 9-10. “[R]acionális és legitim jogalapot biztosítanak jogviták megoldására az olyan, egyre növekvő számú ügyekben, ahol a hatályos jogszabályok már nem tudnak megfelelően reagálni az Unió politikai, jogi és társadalmi realitásaira.” MADURO i.m. (25. lj.) 11.

³⁰ VON BOGDANDY et al (2012) im. (10. lj.) 53.

2.2. Értékek és elvek normativitása az uniós jogrendben³¹

Sebastian Unger szerint az elvek mindössze egyfajta „legyengített érvénnyel bírnak”, így a jogalkalmazó csupán a fennálló jogi és ténybeli lehetőségek keretében köteles azt érvényre juttatni.³² Ennek eszköze Robert Alexy szerint a mérlegelés, azzal a megkötéssel, hogy az elvet a lehető legteljesebben érvényre kell juttatni (optimalizáció).³³ Szemben a jogi szabállyal, mely egyértelmű jogkövetkezményt kapcsol valamely tényálláshoz,³⁴ Ronald Dworkin szerint az elv „valamely irányba mutató érvet szolgáltat, ³⁵ anélkül, hogy egy adott döntést írta elő.”³⁶

A fentiekben vázoltakkal ellentétben Jakab András tagadja, hogy a normativitás szempontjából különbséget kellene tenni szabályok és elvek között: „abból kell kiindulnunk, hogy az úgynevezett ‘elvek’ ugyanolyan típusú normativitással bírnak (azaz, vagy alkalmazandóak, vagy nem; ha pedig igen, akkor konkrét jogkövetkezményt vonnak maguk után), miként a szabályok – csupán a hatályuk bizonytalan, éppen a nyelvi megfogalmazásuk homályos és általános volta okán.”³⁷ Jakab szerint az elvek abban is osztrják a jogi szabályok sorsát, hogy csupán két lehetőség van: vagy megsértik ezeket, vagy nem, harmadik lehetőség nincsen. Az a tény, hogy az elvek megsértésének megállapításához mérlegeléssel jutunk el, csupán módszertani kérdés, ami az elvek normativitásán nem változtat.³⁸ Ebben a rendszerben az elvek érvényre juttatása nem optimalizálás útján történik, az ugyanis sokkal inkább a szabályok és elvek konkrét esetre történő alkalmazásának (bírói mérlegelés) eredménye.³⁹

Akár Alexy és Dworkin elméletét, akár Jakab elvekkel kapcsolatos megközelítését tesszük magunkévá, összefoglalva elmondható, hogy az elvek rendelkeznek normativitással és normativitásuk vitatott jellege semmit nem változtat azon, hogy az elvek alkalmazása a gyakorlatban mérlegelés útján történik.⁴⁰

Milyen kötelezettséget ró egy uniós elv a nemzeti jogalkotóra? A jogalkotó az irányadó elvek érvényesülését csupán megfelelő, „legitim” célok elérése érdekében korlátozhatja. Az uniós jog hatálya alá tartozó tényállásokkal kapcsolatos joggyakorlatából kiderül, hogy az Európai Bíróság a tagállamok által megvalósítani kívánt célkitűzések legitimitását is vizsgálja, hiszen amennyiben egy adott célkitűzés megalapozatlan (például nem legitim gazdasági célkitűzés vagy beavatkozás nélkül is eleve teljesülő célkitűzés), a tagállami korlátozás jogszerűtlen. Mindazonáltal fontos kiemelni, hogy a tagállamok széles mozgástérrel rendelkeznek szakpolitikai

³¹ VON BOGDANDY (2009a) i.m. (9. lj.) 22.

³² Sebastian UNGER: *Das Verfassungsprinzip der Demokratie*. Tübingen, Mohr Siebeck, 2008. 133.

³³ Robert ALEXY: *Constitutional Rights, Balancing, and Rationality*. *Ratio Juris* 16:2003:2 136.

³⁴ L. kételemű normaszervezet, JAKAB András: A norma szerkezetének vizsgálata. *Jogelméleti Szemle*, 2001/4, <http://jesz.ajk.elte.hu/jakab8.html>.

³⁵ L. fent: A jogi érvek megalapozásának funkciója [ii] pont].

³⁶ Ronald DWORKIN: *Taking Rights Seriously*. Cambridge, Harvard University Press, 1977. Idézi: VOIGT i.m. (29. lj.) 10.

³⁷ JAKAB András: *Concept and Function of Principles. A Critique of Robert Alexy*, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1918421 (2009. augusztus 28.), 5.

³⁸ Uo., 6.

³⁹ Uo.

⁴⁰ A fenti absztrakt kérdést a FIDE 2011-es konferencia keretében a Chartában foglalt jogok és elvek tekintetében is megvizsgálták: LADENBURGER i.m. (19. lj.) 31-33.; l. különösen 33.

célkitűzéseik meghatározására⁴¹ – különösen igaz ez azokra a szabályozási kérdésekre nézve, melyek tagállami hatáskörben maradtak. A jogalkotó a szabályozás során valamely kockázatra vagy igényre reagálva eleve mérlegeli a beavatkozás szükségességét és terjedelmét. A jogalkotó kötelessége, hogy célkitűzéseit *arányosan* valósítsa meg, azaz, Alexy megközelítésében a szabályozással létrehozott korlátozások mellett az irányadó elvek a lehető legteljesebben érvényesüljenek, illetve Jakab felfogásában a korlátozás jogszerű legyen.

Míg az uniós jogalkotó szabályozása során tiszteletben kell, hogy tartsa az uniós értékeket és elveket, a nemzeti jogalkotóra kettős kötelezettség hárul. A nemzeti jogalkotót az uniós jog végrehajtásában ugyanis nem csupán az uniós értékek, hanem a nemzeti alkotmányban foglalt elvek is kötelezik, melyre jó példát szolgáltat a Bundesverfassungsgericht európai letartóztatási parancsot átültető nemzeti jogszabállyal kapcsolatos ítélete.⁴² Ebben a Német Szövetségi Alkotmánybíróság kifejti, hogy a jogállamiság és bizalomvédelem alkotmányos elve értelmében a jogalkotó köteles „kíméletesen”, azaz arányosan átültetni az európai letartóztatási parancsról szóló kerethatározatot. Ez azt jelenti, hogy a jogalkotó a kerethatározat alapján rendelkezésére álló mozgásteret maximálisan ki kell, hogy használja a nemzeti alkotmányban foglalt elvekre is tekintettel.⁴³

3. Az Unió értékeinek jellege, kikényszeríthetősége és meghatározhatósága

3.1. Az EUSZ 2. cikke, mint közrendi minimum

Milyen szerepet játszanak az Unió értékei a médiajog területén? Az értékek funkciójánál írottakkal összhangban az uniós értékek az uniós jogrendszer egészének, így az uniós médiajognak is alapját és értelmezési keretét adják. Ez utóbbi állítás azonban nem teljes. Von Bogdandy és szerzőtársai szerint ugyanis az Unió értékeit deklaráló EUSZ 2. cikke „tartalmazza a közös standardokat többek között az emberi jogok és demokrácia tárgyában, méghozzá az európai jogi térségben gyakorolt *valamennyi* főhatalom tekintetében – akár az Unió, akár a tagállamok gyakorolják azt. Ebben az értelemben az EUSZ 2. cikke egy *közrendi* elemet rögzít mind az Unió, mind pedig a tagállamok számára.”⁴⁴ Ingolf Pernice szerint a közös értékek révén létrejön a tagállamok „minimális alkotmányos homogenitása”, kijelölve egyben a tagállamok „alkotmányos autonómiájának európai korlátait” is.⁴⁵

⁴¹ L. pl. Schindler-ügy: „sufficient degree of latitude”, C-275/92. sz. Her Majesty’s Customs and Excise kontra Gerhart Schindler and Jörg Schindler ügyben 1994. március 24-én hozott ítélet [(EBHT 1994., I 1039. o.), 61. pont.

⁴² BVerfG, 2 BvR 2236/04.

⁴³ „A jogalkotó mindenestre köteles volt azt a mozgásteret, melyet a kerethatározat a tagállamoknak meghagy, az alapjogokat kímélő módon kihasználni.” BVerfG, 2 BvR 2236/04. 80. pont.

⁴⁴ Armin VON BOGDANDY, Carlino ANTPÖHLER, Johanna DICKSCHEN, Simon HENTREI, Matthias KOTTMANN, Maja SMRKOLJ: *Opinion on the Compatibility of the Hungarian Media Acts with the Charter of Fundamental Rights of the European Union*. Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, Heidelberg, 2011. április. 19.

⁴⁵ Ingolf PERNICE: Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-Making Revisited? *Common Market Law Review*, 36:1999. 726

Ennek megfelelően az EUSZ 2. cikkében foglalt értékek a tagállami médiajogi hatáskörök gyakorlása során is irányadóak. Ezzel pedig az Unió értékei áttörnek az uniós jog végrehajtása – tagállami hatáskör hagyományos dualizmusát, igaz, a szerzőtársak szerint az EUSZ 2. cikke által garantált alapvető jogi standard a tagállami hatáskörök tekintetében „sokkal kevésbé szigorú, mint az uniós jog végrehajtásával kapcsolatos ügyekben” érvényesülő uniós mérce. Von Bogdandy és szerzőtársai rámutatnak, hogy noha az Alapjogi Charta 51. cikk (1) bekezdése alapján a Charta rendelkezései csupán az uniós jog végrehajtása során alkalmazandók, a Charta egyben „az EUSZ 2. cikkében foglalt emberi jogok tartalmát jeleníti meg.”⁴⁶ Mindezek alapján két esetet különböztethetünk meg: egyrészt az uniós jog végrehajtásának eseteit az uniós hatáskörgyakorlás, illetve az uniós jog tagállami végrehajtása formájában, melyekre az Alapjogi Charta teljes mértékben irányadó, másrészt a tagállami hatáskörgyakorlást (beleértve akár a tisztán tagállami tényállások⁴⁷ eseteit is), melyekre a tagállami alkotmányos rendelkezések és az Emberi Jogok Európai Egyezménye irányadó. E két nagy esetkör tekintetében azonban egyaránt irányadó az EUSZ 2. cikkében foglalt közrendi minimum, melyet alapjogi tekintetben az Alapjogi Charta tesz kézzelfoghatóvá. Mindez a szerzőtársak okfejtését továbbgondolva egyben azt is jelenti, hogy a tagállamok számára fenntartott – vagy másként fogalmazva: a tagállamoknál megmaradt – hatáskörök tekintetében az EUSZ 2. cikke gyakorlatilag „visszacsempézi” az Alapjogi Charta mércéjét, igaz, kevésbé szigorú formában,⁴⁸ egyfajta homályos, közrendi minimumként.⁴⁹

3.2. Az EUSZ 2. cikkének vegyes jellege

Érdekes problémát vet fel az Unió értékeinek nagyon is vegyes jellege. Egyes értékek (elvek) ugyanis egy az egyben megfeleltethetők az Alapjogi Chartában foglaltaknak (pl. az emberi méltóság tiszteletben tartása), míg más értékek olyan horizontális jellegű elvekként jelennek meg, melyek akár több alapjoggal is kapcsolatba hozhatók (pl. a szabadság) vagy akár az alapjogokon túlmutatnak (pl. a demokrácia). Az alapjogoknak az értékek (korábbi elvek) körében való elhelyezése egy érdekes folyamat tükröződése, mely egyébként nem korlátozódik az uniós jogrendre:

⁴⁶ VON BOGDANDY et al i.m. (44. lj.) 20. A Charta és az EUSZ 2. cikkének viszonyában másik érdekes pont-ra hívja fel a figyelmet a FIDE 2011-es gyűlése: eszerint a Chartán kívülrekedt olyan vitatott emberi jogok esetében, mint amilyenek például a kisebbségek jogai is tekinthetők, az EUSZ 2. cikke nyújthat alapot a jogvédelemre. LADENBURGER i.m. (19. lj.) 5. Igaz, a Charta 21. és 22. cikke is értelmezhető oly módon, mint amely a kisebbségek alapjogi védelmét garantálja, l. LÁNCOS Petra Lea: *Nyelvpolitika és nyelvi sokszínűség az Európai Unióban*. Doktori értekezés, 2012. 211–216.

⁴⁷ VON BOGDANDY et al i.m. (10. lj.) 48.

⁴⁸ Az EUSZ 2. cikke elég nagy mozgási szabadságot enged a tagállamok részére a demokratikus jogállami keretek kialakításában. Léteznek egyetemes emberi jogi standardok, amelyeket mindenképpen be kell tartani – Armin von Bogdandy német európa-jogász professzorral Halmi Gábor és Salát Orsolya beszélget. *Fundamentum*, 2011/2. 43.

⁴⁹ VON BOGDANDY azonban kifejezetten úgy foglal állást: „egy tagállam által elkövetett súlyos emberjog-sértés esetére más standardnak kell érvényesülnie, nem a kartának. Az Alapjogi Charta ugyanakkor a magyar médiatörvény szabályainak jelentős részét átfogja, mivel azok az EU-jog átültetéseként értelmezhetők, ezáltal meg kell felelniük a charta követelményeinek. Ez azonban nem minden aspektusra áll; különösen a nyomtatott sajtó területén érzékeny lyukak tátonganak.” Uo. 41.

Alexy a Bundesverfassungsgericht *Lüth*-döntését elemezve hasonló tendenciára mutat rá.⁵⁰ Ez pedig azt jelenti, hogy „az alkotmányos jogokban foglalt értékek vagy elvek nem csupán az állampolgár és az állam viszonylatában érvényesülnek, *szubjektív jogokként*, hanem azon túl is, ‘a jog valamennyi területén’. Ennek köszönhetően az alkotmányos jogok a teljes jogrendre ‘kiszárhoznak’. Az alkotmányos alapjogok így mindenütt jelenvalóvá válnak.”⁵¹

Ezzel egyidőben azonban nem zajlik az alkotmányos elvek „alapjogiasodása”, ezen elvek megsértése nem keletkeztet az egyének oldalán szubjektív jogokat. „A ‘demokráciát’ vagy a ‘jogállamiságot’ illető szubjektív jogokat azonban nehéz volna igazolni, (...) az Unió szintjén legalábbis még úgy tűnik, nem érett meg a helyzet egy ilyen lépésre, tekintettel arra, hogy az Európai Bíróság sem hozott még ez irányú ítéletet.”⁵² Ezzel a megközelítéssel egyébként egybevág az Alapjogi Chartában foglalt elvek és jogok elhatárolásával kapcsolatos jogtudományi álláspont is: szemben a Chartában foglalt szubjektív jogokkal, az „elveknek nincs közvetlen hatálya, azokat [önmagukban] nem lehet felhívni a tagállami bíróság előtt”.⁵³

Az EUSZ 2. cikkének vegyes jellege, az alapjogok és alkotmányos elvek egymásmelletti sége azzal jár, hogy a rendelkezésben foglaltak kikényszerítésére eltérő módon kerülhet sor. Az EUSZ 2. cikkében foglalt alapjogok kikényszerítésének eszközéül von Bogdandy és szerzőtársai elsősorban a „fordított Solange” szerinti eljárást javasolják, a közrendi minimum szűkebb szeletére, az alapjogi minimumra koncentrálna, míg az alkotmányos alapelvek érvényre juttatására kizárólag az alapítószerződésekben foglalt eljárások irányadók. Ezzel a szerzőtársak *kettéhasítják* az EUSZ 2. cikkét az alapjogok, valamint az egyéb „alkotmányos alapelvek” mentén. Ez utóbbi elvek megsértése nem egyéni alapjogsérelemmel, hanem az alkotmányos alapelveket konkretizáló alkotmányos értékek megsértésével járhat.

3.3. A közrendi minimum kikényszerítésének lehetőségei

A fentiekkel összhangban eltérő szankcionálási lehetőségek kapcsolódnak az EUSZ 2. cikkében foglalt alapjogi minimum, illetve az alkotmányos elvekkel kapcsolatos, szélesebb értelemben vett közrendi minimum kikényszerítéséhez. Von Bogdandy és szerzőtársai „fordított Solange” javaslatát is figyelembe véve az alábbi megállapításokat tehetjük. Az EUSZ 2. cikke szerinti alapjogi minimum kikényszerítésére hivatottak egyéni jogérvényesítés keretében a tagállami bíróságok, kötelezettségszegési eljárásban pedig az Európai Bíróság (bírói út), emellett nyitva áll az EUSZ 7. cikke szerinti politikai szankció lehetősége is (politikai út).⁵⁴ Ehhez képest a közrendi minimumot megtestesítő alkotmányos elvek tiszteletben tartásának kikényszerítésére nem kerülhet sor egyéni jogérvényesítés keretében, ilyen esetekben csupán az Európai Bíróság

⁵⁰ ALEXY i.m. (33. lj.) 133.

⁵¹ Uo; MADURO i.m. (25. lj.) 11. Habermas arra figyelmeztet, hogy az alapjogok elvesztésével e jogok ‘felhígulnak’ és azok veszítenek normativitásukból. HABERMAS, idézi: ALEXY i.m. (33. lj.) 134. Ezzel azonban nem feltétlenül értünk egyet: Jakab érvelésével összhangban csupán a feloldási szabályok alkalmazásában lehet eltérés, mely az elv normativitását nem érinti, l. JAKAB i. m. (37. lj.).

⁵² VON BOGDANDY et al i.m. (10. lj.) 60.

⁵³ LADENBURGER i.m. (19. lj.) 33.

⁵⁴ COM(2003) 606 final. 6.

előtti eljárás, valamint az EUSZ 7. cikk szerinti eljárás vehető igénybe. Az alábbiakban az EUSZ 2. cikkében foglaltak tagállamokkal szembeni kikényszerítésének lehetőségeit tekintjük át.

3.3.1. A közrendi minimum megsértének bírói szankcionálási lehetőségei

a) Az alapjogi minimum kikényszerítése: eljárás a tagállami bíróság előtt

Ami az EUSZ 2. cikkében foglalt alapjogi elvárások tagállamokkal szembeni érvényesítését illeti, von Bogdandy és szerzőtársai szerint analógiául a Bundesverfassungsgericht Solange-gyakorlata szolgál, immár „fordított Solange” formájában. Az analógia alapja, hogy az az EUSZ 2. cikkében foglalt közrendi minimum az EUSZ 7. cikkével is összhangban csupán az *uniós értékek súlyos megsértését szankcionálja*. A szerzőtársak szerint tehát „mindaddig, amíg a tagállamok az alapjogoknak az EUSZ 2. cikke által garantált lényeges tartalmát biztosítják, addig az Alapjogi Charta alkalmazási körén kívüleső kérdésekben” önállóan gyakorolhatják hatásköreiket.⁵⁵ Ez az „önállóság” annyit jelent, hogy a „tisztán tagállami tényállások” körében a tagállamok alapjogsértéseire a nemzeti alkotmány és az Emberi Jogok Európai Egyezménye irányadó.⁵⁶

A szerzőtársak szerint javasolt fordított Solange-doktrína értelmében az uniós értékeknek (EUSZ 2. cikk) tagállamok által történő súlyos megsértése esetén elsősorban a *tagállami* bíróságok hivatottak eljárni.⁵⁷ A doktrína alkalmazásához azonban meg kell határoznunk, miben is áll az uniós értékek súlyos megsértése, illetve, mire alapozható az uniós polgár uniós jogon alapuló kereseti igénye a tagállami bíróságok előtt tisztán tagállami tényállásokban. A fordított Solange-doktrína keretében fennáll az a vélelem, hogy a tagállamok biztosítják az alapjogvédelemnek az EUSZ 2. cikke szerinti minimumát. Ahhoz, hogy a fordított Solange-doktrína értelmében az egyén az uniós jogra hivatozással tisztán tagállami tényállásokban fel tudjon lépni a tagállami alapjogsértésekkel szemben, meg kell tudnia döntenie a doktrína értelmében fennálló vélelmet és bizonyítania kell az *uniós értékek súlyos megsértését* a tagállam által. Miben áll azonban az uniós értékek súlyos megsértése?

Pernice szerint a közös értékek „kölcsonös garanciát nyújtanak az európai polgárok számára, hogy mind európai, mind nemzeti szinten tiszteletben tartják azokat az alapvető értékeket, melyekben megállapodtak.”⁵⁸ Ez pedig megalapozza azt a vélelmet, hogy a tagállamok tiszteletben tartják az EUSZ 2. cikkében foglalt alapjogi minimumot. Von Bogdandy és szerzőtársai szerint tehát, amíg a tagállamok garantálják az uniós polgárok számára az őket megillető jogok *lényeges tartalmát*, addig nem lehet szó az uniós értékek súlyos megsértéséről. Amennyiben azonban az alapjogsérelmet szenvedett uniós polgárnak sikerül a tagállami bíróság előtt bizonyítania, hogy a tagállam az alapjogok lényeges tartalmát nem biztosítja, így például „nem hajt-

⁵⁵ VON BOGDANDY et al i.m. (10. lj.) 46

⁵⁶ Uo., 65.

⁵⁷ Uo., 46.

⁵⁸ PERNICE i.m. (45. lj.) 726. A Bizottság által az EUSZ 7. cikkével kapcsolatban kiadott közleménye alapján „a közös elvek (...) a személyt helyezik az európai integrációs projekt középpontjába.” COM(2003) 606 final. 3.

ja végre az Emberi Jogok Európai Bíróságának valamely jogerős, az alapvető jogok lényeges tartalmának megsértésével kapcsolatos ítéletét,⁵⁹ megkerüli, megfélemlíti vagy figyelmen kívül hagyja a tagállami bíróságokat hasonló esetekben,⁶⁰ akkor a sértett előtt megnyílik az út az EUSZ 2. cikke által garantált alapjogi minimum érvényesítésére a tagállami bíróság előtt. A szerzőtársak szerint ugyanis, amennyiben az EUSZ 2. cikkében foglalt alapjogi minimum tagállam részéről való garantálásának védelme megdől, „a tagállami bíróságok az uniós alapjogok lényeges tartalmát bármely tagállami intézkedéssel szemben érvényesíthetik, melyhez az egyes személyeknek uniós polgári mivoltukból fakadóan szubjektív joguk kapcsolódik.”⁶¹

Pontosan min alapul az uniós polgár uniós jogon alapuló igénye? Az Európai Bíróság a Grzelczyk-ügyben kimondta, hogy „az uniós polgári jogállásnak (...) az a rendeltetése, hogy a tagállamok állampolgárainak alapvető jogállása [státusa] legyen”.⁶² Az uniós polgárok státuszát rögzítő alapvető rendelkezés a lisszaboni szerződésmódosítás óta az EUMSZ 20. cikkében található. Az EUMSZ 20. cikke által megalapozott uniós polgársági státusszal kapcsolatban a Bíróság a Ruiz Zambrano-ügyben kinyilvánította, hogy az uniós joggal „ellentétesek azok a nemzeti intézkedések, amelyek azzal a hatással járnak, hogy megfosztják az uniós polgárokat az *uniós polgárként meglévő jogállás révén biztosított jogok lényegének tényleges élvezésétől*.”⁶³ Az EUSZ 2. cikkében foglalt alapjogi minimum be nem tartása, azaz az alapjogok lényeges tartalmának megsértése az uniós polgárokat megfosztja a közös jogállásuk révén biztosított jogok lényegének tényleges élvezetétől,⁶⁴ így az alapjogsérelmet elszenvedett uniós polgár a tagállami bíróság előtt az EUMSZ 20. cikkére és ezzel összefüggésben az EUSZ 2. cikkére hivatkozhat alapjogainak a tagállammal szembeni érvényesítése céljából. A tagállami bíróságok az előttük zajló eljárás keretében pedig előzetes döntéshozatali eljárásban kérdést intézhetnek az Európai Bírósághoz az EUSZ 2. cikkében foglalt alapjogi minimum egységes értelmezése és alkalmazása céljából.⁶⁵

b) A közrendi minimum kikényszerítése: eljárás az Európai Bíróság előtt

A tagállamoktól elvárt közrendi minimum tekintetében biztos fogódzót nyújthatna az Európai Bíróság idevágó joggyakorlata – ugyanakkor az EUSZ 2. cikkére alapozott ítélet mind ez idáig még nem született. Úgy tűnik, a Bizottság nagyon is ódzkodik attól, hogy az Alapjogi Charta alkalmazási körén kívül eső területeken az Európai Bíróság előtt kérje számon a tagállamok „alapjogi bizonyítványát”.⁶⁶ Pedig az alapítószerződés *sehol nem zárja ki* az Európai Bíróság jog-

⁵⁹ Vö. A Bizottságnak az EUSZ 7. cikkével kapcsolatos közleményének a közös értékek súlyos megsértésének folyamatosságát érintő fejtegetéssel: COM(2003) 606 final. 8.

⁶⁰ VON BOGDANDY et al i.m. (10. lj.) 72.

⁶¹ Uo., 49.

⁶² C-184/99. sz. Grzelczyk-ügyben 2001. szeptember 20-án hozott ítélet [EBHT 2001., I-6193. o.], 31. pont.

⁶³ C-34/09 sz. Ruiz Zambrano-ügyben 2011. március 8-án hozott ítélet (EBHT 2011., I1177. o.), 42. pont, idézi: VON BOGDANDY et al i.m. (10. lj.) 65. LADENBURGER i.m. (19. lj.) 16.

⁶⁴ Vö.: COM(2003) 606 final. 5.

⁶⁵ VON BOGDANDY et al i.m. (10. lj.) 73.

⁶⁶ Uo., 47., 54

hatóságából az EUSZ 2. cikkét, így az ugyanúgy alapját képezi igazságszolgáltatási tevékenységének, mint az alapító szerződések egyéb rendelkezései (leszámítva a közös kül- és biztonságpolitikát, valamint a közrend fenntartásával és tagállami bűnüldöző szolgálatok intézkedéseivel kapcsolatos felülvizsgálatot).⁶⁷

3.3.2. *A közrendi minimum megsértésének politikai szankcionálási lehetősége: az EUSZ 7. cikke szerinti eljárás*

Habár az EUSZ 7. cikke szerinti eljárást az alapító szerződés részletesen szabályozza, „aktiválására” igencsak homályos feltételeket szab. Ennek megfelelően a közrendi minimumnak a 7. cikk szerinti eljárás keretében történő kikéneyszerítése kapcsán a legfontosabb kérdést az értékek „súlyos és folyamatos megsértésének” megállapítása jelenti. Az Európai Bizottságnak az EUSZ 7. cikkével kapcsolatban kiadott közleménye szerint ennek megállapításához a nemzetközi jogból jól hasznosítható példát jelenthet az ENSZ alapokmányának 6. cikke, valamint az Európa Tanács statútumának 8. cikke.⁶⁸ A Bizottság azonban nem tér ki arra, hogy a hivatkozott cikkek, valamint az alapokmányban és a statútumban tartalmazott, hasonlóan nyitott megfogalmazású értékek miként segíthetnek az értékek „súlyos és folyamatos megsértésének” megállapításában. A Bizottság mindenesetre rögzíti, hogy az egyes alapjog sérelmek önmagukban nem alapozzák meg a 7. cikk szerinti eljárást, annak valamilyen „rendszerszintű problémán” kell alapulnia.⁶⁹ Ami a 7. cikk szerinti preventív eljárás küszöbét illeti, a Bizottság hangsúlyozza, hogy az értékek súlyos megsértésének veszélye tényleges veszélyt kell, hogy jelentsen: „a veszélynek testet kell öltenie”, például valamilyen közös érték érvényesülését kétségbevonó nemzeti szabályozás formájában.⁷⁰ A közös értékek súlyos megsértésének megállapítása során tekintettel kell lenni az értéksérelem céljára és hatására. Miközben egyetlen érték súlyos megsértése alapot adhat a 7. cikk szerinti eljárásra, több érték sérelme már megfelelő bizonyítékkul szolgálhat az értéksérelem súlyosságára.⁷¹ A súlyos értéksérelem folyamatosságának megállapítása kapcsán a Bizottság felhívja a figyelmet arra, hogy a folyamatosság megnyilvánulhat az értékek megsértésének huzamosságában, rendszerességében és visszatérő jellegében. A fordított Solange-javaslat szerinti vélelem megdöntéséhez hasonlóan a Bizottság szerint a folyamatosság megállapítását megalapozhatja, ha a tagállamot más nemzetközi fórumok (Emberi Jogok Európai Bírósága, Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése vagy az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága) elmarasztalták valamely jogsértésért, melynek kiküszöbölésére a tagállam nem tett lépéseket.⁷²

A Bizottság idézett közleménye nem kötelező erejű dokumentum, mégis hasznos szempontokat tartalmaz az EUSZ 7. cikke alkalmazásának lehetséges kereteire nézve. Ennek ellenére

⁶⁷ EUSZ 24. cikk (1) bekezdés; EUMSZ 276. cikk.

⁶⁸ COM(2003) 606 final. 6.

⁶⁹ Uo., 7.

⁷⁰ Uo.

⁷¹ Uo., 8.

⁷² Uo.

nem valószínű, hogy a 7. cikk szerinti eljárásra a közeljövőben sor kerül. A tagállamok ugyanis hagyományosan ódzkodnak a „politikai atombombaként”⁷³ is aposztrofált 7. cikk szerinti eljárás⁷⁴ alkalmazásától, kodifikálása óta nem is került sor annak érvényesítésére. Von Bogdandy és szerzőtársai szerint azonban nem is az a gond, hogy az EUSZ 7. cikke szerinti eljárást „a gyakorlatban még sohasem vetették be; hiszen azt jó okkal csupán kivételes és kirívó esetekre szabták. [A probléma inkább abban áll], hogy az eljárás kialakítása azt a várakozást kelti a tagállamokban, hogy azt soha nem is fogják bevetni. [Ez pedig] a gyakorlatban azzal a jelentős veszéllyel járhat, hogy a tagállamok között megszokássá válik, hogy kölcsönösen »félrenéznek«” egymás közrendi minimumot sértő gyakorlatai esetén.⁷⁵

3.4. A közrendi minimum meghatározásának nehézségei

Nem vitatható, hogy az EUSZ 2. cikke olyan közrendi minimumot tartalmaz, mely hatáskörei gyakorlása során mind az Uniót, mind pedig a tagállamokat köti, ugyanakkor az EUSZ 2. cikkének tartalmával kapcsolatos bizonytalanságok és a kikényszerítésére rendelkezésre álló politikai szankció lehetősége súlyos kihívást jelent a közrendi minimum értelmezése és érvényesítése szempontjából.⁷⁶ A tagállamokra is irányadó alapjogi minimum kapcsán elmondható, hogy mindezek után az Alapjogi Charta rendelkezései tisztán tagállami tényállások és a tagállamok számára

⁷³ <http://www.presseurop.eu/de/content/news-brief/3692231-eu-druck-auf-regierung>; VON BOGDANDY et al i.m. (10. lj.) 47.

⁷⁴ Az EUSZ 7. cikke alapján:

„(1) A Tanács, a tagállamok egyharmada, az Európai Parlament vagy az Európai Bizottság indokolással ellátott javaslata alapján, tagjainak négyötödös többségével és az Európai Parlament egyetértésének elnyerését követően megállapíthatja, hogy *fennáll az egyértelmű veszélye annak, hogy egy tagállam súlyosan megsérti a 2. cikkben említett értékeket*. Mielőtt ilyen megállapítást tenne, a Tanács meghallgatja a kérdéses tagállamot, és ugyanezen eljárásnak megfelelően ajánlásokat tehet neki.

A Tanács rendszeresen ellenőrzi, hogy azok az okok, amelyek alapján ilyen megállapítást tett, továbbra is fennállnak-e.

(2) A tagállamok egyharmada vagy az Európai Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlament egyetértésének elnyerését követően, az Európai Tanács, miután a kérdéses tagállamot felkérte észrevételei benyújtására, *egyhangúlag megállapíthatja, hogy a tagállam súlyosan és tartósan megsérti a 2 cikkben említett értékeket*.

(3) A Tanács, amennyiben a (2) bekezdés szerinti megállapításra jutott, minősített többséggel úgy határozhat, hogy a kérdéses tagállamnak a Szerződések alkalmazásából származó egyes jogait felfüggeszti, beleértve az e tagállam kormányának képviselőjét a Tanácsban illető szavazati jogokat.

(...)

A kérdéses tagállam a Szerződések szerinti kötelezettségei minden esetben továbbra is kötik ezt az államot.

(4) A Tanács a későbbiekben minősített többséggel úgy határozhat, hogy a (3) bekezdés alapján hozott *intézkedéseket megváltoztatja vagy visszavonja, amennyiben az elrendelésükből vezető körülményekben változás következett be (...)*” (kiemelés általam).

⁷⁵ VON BOGDANDY et al i.m. (10. lj.) 54

⁷⁶ Még sok tekintetben nem tisztázott, hogyan ragadható meg az uniós jog eszközeivel egy tagállam viselkedése az uniós jog tulajdonképpen alkalmazási területén kívül. Annyi biztos, hogy az EUSZ 7. cikke erre az esetre fenntart egy eljárást, amely azonban nehézsége és következményei miatt nem képes kezelni a problémát.” HALMAI–SALÁT i.m. (48. lj.) 41–42.

fenntartott hatáskörök gyakorlása során közvetlenül nem alkalmazandók, nehéz megállapítani, hogy pontosan miben is áll a tagállamok idevágó kötelezettsége. Ami pedig a szélesebb értelemben vett közrendi minimumot illeti, von Bogdandy szerint kapaszkodót jelenthet maga a kissé „kiáltványyszerű” Európai Unióról szóló Szerződés: „az EUSZ 2. cikkében foglalt alapító elvek az EUSZ rendelkezéseinek fényében öltének konkrét formát, míg az EUMSZ-ben foglalt, eltérő szabályokat kivételekként kell felfognunk.”⁷⁷ Mindazonáltal a Charta kevésbé szigorú formában történő érvényesítésére, valamint az alapítószerződésekre tett általános utalás nem nyújt biztos eligazítást a tagállamok részére az uniós közrendi minimum hatékony érvényre juttatása tekintetében.

Az EUSZ 2. cikke szerinti közrendi minimum meghatározhatósága szempontjából az EUSZ 7. cikke szerinti politikai eljárás kevés haszonnal kecsegtet. Hiszen éppen az eljárás politikai jellege, valamint a konkrét ügyben való alkalmazásának „politikai kitettség”, a tagállamok konszenzusához kötése kérdőjelezi meg azt, hogy az eljárás következtében esetlegesen kikristályosuló közrendi minimum valóban irányadó lehet-e a tagállami jogsértések megítélésére. Ráadásul a 7. cikk ismét csak politikai jellegű felülvizsgálati lehetőséget tartalmaz a jogsértés megszűnésének megállapítására, mely ugyanolyan bizonytalan politikai feltételeken alapul, mint magának az értékek súlyos megsértésének a megállapítása. Végül, problémát jelent, hogy az EUSZ 7. cikke szerinti eljárás lefolytatását nem zárja ki egy, az Európai Bíróság előtt folyamatban lévő, esetleg azt követő eljárás, így fennáll az elvi lehetősége annak, hogy egyszerre születik politikai és jogi döntés arról, hogy egy adott tagállam megsértette-e az EUSZ 2. cikkében foglalt értékeket.

Az EUSZ 2. cikkében foglalt közrendi minimum meghatározhatóságát nagyban elősegítené egy, az Európai Bíróság előtt az EUSZ 2. cikkére alapított kötelezettségszegési eljárás, illetve egy, az egyéni jogérvényesítés nyomán zajló tagállami eljárás keretében feltett, a közrendi minimumot érintő kérdés. Ebből megtudhatnánk, hogy az EUSZ 2. cikkében foglalt értékek közvetlenül és önállóan felhívhatók-e a tagállammal szemben, és amennyiben igen, annak a konkrét esetben mik a pontos kontúrjai. Ennek híján azonban mind az uniós intézmények, mind a tagállamok nehéz helyzetben vannak: az intézmények csupán politikai nyomásgyakorlásra használhatják fel az Unió értékeit a tagállamokkal szemben, míg a tagállamok nem lehetnek biztosak abban, hogy szabályozásukkal, közigazgatási gyakorlatukkal nem sértik-e meg a közös uniós értékeket. A bírói út igénybevételére azonban kevés esély mutatkozik.

Ami ugyanis az EUSZ 2. cikkében foglalt értékeknek a Bizottság (esetleg tagállam) által kezdeményezett kötelezettségszegési eljárásban történő érvényesítését illeti, elgondolkodtató, hogy az Európai Bizottság eddig szigorú önmérsékletet gyakorolt az értékekre alapozott keresetek tekintetében. A FIDE 2011-es gyűlésében megfogalmazottakkal összhangban ugyanis egyelőre nem világos, hogy meddig terjed pontosan az Unió hatásköre a tagállamközi elemeket nélkülöző, az uniós jog végrehajtásán kívül eső ügyekben.⁷⁸ Mindezek alapján kérdéses, hogy mikor kerül majd sor – ha egyáltalán – egy, az EUSZ 2. cikkére alapozott kötelezettségszegési eljárásra a tagállamok ellen.

⁷⁷ Armin VON BOGDANDY: Founding Principles of EU Law: A Theoretical and Doctrinal Sketch. *European Law Journal*, 16:2010:2. 110.

⁷⁸ LADENBURGER i.m. (19. lj.) 11–13.

De még az EUSZ 2. cikkében foglalt közrendi minimumnak az egyéni jogérvényesítés „melléktermékeként” való megjelenése is bizonytalan. Kérdéses, hogy a tagállami bíróságok, majd az előzetes kérdéssel megkeresett Európai Bíróság elfogadja-e a fordított Solange-doktrínában megfogalmazott konstrukciót. Így például gyenge pontját jelentheti a javaslatnak az alapjogi minimum tagállami betartása vélelmének megdöntése. Kidolgozatlan a javaslat a tekintetben, hogy a vélelem megdőlésének megállapítása melyik bíróságra hárul majd. Hiszen az EUMSZ 20. cikkével összefüggésben az EUSZ 2. cikkében foglalt alapjogi minimumra csak e vélelem megdölte után lehetne hivatkozni a tagállami bíróságon – ehhez azonban a tagállami bíróságnak már meg kell tudnia határozni a megsértett alapjogi minimum kontúrjait. Amennyiben az előzetes kérdés már a vélelem megdöntését illető értelmezési kérelmet tartalmaz, még mindig bizonytalan, hogy az Európai Bíróság úgy határoz-e, hogy a fordított Solange-doktrína irányadó és a joghatósága kiterjed ilyen irányú kérdések megválaszolására. A Bizottságnak az EUSZ 7. cikkével kapcsolatos közleménye alapján ugyanis az EUSZ – legalábbis az 7. cikk szerinti eljárás keretében – „nem ad felülvizsgálati jogot az Európai Bíróságnak arra nézve, hogy a közös értékeket súlyosan és folyamatosan megsértették-e”.⁷⁹ Másfelől érdemes emlékeztetni arra is, hogy az alapító szerződés nem zárja ki az Európai Bíróság joghatóságát az EUSZ 2. cikkének értelmezésére, a fordított Solange-doktrína szerinti „közvetlen hatálynak” kimondására, így egy ilyen jövőbeli döntés meghozatala nem kizárható.

Végül, az EUSZ 2. cikkét érintő, a tagállami bíróságok által esetlegesen feltett előzetes kérdések nyomán kikristályodó, értelmező jellegű döntések is felelős eredményt hoznának. A fordított Solange javaslat ugyanis kizárólag az alapjogi minimum egyéni érvényesítésére terjed ki, s mint ilyen, nem járul hozzá az EUSZ 2. cikkében foglalt alkotmányos elvek, a szélesebb értelemben vett közös közrendi minimum megvilágításához.

3.5. A médiaszabadsággal összefüggő értékek tisztázásának alternatív lehetősége

2013 februárjában európai polgári kezdeményezés indult azzal a céllal, hogy az Európai Bizottság jogszabályi javaslatot tegyen a sajtószabadság és médiapluralizmus védelme érdekében. A kezdeményezés kifejezetten említi Magyarországot: „egyes országok, mint például Magyarország, jelentős mértékű politikai hatalmi beavatkozásokat szenvednek el, melyek célja a média állami ellenőrzés és irányítás alá vonása.”⁸⁰ A kezdeményezés aláírói felszólítják az Európai Bizottságot, hogy irányelvet alkosson (helyesen: javasoljon) a média területén a tulajdonjog koncentrációjának megakadályozására, a független felügyeleti szervek létrehozására, a média és a politika összefonódásának összeférhetlenségi szabályaira nézve, valamint egy médiaszabadságot vizsgáló monitoring rendszer létrehozását illetően.⁸¹

⁷⁹ COM(2003) 606 final. 6.

⁸⁰ <http://www.mediainitiative.eu/hu/2013/02/ez-egy-poszt/>

⁸¹ Uo.

Neelie Kroes, digitális politikáért felelős biztos javaslatára létrejött a Médiaszabadsággal és Pluralizmussal foglalkozó Magas Szintű Csoport,⁸² mely egyebek között arra a kérdésre kereste a választ, hogy „vajon az EU rendelkezik-e elegendő hatáskörrel ezen a területen annak érdekében, hogy megfeleljen a közvélemény médiapluralizmus védelmével kapcsolatos elvárásainak.”⁸³

Az európai polgári kezdeményezéssel részben egybecseng a Médiaszabadsággal és Pluralizmussal foglalkozó Magas Szintű Csoport ajánlása. Eszerint az „Uniót kompetensnek kellene tekinteni abban, hogy az állam szintjén védje a médiaszabadságot és pluralizmust annak érdekében, hogy a Szerződések által az uniós polgárok részére biztosított jogok lényeges tartalmát garantálhassa (...). A médiaszabadság és pluralizmus, valamint különösen az uniós demokrácia közötti kapcsolat az Unió szélesebb hatáskörét indokolják az Alapjogi Chartában foglalt egyéb alapvető jogokhoz képest.”⁸⁴ A Magas Szintű Csoport a kezdeményezés által javasolt monitorozási rendszert az Unió Alapjogi Ügynökségéhez vagy egy független intézményhez telepítené, azzal, hogy az általa feltárt kockázatok alapján az Európai Parlament bocskája ki állásfoglalásokat és ajánlásokat a helyzet orvoslására.⁸⁵

A Magas Szintű Csoport ajánlásai alapján tehát az Unió nem csupán az uniós jog végrehajtásának körében, hanem a tisztán tagállami helyzetek körében is vizsgálná a tagállamok médiaszabadság és pluralizmus terén nyújtott teljesítményét. A médiaszabadság és pluralizmus szűk területén javasolt eljárás ettől kezdve gyakorlatilag az EUSZ 7. cikke szerinti eljárás logikáját követi, hiszen egy preventív, előrejelző rendszert hoz létre, melynek keretében a monitorozást végző szerv figyelmeztető jelzéseket adna az Európai Parlamentnek. A Tanács EUSZ 7. cikke szerinti preventív eljáráshoz hasonlóan ebben az esetben is egy politikai szerv, méghozzá az Európai Parlament fogalmaz meg ajánlásokat, fogad el állásfoglalásokat a tagállamokkal szembeni, médiaszabadságot és pluralizmust illető elvárásokról. Habár ez az EUSZ 7. cikkénél „puhább” eljárás a tagállamok szempontjából vonzóbb megoldásnak tűnhet, hiszen a médiaszabadság és pluralizmus megsértése veszélyével kapcsolatos uniós állásfoglalást egy közismerten „zabolátlan” intézményhez telepíti, elmondható, hogy az mind a kikényszeríthetőség, mint az EUSZ 2. cikke médiaszabadságot érintő elvárásaink meghatározhatóságát illetően veszélyeket rejt magában. Az Európai Parlament ugyanis szintén (kimondatlanul) tagállami kötődésű képviselőkből áll, kiknek esetében fennáll a lehetősége annak, hogy nemzeti jelentőségű ügyekben „hazaszavaznak”, illetve ódzkodnak a „naming and shaming” (kb. „megnevezés és megszégyenítés”)⁸⁶ politikai bumerángjának számító megoldásától. Másfelől, még ha sikerül is többséget szerezni egy tagállam médiaszabadságot és pluralizmust illető teljesítményének elítélésére, az európai parlamenti ajánlások és állásfoglalások kényszerítő ereje messze alulmúlja a tagállami bíróságok vagy az Európai Bíróság kötelezettségzegési ügyben hozott elmarasztaló ítéleteinek, illetve az EUSZ 7. cikk szerinti eljárás szankcióinak következményeit. Végül, az Európai Parlament állásfoglalásainak és ajánlásainak az EUSZ 7. cikk szerinti eljárásban született döntéseikhez hasonló-

⁸² Report of the High Level Group on Media Freedom and Pluralism: A free and pluralistic media to sustain European democracy (January 2013); 9.

⁸³ <http://einclusion.hu/2012-01-08/neelie-kroes-a-magyarorszagi-mediapluralizmus/>

⁸⁴ Report of the High Level Group i. m. (82. lj.) 3.

⁸⁵ Uo., 5.

⁸⁶ <http://www.bruxinfo.hu/cikk/20130121-kroes-meg-mindig-elegetden-a-mediatorvennyel.html> (2013.01.21.)

an nagy a politikai kitettsége, az eredmény a képviselők politikai megfontolásain és nem (feltétlenül) az EUSZ 2. cikkének médiaszabadságra és pluralizmusra vonatkozó jogi elvárásain alapulnak. Végül, ezzel az eljárással kapcsolatban is felmerülhet annak a veszélye, hogy egy esetleges kötelezettségzegési vagy előzetes döntéshozatali eljárásban az Európai Bíróság másképpen határozza meg az EUSZ 2. cikke alapján a tagállamokra háruló kötelezettségeket.

Összefoglalás

Nem vitás, hogy az EUSZ 2. cikkében foglalt értékek (elvek) normatív rendelkezések, melyek az Uniót és tagállamait egyaránt kötik. Az értékek nyitottsága, általános megfogalmazása lehetővé teszi, hogy az EUSZ 2. cikkében foglaltakkal a nagyon is eltérő alkotmányos berendezkedésű államok azonosuljanak – azonban az értékek éppen abban az esetben nehezen „bevetethők”, amikor valamely tagállam esetlegesen eltér a közös közrendi minimumtól. Hiszen bár a közrendi minimum kikényszerítésére többféle lehetőség is kínálkozik – az alapszerződés szövege, az Európai Bíróság joghatósága vagy az eddig csak javaslatként létező fordított Solangedoktrína alapján –, továbbra is kétséges, hogy ezeket az eszközöket valóban igénybeveszik majd a tagállamokkal szemben. Ennek híján pedig nem tudhatjuk biztosan, miben is áll az EUSZ 2. cikkében foglalt közrendi minimum, mi az a végső határ, amihez a tagállamoknak főhatalmuk gyakorlása során tartaniuk kell magukat.

KÖNYVISMERTETÉSEK

Owen M. Fiss: *Megosztott liberalizmus*

A szólásszabadság és az államhatalom sokféle arca

(Budapest, CompLex, 2013)*

I. Fiss téziseinek összefoglalása

Fiss műve az Egyesült Államok szólásszabadság-jogi irodalmának sztenderdjeihez mérten akár radikálisnak is nevezhető. Mondanivalójának lényege, hogy az állam – amely törvényalkotási felhatalmazása folytán szabályozni tudja a szólásszabadság és a média területét is, illetve amely a kormányzaton, a bíróságokon és a különféle hatóságokon keresztül felügyelni tudja a szabályozás betartását, valamint képes korrekciókra, amennyiben az szükségessé válik – a szólásszabadság barátja (elősegítője, támogatója) is lehet. Nagy gondolati ugrás ez a korábbi „bevett” dogmától, miszerint az államtól óvakodni kell, mert potenciális elnyomó hatalmánál fogva a szólásszabadság indokolatlan korlátozására is képes. Az államot (kormányzatot, hatóságokat, bárkit, akinek a cselekvése az államnak „tudható be”) folyamatosan szemmel kell tartani, és aggodalommal, óvatossággal, fenntartással kell fogadni minden olyan lépést, amely alkalmas a szólásszabadság csorbítására, történjen bármely – akár legitim, vagy morálisan vállalható – indokkal.¹ Azaz, a szólásszabadságot bármely okból és bármilyen mértékben korlátozó lépés esetén a vélelem amellett szól, hogy az nem elfogadható. Természetesen vannak helyzetek, jogszabályokban általánosított problémák, amelyek esetén a korlátozás nem megengedhetetlen, de ezek köre szűk.

Fiss ezzel szemben a szólásszabadság területén az állami szerepvállalás mellett érvel. Nem arról van szó, hogy maga nem ismeri fel az állam potenciális elnyomó jellegét, hanem arról, hogy kiemeli az állam azon képességeit, amelyeket a szólásszabadság korábbi védelmezői nem láttak meg, vagy nem tulajdonítottak nekik nagy jelentőséget. Az állam ugyanis képes lehet a szólásszabadság gyakorlásakor felmerült, negatív, káros jelenségek kiküszöbölésére. E káros jelenségek a „gondolatok piacának” szabályozatlan (szabályozni nem engedett) jellegéből fakadnak.

A Supreme Court legendás bírójára, Oliver Wendell Holmes szerint „a kívánt legfőbb jó a gondolatok szabad áramlása útján érhető el – az igazság leghatékonyabb próbája annak ereje, hogy elfogadtassa magát a gondolatok piacának versenyében...”² A *marketplace of ideas* paradigm-

* A kötet megjelenés alatt áll.

¹ L. pl. Vincent BLASI: The Checking Value in First Amendment Theory. *American Bar Foundation Research Journal* (1977) 521.

² *Abrams v. United States*, 250 US 616 (1919), 630–631.

mája óriási hatást gyakorolt a szólásszabadság jogának amerikai fejlődésére. A későbbiekben erre is alapozva semmisített meg a Legfelső Bíróság számos olyan jogszabályt és bírósági döntést, amelyek a szólás szabadságába történő állami beavatkozást tették lehetővé, hivatkozván a „piac” korlátozatlanságára. E felfogás szerint az igazsághoz egyedül elvezető út a gondolatok szabad piacának megteremtése, amelynek elsőszámú potenciális ellensége az állam.

A szólásszabadságnak minden korlátozástól való mentessége kétféle módon vet fel problémát: egyfelől, a jog gyakorlása más, hasonlóan fontos, és védelemre érdemes jogot sérthet (pl. személyhez fűződő jogok, közösségek, gyermekek, fogyasztók védelme), másfelől a külső beavatkozástól mentes „véleménypiac” (a média területén) könnyen előidézhet igazságtalan, mi több, a közösség számára káros helyzeteket, koncentrálhatja, vagy monopolizálhatja a véleményeket, elzárhatja egyeseket a „piacra” való „belépéstől”.

Közkeletű vélekedés szerint a média nélkül nem működhet a demokratikus társadalom sem; a szabad média egyszerre a demokrácia előfeltétele, és a demokráciához vezető út egyik erős építőköve. A modern társadalom számára a média a közösség agórája, legalábbis az ókori athéni piactérhez hasonló képződmény, a tekintetben, hogy a polgárok a médián keresztül szerzik információik legtöbbszörét, cserélnek egymással eszmét, értesülnek mások véleményéről. A média vonatkozásában tehát a „piaci kudarc” jóval súlyosabb következményekkel jár, mint a szólásszabadság általános esetében (médián kívüli gyakorlásakor).

Mindebből fakadóan a szólás- és sajtószabadság egyik – Fiss által is vallott – értelmezése szerint a jog tartalmának megállapításakor ezen érdekek közötti egyensúlyozásra van szükség. Mivel mára egyértelműen kiderült, hogy a „piac láthatatlan keze” nem csak a gazdaságban, hanem a vélemények piacán sem működik megfelelően. Ki más vállalhatná magára az egyensúly megtalálásának szerepét, ha nem az állam?

A „piaci kudarc” miatti állami beavatkozás szükségszerűségét Fissen kívül sokan mások is felismerték az Egyesült Államokban. Az első tekintélyes megszólaló e vitában Alexander Meiklejohn volt, akihez minden mai szerző is reflexszerűen visszanyúl.³ A média vonatkozásában Edwin Baker is sürgette az állami szerepvállalást, a közzétett vélemények sokszínűségének érdekében,⁴ Cass Sunstein pedig New Deal-t, azaz erőteljes állami beavatkozást követelt a szólásszabadság számára, a Fiss által is problematikusként azonosított területeken.⁵ Fiss nincs tehát egyedül az Egyesült Államokban sem, de a nézeteivel szimpatizálók – egyáltalán, a szólássza-

³ Alexander MEIKLEJOHN: *Free Speech and its Relation to Self-Government*. New York, Harper and Brothers, 1948.; uő.: *The First Amendment is an Absolute*. *Supreme Court Review* (1961) 245.; uő.: *Political Freedom – The Constitutional Powers of the People*. New York–Oxford, Oxford University Press, 1965 (2. kiadás).

⁴ Edwin C. BAKER: *Human Liberty and Freedom of Speech*. New York–Oxford, Oxford University Press, 1989.; uő.: *Private Power, the Press, and the Constitution*. 10 *Constitutional Commentary* (1993) 421.; uő.: *Giving the Audience What it Wants*. 58 *Ohio State Law Journal* (1997) 311.; uő.: *The Media that Citizens Need*. 147 *University of Pennsylvania Law Review* (1998) 317.; uő.: *Media, Markets, and Democracy*. Cambridge University Press, 2002.; uő.: *Media Concentration and Democracy. Why Ownership Matters*. Cambridge University Press, 2007.

⁵ Cass R. SUNSTEIN: *Democracy and the Problem of Free Speech*. New York, Free Press, 1995 (2. kiadás); uő.: *The First Amendment in Cyberspace*. 104 *Yale Law Journal* (1995) 1757.; uő.: *Television and the Public Interest*. 88 *California Law Review* (2000) 501.; uő.: *The Future of Free Speech*. In: Lee C. BOLLINGER – Geoffrey R. STONE (szerk.): *Eternally Vigilant – Free Speech in the Modern Era*. Chicago, University of Chicago Press, 2002.; uő.: *Republic.com 2.0*. Princeton University Press, 2007.

badsággal kapcsolatos *mainstream* jogi gondolkodástól eltérni kívánók – így is egy szűk akadémiai kisebbség tagjai.⁶ Figyelemreméltó jelenség, hogy a megjelenésüket követő néhány év elteltével, a szólásszabadság amerikai kutatói mintha elfeledkeztek volna Fiss írásairól (és Sunsteinéiról is); néhány vitacikket és recenziót leszámítva inkább nem vesznek tudomást a bennük felvetett javaslatokról, a *mainstream*től eltérő elméleteikről. Ékes példája ennek az a vita, amelynek eredménye a *Virginia Law Review* és a *Constitutional Commentary* folyóiratok hasábjain jelent meg 2011-ben;⁷ előbbi a szólásszabadság és a részvételi demokrácia, utóbbi a szólásszabadság és az egyéni autonómia kapcsolatáról közölt 12, illetve 11 hosszabb-rövidebb cikket. Emberi számítás szerint Fiss munkáival mindkét témakörben foglalkoznia kellett volna a neves szerzőgárda legalább némely tagjának, ehhez képest a nevét a két folyóiratban összesen egy alkalommal említik, és egyetlen művére sem történt hivatkozás. Ez akkor is meglepő (sőt, mondhatni, még meglepőbb), ha elfogadjuk azt, hogy Fiss nézetei többnyire kívül állnak a szólásszabadság kutatásának „bevett kánonján” (hangozzék utóbbi kifejezés bármennyire paradoxonként is).⁸

Fiss szerint a szólásszabadság (azaz az amerikai Alkotmány Első Kiegészítése) elsődleges célja a közös társadalmi döntéshozatal elősegítése. Ettől a céltól meg kell különböztetni a szólásszabadságnak az egyéni autonómia kibontakoztatásában játszott szerepét. Utóbbit általában a „beszélő” (a véleményt nyilvánító) szempontjából szokás értelmezni, és a szólásszabadság korlátozása elleni egyik legfőbb érv, hogy azáltal a közlő autonómiája is csorbulna. Fiss ugyanakkor szintén jelentős súlyt helyez az egyéni autonómiára, de elméletében a közlőjéhez képest fontosabb a „hallgató” (a közönség, a vélemény címzettjének vagy befogadójának) autonómiája. Azaz, a közös társadalmi döntéshozatalhoz, az egyes polgárok megalapozott döntéseihez elengedhetetlen, hogy azok a szükséges információk birtokában legyenek, és találkozzanak az egyes ügyekhez kapcsolódó különféle véleményekkel; autonómiájukhoz tehát a gondolatok olyan piacára van szükség, amelyben az állam biztosítja ezeknek a közönséghez való eljutását.

Fiss szerint állami beavatkozás nélkül a sokszínű, gazdag közéleti vita sem létezhet, mert előadódnak helyzetek, amikor a szólásszabadság gyakorlása elnyomja más hangját (mint a gyűlöletbeszéd vagy a pornográfia egyes formái), vagy amikor a piaci érdekek szorítják ki az eltérő véleményeket (mint az üzleti vállalkozásként működő média esetében).

Fiss tehát a szólásszabadság libertárius felfogásával ellentétben a kollektivistá felfogás mellett érvel, amely utóbbi ugyanakkor egyidejűleg az egyéni autonómia értékét is fundamentumának tekinti – csak éppen nem a közlői, hanem a befogadói oldalon. A szabadság értéke mellé

⁶ A *mainstream* álláspont kimozdíthatatlanságának problémáiról L. Frederick SCHAUER: Az Első Alkotmánykiegészítés mint ideológia. In *Medias Res*, 2012/1., valamint Marvin AMMORI: Another Worthy Tradition: How the Free Speech Curriculum Ignores Electronic Media and Distorts Free Speech Doctrine. 70 *Missouri Law Review* (2005) 59. A Fiss nézeteivel szimpatizáló recenziók közül kiemelésre érdemes Morris LIPSON: Autonomy and Democracy. 104 *Yale Law Journal* (1994–95) 2249. és William G. BUSS: The Government as Friend and Protector of Free Speech. 82 *Iowa Law Review* (1996–97) 301.

⁷ *Virginia Law Review*, Vol. 97. No. 3. (May 2011) és *Constitutional Commentary*, Vol. 27. No. 2. (Fall 2011).

⁸ Ugyanakkor megjegyzendő, hogy Európában egyes regionális, vagy állami szintű jogi megoldások alátámasztására Fiss műveit, elméletét kiválóan lehet alkalmazni. L. pl. Herdis THORGEIRSDÓTTIR: *Journalism worthy of the Name. Freedom Within the Press And the Affirmative Side of Article 10 of the European Convention on Human Rights*. Leiden, Brill Academic Publishers, 2005.

helyezi – azonos súllyal – az egyenlőség értékét. Álláspontja szerint a szólásszabadságot kizárólag az utóbbit is szem előtt tartva értelmezhetjük helyesen. Az egyenlőség szempontja a kötet valamennyi, egymáshoz csak lazán kapcsolódó tanulmányában alapvető fontosságú, bár az egyes kontextusokban mást és mást jelenthet.

Fiss elméletét részben olyan témák köré építi fel, amelyekről Magyarországon, és egész Európában sokat vitatkoztunk már (mint amilyen a gyűlöletbeszéd, vagy a tömegmédia társadalomban betöltött szerepe, és megfelelő állami szabályozása), részben olyan kérdéseket feszeget, amelyek – legalábbis az Egyesült Államokhoz hasonló módon – kevésbé álltak a szólásszabadságról folytatott viták fókuszában. A gyűlekezési joggal kapcsolatban például Magyarországon evidencia, hogy szélesebb körben korlátozható, mint a szólásszabadság (akár a közlekedés rendjének zavartalansága miatt is), de az Egyesült Államokban a *public forum* doktrínája jóval cizelláltabb, mint bármely európai országban. Hasonlóképp, az Egyesült Királyságot leszámítva a pornográfia erőszakos, megalázó formája, egyes obszcén kifejezések önmagában nem vetnek fel szólásszabadság-jogi kérdést, és amennyiben más jogsértést nem valósít meg (például nemi erőszakot, pedofiliát, médiaszabályozásbeli tiltást), önmagában nem korlátozhatóak. Azaz, miközben Fiss következetesen végigvezeti az olvasót a szabadság és egyenlőség viaskodásain, betekintést enged az amerikai szólásszabadság-jog finom részleteibe is.

Fiss az egyenlőség fenntartása érdekében az államhoz fordulna. Egy másik – szintén 1996-ban megjelent – művében „a szólásszabadság iróniájának” nevezi azt, hogy a szabadság helyes értelmezése a szabadság korábbi rettegett ellenfele, az állam segítségét igényli.⁹ A kötetben is szereplő, egy budapesti konferencia-előadáson alapuló tanulmányában pedig az egykori szocialista államok polgárait figyelmezteti annak árnyoldalaira, ha a nyugati médiaszabályozási normákat kritikátlanul veszik át. Megállapítása értelmében a szabad médiapiac teremtő ereje által életre hívott médiaviszonyok sok tekintetben a totalitárius rendszerekben megszokottakhoz hasonlatosak.¹⁰

Mint mondtuk, Fiss gondolatvilága nem az amerikai szerzők *mainstream* vonalához igazodik. Az Egyesült Államok Legfelső Bíróságának is mindössze egyetlen olyan döntése van, amely egészében „európainak” tekinthető (a híres Red Lion-ügyről¹¹ Fiss is említést tesz művében). Éppen ezért mind a kötetben szereplő egyes tanulmányokat, mind a gyűjteményt, mind pedig másik említett, 1996-os könyvét heves (akadémiai) támadások érték.

II. Fiss kritikái

Fiss legtekintélyesebb amerikai kritikusa kétségkívül Robert Post, aki több tanulmányban is vitatkozott nézeteivel.¹² Post szerint az egyéni autonómiát nem lehet elválasztani a közös társa-

⁹ Owen M. FISS: *The Irony of Free Speech*. Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1996.

¹⁰ Owen M. FISS: Building a Free Press. In: SAJÓ András–Monroe E. PRICE (szerk.): *Rights of Access to the Media*. Boston, Kluwer Law International, 1996. [L. a recenzált kötet 8. fejezetét.]

¹¹ Red Lion Broadcasting v. FCC, 395 US 367 (1969).

¹² Kifejezetten Fiss kötetével kapcsolatban született: Robert C. POST: Equality and Autonomy in First

dalmi döntéshozataltól [collective self-determination]. Az egyén autonómiája szorosan kapcsolódik ahhoz, és az egyén akkor tud azonosulni a közösen meghozott döntéssel, ha a döntéshozatal mechanizmusa valahogy kötődik saját egyéni döntéshozatalához (önrendelkezéséhez), abban ő korlátozás nélkül részt vehetett.¹³ Azaz, ha ezt az autonómiát (a szólásszabadságot) korlátozzuk, a többségi döntéssel való azonosulás annak részéről, aki a korlátozást elszenvetted, ellehetetlenül. Post tehát vitatja azt, hogy Fiss a fókuszot a „beszélő” autonómiájáról a „hallgató” autonómiájára helyezte át. Ugyanakkor, megítélésem szerint Fiss teóriája nem feltétlenül összeegyeztethetetlen Post kritikájával. Egyfelől, Fiss gondolatmenetének középpontjában a szabadság és az egyenlőség egyensúlya áll; azt a gondolatot kívánja az olvasóval elfogadtatni, hogy az egyenlőség érdekében a szabadság korlátozható, és ezáltal az egyén és társadalom többet nyer, mint veszít. Nem hangsúlyozza ugyan, de gondolatmenetének szükségszerűen szerves részét képezi az autonóm, a szólásszabadságát gyakorló „beszélő”. Világos, hogy ilyen beszélő nélkül a nyílt közbiztatás és a demokratikus közvélemény sem létezhet. Azaz, a közös döntéshozatal minőségének javítása érdekében az egyéni autonómiát csorbító korlátozás nem lehet megalapozatlan, aránytalan vagy szükségtelen. Nem fekete vagy fehér a kép, nem a totális (az egyén autonómiáját el sem ismerő) kollektivismus viaskodik a totális egyéni szabadsággal Fissnél; ő csupán amellet érvel, hogy a szabadság bizonyos esetekben korlátozható, de nem tagadja az autonóm beszélő szerepének fontosságát (még ha autonómiáját nem is tekinti teljesen korlátozhatatlannak). Ezek az esetek a kötetben részletesen bemutatásra kerülnek, ilyen például a médiahatalommal szembeni állami fellépés, a nőket megalázó pornográfia tilalma, az utcai szónok védelme, vagy a művészetek állami támogatásának felhasználási módja – nincsen tehát szó a szólásszabadság általános korlátozásáról, valamiféle utópisztikus, kollektivistá ideál megvalósulása érdekében.

Post idézi Fisst, és kétségbe vonja annak jogosságát, hogy utóbbi a „közbiztatás minősége” [quality of the public debate] miatt háttérbe szorítaná a „beszélő” autonómiáját.¹⁴ De az idézett szövegrészt Post kiragadja környezetéből: Fiss elismeri a beszélő autonómiáját, de a hangsúlyt áthelyezi a „hallgató”-ra. Teszi mindezt a médiaszabályozás összefüggésében, ahol nehezebb a beszélői autonómiára hivatkozva cáfolni Fiss elméletét, hiszen a médiában a „beszélő” legtöbbször egy vállalat, egy intézmény, amelyen keresztül az alkalmazásában álló újságírók megszólalhatnak. (Megjegyzendő, hogy a média kollektivistá alapú korlátozásának szükségességét több szerző vetette már fel¹⁵ – és Post is a médiával szemben kritikus fejezetet tartja legtöbbször Fiss

Amendment Jurisprudence. 95 *Michigan Law Review* (1996–97) 1517. L. még uő.: The Constitutional Concept of Public Discourse: Outrageous Opinion, Democratic Deliberation and *Hustler Magazine v. Falwell*. 103 *Harvard Law Review* (1990) 603.; uő.: Meiklejohn's Mistake: Individual Autonomy and the Reform of Public Discourse. 64 *University of Colorado Law Review* (1993) 1109.; uő.: *Constitutional Domains: Democracy, Community, Management*. Cambridge, MA, Harvard University Press, 1995.; uő.: Participatory Democracy and Free Speech. 97 *Virginia Law Review* (2011) 477.; Uő.: *Democracy, Expertise, and Academic Freedom: A First Amendment Jurisprudence for the Modern State*. New Haven–London, Yale University Press, 2012.

¹³ POST (1997) i. m. (12. lj.) 1524.

¹⁴ Uő. 1526.

¹⁵ L. a már említett Sunstein és Baker művein (4–5. lj.) túl: ONORA O'NEILL: Practices of Toleration. In Judith LICHTENBERG (szerk.): *Democracy and the Mass Media*. New York, Cambridge University Press, 1990.; THOMAS SCANLON: Content Regulation Reconsidered. In: Judith LICHTENBERG (szerk.): *Democracy and the Mass*

könyvéből¹⁶ –, tehát ez a gondolat sokkal gyakrabban bukkan fel az amerikai jogirodalomban, mint a szólásszabadság médián kívüli, társadalmi érdekektől vezérelt korlátozása melletti érvelés.)

Még egyszer kiemelve, Fiss elméletében szükségszerűen helye van az autonóm beszélőknek is, és Posttal ellentétben én közte és Post teóriája között nem fundamentális, csupán hangsúlybeli különbséget érzek. Post kiemeli, hogy Fiss könyvében az államra kétféle szerepet oszt: a „tanárét”, aki gondoskodik polgárai tájékoztatásáról és oktatásáról, valamint a „parlamentérét”, [parliamentarian] aki moderálja, mederben tartja a közvéleményt, és lehetővé teszi valamennyi vélemény megjelenését. Talán fontos lett volna még inkább egyértelműsíteni Fiss könyvében, hogy az állam milyen esetben léphet fel egyik, illetve másik szerepkörében. „Valamennyi vélemény” megjelenésének lehetőségét biztosítani értelemszerűen csak médián kívüli helyzetekben lehetséges; Fiss nem kívánna többet elérni, mint hogy az elhalkított, vagy eleve halk szavú társadalmi csoportok tagjai is részt vehessenek a társadalmi nyilvánosságban (azaz, ne emeljen még csak pszichés korlátot sem megszólalási lehetőségeik elé valamely, ellenük irányuló vélemény). Ez biztosítaná a polgárok közötti tényleges egyenlőséget, és ez lenne az állam mint parlament feladata. Az állam feladata ugyanakkor úgy megszervezni a médiarendszert, hogy az ellássa a tájékoztatás és az oktatás alapvető feladatait, a releváns álláspontok eljussanak a közönséghez; azaz, a média vonatkozásában a polgárok közötti egyenlőség elérése nem úgy valósul meg, hogy mindenkit odaengedünk a mikrofonhoz, hanem úgy, hogy a média mindenkit ellát megfelelő információkkal ahhoz, hogy utóbb megalapozott döntéseket hozhasson, vagy a közös döntéshozatalban megalapozottan vehessen részt. Ez utóbbi a „tanár”-állam feladata. Amit Post sérelmez, nevezetesen, hogy Fiss mindenkinek azonos esélyt akar adni ahhoz, hogy beszélhessen és hallható legyen,¹⁷ csak médián kívüli kontextusban értelmezendő. Hogy aztán az egyenlő elvi eséllyel ki hogy él (közterületi gyűléseken, kocsmai beszélgetések során, lakossági fórumokon, vitaesteken, egyetemi szemináriumokon), más lapra tartozik, és e vitákban a formális egyenlőséget élvező felek további állami segítséget nem kapnak (illetve további állami korlátozást sem szenvednek el). A médiában az egyének közötti formális egyenlőség biztosítása nem képzelhető el, és a médiához való hozzáférés nem az egyéneket, hanem a *gondolatokat* illeti meg, hiszen „[n]em az a fontos, hogy mindenki beszélhessen, hanem hogy minden, ami fontos, ki legyen mondva”¹⁸ – idézi Fiss maga is.

Fiss egy másik kritikusa, Horwitz azt hiányolja Fiss könyvéből, hogy nem mutatja be eléggé áttekintően az állami beavatkozás veszélyeit.¹⁹ Mondhatnánk könnyedén, hogy a könyv nem erről szól, hiszen az állam másik (potenciálisan létező) arcát kívánja bemutatni. Világos, hogy az állam nem csak a szólásszabadság barátja, hanem ellensége is lehet; Fiss csak a barátot mutatja be az olvasónak, hiszen az ellenséget már amúgy is ismerjük jól.

Media. New York, Cambridge University Press, 1990.; J. M. BALKIN: Some Realism about Pluralism: Legal Realist Approaches to the First Amendment. *Duke Law Journal* (1990) 375.; James S. FISHKIN: *Democracy and Deliberation: New Directions for Democratic Reform*. New Haven, Yale University Press, 1991.

¹⁶ POST (1997) i. m. (12. lj.) 1533.

¹⁷ Uo. 1537.

¹⁸ MEIKLEJOHN (1965) i. m. (3. lj.) 26.

¹⁹ Paul HORWITZ: Citizenship and Speech. A Review of Owen M. Fiss, *The Irony of Free Speech and Liberalism Divided*. 43 *McGill Law Journal* (1998) 445., 456.

Horwitz hiányolja annak empirikus feltérképezését, hogy a pornográfia hozzájárul a nők „elcsendesítéséhez”.²⁰ Igaz, Fiss nem mutat be ezzel kapcsolatos statisztikákat és közvélemény-kutatási adatokat. Horwitz bizonyos értelemben fején találja a szöveget, rögtön több szöveget is: hiszen legtöbbször a szólásszabadság korlátozása elleni érvelések is különösebb empirikus alap nélkül épülnek fel, magától értetődőnek fogadva el olyan állításokat, mint például: „a szabályozatlan internet növeli a médiatartalmak sokszínűségét”, vagy, hogy „a média nem gyakorol olyan hatást a közönségére, amely indoka lehetne a szabályozásnak”. Más társadalomtudományok eredményei nehézkesen csatornázódnak be a jogtudományba, és ez még az Egyesült Államokban sem ritka jelenség.

Horwitz szintén felrója Fissnek, hogy nem fejt ki világosan az „állampolgárság” koncepcióját, azt, hogy milyen szerepet tölt be az állampolgár a közéleti vitában. Fiss elképzelt állampolgára Horwitz szerint gyenge, rasszisták és pornófilmek képesek elhallgattatni, a politikai kampányban arra hallgat, aki abba sok pénzt fektetett be, és nem törődik azzal, hogy sokféle véleménnyel találkozzon.²¹ Horwitz kritikája két ponton csúsztat. Egyrészt, az egyenlőség általános elvének a jogi szabályozásba való átültetésekor nem lehet az erős, bátor, önálló állampolgárok mércéjéből kiindulni (ez esetben nem is lenne szükség a szabályozásra), igaz, szintén nem lehet a fokozott érzékenységet, magatehetetlen, mindenben gyámolításra szoruló „leggyengébb” állampolgárt sem kiindulópontnak venni; a szabályozás szintjét a kettő közé kell helyezni. Másrészt, nem csak az a fontos, hogy a rasszisták és pornófilmek (vegyük ezt a két példát) elcsendesítik a kevésbé határozott és kemény polgárt, hanem az is, hogy az elcsendesítettek hangja, véleménye így senkihez nem jut el (még az erősekhez sem).

Az állampolgárság eszményéről a szólásszabadság vonatkozásában egyébként többen is írtak már. Feintuck és Varney szerint a médiaszabályozás legfőbb célja a közérdek szolgálata. A többféle azonosítható érdek közül pedig kiemelt jelentőséget kap az állampolgárság érdeke. Az állampolgár megfelelő tájékoztatást kap a médián keresztül, kellő mennyiségű és minőségű műsor közül választhat, és nincsen kiszolgáltatva a piaci verseny eredményeképpen megszülető kínálatnak. Az állam tehát segítségére van abban, hogy állampolgári felelősségének megfelelően cselekedhessenek.²² Born és Prosser az állampolgárság eszményét a közszolgálati média egyik alapvető indokaként tételezi.²³ Mint írják, a társadalom szükségszerűen több, mint az azt alkotó individuumok összessége. Az állampolgárság eszményének való megfelelés fokozott felelősséget hárít a közszolgálati médiumokra, egyben indokolja azok létét. A közösség részeként élő állampolgár, aki megfelelő tájékozottsággal bír, és elért egy megfelelő kulturális szintet, képes a döntéshozatalra, képes aktívan befolyásolni saját és környezete sorsát; a közszolgálati média nagy segítségére lehet mindebben.

De térjünk vissza Horwitz kritikájához, amelyben Brandeis főbíróra hivatkozik, aki a közéleti vitában való részvételt állampolgári kötelezettséggént értékelte. Igaz, hogy Brandeis nem

²⁰ Uo. 462.

²¹ Uo. 463.

²² Mike FEINTUCK – Mike VARNEY: *Regulation, Public Interest and the Law*. Edinburgh University Press, 2006 (2. kiadás). 107–111., 117–125.

²³ Georgina BORN – Tony PROSSER: Culture and Consumerism: Citizenship, Public Service Broadcasting and the BBC's Fair Trading Obligations. *Modern Law Review*, September 2001. 657.

jogi, hanem „politikai” (azaz morális) kötelezettségre utalt – Thuküdidész parafrázálva²⁴ – a Legfelső Bíróság Whitney-ügyben hozott híres ítéletében.

„Azok, aki kivívták függetlenségünket, hittek abban, hogy az állam végső célja az emberek szabaddá tétele képességeik fejlesztésére; hogy a kormányzás döntéseiben a szabadon gondolkodók csoportjának mindig felül kell kerekedniük az önkényen. A szabad szótást egyszerre célként és eszközként is értékelték. Hitték, hogy a boldogság titka a szabadság, a szabadság titka pedig a bátorság. Hitték, hogy a jog arra, hogy úgy gondolkodj, ahogyan akarsz, és azt mondhasd, amit gondolsz, elengedhetetlen az igazság felderítéséhez és terjesztéséhez a közéletben. [...] [Hitték], hogy a szabadság legveszélyesebb ellenfele a közömbösség, hogy a közéleti vitában való részvétel politikai kötelezettség, és hogy mindez az amerikai alkotmányos berendezkedés alapvető elve kell, hogy legyen.”²⁵

Azaz, a jog célja nem lehet a polgárok rákényszerítése a közvitában való részvételre; a jog a részvétel lehetőségének megteremtésében képes segídeni. Fiss sem kívánna többet tőle; így módon Brandeis és Fiss egyáltalán nincsenek messze egymástól.

Fiss művének (illetve az abban foglalt egyes tanulmányoknak) nem csak kritikussai, hanem támogatói is akadnak az amerikai jogirodalomban. Közülük is kiemelendő Morris Lipson.²⁶ Lipson Posttal szemben védi Fiss (és Meiklejohn) álláspontját. Mint állítja, Post abban téved, hogy a társadalmi nyilvánosság „menedzselése”, azaz a nyilvánosság működésébe való állami beavatkozás szükségszerűen csorbítja az egyéni autonómiát, és ezáltal gyengíti a közös döntéshozatal legitimitását, erejét. A beavatkozással pedig rákényszeríti polgárait a demokrácia működésének egyfajta módját, elzárva előlük a működés többi lehetőségének választását. Lipson ezzel szemben úgy véli, hogy a vélemények piacának korlátozása (megfelelő módon és indokok alapján) nemhogy a demokrácia társadalomra oktrojált egyféle útja, hanem a közös döntéshozatal – és így magának a demokráciának a – minimális feltétele.²⁷ Azaz, a Fiss által is proponált állami beavatkozások nem fosztják meg az embereket más lehetőségek választásától, hanem lehetővé teszik számukra a demokratikus közvélemény működését. Post – így Lipson következtetése – összekeveri a demokrácia alapvető feltételét a demokrácia egy választott fajtájával.

Lipson is kiemeli, hogy a „beszélő” és a „hallgató” autonómiájának szembeállítását mesterkélt lépés, mert utóbbi autonómiája csak akkor biztosítható, ha az állam lehetővé teszi a polgárai birtokában lévő információk továbbítását, azaz előbbi autonómiáját is.²⁸ A demokráciához azonban mindkettőre szükség van, és állami beavatkozás (jogi korlátozás) hiányában a „hallgatóhoz” nem jutnak el a releváns információk.

²⁴ Vincent BLASI: The First Amendment and the Ideal of Civic Courage: The Brandeis Opinion in *Whitney v. California*. *William and Mary Law Review*, Summer, 1988. 653.

²⁵ *Whitney v. California*, 274 US 357, 375–78. (1927).

²⁶ LIPSON i. m. (6. l.).

²⁷ Uo. 2259–2261.

²⁸ Uo. 2267.

III. Fiss Európában

Minden, amit Fiss leír, amerikai kontextusban nyer értelmet. Bizonyos értelemben Fiss könyve mégis „európai”, hiszen az európai jogrendszerek – mi több, bizonyos vonatkozásban a közös európai jog is – már régóta alkalmazzák azon jogi megoldásokat (a szólásszabadság azon korlátozásait), amelyek alapját a professzor az Egyesült Államok vonatkozásában kívánja lefektetni.

A magyar Alkotmánybíróság például születése után két évvel – Fiss könyvének megjelenése előtt négyvel – már felismerte az egyéni szabadság és a demokratikus döntéshozatal egymás mellett létező értékét a vélemény- és sajtószabadság védelmének indokaként [30/1992. (V. 26.) AB határozat]. A legutóbbi, a sajtószabadsággal foglalkozó döntés szintén rögzíti, hogy „[a]z Alkotmánybíróság gyakorlatában [...] a szabad véleménynyilvánítás joga kettős megalapozottsággal bír: a véleményszabadság egyszerre szolgálja az egyéni autonómia kiteljesedését és a közösség oldaláról a demokratikus közvélemény megeremtésének, fenntartásának a lehetőségét” [165/2011. (XII. 20.) AB határozat].

A szabályozás alapjául szolgáló egyes igazolások tehát nem feltétlenül zárják ki egymást, sőt, olykor óhatatlanul egymás mellett léteznek. Vegyük példának a válaszadási jog (sajtó-helyreigazítás) intézményét, amely bizonyos formában a fent említett Red Lion-döntés által legfelső bírósági megerősítést is nyert az Egyesült Államokban, és amely Európában szinte minden államban létezik valamely formában: a hamis állításokkal, sérelmes közleményekkel szembeni válaszjog egyszerre szolgálja a sérelmet szenvedett egyén autonómiáját, a közönség széles körű tájékoztatását, valamint az igazság keresését. Azaz, a szólásszabadság valamennyi elvi alátámasztása szempontjából elfogadható. Fiss tételei sem zárják ki azt, hogy a szólás- és sajtószabadság korlátainak meghatározásánál egyszerre több szempont is jelen legyen.

Ha végignézzük, milyen jogintézmények, jogi megoldások léteznek csak a médiaszabályozás területén, amelyek Fiss téziseivel harmóniában vannak, hosszú listát kapunk. A média területén Európában széles körben – némely előírás tekintetében gyakorlatilag minden államban – létezik például a már említett válaszadási jog, európai műsorkvóta-előírás a televíziók számára, a kötelező műsorterjesztést előíró *must carry* szabály, a gyűlöletbeszéd korlátozása, a magánélet és a jó hírnév védelme, a gyermekek védelmének jogszabályi rendszere, a kiegyensúlyozott tájékoztatás előírása, a médiapluralizmust célzó egyéb szabályok.

Fiss könyve 1996-ban jelent meg, 17 évvel ezelőtt, az egyes fejezetek alapjául szolgáló tanulmányok pedig még régebben születtek meg. Azóta a média világa jelentős átalakuláson ment keresztül, amelynek körvonalai már 1996-ban is látszódtak, és amely messze nem tekinthető még lezárt folyamatnak. Fiss egy 1995-ös írásában maga is felveti annak a szükségességét, hogy az internet (és általában a digitális média) térhódítása miatt előbb-utóbb szükségessé válhat téziseinek felülvizsgálata.²⁹ Fiss könyvében a szólásszabadság paradigmaváltását jól átélhető szimbólumokkal ábrázolta: mint írja, a szólásszabadság szabályozásának az „utcasarki szónok” [street corner speaker] védelme helyett a CBS (azaz a nagy kereskedelmi televíziók) kordában tartására kell fókuszálnia (miközben az utcasarki szónokot továbbra is meg kell védenie). Kérdés, hogy az internet megjelenésével változtatandó-e az újabb paradigma, és ha igen, milyen módon?

²⁹ Owen M. FISS: In Search of a New Paradigm. 104 *Yale Law Journal* (1994–95) 1613.

Akik szerint Fiss könyve már idejétmúlt, abból indulnak ki, hogy az internet, amely minden korábbihoz képest jóval demokratikusabb médium, mert ingyenesen lehetővé teszi bárkinek a gondolatok piacára való belépést, méghozzá úgy, hogy rögtön emberek millióihoz juthat el egy-egy vélemény, szükségtelenné tette a televízióhoz és a rádióhoz kapcsolódó, azok technikai sajátosságaihoz illeszkedő szabályozást. Mi értelme lenne az államnak tevőlegesen beavatkoznia a gondolatok piacának működésébe, ha az interneten e nélkül is bármely gondolat nyilvánosságához juthat? Az állam az internet szabályozásával hasznot nem hoz a demokratikus közvélemény számára, ártani viszont nagyon is tud. Ha pedig az internet elvégezte az állam mint „tanár” feladatát, akkor végeredményben a – technikai értelemben vett szükösségtől időközben maga is megszabaduló – televízió és rádió szabályozására sincs szükség. Horwitz is felrója Fissnek, hogy teóriája nem reflektál az internet térnyerésére.³⁰

Ahogy arról korábban már esett szó, az internetnek a demokrácia érintetlen rezervátumaként való érzékelése is híján van az empirikus alátámasztásnak. Az empiria éppenséggel eltérő következtetésekre is vezethet. Matthew Hindman könyve például konkrét és tömeges adatokra támaszkodva állapítja meg (az Egyesült Államok vonatkozásában!), hogy a gondolatok piacának az interneten állami beavatkozás hiányában is vannak problémái. Az internet felhasználói meglepően csekély arányban keresnek politikai-közéleti tartalmakat, a tartalmak közönséghez való eljuttatásában kulcsfontosságú keresőprogramok (például a Google) egyáltalán nem demokratikusan működnek, azaz a létező tartalmak egy kisebb részére irányítják rá a figyelmet, az információt kereső felhasználók jobbára megelégszenek a keresőprogram által preferált tartalmakkal, a mérhető látogatottságú, közéleti tartalmú weboldalak száma meglepően alacsony, azaz a piac az interneten is erősen koncentrált, a leghatékonyabb véleményformálók pedig az interneten is az offline világban meghatározó erejű nagy médiavállalkozások, vagy azok a bloggerek, akik kvalifikáltságuk, előéletük, társadalmi pozíciójuk folytán amúgy sem lennének kiszorítva a médiából (azaz a blog-univerzum sokak által figyelemmel kísért része nem növeli a tartalmak diverzitását vagy az egyes társadalmi rétegek reprezentációját a véleményformálók körében).³¹

Ha ez a helyzet az Egyesült Államokban, akkor próbáljuk meg elképzelni (átfogó empirikus kutatások hiányában) a magyar online valóságot. Az internetben rejlő potenciális lehetőségeket nem szabad összekeverni a valós folyamatokkal. A jövőbeni szabályozás tartalma tehát egyelőre bizonytalan, és még nem tudjuk, miként teljesíti az internet azt, amit a jogrendszer a televíziótól és a rádiótól megkövetelt (miközben a „hagyományos” médiumok egyelőre szintén velünk maradnak, tehát azok szabályozásáról is döntéseket kell hozni).

Fiss könyve egyáltalán nem tekinthető idejétmúltnak, mert ha megfigyeljük a sajtószabadság és a médiaszabályozás történetét, azt tapasztaljuk, hogy a válaszra váró kérdések jobbára változatlanok, csak a válaszok változnak az idővel, a technikával, az emberekkel. A szabadság és az általa megsérthető jogok és érdekek egyensúlya médium- és technikafüggetlen problémaként marad velünk. A média demokratikus feladatának azonosítása, a teljesítéséről való gondoskodás szintúgy.

³⁰ HORWITZ i. m. (19. lj.) 460.

³¹ Matthew HINDMAN: *The Myth of Digital Democracy*. Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 2008.

Fiss felvetéseinek némelyike Európában evidenciának tűnik, hiszen a médiába való állami (szabályozói) beavatkozás elvi lehetősége nem vitatott, sőt az Európai Unió által kötelezően elvárt. De a médiavilág folyamatos változása, az európai államok közös és állami szintű folyamatos gondolkodása a szólás szabályozásáról a korábbi igazságokra, alapvetésekre való újabb és újabb reflexiót tesz szükségessé. Fiss könyvében régi és még sokáig velünk maradó kérdéseket tesz fel, és ad rájuk – a konkrétumokon túl, azokon felül – általános érvénnyel elfogadható (és persze vitatható, de semmiképpen nem negligálható) válaszokat. A magyar kiadás, bár némileg elkésett, de megkésettnek így nem tekinthető.

KOLTAY ANDRÁS

Kovács András György: Piacszabályozás és jogorvoslat

(Budapest, HVG–ORAC, 2012. 325 oldal,
ISBN 978 963 258 167 5)

Hálás feladat egy olyan monográfia recenziója, mely nemcsak a hálózatos iparágakkal kapcsolatos piacsabályozás átfogó képének megalkotásához járul hozzá, de alapos érveléssel alátámasztott kritikája nagy haszonnal bírhat a gyakorlati jogalkalmazás területén is, *de lege ferenda* javaslatai pedig a jogalkotó számára is megfontolandóak lehetnek. Egyetértve a könyvet ajánló Nagy Csongor Istvánval, a mű komoly mértékben hozzájárul a hálózatos iparágak terén megjelent eddigi jogirodalomhoz, méghozzá azt egy új szemponttal, a jogalkalmazó bírósági perspektívájával gazdagítva azt. Egy recenzió – műfaji jellegénél fogva – nem lehet teljes körű bemutatás, célja szerint csupán a „fátyol meglebbentésére” szorítkozhat, mindez pedig különösen igaz a tárgyul szolgáló mű esetében, mely zárt logikai rendszerből építkezve számos értékes vitaindító gondolatot fogalmaz meg.

A könyv tematikailag két nagy részre oszlik. Az első „Piacszabályozás” című rész elméleti kitekintést nyújt a piacsabályozás témakörére, ideértve annak jogi és közgazdaságtani hátterét, valamint a szabályozóhatóságok fogalmát és jogalkalmazásának ismérveit. Ez a rész speciális posztgraduális képzések segédanyagaként is szolgálhat, melynek értéknövelő eleme, hogy nem egy szektorra fókuszál, hanem általánosan foglalkozik a gazdasági szabályozás témakörével. A könyv második, „Eljárás és jogorvoslat” című részét a szerző kifejezetten a gyakorló jogászoknak szánja, melynek célja a piacsabályozás hatósági jogalkalmazása kérdéseinek, valamint a piacsabályozó hatóságok határozatainak bírósági felülvizsgálatai során szerzett tapasztalatok összefoglalása. Ennek különös hitelt ad, hogy Kovács András György több mint 10 éves gyakorlattal rendelkezik szabályozott piacokkal összefüggő (távközlés, energia, vasút, PSZÁF határozatok) ügyekben, a Kúria bírójaként, oktatóként, valamint közel 25 tanulmány, szakkikk és könyvrészlet szerzőjeként elismert szaktekinetly.

1. A piacsabályozás alapvonalai és a szabályozóhatóságok

Az elméleti megalapozás eredőjeként, a piacsabályozás alapvonalainak meghúzásánál fogalmi szinten elkülönítésre kerül a gazdasági, a verseny- és a piacsabályozás. A *gazdasági szabályozás* alatt azokat a szabályokat érti a szerző, melyek a piacsabályozás megfelelő működésének általános jogi kereteit meghatározza, valamint azokat a szabályokat is, melyek a piaci szereplők egymás közötti viszonyait, a köztük lévő piaci versenyt befolyásolják. Ehhez képest a *versenyszabályozás* egy szűkebb kategória, mely az olyan állami beavatkozást jelöli, melyek a piacsabályozás működését kívánják befolyásolni a piaci kudarcok elkerülése, orvoslása végett, a kellően hatékony (versenyzői piac) megteremtése, helyreállítása érdekében. A szűkebb értelemben vett *piacsabályozás* pedig a versenyszabályozás azon részterülete, mely a strukturális piaci kudarcok orvoslását hivatottak elérni.

A piacgazdaság fogalmát a szerző nem csak jogi, de közgazdaságtani szempontból is alaposan körbejárja. A jogi értelmezés az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján, valamint az Alaptörvény és az Európai Unió vonatkozásában kerül bemutatásra. Az Alkotmánybíróság a gazdasági verseny és a piacgazdaság korlátozásának alkotmányos korlátait „szélesen” határozta meg, abból kiindulva, hogy az Alkotmányból közvetlenül az állami beavatkozás nagysága, ereje, még kevésbé annak tilalma közvetlenül nem vezethető le. A taláros testület álláspontja szerint alkotmányellenesnek csak az olyan beavatkozás minősülhet, amely a piacgazdaság létét szünteti meg, továbbá a tulajdonjoghoz való jog és piacgazdaság között nincs tartalmi összefüggés. Ez utóbbival kapcsolatban azonban megjegyzi a Szerző, hogy a tulajdonjoghoz való jog védelme nélkül nem lehetne piacgazdaságról beszélni.

Mivel az Alaptörvény nem használja a piacgazdaság fogalmát, ezért kérdésként merül fel, hogy ennek hiánya mennyiben változtatja meg azt a megközelítést, hogy az állami beavatkozás a piaci versenybe indokolást igényel, és csak legitim, a céllal arányos indokokkal történhet. Ezzel kapcsolatban a szerző felhívja arra a figyelmet, hogy a gazdasági verseny szabadságát az Alkotmánybíróság eddig is államcélként és nem alapjogként értelmezte, ezért az Alaptörvény szövege akár az alkotmánybírósági gyakorlat beépítéseként is értelmezhető. Sőt, az Alaptörvény valóságközeliben írja le az állam és gazdaság kapcsolatát, amennyiben a piacgazdaság, a versenyzői piac eszméjére való törekvés szükségszerű állami beavatkozások sorát indukálja. Az Európai Unióról szóló Szerződés (EUSz.) 3. cikke kifejezetten használja a piacgazdaság fogalmát és a szociális piacgazdaság követelményét írja elő. Ez sokkal konkrétabb meghatározás, mint az Alaptörvény „tisztességes verseny biztosításának a kötelezettségére” vonatkozó rendelkezése, de a két előírás akadálymentesen értelmezhető együttesen és így az EUSz. 3. cikke tényleges tartalommal tölti meg az Alaptörvény M) cikkének rendelkezését.

A piacgazdaság közgazdasági értelmezésénél a szerző a kialakult teóriák széles palettáját mutatja be a neoklasszikus iskolától a „hálózatok új tudományáig”, kiegészítve neves magyar közgazdászok elméleteivel. Álláspontom szerint helyes módon mutat rá arra a konfliktusra, mely az állandóan és forradalmi módon fejlődő kapitalista gazdaság (különösen az ICT szektor) és a természetszerűleg merev jogrendszer között feszül. Az állami beavatkozás szempontjából lényeges piaci kudarcoknak külön alfejezetet szán, melyek közé beleérti az oksági tényezőknél túl a következményeket. Ez utóbbiak véleményem szerint nem képezik az állami beavatkozás alapját, hiszen a szabályozás nem a következményre, hanem az okra reagál, célja a következmény elkerülése, az „egyenlő játéktér” megteremtése által. Mint a szerző megállapítja, a hálózatos iparágak liberalizációja egy erőteljes szabályozást hív életre, melynek átmeneti jellege – tudniillik a versenyző piacok létrejöttével megszűnik a piacsabályozás – közel sem egyértelmű, ezért joggal mondható el, hogy a liberalizációs folyamat nem a visszapiacosítást, hanem az állam és piac kapcsolatának minőségileg új formáját jelenti.

Az első elméleti(bb) rész második nagy egysége a szabályozóhatóságokról szól. Mint rámutat, az általuk alkalmazott joganyag a gazdaságirányítás egy olyan területén jelenik meg, ahol a technológiai fejlődés gyors, a technikai normák gyorsan elavulnak, így problémák merülnek fel a jogbiztonság szempontjából. Megfigyelhető emellett egy olyan szabályozói fejlődés, mely szerint a szakmai szabályok érvényesítésének súlypontja átkerül a hatóság mérlegelési jogkörébe, és főként absztrakt normák határozzák meg a kereteket, amelyet a szabályozóhatóság maga tölt ki. Hangsúlyozza ugyanakkor, hogy a fontos kérdéseknek, illetve a céloknak a választott testületekben kell eldőlniük. A jogalkotónak a szabályozóhatóság hatáskörének meghatáro-

zásakor az érték- és érdekválasztást kell kifejeznie, ennek keretei között a szabályozóhatóság pedig érvényesítheti saját irányvonalát a megfelelő kontroll mellett. Kovács András György álláspontja szerint a nyilvánvaló végkifejlet az lesz, ha valamely területen a tagállami szabályozók szerepét átveszi az uniós szintű szabályozó, akár úgy, hogy a tagállami szabályozók az uniós szintű szabályozók „helyi szerveivé” válnak. Ez utóbbi prognózissal szembeszegezhető azonban, hogy az Európai Bizottságnak már a hírközlési keretszabályozás 2009-es felülvizsgálatakor sem értékelt cél, sőt a BEREC mai működése tovább erősíti a tagállami szabályozóhatóságok érdek-képviselési erejét.

A könyv részletesen ismerteti a szabályozóhatóságok jogalkalmazásának ismérveit, valamint szabályozóhatósági normatív aktusok jogi természetét. Ez utóbbiakat négy csoportra osztja: (i) saját hatáskörbe tartozó normatív aktusok jogszabályi felhatalmazással és anélkül, (ii) jogszabályi felhatalmazás alapján társzabályozás céljából kötött hatósági szerződések, (iii) etikai kódexek, hatóságok közötti együttműködési megállapodások, végül (iv) az uniós „soft law” alkalmazása során kiadott normatív aktusok. A kötelező uniós jogi aktusok közé tartozó irányelv esetében részletesen kerül elemzésre a közvetlen hatály kérdése. Összefoglalva megállapítja a szerző, hogy míg az elsődleges uniós jogra és a rendeletekre közvetlenül hivatkozhat a közigazgatási szerv, addig az irányelvekre csak jogvitás eljárásokban és csak kivételesen, ha az irányelv közvetlen horizontális hatálya megállapítható. Más eljárásaiban közvetlenül az irányelvre csak akkor alapozhatja a határozatát, ha arra valamelyik ügyfél hivatkozik. A hatóságok így nem hivatkozhatnak közvetlenül az irányelvre azért, hogy az ügyfélre nézve kötelezettséget állapítsanak meg.

Még izgalmasabb kérdés az uniós „soft law” (ajánlás, iránymutatás stb.) érvényesülése a belső jogban, mely – bár nem kötelező jogi aktus – a gyakorlatban mégis „úgy viselkedik”, mintha jogszabály lenne. A probléma érdekességét jól jelzi, hogy a könyv több ponton is foglalkozik vele. Az elektronikus hírközlésről szóló törvény (Eht.) alapján a hatóság (NMHH) a hírközlési Keretirányelv alapján kiadott ajánlásokat köteles figyelembe venni, míg a kapcsolódó, valamint a BEREC iránymutatásait a lehető legnagyobb mértékben köteles figyelembe venni. A „köteles figyelembe venni” és a „lehető legnagyobb mértékben köteles figyelembe venni” fordulatok között lényeges különbség a szerző szerint nincsen. Véleménye szerint ezen jogi aktusnak nem minősülő jogi dokumentumok nem igénylik az implementációt, még olyan mértékben sem, ahogy azt az Eht. rendezi. Ezek az aktusok a hatóság széles mérlegelési jogkörét kitöltő „alapértelmezést segítő” normáknak tekinthetők, melyre nem alapíthatóak jogok és kötelezettségek, azoktól megfelelő indoklással el lehet térni akár a hatóság, akár az ügyfelek/felperesek javára. Végso-ron annak sincs akadály, hogy a bíró maga térjen el az adott normától.

2. Eljárás és jogorvoslat

A könyv második része tartalmazza a könyv lényegi tárgyát, az eljárásjogi kérdéseket. A szerző ezt a fejezetet kifejezetten a gyakorló jogászok számára ajánlja, mivel az a piacszabályozás hatósági jogalkalmazási kérdéseivel foglalkozik, összefoglalva a piacszabályozó – elsősorban elektro-

nikus hírközlési – hatóság határozatainak felülvizsgálatai során szerzett tapasztalatokat. Fontos azonban pozitívként kiemelni, hogy a könyv itt sem válik egy esetgyűjteményt tartalmazó kézikönyvvé, továbbra is megőrzi tudományos igényét, melyet kihangsúlyoz az első két alfejezet is, bemutatva a JPE (jelentős piaci erő) szabályozás alapjait, valamint a klasszikus közigazgatási eljárás alapvonalait. Ez előbbivel kapcsolatban érdemes kiemelni annak komparatista megközelítését, ugyanis az elektronikus hírközlés JPE szabályozása mellett, illetve azzal összehasonlítva kerül bemutatásra az energetikai szektor JPE koncepciója is, kiemelve annak négy alapvető különbségét.

Az eljárási kérdések tárgyalásánál a szerző nem csupán az Eht. 2011-es módosítása következtében hatályos jogot tárgyalja, hanem azt „történelmi kontextusba” helyezve mutatja be. A hírközlésről szóló 2001. évi XL. törvény alkalmazásával (Hkt.) kapcsolatban arra a konklúzióra jut, hogy a jogalkalmazás során felmerülő összes konfliktus egyetlen lényeges dologra hívja fel a figyelmet, méghozzá arra, hogy a JPE-határozatok és az azon alapuló határozatok egymással összefüggenek, és a jogok érvényesítése csak úgy lehetséges, ha ügyféli mivoltuk hiánya ellenére a szolgáltatók perindításai, illetve igényérvényesítési jogosultsága valamilyen módon elismerésre kerül a bíróságok előtt. A 2003-ban az – uniós keretszabályozást implementáló – Eht. alapján kialakult eljárási modellt a mobil hívásvégződtetési piac (7-es piac, avagy ex 16-os piac) három piacelemzési eljárása alapján mutatja be.

A hívásvégződtetési díjakra vonatkozó 2009/396/EK ajánlás¹ „előírja”, hogy a szabályozott hívásvégződtetési díjaknak egy négyéves türelmi időszak után legkésőbb 2014. január 1-jéig szimmetrikusnak kell lenniük minden (JPE) szolgáltató vonatkozásában. Kovács András György szerint azonban a szimmetrikus árakhoz való közelítés csak akkor képviselhető és logikus nézet, ha azt feltételezzük egy *ex ante* vizsgálat során, hogy a szolgáltatók piaci részesedése alakulásának trendje a kiegyenlítődés irányába mozog, azaz mire a díjak szimmetrikusak lesznek, addigra a szolgáltatók piaci részesedése, forgalma közel azonos lesz. Véleménye szerint a mérlegelési jogkört ennyire szűkítő előírásoknak kötelező jogi aktusban kellene helyet kapniuk, és nem világos, hogy az ajánlás szövege mennyire fogja kötni a magyar bíróságokat.

A BU-LRIC modellel kapcsolatban megjegyzi, hogy az csak a költségalapú díj ellenőrzésére szolgálhat, tehát ha a TD-LRIC módszertannal sikerül a szolgáltatóknak bizonyítani egy költségalapú díjat, akkor ezt a hatóságnak el kell fogadnia, ami bár nem következik az eddigi bírói gyakorlatból, azonban ezen a téren akár meg is változhat a bíróság álláspontja.

Erős kritikát fogalmaz meg a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (Pp.) üzleti titkokra vonatkozó 2009-es módosítását illetően. A szerző véleménye szerint „érthetetlen akadályként tornyosul a bíró elé” az új szabályozás, mely az üzleti titkot jogosultjának nyilatkozatától teszi függővé az adott üzleti titok perben történő felhasználását. Ez a megoldás véleménye szerint megkérdőjelezi azt a bírói gyakorlatban ez eddig alkalmazott alapfelvetést, hogy a jogorvoslati jog, mint alkotmányos alapjog erősebb az üzleti titok védelméhez való jognál. Sőt, e módosításból az a következtetés vonható le elvi szinten, hogy a jövőben a jogorvoslati jog kizárása megengedettnek tűnik, mert az adatvédelmi szabályok erősebbek.

¹ A Bizottság 2009/396/EK ajánlása az EU-ban a helyhez kötött és mobil végződtetési díjak szabályozói kezeléséről, *HL L 124., 2009.5.20., 67–74.*

A szerző külön alfejezetet szentel a JPE határozatokat végrehajtó határozatoknak is, melyek jogalkalmazási tapasztalatait az Eht. 2011. augusztus 3-ai módosításáig foglalja össze. Itt is megmarad azonban a gyakorlatiasság talaján, hiszen csak azokat a jogkérdéseket tárgyalja, amelyek ma is relevanciával bírnak. Ezt követően az Eht. 2011-es módosítást megelőző elsőfokú bírói joggyakorlat alapján kerül felvázolásra egy olyan eljárási modell, amely a JPE eljárásokat jellemzi. Fontos kiemelni, hogy külön kerül bemutatásra az energiaszektor JPE rezsime is. Érthető módon, terjedelmi keretek miatt nem foglalkozik a könyv a pénzügyi és a vasútszabályozással, gyógyszerterákiakat, vagy más egészségügyet érintő piacsabályozással. A szerző finoman szólva sem tartja kielégítőnek az energetikai szektor fiatalnak mondható szabályozását, melyet a Ket. szabályrendszerével összhangban nem lévő, a koherencia hiányától szenvedő joganyagként jellemez, példaként kiemelve az ügyfélfogalom és a jogorvoslati jog védhetetlennek tartott jogtechnikai megoldásait. Kritikájának sommázata a következő: „Nyilvánvaló, hogy az energetikai szabályozás eljárásjogi szempontból az eredeti teljes kidolgozatlanság fázisából átlépett a teljes dogmatikai széthullás irányába, jogilag nem elemezhető, értékelhető.”

A könyv – gyakorlati szempontból – egyik legfontosabb része a JPE eljárásoknak az Eht. 2011-es módosítását követő szabályainak kritikus élű bemutatása. A szerző üdvözli a szűkített ügyfélfogalom megszüntetését, azonban hiányolja az áttétel intézményének teljes megszűnését, amit fogyasztóvédelmi szempontból fontos hiányosságnak tart. Kritikát fogalmaz meg az Eht. azon szabályával szemben is, amely kizárólag azon ügyfél vonatkozásában teszi lehetővé a jogorvoslati jog gyakorlását, aki a hatósági eljárásban részt vett, ez ugyanis véleménye szerint szükségtelen mértékben korlátozza a jogorvoslati jog érvényesülésének lehetőségét. Fontos változás szerinte, hogy lehetséges egy olyan értelmezés, amely szerint a piacmeghatározást követően a piacelemzés a JPE eljárás részévé válik. Ezzel kapcsolatban problémás lehet az a gyakorlat, ha a hatóság az adatszolgáltatási eljárás keretében minden szolgáltatónak kiküldött értesítést a JPE hatósági eljárások megindításáról szóló tájékoztatónak tekinti, ami azt jelenti, hogy az eljárás megindításáról szóló értesítés jóval előbb történik, mint ahogy a hatósági eljárás valójában kezdődik. Ezzel kapcsolatban kiemeli, hogy az értesítés elmaradását egyre inkább hajlamos a bírói gyakorlat az ügy érdemére kiható eljárási jogsértésként kezelni. A szerző sérelmezi továbbá az „egyeztetés az érdekeltekkel jelentős ügyekben” szabályozásának változását is, mely szerint a beérkezett észrevételek a hatóságot nem kötik. A felsőbb bíróságok által eddig egyszer sem vitatott megközelítés a szerző szerint nem helyes, fontos lenne, hogy az intézmény ne a „hatóság munkáját segítő eljárásként” legyen értelmezhető, hanem, mint egy garanciális jogintézmény létezzen. A JPE eljárás modellelemzése alapján összességében megállapítja, hogy a jövőben széleskörűen lesznek támadhatóak a JPE és egyéb, annak végrehajtását szolgáló határozatok. Az a kérdés, hogy kinek érinti ténylegesen jogát, vagy jogos érdekét az adott döntés, alapvetően az általános, klasszikus hatósági ügyekben kialakult bírósági gyakorlat, és az Európai Bíróság döntései alapján fog eldőlni, ezért a hazai bírói gyakorlat szűkítő értelmezései a jövőben háttérbe szorúlnak. A szerző álláspontja szerint egyértelmű lesz, hogy egy referenciaajánlat-tervezet jóváhagyása iránti eljárásban bírósághoz fordulhat más piaci szereplő (szolgáltató) is, nem csak a „kérelmező”, ahogy a JPE határozatot sem csak a JPE szolgáltató vitathatja.

3. Javaslat egy Versenybíróság felállítására

Kovács András György álláspontja szerint a jogorvoslat hatékonysága három alapvető tényezőtől függ: (i) az eljárásjogi szabályozástól, (ii) a szakmai hozzáértés tárgyi és szakmai feltételeitől, végül (iii) az eljárás időtartamától. Ez utóbbit nagyon hosszúnak ítéli, még akkor is, ha a külföldi példák is hasonló „tempót” mutatnak. Azonban nem ért egyet azzal, hogy a megoldás a szigorú határidők előírása lenne a bíróságok részére, ugyanis a bíróság nem „érdektelt fél”, hanem az, aki a jogvitát eldönti, a határidők ésszerűtlen megkurtításával a jogorvoslatához fűződő jog sérülne. A bíróságok szakértelmével kapcsolatban megállapítja, hogy a bírói tanács nem alkalmas olyan bonyolult kérdések lényegi felülvizsgálatára, mint például a BU-LRIC modell megfelelőségének a vizsgálata. Azonban nem is tartja szükségesnek, hogy a bíró olyan szakértelemmel bírjon, mint a perben álló felek, hiszen – szemben például Koppányi Szabolcs álláspontjával² – a bíróság alapvető feladata nem a konkrét anyagi jogi kérdések eldöntése, hanem a garanciális szabályok érvényre jutásának és az eljárásjogi kérdések vizsgálata.

A könyv értékét emelik Kovács András György *de lege ferenda* javaslatai az eljárásjogi szabályozás jelentős átalakítására vonatkozóan, melyek az alábbiakban foglalhatóak össze. Először is a versenytársak, piaci szereplők jogos érdekeit széles körben el kell ismerni, mert a tapasztalatok szerint így jut a bíróság a piaci viszonyok, érdekek kellő ismeretéhez. Emellett pedig egy szolgáltató keresetességi jogát el kell ismerni a többi szolgáltatóra, piaci szereplőre vonatkozó szabályok tekintetében is, továbbá a kereseti kérelemhez kötöttséget fel kell, hogy váltsa a kereseti kérelem irányához kapcsolódó szabályozás lehetősége, ami tágabb, akár *ex officio* beavatkozást is lehetővé tesz. Az üzleti titokba történő betekintés szabályozása rendjének meghatározását vissza kell helyezni a bíró kezébe.

Javaslatot tesz a bírói eljárás egyfokúvá tételére, azzal a fenntartással, hogy a nagyon hibás döntések orvoslására a felülvizsgálatot a Kúria szintjén biztosítani kell. Egy ilyen egyfokú speciális bíróság ítéletét a Kúria rendkívüli jogorvoslat keretében csak szűk körben, kizárólag a bíróságot érintő alapvető eljárási kérdésekben vizsgálhatná felül. A szerző konkrét javaslatot is tesz erre a speciális fórumra, a Versenybíróságra, bár megjegyzi, hogy a konkrét megoldás további kutatást igényel majd. A Versenybíróság az eljárási szabályok szempontjából a választottbíróságok jellemzőivel bíró, közigazgatási határozatok gyors, egyfokú, de magas ítélkezési színvonalú jogorvoslati fórumát jelentené, mellyel szemben a Kúriához fordulás lehetősége a jelenlegi felülvizsgálati eljárásoknál szűkebb, de a választottbírósági ítéletek felülvizsgálatánál tágabb, rendkívüli jogorvoslat lehetőségét jelenti.

BARTÓKI-GÖNCZY BALÁZS

² KOPPÁNYI Szabolcs: A hatékony jogorvoslat terjedelme, lehetősége és korlátai az elektronikus hírközlésben, különös tekintettel a piaci szabályozásra I. rész, *Infokommunikáció és Jog* (2006) 16. szám, 199–202.

Robert W. McChesney: Mi a baj a médiával?

Az Egyesült Államok médiapolitikája a 21. században

(Budapest, CompLex, 2012. 322 oldal,

ISBN 978 963 295 253 6)

„Mi a baj...?” kérdéssel induló könyvcímeket szép számmal találunk a tudományos könyvkiadásban, s ez egyáltalán nem véletlen. Az ilyen, lényegében ismeretterjesztő jellegű könyveket jegyző szerzők döntő részben maguk is kutatók, akiket vagy saját tudományáguk megoldatlan problémái gyötörnek, vagy az a tény, hogy a laikus nagyközönség teljes félreértésben van az adott tudományág fontos kérdéseit, az ezekre született vagy éppen adandó válaszokat illetően. Egy személyes emléket idézve még pályakezdő kutatóként/oktatóként egy ösztöndíjas tanulmányúton 1973-ban megvettem az amerikai Benjamin Ward *What's Wrong with Economics* munkáját, amelyet egy évvel korábban adott ki egy neves kiadó. Ward nevére ma már legfeljebb korosztályom tagjai emlékeznek, de kérdését, hogy mi a baj a közgazdaságtannal, megszámlálhatatlanul sokszor tették fel azóta és sokan fogják még feltenni a jövőben is.

Nem is nagyon lehet ez másként, hisz ha valami érinti az emberek mindennapjait, akkor a valamivel való elégedetlenségnek szükségszerűen kialakul a kritikus tömege, így a toposz – a gazdaság működése, a kultúra állapota, az egészségügy helyzete, az internet használata, a média hatása stb. – értelemszerűen válik a legkülönbözőbb nézőpontú tudományos vizsgálódások és megállapítások tárgyává. Amikor nemrég egy nagy könyvesboltban a tudományos műveknek fenntartott rész kínálatát böngésztem, megakadt a szemem a *Mi a gubanc a fizikával?* című munkán, s a nagybetűs főcím mellett kisebb betűkkel még ott volt az eligazító alcím is, amiből kiderült, hogy a húrelmélet problémáit boncolgatja és keresi a lehetséges kiutakat egy amerikai elméleti fizikus, bizonyos Lee Smolin. Kicsit megnyugodtam, mert akkor ugye – még ha fogalmam sincs róla, mi fán terem is a húrelmélet – az elméleti fizikával foglalkozók szintén sorstársai azoknak, akik így vagy úgy a média világát kutatják, s annak nyugtalanító kérdéseire próbálnak válaszokat találni, mint teszi Robert W. McChesney, egy jó nevű amerikai egyetem (University of Illinois at Urbana) professzora, nem mellesleg ismert közéleti szereplő, médiaaktivista.

Az amerikai médiát övező nyolc mítosz McChesney olvasatában – összefoglaló

A média problémakör lényege tudományos szempontból nézve az, írja McChesney, hogy nagyon sokan olyan előfeltevésekkel élnek az Egyesült Államokban egyes szakkérdések vizsgálatakor, amelyek igencsak távol állnak a valóságtól, mégis alkalmazzák őket. Ezek az előfeltevések már-már mitikus jellegűek, s ezek a mítoszok, állítja a szerző, „... ideológiailag támogatják, illet-

ve biztosítják a médiapolitikai vitákban kialakult nagyvállalati bennfentes hegemoniát, valamint a nyilvánosság ebből történő kizárását.”¹

A mű lényege a szerző által azonosított, vélelmezett nyolc mítosz kifejtése és cáfolata, s ezeket veszi sorra, szedi ízekre. Ő maga a médiaelmélet politikai gazdaságtani iskolájának egyik széles körben ismert tagja, s ezen iskola többi prominens képviselőjéhez – Bagdikian, Bogart, Chomsky, Curran, Garnham, Herman, Keane, hogy csak néhány jeles amerikai és angol médiakutató nevét soroljam – hasonlóan a média tulajdonosi szerkezetéből, a médiapiac, a médiaágazatok koncentrátságából kiindulva vezeti le a média káros társadalmi hatásait. A mű megítélésében perdöntő, hogy az olvasó, az érdeklődő laikustól a médiaaktivistán át a tömegkommunikáció-elmélet professzionális kutatójáig bezárólag, mennyire azonosul a nyolc mítosszal.

Érdemes rögtön a McChesney által említett első mítosszal kezdeni, nevezetesen azzal, hogy „a média nem nagyon fontos, a valóságot csak visszatükrözi, nem befolyásolja azt”.² Kétségtől van a médiaelméletben ilyen állításokat hangsúlyozó iskola is, de semmiképpen nem a fősodorban, semmiképpen nem széles körben elfogadva. A médiaelmélet élő klasszikusa, Denis McQuail *A tömegkommunikáció elmélete* című kézikönyvében³ is ott találjuk a média közvetítő tevékenységét leíró metaforák között a média mint tükör metaforát, de olyan mások mellett, mint az ablak a világra, mint a szűrő vagy kapuőr, mint az útjelző, kalauz vagy tolmács, mint a fórum vagy közös színtér, mint a beszélgetőtárs.⁴

Az értő számára tehát elég világos, hogy média közvetítő szerepének tükör metaforája csak egy a sok közül. A kommunikáció- és médiatudományok klasszikusainak eredményein alapuló uralkodó közfelfogásnak az számít, hogy a média valósága megszerkesztett valóság, hogy a médiának van egy jelentős témakijelölő szerepe a társadalmi diskurzusban, amelynek során egyúttal értelmezi, kontextusba helyezi, vagy ha úgy tetszik, keretezi a tárgyalt témákat, hogy a médiaszervezetek működésének van egy sajátos belső logikája, s hogy mindezekből adódóan a média működése hatással van a nagyközönségre és ebből fakadóan a társadalmi folyamatokra.

Az persze, hogy pontosan milyen hatással van, gyakorlatilag megválaszolhatatlan kérdés: a médiahatás-kutatások lassan évszázados történetének számos iskolája ebben más és más következtetésekre jutott, beleértve a McChesney által mítoszként felhozott csekély/erősen korlátozott hatás elméletét, ami egy a sok hatáselmélet közül, amint azt a referenciaműveknek számító, s szerencsére magyarul is kiadott kommunikációelméleti⁵ és tömegkommunikáció-elméleti⁶ kézikönyvekben is megtalálhatjuk. A média mint tükör felfogás és az erősen korlátozott médiahatás elmélete az 1960-as években élte fénykorát, de hogy az ezredforduló táján széles körben osztott mítosz lett volna az Egyesült Államokban, az minden ismereteinknek ellentmond.

¹ Robert W. McCHESNEY: *Mi a baj a médiával? Az Egyesült államok médiapolitikája a 21. században*. Budapest, CompLex, 2012. 7.

² Uo. 7.

³ Denis McQUAIL: *A tömegkommunikáció elmélete*. Budapest, Osiris, 2003.

⁴ Uo., 65–66.

⁵ Em GRIFFIN: *Bevezetés a kommunikációelméletbe*. Budapest, Harmat, 2001

⁶ McQUAIL i. m. (4. lj.)

A második mítosz az, hogy a média kereskedelmi rendszere, hadd nevezsem úgy, a piaci erők által szervezett és működtetett média mintegy természetes állapota a médiaszíntérnek, s az amerikai demokrácia alapító atyái is ezt tartották volna ideálisnak. McChesney felidézi azt a közismertényt, hogy már a korai köztársaság is széles körű közvetett támogatásokkal segítette a sajtó működését és a lapkiadás fejlődését, és amelynek részletes leírása egyébként a média tárgyú, az amerikai felsőoktatásban használt alaptankönyvekben rendre megtalálható.⁷ Soha nem volt uralkodó az a felfogás még az Egyesült Államokban sem, hogy „a médiatulajdonosoknak meg kell engedni, hogy a profitmaximalizálás érdekében bármit megtehessenek (...), hogy a [médiatulajdonosok] szabad profitmaximalizálása szükségképpen teremti meg a szabad sajtót”.⁸ Természetesen voltak, vannak és lesznek ilyen vélemények is, de ezek nem voltak, és ma sincsenek a médiatudományok fősodrában.

A harmadik mítosz számomra még rejtélyesebb, mint az első kettő: McChesney ugyanis mítosznak tartja, hogy „az Egyesült Államokban a médiapolitikával kapcsolatos viták híuen tükrözik a közvélemény és a közérdek sokféleségét”, szerinte „a médiapolitika-alkotás egy maroknyi hatalmas nagyvállalati lobbicsoport és szakmai szövetség privát játszótérévé vált.” Ez súlyos állítás, amit a könyv első fejezetében fejt ki, s amelyre később még visszatérek.

A negyedik mítosz szerint a kereskedelmi média lenne a lehető legmagasabb minőségű újságírás letéteményese, aminek a cáfolatára két fejezetet is szán a szerző. Én ilyen mítoszlól nem tudok, sőt éppen az ellenkező állításokkal van tele a médiaelméleti irodalom. Ben Bagdikian, akinek *Az új médiamonopólium* című munkája⁹ szintén a CompLex Kiadó és a Médiatudományi Intézet együttműködésében kiadott sorozatban jelent meg, például így minősíti az amerikai hírmédia munkáját:

- a vezető hírmédiák főként olyan embereket idéznek, akik a hatalom csúcsain állnak, s a hivatalos tudósítások csak az igazság töredékét mutatják be;
- a hivatalos álláspontoktól eltérő véleményeket képviselő állampolgári csoportoknak a társadalmi problémák megoldására kidolgozott javaslatai csak elszórtan és minimális mértékben kapnak teret a főbb médiumokban;
- az események hírré formálásakor sokszor háttérben maradnak a társadalmi összefüggések;
- a hírek szerkesztésében, tálalásában nyíltan megjelennek a nagy üzleti társaságok érdekei.

Ugyanakkor a hajléktalanok sorsa, a hiányos egészségügyi ellátás, a közoktatás elégtelen állami finanszírozása, az USA képmutató magatartása a globális környezetvédelmi kérdésekben vagy éppen a nukleáris fegyverkezés terén nem kapnak kellő súlyt, állítja Bagdikian: „A hírigaz-

⁷ Michael EMERY – Edwin EMERY: *The Press and America. An Interpretative History of the Media*. Seventh edition. Englewood Cliffs, NJ, Prentice Hall, 1992.

⁸ MCCHESENEY i. m. (1. l.) 8.

⁹ Ben H. BAGDIKIAN: *Az új médiamonopólium*. Budapest, CompLex, 2012.

gatók időnként elmondják, hogy igazából senkit nem érdekelnek a kielégítetlen belföldi szükségletek, vagy hogy az embereknek elégük van a rossz hírekből, vagy hogy már bemutattak egy sztorit a témáról.¹⁰

Nincs jobb véleménnyel George Gerbner sem: a közelmúltban elhunyt világhírű, magyar származású médiakutató és médiaaktivista, a Kulturális Környezet mozgalom alapítója szerint sincs helyük az amerikai kereskedelmi médiában a szegényeknek, „kivéve, ha a velük kapcsolatos esemény a bűnhöz, a droghoz vagy az erőszakhoz társítható. (...) [E]z valójában olyan hangulatkeltés, az emberekben fokozza a mindennapi veszélyérzetet, de nem fordít figyelmet a körülöttünk folyó ökológiai öngyilkosságra, az infrastruktúra romlására, a jövedelmi különbségek növekedésére a világ leggazdagabb országában.”¹¹ Mindezek aligha arra mutatnak, hogy a legmagasabb újságírói minőség és a kereskedelmi média között vélelmezett pozitív kapcsolatot olyan osztanák!

Az ötödik mítosz szerint az amerikai hírmédiát baloldali részrehajlás jellemzi, ezzel az írásomban nem foglalkozom.

A hatodik mítosz szerint a kereskedelmi média „azt adja az embereknek, amit akarnak” – így a szakpolitikának szabadjára kell engedni a piacot. Olyan áradata van a szakirodalomban a médiapiac drasztikus kritikájának, hogy megint kénytelen vagyok csodálkozni azon, hogy ez az állítás széles körben elfogadott mítosz lenne. Hirtelen eszembe jut George Gerbner egyik halhatatlan *bon mot*-ja, miszerint a kereskedelmi médiának nem mondanivalója van, hanem eladni valója. Amúgy én magam sokkal megengedőbb vagyok a kereskedelmi média kínálatával szemben, mint akár Gerbner, akár Bagdikian, akár McChesney, és sok igazságot látok McQuail¹² azon megjegyzésében, hogy a médiaelmélet sok kiválósága a populáris kultúrával szemben elfogult. Ellenpéldát, a populáris mediakultúra megértő felfogását képviselő példákat is találunk persze a szakirodalomban: ilyen Umberto Eco neotelevíziója,¹³ de idézhetném a magyar kutatók közül Császi Lajost¹⁴ is.

A hetedik mítosz, amiben azért a szerző szerint is van igazság, azt posztulálja, hogy a technológiák határozzák meg a média természetét. Nos, ha csak Marshall McLuhan munkásságára utalok, akkor a hozzá köthető technológiai determinizmus máig vitatott elmélete¹⁵ sok értékes adalékkal szolgált a médiaelmélet számára, és csupán a józan paraszti ész segítségével is állíthatjuk, hogy az infokommunikációs technológiáknak immár egy emberöltő óta tartó rohamos fejlődése, az internet előre törése, populárisan szólva a média digitális forradalma elég alap ahhoz, hogy ne egyszerűen mítoszként kezeljük a médiaszintér radikális átalakulása és a technológiák fejlődése közötti nyilvánvaló kapcsolatot.

¹⁰ Uo. 32.

¹¹ GEORGE GERBNER: *A média rejtett üzenete*. Budapest, Osiris – MTA-ELTE Kommunikációelméleti Kutatócsoport, 2000. 16.

¹² MCQUAIL i. m. (4. lj.)

¹³ L. JENEI Ágnes: *Táguló televízió – interaktív műsorok és szolgáltatások*. Budapest, PrintX Budavár – Média-kutató Alapítvány, 2008.

¹⁴ CSÁSZI Lajos: A valóságtelevíziózás társadalmi szerepe a késői modernitásban. *Médiakutató*, 2009. 10 (2), 53–62.

¹⁵ I. GRIFFIN i. m. (6. lj.) és MCQUAIL i. m. (4. lj.) összefoglaló műveiben.

Végül a bevezetőben utolsóként említett, nyolcadik mítosz arról szól, hogy az amerikai média jelen állapotának nincs olyan alternatívája, ami javítana a helyzeten. Ilyeneket persze hatalmason lévő politikusok vagy nagy szervezetek vezetői szoktak kedvtelve mondogatni akkor, amikor vagy nem akarnak, vagy nem tudnak a status quón változtatni, mi több, az ilyen okfejtések már becenevet is kaptak – TINA (*there is no alternative*) – a szakirodalomban. Persze nem csak politikusok és a vezetői hierarchia csúcsain lévők, hanem a társadalomtudósok is szolgálnak néha ilyennel, de hát a történelemnek sem lett vége, hiába vizionálta azt amerikai történész, Francis Fukuyama az 1990-es évek elején, a szovjet világbirodalom összeomlásakor. Én éppen az ellenkezőjét érzem a médiatudományokban, az alternatívák, a lehetőségek, a víziók bőségét, amire a politikai, szellemi és üzleti elit sem reagálhat úgy, hogy nincs alternatíva!

A könyvben alkalmazott kutatási módszerről

A könyv 314 oldalából 64 oldal a forrásmunkák jegyzéke, amely a *Végjegyzetek* címet viseli. A fejezetenként szerkesztett forrásjegyzék együttesen – gondosan összeadtam – 1172 tételt tartalmaz. Összehasonlításképpen: McQuail¹⁶ kézikönyvében nagyjából 800 forrásra találunk hivatkozást, ami szintén nagy szám, igaz, az ő művének terjedelme másfélszerese McChesney munkájának. A különbség számszakilag nem perdöntő, de szerkezetileg annál inkább. McChesney¹⁷ hivatkozásai jobbára napilapokból, hetilapokból, szakmai folyóiratokból, hírlevelekből, hatósági sajtóközleményekből kiragadott idézetek, amelyek a szerző által posztulált mítoszokat támasztanak alá. Természetesen mindezzel nem azt állítom, hogy szakmai monográfiákra, vezető szakfolyóiratokban publikált tanulmányokra nem hivatkozik, de amikor ezeket idézi, leginkább a politikai gazdaságtani iskola vele nagyrészt egyetértő szerzőitől és a médiapiacokat ilyen vagy olyan szempontból szélsőségesen bírálóktól merít. McQuail¹⁸ nagyjából négyszáz szerző munkáját idézi, s a hivatkozások szinte kivétel nélkül releváns szakmonográfiák és/vagy nagy presztízsű szakmai folyóiratokban publikált szakkikkek. Ellenőriztem: a média politikai gazdaságtana iskolájából a korábban említett jeles kutatók, úgy mint Bagdikian, Bogart, Chomsky, Curran, Garnham, Herman, Keane legismertebb munkáit megtalálhatjuk a forrásjegyzékben.

A média kommercializálódását elemző 4. fejezetben például ott van Naomi Klein *No logo* című, az ezredfordulón kiadott, nálunk is jól ismert tudományos bestselleréből egy idézet, ami talán jól érzékelteti McChesney érvelési stílusát: „David Lubars, az Omnicom Group egyik vezető reklámigazgatójának szavaival a fogyasztók »olyanok, mint a csótányok – újra és újra lefűjöd őket sprével, és egy idő után immunissá válnak.« Az egyetlen megoldás, hogy még egy kis sprét nyomsz rájuk.”¹⁹

A média végletekig való kommercializálódása a médiapiacok egyik igen káros következménye, s ez aligha vitatható, mondhatni a médiatudományi fősodorba tartozó állítás. Ebben sem-

¹⁶ McQUAIL i. m. (4. l.)

¹⁷ McCHESNEY i. m. (1. l.)

¹⁸ McQUAIL i. m. (4. l.)

¹⁹ McCHESNEY i. m. (1. l.) 121.

mi új nincs a tárggyal foglalkozó kutatók számára, hisz például a már többször hivatkozott McQuail is részletesen beszámol róla, egyben elemezve is az okokat. Megengedve némi pikírtséget magamnak, McChesney magát a tudományos érvelést kommercializálja, s teszi „fogyasztásképessé” az elaborátumát, ami kétségkívül jóval színesebb olvasmány, mint McQuail kézikönyve, bár azt azért nem ajánlanám, hogy a *Mi a baj a médiával?*-ra cseréljük fel a felsőoktatás mesterkurzusain McQuail *A tömegkommunikáció elmélete* című munkáját.

Amennyiben a könyv bevezetőjében felsorolt nyolc mítoszt kutatási hipotézisnek tekintjük, akkor az egész munka az ezek elvetését, cáfolatát alátámasztó íróasztal-kutatás összefoglalása. Ez a végtelenített példatár a „hard core” tudományos elemzést váró olvasótól nagy kitartást, önfegyelmet követel. Akinek viszont elsősorban színes történetekre, a médiában, működésében érintettek – befektetők, tulajdonosok, vállalatvezetők, tanácsadók, újságírók stb. – meghökkenítő megállapításaira, aranymondásaira van igénye, annak McChesney könnyen fogyasztható, hisz ő jobbra nem a szakirodalomban relevánsnak tekinthető munkákkal polemizál, hanem egy szinttel lejjebb menve találja meg a maga felfogását illusztráló, megjelenítő forrásokat. Természetesen nem hiányzik közülük a nagy amerikai tévétársaság, a CBS egykori újságírójának az ezredforduló után kiadott, s két évre rá magyarul *Médiabazugságok* címen megjelent műve sem,²⁰ ami mellesleg hetekig vezette a New York Times bestseller listáját, s amelyben a szerző alaposan leszedi a keresztvizet mind az újságírókról, mind a hírmédia szervezeteiről.

Néhány szakpolitikai kérdésről, avagy milyen is legyen az Egyesült Államok médiapolitikája a 21. században

„A médiapolitika-alkotás romlottsága az 1996-os távközlési törvény elfogadásával csúcsosodott ki” – állítja McChesney,²¹ s hosszú oldalakon sorolja a felháborítóbbnál felháborítóbb részleteket, úgymint a lobbisták uralkodó befolyását a törvény előkészítésében és a törvényhozási vitában, valamint számba veszi azokat a dollármilliókat, amelyekkel a média-nagyvállalatok és az iparági érdekvédelmi szervezet (NAB, azaz National Association of Broadcasters) lobbistái olajozták a törvényhozás működését. Semmi okom kételkedni abban, hogy számadatai helyesek, hogy a felhozott tényállítások – a lobbisták pénzén utaztatott képviselők és vezető munkatársaik száma, az utak dollárban kifejezett értéke, a nagyvállalatok által nyújtott kampánytámogatások riasztó nagysága stb. – helytállóak, de mindentől az 1996-os távközlési törvény elfogadása, ma már látjuk, korszakos jelentőségű volt mind az amerikai hírközlési ágazat, mind az amerikai média, de tágabban értelmezve az egész amerikai gazdaság szempontjából.

Egyébként az, hogy még egy igazán szakszerűen felállított szabályozó testület tényleges szerepe is torzulhat, diszfunkcionálissá válhat a működés során, s ezzel a lehetőséggel a jogalkotóknak eleve számolniuk kell, régi felismerés. A foglyul ejtett szabályozó hatóság metaforáját

²⁰ Bernard GOLDBERG: *Bias: A CBS Insider Exposes How Media Distort the News*. Washington, D.C., Regnery, 2002. – magyarul: Bernard GOLDBERG: *Médiabazugságok: a CBS veterán riportere leleplezi, hogyan torzítják el a híreket*. Budapest, Focus, 2004.

²¹ MCCHESENEY i. m. (1. lj.) 43.

gyakran használják a szakirodalomban, s Ronald H. Coase Nobel-díjas amerikai közgazdász szintén erre a következtetésre jutott a vezető angolszász országok – az Amerikai Egyesült Államok, az Egyesült Királyság és Kanada – egymástól igencsak elütő rádió és televízió rendszerének gazdasági hátterét és szabályozását vizsgálva, amint az egy korábbi munkámban már ismerttettem. Coase²² úgy látja, hogy hosszú távon az ágazati szabályozó hatóságok nem a közérdek szolgálatában működnek, és egyben azt is állítja, hogy ez nem szándék dolga. Bármennyire is törekszik ugyanis a szabályozó a közérdek érvényesítésére, előbb-utóbb maga is azon keretekben gondolkodik és cselekszik, amiket a felügyelt iparágban általánosan elfogadnak, így – állítja Coase – a szabályozó hatóság a fundamentális változtatások véghezvitelére képtelenné válik.

Visszatérve az amerikai távközlési törvény 1996-os módosításához: ez tette lehetővé, hogy a különböző hírközlési platformok elszakadhasanak eredeti funkciójuktól. A közcélú telefonhálózaton innentől kezdve már szabadon lehetett televíziós műsorjelet továbbítani és fordítva, a kábelhálózatokon telefonálni, mindkét hírközlési hálózaton gyorsan fejlődhetett az internet-szolgáltatás, elkezdtek egymással versenyezni a korábban a maguk földrajzi piacain monopolhelyzetben lévő platformok, amelyek ráadásul az újonnan létesített vezeték nélküli terjesztési platformokkal is szembeállták magukat. Az új szabályozás ezen felül még rákényszerítette az inkumbens távbeszélő szolgáltatókat hálózatuk megnyitására olyan szolgáltatók előtt, akik nem rendelkeztek saját hálózattal.

Az egész piac dinamikusan fejlődött a dereguláció következtében, aminek persze megvoltak a maga árnyékos oldalai is, amint azokat McChesney hosszasan ecseteli. Igen, valóban jelentősen nőtt a rádiópiacokon a tulajdonosi koncentrátság, mert a táguló médiaszintéren mind nehezebben helyzetbe kerülő rádiózás életben maradásához ez elengedhetetlen volt; igen, ennek a koncentrációnak károsak voltak a műsorszerkezeti következményei a rádiózás helyi piacain; igen, a reklámbevételekre építő televíziós csatornák is mind nehezebb helyzetbe kerültek, és ezért ott szintén enyhíteni kellett a korábbi koncentrációs szabályokat, ez mind igaz; de hogy a nagyközönséghez kevesebb médiatartalom jutott volna el, mint korábban, ezt azért senki nem meri állítani. A médiaszintér szerkezete esetenként drámaian megváltozott, a hírcsatornák például megállíthatatlan az internet előretörése, s lehet keseregni azon, hogy száz évvel ezelőtt egy közepes amerikai nagyságú amerikai településen öt napilapot adtak ki, ma pedig jó, ha egy meg tud élni, de felesleges: ha a média hír- és tájékoztatásfunkcióját tekintjük, az új technológiák a kínálat bővülését hozták. Az új és a régi harcát az innovációelmélet atyja, Schumpeter teremtő rombolásnak nevezte a gazdaságban, s ez alól a médiaágazatok sem jelentenek kivételt.

A *Médiapolitikák és médiareform* című hatodik fejezetben azt elemzi a szerző, hogy milyenek az internet korában a médiára vonatkozó szakpolitikák, s külön alfejezet jut a médiatulajdonra vonatkozó szakpolitikáknak is. A szerző a földfelszíni műsorszórás analógról digitálisra való váltása (*switch-over*) szakpolitikáját rossznak ítéli, mert szerinte mindez a nagyvállatoknak hozott csak eredményt, s eközben egy szót nem ejt arról, hogy az addig az igencsak szerény, az elavult NTSC szabvány által korlátozott televíziós képminőség a technológiaváltással ugrásszerűen javult, ami a fogyasztói oldalon tiszta jóléti nyereség.

²² Ronald H. COASE: The Economics of Broadcasting and Advertising. *The Economics of Broadcasting and Government Policy. The American Economic Review*, May 1996. 440–447.

A médiatulajdonra vonatkozó szakpolitikákat is katasztrofálisnak minősíti McChesney, aki érvelésébe Venezuelát is bevonja, s talán érdemes két állítását idézni. „Egy újabb keletű példa erre [a médiamánások politikai befolyására] Venezuela magánkézben lévő médiarendszere, amely pár jómódú család fennhatósága alá tartozik; ők gyűlölik Hugo Chávez megválasztott kormányát, mivel az látszólag kibékíthetetlen ellentétben áll osztályérdekeikkel. A magánérdek által kontrollált média nyíltan hazudott és ferdítette el a híreket, hogy Chávez hivatalából történő elmozdítására buzdítson.”²³ Soha nem hittem volna, hogy a nemrég elhunyt Chávez elnököt egyszer majd egy médiakutató a demokrácia, a sajtószabadság védelmezőjének szerepében tünteti fel, hát tévedtem, ez is megtörténhetett.

McChesney-nek persze igaza van, amikor rámutat, hogy a hírközlést és a médiát egyaránt szabályozó amerikai szövetségi hatóság, a *Federal Communications Commission* (FCC) működését ért bírálatok nagyságrendje minden elképzelést felülmúl. Ez valóban súlyos kritika az FCC működésével szemben, de egyben bizonyíték arra, hogy – mivel egy ilyen testület munkája közvetlenül vagy közvetve mindenkit érint – az aktivisták is képesek hallatni a hangjukat, s így befolyásolni a folyamatokat. A könyv hetedik fejezete, *A 2003-as felkelés* már címében érzékelteti a médiamozgalmi pátoszt, s mivel a kiváltó okkal, az FCC által 2003-ban bevezetett, majd visszavont médiatulajdoni koncentráció szabályozásával én is sokat foglalkoztam az elmúlt években, nagy kíváncsisággal vágtam bele az olvasásába.

Az FCC a helyi piacok mediakoncentrációjának mérésére 2003-ban egy új mutató, az úgynevezett sokszínűség-index alkalmazását kívánta bevezetni, és ezt összekapcsolta azon kötelezettségével, hogy az infokommunikációs ágazat törvényi szabályozását tartalmazó *Telecommunications Act of 1996* rendelkezései szerint a mediakoncentrációra vonatkozó szabályozást kétévenként hivatalból felül kell vizsgálnia.²⁴ A 2002. évben elindított felülvizsgálati eljárás eredményeként a 2003 nyarán nyilvánosságra hozott *Report and Order and Notice of Proposed Rulemaking* FCC-03127 című dokumentum összegzi az FCC-nek a mediakoncentráció szabályozása enyhítését célzó – egyébként szerény mértékű – intézkedéseit.

Mindezzel az FCC akaratlanul is óriási vihart kavart. A törvényhozók tömegesen, szinte pártállásra való tekintet nélkül fejezték ki ellenérzésüket, köztük természetesen olyanok is, akik 1996-ban támogatták, megszavazták a *Telecommunications Act of 1996* elfogadását, s benne a mediakoncentráció szabályozásának enyhítését, és igencsak hallatták a hangjukat a közügyekben aktív magánszemélyek, a befolyásos civil szervezetek, nem beszélve a médiaelmélet politikai gazdaságtani iskolájának nagyágyúiról.

A társadalmi vita sodrását jól érzékelteti, hogy az FCC több mint félmillió észrevételt kapott a rendelettervezetéhez a mediakoncentráció-szabályozás 2003-ban elrendelt módosítását megelőző mintegy másfél éves nyilvános vita szakaszában, maga a kiadott rendelet ebből a szempontból pedig csak olaj volt a tüzre: néhány hét leforgása alatt az FCC-hez több mint kétmillió tiltakozó üzenet érkezett levél, elektronikus levél és fax formájában az ideológiai és poli-

²³ MCCHESENEY i. m. (1. lj.) 187.

²⁴ Magával a sokszínűség-mutatóval e helyütt nem foglalkozom, ennek leírását, elemzését l. GÁLIK Mihály: A sokszínűségindex és alkalmazása az eszmék piacán. *Infokommunikáció és Jog*, 31. szám, 2009. 35–42. és GÁLIK Mihály – VOGL Artemon: A média koncentrációjának mérése. *AKTI füzetek*, 38. sz., Alkalmazott Kommunikációtudományi Intézet, Budapest, 2009.

tikai spektrum minden részéről, s a médiakoncentráció szabályozásának lazítása az amerikai politikai napirend részévé vált. Amúgy az FCC rendelkezéseit bírósági úton is megtámadták, s mindez végeredményben a mérsékelt liberalizálást jelentő új szabályozás bukásához vezetett.²⁵

McChesney tehát méltán lehet büszke a saját mozgalma által aktívan támogatott felkelés sikerére, amit joggal érez a sajátjának is. *A legnehezebb csatát megnyertük*, ez a címe könyve utószavának, s ha ő ezt tartja a tulajdoni koncentráció ellen vívott döntő ütközetnek, nem szeretném csökkenteni az érdemeit. Azt viszont kénytelen vagyok megjegyezni, hogy arról, milyen is legyen az Egyesült Államok médiapolitikája a 21. században, vajmi keveset olvashattunk könyvében. Kár.

GÁLIK MIHÁLY

²⁵ A törvényhozás közbelépésére végül is csak egyetlen elemet tekintve enyhült a médiakoncentráció-szabályozás, igaz, kevésbé, mint azt az FCC szerette volna: 35 százalékról 39 százalékra emelkedett (az FCC által javasolt 45 százalékkal szemben) a nagy hálózatok tulajdonában lévő televíziós csatornák maximális közönségelérési elérhetősége. Más kérdés, hogy megítélésem szerint ennek az enyhítésnek, sőt az egész szabálynak akkor sem volt, s ma már különösen nincs különösebb jelentősége az amerikai tévépiacon: az internetes videomegosztók és az online videotékák nyomása alatt működő nagy hálózatok immár huzamosabb ideje lázasan keresik ugyanis a fennmaradásukat lehetővé tevő új üzleti modellt.

TÁJÉKOZTATÓ

Az „In Medias Res” jogtudományi folyóirat szerkesztésére vonatkozó elvek, szabályok

A CompLex Kiadó által megjelentetett médiajog-tudományi folyóirat 2012 tavaszán indult, és évente két alkalommal jelenik meg. A folyóirat várja a tudományos igényű, a szólás- és sajtószabadság, valamint a médiaszabályozás tárgyában született kéziratokat. A folyóirat tudományos gyűjtőhellyé és nyílt szakmai fórummá kíván válni, ahol minden, a sajtószabadság és a médiaszabályozás iránt érdeklődő olvasó kielégítheti kíváncsiságát.

A folyóirat rovatainak felosztása a következő:

- *Tanulmányok* (elméleti elemzést tartalmazó írások),
- *Fórum* (a gyakorlat bemutatásának igényével írt cikkek),
- *Könyvismertetések* (a médiatudomány területén megjelent újabb publikációk bemutatása).

A tanulmányokat a szerkesztésre vonatkozó előírásoknak (ld. a folyóirat honlapján) megfelelően kell eljuttatni a szerkesztőséghez a *koltay.andras@jak.ppke.hu* e-mail címen.

A szerkesztőség fenntartja a jogot arra, hogy az írásokat ne feltétlenül beérkezési sorrendben jelentesse meg.

Az egyes számok lapzártája a következő:

- első szám: április 30.
- második szám: szeptember 30.

A folyóirat az interneten is hozzáférhető, a *www.media-tudomany.hu* honlapcímen. A nyomtatott kiadás előfizethető a kiadónál.

