

A MÉDIATARTALMAK KÖZZÉTÉTEL ELŐTTI KORLÁTOZÁSÁNAK LEHETŐSÉGEI: ENGEDÉLYEZÉS, REGISZTRÁCIÓ, CENZÚRA, VÉGZÉSEK¹

KOLTAY András
egyetemi docens (PPKE JÁK)

A sajtószabadság egyik alapvető építőköve, hogy az egyes tartalmak cenzúrája nem megengedhető. Ennek az elfogadása persze nagyban függ attól, hogy mit tekintünk cenzúrának. Ezen írás mellett érvel, hogy a „cenzúra” kifejezés szűk körű alkalmazása kívánatos, amely alapján az csakis az önkényes, tehát törvényi és bírósági garanciák nélküli, és előzetes, tehát a közzétételt ellehetetlenítő korlátozásokra alkalmazható. Ennek megfelelően nem szólok az utólagos – megjelenést, közzétételt követő – korlátozásokról, amelyeket a közbeszédben szintén gyakran hívunk „cenzúrának”. Ugyanakkor szólok az előzetes korlátozások valamennyi ismert formájáról és módjáról, annak érdekében, hogy a végén azonosítani tudjuk a „cenzúra” kifejezés azon tartalmát, amely nem teszi alkalmazását parttalaná, és így nem devalválja azon hívószót, amelyet a szólásszabadság elmúlt századokban élt hősei oly gyakran használtak, az önkény elleni riadóztatásképpen.

Az alábbi 1. részben a megjelenés (terjesztés) előtti korlátozások tipizálását kísérelem meg, kitérve az államtól a médiatartalmakba történő beavatkozástól való tartózkodást megkövetelő, számára passzivitást előíró kötelezettség elméleti alapjaira is, majd sorra véve az előzetes korlátozások párba is állítható formáit: engedélyezés–regisztráció, valamint cenzúra–előzetes korlátozás. Eközben számos példát is használok, különféle európai államokból, illetve az Egyesült Államokból, mondanivalóm illusztrálására. A 2. rész részletesebben kitér az Egyesült Királyság, az Egyesült Államok valamint Magyarország vonatkozó szabályozására, alkotmányos gondolkodására, megemlítve még a strasbourgi bíróság alapvető döntéseit e tárgyban; ezen áttekintés bizonyosságot ad arról, hogy az előzetes korlátozás tágabb körben

¹ A tanulmány a Pázmány Péter Katolikus Egyetem TÁMOP-4.2.1.B-11/2/KMR-2011-0002. sz. projektje (A tudományos kutatások kibontakoztatása a PPKE-n) támogatásával jelent meg.

létezik, és szélesebb körben megengedett alkotmányos szempontból, mintsem azt gondolhatnánk.

1. A közzététel előtti korlátozások tipizálása

Az alábbiakban a médiatartalmak közzétételét érintő előzetes korlátozások tipizálását kíséreltem meg. Ezek közül elsőként a különféle engedélyezési rendszerekről, illetve az ahhoz némileg hasonló regisztráció szabályairól lesz szó. Ezekben közös, hogy nem egy konkrét tartalomra, hanem egy szolgáltató piacra lépésére általánosságban véve vonatkoznak, így jellemzően nem kapcsoljuk össze ezeket a cenzúra jelenségével.

Maga a cenzúra, illetve az előzetes korlátozás egyéb – olykor, bizonyos feltételekkel megengedett – lehetőségeinek differenciálása kulcskérdés a „cenzúra” pontos értelmének azonosításakor. Ugyanakkor, maga a „cenzúra” is többféleképpen létezhet attól függően, hogy ki és miért gyakorolja azt. Az állam, azaz a hatalom oldaláról érkező cenzúra a történelmileg kialakult, legrégebbi forma, de utóbb megjelentek az ön- vagy magáncenzúra különféle megnyilvánulásai is.

1. 1. A sajtószabadság negatív jellege

A szabadság „két fogalmának” megkülönböztetése, a pozitív és a negatív szabadság elválasztása Isaiah Berlin klasszikussá vált tanulmányában jelenik meg elsőként.² Berlin az egyén számára biztosított, külső beavatkozás nélküli mozgásteret tekinti a negatív szabadságnak (valamitől, valakitől való szabadság), míg a döntési szabadságot, tehát azt, hogy az egyén saját maga ura legyen, a pozitív szabadságnak (valamire való szabadság). Úgy is fogalmazhatnánk, hogy a negatív szabadság biztosítja a formális, jogi értelemben vett egyenlőséget, míg a pozitív a valós cselekvési lehetőséget, tehát a formális egyenlőség hatékony „használatát” teremti meg. A két eltérő szabadság között egyensúlyt kell találni. „A negatív szabadság fogalmával úgy élnek vissza, hogy egyenlő szabadságot követelnek a farkasnak és a báránynak, s az állam még akkor sem avatkozhat közbe, ha a farkas felfalja a bárányt”,³ míg a pozitív szabadság legtöbbször csak mások negatív szabadságának kárára biztosítható, és így annak nem szabad átlépnie a helyes mértéket. A szólásszabadságra alkalmazva mindezt: ha csak a jog negatív jellegét biztosítjuk, akkor a legtöbb embernek nem lesz lehetősége részt venni a közösség vitáiban, biztosítani kell tehát bizonyos pozitív jogokat is, például a média általi kiegyensúlyozott, objektív tájékoztatást, mely azonban csak a műsorkészítők negatív szabadságának terhére valósulhat meg, hiszen így olyan eseményekről is hírt kell adniuk, amelyeket amúgy esetleg nem tárnának a

² Isaiah BERLIN: Two concepts of liberty. In: Isaiah BERLIN: *Four Essays on Liberty*. Oxford, Oxford University Press, 1969.

³ DÉNES Iván Zoltán: Beavatkozástól mentes cselekvés vagy uralomtól mentes emberi állapot? (A liberális és a republikánus szabadságfelfogás hasonlóságai és különbségei). *Jogelméleti Szemle*, 2004/2. II.

köz elé. Ezen beavatkozás jogossága azonban megindokolható.

Joel Feinberg a negatív és pozitív szabadság közötti logikai kapcsolatot hangsúlyozza. Nem lehetünk szabadok *valamire*, anélkül, hogy előbb *valamitől* szabadok ne lennénk: a pozitív szabadságnak előfeltétele a negatív. A kettő azonban együtt szükséges ahhoz, hogy valakit megszorítások nélkül szabadnak mondjunk.⁴

A pozitív-negatív szabadság egységét emeli ki Giovanni Sartori is, bár hangsúlyozza, hogy a negatív szabadság egy elvont fogalom, és az egyén soha nem lehet szabad minden külső akadálytól.⁵ Kiegészíthetnénk ezt azzal, hogy a pozitív szabadság, tehát a lehetőség biztosítása pedig nem garantálja azt, hogy azzal a lehetőséggel jól, vagy egyáltalán bárhogyan is éljen a jogosult. A jog csak az elvont, absztrakt jogosultságot képes biztosítani; hogy annak gyakorlásából milyen eredmény születik, azért már nem tehető felelőssé.

Vitatkozhatunk ugyan azon, hogy van-e a sajtószabadságnak „pozitív jellege”, azaz köteles-e az állam biztosítani polgárai számára a sajtószabadság gyakorlásának különféle lehetőségeit,⁶ de az vitathatatlan, hogy – a modernkori felfogás szerint – van „negatív jellege”; vagyis az államnak kötelezettsége van arra, hogy hátrahúzódjék, és csak a legszükségesebb esetben avatkozzon bele a médián keresztül folytatott társadalmi diskurzusba, meghatározva a sajtószabadság pontos, szükséges és arányos korlátait. Abból, hogy ily módon passzivitásra ítéljük az államot, az is következik, hogy általában nem engedjük meg neki a médiatartalmakkal kapcsolatos előzetes, tehát megjelenés előtti beavatkozást. Igaz ez a médiapiacra való belépés lehetőségeinek szélesre nyitására, valamint a konkrét tartalmak közzétételének csak igen szűk körben megengedett korlátozására is.

1. 2. Engedélyezés

A mai napig általánosan érvényesülő megoldás a médiaszolgáltatók piacra lépéséhez (a médiaszolgáltatások megkezdéséhez) szükséges engedélyezési rendszer. Ennek legfőbb indoka a műsorterjesztéshez elengedhetetlen frekvenciák szűkössége; azonban a szerte Európában küszöbön álló digitális átállással a televíziós szolgáltatások vonatkozásában ez a szűkösség végleg a múlté lesz. Mindazonáltal a rádiós médiaszolgáltatások esetében az analóg frekvenciák használata, és így az engedélyezési rendszerek továbbélése még általánosan létezik.

A médiatartalmak nyilvánossághoz való eljutását érintő engedélyezési szabályok nem csak a médiaszolgáltatások piacra lépésének vonatkozásában léteznek. Az Egyesült Államok Legfelső Bírósága elé több ízben kerültek engedélyezéssel kapcsolatos ügyek. A Lovell v. Griffin ügyben⁷ az alkotmányossági vizsgálat tárgya Griffin város rendelete volt, amely engedélyhez kötötte a nyomdai termékek bármi-

⁴ Joel FEINBERG: *Social Philosophy*. Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1973. 12–4.

⁵ Giovanni SARTORI: *Demokrácia*. Budapest, Osiris, 1999. 128.

⁶ Ld. erről András KOLTAY: The Meaning of Freedom of the Press. In: András KOLTAY: *Freedom of Speech: the Unreachable Mirage*. Budapest, CompLex, 2013. 57–76.

⁷ 303 US 444 (1938).

lyen módon történő ingyenes vagy ellenérték fejében történő terjesztését. A bíróság döntése szerint az effajta korlátozás ellentétes az Első Alkotmánykiegészítéssel. Az engedélyezési rendszerek legfőbb veszélye abban áll, hogy nem szabnak meg semmiféle mércét, amely alapján a terjesztés megtiltható lenne, ezáltal tág tér nyílik az önkényes döntések meghozatalára. A fenti ügyhöz hasonlóan döntött a bíróság a *City of Lakewood v. Plain Dealer Publishing* ügyben,⁸ amelynek eredményeképpen a bíróság alkotmányellenesnek nyilvánított egy, az újságtartó dobozok – amelyekből önkiszolgáló módszerrel vásárolhatóak az egyes lapok – közterületre történő kihe-lyezését a polgármester engedélyéhez kötő, de e jogköre gyakorlásának feltételeit meg nem határozó városi rendeletet. Mindkét ügyben döntő volt a jogszabályokkal kellően nem körülhatárolt, „mércek nélküli engedélyezés” (*standardless licensing*).

A *Freedman v. Maryland* ügy⁹ előzményeként a kérelmező úgy mutatott be egy filmet, hogy nem küldte meg előzetes ellenőrzésre a State Board of Censors részére; maga a film ugyanakkor nem volt obszécen vagy más módon jogszerűtlen tartalmú. Az előzetes ellenőrzést előíró törvényt a bíróság egyhangúan érvénytelennek nyilvánította az Első Alkotmánykiegészítés alapján. A bíróság nem azt kifogásolta, hogy a szabályozás olyan tartalom első bemutatását is megakadályozhatja, ami később obszécénak minősülhet, hanem azt, hogy a korlátozás alkotmányosan védett tartalomra is kiterjedhet. A döntés indokolása azonosította az előzetes korlátozás alkotmányos-ságához szükséges garanciákat:

„Először is, annak kimutatása, hogy a film védelmet nem élvező közlés, a cenzor felelőssége kell, hogy legyen. Másodszor, bár az állam megköve-
telheti az összes film előzetes leadását annak érdekében, hogy hatékonyan megakadályozhassa a védelmet nem élvezők bemutatását, ez nem hajtható végre olyan módon, ami a cenzor kezébe adná a végső döntést arról, hogy a film védett vagy védelmet nem élvező megnyilvánulásnak minősül-e. [...] csakis egy peres eljárás során létrejövő bírói döntés biztosítja a szólássza-
badság iránti megfelelő érzékenységet, így csak egy bírói döntést igénylő eljárás lehet elégséges egy jogerős, végleges korlátozáshoz. [...] az alkotót biztosítani kell, törvény vagy hatályos bírósági végzés által, hogy a cenzor egy rövid, előre kijelölt idő után vagy megadja az engedélyt, vagy bíróság-
hoz fordul a film bemutatását megakadályozandó. Bármilyen korlátozás, mely a bírósági döntés megszületése előtt lép érvénybe, a status quo megör-
zésére kell, hogy irányuljon a lehető legrövidebb időtartam erejéig, mely az alapos bírói döntéshez feltétlenül szükséges. [...] az eljárásnak szintén biz-
tosítania kell a gyors, jogerős bírói döntést, hogy minimalizálja az átmeneti, esetlegesen alaptalan engedélymegvonás elrettentő hatását. Ezek nélkül a biztonsági intézkedések nélkül túlságosan nehéz lenne a cenzorok döntéseit felülvizsgálni.”

⁸ 486 US 750 (1988).

⁹ 380 US 51 (1965).

Az analóg frekvenciákat használó médiaszolgáltatások minden államban az állami médiahatóság által kiírt pályázat eredményeképpen nyerik el a médiaszolgáltatási jogosultságot. Ez a piacra lépés előzetes korlátozásának tekinthető, mindazonáltal törvényi garanciák megléte esetén e korlátozás alkotmányosan elfogadható.

Az Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: EJEB) gyakorlata is lehetővé teszi az ilyen engedélyezési rendszerek fenntartását.¹⁰ Ahogy az emberi jogi egyezmény 10. cikkének 1. bekezdése is kimondja, „Ez a Cikk nem akadályozza, hogy az államok a rádió-, televízió- vagy mozgókép vállalatok működését engedélyezéshez kössék.”

A „hagyományos” broadcasting szabályozása tehát nem csupán megengedi, hanem eleve feltételezi is az engedélyezési szabályok fenntartását, de hosszabb távon – a televíziók és a rádiók teljes digitális átállásával – ezek az előírások várhatóan eltűnnek majd a jogrendszerekből.

1. 3. Regisztráció

Valamelyest az engedélyezéshez hasonlít a regisztráció (nyilvántartásba vétel), amelynek két formája is létezik. A nyilvántartásba vétel egy egyszerű adminisztratív aktus, és legtöbbször a sajtótermék vagy (a nem analóg frekvenciát használó) médiaszolgáltatás fontosabb adatainak megadásában ki is merül, de amennyiben a szabályozás a piacra lépés feltételévé teszi, úgy az engedélyezéshez hasonlítható, mert az aktus megtétele keletkezteti a szolgáltatásra való jogosultságot, azaz a regisztráció hiányában a szolgáltatás megkezdése nem megengedett. A nyilvántartásba vétel másik formája azon adminisztratív kötelezettség, amely független a jogosultságtól, azaz utóbbi a regisztráció tényleges megtörténte hiányában is létezik, csak éppen a szolgáltatónak kötelessége bizonyos adatok nyilvántartásba való bejelentése. Utóbbi forma nem tekinthető előzetes korlátozásnak, hiszen a szolgáltatás a regisztrációtól függetlenül is megkezdhető.

A magyar médiaszabályozásban mindkét, a fentiekben említett nyilvántartási rendszer megtalálható. A lineáris médiaszolgáltatások (televízió és rádió) esetében a nyilvántartásba vétel a működés megkezdésének feltétele,¹¹ míg a sajtótermékek vonatkozásában – a korábbi szabályozással ellentétben¹² – a kiadás a regisztrációtól függetlenül megkezdhető, és később is folytatható, amellet, hogy a nyilvántartásba vétel továbbra is kötelező maradt.¹³ A regisztráció pusztán formális, adminisztratív

¹⁰ Informationsverein Lentia v. Austria (applications no. 13914/88., 15041/89., 15717/89., 15779/89., 17207/90. 1993. november 24-i döntés), Demuth v. Switzerland (application no. 38743/97. 2002. november 5-i döntés), Medya FM Reha Radyo ve Iletisim Hizmetleri AS v. Turkey (application no. 32842/02. 2006. november 14-i döntés), United Christian Broadcasters v. the United Kingdom (application no. 44802/98. 2000. november 7-i döntés).

¹¹ A médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény, 41–42. §.

¹² A sajtóról szóló 1986. évi II. törvény, 12. § (2) bekezdés.

¹³ A médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény, 41. §, 45–46. §.

eljárás, amely nem jelenti a szolgáltatás érdemi, tartalmi vizsgálatát, „engedélyét”. A szabályozás csak formális vizsgálatot tesz lehetővé a nyilvántartásba vétel során, a hatóságnak nincs mérlegelési lehetősége a bejelentés elbírálását illetően, vagyis a törvény által előírt feltételek teljesítése esetén a hatóság köteles a szolgáltatást nyilvántartásba venni.

A regisztráció adminisztratív aktus, de elvben, önkényes jogalkalmazás esetén súlyos, cenzurális hatása lehet. Fenntartásának indokai között a különböző szolgáltatások érdeke is szerepel, mert így lehet legegyszerűbben megelőzni a névazonosságból vagy névhasonlóságból eredő piaci problémákat. A szolgáltatások hatósági vagy bírósági felügyeletéhez is szükséges, hogy létezzen egy naprakész, közhiteles nyilvántartás. Számos ország elveti ezt a megoldást, mások régóta alkalmazzák, de – megfelelő törvényi garanciák megléte esetén – a regisztráció és a cenzúra egymástól jól elválasztható.

1. 4. Cenzúra – előzetes korlátozás

A „cenzúra” szó eredetileg a média által közzétett tartalomba történő állami beavatkozást jelentette. A sajtószabadság fogalmának történeti fejlődése során általánosan kialakult nézetté vált, hogy a „cenzúra” – mint a tartalomba való, előzetes és önkényes beavatkozás – megengedhetetlen, míg az utólagos felelősségre vonás a jogsértő tartalmak közzétételéért elfogadható. A lapindítás engedélyhez kötése, illetve a hivatalos cenzúra formálisan 1694-ben megszűnt Angliában, Blackstone nyomán pedig általánossá vált a nézet, hogy a sajtó szabadsága az előzetes korlátozásoktól való mentességet jelenti: „a sajtó szabadsága valóban elidegeníthetetlen része a szabad államnak, de ez a kiadványok előzetes korlátozásoktól való mentességét jelenti, nem pedig a törvénytörő anyagok megjelenést követő cenzúrájának hiányát.”¹⁴

Magyarországon a cenzúra eltörlése a pesti ifjúság tizenkét pontba foglalt követelése közül a legelső helyre került az osztrák császári hatalommal szemben fellépő forradalom kezdetén, 1848 márciusában. Bő fél évszázaddal korábban, a 18. század végén, I. Ferenc osztrák császár és magyar király trónra lépése után a sajtócenzúra szabályai is jelentősen megszigorodtak. A hírlapok és folyóiratok a magyar felvilágosodás eredményeképpen kibontakozó fejlődését az 1793-tól fokozatos an erősödő szigor erőteljesen lelassította, majd a jakobinus mozgalom elfojtása meg is bénította. A császár 1793. június 25-i dekrétuma a könyvvizsgálatot és a nyomdák működésének engedélyezését királyi joggá nyilvánította. 1795-re valamennyi folyóirat megszűnt, a hírlapok száma erőteljesen csökkent, tartalmuk elszürkült. Egy 1806-os királyi pátenst értelmében könyvkereskedés nyitásához is uralkodói engedély kellett. A könyvkereskedők és a kölcsönkönyvtárak forgalmát az 1818. június 5-i kancelláriai utasítás alapján külön is figyeltették. A cenzúrának két fajtája alakult ki: a revízió

¹⁴ William BLACKSTONE: *Commentaries on the Laws of England*. London, A. Strahan, 1825. 16. kiadás (Első megjelenés: 1765–69), 4. kötet, 151–152.

és a tényleges cenzúra.¹⁵ A „revízió” – melyet az 1793. április 18-i udvari dekrétum szabályozott – a külföldről behozni kívánt könyvek, sajtótermékek felülvizsgálatát jelentette. A határon csak a központi könyvvizsgáló hivatal által jóváhagyott könyveket és lapokat engedték át. A „cenzúra” – melyről az 1795. február 25-i rendelet rendelkezett – a kijelölt hatósági cenzorral való előzetes engedélyeztetést jelentette, másik ága volt a kötelespéldányként beszolgáltatott nyomtatványok utólagos ellenőrzése. Az 1793. április 18-i dekrétum értelmében minden nyomda köteles volt nyomtatványaiból három példányt a revizornak átadni. A kiadványokat átnézték, kifogás esetén az illetékes cenzort felelősségre vonták, így azok munkájuk során a legnagyobb óvatossággal jártak el.

A cenzúra fogalma tehát történelmileg egyértelműen az államhoz, a szólásszabadság ellen fellépni képes, potenciális elnyomó gépezethez kapcsolódott. A modern médiavilágban, a 20. század második felétől ugyanakkor a fogalom terjedelme jelentősen gyarapodott, és a cenzúrát mint jogi fogalmat a korábinál jóval szélesebb körben használjuk. Egyfelől, a cenzúra immáron nem csupán az állami korlátozások vonatkozásában használatos, hiszen különféle magánérdekek is képesek a médiatartalmak korlátozására, másfelől a cenzúra nem feltétlenül külső hatás eredményeképpen kerül alkalmazásra, azaz létezik belső, ún. öncenzúra is.

Frederick Schauer szerint a „cenzúra” fogalmának jelentése ködössé vált.¹⁶ Egyfelől, a cenzúrát nem csak az állam, hanem a társadalmi működés egyes jelenségei is képesek előidézni. A cenzúra természetesen továbbra is érkezhethet az állam felől (Schauer példája szerint ez történik, ha a Cincinnati-béli művészeti központ büntetőeljárást indít Robert Mapplethorpe képeinek kihelyezése miatt), de a magánvállalkozások felől is (például, ha a General Motors elbocsájtja azon alkalmazottait, akik nyilvánosan kritizálják a Chevrolet autók megbízhatóságát, vagy, ha egy újság szerkesztője megváltoztatja a beosztottja által írt cikk tartalmát). A cenzúra ugyanakkor lehet közvetlen (ha az állam vagy más kifejezetten a már elkészült tartalomba avatkozik bele) vagy közvetett (például, ha az állam a művészetek anyagi támogatásánál önkényesen megfoszt valakiket a támogatástól, és így azok nézőpontja a nyilvánosság előtt nem tud megjelenni). Cenzúrának tekinthetjük akár azt is, ha valaki(k) az ellenük irányuló, mások által közzétett vélemény – például gyűlöletbeszéd – hatására a nyilvánosságtól való távolmaradást választják; ezt nevezzük elcsendesítő hatásnak (*silencing effect*).

A cenzúra és az elfogadható beavatkozás határai ugyanakkor elmosódtak. Ha egy képet nem a rendőrség vagy a bíróság, hanem a kiállítás kurátora szedeti le a múzeum faláról, mert megítélése szerint kihelyezése nem lenne helyes döntés, akkor ezt az illető kurátor döntési szabadságába tartozó kérdésként kezelnénk, holott a hatása ugyanaz, mint a hatóságok eljárásának. Ha egy egyetem dékánja megszabja a taná-

¹⁵ BÉNYEI Miklós: *Reformkori országgyűlések a sajtószabadságról*. Debrecen, Stúdium, 1994. 164. 15–17.

¹⁶ Frederick SCHAUER: The Ontology of Censorship. In: Robert C. POST (szerk.): *Censorship and Silencing – The Practices of Cultural Regulation*. Los Angeles, Getty Research Institute Publications and Exhibitions Program, 1998. 147–168.

roknak, hogy mit és hogyan tanítsanak, azt cenzúrának tekinthetjük, míg ha a tanár maga dönt úgy, hogy valamely, mások által fontosnak tartott témáról nem beszél, az az oktatói szabadság része, pedig a diákok szempontjából a hatás ugyanaz lehet.

Schauer szerint a kérdés az, hogy a kurátor döntése előnyt élvez-e az állam döntéséhez képest, illetve, hogy a szabad piac erői előnyt élveznek-e a politika erőihez képest.¹⁷ E kérdések már messze vezetnek a cenzúra kérdésétől: az állam által létrehozott és fenntartott, de autonómiával rendelkező intézmények (művészeti alapok, iskolák, könyvtárak stb.) funkciójáról és döntéseiről van szó.

Schauer nyomán megállapíthatjuk, hogy a „cenzúra” fogalmának túlzottan széles használata parttalaná teheti a fogalom hatókörét, ezáltal devalválhatja azt, és így a cenzúra már nem feltétlenül válik olyan fenyegető kategóriává, mint volt a 19. század közepének magyarországi forradalmárai számára. Ily módon a cenzúra alá eső tartalmak akkor is kellő védelem nélkül maradhatnak, amikor a védelem legmagasabb foka lenne indokolt.

Érdeemes tehát szűkíteni a cenzúra alkalmazott fogalmát. Első lépésként megállapodhatunk abban, hogy a cenzúra nem azonos az előzetes korlátozással (*prior restraint*), amely számos államban ma is létezik. A Habsburg-uralom alatt a 18-19. században Magyarországon is alkalmazott cenzúrarendszerben az előzetes vizsgálatot hagyományosan valamely közigazgatási hatóság vagy valamely állami tisztségviselő végezte, aki – esetleg bizonyos, tág és folyamatosan értelmezésre szoruló irányelvek segítségével – mérlegeléssel döntött a megjelenés engedélyezéséről. Döntése ellen nem volt helye jogorvoslatnak, bírósági út nem volt igénybe vehető. Ebben a rendszerben az engedély nélküli megjelenés vétség, ezáltal büntetendő, még akkor is, ha a vitatott szöveg egyébként nem tartalmazna jogsértést. A közigazgatási rendszerbe tagozódott cenzor a történelmi tapasztalatok alapján általában szigorú kézzel látja el feladatát – ellenkező esetben, ha a rostáján minden átmenne, saját pozíciójának szükségességét kérdőjelezné meg.¹⁸ Különösen érzékeny volt a kormányzatot kritizáló megnyilvánulások kérdése, amelyeknek egy kormányzati alkalmazottal szemben meglehetősen kevés az esélyük, de egyéb megfontolások is szerepet játszhatnak az engedély megtagadásában. A cenzúra rendszere a hatalmi ágak elválasztásának alkotmányjogi elvét is megsérti, mert az alapvető emberi jogok gyakorlását érintő kérdésekről annak nyomán csak bíróság dönthet.¹⁹ A cenzúrárt alkalmazó rendszerekben általában előzetesen semmiféle pontos határvonalat nem határoznak meg, nem lehet teljes bizonyossággal előre látni, mi engedélyezett és mi nem – ez pedig, a súlyos anyagi veszteségeket kerülendő, a kiadók öncenzúrájához vezet, amely akár szigorúbb is lehet, mint a tényleges ellenőrzés. A cenzori tiltás ugyanis a magyarországi rendszerben már a kinyomtatás után, de a terjesztés előtt érkezett, így a tiltás alkalmazása esetén az adott lapszám egészét vagy egy részét (az adott lappárokat) meg kellett semmisíteni, majd újra kinyomtatni.

¹⁷ SCHAUER i. m. 162.

¹⁸ FRANK Tibor: Liberális cenzor Metternich Magyarországon: Reseta János. *Századok*, 2003/5. 1169–1178.

¹⁹ Michael I. MEYERSON: The neglected history of the prior restraint doctrine. *Indiana Law Review*, Vol. 34., 2001/2. 295.

A részben ma is létező előzetes korlátozás ezzel szemben elvileg képes arra, hogy a cenzúra ezen bűneit kiküszöbölje. A megjelenés megtiltásáról csak bíróság dönthet, gyorsított eljárásban, meghallgatva mindkét felet. Az Egyesült Államok Legfelső Bírósága a *Freedman v. Maryland* ügyben²⁰ meghatározta az előzetes korlátozás alkotmányosságát biztosító eljárási garanciákat; ezek alapján a jogsértés bizonyításának terhe a kérelmezőn nyugszik, a végleges döntést a korlátozásról bíróságnak kell meghoznia, az eljárásnak pedig rövid idő alatt kell lefolynia. Ha a bíróság tisztességes, a felek meghallgatását lehetővé tevő eljárásban dönt, úgy szinte kizárható a veszély, hogy ellehetetlenül valamely értékes tartalom napvilágra kerülése.²¹

A kérelmezőnek általában olyannyira alá kell támasztania igényét, hogy a megjelenés a gyakorlatban csak abban az esetben korlátozható, ha a jogsértés megjelenés általi bekövetkezése szinte bizonyos. Megfelelő garanciák esetén pedig már joggal tehető fel a kérdés, van-e értelme az előzetes korlátozás és az utólagos felelősségre vonás éles elválasztásának?²²

Bizonyos értelemben az utólagos felelősségre vonás nagyobb terheket ró a sajtóra: jogsértés esetén bizonytalan, hogy indul-e bírósági eljárás, ha pedig indul, előzetesen kiszámíthatatlan a döntés és a vele esetlegesen járó kártérítés mértéke. Ezzel szemben előzetes korlátozás esetén az egyetlen szankció a megjelenés megtiltása.

Ahogy az Amerikai Egyesült Államok Legfelsőbb Bírósága megállapította a *Nebraskai Sajtószövetség (Nebraska Press Association)* ügyében:²³ „ha mondhatjuk azt, hogy a publikálás utáni, bünyügyi vagy polgári szankciókkal való fenyegetés a közlés ‘hűtéséhez’ vezet, akkor az előzetes korlátozások egyenesen ‘lefagyasztják’ azt, ha csak ideiglenesen is.”²⁴

Lehetséges, hogy a bíróság és Bickel nem volt egészen pontos, mert a várhatóan szigorú utólagos büntetés általános gyakorlata ugyanúgy képes lehet az öncenzúra felgerjesztésére, ezáltal a megjelenés *de facto* korlátozására.

Idegenkedésünk a megjelenés előtti korlátozások valamennyi formájától történelmi gyökerű, és eltávolodott a racionális megfontolások talajától: a köztudatban a megjelenés bármiféle előzetes korlátozása rossz emlékeket idéz, évszázados történelmi hagyományokat csúfol meg. Éppen ezért indokolt fogalmilag is elválasztani a (nyilvánvalóan tilos) cenzúrárt és a (szűk körben megengedett) előzetes korlátozásokat.

Az előzetes korlátozás elleni másik érv, hogy annak hiányában minden gondolat legalább egyszer napfényre kerülhet, legfeljebb további terjesztését tiltja meg a jog. Ez az érv – a jelenkori jogi szabályozás ismeretében – kevésbé hatásos, tekintettel arra, hogy az előzetes korlátozások mai formái csak a nyilvánvalóan – és a bíróság által annak ítélt – jogellenes tartalmak (államtitkok közzététele, a magánszféra megsértése) ellenében hatnak, ezek napfényre kerülése pedig a közmegegyezés szerint

²⁰ 380 US 51 (1965).

²¹ Martin H. REDISH: The proper role of the prior restraint doctrine in First Amendment theory. 70 *Virginia Law Review*, 1984/2. 55–58.

²² John Calvin JEFFRIES, JR.: Rethinking prior restraint. *Yale Law Journal*, Vol. 92., 1982–1983. 409.

²³ *Nebraska Press Association v. Stuart*, 427 U.S. 539 at 559. (1976).

²⁴ Alexander M. BICKEL: *The Morality of Consent*. New Haven, Yale University Press, 1975. 61.

nem szolgálja a közösség érdekeit, és a közlés – az általa okozni képes károk miatt – nem érdemel meg egy esélyt sem.

Az előzetes korlátozások különféle formáit tehát indokolt elválasztani a cenzúrától, és inkább az utólagos korlátozásokkal párhuzamba állítani, tekintettel arra is, hogy az előzetes korlátozások jogszerűségének, illetve a már megjelent tartalmak hatósági vagy bírósági vizsgálata során a szempontoknak azonosaknak vagy legalábbis részben egymással átfedésben lévőnek kell lenniük.

1. 5. „Hatalmi” cenzúra vs. magán- és öncenzúra

Vizsgálódásunk szempontjából nem tekinthetőek „előzetes korlátozásnak” az úgynevezett magán- vagy öncenzúra megnyilvánulásai sem. A cenzúra fogalma történelmileg valamely állami szervhez (hatósághoz, bírósághoz) kötődött. A média azonban maga is végezhet végeredményében a cenzúrához sokban hasonlító „szűrő” tevékenységet. Többféle módon és helyzetben is elképzelhető ez. Egyfelől a média megtagadhatja valamely konkrét szöveg (cikk) vagy felvétel közzétételét, általános műsorpolitikájától, szerkesztési elveitől, érdekeitől függően tartózkodhat általában valamely téma tárgyalásától. Ez a média önként vállalt döntése, amely azonban bizonyos tartalmakat kirekeszt a nyilvánosság adott fórumáról. Másfelől a média a külső (jogi, politikai, társadalmi) környezet hatására dönthet úgy, hogy jobbnak látja elkerülni a konfrontációt, az esetleges jogi eljárások vagy informális politikai beavatkozási kísérlet veszélyeit, és így – önkéntesség hiányában, akarata ellenére – nem foglalkozik bizonyos témákkal, ügyekkel. Öncenzúrának általában az utóbbi (közvetett kényszer hatására létrejövő) korlátozást tekintjük, holott az előbbi jelenség szinte mindennapos a médiában.

Ugyanakkor a nem kellően pontos szabályozás is előidézhet öncenzúrát. A Lakewood-ügyben²⁵ az Egyesült Államok Legfelső Bírósága leszögezte, hogy az (újságok értékesítésére szolgáló dobozok közterületen való elhelyezésére vonatkozó) engedélyek megadásának bizonytalan mércéje, azaz az engedély kiadója számára biztosított szabad mérlegelési jog öncenzúrára sarkallja az engedély kérőjét, és így alkotmányosan nem elfogadható.

Elképzelhető az is, hogy egyes konkrét tartalmak közzétételét a jog teszi kötelezővé, például ilyen a válaszadási jog (*right of reply*) gyakorlásának eredményeképpen közzétett közlemény, vagy a közszolgálati médiaszolgáltatóknak a választási időszakban a politikai hirdetések közlésére vonatkozó kötelezettsége. Általános hozzáférési jog azonban nem létezik a médiával szemben, így, amennyiben a működését szabályozó előírásoknak egyébként megfelel, a média nem perelhető sikerrel azért, mert megtagadta bizonyos tartalmak közzétételét.²⁶

Ahogy megállapítottuk, a média szabadságába való beavatkozás nem csak kívülről, hanem *belülről* is eredhet. Alapvető igazság, hogy a médiát, amely igen

²⁵ City of Lakewood v. Plain Dealer Publishing Co., 486 US 750 (1988).

²⁶ Monroe E. PRICE: An access taxonomy. In: András SAJÓ – Monroe E. PRICE (szerk.): *Rights of access to the media*. Boston, Kluwer Law International, 1996. 5.

költségigényes multság, nem elsősorban az olvasók, nézők és hallgatók tartják el, hanem annak hirdetői. Logikai úton levonható ebből a következtetés: a vállalkozás üzleti jellege felől közelítve nem a média által készített újságcikkek és műsorok az eladásra kínált „áruk”. Amennyiben így lenne, a média – legalábbis jelenlegi formájában és mértékében – nem lenne képes eltartani önmagát. Az „áru” valójában a néző, a hallgató és az olvasó, akiket a hirdetők számára kínálnak fel, minél nagyobb számban, annál magasabb hirdetési összeg ellenértékeképpen. Azért kell tehát a népszerű terméket, újságot, műsört felkínálni, hogy sok jövőbeni vásárlót vonzzon, és tegyen a médiumok – ezáltal a reklámok – fogyasztóivá. A hirdetők az egész folyamat elsősorú irányítói, még ha hatásuk általában közvetett, és észrevétlen is marad. A piacon pedig, ahol sok pénz forog kockán, kökemény szabályok uralkodnak: a hirdetők szeretik reklámjaikat a megfelelőnek ítélt médiakörnyezetben viszontlátni, lehetőleg olyan műsorok szomszédságában, amelyek népszerűek, ellentmondásmentesek, szórakoztatóak, békét és nyugalmat árasztanak, vagy éppen – valós tét nélküli – izgalmat és feszültséget gerjesztenek. A show-műsorok, sorozatok, vetélkedők, magazinműsorok, akciófilmek tökéletesen megfelelők erre a célra, a valós társadalmi problémákat feszegető, tényfeltáró, az igényesebb kultúrát közvetítő, vagy a jelentős vásárlóerővel bíró társadalmi réteg csupán kisebb részének érdeklődését felkeltő műsorok kevésbé.²⁷ Ebből a nagy, *mainstream* médiumok (országos televíziós szolgáltatások) szintjén az egymással vetélkedő műsorfolyamok kínálatának homogenizálódása következik. A szabad verseny, amely több egymással vetélkedő médium működésére ad lehetőséget, elsősorban a *menyiséget*, de nem feltétlenül a *választékot* növeli. A hirdetők potenciális vásárlóikat (a célcsoportot) azok anyagi helyzete (vásárlóereje), meggyőzőhetősége és egyéb olyan körülmények alapján kategorizálják, amelyek aligha illeszthetők bele az „egy ember – egy szavazat” demokratikus alapelvebe.²⁸

A nyereség maximalizálásának való alárendeltség okán alkalmazott magáncenzúrát – amely persze éppúgy fakadhat a média tulajdonosainak, vagy a benne dolgozóknak a személyes érdekeiből, vagy éppen politikai meggyőződéséből, mint a hirdetők igényeiből – mégsem lehet a külső, ‘hatalmi’ cenzúrával azonosítani. Előbbi esetben nincsen szó állami önkényről, de még törvényi garanciákkal szűk mederbe terelt, egyébként indokolható külső beavatkozásról sem. A cenzúra a jogállamokban már egyébként is réges-régen eltűnt. Új formája, a hirdetéseket megrendelő gazdasági érdekcsoportok által közvetve kikényszerített magáncenzúra azonban hasonló hatást ér el, mint a valaha létezett eredeti, kifejezett, külső kényszer útján megvalósuló „mostohatestvére”: jelentősen megnehezítheti, akár el is lehetetlenítheti a média közérdekű feladatainak teljesítését. Jürgen Habermas szerint:

²⁷ Robert W. McCHESNEY – Ben SCOTT (szerk.): *Our unfree press – 100 years of radical media criticism*. New York, New Press, 2004. 119–176.; Edwin C. BAKER: *Advertising and a democratic press*. Princeton, NJ, Princeton University Press, 1994.

²⁸ Owen M. FISS: *The irony of free speech*. Cambridge, MA, Harvard University Press, 1996. 54.

„[A]mint az újság kapitalista vállalkozássá fejlődik, üzemen kívüli érdekeknek is hatókörébe kerül, s ezek igyekeznek befolyást gyakorolni rá. A nagy napilapok története a XIX. század második felében bizonyítja, hogy a sajtó kommercializálódásának mértékében maga is manipulálhatóvá válik. Mióta a szerkesztőségi rész eladása kölcsönhatásban áll a hirdetési rész eladásával, a sajtó, mely eddig a magánembereknek, mint közönségnek az intézménye volt, a közönség meghatározott tagjainak, mint magánembereknek az intézményévé válik – azzá a kapuvá, melyen a privilegizált magánérdekek behatolhatnak a nyilvánosságba.”²⁹

Az EJEB következetes gyakorlata, valamint az egyezmény 10. cikkének szövege szerint is a médiára ‘hárul’ a közérdekű információk és közérdekű témákhoz kapcsolódó vélemények közzétételének feladata, sőt kötelezettsége és felelőssége (*duties and responsibilities to impart matters of public concern*).³⁰ Ugyanakkor nehezen lenne elképzelhető az, hogy valamely médiummal szemben, e kötelessége elmulasztása miatt, a 10. cikk alapján a sajtószabadság megsértését lehetne megállapítani.

Némely amerikai szerző szerint a sajtószabadság nem elsősorban egyéni, individuális jogosultság, hanem a médiát mint intézményt illeti meg.³¹ A jog tehát eszerint intézményes jog, nem elsősorban a médiában dolgozó újságíró, szerkesztőt, hanem az intézményt védi, így a sajtószabadsághoz kapcsolódó többletjogok és -kötelességek is az intézményt terhelik. E felfogás szerint a sajtószabadság egyértelműen eszköz, instrumentális jog, célja pedig a közérdek előmozdítása az információ- és gondolatcsere megvalósításával, a kormányzat ellenőrzésével, a nyilvános fórumok működtetésével.³² William Brennan bíró a sajtószabadságot nem tekinti a szólásszabadsághoz hasonlóan széles körben korlátozhatatlannak. Mint mondja, a médiának tudomásul kell vennie, hogy olyan munkát végez, amelyben többféle, egymásnak akár ellentmondó érdekre is tekintettel kell lennie, és meg kell felelnie bizonyos – a közösség által rárótt – kötelezettségeknek.

Burger, az amerikai Legfelső Bíróság elnöke, így írta le a sajtó fiduciáris kötelességeit: „a különleges védelem, melyet az Első Alkotmánykiegészítés képvisel, magában hordoz valamit a fiduciáris kötelességek azon jellegéből, hogy a védett jogokat

²⁹ Jürgen HABERMAS: *A társadalmi nyilvánosság szerkezetváltozása*. Budapest, Osiris, 1999. 3. kiadás. 270–271. (Eredeti német kiadás: *Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft*. Neuwied, Luchterhand, 1962).

³⁰ Ld. pl. *Observer and Guardian v. the United Kingdom* (application no. 13585/88. 1991. november 26-i döntés), *Sunday Times v. the United Kingdom* (no. 2.) (application no. 13166/87. 1991. november 26-i döntés), *Thorgeir Thorgeirsson v. Iceland* (application no. 13778/88. 1992. június 25-i döntés), *MGN Ltd. v. the United Kingdom* (application no. 39401/04. 2011. január 18-i döntés), *Uj v. Hungary* (application no. 23954/10. 2011. július 19-i döntés).

³¹ Potter STEWART: *Of the Press*. *Hastings Law Journal*, Vol. 26., 1974–1975. 631.

³² Ld. pl. Randall P. BEZANSON: *Institutional Speech*. *Iowa Law Review*, 1995. május, 823.; Eric BAR-ENDT: *Inaugural Lecture – Press and Broadcasting Freedom: Does Anyone Have Any Rights to Free Speech?* *Current Legal Problems*, 1991. 79.; Frederick SCHAUER: *Towards an Institutional First Amendment*. *Minnesota Law Review*, 2005. május, 1256.

felelősen alkalmazzuk – mely kötelesség, bár széles körben elismert, mégsem mindig valósul meg a szerkesztők és kiadók részéről.”³³

A sajtószabadság az újságírókat és a szerkesztőket is megilleti, bizonyos esetekben a sajtótermék vagy médiaszolgáltatás tulajdonosával szemben is; ez az ún. ‘belső’ sajtószabadság. Az 1914. évi XIV. törvénycikk már rendelkezett a kiadó és az újságíró közötti jogviszonyról, és az újságíró számára bizonyos jogosultságokat biztosított arra az esetre, ha a kiadó „közlemény megírását követeli tőle” [57–60. §]. De hogyan lehetne a mai médiakörnyezetben biztosítani az újságírók és a szerkesztők függetlenségét a tulajdonos befolyásától és nyomásgyakorlásától?

Az Egyesült Királyságban az 1977-es, a nyomtatott sajtó működését vizsgáló Royal Commission on the Press felvetette a szerkesztői függetlenség garanciáinak kérdését, és megfogalmazott olyan elveket, amelyek egy leendő – végül meg nem született – jogi szabályozás alapjául szolgálhatnak. A szerkesztők alapvető jogaként határozta meg például azt, hogy visszautasíthatják bármely, a tulajdonostól érkező anyag közlését, a lap tartalmát szabadon határozhatják meg, a költségvetésben rendelkezésre álló összegek felhasználásáról megkötésektől mentesen dönthessenek, elutasíthatnak bármely, a szerkesztési politikára vonatkozó tanácsot stb.

Herdis Thorgeirsdottir szerint a média öncenzúrája sajtószabadság megsértésének minősül; a média azon kötelezettsége, miszerint a közérdekű kérdésekről, vitákról megfelelően tájékoztatnia kell, nem pusztán elvi deklaráció. Ugyanakkor a szerző is érzékeli az esetleges jogérvényesítés nehézségeit e problémakör tekintetében.³⁴

2. Az előzetes korlátozás néhány állam jogrendszerében

2. 1. Anglia

Az angol jogban régóta létezik lehetőség a jogsértőnek vélt tartalmak megjelenésének előzetes korlátozására, mégpedig ideiglenes bírósági végzés (*interim injunction*) révén. A szólásszabadságot korlátozó – a megjelenést átmenetileg megtiltó – végzés csak ideiglenes lehet, addig tarthat, amíg a bíróság rendes eljárásban döntést hoz az érintett tartalom jogszerűségéről vagy jogellenességéről. Utóbbi esetben a tartalom nem kerülhet később sem nyilvánosságra.

A Lexis ® Library szerint „az *injunction* olyan rendelkezés, mely által a bíróság a vádlottat egy bizonyos dolog megtételére, vagy az attól való tartózkodásra kötelezi. Ez egy meghatározott magatartásra kötelezés iránti kereseti kérelem (*equitable remedy*), mely lehet akár átmeneti, míg a kereset elbírálásra vár, vagy végző megoldás. A *super-injunction* (vagy *superinjunction*) olyan végzés, mely azt is tiltja, hogy saját létét nyilvánosságra hozzák – a szó első használata a *Guardian* egyik 2002-es lapszámából származik. A nagy, brit *injunction*-botrány 2011-ben robbant ki, mikor is a bulvársajtó névtelen hírségekről kezdett publikálni, akik magánszférájuk meg-

³³ Nebraska Press Association v. Stuart, 427 US 539 (1976).

³⁴ Herdis THORGEIRSDOTTIR: Self-Censorship among Journalists: A (Moral) Wrong or a Violation of ECHR Law? *European Human Rights Law Review*. 2004. issue 4. 383–399.

védése érdekében a bírósághoz fordultak *super-injunction*ért.³⁵

Az *interim injunction* kiadásának kereteit már a régi *common law* is meglehetősen szűkre szabta, arra az esetre korlátozódott, ha a jogsértés bekövetkezte – megjele-
nés esetén – nyilvánvaló volna.³⁶ Rágalmazási ügyekben szinte alig ítélte a bíróság a korlátozás mellett (abból a megfontolásból, hogy a vitatott állítás megérdemel egy
esélyt, és elegendő lesz majd utólag a bizonyításra vagy az egyéb módon történő
kimentésre kötelezni a közzétevőt. A kártérítés pedig egyébként is megfelelő eszköz
a csorbult reputáció helyreállítására – más esetekben, például a magánszféra meg-
sértésekor vagy a bírósági eljárás megzavarásakor azonban az utólagos felelősségre
vonás nem alkalmas az okozott sérelem kiküszöbölésére³⁷).

A Human Rights Act 1998 érinti az „előzetes korlátozás” egyébként továbbra is a
common law-n alapuló szabályozását. A rendelkezés alapján, mielőtt előzetes korlá-
tozásra kerülne sor, mindkét félnek képviselnie kell magát a bíróság előtt. Ennek
hiányában a kérelmezőnek igazolnia kell, hogy minden elvárható lépést megtett a
másik fél értesítésére, vagy azt megfelelően nyomós ok zárja ki. Akkor ítélt meg
előzetes korlátozást, ha a bíróság meggyőződött arról, hogy a kérelmező a rendes
tárgyaláson is „feltehetően bizonyítani tudná” a tervezett publikáció tartalmának
jogellenességét („*the applicant is likely to establish that publication should not be
allowed*”³⁸). A feltevés azonban nem jelent teljes bizonyosságot, még csak valószí-
nűséget sem feltétlenül, egyszerűen csak annyit, hogy a kérelmező jó eséllyel képes
lenne igazra bizonyítására.³⁹

Az angol bíróságok továbbra sem engedélyezik az előzetes korlátozást rágalma-
zási ügyekben,⁴⁰ kizárólag a magánszférát és a bírósági eljárásokat érintő közlések
esetében járhat sikerrel a kérelmező.

De korántsem a végzés az egyetlen olyan eszköz a jogrendszerben, amely elő-
zetes korlátozáshoz vezet. A médiaszolgáltatások esetében – amelyekre a fent tár-
gyalt *common law* szabályok ugyanúgy vonatkoznak – a médiatörvények és a BBC
működését szabályozó megállapodások lehetővé tették a kormány számára, hogy
cenzurális eszközökkel beavatkozzon a médiumok működésébe. A hatályos törvény
– a Communications Act 2003 – 336. szakasza felhatalmazza a kulturális minisz-
tert vagy a kormány bármely más tagját, hogy az általa megfogalmazott közlemény
közzétételére utasítsa a médiumokat. A rendelkezés alapján a kormánynak arra is
joga van, hogy kizárja bármely téma megtárgyalását a médiumokból. A kettős köte-

³⁵ A *super-injunction* problémájával részletekbe menően foglalkozik a Master of the Rolls által fel-
kért bizottság 2011-es jelentése (Report of the Committee on Super-Injunctions: Super-Injunctions,
Anonymised Injunctions and Open Justice, available at [http://www.judiciary.gov.uk/Resources/JCO/
Documents/Reports/super-injunction-report-20052011.pdf](http://www.judiciary.gov.uk/Resources/JCO/Documents/Reports/super-injunction-report-20052011.pdf)).

³⁶ *Bonnard v. Perryman* [1891] 2 Ch 269, CA.

³⁷ *Fraser v. Evans* [1969] 1 QB 349, CA.

³⁸ Human Rights Act 1998., s 12. para 3.

³⁹ Eric BARENDT: *Freedom of Speech*. Oxford–New York, Oxford University Press, 2005. 2. kiad. 127.

⁴⁰ *Cream Holdings v. Banerjee* [2004] 4 All ER 617, *Greene v. Associated Newspapers* [2005] 1 All ER
30.

lezettség egyedül a törvényen alapuló műsorszolgáltatási engedéllyel rendelkezőket (*Channel 3* és *5*) terheli. A BBC esetében a kormány e joga a 2006-os Megállapodás 81. pontján alapul, de ott szerepel a megkötés, hogy a kormány csak vészhelyzetben vagy állambiztonsági céllal veheti igénybe ezt a lehetőséget.

Bár a Communications Act 2003 ezt nem mondja ki, a kormányzati cenzúra alkalmazása csak rendkívül nyomós okból, a társadalom érdekében történhet. A műsorszórás megkezdése óta mindössze hat alkalommal élt a kormány ezen eszközzel, az utolsó esetet leszámítva minden esetben főként általános tartalmú utasításokat adva a BBC-nek (például a kiegyensúlyozottság megőrzésére).⁴¹ Utoljára 1988-ban utasította e rendelkezés (illetve annak elődje) alapján a kormány a BBC-t és az akkori, a kereskedelmi műsorszolgáltatókat felügyelő médiahatóságot, mégpedig arra, hogy tartózkodjanak bizonyos északir politikai szervezetek álláspontjának bemutatásától. Az akkor éppen ismét elmérgesedett politikai helyzetben a Belügyminisztérium úgy ítélte meg, hogy a terroristák, illetve támogatóik publicitástól való részbeni megfosztásának lépése szükséges, és a nemzetbiztonság érdekét szolgálja. Érdekesség, hogy a tiltás szó szerint csak a közvetlen bemutatásra terjedt ki, annak némi kijátszásával, a beszédhang eltorzítása után a televíziók bárki szavait közvetíthették, és szintén nem terjedt ki a választási kampányok során elhangzó beszédekre. A minisztérium döntésével szemben a National Union of Journalists bírósághoz fordult, amely azonban elutasította a panaszt (a törvényi rendelkezés figyelembevételével nem is tehetett mást).⁴² A bíróság kiemelte, hogy csak a konkrét tényállással foglalkozott, annak ismeretében pedig megállapította, hogy a kormányzat szándéka (tudniillik a terrorizmus visszaszorítása) tökéletesen legitim célra irányult. Az angol jogrendszer és jogfelfogás szerint a bírák feladata nem is terjedhetett ki ennél többre, és nem irányulhatott a rendelkezés alkotmányosságának vizsgálatára. A törvény előírását a legfelsőbb szintű igazságszolgáltatás is evidensen kötelező erejűnek fogadja el.

Angliában működik a mozi- és videofilmek előzetes kategorizálási rendszere, amely gyakorlatilag cenzurális tevékenységet is végezhet (a színházi darabok tartalmi ellenőrzésének elvi lehetőségét csak az 1968-as Theatres Act törölte el). A Cinemas Act 1985 értelmében a British Board of Film Classification (BBFC) feladata, hogy a forgalmazott filmeket valamely életkor szerinti kategóriába besorolja aszerint, hogy melyik korosztály számára engedélyezett a megtekintésük. A törvény a végső döntést a helyi önkormányzatok kezébe helyezi, de azok csak ritkán térnek el a BBFC döntésétől.⁴³ A BBFC a nyilvános konzultáció után megalkotott Classification Guidelines alapján dönt a besorolásról, és csak igen ritkán tiltja meg teljes egészében a film forgalmazását. Az alacsonyabb korcsoportba történő besorolás érdekében a gyártótól egyes részek kivágását is kérheti, ennek hiányában – a gyártó döntése alapján – a film marad eredeti kategóriájában. A testület az Obscene Publications Act 1959 alapján tiltja a törvénybe ütköző tartalmú filmek forgalmazását, például azokét,

⁴¹ Eric BARENDT: *Broadcasting law – A Comparative Study*. Oxford, Clarendon Press, 1993. 36.

⁴² R. v. Home Secretary, ex parte Brind [1991] 1 AC 696.

⁴³ Az ellenőrzési rendszerről lásd Geoffrey ROBERTSON – Andrew NICOL: *Media Law*. London, Penguin Books, 2002. 4. kiadás, 727–767.

amelyek obszcénak minősülnek. A rendszer a lehetséges elméleti ellenvetések dacára jól működik, a filmforgalmazók értékelik kiszámíthatóságát, és azt, hogy általa megmenekülnek az esetleges utólagos felelősségre vonástól.

A videokazetták és DVD-k kapcsán a BBFC a mozifilmek esetében alkalmazott mércénél szigorúbb feltételeket szab a besoroláshoz, tekintettel arra, hogy az azokon található filmeket az otthoni lejátszón szabadon lehet előre-hátra tekerni, fókuszálva az erőszakos, erotikus jelenetekre, illetve, hogy azokhoz kiskorúak is könnyebben hozzáférhetnek. A mozikban vetített filmekkel ellentétben azonban a videóknál létezik egy úgynevezett „R18” kategória, amely besorolás kifejezetten a pornográf filmalkotásokat jelöli – ezek a filmek csak engedéllyel rendelkező, efféle igényeket kiszolgáló üzletekben kaphatóak.

2. 2. Egyesült Államok

Az előzetes korlátozás (*prior restraint*) kategóriáját az Egyesült Államokban a jogirodalom és a jogalkalmazás tágran értelmezi, és beleérti nem csak a konkrét tartalomra vonatkozó végzés kiadásának lehetőségét, hanem a különféle engedélyezési rendszereket is.⁴⁴

Az Egyesült Államok jogrendszere sem zárja ki teljes mértékben a végzés, mint előzetes korlátozás kiadásának lehetőségét, de azt rendkívül szűkre szabja. A *Near v. Minnesota* ügyben⁴⁵ 1931-ben a Legfelső Bíróság alkotmányellenesnek talált egy állami törvényt, amely tiltotta a rosszindulatú, rágalmozó, botránykeltő tartalmak újságokban történő megjelentetését, illetve lehetővé tette a megjelenés előzetes korlátozását, kivéve, ha a közzétevő bizonyította az állítások igazát és azt, hogy a publikáció jó szándékkal és igazolható célból történt. A döntés szerint az előzetes korlátozás lehetősége általában véve nem, de az igazság bizonyításának előzetes megkövetelése a bíróság szerint sértette a sajtó szabadságát:

„[A jogszabály szerint] a közhatóságok beperelhetik újságok és folyóiratok kiadóit botránykeltő és lejárató anyagok közzétételének vádjával, és, hacsak a kiadó nem képes [bizonyítani], hogy a vádak jogossága esetében jó szándéktól vezérelve, helyes cél érdekében lett az ügy nyilvánosságra hozva, az újság vagy folyóirat betiltásra kerül, és a továbbiakban megjelentetése bíróságnak való engedetlenségnek minősül és büntethető. Ez a cenzúra lényege.”

Az előzetes korlátozás tehát elvben megengedett az Egyesült Államokban is, és nem feltétlenül sérti az Első Alkotmánykiegészítés által a szólásszabadság számára biztosított védelmet. Azonban nem elég, ha az eljárás a fent említett, a *Freedman*-ügyben meghatározott garanciáknak megfelelően zajlik le, a szólásszabadság amerikai

⁴⁴ Geoffrey R. STONE – Louis M. SEIDMAN – Cass R. SUNSTEIN – Mark V. TUSHNET – Pamela S. KARLAN (eds.): *The First Amendment*. New York, Aspen Publishers, 2008. 3. kiad., 119–133.

⁴⁵ 283 US 697 (1931).

felfogásának megfelelő jogalkalmazás még az angol bíróságoknál is szűkebbre szabja az előzetes beavatkozás lehetőségét.

Az amerikai bírák a *Bantam Books v. Sullivan* ügyben⁴⁶ még egy egyébként semmiféle jogi hatással nem bíró, a rendőrségtől érkező „figyelmeztetést” (amelyben a hatóság arra hívta fel a figyelmet, hogy a kiadott könyvek elképzelhetően megsértették az obscén kiadványokról szóló törvényt) is megengedhetetlen előzetes korlátozásnak minősítették.

A híres *New York Times v. United States* ügyben⁴⁷ a Legfelső Bíróságnak arról kellett döntenie, hogy megakadályozza-e olyan bizalmas iratok közzétételét, amelyek nyilvánosságra kerülése a kormány szerint az állam biztonságát veszélyeztetnék. A testület végzésével először ideiglenesen megtiltotta a publikációt, majd a felek álláspontjának részletes megismerését követően, négy nap gondolkodás után 6–3 arányban elutasította a kormányzat kérését, mondván, az nem volt képes a bíróságot meggyőzni arról, hogy az általa feltételezett veszély mértéke valóban igazolja az előzetes korlátozás szükségességét. Ez a döntés is megerősítette, hogy általában véve nagyon erős vélelem szól az előzetes korlátozás megengedhetősége (alkotmányossága) ellen. A különvéleményt író bírák kiemelték, hogy a közzétételt védő eljárási garanciák a kérelmező tekintetében nem feltétlenül érvényesülnek – állításuk szerint az adott ügyben a kormányzat nem kapta meg a megfelelő időt és lehetőséget igazának bizonyítására. A közzététel ideiglenes megtiltása akár arra is szolgálhatna, hogy a bíróságok időt nyerjenek a végleges tiltás elrendelése előtt a szembenálló érvek megfelelő mérlegelésére.

A *Pittsburgh Press v. Pittsburgh Commission on Human Relations* ügyben⁴⁸ a bíróság fenntartotta azt a döntést, mely a továbbiakban betiltotta a hirdetések nemek szerinti bontásban való megjelentetését az újságban:

„[Jelen bíróság] sosem állította, hogy minden végzés megengedhetetlen. Az előzetes korlátozás jellemző velejárója a kommunikáció elfojtása, akár közvetlenül történik, akár a beszélőben hatására létrejövő túlzott elővigyázatosság által, azelőtt, hogy elbírálnák, jogosult-e az Első Alkotmánykiegészítés nyújtotta védelemre. Jelen végzés nem veszélyezteti a valószínűsíthetően védelmet élvező megnyilvánulásokat. Mivel az ítéletnek sorozatosan ismétlődő jogsértések szolgáltatnak alapot, ebben az esetben a bíróságnak nem feladata, hogy a kiadás lehetséges következményeit figyelembe vegye. ... [Mivel] nem hoztak ideiglenes intézkedést, a végzés nem lép érvénybe azon jogerős döntés megszületése előtt, mely szerint a *Pittsburgh Press* tevékenysége védelmet nem élvez.”

Martin Redish szavai pontosan összefoglalják az amerikai jogrendszer idegenkedésének okai a *prior restraint* vonatkozásában:

⁴⁶ 372 US 58 (1963).

⁴⁷ 403 US 713 (1971).

⁴⁸ 413 US 376 (1973).

„[A végzések] jogosan népszerűtlenek a teljes védettséget élvező közlésekben okozott, nem szándékolt károk miatt, melyek akkor jönnek létre, mikor egy előzetes korlátozás azelőtt lép életbe, hogy a végleges betiltás jogosságáról döntés születne. Az ilyen előzetes cenzúra veszélyezteti az Első Alkotmánykiegészítés által biztosított jogokat, nem úgy, mint az utólagos büntetéskiszabás – a veszély, hogy a közlést visszatartják, ha csak rövid időre is, mielőtt egy alapos és pártatlan meghallgatásra sor kerülhetne egy független bíróság előtt, amely eldönti a beszélő alkotmányos jogának mértékét. [...] a doktrína le kell, hogy csapjon [azokra a végzésekre], melyeket az alapos és pártatlan bírói meghallgatás *előtt* léptetnek életbe.”⁴⁹

Az amerikai Legfelső Bíróság ugyan soha nem zárta ki kifejezetten a filmek tartalmának előzetes ellenőrzését sem, de a szólásszabadság filmen keresztüli megnyilvánulása szinte az első perctől kezdve alkotmányos védelmet élvez.⁵⁰ A Freedman-ügyben született döntés által megkívánt eljárési garanciák következtében az Egyesült Királyságban létező, közigazgatási jellegű ellenőrzés szinte lehetetlenné vált. Ma az Egyesült Államokban csupán egy önkéntes alapon szerveződő, a filmipar által működtetett besorolási rendszer létezik.

2. 3. Magyarország

Magyarországon 1997-ig volt hatályban a 2011-ben hatályon kívül helyezett sajtótörvény (1986. évi II. törvény) előzetes korlátozást lehetővé tevő rendelkezése. A törvény 15. § (3) bekezdése alapján, amennyiben a sajtószabadság gyakorlásával bűncselekmény vagy annak elkövetésére való felhívás valósult volna meg, az a közérkölcös vagy valaki személyhez fűződő jogainak megsértésével járt volna. Illetve, amennyiben a lapot a bejelentési kötelezettség alapján történő nyilvántartásba vétel előtt terjesztették volna, ügyészi indítványra a bíróság megtilthatta volna az érintett sajtótermék „nyilvános közlését”. Az ügyésznek a bíróság döntéséig joga volt a közlés ideiglenes felfüggesztésére.

A szabályt némely szerző egyértelműen cenzurális jellegűnek tartotta,⁵¹ de az általam eddig használt kategorizálás értelmében az valójában nem „cenzúra”, hanem csak előzetes korlátozás (hiszen nagyobbrészt világos kritériumokat szab a döntéshez, amelyet végső fokon a bíróság kezébe helyez). Az Alkotmánybíróság elé került indítvány szerint a szabály alkotmányellenesen korlátozta a sajtó szabadságát. A testület a rendelkezésben részbeni alkotmányellenességet fedezett fel, és tekintettel arra, hogy egyazon mondatban szerepelt az alkotmányosnak ítélt és az alkotmányellenes tartalom – a testület pedig nem „írhat bele” a törvénybe – a vitatott rendelkezés egészét megsemmisítette (20/1997. (III. 19.) AB határozat).

⁴⁹ Martin REDISH: The Proper Role of the Prior Restraint Doctrine in First Amendment Theory. 70 *Virginia Law Review*, 1984. 53., 55., 58.

⁵⁰ *Burstyn v. Wilson* 343 US 495 (1952).

⁵¹ HALMAI Gábor: „Az előző vizsgálat eltöröltetvén örökre...”? *Fundamentum*, 1997/1. 58.

A határozat elsősorban nem is a sajtószabadság szempontjából vizsgálta a rendelkezést, ezzel *implicit*e elismerve, hogy az előzetes korlátozás nem összeférhetetlen az alapjoggal. A testület többsége úgy vélte, hogy a törvény azon rendelkezése, amelynek értelmében az ügyész jogosult volt mások személyhez fűződő jogainak sérelme esetén, illetve magánvádas bűncselekmények vonatkozásában a sértettek akaratától függetlenül is indítványozni a közzététel megtiltását, sérti az önrendelkezéshez való jogot. Ezzel szemben a közerkölcsre való hivatkozással, közvédas bűncselekmények megvalósulása, illetve a bejelentési kötelezettség elmulasztása esetén alkalmazott előzetes korlátozás nem alkotmányellenes.

A határozathoz két különvélemény is társult, az első (szerzője Sólyom László és Lábady Tamás) túllépett a többségi határozaton, és a közerkölcs védelmében történő előzetes korlátozás lehetőségét is alkotmányellenesnek ítélte, mert az olyan elvont érték, amely a szólásszabadság korlátozására „alkotmányos mércével mérve a legkevésbé alkalmas javak csoportjába tartozik”;⁵² ezen felül a bírák az eljárás rövid időn belül történő befejezését biztosító eljárási garanciák hiányát is felvetették. Ezzel élesen szemben állva két másik alkotmánybíró, Tersztyánszky Ödön és Zlinszky János úgy vélte, hogy a vitatott rendelkezés teljes egészében alkotmányos volt. Érvelésük szerint az előzetes korlátozást eredményező eljárás semmilyen értelemben nem tekinthető a perbeli önrendelkezési jog akadályának, mert nem áll összefüggésben a személyhez fűződő jogok megsértése miatt indítható polgári vagy büntető perekkel. A bíróságnak az ügyész indítványára csupán azt kellett eldöntenie, hogy a megjelentetni kívántak objektíve megvalósítanak-e bűncselekményt, vagy megsértenek-e valamely személyhez fűződő jogot. Ezután a sérelmet szenvedett fél szabadon dönthetett jogai érvényesítéséről, illetve a feljelentés megtételéről. Az érvelés abban sántít kissé, hogy amennyiben a bíróság az előzetes korlátozás mellett dönt, úgy nem válósulhat meg a megjelenés általi jogsértés, így bírósági eljárás sem lett volna kezdeményezhető. (Azonban aligha tiltakozhat valaki joggal az ellen, hogy a bíróság közbenjárására végül nem következett el vele szemben jogsértést.)

A többségi döntés tehát kizárólag az önrendelkezési jog sérelme miatt állapította meg alkotmányellenességét. Halmai Gábor már említett írásában élesen támadta az Alkotmánybíróság döntését.⁵³ Nem fogadta el a határozat azon – hallgatolagos – megállapítását, hogy a személyhez fűződő jogok védelmében a sérelmet szenvedett fél elviekben alkotmányosan megengedett módon kérheti a közzététel megtiltását. Ami az eljárási garanciákat illeti, a törvény valóban hiányos volt némely ponton, de a szóban forgó eljárás bírói útra terelése, és az ezzel járó biztosítékok legalább a „cenzúra” címke alkalmazását indokolatlanná teszik. Az ügyész ideiglenes felfüggesztési joga a szólásszabadság szempontjából valóban aggályos lehet, mert ellentmond az előzetes korlátozások alkotmányos voltát biztosító, a fentiekben vizsgált feltételeknek. Az is igaz, hogy az eljárás gyors lefolytatását önmagában még nem szavatolta az, hogy annak „soron kívül” kellett történnie. A kritikus vitatta annak helyességét

⁵² 20/1997. (III. 19.) AB határozat, Lábady Tamás és Sólyom László különvéleménye.

⁵³ HALMAI i. m.

is, hogy a testület többsége alkotmányosnak ítélte meg a közerkölcsbe ütközés címén, illetve a nyilvántartásba vétel elmaradása miatt alkalmazható előzetes korlátozás lehetőségét. Nos, maga az intézmény, a célját és a létét igazoló megalapozásra tekintettel talán valóban nem elsősorban e jogsértések esetén alkalmazandó, bár az is tény, hogy a gyakorlatban e szabályt a magyar ügyészség és a bíróságok nem alkalmazták.

Az elítéltek sajtó útján történő nyilatkozattételének törvényi korlátozása a köztársasági elnök indítványa szerint szintén cenzúranak minősült.⁵⁴ E kérdésről a 13/2001. (IV. 14.) AB határozat indokolása a következő elvi jelentőségű állásfoglalást tartalmazta:

„A fogvatartást végrehajtó szervezetnek a feladatai által meghatározott intézményi, működési és biztonsági érdekei megkívánják és szükségessé teszik a fogvatartott és a média közötti kapcsolat bizonyos fokú ellenőrzését, aminek menetében a büntetés-végrehajtási szervezet tagja megismeri a nyilvánosságnak szánt közlés, információ tartalmát. A véleménynyilvánítási szabadságnak és a sajtószabadságnak magas alkotmányos értékéből azonban az következik, hogy az így megismert tartalmú közlés csak akkor legyen visszatartható, amikor annak a nyilvánosságra kerülése súlyos következményre vezetne” [13/2001. (IV. 14.) AB határozat, indokolás, IV. 3. 1. pont].

A többségi indokolás szerint fontos, „hogy a törvényalkotó ne csupán e szabadság előzetes korlátozhatóságának okait, hanem a korlátozás hatálya alá tartozó közlések körét is pontosan jelölje ki a törvényben.”⁵⁵

Mindezekből levezethető, hogy a fogvatartottak és a média kapcsolata korlátozható, mi több, előzetes korlátozás alá is eshet, abban az esetben, ha a korlátozás pontosan meghatározott, arányos, és a szólásszabadságon túli más alapvető jog vagy alkotmányos érték védelme érdekében szükséges.

A 34/2009. (III. 27.) AB határozat a korábbi sajtótörvénynek (1986. évi I. törvény) azon rendelkezését nyilvánította alkotmányellenesnek, amelyik megtiltotta annak a sajtóterméknek a nyilvántartásba vételét (ami 2011-ig a sajtótermék terjesztésének szükséges előfeltétele volt), amely vélhetően bűncselekményt valósít meg, a közerkölcsöt sérti, vagy személyiségi jogi sérelmet fog megvalósítani, illetve elrendelte az ezek valamelyikét megvalósító időszaki lapnak a nyilvántartásból való mérlegelés nélküli törlését (14–15. §).⁵⁶ Az Alkotmánybíróság szerint:

„Azzal, hogy a jogalkotó nem csupán az időszaki lapok címének és céljának bejelentését írja elő, hanem a bejelentett cél vizsgálatát – tehát az előzetes tartalmi ellenőrzést – is, lényegében az információk hozzáférhetőségének és

⁵⁴ UDVARY Sándor: A cenzúra tilalma, az előzetes korlátozás lehetőségei. In: KOLTAY András – NYAKAS Levente (szerk.): *Magyar és európai médiajog*. Budapest, CompLex, 2012. 219.

⁵⁵ 13/2001. (IV. 14.) AB hat., indokolás, IV. 3. 1. pont.

⁵⁶ UDVARY i. m. 220.

terjesztésének a felügyeletéről rendelkezik. A nyilvántartásba vételt végző hatóság döntési jogosultsága így magában foglalja a sajtótermék útján közölni szánt gondolatok tartalmának előzetes közhatalmi ellenőrzését, értékelését és minősítését abból a szempontból, hogy azok sajtótermékként forgalomba hozhatók-e. Ez pedig cenzúrának minősül. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az elérni kívánt cél – a közlés szabadságával való esetleges visszaélés megakadályozása, tehát egy absztrakt jövőbeni jogsérelem veszélye – és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya nem egyeztethető össze egymással. Az, hogy a regisztrációról döntő hatóság álláspontja szerint a sajtótermék bejelentett célja alapján személyiségi jogok jövőbeni megsértése valószínűsíthető, nem indokolhatja a sajtótermék regisztrációjának a megtagadását, különös tekintettel arra, hogy a személyiségi jogok az ember szubjektumából erednek, és hogy e jogok – főszabály szerint – csak személyesen érvényesíthetők.⁵⁷

A reklám, az üzleti célú kommunikáció (*commercial communication*) szintén élvezi a szólásszabadság védelmét, bár korlátozására részben más szempontok irányadók. A 23/2010. (III. 4.) számú határozatával az Alkotmánybíróság a reklámtörvény (2008. évi XLVIII. törvény) azon rendelkezését semmisítette meg, amely az eljáró hatóság vagy a bíróság számára lehetővé tette a törvénysértő reklám nyilvánosságra hozatalának megtiltását, még annak közzétételét megelőzően. A testület e szabályt nem tekintette cenzúrális jellegűnek, mert a reklámtörvény vonatkozó, 27. §-a nem tette kötelezővé az előzetes vizsgálatot. Mindazonáltal a szabályozás alkotmányellenesnek, a szólásszabadság aránytalan korlátozásának minősült. Az Alkotmánybíróság szerint:

„[az] egyéni jogsértés megelőzésére irányuló érdek vagy konkrét közérdekű cél kivételesen szükségessé teheti az előzetes közlési korlátozást. De ez csak akkor érvényesíthető alkotmányosan a sajtószabadsággal szemben, ha határozott biztosítékok állnak rendelkezésre az indokolatlan alapjog-korlátozás elkerülésére. [...] [A]z Alkotmány 61. §-a az egyébként gyengébb alkotmányos védelemben részesülő kereskedelmi közlések esetén is megköveteli az indokolt korlátozással érintett közlések körének pontos körülírását, a kiszámítható hatósági döntéshozatalt, valamint a korlátozás indokaihoz mérten arányos jogkövetkezmények előírását.”⁵⁸

Megemlítendő, hogy a honvédelemről szóló 2011. évi CXIII. törvény felhatalmazása alapján a média rendkívüli állapot, szükségállapot, veszélyhelyzet, illetve védelmi helyzet esetén különleges korlátozások alá vethető, többek között a sajtótermékek, közlemények előzetes ellenőrzése, illetve közzétételük engedélyhez kötése is elrendelhető (68. §).

⁵⁷ 34/2009. (III. 27.) AB hat., indokolás, III. 3.2.

⁵⁸ 23/2010. (III. 4.) AB határozat.

A mozgóképről szóló 2004. évi II. törvény alapján a filmalkotásoknak, a forgalmazás feltételeként besorolást kell nyerniük valamely, a jogszabályban meghatározott kategóriába (19. §, 20–24. §). A Korhatár Bizottság javaslata alapján a „mozgóképszakmai hatóság” dönt a besorolásról. A hatóságnak nincsen joga változtatásokat, vágásokat javasolni, eszközölni, és nincsen joga megtagadni sem a besorolást, így tehát az utolsó, legszűkebb kategóriába („csak felnőttek számára ajánlott”) minden alkotás „belefér”; ez a szabályozás – az angol megoldással ellentétben – tehát valójában nem is tekinthető előzetes korlátozásnak.

A 2010. évi CIV. számú törvény (A sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól) igyekszik biztosítani a korábban említett ún. ‘belső’ sajtószabadságot az újságírók és a szerkesztők számára, megelőzve az öncenzúra bizonyos formáit, szabadságot adva a médiában dolgozóknak a tulajdonostól, illetve a reklámozóktól, szponzoroktól való függetlenségre. A törvény 7. §-a kimondja, hogy

A médiatartalom-szolgáltató munkavállalója, vagy a médiatartalom-szolgáltatóval munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyban álló személy jogosult a médiatartalom-szolgáltató tulajdonosától, valamint a médiatartalom-szolgáltatót támogató, illetve a médiatartalomban kereskedelmi közleményt elhelyező természetes vagy jogi személytől, illetve jogi személyiséggel nem rendelkező gazdasági társaságtól való szakmai függetlenségre és a médiatartalmak befolyásolására irányuló tulajdonosi vagy támogatói nyomásgyakorlással szembeni védelemre (szerkesztői és újságírói szabadság). Nem alkalmazható a munkajogi jogszabályokban meghatározott, illetve a munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyból eredő joghátrány a médiatartalom-szolgáltató munkavállalójával, illetve vele munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyban álló személlyel szemben amiatt, mert megtagadta a szerkesztői és újságírói szabadságát csorbító utasítás végrehajtását.

E szabály a szakmai függetlenség biztosítását célozza, és abból a felismerésből fakad, hogy a média függetlenségére, közérdekű feladatainak ellátására nem pusztán az állam, hanem a különböző magánérdekek is veszélyesek lehetnek. A tulajdonos természetesen továbbra is meghatározhatja a tulajdonában álló médium alapvető irányultságát, jellegét, de közvetlen, a függetlenséget sértő utasítást az újságíróknak, szerkesztőknek nem adhat. A törvény szerint nem alkalmazható munkajogi vagy polgári jogi jogviszonyból eredő joghátrány az újságíróval és a szerkesztővel szemben amiatt, mert megtagadta a szabadságát csorbító utasítás végrehajtását (ugyanakkor alkalmazásuk megkezdéséről a tulajdonos természetesen továbbra is teljesen szabadon hozhat döntést).

2. 4. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlata

A strasbourgi Emberi Jogok Európai Bírósága sem zárja ki az előzetes korlátozás elvi lehetőségét. A bíróság korábbi gyakorlata is ezt támasztja alá,⁵⁹ a *Sunday Times v. the United Kingdom (No. 2.)* ügy⁶⁰ és az *Observer and Guardian v. the United Kingdom* ügy⁶¹ kapcsán született ítéletében pedig kifejezetten ki is mondta. Ahhoz azonban, hogy a korlátozás ne sértse meg az Emberi Jogok Európai Egyezményének 10. cikke által biztosított szólás- és sajtószabadságot, a bíróságnak a lehető legalaposabb vizsgálatot kell lefolytatnia a felmerülő ügyekben.

A *Sunday Times v. the United Kingdom* ügy⁶² előzményeként, 1958-61 között Nagy-Britanniában egy Thalidomide nevű gyógyszer forgalmaztak, amely súlyos mellékhatásokat, születési rendellenességet idézett elő várandós nők és megszületett gyermekeik esetében. A *Sunday Times* egy cikket kívánt megjelentetni a tragikus eseményekről, azonban a bíróságok eltiltották ettől, mondván, az a folyamatban lévő bírósági eljárást veszélyeztetné. Az EJEB úgy vélte, hogy a sajtó szabadsága fokozottabban védendő ebben az ügyben, mint a bírósági eljárások pártatlansága és külső hatásoktól való mentessége. A strasbourgi bíróság figyelembe vette, hogy a botrány és annak jogi vonatkozásai korábban már tíz éven át sajtónyilvánosságot élveztek, másrészt a brit bíróságok függetlenségét egy ilyen cikk a bíróság szerint nem lett volna képes veszélyeztetni.

A *Sunday Times v. the United Kingdom (No. 2.)* és az *Observer and Guardian v. the United Kingdom* ügyekben az angol bíróságok ideiglenes végzéssel meggátolták, hogy a sajtóban megjelenhessenek egy korábbi, az MI5 kötelékébe tartozó hírszerző tollából származó cikkek. A cikkek a szerző memoárkötetéből származtak, melynek címe Kémfogó (*Spycatcher*) volt, így az ügyek is ezen a néven híresültek el. Az előzetes korlátozással érintett szövegek egyébként a korlátozás idején más államokban már megjelentek, de az angol bíróságok szerint ennek ellenére is nemzetbiztonsági kockázatot jelentettek. Az EJEB megállapítása szerint:

„...az Egyezmény nem tiltja konkrétan a kiadás előzetes korlátozásának alkalmazását, mint olyat. [...] Másrészt viszont az előzetes korlátozással járó veszélyek megkívánják a legalaposabb vizsgáldást a bíróság részéről. Ez különösen igaz a sajtó esetében, mivel a hírek elévülő termékek, és megjelenésük elodázása, bármilyen rövid időről van is szó, értékük és a velük kapcsolatos érdeklődés elenyészéséhez vezethet.”⁶³

⁵⁹ *Sunday Times v. the United Kingdom*, (application no. 6538/74), 1979. április 26-i ítélet, Markt Intern Verlag and Klaus Beerman v. Germany (application no. 3/1988/147/201), 1989. október 25-i ítélet.

⁶⁰ Application no. 13166/87. 1991. november 26-i ítélet.

⁶¹ Application no. 13585/88. 1991. november 26-i ítélet.

⁶² Application no. 6538/74. 1979. április 26-i ítélet.

⁶³ *Sunday Times v. the United Kingdom (No. 2.)*, para 51., and *Observer and Guardian v. the United Kingdom*, 60. bek.

Az elvi lehetőség ellenére a konkrét ügyben alkalmazott ideiglenes végzés Strasbourg szerint sértette a 10. cikket, tekintettel arra, hogy a kérdéses információk az Egyesült Államokban és Ausztráliában már korábban nyilvánosságra kerültek, és így az előzetes korlátozást a nemzetbiztonság már nem, legfeljebb a nemzetbiztonsági szolgálatok hatékonysága és hírnevének védelme indokolta.

„Az, hogy a Kémfogó (*Spycatcher*) anyag további megjelentetése ellentétben állt volna a legfőbb ügyész végleges végzés iránti követelésének tárgyalásával, egyértelmű, hogy – a bírák tekintélyének megőrzésével összhangban – releváns érvnek számított a kérdéses korlátozások fenntartásához. A bíróság viszont úgy találja, hogy adott körülmények között ez nem elégséges indok a 10. cikk ellenében. [...] az anyag bizalmas kezelésének fenntartását célzó szándék az Egyezmény vonatkozásában 1987. július 30-ával megszűnt.”⁶⁴

Az RTBF v. Belgium ügyben⁶⁵ egy televíziós szolgáltató kívánt bemutatni egy orvos tevékenységével kapcsolatban felmerült panaszokat. Az orvos ideiglenes intézkedésként a műsorszám adásba kerülése előtt előzetes korlátozást kért, amit a bíróság meg is ítelt a számára, hírnevének védelmében. Az ügyben az EJEB eljárásjogi hibák miatt megállapította az egyezmény 6. cikk sérelmét, a 10. cikk vonatkozásában pedig azon megállapítást tette, miszerint az előzetes korlátozást elrendelő végzésnek is meg kell felelnie az egyezmény által megkövetelt előírásoknak, azaz alkalmazásának törvényben előírtak és előre láthatónak kell lennie. Pontos és részletes előírások nélkül bizonytalan mércék alakulhatnak ki a joggyakorlatban, amelyben a bíróságok eltérő tesztet alkalmaznának a nyomtatott és az audiovizuális médiumokra, s széles körben tennék lehetővé a média általi támadástól tartó személyek számára a hírek időleges blokkolását. Mivel a belga jog ilyen bizonytalan helyzetet teremtett, az EJEB megállapította a 10. cikk megsértését is.

Szélesebb ellenben az egyezményben részes államok mozgástere a nemzetbiztonságot, a közérkölcset és a vallási toleranciát érintő kérdésekben. A Purcell v. Ireland ügyben⁶⁶ az Emberi Jogok Európai Bizottsága elutasította a panaszt, amelyet az ír médiaszolgáltatók felett gyakorolt hivatalos állami cenzúra miatt nyújtottak be. Az ügy tényállása hasonló volt a fentiekben tárgyalt, a brit kormány által 1988-ban végrehajtott beavatkozáshoz, ami szintén az állambiztonság érdekében, az észak-ír terrorizmus elleni fellépésként történt. A Wingrove v. the United Kingdom ügyben⁶⁷ a strasbourgi testület nem ítélte egyezményesértőnek az angol döntést, amely alapján az országban nem engedték forgalmazni a *Visions of Ecstasy* című filmet, amely avilái Szent Teréz erotikus fantáziálását ábrázolta. Az angol hatóságok és bíróság szerint a film közzététele megvalósította volna az Angliában akkor még létező

⁶⁴ Sunday Times v. the United Kingdom (No. 2.), para 54., and Observer and Guardian v. the United Kingdom, 68. bek.

⁶⁵ Application no. 50084/06. 2011. március 29-i ítélet.

⁶⁶ Application No. 15404/89, admissibility decision.

⁶⁷ Case no. 19/1995/525/611. 1996. október 22-i ítélet.

blaszfémia bűncselekményét, ezért nem sorolták be egyetlen kategóriába sem, így az előírásoknak megfelelően forgalmazása nem volt lehetséges. A strasbourgi bíróság – alkalmazva a tagállami mozgástér (*margin of appreciation*) elvét – ebben az esetben sem látott okot az EJEB megsértésének megállapítására. Az Editions Plon v. France⁶⁸ és a Stoll v. Switzerland⁶⁹ ügyekből az is nyilvánvalóvá válik, hogy a közzétételt vagy a terjesztést korlátozó végzés folyamatos vagy állandó alkalmazását „szigorú ellenőrzésnek kell alávetni a ‘meggyőző’ felülkerekedő érdekek létezése tekintetében.”⁷⁰

3. Összegzés

Konklúzióként leszögezhető, hogy a cenzúra régi, történelmi intézménye ma már, a modern sajtószabadság-felfogás szerint sehol nem engedhető meg. Ha azonban valamely állam mégis megkísérli nemkívánatos eszközökkel befolyásolni a média tartalmát, úgy ezen kísérletet célszerű elválasztani az alkotmányosan egyébként megengedett, más típusú korlátozásoktól. Ha mindig, mindenhol cenzúrát kiáltunk, ahol ez első ránézésre indokoltnak tűnhet, akkor ezzel akaratlanul is a valós vészhelyzetekben történő riasztások erejét csökkentjük. Ezen cikkben egy olyan cenzúra-fogalom elfogadása mellett érvelek, amely a történelmi tapasztalatokból táplálkozik, és nem terjed ki sem a – törvényi alapokon nyugvó, független hatóságok és bíróságok által felügyelt – utólagos korlátozásokra (jó hírnév megsértését, gyűlöletbeszédet érintő jogszabályok, stb.), sem pedig a hasonló garanciák mellett működő előzetes korlátozásokra. Amellett is igyekeztem érvelni, hogy az így leszűkített cenzúra-fogalom szintén többfelé bontható, és meg kell különböztetni az állam (a hatalom) oldaláról érkező, nyilvánvalóan megengedhetetlen cenzúrát, valamint a médián belülről érkező magán- vagy öncenzúrát. Utóbbi jogi kezelése, megelőzése nehézkes feladat, amelyre egy sajátos magyar kísérletet mutattam be; ugyanakkor azt is el kell mondani, és ez árulkodó jel, hogy a hatálybalépése óta eltelt három év alatt még egyetlen újságíró vagy szerkesztő sem kísérelte meg a szabály alkalmazását.

⁶⁸ Application no. 58148/00. 2004. augusztus 18-i ítélet.

⁶⁹ Application no. 69698/01. 2007. december 10-i ítélet.

⁷⁰ David HARRIS – Michael O’BOYLE – Colin WARBRICK – Ed BATES: *Law of the European Convention on Human Rights*. Oxford University Press, 2009. 2nd ed., 466.

