

Smuk Péter: A politikai diskurzusok alkotmányjogi szerkezete

*A demokratikus közvélemény kialakulásának
alkotmányos garanciái –
európai standardok és közép-európai kihívások*

(MTA Bölcsészettudományi Kutatóközpont, 2014. 168.
ISBN 978-963-9627-83-3)

Tanulmányok sora szól a szólás- és véleménynyilvánítási szabadság, és egyes intézményes komplementációinak tartalmáról, alkotmányos érvényesülésük peremfeltételeiről, biztosítékairól. Smuk Péter a Magyar Tudományos Akadémia Bölcsészettudományi Kutatóközpontja és a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Médiatudományi Intézetének szakmai együttműködése keretében megvalósuló, a Médiatudományi Könyvtár sorozatban megjelent *A politikai diskurzusok alkotmányjogi szerkezete* című kötete mégis nem csupán egy, a témában született igényes művek közül. Smuk Péter ugyanis a társadalmi kommunikációs folyamatot egy speciális, a hazai irodalomban eddig szisztematikusan még nem vizsgált nézőpontból elemzi. A kötet vizsgálódási meritumában ugyanis a társadalmi kommunikációnak egy meglehetősen jól elkülöníthető, és az elemzésekben elméleti és gyakorlati szempontok mentén rendszerint le is határolt típusa, a politikai alrendszerben a politikai struktúrák belső törvényszerűségeinek megfelelően megvalósuló politikai diskurzus áll. Kétségtelenül a szólásszabadság-vitáknak és a szabad véleményartikuláció kérdéséről szóló tudományos elemzések sorának is az egyik, ha nem a legintenzívebben vizsgált fókuszpontja a politikai kommunikáció. Az alkotmányelmélet számára a magánkommunikációban, a magánszféra életmegnyilvánulásai során megvalósuló véleménydiskurzus sem (lehet) közömbös, tekintettel a szabad véleménycsere egyik fontos legitimáló argumentációjára, az önkifejezés, önmegvalósítás szabadságára. A szerző, figyelemmel arra, hogy a szabadságjog egy speciálisan meghatározott érvényesülési tartományát, a politikai közbeszéd törvényszerűségeit, alkotmányos határait és garanciáit vizsgálja, vállaltan nem foglalkozik az alapjog szubjektív, alanyi jogi oldalával, helyesebben csupán annyiban, amennyiben az összefügg a demokratikus közvélemény kialakulásának feltételeivel, és előfeltétele a nyilvános okoskodás körei egészséges működésének. Mégis a politikai közbeszédben megvalósuló kommunikációs mechanizmusoknak a szerepe, funkciója felértékelődik, más aspektusba kerül, ha a modern alkotmányelmélet felfogásában egyetlen elfogadható társadalmi berendezkedés, a demokrácia működése, életképessége, vitalitása felől vizsgáljuk a kérdést. A kötet címében is utal rá, hogy vizsgálódása a demokrácia életerejét jelentő, a demokratikus nyilvánosságban megvalósuló kommunikációra, a (plurális) politikai diskurzusokra terjed ki.

Másfelől a szerző leszűkítette elemzése tárgyát, és az általános és kizárólag elméleti vizsgálódás helyett egy szűk lokalizációba, a közép-európai régióba és lehatárolt terminusba helyezte elemzése súlypontját. A szerző vizsgálata egyik fő vezérmotívumaként a politikai dis-

kurzusok szabályozási dokumentumainak és azok tényleges megvalósulásának elemzését választotta. A diktatúrából a demokráciába való alkotmányos átmenet, az egyetemesen elfogadott és elvárt alkotmányos princípiumok (köztük a véleménynyilvánítás szabadsága) gyakorlati megvalósítása, a jogszabályi környezetnek a jogállami követelmények szerinti aprólékos átalakítása és a politikai kultúrának a pluralizálódása egy nagy (a szerzőtől kölcsönvevett, érzékletes képpel élve) „alkotmányos demokrácia projekt” részeként valósulhat meg. Ennek az alkotmányos programnak – amint arra Smuk Péter is rámutatott – a társadalmi terek és folyamatok egészét át kell fognia, kezdve az alkotmányos struktúrák normatív átalakításával – mint a legkönyebben megvalósítható feladattal –, az intézményrendszer szervezetszociológia által is értelmezhető demokratizálódásán át a politikai kultúra részeként a közbeszéd szerkezetváltozásáig. E paradigmaváltásnak az egyik legmeghatározóbb mozzanataként a politikától mint „úri huncutságtól” kellő távolságot tartó „alattvalóból” a közéleti viták iránt fogékony, a politikai diskurzusokban formálódó demokratikus vitákban aktívan részt vevő, alakításukban is közreműködő polgár válik. Ez a polgár lesz a politikai diskurzusok egyik kulcsfigurája, a demokratikus eljárások alakítója (közvetlen demokrácia intézményei) és megítélője (közvetett demokrácia eljárásai vonatkozásában).

A fent jelzett leszűkítésnek komoly érdeme, hogy egy olyan desztinációra, különbözőségük ellenére is hasonló, vagy legalábbis a demokrácia kihordásában azonos kiindulási helyzetű országok jogrendszerére, részben azok komparatív elemzésére koncentrál, amely korábban hasonló analízisnek tárgyát még nem képezte.

A szerző számos kommunikációelméleti alapmunka gondolatmenetét felidézi, ezzel a társadalomtudományi háttérelmzéssel teremt szélesebb bázist a szűkebb spektrumú alkotmányjogi vizsgálódáshoz. A társadalmi és annak eminens részeként a politikai nyilvánosság – alkotmányjogi elemzés számára jelentékeny – működési törvényszerűségei a maguk teljességében ugyanis csupán szociológiaelméleti hátterüket hozzájuk olvasva érthetők meg. Így vissza-visszatérően hivatkozik a nemzetközi kommunikációelméleti irodalomban megkerülhetetlen szaktekintélyek releváns gondolataira, többek között Jürgen Habermas kommunikációelméleti munkáinak nézeteire.

A demokráciaelméleti irányzatok közül Smuk Péter az ún. diskurzív-deliberatív elméletet tekinti alkalmas alapnak elemzése kiindulópontjaként. A diskurzív-deliberatív demokrácia elméletét, tehát a vitatkozó néphatalom eszményét sem védeni, sem vitatni nem kívánja, mégis rögzíti: számos érvényes javaslatot fogalmaz meg a kommunikációs jogok, különös tekintettel a politikai diskurzusok alkotmányjogi szerkezetének meghatározása során. A szerző ugyanis nem egyszerűen a szólásszabadság könyvtáryira rúgó argumentációjának bemutatásáig, vagy az alapjog érvényesüléséhez szükséges demokratikus processzusok fejlesztésére szolgáló *de lege ferenda* javaslatok megfogalmazásáig jut el. A kötet tudományos célját sokkal absztraktabban fogalmazza meg: a politikai diskurzusok alkotmányjogi struktúráit kívánja bemutatni – amely célnak eredményesen tesz eleget.

A demokratikus közvélemény mint társadalmi jelenség fogalmi megragadása a jogtudomány számára komoly kihívást jelent, holott az alkotmány értékrendjéhez illeszkedő társadalmi szintű nyilvánosság alkotmányos garanciáinak meghatározása során definíciós kényszerben van. Mégis a demokratikus nyilvánosságnak, közvéleménynek *sui generis* jogi definíciója a segédtudományok meghatározásainak figyelmen kívül hagyásával nem adható meg. A szerző rögzíti, hogy a fogalom szabatos megfogalmazására nem vállalkozik, mivel egy ilyen kísérlet során ko-

moly szociológiai elemzéseket kellene végezni. Mindennek dacára, a demokratikus közvélemény alapvető alkotmányos követelmény, alkotmányos érdek és érték (Alaptörvény IX. cikk). A fogalom – pontos tartalmi meghatározás nélkül is – az Alaptörvényben csakúgy, mint az alkotmányjog-tudományban általánosan használatos. A (demokratikus) közvélemény társadalmi jelenségének alkotmányjogi optikája a nyilvános közvita alapjogi garanciák érvényesülésének intézményes (processzuális és strukturális) garanciáin keresztül ragadható meg. A demokratikus *communis opinio*ának ez az a jellegadó vonása, amely – tekintettel arra, hogy alkotmányjogi munkáról van szó – a kötet leitmotívját is megrajzolja.

A kötet a demokrácia és a (demokratikus) közvélemény egymást feltételező, egymásból fakadó és egymásba fonódó fogalmait elemző fejezete alapvetésként felvázolja azt az alkotmányos keretet, amelyben az európai alkotmányjogi gondolkodás értelmezi a véleménynyilvánítási szabadság tartalmát. Ennek bemutatására az Emberi Jogok Európai Bírósága gyakorlatának a magyar Alkotmánybíróság két és fél évtizedes iudikatúrájának argumentációit is felidézi. Az elmélet gyakorlati implementációjának vizsgálata során a szabadságjog érvényesülésének – a vizsgálat fókuszába helyezett lokációban való – megvalósulását a közép-kelet európai államok „nyilvánosság-törvényeinek” és alkotmányos rendszerváltásainak médiaspecifikus vonatkozásainak elemzésével végzi el, melynek keretében a nyilvánosság egyes országokban ténylegesen perfektulódott rendszerváltásának tablóját is megrajzolja. Külön érdeme a kötetnek, hogy az egyes közép-kelet-európai országok releváns joganyagának, az alkotmányos normáknak, valamint a politikai nyilvánosság egészét és a médiaszektort, mint speciális nyilvánosságplatformot szabályozó törvényi reguláknak az alkotmányjogilag értékelt bemutatását szükség szerint politikatörténeti adalékokkal és rövid politikatudományi elemzésekkel egészíti ki, színesíti. Ezek a kitekintések azon túl, hogy a régió szempontjából érdekes kor- és kórtörténeti szimptomákra hívják fel figyelmét, és rávilágítanak a térség sok tekintetben hasonló problémáira, az olvasó számára további szemponttal gazdagított rálátást is biztosítanak a jogi szabályozások és a joggyakorlat valóságának hátterére is.

A nyilvános politikai diskurzusok elméleti alkotmányjogi kereteinek és azoknak a közép-európai országokban megvalósuló tényleges érvényesülésük kontúrozását követően a szerző ráter az egyes, a politikai közbeszéd, mint társadalmi tevékenység és folyamat szempontjából jelentékeny nyilvánosságplatformok (politikai üzenetek elhelyezésének felületei és a viták lefolytatására intézményesült arénák) bemutatására. Ennek keretében a „Felületek és arénák” című fejezet megemlékezik a „Hyde Park Corner” jellegű nyilvánosság, vagyis „az utcák és terek szabadsága” (szólásszabadság) alkotmányjogi helyzetéről, a professzionális tömegkommunikációs intézmények, médiumok speciális szabadságáról (sajtószabadság), csakúgy, mint a modernkori technológiai fejlődés következtében a nyilvánosságban végbement szerkezetváltozásról és annak következményeiről, erős kifejezéssel élve a társadalmi-politikai nyilvánosság intézményrendszerének forradalmi átalakulásáról, ami mind új, a klasszikus válaszokat részben meghaladó megoldások adására készíti a jogtudomány képviselőit és a törvényhozókat egyaránt. A határok – különösen (jogi) korlátok, és így felelősség – nélkül hagyott (szabad) internet romantikája – hívja fel olvasói figyelmét Smuk Péter – lassan kezd meghaladottá válni, annak ellenére, hogy az új webtechnológia kétségkívül a politikai nyilvánosság exponenciális pluralizálódásához vezetett, az „információs svédasztal” választékának valóban üdvözlendő bővülését eredményezte.

A demokratikus közvélemény kialakulásának és fenntartásának elengedhetetlen feltételeiről, alkotmányos biztosítékairól szóló fejezet külön-külön vizsgálja azokat a jogi szabályozási területeket, jogalkotási és jogalkalmazási intézményeket, amelyek hatással, befolyással vannak a politikai diskurzus demokratikus modelljének, a plurális társadalmi nyilvánosság ethoszának megvalósulására, működésére. E körben a szerző három szabályozási tárgyat elemez behatóan, a médiaszabályozás vonatkozó normáit, valamint a demokratikus rendszer működésében kulcs szerepet játszó népképviselő két jelentékeny alkotmányos intézményét: a közvetlen demokrácia megnyilvánulásának, a választásokat megelőző speciális terminusnak, a kampányidőszak politikai diskurzusának specialitásait, valamint a népképviselői szervek, különösen a parlamenti tanácskozássok nyilvánosságában lezajló diskurziók különös szabályait.

A médiarendszerváltások (ahogy a médiarendszerek demokratizálódási folyamatát, jogi szabályozásuk és intézményrendszer átalakulását a szerző definiálja) és a nyilvánosság működési tereinek alkotmányos kereteit megrajzoló nyilvánosságtörvények kontúrozására vállalkozó leíró elemzés alkalmával az olvasó bepillantást nyerhet a közép-európai államok (sokszor feltűnően hasonló) szabályozásába. Adatokkal alátámasztott felismerésként, a konklúzió megfogalmazását követő tanulságként megállapíthatnók, hogy az elérni kívánt célok, az európai standardok nyújtotta szabályozási modellek és a régió egyes államaiban ténylegesen megvalósított szabályozási megoldások sok esetben divergens módon viszonyultak egymáshoz. Ennek okát a szerző több forrásból származtatja, úgy is, mint az autoriter rezsimekből örökölt reflexek, vagy éppen a (rég) új politikai-hatalmi establishment demokratikus jogállami normákba nehezen illeszthető (hatalmi) érdektörekvései.

A magyar szabályozás rendszerváltást követő történetének vázlatos áttekintése mellett a szerző rövid, lényegre törő módon, a jogszabályi dzsungelben jól szelektálva mutatja be Észtország, Lettország, Litvánia, Lengyelország, Csehország, Szlovákia, Románia, Bulgária, Horvátország, Szlovénia, Szerbia, valamint Ukrajna szabályozásainak vonatkozó fejezeteit. A kötet a normák leíró jellegű bemutatása mellett, több esetben is azonosítja e nemzeti szabályozók keletkezése és tartalmuk mögött meghúzódó társadalmi, politikai folyamatok mozgatóit, a konkrét normatartalom megszővegezésének motiváló tényezőit. Bár Oroszország semmiképpen sem helyezhető el Közép-Kelet-Európa topográfiai rajzán, mégis, mint a posztszovjet régió legmeghatározóbb szereplője, a kötet célkitűzéseire rezonáló módon, röviden az orosz nyilvánosságszabályozásról is szó esik. A szerző átfogó tablót láttat a vélemény szabadság érvényesülésének peremfeltételeit meghatározó alkotmányos jogoknak és értékeknek, a konkuráló érdekeknek a vizsgált lokáció alkotmányos rendszereiben fellelhető specialitásairól, de kontúrozza az egyes országok média intézményrendszerei felett hatósági felügyeletet gyakorló állami intézmények jogállását is. Az elemzésben jól tapinthatóak a csomópontok, azok a tipikus megoldások, amelyek a régió szabályozásaiban, intézményi megoldásaiban rendre fellelhetők, de a szerző időről időre felhívja a figyelmet azokra a nemzeti konstrukciókra is, amelyek eltérnek a fősodortól, az általánosan bevett szabályozási mintához képest kivételesnek számítanak.

A közép-kelet-európai közszolgálati médiarendszerek, közszolgálati médiaszolgáltatók szervezeti szabályainak komparatív elemzése során a szerző elvégzi az intézmények irányítását ellátó testületek szervezetének és e grémiumok választásának szabályaira vonatkozó regulák összevetését. Hasonló szellemben hasonlítja össze a csaknem tucatnyi nemzeti médiahatóság szervezetét és tagjaik megválasztására vonatkozó szabályokat. Az összevetés szempontjából legfontosabb

szabályokat a szerző, az átláthatóságot nagyban segítő módon, táblázatos kimutatásban is összegyűjti.

A kötet aktualitásához kétség sem férhet, amelyet maga a szerző is deklarál. A közép-kelet-európai szovjet típusú alkotmányos elvek szerint megszervezett autoriter rezsimek, a hol keményebb, hol az elnyomásnak szofisztikáltabb módozatait megvalósító totalitárius diktatúrák költséget, energiát nem kímélve próbálták a társadalmi nyilvánosság egészét ellenőrzésük alatt tartani. A demokratikus rendszerekben bár ez az állami-hatalmi tevékenység a hatalmi berendezkedés lényegénél fogva (az alkotmányos garanciák létéből fakadóan) ab ovo kizárt, mindazonáltal a nyilvánosság tereinek kontrolljára tett informális kísérletek nem példanélküliek, ám az ilyen próbálkozások rendre a közhatalom „megtévedt” gyakorlóinak politikai veszteségével jár, hatalmi törekvéseik kárára válik. A diktatúrából a demokráciába való átmenet során – bár az új hatalmi berendezkedés hívei gyakorta saját bőrükön is megtapasztalták az autoriter rezsimek szabad véleménycserét megfojtó, nyomorúságos légkörét – az új establishment prominensei mégis sokszor kísértésbe estek, esnek, ha a nyilvánosság feletti kontroll megragadására, a közbeszéd tematizálására, vagy még inkább az ott lezajló viták összetételére, vagy végeredményben azok eldöntésére alkalmas (bár alkotmányosan kifogásolható) eszközt találnak. A szerző által is deklaráltan ez az az ok, amiért különösen is érdekes lehet a közép-kelet-európai régió politikai diskurzusai szabályozásainak és a nyilvánosság különböző intézményi szegmentumaiban ténylegesen megvalósult közhatalmi intézményi struktúrák működésének vizsgálata.

A közép-kelet-európai országokban lezajlott demokratikus átmenetről és a nyilvánosság rendszerváltásának folyamatáról szólva a szerző által is mottóul választott megállapítással összhangban elmondhatnók, ezekben az országokban a szabályokat gyakran az európai standardok alapján írták, de végrehajtásuk, érvényesülésük már sokkal inkább a balkáni gyakorlatra emlékeztethet bennünket. Érdemes itt felidézni a honi média(szabályozás) közelmúlt történetének néhány kevésbé dicső fejezetét, úgy, mint az első médiaháború idején az állami műsorszolgáltatók működésének anomáliáit, vagy éppen a csonka médiakuratóriumok európai standardoktól távol lévő intézményét.

Smuk Péter könyve kétségkívül hiánypótló alkotás, amelyre, mint alappunkára kell az alkotmányjog-tudomány művelőinek tekinteniük, de hasznos, mi több érdekes olvasmány lehet mindazoknak, akik lelkes amatőrként érdeklődnek a nyilvánosság rendszerváltásainak közép-kelet-európai történetéről, vagy a régió sajtószabadság-viszonyainak napjainkban tapasztalható látványosan sokszínű tablója iránt.

KLEIN TAMÁS