

A véleménynyilvánítási szabadság értelmezésének kezdetei Magyarországon

BALOGH ZSOLT

„A beszédet azért adta nekünk a bennünket teremtő Isten, hogy feltárjuk egymás előtt szívünk szándékát, és a természet társas volta miatt mindegyikünk kapcsolatban legyen felebarátjával, hogy mint valami kincstárból, úgy húzzuk elő a szív rejtekeiből nézeteinket.”¹

Bevezető

Jogállamot nem lehet jogállam ellenében építeni – mondta ki az Alkotmánybíróság a Zétényi–Takács-féle elfogadott, de ki nem hirdetett törvény előzetes alkotmányossági vizsgálata során.² Az Alkotmánybíróság a rendszerváltás rendkívüli körülményei között úgy viselkedett, mintha Magyarország már megállapodott jogállam lett volna. Ennek visszavonhatatlan jelentősége, hogy a jogállami intézmények megszilárdultak, a művelt jogterületek alapjogi standardjai meghonosodtak Magyarországon. Ugyanakkor sok kérdés épp a gyorsaság – illetve az Alkotmánybíróság „erős belépője” – miatt megvitatlan maradt. Így pl. az, hogy a formális jogállam és az igazságosság viszonyában szólnak-e elfogadható érvek ez utóbbi mellett is.³ A kezdeti időszakról maga az Alkotmánybíróság első elnöke is úgy vall, hogy „a még bizonytalan nemzetközi helyzetben a bíróság minél hamarabb ki akarta dolgozni a koherens alkotmányértelmezést a demokráciák bevett standardjaival összhangban.”⁴

A véleménynyilvánítási szabadság érvényesülésének magas védelmi szintje a '90-es évek kezdetén eldőlt. A nyitóhatározat a közösség elleni izgatás büntetőjogi tényállását elbíráló 30/1992. (V. 26.) AB határozat volt. E döntés

1 Nagy Szent BASZILEIOSZ: *Homília arról, hogy „Ügyelj önmagadra!” = Ókeresztény Írók sorozat Kappadókiai Atyák*, szerk. Vanyó László, Szent István Társulat, Budapest, 1983.

2 Lásd a 11/1992. (III. 5.) AB határozatot. A törvény két szakaszból állt. Az első szakasz első bekezdése kimondta, hogy a szándékos emberölés, a halált okozó testi sértés és a hazaárulás büntetőjogi tényállásai esetén az elévülés újrakezdődik, ha az állam politikai okból nem érvényesítette büntetőjogi igényét. Az első szakasz második bekezdés értelmében az első bekezdés szerint kiszabott büntetés korlátlanul enyhíthető. A második szakasz már a hatályba léptető rendelkező volt. Az Alkotmánybíróság e törvényt a 8. pontban találta alkotmányellenesnek.

3 Ha megnézzük az Alaptörvény szövegezését, abban a formális jogállammal szembeni (melletti) igazságosságra különös hangsúly helyeződik. Nemcsak a nemzeti hitvallásban, hanem pl. a bírói jogértelmezésre irányadó 28. cikkben is.

4 Lásd SÓLYOM László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*, Osiris Kiadó, Budapest, 2001, 479.

rögzítette, hogy „a véleménynyilvánítás szabadságának kitüntetett szerepe van az alkotmányos alapjogok között, tulajdonképpen anyajoga többféle szabadságjognak, az ún. kommunikációs alapjogoknak”. A döntés meg is jelöli, hogy az Alkotmánybíróság milyen jogokat sorol a kommunikációs jogok közé. Azok a jogok, amelyekre a véleménynyilvánítási szabadság kisugárzik, gondosan válogatottak voltak, nehogy a „felhígulás” miatt a véleményszabadság valódi jelentősége csökkenjen. Az Alkotmánybíróság – akár a jogállami kritériumok esetében – a véleménynyilvánítás szabadságánál is magasra tette a mércét. A „kitüntetett szerep”, a magas védelmi szint a mai napig érezteti hatását⁵ épp úgy, mint 1992-ben, létrehozatala idején. Kétségtelen, hogy a demokratikus jogállam megszilárdításához a véleményszabadság alkotmánybíróági értelmezése nagymértékben hozzájárult.

A véleménynyilvánítási szabadság értelmezési irányai négy nagy terület köré csoportosíthatók, ezek: a gyűlöletbeszéddel kapcsolatos ügyek, a közszereplők kritizálhatóságának kérdése, a médiaalkotmányosság és a szimbólumok védelme. Az előző három kérdésben az 1990-es évek elején már megszülettek azok a határozatok, amelyek a mai napig hivatkozási alapul szolgálnak akár a bíróságok, akár az Alkotmánybíróság ítélezésében. Kérdés, hogy az idő múlásával módosulnak-e, mennyiben módosulnak (módosulhatnak) a hangsúlyok, illetve kérdés, hogy nem merevedtek-e dogmává egyes állítások. *A következőkben a fentebb felsorolt értelmezési irányokat vázlatosan tekintjük át.*

Gyűlöletbeszéd

A 30/1992. (V. 26.) AB határozat több vonatkozásban is alapnak tekinthető. Nemcsak a véleménynyilvánítási szabadság, mint politikai alapjog tartalmának részletes kibontása miatt, hanem a gyűlöletre uszítás és a gyalázkodás tényállásai eltérő alkotmányossági megítélése mögötti érvrendszer útján az alapjog-korlátozás (leendő) módszereinek bemutatása miatt is. Az alapjog jelentőségét az Alkotmánybíróság történelmi dimenzióba helyezte, amely a rendszerváltás éppen csak elmúlt hajnalán igencsak érthető volt: „Történelmi tapasztalat, hogy mindannyiszor, amikor a véleménynyilvánítás szabadságát korlátozták, sérelmet szenvedett a társadalmi igazságosság, az emberi kreativitás, csökkent az emberben rejlő képességek kibontakozásának lehetősége. A káros következmények nem csupán az individuum, hanem a társadalom életében is megmutatkoztak, és az emberiség fejlődésének sok szenvedéssel járó zsákutcájához vezettek. Az eszmék, nézetek szabad kifejtése, a mégoly népszerűtlen vagy sajátos elképzelések szabad megnyilvánulása a fejlődni képes és valóban eleven társadalom létezésének alapfeltétele.” A határozat bemutatta, hogy egy alapjog érvényesülésének milyen erős egyént, társadalmat és politikát formáló hatása lehet.

A történelmi dimenzióánál maradván a határozat a társadalom nyitottsága és a toleranciaküszöb közötti összefüggést a következőképpen látatja: nyílt társadalom ese-

⁵ Lásd pl. az 5/2015. (II. 25.) AB határozatot vagy a 9/2015. (IV. 23.) AB határozatot.

tében többféle, akár szélsőséges vélemények is jelen vannak, s a vélemények színes piacán az emberek toleránsabbak(ká válnak). Ezzel szemben a zárt társadalmakban az uralkodótól eltérő szokatlan hang felkavarja a köznyugalmat, intoleranciát tükröz.⁶ Maga az Alkotmánybíróság első elnöke is úgy vélte később, hogy ezt a történelmi helyzet-értékelést az idealizmus jellemzi. Ehhez hozzátehetjük, hogy a véleménypluralizmus ellenére a rendszerváltást követően az emberek közötti tolerancia, a más ember tisztelete nem növekedett. Az emberek közötti toleranciát a műveltség, az olvasottság vagy az iskolázottság is befolyásolja, a direkt véleménynyilvánítás lehetősége mellett. Közismert az elnémitő hatás: a gyűlölködés azzal is járhat, hogy kevesebben vesznek részt a vitában, mert a gyűlölettől való félelem sokakat távol tarthat.⁷

Kérdés, hogy a vélemények sokszínű piacáról bizonyos árukat ki lehet-e tiltani, s milyen elvek alapján? A véleményszabadság korlátozhatóságáról szóló diskurzus központi kérdéséről van szó.

Az Alkotmánybíróság 1992-ben magasra tette a lécet. A döntés értelmében a gyűlöletre uszítás büntetőjogi üldözése alkotmányos, míg az enyhébb alakzat, a gyalázkodás nem kezelhető alkotmányosan a büntetőjog által. Az Alkotmánybíróság a véleményszabadsághoz kapcsolódva erre az alapjogra irányadó specifikus tesztet is kidolgozott. Felállított egy értékkrangsort, „absztrakt skálát fektetett le.”⁸ „A vélemény szabadságával szemben mérlegelendő korlátozó törvénynek nagyobb a súlya, ha közvetlenül másik alanyi alapjog érvényesítésére és védelmére szolgál, kisebb, ha ilyen jogokat csakis mögöttesen, valamely intézmény közvetítésével véd, s legkisebb, ha csupán valamely elvont érték önmagában a tárgya (pl. a köznyugalom).” A gyalázkodás – nagyon leegyszerűsítve – azért maradt a véleményszabadság védelme alatt, mert a tényállás nem kívánta meg a cselekmény még köznyugalom megzavarására alkalmasságát sem, akkor is megvalósult a tényállás, ha maga a gyalázkodó beszéd nem váltott ki hatást. Az Alkotmánybíróság első elnöke szerint: „Két igen elvont érték (a szólásszabadság és közösségek méltósága) egymással szembeni, szintén elvont mérlegeléséhez nehéz olyan érvet találni, amely meggyőzően dönti el a kérdést valamelyikük javára. Az Alkotmánybíróság ezért azt kereste, hogy melyikük sérelme függ össze közvetlenebbül egyéni, alanyi alapjog megsértésével.”⁹

6 Szó szerint: „Ahol sokféle véleménnyel találkozhatnak az emberek, a közvélemény toleráns lesz; míg zárt társadalmakban sokkal inkább felkavarhatja a köznyugalmat egy-egy szokatlan hang is. Másrészt a véleménynyilvánítás szükségtelen és aránytalanul szigorú korlátozása a társadalom nyitottsága ellen hat.” – Ezen állítás alátámasztására gondolhatunk a szocializmus idején a napi sajtóban megjelent olvasói levelekre, amelyek nagy része a párt ideológiájának védelme érdekében fogalmazódott meg az uralkodótól eltérő hangokkal szemben.

7 Ronald DWORIN: *Extreme Speech and Democracy*, Oxford University Press, 2009.

8 SÓLYOM: *i. m.*, 478.

9 *Uo.*, 477.

Az Alkotmánybíróság ezen döntése értelmezési irányokat is megnyitott a tudományban.¹⁰ A határozatot követő alkotmánybírói gyakorlat kötötte magát ahhoz, hogy a véleménynyilvánítási szabadsággal szemben konkrét alanyi jogok közvetlen veszélyeztetése az az ok, amely korlátozásra alapot adhat; ha a beszédhez hatás nem társul, ha a veszélyeztetés nem igazolható vissza, akkor a büntetőjogi szankció nem megengedett. A „közösségek méltósága”, amelyet egyébként e határozat az utolsó bekezdésben megemlíti, – alanyi alapjogok közvetlen veszélyeztetése nélkül – nem lehet a véleménynyilvánítási szabadság korlátja.

A 30/1992. (V. 26.) AB határozat alkotmányjogi hatását tekintve új és szép dimenziót nyitott meg a hazai közjogban, politikai hatását tekintve azonban azt mondhatjuk, hogy nem nyert kedvező fogadtatást. Az Alaptörvény hatálybalépéséig a mindenkori kormányzat igyekezett a büntetőjogi fenyegetettséget kiterjeszteni a gyűlöltre uszításon túlra, az Alkotmánybíróság pedig rendre megsemmisítette a kezdeményezéseket. A 12/1999. (V. 21.) AB határozat a „gyűlöltre alkalmas egyéb cselekményt követ el” fordulatot minősítette alkotmánysértőnek. A 18/2004. (V. 25.) AB határozat a „becsmérlést” tartotta alkotmánysértőnek, a 95/2008. (VII. 3.) AB határozat a büntetőjogi, míg a 96/2008. (VII. 3.) AB határozat az egy időben bevezetni kívánt polgári jogi eszközöket minősítette alkotmánysértőnek a közösségek méltósága megsértésének szankcionálása körében. Látható tehát, hogy a törvényhozás által nyitogatott ajtót az Alkotmánybíróság rendre bezárta.

A pro és kontra érvek mögött (csakúgy mint a tolerancia-intolerancia hatás esetében) a társadalomról vallott felfogás eltérő jellege húzódik meg. Az egyik nézet szerint az államnak nem szabad „gyámkodni” az emberek felett. A magyar társadalom felnőtt, önmagáért és másokért is felelősséget vállaló állampolgárokból áll. A gyalázkodó személy beszédével önmagát minősíti, egy „érett és nagykorú” társadalom elszigeteli az ilyen beszédet, nem kell az államnak fellépni. Sőt az állami fellépés adott esetben kontraproduktív: a gyalázkodó büntetőjogi elítélése kiemeli az eseményt valódi jelentősége köréből; az állami fellépés épp az ilyen beszédek visszaszorulása ellen hat. „Politikai kultúra és egészségesen reflektáló közvélemény csakis öntisztulással alakulhat ki. Aki tehát gyalázkodik, magát bélyegzi meg...”¹¹

A másik nézet szerint a gyalázkodás, a nagy nyilvánosság előtti lealacsonyító kifejezések használata, ha közvetetten is – akkor is, ha közvetlen alanyi alapjog sérelmével nem jár –, de sérti azt a társadalmi csoportot, akivel szemben megfogalmazták. Az államnak e sérelem ellen fel kell lépnie. Az államnak kötelettsége valamennyi társadalmi csoportot megvédeni, ha másként nem, úgy, hogy jogi eszközt biztosít a csoport tagjainak a fellépésre, eljárások kezdeményezésére. Bár a büntetőjogi fellépés valóban az ultima ratio a jogi eszköztárban, de a gyalázkodás

10 Lásd: HALMAI Gábor: *A véleményszabadság határai*, Atlantisz, Budapest, 1994; K1S János: *A szólás-szabadság próbája*, Magyar Narancs, 2002. február 7.; KOLTAY András: *A gyűlöletbeszéd korlátozása Magyarországon: alkotmányos és jogalkalmazói megközelítések, európai kitekintéssel*, Complex, Budapest, 2013.

11 SÓLYOM: *i. m.*, 480–481.

– ha csak a történeti tapasztalatokat nézzük – nem feltétlenül jár azzal, hogy elszigetelődik, épp ellenkezőleg: egyre több követője lesz. A büntetőjogi szankció ezért nem aránytalan fellépés, de a közösséghez tartozó sérelme miatt polgári jogi igényt mindenképpen érvényesíthet.

Ezt a vitát az Alaptörvény akár le is zárhatta volna. Az Alaptörvény negyedik módosítása beiktatta a IX. cikk (5) bekezdését. E szerint „a véleménynyilvánítás szabadságának a gyakorlása nem irányulhat a magyar nemzet, a nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösségek méltóságának a megsértésére. Az ilyen közösséghez tartozó személyek – törvényben meghatározottak szerint – jogosultak a közösséget sértő véleménynyilvánítás ellen, emberi méltóságuk megsértése miatt igényeiket bíróság előtt érvényesíteni.” Az új PTK szerinti sérelemdíj erre alkalmas eszköz. Azzal, hogy az Alaptörvényben megjelent a közösségek méltósága, mint a véleményszabadsággal szembeni intézményes korlátozó ok, felmerül, hogy felülírja-e az eddigi alkotmánybírói gyakorlatot. A negyedik módosításhoz kapcsolódó indokolás szerint „Az Alkotmánybíróság erre vonatkozó korábbi gyakorlata világossá tette, hogy törvényi szinten nem biztosítható hatékony fellépés a gyűlöletbeszéddel szemben, ezért azt az Alaptörvény módosításával indokolt megalapozni. A törvény a rendelkezésben felsorolt közösségek méltóságát sértő közlésekkel szemben igénybe vehető jogi eszközök kialakításának az alkotmányos szabályait rögzíti...”

Mindezek mellett az Alaptörvény az alkotmánybírói szóhasználatot vette át a véleményszabadság mögötti védendő érték meghatározásánál. Ez a demokratikus közvélemény. Már az eredeti szöveg is rögzítette, hogy „Magyarország elismeri és védi a sajtó szabadságát és sokszínűségét, biztosítja a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatás feltételeit.”¹² Alkotmánybírói értelmezésen múlik, hogy – szemben az indokolással – követi-e az 1992-ben kialakult követelményeket, vagy az Alaptörvény IX. cikk (5) bekezdése mentén új utat keres. Ez utóbbi kockázatosabb.

Közszerplők kritizálhatósága

A közszerplők kritizálhatóságával kapcsolatos magasabb tűrési küszöb a '70-es, '80-as években szilárdult meg Európában és Észak-Amerikában.¹³ Az 1978. évi magyar Btk. ezen standardokkal szöges ellentétben privilegizált védelmet nyújtott a közszerplőknek a hatóság és hivatalos személy megsértése tényállás révén. Mára talán feledésbe merült, de a kommunizmus idején létezett a „hatóság becsülete”. Büntetőjogi üldözés alatt állt az a beszéd, amely a hatóságot képviselő hivatalos személy megsértésén keresztül a hatóság becsületének csorbítására alkalmas volt. Ezen büntetőjogi tényállás

12 IX. cikk (2) bekezdés

13 HALMAI GÁBOR, TÓTH GÁBOR ATTILA: *Emberi jogok* című könyve szerint az USA-ban [Hustler Magazine, Inc. v. Falwell, 485 U.S. 46 (1988)], a Német Szövetségi Alkotmánybíróság döntései között lásd pl. a Mephisto-ügyet BverfGE 30, 173 (1971); az EJEB gyakorlatában lásd: *Lingens v. Austria*, 9815/82, Judgement of 8 July 1986.

megsemmisítésére a rendszerváltást követő negyedik évben került sor a 36/1994. (VI. 24.) AB határozatban. A döntés immár tényként rögzíti, hogy az Alkotmány a véleményt annak érték- és igazságtartalmára tekintet nélkül védi. A véleménynyilvánítás szabadságának csak külső korlátai vannak. Az alapjog révén a véleménynyilvánítás lehetősége és ténye védett, annak tartalmára tekintet nélkül. Vagyis az egyéni véleménynyilvánítás, a saját törvényei szerint kialakuló közvélemény, és ezekkel kölcsönhatásban a minél szélesebb tájékozottságra épülő egyéni véleményalkotás lehetősége az, ami alkotmányos védelmet élvez. Az Alkotmány a szabad kommunikációt – az egyéni magatartást és a társadalmi folyamatot – biztosítja, s nem annak tartalmára vonatkozik a szabad véleménynyilvánítás alapjoga.¹⁴

A 36/1994. (VI. 24.) AB határozat – a strasbourgi bíróság fentebb már említett *Lingens v. Austria* ügyben kibontottaknak megfelelően – különbséget tett a közszereplővel szembeni értékítélet vagy tényállítás között. Maga a rendelkező rész tartalmazza a strasbourgi mércét:

a) A hatóság vagy hivatalos személy, valamint a közszereplő politikus becsületének csorbítására alkalmas – e minőségére tekintettel tett –, értékítéletet kifejező véleménynyilvánítás alkotmányosan nem büntethető.

b) A becsület csorbítására alkalmas tényállítás, híresztelés, illetve ilyen tényre közvetlenül utaló kifejezés használata pedig csak akkor büntethető, ha a becsület csorbítására alkalmas tényt állító, híresztelő, illetve ilyen tényre közvetlenül utaló személy tudta, hogy a közlése lényegét tekintve valótlan, vagy azért nem tudott annak valótlanságáról, mert a hivatása vagy foglalkozása alapján a rá irányadó szabályok szerint – az adott állítás tárgyára, a közlés eszközére és címzettjeire tekintettel – elvárható figyelmet vagy körültekintést elmulasztotta.

Ezzel az Alkotmánybíróság a hazai közjogot hozzáigazította az európai mércékhez. A mérce további differenciálásának szükségességét maga az Alkotmánybíróság első elnöke is szükségesnek tartotta: „Míg a döntés a demokratikus politikai véleményszabadságot tekintve kielégítő megoldást nyújt, viszonylag védtelenül hagyja például a bíróságokat” – állította *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon című könyvében*.¹⁵

Később a tényállítás és az értékítélet eltérő megítélése nemcsak a magánszemély, vagy a sajtó által kritizált közszereplő között, hanem a közszereplők egymás közötti diskurzusában – a parlamenti szólásszabadság körében – is rögzítést nyert.¹⁶

A mércét többféleképpen is megközelíthetjük (különösen az azóta ráakódott gyakorlat alapján). Egyrészt tükrözheti azt, hogy a tudatos hazugság nem áll a véleménynyilvánítási szabadság védelme alatt. A véleményszabadság a véleményt érték- és igazságtartalmára tekintet nélkül, de nem valóságtartalmára tekintettel nélkül védi. De tükrözheti azt is, hogy mivel a becsületet, jó hírnevet sértő állítás esetén nagyon szűk az a határ, amely alapján eldönthető, hogy az adott állítás értékítélet vagy tényál-

14 36/1994. (VI. 24.) AB határozat

15 SÓLYOM: *i. m.*, 482.

16 34/2004. (IX. 28.) AB határozat

lítás, ezért e követelmény szerint a közszereplők tűrési kötelezettsége lényegében lehatárolható.

A későbbiekben – a magyar alkotmánybírói gyakorlatban – a közszereplők kritizálhatóságával kapcsolatos szankcionálás (eltérő volta tényállítás és értékítélet esetén) nemcsak a büntetőjogi szankciókra vonatkozott. Megjelent más jogterületeken is pl. választási kampányban kifejezett vélemények kapcsán, az ott alkalmazott sajátos szankciókkal (a jogsértés megállapítása, eltiltás stb.). Ezáltal a mérce tovább differenciálódott s mára úgy tűnik, hogy a szankcionálás oka került előtérbe a tényállítás és értékítélet eredeti különbségtetele helyett. Jobban mondva, mivel nagyon nehéz különbséget tenni egy adott állításról a szerint, hogy az értékítélet vagy tényállítás, ezért annak van döntő jelentősége, hogy a közszereplő kritizálása milyen szituációban hangzott el. Az Alkotmánybíróság gyakorlata odáig fejlődött, hogy választási kampány idején, a jelölttel szemben megfogalmazottak – legyenek azok hamis, vagy hamis színben feltüntetett tények – a *véleményszabadság védelme alatt állnak, értékítéletnek minősülnek*¹⁷ (függetlenül attól, hogy egyébként alkalmas a választópolgárok megtévesztésére).

A fent leírtak alapján azt gondolhatnánk, hogy a közszereplők kritizálhatóságával kapcsolatos mérce töretlen sikerrel halad, érvényesül. Már az első Alkotmánybíróság működése alatt fölbukkant ellentétes (de úgy is mondhatjuk, hogy differenciáltabb megoldásra törekvő) álláspont. A 33/1998. (VI. 25.) AB határozat Debrecen Megyei Jogú Város Önkormányzatának az ún. „széksértést” szabályozó rendeletének alkotmányosságát bírálta el (a támadott rendelkezés szerint rendbírsággal lehet sújtani azt az önkormányzati képviselőt, aki a közgyűlési ülésen alaptalan, másokat sértő, illetve a testülethez méltatlan, nem illő kifejezést használ). Az Alkotmánybíróság szerint csak az „alaptalan” kifejezés alkotmányellenes. E döntésben a véleménynyilvánítási szabadság korlátozásának – elfogadott – oka az önkormányzati képviselő-testület működésének zavartalansága. Mintha ebben az ügyben a közszereplők kritizálhatóságával szemben enyhébb mérce érvényesülne, úgy tűnik, hogy a véleménynyilvánítás kitüntetett szerepe meghajlik a helyi önkormányzati képviselő-testülethez méltatlan kifejezés előtt.¹⁸

E helyen mindenképpen utalni kell arra, hogy a közszereplőkkel szemben megfogalmazott értékítélet és tényállítás közötti különbségtétel mára sem tisztázódott le. Akár a Nemzeti Választási Bizottság 17/2015. számú határozatára, akár a Kúria Kvk.I.37.191/2015/3. számú vagy Kvk.II.37.394/2015/2. számú határozataira gondolunk, *láthatjuk, hogy egy differenciáltabb megközelítés igénye merül fel. Az egykori standardok mechanikus másolása helyett, ha nem is a „hatóság becsületének” a védelme, de a választópolgárok védelme a hamis állításokkal szemben alappal megfogalmazódhat.*

17 Lásd az 5/2015 (II. 25.) AB és a 9/2015. (IV. 23.) AB határozatot

18 Nem erről volt szó a „hatóság becsületének” megsértése esetén?

Médiaalkotmányosság

Az 1989. október 23-ai Alkotmány a véleménynyilvánítási szabadság szabályozása körében tartalmi követelményt is rögzített: a tájékoztatási monopóliumok megakadályozásának állami kötelezettségét.¹⁹ *Bár e szabály a médiatörvény megalkotásához szükséges felhatalmazó rendelkezések között szerepelt, azonban kétségtelen, hogy azon túlmutató tartalommal bírt: a pártállamból örökölt állami tévé és állami rádió megszüntetésének kötelezettsége, a hírkoncentráció megakadályozása és a pluralitás megteremtése a médiában. Az Alkotmánybíróság erről a későbbiekben akként vélekedett, hogy a kiegyensúlyozottsági követelmény olyan médiamodellben született, amelynek alapvető jellemzője volt a korlátozott számú műsorszolgáltató és az egyoldalú tájékoztatás. Ezt tükrözi a 37/1992. (VI. 10.) AB határozat (ABH 1992, 227, 230–231.), amely a véleménynyilvánítási és tájékozódási szabadság érvényesülése érdekében a sajtószabadságra vonatkozó sajátosságokon túl további feltételeket követelt meg a rádióval és televízióval kapcsolatban, mert a földfelszíni műsorszórásra alkalmas frekvenciakészlet szűkös erőforrás, az országos közszolgálati rádió és televízió pedig monopóliumhelyzetben volt.*²⁰

A rendszerváltást követően a véleménynyilvánítási szabadsághoz kapcsolódó más problémákhoz képest a médiajog jogállami szabályozottsága késett. Ennek fő oka, hogy a (pártállamból) örökölt sajtónak nagyon jól jött a szabályozatlanság, másrészt a rendszerváltást megelőző kerekasztal-tárgyalásokon e terület háttérbe szorult.²¹ Az Alkotmánybíróság – ahogy azt Sólyom László értékelése tartalmazza²² – nehéz küzdelmet vívott a garanciákat tartalmazó jogi szabályozás létrehozása érdekében. „A sajtó a rendszerváltásban intenzív politikai szerepet töltött be, fenntartotta a politikaformálás igényét, korántsem adott professzionális és objektív tájékoztatást.”²³

A „médiaháború” a mai joghallgatóknak nem sokat mond. Pedig a rendszerváltáshoz kapcsolódó átalakulás alkotmányjogi szempontból is jelentős „ütközetéről” volt szó. A helyszín a választópolgárok tájékoztatásának legfontosabb tere: az elektronikus média; szereplői: politikai szempontból az első szabadon választott kormánypárti többség és ellenzéke, alkotmányjogi szempontból a köztársasági elnök, a Kormány, az Országgyűlés és az Alkotmánybíróság; a tét: a demokratikus közvélemény kialakulása. A köztársasági elnök kinevezési és felmentési jogkörével kapcsolatos, 1991-ben és 1992-ben absztrakt alkotmányértelmezés keretében hozott határozatok²⁴ háttérben

19 Az Alkotmány 64. § (4) bekezdése szerint „A közszolgálati rádió, televízió és hírugynökség felügyeletéről, valamint vezetőinek kinevezéséről, továbbá a kereskedelmi rádió és televízió engedélyezéséről, illetőleg a tájékoztatási monopóliumok megakadályozásáról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”

20 1/2007. (I. 18.) AB határozat

21 Lásd SÓLYOM: *i. m.*, 482. Álláspontja szerint a kerekasztal-tárgyalásokon a média és sajtó alcsoport a teljes koncepciótlanságot tükrözte

22 Lásd *Uo.*, 482–490.

23 Lásd *Uo.*, 475.

24 22/1999. (VI. 30.) AB határozat, 8/1992. (I. 30.) AB határozat

a rádió és a televízió elnökeinek felmentése körül kialakult politikai ellentét és patt-helyzet húzódozott. A miniszterelnök által kezdeményezett felmentést a köztársasági elnök nem teljesítette, az Alkotmánybírósághoz először egy parlamenti bizottság, majd a miniszterelnök nyújtott be alkotmányértelmezésre irányuló kérelmet. Az Alkotmánybíróság absztrakt kérdésre csak absztrakt választ adhatott, a konkrét vitát így nem oldhatta meg.

Más irányból, a pártállamból ittmaradt médiastruktúra megváltoztatása is az Alkotmánybírósághoz csatlakozott be. Az Alkotmánybíróság teljesítette küldetését a jogállamisággal ellentétes struktúra megszüntetése tekintetében:

- a Magyar Rádió és Magyar Televízió minisztertanácsi felügyeletének alkotmányellenessége,²⁵
- annak alkotmányellenessége, hogy a Magyar Rádió és a Magyar Televízió költségvetési előirányzatát a Miniszterelnökség fejezetben akként helyezték el, hogy a törvény egyszersmind előirányzat-módosítási jogot biztosít a Kormány kijelölt tagjának,²⁶
- a Kormány közvetlen felügyeletének alkotmányellenessége a Magyar Távirati Iroda felett,²⁷
- vagy annak kimondása, hogy alkotmányellenes a Kormánynak a Magyar Televízió létszámának ezer fővel történő csökkentésére vonatkozó rendelkezése,²⁸ a kormánybefolyástól akarta távolítani a közszolgálati médiumokat.

Ugyanakkor az új struktúra még ekkor nem jött létre, hiszen mind a médiatörvény megalkotásának hiánya miatt,²⁹ mind a sajtótörvény megalkotásának hiánya miatt az Országgyűlés mulasztásban volt. A Kormánytól eltávolított média³⁰ így adott esetben beleszaladhatott a szabályozatlanságba, ami a demokratikus közvélemény kialakulásának nem kedvezett.

Mind a köztársasági elnök kinevezési és felmentési jogköre, mind pedig a jogi szabályozás körüli vita azon az egyszerű képleten alapult, hogy az ellenzék úgy vélte: a Kormány ki akarja terjeszteni befolyását a médiára, a Kormány pedig úgy vélte, hogy a közszolgálati médiumok az ellenzék befolyása alatt állnak, ezért olyan szabályozási környezetet kell létrehozni, amely biztosítja az egyensúlyt.³¹ Mindezt a Kormánynak úgy kellett megtennie, hogy egymással párhuzamosan *át kellett alakítani a* tulajdonviszonyokat, kezelni kellett az igazságtétel folyamatát, a lusztrációs törvény meghozatalára vonatkozó igényt, meg kellett küzdeni az erős inflációval, a taxisblokáddal

25 32/1992. (VI. 10.) AB határozat

26 47/1994. (X. 21.) AB határozat

27 61/1995. (X. 6.) AB határozat

28 31/1995. (V. 25.) AB határozat

29 37/1992. (VI. 10.) AB határozat

30 A tárgyilagosság végett hozzá kell tenni, hogy a Magyar Televízió és Magyar Rádió feletti alkotmányellenes kormányfelügyeletet a 17/1993. (III. 19.) AB határozat az új médiatörvény megalkotásáig nem semmisítette meg.

31 1990-ben az első szabadon választott kormány parlamenti esküjét a Magyar Televízió nem közvetítette élőben.

stb. A közszolgálati média pártatlanságának megteremtése a legfontosabb kérdések közé tartozott, hiszen a tényszerű kommunikáció az előfeltétele annak, hogy a választópolgárok megértsék a gazdasági, politikai folyamatokat. A rendszerváltást követő kormányzat ugyanakkor a médiajog átalakítása terén nem tudott sikereket elérni, tekintettel arra, hogy a médiatörvény és az új sajtótörvény megalkotása (már akkor is) kétharmados többséget igényelt.

A médiatörvényt végül csak 1996-ban sikerült megalkotni³² (a sajtóról szóló 1986. évi II. törvény pedig 2011. január 1-jéig hatályban maradt!!!³³) Bár az Alkotmánybíróság a médiaalkotmányosság körében folyamatosan hangsúlyozta, hogy a politikai pártok a média felett számottevő befolyást nem szerezhetnek, ennek ellenére a létrejött médiakuratóriumok a politikai képviselőket szerint paritásos alapon összeállított testületek lettek. A médiatörvény alkotmányosságát 1999-ben elbíráló Alkotmánybíróság az ún. „kisebb veszély” doktrínája alapján módosította a politikai befolyást mindeddig kategorikusan tiltó gyakorlatát, maga a médiatörvény által létrehozott konstrukció elfogadásra került.³⁴ Feloldódott a pártbefolyás eredeti tilalma.

Visszatekintve azt mondhatjuk, hogy a médiaalkotmányosság körében korántsem aratott az Alkotmánybíróság olyan elsöprő sikert a (mindenkori) politikával szemben, mint például a gyűlöletbeszéd ügyekben.

Szimbólumok védelme

Az önkényuralmi jelképek használata büntetőjogi tényállás ellen már 1993-ban, a nemzeti jelkép megsértése büntetőjogi tényállás ellen pedig 1995-ben beérkezett az indítvány az Alkotmánybíróságra. Az Alkotmánybíróság mindkét ügyben jóval később, 2000-ben hozott határozatot, az előbbi a 14/2000. (V. 12.) AB határozat, míg az utóbbi a 13/2000. (V. 12.) AB határozat volt. Az Alkotmánybíróság első elnöke azzal magyarázta a késlekedést, hogy e kérdésekben olyan vita alakult ki a teljes ülésen, amely az alapítéletekben elért konszenzust is veszélyeztette.³⁵ Az eredeti terv az volt, hogy az ún. második gyűlöletbeszéd határozattal együtt dönti el az Alkotmánybíróság a szimbólumokkal kapcsolatos ezen két tényállást, *a korábban felállított magasra tett mérce alapján, de ez – többség hiányában – nem valósult meg. Ezért csúszott át a döntés a „második Alkotmánybíróság” ítélkezési idejébe.*

A 2000-ben meghozott döntések elutasították mindkét a büntetőjogi tényállás megsemmisítésére irányuló indítványt. A határozatok gyökeresen szakítottak az első Alkotmánybíróság nézeteivel, már ami a véleménynyilvánítási szabadság magas védelmi szintjét illeti. Létrejött egy alig magyarázható egyensúlytalan helyzet. Míg a valamely közösséghez tartozóknak a közösséghez tartozás miatt a bántó kifejezést túrniuk kell, addig a „néma tárgyak” védelem alatt állnak.

32 A rádiózásról és a televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény

33 A médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény helyezte hatályon kívül.

34 Lásd a 22/1999. (VI. 30.) AB határozatot

35 SÓLYOM: *i. m.*, 476.

Mi lehet az oka ennek az egyenlőtlenségnek? Álláspontom szerint ezen szimbólumokat érintően az alkotmányellenesség azért nem kapta meg a többséget, mert a büntetőjogi tényállások konkrétsága által a problémák ezen ügyekben kézzelfoghatóbban jelentkeztek a testület előtt, mint az elvont gyűlöletre uszítás vagy értékítélet megfogalmazása a közszereplővel szemben. Szimbólumok esetén sokkal szemléletesebb a példa.

Mindkét 2000-es határozat az Európai Emberi Jogi Bíróság Rekvényi kontra Magyarország ügyében hozott döntésre épít.³⁶ Ebben a rendőrök politikai tevékenységének tilalmát a strasbourgi bíróság úgy értékelte, hogy a sajátos magyar történelmi helyzetre (a korábbi rendőrség lényegében pártrendőrségként működött) tekintettel nem egyezményesértő a politikai véleménynyilvánítási szabadság korlátozása a párttagság és a politikai tevékenység tilalma által. A magyar Alkotmánybíróság is a sajátos történelmi helyzetet vette alapul (2000-ben!!!). Maga ez az érvelés azért sántít, mert ha az Alkotmánybíróság a '90-es évek elején nem engedte a sajátos történelmi helyzetre tekintettel átmeneti vagy enyhébb mérce alkalmazását a véleménynyilvánítási szabadság korlátozásához kapcsolódva, akkor a rendszerváltást követő tíz év elteltével erre már nem nagyon hivatkozhat.

Az önkényuralmi jelképek használatát illetően tudjuk, hogy a Vajnai-ügy kapcsán a strasbourgi bíróság egyezményesértőnek ítélte a vörös csillag nyilvános viselésének büntetőjogi szankcionálását. Ezt a magyar állam nem nagyon akarta elfogadni. A régi Btk.-t nem módosította, sőt az új Btk.-ba³⁷ ugyanolyan szöveggel továbbra is szerepeltette. A strasbourgi döntést követően Vajnai Attila újból az Alkotmánybírósághoz fordult, s az Alkotmánybíróság immár a „második körben” a jövőre nézve megsemmisítette az önkényuralmi jelképek használata büntetőjogi tényállást.³⁸ A törvényhozás a tényállást továbbra is fenntartotta azzal, hogy a nagy nyilvánosság előtti használatot, terjesztést, közszemlére tételt kiegészítette azzal a feltétellel, hogy ha az adott magatartás „a köznyugalom megzavarására alkalmas – különösen az önkényuralmi rendszerek áldozatainak emberi méltóságát vagy kegyeleti jogát sértő módon” valósul meg. Ezzel közelebb hozta a büntetőjogi szankcionálást az alanyi jogok sérelméhez, s egyben a véleménynyilvánítási szabadság korlátozhatóságának eredeti mércéjéhez.

A nemzeti szimbólumok megsértésével kapcsolatos ilyen probléma nem merült fel, a büntetőjogi szankcionálás mind az alapjogvédelem körében, mind a közvélemény által elfogadottá vált, különösebb kritika e tekintetben nem fogalmazódott meg.

36 25390/94 számú ügyben, Bírósági Határozatok 1999/12, 954.

37 Lásd a 2012. évi C. törvény akkori 335. §-át

38 Lásd a 4/2013. AB határozatot. Az előzményekhez tartozik, hogy Vajnai Attilán kívül egy újabb ügyben, Fratanaló János ügyében is elmarasztalta Magyarországot az EJEB. Érdekeség, hogy Lengyelországban egy hasonló tényállást a Lengyel Alkotmánybíróság épp a magyar ügyekre tekintettel semmisített meg.

Összegzés

A magyar alkotmányjogot, de egyben a közéletet is alapjaiban formálta az Alkotmánybíróság határozott és erőteljes belépője a '90-es évek elején. Gyorsan megtörtént az alkotmányjogi paradigmaváltás, a jogállami értékek, az alapjogi mércék ismertté és elfogadottá váltak. Ugyanakkor több mint húsz év elteltével a védelmi szint megőrzése mellett a mércék finomítására is szükség van, a társadalmi és a történelmi dimenziók sem hagyhatók figyelmen kívül egyik országban sem.³⁹

Mára elfogadottá vált az Alaptörvény előtt meghozott alkotmánybíróági határozatok továbbélése az Alkotmánybíróság által meghatározottak szerint,⁴⁰ a véleménynyilvánítási szabadság korábban megszokott érvényesülése továbbra is biztosított. Ugyanakkor nem szabad elfeledkezni arról sem, hogy ahogy a jogállam-értelmezés „igazságosság-vetülete”, ugyanúgy az alapjogi kérdések egyes részelemei is – adott esetben – átgondolásra szorulnak. Kérdés, hogy ez az átalakulás a korábbiaktól való eltávolodást jelenti-e, vagy azt, hogy az alapjogi standardok lényegének megőrzése mellett a történelmi-társadalmi sajátosságok érvényesülésének vagyunk tanúi (és részesei).

39 Lásd pl. a strasbourgi nagykamara döntését az iskolai kereszt ügyben. A kereszt Olaszországban nem csupán vallási jelkép, annak iskolai kihelyezése azt fejezi ki, hogy a katolicizmus az olasz történelmi örökség része.

40 13/2013. (VI. 17.) AB határozat