

Magyar Köztársaság Alkotmánybírósága

Tárgy: indítvány alkotmányellenesség utólagos megállapítására

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Alulírott dr. Dénes Balázs és dr. Simon Éva, mint a Társaság a Szabadságjogokért (1084 Budapest, Víg u. 28.) ügyvivői és dr. Szigeti Tamás, a Társaság a Szabadságjogokért munkatársa, az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (továbbiakban: Abtv.) 1. § b) pont 21. § (2) bekezdés és 37. § alapján

### INDÍTVÁNYOZZUK,

hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló 2010. évi CIV. évi törvény (továbbiakban: Smtv.), valamint az azzal tárgyi összefüggésben lévő, a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény (Mttv.) részbeni alkotmányellenességét, és semmisítse meg azokat.

A sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló 2010. évi CIV. évi törvény az indítványunk által érintett szakaszai a következők: 1. § 1., 2., 6., 7., 8. pontok; 2. §, 3. §, 4. §, 5. §, 8. §, 9. §, 12. §, 13. §, 14. §, 15. §, 16. §, 17. §, 18. §, 13–20. §§. A médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény az indítványunk által érintett szakaszai a következők 41. §, 182. § c), u) pontok, 185–189. §§.

Az indítvánnyal támadott jogszabályhelyek – álláspontunk szerint – az Alkotmány 2. § (1) 8. § (1)-(2) bekezdésébe, a 61. § (1)-(4) bekezdésébe ütköznek.

2. § (1) A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam.

8. § (1) A Magyar Köztársaság elismeri az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait, ezek tiszteletben tartása és védelme az állam elsődrendű kötelessége.

(2) A Magyar Köztársaságban az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja.

61. § (1) A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás és a szólás szabadságához, továbbá a közérdekű adatok megismeréséhez, valamint terjesztéséhez.

(2) A Magyar Köztársaság elismeri és védi a sajtó szabadságát és sokszínűségét.

(3) A demokratikus közvélemény kialakítása érdekében mindenkinek joga van a megfelelő tájékoztatáshoz a közügyek tekintetében.

(4) A Magyar Köztársaságban közszolgálati médiaszolgáltatás működik közre a nemzeti önazonosság és az európai identitás, a magyar, valamint a kisebbségi nyelvek és kultúra ápolásában, gazdagításában, a nemzeti összetartozás megerősítésében, illetőleg a nemzeti, etnikai, családi, vallási közösségek igényeinek kielégítésében. A közszolgálati médiaszolgáltatást az Országgyűlés által választott tagokkal működő autonóm közigazgatási hatóság és független tulajdonosi testület felügyeli, céljainak megvalósulása felett pedig az állampolgárok egyes, törvényben meghatározott közösségei öröködnék.

## INDOKAINK AZ ALÁBBIAK

### 1. A médiaszabályozás alkotmányellenes kiterjesztése minden médiatartalomra (Smtv. 1. § 1., 2., 6., 7., 8. pontok; 2. §, 3. §). A médiaszabályozás monolit jellege az előírt tartalmi követelményekkel (13–20. §).

Az Smtv. tárgyi hatályát a törvény az értelmező rendelkezések fogalmain keresztül határozza meg médiaszolgáltatás (1. § 1. pont) és a sajtótermék (1. § 6. pont), ezeket összességében nevezi *mediatartalomnak* (1. § 7. pont). Ezzel a jogalkotó szakított azzal a korábbi szabályozási koncepcióval, hogy az egyes médiatípusok szerint, elkülönítve kezelte a média különböző területeit (platformalapú megközelítés). Vö. a rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény (továbbiakban: Rttv.), a sajtóról szóló 1986. évi II. törvény. Ezen túlmenően az általános érvényű polgári és büntetőjogi szabályok érvényesülnek *minden* médiatípus vonatkozásában (vö. Ptk. személyhez fűződő jogok védelme, illetve a Btk. rágalmozás, becsületsértés tényállásait). Az Smtv. tárgyi hatálya kiterjed a Magyarországon jelenlévő média egészére: a nyomtatott és internetes sajtóra és egyéb internetes tartalmakra, a kereskedelmi-, a közrádiókra és -televíziókra, beleértve minden digitális és analóg médiafelületet, valamint a lekérhető médiaszolgáltatásokat is. Az Smtv. a 12–20. §-ban (V., VI. cím alatt) speciális tartalmi szabályokat ír elő, amelyeket a törvény széles tárgyi hatályánál fogva minden médiaszolgáltatónak, függetlenül a média típusától és a fogyasztói szokásoktól, be kell tartania (ezekre az indítvány későbbi részeiben térünk ki).

Az Smtv. monolitikus szabályozási módja figyelmen kívül hagyja, hogy a média milyen sokszínű tartalomszolgáltatásból áll. A monolitikus szabályozással a jogalkotó önkényes szabályozás alá vonja a média különböző területeit, amely szükségtelenül és aránytalanul korlátozza a szólás- és sajtószabadságot.

A média szabályozásával kapcsolatban két **előkérdést** szükséges tisztázni. Egyrészt az Alkotmány 61. §-a szerint a sajtó, a véleménynyilvánítás és a szólás szabadságának védelméből következően a közhatalomnak minden esetben szükséges alkotmányosan igazolnia a választott szabályozást, hiszen alkotmányos alapjogokról van szó, amelyek esetében – alkotmányjogi szempontból – bármilyen szabályozást korlátozásnak kell tekintetni. Ez a kérdés attól független, hogy a korlátozás (szabályozás) alkotmányos-e.

Másrészt a médiaszabályozás tekintetében minden szabályozásnak alkotmányosan igazolhatónak kell lennie. Az, hogy mi számít alkotmányosan igazolhatónak a szükségesség–arányosság-teszt alapján lehet meghatározni. A magyar Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatából, illetve általában az alkotmányos normakontrollt végző testületek gyakorlatából le lehet vonni azt a következtetést, hogy egyes médiatípusonként eltér a szabályozás alkotmányos kerete: az a szabályozás, ami igazolható az analóg földi sugárzású rádióra és televízióra, automatikusan nem igazolható a nyomtatott sajtóra vagy az internetes tartalmakra.

A médiaszabályozás alkotmányos indoka lehet (szükségességi elem) – meghatározott körben és keretek között – például a sajtó sokszínűségének biztosítása vagy a gyermekek védelme. Ennek eszközeit azonban absztrakt módon, időtől függetlenül meghatározni nem lehet. Ezt fejezte ki az AB első jelentős médiahatározatának elvi jelentőségű tétele. *„A rádió és televízió szabadságának sajátos garanciái nincsenek eleve sem szervezési megoldáshoz, sem jogi formához kötve. A véleménynyilvánítási szabadságot a rádió és televízió esetében azonban jogilag részletesen szabályozott szervezeti megoldásokkal kell biztosítani. A szervezeti megoldások alkotmányosságát az minősíti, hogy elvileg képesek-e biztosítani a*

*társadalomban meglévő vélemények teljes körű, kiegyensúlyozott arányú és valóságghű kifejezésre jutását, valamint a közérdeklődésre számot tartó eseményekről és tényekről való elfogulatlan tájékoztatást.” (37/1992. (VI. 10.) AB határozat.)*

Klasszikus szabályozást igazoló indoknak számít az erőforrások szűkössége (vö. a rendelkezésre álló frekvenciák szűkössége), amely szükségessé tesz valamilyen csatornaelosztási rendszert. Részben ezen alapult az idézett határozat indokai is. 1992-ben rendkívül korlátozott számú rádió és televízió állt a nézők rendelkezésére. Csekély számú országos sugárzású televíziós és rádiós csatorna működése esetén természetesen nagyobb a szabályozási lehetősége az államnak a sokszínű médiatartalom elérése érdekében. Azonban 2011-ben ez a korlát az internet, az internetes tévék és rádiók, a lekérhető szolgáltatások, a digitális televíziók és rádiók megjelenésével már nem áll fenn. Az Európai Unió által kötelezővé tett digitális átállás következményeként a televíziós csatornák és rádiók számának további növekedése várható. Emiatt a szűkösség-érv rendkívül mértékben teret veszített. Ezt az AB már korábban is elismerte: *„A frekvencia-korlát érv tehát – várhatóan – nem válik teljesen okafoyogottá, de önmagában nem indokolhatja a rádió és a televízió működésére vonatkozó (a nyomtatott sajtót érintő rendelkezéseken túlmenő) speciális állami előírások, ezen belül a kiegyensúlyozottsági követelmény létét.” (1/2007. ABH)*

A televíziók és rádiók szigorúbb szabályozására vonatkozóan a döntéshozók hosszú ideig a médiumok speciális befolyásoló hatására és a passzív fogyasztói szokásokra hivatkoztak a korlátozás (szabályozás) igazolása érdekében. A média tömeghatására vonatkozó indokot a magyar Alkotmánybíróság szinte kizárólagos jelleggel használta: *„Általánosan elfogadott, hogy a rádiós és televíziós műsorszolgáltatás véleményformáló hatása és a mozgóképek, hangok, élő tudósítások meggyőző ereje sokszorosa az egyéb információs társadalmi szolgáltatások gondolkodásra ható erejének.” (1/2007. (I. 18.) AB határozat.)*

A tömeghatás érve a média történetében folyamatosan jelen volt. Az új médiatípusok megjelenésével újabb és újabb médiatípusokra kerül alkalmazásra. Így például a *New York Herald* 1874. november 9-i vezércikke azt írta, hogy a Central Park állatkertjéből elszabadultak az állatok. A cikk a Nemzeti Gárda keserves küzdelméről és több halálos áldozatról is írt, az utolsó sor azonban nyilvánvalóvá tette, hogy az egész írás csak kitaláció. Ezt az apró betűs sort azonban sokan nem olvasták el, és több százan vonultak fegyverrel az utcára, hogy megvédjék otthonaikat. A rendőrséget is mozgósították.

Az elektronikus média megjelenésével a tömeghatás-érvet a médiaelmélet először a rádióra, majd a televízió elterjedésével ez utóbbira kezdte alkalmazni. Azonban kérdéses, hogy mekkora valójában a tömeghatás. Úgy tűnik, az egyidejű tömeghatás érvének használata során a legfontosabb kritérium, hogy megfelelő számú fogyasztóhoz jusson el az adott tartalom, mégpedig egyidejűleg, egységes reakciót kiváltva.

Álláspontunk szerint a szükségesnek tartott jogalkotói céloknak minden esetben meg kell felelnie a technika és a vele együtt fejlődő médiavilág realitásának, valamint tekintettel kell lennie a médiatudomány kutatási eredményeire. Ma már, amikor a háztartások több mint 90%-ában van rádió és televízió, a közösen fogyasztott médiatartalom egyre ritkább, így az egyidejű tömeghatás kiváltásának az esélye is jóval kisebb, mint 20-30 évvel ezelőtt.

Nem szükséges a médiavilág alakulásának mély elemzése ahhoz, hogy három megállapítást tegyünk. A médiatartalmak számarányukban folyamatosan nőnek, ez a folyamat csak erősödik a digitális átállással, az új technológiák folyamatos piacra lépésével. A tartalom sokszínűsége, a különböző és igen extenzív médiafogyasztási szokások mellett a mai technikai feltételek

adottak ahhoz, hogy az általános tilalmak helyett differenciált módon lehessen elérni a legitim célokat, például a gyermekek védelmét a televíziók programjainak kódolásával. Érdekes e szempontból kitekinteni az Amerikai Egyesült Államok gyakorlatának példájára.

A trágár szavak rádió- és televízióbeli korlátozását az amerikai jogalkotók és az Amerikai Legfelső Bíróság korábban legitim korlátozásnak fogadta el (vö. *Pacifica v. Federal Communications Committee*<sup>1</sup> 1978-ben). Mára azonban a technikai feltételek teljesen mások a harminc évvel ezelőtti állapotokhoz képest: így nem véletlen, hogy 2010-ben egy Szövetségi Fellebbviteli Bíróság alkotmányellenesnek mondta ki<sup>2</sup> az újabb hasonló szabályozást, tekintettel a megváltozott média-körülményekre.

Álláspontunk szerint ma Magyarországon a médiaszabályozás alkotmányos keretének megítélésénél számításba kell venni, a számában és sokszínűségében növekvő mediapiacot, valamint a szólás- és sajtószabadságot enyhébben korlátozó technológiai eszközök elérhetőségét.

A passzív befogadás elmélete ugyancsak a sajtó szabályozására használt érv volt az elmúlt két évtizedben. A passzív befogadással kapcsolatban is elmondható, hogy a megváltozott médiaviszonyok és az új médiatípusok miatt a felhasználók egyre inkább aktívvá válnak a médiafogyasztás során. Nem csak a nyomtatott és internetes sajtó, valamint a lekérhető szolgáltatásokra igaz ez az aktív fogyasztói magatartás. A kiegészítő szolgáltatások, a programozható televíziók, rádiók és set-top boxok miatt ma már az egyes tartalmakba való véletlen beleütközés esélye egyre kisebb a lineáris médiaszolgáltatások esetén is.

A továbbiakban először az internetes, lekérhető, majd a nyomtatott sajtó médiaszabályozás alá vonását vizsgáljuk meg. A nyomtatott, az online sajtó, valamint a lekérhető szolgáltatások esetében a lineáris médiaszolgáltatások szabályozását alátámasztó indokok nem vagy csak jelentősen enyhébb súllyal eshetnek latba. Ez a megállapítás nem új keletű: az „erőforrások szűkössége” vagy a média „tömegbefolyásoló hatása” érvek már korábban sem álltak fenn e médiumokra, a sajtó és a lekérhető médiaszolgáltatások szabályozásához eleve kevesebb szabályozást igazoló érv jön számításba.

Az Smtv. a médiatartalom és a sajtótermék fogalmain keresztül a monolitikus sajtószabályozási rendszer alá vonja az **internetes sajtót**. Idetartoznak azon újságok és hírportálok, amelyeket gazdasági szolgáltatásként nyújtanak, valaki szerkesztő felelősséget visel értük, és elsődleges céljuk a tartalom (szöveg vagy kép) eljuttatása a nyilvánosság felé tájékoztatás, szórakoztatás vagy oktatás céljából (vö. Smtv. 1. § 1., 6., 7. pontjait). Az Smtv. ezzel lehetővé teszi, hogy akár professzionális blogok is a szabályozás hatálya alá kerüljenek, hiszen bármely professzionális blog, amelyen például reklám van, vagy bármilyen marketingcélú szolgál – a tartalomszolgáltatást gazdasági célúvá teszi –, továbbá amennyiben akár tájékoztatás, akár szórakoztatás, akár oktatási célt szolgál, a törvény hatálya alá esik. A szerkesztői felelősség ugyanis az elektronikus kereskedelmi szolgáltatások, valamint az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások egyes kérdéseiről szóló 2001. évi CVIII. törvény alapján fennáll.

---

<sup>1</sup> *Federal Communications Commission v. Pacifica Foundation et al.* 438 U.S. 726 (1978)

<sup>2</sup> *Fox Television Stations Inc. et al v. Federal Communications Commission*, Docket Nos. 06-1760-ag, 06-2570-ag, 06-5358-ag, July 13, 2010.

Ezen túl a sajtószabályozás kiterjed még a lekérhető szolgáltatásokra is, tehát mindaz az audio és audiovizuális médiaszolgáltatások, amely fogyasztásának idejét a fogyasztó maga határozza meg (vö. Smtv. 1. § 4. pont).

Elsőként hivatkozunk, hogy a legelső nyugati felsőbbbíróság, az Amerikai Szövetségi Legfelső Bíróság már 1997-ben a *Reno v. American Civil Liberties Union*<sup>3</sup> ügyben arra a következtetésre jutott, hogy az internetet megelőző médiaszabályozási indokok (ezeket fentebb említettünk) magára az internetre már nem alkalmazhatók. Az internet a korábbi médiaplatformokhoz képest egészen eltérő természetű, hatású médium. Így a konkrét ügyben egy olyan tartalomalapú szólásszabadság-korlátozó törvényt semmisített meg a bíróság, amely széles teret engedett az internetes tartalmak szabályozására – a kiskorúak védelmében. Éppen ezért az Smtv. monolitikus szabályozása elhibázott, hiszen egy teljesen más funkciójú, használatú és hatású médiát hasonló elvek alapján szabályoz, mint a köztelevíziót vagy a többi médiatípust.

A Smtv. 1–3. §§ alkotmányossági vizsgálatához elsőként érdemes tisztázni, hogy milyen tartalmi kötöttségek érvényesek jogilag ma az internetes tartalmakra, és ezáltal a szabályozás által lefedni kívánt internetes sajtótermékekre és lekérhető szolgáltatásokra. Az AB 57/2001. (XII. 5.) határozatában kimondta, hogy a szerkesztői autonómia a sajtószabadság védelmének részét képezi. Minden olyan szabály, amely szűkíti ezt az autonómiát, meg kell feleljen az alapjog-korlátozás tesztjének. Ilyen alkotmányos korlátot jelentenek a Ptk. és a Btk. általános szabályai, az elektronikus kereskedelmi szolgáltatások, valamint az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások egyes kérdéseiről szóló 2001. évi CVIII. törvény egyes rendelkezései vagy a reklámszabályozási joganyag. Ezek a szabályozások mind egy-egy konkrét, legitim jogalkotói célnak felelnek meg, amely konkrét megvalósítását valamely szűken szabott konkrét törvényi rendelkezés, eljárás biztosítja.

Álláspontunk szerint az internetes tartalmakra vonatkozó, imént felsorolt, szűken vett korlátokon túlterjeszkedő tartalmi szabályokat (Smtv. 12–20. §§) semmilyen legitim jogalkotói cél nem igazolja. Az Smtv.-vel tárgyilag szorosan összefüggő a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény (a továbbiakban: Mttv.) a tartalmi előírások betartásának ellenőrzésére egy közigazgatási szervet rendel, amely ezáltal az internetes tartalmak egy jelentős részének tartalmi vizsgálatát végzi. Ez nemcsak anakronisztikus, de súlyos veszélyt rejt a szólás- és a véleménynyilvánítás szabadságára, hiszen a szabályozás indok nélküli, így önkényes. A szabályozás az állami ellenőrzés öncélján túl aránytalan is, hiszen az AB-nak figyelembe kell vennie a már létező korlátokat e szakasz vizsgálatánál.

Az Smtv. általános tartalmi korlátai egységesek a sajtótermékekre: az internetes és a nyomtatott sajtótermékekre vonatkozóan. Álláspontunk szerint a sajtótermékkel szembeni tartalmi követelményt alkotmányosan nem lehet igazolni. A sajtószabadság akkor érvényesül, ha a sajtónak tevékenysége során a szólásszabadság számos külső és szűk körű belső korlátjának kell csak megfelelnie: ilyen például a sajtó-helyreigazítási vagy a személyhez fűződő jogok sérelme iránt indított eljárások. Minden ezen túlmutató tartalmi, azaz belső korlát a szerkesztői szabadság szükségtelen és aránytalan korlátozását jelenti a sajtótermékek esetében. Értelmezhetetlen a lapalapítás szabadsága mellett erőforrás szűkösségről beszélni. Az Smtv. által bevezetett, közigazgatási úton kikényszeríthető, általános jellegű, rendkívül

---

<sup>3</sup> Reno v. American Civil Liberties Union 521 U.S. 844 (1997).

tág, valamint legitim jogalkotói célt nem szolgáló szabályozás szükségtelenül és aránytalanul korlátozza a szólás és a sajtó szabadságát.

Összefoglalva: az egyes médiumok differenciált, médiatípus-specifikus szabályozása helyett a jogalkotó monolit szabályozási elvet tett magáévá. Ezzel a jogalkotó szakított azzal a szabályozási móddal, miszerint a sajtószabadságot korlátozó szabályoknak tekintettel kell lenniük a médiatípusok különbözőségére. A sajtót érintő szabályoknak, korlátozásoknak legitim jogalkotói célt kell szolgálniuk, és a legkisebb beavatkozásra kell korlátozódnuk. Ha a jogalkotó nem egy legitim cél érdekében szabályoz egy-egy médiatípust, és nem a legkevésbé korlátozó eszközt választja a cél eléréséhez, akkor a szabályozás önkényes lesz, ami önmagában alkotmányellenes. Az Smtv. egyik feltételnek sem felel meg, ezért szükségtelenül és aránytalanul korlátozza a szólás és a sajtó szabadságát.

## 2. Nyilvántartásba vétel (Smtv. 5. § (1) bekezdés)

Indítványunk 1. pontjában jelzett főbb érvek álláspontunk szerint megalapozzák az Smtv. 5. § (1) bekezdésének alkotmányellenességét is. Az általános nyilvántartásba vételi kötelezettség ugyanis az Smtv.-ben érvényre juttatott monolit szabályozási módból következően alkotmányellenes eredménnyel jár. Az 5. § (1) bekezdése tekintetében ez azt jelenti, hogy bármilyen törvény elrendelheti bármilyen médiatartalom közzétételének feltételül a nyilvántartásba vételt. Tekintettel arra, hogy ebből a szabályból még közvetlenül nem következik konkrét kötelezettség, hogy mely konkrét médiatartalom-szolgáltatónak szükséges nyilvántartásba vetetnie magát, szükséges a vizsgálat tárgykörét kiterjeszteni az Mttv. II. fejezet „Jogosultság a médiaszolgáltatásra és a sajtótermékek kiadására” alatti 41. §-ra.

Az Smtv. 5. § azzal, hogy nem tartalmaz szűkítő feltételt, megteremt a lehetőségét a gyakorlatilag korlátlan, önkényes és semmilyen legitim alkotmányos célt nem szolgáló sajtószabadság-korlátozásnak. Ez szemben áll azzal az alkotmánybírói gyakorlattal, amely szerint a sajtószabadságot elsősorban az állam be nem avatkozása biztosítja (37/1992. (VI. 10.) AB határozat). Ezzel a „felhatalmazással” él is az Mttv., amely a 41. § (4) bekezdésében egyértelművé teszi, hogy az Smtv.-ben definiált médiatartalom-szolgáltatónak kötelező a regisztráció a működéshez, ami tehát az összes lineáris és lekérhető médiaszolgáltatást és az összes sajtóterméket érinti is, beleértve a nyomtatott és az internetes lapokat is.

Az érintett szakasz második mondata, miszerint „*a nyilvántartásba vétel feltételei nem korlátozhatják a sajtó szabadságát*” mindenféle normatív tartalmat nélkülöző önellentmondás: a regisztrációs kötelezettség már eleve a sajtó szabadságának korlátozását jelenti. A korlátozás alkotmányosságának megítélése a konkrét rendelkezésektől függ, de az fogalmilag mindenféleképpen a sajtószabadság korlátozásának minősül, hiszen a sajtószabadság legelemibb részét, a lapalapítás (nyomtatott vagy internetes) szabadságát köti valamilyen feltételhez (vö. 37/1992.).

Egy médiatartalom-szolgáltatás megindítását nyilvántartásba vételhez kötni indokolt lehet néhány körülhatárolható esetben. Például állami tulajdonban lévő analóg frekvenciát használó médiatartalom-szolgáltatók esetén (lineáris audiovizuális médiák) – hiszen itt az állam által biztosított eszköz igénybevételel történik a média működtetése. Ha valamilyen állami forrást kap a média – pl. bizonyos közszolgálati tartalmak sugárzásáért –, akkor is elfogadható a nyilvántartásba vétel, hiszen az állam anyagi hozzájárulást nyújt a média tevékenységéhez. Azonban ott, ahol az államnak nincs ilyen közvetlen (állami frekvencia használata) vagy

közvetett (állami források felhasználása) szerepe, ott még a deklaratív regisztrációhoz kötés sem igazolható. A regisztrációs kényszer tehát minden legitim alapot nélkülöző szabály, amely alkotmányellenesen korlátozza a lapalapítás szabályát.

Véleményünk szerint az Smtv. jelenlegi formájában még egy alkotmányos aggályt vet fel, nevezetesen azt, hogy lehetővé teszi az internetes szólásszabadság túlzott korlátozását azzal, hogy egyes internetes tartalmak megjelenése regisztrációhoz kötött. Ezzel összefüggésben érdemes szót ejteni az anonim szóolás kérdéséről. A magyar Alkotmánybíróság eddig nem döntött a szólásszabadsággal összefüggésben az anonim, tehát a be nem azonosítható identitású szóláshoz való jogról. Példának ajánljuk az amerikai szövetségi Legfelső Bíróság *McIntyre v. Ohio Elections Commission*<sup>4</sup> határozatát, amelyben a testület egy helyi választási eljárási szabályt ítélte alkotmányellenesnek, amely regisztrációhoz kötötte a szórólapon osztoztatást. A Legfelső Bíróság szerint az „anonimitás pajzs a többség zsarnokságával szemben”.<sup>5</sup> Ezért az anonim szóolás az Alkotmány Első Kiegészítésének védelmét élvezi. Véleményünk szerint a magyar Alkotmány 61. §-a is védelmet nyújt az anonim szóolás számára. Az Smtv. 5. § (1) bekezdése, tekintettel a sajtótermék normatív definíciójára, lehetővé teszi, hogy az „internetes újság és hírportál” működését a felhasználó regisztrációjához kösse, ezzel súlyosan korlátozva az anonim internetes szóolás lehetőségét. Kiemelendő, hogy a „sajtótermék”-nek az Smtv. 1. § 6. pontja szerinti definíciója annyira tág, hogy az nem zárja ki a gazdaságú célú közéleti vagy az oktatási célú blog bevonását a törvény tárgyi hatálya alá.

Összefoglalva: a média egészére kiterjedő regisztrációs kötelezettség lehetősége alkotmányellenes, mert szükségtelenül és aránytalanul korlátozza az anonim véleménynyilvánítás szabadságát (Alkotmány 61. §). Annak konkrét megvalósulásán, az Mttv. 41. §-án keresztül pedig szintén súlyosan alkotmányellenes.

### 3. Forrásvédelem (Smtv. 6. §)

Az újságírók forrásvédelme a sajtószabadság által védett jog, amellyel a magyar Alkotmánybíróság még nem foglalkozott. A forrásvédelem pilléreit nemzetközi ajánlások (Európa Tanács Miniszteri Bizottságának [2000. március 8.] 7. sz. Ajánlása az újságírók forrásvédelméről<sup>6</sup>) és az Emberi Jogok Európai Bírósága<sup>7</sup> joggyakorlata már kellően körülhatárolták. Álláspontunk szerint az Alkotmánybíróságnak az Smtv. vonatkozó szakaszainak alkotmányos vizsgálatánál az európai minimumszabályokból érdemes kiindulnia.

---

<sup>4</sup> *McIntyre v. Ohio Elections Commission* (93-986), 514 U.S. 334 (1995).

<sup>5</sup> „Anonymity is a shield from the tyranny of the majority.”

<sup>6</sup> Council of Europe’s Committee of Ministers Recommendation 2000/7 on the protection of journalistic sources. Ezt az ajánlást erősítette meg az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága egy 2007-es nyilatkozatában (vö. *Declaration on the protection and promotion of investigative journalism*).

<sup>7</sup> A témába vágó legelső határozat: *Goodwin v. United Kingdom* (no. 17488/90, 27 March 1996). Összefoglaló jelleggel a legutolsó nagy kamarai döntés 2010 szeptemberéből: *Sanoma Uitgevers B.V. v. the Netherlands* (no. 38224/03, 14 September 2010). További határozatok: *Roemen and Schmit v. Luxembourg* (no. 51772/99, 25 February 2003); *Ernst a.o. v. Belgium* (no. 33400/96, 15 July 2003); *Voskuil v. The Netherlands* (no. 64752/01, 22 November 2007); *Tillack v. Belgium* (no. 20477/05, 27 November 2007); *Financial Times Ltd. a.o. v. United Kingdom* (no. 821/03, 15 December 2009); *Nordisk Film & TV v. Denmark* (no. 40485/02, 8 December 2005).

Az Emberi Jogok Európai Bírósága gyakorlatában a tavaly szeptemberi *Sanoma Uitgevers B.V. v. the Netherlands* döntés, amely alkalmával a strasbourgi bíróság Nagy Kamarája precedens értékű döntést hozott (felülírva az egyik bírósági tanács korábbi határozatát). A határozat kimondja, hogy a forrásvédelem vizsgálatánál óhatatlanul ütköző érdekek állnak szemben. A konkrét forrásvédelmi eseteknél csak akkor lehetséges megfelelő döntést hozni, ha megvannak azok a garanciális eljárási feltételek és érvényesülnek azon garanciális szabályok, amelyek mellett az ütköző érdekek konfliktusa jogállami keretek között eldönthető. A *Sanoma*-ügyben hozott döntés precedens értékű, mert tisztázta azokat a garanciális szabályokat, amelyek az újságírók forrásvédelmének minimumszabályait jelenthetik.

A *Sanoma*-ügy alapján ezek a követelmények a következők:

1. Az újságíró forrásfelfedéséhez a kormánytól teljesen független – lehetőség szerint bírósági – fórum eljárása szükséges (*ex ante judicial review*). A forrásfelfedés szükségességének megállapítása csak előre lefektetett eljárási és anyagi szabályok szerint történhet. A döntésből véleményünk szerint levonható az a következtetés is, hogy legalább egy hatékony jogorvoslati fórum biztosítása is szükséges, különösen, ha nem bíróság jár el első fokon a forrásfelfedés kérdésében.
2. Szigorú teszt alkalmazása annak vizsgálatára, hogy létezik-e a forrásfelfedésre kényszerítésnek ésszerű alternatívája, és hogy ezeket kimerítette-e a nyomozóhatóság.
3. Az elérendő célhoz képest arányos legyen az újságíró forrásvédelmének korlátozása. A bíróságnak arról kell végső soron döntenie (amennyiben az első két kritérium teljesül), hogy a forrás felfedéséhez nagyobb közérdek fűződik-e, mint a forrás védelmének fenntartásához. Az angolszász országokból is ismert „túlnyomó közérdek” („*overriding public interest*”) teszt arra szolgál, hogy tisztázza a jogi helyzetet: a főszabály az újságírói forrás védelme, és ez alól csak ritkán tesznek kivételt. Végezetül hozzáteendő, hogy az ítéletről egyértelmű, hogy a Bíróság forrásvédelmen nemcsak az újságíró vallomásának megtagadását érti, hanem minden olyan tárgy lefoglalásának kérdését is, amelyből a forrást fel lehet fedni (ilyen lehet az újságíró számítógépe vagy a forrásától kapott fényképek; utóbbi történt a *Sanoma-ügyben*).

A *Sanoma-határozatban* foglaltak visszatükröződnek az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (2000. március 8.) 7. sz. Ajánlásában. Mindezekre tekintettel állítjuk, hogy az Smtv. 6. § nem biztosítja az európai minimummértéknek megfelelő védelmet az újságírók és forrásaik számára.

Az Smtv. 6. §-a az Alkotmány 61. §-ában védett sajtószabadság részét képező forrásvédelmet aránytalanul korlátozza, ezért alkotmányellenes. Emellett a következő érveket hozzuk fel:

Az Smtv. idézett szakasza nem teszi lehetővé, hogy előzetesen kizárólag bírósági fórum döntsön a forrás felfedéséről. Ezt ugyanis a 6. § (2) bekezdésében a „hatóságnak” is lehetővé teszi. A törvénynek definiálnia kellene, hogy milyen esetekben dönt bíróság, mikor és milyen esetekben a hatóság. Indokolatlan ugyanis bármilyen hatóság – így a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság – számára jogot biztosítani a forrás felfedésére való kötelezésre. Továbbá indokolatlan a forrásvédelemnek a minősített adatok körén kívülre történő tárgyi szűkítése. Nem az adat minősített volta határozza meg, hogy az újságírót megilleti-e a forrás védelme, hanem a garanciális szabályok szerint lefolytatott eljárás végeredménye alapján lehet azt meghatározni. Ez következik abból a tartalmi vizsgálat kötelezettségéből, amelyet a bíróság



köteles lefolytatni annak megállapítására, hogy fennáll-e *túlnyomó közérdek* a forrás felfedésére.

A második bekezdés szól a bírósági, hatósági eljárásról és a bíróság (vagy hatóság) által mérlegelendő kritériumról. Azáltal, hogy a szabályozás akkor biztosít védelmet az újságírónak, ha közérdek fűződik az általa közzeendő információhoz, megfordítja a forrásvédelem logikáját: a forrásvédelem a kivétel (azt kell bizonyítani), a felfedési kötelezettség a főszabály. Ez alapján az újságíró forrását csak akkor illeti meg védelem, ha a bíróság vagy a hatóság úgy dönt. A Sanoma-ügy és a forrásvédelem minimumszintje is azt kívánja, hogy a bizonyítás terhe a hatóságé legyen. Analógiaként szolgál az esetre a közérdekű adatok nyilvánosságának korlátozása, ahol a bírósági eljárásban a közfeladatot ellátó szervnek kell indokolni, hogy miért nem nyilvános a közérdekű adat, és nem fordítva. A bizonyítási teher ilyen irányú perjogi szabályai tükrözik megfelelően az alapjogi jogviszonyt. Az alapjogok szerkezetéből adódik, hogy mindig a korlátozást kell igazolni, soha sem a jog gyakorlását. Nem a szólásszabadságát gyakorló polgárnak kell igazolnia szóláshoz való jogát, hanem az őt korlátozó közhatalomnak a korlátozást.

Álláspontunk szerint a forrásvédelemhez való jog a sajtószabadság részét képező részjogosítvány. Az újságíró védelme a főszabály, ennek korlátozása a kivétel, igazolni pedig a kivételt szükséges, nem az alapjog (a forrásvédelemhez való jog) gyakorlását. Az Smtv. 6. § (2) bekezdése fordítva olvassa az európai minimumszabályokat. Ez a fordított „túlnyomó közérdek”-teszt az Alkotmány 61. §-ával nem összeegyeztethető.

A hatóságok kötelessége valószínűsíteni azt, hogy nyomós közérdek szól a forrás felfedése és az elérendő cél között; hogy ez más módon nem érhető el; hogy a forrás felfedéséhez fűződő közérdek a konkrét esetben erősebb a forrásvédelemhez való jognál. Az Smtv. 6. § (3) bekezdése alkotmányellenesen tágan fogalmazza meg azokat az érdekeket, amelyekből kifolyólag az újságírónak – és akár a szerkesztőnek – fel kell fedni az információ forrását. Ilyen fogalmak a közrend védelme, a bűnmegelőzés, valamint – differenciálás nélkül – minden bűncselekmény felderítése és a nemzetbiztonság védelme.

A bírósági döntés arányosítását szolgáló szabályok nélkül az Smtv.-t nem lehet alkotmányos keretek között alkalmazni, az ugyanis éppen azt intézményesíti, amitől Power bíró óva intett a Sanoma-ügy első fokú döntéséhez csatolt különvéleményében, amely álláspontot a Nagy Kamara később magáévá tett: „A kockán forgó elv [ti. a forrásvédelem] fontossága miatt az újságírónak a legutolsónak, és nem az elsőnek kell lennie azok sorában, akiken keresztül a nyomozóhatóság bizonyítékokat szerez be.”<sup>8</sup>

#### **4. Normavilágossági aggályok (Smtv. 8. §, 15. §)**

##### **4.1. Az oknyomozó újságírás védelme (Smtv. 8. §)**

---

<sup>8</sup> „[B]ecause of the importance of the principle at stake, the journalist should be the last, rather than the first, means of arriving at evidence required.” (Dissent from Judge Power in case of Sanoma Uitgevers B.V. v. the Netherlands [no. 38224/03, 31 March 2009].)

A médiatartalom-szolgáltató valamely munkatársa által jogsértés árán megszerzett információk védelmét kívánja e szakasz intézményesíteni. Ez a jogalkotói cél önmagában fontos, hiszen komoly hiányossága a mai jogrendszernek, hogy az oknyomozó újságírás feltételei nem adóttak. Ugyanakkor az Smtv. 8. §-a szerint csakis a „közérdekű információk” esetén illeti meg az érintettet a védelem. A magyar jogrendszer ilyen normatív fogalmat nem ismer, ellentétben a közérdekű adattal vagy a közérdekből nyilvános adattal. Ez önmagában még nem vetne fel alkotmányos aggályokat. Ám a „közérdekű információ” törvényi definíciójának hiánya azzal az eredménnyel jár, hogy – tipikusan – oknyomozó újságírók nem fogják tudni, mely információk esetén illeti meg őket védelem, és melyek esetén nem. Az AB gyakorlata szerint a túl általános, nem definiált törvényi elemek súlyosan kiszolgáltatottá tehetik a jogalanyt. *„Ha pedig egy jogszabály törvényi tényállása túl elvont, túl általános, akkor a jogszabály rendelkezése a jogalkalmazó belátása szerint kiterjeszhető vagy leszűkíthető. Az ilyen szabály lehetőséget ad a szubjektív jogalkalmazói döntésre, a különböző jogalkalmazók eltérő gyakorlatára, a jogegység hiányára. Ez csorbítja a jogbiztonságot.”* (1160/B/1992. AB határozat.) Mivel egy ilyen feltáró újságírói akció akár jogi felelősségre vonással is végződhet, különös jelentősége van a pontos, érthető fogalmak használatának. A „közérdekű információ” ezért, további pontosítás nélkül, olyan fogalom, amelyet a jogalkalmazás nem fog tudni megtölteni mindenki számára világos tartalommal. Ezért a jogbiztonság követelményét képező normavilágosság hiánya miatt az Smtv. 8. §-a alkotmányellenes.

#### **4.2. Nyilatkozattétel visszavonása (Smtv. 15. § (2)–(3) bekezdés)**

A nyilatkozattétellel kapcsolatos szabályok olyan normavilágossági pontatlanságokat vetnek fel, amelyek önkényes jogalkalmazásra adnak lehetőséget az újságírókkal szemben. Ezért úgy gondoljuk, hogy az Smtv. 15. §-a sérti a normavilágosság (Alkotmány 2. § (1) bekezdés) követelményét és a sajtószabadságot.

A szabályozás monolitikus koncepciójából következően az Smtv. differenciálatlanul terjeszti ki a nyilatkozatot adó jogát a nyilatkozat tartalmának ellenőrzésére, nem téve különbséget egy rövid időn belül a televízióban leadandó interjú és egy hetilapnak adott interjú között. Az Smtv 15. § (2) bekezdés minden további arányosító szempont nélkül kötelezővé teszi a nyilvános közlés céljából készített nyilatkozat megmutatását. Ennek visszaélésszerű gyakorlása már ma is súlyosan terheli a sajtó működését. A (2) bekezdés lehetőséget ad arra, hogy az egyéni sérelemérzet alapján egy megváltoztatott – például szerkesztett vagy olvashatósági szempontok szerint a beszélt nyelvet átíró, de szövegű – nyilatkozat közlését meggátolják. Természetesen nem vitatjuk, hogy a megváltoztatott tartalmú nyilatkozat – amely kiforgatja a nyilatkozatot adó által elmondottakat – közlését az érintett megtilthatja. Azonban a törvény ennél jóval tovább megy azzal, hogy nem tisztázza, milyen mértékű megváltoztatás esetén és milyen fokú sérelemnél vonhatja valaki vissza az adott nyilatkozatát. Az ilyen fokú tisztázatlanság bármilyen médiatartalom-szolgáltató esetén súlyos visszaélésre ad lehetőséget.

Ha a médiatartalom-szolgáltató visszaél a nyilatkozat közzétételébe való beleegyezéssel, akkor a nyilatkozat jogkövetkezmény nélkül visszavonható 15. § (1). Ez alól kivételeket tesz a 15. § (3) bekezdés, tehát az a) – c) pontban leírt esetekben még abban az esetben sem élhet. Ennek a (3) bekezdésnek a) és b) pontjai olyan normatíván meghatározhatatlan jogi kategóriát használnak, mint a „helyi, országos vagy európai közélet eseményével összefüggésben”, „polgárai és a magyar nemzet tagjai számára jelentőséggel bíró valamely eseménnyel”, kapcsolatban tett nyilatkozat. A nyilatkozat visszavonására a médiatartalom-szolgáltató

visszaélése esetére lehetőséget adó (3) bekezdés értelmezése igen nehézkes. A kétszeres kivételes szerkezet felállításával nem világos, hogy mikor milyen tartalmú nyilatkozat vonható vissza milyen visszaélés esetén. A 15. § olyan fokú értelmezési – és így jogkövetési – nehézséget okoz, amely alkotmányellenes.

## **5. A sajtó-helyreigazítás szabályai (Smtv. 12. §)**

A sajtó-helyreigazítás célja a médiában megjelenő, konkrét személyekre vonatkozó valótlan információk kiigazítása. A sajtóhelyreigazítás intézménye által védett alapjog egyértelműen az emberi méltóság védelmét szolgálja. A válaszadási jogról, annak konkrét alkotmányellenességét megállapító határozatban (57/2001. (XII. 5.) AB határozat) értelmezte a sajtót az emberi méltóság érdekében korlátozó intézményeket. A határozatban elsősorban tárgyalt válaszadási joghoz hasonlóan a téves ténybeli információk helyreigazításának kötelezettsége is a szerkesztői autonómia korlátozásának minősül. Ez az intézmény eddig is létezett a nyomtatott sajtóban, a televíziók és rádiók esetében. Az intézmény alkotmányosságát e médiumok tekintetében nem vitatjuk.

Ami alkotmányossági aggályt vet fel, az az egyes internetes tartalmaknak a ténybeli tévedésért való helyreigazítási kötelezettsége. A sajtó-helyreigazítás céljából és szűk alkalmazási hatályából (téves információk kiigazítása) következik a sajtó-helyreigazítás kiterjesztése az internetes újságokra, hírportálokra. A valóban sajtótermékként működő újságokra nem aggályos. Ugyanakkor az Smtv. 1. §-ában adott *sajtótermék*-definíció az internetes tartalmak ennél szélesebb körét is a törvény hatálya alá vonja. A Sajtótermék törvényi kritériumai a következők: a gazdasági szolgáltatásként nyújtják, a szerkesztői felelősség, a szöveges vagy képi tartalom nyilvánossághoz eljuttatása oktatási, tájékoztatási vagy szórakoztatási célból. A kritériumok annyira tágan vannak meghatározva a törvény szövegében, hogy így a törvény hatály túlterjeszkednek azon a körön, amelyekre alkotmányosan lehetséges kiterjeszteni a sajtó-helyreigazítás kötelezettségét. A laza törvényi kritériumok alapján egy hirdetési *bannereket* is tartalmazó, rendszeresen frissülő tartalmú blog is az Smtv. tárgyi hatálya alá tartozik. Ezzel a törvény olyan internetes tartalmakra is kiterjeszti az internetes szólás korlátozását, ami aránytalan korlátozást jelent és így alkotmányellenes.

## **6. A médiatartalom-szolgáltatók, illetve azok összességének tájékoztatási kötelezettsége (Smtv. 9. §, 13. §)**

Az Alkotmány 61. § tavalyi módosítása egy új (3) bekezdést illesztett az Alkotmány szövegébe. Az Alkotmány 61. § (3) kimondja, hogy „a demokratikus közvélemény kialakítása érdekében mindenkinek joga van a megfelelő tájékoztatáshoz a közügyek tekintetében”. A sajtószabadság intézményes oldalából következő tájékoztatáshoz való jogot implicitte tette az új bekezdés. A közügyekben való tájékozódás jogának biztosítását az állam elsősorban a közmédián keresztül biztosítja. Ezt juttatja kifejezésre a módosított (4) bekezdés, amely a közszolgálati médiaszolgáltatások feladatáról rendelkezik.

A médiaszolgáltatók összességének tevékenysége garantálja a demokratikus közvélemény kialakulását, a polgárok közügyekben való tájékozódását. Az Alkotmánybíróság gyakorlata

szerint „az Alkotmány 61. §-ából következik egyrészt a véleménynyilvánításhoz való alanyi alapjog, másrészt pedig a demokratikus közvélemény kialakulása feltételeinek és működése fenntartásának biztosítására irányuló állami kötelezettség” (37/1992. (VI. 10.) AB határozat). A sajtószabadság intézményvédelmi oldalából következően az egész sajtó és nem egyes sajtótermékek vagy médiaszolgáltatók feladata a pluralizmus és a tájékoztatás megvalósítása. Ezt fejezte ki az 1/2007. (I. 18.) AB határozat: „Az Abh. (ti. 37/1992. (VI. 10.) AB határozatában – az indítványozók) szerint a társadalomban meglévő vélemények teljes körű, kiegyensúlyozott arányú és valóságghű kifejezésre juttatására, valamint a közérdeklődésre számot tartó eseményekről és tényekről való elfogulatlan tájékoztatásra vonatkozó követelmények teljesülését »a rádió és televízió egészét«, vagyis az összes belföldi rádiós és televíziós csatornát figyelembe véve kellett biztosítani (külső pluralizmus). [Megerősítve: 22/1999. (VI. 30.) AB határozat (ABH 1999, 176, 184.).] Másrészt, az Abh. az akkor gyakorlatilag monopolhelyzetben lévő országos közszolgálati rádióval és televízióval kapcsolatban kötelezte a törvényhozót olyan törvények megalkotására, amelyek »anyagi, eljárási, valamint szervezeti rendelkezésekkel« teszik lehetővé a »teljes körű, kiegyensúlyozott arányú és valóságghű tájékoztatást« (belső pluralizmus).” Az eddigi alkotmánybírói gyakorlathoz egy megjegyzést kell fűznünk: azok a rádió és a televízió szabályozásával kapcsolatban születtek; az egész magyar média ennél jóval tágabb kategória. A médiapiac teljes átalakulásának vagyunk tanúi. Ma már a médiahasználók egyéni döntéseikkel hatékonyan és könnyen tudnak információhoz jutni, akár a több száz elérhető magyar és idegen nyelvű tv- és rádiócsatorna, több száz ezer internetes tv és rádió, lekérhető szolgáltatások, hazai és külföldi nyomtatott lapok és internetes tartalmak vehetők igénybe tájékozódás, tanulás, szórakozás céljából. A médiahasználati szokások megváltozása, a kollektivitás helyett az egyéni használat, az aktivitás mind olyan tényező, amely egyre kevésbé teszi kiszolgáltatottá a használót a médiának. Az egyirányú információáramlás interaktívvá válik, az egyéni választás egyszerű. A média hatására vonatkozó tudományos kutatási eredmények is cáfolják azt az általánosan elfogadott nézetet, hogy a médiahasználók kiszolgáltatottak lennének a médiából folyamatosan rájuk özönlő információval szemben.

Mindebből következően álláspontunk szerint alkotmányosan nem igazolható, hogy az Smtv. 13. § (1) bekezdése kógens és szankcionálható módon meghatározza az egész magyarországi média (a „médiatartalom-szolgáltatók összessége”) feladatát. (Tárgyi összefüggésénél fogva idetartozik a 9. §, amely ugyancsak a „médiatartalom-szolgáltatók tájékoztatási feladatát” említi.) Ez a feladat a törvényhozók akarata értelmében a „hiteles, gyors, pontos tájékoztatás a helyi, az országos és az európai közélet ügyeiről, valamint a Magyar Köztársaság polgárai és a magyar nemzet tagjai számára jelentőséggel bíró eseményekről”. Ilyen tartalmi szabály, amely egy nehezen értelmezhető tájékoztatási feladatot ír elő, csakis a közmédia esetén indokolható, a kereskedelmi elektronikus médiumok, a nyomtatott sajtó, az internetes oldalak részére biztosan nem. Semmilyen alkotmányos magyarázata nincsen annak, hogy miért kellene a nyomtatott és az internetes sajtónak (beleértve a blogokat) bármilyen tartalmi követelménynek megfelelnie. Az alkotmányos vizsgálatnál továbbá figyelembe kell venni azt is, hogy az Smtv. 13. § (1) bekezdés nemcsak egy deklaráció, hanem egy közigazgatási hatóság által érvényesíthető, kikényszeríthető szabály. Az Smtv.-t végrehajtó Mttv. 182. § b) pontja, illetve a 185–189. §§ értelmében szankcionálhatóvá válik, ha a médiaszolgáltatók összessége nem végzi el a törvényhozó által neki előírt feladatot.

Az Alkotmány 61. §-ával össze nem egyeztethető a média számára – minden pontosabb meghatározás nélkül – tájékoztatási feladatot előírni. Ez szükségtelenül és aránytalanul korlátozza a sajtó szabadságát, ezért alkotmányellenes.

A 13. § (2) bekezdése a tájékoztatási tevékenységet végző lineáris és lekérhető médiaszolgáltatások számára ír elő tartalmi követelményeket. E szakasz azáltal korlátozza a szerkesztői szabadságot, hogy egyrészt előír bizonyos tárgyú tartalmakról való tájékoztatást: „A tájékoztatási tevékenységet végző lineáris és lekérhető médiaszolgáltatások kötelesek a közérdeklődésre számot tartó helyi, országos, nemzeti és európai, valamint a Magyar Köztársaság polgárai és a magyar nemzet tagjai számára jelentőséggel bíró eseményekről, vitatott kérdésekről az általuk közzétett tájékoztató, illetve híreket szolgáltató műsorszámokban sokoldalúan, tényszerűen, időszerűen, tárgyilagosan és kiegyensúlyozottan tájékoztatni.” (Kiemelés az indítványozóktól.) Másrészt a tartalom leírasi módját is meghatározza az Smtv.: *sokoldalúan, tényszerűen, időszerűen, tárgyilagosan és kiegyensúlyozottan* szükséges tájékoztatni azokról. Ilyen mértékű beavatkozás egyes médiaszolgáltatások szerkesztői autonómiájába nem indokolt a szakaszban említett médiaszolgáltatások tekintetében. A közmédia esetén alkotmányosan igazolható olyan szabályok előírása, amely a média belső pluralizmusát, ezáltal a tájékoztatás hitelességét, pontosságát biztosítja. Azonban mindez a kereskedelmi alapon működő lineáris és lekérhető szolgáltatások esetén nem áll fenn. Ma már nem beszélhetünk a médiakínálat szűkösségéről, amely a '90-es évek közepén még indokul szolgálhatott arra, hogy a nem közmédia is közmédiaszerűen járjanak el tájékoztatási tevékenységük során. A tájékoztatási tevékenységet végző lineáris szolgáltatók már ma is *de facto* meghatározott világnézeti alapon szerkesztik híreiket. Ez a tendencia még tovább fog erősödni a csatornaválaszték növekedésével és a lekérhető tartalmak elterjedésével.

Mindezekre tekintettel az Smtv. 13. (2) bekezdése szükségtelenül és aránytalanul korlátozza a tájékoztatási tevékenységet végző lineáris és lekérhető médiaszolgáltatások szerkesztői szabadságát.

## **7. A média egészére érvényes tisztázatlan tartalomkorlátozások: Smtv. 14. §, 16. §, 18. §**

Az Smtv. számos tartalmi korlátozással sújtja az egész magyar sajtót (vö. tárgyi hatály szélessége: indítvány 1. pontja). Az Smtv. VI. cím alatt található fejezet („A sajtó kötelezettségei”) alkotmányos értékelésénél figyelembe kell venni, hogy a Mttv. V. fejezete („A jogsértés esetén alkalmazható jogkövetkezmények”) rendkívül szigorú szankciórendszert intézményesít a tartalomkorlátozó szabályok megsértőivel szemben.

Álláspontunk szerint az Smtv. alábbi jogszabályi fogalmainak tartalma nem tisztázható egyértelműen, ennél fogva önkényes jogalkalmazásra adnak lehetőséget. Ezen fogalmak a következők:

- az „emberi méltóság tiszteletben tartása” (Smtv. 14. § (1) bekezdés);
- megalázó, kiszolgáltatott helyzetben lévő személyek „öncélú és sérelmes bemutatása” (Smtv. 14. § (2) bekezdés);
- az „alkotmányos rend és emberi jogok tiszteletben tartása” (Smtv. 16. §);
- a „magánélet megsértésének” tilalma (Smtv. 18. §).

A konkrét törvényi szakaszok azonos alkotmányos megítélés alá esnek: a szólásszabadság alapjog-korlátozási teszt alapján mindegyik egy absztrakt alkotmányos értéket jelenít meg, amely védelmében a törvény korlátozni rendeli a szólás- és sajtószabadságot. Ezért az e szakaszok által felvetett alkotmányos aggályokat együtt tárgyaljuk. A gyűlöletbeszéd kérdését

külön tárgyaljuk a többi tartalomszabályozási kérdéstől, a jobb átláthatóságért, és az ebben a kérdésben irányadó AB-gyakorlatra tekintettel.

Az Alkotmánybíróság korábban a 46/2007. (IV. 27.) AB határozatban már foglalkozott az „emberi jogok” és az „alkotmányos rend” tiszteletben tartásának követelményével, kifejezetten a rádióval és a televízióval kapcsolatban. Akkor a testület arra az álláspontra helyezkedett, hogy az „emberi jogokban megjelenő érték” sérelme és nem az egyéni jogsérelem, esetén a korábbi médiahatóság eljárhatott, szankciót alkalmazhatott a rádiós és televíziós műsorszolgáltatóval szemben. Szintén így tehetett a korábbi médiahatóság az alkotmányos rend sérelme esetén, ám ehhez már az Alkotmánybíróság azt a követelményt is csatolta, hogy ez alapján szankció alkalmazását a klauzula megsértése csak „rendkívüli körülmények” indokolhatják. Állásponturnk szerint ma már szakmailag nem tartható az az álláspont, miszerint a rádiós és televíziós műsorok véleményformáló hatása (vö. 1/2007. (I. 18.) AB határozat) olyan mértékű lenne, ami szigorú tartalmi korlátozásokat indokolna. Ezen érvnek az erodáltságát egyrészt a médiumok hatásmechanizmusait vizsgáló elméletek sokasága cáfolja. A televízió és a rádió tömegbefolyásoló hatásáról szóló elméleteket a direkthatás-modellek (hatás-paradigma) és a korlátozthatás-modellek (használat-paradigma) ellentéte jellemzi. A kutatók egy része a nézőkben, hallgatókban kevésbé autonóm *fogyasztókat* lát, más részük viszont választásra, kritikus magatartásra képes *használókat*.<sup>9</sup> A tömeghatás-modellek közt igazságot tenni biztosan nem a jogalkotó vagy egy hatóság feladata. Ugyanakkor a különböző elméletek relevanciájának vizsgálata és differenciált figyelembevétele elengedhetetlen az egyes mediaszabályozások alkotmányjogi megítélése során. Állásponturnk szerint az AB-nak szükséges felülvizsgálnia az 1/2007-es határozatát, miszerint általánosan elfogadott a televíziók és rádiók tömeghatása. Továbbá az AB-nak figyelembe kell vennie a mediaszolgáltatók számának, az elérhető tartalmaknak az egyértelmű növekedését is.

Mindazonáltal a korábbi alkotmánybírói álláspontról függetlenül megállapítható: lényeges különbség van a jelenleg Smtv. és a korábbi Rttv. alkotmányjogi megítélésében. Az Smtv. a tartalmi követelményeket tartalmazó szabályok alkalmazását ugyanis radikálisan kiterjeszti minden médiatartalom-szolgáltatóra. Az elektronikus sajtó szabadsága tartalmi alapú korlátozásának indokoltságát az AB eddig elsősorban e médiumok fokozott véleményformáló hatására tekintettel fogadta el. Azonban még elméletileg sincs ilyen alkotmányosan igazolható ok a nyomtatott és az elektronikus sajtó esetében. A mediaspecifikus tömeghatás, amelyet az AB korábban korlátozást igazoló érvként fogadott el a televíziók és rádiók tekintetében, fogalmilag nem áll fenn a többi média esetében. Így nincs olyan igazoló érv, amely alátámasztaná, hogy miért szükséges a sajtó tartalmi szabályozása.

Az Smtv. 14. §, 16. §, 17. §, 18. § olyan széles tartalmi korlátokat támasztanak, amelyek ma már a klasszikus elektronikus média terén sem tarthatóak ilyen széles formában. Fontos figyelembe venni, hogy a sajtószabadságot (szerkesztői szabadságot) korlátozó rendelkezések alkalmazásánál a szűkítő értelmezés áll összhangban az alapjog alkotmányos védelmével (vö. 36/1994. (VI. 24.) AB határozat). A magánélet, az alkotmányos rend védelme vagy egyes emberek méltóságának megóvása lehet olyan méltányolható érdek, amelyért alapjogot korlátoz a törvényhozó. A méltóság védelmével kapcsolatban ezt a funkciót tölti be a polgári törvénykönyv személyhez fűződő jogokat védő rendelkezései (jó hírnév és becsület védelme), valamint a büntető törvénykönyv hasonló célt szolgáló tényállásai. E jogi (szólás) tiltások mögött az emberi méltóság alkotmányosan védett értéke húzódik meg. A magánélet védelme

---

<sup>9</sup> A különböző hatásmodellek sokszínűségéről és fejlődéséről lásd: Bajomi-Lázár Péter: Manipulál-e a média? *Médiakutató*, 2006. nyár.

is különböző törvényeken keresztül érvényesül a Magyar Köztársaságban: ilyen az adatvédelmi törvény, a polgári törvénykönyvnek a személyhez fűződő jogok sérelmére vonatkozó rendelkezései és a személyes magánszférát védő egyes büntetőeljárás-jogi rendelkezések. Ezeken a ma is hatályos jogszabályi rendelkezéseken keresztül a jogalkotó egy meghatározott kérdéskör tekintetében, például a tényszerűen hamis állításokkal szemben, biztosít konkrét jogi védelmet a polgároknak. A jogalkotó így nem cseréli fel az absztrakt alkotmányos célt (emberi méltóság védelme), amely legitim módon igazolhatja jogok korlátozását is, a választott eszközzel (a jó hírnév védelmének polgári törvénykönyvi rendelkezése). Ezáltal a jogalkotó összhangban marad azzal az alkotmányos követelménnyel, amelyet a 30/1992. (V. 26.) AB határozat fektetett le: *„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 tárgy (pl. a köznyugalom).”* A szóláskorlátozás, a szerkesztői szabadság sérelme ezzel egy megítélés alá esik; alkotmányossági megítélésénél különös jelentőséggel esnek latba a nem körülhatárolható tartalmú rendelkezések. Ezek ugyanis képesek a véleményt nyilvánítókra olyan (ön)cenzúráhatást gyakorolni, amely a szabad véleménynyilvánítással nem összeegyeztethető.

Továbbá megjegyezzük, hogy a már létező jogintézmények hatását (polgári jogi, büntetőjogi korlátok) is számításba kell venni a korlátozások vizsgálatánál, és ahhoz képest kell megítélni egy újabb korlát arányosságát.<sup>10</sup>

Fontos szempont az érintett szakaszok vizsgálatánál a hozzá fűzött szankciórendszer vizsgálata. Más lehet a megítélése egy jogszabálynak, ha az csak deklaratív jellegű, és más, ha az súlyos szankciókat eredményezhet. Az AB ezzel összefüggésben egy korábbi határozatában kifejtette, hogy a jogsértés esetén alkalmazható szankciókkal együtt lehet véleményt alkotni e szabályok alkotmányosságáról: *„Az Alkotmánybíróság a támadott rendelkezések alkotmányosságának megítélésakor figyelemmel volt a tilalomhoz kapcsolt, a Médiatv. 112. §-ában rögzített szankciórendszerre is.”* (1006/B/2001. AB határozat.)

Az AB a szólásszabadság-korlátozások arányossági vizsgálatánál veszi figyelembe a szankció jogági természetét, illetve hatását. Véleményünk szerint minden belső, tehát tartalom alapú szólásszabadság-korlátozás, akár polgári, akár büntetőjogi eszközzel valósul meg, azonos mércével ítélandó meg. Ennek oka, hogy eredményében minden korlátozás ugyanazt a következményt éri el: a szólas elfojtását és az öncenzúrát. Mindazonáltal az AB eddigi gyakorlata ettől a szemlélettől némiképp eltér: a gyakorlat elfogadja a distinkciót, és enyhébben ítéli meg a büntetőjog szintjét el nem érő szankciókat. Az Smtv. közigazgatási szankciók alkalmazását helyezi kilátásba. A szankciók jellemzője, hogy rendkívül szigorúak, sokszor irreális mértékűek. Álláspontunk szerint az AB korábbi gyakorlatából következik, hogy önmagában a jogági besorolás formai szemléletű vizsgálata nem elégséges: egy nem büntetőjogi szankció is hozhat hasonló, alkotmányosan el nem fogadható eredményt. Ez történt a 96/2008. (VII. 3.) AB határozat esetén, ahol a Polgári Törvénykönyv szakaszát, mely a közösség tagjainak védelmét célozta, semmisítette meg a testület. Itt tehát egy polgári jogi szankciót ítélt meg aránytalanul korlátozónak az AB, annak összehatására tekintettel. *„...szankciók párhuzamos, avagy ismételt alkalmazására vezethet, a véleménynyilvánítás szabadságának aránytalan korlátozását jelenti. A szabályozás ezen módja azonban ellentétes az alapjogi teszt azon jogalkotó elé állított kötelezettségével is, amely szerint a jogalkotó köteles a cél elérése érdekében szükséges legenyhébb eszközt alkalmazni. A polgári jogi szankció a jogrend felelősségi rendjében ugyan nem minősül »ultima ratiónak«, mégis a több*

<sup>10</sup> Vö. Kukorelli István alkotmánybíró az 57/2001. (XII. 5.) AB határozathoz fűzött különvéleménye.

*peres eljárásban elfoglalt kényszerű alperesi pozíció, a jogsértés többszöri megállapíthatósága, és többszörös nyilvános elégtételadási kötelezettség, illetve a bírói mérlegeléstől függő (kártérítési, nem vagyoni) anyagi jellegű szankció önmagában is meghaladja a »legenyhébb eszköz« alkalmazására vonatkozó jogalkotói kötelezettséget, következésképpen sérti az Alkotmány 8. § (2) bekezdését, valamint 61. § (1) bekezdésében foglaltakat.»* Álláspontunk szerint az Smtv. megszegéséért az Mttv. alapján kiszabható szankciók szabályai a szólás- és sajtószabadság aránytalan korlátozását jelentik.

## **8. A gyűlöletbeszéd korlátozása a médiában (Smtv. 17. §)**

Az Smtv. 17. § széles körű belső szólásszabadság-korlátot határoz meg a *médiatartalom-szolgáltatóknak* (tehát a nyomtatott sajtóra, az online sajtóra és a lekérhető, valamint lineáris médiaszolgáltatásokra kiterjedően).

**a)** Az eddigi alkotmánybírói gyakorlat (az 1006/B/2001. AB határozat) a televíziót és a rádiót (lineáris médiát) az általános gyűlöletbeszéd-mérce alóli kivételként kezelte. Eszerint a televízióban és a rádióban nem érvényesül az általános szólásszabadság-korlátozás teszt, amely a gyalázkodást nem, de az uszítást már büntethetőnek tekinti. A határozat értelmében a televízióban és a rádióban a gyalázkodás is tiltható.

Álláspontunk szerint az aktív gyűlöletkeltés, tehát az uszítás alól természetesen a televízió vagy a rádió sem kivétel, így e tekintetben egyetértünk a határozat idevágó részével. Ehhez képest az, hogy a „gyűlöltre uszítás szintjét el nem érő” tartalmak esetén az általánoshoz képest szigorúbban kell megítélni a televíziót és rádiót, már más kérdésnek tekinthető. Indítványunkban korábban előadtuk, hogy az AB-nak kizárólag a lineáris (televízió, rádió) média tömeghatására alapozó érvelése önmagában nem elegendő a gyalázkodó beszéd korlátozásának igazolására. Az 1006/B/2001. AB határozat amikor megállapította, hogy a gyalázkodás is tiltható, figyelembe vette, hogy a korlátozás nem büntetőjogi, és hogy a szabály megsértése esetén életbe lépő szankciórendszer differenciált. Ugyanakkor álláspontunk szerint téves a határozat alapjául szolgáló másik megállapítás, miszerint létezik „társadalmilag káros tartalom”, amelyek szűrése „az Alkotmány értékrendjével, annak erősítésével összeegyeztethető” (idézet az 1006/B/2001. AB határozatból). A szólásszabadságot, így a médiában elhangzó tartalmat is annak érték- és igazságtartalmától függetlenül szükséges védeni, ez áll összhangban a polgárait egyenlőként kezelő Alkotmány értékrendjével (vö. 30/1992 ABH.). A közhatalom nem minősíthet egyes tartalmakat társadalmilag károsnak, *horribile dictu* nem tilthat be *véleményeket*. Az állam tulajdonában lévő frekvenciát használó, közpénzből működő csatornáktól, a közmédiumoktól elvárható, hogy az alkotmány értékrendjével összhangban álló, az alkotmányos értékrendet erősítő tartalmak propagálását írják elő, avagy ebből következően a kisebbségek gyalázásának tilalmát. (A határozat szóhasználatával élve: „ne legyen a gyűlölködők hangerősítője”). Minden ennél tágabb, további médiákra vonatkozó gyalázkodástilalom alkotmányossága megkérdőjelezhető, ha az csakis a tömeghatás-érven nyugszik.

Álláspontunk szerint alkotmányosan nincs indoka annak, hogy a gyalázkodás/uszítás általánosan érvényes tesztjét mellőzzük a kereskedelmi médiák esetén.

Ennek tükrében érdemes vizsgálni az Smtv. 17. §-át, amely egyrészt a rádió és a televízió tekintetében a szigorúbb korlátozás felé módosítja a korábbi gyalázkodástilalmat, másrészt a szóláskorlátozást kiterjeszti más médiatípusokra is.



Az Smtv. 17. § (1) bekezdése az Rttv.-hez képest többletként tartalmazza a „bármely többség” elleni uszítás tilalmát; míg a (2) bekezdés az egyházak és vallási csoportok megsértésének tilalmával bővült. Ezért már az elektronikus média tekintetében is megváltozott a jogszabályi helyzet.

Fontos felhívni a figyelmet, hogy az AB korábbi döntése (vö. 1006/B/2001. AB határozat) pusztán azt a kérdést tisztázta, hogy a gyalázkodó tartalmak is tilthatóak (az uszító tartalmakon túl) nem büntetőjogi eszközökkel az – akkor még szűkös számban jelen lévő - elektronikus médiában. Azt azonban nem vizsgálta, hogy a konkrét gyalázkodási tiltás törvényi megfogalmazása a normavilágosság követelményének eleget tesz-e. Véleményünk szerint az érintett szakaszban használt kifejezések egyértelmű definiálhatósága legalábbis kétséges. Álláspontunk szerint a normában használt fogalmak (mint pl. „bármely többség”) tisztázatlansága miatt (normavilágosság hiánya) az Smtv. 17. § (1) és (2) bekezdése is alkotmányellenesen széles módon került meghatározásra.

A „bármely többséggel szembeni” gyűlöletkeltés tilalma túlmegy az uszítás alkotmányosan megengedett korlátozásán. Az uszítás jogilag egy közösséggel szembeni aktív gyűlöletkeltést jelent. A büntetőjogi védelem alkotmányosan más megítélés alá esik, ha a védendő közösség kisebbségben van, mintha a közösség a többséget jelenti. Az erőszak veszélyével szemben alkotmányosan a végső eszköznek tekintett büntetőjog eszközeivel is indokolt fellépni attól függetlenül, hogy milyen személyek vagy csoportok vannak veszélyben. Azonban a társadalomban szám szerint kisebbségben lévők többletvédelmét megalapozza az, hogy sérülékenyebbek, a többség előítéletének vannak kitéve. A többségi társadalom előítélete az, amely megalapozza e többletvédelmet, és nem a számszerűség. Ugyanakkor álláspontunk szerint a többség az általánoshoz képest többletvédelemre nem tarthat igényt. Az előítéletességet és az ebből fakadó erőszakot a büntetőjog eszközeivel ma is súlyosan szankcionálja a jog (Btk. 174/B. §, 268. §). Azonban ez az érv nem áll az előítéleteknek ki nem tett közösséggel, a többséggel szemben. Fontos felhívni a figyelmet, hogy a Btk. „Közösség elleni izgatás” tényállása külön védelemben részesíti a magyar nemzetet (269. § (1) bekezdés a) pont), amely azonban nem azonos a „bármely többség” Smtv.-ben alkalmazott kifejezésével. A „magyar nemzet” fogalma felöleli az egész politikai közösséget, míg utóbbi a szám szerint – bármilyen (*sic!*) szempontból – többségben lévőket érti.

**b)** E pontban csakis a nyomtatott és az internetes sajtóval, valamint a lekérhető médiaszolgáltatásokkal összefüggésben elemezzük az Smtv. 17. §-át. Az Smtv. 17. §-ának hatálya kiterjed, a lineáris médiaszolgáltatásokon túl, a lekérhető médiaszolgáltatásokra, valamint a nyomtatott és az internetes sajtóra. Kiemelendő, hogy az AB gyakorlata csakis a lineáris média (televízió, rádió) tekintetében fogadta el az uszítás-/gyalázkodás-mérce félretételét. Az uszítással szembeni büntetőjogi fellépés lehetősége általános, ezért azok a sajtóban vagy az interneten való elkövetés esetén is üldözhetőek. Az uszításnak egy külön közigazgatási jogi szankciója azonban semmilyen módon nem indokolható: nincs olyan indok, amely a büntetőjog mellett igazolhatná más jogág fellépését.

A gyalázkodó tartalmak tiltásának okát az elektronikus médiában az AB csakis a média speciális tömeghatásában látta. Lévén az internetes és nyomtatott sajtó (és a lekérhető tartalmak) esetén fogalmilag kizárt ez az érv, így nem is fogadható el, hogy azokra ne az általános mérce vonatkozzék. Ez az álláspont áll összhangban a tartalomsemleges szólásvédelem alkotmányos elvével is. Felhívjuk az AB figyelmét, hogy az eddig az ez elv alól tett kivételek szűkebb körűek (vö. 13/2001, 14/2001, 1006/B/2001 ABH), mint a jelenleg tárgyalt rendelkezés. Egy általános gyalázkodástiltás-klauzula a médiaszolgáltatók teljes

körére nézve egyenértékű lenne a 30/1992. óta követett gyakorlat tagadásával, amely a sajtó és a szólás tartalmi szabadságából indul ki. Az Smtv. ezzel szemben a szólás tartalmi kötöttségéből indul ki.

**c)** A televízió és a rádió esetében a gyalázkodó beszéd eddigi korlátozása kibővült az egyházak és vallási csoportok megsértésnek tilalmával. Álláspontunk szerint a kisebbségek vagy bármilyen többség, illetve az egyházak és vallási csoportok nyílt vagy burkolt megsértésének tiltása súlyosan korlátozza a politikai vitát, a közügyek kritikai tárgyalását. A nyomtatott és az internetes sajtó ma is a közvita kiemelt jelentőségű fórumai. A sajtószabadság a közviták, a politikai beszéd védelmét jelentik, amely akkor valósul meg a leginkább, ha minden vélemény megjelenhet. *„Az Alkotmány a szabad kommunikációt – az egyéni magatartást és a társadalmi folyamatot – biztosítja, s nem annak tartalmára vonatkozik a szabad véleménynyilvánítás alapjoga. Ebben a processzusban helye van minden véleménynek, jónak és károsnak, kellemesnek és sértőnek egyaránt – különösen azért, mert maga a vélemény minősítése is e folyamat terméke.”* (30/1992. (V. 26.) AB határozat.) A 36/1994. (VI. 24.) AB határozat pedig a *„közügyekben való véleménynyilvánítási szabadságnak alkotmányosan magas értéktartalmát”* ismerte el, valamint a szólásszabadság-korlátozó törvények megszorító értelmezését írta elő. Egy vélemény tartalmával egy plurális társadalomban szükségszerűen nem érthet mindenki egyet. A teljes közmegegyezés (látszata) a diktatúrákra jellemző. Közéleti állásfoglalásaink néhányak egyetértését nyerhetik el, mások elutasítására tarthatnak számot, sőt akár mások megsértéséhez is vezethet. Az egyéni sérelemérzet azonban nem korlátozhatja a közvitát. Az Smtv. 17. § bekezdése azonban éppen ilyen korlátot intézményesít: beláthatatlanul széles kör, gyakorlatilag bárki sérelmesnek találhat rá vonatkozó kijelentést, amelyért a demokratikus közvita legintenzívebb fórumát, a sajtót szankcionálják majd. Ezzel a kritikus sajtó halkul el, és burkolódik öncenzúrába. Érdemes felhívni a figyelmet arra, hogy a jó hírnév és a becsület védelmére a jogalanyok tekintetében (a „kisebbségek” és a „többségek” [sic!] továbbra sem azok a magyar jog szerint) a Btk. és a Ptk. már ma is széles lehetőséget biztosít a sajtóval szemben hamis tényállítások esetén a fellépésre. Az Alkotmánybíróságnak figyelembe kell vennie a létező sajtókorlátozó eszközök hatását a sajtó szabadságára, és azzal összefüggően kell értékelnie a definiálhatatlanul tág, kényszerítő indokkal nem alátámasztható, minden médiatartalomra kiterjedő szabályozást.

**d)** Az Smtv. tartalmi szabályainak megsértői az Mttv. V. fejezete („A jogsértés esetén alkalmazható jogkövetkezmények”, 185–189. §§) értelmében súlyos szankciókkal sújthatók. Az új médiahatóság a „médiaigazgatásra vonatkozó szabály megsértőjével” szemben járhat el, szankcionálhatja azt. Az Mttv. értelmező rendelkezése (203. § 39. pontja: „Médiaigazgatásra vonatkozó szabály”) egyértelművé teszi, hogy az Smtv.-ben lévő bármely előírás megszegése szankciót vonhat maga után. A szankciók mértéke pedig kiugróan magas. Egy országos napilap (az internetes sajtótermékkel együtt) – ismételt jogsértés esetén – akár huszonöt millió forint, míg egy országos hetilap akár tízmillió forint bírságot is kaphat. A lineáris médiaszolgáltatások közül, tekintet nélkül arra, hogy közmédia-e, vagy kereskedelmi, hogy milyen platformon szolgáltat, felfüggeszthetővé válik. Az Mttv. 188–189. §§-ok a műsorterjesztő és a közvetítő szolgáltatók felelősségének intézményesítésével pedig megteremtik a jogi lehetőségét az online és offline sajtótermékek felfüggesztésének, tartalmi szabályok áthágása miatt.

Összefoglalóan: az Smtv. 17. §-a olyan tisztázatlan normatartalmú szavakat használ, amelyek az Alkotmány 2. § (1) bekezdés jogállami klauzulájának jogbiztonság-követelményébe ütköznek. Az Smtv. 17. § a szólásszabadságot szükségtelenül és aránytalanul korlátozza a

gyalázkodástilalom kiterjesztésével. Az Smtv. 17. §-a, tekintettel a szakasz alapján kiszabható szankciókra (Mttv. 185–189. §§), aránytalanul korlátozza az alkotmány 61. §-át.

## 9. A közerkölcs követelménye (Smtv. 4. § (3) bekezdés)

Az Smtv. 4. § (3) bekezdése a sajtószabadság gyakorlásának korlátjaként jelöli meg a *közerkölcs sérelmét*. Ez a korlátozás olyan általános jellegű, kiszámíthatatlan korlátot állít a sajtószabadság gyakorlásának, amely szükségtelenül és aránytalanul korlátozza az Alkotmány 61. § (2) bekezdését. Az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján a véleménynyilvánítás szabadsága olyan kiemelt alkotmányos szereppel bíró anyajog, amely korlátozását minden esetben megszorítóan kell értelmezni. Véleményünk szerint a kommunikációs jogokat olyan elvont érték védelmében korlátozni, mint amilyen a közerkölcs sérelme, alkotmányosan nem lehet. „A vélemény szabadságával szemben mérlegelendő korlátozó törvénynek nagyobb a jogok 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).” (30/1992. (V. 26.) AB határozat.) Ennek tükrében a közerkölcs, a köznyugalomhoz hasonlóan, olyan elvont érték, amelyre általános korlátozást alapozni nem lehet. (Az AB gyakorlata szerint a sajtószabadság és a véleménynyilvánítás szabadsága egy megítélés alá esik e korlátozás tekintetében.)

Az Smtv. 4. § (3) bekezdése alkotmányellenessége mellett a következő érveket hozzuk fel:

**a)** A sajtószabadság korlátjának szolgáló „közerkölcs sérelme” olyan törvényi megfogalmazás, amely a jogállamiság (Alkotmány 2. §) nélkülözhetetlen elemének számító jogbiztonság sérelmét jelenti. Az egyértelmű definícióval nem bíró fogalmak használata önmagában nem vonja maga után a jogbiztonság sérelmét, hiszen a jogalkalmazás – feladatából adódóan – a jogi fogalmak pontosítását elvégzi. Ám az Smtv.-ben használt fordulat („közerkölcs sérelme”) jelentését még megközelítőleg sem lehet meghatározni. Teljes önkényt eredményez a fogalom használata még akkor is, ha azt nagyon szűken, a sajtószabadság lehető legkisebb sérelmével értelmezi majd a joggyakorlat. Alapjogkorlátozást eredményező törvényi rendelkezés esetén a jogbiztonság sérelme különös súllyal esik latba. „A jogbiztonság megköveteli, hogy a jogalkotó kerülje el túl tág vagy túlságosan határozatlan fogalmak használatát, a jogszabály szövege pedig érthető és világos legyen, és megfelelően értelmezhető normatartalmat hordozzon. A jogszabály-szöveg ilyen jellegű fogyatékoságai különösen sértik a jogbiztonságot akkor, amikor a rendelkezések alkotmányos alapjogok korlátozását teszik lehetővé.” (13/2001. (V. 14.) AB határozat). Egy másik alkotmánybírósági határozat (a sajtóban közlendő válaszadás jogával kapcsolatban – 57/2001. (XII. 5.) AB határozat) kiemeli „a jogintézmények megvalósulásának kiszámíthatóságát”.

Emellett az elérni kívánt jogalkotói cél – a közerkölcs védelme – megvalósítása mindenféleképpen a sajtószabadság aránytalan sérelmével jár azáltal is, hogy nem tesz különbséget az egyes médiatartalmak között.

**b)** Álláspontunk szerint a „közerkölcs” védelmének ilyen – általános – átvétele egy jogalkotói mulasztásból, félreértésből adódik. Az Európai Emberi Jogi Egyezményének (EEJE) a véleménynyilvánítás szabadságáról szóló 10. cikk második bekezdése e jog korlátozását írja körül: „E kötelezettségekkel és felelősséggel együtt járó szabadságok gyakorlása a törvényben

meghatározott, olyan alakszerűségeknek, feltételeknek, korlátozásoknak vagy szankcióknak vethető alá, amelyek szükséges intézkedéseknek minősülnek egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság, a területi sértetlenség, a közbiztonság, a zavargás vagy bűnözés megelőzése, a közegészség vagy az *erkölcsök védelme*, mások jó hírneve vagy jogai védelme, a bizalmas értesülés közlésének megakadályozása, vagy a bíróságok tekintélyének és pártatlanságának fenntartása céljából.” (Kiemelés az indítványozóktól.) Tehát az „erkölcsök védelmét” szolgáló törvény lehet legitim az Egyezmény alapján. Az ilyen korlátnak azonban meg kell felelni az EEJE szűkítő feltételeinek ahhoz, hogy a korlátozás az Egyezmény alapján legitimnek minősüljön. Ez a szűkítő kritérium pedig az, hogy a törvényi korlát (alapján meghozott intézkedés) egy *demokratikus társadalomban szükséges legyen*. Az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) gyakorlata differenciált módon értelmezi ezt az arányosító kritériumot. A magyar jogalkotó az Smtv.-ben arányosító kritériumok nélkül, féloldalasan ültette át a közerkölcs követelményét. Ezzel a magyar jogalkotó olyan tágra nyitotta a sajtószabadság korlátozását, amely már nem egyeztethető össze az EEJE-vel.

Álláspontunk szerint az Alkotmánybíróságnak a 61. § értelmezésénél figyelembe kell vennie, hogy a vizsgált magyar törvény olyan tágan vonja meg a sajtószabadság korlátait, hogy az az európai emberi jogi védelmi szint minimumát sem éri el.

c) Az Alkotmánybíróság a 20/1997. (III. 19.) AB határozatában vizsgált egy hasonló szakaszt. A korábban hatályos, a sajtóról szóló 1986. évi II. törvény (Stv.) 3. § szerint a sajtószabadság gyakorlása nem járhat a közerkölcs sérelmével. Ezt a fenti határozatában – alátámasztó indokok felsorakoztatása nélkül – alkotmányosnak találta a testület. Álláspontunk szerint az Smtv. hasonló szabálya eltérő jogi jelleggel bír a mára hatályon kívül helyezett Stv. 3. §-ától. Az Stv. 3.§-ához nem kapcsolódott közvetlen szankció, míg az Smtv. „közerkölcs” szakaszára az Mttv. alapján igen. Így az sem pusztán deklaratív, hanem a jogalkalmazásba közvetlenül beépülő szankcionálható tényállásként fog érvényesülni. Szükséges felhívni a figyelmet arra, hogy az Mttv. (185. § és a 203. § 39. pontja) értelmében a médiahatóság médiaigazgatásra vonatkozó szabály megsértése miatt szankcionálhat. Médiaigazgatásra vonatkozó szabálynak minősül, többek közt, az Mttv. 203. § 39. pontja értelmében az *egész Smtv.*, tehát annak bármely szakaszának megsértése jogkövetkezésménnyel járhat. Ezért úgy gondoljuk, hogy az 1997-es állapothoz képest új jogi helyzetet kell vizsgálnia az Alkotmánybíróságnak.

d) A bizonytalan terjedelmű és tartalmú sajtószabadság-korlátozás egy tekintetben biztos eredménnyel jár: a beszélők öncenzúrájával. A sajtóban véleményt formáló emberek meghatározott tilalmak nélkül is kénytelenek lesznek az általuk közölni kívánt cikkeket előzetesen szűrni azért, hogy még véletlenül se valósítsák meg a közerkölcs sérelmét.

Összefoglalva kijelenthető, hogy a közerkölcs, mint a sajtószabadság törvényi korlátja, aránytalanul korlátozza az Alkotmány 61. §-át. Az Smtv.-ben alkotmányellenes a generális „közerkölcs”-korlátozás.

**Mindezekre tekintettel kérjük a Tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy az Smtv. 1. § 1., 2., 6., 7., 8. pontok; 2. §, 3. §, 4. §, 5. §, 8. §, 9. §, 12. §, 13. §, 14. §, 15. §, 16. §, 17. §, 18. §, 13–20. §§ és az Mttv. 41. §, 182. § c), u) pontok, 185–189. §§ alkotmányellenességét állapítsa meg és semmisítse meg azokat.**

Budapest, 2011. február 24.

**dr. Simon Éva**  
**TASZ ügyvivő**