

ARÉNAK ÉS FELÜLETEK – A POLITIKAI DISKURZUSOK ALKOTMÁNYOS KERETEI

Smuk Péter

Széchenyi István Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Alkotmányjogi és Politikatudományi Tanszék

Kivonat *A politikai diskurzusok szabad demokratikus környezetben a nyilvánosság előtt zajlanak. A szabad véleménynyilvánítást a nemzetközi dokumentumok és az alkotmányos szabályok a kommunikációs eszközöktől (médiától, platformtól) függetlenül védik, mégis, különböző felületeken és arénákban különböző szabályozási keretek és materiális feltételek között kommunikálhatunk. Ezért is ígéretes annak áttekintése, hogy a politikai véleménynyilvánítás szabadsága milyen felületeken és fórumokon, milyen szabályozási keretek között valósul meg. A politikai véleményszabadság biztosítására irányuló állami intézményvédelmi kötelezettség nagyrészt ezen arénák, kommunikációs közeg működésének biztosítására vonatkozik. Tanulmányomban elsősorban az intézményesített, szabályozott felületekkel foglalkozom: a médiával, a választási kampányokkal és a parlamenttel. Ebben a körben megemlékezek továbbá a jelentőségében nem kevésbé fontos, de kevésbé szabályozott, vagy jószerivel szabályozatlan-szabályozhatatlan fórumokról: az internet és az utca nyilvánosságáról. Az elméleti keretek felvázolása mellett az egyes fórumokkal kapcsolatosan fellelhető európai standardokat, valamint az alkotmányos értékelésük sarokpontjait tekintem át vázlatosan.*

Abstract *In free democratic societies political discourses are carried out openly. Freedom of expression is protected by international legal documents and constitutional provisions regardless the communicational means (mediums or platforms). In spite of this, we can communicate on different platforms/arenas according to different regulatory framework or material conditions. That is why the observation of different platforms, arenas and regulations of political speech is promising. State's obligation to guarantee the protection and realisation of freedom of expression regards the guaranteeing of this communicational sphere. In my paper I focus on the platforms that are institutionalised and regulated: media, election campaigns, parliaments. I concern also other important, but less regulated "arenas": the Internet and the street. After describing the theoretical framework, I give an overview on the European standards regarding these platforms and their main constitutional issues.*

Kulcsszavak *véleménynyilvánítás szabadsága, médiaszabályozás, választási kampány, parlamenti eljárások, politikai diskurzus*

Key words *freedom of expression, media regulation, election campaign, parliamentary procedures, political discourse*

A szabad véleménynyilvánítást a nemzetközi dokumentumok és az alkotmányos szabályok a kommunikációs eszközöktől (médiától, platformtól) függetlenül védik, mégis, különböző felületeken és arénákban különböző szabályozási keretek és materiális feltételek között kommunikálhatunk. Annak áttekintése, hogy a politikai véleménynyilvánítás szabadsága milyen felületeken és fórumokon, milyen szabályozási keretek között valósul meg, rávilágít az egyes felületek eltéréseire, ugyanakkor a politikai diskurzusok védelmének közös lényegi magjára, az állami intézményvédelmi kötelezettségre. Ez kötelezettség kommunikációs közeg működésének biztosítására vonatkozik; tanulmányomban az ekként intézményesült, szabályozott

felületekkel foglalkozom: a médiával, a választási kampányokkal és a parlamenttel, továbbá a kevésbé szabályozott vagy szabályozhatatlan fórumokról: az internet és az utca nyilvánosságáról. Az elméleti keretek felvázolása mellett az egyes fórumokkal kapcsolatosan fellelhető európai standardokat, valamint az alkotmányos értékelésük sarokpontjait tekintem át vázlatosan.

1. Média

A médiumok közvetítő intézmények, a tömegkommunikáció eszközeinek tekintjük őket. Az egyes eszközök jelentőségét történeti dimenziókban is lehet vizsgálni, például a technikai fejlődés mentén

vagy a politikához való kapcsolatuk tekintetében. Mindkét szempontnak alkotmányos jelentősége van.

1.1. Technikai fejlődés – a társadalmi nyilvánosság szétesése

A technikai fejlődés eredménye, hogy az információk tömegekhez juthatnak el, az írás nyomtatásban való reprodukciójának és annak költségei csökkenésének eredménye nyomán jelenhettek meg a szórólapok, újságok. Az újságok formátumát, megjelenésének minőségét is folyamatosan javítani tudták a fejlődés révén, ez a fogyaszthatóság és a piaci versenyképesség tekintetében különösen előnyös volt. Szociológiai értelemben az újságok nem jelentik kizárólagosan a társadalmi nyilvánosságot, noha annak alapvető intézményévé váltak a modern korra (Habermas 1999: 81-101, 266). Az újságok szerkesztőseit továbbá segítette annak a technológiai fejlődésnek több gyümölcse, amely magának az információknak a begyűjtését is gyorsította. Az igazi újdonságot azonban a rádió megjelenése hozta, amelynek adásait az olvasókénál nagyobb tömegek hallgatták. A rádió és a huszadik század közepétől a televízió az érzékszervek és a test számára egyaránt kellemes és kényelmes élményt nyújt, ezért karrierje biztos volt. Az (elektronikus) média fantasztikus határfoka gazdasági és politikai jelentőségre tett szert. A gazdasági jelentőségére a hirdetésekkel lehet következtetni, a média a piaci informálódás mellett a fogyasztói közvélemény-befolyásolás eszközévé is vált. A politikai hatalom – különösen látványosan a totális diktatúrák – számára a propaganda és a választói magatartás befolyásolására volt alkalmas. Ugyan a nyomtatott sajtó és a TV-rádió fogyasztóinak és ezáltal társadalmi funkcióinak a köre eltérő (az elit napilapok és magazinok tájékoztatói alapot és értelmezési keretet nyújtanak a televíziós szerkesztők számára is, Pokol 2009: 476), alkotmányjogiilag a nyomtatott és az elektronikus média azon sajátossága vált releváns tényezővé, hogy az elektronikus eszközök a hallgatóság sokkal nagyobb körét érik el, közönségük nagyságrendekkel nagyobb.

A „társadalmi nyilvánosság szerkezete” nem-hogy Habermas klasszikus művének idejére, de az utóbbi két évtizedben drasztikusan megváltozott, szétesett. A nyilvános kommunikációnak rengeteg felülete létezik, nem egyszerűen az egyes fórumok darabszámában (újságok, kávéházak), hanem a felülettípusok tekintetében. A felületek nagy részét

átfogja az, amit a köznyelv és a jog „médiának” nevez. Mint látni fogjuk, az internetes kommunikáció különféle kreatív és innovatív formái okozták a legtöbb újdonságot és kihívást a jogi szabályozás számára. A politikai diskurzusok „médiafelületeinek” azonosításának és elhatárolásának igazából csak egyik dimenzióját adják a médiatörvények. Koltay András a médiatartalom-szolgáltatások magyar jogi szabályozásának vázlatát az alapján rajzolja meg, hogy a jogszabályok (AVMS, Smtv., Mttv.) mit neveznek médiának, mi tekinthető ezen szabályok tárgyi hatálya alá tartozónak, illetve mi indokolhatja ezen média-felületek szabályozásának eltéréseit (Koltay 2012: 487-508). A szabályozott médiatartalmak a következő formákban jelennek meg:

- médiaszolgáltatások: a) lineáris, b) lekérhető, c) kiegészítő médiaszolgáltatások;
- sajtótermékek: a) napilapok és időszaki lapok; b) internetes újságok és hírportálok.

A médiatartalmak mindegyikére – Koltay szerint „a technikai fejlődéshez igazodó, dinamikus” – közös fogalmat adnak a magyar jogszabályok. Egy szolgáltatás akkor tekinthető médiaszolgáltatásnak, sajtóterméknek, ha eleget tesz a következő négy jellemzőnek: gazdasági szolgáltatási jelleg, szerkesztői felelősség, tájékoztatói, szórakoztatói vagy oktatási cél, a nyilvánossághoz történő eljuttatás mint elsődleges cél.

A jogi szabályozás tekintetében tradicionálisan a fizikai korlátok (frekvenciaszűkösség), az elért közönség nagysága és a kiváltott hatások mértéke („hatáselv”) alapján a nyomtatott sajtó valamint a médiaszolgáltatások között különbséget lehet tenni. Ennek alapját adhatja, hogy az Emberi Jogok Európai Egyezményében (ECHR) is megjelenik a televíziók és rádiók engedélyeztetésének lehetősége, illetve a különböző jogi „rezsimek” alkotmányosságát a magyar Alkotmánybíróság (AB) is megerősítette a 2010-es médiajog-alkotás áttekintése során. Az AB saját következetes gyakorlatának tekintette, hogy a sajtószabadság korlátozásának vizsgálatokor figyelembe veszi „a tömegkommunikációs szolgáltatásoknak az emberi gondolkodásra és a társadalomra gyakorolt hatásában meglévő különbségeket.” (165/2011. (XII. 20.) AB hat.) A frekvenciaszűkösséget is enyhíti ugyan a technikai fejlődés – ám a hagyományos módon sugárzott médiaszolgáltatások jelentőségétől nem lehet eltekinteni, hiszen nem általános a modern technikai eszközök (internet-kapcsolat, modern vételi készülékek) elterjedése (Koltay 2012: 502). Az AB 2011-ben kifejtett álláspontja a nyomtatott

sajtó és médiaszolgáltatások megkülönböztetése körében vitatható, lévén a hatáselemélet talán nem kellően igazolt alkalmazásán alapul (Koltay & Polyák 2012: 19 skk.). A határozata értelmében ugyanis a hatósági fellépés elfogadható az egyik, alkotmányellenes a másik felület esetében. „Az audiovizuális média ... lényegesen nagyobb rombolást tud végezni az emberi jogok, különösen az emberi méltóság tiszteletének kultúrájában. Erre tekintettel indokolt, hogy a hatóság — e jogok intézményes tartalmát érintő körben — a már meglévő személyiségi jogvédelem mellett a közösség érdekében felléphessen a jogsértővel szemben, akár egyetlen műsor vagy műsorrész alapján. Ez a nézők, hallgatók érdekében biztosított hatósági eljárás a közönségre gyakorolt különösen erős befolyásra tekintettel minősül szükséges és arányos beavatkozásnak. A hatásában ettől eltérő nyomtatott és internetes sajtó esetében azonban ez a fellépési lehetőség — ebben, az emberi jogokra generálisan kiterjedő formában — már aránytalan korlátozásnak minősül. Az emberi méltóság érdekében történő korlátozás szükségessége ezeknél a sajtótermékekénél is fennáll, ám esetükben az emberi méltóságot megfelelően védik a személyes jogérvényesítést biztosító jogszabályok, valamint az a lehetőség, hogy az Smtv. 16. § első fordulata alapján a hatóság felléphet az emberi jogokat rendszeresen sértő, ezzel az alkotmányos rendet tiszteletben nem tartó médiummal szemben. Az emberi jogok és az emberi méltóság intézményes tartalmát sértő egyedi esetekben a Hatóság számára általánosan adott jogkör — a joggyakorlatot is figyelembe véve — széles körű fellépési lehetőség. A nyomtatott és az internetes sajtó esetében ez a sajtószabadság aránytalan korlátozásának minősül, azaz alkotmányellenes.” (165/2011. (XII. 20.) AB hat.)

Hasonlóan eltérő rezsím következik az AB azon megállapításából, miszerint nem vizsgálta az interneten közzétett magáncélú közléseket, blogokat, közösségi portálokat. Polyák Gábor szerint ezek megítélése a médiatörvények alapján sem egyértelmű, ezért legalábbis a normavilágosság követelménye sérül. Koltay András pedig felteszi a kérdést, hogy helyes kiindulópont-e az internet szabadságának, szabályozatlanságon alapuló, „romantikus megközelítése” (Koltay & Polyák 2012: 20–21, 32–33).

Az állami beavatkozás határainak kijelölése tekintetében itt rögzíthetjük, hogy a sajtótermékek valamint az internetes kommunikáció jelentős része a beavatkozás korlátai miatt nagyobb szabad-

ságot élvez. A sajtótermékekben illetve médiaszolgáltatásokban megjelent, személyes jogsérelmen túlmutató, valamilyen közérdek-sérelem esetén nem tartom indokoltnak a hatósági fellépések megkülönböztetését. Mindkét formát tekintve a valós jogi garanciákkal körülvett közérdekű, illetve a személyes fellépésre szűkített jogérvényesítést tartanám meggyőzőbbnek. A szóban forgó kommunikációs felületek technikai (a frekvenciaszűkösség erősen enyhül), illetve „hatásbeli” (az internetes felületek hatásukban felzárkóztak a rádióhoz-televízióhoz) eltéréseire hivatkozást már meghaladhatónak érzem, és így csökkenni látom ezen érvek alkotmányosan igazolt relevanciáját.

A magam részéről az internetes, „magáncélú” formákat kiterjesztően, a politikai diskurzusok mérvadó felületeinek tartom. Egyetértek Polyák azon megállapításával, miszerint „[a] politikai és nem politikai tartalmak közti elhatárolás, különös tekintettel az egyes médiatartalmak véleményformálásban betöltött szerepére, egyáltalán nem egyértelmű; a közéleti tájékoztatástól való távolmaradás is alakítja a demokratikus közvéleményt; a nem politikai álláspontok és értékrendek is visszahatnak a politikai döntésekre. Különösen fontos kérdés ez akkor, amikor a médiumok jelentős része – sőt túlnyomó többsége, köztük a legnagyobb elérésű médiumok – legfeljebb közvetett módon vesz részt a média alkotmányos funkcióinak megvalósításában. A sajtószabadság a médiarendszer egészére akkor terjed ki, ha elfogadjuk, hogy a médiarendszer működésének alkotmányos céljait a nem közéleti médiatartalmak is befolyásolják.” (Polyák 2012: 15–16)

1.2. A média és a politika veszedelmes viszonyai

A média és a politika viszonya négy előfeltétel miatt válik alkotmányos jelentőségű, izgalmas kérdéssé számunkra.

Először is, az állam szabályozó hatásköre révén adott a kísértés, hogy tartalom-specifikus előírásokkal beavatkozzon a sajtószabadságba, durvább eszközként *cenzúrával* éljen. Ennek a beavatkozásnak a határait jelen dolgozatban nem kívánom különösebben részletezni.

Másodszor, az országok jelentős részében a sajtó és média szférája az államtól nem függetlenül jött létre. Itt utalhatunk a rádió és televízió létrehozásának történelmi korszakára, a frekvenciák tulajdonának „őállapot” szerinti szinte természetes monopóliumára, de fel kell hívni a figyelmet a sajtó-

tőszabadság diktatúrák utáni újraalapításának történelmi pillanatára is. Az újságok privatizációja, a kereskedelmi *műsorszolgáltatás engedélyezése* ismét az állam tevőleges helyzetét garantálta a demokratikus médiapiac létrehozásának, létrejöttének rajtkövénel.

Harmadszor, alkotmányosan elfogadott, hogy a tömegkommunikáció egyes intézményei, az audiovizuális szolgáltatásokat nyújtók felett *hatósági felügyelet* működjön, tekintettel ezek kiterjedt társadalmi hatásaira, valamint a jogi szabályozásban megjelenő (szintén elfogadott) értékek képviselőre/kikényszerítésére, vagy káros hatásúnak vélt tartalmak kiszűrésére. A cenzúra és alkotmányellenes beavatkozás megelőzése egyrészt az említett tartalmi előírásokat, másrészt a felügyelet gyakorlását illetően merül fel. Az állami beavatkozás alkotmányossági kérdései a felügyeleti szerv alkotmányos pozíciójának kérdéseivé váltak. Ezek között kiemelhető a hatáskörök, a bírói felülvizsgálat, illetve az összetétel és az elfogulatlan működés problematikája.

Negyedszer, az állami szerepet indokolja a demokratikus közvélemény kialakulásának támogatása. Abban az értelemben, hogy a demokratikus rendszer működéséhez szükséges tájékozott közvélemény bizonyos törvényszerűségek (de legalábbis megannyi tapasztalati tény) miatt nem tudna kialakulni, ha az állam nem nyújt megfelelő tájékoztatást. Az állami tájékoztatás könnyen fordul propagandába, de ha az állam beavatkozása nélkül működő „piaci” tömegkommunikációt tekintjük, annak kudarcáról beszélhetünk – hiszen a kereskedelmi média nem érdekelt a megfelelő, kiegyensúlyozott és informatív tájékoztatásban, mivel más racionalitás vezeti döntéseit és műsorszerkesztési gyakorlatát (Keane 1999: 53-72). Ezért az állam *közszolgálati* csatornák (Bajomi-Lázár et al. 2010) fenntartásával, közszolgálati tartalmak előírásával, továbbá a médiapluralizmus sajátos formájának kialakításával beavatkozik a média szabadságába.

A média és az állam érzékeny viszonyait nem lehet a hatalommegosztás analógiájára rendezni, eltérők ugyanis a felek pozíciói. Az állam a hatalommegosztást érvényesítő demokratikus jogállamokban is elterjedt nyilvánosság-korlátozó eszközökkel bír, az alkotmányos garanciák ellenére. A demokratikus államok politikai cenzúrájának esetei a jogi szabályozás kivételeiként jelennek meg, vagy még inkább: a jog hatókörén kívül. Keane összefoglalása szerint ezek a politikai cenzúrát eredményező helyzetek: *1. rendkívüli eszközök*, államellenesnek vagy terroristának, stb. tartott alanyokkal és

megnyilvánulásokkal szemben; *2. fegyveres titoktartás*, avagy a titkosszolgálatok tevékenységének leplezése; *3. hazudozás*, avagy a PR művészete; *4. állami reklám*, s különösen a hirdetésekre fordított állami kiadások megfelelő felületekhez való irányítása; *5. korporatizmus*, állami és „nem állami” szervezetek közötti titkos alkuk, amelyek a nyilvános döntéshozatali eljárásokat el nem számoltatható módon egészítik ki (Keane 1999: 73-86).

1.3. Az európai média-standardok

A médiaszolgáltatások és az állami médiapolitikák mind a gazdasági jelentőségük, a média határon átnyúló természete, mind pedig politikai-demokratikus értékek miatt kiemelt európai figyelem kíséri. Az európai standardok megtalálásához az EU és az Európa Tanács politikáit megfogalmazó dokumentumokat használhatjuk (CM/Rec(2007)3 of the Committee of Ministers to member states on the remit of public service media in the information society; CM/Rec(2011)7 of the Committee of Ministers to member states on a new notion of media; Az Európai Parlament és a Tanács 2010/13/EU irányelve a tagállamok audiovizuális médiaszolgáltatások nyújtására vonatkozó egyes törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek összehangolásáról (Audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv, AVMS); Res. 1636 (2008) indicators for media in democracy; CM/Rec (2007) 2 on media pluralism and diversity of media content), ezekből most az állam és a média viszonyára vonatkozó egyes megállapításukat idézzük (átfogóan ld. Nyakas et al. 2012, 157-187; ill. Nyakas, 2012, 189-197).

Az európai demokratikus rendszerek számára a kiindulási pont, hogy a média útján megvalósuló szólás- és információszabadság a demokrácia előfeltétele. A demokratikus döntéshozatali eljárások tekintetében elvárás, hogy a közvélemény tájékozott legyen és szabadon megvitathasson különböző véleményeket. (Res. 1636 (2008)) A média legyen nyitott a technológiai újításokra, a tartalmakat kínálja a lehető legtöbb platformon – ez a sokszínűséget és a bevonást, társadalmi integrációt szolgálja.

Az európai dokumentumok a következő további szempontokat és értékeket hangsúlyozzák:

– *újságírók védelme*: szabadon kritizálhassák az állami tisztviselőket, ne bántalmazzák vagy börtönözzék be őket, ne támassanak tisztességtelen feltételeket az újságírói szakma gyakorlásához,

tisztességes védelmet nyújtó munkaszerződésekhez van joguk, óvják őket a munkájuk miatt fenyegető bántalmazásoktól, stb.;

– *közérdek érvényesítése a piacon*: a média-szervezetek jogosultak a terjesztési csatornához való egyenlő hozzáféréshez (pl. frekvenciákhoz, vagy postai, szerződéses terjesztéshez); a média feletti tulajdonosi és befolyásolási viszonyok legyen átláthatóak, az állam jogosult a monopóliumokkal vagy domináns piaci pozíciókkal szemben fellépni; a „magán” szolgáltatók nem lehetnek az állam vagy állami vállalatok tulajdonában, az állam nem korlátozhatja a külföldi sajtóhoz vagy médiához (beleértve az internetet) való hozzáférést; a tulajdonosokkal szembeni szerkesztői függetlenség is biztosítandó; az államok közszolgálati csatornákat tarthatnak fenn;

– *a közérdek érvényesítése a tartalom tekintetében*: a közszolgálati média ellensúlyozza a piac hibáit; szükséges a demokratikus társadalom értékeinek terjesztése, úgy mint az emberi jogok tisztelete, kulturális és politikai pluralizmus, hátrányos helyzetű rétegek bevonása-integrációja; szükséges és elfogadható korlátozások lehetségesek a kiskorúak védelmére, a dohányreklámokra, a gyűlöletkeltés kizárására, stb.; megbízható információforrás biztosítása a közérdekű eseményekről és a kormányzat ellenőrzéséről; az egyének számára nevelő funkció a közéleti szerepvállalásra és az interkulturális párbeszédre; tájékoztatás a demokratikus eljárásokról; az elesettek és hátrányosabb helyzetű társadalmi csoportok számára tájékoztatás és pozitív minták nyújtása; a nemzeti és európai kulturális hagyományok védelmére, valamint a hazai jogi szabályozási szokásokra (is) tekintettel a tagállamok mozgásterrel rendelkeznek;

– *a közszolgálati média helyzetének védelme*: a közszolgálati médiát óvni kell a direkt politikai befolyástól; magasabb közszolgálati média-pozíciókat ne töltsenek be egyértelmű pártkötődésű személyek; világos jogi szabályozási környezetet és megfelelő finanszírozási rendszert kell kialakítani; a szerkesztői függetlenség és intézményi autonómia biztosítandó;

– *szólás- és információszabadság érvényesítése a szabad politikai viták és tájékoztatás érdekében*: a nyomtatott sajtó és internet-hírportálok előzetes engedélyezés nélkül működhetnek; az állami és közérdekű információkat nem korlátozhatják tisztességtelenül a titoktörvények; a médiaszolgáltatók az általuk választott nyelven sugározhasanak tartalmakat; a kormány, a parlament és az igazságszolgáltatás a fair és egyenlő hozzáférés

elve alapján legyen nyitott a média számára; támogatható mind az etikai-szakmai kódexek elfogadása, mint pedig az önszabályozás; a médiahatóságok kiegyensúlyozott és hatékony működését biztosítani kell; pártok-jelöltek tisztességes hozzáférése a médiához, például a választási kampányokban.

A közérdek érvényesítése érdekében való beavatkozás („közszolgálatosság”) nem annyira egyértelmű, mint gondolnánk ezen dokumentumok alapján. Az egyik érv szerint a médiapiac szereplői, főleg a „nagyok”, korántsem gondolják, hogy kudarcos lenne a teljesítményük. Számukra a médiapluralizmust nem az államnak kell előállítania (itt például különösen zavarba ejtő a média és a politikai közelsége), hanem a piaci keresleti-kínálati törvényszerűségekre kell hagyni – a média azt sugározza, amit a fogyasztó kíván. A szolgáltatásokat tekintve ez olyan előnyökkel jár, mint a költséghatékonyság, versenyképesség. Ezen érveléssel főként két gond van. Egyrészt a médiapiaci szereplők közel sem egyenlők, a piacra való belépés pedig drága – ennek eredménye lehet a monopolizálódás. Másrészt pedig a média a fogyasztók igényeit is befolyásolja, nem pedig egyszerűen válaszol a keresletre. Ez a két irány defektusokhoz vezet. A piaci szabadság a befektetők szabadsága, nem a lakosságé; a kommunikációs piacok korlátozzák a kommunikáció szabadságát, a piaci verseny piaci cenzúrát termel. Keane fordulata szerint „a vélemények kereskedelmi közzevitőit kevésbé érdeklik a ... nézők *nem piaci* preferenciái.” Az egyéneket piac által irányított fogyasztóként kezelik, s nem pedig „mint aktív, jogokkal és kötelezettségekkel rendelkező polgárokat.” (Keane 1999: 70-72) Ezt ezért a demokratikus eljárások szempontjából súlyos defektusnak tarthatjuk.

A másik problémakör, hogy a közérdek definíciója sem egyértelmű. Annak olyan tartalmakat-értékeket kellene megjelenítenie, amelyek könnyen egymás ellen is fordíthatók:

– a kiegyensúlyozottságra és a sokszínűségegre törekvés,

– a társadalmi kohézió erősítése és a kisebbségek értékeinek/érdekeinek képviselete,

– a szórakoztatás és a „minőségi” műsorok vetítése,

– a kulturális örökség megőrzése és a kreatív/innovatív műsorok gyártása,

– a nemzeti és az európai identitás védelme. (Bajomi-Lázár et al. 2010)

A közszolgáltatásról azonban egy olyan projektnek tekintem, amely a politikai diskurzusok alkotmányjogi környezetének vizsgálata során központi jelentőségű. Olyan felületet és tartalmat is kínál, amely a demokratikus közvélemény kialakulása számára elengedhetetlen, és a tapasztalatok szerint másképp be nem szerezhető. A versengő értékek képviselője épp a diskurzív felületeken valósulhat meg. Továbbá már nem abban a helyzetben vagyunk, hogy a közszolgáltatati vagy állami műsor-szórás monopolhelyzetben lenne. Tehát egy alapvetően szabad, többszereplős és egyre több platform megjelenő médiapiac részeként értelmezhető a közszolgáltatás. Olyan alternatíva, amely hiánypótló és egyszerre önálló értéket teremtő. Nem szabad azonban figyelmen kívül hagyni a médiapiac egészét és különösen a közszolgáltatati médiát érintő állami felügyeletre (a direkt politikai befolyás kizárására) vonatkozó alkotmányos kihívásokat, amelyeket egy másik pont alatt tárgyalok részletesebben.

2. Választási kampányok

A választási kampányok a politikai diskurzusok sűrített időszakát jelentik. Mivel a képviselői demokrácia ritkán igényli a választók tömeges, egy időben való részvételét a politikai folyamatokban, az ilyen ritka alkalmak, a választások és a népszavazás tulajdonképpen ünnepnappá válik a demokratikus rendszerekben. A döntést megelőző időszak heves politikai tevékenysége során a pártokról és kormányzatról szóló információk, valóságértelmezések versengenek, múltbeli események értékelése és jövőbeni folyamatokkal való kecsegtetés-riogtatás valósul meg. Tehát a véleménynyilvánítás és információszabadság érzékeny időszakában járunk. Ez az időszak sajátos jogi szabályozási rezsimmel bír, amely a véleménynyilvánítás és a média szabadságának általános funkcióit némileg új oldaláról mutatja be.

Előzetes garancia természetesen a politikai diskurzusok létrejöttéhez a politikai pluralizmus: a szervezetiakvitási szabadság és a választásokon a jelöltek/alternatívák állításának joga (CDL-EL(2013)006, 120). Az állami szerepvállalás (intézményvédelem) kiindulópontja tehát, hogy a pártok létrehozásának szabadságát biztosítsa (többek között a pártprogramok tartalmi kontrolljának minimalisra szűkítésével), továbbá szükség szerint a jelöltek indulásához és kampánytevékenységéhez járuljon hozzá anyagilag. (Smuk 2007, 111-126) A párt- és kampányfinanszírozás alapkérdése, hogy a

politikai pluralizmus egészséges módon fejlődhet-e, ha az állam távol marad ezektől a tevékenységektől, mintegy piaci működési mechanizmusokra bízván a versenyhelyzetet. A kérdést a nyugati demokráciák alapvetően eldöntötték, gyakorlati tapasztalat ugyanis, hogy nem a többes jelölés „létrehozása” az igazi kihívás a szabad társadalmakban, hanem a pénztökének és eltérő indulási pozícióknak alapuló esélyegyenlőtlenségek mérséklése.

A kampányban a szereplők (jelöltek, választók, állam) és felületek mentén értékelhetjük a politikai diskurzusokat. A kampányszabályozásnak több felületre van hatása, nemcsak a médiára és sajtóra, de a plakátolásra, személyes marketingre és választási gyűlésekre egyaránt.

A választási kampányok felületeit tekintve, az alkotmányjogi kérdések a választók információhoz-tájékoztathoz való jogának, valamint a jelöltek-jelölőszervezetek információterjesztéshez, kampányoláshoz való jogának általános keretei között a felületekhez való hozzáférés elemei szerint tárgyalhatóak (felkínált ingyenes műsoridő, fizetett politikai hirdetések, részvétel joga kampányidőszak szervezett vitáiban, plakátolás, kampánygyűlések). Ezeket az elemeket átfogja továbbá az esélyegyenlőség általános értéke.

A kampányidőszakban az információk szabad áramlásának fontosságára az ENSZ Emberi jogi bizottsága is felhívta a figyelmet, s leszögezte: „annak érdekében, hogy a politikai részvételi jogok teljes mértékű gyakorlása biztosítva legyen, a közélettel és politikai ügyekkel kapcsolatos információk és elképzelések szabad közzétevése elengedhetetlen a polgárok, jelöltek és választott képviselők között. Ez magában foglalja azt a követelményt, hogy a sajtó és más médiumok szabadon, cenzúra-mentesen kommentálhassák a közügyeket és tájékoztathassák a közvéleményt, megkívánja a közügyek megvitatásának, a kritikának, a választási kampánynak és a politikai hirdetéseknek a szabadságát.” (Bodnár 2014, 128-129)

A diskurzusfelületekhez való hozzáférés tekintetében a lehetséges kampányolási lehetőségek könnyítéseként tekinthetünk azon szabályokra, amelyek révén

- ingyenes hirdetési időt biztosítanak a médiában;
- a jelöltek esélyegyenlőségének és a pluralizmus értékének támogatása érdekében állami finanszírozást nyújtanak;
- a választási gyűléseket megkülönböztetik az általános gyülekezési szabályoktól (könnyített szabályozással, például nem tartoznak a gyülekezésre

vonatkozó általános bejelentési kötelezettség hatálya alá);

– plakátok közterületi elhelyezése számára a hatóságok külön felületeket (hordozókat) tesznek elérhetővé;

– a választók megkeresését könnyítendő, a hatóságok adatokat szolgáltatnak a jelöltek számára.

Külön kiemelendő, hogy egyes felületek a kampányidőszakban sajátos kihívásokat állítanak mind a hatóságok, mind az alkotmányjogi vizsgálódás elé. Itt lehet említeni az internetes kommunikáció újdonságait, a web 2.0-s felületen terjedő információkat (vagy hisztériakampányt), amelynek hatékonyságához kétség nem fér. Ha viszont a magánkommunikáció terepének tekintjük, akkor valószínűleg a korrigáló mechanizmusok alkalmazhatatlannak, akár a professzionalizálódó félretájékoztatás, akár a kampánycsend-sértés tekintetében. A kampányidőszak természetéhez tartozik a nyilvánosság kontrollja, különösen, mert a közvélemény ebben a pár hétben kiemelt figyelemmel kíséri a politikai vitákat, információkat. A kampánnyilvánosság azonban több területen is kárt szenvedhet. Egyrészt az internet nehezen szabályozható felületein a modern stratégiák a magánfelületeket használják információterjesztésre, illetve egyes pártok kifejezetten erre a felületre összpontosítanak. (Holznagel 2013, 150-151) A nyilvánosság fórumainak szétesése, az intenzív interaktív adatmegosztás tömegessége révén, illetve az idő rövidsége miatt a választási-kritikai lehetőségek elenyészőek.

A kampánnyilvánosság funkciója az is, hogy a versengő felek az általuk közzétett információk révén egymás ellenőrzését végzik. Ennek érdekében a jelöltek esélyegyenlőségének kiemelten fontos eleme a nyilvánosság felületeihez való egyenlő hozzáférés, adott esetben a szervezett politikai vitákban való részvétel joga.

A választási kampányok során a választók és a jelöltek jogait egyaránt szolgáló médiatevékenység vizsgálata során az Európa Tanács miniszteri bizottságának ajánlása (CM/Rec(2007)15 of the Committee of Ministers to member states on measures concerning media coverage of election campaigns; ld. továbbá Velencei Bizottság állásfoglalását: CDL-EL(2013)006) alapelveként a közszolgálati média információs társadalomban betöltött jelentőségét és függetlenségét, a tisztességes és kiegyensúlyozott beszámolókat biztosítását, a több rétegű szabályozást, a véleménynyilvánítás szabadságát és a szabad és demokratikus választások szolgálatát fogalmazta meg. A média fogalmát ki-

terjesztette a nyomtatott sajtóra, valamint a klasszikusokon túl az új, nem-lineáris és on-line médiaszolgáltatásokra is. A televízió és rádió szerepét azonban még kiemelten kezeli, hangsúlyozza ezen médium-típusok különös felelősségét és szerepét, hogy a vélemények pluralitását megjelenítő, azt biztosító szabályozás jöjjön létre. A választási kampányokkal kapcsolatban a megfelelő, kiegyensúlyozott tájékoztatás kötelezettségét – a szerkesztői szabadság egyidejű tiszteletben tartásával – előírhatónak véli mind az állami (közszolgálati), mind a magántulajdonban levő médiára.

Az ajánlás általános alkalmazási elvei között foglalkozik a sajtó széles értelemben vett szabadságával. Az ajánlás tehát kiindulópontként fogalmazza meg elvárásait a sajtó-média függetlenségének és tisztességes tájékoztatásának területén. Ezek szerint egyrészt az újságírókat az állami hatóságok ne zaklassák, ne törekedjenek a választási eredmények befolyásolására az újságírókra gyakorolt nyomás révén. Hasonlóképpen ne akadályozzák a szabad újságírói és szerkesztői munkát (a médiafelületi tevékenység legyen világosan elkülöníthető a médiatartalom meghatározására gyakorolt befolyástól). Különös jelentőségű, hogy az állami tulajdonban levő médiumok tekintetében a tisztességes, elfogulatlan, kiegyensúlyozott tájékoztatás feltételeit és garanciáit megfelelő eszközökkel biztosítsák az államok. Ha az állami tulajdonú média befogad fizetett politikai hirdetéseket, biztosítani kell, hogy a hirdetőik egyenlő feltételekkel kapják ezt a lehetőséget. Az ajánlás bátorít minden médiaszolgáltatót, hogy dolgozza ki a szakmai és etikai standardjait a választási kampányokról szóló megfelelő tájékoztatás érdekében. Fel kell ismerni ezek kiemelt szerepét és felelősségét a demokratikus társadalmi folyamatok szolgálatában. Elvárható, hogy a médiaszabályozás biztosítsa a politikai jellegű hirdetések, mint olyanok jól felismerhető jellegét a műsorfolyamban. Amennyiben politikusok vagy pártok médiatulajdonosként lépnek fel, az államoknak biztosítaniuk kell, hogy ez nyilvánvaló legyen a közvélemény számára.

A napi hírek és híradó-műsorok szerkesztése során biztosítani kell a kiegyensúlyozott tájékoztatást. Ebbe bele kell érteni az – értelemszerűen több szereplési lehetőséget élvező – állami szervek megjelenését, valamint az elv alkalmazandó a vitaműsorokra, interjúkra is. A kampányidőszakok rövidségére tekintettel fontos, hogy a választásra vagy más jogorvoslatra jogosult jelöltek, pártok ezen jogukat megfelelő időn belül gyakorolhassák.

Az ajánlás megfontolásra javasolja, hogy a választás napját megelőző napon kampánycsend legyen („*day of reflection*”), amelyben a politikai hirdetésekől megkímélt választók felkészülnek a döntésükre.

3. Parlament

A habermasi deliberatív demokrácia-felfogásból kiindulva, a politikai diskurzusok társadalmi elterjedésére, valamint a nyilvános vitákban való szabad és aktív részvételre alapozott konszenzuskeresést állíthatjuk a kommunikációs felületeket felvázoló alkotmányelméleti vizsgálódásunk középpontjába. A habermasi modellnek a kritikusai felhívják a figyelmet arra, hogy a politikai diskurzus és a demokrácia több deliberatív előfeltétele valójában intézményes keretek között, a képviseleti szervezetekben, a képviselők által valósul meg. (Jürgen Gerhards gondolatát idézi: Polyák 2012, 24) A politikai diskurzusok felületeinek számbavételekor nyilvánvalóan megkerülhetetlenek a népképviseleti szervek, kiváltképp a parlament. (Kerékgyártó, 2009) A képviseleti demokrácia győzelme révén a „politika” fogalmilag a törvényhozó testületben megvalósuló vitákat és tárgyalásokat jelenti, ennek eljárási szabályai lehetővé teszik a valódi interaktív részvételt, hozzászólásokat és valójában a konszenzusra jutás igazi esélyét. A „politikai” jellegű eljárásokat az összes lehetséges, a döntések szempontjából releváns aspektus megfontolására alakították ki, még akkor is ha természetesen ezek egyik legfontosabbika a „népre” hivatkozás. (Scott 2013, 2164) Jelen dolgozat szempontjából a parlamenti eljárásokat, a parlamentek politikai aréna funkcióját, a nyilvánosság ezekhez való viszonyát kiemelt jelentőségűnek tartom, több fenntartás ellenére is.

A politikai pluralizmus parlamenti megjelenése a kormánypártok és ellenzéki pártok jelenléte. Fontos megjegyezni, hogy az ellenzék funkcióinak ellátásával valójában a politikai diskurzusok éltető ereje. Az ellenzék funkciói ugyanis – a szakirodalom és a Velencei Bizottság számbavétele szerint (Smuk 2008 és CDL-AD(2010)025) – a következők: politikai alternatívák nyújtása és azok versenyeztetése a kormány javaslataival, a választók érdekeinek képviselése, a parlamenti döntéshozatali eljárások fejlesztése a vitákkal, reflexióval és elmentmondással, a kormány és a közigazgatás, valamint a törvényhozási és költségvetési javaslatok ellenőrzése, és általában a stabilitás, legitimitáció, felelősség és átláthatóság biztosítása a politikai folyamatokban.

3.1. A parlamenti viták nyilvánossága – legitimitáció és ellenőrzés

A polgári átalakulás kulcskérdése volt, hogy a parlamentek miként képesek az uralkodóval szemben meghatározó döntési kompetenciák elhódítására, és hogy a törvényhozó testületek mekkora (és milyen) legitimitációval rendelkeznek. A népszuverenitás lassan előtérbe kerülő alkotmányos elvéből fakadóan a demokratikus legitimitáció azon formájának kellett győzelemre jutnia, amelyet a kiterjesztett választójog alapozott meg. Már a feudális, reprezentáló parlamentek átalakulása polgári népképviseleti testületekké egyebek között azt a fordulatot is jelentette, amelyet Habermas úgy ír le, hogy a 18. századtól kezdve az „okoskodó polgárok” diskurzusai és a parlamenti viták összekapcsolódtak. A kapitalizmus új vezető rétegei szerint (Angliában) anélkül „hogy a parlamentben közvetlenül képviselve lettek volna, a parlamentek valamiféle állandóan bővülő erőterét kezdték kialakítani. Mint kritikai közönség itt kísérik figyelemmel, hamarosan publicisztikai szempontból is megfelelő orgánumokkal ellátva, a parlamenti tárgyalásokat és döntéseket, akár a választók közé tartoztak [...], akár nem. A parlament funkcióváltozását nem elég csak arra visszavezetni, hogy a [...] korábban szuverén király King in Parliamentté fokozódik le. A korábbi rendszerhez képest a minőségi különbséget csak a parlament és a nyilvánosság közötti új viszony teremti meg, mely végül a parlamenti tárgyalások teljes nyilvánosságához vezet.” Megjegyezhetjük, hogy a Speaker csak 1803-ban engedélyezi hivatalosan, hogy újságírók az ülésteremben (a karzaton) tartózkodjanak. (Habermas 1999: 122-123)

Meglátásom szerint a 17-18. századi fordulathoz – a reprezentáló „feudális” parlamenti nyilvánosságból polgári nyilvánosság – hasonló a kelet-közép-európai parlamentek esetében is megfigyelhető. A kommunista rendszerek parlamentjei ugyanis noha az általános választójog alapján jöttek létre, de természetesen nem testesíthették meg a gyakorlatban nem létező politikai pluralizmust. A kommunista parlamentek mintegy a „feudális reprezentáció” testületei voltak, amelyek ritkán ültek össze, ezen „ünnepélyes” alkalmakkor pedig reprezentálták az osztályok nélküli társadalom egyes – munkás, földműves, értelmiségi, osztályellenségé nem minősített – csoportjainak hatalmi helyzetét. A nyolcvanas évek végén ez a reprezentatív testület szembesült a falain kívül egyre szabadabbá váló

sajtóval és közvéleménnyel. Az „utolsó rendi országgyűlések” esetenül reagáltak ezekre a kihívásokra, ám a parlamentek az első demokratikus választások után már a polgári nyilvánosság szerves részeivé váltak. (Smuk 2009: 36-63) Tehát képvisleti funkciójuk már nem a feudális típusú „representáció” volt, hanem a politikai akaratképzés és döntéshozatal demokratikus kiterjesztése. Ezt egyszerre támogatta és közvetítette a gyakorlatban is létező politikai, párt- és sajtópluralizmus, és a parlamenti viták valós összefonódása a közvéleménnyel.

Habermas történeti ívű áttekintése azonban arra a számunkra fontos, modern kori fejleményre is kitér, miszerint a parlamenti közvetítésekkel, a teljes nyilvánossággal a képviselők immár nem egymáshoz, hanem a „közönséghez” beszélnek. A parlamenti vita átalakul show-vá, a kritikai párbeszéd ismét reprezentatív demonstrációvá, az érvek helyét szimbólumok veszik át. (Habermas 1999: 297; ill. Beyme 1999: 275) Ez újabban azonban a parlamenti reprezentáció és a közvélemény közötti kapcsolat alkotmányos garanciáit illetően kevés problémát vet fel, inkább szociológiai háttérként kell kezelnünk. Az alkotmányos gyakorlat ugyanis – mint látni fogjuk – ezen ellenvetéstől függetlenül a teljes nyilvánosság felé mutat.

A demokrácia- és alkotmányelméleti vázlatunkkal az intézmények demokratikus legitimitációját a fentiekben már összekötöttük a néprészvétellel és politikai diskurzusokkal. A népszuverenitás a részvételi jogok révén él, azonban e jogokat a megalapozott döntéshez szükséges információk és azok megvitathatósága töltik meg tartalommal. (Gyórfi 2009: 150-152) Az összefüggés természetesen a közérdekű információk megismerésének és megvitathatóságának szabadságával kapcsolatban is érvényes, azonban előbb a parlamenti eljárások és döntések garanciáit, valamint nyilvánosságát tekintjük át, mert ezek hozzák létre egyrészt a politikai vitafórumot, s teremtik meg továbbá a kapcsolatot a parlamenti viták (információk) és a közvélemény között. Hogy ez utóbbinak mekkora jelentősége van, és milyen viszonyrendszerben értelmezhető mind a demokratikus legitimitáció, mind a modern médiaszociológiai viszonyok között, az Európa Tanács 1997-ben elfogadott ajánlása (RES. 1142 (1997) *on parliaments and the media*) nagyrészt jól körülírja.

Az Európa Tanács arra a problémára kívánt megoldást kínálni, amit úgy fogalmazott meg, hogy a parlamentek gondban vannak, hogy to-

vábbra is a demokratikus intézményrendszer kulcszereplői maradjanak. A polgárok ugyanis nincsenek tisztában a törvényhozási munkával, és/vagy nem érzik, hogy közük lenne hozzá. Az ET szerint a tömegkommunikáció modern eszközeit fel kell használni, hogy a választók és a képviselők közötti szakadékot áthidalják. Ennek nehézségei nyilvánvalóak: a média inkább szórakoztatni akar, ezért hangos és látványos hírek szorítják ki a sokszor lassú, hosszadalmas és komplex parlamenti eljárásokról szóló beszámolókat (ez a veszély a minőségi média tekintetében is fennáll). A kormány is előnyben van a törvényhozó testülettel szemben – hiszen gyorsabban és profibban tudja a médiát „használni” céljai érdekében. Mindezek következtében az ET azt állapítja meg, hogy a nyilvános viták legfontosabb fórumai közül kikerültek a parlamentek, ez pedig – a határozat szerint – azzal a veszéllyel jár, hogy a népakarat kinyilvánítása érdekében a polgárok más közvetítő formákhoz fognak folyamodni. Az ET ezért az új információtechnológiai eszközök széleskörű használatát, valamint a minőségi újságírás támogatását javasolta. Konkrét ajánlásai a következők voltak:

a) a parlamenti munka nyilvánosságának széleskörű biztosítása, kiterjedően a bizottsági munkára is – figyelembe véve, hogy ez nem kommunikációs feladat, hanem politikai jelentőséggel bír, a demokrácia megfelelő működését biztosítja;

b) a klasszikus és újszerű információs eszközökkel javítani kell a média, különösen a parlamenti tudósítók munkafeltételeit;

c) a lehető leggyorsabb módon terjeszteni kell az eljárásokról szóló információkat, összefoglalókat; közvetlen, on-line kommunikációs felületeket kell létrehozni az újságírók, s egyáltalán az állampolgárok számára; a végső szavazás előtti társadalmi vita elősegítése érdekében a tárgyalási dokumentumok nyilvánosságát biztosítani kell (Cabrera 2011);

d) kommunikációs szakértőket kell alkalmazni; az átlagolvasó számára érthetővé kell tenni a jogszabályi szövegeket; képzéseket kell szervezni újságírók számára;

e) speciálisan a parlamenti munkával foglalkozó médiacsatornák létrehozását kell támogatni.

A parlamenti munka nyilvánosságával kapcsolatban a vélemények egyébként megoszlanak. Látjuk Habermas kritikus álláspontját, miszerint a modern, a szabad mandátumot illúzióvá változtató parlamentekben a képviselők nem egymást kívánják meggyőzni, hanem a nyilvánosság számára vé-

geznek kinyilatkoztatást. Ez lesújtó helyzetértékelés a deliberatív demokrácia felfogása számára. A közvéleménynek a fogyasztói társadalomban való elkorcsosulását (és Habermas megoldási javaslatát) itt nem kívánom kifejteni, csak felhívnom a figyelmet arra, hogy a világ parlamentjeiben is felfigyeltek erre a jelenségre. Ez éppenséggel a zárt üléselés, de legalábbis a nem folyamatos közvetített parlamenti tárgyalások melletti érveket szaporítja. Nem véletlen, hogy a folyamatos televíziós közvetítések igazából a 20. század vége felé terjednek csak el: az USA képviselőházából 1979, a szenátusból 1986, az angol parlament alsóházából 1989 óta közvetíthet folyamatosan a televízió. (McKay–Johnson 2012: 101-105)

A székszisünket erősíthetik az új médiafelületek használatával kapcsolatos tapasztalatok is. A népszerű közösségi oldalakon nem nagyon jelennek meg a törvényhozások, vagy legalábbis csekély érdeklődés mellett. A magyar Országgyűlés több éves facebook profilját alig pár ezren követik, valószínűleg azért, mert ezt a fórumot általában bulvár-felületként kezeli az igényesebb közvélemény. Sokkal népszerűbbek ugyanakkor a pártok és politikusok profiljai – azonban az épp a parlament háttérbe szorulását demonstrálja. Példaként hozhatunk még egy észet kezdeményezést, a *Tána Otsustan Mina* („Ma én döntök”), röviden „TOM” portált, amelyet 2001-ben hoztak létre az e-kormányzás egyik zászlóshajó-projektjeként. A portálon a polgárok törvényalkotást kezdeményezhetnek, és bár kezdetben sikeresnek tűnt, egy-két év alatt elsorvad, s inkább kínossá kezdett válni a nevetséges törvényjavaslatok tömege miatt. (Charles 2009: 212-213)

Meg kell említeni a parlamenti nyilvánosság legitimációs funkciója mellett az ellenőrzést támogató funkcióját is. A plenáris vagy bizottsági ülésen lefolytatott viták során az ellenzék kormányzatot érvelésre kényszeríti, de legalábbis döntéseinek alátámasztására, továbbá ügyeket, információkat tárhat a nyilvánosság elé. Ezek a kérdések és válaszok tájékoztatják a közvéleményt a közügyek állásáról és a kormányzat teljesítményéről. A magyar Alkotmánybíróság megfogalmazásában: „a szabad parlamenti vita hozzájárul ahhoz, hogy a választópolgárok megfelelő képet alkossanak az országgyűlési képviselők és más fontos közjogi tisztségviselők tevékenységéről, és kellő információk birtokában vegyenek részt a politikai diskurzusban és döntéshozatalban.” (50/2003. (XI.5.) AB hat.) A nyilvánosság tehát az ellenőrzés általános eszköze,

annak mintegy éltető közege. Ezen belül működnek a parlamenti ellenőrzés specifikus információszerezési eszközei – politikai viták, kérdések, interpellációk, vizsgálóbizottságok. (Nödl 1995: 24)

3.2. A parlamenti viták belső garanciái

Magának az érdemi parlamenti vitának az alkotmányos biztosítékaira is ki kell térnünk. A törvényhozó testület hatásköreinek gyakorlásához elengedhetetlen ugyanis, hogy a képviselők érdemi felszólalási és alternatíva-állítási eszközökkel, lehetőségekkel bírjanak. A parlamenti viták garanciái tehát a felszólalási időkeretek, a rendszeres üléselés és a törvényjavaslatok benyújtásának lehetősége is (12/2006. (IV. 24.) AB hat.), ezen eszközök hasznélvezője, természeténél fogva az ún. ellenzék. (Smuk 2008: 141 skk.)

A közügyek – a napirend – parlamenti megvitatásának demokratikus jellegét az biztosítja, hogy a plénum nyilvánossága előtt minden politikai tényező, akár minden képviselő megszólalhat, véleményét elmondhatja. A parlamenti vita, a szólás szabadság az ellenzék létének egyik legfontosabb közege, hiszen szerepét csak így tudja betölteni. Azonban az eljárási szabályoknak a parlament hatékony működését is szolgálniuk kell azzal, hogy gátat szabnak a döntéshozatal elodázását vagy megakadályozását célzó ellenzéki technikának: az obstrukciónak, a parlamentarizmus történetének legtöbb vitát kiváltó jelenségének. A parlamenti funkciók összeegyeztetése az alkotmányos parlamenti jogi szabályozás egyik legszebb kihívása. Bihari Mihály hívja fel a figyelmet, hogy a parlamentek szerepe átalakul: immár nem kizárólagos terepei a politikai vitáknak és véleménynyilvánításnak. (Különvéleménye a 12/2006. (IV. 24.) AB határozathoz.) Jellinek pedig arra figyelmeztet, ha a házszabályok az elképzelhető összes obstrukciós lehetőséget kiiktatják, akkor a parlamentet egy (le)szavazógép szintjére alacsonyítják, és az obstrukció révén megnyilvánuló politikai küzdelmeket az utcára utasítják (idézi: Grube 1965, 193). Tehát a képviselőknek be kell érniük a rendelkezésre álló szűkös időkerettel, ugyanakkor az eljárási szabályok által garantált (definiálandó, megfelelő hosszúságú) idő biztosíték a megszólalás lehetőségére. A házszabályok által biztosított képviselői jogok megsértésével valójában a demokratikus döntéshozatali eljárás súlyos hibát szenved, a jogalkotás érvényessége is megkérdőjeleződik:

„A demokratikus hatalomgyakorlás alkotmányos követelményei magukba foglalják a jogállami

intézményrendszer (így az Országgyűlés) hatékony működését, és egyben a népszuverenitáson alapuló, a köz érdekében végzendő képviselői tevékenység alkotmányi védelmét is. A parlamenti munka lényegéhez tartozik a tárgyalásra kerülő ügyek minden oldalú beható megvizsgálása, a legkülönbözőbb vélemények meghallgatása. Következésképpen az Alkotmány 2. § (2) bekezdésében deklarált, a képviselő útján való hatalomgyakorlás központi (országos) szinten az Országgyűlés működése által a döntéshozatal — jellemzően a törvényalkotás — folyamatában érvényesül. Ebben a folyamatban a döntés-előkészítés, a törvényjavaslatok megvitatása (a képviselői beszédjog) meghatározó jelentőséggel bír.” (12/2006. (IV. 24.) AB hat., megerősíti a 164/2011. (XII. 20.) AB hat.)

A képviselői jogok áttekintéséhez kapcsolódóan megemlítem azt az alkotmányos kérdést, hogy a törvényhozás tagjainak beszédjogát melyik alkotmányi rendelkezésből vezetjük le: a véleménynyilvánítás szabadságából, vagy pedig inkább a képviselői demokrácia és a szabad mandátum összekapcsolásából származó „tárgyalási jognak” tekintjük-e? A beszédjog parlamenti korlátozásának intézményeit (csak a képviselőket illető jog, az is behatárolt a beszédidő és a kezdeményezési jogok terén, a fegyelmi jog révén a parlamenti eljárások méltóságának és zavartalanságának érdekében, és a diszkriminatív frakciójogok révén a függetlenekkel szemben) ugyanis eltávolítják ezeket a jogokat az „általános” véleményszabadságtól. Más oldalról pedig a képviselők munkájának védelmére szolgáló intézmények (pl. mentelmi jog, információkhoz jutás joga) mindenképpen a politikai diskurzusok, a kommunikációs jogok támogatását szolgálják. A funkcionális megközelítés mellett a jogvédelem is eltérő lehet a két felfogás alapján. Amennyiben a véleményszabadságból levezetett alapjognak tekintjük a képviselői véleménynyilvánítást a parlamenten belül is, az sajátos megvilágításba helyezné az eljárási szabályokat. Ezért a magam részéről a parlamenti eljárásokban megnyilvánuló a képviselői beszédjogot inkább tanácskozási jognak tartom, amelynek alkotmányos háttere a képviselők közreműködési joga, a köz érdekében végzett tevékenységük alaptörvényben rögzített joga, mandátumuk gyakorlása. A politikai diskurzusok alkotmányos védelme, a demokratikus közvélemény kialakulásának követelménye ugyanakkor meglátásom szerint az eljárási keretek között gyakorolt beszédjogot is erős védelem alá helyezi, és több házaszályi intézményt adekvát(abb) módon igazol. (Kukorelli & Smuk 2014: 345-359;

Szente 2009: 697-699; továbbá Salamon László különvéleménye a 3206/2013. (XI.18.) AB határozathoz.)

4. Az utca és a világháló

A politikai diskurzusok felületei között természetesen meg kell emlékeznünk az egyik klasszikusról, valamint a legújabb, a technológiai vívmányok által lehetővé tett fórumról. Az első a közterületek, a második az internet nyilvánossága. Mindkettő felület a szabadság felemelő érzését kínálja, ez adódhat a szabad levegőn vagy a privátszférában való alkalmazás élményéből, vagy a politikai diskurzusokhoz és akaratképzéshez való, gyakorlatilag szinte költségek nélküli hozzáférésekből – ezt azonban a vonatkozó magatartásszabályok vizsgálata is megerősíti. Az előbb említett felületekhez képest máshol húzódnak a jog általi szabályozás határai; ezt normatív illetve gyakorlati, fizikai sajátosságok egyaránt indokolják.

4.1. Az „utcák és terek szabadsága”

A békés gyülekezést a nemzetközi dokumentumok és az alkotmányok egyaránt külön emberi jogként ismerik el, azonban általános felfogás, hogy a kommunikációs jogok közé tartozik. Az EBESZ olyan jogként fogja fel, amely lehetőséget kínál érdemi, hatásos véleménynyilvánításra olyan csoportoknak vagy személyeknek, amelyek kívül szorultak a népképviselői szervekből, a választásokon vagy a médiában nem jelenhettek meg. Ráadásul a nagy tömegek megjelenése hírértékkel bír, így a média nagy valószínűséggel tájékoztat róla – így aztán a politikai diskurzus részévé válik, sokszor azonnali reakciókat kiváltva. (*Handbook on Monitoring Freedom of Peaceful Assembly*, 7-8) A magyar Alkotmánybíróság felfogásában a „[g]yűlések megszervezésének, megtartásának, az azokon való részvételnek a joga nélkül a nézetek, információk megszerzésének és másokkal való megosztásának, a vélemények közösen történő kialakításának a lehetősége ugyanis aligha volna megvalósítható.” (55/2001. (XI. 29.) AB hat.) Ezek a „tüntetések, tiltakozó akciók a képviselői szervek, a kormányzat és a közvélemény számára is jelzik a társadalomban megjelenő feszültségeket.” (4/2007. (II. 13.) AB hat.)

Ennek megfelelően olyan jognak tekintjük, amelynek során a közterületen gyülekezők véleményét nyilvánítanak, a helytől és a rendelkezésre

álló eszközöktől függően sajátos formában. A közterület a cselekvés és a hangos szó területe, azonban gyakran írásos formában (transzparenszek, jelképek, stb.) is megjelennek az üzenetek. A közterületi gyülekezés fogalmilag közösségben való joggyakorlást jelent, s mint ilyen, hangerejében, látványosságban és erődemonstrációban hangsúlyt adhat amúgy egyébként csendesnek tűnő (mert írásba foglalt) nézeteknek. A közterületen való tömeges megjelenés feltételez némi szervezetettséget, koordinációt, azonban a gyűléseken való véleménynyilvánításoknak egészen más az „eljárási” intézményesülése, mint a falak között, a képviselőtestületekben való megszólalásoknak. Az emelvények, vagy megafonok szónokai talán előre megállapított rendben szólalhatnak meg, azonban a tömeg bekiabálásai, a résztvevők szimbolikus cselekményekkel (sípolás, zászlók lengetése vagy éppen égetése, stb.) való véleménynyilvánítása teljesen diffúz, a szervező többnyire a tekintélyéből fakadó ráhatáson kívül nem sokat tehet ezek ellen, vagy ezek kiváltására. Hajas Barnabáshoz (Hajas 2014: 60-62) hasonlóan, magam sem tekintem a gyülekezési jogot egyszerűen a véleménynyilvánítás egyik formájának (az ugyanis politikai részvételt is biztosít, továbbá a térbeli-fizikai jelenlét sajátos dimenzióval gazdagítja a kommunikáció jogát), noha jelen dolgozat vizsgálódási szempontja ezt az aspektust emeli ki.

A szabad levegő nem jelenti a jogi szabályozás hiányát, a közterületek való gyülekezés épp e sajátossága révén több szabályozási igényt támaszt. Ezeket és a velük kapcsolatos, a politikai diskurzusokat érintő alkotmányjogi kérdéseket az alábbiakban foglalhatjuk össze.

A gyülekezés nyers és direkt kommunikáció, amelynek lefolyása közben az egyébként tiltott véleménynyilvánításra másképp lehet reagálni, mint a nyomtatott vagy közvetített felületek esetében: az erőszakra uszításra, vagy éppen az erőszakos véleménynyilvánításra esetleg fizikailag azonnal be lehet avatkozni (természetesen ennek különböző akadályai lehetnek). A tömeg miatt továbbá a rendezés, a rend fenntartása általában meghaladja a szervezők – sokszor civil szervezetek, mozgalmak – erőforrásait, így a rendőrség eszközeit kell igénybe venni. A rendőrség szerepét indokolja még, hogy a közterületet mások is használják. Az a kisebb probléma most számunkra, hogy ott közlekednek, fontosabb, hogy azonos helyszínen párhuzamos vagy vetélkedő gyűlések lehetnek, ezek résztvevőit is megilleti a gyülekezési jog. Agreszívabb csoportok vagy súlyosabb nézeteltérést

megjelenítő gyülekezések egymás közötti „kommunikációja”, áthatása alapvetően olyan problémát okoz, amely mindegyik oldal alapjogát érinti (korlátozhatja).

A fentiekre tekintettel az állam intézményvédelmi kötelezettsége nyilvánvaló, és ez a felület „direkt” jellege miatt főként fizikai védelmet jelent. A békés jellegét veszített, vagy egyéb törvényi indokot megvalósító gyülekezést a rendőrség akár erőszakkal is feloszlatja; a párhuzamos vagy „ellen-” gyülekezéseket elválasztja egymástól, kordonnal, útzárral, fizikai fellépéssel, stb., annak érdekében, hogy valamennyi gyülekezés zavartalan lefolyását biztosítsa. Az ily módon megóvott, körülzárt gyülekezés esetében felmerül, hogy „bár sikerül a demonstráción résztvevők alapjog-gyakorlását hézagmentesen megvédeni, azonban a gyülekezési jog szubjektív oldala csorbát szenved. A demonstráció egy kiürített, nézők elől hermetikusan elzárt területen történő megtartása alkalmas lehet arra, hogy a megalapozott véleménynyilvánításhoz elengedhetetlen kommunikációs folyamatot befolyásolja. Ez pedig a véleménynyilvánítás szabadságához való joggal összefüggő visszasság közvetlen veszélyét is magában hordozná.” (Hajas 2009b: 37)

A közterületen való véleménynyilvánítás arra is különösen alkalmas, hogy úgy célozzon meg személyeket, a lakosság egyes csoportjait, hogy azok nem tudnak kitérni, végig kell hallgatniuk az őket ért támadásokat. A foglyul ejtett közösség elve megjelent a magyar gyakorlatban és a strasbourgi bíróságnál is. (Vona v Hungary, 2013) Ez a körülmény azt a hatást erősíti, hogy a gyülekezési jog mások jogainak sérelmével járhat, s ezért korlátozása demokratikusan is indokolt lehet.

További gyülekezési korlát, hogy a magyar törvény szerint a népképviselői (és bírósági) szervek működésének zavartalansága érdekében a rendőrség megtilthatja a rendezvény megtartását. (Hajas 2014, 43-45, 269-283) Ezt az alkotmányos szervek működésének zavartalansága, illetve a képviselői demokrácia, a képviselők szabad mandátumának befolyásmentes gyakorlása védelme érdekében igazolhatónak tartjuk. Ez a megengedés arra irányulhat, hogy a népképviselői szervek (NB. az önkormányzatok képviselőtestületei is) ülésének helyszínét adó épület környezete *eo ipso* ne zárja ki a politikai gyűlések tartását, míg a képviselőket fizikailag akadályozó (pl. élőlánc a szavazásra érkező képviselők feltartására a parlament körül) vagy zaklató akciók már túlmutatnak a politikai kommunikáció demokratikus igényeire.

A gyülekezés békés jellege kulcskérdés, annak alkotmányos védelme szempontjából. A véleménynyilvánítás szabadságának egyes határeseit tekintve azonban a rendőri intézkedések ebből a szempontból érdekes igazolási kérdéseket vetnek fel. Felmerülhet, hogy a résztvevők maszkot, vagy más, az arcukat eltakaró dolgot viselve kívánnak véleményt nyilvánítani. Ezt – bár felmerült – indokolatlan lenne az arra való előkészületként értékelni, hogy a rendezvény békétlenség fordulása esetén nehezítsék az illetők azonosítását. (Lápossy 2009: 39) A drasztikus szimbolikus beszéd egyik iskolapéldája továbbá a zászlóégetés. A gyülekezési jog gyakorlása során megvalósított égetés – bár a hatóságok részéről könnyen tűnhet garázdaságnak (amelynek feltétele a kihívóan közösséggel szembe fordított magatartás, amely alkalmas arra, hogy másokban megbotránkozást vagy riadalmat keltsen) – önmagában a véleménynyilvánítás szabadsága alá tartozó magatartás, amennyiben semmilyen további erőszakra vagy gyűlöltre uszítás nem valósul meg. Mint ilyen természetesen nem alapozza meg a rendezvény feloszlását. Az ECtHR tartós gyakorlata szerint az ilyen sokkoló és felkavaró véleménynyilvánítást is védi a 10. cikk. (Christian Democratic People's Party v Moldova, no. 2., 2010)

A hatóságok gyülekezések általánosan elérhetővé tételének alapján működő média ingerküszöbét is, ezért érdemes összekapcsolnunk a sajtószabadságot és az újságírói tevékenységet a gyülekezési joggal. A sajtó szabad működése érdekében a rendezvényről beszámoló újságírók munkáját a hatóságok nem akadályozhatják, ez akár cenzúrának is minősülhet. Természetesen az újságírók is kötelesek bizonyos magatartási követelményeknek eleget tenni: nem avatkozhatnak be a rendezvénybe, elfogulatlanul kell tudósítaniuk. (*Handbook on Monitoring Freedom of Peaceful Assembly*)

Végül megemlítem azt az alkotmányos problémát, hogy sokszor nem egyértelműen megítélhető, bizonyos közterületi gyűlések a gyülekezési jogról szóló törvényi szabályozás hatálya alá tartoznak-e. Az EBESZ ajánlása szerint, ha tágran értelmezzük a gyülekezés fogalmát, akkor a politikai demonstrációvá alakuló temetések vagy egyházi rendezvények is alá tartoznak. Felmerült a magyar gyakorlatban, hogy a közterületen tartott sajtótájékoztatók esetében a rendőrség fellépett (legalábbis egy igazolási intézkedés erejéig). Ezek a sajtótájékoztatók ugyan politikai jelentőségű események, amikor a tájékoztatót tartó szervezet egy jól megválasztott

közterületet használ mondandója nyomtatékosítására (pl. minisztérium épülete, botrányba keveredett politikus háza előtt), ettől azonban az odaseregglő média képviselőinek „gyűlése” nem tartozik a gyülekezési jog hatálya alá. Mi lehet a feltétel ehhez? „A gyülekezési jog szabadságjogi jellegű kommunikációs alapjog, amely szorosan kapcsolódik a véleménynyilvánítás szabadságához: *a rendezvényen részt vevők közös kiállása és véleménynyilvánítása* áll alapjogi védelem alatt.” (Hajas 2009a: 90)

4.2. A szabad Internet romantikája és az információs svédasztal

Az új típusú médiaszabályozások egyik fő jellemzője, hogy kiterjesztik hatályukat a világhálóra, mert felismerik, az internet egy olyan platformmá vált, amely nemcsak alkalmas arra, hogy a hagyományos módon sugárzott műsorok egy új felületen is megjelenjenek, hanem új típusú kommunikációs szolgáltatásokat és formákat tesz lehetővé – amellyel pedig sikerrel veszi fel a versenyt a fogyasztók körében általánosan legnépszerűbb, vezető pozícióban levő televízióval. A médiaszabályozáson túl is megállapítható egyéb jogok hatása az internetre – bár a kibertér teljes szabályozatlansága a demokrácia modern felfogásában élen jelen van. (Koltay 2012, 487, 506) A demokratikus eljárások átalakulására is lehet hivatkozni, amikor azt látjuk, hogy a korábbi „egyirányú” média fogyasztásával ellentétben, az internet aktivizálja és mobilizálja az embereket, sokkal több információt és megszámlálhatatlan csatornán képes hozzájuk eljuttatni, pillanatok alatt, akár „valós időben”. Az internet tehát mind hatása, mind szolgáltatásai újszerűsége miatt megkerülhetetlen felület az alkotmányjog számára.

Az internet, vagy gyakran az „online” világ megítélésének a főbb kérdései témánk szempontjából a következők. (Bartóki-Gönczy & Pogácsás 2012: 581-605; Holznagel 2013: 141-156)

Elhatárolási kérdéseket vet fel a médiatartalom-szolgáltatások és az egyéb internetes kommunikáció jelensége, továbbá tisztázandóak szabályozásuk eltérései. Megállapítható, hogy az interneten is támogatandó a véleménynyilvánítás szabadságának érvényesülése. Frank La Rue, az ENSZ különmegbízottja megállapítja, hogy a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 19. cikkét már azzal az előrelátással szövegezték, hogy a technikai fejlődés révén később kialakuló minden

lehetséges felületen biztosított legyen a vélemény-szabadság. (A/HRC/17/27, 7)

Jelen dolgozat témáját tekintve az internetet mint olyan felületet fogjuk fel, amely a politikai diskurzusok számára teret kínál. A téma kidolgozása miatt szükséges megjegyezni, hogy az interneten olyan szolgáltatások és tartalmak is megjelennek, amelyek a médiaszabályozás hatálya alá tartoznak (ld. fentebb). Itt az egyéb tartalmakra és kommunikációs elemekre koncentrálok, így különös jelentőséggel bír a közösségi médiának vagy web 2.0-nek („webkettőnek”) nevezett jelenség. Azokat a tartalmakat és formákat is a politikai diskurzus részeinek tekintem, amelyek talán nem a médiaszabályozás fogalma alá eső tömegkommunikáció elemei, de szociológiai értelemben nagyon hasonló funkciót töltenek be. Meglehet, a felhasználók jelentős köre nem kíván részt venni a politikai diskurzusokban, inkább csak szórakozásra, magánéleti kapcsolatok ápolására használja az Internet nyújtotta lehetőséget. Azonban a két szféra, a felhasználók interaktív közreműködésén, tartalom-szolgáltatásán alapuló közösségi és a hagyományos, profi tömegkommunikációs média elhatárolása nehéz. „...a kettő egyre inkább összemosódik – egy-egy politikai vita kapcsán a közösségi oldalakat szinte elárasztják a szórakoztató videók, bejegyzések, kommentek, stb., amelyek elősegítik a véleménypluralizmust, és kétség kívül komoly véleményformáló hatással is bírnak.” (Bartóki-Gönczy & Pogácsás 2012: 587) Az ENSZ szakmai jelentése úgy fogalmaz, hogy az újságírók védelmére szolgáló intézkedéseket ki kell terjeszteni a nem professzionális, ún. „civil újságírókra” is, hiszen ők, a hétköznapi emberek is jelentős és fontos információt oszthatnak meg egy adott helyzetben. (UN General Assembly, 2010, A/65/284, 17-18.)

Szabályozási kérdéseket vet fel az interneten elérhető anonimitás. A hozzászólók bátrabban nyilvánítanak véleményt, amennyiben személyüket nem kell felfedniük, ez még a demokratikus viták minőségét is támogatni látszik – hiszen érvek ütözkönek, a véleményt formáló személy szociális, stb. háttérére tekintet nélkül. Azonban az anonimitás a jogsértőnek minősülő megnyilvánulásokra is bátorítást adhat, márpedig a véleményszabadság korlátait az interneten is számon lehet kérni. (Bartóki-Gönczy & Pogácsás 2012, 588 skk) A kérdés az, hogy az anonimitás és a jogérvényesítés egyéb nehézségei (pl. joghatóság problémája a globális szolgáltatások kusza valóságában) révén jelentkezik-e az internetes kommunikáció nagyobb szabadsága, vagy sajátos jogi rezsimről beszélhetünk-e.

A „hagyományos” kommunikációjogi szabályozás kiterjedt alkalmazásának próbakövei az interneten közzétett tartalmakért való felelősség sajátos esetei. Ezek egyik központi kérdése, hogy az internetes szolgáltatók különféle körei felelősséggel tartoznak-e olyan tartalmakért, amelyeket nem ők hoztak létre, de azok a tartalmak olyan felületen jelentek meg, amelyeket ők alkottak vagy működtetnek (ld. közvetítő szolgáltatók felelőssége, web 2.0 felületeket működtetők felelőssége, kommentekért és blogokért való felelősség kérdései). (Részletesen: Bartóki-Gönczy & Pogácsás 2012, 595-601) A közvetítő szolgáltatók illetve a közösségi diskurzus felületeit biztosítók (legyen az akár a kommentelést lehetővé tevő internetes újság) korlátozott felelőssége látszik meggyőző álláspontnak számomra. Amennyiben a jogsértő tartalomra megfelelő eljárásban felhívják ezek figyelmét, és ez alapján intézkednek az eltávolításról vagy a jogsérelem megszüntetéséről, akkor mentesülésük elfogadható („notice-and-take-down” rendszer). Akár a tartalomfeltöltés üzemszerű szűrése, akár a felhasználók anonimitásának tagadása megoldást kínálhatna, igaz, ez némileg paradigmaváltással járna az internet világára nézve, s gyakorlati megvalósíthatóságával kapcsolatban komoly kétségek merülhetnek fel. Hacsak nem a kommentelési-hozzászólási lehetőségek teljes felszámolását választják. Ez azonban az öncenzúra el nem fogadható változatának tekinthető, és a demokratikus diskurzusok modern felületeinek drasztikus sérelmével járna. Ez az „öncenzúra” valójában azért is veszélyes, mert a tartalomszűrést magáncégek végeznék, jogilag nem követhető és nem átlátható módon. (Frank La Rue jelentés (A/HRC/17/27) 11-14: megfogalmazza, hogy a közvetítő szolgáltatót és felületeket nyújtó magánvállalatoknak alapvetően csak bírósági határozatok alapján kellene beavatkozniuk a kommunikációs folyamatokba, és az ilyen intézkedések is legyenek teljesen transzparenszek, a visszaélések megelőzése érdekében.)

Visszautalok továbbá arra a gondolatra, amely szerint a politikai diskurzusokban és a közvélemény formálódásában kiemelkedő szerepet játszanak a közösségi média felületei. Ezeket szerintem nem lehet minden esetben szigorúan elválasztani a magánkommunikáció-tömegkommunikáció elvén, mint ahogyan azt a nem eléggé alapos indokolásában a 19/2014. (V.30.) AB határozat megtette.

Az Alkotmánybíróság ebben a döntésében az internetes kommentekért való felelősséget kiterjesztette a fórumokat működtetőkre is, tekintet nél-

kül arra, hogy a kifogásolható, jogsértő hozzászólásokat később szűrték és eltávolították – miközben az internetes kommunikáció körében ismételt elzárkózott a közösségi oldalak és blogok vizsgálatától. A többségi indokolás szerint ugyanis az Alaptörvény IX. cikke a nyilvános szólást védi, a közösségi oldalak hozzászólásai, posztjai pedig regisztrációval érhetőek el, és szűrhető személyi kör számára szólnak. Valójában ez a webkettő időszakának, a virtuális közösségi lét sajátosságainak tényleges megfontolása nélkül fogalmazódott meg. A közösségi oldalakon a magánszféra technikailag konstruálható ugyan, de a praktikus tapasztalat az, hogy ezeket a fórumokat mozgalmak, pártok, politikusok, sajtó- és médiaszervezetek, általában közéleti szereplők intenzíven használják. (Az AB határozat ezt a ténytet, mint kivételt, megemlíti, de semmilyen további következtetést nem fűz hozzá – ezt a kritikát megfogalmazta Stumpf alkotmánybíró is különvéleményében.)

A hozzászólások szolgáltatók általi előzetes moderálása lehet kimentő körülmény, ám ezzel az AB határozata a kommentelésben megnyilvánuló diskurzus mint műfaj szolgáltatók általi általános korlátozását vetíti előre. A kommentekért való szolgáltatói felelősség megállapítása miatt ily módon ez a restriktív döntés mintha az „internet szabadságának” romantikus felfogását áttolná a „Facebook szabadságának” felfogására.

A kormányok az internet globális lehetőségeiben egyszerre találhatnak fejlesztési perspektívát (jó állam szolgáltatásai, tájékoztatás, stb.), és kockázatokat. Még a demokratikus rendszerek is többször nyilvánvaló ellenségnek tekintik az internetes szabadság köreit, amely felerősíti a nemzetbiztonságra leselkedő veszélyeket. Ezért világszerte elterjedt az internetes tartalmak tartalmi szűrése, sőt az internethez való hozzáférés korlátozása. Ezek körében emlékezzünk a véleményszabadság elfogadott korlátaira, amelyek alapján a tartalmi szűrési szempontok demokratikusan igazolhatóak lehetnek (pl. a gyermekpornográfia).

Az említett emberi jogi előnyök, a demokrácia és a szabadságjogok erősítésének lehetősége miatt felmerült, hogy az internethez való jogot emberi jogként kellene elismerni és védeni. Mivel technikailag nemcsak a tartalomszűrés, vagy az internet-forgalom ideiglenes korlátozása képzelhető el, hanem az is, hogy egy ország teljes egészében lekapcsolja az internetet („*internet kill switch*”), a kérdés az emberi jogok legújabb generációjának valós problémájává válik. A világhálóhoz való hozzáfé-

rés szabadsága igazolható a véleménynyilvánításhoz, a tájékozódáshoz, az önmegvalósításhoz való jog alapján is, de a nyugati demokráciák társadalmainak kiterjedt gazdasági-közéleti internet-függése révén is. Néhány országban már regisztrálhatunk jogi szabályozási előrelépéseket, ezek mind erősítik a világháló azon demokratikus ismérveit és előnyeit, amely szerint szinte költségek nélkül, bárki bekapcsolódhat a politikai diskurzusokba, ott véleményt formálhat, információt oszthat meg és szerezhethet. (Lucchi 2013: 157-173)

Az internet nemcsak a politikai diskurzusok számára kínál felületet, hanem forrásul, információs svédasztalként is szolgálhat. A közérdekű adatok közzététele az interneten hatalmas lehetőségeket kínál az információs szabadság fejlődése számára. Ez abban áll, hogy egyre nehezebb lesz technikai nehézségekre hivatkozni, ha egy állami szerv működésére, kezelésében levő adatokra vonatkozó közzétételi kötelezettség ellenében próbálunk érvelni. Ebből a szempontból a honlapok működtetésének és naprakészen tartásának rendkívül alacsonyak a határköltései, míg a közügyek iránt érdeklődő polgárok és újságírók számára az adatokhoz való hozzáférés válik – anonimitásával, ingyenességével, stb. – egyszerűvé.

Köszönetnyilvánítás

A kutatás a TÁMOP-4.2.4.A/2-11/1-2012-0001 Nemzeti Kiválóság Program című kiemelt projekt keretében zajlott; a projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósul meg. (Magyary Zoltán Posztdoktori Ösztöndíj.)

Felhasznált irodalom

- Bajomi-Lázár P., Stetka V., Sükösd M. 2010. Közszolgálati televíziózás az Európai Unióban. In: Médiakutató, 4.sz. Elérhető: http://www.mediakutato.hu/cikk/2010_04_tel/01_kozszolglati_televizio_unio
- Bartóki-Gönczy B., Pogácsás A. 2012. A médiatartalom-szolgáltatásnak nem minősülő internetes tartalmak szabályozása. In: Koltay–Nyakas, 581-609.
- Beyme K. v. 1999. Die parlamentarische Demokratie. Entstehung und Funktionweise 1789-1999. (3. Aufl.) Opladen/Wiesbaden, Westdeutscher Verlag GmbH.
- Bodnár E. 2014. A választójog alapjogi tartalma és korlátai. Bp., HVG-ORAC.

- Cabrera A. 2011. Az inkluzív e-parlament modellje. Kirekesztés, inklúzió és demokratikus részvétel az európai parlamentek információs terének világában. PhD-értekezés. Elérhető: http://tatk.elte.hu/component/docman/doc_download/2528-cabrera-alvaro-disszertacioja
- Charles A. 2009. New Media, New Europe: Estonia's E-mediated State. In: Charles A. (ed.) Media in the Enlarged Europe. Politics, Policy and Industry. Intellect Books.
- Grube K. D. 1965. Die Stellung der Opposition im Strukturwandel des Parlamentarismus. Köln.
- Gyórfi T. 2009. 2. § [Alkotmányos alapelvek; ellenállási jog.] In: Jakab A. (szerk.) Az Alkotmány kommentárja. Bp., Századvég.
- Habermas J. 1999. A társadalmi nyilvánosság szerkezetváltozása. Bp., Osiris.
- Hajas B. 2009a. A gyülekezési joghoz kapcsolódó további kommunikációs kérdések. In: Gyülekezési jogi projekt. ÁJOB projektfüzetek 1. Elérhető: http://www.ajbh.hu/static/beszamolok_hu/2008/pdf/gyulekezesijogi.pdf
- Hajas B. 2009b. Gyülekezési jog – a jogalkalmazás során felmerülő újabb problémákról. (III.) Intézményvédelmi kérdések – Teória és praxis. In: Közjogi Szemle, 3.
- Hajas B. 2014. Utcák, terek szabadsága. Bp., Századvég.
- Holznagel B. 2013. Internet freedom, the public sphere and constitutional guarantees. In: Routledge Handbook of Media Law. In: Monroe E. Price et al. (eds.) Routledge Handbook of Media Law. London/New York, Routledge.
- Keane J. 1999. Média és demokrácia. Bp., Helikon.
- Kerégyártó Á. 2009. A deliberáció esélyei az intézményesült nyilvánosságban. X. RODOSZ Konferencia, Kolozsvár, 2009. Elérhető: <http://www.rodosz.ro/files/Kerekgyarto%20A gnes.pdf>
- Koltay A. 2012. A médiatartalom-szolgáltatások meghatározása és differenciálása a szabályozásban. In: Koltay & Nyakas, 487-508.
- Koltay A., Nyakas L. 2012. Magyar és európai médiajog. Bp., Complex.
- Koltay A., Polyák G. 2012. Az Alkotmánybíróság határozata a médiaszabályozás egyes kérdéseiről. In: JeMa, 1.
- Kukorelli I. & Smuk P. 2014. Véleményszabadság vs parlamenti fegyelmi jog. In: Patyi A. & Lapsánszky A. (szerk.) Rendszerváltás, demokrácia és államreform az elmúlt 25 évben: Ünnepi kötet Verebélyi Imre 70. születésnapja tiszteletére. Bp., Complex Wolters Kluwer.
- Láposy A. 2009. Gyülekezési jog – a jogalkalmazás során felmerülő újabb problémákról. (III.) Egy feltétel mind felett – A rendezvény békés jellege és annak elvesztése. In: Közjogi Szemle, 3.
- Lucchi N. 2013. Freedom of expression and the right of access to the Internet. A new fundamental right? In: Monroe E. Price et al.
- McKay W., Johnson Ch. W. 2012. Parliament and Congress: Representation and Scrutiny in the Twenty-First Century. Oxford University Press.
- Nödl A. 1995. Parlamentarische Kontrolle. Das Interpellations-, Resolutions- und Untersuchungrecht. Wien, Böhlau.
- Nyakas L. 2012. Az Európa Tanács médiapolitikája. In: Koltay & Nyakas, 189-197.
- Nyakas L. & Koltay A. & Mayer A. & Pogácsás A. 2012. Az audiovizuális média szabályozása az Európai Unióban, joghatósági kérdések az európai médiapiacra. In: Koltay & Nyakas, 157-187.
- Pokol B. 2009. Tömegkommunikáció és politika. In: Bihari M. & Pokol B.: Politológia. Bp., Tankönyvkiadó.
- Polyák G. 2012. Párhuzamos valóságok. Az Alkotmánybíróság nyilvánosság- és médiaképe társadalomtudományi eredmények tükrében. In: Fundamentum, 4.
- Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, Frank La Rue. United Nations General Assembly, 2011. (A/HRC/17/27) Elérhető: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/132/01/PDF/G1113201.pdf?OpenElement>.
- Scott P. 2013. (Political) Constitutions and (Political) Constitutionalism. In: German Law Journal, 12.
- Smuk P. 2007. Pártjog és politikai pluralizmus. In: Politikatudományi Szemle, 3.
- Smuk P. 2008. Ellenzéki jogok a parlamenti jogban. Bp., Gondolat.
- Smuk P. 2009. Az Országgyűlés funkcióinak fejlődéstörténete 1985-1990. In: Jog-Állam-Politika, 3.
- Szente Z. 2009. 20.§ [Az Országgyűlés tagjainak jogállása.] In: Jakab A. (szerk.) Az Alkotmány kommentárja. Bp., Századvég.

Magyarországi jogforrások

2010. évi CIV. törvény a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól [Smtv.]
2010. évi CLXXXV. törvény a médiaszolgáltatókról és a tömegkommunikációról [Mttv.]
4/2007. (II. 13.) AB határozat. 55/2001. (XI. 29.) AB határozat. 50/2003. (XI.5.) AB határozat. 12/2006. (IV. 24.) AB határozat. 164/2011. (XII. 20.) AB határozat. 165/2011. (XII. 20.) AB határozat. 3206/2013. (XI.18.) AB határozat. 19/2014. (V. 30.) AB határozat.

Handbook on Monitoring Freedom of Peaceful Assembly. OSCE/ODIHR, Warsaw, 2011. Elérhető:

<http://www.osce.org/odihr/82979?download=true>

Az Európai Unió és az Európa Tanács jogforrásai

Az Európai Parlament és a Tanács 2010/13/EU irányelve (2010. március 10.) a tagállamok audiovizuális médiaszolgáltatások nyújtására vonatkozó egyes törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek összehangolásáról (Audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv, AVMS).

CM/Rec(2007)3 of the Committee of Ministers to member states on the remit of public service media in the information society.

CM/Rec(2011)7 of the Committee of Ministers to member states on a new notion of media.

Res. 1636 (2008) indicators for media in democracy.

CM/Rec (2007) 2 on media pluralism and diversity of media content.

CM/Rec(2007)15 of the Committee of Ministers to member states on measures concerning media coverage of election campaigns.

RES. 1142 (1997) on parliaments and the media.

Velencei Bizottság állásfoglalásai

CDL-AD(2009)031 - Guidelines on Media Analysis During Election Observation Missions.

CDL-EL(2013)006.

Report on the Role of the Opposition in a Democratic Parliament, CDL-AD(2010)025.

Az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítéletei

Vona v Hungary (2013); Christian Democratic People's Party v Moldova (2010)

EBESZ dokumentumok