

KLEIN TAMÁS

A sajtószabadság fogalmának jelentésmódosulásai egykor és ma

A sajtószabadság fogalma az alkotmányjogi irodalom évszázados vizsgálódásának egyik központi kategóriája, azt is mondhatnók, hogy napjainkra egyfajta „demokráciamérő” kritériummá vált.

A sajtószabadság fogalma ugyanakkor – álláspontom szerint – nem unisono jellegű, hanem számos különböző jelentéstartománnyal rendelkezik. Az elmúlt esztendőkből a közéleti viták tematikájának előkelő helyén szerepelt a magyar sajtószabadság jogi szabályozásának és érvényesülésének helyzete, anélkül, hogy e diskurzushoz hozzászólók a legcsekélyebb motiváltságot is mutatták volna e veretes alapjog elméleti szintű definíciójának megvitatására. Így a közös elméleti fundamentum hiányában sokan sokféle sajtószabadság-fogalommal operálva temették, vagy éppen ünnepezték a magyar sajtószabadságot. Magam úgy vélem, hogy ennek a rendkívül fontos politikai alapjognak az elemzése kizárólag különböző jelentéstartományainak (ha vannak ilyenek) a szisztematikus feltárása után lehet eredményes.

A sajtószabadság fogalmának történeti jelentésmódosulásai

A sajtószabadság fogalmának klasszikus értelmezési kerete, amely lényegében az alapjog voltariánus jogszemléletű eszményének felel meg, a (felvilágosult) abszolút állam hatalmának egyik korai korlátjaként került az alapjogok katalógusának előkelő helyére. A szabad sajtóhoz való jog szabályozásának története az egyetemes és honi alkotmányjogi históriának egyaránt meghatározó fejezetét alkotja. Hazánkban 1848-ban a pesti ifjúság, az utca szimbolikusan vívta ki a sajtó szabadságát, „eltörülvén” a cenzúra intézményét, hogy aztán az egyszerű, s mindenkorra eltörölt sajtórendészeti korlátozásokat a magyar joghistória oly sokszínű, olykor hanyattatott korszakaiban újból és újból bevezessék. A dualizmus közjogi rendszerében a sajtószabadság fogalmának a klasszikus liberális szemlélete uralkodott, míg a huszadik század autoriter rezsimjei e patinás szabadságjognak sajátos ideológia-érdek- és értékkötött tartalmat adtak. Az új doktrínák meritumában az aktuális establishment hatalmi érdekeinek megfelelő értelmezések álltak. A sajtó intézményrendszerét, s így a sajtószabályozást, az alkotmányjog tudomány igazolási érveit is funkcionálisan alárendelték az állami hatalmi érdekeknek, a jogi „reguláció” célja a sajtószabadság melletti hangzatos kiállítás mellett rendszerint annak rovására az államrend és a hatalmi struktúra megerősítése, védelme

volt. A sajtószabadság fogalmát is az adott politikai rendszer érdekeihez igazították, a huszas esztendőkkben a konszolidáció, utóbb az „öncélú nemzeti állam”, végül a „szocializmus és a nép” érdekeinek megfelelően.

Történetileg először tehát – amint arra már utaltam – az államtól szabad, az állami beavatkozástól mentes nyomtatási és terjesztési jog volt a meghatározó jelentőségű tartalmi összetevője a szabad sajtó alkotmányos jogának. Ennek pedig a legjellemzőbb, szimbolikus motívuma az volt, hogy megszűnt (és az állami hatóságok számára a továbbiakban tilalmazottá vált) az előzetes vizsgálat, a cenzúra. Hazánk első sajtótörvénye, az 1848. évi sajtótörvény maga is ezen az állásponton volt: „Az előző vizsgálat eltöröltetvén örökre, s a sajtószabadság visszaállítatván, ennek biztosítékául ideiglenesen rendeltetnek: 1. § Gondolatait sajtó útján mindenki szabadon közölheti, és szabadon terjesztheti.”¹

Az alkotmányjogi irodalom alapl művei közül válogatva is hasonló sajtószabadság értelmezésekkel találkozunk. Récsi Emil példának okáért 1871-es Magyarország közjoga című munkájában rögzítette, hogy e szabadságjog „a népnek valóságos és pedig az egyik legfontosabb politikai, az államélet viszonyaira vonatkozó joga” és a „sajtótörvény, mely az előző vizsgálatot örökre eltörölte, [a] sajtószabadságot visszaállította.”² Faluhelyi Ferenc definíciója is azonos szemléletet tükröz: „[s]ajtószabadság alatt értjük a polgárok azon jogát, hogy gondolataikat sajtó útján, vagy más technikai módon többszörösítve külön hatósági engedély nélkül közzétehetik”³ Faluhelyi ezt követően – a hatályos sajtótörvény⁴ logikai rendszerét magáévá téve és saját elméletébe építve – megkülönböztette a szabadságjog két irányát a közlés szabadságát (többszörösítés, kinyomtatás jogát) és a sajtótermékek szabad terjesztésének szabadságát. A szabadságot azonban ő is az államtól való szabadságban látta.

Kenedi Géza a huszadik század első évtizedeinek elismert sajtójogásza már kibontotta az államtól való szabadság egyes mozzanatait is, jelezvén, hogy melyek azok a jogi szabályok, amelyek szükségesek ahhoz, hogy a sajtó szabadsága a gyakorlatban valósággá váljék, érvényesülhessen. Kenedi fogalom meghatározása a következő: „A sajtószabadság fogalmába tehát lényegében a következő alkotórészek foglaltnak: 1. Hogy a gondolat sajtó útján való szabad közrebocsajtása megelőző vizsgálatától függővé téve ne legyen. 2. Hogy a gondolatközlés szabadsága ne legyen függővé téve előleges nyomdai engedélyektől és pénz-biztosítéktól sem. 3. Hogy az elkészült és közreadott nyomtatványt az államhatalomtól függő- és bírói biztosítékokkal el nem látott rendőrhatalom, így tehát maga a kormányhatalom a maga tetszése szerint le ne foglalhassa vagy el ne kobozhassa. 4. Hogy a nyomtatványok szerzőit ne lehessen üldözni bíróság (sic! – K.T.) sem másért, csakis olyan cselekményekért, amelyeket az általános büntetőtörvény büntetésre méltó cselekményeknek ismert fel. Különösen pedig a doktrinák és a magukban véve nem jogsértő vélemények, bármilyenek legyenek is, külön vétség címén üldözhetők utólag se legyenek.”⁵

A szerzők ezen túl már csak egyes sajtójogi alapintézményekkel foglalkoztak, úgy, mint a sajtó, az időszaki lap fogalmának megállapításával, vagy éppen a jogellenes tartalmakért való utólagos felelősség szabályainak, a speciális fokozatos és kizáró sajtójogi felelősségi rendszernek a kérdésével. A sajtószabadság fogalmának posztulátumainak behatóbb vizsgálatának lehetőségét kivétel nélkül elejtették.

¹ A sajtóról szóló 1848. évi XVIII. törvénycikk.

² RÉCSI Emil: *Magyarország közjoga*. Kiadja Pfeifer Ferdinánd, Buda-Pest, 1871. 363.

³ FALUHELYI Ferenc: *Magyarország közjoga*. A Karl könyvesbolt kiadása, Pécs, 1926. 162-163.

⁴ A sajtóról szóló 1914. évi XIV. törvénycikk.

⁵ KENEDI Géza: *A magyar sajtójog, úgy amint életben van*. Franklin-Társulat, Budapest, 1903. 11.

Az angol történeti alkotmány értelmezése során megkerülhetetlen klasszikus, Blackstone a sajtó szabadságát az alábbi, sokat idézett elvekben látta: „A sajtószabadság a szabad államnak lényeges alkotórésze, de csak abban áll, hogy a közlés nincs előzetes korlátokhoz kötve, nem pedig abban, hogy a sajtó útján elkövetett bűncselekmény mentes a megtorlástól. [B]üntetni a veszélyes vagy sértő iratot [...] ez szükséges a béke és a rend, a kormányzat és a vallás, a polgári szabadság e szilárd alapjainak megóvása érdekében. Az egyén akarata tehát szabad: csak az akarat szabadságával való visszaélést sújtja a büntető törvény. [A] társadalom céljával ellenkező rossz eszmék elhíntése vagy nyilvánossá tétele az a bűntett, amelyet a társadalom megtorol.”⁶

Mansfield a sajtószabadság tartalmát Blackstone felfogásához hasonlóan csupán abban láttatta, hogy hogy „a törvényes következmények terhe alatt előzetes engedély nélkül lehet nyomtatni,” és „senkit sem lehet nyugtalanítani vagy azért, mert a törvényt megsértheti vagy meg fogja sérteni, hanem csak azért, mert tüzetesen megnevezett bűncselekményt követett el.”⁷ Mindebből Dicey arra következtet, hogy „az u.n. sajtószabadság nem egyéb, mint azon általános szabálynak alkalmazása, hogy büntetésnek csak tüzetes törvénysértés esetén van helye”, s ez „ellen[t]mond az engedélyezés vagy censura [...] rendszerének, mely alatt nem írhatná és nyomtathatná az ember mindazt, a mit jónak tart” és „az olyan rendszabállyal is, amely a megjelenendő lap kiadójától bizonyos pénzösszeg előzetes letételét követeli.”⁸

Az persze vitán felül állt, s valamennyi elméleti, vagy éppen gyakorlati munka elismerte, hogy a cenzúra intézménynek eltörlése önmagában még nem feltétlenül garanciája a sajtószabadság teljes körű érvényesülésének. A sajtót lenyűgöző állami, elsősorban rendészeti jellegű eszközöknek ugyanis a cenzúrán kívül is rendkívül gazdag tárháza ismert, a lapalapítás engedélyhez kötésétől a lapbetiltásokon keresztül a biztosítékkadás előírásáig. Felidézhetjük, hogy az 1848-ban Pozsonyból Pestre érkező sajtótörvény szövegét a pesti ifjúság a magas összegű kaució miatt oly gyűlölettel fogadta, hogy máglyára vetette és megége.

Az 1914. évi sajtótörvény elfogadása lényegi változást nem eredményezett a magyar sajtójog és sajtószabadság kérdésében, inkább csak reflektált azokra a változásokra, amelyek a „magyar sajtónak, kivált pedig a magyar hírlapirodalomnak 1848 óta bekövetkezett hatalmas föllendülése és a gondolat terjesztésére hivatott eszközök rohamos fejlődése a sajtószabadság újabb modernebb és részletesebb szabályozását tette szükségessé.”⁹ Sokan rendpártisággal vádolták a második magyar sajtótörvényt, s valóban tartalmazott ilyen szellemű szabályokat, ám alapvetően – a korszak fogalmi keretei között – vitán felül a sajtószabadság oldalán állt.

Az első érdemi, említésre méltó paradigmaváltást a Gömbös-kormány sajtópolitikája hozta. Ugyan már korábban is fájó korlátozások sújtották a sajtót, úgy, mint a megint egyszer bevezetett cenzúra, vagy éppen a lapalapítás és terjesztés engedélyhez kötése, a lapok betiltásának belügyminiszteri hatásköre stb., ám a korábbi sajtószabadság fogalmát, tartalmi összetevőit és eszmeiségét a központi hatalom képviselői adotttnak fogadták el, azt nem kérdőjelezték meg, „csupán” egyfajta „kényszerű” történelmi parancsnak engedve érvénye-

⁶ Wiliam BLACKSTONE: *Commentaries on the Laws of England*. Book 4, Chapter 11. „Of Offenses Against the Public Peace” (A közbéke elleni támadások). Clarendon Press, Oxford, 1765-1769. www.lonang.com/exlibris/blackstone/bla-411.htm (2013. 07. 19.)

⁷ Albert Venn DICEY: *Bevezetés az angol alkotmányjogba*. Magyar Tudományos Akadémia, Budapest, 1902. 233.

⁸ DICEY, 1902. 232.

⁹ FALUHELYI, 1926. 163.

sülését helyezték zárójelbe.¹⁰ A Gömbös-kabinet Nemzeti Munkaterve volt az első olyan dokumentum, amely már elvitatta a korábbi fogalom érvényességét és deklarálta, hogy a sajtószabadságot biztosítani az öncélú nemzeti államnak csak addig lehet feladata, amíg az valóban a nemzet érdekét szolgálja.¹¹ Az új paradigma tehát a sajtószabadság érvényesülési körét elszakította annak klasszikus – liberális értelmezési keretétől és kollektív irányba tolta, a nemzet, az államérdek érvényesülésének rendelve alá.

A Horthy-korszak későbbi időszakaiban ugyanez az érvelés adott újabb és újabb munióciót a sajtószabadságot egyre jelentékenyebb mértékben korlátozó sajtójogi szabályok meghozatalának és az azonos szellemű sajtójogi gyakorlatnak. Címében is erre utalt az állami rend megóvása végett szükséges sajtórendészeti rendelkezésekről szóló 1938. évi XVIII. törvénycikk, amely a sajtó szabadságának újabb, radikális korlátozását eredményezte.

Minőségileg hozott új sajtószabadság koncepciót a szocialista államjog, amelynek hivatása volt a szocialista sajtójog elméleti megalapozása. A korabeli közjogi munkákra jellemző, hogy meglehetősen szemérmesen nyúltak a szólás- és sajtószabadság témájához, többnyire csupán rövid, szentenciaszerű, frázisokkal beérett, sűrű ideológiai utalásokkal tarkított megállapítások rögzítéséig jutottak. A korai államjogi munkák közös jellemzőjeként elmondható, hogy már-már messianisztikus öntudattal, néhol csekély intellektuális kapacitást mozgósítva láttatták a gondolatszabadság problémakörét. Többnyire a szellemi iránytűként hivatkozott, megkerülhetetlen klasszikusokat (Marxot és Lenint – kezdetben, a személyi kultusz idején, életében Sztálint) felváltva idézve, az osztályharc összefüggésében ostromozták és zárójelbe helyezték a polgári alkotmányos jogfejlődés eredményeit, így mások mellett a sajtószabályozás klasszikus vívmányait is. A „burzsoá sajtószabadság” kritikájával¹² szemben éles kontrasztot látatva, lelkesen hirdették a marx-lenini elveken felépülő új társadalom magasabbrendűségét, a proletárdiktatúra államában érvényesülő társadalomelméleti és alkotmányelméleti szabadságfogalom és annak részeként a sajtószabadság új tartalmát.¹³

A szocialista államjogtudomány az állampolgári (politikai) szabadságjogokat következetesen két csoportra osztotta. Az állampolgárokat személyükben megillető, a magánélet zavartalanágát szolgáló szabadságjogok mellett (személyi szabadság, személyi sérthetetlenség, levéltitok stb.), amelyeknek tipikusan nem volt politikai-hatalmi tartalma, számon tartotta „a dolgozók társadalmi tevékenységével összefüggő”, és kizárólag érdekeiknek megfelelően gyakorolható, köztevékenységükkel kapcsolatos szabadságát biztosító alapvető jogokat, az utóbbiak közé sorolva a sajtószabadságot.

¹⁰ Természetesen azt nem állíthatjuk, hogy a húszas esztendőök sajtópolitikája nem teremtett eszmei alapot a Gömbös-kormányzat felfogásához.

¹¹ Ennek az érdekeknek a meghatározása természetesen a központi hatalom, privilégiuma volt.

¹² „Lenin hangsúlyozza, hogy az igazi sajtószabadság feltétele: meg kell fosztani a kapitalistákat attól a lehetőségtől, hogy igénybevehessék (sic!) az írók szolgálatait, megvásárolhassák a kiadó cégeket és megvesztegethessék az újságírókat. Nincs sajtószabadság ott, ahol a nyomdák, a papírkészletek, a tőkés kezén vannak s a tőke hatalma uralkodik a sajtó felett. A tőkés sajtószabadság – tanítja Lenin – lényegében annyit jelent, hogy a gazdagoknak módjukban áll gazdagságukat közvélemény „gyártására” és hamisítására felhasználni.” BEÉR János – KOVÁCS István – SZAMEL Lajos: *Magyar államjog*. Tankönyvkiadó Vállalat, Budapest, 1960. 475.

¹³ „Jó nyomdák, jó szerkesztőségek nélkül, a munkásosztály nyílt szervezetei nélkül, a legszűkebbektől a legszélesebb körűekig, amelyek a munkásosztály millióit ölelik fel, a legszélesebb körű szabadság nélkül – nincs sajtószabadság. [...] a legjobb nyomdák, a legjobb szerkesztőségek, egész papírgyárak, a sajtóhoz szükséges egész festékgyárak, a gyűlések számára hatalmas paloták – mindez és sok más, ami a munkásosztály sajtószabadságához szükséges, teljes egészében és maradéktalanul a munkásosztály és a dolgozó tömegek tulajdonában van. Ezt nevezik nálunk a munkásosztály sajtószabadságának. Nálunk a burzsoázia számára nincs sajtószabadság!” SZTÁLIN: *Beszélgetés a külföldi munkáskülönségeikkel*. In: Sztálin Művei X. kötet. Szikra, Budapest, 1952.

A „népi demokrácia” közjogi szemlélete alapján a szabadságjogok nem voltak gyakorolhatóak a proletárállam céljaival ellentétes módon, nem szolgálhatták a szocializmus építését gáncsoló „ellenforradalmi elemek” szabadságát, hiszen „a szocialista demokrácia alapvető követelménye [...], hogy a vezetés a dolgozó osztályok akaratának megfelelően határozza meg, hol a választóvonal a szabadságjogok alkotmányos gyakorlása és a velük való viszály között.” A dolgozók köztevékenységével összefüggő szabadságjogok – politikai korlátok nélküli –gyakorolhatóságának feltétlen igénye tehát a szocialista alkotmányosság keretei között nem volt elképzelhető, érvényesülésük kizárólag – a proletárállam által diktáltan – teleologikusan, célhoz kötötten valósulhatott meg.

Ebben az értelemben a szocialista felfogású sajtószabadság nem a társadalom egyes tagjainak alanyi joga, legfeljebb olyan kollektív-közösségi jellegű jog, amelyet az állam egyes preferált társadalmi csoportok, szerveződések részére politikai teleológiájához kötötten (célhoz kötötten) biztosított.

A sajtószabadság ilyen értelmű felfogása (a pártállam primer politikai érdekét tudományos érvekkel megerősítve) szükségszerűen vezetett a szabadságjog jogi-intézményes garanciáinak hiányához, vagy legalábbis halovány voltához, amelyekről az alkotmány sajtószabadság normája egészen az alkotmányos rendszerváltásig nem rendelkezett, hiszen a sajtószabadsággal kapcsolatos jogi-intézményi garanciákat sem a hetvenkettes alkotmányreform¹⁴ során, sem a szocialista alaptörvény későbbi módosításai alkalmával nem tették az alkotmányjogi szabályozás részévé. A jogi-intézményi biztosítékokról közel sem elégséges részletezéssel a szakjogágak sajátosságaihoz mérten az egyes ágazati részjogszabályok emlékeztek meg.

Az állampolgári jogokat, s így a sajtószabadságot a tudományos munkák kivétel nélkül az osztályharc összefüggésrendszerében vizsgálták, rögzítve: „tőkés viszonyok között a társadalom dolgozó többségének sajtószabadságáról nem beszélhetünk.” A kapitalista társadalmi rendben érvényesülő – a szocialista államjog elmélet által – formálisnak minősített szabadság helyett a szocialista sajtószabadságot megfosztották a jogi-intézményes garanciáktól, és az annak érvényesülését elősegítő feltételrendszert anyagi-materiális biztosítékokkal „gazdagították”

A napi gyakorlatban mindez azt jelentette, hogy a papírkészletek és nyomdák, valamint a terjesztési szervek és eszközök a proletár állam kezébe kerültek, s így az ideológia prizmáján át szemlélve, áttételesen a proletariátus, a „munkásság és a dolgozó parasztság” birtokában voltak. A tulajdonviszonyok ilyen átalakítása következtében az uralkodó osztállyal, de sokkal inkább a központi hatalom érdekeivel szemben nem is lehetett élni a szabad sajtó eszközével. A garanciarendszer ilyen irányú átalakításáról azt állították, hogy az a sajtószabadság fejlődésének egy, a polgári alkotmányozást meghaladó, magasabb szintje, sőt egyenesen csúcspontja. A szabadságjog érvényesülése nem az intézményes garanciák útján, hanem a marxista társadalomelmélet kiindulópontját követve, a tulajdonviszonyokon és a termelési eszközökhöz való hozzáféréseken (anyagi, politikai biztosítékokon) keresztül valósul meg,¹⁵ hiszen kizárólag ez biztosíthatja – tanította Lenin – hogy: a tőkés elessenek annak

¹⁴ Az 1949. évi XX. törvény módosításáról és a Magyar Népköztársaság Alkotmányának egységes szövegéről szóló 1972. évi I. törvény.

¹⁵ Sztálint idézi Szabó Imre az 1951-es tankönyvben: nem a polgárok formális jogait fejezi ki, hanem „a főszólyt e jogok biztosítására, azokra az eszközökre helyezi, amelyekkel e jogok biztosíthatók.” BEÉR János (szerk.): *Magyar Alkotmányjog*. Tankönyvkiadó, Budapest, 1951. 362.

a lehetőségétől, hogy „felbéreljék az írókat, megvásárolják a kiadókat és megvesztegessék az újságírókat.”

Az a felfogás, amely a sajtószabadság anyagi-materiális biztosítottságának elvéből indul ki, s hirdette, hogy a szabadságjog „[a] szocializmus útján (sic!) haladó országunkban a szovjet példa nyomán, a népi demokrácia rendszeréből következően valósággá vál[ik]”,¹⁶ hűen tükröződött vissza az 1949. évi alkotmány eredeti normaszövegében. A sztálini intenciókat követő alapjogi dokumentum így „összhangban áll[t] e szabadságjog lenini megfogalmazásával” s a népi demokratikus Magyarország jellegével, amely megkövetelte, hogy „a sajtó szabadságát a szocializmust építő dolgozó többség jogaként, anyagi biztosítékokkal körülvetten” kell biztosítani.¹⁷

A sajtószabadság szocialista tartalmát a különböző szerzők az alábbiakban foglalták össze: nem létezik előzetes cenzúra (amely a jogszabályok szintjén valóban nem jelent meg), megvalósul a termelési (papírkészletek, nyomdák) és terjesztési eszközök állami tulajdona (a sajtó ezáltal felszabadul a tőke járma alól), sajtóterméket elkobozni kizárólag bíróság jogosult és a szerzővel szembeni eljárás kizárólag bírósági úton valósulhat meg.¹⁸

A sajtószabadság fogalom történeti jelentésmódosulásainak fenti bemutatása megközelítően sem tekinthető teljesnek, ám jelen munka szerény terjedelmi korlátai csupán erre a rövid összefoglalóra biztosítottak mozgásteret.

A modern sajtószabadság fogalom megalapozásának összetevői

A polémia elméleti-filozófiai háttere

A modern alkotmányjogi elméleteknek megint egyszer élénk érdeklődésének fókuszába került a vizsgálatunk témájaként elemzett alapjog. Az egymással jelentékeny kontrasztot mutató felfogásokban az összehasonlító elemzést végző kutatóknak néha még a legkisebb közös többszörös megtalálása is kihívást jelent. Kinek a szabadsága a sajtószabadság? Az újságíróé? A szerkesztőé, kiadóé? Vagy ellenkezőleg, éppen a közönség jogaként kell tekintenünk rá? A sajtószabadság klasszikus elméleti igazolásai, az instrumentális érvelés és az individuális verifikáció egymással ellentétes kiinduló pontjai is jelzik, hogy itt nem egy egységesen és azonos tartalommal értelmezett, hanem több jelentéstartománnyal is rendelkező joggal állunk szemben.

Az egyes divergáló elméletek vitájának origójában az az elvi kérdés áll, hogy vajon a sajtószabadság alkotmányos alapjoga „többdimenziós” jog-e. Annak negatív oldala (az állam tartózkodási kötelezettsége, s annak garanciális volta) mellett szükségesnek látszik feltenni azt a kérdést, hogy létezik-e *in abstracto*, és szükséges-e a jogi szabályozásban megjeleníteni *in concreto* a szabadságjog pozitív oldalát, amely egy speciális állami intézményvédelmi kötelezettségként értelmezhető, s hívei szerint a szabadságjog érvényesülésének előfeltétele.

A válaszok rendkívül divergáló jellegűek, de kétségek nélkül azonosítható két szélső álláspont, és természetesen köztük számtalan átmenet. A tisztán individualista szemléletű felfogás szemszögéből, az individualista szabadságjog egyetlen, kizárólagos fenyegetője az Állam, amely, ha csak teheti, korlátozni fogja a sajtószabadságot. Arra a kérdésre pedig, hogy miért is tenné ezt az állam és vajon miért igaz ez a prejudikáló kijelentés valamennyi állam-

¹⁶ BEÉR János: *Magyar alkotmányjog*. (Egyetemi tankönyv) készült a Mefesz Jogi Kari Szervezet Jegyzetosztályának házi sokszorosításában, Budapest, 1950. 215.

¹⁷ DÉR Ferenc: A sajtójogi szabályozás néhány problémája. *Állam és igazgatás* XV. évf., 11 (1965) 1016.

¹⁸ Vö. SCHMIDT Péter: *Alkotmányjog*. BM Tanulmányi és Propaganda Csoportfőnökség, 1976. 96.; BIHARI Ottó: *Államjog*. Tankönyvkiadó, Budapest, 1984. 158.

ra, így a demokratikus jogállamokra is, szimplifikálva ugyan álláspontjukat, úgy érvelnek, hogy azért, mert ilyen a természetük.

A másik sarkos nézet értelmében, amelyet elsősorban az USA baloldali eszmeköréhez tartozó gondolkodók képviselnek, azt állítják, hogy a sajtószabadságra a legkomolyabb fenyegetést a globalizálódó világban, a (poszt)modern társadalmakban már nem az Állam, hanem maguk a tömegmédiák, és a mögöttük álló tulajdonosi erők alkotják, amelyek a sajtó közösségi funkcióját feláldozzák a profittermelés oltárán, s meglehetősen következetes, kíméletlen tulajdonosi-gazdasági (belső) magáncenzúrát alkalmaznak. Ennek a felfogásnak a bemutatására Ben Haig Bagdikian munkáját hívom segítségül. A Berkeley Egyetem professzora az új médiamonopólium kialakulását, befolyását és működési logikáját látja a sajtószabadság legfontosabb veszélyének: „A múltban az újságírók tulajdonosai, akiknek privát pénzügyeit leginkább saját maguk és helyi bankjaik ismerték, nyilvánosan úgy állították be magukat, mint a sajtószabadság vagyontalan védelmezői. A szegénységre és az Első Alkotmánykiegészítésre hivatkoztak, annak érdekében, hogy elhárítsák” az őket ért kritikákat, különösen „a monopolisztikus torzulásokra vonatkozó vádakat.”¹⁹ Majd így folytatja „a függetlenség védelme valamivel többen múlik, mint a véleménynyilvánítási szabadság szónoki kinyilvánítása. [...] a domináns újságkiadók [...] készek voltak támogatni a sajtószabadság elfojtóját egy vállalati szívességért [...] csekély árért cserébe készek voltak valamenyny [...] lapjukat arra utasítani, hogy támogassanak egy korrump, a független sajtóval szemben ellenséges kormányt. Ez nem túl megnyugtató, ha arra gondolunk, hogy mi történhetne az országos hírek tisztességességével, ha a domináns médiavállalatok fenyegetve éreznék alapvető hatalmukat.”²⁰

Van-e a szólás- és a sajtószabadságnak pozitív oldala?

A kérdés úgy is formulázható, hogy a jogi szabályozásnak van-e feladata a szabadsággal tényleges érvényesülése, gyakorlása elősegítése vonatkozásában?

Előljáróban érdemes leszögezni, hogy a pozitív oldal szükségszerűen mások negatív jogának a korlátozásával jár. Az ugyanis példának okáért, hogy az állam (jogalkotó) bizonyos kötelezően figyelembe veendő követelményeket, tartalmi előírásokat határoz meg az elektronikus sajtó műsorszerkesztése vonatkozásában, vagy a magánjogi szabályozás ismeri a helyreigazítási jog, vagy a választási jog intézményét, szükségszerűen korlátozza a sajtónak az állami „beavatkozástól” független működését. Konkrét esetben a sajtószabadság egyik nevesíthető szelvényjoga, a szerkesztés szabadsága szenved korlátozást. A kérdés ilyen esetekben végső soron az, hogy a korlátozás megfelel-e az alapjog korlátozás alkotmányos követelményrendszerének.

További fontos előkérdésként azt kell tisztázni, hogy szükséges-e megkülönböztetni a szólás és a sajtószabadságot. Jelent-e többet, rendelkezik-e sui generis tartalmi összetevőkkel a sajtószabadság a szólásszabadsághoz képest. Álláspontom szerint a válasz határozottan igenlő kell, hogy legyen.

A szólásszabadság tartalmát alapvetően meghatározza a klasszikus értelmezési keret, az individuális szabadság mozzanata. Az alapjog középpontjában az egyén, az individuum áll, és a szabadság lényegi magja, hogy a szólás bármely ember számára szabad legyen, továbbá, hogy (főszabályként) ne érje hátrány a kimondott véleménye miatt. Ehhez képest a sajtó-

¹⁹ Ben H. BAGDIKIAN: *Az új médiamonopólium*. Complex Kiadó, Budapest, 2012. 168.

²⁰ Uo. 196.

szabadság gazdagabb, többretegű funkcióval rendelkezik, azzal a megjegyzéssel, hogy az egyén önkifejezési szabadságát is szolgálni hivatott. A sajtószabadság azonban nem csupán az egyén személyiségének szabad kibontakoztatását, véleményének (korlátok nélküli) kimondhatóságát célozza, hanem kiemelkedően fontos mozzanataként a demokratikus társadalom kialakulásának egyik fontos feltétele, sine qua nonja is. A sajtónyilvánosság a modern társadalom új agorája, amely lehetőséget teremt a legkülönbözőbb álláspontok megjelenésére, megjelenítésére, ezáltal biztosítja a plurális, demokratikus közvélemény kialakulását. A sajtószabadság esetén tehát nem (csupán) az egyén áll az alapjog tartalmának centrumában, nem kizárólag az újságíró, a kommunikátor alkotmány biztosította szabadságáról van szó, hanem meghatározó tartalmi eleme a közösség tagjainak, a demokrácia működésének, működtetésének érdeke is, amely az intézmény védelmén keresztül valósul meg. Ez utóbbit azonban kizárólag negatív, tilalmazó, az államot a beavatkozástól eltöltő szabályokkal nem lehet megvalósítani. Az államnak, elsősorban jogalkotási tevékenysége során olyan pozitív szabályozási (intézményvédelmi) kötelezettsége keletkezik, amely biztosítani képes Owen Fiss patetikus szavait kölcsönvéve a sajtó „demokratikus misszióját.”²¹ Koltay Andrással egyetértve állítjuk, „[h]a a „köz” ügyei nem kerülnek megtárgyalásra a nyilvánosság különböző intézményeiben, ha a polgárok nem lépnek kapcsolatba egymással az egyes fórumokon, ha ezek a fórumok nem biztosítják a társadalom tagjai között szükséges minimális köhéziót, akkor – bár lehet, hogy a törvényeket továbbra is a népképviselőten alapuló parlament hozza – a közösség nem demokratikus rendszerben létezik.”²²

Az egyik legfőbb érv tehát, amiért a sajtószabadságot a lehető legszélesebb körben biztosítani kell, hogy a demokratikus nyilvánosság, közvélemény kialakulásának előfeltétele a plurális sajtóviszonyok léte – amiként a magyar Alkotmánybíróság fogalmazott – valamennyi releváns álláspont megjelenhessék. Meiklejohn ezt így fogalmazta meg: „[n]em az a fontos, hogy mindenki beszélhessen, mindenki sajtóhoz jusson, hanem hogy minden, ami fontos ki legyen mondva”²³ (valaki által). Ebben a kontextusban az értelmezés valóban nem az individuum oldaláról közelít, hanem a befogadó közönség oldaláról. A demokratikus nyilvánossághoz hozzáférő polgár az információforrások sokszínűsége alapján megalapozott, megfontolt saját vélemény kialakítására képes. Kizárólag ez az informált polgár válik képesnek a demokratikus intézményrendszert működtető mechanizmusokban való részvételre, annak alakítására, ő felel meg az aktív, közügyek iránt felelősséget vállaló polgár eszményének. Természetesen ezzel nem azt állítom, hogy a polgárnak alkotmányosan kikényszeríthető kötelessége lenne részt vállalni a közügyekben (éppen ellenkezőleg arra senki nem köteles),²⁴ de azt igen, hogy ilyen polgárok nélkül a demokrácia, mint társadalmi berendezkedés életképtelen lenne.

A plurális nyilvánosság, mint elérendő cél azonban nem jelentheti a megjelenő vélemények egalitását, csupán azok sokszínűségét feltételezi. Bár valamennyi releváns álláspontnak helye van a vélemények (média által is biztosított) piacán, de az már más kérdés, hogy lehetséges-e patikamérlegesen kiegyenlíteni azokat, különösen jogilag kikényszeríteni. S valóban a média demokratikus feladatainak ellátása kapcsán, amely különböző intézmények és eszkö-

²¹ Owen M. FISS: *The irony of free speech*. Harvard University Press, Harvard – Massachusetts, 1996. 50.

²² KOLTAY András: *A sajtószabadság jelentése – Egy filozófiai megközelítés*. 2012. http://mediatorveny.hu/dokumentum/143/Koltay_A_A_sajtószabadság.pdf (2014. 04. 08.)

²³ Alexander MEIKLEJOHN: *Political freedom – the constitutional powers of the people*. Oxford University Press, New York – Oxford, 1965. 26.

²⁴ Nb. a szabad véleménynyilvánítás jogának szelvényeként is felfogható a hallgatáshoz való jog.

zők útján valósul meg, a szabályozások rendszerint nem az egyéneknek, hanem az egyes álláspontoknak biztosít hozzáférési lehetőséget. A kiegyensúlyozott, pártatlan hírszolgáltatás, mint közszolgálati kötelezettség biztosítása például a nyílt közvita lehetőségét, s a releváns álláspontok egy-egy exponensük révén való megismerhetőségét intézményes úton biztosítja. Kivételes eset, amikor a törvény konkrét személyeknek biztosít hozzáférési jogot. Ilyen konkrét jogosultat megillető szólási jogosultságot biztosít példának okáért a sajtó helyreigazítás intézménye, vagy a választási kampányok során a médiaszolgáltatót terhelő speciális kötelezettség is.

A médiapluralizmus, és a végcél, a társadalmi nyilvánosság pluralizmusának megvalósulását számos jogi, szabályozási eszköz elősegítheti. A demokratikus közvélemény kialakulását és működtetését támogató eszközök, a pluralizmust elősegítő, lehetséges szabályozási technikák közül az alábbiakat emelem ki: a kiegyensúlyozott műsorszerkesztés elve és követelményrendszere, a sajtó helyreigazítás joga (válaszadási jog), a közszolgálati műsoros tartalmak előírása (közszolgálati intézményrendszer fenntartása, vagy valamennyi médiaszolgáltatóra vonatkozó műsorszerkesztési előírások révén), tulajdoni koncentrációk (vélemény-, médiamonopóliumok) korlátozása, a műsorterjesztők ún. must carry kötelezettsége. Ezek a példaszerűen sorjázott szabályozási instrumentumok a pluralizmus megvalósulásának és fenntartásának tipikus, de természetesen nem kizárólagos garanciái.

Amennyiben elfogadjuk a sajtószabadság pozitív oldalát, vagyis azt, hogy a demokratikus közvélemény biztosítását és védelmét a sajtószabadság egyik legfőbb céljaként azonosíthatjuk, úgy ebből a tézisből a szabadságjog gyakorolhatóságának kereteire, korlátaira nézve is számos konzekvencia származik. Ennek az elemzése azonban már túlterjedne jelen tanulmány keretein.

A sajtószabadság fogalom újabb metamorfózis előtt?

Külön kihívást jelent, s vélhetően a közeli jövőben az alkotmányjogi sajtószabadságparadigma új irányainak megjelenéséhez, új alkotmánybíróági értelmezési keret kialakításához vezet az a technológiai fejlődés, amely a sajtójog klasszikus fogalmainak érvényességét részben megkérdőjelezi. Az elmúlt egy évtizedben olyan új platformok, a nyilvánosság új szinterei és az információk elérésének eddig nem ismert technikái jelentek meg, amelyek a sajtószabadság tartalmi összetevőinek, a többdimenziós alapjog jelentéstartományainak további gazdagodását eredményezhetik. A nemzetközi bírói gyakorlatban már számos nyomatettn érhető ennek a folyamatnak. Itt csak utalni tudok az internetes keresőmotorok sajtójogi megítélésének nehézségeire, vagy éppen a (szolgáltató által nem szerkesztett) kommentek elhelyezésének teret adó internetes oldalak sajtójogi (szerkesztői) felelősségének problematikájára.²⁵ A jog valódi tartalma a maga teljességében kizárólag annak társadalmi valóságán és korlátaian keresztül állapítható meg. A sajtószabadság definiálásának kísérletére is csupán ilyen szempontok figyelembe vételével kerülhet sor.

Az új társadalmi, technológiai feltételrendszer kétségkívül jelentékeny hatással lesz, s van már napjainkban is a sajtójog alkotmányos összetevőire. Az új platformok, tömegkommunikációs eszközök megjelenése, a nyilvánosság eddig nem ismert tereinek tömegessé válása azonban – álláspontom szerint – nem eredményezi a sajtószabadság alapjoga hagyományos alkotmányjogi princípiumai érvényességének elenyészését. Az egyén szabad szóláshoz való joga, valamint a közösség és tagjai tájékozódáshoz való joga ugyanis olyan plat-

²⁵ Vö. 19/2014. (V. 30.) AB határozat, *Magyar Közöny* 76 (2014) 10077-10092.

form semleges alapelv, amely egyes mozzanatainak részletei bár módosulhatnak, változhatnak, de lényegi magjuk konstans érvényű.

TAMÁS KLEIN

Metamorphosis of the Meaning of Press Freedom in the Past and
Nowadays

(Summary)

The concept of press freedom as a criteria measuring the „level of democracy” is one of the central categories of the disquisition in literature of constitutional law for more than a century. The classical framework in which press freedom is interpreted and which can practically be corresponded as the ideal of Voltaire-type approach of fundamental right received its eminent place in the catalogue of fundamental rights as an early barrier of (enlightened) absolute state's power. The history of regulating the right for free press constitutes a determining chapter in both universal and domestic constitutional law history. In our county the youth of Pest, the street achieved the freedom of press in a symbolic way in 1849 abolishing the institution of censorship so that the press regulatory limitations abolished for once and all would be introduced again from time to time during the multi-coloured and sometimes rugged periods of the Hungarian legal history. Classical liberal approach of the concept of press freedom ruled in the public law system of the dualism, while the autocrat regimes of the 20th century gave a peculiar ideology-, interest- and value bond meaning for this patinated freedom. In the meritum of the new doctrines it was always interpreted regarding to the interest of the current governing force. The system of press institution as well as the ruling of the press and verifying argumentation of constitutional law were functionally subordinated to state-power interests, the purpose of legal „regulation” was usually the affirmation and protection of the structure of power. The concept of press freedom was set to the interests of the regime, as first consolidation then “the autotelic national state,” finally socialism and the people wished it.

The fundamental right analysed by our study has been put in the focus of the modern constitutional theories once again. Researchers who conduct the comparing analysis of the approaches which show significant contrast with each other are sometimes challenged even to find the lowest common multiple. Whose freedom is the press freedom? Is it the freedom of the journalists, the editor or the publisher? Or on the contrary it should be regarded as the right of the community? The classical theoretical verifications of press freedom as instrumental argumentation and individual verification have opposite initiating points which indicates that we are not facing a right which is interpreted uniformly with a common content but one which has more interpretation interval.

The question in the focus of the debate in the diverging theories is whether or not constitutional right of press freedom is multi-dimensional. Besides its negative side (the state's obligation of abstain also as a guarantee) it is necessary to raise the question if positive side of press freedom exists in abstracto or it is necessary to be presented in legal regulation in concreto which can be interpreted as a special institution protecting obligation of the state, and according to its devotees this is also the presupposition of press freedom's emergence.

Technological development which partly queries the validity press law's old concepts is a different challenge and presumably leads to the appearance of a new direction of constitutional press freedom paradigm, establishing a new interpretational framework for the constitutional court in the near future. As an example I would refer to the problems of comments on the Internet, through the interpretation of which the Hungarian Constitutional Court and the Council of the European Union has come to an adverse conclusion, or the issue of search engines subsuming under a press (law) category. The authentic content of law in its entirety can only be determined through its social reality and boundaries. An attempt of defining press freedom can only be made with the consideration of such aspects.