

Jogállamfigyelő - Jelentés a 2010. júliusi hónapról

E hónapban véget ért az újonnan megalakult Országgyűlés munkájának első szakasza. A tavaszi rendes és a nyári rendkívüli ülésszak végén megállapítható, hogy a korábbiakhoz képest merőben új stílusúvá vált a törvényalkotás. Ez az időszak a jogalkotáson túl számos más területen is változást hozott a jogállamiság tartalmi követelményeinek érvényesülésében, amelyek rendkívül pesszimista értékelésre adnak alapot. Van olyan alkotmányjogász-közíró, aki szerint el kell búcsúznunk a jogállamtól.¹

A jogállamiság tartalmi követelményeinek immáron rendszeressé vált értékelését követően e havi jelentésünk a sajtó- és médiaszabályozás fejleményeivel foglalkozik kiemelten. A kiemelés oka, hogy e szabadság a jogállamiság alapvető feltétele. Nincs szabadság ott, ahol nem érvényesül a szólás, a sajtó és a média szabadsága.

I. A jogállami követelmények érvényesülése

1. Az alkotmányvédelem, ezen belül az alapjogvédelem elért szintje nem csökkenthető.

A kormánytöbbség affinitása az Alkotmány módosításához e hónapban sem hagyott alább. Az újabb alkotmánymódosítások következtében az alaptörvény továbbra sem képes betölteni azt a funkcióját, hogy keretet szabjon az állami cselekvésnek. A jogállami képlet így megfordulni látszik: a kormányzat nem saját politikáját hangolja az alkotmányi szabályokhoz, hanem az alkotmány rendelkezéseit igazítja politikai döntéseihez.

1.1. Ennek szemléletes példája a Kormány közbiztonság javítását célzó [törvénycsomagjának](#) az eleme, amely lehetővé teszi, hogy a kinevezett hivatásos bírák mellett bírósági titkárok is dönthessenek a személyi szabadság korlátozásával járó elzárás büntetésének kiszabásáról. Az Országgyűlés ennek a szabályozásnak azzal az [alkotmánymódosítással](#) ágyazott meg, amely lehetővé tette a törvényhozónak, hogy a helyi bíróság hatáskörébe tartozó ügyek vonatkozásában a bírósági titkárokat a jelenleginél szélesebb hatáskörrel ruházza fel. Ugyan osztjuk a Kormánynak és az Országos Igazságszolgáltatási Tanácsnak azt a véleményét, hogy a bírósági titkárokra vonatkozó szabályozás több tekintetben is felülvizsgálatra szorult, erre álláspontunk szerint csak mélyen átgondolt koncepció alapján kerülhetett volna sor.

A jogalkotó azzal, hogy rendszerszintű átalakítás helyett pusztán a bírósági titkárok hatáskörének bővítését tette lehetővé, úgy adott választ az igazságszolgáltatást jellemző problémákra (pl. ügyhátralék, akadozó eljárások), hogy közben veszélybe sodorta az igazságszolgáltatás alapelveinek, azok közül is mindenekelőtt a törvénykezés fogalmához szorosan tapadó

¹ Halmai Gábor: Búcsú a jogállamtól. Élet és Irodalom, 2010. július 23., <http://www.es.hu/?view=doc;26392>

függetlenség és a pártatlanság követelményének az érvényesülését. Az alkotmányozó ugyanis úgy adott felhatalmazást a hivatásos bírói feladatok bírósági titkárokhoz telepítésére, hogy nem vette figyelembe a kétféle státus jogállásbeli különbségét. Míg a hivatásos bíró függetlenségét és pártatlanságát számos garancia övezi (őket a köztársasági elnök nevezi ki, tisztségükből elmozdíthatatlanok, vagyonnyilatkozat-tételi kötelezettségük, fegyelmi felelősségük van stb.), addig a bírósági titkárok működése - bár feladataikat ők is a független bírósági szervezetrendszerbe tagozódva látják el - e garanciákat mellőzi. Szembeállítva ezt a körülményt azzal, hogy Alkotmányunk alapvető jogként garantálja mindenki számára, hogy az ellene emelt bármely vádat, illetve jogait és kötelezettségeit független és pártatlan bíróság bírálja el, a jelenlegi szisztémában az alkotmánymódosítás ellenére is alkotmányellenes lenne, ha a bírósági titkárok érdemi ítélezési tevékenységet is végezhetnének. A fenti okok mentén alapvető kérdés, hogy a törvényhozó az alkotmánymódosítás következtében milyen hatáskörrel ruházza majd fel a bírósági titkárokat.

Az, hogy a jövőben bírósági titkárok is dönthetnek majd a szabálysértők elzárásáról, nem sok jót ígér. A személyi szabadsághoz való jog kiemelkedő jelentőségű alapjog, az érvényesülését védő eljárási garanciák léte vízvázalztó alkotmányos és nem alkotmányos állam között. E szabadságjog elvonása (pl. elzárással) olyan súlyos alapjog-korlátozás, amely az Alkotmánybíróság szerint is megköveteli a független, pártatlan bíróság döntését.² Álláspontunk szerint ezért a bírósági titkárok erre vonatkozó döntési jogosultsága csorbítja a személyes szabadság érvényesülésének eljárási biztosítékait, amely a szabadságjog szükségtelen és aránytalan korlátozásához vezet. A törvényjavaslat indokolása utalt arra, hogy az új megoldással a bíróságok létszámfejlesztés nélkül láthatják majd el a Kormány közbiztonsági intézkedéseiből származó feladatokat. A megoldás egyrészt nem költségkímélő, mert bár a bírósági titkár illetménye - eddigi feladataival, felelősségével arányosan - alacsonyabb a hivatásos bírónál, ennek a módosítás következtében nyilvánvalóan változnia kell. Másrészt elfogadhatatlan az a megközelítés, amely Iustitia mérlegének egyik serpenyőjébe a jogállami alapelvek és az alapjogok érvényesülését, a másikba pedig ezek költségeit helyezi. Ez a felfogás kifejezetten nem jogállami.

1.2. A tartalmi alkotmányosságot érinti az a módosítás is, amely az [adótvénycsomag](#) részeként 2010. január 1-jei hatállyal, azaz visszamenőlegesen vetett ki a közszférában dolgozók kétmillió forintot meghaladó végkielégítésére 98 %-os különadót. A törvény azzal, hogy kihirdetését megelőző időre teremt adókötelezettséget, a jogállami jogalkotás kritériumaként számon tartott visszaható hatályú szabályozás tilalmába ütközik. A tilalom ignorálása súlyosan sérti a jogbiztonság követelményét, hiszen a jogalanyoknak nem volt lehetőségük arra, hogy magatartásukat a jog előírásaihoz igazítsák, továbbá a törvény egy már megszerzett jogtól fosztja meg őket. Nem legitimálja a szabályozást a törvénymódosításnak megágyazó [alkotmánymódosítás](#) sem, amely felhatalmazást ad a törvényhozónak, hogy az államtól származó, jó erkölcsbe ütköző juttatásokat az adóév kezdetétől (tehát akár visszaható hatállyal) különadóval sújtsa. Az alkotmánymódosítás indokolásával ellentétben ugyanis nem lehet eltérni az Alkotmánybíróságnak attól a megállapításától, hogy adókötelezettséget érintő szabályozásnál az adókötelezettség keletkezésének időszakát, és nem a bevallás időpontját kell irányadónak tekinteni. A visszaható hatályú kötelezettség-megállapítás tilalma nem az Alkotmánybíróság

² 71/2002. (XII. 17.) AB határozat.

felfedezése, hanem jogállamiság minimumkövetelménye, amely az egyik legfontosabb garanciája úgy a szerzett jogok védelmének, mint a jogba vetett bizalom fennmaradásának.

1.3. Felálltak a hónapban az új alkotmányt előkészítő bizottságok is, amelyekkel kapcsolatosan csak annyit jegyzünk meg, hogy sajnálatos módon sem az [országgyűlési bizottságba](#) beválasztott, sem a [Miniszterelnök](#) által felkért személyek között nem találunk az alkotmányjog iránt fogékony szakértőket. Az országgyűlési bizottság felállításakor az Országgyűlés nem élt azzal a Házzsabály adta lehetőséggel, hogy a bizottság munkájába - tanácskozási joggal - szakértőket is bevonjon, így abban csak politikusok foglalnak helyet. Baljós előjel mindenestre, hogy a tagok között lévő Cser-Palkovics András és Mátrai Márta elmúlt hetekben kezdeményezett alkotmánymódosításai nem éppen arról árulkodnak, hogy a képviselők értik, mi egy alkotmány funkciója.

2. A közhatalom független intézményeinek a parlamenti többség és a kormányzat befolyásától mentesen kell működniük, csak így őrizhetik meg arcukat, a közhatalom gyakorlását pedig a valóban független intézmények folyamatos kontrolljának kell legitimálnia.

2.1. A hónap talán legnagyobb közérdeklődésre számot tartó eseménye volt az a kormányhatározat,³ amely a végrehajtó hatalom irányítása alá tartozó szerveket kötelezte, a független intézményeket pedig “kérte” a parlament által még júniusban elfogadott [Nemzeti Együttműködés Nyilatkozatának](#) (NENyI) középületekben való kifüggesztésére. A nyilatkozat a kormányhatározattal kapcsolatos [közleményünk](#) óta művirágokkal díszítve lóg intézetünk falán. Ironikus megnyilvánulásunk - egyébként nagyon is komoly - üzenete nyilvánvaló: az a nyilatkozat, amelynek kifüggesztését kötelezően elrendelik, jelszavával ellentétben - “Legyen béke, szabadság és egyetértés!” - nem szólhat szabadságról, csakis egyetértésről. Ezt az egyetértést várta volna el a Kormány a független intézményektől is - cinikusan megjegyezve, hogy egyébként tiszteletben kívánja tartani az államhatalmi ágak elválasztásának (sic!) elvét. Tudomásunk szerint eddig - az Országgyűlés kivételével - a Kormánytól független intézmények egyike sem tett eleget a kérésnek.

2.2. A parlament utolsó ülésnapján megválasztották az Országos Választási Bizottság új tagjait is. Ennek előzménye az a múlt hónapbeli jogszabályi formába öltött, ám egyedi helyzetre szabott Országgyűlési aktus, amely lerövidítette a hivatalban lévő bizottság négyéves mandátumát. A parlamenti vitában alappal vetődött fel az új jelöltek esetleges szakmai alkalmatlansága: egy tag kivételével egyikük sem tekinthető közjogi kérdésekkel napi szinten foglalkozó szakembernek.

3. Fontos, hogy a parlamentáris rendszer határozza meg továbbra is alkotmányos berendezkedésünket, a kormányzat parlament előtti felelőssége és a parlamenti ellenőrzés intézményei nem gyengíthetők.

Bár kifejezetten e pont alá tartozó történés a hónaphoz nem köthető, az elmúlt három hónap eseményei alapján mégis érdemes néhány szót szólnunk a parlamentarizmus hazai megvalósulásáról.

³ 1140/2010. (VII. 2.) Korm. hat.

Általánosságban elmondható, hogy a választás eredménye következtében az Országgyűlés működése sok tekintetben távol került a parlamentarizmus természetes, megszokott jelenségeitől. A konszenzusra törekvés, az ellenzéki képviselők támogatásának elnyeréséért való fáradozás a kormányváltás óta nincs jelen az Országgyűlésben; az ellenzék pedig - kérdéseivel, interpellációival, bizottsági helyeivel - legfeljebb kellemetlenkedni tud, hátráltató, a törvényalkotást vagy más parlamenti eljárást akadályozó lehetőségei jelen felállásban nincsenek. Ez a helyzet az erőltetett parlamenti tempóban a parlamentarizmussal nem rokon erődemonstráció érzetét kelti, amire csak ráerősít az, hogy a kormánytöbbség szokatlanul nagy erőfölényét azokra a helyzetekre is rávetíti, ahol annak nem lenne helye. Ennek szemléletes példája az Alkotmányelőkészítő bizottság felállítása, amelyben nem a paritás elve érvényesül (Kormány és ellenzéke nem egyenlő arányban képviselteti magát), hanem a parlamenti erőviszonyokat tükrözi. Pedig demokráciában az alkotmányozás elképzelhetetlen lenne az ellenzéki erők tényleges részvétele nélkül.

Másik példának az alkotmánybírákat jelölő bizottságot említhetnénk. A kormányváltás után kialakult közjogi helyzetben az ellenzéki frakcióknak nagyon kevés olyan joga volt, amelyet tényleges fegyvertényként lehetett számbavenni. E kevés ellenzéki jog közé tartozott, hogy minden frakció egy tagot delegálhatott az alkotmánybírákat jelölő bizottságba, így ugyanis a kormánytöbbség nem tudott volna az ellenzék nélkül alkotmánybírókat választani. Ezzel szemben a kormánytöbbség már júniusban az alkotmánybírák jelölésének megreformálásával foglalatosskodott, és ennek eredményeként fel is számolta az ellenzék egyetlen hatékony fegyverét. Az ezt követően felállított bizottság már híven tükrözte a kormánytöbbség erőfölényét: a [jelölő bizottságot](#) az Országgyűlés az új jelölési szabályoknak megfelelően úgy állította fel, hogy abban tíz kormánypárti, öt ellenzéki képviselő kapott helyet, a jelöltté váláshoz pedig nyolc tag támogatására volt szükség.

Szintén a parlamentarizmus működési zavaraira utal, hogy az Országgyűlés utolsó nyári ülésnapjain, július közepén elfogadott törvényeit a házelnök visszatartotta, nem küldte meg a hivatalban lévő köztársasági elnöknek, kifejezetten azért, hogy az ne élhessen az alkotmányban biztosított jogaival esetleges kifogásai miatt, és hogy csak az új köztársasági elnöknek - aki jelenleg az Országgyűlés fideszes elnöke - kelljen, illetve legyen lehetősége ezzel foglalkozni. Ez több elfogadott törvényt érintett, amelyek közül a legfontosabb az e jelentésben is részletesebben elemzett, hírközlési és médiahatósággal kapcsolatos szabályozás volt, amely több alkotmányos és jogharmonizációs hibában szendved, egyes szabályai pedig egyenesen ésszerűtlenek. A visszatartás miatt egyes törvények a tervezettnél jóval később lépnek hatályba.

4. A közhatalom gyakorlása legyen átlátható, a közhatalmat gyakorló szervezetek és személyek pedig legyenek számonkérhetőek, az információs szabadság elért szintje fejlesztendő, a visszalépés nem elfogadható.

4.1. A [Kormány ügyrendje](#), szemben a pár hete elfogadott törvénnyel, nem teszi kötelezővé a kormány ülésein a hangfelvétel készítését, arra az ülés közben csak indokolt esetben és a miniszterelnök engedélyével, illetve az ülés végén, összefoglaló rögzítése céljából kerülhet sor. Annak fényében, hogy a törvényt fideszes képviselők nyújtották be, ez legalábbis meglepő, de aggodalomra ad okot a normatisztelet hiánya is. Éppen azért kellett az AB döntése nyomán törvényben szabályozni ezt a kérdést, hogy ne a mindenkorai kormány kénye-kedve szerint dőljön

el, készüljön-e szó szerinti jegyzőkönyv vagy hangfelvétel. A hatályos ügyrend nem ismeri el a polgárok jogát a kormányzat ellenőrzésére, a kormányok működésének megismerésére, ezért az információszabadság elért szintjétől való visszalépés megállapítható.

4.2. Nehéz legitim célt felfedezni amögött az információszabadságot szűkítő [szabályozás](#) mögött, amellyel a kormánytöbbség az állami vállalatok működésének átláthatóságát csökkentette. A törvénymódosítás az államháztartási törvénynek azt a szakaszát helyezte hatályon kívül, amely az állam többségi befolyása alatt álló gazdasági társaságokat kifejezetten közfeladatot ellátó szervként határozta meg. Bár ezek a társaságok a törvénymódosítás ellenére is közfeladatot látnak majd el, a módosítás jelentősen csorbíthatja a kezelésükben lévő vagy tevékenységükre vonatkozó közérdekű információk megismerésének kikényszeríthetőségét, így a közvéleményhez nem vagy csak jelentős nehézségek árán juthatnak majd el ezek az információk. Amennyire ködös a módosítás mögött álló kormányzati szándék, olyan nyilvánvalóak korrupciós veszélyei.

4.3. A jogalkotás nyilvánosságával kapcsolatos, [múlt havi jelentésünkben](#) megfogalmazott bírálatunk e hónapban többszörösen aláhúzendő. Míg ugyanis a júniusban benyújtott törvényeknek pusztán elenyésző részét kezdeményezte a Kormány, a júliusban beterjesztett törvényjavaslatok zöme már formailag is minisztériumokban készült. A tervezetet kidolgozó tárcák azonban egyszer sem tartották be a jogalkotás nyilvánosságára vonatkozó, júniusi jelentésünkben részletesen elemzett törvényi szabályokat.

5. A szólás szabadsága csak az alapvető jogok védelmében, és csak arányos mértékben korlátozható, a politika befolyásától mentes sajtó és média szabadságát biztosítani kell.

A júliusi hónapban folytatódott és részben le is zárult az új [sajtó- és médiaszabályozási törvényjavaslat](#) vitája, a törvényt az ülőszak utolsó napján fogadták el. Tulajdonképpen ez volt az első olyan szabályozási tárgykör, amelyet legalább pár hétig lehetősége volt az érdekelteknek és a szélesebb közvéleménynek többé-kevésbé megvitatni. Igaz, ennek a törvényalkotási folyamat egy korábbi fázisában kellett volna megtörténnie, amikor még a szabályozás elvei és koncepciója is a vita érdemi tárgyát képezhette volna, és az is igaz, hogy a zárószavazás előtti napon (!) beterjesztett, több mint harminc oldalra rúgó módosító javaslatok tükrében nem feltételezhetjük, hogy a törvényalkotás elnyújtása a társadalmi véleményezhetőség végett történt. Értékelésünk szerint a sajtószabadság úgy a törvényalkotás, mint a médiapiaci hatalomkoncentráció következtében veszélyben van, ami akár könnyen relativizálhatja azt az Alkotmányban rögzített állami önmeghatározást is, miszerint “A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam”. Mindezekre tekintettel a sajtószabadságot választottuk a hónap kiemelt témájának, amellyel tehát az alábbiakban részletesen foglalkozunk.

6. Minden ember individuumként és közössége részeként is egyenlő méltósággal rendelkezik, ennek minden állami megnyilvánulást át kell hatnia.

E pont kapcsán két lesújtó történésre hívjuk fel a figyelmet.

6.1. “Nagy többséggel a hátam mögött bármit megtehetek” mentalításra enged következtetni a Lázár János vezette Hódmezővásárhelyi Önkormányzat szégyenfala. A hónap első hetében közzétett szégyenlista több száz olyan személy nevét, születési adatait és lakcímét tartalmazza,

akik a település vezetése szerint visszaéltek a város támogatásával, mert a részükre megítélt támogatást végül nem kérték (például nem mentek el az ingyenebédért vagy nem vállalták a felajánlott közcélú munkát). Az ilyen listák nyilvánosságra hozatala (megfelelő jogalap nélkül létezésük is) súlyosan alkotmányosértő magatartás, amely teljességgel semmibe veszi a személyes adatok és általában az érintettek méltóságának védelmére vonatkozó előírásokat. A lista ráadásul számos érzékeny adatot tár fel, mint amilyenek a szociális helyzetre, egészségi állapotra utaló adatok. Az eset kapcsán az adatvédelmi biztos felszólította az önkormányzatot a jogellenes adatkezelés megszüntetésére, a felhívásnak a városvezetés nem tett eleget, a jogsértő állapot továbbra is fennáll.

6.2. Aggodalomra ad okot a Budapest Pride kulturális fesztivál nyitónapján történt atrocitás utáni rendőri reakció is. A szélsőségesek erőszakos fellépésére kivonuló rendőrtisztek a rendezvény békés jellegét úgy tartották megőrizhetőnek, hogy a szervezőkkel - saját érdekében - levetetették a meleg büszkeség szimbólumaként ismert szivárványszízlót, mivel az provokálja a radikálisokat. A rendőrség tehát a kisebbséget támadó fellépésére a kisebbség szabadságának korlátozásával reagált. Korábban is alulminősítették az ilyen magatartásokat, ebben nincs változás: míg a támadások kimerítik a közösség tagja elleni erőszak mint hivatalból üldözendő bűncselekmény büntetőtörvényi tényállását, a hatóságok sorra kisebb súlyú bűncselekményként kezelik ezeket. Sajnos a programokkal szemben az utóbbi években egyre intenzívebb ellenállás a rendőrségtől sem marad távol, noha a testület tagjai intézkedésük során diszkriminációmentesen, részrehajlás nélkül kötelesek feladatukat teljesíteni. A szexuális orientáción és a nemi identitáson alapuló kisebbség megfélemlítése, valamint a közösség tagjaival szemben elkövetett bűncselekmények inadekvát kivizsgálása ellehetetleníti, de legalábbis jelentősen megnehezíti a kisebbség tagjai számára számos alapvető jog gyakorlását. Az a rendőrségi gyakorlat, amely még a Meleg Méltóság Napján is megkísérelte meggyőzni a szervezőket arról, hogy a rendezvényt ne tartsák meg, összeegyeztethetetlen a plurális értékrendszeren alapuló demokráciával, és az elmúlt évek joggyakorlatához képest visszalépést jelent.

6.3. Tekintettel arra, hogy a pártokra kiterjed az egyenlő bánásmód követelménye, a törvény durva megsértése történt akkor, amikor roma származásuk miatt nem részesülhettek egyes árvízkárosultak a nekik címzett adományokból. A sajtóban megjelentek és a TASZ által dokumentáltak szerint a Jobbik monori alapszervezete adományokat gyűjtött, illetve jelenleg is gyűjt árvízkárosultak javára. Szalonnán 17 házat sújtott az árvíz, ebből 5-ben romák laknak. A településen a párt egyik aktivistája osztotta az adományokat, ám a roma károsultaknak – nyíltan kimondva: származásuk miatt – nem adott semmit, míg olyan nem roma származású Jobbik szavazóknak juttatott az adományokból, akiket elkerült a víz.⁴

II. Jogállamiság-index

A jogállamiság index folyamatos csökkenését látjuk, ha a független intézmények kormányzati befolyástól mentes működését, a parlamentarizmus érvényesülését, a közhatalom bírálhatóságát vagy a stabil alkotmányvédelem értékeit tekintjük. Az egyes állítások esetében azt tapasztaltuk, hogy kifejezetten kiegyenlített a különböző értékek közötti megoszlás, azaz az általunk felkért szakértők véleménye egyik irányban sem mutat erőteljes kiugrást. Ez arra utal, hogy a szakértői minta kiegyensúlyozott.

⁴ Lásd: <http://tasz.hu/roma-ugyek/arvizkarosultak-roma-szarmazasuk-miatt-nem-kaphattak-az-adomanyokbol>

III. A szólás, a sajtó és a média szabadsága

1. Tények

2010. június 11-én Cser-Palkovics András és Rogán Antal Országgyűlési képviselők önálló képviselői indítványként nyújtották be minden korábbi nyilvános egyeztetés nélkül az Alkotmány, a médiát és a hírközlést szabályozó egyes törvények módosításáról, a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló törvényjavaslatokat, továbbá a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Médiatanácsa tagjait jelölő eseti bizottság felállításáról és a Közzolgálati Közalapítvány felállításáról szóló határozati javaslatokat. Az Alkotmány módosítását július 6-án, a hírközlési és médiahatóság szabályainak megváltoztatását július 22-én az Országgyűlés elfogadta. Előbbit a köztársasági elnök aláírta, utóbbit egyelőre nem történt meg részére. A sajtó és a média tartalmi szabályozását célzó törvényjavaslat részletes vitáját őszre halasztották. A határozati javaslatok zárószavazásra várnak.

2. Empíria

a) Az Alkotmány véleménynyilvánítás szabadságával kapcsolatos módosításának valódi célja a megkérdezettek fele szerint az volt, hogy lehetővé tegye az Országgyűlésnek e szabadságnak például a vélemény tartalmán alapuló korlátozását. A második leggyakoribb válasz szerint, amelyet a válaszadók 35%-a jelölt meg, az volt a tényleges cél, hogy lehetővé tegye az Alkotmánybíróság számára az eltérést a korábbi jogértelmezésétől. A nem felkínált választ adó szakértők egyéb célokat fogalmaztak meg, mint például: „lehetővé tegye az írott sajtó, valamint az elektronikus médiumok feletti szélesebb kormányzati kontrollt, állami beavatkozást”, vagy „megágyazzon a média (elektronikus és nyomtatott) erősebb kormányzati ellenőrzésének, a médiatestület esetében közvetlenül, a közzolgálati média céljainak definiálása révén pedig közvetve. (Majd a törvények végzik el az aprómunkát)”.

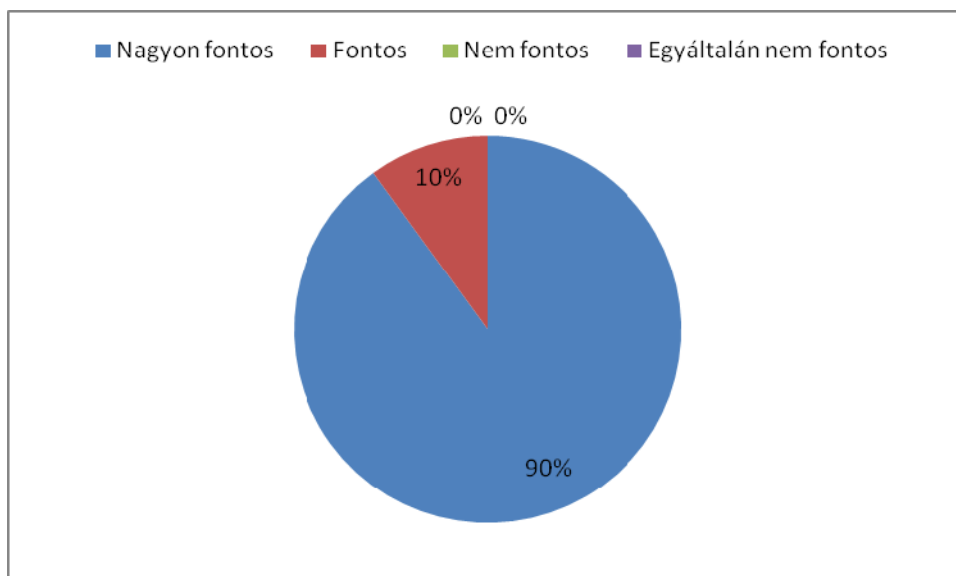
Az a tény pedig, hogy a válaszadók egyharmada szerint nem következik be változás az alkotmánymódosítás következtében, mutatja, hogy még maguk a szakértők is megosztottak, talán tanácstalanok is ebben a kérdésben. Szerintünk nyilvánvaló, hogy a jogalkotó az alaptörvény módosításával változást kíván elérni, ennek következményei és hatása azonban ma még nehezen megjósolható.

Érdekes, hogy a véleménynyilvánítás szabadságának pillanatnyilag tapasztalható védelmi szintjéről egyformán vélekednek azok, akik szerint az alkotmánymódosítás következtében a védelmi szint csökkenni fog, és azok, akik szerint az nőni fog, ugyanis mindnyájuknál a média szabadsága a közepesnél rosszabb értékelést kapott augusztusban.

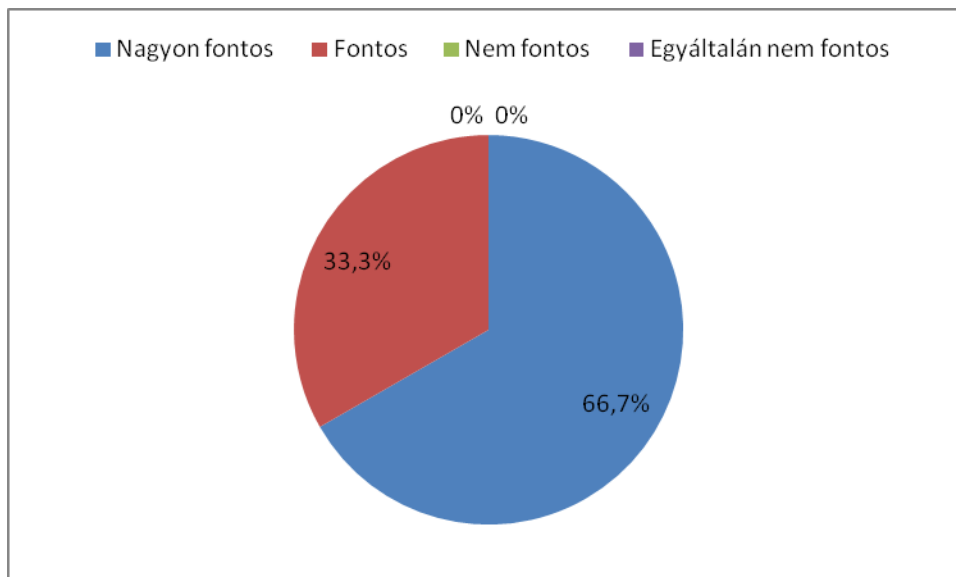
b) A sajtószabadság érvényesülése tekintetében az általunk kiválasztott szempontok közül a közzolgálati műsorszolgáltatás átlátható, a feladatokkal arányos finanszírozása volt a legfontosabb a megkérdezettek szerint (90% szerint nagyon fontos, 10% szerint fontos), a következő a közzolgálati műsorszolgáltatók vezetőinek szakmai szempontú pályáztatása volt (66.7% szerint nagyon fontos, 33.3% szerint fontos). A harmadik legmagasabb polcra helyezett

szempont a médiafelügyeleti szerv tagjainak szakmai szempontú kiválasztása lett (63% szerint nagyon fontos, 30% szerint fontos, 6.6% szerint nem fontos vagy egyáltalán nem fontos).

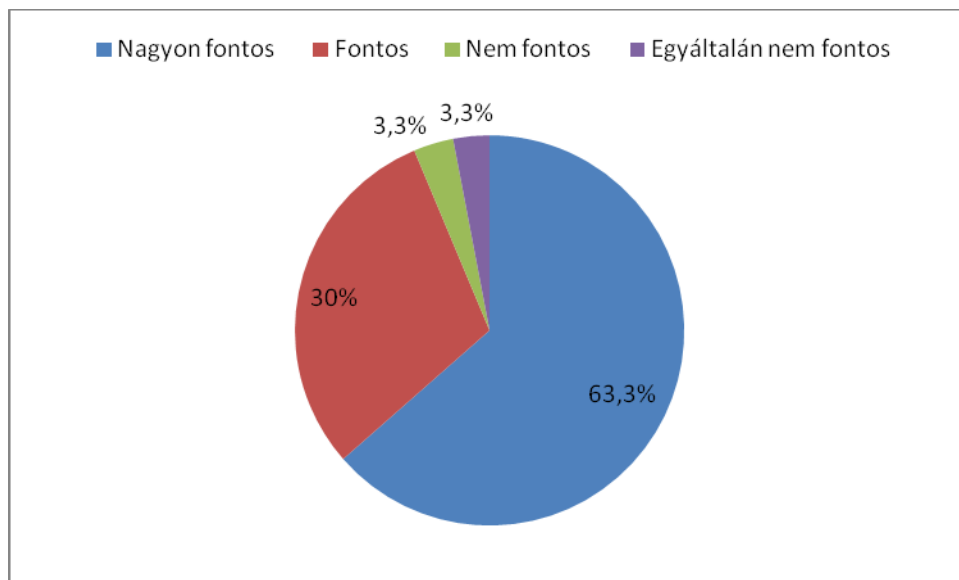
A sajtószabadság érvényesülése szempontjából mennyire fontos, hogy a közszolgálati műsorszolgáltatás finanszírozása átlátható, az ellátandó közszolgálati feladatokkal arányos legyen?



A sajtószabadság érvényesülése szempontjából mennyire fontos, hogy - a közszolgálati műsorszolgáltatók vezetői szakmai szempontú pályáztatás útján kerüljenek kiválasztásra?

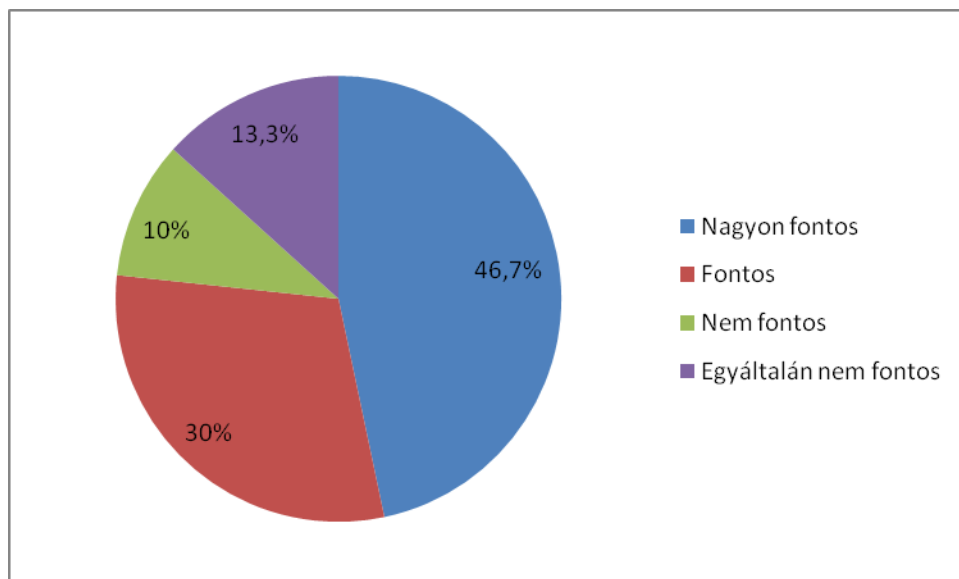


A sajtószabadság érvényesülése szempontjából mennyire fontos, hogy - a médiafelügyeleti szerv tagjainak kiválasztás során szakmai szempontok érvényesüljenek?

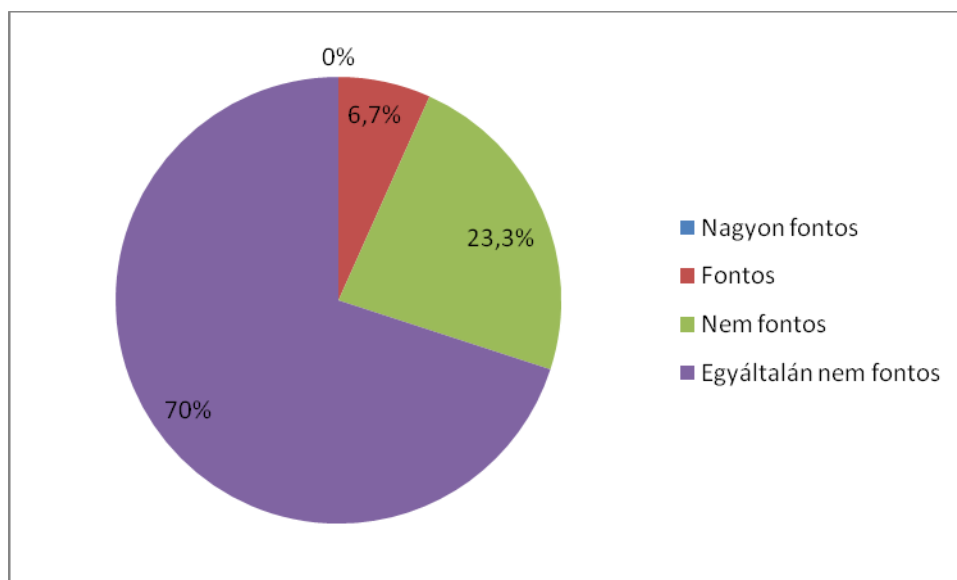


A sajtószabadság érvényesülése szempontjából mennyire fontos, hogy

- a pártok tartsák távol magukat a médiapiactól, a pártokhoz kötődő gazdasági vállalkozások ne szerezhessenek tulajdonrészt médiavállalkozásokban?



- a választás győztesei a média irányításában is megmutassák, mire képesek?



Érdekes kérdésnek tűnik, hogy az alapvetően alkotmányjoggal foglalkozó szakértői csoport miért egy számukra idegen, közgazdasági kérdést tekint a sajtószabadság érvényesülése szempontjából kiemelkedően fontos tényezőnek. Ennek egyik lehetséges oka éppen magának a médiának a közvélemény-formáló szerepe és súlya lehet. Mivel a finanszírozásra a szakértőknek nincs rálátása, de a közbeszéd középpontjában áll, így elfogadják a média által közvetített véleményt, ami persze akár adekvát is lehet.

Mindehhez képest számunkra meglepő módon az a szempont, hogy a pártok gazdasági törekvéseikben tartsák távol magukat a médiapiactól, csak a megkérdezettek 46.7%-a szerint nagyon fontos, 30%-a szerint fontos, viszont 23.3%-uk nem tartja fontosnak. A szakértők, és ezzel magunk is teljesen egyetértünk, a sajtószabadság érvényesülése szempontjából a legkevésbé fontosnak azt tartották, hogy a választás győztese a média irányításában is megmutathassák, hogy mire képesek, ez a megkérdezettek 70%-a szerint egyáltalán nem fontos, és csak 6.7% tartotta fontosnak.

3. Értékelés

„Kivánjuk a’ sajtó szabadságát, censura eltörlését.”

1848. március 15-én ez volt a modern Magyarország nyilvánosan elhangzó legelső mondata. Hazánk történetében - némi megengedéssel - a dualizmus korszaka után a Harmadik Köztársaság két évtizede volt az egyetlen történelmi korszak, melyről a kor mércéje alapján megállapítható, hogy a sajtószabadság maradéktalanul érvényesült (a Horthy-korszakot, melynek sajtóviszonyaira itt nincs terünk kitérni, a Kúria néhány figyelemre méltóan szabadelvű döntése dacára sem soroljuk ide). A véleménynyilvánítás szabadsága, a sajtószabadság kényes portéka, nem az önmagában álló és ekként vizsgálható alkotmányos értékek egyike, hanem a jogállami alapstruktúra nélkülözhetetlen eleme. A sajtószabadság afféle vízvázlatzó, ezen kívül kevés olyan eleme van a jogállami szerkezetnek, amelynek vizsgálata alapján igen-nem válasz adható arra a kérdésre, hogy az adott állam jogállam-e.

Ahol nincs sajtószabadság ott nincs jogállam, mert – hogy egyetlen példát említsünk -, az ilyen államban elképzelhetetlen a szabad választás. Ahol a közhatalom nem bírálható szabadon, ott demokratikus közélet sincs, hiszen a választáshoz hiányzik a felajánlott választék. Az a társadalom, amelynek sajtója „korlátozottan szabad”, maga is legfeljebb csak korlátozottan lehet szabad. Noha a sajtószabadság világnézeti értelemben nem semleges kérdés (létezhet világnézet, mely rajong a cenzúráért), a politikai meggyőződéstől viszont független, minden szabadságszerető polgárnak természetesen egyformán kedves.

A Fidesznek a sajtóval kapcsolatos jogokat újrafogalmazó törvénycsomagja a nyilvánosságról szól, mégis az emberek elől elrejtve, titokban készítették. Ez a körülmény akkor is elfogadhatatlanná tenné, ha szabályai egyébként helyesek lennének. De nem azok. Az új törvény intenciói – ez az őszinteség diadala - nem titkosak: Szalai Annamária, az Országos Rádió- és Televízió Testület (ORTT) fideszes delegáltja azt fejtette, hogy az elmúlt tizenöt évben szerinte sajnálatos módon a véleménynyilvánítás korlátlan szabadságának biztosítása felé haladtunk. Ennek pedig szerinte a közösségek jogainak jegyében – noha a vélemény kinyilvánítása természete szerint individuális aktus -, lesz immár vége.

Ez a Jogállamfigyelő egy olyan törvénycsomagot vizsgál, melyet sok hazai és nemzetközi szakértőhöz hasonlóan a sajtószabadság elleni súlyos támadásnak tartunk. Az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet sajtószabadság-biztosa Martonyi Jánosnak küldött levelében követelte a tervezet visszavonását: „A javasolt törvények nagyfokú aggodalomra adnak okot országuk médiaszabadságát illetően” (...) Elfogadásuk ahhoz vezethet, hogy az összes műsorszolgáltatást politikai döntéseknek rendelik alá”. Az Európai Újságíró Szövetség (EFJ) regionális szervezete szerint a törvénycsomag egyenesen „visszafordítaná az időt” a sajtószabadság tekintetében Magyarországon. Mindazonáltal sem az Európa Tanácsnak, sem pedig az Európai Uniónak eddigi története szerint nincs hatékony jogi lehetősége arra, hogy érdemben fellépjen az ilyen fajta tagállami döntés ellen. Ehhez képest némileg meglepő az Origo július 16-i hitelesnek tűnő értesülése, mely szerint az unió szerint a magyar szabályozást „úgy kell kialakítani, hogy megvédje a médiát felügyelő szervet a politikai vagy gazdasági érdekcsoportok befolyásától” és ha ezt nem érvényesíti a szabályozás, az unió akár ellenlépéseket is tesz.

Téves nézetünk szerint a Fidesz-tervezet egyes kritikusai által hangoztatott álláspont, amely a látszat hasonlósága alapján a törvénycsomagot a rákosista, kádárista sajtóviszonyokhoz, hatalomgyakorláshoz hasonlítgatja. A törvényjavaslat betérjesztőinek biztosan céljai közé tartozik a politikai uralom és tekintély alkotmányosértő kiterjesztése, a szabadság elért szintjének csökkentése, hegemon szerep elérése, azonban nem céljuk a sajtószabadság teljes felszámolása. Ez Európa közepén, az Európa Tanács és az Európai Unió tagállamában lehetetlen. Valószínűleg a szabadsághoz hozzászórt társadalom és a gazdaság sem viselné el, és – mivel az internet természeténél fogva szabad - technológiai okok miatt sem kecsegtet tartós sikerrel. Viszont ezek a korlátozott célok is az ország nemzetközi hitelének további erózióját eredményezheti. Terjedelmi okok miatt a több elemből álló szabályozási csomagnak főleg ez elektronikus médiát érintő elemeiről írunk, ezekről sem teljeskörűen.

Az alkotmánymódosítás első változatának talán legriasztóbb ötlete volt, hogy a nyilvánosságra került első változat kivette volna az alaptörvényből a véleménynyilvánítás szabadsága fogalmát,

hogy helyébe a szólásszabadság kifejezést helyezze. Ezt az Eötvös Károly Intézet azért bírálta (www.ekint.org), mert a változtatás a pártállami alkotmány fogalomhasználatát idézi és a korábbi alkotmánybíróági gyakorlatot a továbbiakban figyelmen kívül hagyhatóvá tette volna, hiszen az Alkotmánybíróság korábbi döntéseiben a véleménynyilvánítás szabadságát a szólásszabadságnál tágasabb fogalomként értelmezte.

Az elfogadott alkotmánymódosítás végül megkegyelmezett a véleménynyilvánítás szabadságának. Ugyanakkor további súlyos kifogások emelhetők az elfogadott változattal szemben. Semmilyen pozitív értékelhető indok nem szól a módosítás mellett, ám az alkotmány szövegének ilyesfajta megváltoztatása lehetővé teszi, hogy a változó összetételű Alkotmánybíróság változtasson korábbi véleménysszabadság-doktrínáján, és kaput nyisson újabb (például tartalomalapú) korlátozásoknak. Veszélyeket hordoz az is, hogy a módosított, bővített alkotmányszöveg a sajtószabadság egyes alkotmányos követelményeit (például sokszínűség) említi, más nem kevésbé fontosakról (például függetlenség) pedig hallgat. Miután a köztársasági elnök aláírta az alkotmánymódosító törvényt a Fidesz ünnepe, ám ez a lelkesedés, amely még arról is szólt, mintha a még hivatalban lévő köztársasági elnök a Fidesz médiairányítási elképzeléseit általában is helyeselné, a döntés motívumainak feltehetően szándékos félreértéséről árulkodik. „A Fidesz szándékai egybevágóak a köztársasági elnök alkotmányértelmezésével.” Simon László Fidesz-képviselő július 9-én mondta. A köztársasági elnök magatartása pedig elég világos: az Alkotmánybíróság hatáskörének értelmezése alapján alkotmánymódosítás esetén következetesen nem kér az Alkotmánybíróságtól előzetes normakontrollt.

A mosolyt fakasztó nagyzsolással Médiaalkotmánynak is nevezett második törvényjavaslat, melynek tárgyalását az előterjesztők egyelőre jegeli, alapvetően alkotmányellenes szabályozási filozófián alapul. Az Alkotmánybíróság, helyesen, azt az elvet képviseli, hogy a nyilvánosság különböző közlőneveinek szabadsága csakis saját jellemzőik alapján korlátozható. Az írott sajtóval, az elektronikus média és az internetes tartalmak szabadságát nem lehet egy kaptafára korlátozni. Ezen, alkotmányos felülvizsgálat esetén, az egész törvényjavaslatnak biztosan buknia kell. A szakmai előkészítés és az érvelés minőségét jól jellemzi, hogy az előterjesztők és a tervezet támogatói napokig érveltek azzal, hogy az unió jogszabályai megkövetelik a sértő véleményekkel szembeni válaszadási jogot, majd megfélemlítve erről az érvelésről, módosító indítvánnyal kihúzták a javaslatból a „vélemény-helyreigazítást”.

A törvénycsomag legkritikusabb eleme minden bizonnyal a médiairányítás szervezeti kereteit meghatározó törvény (amit a Ház július 22-én elfogadott, ám csak lapzártánk után hirdetik ki). Ez egyfelől közös főnök alá helyezi, másfelől nem integrálja az eddigi Nemzeti Hírközlési Hatóságot (NHH) és a mostani ORTT-t. Az összevonás sem a döntés-előkészítés, sem a döntéshozatal során nem biztosít a jelenleginél nagyobb lehetőséget a média- és távközléspolitikai szempontok együttes figyelembevételére, ami pedig az integrált hatóság létrehozásának egyetlen szakmai célja lehet. Intézmények átnevezése sem olcsóbb, sem hatékonyabb, sem szakmaibb működést nem eredményez, ha a feladatokat egyébként érdemben nem gondolják újra.

Nemzetközi kuriózum a leginkább hadi vállalkozások szervezetére emlékeztető vezetési modell. A létrejövő Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság elnökét a miniszterelnök nevezi ki kilenc évre, vagyis több mint két parlamenti ciklusra. Az elnök újabb és újabb kilenc évre is

kinevezhető. A takarékosnak reklámozott modellben az elnök, aki külön fizetésért a Médiatanács elnöke is két államtitkári rangú elnökhelyettest nevez ki, akiket, ha gondolja, indoklás nélkül bármikor visszahívhat. A két (?) hivatal élén két főigazgató áll, akiket, ki más, az elnök nevez ki, és akiket indoklás nélkül ugyancsak visszahívhat. Továbbá a szervezeti és működési szabályzatban meghatározottak szerint, a takarékoság jegyében korlátlan számban főigazgató-helyetteseket is kinevezhet, és őket is hasonlóképpen hívja vissza, ha akarja. A főigazgatók államtitkári, helyetteseik helyettes államtitkári juttatást kapnak.

Az ORTT-ről hosszú ideje nem gondolja senki, hogy jelenlegi formájában fenn kell tartani. A hatályos médiatörvényben létrehozott szervezeti keretek azonban nem önmagukban vezettek az intézmény működésének teljes kudarcához. Sőt a most elfogadott törvényt az ORTT-re vonatkozó szabályok mellé állítva világossá válik, hogy a korábbi médiatörvényben felvázolt rendszer a politikailag elfogulatlan működés érdemi garanciáit tartalmazta, még ha ezekkel a garanciákat a pártok rendszeresen ki is játszották. Összehasonlítva a most elfogadott rendelkezésekkel, a legszembeűnőbb különbség az, hogy az ORTT-ben nem alakulhatott ki olyan helyzet, hogy a testületet egyetlen politikai erő uralja. A Fidesz az eddigi szabályozás szerint nemhogy a kétharmados többségét nem tudta volna rávetíteni a testületre, de még a döntéshozatalhoz általában szükséges egyszerű többségért is meg kellett volna dolgoznia - ez persze magyarázza a sietséget a jogalkotásban. Az új eljárási rendben viszont a Fidesz akár egyedül is jelölheti és meg is választhatja az irányító testületek és szervek mindegyikét.

Az ORTT működésének kudarca alapvetően abból ered, hogy tagjainak többsége, és még inkább a tagokat delegáló pártok nem szakmai munkaként, hanem a politikai és gazdasági érdekérvényesítés tereként értelmezték az ORTT-t. A legfontosabb – frekvencia- és pénzosztó – döntések többségénél minden józan megfontolást felülírtak a politikai alkuk vagy éppen a személyes érdekek. A most elfogadott törvény a szervezeti keretek átalakításával egyáltalán nem garantálja a szakmai működést. Egyetlen dolgot garantál: a kormánypártok, illetve, legyünk megengedőek, az általuk támogatott személyek akaratának korlátozás nélküli érvényesülését.

Annak, aki a Nemzeti Együttműködés Rendszerére nem úgy tekint, mint amely a törvényes működés ígéretét már a nevével garantálja, amely a korrupciót varázsűtésre megszünteti, a közpénzekkel kapcsolatos aggodalmairól is szólnia kell. A politikai tőke még az írott sajtónál is nagyobb arányban foglalt teret az elektronikus sajtóban, és ennek a minden jel szerint folytatódó térfoglalásnak az új szabályozás nem vet gátat. A létrejövő gazdálkodási modell könnyen a korrupció és a pénzen vásárolt és eladott politikai befolyásolás melegágyává teheti a rádiózást és a televíziózást. A köztévék, a közrádió és a Magyar Távirati Iroda vagyona egyetlen kézbe kerül, és ez a kéz nem független. Ráadásul az utolsó pillanatban elfogadott módosítás a korábbi közszolgálati részvénytársaságok vagyonának kezelésével azt a – magyartalan elnevezéssel – Műsorszolgáltatás Támogató és Vagyonkezelő Alapot bízta meg, amelynek vezetőjét, sőt helyetteseit is a Médiatanács elnöke nevezi ki és hívja vissza. Az az elnök, aki leplezetlenül a miniszterelnök embere, és aki országgyűlési megerősítés nélkül is alapvető funkciókat lát el a médiafelügyeletben.

A politikailag ugyancsak kiszolgáltatott helyi közszolgálati média nem kap normatív támogatást.

A szakmában közismert, hogy a Nemzeti Hírközlési Tanács korábban eredményesen állt ellen korrupciós nyomásnak. Csak a 900 MHz-es frekvenciasáv (negyedik mobilszolgáltató) értékesítéséből - melynek pályáztatását az NHH korábban jó okkal eredménytelennek nyilvánította - az elvárt állami bevétel húszmilliárd forint. Ennek pályáztatása - a korábbiakkal ellentétben - minden belső és külső kontrollt nélkülöző, átláthatósági garanciát sem tartalmazva is megtörténhet. Az új hatósági modellben ugyanis a távközlés területét érintő minden döntésben szinte korlátlan a hatóság elnökének befolyása.

A Médiatanács jelölési és választási rendje, amellyel, hogy az intézmény működését kizárólag politikai alkuktól teszi függővé, gyakorlatilag garantálja, hogy a testületben kormányoldali többség érvényesüljön. Ez a testület jelöli a közmédia - egyébként igencsak megkurtított mozgásterű - vezérigazgatóit, anélkül, hogy a jelöltet bármiféle szakmai megmérettetésnek kitenné. A vezérigazgató-jelöltről az a Közzolgálati Kuratórium dönt, amelynek elnökét szintén a Médiatanács delegálja, így, bár az ellenzéki pártok elérték, hogy a kuratóriumban mindegyikük képviselve legyen, a testület kormányoldali többsége is garantált. A Médiatanács elnökét megnevező miniszterelnöktől a közmédia vezérigazgatóiig tehát nagyjából egyenes az út. Mindemellett a törvény hatályba lépése után, első alkalommal a Médiatanács fogadja el a közzolgálati feladatokat meghatározó Közzolgálati Kódexet is. A közzolgálati intézmények elveszítik gazdasági önállóságukat, és semmilyen garancia nincs arra, hogy a feladataik ellátáshoz szükséges forrásokat megkapják. A jelenlegi politikai helyzetben, a kialakult politikai kultúrában az olyan formális függetlenségi garanciák, mint a kizárólag a törvénynek alárendelt működés, a kétharmados választás nem elegendőek.

Ha az a felismerés vezette volna a jogalkotót, hogy a magyar médiarendszer minden pillére súlyos válságban van, akkor biztosan nem a hatalmi szerkezet, a szervezeti rendszer átalakításánál kezdi az újrászabályozást. Az elektronikus médiapiacra mára alig maradt olyan szereplő, amely magyar joghatóság alatt áll. A közzolgálati műsorszolgáltatásban sem a feladatok, sem a pénzügyi keretek nem világosak. A helyi közzolgálati műsorszolgáltatók a teljesen kiszolgáltatottak helyi hatalomnak, a helyi és közösségi médiumok működését pedig jelentős részben olyan közpénzek fedezik, amelyek forrása a médiapiaci változások miatt igen rövid időn belül teljesen elapadnak. A társadalmi ellenőrzés formális, és a törvény nyomán - a Magyar Tudományos Akadémiával vagy éppen a nagycsaládosok képviselőivel - ilyen is marad.

A szakmai kontroll teljesen hiányzik, és ilyesmi a jövőben sem lesz. Az unióban egyre hangsúlyosabb önszabályozásnak, együttműködésnek a nyomai sem látszanak. Ezek a valódi médiapolitikai problémák, de ezekkel a médiatörvény-csomag egyetlen eleme sem néz szembe. A hatalomtechnikai megfontolásokon és a személyes ambíciókon túl más motivációt nehéz felfedezni az új szabályozásban. Ebbe a koncepcióba jól illeszkedik, hogy az Országgyűlés az utolsó pillanatban egy arcátlan törvényt módosítással kiürítette a Sláger/Danubius-ügyben hozott, az ORTT-t elmarasztaló jogerős bírósági ítéletet.

Nagyon messze kerültünk már attól az alkotmánybírói ideától, amely szerint az „Alkotmány megköveteli a rádió és a televízió szabadságát az államtól és egyes társadalmi csoportoktól. Nem lehet tehát olyan jogosítványuk, amelyekkel a műsorkínálatot egyoldalúvá tehetik, vagy tartalmára meghatározó befolyást gyakorolhatnak. (...) Az állami szervektől való szabadság

követelménye - a műsorok tartalmát illetően - a törvényhozással és a Kormánnyal szemben egyaránt fennáll.” Kérdés, hogy az új tagokkal megerősített, forradalmasított Alkotmánybíróság majd az elvek felől tekint-e a törvényre vagy a törvény felől az elvekre.

Az e havi jogállamfigyelő elkészítésében Majtényi László, Miklósi Zoltán, Navratil Szonja Polyák Gábor, Szabó Máté Dániel, Uszkiewicz Erik és Vissy Beatrix vett részt.