

A szólás szabadságától a cenzúráig és vissza

2021 nyarán a Riporterek Határok Nélkül civil szervezet jelentése az információs rendőrállam pozíciójára pályázó országnak nevezte Magyarországot, amely az utóbbi évtizedben egyre inkább a sajtószabadság ellenségévé vált. A jelentés rámutat arra, hogy Orbán Fidesz pártja 2010-es hatalomra kerülése óta a közszolgálati média teljes mértékben, a kereskedelmi média túlnyomórészt állami kontroll alatt működik, az ellenzéki hangokat elhallgattatják.

Kovács Kriszta és Tóth Gábor Attila

Beszélhetünk-e még független magyar sajtóról? Van-e esélye a különféle vélemények nyilvánosságra kerülésének? Ez az írás ezekre a kérdésekre összpontosítva ad képet a magyar társadalmi nyilvánosság alkotmányos szerkezetéről: a szólás, a média szabadság és a civil szféra múltjáról, jelenéről és jövőjéről.

Mielőtt a jelenről és a jövőről esne szó, érdemes röviden visszatekintenünk 1989 előtti. Az első magyar kodifikált, 1949-ben elfogadott alkotmány a szovjet típusú társadalmak alkotmányos jegyeit viselte magán: az alkotmány csupán egy papírdarab volt, amely felsorolta ugyan a hatalmat gyakorló intézményeket, de nem ismerte el az emberi jogokat. Még az egyébként kifejezetten kinyilvánított úgynevezett „állampolgári jogokat” sem biztosította teljes mértékben, csupán „a dolgozók érdekeinek megfelelően” garantálta a szólás, a sajtó és a gyülekezés szabadságát.

Az 1989-es év jelentős minőségi változást hozott a magyar alkotmányos rendszerben, különösen igaz ez a szabadságjogokra. Az 1989-es alkotmánymódosítás emberi jogként ismerte el a véleménynyilvánítás szabadságát, az Alkotmánybíróság pedig az egyik legelső döntésében e jogot a demokrácia középpontjába helyezte, mondván, a szabadságjog érvényesülése nélkül demokráciáról nem beszélhetünk. Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy „a véleménynyilvánítás szabadságának kitüntetett szerepe van az alkotmányos alapjogok között, tulajdonképpen ‘anyajoga’ többféle szabadságjognak, az ún. ‘kommunikációs’ alapjogoknak. (...) Ez a jogegyüttes teszi lehetővé az egyén megalapozott részvételét a társadalmi és politikai folyamatokban. Történelmi tapasztalat, hogy mindannyiszor, amikor a véleménynyilvánítás szabadságát korlátozták, sérelmet szenvedett

a társadalmi igazságosság, az emberi kreativitás, csökkent az emberben rejlő képességek kibontakozásának lehetősége. A káros következmények nem csupán az individuum, hanem a társadalom életében is megmutatkoztak és az emberiség fejlődésének sok szenvedéssel járó zsákutcájához vezettek. Az eszmék, nézetek szabad kifejtése, a mégoly népszerűtlen vagy sajátos elképzelések szabad megnyilvánulása a fejlődni képes és valóban eleven társadalom létezésének alapfeltétele.” (30/1992. (IV. 26.) AB határozat) Ennek megfelelően két évtizedig az Alkotmánybíróság a szólás szabadságát erős védelemben részesítette, tartalomsemleges módon védte és nem volt hajlandó elfogadni, hogy az úgymond társadalmi béke megőrzése érdekében bárki szólását korlátozzák.

A médiaszabályozás alkotmányos elvei is megfeleltek az európai alapelveknek, elősegítették a szabad és plurális média rendszer létrejöttét és működését. A parlamenti pártok jelöltek és választottak tagokat az ily módon sokarcúvá váló Országos Rádió és Televízió Testületbe, amely független bírói kontroll alatt működve döntött a szűkös frekvenciák elosztásáról és a nem frekvenciát használó médiaszolgáltatókra irányadó elvekről.

Ahogy arra az első két elemzésünk rámutatott, a 2010-ben hatalomra kerülő Fidesz jelentősen átalakította a magyar alkotmányos rendszert: korlátozta és feltételektől függővé tette az emberi jogok gyakorlását, valamint megszüntette, illetve eljelentéktelenítette a kormányzati hatalom gyakorlását ellenőrző intézményeket. Hasonló dolgok történtek a szólás- és sajtószabadság területén. Az új rendszer alkotmánya, a 2011-ben elfogadott alaptörvény a szólás tartalomalapú korlátozását rögzíti. Az IX. cikk (5) bekezdés például jogsértőnek minősíti a „magyar nemzet, a nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösségek” méltóságát sértő véleménynyilvánítást. Ez az alkotmányos felhatalmazás tette lehetővé az LMBTQI-ellenes törvények megszületését, ideértve a legutóbbit, amely megtiltja, hogy 18 éven aluliak számára az LMBTQI témájú tartalmakat jelenítsenek meg az iskolai oktatási anyagokban, könyvekben, televízióműsorokban. Az alaptörvény IX. cikkén alapul az a kormányzati médiapolitika is, amely felszámolja a közmédia és a magánkézben lévő médiaszolgáltatók felügyeletére létrejött intézmények függetlenségét, blokkolja a közérdekű információkhoz való hozzáférést, továbbá manipulálja a média és a reklámpiac működését. Nézzük ezeket a lépéseket egyenként!

A kormányzó többség egyik első intézkedése a korábbi telekommunikációs és műsorszolgáltatói szabályozó testületek összevonása és egy mammutszervezet létrehozása volt, amelyet ma Nemzeti Média és Infokommunikációs Hatóságnak hívnak. A hatóság vezetőjét a kormányfő javaslatára a Fidesz-választotta köztársasági elnök nevezi ki, ami a mostani politikai viszonyok mellett kormányzati befolyást intézményesít. A hatóság vezetője jelöli a főbb döntéshozókat, a közmédia magasabb szintű tisztviselőit, és tulajdonképpen indirekt módon a közmédiában dolgozó újságírók munkáltatója is. A hatóság

vezetője automatikusan elnöke a Médiatanácsnak is, amely testületet a kormányzó többség a magyar médiapiac szabályozására hozta létre. A Médiatanács jelenleg csak a kormánypárt által jelölt tagokból áll, aminek az is a következménye, hogy bizonyos, kormánykritikus rádiók elveszítik frekvenciáikat, miközben kormánypárti médiaszolgáltatók jutnak frekvenciához.

Nemzetközi szervezetek sora jelezte fenntartásait a mediaszabályozás ilyen átalakítása miatt. Az EBESZ kritikája például arra hívta fel a figyelmet, hogy az új struktúra a győztes mindent visz jelszavát követve fittyet hány a hatalommegosztás és a hatalmi ágak elválasztása liberális demokráciákban követett elvére. Az Európa Tanács Emberi jogi biztosa azt hangsúlyozta, hogy a mediaszabályozó hatóságok tagjainak és elnökének a kinevezésére és megbízatására vonatkozó szabályok még a függetlenség látszatára sem ügyelnek. Az Európai Bizottság pedig arra hívta fel a magyar kormány figyelmét, hogy az elfogadott mediaszabályok az uniós joggal mennek szembe. Ezt követően a magyar parlament finomított ugyan valamit a szabályokon, de azok a lényegüket tekintve nem változtak.

A kormányzó többség nemcsak a mediaszabályozó intézményi struktúrát alakította át teljesen, hanem az információs környezetet is. Az elfogult és kormánybarát propaganda koordinált terjesztése a közmédiában és a kormányközeli médiaszolgáltatók platformjain hatékony eszköznek bizonyult.

A piaci erőforrásokhoz való hozzáférés manipulálásán keresztül pedig a kormánytöbbség jelentősen befolyásolja a médiapiaci viszonyokat. Önkényes állami beavatkozások sora korlátozza a magáncégek magyar médiapiacra lépését és a kormánykritikus médiaszolgáltatók pénzügyi fenntarthatóságát. 2018-ban például egyik napról a másikra jött létre a kormányközeli Közép-Európai Sajtó és Média Alapítvány (KESMA), hogy körülbelül ötszáz, túlnyomórészt regionális érdekeltségű médiacég tulajdonosi jogait átvegye. A befolyásolás kormánytöbbség által alkalmazott másik fontos eszköze a reklámpiac torzítása. A koncentrált állami hirdetések olyan médiaszolgáltatókat tartanak fenn, amelyek a piacon nem élnének meg.

Röviden, az elmúlt évtized jogalkotása és kormányzati médiapolitikája eredményeképpen ma a közmédia pártállami megszállás alatt, a magánkézben lévő kevés médiaszolgáltató folyamatos állami kontroll alatt áll. Ez azért is sajnálatos, mert sok magyar állampolgár számára a közmédia és néhány kereskedelmi médiaszolgáltató jelenti még mindig a fő információforrást. A számukra közvetített tartalmak és a kritikus (közösségi) média fogyasztói által olvasott hírek a valóság egymásnak szögesen ellentmondó értelmezését jelenítik meg.

A Fidesz „médiapolitikája” persze csak része egy nagyobb projektnek, amelynek célja azoknak a szektoroknak a teljes átalakítása, amelyek jelentős hatással vannak a közvélemény alakulására. Ide tartozik az a világ is, amelyben a civil szervezetek (NGO-k) működnek és kommunikálnak.

2010 óta kormánykampányok sora indult a kormányzati politikával szemben kritikus, főként az emberi jogvédelem területén működő civil szervezetek diszkreditálására. E kampányba illeszkedtek a civileket kritizáló kormányzati megszólalások, egyes városokból való kitiltásuk kezdeményezése, és a civil szervezetek ellen az adóhatóság vagy a Kormányzati Ellenőrző Hivatal (KEHI) által indított vizsgálatok. A KEHI a Norvég Civil Alap mellett más civil szervezettel szemben is eljár, adóvizsgálat is több esetben indult, de egyik eljárás sem bizonyított jogsértő működést.

Legutóbb a kormányzati többség már célzott törvényekkel támadta a civil szervezeteket. Németh Szilárd, a Fidesz alelnöke adta meg a rajt jelet, amikor arról beszélt, hogy „Soros-birodalom álcivil szervezeteit”, amelyeket azért fizetnek, „hogy a globális nagytőkét és a politikai korrektség világát átnyomják a nemzeti kormányok fölött (...) minden eszközzel vissza kell szorítani, és azt gondolom, hogy el kell innen takarítani.”

Ennek szellemében a parlament törvényt fogadott el 2017 nyarán, amely a „külföldről támogatott civil szervezetek nyilvántartásában” való regisztrációra kötelezte azokat a civil szervezeteket, amelyek évente legalább 7,2 millió forint támogatást kapnak külföldről. A civileknek ezen túl a kiadványaikban és a honlapjukon is fel kellett tüntetni, hogy „külföldről támogatott szervezetek”. A törvény miatt az Európai Bizottság kötelezettszegési eljárást indított Magyarországgal szemben az Európai Bíróság előtt. Az eljárás végén a bíróság megállapította: uniós jogot, ezen belül is az egyesülés szabadságát és a személyes adatokhoz való jogot sérti, hogy nyilvántartásba kell venni a civilek külföldi támogatóit. Az Orbán-kormány parlamenti többsége formálisan eleget tett az ítéletnek, hatályon kívül helyezte a törvényt, de helyette bevezette, hogy az Állami Számvevőszék évente vizsgálja a húszmillió forint mérlegfőösszeget elérő szervezeteket, később pedig rendeletben írta elő, hogy a civil szervezetek közhasznúsági jelentésükben minden adományozót nevezzenek meg.

A következő hírhedt jogalkotási lépés az úgynevezett „Stop Soros!” törvénycsomag elfogadása volt, amely a menekülteket segítő civileket büntetőjogi fenyegetéssel sújtotta. Az Európai Bizottság a törvény miatt ismét kötelezettszegési eljárást indított Magyarországgal szemben. A bíróság még nem hozott döntést, de az Európai Unió tanácsnoka 2021 februárban azt javasolta az Európai Bíróság bírójának, hogy állapítsák meg az uniós jog sérelmét és marasztalják el a magyar államot. A kormány ezen túl egy speciális

„bevándorlási különadót” is bevezetett, amely a bevándorlást „közvetlenül és közvetve előmozdító” civil szervezeteket és támogatóikat sújtotta. Nemzetközi szervezetek elfogadhatatlannak tartották ezt a fajta, a véleménynyilvánítási és az egyesülési szabadságot is sértő állami „adókiivetést” és arra hívták fel a magyar kormányt, hogy törölje az adótörvényből ezt a rendelkezést.

A „Stop Soros!” kampány részeként a kormányzati parlamenti többség törvénnyel üzte el Magyarországról a nyitott társadalom és a liberális demokrácia fellegvárának számító Közép-Európai Egyetemet. A jelenleg Bécsben működő egyetem külföldre kényszerítését ugyan később az Európai Bíróság uniós jogot sértőnek nyilvánította, de a döntés túl későn született és a magyar jogi környezet érdemben nem változott, ezért az egyetem Budapestre való visszatérésének feltételei jelenleg sem állnak fenn.

Röviden, a civil szervezetek működését ugyan a kormánytöbbség nem tiltotta be, de számos olyan diszkriminatív és rendkívüli költségekkel járó jogszabályi követelményt írt elő, amely jelentősen megnehezíti a civil szervezetek nyilvántartásba vételét, működését és beszámolási tevékenységét. Az orosz „külföldi ügynök” törvény mintájára meghozott magyar szabályok majdhogynem teljesen ellehetetlenítik a magyar és nemzetközi civil szervezetek együttműködését. Mindeközben a kormányzat által létrehozott és támogatott „nem-kormányzati” intézmények (GONGOs) imitálják a civil szférát, autokratikus törekvéseket támogatnak és akadályozzák a valódi civil szervezetek hatékony működését. A magyar kormány ugyan kínosan ügyel arra, hogy elkerüljön mindent, amit a hazai és nemzetközi közvélemény súlyos emberi jogsértésnek minősítene, de a demokrácia áruhája mögött gyakoriak a rendszerszerű emberi jogsértések.

Mik a kilátások arra vonatkozóan, hogy e jogsértések a közeljövőben megállíthatók? A demokratikus intézmények szinte teljes erodálása, a felsőbb bíróságok kormány általi elfoglalása drasztikusan csökkenti a hazai demokratikus ellenállás esélyeit. Úgy tűnik, két út maradt: a nemzetközi fórumok (elsősorban a luxembourgi Európai Bíróság és a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bírósága) előtti jogi eljárások, valamint a hazai civil ellenállás.

Vajon jelent-e bármit is e tekintetben, hogy Magyarország 2004 óta az Európai Unió tagja? A csatlakozási (más néven koppenhágai) kritériumok világosan fogalmazzák, amikor azt követelik, hogy az EU-hoz csatlakozni kívánó ország biztosítsa „a demokráciát, a jogállam és az emberi jogok érvényesülését garantáló intézmények stabilitását”, továbbá tartsa tiszteletben és védje a kisebbségi jogokat. A csatlakozást követően azonban nincs intézményesült mechanizmus, amely folyamatosan számonkérné ezeknek a követelményeknek az érvényesülését. Az uniós értékek védelmét elsődlegesen az Európai Unióról szóló szerződés 7. cikke biztosítja. A 7. cikk (1) bekezdés alapján a Tanács

megállapíthatja, hogy egy tagállamban egyértelműen fennáll a veszélye az uniósértékek megsértésének. Ha ez az eljárás eredménytelenül zárul, a 7. cikk (2) és (3) bekezdései alapján szankció szabható ki és végső soron a tagállam szavazati joga felfüggeszhető.

Az Európai Unió mindaddig kivárt és nem tett jelentősebb lépéseket a magyarországi jogsértések megelőzésére, illetve orvoslására. Bár 2018-ban az Európai Parlament a 7. cikk (1) bekezdése szerinti eljárás megindítását megszavazta, az eljárás azóta is húzódik, érdemi lépések nem történtek, mert a Tanács soha nem tűnt igazán késznek arra, hogy nyilvánosan bírálja Magyarországot az európai alkotmányos értékek megsértése miatt. Létezik azonban egy másik eszköz is az uniós jog érvényesítésének kikényszerítésére, ez pedig a kötelezettszegési eljárás. Az Európai Bíróság a tagállam ellen eljárást indíthat az Európai Bíróság előtt, ha a tagállam a kötelezettszegési eljárás egyes lépéseit követően sem hozza összhangba jogszabályát az uniós joggal. A kötelezettszegési eljárás azonban hosszú ideig túlnyomórészt technikai jogi ellentmondások feloldására szolgált, nem olyan jelentős kérdések eldöntésére, mint például az uniós értékek szisztematikus megsértése. 2018-ban azonban az Európai Bíróság egyértelművé tette, hogy a kötelezettszegési eljárás az uniós alkotmányos alapértékek védelmére is szolgáló eljárás. Ezzel lehetővé tette, hogy az Európai Bizottság, a kötelezettszegési eljárásokat használva, védelemben részesítse az unió alapvető alkotmányos értékeit. A szólás, a sajtó és az egyesülés szabadságát sértő magyar jogszabályok elegendő alapot szolgáltatnának a Bizottság számára ahhoz, hogy jogi eljárást indítson a magyar állammal szemben. Ehhez persze bátorságra is szükség van, és a cikk írása idején nincsenek jelei e bátorságnak. Az sem segít, hogy az Európai Unió a médiaszolgáltatókat pusztán gazdasági aktoroknak tekinti, és nem a demokratikus közvélemény kialakításában fontos szerepet játszó tényezőkné. Talán ezt felismerve kezdeményezi az Európai Bizottság egy uniós médiaszabadságról szóló törvény elfogadását, amely a sajtószabadságot Európaszerte biztosítaná.

Persze Magyarország újrademokratizálódását nemcsak az Európai Unió külső támogatása segítheti. Az emberi jogokban megsértettek a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bíróságához fordulhatnak jogorvoslatért. A strasbourgi bíróság már eddig is hozott néhány, a szólás szabadságát és a menekültek jogait érintő fontos döntést, Magyarország azonban több esetben nem hajtotta végre ezeket az ítéleteket. Például a Baka kontra Magyarország ügyben a Bíróság kimondta, hogy a magyar szabályok korlátozzák a bírókat és bírósági vezetőket a véleménynyilvánításukban különösen, ha véleményük az úgynevezett „bírósági reformok” megítélését érinti. A magyar kormány azonban az ítélet végrehajtásával adós maradt. Ahogyan azt az Európa Tanács Miniszterek Bizottsága a strasbourgi ítélet végrehajtását ellenőrző jelentésében megállapította, a bírák és mások vélemény szabadságát korlátozó környezet nemhogy pozitívan változott volna, inkább romló tendenciát mutat.

További nehézség, hogy a strasbourgi bíróság éppen akkor követelte meg a panaszosoktól az Alkotmánybírósághoz fordulást, amikor az Alkotmánybíróság megszűnt független intézményként működni. Ráadásul, mivel az Alkotmánybíróságnak nincs határideje az ilyen jellegű panaszok elbírálására, a testület évekig is parkoltathat emberi jogi szempontból fontos ügyeket mielőtt azok egyáltalán eljutnának a strasbourgi bírósághoz.

A demokratikus és a jogállami intézményrendszer leépítése kevés teret hagy a jogi ellenállásra. A hazai civil társadalom azonban inspirációt meríthet a feudalizmus és a szocializmus történelmi példáiból: az ún. szabad városok és a szamizdat irodalom ötletéből. A középkori hagyományok szerint a szabad városok a szabadság és az önkormányzás szabad szigeteivé válhattak. Hasonlóképpen a demokratikus ellenzék által vezetett települések példát mutathatnak az emberi jogi problémák kezelése, továbbá a szólás- a sajtó- és az egyesülés szabadságának gyakorlása terén. Jelentős fejlemény, hogy 2019. december 16-án Budapest, Pozsony, Prága és Varsó polgármestere megalapította a Szabad Városok Szövetségét, amely a közös alkotmányos alapértékeket védve működik együtt a városok előtt álló kihívások leküzdésében. Az ellenállás egy másik lehetséges formája a szocializmus ideje alatt elterjedt alternatív nyilvánosság megteremtése. A közösségi média, természetéből adódóan biztosítja ezt, de emellett ismét megjelent Magyarországon a szamizdat újság és irodalom. Több évtized után a Szabad Európa Rádió és a Deutsche Welle is sugároz ismét magyar nyelvű hírműsorokat. Ezek a fejlemények segíthetik az információk szabad áramlását, ami nélkülözhetetlen a kormányzat ellenőrzéséhez és elszámoltathatóságához.

Az élet minden területére kiterjedő autokratikus kormányzási mód egyre kevesebb teret hagy a hazai demokratikus ellenállás számára. A magyar bírósági rendszer kormányzati elfoglalását követően a jogi ellenállás a nemzetközi bíróságok előtti eljárásokra korlátozódik. A civil ellenállás pedig a történelmi példákból merítve valósulhat meg a szabad városokban és az ún. alternatív nyilvánosság tereiben. A magyar demokrácia jövője szempontjából mindkettő kulcsfontosságú: az európai intézmények külső támogatása és a belső civil ellenállás.

* *Photo: Viktor Orbán, author: European People's Party. Source: Flickr (CC BY 2.0).*