



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

NEGYEDIK SZEKCIÓ

ATV ZRT. kontra Magyarország

(Kérelem sz. 61178/14)

ÍTÉLET

10. Cikk • Véleménynyilvánítás szabadsága • Annak megtiltása televíziós műsorszolgáltató számára, hogy egy politikai pártot “szélsőjobb”-ként írjon le, a hírolvasók “véleményének” közzétételére vonatkozó törvényi tilalom bizonytalan alkalmazása miatt • Hazai jog nem pontos, egységes bírói gyakorlat hiánya • A bíróságok elmulasztották annak kimondását, hogy a tilalom fényében a kifogásolt kifejezés alkalmas-e arra, hogy közérdekű információ tekintetében kiegyensúlyozott és elfogulatlan tájékoztatás történjék • A bíróságok elmulasztották az ügy ténybeli alapjának figyelembevételét, és az érveket, melyek azt igazolták, hogy a kifogásolt kifejezés megfelelt a valóságos helyzetnek és a pontos tényeknek • A bíróságok kötelesek biztosítani, hogy a törvényes tilalmak ne eredményezzék a szólásszabadság korlátozását.

STRASBOURG

2020. április 28.

A jelen ítélet az Egyezmény 44. Cikk 2. pontjában foglalt feltételek bekövetkeztével válik véglegessé. Szerkesztési változtatások lehetségesek.

Az ATV Zrt kontra Magyarország ügyben,
az Emberi Jogok Európai Bírósága (Negyedik Szekció) Kamaraként
tartott ülésén, melynek tagjai voltak:
Ganna Yudkivska, Elnök,
Paulo Pinto de Albuquerque,
Egidijus Kūris,
Carlo Ranzoni,
Georges Ravarani,
Marko Bošnjak,
Paczolay Péter, bírák
és Andrea Tamiatti, Szekció Jegyzőkönyvvezető;

Tekintettel az alábbiakra:

Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok Védelméről szóló
Egyezmény („Egyezmény”) 34. cikke alapján Magyarország ellen 2014.
szeptember 3. napján az ATV Zrt. elnevezésű magyar vállalkozás (“a
kérelmező társaság”) által a Bíróságnak benyújtott kérelem;
döntés arról, hogy a magyar kormányt (“a Kormány”) tájékoztatják az
Egyezmény 10. Cikke alapján benyújtott panaszról;
a felek észrevételei;

a 2018. július 3., 2019. január 8., 2020. február 11 és 2020. március 17.
napján tartott zárt ülésén lefolytatott tanácskozását követően a fenti
legutóbbiként említett időpontban elfogadott alábbi ítéletet hozza:

BEVEZETÉS

A jelen ügyben a kérelmező társaság, mely egy televíziós csatorna
tulajdonosa, azt a panaszt terjesztette elő, hogy sértette a
véleménynyilvánítás szabadságához való jogát a hazai bíróságok azon
megállapítása, mely szerint a kérelmező társaság megszegte a
Médiatörvényt, különösen annak a hírprogramokkal kapcsolatos
véleménynyilvánítás tilalmával kapcsolatos rendelkezését. A kérelmező
társaság az Egyezmény 10. Cikkére hivatkozott.

A TÉNYEK

1. A kérelmező társaság az ATV nevű televíziós csatorna tulajdonosa,
székhelye Budapest. A kérelmező társaságot Karsai D. úr, Budapesten
praktizáló ügyvéd képviselte.
2. A Kormányt Tallódi Z. úr az Igazságügyi Minisztérium alkalmazottja
képvisezte.

3. Az ATV egy független médiaszolgáltató, mely televíziós és online szolgáltatásokat nyújt. Minden este körülbelül 30 perces televíziós hírprogramot közvetít. A hírprogramok keretében a stúdióból hírolvasó által bevezetett híreket sugároznak és az egyes híreket külön riporterek prezentálják a fölolvastat követően.

4. 2012. november 26-án *Jobbik* politikai párt parlamenti képviselője, Gy. M. úr a plenáris ülésen tartott beszédében úgy nyilatkozott, hogy „itt lenne az ideje... hogy felmérjük azt, hogy az itt élő, különösen a magyar Országgyűlésben és a magyar kormányban hány olyan zsidó származású ember van, aki nemzetbiztonsági kockázatot jelent...”.

5. 2012. november 29-én a kérelmező televíziós társaság arról tudósított, hogy több politikai párt „Tömegtüntetés a Nácizmus ellen” elnevezéssel tüntetést szervez a *Jobbik* elnevezésű politikai párt ellen. Elhangzott, hogy az esemény háttere Gy. M. úr plenáris ülésen elhangzott beszéde és a párt neve szintén elhangzott. A hírolvasó a tudósítást azzal vezette be, hogy „[m]inden eddigénél jelentősebb összefogás készülődik vasárnap a parlamenti szélsőjobboldal megkülönböztető kijelentései ellen”.

6. A *Jobbik* szóvivőjének panaszát követően a Nemzeti Média és Hírközlési Hatóság eljárást indított a kérelmező társaság ellen és megállapította, hogy ez utóbbi megsértette a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény 12. § (3) és (4) bekezdését és felhívta a kérelmező társaságot, hogy tartózkodjék a jövőbeni jogsértésektől. Megállapította, hogy a „parlamenti szélsőjobboldal” kifejezés meghaladta a tényállítás határait és értékítéletnek minősül. A hatóság az indoklásban megállapította, hogy irreleváns az a kérdés, hogy a kijelentés negatív felhangokat tartalmaz-e, vagy tényeken alapul-e, és irreleváns az is, hogy hány ember szerzett róla tudomást és hogy a vélemény a hírolvasó vagy a médiaszolgáltató véleményét tükrözi-e. A Médiatörvény tiltja bármi fajta vélemény hírolvasó általi közlését, ezzel biztosítva, hogy a közvélemény elfogulatlan hír- és politikai tájékoztatást kapjon.

7. A kérelmező társaság fellebbezett, azzal érvelve, hogy a „szélsőjobboldali” kifejezést a *Jobbik* tekintetében széles körben használták, a politika-és társadalomtudomány területén tudományosan indokolható és a *Jobbik* Parlamenti pozícióját tükrözte.

8. A 2013. április 17-én hozott határozatában a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Médiatanácsa, mint másodfokú hatóság, hatályban tartotta az elsőfokú határozatot, egyetértve annak indoklásával, mely szerint még ha a társadalom széles rétege egyet is ért az elhangzott véleménnyel, ez önmagában akkor sem változtat a vélemény-jellegen.

9. A kérelmező társaság a határozat bírósági felülvizsgálatát kezdeményezte. Fenntartotta, hogy a kifogásolt állítás a tudósítás integráns részének tekintendő, mivel egy parlamenti csoport leírását tartalmazza. A kifejezést széles körben használják, ezért valószínűtlen, hogy befolyásolná a közönséget. Kifejtette, hogy a nemzetközi média a *Jobbik*-ot mint

szélsőjobbboldali pártot írja le és a párt saját weboldalán közölt egyes információk is tartalmazzák ezt a kifejezést.

10. A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a 2013. szeptember 30-án hozott ítéletében hatályon kívül helyezte a 2013. április 17-i határozatot (lásd 8. pont fent), és a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Médiatanácsát új eljárásra utasította. Az ítélet a következő indoklást tartalmazta:

„Jelentőséggel bír, hogy a „szélsőjobbboldali” kifejezést napjainkban a mindennapi politikában nemcsak a szélsőséges, sovíniszta mozgalmakra (például fasiszta vagy nemzetiszocialista szimpatizánsokra) alkalmazzák, hanem mérsékeltebb, szelídebb nézeteket valló jobbboldali politikai pártokra is. Szociológiai tény, hogy ez a jelző szinte teljesen elveszítette a valódi „szélsőségesességre” vonatkozó eredeti tartalmát. Ugyanezzel a jelzővel leírható mind a valóban radikális, agresszív álláspont és a mérsékeltebb ideológiák is. Politikai és társadalmi vita tárgya lehet, hogy melyik kategóriára lenne valóban helytálló használni, tény azonban, hogy a hazai és európai közéletben mindkettőre használatos. Ezért, ha saját alapító nyilatkozata által is elismerten radikális jobbboldali pártot – bevett jelszót használva – egy híradásban szélsőjobbboldalinak neveznek, az nem jelenti azt, hogy ezzel véleményt is formálnak róla, különösen nem a szélsőséges, sovíniszta irányultság tekintetében. Csupán egy olyan jelzővel illetik a szóbanforgó politikai pártot, amely az aktuális társadalmi és politikai közfelfogás szerint a jelző egyik elfogadott értelmét tekintve – nem pedig a az indítványozó elgondolásából fakadóan – tényszerűen megilleti. A „szélsőjobbboldali” kifejezéshez ráadásul a híradásban a „parlament” jelző is kapcsolódott, amely még inkább hangsúlyozta, hogy a „szélsőjobbboldali” jelzőt ebben a kontextusban nem a szélsőséges irányultságra használták.”

11. Az alperes az ítélettel szemben felülvizsgálati kérelmet nyújtott be a *Kúriához*.

12. A *Kúria* 2014. április 16-án hozott ítéletével hatályon kívül helyezte az elsőfokú ítéletet és hatályban tartotta a Médiatanács határozatát. Ezen kívül úgy rendelkezett, hogy a kérelmező társaság 91,000 magyar forint (HUF) (körülbelül 300 euró (EUR)) illetéket és 80,000 HUF (körülbelül 260 EUR) perköltséget fizessen az alperesnek a hazai bíróságok előtti eljárással kapcsolatban. A *Kúria* álláspontja szerint:

„A hírben szereplő „szélsőjobbboldali” kifejezés is véleménynek minősül, nem pedig tényközlésnek. Az elsőfokú bíróság érvelése szerint a „szélsőjobbboldali” kifejezés politikai és társadalmi vita tárgya és ez arra utal, hogy amennyiben vitatott a szóhasználat, abban az esetben az nem lehet tényszerű közlés tárgya. A vita nem abban állt, hogy a „szélsőjobbboldali” kifejezés mit takar, hanem abban, hogy a „szélsőjobbboldali” kifejezés a hírrel összefüggésben véleménynyilvánításnak minősült-e vagy tényközlésnek. A *Kúria* álláspontja szerint a „parlament” szélsőjobbboldali” -ként történő említés véleménynyilvánításnak minősül. A *Jobbik* magát nem tekinti szélsőjobbboldali pártnak, ezért ilyen jelzővel történő illetése véleménynyilvánítást valósít meg, és a nézőben a szélsőséges radikális irányzatra való asszociálást indít meg és negatív hatást kelt.”

13. A kérelmező társaság alkotmányjogi panaszt nyújtott be. Ebben többek között előadta, hogy a politikai pártok leírásakor rendszeresen alkalmaznak jelzőket, mint például „Zöld” párt vagy „Keresztény”

demokraták, mely nem véleményt tükröz. Hasonlóképp, a jelen esetben a jelző használata pusztán a *Jobbik* tekintetében nyújtott további információ célját szolgálta, mely egyébként általánosan elfogadott a társadalomban. Azzal érvelt, hogy a kifejezést tágabb kontextusban kell elemezni, vagyis abban a tekintetben, hogy azt a *Jobbik* tagja által tett megjegyzés miatt szervezett tüntetéssel kapcsolatban használták. Azt is hangsúlyozta, hogy a kifejezést a *Jobbik* Parlamenti pozíciójának leírására alkalmazták, mely tényleg a szélső jobboldalon található.

14. 2016. december 6-án az Alkotmánybíróság elutasította a kérelmező társaság panaszát. Az ítélet a következő indoklást tartalmazta:

“A Média törvény 12. §-a a Médiaszolgáltatásban közzétett hírek és vélemények, értékelő magyarázatok viszonyát szabályozza a kiegyensúlyozott és tárgyilagos tájékoztatás követelményének megfelelő részletszabályként. A törvény értelmében a médiaszolgáltató hírszolgáltatást és politikai tájékoztatást nyújtó műsorszámokban műsorvezetőként, hírolvasóként, tudósítóként rendszeresen közreműködő munkatársai bármely médiaszolgáltató által közzétett műsorszámokban szereplő politikai hírhez véleményt, értékelő magyarázatot – kivéve a hírmagyarázatot – fő szabály szerint nem fűzhetnek. A műsorszámokban közzétett hírekhez fűzött véleményt, értékelő magyarázatot-e minőségének megjelölésével és szerzőjének megnevezésével, a hírektől megkülönböztetve kell közzétenni.

A törvény tehát nem egy pusztán tilalmat fogalmaz meg a vélemények közzétételével kapcsolatosan, hiszen vélemény elhangzása lehetséges, de ennek körében ugyanakkor a közönséget kifejezetten tájékoztatni kell az elhangzottak vélemény-jellegéről, annak szerzőjéről, és azt a hírtől megkülönböztetve kell közzétenni.

A Média törvény az alapjog külső, törvényi korlátját jelenti.

A rendelkezés nem a közzétett vélemény valós tényeken alapulását követeli meg, illetve nem a valós ténybeli alapokat nélkülöző vélemények közzétételét korlátozza, hanem bárminemű vélemény esetén a közzététel módját szabályozza. A szabályozás a véleménynyilvánítás szabadságát a közönség tárgyilagos és befolyástól mentes tájékoztatásához fűződő érdekével ütköztetve – minimális – korlátozásként úgy határozza meg a véleményközlésének kereteit, hogy a vélemény-jellegről és a vélemény szerzőjéről a média fogyasztókat egyértelműen tájékoztatni kell.

...

35. Ha egy minősítő jelző az adott szöveggörnyezetben a tájékoztatás alapjául szolgáló hírrel összefüggésben nem vezethető vissza egyértelműen a média munkatársain kívül álló egyéb szervezetre vagy személyre, vagy nem jelzi kifejezetten a vélemény eredetét, akkor ez a hírhez fűzött médiaszolgáltatói/műsorvezetői vélemény hatását keltheti a nézőben.

...

43. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a politikatudományban és a köznyelvben is használt minősítések nem egzakt kategóriák, az álláspontok változnak abban a tekintetben, hogy mely politikai felfogások tartoznak bele. A törvényi előírás nem differenciál negatív és pozitív tartalmú vélemények között, hanem általánosan korlátozza minden vélemény és értékelő magyarázat hozzáfűzését a közzétett hírekhez. A Média törvény 12. § (3) – (4) bekezdései „bármilyen fajta vélemény közlését” tiltja, illetve pontosabban a közzététel megfelelő módját határozza meg.

...

45. A kérdéses párt önmeghatározására irányuló szándéka ugyanúgy nem jelentene objektív mércét, mint a közvélemény aktuális állapota. A törvény célja mindenekfelett a hiteles tájékoztatásban, mint közérdekben fejeződik ki.

...

47. A hírtudósítások során egyedileg vizsgálható, hogy a jelzők esetén olyat alkalmaztak-e, amelyek tekintetében társadalmi konszenzus olyan mértékű, mely esetben a tény-jelleg megkérdőjelezhetetlen, azonban amennyiben ezzel összefüggően nincs kétséget kizáró mérce, illetve a vélemény-jelleg megalapozható, az esetben további egyedi mérlegelés szükséges, hogy a jelző a hír közlőjének a véleménye körébe tartozik-e, avagy más eredetű.

...

50. Ezen megfogalmazás a [tüntetést] szervezők által alkalmazott jelzők [„fasiszta”, „szélsőjobb”] az egyik jelzőt kiemelte... de nem emelte ki, és nem hangsúlyozta, hogy ezzel a tüntetés szervezőinek véleményét és értékítéletét közvetíti.

...

52. A politikatudomány és köznyelv olyan minősítései, melyek nem jelentenek egzakt kategóriákat, sem vitathatatlan tényeket, általában a személyes vélemény jellegével bírnak. Habár a jelző a tüntetés szervezőinek a véleményeként merült fel eredendően, így egyes társadalmi csoportok által a közvélekedésben formálódott bevett, szokásosan használt véleményt jeleníthet meg, de az esetben is kifejezetten szükséges, hogy ennek a műsorszolgáltató véleményétől való elhatárolása nyilvánvalóvá váljék.

...

56. A közvélemény befolyásolására a közbeszédben széles körben elterjedt, bevett nyelvi fordulat, jelző alkalmazása is alkalmas lehet adott esetben, hiszen a közvélekedés időszakosan és körülményektől függően változó jelleget mutat, ezáltal a kialakult közvélekedésre is lehetséges erősítő vagy gyengítő hatást gyakorolni ...egy jelző hírolvasó általi ismétlődő alkalmazásával... egyes esetekben a vélemények hírekhez való hozzáfűzésének tilalma alá eshet, hiszen a hitelesség és objektivitás csorbítására lehet alkalmas.”

A RELEVÁNS JOGI KÖRNYEZET

15. A Médiatörvény vonatkozó rendelkezései a következők:

Tájékoztatási tevékenység

12. §

„...”

(2) A tájékoztatás kiegyensúlyozottságát - a műsorszámok jellegétől függően - az egyes műsorszámokon belül, vagy a rendszeresen jelentkező műsorszámok sorozatában kell biztosítani.

(3) A médiaszolgáltató hírszolgáltatást és politikai tájékoztatást nyújtó műsorszámaiban műsorvezetőként, hírolvasóként, tudósítóként rendszeresen közreműködő munkatársai bármely médiaszolgáltató által közzétett műsorszámban szereplő politikai hírhez véleményt, értékelő magyarázatot - kivéve a hírmagyarázatot - nem fűzhetnek.

(4) A műsorszámban közzétett hírekhez fűzött véleményt, értékelő magyarázatot e minőségének megjelölésével és szerzőjének megnevezésével, a hírektől megkülönböztetve kell közzétenni.”

186. §

„(1) Amennyiben a jogsértés csekély súlyú és ismételtség nem állapítható meg, a Médiatanács, illetve a Hivatal - a jogsértés tényének megállapítása és figyelmeztetés mellett - legfeljebb harminc napos határidő tűzésével felhívhatja a jogsértőt a jogsértő magatartás megszüntetésére, a jövőbeni jogsértésektől való tartózkodásra, illetve a jogszerű magatartás tanúsítására, és meghatározhatja annak feltételeit.”

16. A Velencei Bizottság a 2015. június 19-én és 20-án tartott 103. plenáris ülésén elfogadta a magyar médiaszabályokról (a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény, a sajtószabadságról szóló 2010. évi CIV. törvény valamint a tömegkommunikációs vállalkozások reklámbevételeinek adózásaira vonatkozó jogszabályok) tekintetében készített (CDL-AD(2015)015) Véleményét. A Vélemény releváns részei a következőképpen szólnak:

A kiegyensúlyozott tájékoztatásra vonatkozó pozitív kötelezettségekkel kapcsolatos rendelkezések

“47. A Sajtótörvény jelenleg hatályos szövegének 13. §-a alapján a lineáris médiaszolgáltatások (vagyis lényegében a rádiós és televíziós műsorszolgáltatók) kötelesek „kiegyensúlyozott” tájékoztatást nyújtani (lásd még a Médiatörvény 12. § (2) bekezdését is). Ezen kívül a Médiatörvény 12. § (4) bekezdése szerint a hírolvasók kötelesek világosan megkülönböztetni a „tényeket” és „véleményeket”. Ezek a követelmények a tájékoztató jellegű műsorszámokra vonatkoznak. A Médiatörvény 181. §-a határozza meg a kiegyensúlyozott tájékoztatási kötelezettség megszegésével kapcsolatos eljárás szabályait. Ezt az eljárást „a kifejezésre nem juttatott álláspont képviselője vagy bármely néző vagy hallgató” kezdeményezheti és az eljárás végeztével a Médiatanács jogosult arra, hogy közzétételre kötelezzon, nyilatkozatot tegyen közé a jogsértés megtörténtéről vagy biztosítsa a kérelmező számára saját álláspontjának ismertetését. A médiatanács ezzel kapcsolatos határozatát Bíróság előtt lehet megtámadni.

48. Meg kell jegyezni, hogy a Sajtótörvény 13. §-át már módosították a 2012-ben készült Európa Tanács szakértői vizsgálat javaslatainak megfelelően. Konkrétan, törölték a jogszabályból a „sokoldalúan, tényszerűen, időszerűen, tárgyilagosan és kiegyensúlyozottan tájékoztatni” kitélt. Ezen kívül a Sajtótörvény 13. §-a jelenleg csak a lineáris médiaszolgáltatókra vonatkozik. Ezek örömteli módosítások. Az a kérdés, hogy vajon a fennmaradó követelmények (a kiegyensúlyozott hírszolgáltatás és a tények és vélemények közötti megkülönböztetés követelménye) indokolt-e.

49. A kiegyensúlyozott és elfogulatlan hírszolgáltatás valóban követendő szakmai mérce minden újságíró számára. Teljesen legitim továbbá az is, ha „a média rendszer egészének feladata a hiteles gyors, pontos tájékoztatás” (lásd Sajtótörvény 10. §). Végül soron az Európai Unió Chartájának 11. Cikke kifejezetten garantálja a „média sokszínűségét” melynek megvalósítása lehetetlen a mindennapi eseményekről való sokszínű és kiegyensúlyozott tájékoztatás nélkül. Amint azt a Velencei Bizottság az Olasz „Gasparri” és „Frattini” jogszabályokról szóló véleményben megállapította, „a média pluralizmus akkor valósul meg, ha nemzeti, regionális és helyi szinten is léteznek különféle önálló és független médiaszolgáltatók, biztosítva ezzel az eltérő politikai és kulturális nézeteket tükröző különféle médiatartalmakat”; majd így folytatódik: „míg a külső pluralizmus különösen a magánszektorral kapcsolatos, a belső pluralizmus egyre inkább a közmédiával vált kapcsolatosá”. magyarországi összefüggésben a média túlzott koncentrációját célzó intézkedések és a nemzeti és európai független tartalomszolgáltatók tekintetében meghatározott minimális kvóták szerepe az, hogy a médiapiac egésze tekintetében biztosítsa a vélemények sokszínűségét (lásd különösen a Médiatörvény második részét, I, IV, V és VI. Fejezeteket.)

50. Ugyanakkor kérdéses, hogy a „kiegyensúlyozottság” egyedi esetben egy adott médiaszolgáltatóval szemben jogilag kikényszeríthető kategória lehet-e. A vizsgált jogi normák a média számára nagyon összetett kötelezettséget jelentenek és hiányzik belőlük a precizitás. Kérdés, hogyan lehet egy információ „kiegyensúlyozott”? Elképzelhető a vélemény kiegyensúlyozottsága, de információ (tények) alapos vagy pontos lehet ugyan, de „kiegyensúlyozott” nem. Kérdés, hogy milyen gyorsan állítható helyre a „kiegyensúlyozottság” ha az adott műsorszám „rendszeresen jelentkező műsorszámok sorozatában” jelenik meg? A kiegyensúlyozottságot inkább mennyiségi vagy minőségi szempontból kell mérlegelni? Ezen kívül „a tényeket” nem mindig lehet tisztán megkülönböztetni a „véleményektől”; mindenesetre nehéz elképzelni egy olyan műsorvezetőt, aki semmilyen jelzöt nem használ, mivel minden jelzős szerkezet véleménynyilvánítást sugall és nem tényállítást. Összefoglalva a két jogszabályban alkalmazott terminológia a szóban forgó rendelkezéseket a szólásszabadság elnyomásának eszközévé teheti, még abban az esetben is, ha az eredeti cél a véleménynyilvánítástól mentes hírműsorok szolgáltatását ösztönözte.

51. A látogatás során elhangzott, hogy a média fenti pozitív kötelezettségeit a közszolgálati média tekintetében nem érvényesítik olyan szigorúan, és ezzel egy időben a privát médiaszektor számára további terhet jelentenek. A Velencei Bizottság tudomásul veszi, hogy szükség van a tények és vélemények megkülönböztetésére és a „kiegyensúlyozott” hírműsorokra, különösen, ha ezek a követelmények közszolgálati média tekintetében alkalmazandók. Tekintettel azonban az adott koncepciók bizonytalanságára és a Sajtótörvény 13. §-ának és a Médiatörvény 12. §-ának visszaélésszerű értelmezésével kapcsolatos kockázatára, a Velencei Bizottság azt javasolja, hogy a Médiatanács egyértelmű iránymutatást bocsásson ki a szóban forgó rendelkezések alkalmazása tekintetében. Az iránymutatásokat a Médiatanács az önszabályozó szervezetekkel együttműködve dolgozza ki és hozza nyilvánosságra.”

A JOG

I. AZ EGYEZMÉNY 10. CIKKÉNEK ÁLLÍTÓLAGOS MEGSÉRTÉSE

17. A kérelmező társaság az Egyezmény 10. Cikkére hivatkozva azt kifogásolta, hogy a hazai bíróságok határozatai beavatkozást jelentettek a

véleménynyilvánítási szabadsághoz való jogába anélkül, hogy erre egy demokratikus társadalomban szükség lett volna. A 10. Cikk a következőképpen rendelkezik:

„1. Mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához. Ez a jog magában foglalja a véleményalkotás szabadságát és az információk, eszmék megismerésének és közlésének szabadságát országhatárokon tekintet nélkül és anélkül, hogy ebbe hatósági szerv beavatkozhasson. Ez a Cikk nem akadályozza, hogy az államok a rádió-, televízió- vagy mozgókép vállalatok működését engedélyezéshez kössék.

2. E kötelezettségekkel és felelősséggel együtt járó szabadságok gyakorlása a törvényben meghatározott, olyan alakszerűségeknek, feltételeknek, korlátozásoknak vagy szankcióknak vethető alá, amelyek szükséges intézkedéseknek minősülnek egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság, a területi sértetlenség, a közbiztonság, a zavargás vagy bűnözés megelőzése, a közegészség vagy az erkölcsök védelme, mások jó hírneve vagy jogai védelme, a bizalmas értesülés közlésének megakadályozása, vagy a bíróságok tekintélyének és pártatlanságának fenntartása céljából.”

A. Elfogadhatóság

17. A Bíróság megállapítja, hogy a kérelem az Egyezmény 35. Cikk 3 (a) pontja szempontjából nem nyilvánvalóan alaptalan. Azt is megállapítja, hogy más alapon sem tekinthető elfogadhatatlannak. Ezért elfogadhatónak kell tekinteni.

B. Érdemi kérdések

1. A felek előadásai

(a) A kérelmező társaság

18. A kérelmező társaság előadta, hogy a véleménynyilvánítás szabadságához való jogának megsértése nem alapul világos és kiszámítható joggyakorlaton, és olyan kifejezés használata miatt büntették, amely a *Jobbik* leírására a köznyelvben általánosan bevett volt. Szintén előadta, hogy a korlátozás célja nem az, hogy a közönség érdekeit védjék az elfogulatlan tájékoztatás tekintetében, hanem valójában az adott politikai párt reputációjának védelme. Ez egyértelmű volt, mivel a kérelmező társaság hírműsorát általánosságban nem találták elfogultnak, csak a *Jobbik* tekintetében használt jelzővel volt probléma.

19. A kérelmező társaság azzal érvelt, hogy a „szélsőjobboldali” kifejezés nem szubjektív véleményét tükrözte, hanem a Magyarországon a *Jobbik* tekintetében általánosan bevett kifejezés volt. Fenntartotta, hogy a kifejezést jóhiszeműen alkalmazta és vitatta az Alkotmánybíróság által alkalmazott és a Kormány által támogatott kritériumot, mely szerint egy kifejezés csak akkor minősül tényállításnak, ha „kétségtelen” annak társadalmi fogadtatása a pontosság tekintetében. Álláspontja szerint a

modern médiában manapság bármely megjegyzés vitatható lehet a nyilvánosság számára.

20. Mindemellett a kérelmező társaság vitatta a Kormánynak azon érvelését, hogy – mivel a véleménynyilvánítás tekintetében nem állt fent általános tilalom – nem szenvedett jelentős hátrányt és az állítólagos véleményt más úton is közölhette volna. Azzal érvelt, hogy lehetetlenné válna a hírolvasók munkája, ha az általuk használt bármely kifejezés véleménynek lenne minősíthető.

21. A kérelmező társaság elfogadta azt a tényt, hogy a közönség elfogulatlan tájékoztatására köteles, azonban előadta, hogy a hírműsorokban soha nem lehet teljes pártatlanságról beszélni (mivel még a hírek összeállítása is véleményt tükröz), és ez az elfogulatlan tájékoztatással kapcsolatos kötelezettség természetes korlátját jelenti.

(b) A Kormány

22. A Kormány azzal érvelt, hogy a vizsgálat tárgyát képező panasz lényegében egy negyedik fokú jogorvoslat, a hazai bíróságok megindokolták az általuk hozott határozatokat és a Bíróság túllépne hatáskörét, ha felülvizsgálná ezeket a határozatokat.

23. Ezen kívül a Kormány vitatta, hogy megsértették volna a kérelmező társaságnak az Egyezmény 10. Cikkében biztosított jogait. A Kormány elfogadta, hogy a határozat beavatkozást jelentett a kérelmező társaság véleménynyilvánítás szabadságához való jogába, továbbá elfogadta, hogy annak alapja a Médiatörvény 12. és 186. §§-i voltak. Ugyanakkor a Kormány fenntartotta, hogy a kötelezettség megállapítása egy demokratikus társadalomban szükségesnek tekinthető, mivel az volt a célja, hogy biztosítsa mások jogait abban a tekintetben, hogy a közélet és a mindennapi élet eseményeiről kiegyensúlyozott és elfogulatlan tájékoztatást kapjanak és biztosítsa a sokszínű tájékoztatást és a demokratikus közvéleményt.

24. A Kormány álláspontja szerint a demokratikus közvélemény csak teljes és objektív tájékoztatáson keresztül alakulhat ki. A szóban forgó intézkedés a sajtó szabadságát szolgálta és azt, hogy ne egy „hivatalosan helyesnek nyilvánított” monopolista közvélemény alakuljon ki. Mivel a rendelkezés célja az volt, hogy a média szolgáltatók burkoltan se befolyásolhassák nézőiket szubjektív vélemények közzétételével, irreleváns, hogy a véleménynek valójában negatív, vagy pozitív felhangja volt-e.

25. Ezzel összefüggésben a Kormány hangsúlyozta, hogy a televízió műsorainak nagyobb hatása van a nyilvánosságra, mivel szélesebb körben érik el azt, még a tudatosan választott programok esetén is. Ezen kívül az audiovizuális média eleve másként befolyásolja a nézőket.

26. A *Kúria* és az Alkotmánybíróság álláspontjával egyetértve a Kormány fenntartotta, hogy a kifogásolt kijelentés véleménynek minősül. Mivel a „szélsőjobboldali” kifejezés nem egy egzakt kategóriát fejez ki, hanem politikai és társadalmi vita tárgya, ezért alaptalan az az állítás, hogy

tényállításnak kell tekinteni, ha valaki egy politikai pártot új módon ír le. A Kormány kiemelte, hogy a *Jobbik* saját magát nem szélsőjobbboldali, hanem konzervatív, érték alapú, nemzeti-keresztény pártnak írta le, melynek „módszerei radikálisak”. Ezen kívül a kifejezés tekintetében nem volt társadalmi egyetértés, ezért a nézőben az a benyomás alakulhatott ki, hogy a kifejezést a hírolvasó saját véleményeként használja. Ez annál is inkább valószínű volt, mivel a hírolvasó nem tisztázta, hogy a kifogásolt jelző használata során a tüntetés szervezőinek véleményét idézték.

27. Az intézkedés arányossága tekintetében a Kormány kifejtette, hogy a Médiatörvény nem tartalmazott általános tilalmat a véleménynyilvánítás tekintetében, csak annak közzétételi módját határozta meg, előírva, hogy véleményt csak abban az esetben lehet közzétenni, ha annak forrását meghatározzák. Ezen kívül a kérelmező társaságra a Médiatörvény megszegése miatt kiszabott szankció a lehető legenyhébb volt.

2. A Bíróság mérlegelése

28. A felek nem vitatták, hogy a szóban forgó intézkedés a kérelmező társaságnak az Egyezmény 10. Cikke által biztosított véleménynyilvánítás szabadságához való jogába történő beavatkozásnak minősült.

29. Az ilyen beavatkozást törvényben kell meghatározni, a 10. Cikk 2. pontjában szereplő valamely legitim célt kell szolgálnia és „szükséges kell legyen egy demokratikus társadalomban”.

30. A jelen esetben a felek véleménye eltért abban a tekintetben, hogy a kérelmező társaság véleménynyilvánítási szabadságába történő beavatkozást törvény írta elő, vagy sem. A kérelmező társaság azzal érvelt, hogy nem volt előrelátható, hogy a hazai bíróságok a „szélsőjobbboldali” kifejezést véleménynek, és nem tényállításnak minősítik majd és ezért a Médiatörvény 12. §-a alapján e kifejezés hírműsorban történő alkalmazását büntetni rendelik. A Kormány fenntartotta, hogy a beavatkozás a Médiatörvény rendelkezésein alapul.

31. A Bíróság emlékeztet arra, hogy a 10. Cikk 2. bekezdésében található "törvényben meghatározott" kifejezés nem csak azt kívánja meg, hogy a sérelmezett döntés a nemzeti jogban jogalappal rendelkezzen, hanem a kérdéses törvény milyenségére is vonatkozik, amennyiben a törvénynek az érintettek számára elérhetőnek kell lennie, illetve hatásainak előre láthatóknak kell lenniük. Azonban elsősorban a nemzeti hatóságok, nevezetesen a bíróságok feladata a nemzeti jog értelmezése és alkalmazása. A "törvényben meghatározott" kifejezésből eredő egyik feltétel az előreláthatóság. Ekként, egy norma nem tekinthető "törvény"-nek a 10. Cikk (2) bekezdése értelmében, ha az nincsen eléggé pontosan megfogalmazva ahhoz, hogy lehetővé tegye az állampolgár számára a magatartása szabályozását; az állampolgárnak – szükség esetén megfelelő tanácsadás alapján – képesnek kell lennie arra, hogy előre, az adott körülmények között elvárható mértékben lássa adott magatartás lehetséges következményeit.

Nem szükséges, hogy a következmények teljes bizonyossággal előre láthatóak legyenek. Noha a bizonyosság ideális lenne, az aránytalanul nagy merevséghez vezethetne, a jognak viszont lépést kell tartania a változó körülményekkel. Ennek megfelelően számos törvény szükségszerűen többé-kevésbé pontatlan kifejezéseket tartalmaz, amelyek értelmezése és alkalmazása a gyakorlat feladata. A nemzeti jogalkotásban megkívánt pontosság foka – ami nem fedhet le minden egyes esetet – jelentős mértékben függ az adott jogszabály tartalmától, a szabályozandó jogterülettől, valamint a címzettek számától és helyzetétől. A Bíróság megítélése szerint a szakmai tevékenységet végző személyektől, akik hozzá vannak ahhoz szokva, hogy tevékenységük ellátása során nagy gondossággal járjanak el, elvárható e tekintetben, hogy különös alaposággal mérjék fel a tevékenységükkel járó kockázatokat (Isd. *Karácsony and Others v. Hungary* [GC], nos. 42461/13 and 44357/13, §§ 122-125, ECHR 2016 (részletek), további hivatkozásokkal).

32. A Bíróság megállapítja, hogy a Médiatörvény 12. §-a, mely a kérelmező társaság tájékoztatási tevékenységére vonatkozó korlátozás jogalapjául szolgált, úgy rendelkezik, hogy a műsorvezetők, hírolvasók és tudósítók politikai hírhez véleményt, értékelő magyarázatot nem fűzhetnek.

33. A Bíróság figyelembe vette a Velencei Bizottság Véleményét, amely hangsúlyozza, hogy „a tényeket” nem mindig lehet tisztán megkülönböztetni a „véleményektől”, és a jogszabály homályos megfogalmazása a szóban forgó rendelkezéseket a szólásszabadság elnyomásának eszközévé teheti, még abban az esetben is, ha az eredeti cél a véleménynyilvánítás mentes hírműsorok szolgáltatását ösztönözte”. Lásd 16. pont fent). Mindazonáltal jelen esetben a Bíróság nem tartja szükségesnek döntést hozni abban a kérdésben, hogy a fenti megfontolások önmagukban alapul szolgálhatnak-e az Egyezmény 10. Cikke megsértésének megállapításában (lásd *mutatis mutandis*, *Chumak v. Ukraine*, no. 44529/09, § 48, 6 March 2018, további hivatkozásokkal).

34. A fent felsorolt alapelvekből az következik, hogy a jelen ügy lényegi kérdése nem a Médiatörvény 12. §-nak megfelelő előreláthatósága, különösen az ott meghatározott „vélemény” kifejezés alkalmazása, hanem az a kérdés, hogy a kérelmező társaság a „szélsőjobboldali” kifejezés nyilvánosság előtti alkalmazása során tudta, vagy tudnia kellett volna – szükség esetén megfelelő jogi tanácsadó igénybevételével – hogy az adott kifejezés az adott esetben „véleménynek” minősül.

35. Úgy tűnik, hogy a kérelmező társaság esete volt az első olyan ügy, ahol a hazai bíróságoknak azt kellett vizsgálni, hogy egy politikai ideológiát leíró jelző tényállítás vagy vélemény – mivel az ügyben eljáró Bíróságok nem hivatkoztak semmilyen hazai esetjogra és a felek sem hoztak fel érvként semmilyen esetjogi példát a Bíróság előtti eljárásban. Az is elmondható, hogy a felek által benyújtott dokumentumokból nem lehet olyan mércére következtetni, melyből a politikai pártokra vonatkozó

tényállítások és vélemények közötti különbségre vonatkozó mérce megállapítható. A Bíróság tudomásul veszi, hogy önmagában az a tény, hogy a kérelmező társaság ügyéhez hasonló eset korábban nem fordult elő, nem teszi a jogszabály értelmezését kiszámíthatatlanná, mivel minden jogszabály esetén be kell következnie az első alkalmazás napjának (lásd *Sekmadienis Ltd. v. Lithuania*, no. 69317/14, § 67, 30 January 2018, és az ott hivatkozott esetek).

36. A Bíróság számára annak a kérdése, hogy a hazai bíróságok álláspontja észszerűen előre látható lett volna, szorosan összefügg azzal a kérdéssel, hogy vajon szükség volt-e egy demokratikus társadalomban a „szélsőjobboldali” kifejezés használatának megtiltása a jelen esethez hasonló körülmények között és a korlátozás legitim céljának fényében. A Bíróság ezért úgy véli, hogy nincs szükség annak a kérdésnek vizsgálatára, hogy a Médiatörvény 12. §-a *in abstracto* előrelátható jogalapot jelent a kifogásolt beavatkozáshoz (lásd 35. pont fent), és a Bíróság az ügy további kérdéseit vizsgálja, a tekintetben, hogy vajon a beavatkozás legitim célt szolgált-e és megfelelt-e bármely „nyomós társadalmi szükségletnek”.

(a) Annak kérdése, hogy a beavatkozás legitim célt szolgált-e

37. A felek némileg eltérő álláspontot foglaltak el a szóban forgó beavatkozás célját illetően. A kérelmező társaság egyetértett abban, hogy a beavatkozás egy politikai párt jó hírnevének védelmét szolgáltatta. A Kormány fenntartotta, hogy a beavatkozás mások jogainak védelmét szolgáltatta, mely közelebbről a nézők azon jogát jelentette, hogy a közéletről oly módon tájékozottassák, mely megfelel az információk sokszínűségének és a demokratikus közvéleménynek.

38. A Bíróság elfogadja, hogy a szóban forgó intézkedés célja a nézők kiegyensúlyozott és elfogulatlan tájékoztatáshoz való jogának biztosítása volt a hírműsorokban található közérdekű események tekintetében és így „mások jogainak védelmét” szolgáltatta.

39. Az a kérdés maradt megválaszolatlanul, hogy a kérelmező társaság véleménynyilvánítási szabadságának korlátozása szükséges volt-e egy demokratikus társadalomban.

(b) Szükséges volt-e a beavatkozás egy demokratikus társadalomban

(i) Általános alapelvek

40. A Bíróság esetjogában azon kérdésnek, hogy a véleménynyilvánítás szabadságába való beavatkozás mikor „szükséges egy demokratikus társadalomban” a Bíróság esetjogában jól megalapozott gyakorlat található, melyet a *Bédat v. Switzerland* ([GC], no. 56925/08, § 48, 29 March 2016) ügy foglalt össze.

41. A Bíróság arra is emlékeztet, hogy az audiovizuális média sokszínűségével kapcsolatos alapelveket a *Centro Europa 7 S.R.L. and Di*

Stefano v. Italy [GC], no. 38433/09, §§ 129-34, ECHR 2012) ügy tartalmazza.

42. Ami a mérlegelési jogkör szélességét illeti, a Bíróság emlékeztet, hogy ez számos tényezőtől függ. Meghatározza először is a szóban forgó kifejezési mód, és e tekintetben szükséges felidézni, hogy a 10. cikk 2. bekezdése alapján kevés lehetőség marad a közérdekű kérdések megvitatásának korlátozására. A jogkört tovább szűkíti a demokratikus társadalomban fennálló erőteljes érdek, hogy a sajtó gyakorolja a létfontosságú szerepét, mint „házőrző kutya”: a sajtó és egyéb hírközlési szervek szabadsága az egyik legjobb módot kínálja az állampolgárok számára, hogy megismerjék a politikai vezetők eszméit és attitűdjeit, és véleményt alkossanak azokról. A sajtó feladata, hogy a közérdeklődésre számot tartó ügyekről információt és eszméket közvetítsen, és az állampolgároknak is joga ezekhez hozzáférni (lsd. *Animal Defenders International v. the United Kingdom* [GC], no. 48876/08, § 102, ECHR 2013 (részletek)). Az információk közlésének feladata szükségszerűen tartalmaz azonban „kötelezettségeket és felelősséget” (lsd. *Couderc and Hachette Filipacchi Associés v. France* [GC], no. 40454/07, § 89, ECHR 2015 (részletek)).

(ii) *A fentiek alkalmazása a jelen ügyben*

43. A Bíróság megállapítja, hogy a jelen ügyben a felek érveinek jelentős része ahhoz a kérdéshez kapcsolódott, hogy a „szélsőjobboldali” kifejezés tényállításnak vagy véleménynek minősült. A Kormány előadta, hogy a hazai bíróságok helyesen állapították meg azt, hogy a hírolvasó megjegyzése véleménynek minősült, mellyel megszegte a Médiatörvény 12. §-át. A kérelmező társaság értelmezése szerint a hírolvasó jóhiszeműen alkalmazott egy, az adott politikai párt tekintetében általánosan bevett kifejezést.

44. A Bíróságnak oly módon kell megállapítania, hogy vajon a jelen esetben alkalmazott beavatkozás szükséges volt-e, hogy megvizsgálja, hogy a kérelmező társaság előre láthatta-e, hogy a Bíróságok a kifogásolt kifejezést „véleménynek” minősítik majd, tekintettel a jelen ügy tényállására és a Médiatörvény 12. §-ában foglalt rendelkezésekre.

45. A Bíróság mindenekelőtt megállapítja, hogy bár a Médiatörvény 12. §-a szerinti „vélemény” fogalom nagyon tágak tűnik és valószínűleg a jelzők minden fajtájára kiterjed (lsd. a Velencei Bizottság Véleményét a fenti 16. pontban), egyértelmű, hogy a véleménynyilvánítás tilalmának célja az volt, hogy védjék a demokratikus közvéleményt a médiaszolgáltatók szükségtelen befolyásával szemben és az objektív tájékoztatás érdekeit szolgálta (lásd 25. pont fent). A Bíróság álláspontja szerint törvényi definíció híján a 12. Cikk alapján kifejtett bármely magatartás bírói felülvizsgálatának szerepe az, hogy az adott rendelkezés megfelelően pontos értelmezését adja annak érdekében, hogy pontosan kezelhetővé váljon az

adott probléma, melyet az állam megoldani kíván. Ezért a hazai bíróságoknak az volt a feladata, hogy a „vélemény” kifejezést oly módon értelmezzék, hogy ennek során figyelembe vegyék a korlátozás célját, biztosítsák a nézők jogát ahhoz, hogy a közügyekről kiegyensúlyozott és elfogulatlan tájékoztatást kapjanak, és ugyanakkor biztosítsák a média információk és eszmék közléséhez való jogát is. Más szóval a jogszabály pontatlanságára tekintettel a hazai bíróságok feladata annak biztosítása volt, hogy a vitatott rendelkezés csak azokra a kifejezésekre terjedjen ki, melyek alkalmazása valószínűleg a közügyekről való tájékoztatás kiegyensúlyozottságának sérelméhez vezethet és melyek korlátozása szóba kerülhet, továbbá amennyiben ez nem válhat a szólásszabadság elnyomásának eszközévé, tekintettel a 10. Cikk által védett tevékenységekre és eszmékre.

46. A jelen ügyben lefolytatott bírói felülvizsgálat tekintetében a Bíróság megállapítja, hogy az eljárások során a hazai bíróságok eltérő elemzési szempontokat alkalmaztak a kifogásolt kifejezés természetének megítélése tekintetében. A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a hírolvasó állítását tényállításnak minősítette, hangsúlyozva, hogy a „szélsőjobbboldali” kifejezés többféle politikai ideológia leírására is alkalmas, azonban a megfelelő szóhasználat társadalmi és politikai vita tárgyát képezi. Hivatkozott a *Jobbik* alapító nyilatkozatára is, melyben a párt saját magát radikális jobbboldali pártként írja le (lásd 10. pont fent). Mindezzel ellentétesen a *Kúria* mind másodfokú bíróság annak megállapításakor, hogy a kifogásolt kijelentés véleménynek minősül, relevánsnak találta, hogy a *Jobbik* nem tekintette magát szélsőjobbboldali pártnak (lásd 12. pont). Végül az Alkotmánybíróság a tényállítások és vélemények közötti különbség kifejtése során azt állapította meg, hogy egy jelző akkor tekinthető tényállításnak, ha ezzel kapcsolatban semmilyen vita nincs a közvéleményben. A „szélsőjobbboldali” kifejezés vitatott volt, melynek sem a politika, sem a mindennapi szóhasználatban nem volt pontos meghatározása, ezért szubjektív véleménynek minősült. Az Alkotmánybíróság szerint a jelen ügyben ez a szó a *Jobbik* elleni tüntetés szervezőinek személyes álláspontját tükrözte, amelytől a hírolvasó elmulasztotta a személyes elhatárolódást (lásd 14. pont fent).

47. A Bíróság megjegyzi, hogy a hazai bíróságok eltérő megközelítéseket alkalmaztak a kifogásolt kifejezés természetének meghatározása során (lásd 10. 12. és 14. pont fent). Azt is megállapítja, hogy a Kormány sem bizonyította, hogy általánosan bevett gyakorlat állna fenn ezen a téren. Ennek folytán kétségesse válik, hogy észszerűen lehetett volna számítani a jelen ügyben eljáró felsőbb szintű hazai bíróságok által adott értelmezésre, vagyis arra, hogy egy „szélsőjobbboldali” kifejezést tartalmazó állítás véleménynek minősül.

48. Ennél is fontosabb, hogy nem látni jelét annak, hogy a hazai bíróságok a kifogásolt nézet természetének vizsgálata során nem kívánták

figyelembe venni azt, hogy a jogalkotás célja a kiegyensúlyozott hírtájékoztatás elősegítése. Bár az Alkotmánybíróság hivatkozott arra, hogy a közvéleménynek joga van a tényszerű és elfogulatlan tájékoztatáshoz, döntésének meghozatala során mindössze azt állapította meg, hogy egy jelző használata befolyásolhatja a közvéleményt anélkül, hogy bemutatta volna, hogy vajon a jelen ügy körülményei között a szóban forgó kifejezés alkalmas volt-e arra, hogy megsértse egy közügyre vonatkozó tájékoztatás kiegyensúlyozottságát.

49. A Bíróság figyelemmel van a kérelmező társaság hazai bíróságok előtt is hangoztatott érvelésére, mely szerint a nézők számára általánosan bevett volt a *Jobbik* tekintetében a „szélsőjobbboldali” párt kifejezés használata; ez a médiában, a tudományos és a mindennapi beszédben a *Jobbik* tekintetében általánosan elfogadott kifejezés volt. A Bíróság meggyőzőnek találja a kérelmező társaság hazai bíróságok előtt hangoztatott általánosabb érvelését, mely szerint politikai pártok tekintetében gyakran használnak jelzőket (zöld párt, konzervatív párt, stb...) melyek mindössze politikai céljaikra és programjukra utalnak és nem jelentenek olyan véleményt vagy értékítéletet, mely alkalmas arra, hogy a nézőkben elfogultságot keltsen (lásd 13. pont fent).

50. A kérelmező társaság az ügy konkrét körülményeire is hivatkozott, amennyiben a vitatott kifejezés a *Jobbik* egyik tagjának antiszemita megjegyzése által kiváltott tüntetéssel kapcsolatban hangzott el. Ilyen körülmények között a Bíróság álláspontja szerint az adott tényállási elemek összefüggenek azzal az állítással, hogy a „szélsőjobbboldali” kifejezés nem erkölcsi alapon, vagy a hírolvasó személyes érzelmeinek szempontjából értékel egy adott magatartást, hanem egy adott párt általános elhelyezkedését tükrözi a politikai szférában, illetve konkrétan az Országgyűlésben. Mindenesetre a hazai bíróságok nem vették figyelembe a beszámoló tárgyát képező információ körülményeit és ehelyett az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Médiatörvény nem kívánja meg, hogy egy véleménynek ténybeli alapja legyen (lásd 14. pont fent) és ezzel hallgatólagosan irrelevánsnak tekintett minden olyan védekezést a kérelmező társaság részéről, amely az alkalmazott kifejezés valóságtartalmára és ténybeli pontosságára alapul.

51. Tekintettel arra, hogy a hazai bíróságok a tényállítások véleményektől való megkülönböztetése a Médiatörvény vonatkozó rendelkezéseinek célja és a jelen ügy körülményének elemzése tekintetében egymástól eltérő megközelítéseket alkalmaztak, a Bíróság megállapítja, hogy a kérelmező társaság nem láthatta előre, hogy a „szélsőjobbboldali” kifejezés véleménynek minősült. A kérelmező társaság azt sem láthatta előre, hogy e kifejezés hírprogramokban történő használatának tilalma az elfogulatlan tájékoztatás védelméhez szükséges.

52. Ezért annak korlátozása, hogy a kérelmező társaság a kifogásolt kifejezést használja, aránytalan beavatkozás volt a kérelmező társaság

véleménynyilvánítás szabadságához való jogába és így az Egyezmény 10. Cikk 2. pontja alkalmazása szempontjából nem volt „szükséges egy demokratikus társadalomban”.

53. Végül, a Kormány a megállapított szankció viszonylagos enyhességére hivatkozott, azonban a fenti következtetés fényében ezt az érvet a Bíróság nem kell vizsgálja (lásd *Castells v. Spain*, 23 April 1992, § 49, Series A no. 236).

54. Ennek folytán az Egyezmény 10. Cikkét megsértették.

II. AZ EGYEZMÉNY 41. CIKKÉNEK ALKALMAZÁSA

55. Az Egyezmény 41. cikke a következőképpen szól:

„Ha a Bíróság az Egyezmény vagy az ahhoz kapcsolódó jegyzőkönyvek megsértését állapítja meg és az érdekelt Magas Szerződő Fél belső joga csak részleges jóvátételt tesz lehetővé, a Bíróság – szükség esetén – igazságos elégtételt ítél meg a sértett félnek.”

A. A kár

56. A kérelmező társaság 10,000 eurót (EUR) követelt nem vagyoni kár jogcímen.

57. A Kormány vitatta ezt a követelést.

58. A Bíróság úgy véli, hogy a jogsértés megállapítása önmagában megfelelő igazságos elégtételt biztosít a kérelmező társaság által elszenvedett nem vagyoni károk tekintetében.

B. Költségek

59. A kérelmező társaság a fentieken kívül 550 EUR összeget követelt a hazai bíróságok előtti eljárások költségei tekintetében és 6,000 EUR plusz ÁFA összeget követelt a Bíróság előtti eljárás költségei tekintetében. Ez utóbbi össze harminc jogi munkaórát jelent, melyet a kérelmező társaság ügyvédje számított fel.

60. A Kormány vitatta ezeket az igényeket.

61. A Bíróság esetjoga szerint a kérelmező társaság csak olyan mértékben jogosult a költségek megtérítésére, amennyiben kimutatja, hogy azok ténylegesen felmerültek, szükségesek voltak, és összegük ésszerű. A jelen ügyben a rendelkezésre álló dokumentáció és a fenti kritériumok figyelembe vételével a Bíróság a teljes igényelt összeg megítélését ésszerűnek tartotta.

C. Késedelmi kamat

62. A Bíróság megfelelőnek találja, hogy a késedelmi kamat az Európai Központi Bank marginális hitelkamatlábán alapuljon, melyhez három százalékpontot kell hozzáadni.

A FENTI INDOKOK ALAPJÁN A BÍRÓSÁG EGYHANGÚAN

1. Elfogadhatóvá nyilvánítja a kérelmet;
2. Megállapítja, hogy az Egyezmény 10. Cikkét megsértették;
3. Megállapítja, hogy a jogsértés megállapítása önmagában megfelelő igazságos elégtételt biztosít a kérelmező társaság által elszenvedett nem-vagyoni károk tekintetében;
4. Megállapítja, hogy
 - (a) az alperes államnak attól az időponttól számított három hónapon belül, amikor az ítélet az Egyezmény 44. cikkének 2. bekezdése szerint véglegessé válik, a kérelmező társaság számára költségek megtérítése jogcímén 6.550 (hatezerötszázötven) Eurót, továbbá a kérelmező társaságra kivetett adót kell kifizetnie az alperes állam nemzeti valutájában, a teljesítéskori átváltási árfolyam alkalmazásával;
 - (b) a fent említett három hónap lejártát követően a teljesítés időpontjáig a késedelmes időszakra az Európai Központi Bank marginális kamatlábát három százalékponttal meghaladó mértékű egyszerű kamatot kell fizetni a fenti összeg után.
5. Elutasítja a kérelmező társaság igazságos elégtétel iránti egyéb igényét.

Készült angol nyelven, írásbeli kihirdetésre került 2020. április 28. napján, a Bíróság Eljárási Szabályzata 77. szabálya 2. és 3. bekezdésének megfelelően.

Andrea Tamietti

Ganna Yudkivska

Jegyzőkönyvvezető

Elnök

ATV ZRT kontra MAGYARORSZÁG ÍTÉLET

Az Egyezmény 45. Cikk 2. pontja és a Bíróság szabályzatának 74. Cikk 2. pontja alapján a jelen ítélethez Pinto de Albuquerque Bíró párhuzamos véleménye van mellékként csatolva.

G.Y.
A.N.T.

JUDGE PINTO DE ALBUQUERQUE BÍRÓ PÁRHUZAMOS VÉLEMÉNYE

Bevezető

Az *ATV ZRT kontra Magyarország* ügy az első olyan eset, melyben a magyar hatóságok a médiaszolgáltatásról és tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény („Médiatörvény”) 12. § (3) és (4) bekezdését kellett értelmezzék,¹ mely rendelkezése arra kötelezik a média szolgáltatókat, hogy a hír és politikai műsorszámokban különbséget tegyenek a tényállítás és a véleménynyilvánítás között. Szintén ez az első eset, hogy az Európai Emberi Jogi Bíróság („A Bíróság”) kifejezetten egy ilyen média számára megfogalmazott kötelezettséggel foglalkozott. A Bíróság ezt az alkalmat arra is felhasználhatta volna, hogy iránymutatást adjon a magyar, illetve más tagállamok médiajogának alakítására azzal, hogy a vonatkozó jogszabályokat alapos elemzésnek veti alá és iránymutatásokat ad. Ezt elmulasztotta. A jelen vélemény célja e mulasztás pótlása.

A jelen vélemény azt állítja, hogy az előreláthatóság hiánya, valamint a visszaélések elleni biztosítékok hiánya miatt a kérelmező véleménynyilvánítási szabadsághoz való jogába történt beavatkozás nem „törvényben volt meghatározva”. Másrészt a többség annak ellenére, hogy felismerte a Média törvény vonatkozó rendelkezéseinek lehetséges problémáit, inkább annak elemzésével foglalkozott, hogy szükséges-e a beavatkozás egy demokratikus társadalomban. Azonban több nemzetközi dokumentum, melyek közül néhány kifejezetten a magyar médiajoggal foglalkozik, bizonyítja, hogy az irányadó jogszabály minimum hátrányos, ha nem teljesen összeférhetetlen a médiaszabadság mércéi tekintetében. A jogszabályok alapos elemzését követően, valamint a nemzetközi dokumentumok és az Emberi Jogok Európai Egyezményének („az Egyezmény”) vizsgálatát követően a jelen vélemény alternatívát ajánl a keménykezű tartalomszabályozással szemben.

Újságírói objektivitás

A kérelmező társaság 10. Cikk szerinti jogát a Média törvény 12. § (3) és (4) bekezdések szerint korlátozták. A szóban forgó szabályok szerint műsorvezetők, hírolvasók vagy tudósítók „politikai hírhez véleményt, értékelő magyarázatot nem fűzhetnek”. Ha a média „véleményt vagy értékelő magyarázatot” kíván hozzáfűzni a hírhez, ezt meg kell különböztetni a hírektől és jelezni kell, hogy az vélemény vagy értékelő magyarázat, és a szerzőt meg kell jelölni. A Média törvény 12. § objektív

¹ Ítélet, 37. pont.

tájékoztatás kötelezettségét írja elő, melyet „pártatlansági kötelezettségként” lehetne összefoglalni. A szóban forgó kötelezettséget a kérdéses rendelkezés céljainak fényében kell vizsgálni, amely „a nézők kiegyensúlyozott és elfogulatlan tájékoztatáshoz való jogának biztosítása volt, a hírműsorokban található események tekintetében”.² A pártatlanság követelményét a Sajtótörvény 13. § szerinti „kiegyensúlyozott tájékoztatás” követelményének megfelelően is lehet értékelni, amint azt a Kormány előadása szerint az „objektív tájékoztatás” biztosításának általános alapelve.³

A pártatlanság, a pontosság és a tisztességesség mellett az újságírói etika a széles körben elfogadott alapelve. Az Európai Műsorsugárzók Uniója a pártatlanságot, tisztességességet és a pontosságot a nézők bizalmát szolgáló olyan alapelveknek tekinti, mely „meghatározó” a tagok „létezése” szempontjából.⁴ Az ENSZ szólásszabadság előmozdításával és védelmével kapcsolatos Különleges Jelentéstevőjének szavaival élve „a sajtó hitelessége összekapcsolódik az igazság, pontosság, tisztességesség és pártatlanság iránti elkötelezettségével”.⁵

Ezen alapelvek nem pusztán az újságírók problémái. A nemzetközi és európai emberi jogban elfogadott, hogy az államokat intézményvédelmi kötelezettség terheli a médiapluralizmus és sokszínűség biztosítása tekintetében,⁶ mely szoros összefüggésben van a pártatlansággal, tisztességességgel és pontossággal.⁷ A Bíróság megállapította, hogy “[a] demokrácia veleje az, hogy lehetővé tegye, hogy különféle politikai műsorokat kínáljanak és vitassanak meg”⁸ a televízióban, és az államoknak “intézményvédelmi kötelezettségük, hogy megfelelő jogalkotási és közigazgatási keretet léptessenek életbe a tényleges pluralizmus garantálása érdekében”.⁹ Megjegyzendő, hogy az ENSZ Szólas- és Véleménynyilvánítás Szabadságával Kapcsolatos Különleges Jelentéstevője, az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet

² Ítélet, 40. pont.

³ Kormány észrevételek 14. és 18. pont

⁴ European Broadcasting Union, *Public Service Values: Editorial Principles and Guidelines*, 22 August 2014.

⁵ Report of the UN Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, A/65/284, 11 August 2010, paragraph 22.

⁶ Joint Declaration on Media Independence and Diversity in the Digital Age by the UN Special Rapporteur on Freedom of Opinion and Expression, the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) Representative on Freedom of the Media, the Organization of American States (OAS) Special Rapporteur on Freedom of Expression and the African Commission on Human and Peoples’ Rights (ACHPR) Special Rapporteur on Freedom of Expression and Access to Information, 2 May 2018, paragraph 1(b)(iii).

⁷ Parliamentary Assembly of the Council of Europe (PACE), Resolution 2066 (2015) on media responsibility and ethics in a changing media environment, 24 June 2015, paragraphs 6-7.

⁸ *Centro Europa 7 S.R.L. and Di Stefano v. Italy* [GC], no. 38433/09, § 129, ECHR 2012.

⁹ *Ibid.*, § 134.

Médiaszabadsággal kapcsolatos Képviselője, az Amerikai Államok Szervezetének szólásszabadsággal kapcsolatos Különleges Jelentéstevője és Az Ember és Népek Jogainak Afrikai Bizottsága Véleménynyilvánítás és Információszabadsággal Kapcsolatos Különleges Jelentéstevője által írt “Közös Nyilatkozat a Véleménynyilvánítási Szabadságról, a “Fake News”-ról, a Félretájékoztatásról és Propagandáról” című dokumentum kijelenti, hogy az intézményvédelmi kötelezettség kiterjed “a szabad, független és sokszínű kommunikációs környezet, beleértve a média sokszínűségének támogatására is”, amely szintén “kulcsfontosságú a félretájékoztatás és a propaganda kezelésében”¹⁰. Ennek megfelelően kell vizsgálni, hogy a média sokszínűségének erősítése megközelítésében kell vizsgálni a média tekintetében alkalmazott korlátozások feltételeit.

A tényállítások és véleménynyilvánítás közötti megkülönböztetésre vonatkozó kötelezettség

Az újságírói objektivitás egyik megnyilvánulása a tényállítások és véleménynyilvánítás közötti megkülönböztetés kötelezettsége. Bár a nemzeti jogokban ez csak ritkábban jelenik meg, a tényállítás és véleménynyilvánítás közötti megkülönböztetésre vonatkozó elvárás nem áll példa nélkül. Tény, hogy ez a kötelezettség szerepel a nemzetközi jogban, az Európa Tanács tagállamainak nemzeti jogában és gyakran szerepel az újságírói etikai kódexekben. Ezen kötelezettség sajtószabadságra gyakorolt hatásának felmérése során fontos megvizsgálni alkalmazási körét és az ezzel kapcsolatos érvényesítési mechanizmust az ilyen kötelezettséget megfogalmazó dokumentumokban.

A Határok Nélküli Televíziózásról szóló Európai Egyezmény, melynek Magyarország 1997 óta tagja, a tagállamok és a műsorszolgáltatók számára is kötelezettségeket ír elő. Ez az Egyezmény a média sokszínűségével kapcsolatosan több alapelvet is megfogalmaz. A tisztességesség tekintetében a 7. Cikk 3. pont úgy rendelkezik, hogy “[a] műsorszolgáltató biztosítja, hogy a hírek korrekt módon mutassák be a tényeket és eseményeket, valamint ösztönzi a szabad véleményformálást”¹¹.

Ez a rendelkezés nem kötelezi a műsorszolgáltatókat arra, hogy különbséget tegyenek a tényállítások és vélemények között, de az a célja, hogy „biztosítsa az információ forrásainak sokszínűségét és a hírműsorok

¹⁰ Joint Declaration on Freedom of Expression and “Fake News”, Disinformation and Propaganda by the UN Special Rapporteur on Freedom of Opinion and Expression, the OSCE Representative on Freedom of the Media, the OAS Special Rapporteur on Freedom of Expression and the ACHPR Special Rapporteur on Freedom of Expression and Access to Information, FOM.GAL/3/17, 3 March 2017, paragraph 3(a).

¹¹ Európai Egyezmény a Határokat Átlépő Televíziózásról, ETS No. 132, 7. Cikk 3. pont

függetlenségét”¹². Fontos, hogy a Magyarázó Jelentés a 7. Cikk 3. pontja tekintetében azt jegyzi meg, morális felelősséggel tartoznak a nézőknek, mind a hírműsoraik, mind pedig az „egyes eseményekhez illetve azok alakulásához fűzött kommentárjaik” tekintetében.¹³ A média tisztességesseggel, sokszínűséggel és függetlenséggel kapcsolatos felelősségétől függetlenül az Egyezmény egy fontos kiegészítő kötelezettséget ír elő a szerződő államok számára. Az „információkkal való ellátás” címet viselő 6. Cikk úgy rendelkezik, hogy “[a] műsorszolgáltató felelősségét egyértelműen és megfelelően meg kell határozni az egyes Felek illetékes hatóságai által kibocsátott engedélyben, vagy a velük kötött szerződésben, illetve egyéb jogi intézkedés keretében.”¹⁴ Ennek folytán, ha egy szerződő állam a média tekintetében pártatlansági kötelezettséget kíván előírni, akkor ezt a kötelezettséget a vonatkozó jogszabályban „egyértelműen és megfelelően kell meghatározni”.

Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése az újságírói etikára vonatkozó határozatában az újságírókra vonatkozó etikai alapelveket sorolja föl és kifejezetten megállapítja, hogy „bármely újságírói etikai megfontolás alapvető elve” a hírek és vélemények egyértelmű megkülönböztetése oly módon, hogy „lehetetlen legyen összetéveszteni ezeket”.¹⁵ Végül a Nemzetközi Újságíró Szövetség által elfogadott Nyilatkozat az újságírói tevékenység alapelveiről című dokumentum, melyet az ENSZ véleménynyilvánítási szabadsággal kapcsolatos Különleges Jelentéstevője is jóváhagyott¹⁶ és szintén jóváhagyta az Európa Tanács,¹⁷ úgy rendelkezik, hogy az újságírók kötelessége „hogy egyértelmű különbséget tegyenek a tényállítás, a kommentár és a kritika között”.¹⁸

Összehasonlító jog

Az Európa Tanács több tagállama írja elő, hogy a magánszektor és a közszolgálati média tartsa be a pontosság, pártatlanság és tisztességessege alapelvét.¹⁹ Mindemellett Magyarország és néhány más tagállam is előírja,

¹² Explanatory Report to the European Convention on Transfrontier Television, paragraph 165.

¹³ Ibid.

¹⁴ Európai Egyezmény a Határokat Átlépő Televíziózásról, 6. Cikk 1. pont

¹⁵ Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének (PACE) újságírói etikára vonatkozó 1003 (1993) Határozata, 1993. július 1. 3. pont.

¹⁶ Report of the UN Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, A/65/284, 11 August 2010, paragraph 22.

¹⁷ Lsd. például a PACE fent idézett 2066 (2015) Határozatának 2. pontját és a PACE szerkesztői függetlenségről szóló 2018. április 25-én kelt, 2212 (2018) sz. határozatának 1. pontját.

¹⁸ International Federation of Journalists, Global Charter of Ethics for Journalists, 12 June 2019, paragraph 2.

¹⁹ Cappello, M. (ed.), “Media reporting: facts, nothing but facts?”, *IRIS Special*, European Audiovisual Observatory, Strasbourg, 2018, p. 5.

hogy a hírműsorokban meg kell különböztetni a tényállításokat és a véleménynyilvánítást.

Azt Egyesült Királyságban a 2003. évi Kommunikációs Törvény 320. Cikkében „a pártatlansággal kapcsolatos különleges követelmények” címszó alatt két pártatlansággal kapcsolatos kötelezettség található. Az egyiket a 320. Cikk (1) (a) és a 320. Cikk (2) pontok tartalmazzák, mely úgy szól, hogy valamennyi csatorna és televíziós műsorszolgáltató köteles biztosítani, hogy a műsorban „ne szerepeljenek a szolgáltató személyes nézetei vagy véleménye”, ha a műsorszám „politikai vagy gazdasági vitát érint” vagy „napi közpolitikai kérdésekkel kapcsolatos”.²⁰ Az Egyesült Királyság médiahatósága, az Office of Communications (Ofcom) a Kommunikációs Törvény rendelkezései alapján elkészítette az Ofcom műsorszolgáltatási kódexet, amely átülteti a Kommunikációs Törvény 320. Cikk (1) (a) rendelkezéseit és szintén tartalmazza a „nézetek vagy vélemények kizárását” a „politikai vagy gazdasági vitákkal” kapcsolatban és a „napi közpolitikai kérdésekkel kapcsolatban”.²¹ Az Ofcom további iránymutatást ad a nézetek és vélemények kizártságáról az Iránymutatásban („*Guidance note*”) (5.4. szabály).²² Az iránymutatás utalást tartalmaz az Ofcom határozataira is, melyek fontos szabályokat tartalmaznak a nézetek és vélemények kizárására vonatkozó kötelezettséggel kapcsolatban.

Németország és Szlovákia azon államok közé tartozik, melyek előírják, hogy a kommentárok és tényállítások között különbséget kell tenni a hírműsorokban. Németországban a szövetségi államok közötti Műsorszolgáltatási Egyezmény (*Rundfunkstaatsvertrag*), melyet a Német *Medienanstalten* (vagyis a 14 regionális médiahatóság szövetsége) alkotott, a Médiatörvény 12. (3) bekezdéséhez hasonló kötelezettséget fogalmaz meg: „a kommentárokat világosan meg kell különböztetni a hírektől és a szerző nevének megjelölésével kell azonosítani.”²³ A Szlovák műsorszolgáltatási és továbbközvetítési törvény hasonló kötelezettséget ró a műsorszolgáltatókra, előírva, hogy „a hírműsorok és politikai műsorszámok objektivitásának és pártatlanságának biztosítása érdekében a véleményeket és értékelő magyarázatokat el kell különíteni a hír jellegű információktól”.²⁴ Bár ezen rendelkezés megszegése nem jár bírsággal, de „figyelmeztetést lehet alkalmazni, vagy a műsorszolgáltató kötelezhető arra, hogy nyilatkozatot tegyen közzé a jogszabály sértés megtörténtéről”.²⁵

²⁰ UK Communications Act 2003, section 320.

²¹ Ofcom Broadcasting Code, Section 5, Rule 5.4.

²² Ofcom Guidance Notes, Section Five: Due Impartiality and Due Accuracy and Undue Prominence of Views and Opinions, 22 March 2017, Rule 5.4.

²³ Interstate Treaty on Broadcasting and Telemedia (in the version resulting from the 22nd Amendment to the Interstate Broadcasting Treaties), entry into force 1 May 2019, Article 10 § 1.

²⁴ Act of 14 September 2000 on Broadcasting and Retransmission and on the amendment of Act No. 195/2000 on Telecommunications, Law no. 308/2000, section 16(3)(b).

²⁵ Cappello, M. (ed.), “Media reporting: facts, nothing but facts?”, id. fent, p. 120.

Fontos kiemelni, hogy valamely állam média szabályozását nem mindig lehet átültetni egy másik állam jogrendjébe. Amint azt a Velencei Bizottság is megjegyezte, a médiajog alkalmazása az minden egyes ország politikai és gazdasági helyzetétől függ.²⁶ A Velencei Bizottság Magyarország tekintetében arra utalt, hogy a politikai szférában a vezető koalíció „kvázi monopolisztikus helyzete az állami szabályozó hatóságok jogosítványai és struktúrája, [és a] média piac mérete és koncentrációjának szintje” olyan tényezők, melyek Magyarország számára nem teszik lehetővé a média jog „mechanikus” átvételét.²⁷ A Bíróság ezeket a tényeket is figyelembe veszi, amikor a média sokszínűségével/pluralizmusával kapcsolatos ügyeket elbírálja.²⁸

A médiaszabályozás és a Médiatörvény 12. §-ának kritikái

A magyar „médiaszabályozási csomag”, mely a Sajtótörvényből és a Médiatörvényből állt, már a 2010. évi törvény javaslat magyar kormány általi előterjesztésének napján is erős kritikát váltott ki és követelték a felfüggesztését. Több nemzetközi szervezet, így az ENSZ, az Európa Tanács, az EBESZ és az Európai Unió, valamint több polgári szervezet szólította föl a magyar kormányt a javasolt médiajogszabályok több rendelkezésének módosítására vagy visszavonására. A kritikák jelentős része a tartalomszabályozással kapcsolatos rendelkezések túl széles hatályát és homályos megfogalmazását érintette.²⁹ A médiaszabályozási csomagot folyamatosan támadták az utóbbi probléma miatt³⁰ mivel általános vélemény volt, hogy jogalkotás nem világos.³¹ Az Európai Parlament

²⁶ Venice Commission, Opinion on Media Legislation of Hungary, CDL-AD(2015)015, 22 June 2015, paragraph 15.

²⁷ Ibid.

²⁸ Lsd. *Manole and Others v. Moldova*, no. 13936/02, § 108, ECHR 2009.

²⁹ Lsd. például, “OSCE Representative on Freedom of the Media, Analysis and Assessment of a Package of Hungarian Legislation and Draft Legislation on Media and Telecommunications, September 2010, pp. 33-34” (melyben megállapítja, hogy az ilyen tartalomszabályozás *ex ante* korlátozást jelent és egyébként is “gyakorlatiatlan és érvényesíthetetlen”); “Press statement delivered by the UN Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, Mr Frank La Rue, after the conclusion of his visit to Hungary, Budapest, 5 April 2011, p. 2” (melyben az szerepel, hogy a tartalomszabályozásra vonatkozó rendelkezések “nem egyértelműek, és nincsenek szűkre szabottan és precízen megfogalmazva”); and Venice Commission, Opinion on Media Legislation of Hungary, id. fent, paragraph 9, (melyben az szerepel, hogy a nemzetközi testületek által megállapított egyik legfőbb probléma a “tartalomszabályozás homályossága”).

³⁰ Lsd. például, Office of the OSCE Representative on Freedom of the Media, Analysis of the Hungarian Media Legislation, 28 February 2011, p. 15 (mely megjegyzi az [e]gyes jogi kategóriák homályosságát, és a hatóság pártatlanságának hiányát).

³¹ Lsd. például Opinion of the Council of Europe Commissioner for Human Rights, Hungary’s media legislation in light of Council of Europe standards on freedom of the media, CommDH (2011)10, 25 February 2011, paragraph 5; Council of Europe Directorate

például megállapította, hogy a törvényjavaslat „homályos definíciókat tartalmaz mely félreértelmezésre ad okot” és felszólította a magyar kormányt, hogy „pontos jogszabályokat” alkosson.³² Az Európai Bizottsággal folytatott tárgyalásokat követően a jogszabályok bizonyos rendelkezéseit 2011. márciusában módosították, míg más rendelkezéseket az Alkotmánybíróság 2011. decemberében hozott határozata alapján módosítottak 2012. májusában.³³

A jelen ügygel kapcsolatosan a Sajtótörvény 13. §-a szerint a lineáris médiaszolgáltatók kötelesek „sokoldalúan, tényyszerűen, időszerűen, tárgyilagosan és kiegyensúlyozottan tájékoztatni” azonban mindezt „a kiegyensúlyozott tájékoztatás” korlátjai között, mely ellentmondásos marad. Ezen kívül a Médiatörvény 12. §-a szerinti kötelezettség, melynek alapján a véleménynyilvánítást és értékelő megjegyzést meg kell különböztetni a politikai hírektől (a jelen ügygel érintett rendelkezés), mely a Sajtótörvény 13. §-án alapul,³⁴ hatályban maradt.

A tényállítások és vélemények közötti megkülönböztetési kötelezettség, valamint a „kiegyensúlyozott tájékoztatás” általános kötelezettsége a médiaszabályozásban, bizonytalanságuk és lehetséges elrettenő hatásuk miatt folyamatos kritikáknak volt kitéve. A véleménynyilvánítás szabadságával kapcsolatos ENSZ Különleges Jelentéstevő („Különleges Jelentéstevő”) 2011. áprilisi magyarországi látogatását követően kritizálta a „kiegyensúlyozott tájékoztatás” követelményét, mivel az nem egyértelmű, túl tág és nem pontos.³⁵ A Különleges Jelentéstevő szerint ezek a problémák lehetetlenné teszik a média számára a szóban forgó követelmény teljesítését.³⁶ Kiemelendő, hogy a Különleges Jelentéstevő megjegyezte, hogy az ilyen „bizonytalan koncepciók” olyan „klímához” vezethetnek,

General of Human Rights and Rule of Law, Expertise by Council of Europe experts on Hungarian media legislation, 11 May 2012, p. 11.

³² Az Európai Parlament 2011. március 10-i határozata a magyar médiajogról, P7_TA(2011)0094, bevezető rendelkezések F pont.

³³ Az Európai Parlament 2013. július 3-i határozata az alapvető jogokról: mércék és gyakorlat Magyarországon (az Európai Parlament 2012. február 16-i határozata szerint), P7_TA(2013)0315, BW paragrafus.

³⁴ Lsd. Ítélet 15. pont (hivatkozva a magyar Alkotmánybíróság 2016. december 6-i határozatára).

³⁵ “Az ilyen megfogalmazás szubjektív értelmezések számára ad teret és, bár jogszabályban van megfogalmazva, ennek ellenére nem egyértelmű és nincs szűken megfogalmazva és nem pontos. A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy egy médiaszolgáltató nem láthatja előre, hogy a csatornája vagy szolgáltatása teljesíti-e az általa közzétett információ helyességével, hitelességével és pontosságával kapcsolatos követelményeket.” Mr Frank La Rue, az ENSZ véleménynyilvánítás szabadságával foglalkozó Különleges Jelentéstevője, a 2011. április 5-i magyarországi látogatásának lezárását követően tett sajtóközleménye, p. 2.

³⁶ Ibid.

melyre a „média öncenzúrája” jellemző.³⁷ A Különleges Jelentéstevő 2012-ben egy másik levelet is írt a magyar kormánynak, melyben megerősíti a problémáit és kifejti különösen azt, hogy a médiaszabályozás „jelentős mértékű diszkréciót ad a média hatóság kezébe a tartalomszabályozási követelmények értelmezésével kapcsolatban”.³⁸ Ezen kívül megjegyzi, hogy az ilyen követelmények alááshatják „a médiában közzétett nézetek és tájékoztatás pluralitását és sokszínűségét”.³⁹ Hasonlóképpen, az Emberi Jogok Bizottsága nemrég megállapította, hogy „a Médiatanács és a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság tekintetében hiányzik a megfelelő függetlenség ahhoz, hogy feladatait ellássa és túlságosan tág szabályozási és szankcionálási hatáskörrel rendelkezik”.⁴⁰

Hasonló kritikákat fogalmazott meg a magyar médiaszabályozással kapcsolatban az EU és az EBESZ médiaszabályozási képviselője. Az Európai Parlament kétségeit fogalmazta meg a tekintetben, hogy vajon a magyar médiaszabályozás megfelel-e az Audiovizuális médiaszolgáltatásokra vonatkozó irányelvnek és az EU *acquis*-nak.⁴¹ Különösen, az Európai Parlament több határozatot is elfogadott, melyek a jogszabályok alkalmazásának és értelmezésének előreláthatóságát segítő egyértelmű szabályozást hangsúlyozzák.⁴² Az EBESZ médiaszabadsággal kapcsolatos képviselője több alkalommal hangsúlyozta, hogy a magyar médiaszabályozás összeegyeztethetetlen a szerkesztői függetlenséggel és a médiapluralizmus követelményeivel. Az EBESZ médiaszabadsággal kapcsolatos képviselője megbízást is adott a médiaszabályok alapos elemzésére, melyben azt állapították meg, hogy a jogszabályban lefektetett

³⁷ „Aggályos számomra, hogy a módosított médiaszabályozás, a jelenlegi állapotában azt a kockázatot hordozza megában, hogy a média tekintetében megállapított különféle korlátozások, kezdve a kiugró összegű, bizonytalan jogalapú bírságoktól a működési jog felfüggesztéséig, az öncenzúra klímája alakul ki.” Ibid., p. 4.

³⁸ UN Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, Letter to the Government of Hungary, HUN 2/2012, 14 March 2012, p. 5.

³⁹ Ibid.

⁴⁰ UN Human Rights Committee, Concluding observations on the sixth periodic report of Hungary, CCPR/C/HUN/CO/6, 9 May 2018, paragraph 57.

⁴¹ Az Európai Parlament 2011. március 10-i fent idézett határozata a magyar médiajogról; az Európai Parlament 2012. február 16-i határozata az aktuális politikai fejleményekről Magyarországon, P7_TA(2012)0053; és az Európai Parlament 2013. július 3-i határozata az alapvető jogokról, mércék és joggyakorlat Magyarországon (az Európai Parlament 2012. február 16-i határozatának megfelelően), id. fent.

⁴² „... a tartalomszabályozásnak egyértelműnek kell lennie, amely biztosítja az állampolgárok és média vállalkozások számára, hogy előre lássák, mely esetekben sértenek jogszabályt és amely meghatározza a jogsértés következményeit”. Az Európai Parlament 2013. július 3-i határozata az alapvető jogok helyzetéről, mércék és joggyakorlat Magyarországon (az Európai Parlament 2012. február 16-i határozatának megfelelően), id. fent, 51. paragrafus.

tartalomszabályozási rendszer „mind hatása, mind hatálya”⁴³ tekintetében elfogadhatatlan és „veszélyezteteti [veszélyeztette] a szerkesztői függetlenséget és a médiapluralizmust”⁴⁴. Különösen, az elemzés a 2011-es módosításokat követően szólított föl arra, hogy a tartalommal kapcsolatos előírásokat töröljék a jogszabályból, mivel ezek végrehajtására vonatkozó rendelkezései „nem voltak egyértelműek” és ezek tekintetében hiányzott a „jogbiztonság”⁴⁵.

Az Európa Tanács Emberi Jogok Biztosa („a Biztos”) szintén ismételten hívta föl a magyar kormányt, hogy a médiaszabályozásban szereplő kiegyensúlyozott tájékoztatást és pártatlanság követelményét törölje vagy módosítsa. A kiegyensúlyozott tájékoztatás követelményével kapcsolatban a Biztos kiemelte, hogy a kifejezés önmagában nem elég pontos ahhoz, hogy a médiaszolgáltató előre láthassa alkalmazásának következményeit és ennél fogva ennek a rendelkezésnek „egyértelmű elrettentő hatása van”.⁴⁶ Fontos kiemelni, hogy a jelen ügyben a magyar Alkotmánybíróság kérelmező társaság elleni határozatára hivatkozva a Biztos kifejtette azt a nézetét, hogy „a 12. §-ban megfogalmazott követelményeket nehéz alkalmazni és valószínűleg ahhoz vezet majd, hogy egyes médiaszolgáltatók tartózkodjanak a politikai hírműsorok szolgáltatásától”.⁴⁷ Ennek megfelelően a Biztos arra szólította fel a magyar kormányt, hogy „törölje, vagy módosítsa” a Médiatörvény 12. §-át.⁴⁸ Az Emberi Jogok Biztosához hasonlóan az Európa Tanács szakértői jelentésének szerzői is arra a következtetésre jutottak, hogy az információ és vélemény közötti különbségtételre vonatkozó kötelezettség „komoly jogbizonytalansághoz vezet” és ezt „arra lehet felhasználni, hogy a média tényleges szerkesztői függetlenségének gyakorlását büntessék”.⁴⁹

Végül az Európa Tanács azon felhívására, hogy határozza meg, mely szabályok „jelentenek veszélyt” a magyar médiaszabályozásban a véleménynyilvánítás szabadságára, a Velencei Bizottság véleményt adott ki, melyben a szóban forgó jogalkotást elemzi. Fontos kiemelni, hogy a Velencei Bizottság hangsúlyozta, hogy a jog megfelelően egyértelmű kell,

⁴³ OSCE Representative on Freedom of the Media, Analysis and assessment of a package of Hungarian legislation and draft Legislation on media and telecommunications, September 2010, p. 5.

⁴⁴ Office of the OSCE Representative on Freedom of the Media, Analysis of the Hungarian Media Legislation, 28 February 2011, p. 3.

⁴⁵ Ibid., pp. 5 and 15.

⁴⁶ Opinion of the Council of Europe Commissioner for Human Rights, Hungary’s media legislation in light of Council of Europe standards on freedom of the media, id. fent, paragraphs 11-12.

⁴⁷ Report by the Council of Europe Commissioner for Human Rights following his visit to Hungary from 1 to 4 July 2014, CommDH(2014)21, paragraph 19.

⁴⁸ Ibid., paragraph 42.

⁴⁹ Council of Europe Directorate General of Human Rights and Rule of Law, Expertise by Council of Europe experts on Hungarian media legislation, id. fent, pp. 16-17.

legyen, és alkalmazása előrelátható kell, legyen.⁵⁰ Ami a részleteket illeti, a Médiatörvény 12. §-ának homályos megfogalmazását kiemelve a Velencei Bizottság megállapította, hogy „a tényállításokat nem mindig lehet megkülönböztetni a véleményektől”.⁵¹ E helyzet hangsúlyozásával a Velencei Bizottság megállapította, hogy akár egyetlen jelző használata is könnyen értelmezhető véleménynyilvánításnak, és egy jelző elkerülése egy hírolvasó számára nehéz lehet.⁵² A Velencei Bizottság szintén hangsúlyozta, hogy a rendelkezés homályos megfogalmazása lehetővé teszi, hogy az „a szólásszabadság... elnyomásának eszközévé váljon” és felszólította a magyar Médiatanácsot, hogy egyértelmű iránymutatásokat „bocsásson ki a pártatlanság és kiegyensúlyozott tájékoztatás követelményeivel kapcsolatban”.⁵³

A médiaszabadság terén különleges szakértelemmel rendelkező különféle nemzetközi szervezetek fent említett véleményei bizonyítják a Médiatörvény 12. §-ának problémáit. A jogszabály és az Egyezmény 10. Cikke közötti megfelelés elemzése során elsődleges fontosságot kell tulajdonítani azoknak a konzisztens bírálatoknak, melyeket azért fogalmaztak meg, mert a jogszabály egyrészt nem egyértelmű, másrészt pedig visszaélésre ad lehetőséget.

Az Egyezmény alkalmazandó alapelvei

A jelen kérelem olyan új ügy, melynek a Bíróság esetjogában nincs közvetlenül alkalmazható precedens szabálya. A Bíróság a tisztességesség és pontosság mindennapi eseményeket érintő hírműsorokban történő érvényesülését már vizsgálta,⁵⁴ de ennek során nem foglalkozott a pártatlanság azon kérdésével, hogy előírhatja-e egy állam a „hírek” és „vélemények” közötti megkülönböztetés kötelezettségét. Mindazonáltal a Bíróság médiaszabadsággal kapcsolatos terjedelmes joggyakorlata a jelen ügy tekintetében is releváns. Általánosságban elmondható, hogy a Bíróság a kifejezés természetét és megjelenési módját vizsgálja. Mindenekelőtt, a véleménynyilvánítás szabadsága, az Egyezmény 10. Cikke alapján a lehető legmagasabb védelemre jogosult abban az esetben, ha a hírműsorok (vagy a mindennapi eseményekről történő beszámolók) „közérdekű ügyeket érintenek” vagy „legitim közéleti problémákkal kapcsolatosak”.⁵⁵ A Bíróság elemzése szempontjából az alkalmazott média is nagyon fontos. A Bíróság az audiovizuális médiát, beleértve a televíziót is, az egyik legbefolyásosabb

⁵⁰ Venice Commission, Opinion on Media Legislation of Hungary, id. fent, paragraph 22.

⁵¹ Ibid., paragraph 50.

⁵² Ibid.

⁵³ Ibid, paragraphs 50-51.

⁵⁴ Lsd. például, *Halldórsson v. Iceland*, no. 44322/13, §§ 23 and 49, 4 July 2017, and *Frisk and Jensen v. Denmark*, no. 19657/12, § 73, 5 December 2017.

⁵⁵ *Kurski v. Poland*, no. 26115/10, §§ 52-53, 5 July 2016.

médiának tekintette,⁵⁶ melynek „hatalmában áll az üzenetek átadása” és melynek „közvetlen és nagy hatása van”.⁵⁷ Pont a televíziós médiaszolgáltatások nagy befolyása miatt döntött úgy a Bíróság a *Centro Europa 7 S.R.L. and Di Stefano v. Italy* ügyben, hogy a beavatkozás tilalmát megfogalmazó negatív kötelezettségek mellett és a különféle politikai műsorok tekintetében fennálló vitákon kívül,⁵⁸ az államnak pozitív kötelezettsége van arra, hogy “megfelelő jogalkotási és közigazgatási keretet léptessen életbe a tényleges pluralizmus garantálása érdekében”.⁵⁹ Így például a politikai reklám kontextusában ez úgy jelenhet meg, mint az állam „kívánsága a demokratikus viták és folyamatok azon befolyásos pénzügyi csoportok torzító hatásától való megvédésére amelyek a befolyásos médiához könnyen hozzáférnek”.⁶⁰ Amint azt a Bíróság a *Manole and Others v. Moldova*, ügyben is megállapította, az állam kötelezettsége a médiapluralizmussal kapcsolatban közvéleménynek azon jogát szolgálja, hogy „pártatlan és pontos információt” kapjon az audiovizuális médián keresztül, amely az adott ország tekintetében a vélemények sokszínűségét tükrözi.⁶¹

A nyilvánosság televíziós médián keresztül biztosított információhoz való jogának érvényesítésére vonatkozó kötelezettségén kívül az államnak a tekintetben is pozitív kötelezettsége áll fent, hogy az audiovizuális média területén dolgozókat ne félemlítsék meg az információk átadása és azok kommentálása tekintetében.⁶² A műsorszolgáltatók ezzel kapcsolatos 10. Cikk szerinti jogai tekintetében a Bíróság elfogadta, hogy a média számára mozgásteret kell biztosítani „az elfogulatlan és kiegyensúlyozott beszámolók módszereinek” meghatározása tekintetében és hangsúlyozta, hogy sem a Bíróság, sem a Nemzeti Hatóságok nem állapíthatnak meg „olyan kötelezettséget, amelyet az újságírók a beszámolók módszertana tekintetében kell kövessenek”.⁶³ Bár az államok bizonyos mérlegelési joggal rendelkeznek az audiovizuális médiaszolgáltatások területén őket terhelő pozitív kötelezettségek teljesítése tekintetében, kevesebb mozgásterük van a magán műsorszolgáltató tekintetében meghatározott sokszínűségi

⁵⁶ Lsd. *Animal Defenders International v. the United Kingdom* [GC], no. 48876/08, § 117, ECHR 2013.

⁵⁷ Lsd. többek között, *Centro Europa 7 S.R.L. and Di Stefano*, id. fent, § 132; *Orlovskaya Iskra v. Russia*, no. 42911/08, § 109, 21 February 2017; és *Frisk and Jensen*, id. fent, § 65.

⁵⁸ Lsd. *Centro Europa 7 S.R.L. and Di Stefano*, id. fent, § 129.

⁵⁹ Ibid., § 134.

⁶⁰ Lsd. *Animal Defenders International*, id. fent, § 112.

⁶¹ *Manole and Others*, id. fent, § 100.

⁶² Ibid.

⁶³ *Jersild v. Denmark*, 23 September 1994, § 31, Series A no. 298. Lsd., *mutatis mutandis*, *Couderc and Hachette Filipacchi Associés v. France* [GC], no. 40454/07, § 139, ECHR 2015.

követelményt illetően.⁶⁴ Mindemellett a Bíróság külön hangsúlyozta, hogy az újságírók szerkesztői szabadsággal rendelkeznek a közérdekkel kapcsolatos kérdések tekintetében közzétett információk és eszmék ügyében.⁶⁵ Ezen alapelvekből az következik, hogy az Egyezmény a közérdekű információk közzététele tekintetében széles körű autonómiát biztosít az újságírók számára; ez a helyzet állt fent a kérelmező társaság tekintetében, amely egy magyar politikai párt elleni tömegtüntetésről számolt be.

Az Egyezmény 10. Cikke alapján az újságírókat is terhelik bizonyos „kötelezettségek és felelősség” a véleménynyilvánítási szabadsághoz való joguk gyakorlása során, A műsorszolgáltatók rendkívüli befolyása fontos tényező az ilyen médiában dolgozó újságírók kötelezettségei és felelőssége vizsgálata során.⁶⁶ E tekintetben az újságírók „különleges gondossági” kötelezettsége különösen releváns. A Bíróság megállapította, hogy az újságíróktól „a kockázatok felmérése során különös gondosság várható el” szakmai tevékenységük során, mivel elvárható tőlük, hogy „foglalkozásuk folytatása során rendkívüli óvatossággal járjanak el”.⁶⁷ A Bíróság esetjoga alapján úgy tűnik, hogy a közérdekű információkról való beszámolók során ez az autonómia attól függ, hogy az újságíró jóhiszeműen és pontosan, valamint tényszerűen eljárva „megbízható és pontos információt adjon az újságírói etika követelményeinek megfelelően”.⁶⁸

Azt is meg kell jegyezni, hogy mivel a Médiatörvény kifogásolt rendelkezése hírműsorokkal kapcsolatos, a Bíróság bevett gyakorlata szerint a híreket „romlandó terméknek” kell tekinteni: egy hír közzétételével való késlekedés „minden értékétől és érdekességétől megfosztja azt”.⁶⁹ Az adott esetben ennek az a relevanciája, hogy amennyiben a tudósítók számára előírják a tényállítások és értéktételek közötti megkülönböztetés „lehetetlen” feladatát, szükségszerűen sok időt töltenek majd el ezzel, mely növeli a hír elértéktelenedésének kockázatát. Ez különösen releváns az úgy

⁶⁴ “Különösen abban az esetben, ha a magánmédia túl gyenge ahhoz, hogy valódi alternatívát kínáljon, és ezért az állami vagy közmédia az adott ország vagy régió egyetlen, vagy domináns műsorszolgáltatója, elengedhetetlen a demokrácia megfelelő működése szempontjából, hogy az adott szolgáltató pártatlan, független és kiegyensúlyozott híreket, tájékoztatást és elemzéseket szolgáltatson és teret adjon a nyilvános vitának melynek során a nézetek és vélemények lehető legszélesebb köre szót kaphat.” (*Manole and Others*, id. fent, § 101).

⁶⁵ Lsd. *Orlovskaya Iskra*, id. fent, §§ 129-30 and 134.

⁶⁶ Lsd. *Jersild*, id. fent, § 31, and *Orlovskaya Iskra*, id. fent, § 109.

⁶⁷ Lsd. *Karácsony and Others v. Hungary* [GC], nos. 42461/13 és 44357/13, § 125, 17 May 2016.

⁶⁸ Lsd. *Couderc and Hachette Filipacchi Associés*, id. fent, § 131, és *Wizerkaniuk v. Poland*, no. 18990/05, § 61, 5 July 2011.

⁶⁹ Lsd. *Sunday Times v. the United Kingdom* (no. 2), no. 13166/87, 26 November 1991, § 51, Series A no. 217, és *Observer and Guardian v. the United Kingdom*, 26 November 1991, § 60, Series A no. 216.

nevezett „breaking news” helyzetekben, ahol az újságírók számára fontos a gyorsaság, a hírek közzététele során.

Az Egyezmény alapelveinek alkalmazása a jelen ügyben

A jogszabállyal kapcsolatos elsődleges probléma, hogy nehéz egyértelműen megkülönböztetni a tényállításokat a véleményektől, vagy „értékelő magyarázatoktól” mely két formában manifesztálódik. Először elméleti síkon, mivel „a tényállítás” és „a vélemény” definíciója, vagyis az a kérdés, hogy mi minősült „ténynek” és mi „véleménynek” valószínűleg vitatható. Ez tehát azzal van összefüggésben, hogy milyen esetben kell egy adott állítást „tényállításnak” és mikor kell „véleménynek” kategorizálni. Ha biztosak akarunk lenni a dolgunkban, akkor elképzelhető, hogy részletesen megfogalmazzuk a két kifejezés megkülönböztetésének általános elveit, de továbbra is lehetetlen feladat marad olyan szabály megállapítása, amely az összes kifejezést lefedi. Ezen kívül az is vitatható lesz, hogy egy adott kijelentés „tényállításnak” vagy „véleménynek” minősül, mint ahogy a jelen kérelem esetében is megfigyelhető volt. Ezt a bizonytalanságot hangsúlyozta a Velencei Bizottság a fent említett véleményében.⁷⁰

A magyar hatóságok ellentmondó értelmezései bizonyítják a jogszabály homályosságát. Meg kell jegyezni, hogy korábban a jogszabályt nem alkalmazták,⁷¹ ezért nem állt rendelkezésre bírósági gyakorlat. A Magyar Média- és Hírközlési Hatóság sem adott ki iránymutatást, annak ellenére, hogy ennek elkészítésére a Velencei Bizottság is felszólította „a szóban forgó koncepciók homályosságára és a visszaélészerű értelmezés kockázatára tekintettel”.⁷² Valóban, négy különféle hatóság járt el az ügyben és négy különböző megközelítést alkalmaztak. Az első a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság volt, mely azt állapította meg, hogy nincs annak jelentősége, hogy a „szélsőjobbboldali” kifejezésnek pozitív vagy negatív felhangja van, vagy annak, hogy a Jobbik pártot a közvéleményben szélsőjobbboldalinak tekintik-e; ez nem minősült tényállításnak, hanem értékítéletnek. A Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Médiatanácsa szintén elutasította azt a megkülönböztető kritériumot, hogy ezt a kifejezést széles körben alkalmazzák. Ezzel ellentétben, az elsőfokú bíróság megállapította, hogy a Jobbik alapító nyilatkozatában szerepel ez a kifejezés, és azt is, hogy a „szélsőjobbboldali” általánosan bevett kifejezés, hangsúlyozva, hogy nincs szélsőséges felhangja. A *Kúria* azt az új érvet

⁷⁰ „... a ‘tényállítások’ nem midig különböztethetők meg egyértelműen a ‘véleményektől’; mindenesetre nehéz elképzelni, amint egy műsorvezető elkerüli a jelzős szerkezetek alkalmazását, mivel ez a vélemény gyanúját veti fel.”. Venice Commission, Opinion on Media Legislation of Hungary, id. fent, 50. pont.

⁷¹ Ítélet 37. pont.

⁷² Venice Commission, Opinion on Media Legislation of Hungary, id. fent, 32. és 51. pont.

alkalmazta, hogy amennyiben egy kifejezés politikai és társadalmi vita tárgya, úgy nem lehet tényállítás, megjegyezve, hogy a Jobbik saját magát nem tekintette szélsőjobbboldalnak, amely negatív felhangot tartalmazó kifejezés. Végül az Alkotmánybíróság a „minősítő jelző[k]” „és értékelő magyarázat[ok]” alkalmazását és „a politikatudományban és a mindennapi szóhasználatban használt kategorizálás” terminológiát alkalmazta, melynek alapján arra jutott, hogy az adott kifejezés véleménynek minősül. Az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy sem a kijelentés címzettjének önmeghatározása, sem a közvélemény nem játszik meghatározó szerepet.

A hazai hatóságok eltérő megközelítései bizonyítják, hogy a Médiatörvény 12. §-a által előírt kötelezettség a tényállítások és vélemény megkülönböztetése tekintetében olyan értelmezésekhez vezethet, melyek jelentősen különböznek egymástól. A jogszabály nem ad iránymutatást a tekintetben, hogy a hazai hatóságok miként alkalmazzák ezt a kötelezettséget, ezért a médiát különleges, bizonytalan helyzetbe hozza. A hazai hatóságok értelmezései abban a tekintetben, hogy miben áll egy vélemény vagy „értékelő megjegyzés” természete, illetve, hogy mi a jogszabály célja, megvilágítják a jogszabály pontosságának hiányosságait és azt, hogy alkalmas önkényes értelmezésre.⁷³ Ezt a többség is megerősítette annak megállapításával, hogy mivel „a hazai bíróságok egymástól eltérő megközelítést alkalmaztak a kifogásolt kifejezés természetének meghatározása tekintetében”, a kérelmezőtől nem volt elvárható, hogy tudatában legyen annak, hogy a „szélsőjobbboldali” kifejezés véleménynek minősült.⁷⁴ Tekintettel arra, hogy még az eljáró hatóságok számára sem volt egyértelmű, hogy mit ír elő a jogszabály, biztonsággal következtethetünk arra, hogy a jogszabályt nem a „megfelelő precizitással” fogalmazták meg, ezért alkalmatlan volt arra, hogy ennek alapján a kérelmező társaság tudja, hogyan kell eljárnia.⁷⁵

Bár a többség egyetért azzal, hogy a kifogásolt jogszabály pontatlan, mégis arra jutottak, hogy ez a hiányosság indokolt. Sőt, a többség elemzésének jelentős része arra a tényre koncentrál, hogy a beavatkozás nem volt megfelelően „törvényben meghatározott” minthogy a jogszabály alkalmazása nem volt előrelátható és nem tartalmazott megfelelő biztosítékokat a visszaélés ellen. Elutasítva a kérelem ezen alapon történő vizsgálatát, a többség hangsúlyozta, hogy az ügy lényegi kérdése az, hogy vajon a kérelmező társaság tudhatta-e, hogy az általa használt kifejezés „az adott körülmények között „véleménynek” minősül” (azzal szemben, hogy tudatában volt-e annak, hogy a Médiatörvény 12. §-a megfelelően előrelátható-e a vélemény kifejezés használata tekintetében).⁷⁶ Ez a

⁷³ Lsd. Ítélet 50. pont.

⁷⁴ Lsd. Ítélet 49. pont.

⁷⁵ Lsd. *Editorial Board of Pravoye Delo and Shtetel v. Ukraine*, no. 33014/05, § 51, ECHR 2011.

⁷⁶ Ítélet 36. pon.

megkülönböztetés meglehetősen mesterséges és nem nyújt segítséget. Az a tény, hogy a kérelmező társaság nem láthatta előre, hogy a „szélsőjobboldali” kifejezést véleménynek minősítik pont abból ered, hogy a jogszabály nem fogalmaz világosan és nem ad semmilyen útmutatást a kérelmező társaság számára a tényállítás és véleménynyilvánítás megkülönböztetése tekintetében. Hasonlóképpen az indoklás során a többség a jogszabály előreláthatóságának hiányára hivatkozik elemzésének alátámasztásaképpen,⁷⁷ arra a végső következtetésre jutva, hogy a kérelmező társaság „nem láthatta előre, hogy a „szélsőjobboldali” kifejezés véleménynek minősül”.⁷⁸

Szintén meg kell jegyezni, hogy az Alkotmánybíróság megközelítése példaértékű a tényállítások és vélemények közötti megkülönböztetés nehézségének másik fajta megnyilvánulása tekintetében. Gyakorlati szinten nagy kihívást jelenthet, sőt, majdnem lehetetlen, hogy egy hírműsor teljesen kizárja a „minősítő jelző[k]” vagy „értékelő magyarázat” alkalmazását, mely olyan probléma, melyet a Velencei Bizottság is hangsúlyozott.⁷⁹ Az a tény, hogy a jogszabály az ilyen kifejezések használatának következményei tekintetében nem tartalmaz semmilyen iránymutatást, még jobban megvilágítja a jogszabály előreláthatóságának hiányát.

A jogszabály pártatlansággal kapcsolatos homályos megfogalmazásán kívül a Médiatörvény kétségesen megfogalmazott szankciói további visszaélési kockázatot képviselnek. A 186. §. alapján a Médiatanács felhatalmazást kapott a jogszerű magatartás „feltételeinek meghatározására”.⁸⁰ Ugyanezen paragrafus szerint a Médiatanács „megtilthatja a jogellenes magatartást” mi több „meghatározhatja a jogszerű magatartás tanúsításának feltételeit” és „jogkövetkezményeket alkalmazhat”.⁸¹ Világos, hogy a Médiatörvény 12. §-ából eredő veszély nem „elméleti”, hanem tovább súlyosbítja a Médiatanács tulajdonképpen korlátlan felhatalmazása szankciók alkalmazására. A jelen ügyben a kérelmező társaság csak a hazai eljárási költségek megfizetésére volt köteles de kiszabhatták volna rá a Médiatörvény 187. §-a szerinti bármelyik súlyos és széles körű szankciót is. Ebből következően nem tekinthetjük úgy, hogy a

⁷⁷ Ítélet, 46-47. pont.

⁷⁸ Ítélet, 53. pont.

⁷⁹ „... mindenesetre nehéz elképzelni, amint egy műsorvezető elkerüli a jelzős szerkezetek alkalmazását, mivel ez a vélemény gyanúját veti fel.” Venice Commission, Opinion on Media Legislation of Hungary, id. fent, 50. pont.

⁸⁰ A médiaszolgáltatásokról és tömegtájékoztatásról szóló 2010. évi CLXXXV. tv. 186. § (1) bek.

⁸¹ Ibid., 186. § (3) bek:

“Amennyiben a felhívás az ügy összes körülményeire tekintettel nem alkalmazható, vagy nem lenne a jogsértés megszüntetésére vonatkozó kötelezettség kikényszerítésére hatékony eszköz, a Médiatanács vagy a Hivatal - a felhívás mellőzésére vonatkozó indokolás nélkül - a jogsértő magatartás tanúsítását megtiltja, illetve az e törvényben foglaltak érvényesítése keretében kötelezettséget állapíthat meg, jogkövetkezményeket alkalmazhat.”

jogszabály megfelelő biztosítékokat tartalmazott, mivel a kérelmező társaság nem „láthatta megfelelőképpen előre azokat a következményeket”⁸² mely egy „vélemény” vagy „értékelő megjegyzés” alkalmazásából következhetett. Mi több egy ilyen intézkedés önmagában is képes arra, hogy elrettentő hatással legyen a véleménynyilvánítás szabadságához való jog tekintetében.⁸³

Végül, ami a legfontosabb, az a tény, hogy a jogszabály a média műsorait nem egységes egészként rendeli értékelni, felhasználható arra, hogy az elhangzó kijelentésekből „kimazsolázzák” azokat, melyek adott személyeket vagy érdekeltségeket szolgálnak, ami további bizonyítéka annak, hogy a jogszabály alkalmas arra, hogy visszaéljenek vele.⁸⁴ A jogszabálynak ezt a szelektív érvényesítési lehetőségét a Velencei Bizottság is hangsúlyozta, amikor megjegyezte, hogy a pártatlanság követelményeit a közszolgálati médiával szemben nem „érvényesítik olyan szigorúan” mint a magán médiával szemben.⁸⁵ Az ilyen jogszabály azt a kockázatot hordozza magában, hogy az állam lesz „az igazságok minisztériuma” azt diktálván, hogy a média miként prezentálja a híreket, amely eljárás nem egyeztethető össze a média szerkesztői függetlenségével kapcsolatos alapvető jogával. A Velencei Bizottság azt is hangsúlyozta, hogy a jogszabály homályos megfogalmazása az adott rendelkezést „a szólásszabadság... elnyomásának eszközévé teheti”.⁸⁶ Ezt a veszélyt az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága is észlelte, amikor az „Európai Média Ombudsman” intézményének létrehozását javasolta, azzal a feladattal, hogy ellenőrizze az információk pontosságát, megjegyezve, hogy „...ez egy bizonyos fajta európai információs hatóság létrehozását eredményezné, melynek az lenne a feladata, hogy felügyelje az információs szolgáltatás fontosságát és pártatlanságát” és amely „közvetlenül ellensúlyozná Európa Tanács szerepét, mint a médiaszabadság védelmezője”.⁸⁷ Ennek megfelelően egy olyan lehetséges következményekkel járó jogszabály, mely bizonyos tekintetben a jelen ügyben is manifesztálódott, nyilvánvalóan a médiaszabadság lényegével ellentétes.

Javaslat egy Egyezmény-kompatibilis szabályozási modellre

Az állam nem diktálhatja, hogy milyen módon kell beszámolni a hírekről, még akkor sem, ha a legjobb szándékok vezérlik. A Kormány elfogadta, hogy a kifogásolt jogszabály célja az volt, hogy biztosítsa a

⁸² *Editorial Board of Pravoye Delo and Shtetel*, id. fent, § 66.

⁸³ Lsd. például, *Ghiulfer Predescu v. Romania*, no. 29751/09, § 61, 27 June 2017.

⁸⁴ Ezt a kérelmező is hangsúlyozta – Lsd. Ítélet 20. pont.

⁸⁵ Venice Commission, *Opinion on Media Legislation of Hungary*, id. fent, 51. pont

⁸⁶ *Ibid.*, 50. pont

⁸⁷ Committee of Ministers of the Council of Europe, *Reply to Recommendation 1215 (1993) on the ethics of journalism*, 24 March 1994, paragraph 9.

demokratikus közvélemény szabad alakulását.⁸⁸ Azonban az ilyen újságírói kötelezettségek meghatározása pont ellenkező hatású lehet: A a média tekintetében hozott önkényes korlátozások a gyakorlatban korlátozhatják a társadalom információáramlását.⁸⁹ Az Európa Tanács Emberi Jogok Biztosának szavaival élve „a média ellenőrzését szolgáló jogszabályok és egyéb intézkedések elrettentő hatással lehetnek a médiatársadalomra és a társadalom egészére is negatív hatással lehetnek, beleértve az emberi jogok minden vonatkozását”.⁹⁰ Ezt az ENSZ véleménynyilvánítás szabadságával kapcsolatos Különleges Jelentéstevője is hangsúlyozta a magyar médiaszabályozás kapcsán megfogalmazott kritikájában; a Különleges Jelentéstevő kétségét fejezte ki a tekintetben, hogy a hírműsorok tekintetében megfogalmazott jogi kötelezettségek milyen módon szolgálják a véleménynyilvánítás szabadságának előmozdítását.⁹¹ Ennek megfelelően az államok újra kellene gondolják, hogy szükséges-e az újságírók számára bármilyen jogi kötelezettséget előírni a pártatlanság tekintetében, különösen abban az esetben, ha ez olyan szankciókkal párosul, melyeknek elrettentő hatásuk lehet.

Ha egy állam – érthető okból - a média sokszínűsége és pártatlansága biztosítása terén aktívabb kíván lenni,⁹² választhatja a társszabályozási modellt, vagy aktívan támogathatja a média önszabályozását ahelyett, hogy szankcióval fenyegetett jogszabályokba foglalt kötelezettségeket fogalmaz meg. Az ilyen szabályozási modelleket az ENSZ szólásszabadsággal foglalkozó Különleges Jelentéstevője, az EBESZ médiaszabadsággal foglalkozó képviselője és az Európa Tanács is jóváhagyta. Ebben az összefüggésben meg kell jegyezni, hogy a Bíróság az újságírói etikát is elismeri, mint a 10. Cikk szempontjából releváns alapelvet.⁹³

Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése a média önszabályozását „olyan eszköznek ismerte el, mellyel csökkenthető az állam és más társadalmi szektorok médiatartalom fölötti befolyása”.⁹⁴ Az Európa Tanács

⁸⁸ A Kormány észrevételei, 14. és 17. pontok.

⁸⁹ Office of the OSCE Representative on Freedom of the Media, *The Media Self-Regulation Guidebook*, Vienna, 2008, p. 15.

⁹⁰ Council of Europe Commissioner for Human Rights, *Ethical Journalism and Human Rights*, CommDH (2011)40, 8 November 2011, p. 4.

⁹¹ Report of the UN Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, Summary of cases transmitted to Governments and replies received, 27 May 2011, A/HRC/17/27/Add.1, paragraph 844.

⁹² Lsd. például, Puddephatt, A., *The Importance of Self Regulation of the Media in Upholding Freedom of Expression*, UNESCO CI Debate Series, BR/2011/PI/H/4, 2011, p. 10 (megállapítja, hogy “a modern médiakörnyezet felépítése alkalmas arra, hogy támogassa a demokráciát, és a jó kormányzás az államtól proaktív szerepvállalást kíván” és “állami beavatkozásra van szükség annak érdekében, hogy plurális és sokszínű médiakörnyezet alakuljon ki”).

⁹³ Lsd. például, *Couderc and Hachette Filipacchi Associés*, id. fent, § 131, and *Wizerkaniuk*, id. fent, § 61.

⁹⁴ PACE, Resolution 2066 (2015), id. fent, paragraph 11.

Parlamenti Közgyűlése Különösen az újságírói etikával kapcsolatos határozatában ösztönözte a médiát, hogy olyan önszabályozó testületeket és eljárásokat hozzanak létre, mellyel lehetővé válik az etikus újságírás alapelvei végrehajtásának ellenőrzése.⁹⁵ Az ENSZ Emberi Jogok Biztosa szintén hangsúlyozta, hogy a média önszabályozásának nagy jelentősége van a médiával kapcsolatos visszaélések megelőzésében.⁹⁶ A Biztos szerint a média önszabályozásának célja annak bizonyítása, hogy nincs szükség állami beavatkozásra, mivel a média saját maga is képes úgy strukturálni a tevékenységét, hogy ezzel védelmet biztosítson az egyéni vagy csoportérdek által vezérelt visszaélésekkel szemben, mely szintén függ az állami beavatkozás elmaradásától.⁹⁷

Az ENSZ szólásszabadsággal foglalkozó Különleges Jelentéstevője nemrégiben fejtette ki azt az álláspontját, hogy egy ország demokratikus folyamatai „szabad, független, önszabályozó, professzionális médiától függenek”.⁹⁸ Hasonlóképpen fogalmaztak abban a közös nyilatkozatban, melyet az ENSZ szólásszabadsággal foglalkozó Különleges Jelentéstevője, az EBESZ médiaszabadsággal foglalkozó képviselője az Amerikai Államok Szervezetének véleménynyilvánítási szabadsággal foglalkozó Különleges Jelentéstevője és az Emberek és Népek Jogainak Afrikai Bizottsága véleménynyilvánítási szabadsággal és információs szabadsággal foglalkozó Különleges Jelentéstevője ismételten hangsúlyozta a média ön- és társszabályozásának fontosságát. E közös nyilatkozatok szerint az ön- és társszabályozás alapvető fontosságú a tartalom sokszínűségének elérése során⁹⁹ és egyes nehéz kérdések, mint a gyűlöletbeszéd kezelésében,¹⁰⁰ sőt, még az új média által felvetett új problémák megoldásában is segítséget nyújthat.¹⁰¹ Az EBESZ médiaszabadsággal foglalkozó képviselője a

⁹⁵ PACE, Resolution 1003 (1993), id. fent, paragraphs 36-38.

⁹⁶ Council of Europe Commissioner for Human Rights, *Ethical Journalism and Human Rights*, id. fent, p. 4.

⁹⁷ Hammarberg, T. et al., *Human rights and a changing media landscape*, Council of Europe, Strasbourg, 2011, p. 7.

⁹⁸ UN Special Rapporteur on the right to freedom of opinion and expression, Visit to Ethiopia, 2-9 December 2019, End of mission statement.

⁹⁹ Joint Declaration on International Mechanisms for Promoting Freedom of Expression by the UN Special Rapporteur on Freedom of Opinion and Expression, the OSCE Representative on Freedom of the Media, the OAS Special Rapporteur on Freedom of Expression and the ACHPR Special Rapporteur on Freedom of Expression and Access to Information, 20 December 2006.

¹⁰⁰ Joint Declaration on Freedom of Expression and the Internet by the UN Special Rapporteur on Freedom of Opinion and Expression, the OSCE Representative on Freedom of the Media, the OAS Special Rapporteur on Freedom of Expression and the ACHPR Special Rapporteur on Freedom of Expression and Access to Information, 1 June 2011, paragraph 1(e).

¹⁰¹ Preamble to the Joint Declaration on Media Independence and Diversity in the Digital Age by the UN Special Rapporteur on Freedom of Opinion and Expression, the OSCE Representative on Freedom of the Media, the OAS Special Rapporteur on Freedom of

következőkben foglalta össze a média önszabályozásának előnyeit: a szerkesztői autonómia biztosítása, az állami beavatkozás minimalizálása, a média minőségének és elszámoltathatóságának javítása és a közönség jobb hozzáférése.¹⁰² Megjegyzendő, hogy az Európa Tanács újságírói alapelvek elfogadásával kapcsolatos ön- és társszabályozási mechanizmusok tekintetében nyújtott tanácsainak részeként, a Parlamenti Közgyűlés a média önszabályozását a demokratikus kormányzás elősegítőjeként támogatta és felszólította a jogalkotókat arra, hogy aktívan bátorítsák a média önszabályozást.¹⁰³ Az Európa Tanács Emberi Jogok Biztosa szintén felszólította a Kormányokat, hogy támogassák „a már elfogadott etikai kódexek alapján létrehozandó hatékony önszabályozást.”¹⁰⁴

Az állam számára a média szabadságával kapcsolatos pozitív kötelezettségek teljesítésének Egyezmény-kompatibilis módja az önszabályozási, vagy a társszabályozási modell. A magyar médiajog tekintetében az ENSZ véleménynyilvánítás szabadságával foglalkozó különleges jelentéstevője kifejezetten felhívott arra, hogy médiaszervezetek, „etikai kódexek” formájában saját maguk önkéntesen határozzák a műsorszolgáltatási alapelveiket, mely nemcsak a véleménynyilvánítás szabadságához való jogot erősítené, hanem „etikai és felelősségi szempontból közös mércét biztosítana”.¹⁰⁵ A fenti „puha-jogi” eszközök, valamint a jelen ügy tapasztalatai világosan bizonyítják, hogy a keménykezü állami szabályozás nem alkalmas a médiaszabályozásra, különösen nem a tartalomszabályozásra. Egyéb források mellett különösen az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése nyújt értékes iránymutatást az államoknak az ön- vagy társszabályozási modellek tekintetében.¹⁰⁶ Mindkét esetben különböző „kiadókból, újságírókból, média felhasználók szövetségeiből, a tudományos világ képviselőiből és bírákból” alakított szervezetek lennének ideálisak arra, hogy ellássák a társadalmi érdekek képviseletét.¹⁰⁷ A média pártatlansága tekintetében a jelen ügyben megfogalmazott kérdésben az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése azt javasolta, hogy ön- (vagy társ-) szabályozó szervezetek rendszeres jelentést készítsenek arról, hogyan alakul a „média által szolgáltatott információ valóságtartalma, összevetve a valós

Expression and the ACHPR Special Rapporteur on Freedom of Expression and Access to Information, 2 May 2018.

¹⁰² Office of the OSCE Representative on Freedom of the Media, *The Media Self-Regulation Guidebook*, 2008, p. 12.

¹⁰³ PACE, Resolution 1636 (2008) on indicators for media in a democracy, 3 October 2008, paragraphs 8.25-8.26.

¹⁰⁴ Council of Europe Commissioner for Human Rights, *Ethical Journalism and Human Rights*, id. fent, p. 5.

¹⁰⁵ Mr Frank La Rue, az ENSZ véleménynyilvánítás szabadságával foglalkozó Különleges Jelentéstevője, a 2011. április 5-i magyarországi látogatásának lezárását követően tett sajtóközleménye, p. 2.

¹⁰⁶ PACE, Resolution 2066 (2015), id. fent, paragraphs 9-14.

¹⁰⁷ PACE, Resolution 1003 (1993), id. fent, paragraph 37.

tényekkel”.¹⁰⁸ Ahelyett, hogy az állam lenne a valóság döntőbírája, ezek a jelentések adnának lehetőséget a közönség számára, hogy összevessék a különböző nézeteket és saját maguk döntsenek, hogy vajon egy médiaszolgáltató hiteles-e vagy sem.

Abban a kérdésben, hogy vajon egy adott esetben társszabályozási modellt kell-e választani, a Velencei Bizottság azt javasolta, hogy a pártatlanság követelményének alkalmazását elmagyarázó iránymutatásokat kellene „készíteni a Médiatanácsnak az önszabályozó szervezetekkel való együttműködésben”.¹⁰⁹ Az önszabályozást semmiképpen nem lehet a médiára erőltetni, csak ha önként választja ezt a formát.¹¹⁰ Alapvető fontosságú, hogy ne legyen az önszabályozás annyira „túlszabályozott”, hogy ez megakadályozza a médiát abban, hogy saját maga alakítsa ki és irányítsa a rendszerét.¹¹¹ Amint azt az Emberek és Népek Jogának Afrikai Bizottsága megfogalmazta egy híres ügyben, az önszabályozás biztosítja az újságírók tevékenységének erkölcsi színvonalát és a manipulált és „fake news” elleni konfrontációt egy demokratikus társadalomban, mely a lehető legtöbb információt és a lehető legkisebb állami ellenőrzést és beavatkozást kíván meg.¹¹²

Összefoglalás

Annak dacára, hogy a Médiatörvény 6. Fejezete csak nagyon korlátozott társszabályozással számol, a jogszabályt úgy kell átalakítani, hogy a pártatlanság követelményét önszabályozó rendszerré változtassák. A jelen ügyben ezt a kötelezettséget a szerkesztői döntésekbe és az újságírói autonómiába vetett bizalomként kell értelmezni, amely korlátozza az állam mozgásterét a hírszolgáltatás módjának meghatározásában. A hírműsorok pártatlanságának biztosítása a tartalom minőségének kérdése, amely az újságírók szerkesztői függetlenségének körében kell maradjon.

¹⁰⁸ Ibid., paragraph 38.

¹⁰⁹ Venice Commission, Opinion on Media Legislation of Hungary, id. fent, paragraph 51.

¹¹⁰ PACE, Resolution 2066 (2015), id. fent, paragraph 11.

¹¹¹ Office of the OSCE Representative on Freedom of the Media, Analysis of the Hungarian Media Legislation, 28 February 2011, pp. 12 and 16.

¹¹² ACHPR, *Scanlen and Holderness v Zimbabwe* (Communication no. 297/2005) [2009] ACHPR 96, 3 April 2009, §§ 107-15.