

Szilágyi Emese

SZÓLÁSSZABADSÁG, PLURALIZMUS, FIZETETT POLITIKAI HIRDETÉSEK

AZ ANIMAL DEFENDERS INTERNATIONAL EGYESÜLT KIRÁLYSÁG
ELLENI ÜGYE

Az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban Bíróság) a közelmúltban megszületett Animal Defenders International kontra Egyesült Királyság döntésében¹ az Emberi Jogok Európai Egyezményével összeegyeztethetőnek találta az Egyesült Királyságban hatályban lévő azon szabályozást, amely szerint rádióban és televízióban politikai hirdetés nem közölhető. A vitatott előírásokkal a jogalkotó célja annak megakadályozása volt, hogy a bőséges anyagi erőforrásokkal rendelkezők aránytalan versenyelőnyre tegyenek szert a társadalmi deliberáció folyamatában a kevésbé tehetősekkel szemben. Az eset elbírálásának folyamán felmerült érvek túlnyomó többsége a politikai egyenlőség és a véleménynyilvánítás szabadságának egymáshoz való viszonyát fejtegeti.

A politikai egyenlőség ideálja ebben a kontextusban ugyanis többet takar a közismert 'egy ember, egy szavazat' elvénel. Magában foglalja, hogy mindenkinek bírnia kell valós lehetőséggel a politikai döntések befolyásolására, azaz politikai nézetei kifejtésére, és arra, hogy egyéni álláspontja mellé támogatókat toborozzon.² Ezek az érvek rávilágítanak a véleménynyilvánítás szabadságának a politikai döntéshozatal folyamatában betöltött kiemelkedő szerepére. Ám a véleményszabadság imént említett értéke könnyedén semmivé válhat, ha súlyos anyagi erőforrásokkal rendelkező érdekcsoportoknak lehetőségük nyílik arra, hogy monopolizálják az „ideák piacát”, aláásva ezzel az eltérő politikai nézőpontok méltányos versenyét. John Rawls ezt a folyamatot a demokrácia eltorzulásaként írta le: egyfajta szabályozott versengésként a különféle gazdasági és érdekcsoportok között, amelynek végkimenetele a nyilvánvalóan egyenlőtlen gazdasági források felhasználására való képességen és akaraton múlik.³

A veszélyt nem csupán elméleti teoretikusok, de a jogalkotók túlnyomó többsége is felismerte, s kivédése érdekében számos államban változatos szabályozási megoldásokat fogadtak el a politikai kampánytevékenységek – úgymint politikai hirdetések megrendelése, politikai célú tevékenység anyagi támogatása, politikai kiadványok terjesztése – szabá-

lyozására vonatkozóan. A rendelkezésekkel kapcsolatban azonban kérdéses lehet, hogy vajon nem ejtenek-e túllontúl mély sebet a véleménynyilvánítás szabadságán.

Az Animal Defenders International Egyesült Királyság elleni ügye központi kérdése is az volt, hogy a politikai hirdetésekre vonatkozó brit szabályok érintik-e a szabad véleménynyilvánítás jogát, s amennyiben a válasz igenlő, elégséges érvek állnak-e rendelkezésre az előírások szükségességének és arányosságának alátámasztására. A Bíróság elfogadva a kormányzat érveit elutasította az Animal Defenders a 10. cikk sérelme megállapítására irányuló kérelmét. A továbbiakban az eset körülményeinek és a testület érveinek részletezése után jelen döntést összevetem a bírák által korábban követett ítélkezési gyakorlattal, s emellett fogok érvelni, hogy bár valóban indokolt a politikai kampánytevékenységre vonatkozó speciális szabályok megalkotása, épp azok a megfontolások, amelyek erre a következtetésre vezetnek, nem támasztják alá a Bíróság jelen döntését.

ELŐZMÉNYEK

Az ügy alapjául az Animal Defenders International állatvédő szervezet (a továbbiakban ADI) egy televíziós hirdetése szolgált, amely az állatokkal szembeni kegyetlen bánásmódra kívánta felhívni a figyelmet. A hirdetés zárásként arra szólította fel a nézőket, hogy amennyiben támogatni szeretnék a szervezet munkáját, rendeljék meg a tíz fontba kerülő információs csomagot. A szóban forgó reklám sugárzását az engedélyezési jogkörrel felruházott hatóság megtagadta, ugyanis a hirdetést mind tartalma, mind a megrendelő személye alapján politikai célúnak találta. A döntés alátámasztásául a 2003-ban elfogadott Kommunikációs törvény 321. szakaszának 2. bekezdése szolgált, amelynek b) pontja szerint politikai célú hirdetés rádióban és televízióban (broadcast media) nem sugározható.

A hivatkozott, 2003-ban ellenszavazat nélkül elfogadott Kommunikációs törvény⁴ szerint politikai

hirdetés nem sugározható sem rádióban, sem televízióban, sem kampányidőszakban, sem azon kívül. A jogszabály 321. szakaszának második bekezdése szerint egy hirdetés politikainak minősül: (a) amennyiben olyan szervezet teszi közzé, vagy olyan szervezet érdekében kerül sor a közzétételére, amelynek céljai részben vagy egészében politikai természetűek; (b) amennyiben politikai cél elérését szolgálja; illetve (c) amennyiben munkaügyi vitához kapcsolódik. Azt, hogy milyen tevékenység minősül politikai természetűnek, illetőleg mi tekinthető politikai célnak, a törvény következő bekezdése definiálja az alábbiak szerint: (a) választás vagy népszavazás befolyásolására irányul az Egyesült Királyságon belül vagy azon kívül; (b) célja jogszabályi változások elérése illetőleg a jogalkotási eljárás befolyásolása az Egyesült Királyságon belül vagy azon kívül, illetőleg az ország egészét vagy egyes területeit illetően; (c) helyi, regionális, vagy nemzeti szintű közhatalmi döntéshozó testületek döntéseinek vagy politikájának befolyásolására irányul az Egyesült Királyságon belül vagy azon kívül; (d) közfunkciót betöltők döntéseinek, politikájának befolyásolását célozza az Egyesült Királyságon belül vagy azon kívül; (e) nemzetközi szerződések által közfunkcióval felruházott személyek döntéseinek, politikájának befolyásolására irányul; (f) a közvélemény befolyásolását célozza olyan kérdésben, amely az Egyesült Királyságban társadalmi vita tárgya; (g) olyan párt, csoport vagy más személyegyesülés érdekeinek népszerűsítését szolgálja az Egyesült Királyságon belül vagy azon kívül, amely politikai célok előmozdítása érdekében jött létre.

A tilalom egy három lépcsőből álló mechanizmus egyik eleme, amelynek célja az rádiós és televíziós műsorszolgáltatók pártatlanságának biztosítása. A szabályozást a Kommunikációs törvény 333. szakasza és a Politikai pártokról, választási és népszavazási eljárásról szóló törvény⁵ 37. és 127. cikkelye értelmében egy, a médiaszolgáltatókra vonatkozó olyan előírás egészíti ki, amely szerint a pártpolitikai kampányok időszakában ingyenes műsorszolgáltatási idő illeti meg a regisztrált politikai pártokat. Továbbá, a korlátozás nem vonatkozik a kormányzat által megrendelt társadalmi célú hirdetésekre sem.

Az ADI a hatóság döntését bírósági úton támadta meg, és az Emberi jogi törvény (Human Rights Act) negyedik cikkelyének alkalmazását kérte, azaz, hogy a bíróság állapítsa meg a szabályozás inkompatibilitását az Emberi Jogok Európai Egyezményének 10. cikkelyében foglalt véleménynyilvánítási szabadsággal. Ugyanis az Egyesült Királyságban 1998-ban elfogadott és túlnyomórészt 2000-ben ha-

tályba lépett törvény alapján a bíróságoknak joguk van az előttük fekvő ügyben alkalmazandó jogszabálynak az Emberi Jogok Európai Egyezményével való összeegyeztethetőségét vizsgálni. A törvény harmadik cikkelye felhatalmazza a bíróságokat, hogy amennyiben ez lehetséges, a jogszabályt az Egyezménnyel kompatibilis módon, az Emberi Jogok Európai Bíróságának esetjogára tekintettel értelmezzék. Ám amennyiben erre nincsen mód, a bíróság a törvény negyedik cikkelye alapján kimondhatja az inkompatibilitást, azaz azt, hogy a szóban forgó jogszabálynak nincsen olyan értelmezése, amely az Egyezménynek megfelel. Ennek deklarálása már a jogalkotót hozza helyzetbe, azonban nem jelenti a vitatott jogi norma „megsemmisítését”, az tehát nem kerül ki a jogrendszerből.⁶

A kérelmet előbb a High Court, majd az állatvédők fellebbezését követően a Lordok Háza is elutasította. A két testület érvelésében hasonló állításokat találunk a szükségességet illetően: mindkét bíróság hivatkozott arra, hogy a médiának kötelessége a pártatlan tájékoztatás, amellyel politikai hirdetések sugározása nem férhet össze. A bírák tulajdonképpen az úgynevezett „belső plurális modell” követelményét fogalmazták meg: a német alkotmányos gyakorlatból ismert elvárás minden egyes televíziós és rádióadótól önmagában is kiegyensúlyozott programot kíván meg.⁷ Megjelent továbbá a rádió és televízió egyedi természetére, különleges befolyáslási képességére vonatkozó érv is, amely szerint e két médium az egyéb médiatípusoknál lényegesen jelentősebb befolyást gyakorol a közönségre, a passzív, visszacsatolás lehetőségét nélkülöző médiafogyasztás pedig kiszolgáltatottabbá teszi a tartalmak befogadóit a médiaműsorokkal szemben.⁸

A High Court és a Lordok Háza is kihangsúlyozta, a vitatott jogszabályok célja annak megelőzése, hogy a politikai deliberációt a nagyobb anyagi erőforrásokkal rendelkezők aránytalan módon befolyásolják. A Lordok Háza egyik tagja, Lord Bingham érvelése szerint a demokratikus véleménycsere rendeltetése a társadalom közös ügyeinek megvitatása, amely azonban nem teljesülhet, ha súlyos anyagi erőforrásokkal rendelkező magánérdekek, „*a pénztárca hatalmát felhasználva*”⁹ kiemelkedő súlyt adhatnak bizonyos álláspontoknak. A Lordok Háza másik tagja, Hale bárónő a politikai egyenlőség elvéig vezette vissza a problémát: a brit demokrácia stabilabb alapokon nyugszik, mint „*az egy ember, egy szavazat elve. Mégpedig annak elismerésén, hogy minden egyén egyenlően értékes.*”¹⁰ A szabályozás azt hivatott elősegíteni, hogy az anyagi erőforrások egyenlőtlensége ellenére a politikai vitákban mindenki számára azonosak legyenek a részvétel feltételei.

A brit bírák szerint az sem kifogásolható, hogy a szabályozás túlterjed a kampányidőszakon: hiszen a televíziós és rádiós hirdetések hatása semmivel sem kevésbé veszélyes a demokratikus eljárásra a választási periódusokon kívül. A két médiatípus ugyanis mindenhol jelen van, alapvető politikai problémák bármikor megjelenhetnek, a pénzen vett befolyás pedig bármikor hatással lehet a törvényhozás folyamatára. Indokoltnak találták azt is, hogy a szabályozás címzettjeinek köre nem szűkül a politikai szervezetekre: a politikai célú szerveződések és más civil egyesületek közötti különbségtétel oda is vezethetne, hogy a pártok „kiszerveznék” politikai hirdetéseik megrendelésének feladatát olyan támogató csoportokhoz, amelyekre nem terjed ki a jogszabályok hatálya. Lord Bingham ehhez hozzátette, egy kevésbé korlátozó tilalom könnyedén megkerülhető lenne, objektív és koherens alkalmazása nehézségekbe ütközne, s lehetetlenné tenné a műsorszolgáltatók pártatlanságára vonatkozó követelmény érvényesítését.¹¹

A FELEK ÉRVELÉSE

Az állatvédők ilyen előzmények után fordultak a strasbourgi bírósághoz, hivatkozva az Egyezmény által a politikai szólásszabadság számára biztosított erős védelemre, a 10. cikkben foglalt szabad véleménynyilvánításhoz való jog sérelmét állítva. A szervezet négy fontos érveléssel támasztotta alá a panaszát.

Az első szerint a tilalom túl szélesen megfogalmazott, hiszen míg egy hasonló szabályozás kampányidőszakban elfogadható, azon túl aránytalanul tekinthető, mivel közérdeklődésre számot tartó ügyekben a társadalom szószólójának szerepét betöltő szervezetek tevékenységét akadályozza. Az ADI tehát nem a jogszabály által elérni kívánt célt kérdejezte meg, hanem azt állította, hogy a választott jogalkotói megoldás indokolatlanul korlátoz egyéb iránt védett kommunikációt is. A szervezet szerint egy olyan tilalom, amely megkülönbözteti a pártpolitikát a széles nyilvánosság érdeklődését felkeltő egyéb ügyektől, elfogadható volna. Másrészt, az állatvédők álláspontja szerint a televíziós és rádiós műsorszolgáltatók, illetőleg a média egyéb formái közötti különbségtétel igazolatlan és nem bizonyítható feltételezéseken alapszik. A kormány arra hivatkozik, hogy e médiatípusok kivételesen befolyásosak és drágák, ám ezt semmilyen kézzelfogható bizonyítékkal nem képes alátámasztani. Továbbá, amennyiben érvelése mégis helytálló, úgy az éppen a szabályozás ellen szól, hiszen ebben az esetben e két médiatípuson keresztül a plurális diskurzus jobban elősegíthető lenne. Harmadrészt, a vizsgálatot

az ügy egyedi körülményeire tekintettel kell lefolytatni, a konkrét esetben azonban sem maga a szervezet, sem az általa terjesztetni kívánt üzenet nem tekinthető kifogásolhatónak. Végül, az Animal Defenders hivatkozott arra, hogy más európai államok képesek voltak olyan szabályozási keretek megalkotására, amelyek a vitatott rendelkezések által elérni kívánt cél megvalósulását anélkül segítik elő, hogy hasonlóan általános módon korlátoznák a politikai véleménynyilvánítás szabadságát.¹²

A brit kormány kifejtette, hogy a szóban forgó rendelkezések célja annak megelőzése, hogy a politikai diskurzust „a mély zsebek” monopolizálják, hiszen a szabályozatlan politikai hirdetések versenye a politikai befolyás lehetőségét árucikké degradálná, amely aláásná a demokratikus eljárás egészét. A szabályozási séma a politikai szólás szabadsága és a demokratikus eljárás egyidejű védelmét igyekszik előmozdítani az egyensúlyok megtalálása által.

A kormány vitatta, hogy a rendelkezések túl szélesen megfogalmazottak volnának, hiszen hatályuk csupán a fizetett politikai hirdetésekre s a legbefolyásosabb médiatípusokra terjed ki. Hivatkozott továbbá arra, hogy a szóban forgó médiatípusokhoz való hozzáférés megvásárlása csak a bőséges anyagi erőforrásokkal rendelkezők számára lehetséges, így igazolt az előírás hatályát csak azokra kiterjeszteni. Mindezekon túlmenően a politikai hirdetések közzétételének lehetősége aláásná a műsorszugározás pártatlanságára vonatkozó követelményt. Az enyhébb megoldások lehetőségét az érvelés azon az alapon utasította el, hogy egy, kifejezetten a politikai szervezetek kommunikációját célzó rendszer könnyen megkerülhető lenne oly módon, hogy a hirdetések valódi megrendelői társadalmi szervezetek álcája mögé rejtőznének. Hasonlóan problémás a finanszírozási plafonok felállításának lehetősége, hiszen számos csoport létrehozható lenne egyazon politikai cél előmozdítása érdekében egyetlen érdekkör által, amely így kibújhatna a limitek betartásának kötelezettsége alól. A többi európai állam által választott megoldásokkal kapcsolatosan pedig a kormány megjegyezte, a szerződő államok között nem alakult ki konszenzusos megoldás, ebből fakadóan pedig a részes felek mérlegelési szabadsága szélesebb.¹³

A TÖBBSÉGI DÖNTÉS

A Bíróság abból indult ki, hogy az államot pozitív intézkedési kötelezettség terheli a megfelelő jogszabályi és adminisztratív keretek kialakítására a nyilvánosság előtt megjelenő álláspontok sokszínűségének garantálása érdekében. Az Egyezmény 10.

cikkében megfogalmazott szabadságjogok¹⁴ fontosságának fényében kijelenthető, hogy a pluralizmus legvégső garanciája maga az állam (*the State is the ultimate guarantor of pluralism*) – szól az állítás. Ezen tételt a bírák a szerkesztés szabadságának elvéből vezették le, amely a sajtótermék tartalmának szabad, egyéni, szerkesztői felelősségen alapuló összeállításához való jogot foglalja magában.¹⁵ Az érvelés szerint olyan esetekben, amikor egy meghatározott érdekcsoport domináns befolyást gyakorol a médiapiacra, veszélybe kerül a szerkesztői szabadság, amely pedig aláássa a szabad véleménynyilvánításhoz való jog alapvető szerepét – nevezetesen a közvélemény tájékoztatói lehetőségének megteremtését – a demokratikus berendezkedésű társadalmakban.¹⁶

A strasbourgi testület tehát egyetértett azzal, hogy az erős anyagi erőforrással rendelkező csoportok, amelyek könnyedén hozzáférhetnek a befolyásos médiához, eltorzíthatják a demokratikus társadalmi diskurzust. Ennek elkerülése érdekében a szabad és plurális vita feltételrendszerének kialakításra vonatkozó kötelezettség terheli az államot, amely kötelezettség a szabad véleménynyilvánítás jogából következik. A szóban forgó jogszabályi előírásokat a döntés végül olyan általános intézkedésként (*general measure*) kezelte, amelynek célja épp a sokszínű társadalmi deliberáció folyamatának elősegítése, nem pedig annak ellehetetlenítése. A testület álláspontja szerint az általános intézkedések alkalmazása előnyösebb megoldást jelent az esetről esetre történő mérlegelés gyakorlatánál, hiszen az magában hordozza a bizonytalanság veszélyét. Amennyiben pedig egy részes állam általános intézkedés alkalmazása mellett dönt, a strasbourgi vizsgálat fókuszában elsősorban nem az egyedi eset körülményeinek elbírálása áll, hanem annak a kérdésnek a feltárása, hogy a jogszabályok megalkotása során az állam mérlegelési szabadságán belül maradt-e. A Bíróság úgy érvelt, hogy az általános intézkedések megítélése során a következőket kell vizsgálat tárgyává tenni: egyrészt a törvényhozó döntését alátámasztó érveket, továbbá a parlamenti vita és a belső bíróságok által lefolytatott eljárás alaposságát, végül azt a kérdést, hogy enyhébb szabályozás nem vezetne-e jogbizonytalansághoz. Mindebből következően minél meggyőzőbbek az általános intézkedés szükségességét alátámasztó érvek, annál kevesebb figyelmet fog szentelni a testület az eset egyedi körülményeinek.¹⁷

Ez a megközelítés szakítást jelent azzal a Bíróság által korábban, a hasonló esetek elbírálása során követett gyakorlattal, amely szerint a bírák ugyan nem kérdőjelezték meg az elérni kívánt célt, azaz a politikai eljárás eltorzulása megelőzését, mégis nagy figyelmet szenteltek a vizsgált ügy egyedi körülmé-

nyeinek az arányosság mérlegelése során. Azokban az esetekben, amikor bebizonyosodott, hogy a vitatott intézkedés a panaszos számára különösen méltánytalan helyzetet eredményezett, a testület rendre megállapította az Egyezmény sérelmét. A többségi döntésből ezért akár az is kiolvasható, hogy a Bíróság valójában egy új tesztet alkotott meg.¹⁸

A konkrét esetben a jogalkotói cél a szabad választások folyamatának mint a demokratikus berendezkedés egyik alapvető pillérének védelme, ilyen esetekben pedig a Bíróság korábbi gyakorlata szerint a nyilvános deliberáció törvényi szabályozása megkerülhetetlen, tekintettel a szabad választásokhoz való jog fontosságára. A bírák megjegyezték azt is, hogy bár a plurális demokratikus diskurzusra leselkedő veszélyek lényegesen nagyobbak a választásokat megelőzően, nincs alapja annak a feltételezésnek, hogy ezek a veszélyek csupán kampányidőszakra korlátozódnának, hiszen a demokratikus eljárás soha véget nem érő folyamat.

Az intézkedés elbírálása során a Bíróság hivatkozott továbbá arra, hogy figyelemmel kell lenni Európa országainak történelmi, kulturális és politikai különbségeire, s minden állam ahhoz való jogára, hogy maga öntse formába egyedi vízióját a demokráciáról. A szerződő felek számára tehát tág teret kell biztosítani a mérlegelésre az ehhez hasonlatos bonyolultságú országspecifikus kérdésekben, amelyekben a törvényhozói döntés központi jelentőséggel bír.¹⁹

A többségi érvelés második részében a szabályozás arányosságát tette vizsgálat tárgyává a testület. A bírák úgy találták, hogy a vitatott normák kellően szűkre szabottak, ugyanis egyértelműen a demokratikus vita eltorzításának veszélyére, s ezen veszély elkerülésére koncentrálnak. Hiszen a tilalom kifejezetten a fizetett hirdetéseket veszi célba, s hatálya csak bizonyos médiatípusokra terjed ki, tekintettel ezek kivételesen erős befolyásolási képességére. A testület az állatvédők egyik megjegyzésére adott válaszként emlékeztetett arra, hogy a strasbourgi gyakorlat elismeri az audiovizuális média kiemelkedően befolyásos természetére vonatkozó érveket, mivel e médiatípusok jelen vannak az otthonok intimitásában. A televíziós és rádiós műsorszórás olyan hatásfokkal és előnyökkel bír, amelyért a hirdetőik hajlandóak hatalmas pénzüsségeket kifizetni, messze többet annál, mint amennyinek megfizetésére a legtöbb nem kormányzati szervezet képes volna.

A Bíróság foglalkozott az ADI azon felvetésével is, amely szerint a jogszabály hatályát szűkíteni szükséges, mégpedig oly módon, hogy a társadalmi érdekek képviselőiben fellépő szervezetek számára kampányidőszakon kívül lehetővé kellene tenni a hirdetés lehetőségét. A Bíróság ezen érveléssel kapcsos-

latosan utalt a visszaélések és az önkényesség veszélyére és elfogadta azt a kormányzati álláspontot, amely szerint az olyan cizelláltabb megoldások, amelyek különbséget tennének a kifejezetten politikai szerveződések és a társadalom szószólójának szerepét betöltő egyéb civil szerveződések között oly módon, hogy a tilalom csak az előbbieket érintené, könnyedén megkerülhetőek volnának a tehetős érdekcsoportok számára a szabályozás által nem érintett társadalmi szervezetek létrehozatala által. A testület ehhez hozzátette, hogy az esetről esetre történő mérlegelés bizonytalanságokhoz és adott esetben önkényességhez vezethetne. Mindezekre tekintettel a bírák álláspontja szerint ésszerűnek tekinthető, hogy a szabályozási keretek kialakítása során e lehetőségeket a kormányzat elvetette.

Végül a bírák számba vették azokat a lehetőségeket is, amelyek az állatvédők számára nyitva állnak üzeneteik terjesztésére: egyrészt, az alternatív médiához való hozzáférés szabadsága kulcsfontosságú az arányosság megítélése tekintetében, hiszen az állatvédők számára a televíziós és rádiós hirdetések lehetőségét leszámítva minden más kommunikációs csatorna szabadon igénybe vehető, beleértve az internetet illetően a közösségi oldalakat is. Ezen túlmenően a televíziós és rádiós vitákban való megjelenés lehetősége sem kizárt az ADI és a hasonló szervezetek számára, amennyiben a műsorok készítői meginvitálják őket a stúdióba. Továbbá, a panaszost semmi nem tartja vissza a nyomtatott médiában és tömegrendezvényeken való megjelenéstől, üzeneteinek poszttereken és szórólapokon való közlésétől, amely lehetőségek önmagukban is elég erős eszközök a nem kormányzati szervezetek számára, hogy céljaik eléréséhez hozzásegítsék őket.

Mindezekre tekintettel a testület megállapította, hogy a tilalom nem tekinthető a véleménynyilvánítási szabadság aránytalanul súlyos korlátozásának, ezért az Egyezmény 10. cikkének sérelme nem állapítható meg.²⁰

KÜLÖNVÉLEMÉNYEK

A többségi döntés mellett több különvélemény született az ügyben. Ziemele, Sajó, Kalaydjieva, Vucinic és De Gaetano bírák szerint jelen szabályozás a véleménynyilvánítás legvédettebb formáját érinti, hiszen hatálya alá tartoznak a társadalmi diskurzus legfontosabb szereplői, a nem kormányzati szervezetek és a legbefolyásosabb médiatípusok. Álláspontjuk szerint a döntés részben felülírja a korábbi precedensjogot, márpedig egy bíróságnak csak abban az esetben kellene felülbírálnia korábbi esetjogát,

amennyiben meg van arról győződve, hogy új doktrínája nyilvánvalóan helyénvalóbb a réginél.

Vélekedésük szerint az eset elbírálása folyamán figyelemmel kellett volna lenni az egyedi körülményekre, a panaszos által elszenvedett joghátrány részleteire: az arányosság megítélésének szempontjából kulcsfontosságú ugyanis, hogy az érintett állatvédő szervezet dominanciája nem nyert igazolást, azaz a panaszos fél esetében nem áll fenn annak veszélye, hogy bőséges anyagi erőforrásainak segítségével monopolizálja a társadalmi diskurzus folyamatát. A bírák, utalva a többségi érvelés megállapításaira, óvatosságra intenek az általános intézkedések alkalmazását illetően a véleménynyilvánítás szabadsága által védett területen. Érvelésükben a negatív szabadság milli eredetű eszményét elevenítik fel, amelynek értelmében az egyén szabadságát csak abban az esetben jogos korlátozni, ha annak gyakorlása más emberek szabadságát közvetlenül sérti.²¹ Egy jog objektív védelme azokon a területeken, ahol állami beavatkozás nélkül nem érvényesülhet hatékonyan, kívánatos – olvasható az érvelésben – ez azonban nem támaszthatja alá a blankettaszerű tilalmat.

A véleményszabadság tekintetében fennáll annak lehetősége, hogy szem elől vessz az állam e jogokkal kapcsolatos elsődlegesen negatív kötelezettsége, s végső soron maga a szóban forgó tilalom lehetetleníti el a sokszínű társadalmi deliberációt, holott eredeti célja épp annak elősegítése. A kis szerveződések nem győzedelmeskedhetnek az ideák sugárzásának versenyében, ha részt sem vehetnek abban. A tilalom jelen formájában kiterjed például olyan társadalmi célú hirdetésekre is, amelyek felhívják a figyelmet a Ruandában és Burundiban zajló genocídiumra – érzékelteti a szabály abszurditását a különvélemény. A kisebbségi érvelés ellentmondást vél felfedezni egy olyan robusztus demokrácia ideálképében, amelyet tilalmak bátyáznak körül.²²

A szintén különvéleményt megfogalmazó Tulkens bíró szerint – akihez Spielmann és Laffranque bírák csatlakoztak – annak megállapításához, hogy a beavatkozás valóban szükségszerű-e egy demokratikus társadalomban, kulcskérdés a vitatott rendelkezések arányosságának vizsgálata. Tulkens szerint az eset egyik központi kérdése a tagállamok mérlegelési szabadságának terjedelme. Tekintettel a véleményszabadságnak a demokratikus társadalmakban betöltött szerepére, e területen a részes felek számára biztosított mérlegelési szabadságnak szűknek kell lennie.

A szóban forgó szabályozás által elérni kívánt cél – hogy a politikai döntéshozatali eljárás során minden, a társadalomban jelen lévő álláspont megjelenhessék – a demokrácia legalapvetőbb előfeltétele. A Bíróság korábban a szabad választások meghiúsú-

lása által jelentett veszélyre való tekintettel valóban elismerte a tagállami beavatkozás szükségességét e területen, azonban csupán olyan intézkedések tekintetében, amelyek mindössze a választásokat megelőző időszakra terjednek ki. Az elérni kívánt céllal szemben áll a panaszosnak nézetei közléséhez való joga, továbbá a közvélemény joga ezen információk megismeréséhez. A valódi kérdés így tehát az, hogy a vitatott tilalmakra vajon feltétlenül szükség van-e a hivatkozott cél elérésének érdekében – s erre a kérdésre a válasz Tulkens véleménye szerint nemleges. Hiszen a szabályozás túllentül széles hatályú, kiterjed a közérdeklődésre számot tartó ügyek túlnyomó többségére, mi több, alkalmazandó minden rádiós és televíziós műsorközvetítőre, államira és helyire, közszolgálatra és magántulajdonúra. A vitatott normák arra sincsenek figyelemmel, hogy jelen esetben egy közérdeklődő tekinthető ügyről – az állatvédelemről – van szó, továbbá a jogszabály alkalmazása során azt sem vették figyelembe, hogy az Animal Defenders nem olyan erős anyagi erőforrásokkal rendelkező szervezet, amely képes lenne a demokratikus eljárás torzítására.

Azzal összefüggésben, hogy a kevésbé korlátozó megoldások nem tekinthetők kellően hatékonynak a kívánt cél előmozdítása érdekében, a különvélemény rámutat, hogy a szóban forgóhoz hasonló blankettaszerű tilalom lépésről lépésre kopik ki az európai gyakorlatból, ezért valószínűleg a szabályozási rendszer szembemegy az Európában megfigyelhető tendenciákkal. Az arányosság megítélésének szempontjából kulcsfontosságú, hogy léteznek a vitatottnál enyhébb, de hatékony megoldások a szerződő államokban. Tehát a kormányzatnak nem sikerült igazolnia azon kijelentését, amely szerint kevésbé korlátozó megoldások önkényességhez és visszaélésekhez vezetnének.²³

A két különvélemény tehát nem vitatta, hogy a politikai kampányidőszakok speciális jellemzői miatt a kampánybeszédre vonatkozó szabályok vizsgálata során a politikai szólás szabadságát érintő esetek elbírálása során általában felmerülő érvektől különböző megfontolásokat is figyelembe kell venni. A vita középpontjában az arányosság kérdése állt, a különvélemények két dolgot kifogásoltak. Egyrészt azt, hogy a többségi indoklás nem volt tekintettel az ügy egyedi körülményeire, arra, hogy a vitatott szabályozás nem csupán azok torzító befolyása ellen lép fel, akik a rendelkezésükre álló bőséges anyagi erőforrások felhasználásával képesek lehetnek méltánytalan előnyre szert tenni a politikai diskurzusban, de hatálya alá tartoznak azok a kis civil szervezetek is, amelyek tevékenységüket egy-egy konkrét társadalmi probléma köré építik fel. Más-

részt pedig azt, hogy a szabályozás nem csupán kampányidőszakra korlátozódik.

A KAMPÁNYBESZÉD SZABÁLYOZÁSA A KORÁBBI ESETJOGBAN

Azok a korai kommentátorok, akik üdvözlendőnek találták a testület döntését, úgy érveltek, hogy a határozat – szakítva a korábbi gyakorlattal – tekintetbe veszi a politikai kampányidőszak bizonyos speciális jellemvonásait, s ezekre való tekintettel lehetővé teszi annak megelőzését, hogy az anyagi erőforrások könnyűszerrel politikai előnyökre legyennek válthatók.²⁴ Ezzel szemben én úgy látom, a kampányidőszak specifikumainak mérlegelése a korábbi esetjogban is megjelent, az elérni kívánt célt, azaz a méltányos politikai versengés feltételrendszere kialakításának szükségességét a strasbourgi testület eddig sem vitatta.

A Bíróság állásfoglalása, amely szerint a szerződő államokat pozitív intézkedési kötelezettség terheli a méltányos választási eljárás feltételrendszerének megteremtésére, visszavezethető a Bowman Egyesült Királyság elleni ügyéig.²⁵ Az Egyesült Királyságban akkor hatályban lévő jogszabályok alapján egy jelölt megválasztásának elősegítése érdekében a jelöltön és jelölő szervezeten túlmenően külső szereplő, úgynevezett harmadik fél nem költhet többet politika kampányra 5 fontnál. Mrs. Phyllis Bowman egy abortuszt ellenző szervezet elnökeként az 1992-es választások előtt olyan röplapok terjesztésébe kezdett, amelyek az egyes jelöltek abortuszkérdésben korábban kifejtett nézeteivel kapcsolatban tartalmaztak információt. Bár Bowman ellen eljárás indult a kampányköltségek lehető legmagasabb összegét meghatározó jogszabályok megsértése miatt, ügyében végül felmentő ítélet született, azonban az eljárás költségeinek megfizetésére kötelezték. Mrs. Bowman panaszt nyújtott be az Emberi Jogok Európai Bíróságához, hivatkozva arra, hogy az eset körülményei, a széles sajtónyilvánosság, a meghurcoltatás rá nézve stigmatizáló hatású volt, állítva továbbá az Egyezményben garantált szabad véleménynyilvánításhoz való jogának sérelmét.

A kormányzat állítása szerint a szóban forgó szabályozás megfelel az Egyezmény 10. cikke 2. pontjának, hiszen „mások jogainak védelmét” célozza, amelyet három módon igyekszik elérni: egyrészt, megelőzi a tehetős támogatók által finanszírozott jelöltek versenyelőnyét, másodsorban biztosítja a jelöltek függetlenségét a külső támogatóktól, harmadrészt a szabályok azt igyekeznek elősegíteni, hogy a

közérdeklődésre számot tartó ügyek maradjanak a társadalmi diskurzus középpontjában a részérdekek térnyerése helyett.

A Bíróság érvelésében rámutatott, hogy ilyen esetekben a véleménynyilvánítás szabadságát a szabad választásokhoz való joggal együttesen szükséges vizsgálni, hiszen a két jog közösen alkotja bármely demokratikus berendezkedés alapkövét, azok egymást erősítik. A választások időszakában olyan szabályozási megoldások is elfogadhatóak lehetnek, amelyek más esetben nem bizonyulnának igazolhatónak, mégpedig annak érdekében, hogy a véleményszabadság betölthesse az Egyezményben is megfogalmazott funkcióját. Ilyen esetekben tehát a szerződő államoknak némileg szélesebb a mérlegelési szabadsága a jogszabályok megalkotása során.²⁶ Az eset egyedi körülményeinek mérlegelés után azonban a testület azt is leszögezte, a tilalom aránytalan módon korlátozta Phyllis Bowman szabad véleménynyilvánításhoz való jogát, ugyanis nem támasztotta alá megfelelő súlyú indok azt, hogy a költségi limitet feltétlenül ilyen alacsonyan kell megszabni.

Az Animal Defenders eset érvelésének folyamatában többször is felbukkant hivatkozási alapként a Verein Gegen Tierfabriken (VgT) Svájc elleni ügye.²⁷ 1994-ben egy svájci állatvédő szervezet, a VgT szeretne volna hirdetését a rádiós és televíziós médiában közzétenni, annak sugárzását azonban a helyi hatóságok megtagadták, hivatkozva a reklám tisztán politikai karakterére. A hatósági döntést a svájci bíróságok a rádiózásról és a televíziózásról szóló szövetségi törvény 18. szakaszának ötödik bekezdése alapján helybenhagyták. A rendelkezés értelmében sem vallási és politikai hirdetések, sem alkohol- és dohánytermékek, továbbá orvosságok fogyasztására felszólító fizetett hirdetések audiovizuális médiában nem voltak sugározhatóak.

Svájc ügy érvelt, hogy a tilalmak célja annak kivédése, hogy az erős anyagi erőforrásokkal rendelkező érdekcsoportok forrásaik segítségével méltánytalan előnyre tegyenek szert a politikai versengés folyamatában. Az állatvédő szervezet az Emberi Jogok Európai Bíróságához fordult, állítva, hogy a szabályozás és annak alkalmazása sérti az Egyezmény által garantált véleménynyilvánítás szabadságát.

A Bíróság bár megállapította az Egyezmény 10. cikkelyének sérelmét, elfogadta azonban a politikai diskurzus eltorzulása megelőzésének érvét. A bírák érvelése következőképpen épült fel: a szóban forgó hirdetés valóban a modern társadalmat megosztó, ellentmondásos kérdésekre – nevezetesen az állatvédelem illetve a húsfogyasztás kérdésére – reflektált. Éppen ezért nem tagadható, hogy az nem pusztán kereskedelmi, de politikai tartalommal is

rendelkezett.²⁸ Nem vitatható, hogy erős gazdasági csoportosulások számottevő befolyásra tehetnek szert a politikai diskurzusban a fizetett hirdetések segítségével, és anyagi eszközeikkel nyomást gyakorolhatnak akár a műsorközvetítőkre is, amely szituáció végső soron aláássa a véleményszabadság azon szerepét a demokratikus társadalmakban, amelyet az Egyezmény 10. cikkelyében foglalt garancia megővni szándékozik. Különösen igaz ez azokban az esetekben, amikor a cél a közérdeklődésre számot tartó információk, álláspontok széles spektrumának nyilvánossá tétele, amelynek megismerésére a közvélemény is jogosult. A vélemények pluralizmusára vonatkozó fenti kijelentések különös súllyal bírnak az audiovizuális média tekintetében.

Azonban a testület megállapította azt is, a konkrét esetben nem igazolható, hogy a panaszos állatvédő szervezet maga olyan súlyos erőforrásokkal rendelkezett, amellyel képes lett volna a médiát feladata ellátásában meggátolni, illetőleg a közvélekedést aránytalanul súlyosan eltorzítani. A Bíróság nem zárta ki, hogy bizonyos körülmények között elképzelhető olyan, a politikai hirdetésekre vonatkozó szabályozás, amely összefér az Egyezménnyel, a konkrét esetben azonban ezt nem sikerült a bepanaszolt államnak megfelelő érvekkel alátámasztania.

A 2009 novemberében meghozott TV Vest kontra Norway döntésben²⁹ a strasbourgi bírák szintén nem az elérni kívánt célt vitatták. A szóban forgó esetben egy kisebb politikai párt (Pensjonistparti) a regionális választásokat megelőzően kívánt néhány rövid hirdetést közzétenni egy helyi tévéadón, a TV Vest-en. A TV Vest leadta a hirdetéseket, azonban az állami médiahatóság arra hivatkozva, hogy politikai hirdetések sugározása a norvég médiatörvények szerint tilos, 35 ezer korona megfizetésére kötelezte a társaságot. A vállalat bírósághoz fordult véleménynyilvánítási szabadságának sérelme miatt, keresetét azonban mind az oslói Városi Bíróság, mind a Legfelső Bíróság elutasította. A bíróságok úgy érveltek, a vitatott jogszabályok célja annak elkerülése, hogy a fizetett politikai hirdetések eltorzítsák az összetett politikai kérdésekben zajló diskurzust.

Az ügy szintén a strasbourgi testület elé került, amely abból indult ki, hogy a politikai illetve más közérdekű ügyekben való véleménynyilvánítás korlátozásának lehetősége az Egyezmény és az arra épülő esetjog alapján meglehetősen szűkös. Igaz, hogy a politikai kampányok időszakában a szabad választások biztosításának érdekében szükség lehet számos olyan jogszabályra, amelyek az „államszervezet hététköznapi működése során” nem volnának elfogadhatóak, azonban a véleményszabadság és a szabad és tisztességes választások együttesen képezik a mo-

dern demokráciák sarokköveit. A Bíróság azt is kiemelte, hogy a szóban forgó tilalom nem csupán a választások időszakában érvényesült, s az állítást, amely szerint az átfogó tilalomnál életképesebb megoldás nem alakítható ki, visszautasította. A bírák tehát az eset összes körülményére tekintettel találták aránytalannak a politikai hirdetések sugározására vonatkozó általános tilalmat.

A gyakorlatból kiolvasható, hogy a strasbourgi testület némiképp eltérő mércét alkalmaz a politikai szólás szabadságát kampányidőszakban érő szabályok tekintetében. Miklósi Zoltán egy tanulmányában³⁰ amellett érvel, hogy a politikai kampányok bizonyos speciális jellemvonásai miatt indokoltak lehetnek olyan szabályozási megoldások, amelyek általában a politikai tartalmú vélemények kifejezésével kapcsolatban nem volnának elfogadhatóak.³¹

Ezek a speciális jellemvonások a kampány politikai tájékozódásra kifejtett hatása, időbeli határoltasága és kötelező hatása. A tájékozódás szempontjából figyelmet érdemel, hogy kampányidőszakban megugrik a politikai hírek iránti kereslet, a választók nagyobb érdeklődéssel fordulnak a politikai kérdések felé, megnő a nyomtatott és audiovizuális politikai sajtó fogyasztása. Az időbeli határoltaság érve szerint az időben lehatárolt politikai kampányok során nem tud érvényesülni a társadalmi diskurzus önkorrekciós mechanizmusa, magyarán egy-egy erős politikai üzenet sokként érheti a választópolgárokat, s mire megindulna a társadalomban a mögöttes érvek, eltérő álláspontok feldolgozása, a folyamat már lezárul, a választócédulák az urnákban landolnak. Végül, a kötelező hatás érve szerint a választók döntésének eredményei a „mindent vagy semmit” relációjában érvényesülnek, hiszen a közhatalom megszerzése a tét.³²

A strasbourgi bírák azon megfogalmazása mögött, amely szerint „a választásokat megelőző időszakban annak érdekében, hogy mindenkinek lehetősége legyen véleménye kifejtésére a törvényhozás megválasztásának folyamatában, szükség lehet olyan, a véleménynyilvánítás szabadságát érintő szabályok elfogadására, amelyek máskülönben nem volnának elfogadhatóak”,³³ okkal feltételezhetők hasonló megfontolások. Ezek az érvek azonban csak és kizárólag a kampányidőszakra vonatkozó speciális megoldásokat indokolhatnak, ezért nem alapozhatnak meg olyan, a kampányidőszakon túlterjedő tilalmakat, mint amilyen a TV Vest-esetben, vagy az Animal Defenders International ügyében találkoztunk.

A Bowman-ügyben és a VgT-esetben olyan egyetlen probléma mentén szerveződő kezdeményezésekről (*single-issue groups*) volt szó, amelyek képtelenek

lettek volna a társadalmi deliberáció torzítására. Úgy tűnik, a kicsiny, valójában erőtlen, egyetlen ügy köré szerveződő társadalmi csoportok soha nem zárhatóak ki a politikai diskurzusból, különösen kampányidőszakban nem. Mégpedig épp a kampányoknak a politikai tájékozódásra kifejtett élénkítő hatása miatt, ilyenkor ugyanis a kis kezdeményezések üzenetei is jóval nagyobb eséllyel érhetnek célt. Így az olyan szabályok, amelyek abban az időszakban lehetetlenítik el számukra nézeteik közlését, amikor a közvélemény befogadóképessége megnő a széles értelemben vett politikai tartalmak iránt, őket különösen hátrányosan érinti. Ezért azok a megfontolások, amelyek a méltányos politikai versengés feltételeinek megteremtése érdekében alátámasztják kampányidőszakban a politikai szólás szabadságának speciális szabályozását, eltérő eredményre vezetnek, ha kis társadalmi szervezetekre alkalmazzuk őket: mégpedig épp a Bíróságnak az Animal Defenders-ügyben hozott döntésével ellentétes következtetésre.

JEGYZETEK

1. Animal Defenders International v. The United Kingdom, 48876/08, Judgment of 22 April 2013.
2. Ronald DWORKIN: Political Equality, In uő: *Sovereign Virtue*, Cambridge–London, 2000, Harvard University Press, 203.
3. John RAWLS: *Political Liberalism*, New York, Columbia University Press, 2005. 361.
4. Communications Act 2003 (2003 c. 21).
5. Political Parties, Elections and Referendums Act 2000 (2000 c. 41).
6. Az alkotmánybíráskodás ezen formájáról lásd: Stephen GARDBAUM: The New Commonwealth Model of Constitutionalism. *The American Journal of Comparative Law*, Vol. 49. No. 4. 707–760.
7. A 3. tévítéletben a német Szövetségi Alkotmánybíróság azonban nem alkotmányos követelményként, csupán elvárásként vázolta egy ilyen szabályozási megoldás lehetőségét, párhuzamosan a „külső plurális modell” lehetőségével. A 4. tévítélet értelmében pedig a magántársaságokkal szemben nem szükségszerű a kiegyensúlyozottság elvárása. HALMAI Gábor: *Kommunikációs jogok*, Budapest, 2002, Új mandátum Könyvkiadó, 57–58.
8. GÁLIK Mihály – POLYÁK Gábor: *Médiaszabályozás*, Budapest, 2005, KJK-Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó Kft. 69–71.
9. Animal Defenders International v. The United Kingdom, 22.

10. Animal Defenders International v. The United Kingdom, 29.
11. Animal Defenders International v. The United Kingdom, 11–33.
12. Animal Defenders International v. The United Kingdom, 79–87.
13. Animal Defenders International v. The United Kingdom, 88–98.
14. Az Emberi Jogok Európai Egyezményének 10. cikke így szól: „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 sértelettség, 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.”
15. A sajtószabadság alanyairól lásd GÁLIK – POLYÁK (8. vj.) 73–74., illetve KOLTAY András: *A szólásszabadság alapvonalai*. Budapest, 2009, Századvég Kiadó. 215–218.
16. Animal Defenders International v. The United Kingdom, 99–105.
17. Animal Defenders International v. The United Kingdom, 108–109.
18. Ronan Ó FATHAIGH: *Ban on Political Advertision Does Not Violate Article 10: Animal Defenders International v. UK*, <http://strasbourgobservers.com/2013/04/24/ban-on-political-advertising-does-not-violate-article-10/> (2013. 08. 06.)
19. Animal Defenders International v. The United Kingdom, 111–112.
20. Animal Defenders International v. The United Kingdom, 113–125.
21. HALMAI Gábor: *A vélemény szabadság határai*. Budapest, 1994, Atlantisz. 52.
22. Joint Dissenting Opinion of Judges Ziemeles, Sajó, Kalaydjieva, Vučinić and De Gaetano.
23. Dissenting Opinion of Judge Tulkens, Joined by Judges Spielmann and Laffranque.
24. JACOB ROWBOTTOM: *A Surprise Ruling? Strasbourg Upholds the Ban on Paid Political Ads on TV and Radio*, <http://ukconstitutionallaw.org/2013/04/22/jacob-rowbottom-a-surprise-ruling-strasbourg-upholds-the-ban-on-paid-political-ads-on-tv-and-radio/> (2013. 10. 14.)
25. Bowman v. The United Kingdom, 24839/94, Judgment of 19 February 1998.
26. Bowman v. The United Kingdom 41–43.
27. VgT Verein Gegen Tierfabriken v. Switzerland, 24699/94, Judgment of 28 June 2001.
28. A kereskedelmi célú mondanivaló korlátozásának megítélése ugyanis eltérő mércéken alapul. Lásd KROKOVAY Zoltán: Az üzleti mondanivaló szabadsága. *Fundamentum*, 2000/2, 5–16.
29. TV Vest As & Rogaland Pensjonistparti v. Norway, 21132/05, Judgment of 11 December 2008.
30. Az írás ezen részében erősen támaszkodom Miklósi Zoltán gondolatmenetére: MIKLÓSI Zoltán: Demokrácia, szólásszabadság, kampány. In *A személyiség burkai. Írások, tanulmányok a 60 éves Majtényi László tiszteletére*, Budapest, Eötvös Károly Intézet, 2010. 191–207.
31. Lásd MIKLÓSI (31. vj.) 203.
32. Lásd MIKLÓSI (31. vj.) 198–203.
33. Bowman v. The United Kingdom 43.