

M. Tóth Balázs

# KAMPÁNYTILALOM ÉS KAMPÁNYKORLÁTOZÁS ALAPJOGI SZEMMEL

A választási eljárásról szóló törvény (Ve.), az Alaptörvény Negyedik és Ötödik Módosításai a választási kampányidőszakban a politikai reklám közzétételét tiltó, illetve korlátozó szabályokat vezettek be. A Ve. első verzióját a köztársasági elnök előzetes normakontroll kérelme alapján az Alkotmánybíróság (AB) alaptörvény-ellenesnek találta, ezt követően született meg felülalkotmányozással a Negyedik Módosításban a szabály alkotmányos lába. Később – jórészt a nemzetközi kritikák hatására – az Ötödik Módosítás a korlátozás erején enyhített. Ebben az elemzésben a folyamat és az AB döntésének ismertetését követően amellet érvelek, hogy érdemi változás a két Alaptörvény Módosítás között nincs, ennek igazolására pedig az Emberi Jogok Európai Bíróságának vonatkozó esetjogát hívom segítségül.<sup>1</sup>

## KORLÁTOZÁSTÖRTÉNET

### *A választási eljárásról szóló törvény első módosítása 2012 végén*

Az Országgyűlés 2012. november 26-i ülésnapján a T/8405. számú törvényjavaslat alapján törvényt fogadott el a választási eljárásról (a továbbiakban: Törvény), amely a következő rendelkezést tartalmazta:

„151. § (1) A kampányidőszakban kizárólag a közszolgálati médiaszolgáltatásban tehető közzé politikai reklám, az országgyűlési képviselők választásán országos listát állító jelölő szervezetek, illetve az európai parlamenti képviselők választásán listát állító jelölő szervezetek számára azonos feltételekkel. A politikai reklámhoz véleményt, értékelő magyarázatot fűzni tilos.

(2) A politikai reklám közzétételéért a közszolgálati médiaszolgáltató ellenszolgáltatást nem kérhet, és nem fogadhat el.

(3) A szavazást megelőző 48 órában közszolgálati médiaszolgáltató politikai reklámot nem tehet közzé. (4) Az (1) bekezdés szerinti valamennyi lista nyilvántartásba vételét követően a jelölő szervezetek politikai reklámjait kötelesek a közszolgálati médiaszolgáltatók a Nemzeti Választási Bizottság által meg-

határozott időtartamban és meghatározott számú alkalommal közzétenni. Az erre felhasználható műsoridőt – amelynek tartama nem lehet több, mint 600 perc, európai parlamenti képviselők választása esetén 300 perc – médiaszolgáltatóként és a jelölő szervezetek között egyenlő arányban kell felosztani. Amennyiben az országos listát az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény 8. § (2) bekezdése, valamint az Európai Parlament tagjainak választásáról szóló 2003. évi CXIII. törvény 5. § (1) bekezdése alapján két vagy több párt állította, e közzétételi kötelezettség pártonként nem, csak a közös pártlista tekintetében áll fenn.

(5) Az audiovizuális médiaszolgáltatásban közzétételre szánt politikai reklám megrendelője köteles a reklám feliratozásáról vagy jelnyelvi tolmácsolással való ellátásáról gondoskodni.

(6) A politikai reklám közzétételére egyebekben az Mttv. rendelkezéseit kell alkalmazni.

(7) Az (1) bekezdésben meghatározott médiaszolgáltatáson kívül más médiaszolgáltatásban, a szolgáltatók internetes honlapján, képújságában és televízióban politikai reklám és politikai hirdetés közzététele a kampányidőszakban tilos.”

A köztársasági elnök az Alaptörvény 6. cikk (4) bekezdése alapján 2012. december 6-án az AB-hoz fordult, indítványozva többek között a ki nem hirdetett Törvény 151. §-ának az Alaptörvénnyel való összhangjának előzetes vizsgálatát. A köztársasági elnök szerint a Törvény 151. §-a ellentétes volt az Alaptörvény IX. cikkében biztosított véleménynyilvánítás szabadságával és a sajtószabadsággal. Alaptörvény-ellenes korlátozásnak tartotta, hogy a Törvény 151. §-a csak a közszolgálati médiaszolgáltatóknak engedi politikai reklám közzétételét, s a 151. § (3) bekezdése még a közszolgálati médiaszolgáltatók számára is megtiltja a politikai reklám közzétételét a szavazást megelőző negyvennyolc órában.

Az AB az 1/2013. (I. 7.) sz. határozatával megállapította a szabály alaptörvény-ellenességét, ezért az nem lépett hatályba. Az AB indokolása a következőképpen foglalható össze (93-102. bekezdések):

A Törvény 151. § (1) bekezdése értelmében kampányidőszakban kizárólag a közszolgálati médiaszolgáltatásban tehető közzé politikai reklám. Mivel e rendelkezés a kereskedelmi televíziókban és rádiókban megtiltja a politikai kommunikáció e fajtáját, „a politikai reklám lehetősége éppen a társadalomhoz legszélesebb körben eljutó médiumok esetében szűnik meg. A tiltás tehát a választási kampányban folytatott *politikai véleménynyilvánítás jelentős korlátozása*.” (a szerző kiemelése – B.T.)

Az AB hangsúlyozza, hogy a politikai reklámozás mindenekelőtt a választáson induló pártok, jelölő szervezetek véleménynyilvánítását érinti. *A pártok szólásszabadsága viszont különösen fontos, mivel az Alaptörvény VIII. cikke a pártok sajátos alkotmányos feladataként írja le, hogy közreműködjenek a nép akaratának kialakításában és kinyilvánításában. Korábbi gyakorlatát idézve az AB kifejti, hogy „[a] pártok népakarat kialakításában betöltött szerepéhez hozzátartozik az, hogy tevékenységét nyilvános hirdetés útján ismertesse és népszerűsítse.”*<sup>2</sup>

A politikai reklámok közzétételének korlátozása ugyanakkor az AB szerint nemcsak a pártok, hanem

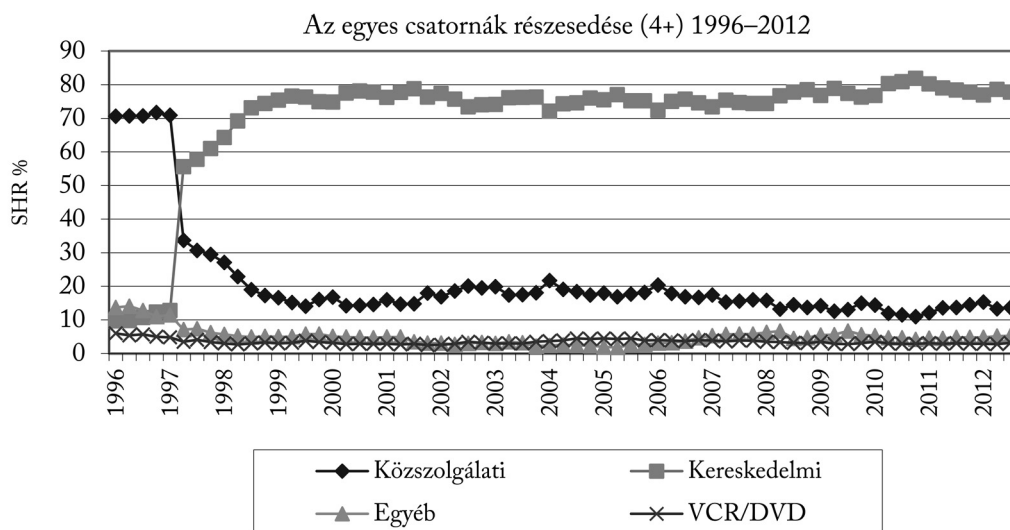
„*minden személy és szervezet szólásszabadságát érinti*” (a szerző kiemelése – T.B.), hiszen „a közügyek megvitatásában nem csupán pártok vesznek részt, az Alaptörvény IX. cikke mindenkinek biztosítja a szabad politikai véleménynyilvánítás jogát, amely megnyilvánulhat politikai reklámok közzétételében is.” Továbbá a törvény a médiatartalmak szerkesztésének újabb korlátját vezeti be, és ezzel a közszolgálatinak nem minősülő médiaszolgáltatások szabadságát érinti a politikai kommunikáció terén.

Végül az AB megjegyezte, hogy a politikai reklámok közzétételének kérdése *kapcsolatban áll az információszabadság alapjogával, azon belül a választópolgárok tájékozódáshoz való jogával is* (a szerző kiemelése – T.B.). Bár a politikai reklámok elsősorban a választói akarat befolyásolására irányulnak, szerepük van a választáson indulók nevének, céljának, tevékenységének, jelszavának, emblémájának a választókkal való megismertetésében is.

Az AB felidézte, hogy már a kampánycensdéllel kapcsolatos 39/2002. (IX. 25.) AB határozatában hangsúlyozta, hogy a kampánytevékenység korlátozása voltaképpen a választói akarat zavartalan kinyil-

AZ ELLENÉRTÉK NÉLKÜL TÖRTÉNŐ KÖZLÉS KÖVETELMÉNYE TOVÁBBRA IS FENNTARTJA A SZÓLÁS- ÉS SAJTÓSZABADSÁGOT INDOKOLATLANUL KORLÁTOZÓ ÉS A MEGKÜLÖNBÖZTETÉS TILALMÁBA ÜTKÖZŐ HELYZETET

**Televíziók közönségére vonatkozó adatok**  
Közönségarány (SHR %) alakulása 1997–2013  
A vizsgált negyedévek teljes műsorhetei alapján  
Teljes népesség (4+) körében; negyedéves átlag



Forrás: Nielsen Közönségmérés Kft.  
Közszolgálati: MTV (M1), M2, Duna Tv, Duna 2/Duna World  
Kereskedelmi: RTL Klub, TV2 és minden magyar nyelvű kábelcsatorna

vánítását, s ezáltal a képviseleti szerv szabad akaraton alapuló létrehozását szolgálja, amit a választójog mint alapvető jog, valamint a jogállamiság követelménye tehet szükségessé. A mostani határozat meghozatala során az AB „figyelemmel volt” arra is, hogy a Törvénnyel megszűnik a kampánycsend intézménye.

A médiaszolgáltatások kiemelkedő befolyásoló hatására tekintettel az AB szerint a törvényhozónak – a választáson induló politikai pártok esélyegyenlőségét tiszteletben tartva – lehetősége van bizonyos többletkötelezettségek megállapítására akkor is, ha egyébként a kampánytevékenységet általában nem korlátozza. A választói akarat zavartalan kialakításának és kinyilvánításának célja érdekében azonban súlyosan aránytalan korlátozás a politikai reklám közzétételének a törvényben foglalt széleskörű tiltása, különösen akkor, amikor egyébként a törvényhozó jelentős mértékben leépíti a kampánytevékenységek korlátait. A politikai reklámok összefüggenek a véleménynyilvánítási és sajtószabadsággal, ezért alkotmányosan nem tilthatók a közszolgálati médián kívül sem.

Az AB korábbi döntése szerint „[a] kiegyensúlyozott tájékoztatás megvalósulása érdekében a törvényhozó – az Alkotmány keretei között – korlátokat, feltételeket állíthat a politikai hirdetés közzétételére vonatkozóan”<sup>3</sup>, a vizsgált törvény azonban nem szolgálja a kiegyensúlyozott tájékoztatás megvalósulását. Éppen ellentétes eredményre vezethet, mivel a választópolgárokhoz szélesebb körben eljutó médiatípus esetében tiltja meg – a választói akarat befolyásolásán túl – a tájékoztatást is megvalósító politikai reklámok közzétételét.

A szabályozás indokául nem szolgálhat a kampány költségeinek csökkentése sem, mivel az nem áll közvetlen összefüggésben a kampány költségeivel, különös tekintettel arra, hogy a többi kampányeszköz költségcsökkentő használatát a törvény nem szabályozza. Másrészt, a kampányköltségek csökkentésének van a szólás- és sajtószabadságot kevésbé korlátozó eszköze, ha mégis ez lett volna a cél. Minderre tekintettel az AB alaptörvény-ellenesnek ítélte a politikai reklámok közzétételének választási kampányban való tiltását a médiaszolgáltatásokban.

*Az Alkotmánybíróság döntését felülrő Negyedik és Ötödik Alaptörvény-módosítás*

Az Alkotmánybíróság ezen döntésére reakcióként 2013. mácius 25-én az Országgyűlés elfogadta az Alaptörvény Negyedik módosítását, amely 5. cikké-

nek (1) bekezdése az Alaptörvény IX. cikk (3) bekezdését módosította, és annak értelmében „A demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges megfelelő tájékoztatás, valamint az esélyegyenlőség biztosítása érdekében, politikai reklám médiaszolgáltatásban kizárólag ellenérték nélkül közölhető. Az országgyűlési képviselők általános választásán országos listát, illetve az európai parlamenti képviselők választásán listát állító jelölő szervezetek által és érdekében, az országgyűlési képviselők és az európai parlamenti képviselők választását megelőzően, kampányidőszakban politikai reklám – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – kizárólag közszolgálati médiaszolgáltatások útján, egyenlő feltételek mellett tehető közzé.” A második mondatba foglalt szabály tiltja a kereskedelmi médiában az ilyen szervezetek által a választások előtt folytatott kampányt – még az ingyeneset is. Ezt a szabályt a választási eljárásról szóló 2012. évi törvény 146-148. §-ai ültették át a törvényi szabályozásba.

Az Európa Tanács Velencei Bizottsága (VB) 2013. június 17-én hozta nyilvánosságra a 95. plenáris ülésen elfogadott véleményét Magyarország Alaptörvényének Negyedik Módosításáról. Ebben a VB az EJEB gyakorlatának rövid elemzése alapján arra

a következtetésre jutott, hogy a strasbourggi gyakorlat fényében nem igazolható a Negyedik Módosítással bevezetett kampánykorlátozás (39-47. pontok). A VB a véleményében hangsúlyozza, hogy amikor a politikai hirdetéseket a választási kampányban is korlátozzák, akkor nagyon erős érvek

kellenek ahhoz, hogy a szabályozás szükségességét egy demokratikus államban indokolni lehessen. A magyar hatóságok szerint a politikai hirdetések megtiltása a választási kampány idején „a demokratikus véleményformáláshoz szükséges megfelelő információk terjesztését és az esélyegyenlőség biztosítását” célozza. A Velencei Bizottság nem értett egyet azzal, hogy ez elégséges indok a választások előtti, kereskedelmi médiában megjelenő politikai hirdetések megtiltásához. A VB nagy jelentőséget tulajdonított az AB által az 1/2013. (I. 7.) AB határozatban elvégzett értékelésnek, ahol az AB rámutatott: amellett, hogy a politikai hirdetések befolyásolják a választókat, egyúttal tájékoztatják is őket, és kiemelte, hogy a politikai hirdetések kereskedelmi televíziókra vonatkozó tilalma a médiának éppen azt a típusát célozza meg, amely egyébként a legtöbb választóhoz eljut. Mivel a kormánynak általában több lehetősége van a nyilvános megjelenésre, a kormány-

zó pártok helyzetét már emiatt is közvetetten elősegíti az, hogy annak képviselői a kormányzati tevékenységek és nyilatkozatok kapcsán médiafelülethez jutnak. A politikai hirdetések teljes tilalma a kereskedelmi médiában, amit Magyarországon többen néznek, mint a közszolgálati médiát, az ellenzéki pártokat fosztja meg egy fontos lehetőségtől arra vonatkozóan, hogy hatékonyan tudják kommunikálni nézeteiket, és ezáltal ellensúlyozni tudják a kormány domináns pozícióját a médiamegjelenések terén.

Erre a kritikára való reakcióként született meg az Alaptörvény Ötödik módosítása, amelynek 2. cikke a következőképpen módosította az Alaptörvény IX. cikk (3) bekezdését: „*A demokratikus közvélemény kialakulásához választási kampányidőszakban szükséges megfelelő tájékoztatás érdekében politikai reklám mediaszolgáltatásban kizárólag ellenérték nélkül, az esélyegyenlőséget biztosító, sarkalatos törvényben meghatározott feltételek mellett közzölhető.*”

Ezzel megszűnt a korábbi teljes tilalom a politikai reklámok kereskedelmi mediaszolgáltatás útján való megjelenésére nézve, azonban az ellenérték nélkül történő közlés követelménye továbbra is fenntartja a szólás- és sajtószabadságot indokolatlanul korlátozó és a megkülönböztetés tilmába ütköző helyzetet.

Az Alaptörvény ötödik módosítását követően – a 2013. évi CCVII. törvény módosítása nyomán – a Ve. 146-147/F. §-ai tartalmazzák a politikai reklám és politikai hirdetések közzétételének részletes szabályait.

A hivatkozott törvény 147/F. § (1) bekezdése alapján a 2014. évi általános választást megelőző kampányidőszakban a 147/A-147/E. § szabályozása alá nem tartozó, országosan elérhető lineáris mediaszolgáltatást nyújtó mediaszolgáltató – a politikai reklám közzelésére szolgáló országos lineáris mediaszolgáltatásának vagy mediaszolgáltatásainak megjelölésével – legkésőbb a választást megelőző ötvenedik napon közli az NVB-vel, ha biztosítani kívánja politikai reklám közzétételének lehetőségét. Amennyiben a határidőig nem nyilatkozik, politikai reklámot nem tehet közzé. A 2014. április 6. napjára kitűzött szavazást megelőző fenti határidő 2014. február 15-én járt le. Az NVI a Társaság a Szabadságjogokért megkeresése alapján 2014. február 19-én kiadott tájékoztatása szerint e határidő lejártá előtt országos mediaszolgáltatást nyújtó mediaszolgáltatótól politikai reklám közzétételére vonatkozó nyilatkozat az NVB-hez nem érkezett.

## A HATÁLYOS SZABÁLYOZÁS ÉRTÉKELÉSE AZ EJEB GYAKORLATA ALAPJÁN

A szólásszabadsághoz való jog a demokrácia egyik alapköve. A Bíróság állandó gyakorlata értelmében ez a jog kényszerítő erejű társadalmi érdek alapján korlátozható az Egyezmény 10. cikkében felsorolt célok érdekében, amennyiben annak szükségessége és arányossága mellett releváns és elégséges indok szól. A Bíróság kiemelt védelemben részesíti a politikai véleménynyilvánításhoz való jogot (Lingens v. Austria, Wingrove v. the United Kingdom, United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey, Vgt Verein gegen Tierfabriken, TV Vest AS & Rogaland Pensjonistparti v. Norway),

### AZ ALAPTÖRVÉNY ÖTÖDIK MÓDOSÍTÁSA A POLITIKAI HIRDETÉSEK MÉDIASZOL- GÁLTATÁSBAN VALÓ KÖZ- ZÉTÉTELÉNEK SZABÁLYA- IT CSAK LÁTSZÓLAG VÁLTOZ- TATTA MEG

amelynek korlátozására csak szűk körben kerülhet sor. Sőt, a politikai véleménynyilvánításhoz való jog korlátozása kapcsán az Egyezmény Első Kiegészítő Jegyzőkönyvének 3. cikke által biztosított szabad választásokhoz való jogot is vizsgálja. A Bowman v. the

United Kingdom ügyben a Bíróság megállapította (42. pont), hogy a szabad politikai vita feltétele a szabad választásoknak, ezért a választásokat megelőzően különösen fontos a vélemények és információk szabad terjesztésének engedélyezése. Ezek azok az elvek, amelyek alapján a politikai reklámok kereskedelmi médiában történő közzétételének korlátozása megítélendő.

Az egyik irányadó ügy a Vgt v. Svájc, amelyben arról döntött az EJEB, hogy egy általános politikai reklámtilalom alkalmazása egy állatvédő csoportra összeegyeztethető-e az Egyezmény 10. cikkével. A Bíróság egyezményesértést megállapító egyhangú határozatában mérlegelte a szokásos érveket, nevezetesen a pénzügyi erőfölénnyel rendelkező csoportok lehetőségét arra, hogy torzítsák a közvéleményt és azt, hogy az elektronikus média fokozott hatásgyakorlása miatt eleve más megítélés alá esik, mint a szólásszabadság egyéb formái. A Bíróság úgy döntött, hogy bár ezek releváns megfontolások, ezen általános indokok („*general justifications*”) nem elégségesek ahhoz, hogy egy kis állatvédő csoport üzenetei eljuttatásának akadályozását alátámasszák.

A TV Vest As & Rogaland Pensjonistparti v. Norvégia ügyben hozott ítéletében az EJEB szintén a televízióban folytatott politikai kampány általános tilalmát vizsgálta meg. Az EJEB álláspontja az volt, hogy „nem állt fenn [...] ésszerű arányosság a politikai reklámok tiltásának legitim célja és a cél elérése érdekében alkalmazott eszközök között. Ezért az a

korlátozás, amit a tilalom és a bírság kiszabása valószínűsített meg a kérelmező szabad véleménynyilvánítása tekintetében, nem tekinthető szükségesnek egy demokratikus társadalomban a 10. cikk (2) bekezdése alapján mások jogainak védelme érdekében, a részes államok számára rendelkezésre álló mérlegelési szabadság ellenére sem. Következésképpen megsértették az Egyezmény 10. cikkét.”

Az Európa Tanács Velencei Bizottságának fent hivatkozott véleménye e körben kifejtette, hogy a Bíróság egy friss, a televíziós hirdetések tárgyában hozott döntésében, az *Animal Defenders International v. the United Kingdom* ügyben elismerte „hogy nincs európai konszenzus a fizetett politikai hirdetések kapcsán”, és kijelentette, hogy a brit kormány „szélesebb mozgástérrel rendelkezett akkor, amikor a közérdekről folytatott viták korlátozásáról döntött”. A Bíróság abban az ügyben úgy ítélte meg, hogy meggyőző indokokat hoztak fel a fizetett politikai reklámok nagy-britanniai tilalma mellett, és a rendelkezés nem valószínűsített meg aránytalan beavatkozást a kérelmező NGO szólásszabadságába.

Ebben a rendkívül szoros, 9-8-as többséggel megszületett nagykamarai határozatában sokak meglepetésére nem tartotta egyezményesértőnek a fizetett politikai hirdetések általános brit tilalmát az EJEB, új tesztet bevezetve a szabályozás 10. cikkkel való összeegyeztethetőségének megítéléséhez. Ennek értelmében egy általános intézkedés arányosságához a Bíróság azt vizsgálja, hogy a) milyen volt a tagállami parlamenti és bírósági eljárás a szabályozás elfogadása során, b) melyek voltak az általános intézkedés alapjául szolgáló törvényhozói lehetőségek, c) az általános tilalom korlátozása esetén milyen lehetőségei vannak visszaélésnek.

A Velencei Bizottság véleményében – összehasonlítva a magyar és a brit szabályozást – megjegyezte, hogy amikor az EJEB mérlegelte egyrészt a kérelmező NGO jogát ahhoz, hogy közérdekű információkat és gondolatokat közöljön, amit a nyilvánosság jogosult megkapni, és másrészt a hatóság igényét arra vonatkozóan, hogy védjék a demokratikus vitát és eljárást az erős pénzügyi csoportok azon torzító hatásától, hogy azok előnyösebben jutnak hozzá befolyásos médiákhoz, különös figyelmet fordított arra a tényre, hogy „Nagy-Britanniában a politikai reklámokra vonatkozó komplex szabályozási rendszert szigorú és lényegre törő felülvizsgálatnak vetették alá, és mind a parlamenti, mind a bírói szervek azt hely-

benhagyták. Aztán pártközi támogatással, ellenszavazat nélkül fogadták el. A tilalom arányosságát a Felső Bíróságon és a Lordok Házában is részletesen megvizsgálták.” A Velencei Bizottság emlékeztetett arra is, hogy az EJEB szerint a fizetett politikai reklámok brit tilalmát kiegyensúlyozta az, hogy a politikai pártok tehettek közzé reklámot választási kampány során (legyen szó népszavazásról vagy parlamenti választásokról). Így a tárgyalt döntésében a Bíróság figyelembe vette, hogy egy pártokon alapuló demokráciában a pártoknak lehetőséget kell biztosítani arra, hogy a választások előtt a nézeteiket terjesszék. Magyarországon szinte egyetlen, a brithez hasonló szabály sincsen. Ezért a nagy-britanniai helyzet a VB szerint is jelentősen különbözik a magyartól. Ezeket a különbségeket a következőkben foglalhatjuk össze:

1. A brit szabályok szerint lehet kampányolni kampányidőszakban

minden médiumban, ez a feltétele a sugárzási engedély kiadásának (64. pont), ez pedig a fent idézett *Bowman-ügyben* hozott döntés szerint a demokratikus választás *sine qua non*-ja. Magyarországon ilyen kötelezettsége nincs a kereskedelmi médiumoknak, így ott nem is folyt kampány.

2. Az ügyben NGO volt a kérelmező, nem egy országgyűlési választásokon induló párt. Utóbbi szólásszabadságának korlátozásához erősebb érvek keltenek, mint egy NGO esetében, ugyanis a pártok alkotmányos funkciójuknál fogva kitüntetett szerepet játszanak a demokratikus közvélemény alakításában.

3. A Nagy-Britanniában létező szabályozás összpartói konszenzusnak örvend, az alkotmányossággal való összeegyeztethetőségét széles körben nem kérdőjelezték meg. Ezzel szemben a magyar szabályozást egypárti alkotmánymódosítással vezették be a jogrendszerbe azt követően, hogy annak alaptörvényellenességét megállapította az Alkotmánybíróság.

Ezen különbségek fényében felmerül, van-e érdemi különbség a Negyedik és az Ötödik Alaptörvény Módosítás alapján létrejött szabályok EJEB szten-derdek szerinti megítélésében. Állításom szerint az Alaptörvény Ötödik módosítása a politikai hirdetések médiaszolgáltatásban való közzétételének szabályait csak látszólag változtatta meg. A korábbi szabályozás kifejezetten tiltotta a kereskedelmi médiában folytatható politikai kampányt, míg a mostani módosítás következményeként a kereskedelmi mediaszolgáltatóknak lehetősége lett politikai hirdetést közzéadni. Ezzel, bár látszólag felszámolták a közszol-

A KAMPÁNYKORLÁTOZÓ SZABÁLY HATÁSÁNAK KÖVETKEZTÉBEN A KORMÁNYPÁRTOK MINDEN MÁS PÁRTHOZ KÉPEST INDOKOLATLAN, A DEMOKRÁCIA LÉNYEGÉT KÉPEZŐ TISZTESSÉGES VERSENY FELTÉTELEIT SÉRTŐ HELYZETBEN VANNAK A KAMPÁNYIDŐSZAKBAN

gálai médiaszolgáltatókra irányuló szűkítést, a korlátozás hatása nem változik: mivel a kereskedelmi médiaszolgáltatók is csak ellenérték nélkül közvetíthetik a politikai hirdetéseket, kizárólag társadalmi szerepvállalásukon, belátásukon múlik, hogy a piaci alapon értékesíthető reklámidőben eljuttatják-e a választópolgárokhoz a pártok üzeneteit. Ez a koncepció a kereskedelmi média alapvető működési elvével ellentétes, amelynek létezési alapja a piacon értékesített reklámidő. A kereskedelmi médiaszolgáltatók szerkesztői szabadság híján és ingyen erre nem vállalkoznak – ahogy erre a 2014-es általános választásokon de facto nem is került sor. Ezáltal a rendelkezés a választópolgárokhoz legszélesebb körben eljutó médiatípus esetében korlátozza a tájékoztatást is megvalósító politikai reklámok közzétételét. Ez pedig döntő szempont. Ugyanis az EJEB értelmezése szerint az Egyezmény nemcsak elméletben létező, illuzórikus jogvédelemre kötelezi a részes államokat, hanem a jogok gyakorlatban megvalósuló, tényleges érvényesítésére. (*Nikolova and Velichkova v. Bulgaria*, no. 7888/03, § 61, 20 December 2007; *T.M. and C.M. v. Moldova*, no. 26608/11, § 37, 28 January 2014; *W. v. Slovenia*, no. 24125/06, § 41, 23 January 2014) Erre a sztenderdre tekintettel a szabályozás tényleges hatását kell mérlegelni akkor, amikor annak, illetve az annak következtében előálló helyzet egyezményesértő voltát ítéljük meg.

*A választójog tekintetében a megkülönböztetés tilalmának sérelmét megalapozó indokok*

A kormánypárt sokkal többet szerepel a televízióban, mint minden más párt együttvéve.<sup>4</sup> Tehát kampányidőszakban az a helyzet, hogy a kormánypártok hivatalosan nem politikai reklámként, de lényegét tekintve mégis propagandacéllal megjelenhetnek a kereskedelmi médiában is. Az adatok a kormány és a kormánypártok elsöprő dominanciáját mutatják minden elektronikus média hírműsorában.

A Bíróság következetes gyakorlata szerint a szabad választásokhoz való jog a hatékony és valódi (*effective and meaningful*), a joguralom elvét érvényre juttató demokrácia alapja. A választójog többé nem tekinthető privilégiumnak. A XXI. században minden demokratikus államban vélelem kell, hogy szólna a választójog általánossága mellett, ami mára már alapvető minőséget nyert. Ennek ellenére a szabad választásokhoz való jog nem korlátozhatatlan, a részes államok széles mérlegelési jogkörrel rendelkeznek e jog szabályozását illetően. Ugyanakkor végső soron a Bíróság hatáskörébe tartozik annak eldöntése, hogy a részes államok szabályozása megfelel-e az

Egyezmény által támasztott követelményeknek: a választójog feltételei nem korlátozhatják olyan mértékben e jogot, hogy kiüresítsék annak lényegi tartalmát (*very essence*) vagy megfosssák annak hatékonyságától. A korlátozásnak legitim célt kell szolgálnia, aminek meg kell felelnie az arányosság követelményének. Különös tekintettel kell lenni bármely korlátozás során arra, hogy a választójog gyakorlásának feltételei nem akadályozhatják meg a nép akaratának szabad kifejezését a törvényhozó testület megválasztása során, más szavakkal alkalmasnak kell lenniük arra, hogy megőrizzék a választási eljárás integritását és hatékonyságát, ami az általános választójogon keresztül az emberek szabad akaratának érvényre juttatását célozza. (*Hirst v. the United Kingdom*, 58-62. pontok)

Ugyanakkor az előzőekben kifejtettek fényében a kampánykorlátozó szabály hatásának következtében a kormánypártok minden más párthoz képest indokolatlan, a demokrácia lényegét képező tisztességes verseny feltételeit sértő helyzetben vannak a kampányidőszakban. Ez a megkülönböztetés pedig az AB és a VB által kifejtett indokok fényében igazolhatatlan, és a demokratikus eljárás tisztességtelen (*free but unfair*) voltát eredményezi.

**FOKOZOTT JOGSÉRELME T  
OKOZ A SZABÁLYOZÁS AZ  
ÚJONNAN ALAKULT ÉS/VAGY  
KIS PÁRTOKNAK**

Fokozott jogsérelmet okoz a szabályozás az újonnan alakult és/vagy kis pártoknak. A politikai pártokat megilleti a választásokon való indulás joga. A nép akaratának szabad kifejezését pedig az is gátolja, ha valamely politikai pártot megfosztanak vagy aránytalanul korlátoznak azon jogában, hogy politikai célkitűzéseit, programját eljuttassa a választók felé és a régebb óta működő, a társadalom által széles körben ismert politikai pártokkal valós esélyek mellett mérközzenek meg. Az újonnan alakult politikai pártoknak sokkal nagyobb kihívást jelent egy választáson elindulni, hiszen először azt kell elérniük, hogy a társadalom széles rétegei megismerjék a nevüket, vezető politikusaikat és az általuk képviselt politikai értékeket. Természetes törekvésük ezért, hogy megjelenjenek, és politikai reklámot tegyenek közzé lehetőleg minden olyan felületen, amelynek jelentős látogatottsága. Az ő esetükben a politikai reklámoknak a közmédia keretei közé szorítása jelentős mértékben meggátolja, hogy valódi esélyekkel szálljanak versenybe a régóta működő, közismert pártokkal. Hiszen éppen azoktól a felületektől vannak elzárva, amelyek segítségével mérsékelni tudnák azt a hátrányukat, hogy még fiatal és relatíve fejletlen szervezeti felépítéssel, alacsony számú tagsággal rendelkező, tőkehiányos politikai szerveződésekéről van szó. Így politikai értékeiket és programjukat sem tudják

megfelelően közvetíteni a társadalom széles rétegei felé, tehát a társadalom tagjai sem ismerik meg a politikai életben ténylegesen létező valamennyi véleményt és elképzelést, ezért a megfelelő információk hiányában a választások nem a nép valós akaratát fogják kifejezni. A nagy és régi pártok már régen benne vannak a köztudatban, mindenki hozzájuk tudja kapcsolni a profiljukat, de a kis/új pártoknak elemi szükségletük, hogy minél több felületen megismertethessék magukat és a profiljukat, viszont a közszolgálati médiának alacsony a nézettsége. Ez a helyzet pedig sérti az Egyezmény 14. cikkében foglalt hátrányos megkülönböztetés tilalmát is, tekintettel az Egyezmény Első Kiegészítő jegyzőkönyvének 3. cikkében foglalt szabad választáshoz való jogra.

## JEGYZETEK

1. Jelen szöveg alapja három jogvédő szervezet, a Magyar Helsinki Bizottság, az Eötvös Károly Közpolitikai Intézet és a Társaság a Szabadságjogokért által közzétett strasbourgi mintakérelem, amely jogi érvelésének kidolgozásában M. Tóth Balázs, Szabó Máté Dániel és Kazai Viktor vett részt. Természetesen jelen írásért a kizárólagos felelősséget a szerző viseli.
2. 44/2008. (IV. 17.) AB határozat, ABH 2008, 459, 463., idézi 1/2013. (I. 7.) AB határozat [94]
3. 27/2008. (III. 12.) AB határozat, ABH 2008, 289, 295. idézi 1/2013. (I. 7.) AB határozat
4. Kvantitatív adatok: [http://mediatanacs.hu/tart/index/1004/Politikusok\\_partok\\_a\\_hirmusorokban](http://mediatanacs.hu/tart/index/1004/Politikusok_partok_a_hirmusorokban).