

## FÓRUM

# Az aktív választójog gyakorlására, illetve a távolmaradásra buzdító üzenetek megítélése

*Különös tekintettel  
a népszavazásban való részvétel kérdésére*

SZIKORA TAMÁS\*

### 1. Bevezetés

A választási kampányok elengedhetetlen velejárója, hogy az induló jelöltek – legyen szó akár magukról a jelöltekről, akár az általuk képviselt szervezetekről – igyekeznek véleményük igazáról meggyőzni a választópolgárokat. Ennek során lehetőség nyílik a közérdeklődésre számot tartó kérdések nyilvánosság előtti megvitatására, az eltérő álláspontok ütköztetésére. A kampány elsődleges célja a társadalom tájékoztatása, a közéleti viták megtárgyalása ugyanis lehetővé teszi a polgárok számára, hogy ismervén az összes lehetőséget, valamennyi releváns információ birtokában, értelmesen és szabadon szavazhassanak.<sup>1</sup> A közéleti viták gazdagsága érdekében, a választók tájékozódáshoz fűződő jogának érvényesülése szempontjából pedig „[n]em az a fontos, hogy mindenki beszélhessen, hanem hogy minden, ami fontos, ki legyen mondva”.<sup>2</sup>

A polgárok választójoguk gyakorlása során az eltérő politikai erők közötti választással, illetve véleményük egyéb kifejezésével (így például a választástól való távolmaradással vagy érvénytelen szavazat leadásával) vesznek részt a demokratikus folyamatokban. A népképviselői szervek tagjainak megválasztása során a döntő tényező végső soron a lehető legtöbb szavazópolgár bizalmának elnyerése. Más a helyzet a közvetlen hatalomgyakorlás formájának számító népszavazások esetében, itt ugyanis a döntés érvényességét a részvételi arány is befolyásolja,<sup>3</sup> azaz a népszavazások esetében a ‘siker’ nem kizárólag a támogató szavazatok számának függvénye.

\* Szakmai tanácsadó, Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Médiatanácsa. E-mail: szikora.tamas@media.tanacs.hu

<sup>1</sup> Owen M. FISS: *Megosztott liberalizmus. A szólásszabadság és az állambatalom sokféle arca*. Budapest, CompLex, 2013. 27.

<sup>2</sup> Alexander MEIKLEJOHN: *Political Freedom: The Constitutional Powers of the People*. Oxford, Oxford University Press, 1965. 26. A szólásszabadság demokratikus igazolásairól l. KOLTAY András: A szólásszabadság igazolásai az angolszász jog és jogfilozófia fényében. *Valóság*, 2007/9.

<sup>3</sup> Magyarország Alaptörvényének 8. cikke (4) bekezdése értelmében pl. az országos népszavazás érvényességéhez az összes választópolgár több mint felének érvényes szavazata szükséges.

Erre tekintettel a népszavazási kampányokban az adott kérdés mikénti eldöntésében való állásfoglalás mellett a részvételre való buzdító üzenetek is könnyen (illetve gyakran) a közbeszéd részévé válnak. Az ilyen üzenetek minősítése – azaz hogy politikai reklámnak, vagy pedig társadalmi célú reklámnak értékelendők – a 2016. őszi népszavazási kampány során egy egészen az Alkotmánybíróságig jutó ügyet eredményezett.<sup>4</sup> Jelen írás az effajta közlemények sajátosságait, a demokratikus folyamatokra gyakorolt hatásait általános értelemben járja körül, ennek során természetesen foglalkozik az említett alkotmánybírósági döntések elvi jellegűnek ítéltetők megállapításaival. A népszavazási (és választási) részvételre felhívó üzenetek megítélése során végezetül az írás külön kitér a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bíróságának általában véve a politikai reklámok korlátozhatóságáról kifejtett álláspontjára, megvizsgálva, hogy az milyen módon érvényesíthető a vizsgálat alapját képező üzenettípusokkal szemben.

## 2. A „Szavazzon október 2-án!” szlogen (alkotmány)bírósági megítélése

Amint az a bevezetőben olvasható, a 2016. októberi úgynevezett kvótanépszavazás<sup>5</sup> kampányában társadalmi célú reklám<sup>6</sup> formájában, Magyarország kormánya megbízásából több média-szolgáltató is közzétette azt az üzenetet, amely a népszavazáson való részvételre igyekezett rábírni a választókat, a referendumon feltett kérdés eldöntésében azonban nem gyakorolt befolyást a befogadókra.<sup>7</sup> A Nemzeti Választási Bizottság (NVB) elutasította a hozzá érkezett kifogásokat, amelyek a szpotot politikai reklámnak tartották (és így az eltérő, speciális közzétételi szabályok sérelmét vélelmezték).<sup>8</sup> A döntések indoka szerint a műsorszám közérdekű üzenetként volt értékelhető, így társadalmi célú reklámnak minősül, mert közvetetten azt kívánta elősegíteni, hogy a népszavazás intézménye betölthesse az Alaptörvényben meghatározott célját és funkcióját, és a népszavazáson hozott érvényes döntéssel az Országgyűlés végrehajtó szerepbe kerüljön.

A döntésekkel szemben a beadványozó felülvizsgálati kérelemmel fordult a Kúriához, a tesztület pedig mindkét esetben – lényegében azonos indokolással – megváltoztatta az NVB hatá-

<sup>4</sup> Valójában két különálló, de ugyanazon médiatartalomra vonatkozó eljárás zajlott le.

<sup>5</sup> A Nemzeti Választási Bizottság a kormány által benyújtott („Akarja-e, hogy az Európai Unió az Országgyűlés hozzájárulása nélkül is előírhasa nem magyar állampolgárok Magyarországra történő kötelező betelepítését?” szövegű) kérdést hitelesítette, majd a jogorvoslati eljárásokat követően az Országgyűlés a 8/2016. (V. 10.) OGY határozattal elrendelte a népszavazást. A köztársasági elnök az országos népszavazást 2016. október 2. napjára tűzte ki.

<sup>6</sup> A médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény (Mtv.) 203. §-ának 64. pontja szerint a társadalmi célú reklám „politikai reklámnak nem minősülő, üzleti érdekeltséget nem tartalmazó, reklámcélokat nem szolgáló, ellenérték fejében vagy anélkül közzétett felhívás vagy közérdekű üzenet, amely valamely közérdekű cél elérése érdekében kíván hatást gyakorolni a mediaszolgáltatás nézőjére vagy hallgatójára”.

<sup>7</sup> A szpotokban három személy egyaránt az alábbi szövegű véleményének adott hangot: „Szertem Magyarországot, és szavazok október 2-án.” Ezt követően a „Szavazzon október 2-án!” üzenet jelent meg a képernyőn, végül pedig a megbízó személye (Magyarország Kormánya).

<sup>8</sup> 111/2016. és 120/2016. NVB határozatok.

rozatait,<sup>9</sup> megállapítva egyúttal a politikai reklámok közzétételére vonatkozó szabályok sérelmét. A Kúria megállapításai szerint a népszavazási kampányban a politikai diskurzus részét képezte a részvételre és a népszavazástól való távolmaradásra ösztönző kampánytartalom. Ebben a kontextusban a kormány megbízásából készült, a részvételre ösztönző reklám nem függetleníthető a népszavazás szervezőjének céljától. Ezáltal a közlésben megjelent a kormány támogatására való ösztönzés, ami a politikai reklám ismérve.<sup>10</sup> Mivel a műsorszám akkor minősül társadalmi célú reklámnak, ha nem politikai reklám, a műsorszám önmagában vett közérdekű célját a tárgyi népszavazási kampány tartalma és iránya felülírta.

A Kúria végzéseivel szemben a (szpotokat egyébként közzétevő) médiaszolgáltatók alkotmányjogi panasszal fordultak az Alkotmánybírósághoz, kezdeményezve a kúriai végzések Alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését. A testület a kérelmeket elfogadva a Kúria mindkét említett végzését megsemmisítette, tekintettel arra, hogy az Alaptörvény IX. cikkének (1) bekezdésében foglalt véleményszabadság alapjogába ütköznek.<sup>11</sup> A testület megállapítása szerint a vizsgált műsorszám nem volt alkalmas a választói akarat befolyásolására, mindössze a népszavazáson való részvételre buzdított, elősegítve ezzel a döntés legitimitását mint közérdekű célt. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint – élesen szembehelyezkedve a Kúria által tett megállapításokkal – „egy társadalmi célú reklám közzététele előtti vizsgálat során nem várható el a műsorszolgáltatótól az Mttv. előírásain túl olyan többlettartalom vizsgálata, ami alapján egy kampány pillanatnyi állásából következtetve esetlegesen valamilyen mögöttes politikai tartalom állapítható meg.”<sup>12</sup> A testület a legfelső bírói fórum által a médiaszolgáltatóktól megkövetelt vizsgálat és az ehhez kapcsolódó felelősség kapcsán megállapította, hogy az „az Mttv. által előírt szabályoknál lényegesen szélesebb körű vizsgálatot igénylő, és objektív módon be nem határolható többletkötelezettséget telepített a műsorszolgáltatóra”,<sup>13</sup> ami végső soron öncenzúráként hatva a társadalmi célú reklámok közzétételétől való tartózkodás irányába orientálja a médiaszolgáltatókat.

A testület döntései értelmében tehát egy társadalmi célú reklám közzététele előtti vizsgálat során nem várható el a médiaszolgáltatótól az Mttv. előírásain túl olyan többlettartalom vizsgálata, amely alapján egy kampány pillanatnyi állásából következtetve esetlegesen valamilyen mögöttes politikai tartalom lenne megállapítható, ez ugyanis könnyen azt is eredményezheti, hogy egy közérdekű céllal ellentétes politikai vélemény megakadályozza a közérdekű cél elérését szolgáló társadalmi célú reklám közzétételét. Az a körülmény pedig, hogy a részvételre ösztönzés a népszavazás érvényességét szolgálja, nem ad alapot arra az értelmezésre, hogy az Alaptörvény értelmében a közlés a kérdésnek a kormány – mint kezdeményező – által kívánt módon való megválaszolására irányult volna.

<sup>9</sup> Kvk.IV.37.934/2016/2. számú és Kvk.IV.37.935/2016/4. számú végzések.

<sup>10</sup> Az Mttv. 203. §-ának 55. pontja alapján a politikai reklám „valamely párt, politikai mozgalom vagy a kormány népszerűsítését szolgáló vagy támogatására ösztönző, illetve azok nevét, célját, tevékenységét, jelszavát, emblémáját népszerűsítő, a reklámhoz hasonló módon megjelenő, illetve közzétett műsorszám”.

<sup>11</sup> 19/2016. (X. 28.) és 20/2016. (X. 28.) AB határozatok.

<sup>12</sup> 19/2016. (X. 28.) AB határozat, Indokolás, [49] bek.

<sup>13</sup> Uo., [52] bek.

### 3. A részvételre buzdítás mint politikai tartalom

Jelen pontban az előzőekben említett eset kapcsán felmerülő elvi kérdéseket kívánjuk körbejárni. Ennek keretében figyelmen kívül hagyjuk az eset konkrét, egyedi körülményeit, és kizárólag a népszavazáson (választáson) való részvételre felhívás tágabb kontextusú – és az alkotmánybírószági döntéshez fűzött különvélemények számából is láthatóan igen vitatott – megítélésével és elvi jellegűnek tekinthető megállapításaival kapcsolatos kérdésekre fókuszálunk.

#### 3.1. A részvételre buzdítás politikai tartalma és funkciója

A választási kampányok természetes velejárója, hogy az egyes szervezetek ismertetik a közéleti ügyekben vallott nézeteiket, és felhívják a figyelmet arra, hogy politikai ellenfeleik alkalmatlannak a hatalomgyakorlásra.<sup>14</sup> E tekintetben a kommunikáció célja a jelöltek közötti választás elősegítése, nyilvánvalóan minden érintett saját politikai érdekeinek megfelelően. Ugyanis a választás során (értve ez alatt a képviseleti szervek tagjainak megválasztására irányuló eljárásokat) az a viszonylag egyszerű logikai szabály érvényesül, hogy a szavazópolgárok által nagyobb arányban támogatott képviselő nyer jogosultságot a hatalomgyakorlásban való részvételre. A képviselő-választási eljárásokban tehát végeredményben nem jelenthet problémát a választás érvényessége szempontjából az, hogy a polgárok alacsony számban nyilvánítanak véleményt,<sup>15</sup> így a jogszerűséget illetően nem elsődleges kérdés a választáson való részvétel aránya. A részvételi demokráciának ugyanakkor fontos tényezője, hogy az arra jogosult polgárok minél nagyobb számban fejezzék ki véleményüket az adott kérdéstről, így biztosítva minél erősebb legitimitációt a döntés eredményének. Ily módon az aktív választójog gyakorlására, illetve nem gyakorlására való buzdítás a döntés érvényességét nem, a legitimitációját viszont igenis érinti, márpedig a demokratikus jogállamok egyik követelménye a közhatalom demokratikus legitimitáció alapján való gyakorlása.<sup>16</sup>

Más a helyzet a népszavazási eljárásokkal kapcsolatban, amikor is kifejezetten érvényességi kritériumot jelent a szavazáson részt vevők (pontosabban az érvényesen szavazók) száma. A népszavazási eljárásban tehát a részvétel kiemelt jelentőséggel bír mind az adott kérdést támogató, mind pedig az azt ellenzők számára. Míg a kérdést kezdeményező – vagy akár csupán támogató – számára a célok elérésének egyik alapvető feltétele a leadott szavazatok számán alapuló érvényesség (hiszen az eredményesség mellett ez *konjunktív* kritérium), addig az ellenzők számára a „nem” válaszok többségbe kerülésén kívül *alternatív* lehetőség az érvénytelenség elérése. Azon

<sup>14</sup> A negatív kampányokról l. részletesebben: SZIKORA Tamás: A negatív politikai kampány. In: KOLTAY András – TÖRÖK Bernát: *Sajtószabadság és médiajog a 21. század elején* 4. Budapest, Wolters Kluwer, 2017, 501–524.

<sup>15</sup> Megjegyzendő, hogy egyes választási rendszerekben jelentősége lehet a részvételi arálynak, miután a mandátumok sorsát el kell dönteni, így végső soron a többségi elv érvényesül (pl. hazánkban is, az 1989-es országgyűlési képviselő-választási szabályok értelmében, az egyéni választókerületekben az első forduló érvényességéhez a választópolgárok több mint felének jelenlétére volt szükség; l. 1989. évi XXXIV. törvény 7. §).

<sup>16</sup> 30/1998. (VI. 25.) AB határozat, Indokolás, V. 3. pont.

túlmenően ugyanis, hogy az „igen” és „nem” válaszok melletti kiállás értelemszerűen a közvélemény befolyásolásának egyik eszköze, a kérdéssel szembehelyezkedő álláspontot képviselő erő számára még egy jogszerű út rendelkezésre áll: a szavazás érvénytelenségének elérése. Azaz amíg a támogató álláspont képviselői számára létfontosságú lehet a részvétel aránya, addig az ellenzőknek – a politikai célkitűzésük elérésére – ugyanez a feltétel a ‘siker’ egy további lehetőségeként jelenik meg. Mivel a politikai célok megvalósításának egyik lehetőségeként tekinthetünk az érvénytelenségre, nyilvánvaló, hogy a kampányban való feltűnésének indoka sem szorul hossz-  
szas magyarázatra.

E sajátossága – pontosabban: funkciója – alapján a részvétellel kapcsolatos véleménynyilvánítás, a nyilvánosság e kérdésben való orientálása vitathatatlanul a politikai tartalmú, a nyilvánosságban kiemelt védelmet érdemlő beszédek körébe tartozónak értékelendő. (Megjegyzendő, hogy ez egyúttal nem jelenti azt, hogy a jogszabály szerinti politikai reklám definíciójában foglalt kritériumoknak is megfelelné az adott tartalmat hordozó üzenet.) Azonban a klasszikus, közéleti kérdésekben kifejtett véleményekről szóló kampánymegnyilvánulásoktól eltér: míg a részvételre vagy távolmaradásra ösztönző üzenetek pusztán a kinyilvánításuk tekintetében kívánnak hatást gyakorolni a választókra, addig a közéleti kérdésekre fókuszáló megszólalások a nyilvánosság véleményének alakítására tesznek kísérletet (ami vitathatatlanul burkoltan magában rejti annak a szavazófülkében történő majdani kinyilvánításának – vagyis a részvétel – eredményét is).

E körben végezetül érdemes említést tenni – pusztán elméleti jelleggel – az aktív választójog gyakorlásával kapcsolatos buzdító üzenetek egy külön esetköréről. A választójog alanyi oldala a polgár azon szabadságát jelenti, amelynek birtokában jogosult egyfelől azt eldönteni, hogy gyakorolja-e egyáltalán e jogát, másfelől döntési joga arra is kiterjed, hogy kire (vagy mely álláspont támogatására) adja le szavazatát.<sup>17</sup> Bizonyos esetekben viszont az aktív választójog gyakorlása feltételekhez van kötve (és most fogadjuk el e feltételek alkotmányosságát), mint amilyen például az úgynevezett előzetes regisztráció követelménye.

A regisztrációra felhívó üzenet megítélése igencsak összetett kérdés, hiszen jóval közvettebb befolyást gyakorol a választójog gyakorlására, a politikai folyamatokban való részvételre. Kérdés, hogy az ilyen előzetes cselekvésre buzdító felhívás értékelhető-e a közéleti kérdésekben való véleménybefolyásolás eszközeként. Vitathatatlan, hogy egyes polgárok esetében a jogszabályok előírnak bizonyos előzetes, tevőlegesen magatartást a választójoguk gyakorlása feltételül. Ennek szorgalmazása (kiemelendő: bármilyen más, ehhez társított üzenet hiányában) nemhogy a politikai vélemény alakítására, de még annak kinyilvánítására való befolyásgyakorlásként sem értékelhető megalapozottan. Az ilyen üzenet közvetetten, végső célként szolgálhat egy adott döntés legitimitációjának növelésére, politikai tartalmat – bár szoros összefüggést mutat a választójog aktív gyakorlásával – jóval kevésbé fedezhetünk fel benne. Önmagában a politikai aktivitás ilyen formájának előmozdítása még távolabbról befolyásolja a döntéshozatali eljárás kimenetelét – és szölgálja az adott üzenet kinyilvánítójának (politikai) érdekét.

<sup>17</sup> L. 1/2013. (I. 7.) AB határozat, Indokolás, [55] bek.

### 3.2. Az Alkotmánybíróság döntésének elvi megállapításai és kritikái

Az Alkotmánybíróság 2016. októberi döntésében, valamint az annak alapjául szolgáló kúriai végzésekben foglalt érvelésből több elvi jellegű megállapítás kiolvasható, alább ezeknek – illetve az azokat érintő kritikai észrevételeknek – kívánunk néhány gondolatot szentelni.

#### 3.2.1. A közlemény tartalmi értékelése

A testület elsőként a vizsgált üzenet tartalmi, szöveg szerinti vizsgálatát végezte el, aminek alapján – figyelemmel a vonatkozó jogszabályi előírásokra, definíciókra – arra a megállapításra jutott, hogy az kizárólag a népszavazáson való részvételre buzdított, nem pedig az ott feltett kérdés mikénti eldöntésében foglalt állást. A határozatában megállapította, hogy a vizsgált közlemény „a népszavazáshoz való jog gyakorlására, a választópolgári részvételre biztat, amivel a döntés legitimitását mint közérdekű célt kívánja elősegíteni”.<sup>18</sup> E megállapítás nehezen vitatható, de az már könnyebben, hogy az aktív választójog gyakorlására való felhívás valóban nem közvetít olyan tartalmat, amely megfelel a politikai reklám definíciójában szereplő fogalmi elemeknek. Noha helytálló lehet, hogy a „politikai reklám olyan közlés, amelynek lényeges tartalma a jelöltek, jelölő szervezetek, illetve népszavazási kérdés esetén az »igen« vagy »nem« válaszok közötti választás”,<sup>19</sup> a népszavazási eljárásban a kezdeményező céljainak népszerűsítésére más lehetőségek is rendelkezésre állnak, amelyek egyúttal szükségesek is számára az áhított eredmény eléréséhez (lásd részvételi arány).

A határozat érvelésének e pontja úgy tűnik, hogy a választások esetében érvényesülő politikai reklám megközelítését veszi alapul, és pusztán abból indul ki, hogy kampány során csupán a különféle vélemények közötti választás tekintetében kívánják befolyásolni a szavazókat. A testület ebben a körben maradt, és egyfajta negatív megközelítéssel jutott arra, hogy miután a felhívás gyakorlatilag nem versengő álláspontok közötti választásra ösztönzött, nem lehetett politikai reklám. Nem vette tehát figyelembe, hogy a népszavazási eljárásban a részvételnek legalább akkora jelentősége lehet, mint például a parlamenti választásokon az egy adott jelöltre leadott érvényes szavazatoknak.<sup>20</sup>

Amennyiben elfogadjuk az előző alpontban felvázolt álláspontot, miszerint a népszavazási eljárásban a magas részvétel elengedhetetlen az adott kérdés támogatójának (így mások mellett maga a népszavazás kezdeményezőjének) sikere – és az érvényesség – számára, nehezen vitatható, hogy a legitimitáció mint közérdek mellett a politikai érdek szerepe sem elhanyagolható. Tekintettel ugyanis arra, hogy miután a népszavazás érvényességéhez bizonyos arányú részvétel szükséges, a kezdeményező oldaláról az általa képviselt (adott kérdésre adandó) válasz támogatására való felhívás mellett az urnákhoz járulás ösztönzése az általa képviselt akarat érvényessé-

<sup>18</sup> 19/2016. (X. 28.) AB határozat, Indokolás, [44] bek.

<sup>19</sup> Uo., [50] bek.

<sup>20</sup> E gondolatmenetről I. MÉCS János: Az Alkotmánybíróság határozata a népszavazáson való részvételre buzdítás politikai reklámként való minősítése tárgyában. *Jogesetek Magyarzata*, 2017/1–2., 25–26.

gét szolgáló eszközök egyike, és mint ilyen, a politikai célok érvényesítésének elengedhetetlen feltételévé válik. E tekintetben viszont már megfelelhet a felhívás a politikai reklám definíciójában szereplő „cél népszerűsítő” kitételnek.<sup>21</sup>

Ha ez így van, akkor viszont a részvétel ellen szóló véleményeket is hasonlóan kell értékelni. Mi több, akár azt is állíthatjuk, hogy a népszavazási részvétel ellen kiálló nézet még inkább politikai tartalommal bír, mint a mellette kardoskodó. Ahogyan már korábban említettük, a népszavazás sikeréhez (azaz érvényességéhez és eredményességéhez) az „igen”-ek többségbe kerülése *mellett* kellő választópolgár részvételére is szükség van, míg az ellenoldal számára elegendő a „nem”-ek győzelme *vagy* az alacsony részvétel. Vagyis, miután az alacsony részvétel a kérdést ellenzők számára önmagában elég a sikerhez, és a részvételre buzdítás esetén a legitimitáció növelése érdekében fennálló közérdek érvényesítése sem hivatkozható, nehéz a politikai tartalom mögött bármi mást értékelni, ami kétségbe vonná a ‘cél népszerűsítésére’ irányuló jelleget. Összességében tehát elmondható, hogy a részvétel mellett szóló közleménynél jóval erőteljesebb és közvetlenebb politikai tartalmat hordoz magában az ezzel ellentétesen hatni kívánó beszéd, így ha az előző politikai reklámnak értékelendő, az utóbbi felől még annyira sem lehet kétség.

Az előző gondolatmenetet továbbbővítve, érdemes lehet a népszavazási kampányokat jellemzően uraló „igen” és „nem” szavazatokra ösztönző közlemények politikai tartalmának elemzésére is kitérni. Mindkét irányú választás gyakorlatilag két komponenst tartalmaz: egyfelől az aktív választójog mint alapjog gyakorlására való felhívást, másfelől a kívánt irányú szavazat leadását. Vagyis a két elem közül a második teljesülésének (azaz az „igen” vagy a „nem” szavazat leadásának) elengedhetetlen velejárója a részvétel. Ebből akár azt a következtetést is levonhatjuk, hogy a ‘csupán’ részvételre buzdító üzenet nem rendelkezhet olyan mértékű politikai tartalommal, azaz a választók befolyásolásának képességével, mint az adott kérdés mikénti eldöntésére felhívó közlemény. Erre alapozva elvi jelleggel az Alkotmánybíróság határozatában – más formában ugyan, de – megjelenő azon vélemény mellett is szólhatnak érvek, hogy a pusztán részvételre felhívás a feltett kérdés valamilyen formában való eldöntésére ösztönző nézet hangoztatásától eltérő megítélés alá kell eszen. Ezzel persze nem azt akarjuk kijelenteni, hogy az adott közlemény eltérő közleményformának minősülne, mindössze arra érdemes rámutatni, hogy a népszavazás kimenetele szempontjából az érdemi kérdésben orientálni kívánó üzenet esetében erőteljesebb véleménybefolyásoló képességgel bíró tartalomról beszélhetünk.

Eltekintve a konkrét tartalomtól, illetve a Kúria, illetve az Alkotmánybíróság általi értékeléstől és minősítéstől, a végső döntést hozó testület eljárása, illetve vizsgálata még egy kritikával illelhető. Mivel az alkotmányjogi panasz intézménye az érintett kúriai ítélet és az Alaptörvény összhangját kívánja biztosítani, azaz az Alkotmánybíróság a bíróságok felülbírálati jogköréhez tartozó törvényértelmezési kérdésekben nem is foglal állást, a bírósági döntések kor-

<sup>21</sup> Említést érdemel, miszerint az, hogy a politikai reklám kinek a célját népszerűsíti (illetve kinek a támogatására hív fel, ösztönöz stb.), némiképp eltérő az Mtv. és a választási eljárási törvény (vagyis a 2013. évi XXXVI. törvény) előírásai alapján. Az előbbi a pártot és politikai mozgalmat, az utóbbi a jelöltet és jelölő szervezetet nevezi az üzenetek ‘haszonélvezőinek’, a népszavazás esetében ez nem teljesen egyértelmű, ezért ennek kapcsán általánosságban az eljárás kezdeményezőjeként és a kérdés támogatóiként, illetve a velük szemben álló, az adott kérdés ellenzőiként említjük a kampány szereplőit.

látlan felülvizsgálatát sem hivatott elvégezni.<sup>22</sup> Ebből adódóan az Alkotmánybíróság eljárása tárgyát elsődlegesen az képezte, illetve – figyelemmel a határozathoz csatolt különvéleményekre<sup>23</sup> – annak kellett volna képeznie, hogy a Kúria jogértelmezése, elvárásai nem eredményezték-e a szólás- és sajtószabadság alapjogának sérelmét. Azaz, még ha a szpot kapcsán legitim vita tárgyát képezi is, hogy az politikai reklámnak vagy társadalmi célú reklámnak minősül, a testületnek e kérdésben közvetlenül nem feltétlen lett volna szükséges állást foglalnia.

### 3.2.2. *A közzétevő személyének jelentősége*

Noha a fenti ügyben nem került szóba, miután kapcsolódik a kérdéshez, talán e ponton érdemes lehet eljátszani egy gondolattal, és az előző prekonceptiókra alapozva kitérni még egy eshetőségre. Vajon miként értékelhető az a véleménynyilvánítás, amikor a kampány során a (köz)vitára bocsátott kérdést ellenzők adnak hangot abbéli véleményüknek, hogy a választók igenis vegyenek részt a népszavazási eljárásban? Az ilyen álláspont egyértelműen a döntés legitimitációjának erősítése mint – a már sokszor hivatkozott alkotmánybírósági határozat által is elismert – közérdek szolgáltatásban áll, ugyanakkor szemben a kezdeményező oldaláról megvalósuló ilyen irányú kommunikációval, politikai reklámként való azonosítása (a fenti érvek figyelembevételével) kevésbé igazolható.

Az adott kezdeményezés céljával egyet nem értők tábora a már kifejtettek szerint kétféleképpen érheti el politikai célját: az érvénytelenséggel vagy a „nem” válaszok többségbe kerülésével. Önmagában tehát az ellentétes véleményen állók részéről kinyilvánított részvételre buzdító üzenet nem alkalmas az általa elérni kívánt cél népszerűsítésére, hiszen annak egyáltalán nem áll szolgáltatásban (és most a kizárólag részvételre buzdító tartalomra gondolunk, amely nem tér ki a kérdés mikénti megválaszolására). Sőt, egyenesen az is kijelenthető, hogy noha vitathatatlanul szolgálja a demokratikus folyamatok igen releváns tényezőjének számító legitimitáció erősítését, az általa támogatott politikai célok előmozdítására nem lehet alkalmas. Azaz ha elfogadjuk azt az álláspontot, hogy a kezdeményező részvételre buzdító üzenete mint a céljai népszerűsítésének (elérésének) egyik lehetősége politikai tartalommal bír, akkor ugyanez a szembenálló fél (felek) tekintetében már más megítélés alá esik.

Ebből tehát akár azt a következtetést is levonhatjuk, hogy egyáltalán nem mellékes a részvételre buzdító üzenet hangoztatójának személye, illetve az adott kampányban elfoglalt álláspontja. Amiképpen ugyanis a Kúria a végzésében a kampány aktuális tartalmát, irányát tekintette olyan tényezőnek, amely egy közlemény minősítését érdemben képes befolyásolni,<sup>24</sup> úgy egyes esetben a közzétevő személye is tekinthető ilyen tényezőnek. Megjegyzendő, hogy az ezen alpont során feltett, majd megválaszolni próbált kérdés hipotetikus, politikai haszna miatt vélhetően ilyen formában – érthető módon – nem is igen élnek vele, és pusztán a vizsgált kérdés több szempontból való elemzése miatt tértünk ki rá.

<sup>22</sup> L. pl. 3082/2014. (IV. 1.) AB végzés, Indokolás, [18] bek.

<sup>23</sup> L. pl. Stumpf István (illetve a véleményhez csatlakozó Szalay Péter) és Sulyok Tamás alkotmánybíróknak a 19/2016. (X. 28.) AB határozathoz fűzött különvéleményét.

<sup>24</sup> Az ezzel kapcsolatos kritikái megjegyzéseket l. a következő (3.2.3.) alpontban.



### 3.2.3. *A kampány aktuális tartalma mint tényező és a 'megelőzés' kérdése*

Az említett ügyben felülvizsgált határozat alapjául szolgáló azon érvet, hogy a Kúria a vitatott közlemény tartalmánál szélesebb kontextusban vizsgálódott, és az értékelés során figyelembe vette a kampány „aktuális tartalmát és irányát”, az Alkotmánybíróság ‘elutasította’, mondván, hogy az ilyen jellegű vizsgálat egy közérdekű üzenet (társadalmi célú reklám) közzététele előtt aránytalan – és előre be nem határolható terjedelmű – többletkötelezettséget róna a médiaszolgáltatókra, öncenzúrára kényszerítve őket.

Ezen értelmezés alapján tehát egy közlemény törvényi definíciók szerinti minősítése annak függvénye, hogy a közbeszédben éppen milyen témák képezik a diskurzus részét. A két testület abban a kérdésben ugyanis egyetértett – és ennek helyességét vagy helytelenségét a konkrét esetben most ne vitassuk –, hogy a közlemény tartalmára, vagyis közérdekű céljára figyelemmel a társadalmi célú reklám kategóriájába tartozik. Eltérés közöttük abban adódott, hogy a Kúria szerint a kampány „tartalma és iránya felülírta” az üzenet közérdekű célját, ezért politikai reklámnak kell minősíteni, az Alkotmánybíróság viszont az Alaptörvény-ellenes helyzet fennálltát éppen abban látta, hogy a kampány aktuális tartalmának és irányának vizsgálata a médiumokra nem elvárható és előre nem látható többletkötelezettségeket telepítve az öncenzúra veszélyét rejti magában.

Mindkét fórum előtt tehát az a vélemény nyert (legalábbis többségi) támogatást, amely szerint a részvételre buzdítás tartalmában csupán közérdekű célokat szolgál, politikai reklámmá mindössze az a kommunikációs tér minősíti, amelyben megjelenik a nyilvánosság számára.<sup>25</sup> A korábbiakban kifejtett értelmezés alapján ugyanakkor ez az álláspont vitatható, hiszen a részvételre buzdítás önmagában, a kampány aktuális állásától és irányától függetlenül bírhat politikai tartalommal. Az Alkotmánybíróság emellett utalt arra is, hogy a kampány során korábban elismerten jelen lévő, távolmaradásra biztató üzenetek önmagukban nem minősülnek politikai reklámnak.<sup>26</sup>

Ebből adódóan érdekes helyzetet eredményez, ha a politikai tartalommal nem rendelkező nézet (távolmaradásra ösztönzés) közbeszédben való – korábbi – megjelenése miatt kellene egy elismerten közérdekű célokat támogató álláspontot (részvételre buzdítást) politikai reklámnak minősíteni. Megjegyzendő, hogy amennyiben társadalmi célú reklámként minősítés alapjául szolgál, a legitimitás növelése mint közérdek releváns tényezőnek számít, a távolmaradás esetében e körülmény nem áll fenn, vagyis ez alapján társadalmi célú reklámról sem beszélhetünk. A döntések érvelése tehát a távolmaradásra buzdítás mint üzenet helyes minősítésével is adós marad, ami problémás helyzeteket idézhet elő a jövőben<sup>27</sup> – bár e kérdésben valójában egyik testület sem volt szükségszerű döntéskényszerben.

Mindazonáltal a grémiumok által elfogadott értelmezésből az a következtetés is levezethető, hogy a közbeszédben a részvétel–távolmaradás kérdésében előbb megjelenő vélemény – a Kúria fordulatával élve – a kampány „irányát és tartalmát” alakító tényezőként jelenik meg,

<sup>25</sup> Megjegyzendő, ezzel ellentétes álláspont az alkotmánybíróági határozatban sem olvasható, a testület mindössze az ilyen ‘homályos’ vizsgálat kötelezettsége miatt állapította meg az Alaptörvény-ellenes értelmezést.

<sup>26</sup> 19/2016. (X. 28.) AB határozat, Indokolás, [38] bek.

<sup>27</sup> MÉCs i. m. (20. lj.) 26.

és mint ilyen, még nem minősül politikai reklámnak, az ezzel szembehelyezkedő nézet ellenben már igen. Ez a megközelítés pedig további vitás helyzeteket, adott esetben például a jogbiztonság követelményének sérelmét is eredményezheti.

Az érvelés egyik kritikus pontja, hogy éppen a kampány „irányát és tartalmát” determináló véleményt nem tekinti politikai tartalmúnak, csupán az arra reagáló ellenvéleményt; ezzel arra a kérdésre sem ad választ, hogy az ellenreakció hatására az eredeti álláspont politikai jellege megváltozik-e (hiszen fordítva igen: a később megjelenő üzenet minősítését a korábbi befolyásolja). Ha erre a kérdésre (is) „igen” a válasz, akkor az azzal a következménnyel járhat, hogy amíg az elsőként megjelenő vélemény *egyedülként* van jelen a közbeszédben, addig más minősítés alá esik, mint amikor versengő álláspont is megjelenik a nyilvánosság számára, azaz a kampány egyik hevében más besorolást kap, mint egy későbbi időpontban. Ha a kérdésre „nem” a válasz, akkor az okozhat jelentős problémát, hogy az ellenérdekű feleket ez arra is ösztönözheti, hogy az e téren érdekeiknek megfelelő álláspontot mielőbb jelenítsék meg a kampányban, ugyanis az az üzenet, amelyik *elsőként* jut el a nyilvánossághoz e téren, nem minősül politikai reklámnak.<sup>28</sup> Végezetül az a következtetés is levonható az indokolásból, hogy amennyiben a részvétel-távolmaradás kérdésében pusztán egyféle nézet jelenik meg, az nem rendelkezik politikai tartalommal.

Röviden összegezve az előzőekben kifejtetteket, a politikai reklám fogalmának effajta dinamikus értelmezése számos bizonytalansági tényezőt rejt magában, ez pedig éppen nem segíti elő a jogbiztonság fenntartását. Talán szerencsésebb volna – és kiszámíthatóbb eredményre vezetne –, ha az adott közlemények minősítése során maga az üzenet tartalma, illetve közönségre gyakorolt hatása, politikai tartalma (és esetleg a közlő személye) esne nagyobb súllyal a latba.

#### 4. A politikai reklámok korlátozhatósága a strasbourgi bíróság jogalkalmazói gyakorlatában

A következőkben az Emberi Jogok Európai Bírósága politikai reklámok kapcsán tett korábbi megállapításait tekintjük át annak alapján, hogy az egyes döntésekben milyen szempontokat sorakoztatott fel a testület a korlátozhatóság jogszerű indokaként. Az egyes eseteket és a döntések indokolásait nem kívánjuk részletesen bemutatni, csupán azon érveket gyűjtjük össze, amelyeket az ügyek érdemi megítélésénél – vagyis a korlátozás legitim célra irányultsága, illetve a demokratikus társadalomban való szükségessége vizsgálatánál<sup>29</sup> – a bíróság számba vett. Ezt követően annak szentelünk néhány gondolatot, hogy ezen érvek a részvétellel kapcsolatos véleményközlésnél miként érvényesíthetők, illetve értelmezhetők.

<sup>28</sup> És ebből következően kevesebb – elsősorban időbeli – korlát lesz alkalmazandó velük szemben, ami döntő tényező lehet a kampányban.

<sup>29</sup> A strasbourgi bíróság vonatkozó gyakorlatát összefoglalóan I. David HARRIS – Michael O'BOYLE – Colin WARBRICK: *Law of the European Convention on Human Rights*. Oxford, Oxford University Press, 2014. 646–649.; és KOLTAY András: *A szólásszabadság alapvonalai – magyar, angol, amerikai és európai összehasonlításban*. Budapest, Századvég, 2009. 678–679.

#### 4.1. A strasbourgi bíróság vonatkozó esetjoga

Kronológiai sorrendben haladva, az első ügyben egy állatvédelemmel foglalkozó szervezet a húsipar által megjelentetett különböző hirdetésekkel való szembenállását kifejező közleményt kívánt közzétenni, végső soron az emberek egészségére nézve a környezet- és az állatvédelem fontosságát hangsúlyozva, a húsfogyasztás visszaszorítására kívánta ösztönözni a televíziónézőket.<sup>30</sup> Az üzenet közzétételét a svájci hatóságok megtagadták, tekintettel egyértelmű politikai jellegére. A bíróság számára nyilvánvaló volt, hogy a kérelmező szervezet nem minősült olyan gazdaságilag erős érdekcsoportnak, amely veszélyt jelentett volna a műsorszolgáltató függetlenségére vagy a különféle társadalmi erők (csoportok) egyenlő lehetőségeinek biztosítására, illetve a közvélemény-formálásra nézve indokolatlan befolyást eredményezhetett volna. A szervezet szándéka mindössze arra irányult, hogy a reklámüzenet révén részt vegyen az állatvédelemmel és az állatok tenyésztésével kapcsolatos közéleti vitában,<sup>31</sup> így a közzététel megtiltása az Emberi Jogok Európai Egyezményének a véleménynyilvánítás szabadságát garantáló 10. cikkébe ütközött.

A norvég nyugdíjaspárt ügyében,<sup>32</sup> amelyben nyíltan a támogatásukra kívánták felhívni a nyilvánosságot, a médiahatóság a közzétett politikai reklámok miatt szankcionálta – végül a Norvég Legfelső Bíróság által helybenhagyott döntésében – a műsorszolgáltatót. A strasbourgi bíróság elsősorban azért nem látta megalapozottnak a döntést, mert noha a szabályozás indokaként szolgáló azon érv, miszerint az a gazdaságilag erősebb politikai erők előnyszerzését volt hivatott megelőzni, önmagában elfogadható, a konkrét esetben éppen az érintett párt került hátrányos helyzetbe azon népszerűbb pártokhoz képest, amelyek egyébként is több média-megjelenéshez jutottak. Emellett a bíróság arra is rámutatott, hogy a vizsgált politikai reklám tartalmában sem hordozott olyan elemet, amely képes lett volna a közéleti, politikai viták minőségét csökkenteni,<sup>33</sup> így ez esetben is megállapította az egyezmény sérelmét.

Az állatvédelemmel foglalkozó brit civil szervezet reklámja – a csimpánzokkal szemben tanúsított bánásmódot illusztrálva – a főemlősök tartása és mutogatása ellen kívánt kampányolni, egyúttal a közönség adomány nyújtása formájában kifejezett támogatását kérte, azonban a tagállami hatóságok a politikai reklámok közzétételének tilalmára tekintettel nem engedélyezték a reklám közzétételét. A bíróság ítéletében<sup>34</sup> rögzítette a közéleti kérdésekben való szabad és plurális viták, illetve egyúttal a demokratikus folyamatok fenntartásának fontosságát, ami egyik oldalról a közérdekű kérdésekkel kapcsolatos információk közlésének szabadságát, másik oldalról a demokratikus vita kereteinek a gazdaságilag erős érdekcsoportoktól való megóvását jelenti.<sup>35</sup> A bíróság a szembenálló érveket ütköztetve arra a megállapításra jutott, hogy az üzenet korlátozásával nem sérült az egyezmény 10. cikke.

<sup>30</sup> *VgT Verein gegen Tierfabriken v. Switzerland (No. 1)*, no. 24699/94, 2001. június 28-ai ítélet.

<sup>31</sup> Uo., 75. bek.

<sup>32</sup> *TV Vest AS and Rogaland Pensjonistparti v. Norway*, no. 21132/05, 2008. december 11-ei ítélet.

<sup>33</sup> Uo., 72–74. bek.

<sup>34</sup> *Animal Defenders International v. the United Kingdom*, no. 48876/08, 2013. április 22-ei ítélet.

<sup>35</sup> Uo., 112. bek.

#### 4.2. A részvételre felhívó üzenetek értékelése a strasbourggi bíróság érveinek tükrében

Az Emberi Jogok Európai Bírósága előtt a politikai reklámok közzétételének korlátozhatóságával kapcsolatban elsődlegesen a termékeny, plurális közéleti vita fenntartása, torzításoktól való megóvása, illetve a gazdaságilag erős érdekcsoportok aránytalan befolyásszerzésének elkerülése merült fel legitim érvként. Megjegyzendő, hogy ezek az indokok igen nehezen választhatók el egymástól, és tulajdonképpen mind azt a célt szolgálják, hogy minél több vélemény lehetőség szerint – ha nem is teljesen, de legalábbis közel – azonos súllyal és mértékben jelenhessen meg a nyilvános vitákban, az anyagi lehetőségek pedig ne befolyásolják a közbeszéd minőségét.

Az aktív választójog gyakorlására vagy az attól való tartózkodásra felhívó üzenetek önmagukban nyilván önálló tartalommal, véleményként jelennek meg a közbeszédben egy kampány során. Ebbéli minőségükből adódóan tehát jogosan követelnek helyet maguknak a nyilvánosság előtt folyó diskurzusban, függetlenül attól, hogy a döntés legitimitásának erősítését vagy az attól való megfosztását igyekeznek elérni – a demokráciában mindkét nézet védelmet érdemel. A közéleti vita torzításoktól való megóvása körében esetleg relevanciával bírhat, hogy a részvételre, illetve a távolmaradásra buzdító üzenetek azonos megítélés alá esnek, ami praktikusán az azonos minősítésük formájában nyilvánulhat meg. Ezzel a fentiekben részletezett és kritikával is illetett értelmezés viszont nem áll teljes mértékben összhangban.

Ami a gazdaságilag erős érdekcsoportok befolyásának lehetőség szerinti kizárását vagy legalábbis indokolható keretek közötti tartását illeti, ez talán a leginkább esetenként értelmezendő kérdés. Ha viszont követjük a népszavazási eljárás kapcsán a korábbiakban is említett logikát, miszerint a (szükséges mértékű) távolmaradás elérése önmagában teljes sikert jelenthet az adott álláspont képviselőjének, a részvételre buzdító számára pedig még nem, akkor azt az elvi jellegű következtetést is levonhatjuk, hogy a kampányban a távolmaradásra buzdító üzenetek ‘korlátlan’ jelenléte lehet a károsabb, illetve annak lehet nagyobb mértékű torzító hatása.

Nem önmagában a kampány során megjelent vélemény tartalma a döntő, hanem hangoztatójának ‘személye’ is nagy relevanciával bír, így pedig megalapozottan általános jellegű kijelentés sem tehető e körben. Ékes bizonyítéka ennek a fent említett norvég nyugdíjaspárt ügye, amelyben a bíróság éppen azért állapította meg az egyezmény sérelmét egy vitathatatlanul politikai reklám kapcsán, mert az állam szabályozása éppen egy olyan szervezet közéleti vitában való részvételét korlátozta, amelynek védelmében megalkották a törvényi korlátot. Azaz egy népszavazási kampány során az is relevanciával bír, hogy milyen szervezet kíván hangot adni véleményének, hiszen a tartalmában kisebb közvélemény-befolyásoló képességgel bíró (például részvételre ösztönző) üzenet is aggályossá válhat, amennyiben közléte ‘elárasztja’ a közbeszédet üzeneteivel, figyelemmel gazdasági erőfölényére.

## 5. Összegzés

Az aktív választójog gyakorlására buzdító üzeneteknek a 2016. októberi népszavazás kapcsán terítékre kerülése alapot adott arra, hogy a kérdésben a Kúria és – az alkotmányjogi panasz(ok) következtében – az Alkotmánybíróság is kifejttesse álláspontját. Anélkül, hogy a kérdésben bármilyen eredményű döntés mellett állást foglalnánk, összességében elmondható, hogy a döntések számos megállapításával egyet lehet érteni, ugyanakkor közülük több is kritikára adhat okot, megvilágítva a kérdés összetett és bonyolult voltát (elég arra gondolni, hogy a testület határozata is csak igen szűk többséggel született meg). A politikai reklám fogalmának dinamikus értelmezése nemcsak számos érdekességet rejt magában, hanem legalább annyi nyitott kérdést is hagy maga után. Talán emiatt tűnhet szerencsésebbnek az egyes kampányüzeneteket a tartalmukra, esetleg kinyilvánítójuk személyére alapozva értékelni. Az elérni vágyott politikai célkitűzések és a termékeny közéleti diskurzus mint a demokratikus nyilvánosság érdeke a kampány releváns elemei, érvényesülésük pedig joggal igényel magának a politikai beszéd körébe tartozó véleménynyilvánítások kapcsán is kiszámítható és előre látható döntéseket.

---