

A politikai reklámok szabályozása a magyar jogrendszerben

A tanulmány az elektronikus médiában jelentős korlátozás alá eső politikai reklámok hazai szabályozását tekinti át. Ismerteti a politikai reklám meghatározását és a médiatörvény előírásait, külön kitérve a társadalmi célú reklámok megítélésével kapcsolatos problémákra. Részletesen elemzi a politikai reklám tiltására irányuló kísérleteket: a politikai hirdetések közzétételének közszolgálati médiaszolgáltatókra való korlátozását, amit az 1/2013. (I. 7.) alkotmánybírósági határozat alaptörvény-ellenesnek nyilvánított; az Alaptörvény negyedik módosítását, amely a megsemmisített szabályokat beemelte az Alaptörvénybe, és amely a pártok számára kizárólag ingyen, a közszolgálati médiában tette volna lehetővé a hirdetések közzétételét. Az Alaptörvény negyedik módosítását érintő hazai és nemzetközi kritikák hatására végül elfogadták az Alaptörvény ötödik módosítását is, amelynek nyomán politikai reklám médiaszolgáltatásban továbbra is csak ellenérték nélkül, de már a kereskedelmi médiaszolgáltatások útján is közzétehető. A tanulmány végül bemutatja az ötödik módosítással összefüggésben módosított új, a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvénynek a politikai reklámok kampányidőszakban történő közzétételére vonatkozó részletes szabályait.

Reklám, társadalmi célú reklám

„A kereskedelmi kommunikációk üzleti, kereskedelmi célú üzenetek eljuttatását szolgálják a társadalom egészéhez vagy meghatározott célcsoportjához, valamely termék, szolgáltatás, gazdasági szervezet vagy márkanév megismertetését célozzák és nem közvetítenek politikai és közéleti tartalmú üzeneteket” (Sarkady, 2002: 143). A reklám a kereskedelmi kommunikáció része, az üzleti kommunikáció egyik formája, amelynek elsődleges célja áruk és szolgáltatások értékesítésének elősegítése. Tartalmát és tárgyát olyan tájékoztatás, nyilvános közlés képezi, amely valamilyen áru értékesítését vagy szolgáltatás igénybevételét kívánja előmozdítani, illetve az áru megismertetését, a vállalkozás népszerűsítését célozza (gazdasági célú reklám). Léteznek azonban politikai, szociális, kulturális vagy tudományos céllal rendelkező reklámok vagy hirdetések is, amelyek nemcsak haszonszerzésre törekednek kizárólag, illetve köztevéők gazdasági érdekeit kívánják előmozdítani, hanem valamilyen közérdekű témát érintenek, vagy egy fontos társadalmi vitára reagálnak (társadalmi célú reklámok). A reklám célja lehet valamilyen társadalmi hatás elérése, a közösség szempontjából fontos eseményre történő figyelemfelhívás, rendezvényen való részvételre buzdítás vagy közcélok népszerűsítése is. A közéletben résztvevő politikai, szociális, kulturális közlések egy része is reklám formájában jelenik meg.

A politikai reklám fogalma

A politikai reklámok is a véleménynyilvánítás szabadságának részét képezik, egyben politikai beszédnek is minősülnek, a közéleti kommunikáció egyik formáját képviselik; nem gazdasági tevékenységeket hirdetnek, hanem egy politikai párt vagy mozgalom népszerűsítését, megismertetését, illetve valamely politikai cél előmozdítását szolgálják. Sokféle érvelés lehet felsorakoztatni amellett, hogy miért szükséges a politikai reklámok közzétételének tilalma (például a politikai hirdetések lehetővé tétele a nagyobb és gazdagabb pártoknak kedvez; a politikai viták torzulásának megakadályozása; a viták színvonalának megőrzése; a médiaszolgáltatók függetlenségének és pártatlanságának védelme; az elektronikus média erőteljesebbnek, befolyásolóbbnak vélt jellege; a választási kampány költségeinek korlátozása), de a közzététel mellett is felhozhatók érvek (például lehetővé teszik, hogy a pártok közvetlenül szólítsák meg választóikat és ismertessék nézeteiket; tájékoztatást valósítanak meg). A legtöbb ország valamilyen

módon tiltja a politikai reklámok, választási hirdetések közvetítését vagy korlátozza azok választási és népszavazási kampányidőszakon kívüli közzétételét az elektronikus médiumokban, illetve speciális szabályokat ír elő a választási kampányidőszakokra is.

Politikai reklámok a médiaszabályozásban

A politikai reklámokat a magyar jogrendszer is jelentős mértékben korlátozza, kiemelt figyelmet fordítva a rádióban és a televízióban történő közzétételre. A sajtóról szóló 1986. évi II. törvény (sajtótörvény) még nem tett említést a politikai reklámokról, a régi médiatörvény, a rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény (Rttv.) viszont korlátozta a politikai reklámok¹ közzétételét. Az Rttv. úgy rendelkezett, hogy politikai reklámokat a televízióban és a rádióban csak választási időszakban, a választásokról szóló szabályok szerint lehet közzétenni, azon kívül kizárólag már elrendelt népszavazással összefüggésben közölhetőek. Választási és népszavazási kampányidőszakon² kívül politikai hirdetés közzététele tilos (Rttv. 11. §).

A politikai reklámokra az új médiatörvény, a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CXXXV. törvény (médiatörvény, Mttv.) is tartalmaz előírásokat, szigorúan korlátozva bemutatásukat. A médiatörvény meghatározása szerint 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” (Mttv. 203. § 55. pont).³ Politikai hirdetésnek csak olyan közlemény minősül, amelyben valamely párt vagy politikai mozgalom felismerhetően megjelenik. A politikai reklám eredeti definíciója az „ellenérték fejében vagy anélkül közzétett” kitétel is tartalmazta, ám miután az Alaptörvény negyedik módosítása azt mondta ki, hogy a politikai reklám csak ingyenes lehet, a kitétel a meghatározás módosításával kikerült a szövegből. A politikai reklámot médiaszolgáltatásban csak választási kampányidőszakban a választási eljárásról szóló törvény szabályai szerint lehet közzétenni, illetve már elrendelt népszavazással összefüggésben lehet közzétenni (Mttv. 32. § (3) bek.), viszont ilyen nemcsak politikai párt és mozgalom tehet közzé, hanem a kormány is:

- a politikai reklám tartalmáért a médiaszolgáltató nem felel, viszont amennyiben a közzétételére irányuló igény megfelel a választási eljárásról szóló törvény szabályainak, úgy mérlegelés nélkül köteles közzétenni azt (Mttv. 32. § (3) bek.);
- a közzétételekor a közzététel megrendelőjét egyértelműen meg kell nevezni (Mttv. 32. § (4) bek.);
- a politikai reklám közzétételének megrendelője, továbbá az, akinek ezek közzétételéhez érdeke fűződik, a közzététel időpontja kivételével nem gyakorolhat szerkesztői befolyást a médiaszolgáltatásra (Mttv. 32. § (1) bek.);
- a politikai reklámnak – e jellegét tekintve – azonnal felismerhetőnek és más médiatartalmaktól megkülönböztethetőnek (lineáris médiaszolgáltatásban optikai és akusztikus módon történő figyelemfelhívás) kell lennie (Mttv. 32. § (2) bek.).

A közszolgálati és a közösségi médiaszolgáltatásban közzétett hír- és politikai tájékoztató műsorszámokban rendszeresen szereplő bemondók, riporterek, hírolvasók nem jelenhetnek meg vagy szerepelhetnek politikai reklámban (Mttv. 36. § (4) bek.). A politikai reklámokra vonatkozó rendelkezések betartását a Médianács felügyeli hatósági hatáskörében, a 32. § (7) bekezdés kivételével (Mttv. 182. bh) pont), amelynek betartatása a Médiahatóság hatáskörébe tartozik (Mttv. 184. (1) bek. ca) pont).

1 „Rttv. 2. §, 39. Politikai hirdetés olyan műsorszám, amely párt, politikai mozgalom

a) választásokon való részvételének, sikeres szereplésének, jelöltjének, népszavazási kezdeményezésének támogatására szólít fel, befolyásol, b) nevét, tevékenységét, céljait, jelszavát, emblémáját, a róla alkotott képet népszerűsíti.”

2 A választási kampány első időszakát a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény 4. §-a és 40. §-a a választás kitűzésétől a szavazást megelőző nap 0 óráig tartó időtartamban határozta meg. A választás kitűzése legkésőbb 72 nappal a szavazás napja előtt történt meg.

3 Módosította a 2013. évi CXXXI. törvény 9. § (3) bekezdés d) pontja.

A korábbi választási törvény szabályai

További szabályokat határozott meg a korábbi választási törvény, a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény. A törvény foglalkozott a plakátok közzétételével (42. §), a politikai hirdetések közzétételével (93. §, 106. §) szabályozta a rádió- és televízió-közvetítéseket (44. §) és a médiakampánnyal kapcsolatos jogorvoslati lehetőségeket (44/A. §). A törvény alapján kampányidőszakban a jelölő szervezetek, jelöltek azonos feltételekkel tehetek közzé politikai hirdetéseket a médiaszolgáltatókban. A médiaszolgáltatóknak ennek megfelelően egyenlő hozzáférést kellett biztosítaniuk a pártoknak a politikai hirdetések közzétételéhez. A politikai hirdetéshez véleményt, értékelő magyarázatot fűzni tilos (44. §).⁴

A törvény az országgyűlési képviselők, valamint a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választási kampánya idején az országos, a körzeti, illetve a helyi közszolgálati médiaszolgáltatóknak a politikai hirdetéseknek legalább egy alkalommal ingyenesen történő közzétételét is előírta. Az előírások azt a célt szolgálták, hogy a kisebb, anyagilag rosszabbul álló pártok is médiafelülethez juthassanak. A közszolgálati médiumokon kívül azonban más médiaszolgáltatókat nem lehetett ilyen hirdetések közzétételére kötelezni. A politikai reklámokat tehát a korábbi szabályozás is szűk keretek közé szorította.

Említést érdemel az Alkotmánybíróság 60/2003. (XI. 26.) AB határozata, amely alkotmányosnak találta azt a fajta hozzáférési jogot, miszerint kampányidőszakban a jelölő szervezetek, jelöltek azonos feltételekkel tehetek közzé politikai hirdetéseket a műsorszolgáltatókban, ahogyan korábban a kampánycsend intézményét is.⁵ Az Alkotmánybíróság kiemelte:

„A médiának a közvélemény befolyásolásában különösen nagy szerepe van és különösen fontos az, hogy a választási kampányok időszakában a műsorszolgáltatás keretében érvényesülhessen a véleménynyilvánítás szabadságának, valamint a közérdekű adatok megismerésének joga.”

Az elektronikus médiumok ezért fokozott terhekkel sújthatók a véleménynyilvánítási szabadság demokratikus gyakorlásának biztosítása érdekében. Választások idején a jelöltek és a jelölő szervezetek esélyegyenlőségét megfelelően kell biztosítani, ennek része a politikai hirdetések közzétételének azonos feltételrendszere (azonos időszakban azonos díj, az adásidő diszkriminációmentes biztosítása) és az ingyenesen közzétehető hirdetés. A határozat csupán azért állapított meg mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet, mert sem a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény, sem a rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény nem tartalmazott a politikai hirdetéseknek a műsorszolgáltatók általi, a választási kampány időtartama alatt történő közlésével kapcsolatos speciális jogorvoslatot.

A politikai hirdetések kérdése az utóbbi években többször is megjelent az Alkotmánybíróság előtt annak kapcsán, hogy népszavazási kezdeményezéseket nyújtottak be a politikai hirdetések betiltásáról, amelyeket az Országos Választási Bizottság (OVB) elutasított, a határozatok ellen pedig kifogást nyújtottak be az Alkotmánybírósághoz. A 27/2008. (III. 12.) AB határozat egy ilyen, az OVB-nek egy országos népszavazási kezdeményezés tárgyában hozott határozata ellen benyújtott kifogást utasított el.⁶ Az elutasított népszavazási kérdés azt célozta, hogy párt, politikai mozgalom népszerűsítéséről szóló hirdetést ne lehessen közzétenni időszaki lapban, műsorszolgáltatóban vagy hírügynökségben, illetve szabadtéri reklámhordozón. Az Alkotmánybíróság szerint „[a] kiegyensúlyozott tájékoztatás megvalósulása érdekében a törvényhozó [...] korlátokat, feltételeket állíthat a politikai hirdetés közzétételére

4 A választási eljárásról szóló törvény korábbi szövege szerint: „44. § (1) A kampányidőszakban a műsorszolgáltatók a jelölő szervezetek, illetőleg a jelöltek számára azonos feltételekkel tehetnek közzé politikai hirdetést. A politikai hirdetéshez véleményt, értékelő magyarázatot fűzni tilos.” 5 39/2002. (IX. 25.) AB határozat.

6 Az Országos Választási Bizottság a 435/2007. (X. 24.) OVB-határozatával megtagadta a Fidesz és a KDNP országgyűlési képviselőcsoportja által benyújtott országos népszavazási kezdeményezésben javasolt kérdés hitelesítését. A kérdés a következő volt: „Egyetért-e Ön azzal, hogy törvény tiltsa meg politikai hirdetés sajtó és szabadtéri reklámhordozó útján történő közzétételét?”

vonatkozóan”, ám ez nem eredményezheti a pártok jogainak aránytalan korlátozását. Az Alkotmány 3. § (2) bekezdése értelmében ugyanis a politikai pártok „közreműködnek a népakarat kialakításában és kinyilvánításában”, ezáltal sajátos közvetítő szerepet töltenek be az állam és a társadalom között. „A közvetítő szerephez szükségszerűen hozzátartozik, hogy a párt ismertesse és népszerűsítse a tevékenységét a választópolgárok számára, és ezzel befolyásolja a népakarat kialakulását.” A testület arra is utalt, hogy a politikai hirdetést a kérdésben foglaltak szerinti általánossággal tiltó törvény a szabad véleménynyilvánításhoz való jog aránytalan és alkotmányellenes korlátozását is eredményezhetné.

A 44/2008. (IV. 17.) AB határozat szintén helybenhagyta az OVB-nek egy országos népszavazás kitűzésére irányuló kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének hitelesítése tárgyában hozott elutasító határozatát.⁷ A határozat megismételte, hogy a politikai pártoknak az Alkotmány 3. § (2) bekezdése értelmében alapvető feladatuk van a népakarat kialakításában, amely a párt népszerűsítése, hirdetés közzététele nélkül nem valósítható meg. A pártok népakarat kialakításában betöltött szerepéhez hozzátartozik, hogy tevékenységüket nyilvános hirdetés útján ismertessék és népszerűsítsék. Az Alkotmánybíróság szerint azonban a vizsgált kérdésben tartott ügyszűrés és eredményes népszavazás alapján hozott törvény ezt a jogot nem csupán korlátozná, hanem – mivel a hirdetést kizárólag postai úton engedné meg – a nyilvános hirdetés lehetőségétől teljesen elzárna a pártokat. A határozat hozzátette, hogy a véleménynyilvánítás szabadsága „védelemben részesíti a politikai vélemények közlését és a politikai hirdetések megjelenítését. A kérdés alapján tartott eredményes népszavazás viszont a politikai tartalmú tömegkommunikáció betiltására kötelezné az Országgyűlést, ezért a politikai hirdetést a kérdésben foglaltak szerint korlátozó törvény a szabad véleménynyilvánításhoz való jog aránytalan és ezért alkotmányellenes korlátozását is eredményezné.”

A politikai reklámok új szabályozása és az 1/2013. (I. 7.) AB határozat

2012-ben benyújtották az új választási eljárásról szóló törvényjavaslatot,⁸ és az országgyűlés 2012. november 26-án elfogadta a választási eljárásról szóló törvényt.⁹ A törvény 151. § (1) bekezdése értelmében politikai reklámot kampányidőszakban kizárólag a közszolgálati médiaszolgáltatásban lehetett volna közzétenni, míg más médiaszolgáltatásban, így a kereskedelmi televíziókban és rádiókban megtiltotta volna a választási hirdetéseket. A 151. § (3) bekezdés értelmében a szavazást megelőző 48 órában még a közszolgálati médiaszolgáltatók sem tehettek közzé politikai hirdetést. A 152. § (5) bekezdés a politikai hirdetések filmszínházakban való közzétételét is tiltotta kampányidőszakban. Megjegyzendő, hogy a törvényjavaslat eredeti szövege csak a nyomtatott sajtótermékekben (országos napilapban, országos hetilapban, nem országos terjesztésű időszakos lapban, országos terjesztésű időszakos lapban, folyóiratban) tette volna lehetővé meghatározott feltételekkel a fizetett politikai reklám közzétételét a választási kampányidőszakban, míg az internetes sajtótermékekben és hírportálokon kifejezetten tiltotta volna azok közzétételét. Ez utóbbi tilalom végül nem került bele az elfogadott törvény szövegébe.

A köztársasági elnök azonban nem írta alá a törvényt, hanem az Alkotmánybírósághoz fordulva előzetes normakontroll keretében indítványozta a törvény egyes rendelkezéseinek, köztük a választási kampányt szabályozó több rendelkezés Alaptörvénnyel való összhangjának előzetes vizsgálatát.

Az Alkotmánybíróság az 1/2013. (I. 7.) AB határozatában alaptörvény-ellenesnek nyilvánította – egyebek között – a törvény 151. §-át és a 152. § (5) bekezdését. Az indokolás szerint a 151. § minden más médiaszolgáltatásban, így a közszolgálati nem minősülő televíziókban és rádiókban megtiltotta a politikai kommunikáció e fajtáját, ami azzal járt volna, hogy „a politikai reklámozás lehetősége éppen a társadalomhoz legszélesebb körben eljutó médiumok esetében szűnik meg. A tiltás tehát a választási kampányban folytatott politikai véleménynyilvánítás jelentős korlátozása.” [93] A testület már korábban is rámutatott arra, hogy: „A médiának a közvélemény befolyásolásában

⁷ Az Országos Választási Bizottság a 391/2007. (X. 10.) OVB-határozatával megtagadta azon országos népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének a hitelesítését, amelyen a következő kérdés szerepelt: „Egyetért-e Ön azzal, hogy a jelen kérdésben megtartott népszavazást követő év január 1-jétől politikai pártok politikai hirdetéseket kizárólag a választásra jogosultak lakcímére postázott levélküldemények útján tehessenek közzé?”

⁸ T/8405. számú törvényjavaslat a választási eljárásról, <http://www.parlament.hu/irom39/08405/08405-0065.pdf> (utolsó letöltés: 2014. január 6.).

⁹ Lásd <http://www.parlament.hu/irom39/08405/08405-0073.pdf> (utolsó letöltés: 2014. január 6.).

különösen nagy szerepe van, és különösen fontos az, hogy a választási kampányok időszakában a műsorszolgáltatás keretében érvényesülhessen a véleménynyilvánítás szabadságának, valamint a közérdekű adatok megismerésének joga.”¹⁰ A politikai reklámozás mindenekelőtt a választáson induló pártok, jelölő szervezetek véleménynyilvánítását érinti, aminek különös súlyt ad, hogy az Alaptörvény VIII. cikke szerint a pártok sajátos alkotmányos feladata, hogy közreműködjenek a nép akaratának kialakításában és kinyilvánításában. „A pártok népakarat kialakításában betöltött szerepéhez hozzátartozik az, hogy tevékenységét nyilvános hirdetés útján ismertesse és népszerűsítse.”¹¹

Az Alkotmánybíróság azt is hangsúlyozta, hogy a politikai reklámok közzétételének korlátozása nemcsak a pártok, hanem minden személy és szervezet szólásszabadságát érinti. 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. Érinti a közszolgálatnak nem minősülő médiaszolgáltatások szabadságát is, hiszen a törvény a médiatartalmak szerkesztésének újabb korlátját vezette be, méghozzá a politikai kommunikáció terén. A politikai reklámok közzétételének kérdése kapcsolatban áll az információszabadság alapjogával, azon belül a választópolgárok tájékozódáshoz való jogával is. A 151. § tehát az Alaptörvény IX. cikkében foglalt szólás- és sajtószabadságot átfogóan érintette. [94]

A határozat ezt követően megvizsgálta, hogy a mediaszolgáltatásokban közzétett politikai reklámozás korlátozására más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan került-e sor. Az Alkotmánybíróság emlékeztetett arra, hogy a mediaszolgáltatások kiemelkedő társadalmi hatására, befolyásoló erejére tekintettel sajátos kötelezettségek írhatók elő azok működésére, és a választási kampánnyal kapcsolatban is léteznek olyan indokok, amelyek a média működését (is) korlátozhatják. [95]

„...a mediaszolgáltatások kiemelkedő befolyásoló hatására tekintettel a törvényhozónak e körben akkor is lehetősége van – a választáson induló politikai pártok esélyegyenlőségét tiszteletben tartva – bizonyos többletkötelezettségek megállapítására, ha egyébként a kampánytevékenységet általában nem korlátozza. A választói akarat zavartalan kialakításának és kinyilvánításának célja érdekében azonban súlyosan aránytalan korlátozás a politikai reklám közzétételének [...] széleskörű tiltása, különösen akkor, amikor egyébként a törvényhozó jelentős mértékben leépíti a kampánytevékenységek korlátait.”

Tekintettel a politikai reklámoknak a véleménynyilvánítási és a sajtószabadsággal „meglévő sokrétű összefüggéseire”, alkotmányosan nem kerülhet sor közzétételük – törvény szerinti – tiltására a közszolgálati médián kívül sem. [97]

Bár a kiegyensúlyozott tájékoztatás megvalósulása érdekében a törvényhozó korlátokat, feltételeket állíthat a politikai hirdetés közzétételére vonatkozóan, a határozat szerint a törvény 151. § (1) bekezdése nem szolgálja a kiegyensúlyozott tájékoztatás megvalósulását, sőt azzal ellentétes eredményre vezethet. A rendelkezés ugyanis éppen a választópolgárokhoz legszélesebb körben eljutó médiatípus esetében tiltotta meg – a választói akarat befolyásolásán túl – a tájékoztatást is megvalósító politikai reklámok közzétételét. [98] Nem szolgálhat indokul a kampány költségeinek csökkentése sem. Egyrészt a korlátozás önmagában nem állt közvetlen összefüggésben a kampány költségeivel, tekintettel arra, hogy a törvény nem szabályozta „a többi kampányeszköz költségcsökkentő használatát”, másrészt kampányköltségek csökkentésének van a szólás- és a sajtószabadságot kevésbé korlátozó eszköze. [99] Minderre tekintettel az Alkotmánybíróság alaptörvény-ellenesnek ítélte a politikai reklámok közzétételének választási kampányban való tiltását a mediaszolgáltatásokban. [100]

A határozat alaptörvény-ellenesnek találta azt a rendelkezést is, amelynek értelmében a közszolgálati mediaszolgáltató sem tehetett közzé politikai reklámot a szavazást megelőző 48 órában. Az Alkotmánybíróság már kimondta, hogy a mediaszolgáltatók választási kampányban való részvételére abban az esetben is előírható

10 60/2003. (XI. 26.) AB határozat.

11 44/2008. (IV. 17.) AB határozat.

kampánycsend-jellegű kötelezettség, ha az általános kampánycsend jogintézményét a törvényhozó megszünteti. [101] Önmagában nem aránytalan korlátozás, ha a médiaszolgáltatásban a politikai reklámok közzétételére a választást megelőző 48 órán belül egyáltalán nem kerülhet sor. „Egy ilyen korlátozást a választói akarat befolyásmentes kinyilvánításának célja indokolhat.” Mivel azonban az Alkotmánybíróság a politikai reklámok közzétételére vonatkozó legfontosabb szabályt – a közszolgálatnak nem minősülő médiaszolgáltatásokat érintő tiltást – alaptörvény-ellenesnek minősítette, szoros tartalmi összefüggés alapján a törvény 151. § (3) bekezdését is alaptörvény-ellenesnek találta. [102] A filmszínházak esetében pedig még azok a speciális indokok sem állnak fenn, amelyek a médiaszolgáltatásokra sajátos korlátozó előírásokat tehetnek szükségessé. Ebben az esetben – miután a törvényhozó a kampánytevékenység általános korlátozását megszüntette – a politikai hirdetések tilalmának nincs alkotmányos indoka. [103]

A határozathoz több alkotmánybíró is különvéleményt fűzött. Lenkovics Barnabás különvéleményében hangsúlyozta, hogy kiemelkedően fontos új jelenség az úgynevezett politikai piac működése, különösen a politikai reklám- és marketingtevékenység folytatása, amelynek fő eszközeit az üzleti alapon működő kereskedelmi médiumok jelentik.

„A mögöttük álló koncentrált tulajdonosi hatalmak ugyanolyan, vagy még nagyobb mértékben veszélyeztethetik a választások és a demokrácia tisztaságát, mint a »korlátlan« állami közhatalom. A demokratikus jogállamnak ugyanolyan kötelessége a választójog és a demokrácia intézményes védelme ezzel a veszéllyel szemben, mint az esetleges állami túlhatalommal szemben.” [177]

Ezért a politikai reklámra és a politikai hirdetésre vonatkozó szabályok alkotmányosan elfogadhatóak. Pokol Béla szerint sem alaptörvény-ellenes a politikai hirdetések közszolgálati médiumokra való szűkítése a választási kampány során [180], illetve a kereskedelmi tömegmédiumok politikai kampányból való kizárása. A korlátozás a választási kampány legköltségesebb tételét képes radikálisan csökkenteni, mert:

„...a kereskedelmi televíziók politikai reklámjai a percenkénti többmillió költségekkel a tapasztalatok szerint az összes pártot adósságba kergetik, és a politikai korrupció egyik legfőbb oka épp a választási kampányokhoz szükséges sok százmillió és milliárdos összegek előteremtése.”

A szabályozás alapvetően megfelelően fekteti le a közmédiára korlátozott választási kampányok lefolyásának szabályozását, viszont megfontolásra érdemesnek tartja további alaptörvényi követelmények előírását ahhoz, hogy ne legyen gond a mindenkori kormánypártok és az ellenzék médiához való egyenlő mértékű hozzáféréseivel. [191]

Szívós Mária elismerte, hogy a politikai reklám közzétételét korlátozó szabály korlátozza a véleménynyilvánításhoz fűződő alapjogot, ám távolról sem szükségtelenül avagy aránytalan módon. A kereskedelmi médiumok politikai reklám közvetítéséből történő kizárását több szempontból is indokoltnak tartja. [219] Egyrészt fontos alkotmányos érték, hogy valamennyi jelölő szervezet (párt) egyenlő eséllyel induljon a politikai versenyben (kampányban). Másrészt:

„...a választási eljárás demokratikusabb lebonyolítását szolgálja az, hogy a jelölő szervezetek egyenlő mértékben, teljesen egységes szabályok mentén, és ingyenesen jutnak hozzá a média eszközeihez, ezáltal megvalósítva egyrészt a pártok közötti esélyegyenlőséget, másrészt pedig a választói akaratnak a média »túlhatalmával« szembeni védelmét.”

Az ingyenesség és a szabályozás egységessége a pártfinanszírozás mögött rejlő visszaélések és egyéb törvénysértések, végső soron a korrupció visszaszorítását is elősegíti. [220] Ezért a választói akarat zavartalan és nemkívánatos körülmények befolyásától mentes kialakítása, illetve kinyilvánítása, a jelölő szervek politikai versengésében megvalósuló esélyegyenlősége, valamint a politikai korrupció elleni hatékonyabb küzdelem érdekében a kereskedelmi média politikai reklámközvetítésből történő kirekesztése szükséges és arányos korlátozásnak tekinthető. [221]

Szívós szerint a választói vélemény nemkívánatos elemek befolyásától mentes formálása és a választói akarat szabad kifejezése, valamint a kampányfinanszírozás tisztasága az állam demokratikus működését szolgáló kiemelten fontos államcélnek tekintendő, amely a véleménynyilvánítás szabadságával szemben is elsőbbséget élvez.

„Alkotmányos értéként kezelendő ezért a politikai versenyben a jelölő szervezetek számára biztosított valódi esélyegyenlőség, valamint a választói vélemény kialakításának védelme a fogyasztói társadalom logikája szerint működő kereskedelmi média marketing- és bulvár-szemléletétől.”

E célok és értékek a véleménynyilvánítás szabadsága korlátozásának alkotmányosan elfogadható és méltányolható indokai. [223] Hozzátette még, hogy a politikai hirdetések filmszínházakban történő közzétételét korlátozó rendelkezés alkotmányosságának megítélése jóval alaposabb, a szóban forgó médium speciális jellegéből eredő sajátosságokat is figyelembe vevő vizsgálatot kíván, ezt azonban a határozat elmulasztja, csupán a korábbi vizsgálat megállapításaira utal vissza. [224]

Az Alkotmánybíróság tehát kimondta, hogy a véleménynyilvánítás és a sajtó szabadságának aránytalan korlátozása, ezért alaptörvény-ellenes az a szabály, amely a politikai hirdetések közzétételét kampányidőszakban kizárólag a közszolgálati médiaszolgáltatók számára engedte meg. A választási kampányban folytatott politikai véleménynyilvánítás jelentős korlátozása, illetve a kiegyensúlyozott tájékoztatás megvalósulásának akadályozása valósul meg azáltal, hogy nem folytatható kampány a társadalomhoz legszélesebb körben eljutó médiumok, a kereskedelmi médiaszolgáltatók útján. A politikai reklámok közzétételének korlátozása nemcsak a pártok, hanem minden személy és szervezet véleménynyilvánítási szabadságát érinti, a közügyek megvitatásában ugyanis mindenki részt vehet. Az Alkotmánybíróság nem fogadta el azt az érvet sem, hogy a politikai kampány tiltása a kereskedelmi médiában azt a célt szolgálja, hogy a pártok egyenlő esélyekkel induljanak a választásokon. A kampányköltségek csökkentésére pedig a véleménynyilvánítás és a sajtó szabadságát kevésbé korlátozó eszköz is rendelkezésre áll.

Az Alaptörvény negyedik módosítása és az új választási törvény

2013. február 8-án benyújtották az Alaptörvény negyedik módosítását célzó törvényjavaslatot,¹² és az Országgyűlés 2013. március 11-én elfogadta az Alaptörvény negyedik módosítását, amely április 1-jén lépett hatályba. A módosítás elsősorban az Alkotmánybíróság által nagyrészt megsemmisített Átmeneti rendelkezések szövegét emelte be az Alaptörvény főszövegébe, illetve olyan rendelkezéseket is rögzített, amelyeket az Alkotmánybíróság korábban már alkotmányellenesnek talált. Az Alaptörvény negyedik módosítása az Alaptörvény véleménynyilvánítás szabadságát kimondó IX. cikket is jelentős mértékben megváltoztatta, és a politikai reklámokra, illetve a választási kampányra vonatkozó korlátokat beemelte az Alaptörvénybe, amely eredeti megfogalmazásában nem tartalmazta azokat.¹³

12 T/9929. számú törvényjavaslat Magyarország Alaptörvényének negyedik módosításáról, <http://www.parlament.hu/irom39/09929/09929.pdf>; <http://www.parlament.hu/irom39/09929/09929-0055.pdf> (utolsó letöltés: 2014. január 6.).

13 A javaslat 5. cikke szerint: „(3) A demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges megfelelő tájékoztatás érdekében, sarkalatos törvényben meghatározottak szerint, az országos támogatottsággal rendelkező pártok és más jelölő szervezetek számára az országgyűlési képviselők és az európai parlamenti képviselők választását megelőzően ingyenesen és egyenlő feltételek mellett biztosítani kell a választási politikai hirdetések közszolgálati médiaszolgáltatásokban való közzétételét. Sarkalatos törvény más választási politikai hirdetések közzétételét korlátozhatja.”

„IX. Cikk (3) 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.”¹⁴

A IX. cikk (3) bekezdése szerint politikai reklám médiaszolgáltatásban kizárólag ellenérték nélkül közölhető, és a választásokat megelőző kampányidőszakban az országos listát, illetve az európai parlamenti választási listát állító pártok, jelölő szervezetek számára politikai reklám kizárólag a közszolgálati médiaszolgáltatókban, egyenlő feltételek mellett tehető közzé. A módosítás tehát mind a közszolgálati, mind a kereskedelmi médiában – a rádiókban és a televíziókban – tiltotta a fizetett politikai hirdetések közzétételét, amely tilalom a kampányidőszakra és az azon kívüli időszakra egyaránt kiterjedt. Ugyanakkor az országgyűlési és az európai parlamenti képviselők választásán listát állító jelölő szervezetek számára választási kampányidőszakban biztosította a politikai reklámok ingyenes és egyenlő alapon való közzétételének lehetőségét a közszolgálati médiumokban. A módosítás egyáltalán nem érintette a nem médián keresztül történő politikai hirdetéseket (például a plakátokat, a szórólapokat).¹⁵

A IX. cikk (3) bekezdése tehát a politikai reklám közzétételét az alábbi megszorításokkal, korlátozásokkal tette lehetővé:

- a kereskedelmi és a közszolgálati médiában kizárólag ingyenesen, ellenérték nélkül tehető közzé, tehát nem lehet fizetett;
- az országgyűlési képviselők és az európai parlamenti képviselők választásánál kampányidőszakban csak a közszolgálati médiában tehető közzé egyenlő feltételekkel, a kereskedelmi média útján nem.

Nem sokkal később, 2013. április 8-án az Országgyűlés másodsorra is elfogadta az új választási törvényt, a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvényt (Ve.), amely az Alaptörvény negyedik módosításán alapulva kimondta, hogy a médiaszolgáltató a politikai reklámokat egyenlő feltételek mellett teheti közzé, illetve csak a közszolgálati médiaszolgáltatásban lehet közzétenni az országgyűlési képviselők általános választásán országos listát állító jelölő szervezet, valamint az Európai Parlament tagjainak választásán listát állító jelölő szervezet által, illetve érdekében (Ve. 147. § (1), (10) bek.). Kampányidőszakban tehát az országos listát állító jelölő szervezetek csak a közszolgálati médiaszolgáltatóknál tehetnek volna közzé politikai reklámot. Ugyanakkor ez a korlátozás nem vonatkozott azokra a jelölő szervezetekre, amelyek országos listát nem, de egyéni választókerületben jelöltet állítottak, valamint a független jelöltekre. Az országos listát nem állító jelölő szervezetek számára nem volt kötelező, hogy csak a közszolgálati médiaszolgáltatásban tegyenek közzé politikai reklámokat, így szabadon dönthettek arról, hogy hol hirdessenek. A szabályozás tehát részben lehetővé tette a politikai reklámok közzétételét valamennyi médiaszolgáltató számára, de csak a kis, listát nem állító pártok esetében. A választási törvény az Alaptörvénynek megfelelően azt is kimondta, hogy a politikai reklám közzétételéért a médiaszolgáltató ellenszolgáltatást nem kérhet és nem fogadhat el (Ve. 147. § (3) bek.). Így a kereskedelmi rádiók és televíziók az országos listát nem állító jelölő szervezetek és a független jelöltek hirdetéseit ingyen közzétehetnék volna ugyan, de ellenszolgáltatást nem kérhettek érte, és nem is fogadhattak el.

A törvény külön szabályokat határozott meg a közszolgálati médiaszolgáltatókra. Eszerint a közszolgálati műsorszolgáltatók az országgyűlési választást megelőző kampányidőszakban a Nemzeti Választási Bizottság által – valamennyi országos lista és egyéni választókerületi jelölt jogerős nyilvántartásba vételét követően – meghatározott

¹⁴ Az Alaptörvény IX. cikkének eredeti megfogalmazása: „IX. Cikk (1) Mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához. (2) Magyarország elismeri és védi a sajtó szabadságát és sokszínűségét, biztosítja a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatás feltételeit. (3) A sajtószabadságra, valamint a médiaszolgáltatások, a sajtótermékek és a hírközlési piac felügyeletét ellátó szervezetre vonatkozó részletes szabályokat sarkalatos törvény határozza meg.” Meg kell jegyezni, hogy a negyedik módosítás semmit sem változtatott a IX. cikk (1)–(2) bekezdéseiben, csupán újabb bekezdésekkel egészítette ki a IX. cikket, illetve a korábbi (3) bekezdés számozása a (6) bekezdésre változott.

¹⁵ Háttéranyag az Alaptörvény negyedik módosításához, 16. o. <http://www.kormany.hu/download/0/09/d0000/VB%20-%20Alapt%3%B6rv%3%A9ny%20h%3%A1tt%3%A9r%20130411.pdf> (utolsó letöltés: 2014. január 6.).

számú alkalommal és időtartamban kötelesek közzétenni az országos listát állító jelölő szervezetek, az országos listát nem, de egyéni választókerületi jelöltet állító jelölő szervezetek, valamint a független jelöltek politikai reklámjait (Ve. 147. § (6) bek.). Az országgyűlési választásokat megelőző kampányidőszakban az országos listát állító szervezetek rendelkezésére álló műsoridő tartama összesen 600 perc, amelyet médiaszolgáltatóként, az országos listák között egyenlő arányban kellett felosztani. Az országos listát nem, de egyéni választókerületi jelöltet állító jelölő szervezetek, valamint a független jelöltek rendelkezésére álló műsoridőt – amelynek tartama jelöltenként az egy országos listára jutó műsoridő harmincad része – médiaszolgáltatóként, a jogerősen nyilvántartásba vett jelöltek számának arányában kellett megállapítani. Az európai parlamenti választásokon a rendelkezésre álló műsoridő tartama háromszáz perc, amelynek elosztása hasonló módon történt (Ve. 147. § (7)–(9) bek.).

A törvény ugyanakkor nem rendelkezett arról, hogy az önkormányzati, illetve a nemzetiségi önkormányzati választásokon ki és miként határozza meg a politikai reklám közzétételének módját, műsoridejét. A Ve. 301. §-a csupán annyit mondott ki, hogy a „helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán e törvény I–XII. Fejezetét az e fejezetben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni.” Ennélfogva nem volt egyértelmű, hogy a fenti választási kampányszabályokat miként kell alkalmazni a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán, illetve a nemzetiségi önkormányzati választásokon.

Míg a régi választási törvény alapján a televízióban és a rádióban kampányidőszakban úgy lehetett fizetett politikai reklámot közzétenni, hogy azok terjedelmét nem korlátozták, addig az új választási eljárásról szóló törvény értelmében a nagyobb, országos listát állító pártok kizárólag a közszolgálati médiában és csak szűk időkereten belül hirdethettek volna, amely műsoridőt – az összes szolgáltatóra tíz óra – ingyen és a listát állító szervezetek számára egyenlő arányban kellett biztosítani.

A politikai reklámok tilalmának kritikái

A kritikusok szerint az Alaptörvény negyedik módosítása nyíltan szembement az 1/2013. (I. 7.) AB határozat megállapításaival azzal, hogy az Alaptörvény részévé tette a korábban elfogadott választási törvény megsemmisített rendelkezéseit. Az országgyűlés az Alaptörvény negyedik módosításával felülírta az Alkotmánybíróság döntését, és a véleménynyilvánítás szabadságát alkotmány sértő módon korlátozó szabályt – a politikai hirdetések kereskedelmi médiában való közzétételének tiltását – tartalmilag az Alaptörvény részévé tette (Magyar Helsinki Bizottság – Eötvös Károly Intézet – TASZ, 2013a: 8; Magyar Helsinki Bizottság – Eötvös Károly Intézet – TASZ, 2013b: 3). Ennek következtében formálisan lehetetlenné vált, hogy az Alkotmánybíróság a jövőben ugyanazon indokok alapján egy későbbi törvény hasonló szabályainak alkotmányellenességét állapíthassa meg.¹⁶ Kérdés, hogy a politikai reklámoknak az Alaptörvény módosítása általi korlátozása megfelel-e az európai gyakorlatnak, összhangban áll-e az európai felfogással.

Van, aki szerint annak is jelentősége van, hogy a módosítás – a tiltás és az egyenlő feltételek biztosításának követelménye – nem vonatkozik a nyilvános hirdetőtáblákon elhelyezett politikai reklámokra. Kampányidőszakban a hirdetőtáblák ugyanolyan kiemelkedő jelentőséggel bírnak, mint a kereskedelmi médiumok, és mivel a hirdetőtáblák piacán – állítólag – a kormányzó pártokhoz közel álló üzleti csoportok vannak túlsúlyban, valószínűtlen, hogy a közszolgálati médiában az egyenlő feltételek biztosításának követelménye tényleges esélyegyenlőséget eredményezne (Magyar Helsinki Bizottság – Eötvös Károly Intézet – TASZ, 2013a: 8–9). Mások szerint igaz, hogy a nagyobb, több jelöltet állító vagy már parlamenti képvisellel rendelkező szervezetek is csak ugyanannyi reklámidőt kapnának, mint azok, amelyek az országos lista állításának csak a minimális feltételeit teljesítik. Ám a kampányszabályok csak látszólag kedveznek az esélyteleneknek azzal, hogy a nagyobb pártok, amelyek jelentős politikai befolyással és megfelelő forrásokkal rendelkeznek, még fizetett hirdetés formájában sem juthatnak több műsoridőhöz. Az ellenzék ugyanis elsősorban a fizetett politikai reklámok segítségével szólíthatná meg a potenciális választóit a kampány idején, amire nem kap lehetőséget. A közszolgálati médiumok alacsony nézettsége miatt viszont a nézők túlnyomó többsége

¹⁶ Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása (a médiával kapcsolatos részek). *Médiafigyelő*, 2013. március 13. <http://mediajogfigyelo.hu/index.php?do=a&id=3132> (utolsó letöltés: 2014. január 6.).

egyáltalán nem találkozna politikai hirdetéssel a képernyőn.¹⁷ Kérdés, hogy mi indokolja még az ingyenes reklám tilalmát is a kereskedelmi médiában, amely probléma amúgy nem merül fel, ha a kereskedelmi médiaszolgáltató egyáltalán nem biztosít ingyenes reklámfelületet (Delpérée et al., 2013: 37).¹⁸

A politikai reklámok korlátozását nemzetközi bíraltok is érték. Az Európa Tanács alkotmányjogi tanácsadó testülete, a Velencei Bizottság (Joggal a demokráciáért Európai Bizottság) az Alaptörvény negyedik módosítását vizsgáló CDL-AD(2013)012. számú véleményében a politikai reklámok korlátozására is kitért. A Bizottság utalt az *Animal Defenders International v. Egyesült Királyság-ügyre*,¹⁹ amelyben a strasbourgi bíróság kimondta, hogy a fizetett politikai reklámok brit tilalmát kiegyensúlyozta az a tény, hogy a politikai pártok szabadon reklámozhatták magukat pártpolitikai, választási és népszavazási kampányműsorokon keresztül. Így a bíróság figyelembe vette, hogy egy pártokon alapuló demokráciában a politikai pártoknak képeseknek kell lenniük arra, hogy terjeszthessék nézeteiket a választások előtt. Ezzel szemben Magyarországon szinte egyetlen brithoz hasonló szabály sincs, ezért a nagy-britanniai helyzet egészen más, mint a magyar (41–43.). A Bizottság hangsúlyozta, hogy „a politikai hirdetések korlátozását az adott tagállam jogi hátterének fényében kell vizsgálni”. Amikor a politikai hirdetések a választási kampányban korlátozzák, a korlátozásokat meggyőző módon kell indokolni, hogy azok szükségesek egy demokratikus társadalomban. A magyar hatóságok szerint a politikai hirdetések tiltása a kereskedelmi televízióban „a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges megfelelő tájékoztatást, valamint az esélyegyenlőség biztosítását” célozta. Ám a Bizottság szerint ez nem elégséges indok bármely kereskedelmi médiában megjelenő politikai hirdetés választások előtti tilalmához (44).

A Bizottság nagy jelentőséget tulajdonított az 1/2013. (I. 7.) AB határozatban foglaltaknak is, miszerint a politikai hirdetések tilalma a kereskedelmi televíziókban a médiának éppen azt a típusát célozza meg, amely a szavazók legszélesebb körét éri el:

„Mivel a kormánynak általában több lehetősége van a nyilvános megjelenésre, a kormányzó pártok helyzetét közvetve már az is elősegíti, hogy a kormányzati tevékenységek és nyilatkozatok révén médiafelülethez jutnak. A politikai hirdetések teljes tilalma a kereskedelmi médiumokban – amelyeket Magyarországon szélesebb körben használnak, mint a közszolgálati médiát – egy fontos lehetőségtől fosztja meg az ellenzéki pártokat a tekintetben, hogy nézeteiket hatékonyan közöljék, és így ellensúlyozzák a kormány domináns pozícióját a médiamegjelenések terén” (45).

Végül, ami a szabályozási szintet illeti, az Alaptörvény IX. cikkének (3) bekezdése a negyedik módosítás által bevezetett egyik, meglehetősen részletes rendelkezés, amelynek időnkénti módosítása szükséges lehet, ezért általában rendes jogszabályokban szabályozzák. E rendelkezések alkotmányos szintre történő emelésével viszont kivonják őket az alkotmányos felülvizsgálat alól (47.).²⁰

Az Európai Parlament által elfogadott, Magyarországot elítélő úgynevezett Tavares-jelentés 44. pontja is aggodalmának adott hangot az Alaptörvény negyedik módosításában foglalt azon rendelkezés hatásai miatt, amely betiltja a kereskedelmi médiában a politikai hirdetéseket, „mivel ez – bár a rendelkezés kinyilvánított célja a politikai kampányköltségek mérséklése és a pártok számára egyenlő esélyek teremtése volt – egyúttal veszélyezteti a kiegyensúlyozott tájékoztatást is”.²¹ Az Európai Bizottság pedig azt kifogásolta, hogy az európai parlamenti választási kampány idején is csak a közszolgálati médiában lehetett volna közzétenni politikai reklámokat.

17 Politikai reklám gyakorlatilag nincs, de pártüggyekben házalni lehet. *Népszabadság*, 2013. április 8. http://nol.hu/belfold/politikai_reklam_gyakorlatilag_nincs_de_partugyekben_hazalni_lehet (utolsó letöltés: 2014. január 6.).

18 Lásd <http://www.kormany.hu/download/c/e0/e0000/AVIS%204eme%20AMENDEMENT%20HU.PDF> (utolsó letöltés: 2014. január 6.).

19 *Animal Defenders International v. United Kingdom*; 2013. április 22., Application no. 48876/08.

20 Joggal a demokráciáért Európai Bizottság (Velencei Bizottság): Vélemény Magyarország Alaptörvényének negyedik módosításáról. Elfogadva a Velencei Bizottság 95. plenáris ülésén (Velence, 2013. június 14–15.), 720/2013. sz. vélemény. http://docs.alaptorveny.eu/VB_CD_L_AD_2013_012_HUN.pdf; angolul elérhető itt: <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD%282013%29012-e> (utolsó letöltés: 2014. január 6.).

21 Jelentés az alapvető jogok helyzetéről: magyarországi normák és gyakorlatok (az Európai Parlament 2012. február 16-ai állásfoglalása alapján) (2012/2130(INI)) – a Tavares-jelentés http://mediajogfigyelo.hu/uploads/files/15_Tavaresjelentes.pdf (utolsó letöltés: 2014. január 6.).

Ezzel szemben a korlátozás mellett érvelők arra mutatnak rá, hogy az a szabályozási megoldás, amely egyrészt kizárja az elektronikus médiában a fizetett politikai hirdetéseket, másrészt kampányidőszakban pozitív kötelezettségként előírja a médiaszolgáltatók számára a politikai reklámok ingyenes közzétételét, egyáltalán nem szokatlan az európai demokráciákban. Több európai állam – például Franciaország, Spanyolország – is hasonló modellt követ.²² Sőt, szemben több európai országgal – ahol a politikai reklámok teljesen tiltottak –, a módosítás nem tiltja a politikai reklámok közzétételét, csak a fizetett hirdetéseket zárja ki, illetve kampányidőszakban az egyenlőség biztosítása érdekében kizárólag a közszolgálati médiában teszi lehetővé a közzétételt.²³

A módosítás a választási kampány költségeinek csökkentése, a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges tájékoztatás, valamint a pártok esélyegyenlőségének biztosítása érdekében állapított meg új szabályokat a politikai reklámokra nézve. Az Alaptörvény negyedik módosításáról szóló törvényjavaslat indokolása szerint a módosítás a választási médiakampányt úgy kívánta szabályozni, a választási kampányban különös súllyal bíró lineáris médiaszolgáltatók területén úgy kívánt egyenlő esélyeket teremteni és a kampányra fordított költségeknek gátat szabni, hogy a választási hirdetéseket egyenlő feltételekkel és ingyenesen biztosítja a közszolgálati médiában az országos támogatottsággal bíró jelölő szervezeteknek.²⁴ A fizetett politikai hirdetés tilalma, valamint a választási kampány időszakában a politikai reklám tilalma a kereskedelmi médiában és annak korlátozása a közszolgálati médiára tehát azzal a céllal indokolható, hogy ne tegye lehetővé a gazdasági érdekcsoportok számára a választások aránytalan befolyásolását,²⁵ illetve hogy ne szerezzenek előnyt azok a pártok, csoportok, személyek, amelyek és akik jelentős anyagi háttérrel rendelkeznek, és ezáltal elkerülhetővé váljon a jelöltek közötti esetleges egyenlőtlenség, azaz biztosítani lehessen az egyenlő kampányfeltételeket az egyes jelöltek között (Delpérée et al., 2013: 33-37).

Ehhez kapcsolódó érv, hogy a fizetett politikai hirdetéseket azért kell megtiltani az elektronikus médiában, hogy ezáltal olcsóbbá tegyék a kampányt. A kereskedelmi médiaszolgáltatóknál történő piaci alapú reklámozás a választási kampányok egyik legdrágább eleme. A magas kampányköltségek miatt a kisebb és szerényebb anyagi lehetőséggel rendelkező pártok nem tudnak megjelenni ezen a felületen. A kis pártok kereskedelmi médiából való kiszorulása pedig indokolatlan előnyhöz juttatja a nagyobb vagy jobb anyagi helyzetben lévő támogatókkal rendelkező pártokat, így a különböző politikai pártok nem egyenlő eséllyel indulnak a választásokon, ami végső soron a demokrácia torzulásához is vezethet.²⁶ A politikai reklám ingyenessé tételével és az egyenlő feltételek biztosításával valósulhat meg a kiegyensúlyozott tájékoztatás is.

Egy másik érv szerint a szabályozás azt célozta, hogy a közéleti és politikai kérdések ne manipulatív hirdetési formában kerüljenek képernyőre, hanem a hír- és a közéleti műsorokban, ahol az érvek-ellenérvek csatájában mérkőzhetnek a vélemények és az ezeket képviselő közéleti szereplők. A közügyek vitatásának módja legyen inkább a diskurzus, és kevésbé a politikai marketing technikái.²⁷ Ezért indokolt, hogy a politikai kommunikáció e formája, a politikai üzenetek „spotos” népszerűsítése a lehető legszűkebb felületen jelenjen meg.

Az Alaptörvény ötödik módosítása

A kritikák hatására végül 2013 augusztusában benyújtották az Alaptörvény újabb, ötödik módosítását célzó törvényjavaslatot,²⁸ amelyet az Országgyűlés 2013. szeptember 16-án fogadott el, és amely október 1-jén lépett

22 Az Alaptörvény negyedik módosításának egyes kérdéseiről. Századvég Alapítvány, 2013. 13–15. o. <http://www.szazadveg.hu/files/hirek/nyegyedik-alkotmanymodositas.pdf> (utolsó letöltés: 2014. január 6.).

23 Háttéranyag az Alaptörvény negyedik módosításához. 17. o.

24 T/9929. számú törvényjavaslat Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása. Indokolás. 20–21. o. <http://www.parlament.hu/irom39/09929/09929.pdf> (utolsó letöltés: 2014. január 6.).

25 Memorandum. A magyar kormány észrevételei az Európai Parlamentnek az alapvető jogok magyarországi érvényesülésének helyzetéről szóló jelentéséhez. Budapest, 2013. július 2. 7. o.

26 Az Alaptörvény negyedik módosításának egyes kérdéseiről. Századvég Alapítvány, 2013. 14. o.; Az új magyar választási rendszer. Századvég Alapítvány, 2013. 44. o. <http://www.szazadveg.hu/files/hirek/az-uj-magyar-valasztasi-rendszerSzazadveg-tanulmany130802.pdf> (utolsó letöltés: 2014. január 6.).

27 Nagy Krisztina: Cinkelt címke. Mérték, 2013. június 3. <http://mertek.hvg.hu/2013/06/03/cinkelt-cimke/> (utolsó letöltés: 2014. január 6.).

28 T/12015. javaslat Magyarország Alaptörvényének ötödik módosításáról. <http://www.parlament.hu/irom39/12015/12015.pdf> (utolsó letöltés: 2014. január 6.).

hatályba. A módosítás a politikai reklámok közzétételét korlátozó IX. cikk (3) bekezdését a következő rendelkezéssel váltotta fel:

„(3) A demokratikus közvélemény kialakulásához választási kampányidőszakban szükséges megfelelő tájékoztatás érdekében politikai reklám médiaszolgáltatásban kizárólag ellenérték nélkül, az esélyegyenlőséget biztosító, sarkalatos törvényben meghatározott feltételek mellett közzétehető.”

Az új bekezdés értelmében politikai reklám médiaszolgáltatásban továbbra is csak ellenérték nélkül, ingyenesen közzétehető, ugyanakkor a korábbiakhoz képest politikai hirdetés kampányidőszakban nemcsak a közszolgálati, hanem a kereskedelmi médiaszolgáltatások útján is közzétehető. A politikai reklám közzétételére vonatkozó további feltételek meghatározását sarkalatos törvényre utalja azzal, hogy a feltételeknek biztosítaniuk kell a jelölő szervezetek közötti esélyegyenlőséget. Ennek megfelelően a kereskedelmi médiumok nem kötelesek ingyen politikai hirdetéseket sugározni a választási kampányidőszakban, ha viszont a politikai reklámok közzététele mellett döntenek, azt csak azonos feltételek alapján tehetik meg, azaz nem utasíthatják el egy-egy párt, jelölő szervezet hirdetését. A nyomtatott és az internetes sajtótermékekben politikai reklám továbbra is korlátozás nélkül, ellenérték fejében tehető közzé.

A kritikusok szerint az Alaptörvény ötödik módosítása a politikai hirdetések közzétételének szabályait csak látszólag változtatja meg. Bár a közszolgálati médiaszolgáltatókra történő korlátozás megszűnik, a korlátozás hatása valójában nem változik. Nincs rá alkotmányos indok, hogy kizárólag a médiaszolgáltatásokban megjelenő politikai hirdetésekre írjanak elő ingyenességet. Szerintük az Alkotmánybíróság is kimondta a korábbi szabályozást megsemmisítő 1/2013. (I. 7.) AB határozatában, hogy a médiaszolgáltatások útján közvetített politikai hirdetések kötelező ingyenességének nincs kényszerítő oka, és a jelölő szervezetek közötti esélyegyenlőség más úton is biztosítható (például felső összeghatár megállapítása a kampányra fordítható pénzeszközökre) (Magyar Helsinki Bizottság – Eötvös Károly Intézet – TASZ, 2013b: 3).

A politikai reklám ellenérték fejében való közzétételének tiltása ellenben súlyosan egyenlőtlen feltételeket hoz létre. A közszolgálati médiaszolgáltatók, amelyek szinte kizárólag állami támogatásból működnek, könnyedén megtehetik, hogy a piaci körülmények között értékes reklámpercekért akár főműsoridőben ingyenes politikai hirdetésekre fordítsanak. A kereskedelmi médiaszolgáltatókat viszont súlyos anyagi veszteség éri, ha csak ingyenesen, ellenérték nélkül tehetik közzé a politikai reklámokat.²⁹ Ez ellentétes a kereskedelmi médiumok alapvető működési elvével, hiszen azok létezési alapja a piacon értékesített reklámidő. Azzal, hogy csak ellenérték nélkül közvetíthetik a politikai hirdetéseket, kizárólag a belátásukon múlik majd, hogy a piaci alapon értékesíthető reklámidőben eljuttatják-e a pártok üzeneteit a választópolgárokhoz (Magyar Helsinki Bizottság – Eötvös Károly Intézet – TASZ, 2013b: 3). A kereskedelmi médiaszolgáltatók nem érdekeltek az értékes műsoridő ingyenesen történő rendelkezésre bocsátásában, közlési kötelezettségük pedig nincs, ezért várhatóan nem lesznek hajlandóak ingyen közölni a politikai pártok hirdetéseit. Van, aki szerint egy esetleges közlés esetén nem lenne életszerű, hogy egy ilyen szívességért a későbbi nyertes reklámozó párttól ne várnának megfelelő szívességet az érintett médiaszolgáltatók. A korlátozás ezért nemhogy lehetővé teszi a politikai reklámok közzétételét a kereskedelmi médiában, hanem kifejezetten akadályozza azt.³⁰ A politikai reklámok így kizárólag az alacsony nézettségű közszolgálati médiumokban lesznek láthatóak, hallhatóak, ami tovább korlátozza a politikai üzenetek választópolgárokhoz továbbításának lehetőségeit. A jelölő szervezetek politikai üzeneteihez való korlátozott hozzáférés következményeként sérül a véleménynyilvánítás szabadsága és ezzel összefüggésben a szabad választáshoz való jog hatékony érvényesítésének követelménye, „nem biztosítottak teljes mértékben a választásokat megelőző időszakban a valódi politikai vita feltételei” (Magyar Helsinki Bizottság – Eötvös Károly Intézet – TASZ, 2013b: 2–3).

29 Magyarország Alaptörvényének ötödik módosítása (a médiával kapcsolatos részek). *Média jogfigyelő*, 2013. szeptember 2. <http://mediajogfigyelo.hu/index.php?do=a&id=3476> (utolsó letöltés: 2014. január 6.).

30 Magyarország Alaptörvényének ötödik módosítása (a médiával kapcsolatos részek). *Média jogfigyelő*, 2013. szeptember 2.

A politikai reklámok szabályozása az új választási eljárásról szóló törvényben

Nem sokkal később, 2013. április 8-án az országgyűlés ismét elfogadta az új választási törvényt, a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvényt (Ve.), amely részletesen szabályozza a politikai reklámok kampányidőszakban³¹ történő közzétételét. 2013. október végén pedig benyújtották – egyebek között – a választási eljárásról szóló törvény módosítását célzó törvényjavaslatot is az Alaptörvény ötödik módosításával összefüggően, amely hatályon kívül helyezte a Ve. 147. § (6)–(10) bekezdéseit.³²

Politikai reklám vs. politikai hirdetés

A legfontosabb, hogy a törvény a közzététel helye és módja alapján különbséget tesz a politikai reklámok és a politikai hirdetések között. A politikai reklámot a médiatörvény meghatározásának megfelelően definiálja, azzal az eltéréssel, hogy a párt, a politikai mozgalom és a kormány alatt jelölő szervezetet és független jelöltet kell érteni.³³ A politikai hirdetés:

„...az ellenérték fejében közzétett, valamely jelölő szervezet vagy független jelölt népszerűsítését szolgáló vagy támogatására ösztönző, illetve azok nevét, célját, tevékenységét, jelszavát, emblémáját népszerűsítő, sajtótermékben közzétett médiatartalom vagy filmszínházban közzétett audiovizuális tartalom” (Ve. 146. § a)–b) pont).

A különbségtétel tehát nem tartalmi alapú: a törvény azt a politikai népszerűsítő médiatartalmat nevezi politikai reklámnak, amely műsorszámként médiaszolgáltatásban jelenik meg, és azt a médiatartalmat politikai hirdetésnek, amely sajtótermékben, illetve audiovizuális tartalomként filmszínházban jelenik meg. A törvény külön szabályozza a csak médiaszolgáltatásban megjelenő politikai reklám és a csak sajtótermékben megjelenő politikai hirdetés közzétételének feltételeit. A politikai reklám és a politikai hirdetés kedvezményezettje, azaz a népszerűsítés, támogatásra ösztönzés célja minden esetben valamely „jelölő szervezet vagy független jelölt” lehet. A kormány viszont nem tartozik ebbe a körbe, így a kormányzat hirdetéseit nem minősülnek kampányeszköznek, holott alkalmasak lehetnek arra, hogy közvetett módon vagy akár közvetlenül is kormánypárti jelölteket támogassanak. Fontos különbség még, hogy míg a politikai reklám csak ingyenesen közölhető, addig a hirdetés – tartalmától és formájától függetlenül – csak akkor minősül politikai hirdetésnek, ha ellenérték fejében teszik közzé. Az ellenszolgáltatás léte ugyanis a politikai hirdetés fogalmi elemét képezi. A politikai hirdetések ilyen tartalmú megfogalmazása azzal a következménnyel is járhat, hogy a nyomtatott és az internetes sajtó piacán kellő gazdasági erővel bíró politikai erő vagy szervezet megengedheti magának, hogy a befolyása alatt álló sajtótermékekben ellenérték nélkül, ingyen tegyen közzé politikai támogató tartalmakat, amelyek így nem minősülnek politikai hirdetésnek, így azok feltételei és korlátai sem vonatkoznak rájuk.³⁴

Kérdésként merülhet fel, hogy a politikai reklámokra és a politikai hirdetésekre vonatkozó korlátozás kiterjed-e az internetes tartalmakra, és ha igen, milyen módon. Az interneten megjelenő tartalom szabályozási sorsa attól függ, hogy internetes médiaszolgáltatásban, internetes sajtótermékben vagy más internetes tartalomban jelenik-e meg. Az interneten elérhető médiaszolgáltatásban (lekérhető médiaszolgáltatás) csak politikai reklám tud megjelenni, a politikai hirdetés fogalmilag kizárt, így minden esetben a politikai reklámokra vonatkozó szabályok és korlátok alkalmazandóak. Ezzel szemben az internetes sajtótermékekben (internetes újságokban és hírportálokon) csak politikai

31 A Ve. 139. §-a értelmében a választási kampányidőszak a szavazás napját megelőző 50. naptól a szavazás napján a szavazás befejezéséig tart. 32 T/12912. számú törvényjavaslat egyes törvényeknek az Alaptörvény ötödik módosításával összefüggő módosításáról, <http://www.parlament.hu/irom39/12912/12912.pdf> (utolsó letöltés: 2014. január 6.).

33 „203. § 55. 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.”

34 A választási eljárásról (a médiára vonatkozó részek). *Média jogfigyelő*, 2013. április 16. <http://mediajogfigyelo.hu/index.php?do=a&id=3219> (utolsó letöltés: 2014. január 6.).

hirdetés tud megjelenni, a politikai reklám fogalmilag kizárt. A politikai hirdetés lehet szöveges és audiovizuális tartalmú is (például kisfilm, videó). Az internetes sajtótermékekben megjelenő audiovizuális tartalom akkor sem számít politikai reklámnak, ha ugyanaz a tartalom jelenik meg akár lineáris, akár internetes (lekérhető) médiaszolgáltatásban. Az olyan internetes tartalmakra, amelyek sem médiaszolgáltatásnak, sem sajtóterméknek nem minősülnek (blog, közösségi oldalak, facebook, youtube, twitter stb.), a politikai reklámok és a politikai hirdetések szabályai nem vonatkoznak, így ami itt megjelenik, az a törvény értelmében sem politikai reklámnak, sem politikai hirdetésnek nem minősül.³⁵

A politikai reklám szabályai és korlátai

A törvény értelmében a médiaszolgáltató egyenlő feltételek mellett – különös tekintettel a politikai reklámok számára, megjelenési sorrendjére, időtartamára és az adásba kerülés időpontjára – teheti közzé a jelöltet, illetve listát állító jelölő szervezetek és a független jelöltek politikai reklámjait. Közös jelölt, illetve közös lista esetén a jelölő szervezetek együttesen jogosultak a politikai reklám megrendelésére (Ve. 147. § (1) bek.). Az Alaptörvénynek megfelelően a médiaszolgáltató a politikai reklám közzétételéért ellenszolgáltatást nem kérhet és nem fogadhat el (Ve. 147. § (3) bek.). A politikai reklámhoz véleményt, értékelő magyarázatot fűzni tilos, és a szavazás napján nem lehet politikai reklámot közzétenni (Ve. 147. § (2), (4a) bek.). A politikai reklám közzétételére egyebekben az Mttv. rendelkezéseit kell alkalmazni (Ve. 147. § (5) bek.).

A módosított törvény külön szabályokat ír elő a közszolgálati médiaszolgáltatókra. A közszolgálati médiaszolgáltatók lineáris médiaszolgáltatásában³⁶ az országgyűlési választást megelőző kampányidőszakban a Nemzeti Választási Bizottság által – valamennyi országos lista jogerős nyilvántartásba vételét követően – meghatározott időtartamban kötelesek közzétenni az országos listát állító jelölő szervezetek politikai reklámjait (Ve. 147/A. § (1) bek.). A Nemzeti Választási Bizottság feladata tehát annak meghatározása, hogy a közszolgálati médiaszolgáltatók hányszor és milyen időtartamban kötelesek közzétenni az országos listát állító jelölő szervezetek politikai reklámjait, azaz a reklámozásra szánt műsoridőt a jelölő szervezetek között elosztja.

Az országgyűlési választásokat megelőző kampányidőszakban a pártlistát állító jelölő szervezetek politikai reklámjainak közzétételére rendelkezésére álló időtartam 470 perc, míg a nemzetiségi listát állító jelölő szervezetek számára 130 perc áll rendelkezésére. Az időtartamot az egyes pártlisták, illetve az egyes nemzetiségi listák között egyenlő arányban kell felosztani. A jelölő szervezet rendelkezésére álló időtartamot közszolgálati médiaszolgáltatóként egyenlő arányban kell felosztani (Ve. 147/A. § (2) bek.). Az országgyűlési választásokon tehát összesen 600 perc áll az országos és nemzetiségi listát állító jelölő szervezetek rendelkezésére, amely időtartamot egyenlő arányban kell felosztani közöttük, és amely felosztott időtartam ugyancsak egyenlő arányban oszlik meg közszolgálati médiaszolgáltatóként (MTV Zrt., Duna Televízió Zrt., Magyar Rádió Zrt.).

A politikai reklámokat a közszolgálati médiaszolgáltatónak a legnagyobb éves átlagos közönségaránnyal bíró szolgáltatásában kell közzétennie a következő módon: naponta három alkalommal, a 6–8, 12–14 és 18–20 óra között kezdődő időszávokban, megszakítás nélkül köteles biztosítani azok közzétételét. A pártlistát állító jelölő szervezetek, illetve a nemzetiségi listát állító jelölő szervezetek politikai reklámjait egymást követően kell közzétenni. A politikai reklámok megjelenési sorrendjét az esélyegyenlőség biztosítása érdekében naponta változtatni kell (Ve. 147/A. § (3)–(4) bek.). A közszolgálati médiaszolgáltató a jelölő szervezet által megjelölt napon és időszávban köteles a politikai reklámot közzétenni. A jelölő szervezet a közzétételt egy időszávban naponta csak egyszer, legfeljebb egyperces időtartamban kérheti. A médiaszolgáltató abban az esetben köteles a politikai reklámot közzétenni, ha a jelölő szervezet legkésőbb a közzétételt megelőző második napon átadja az általa készített politikai reklámot (Ve. 147/A. § (5)–(6) bek.). A pártlistát, illetve a nemzetiségi listát állító jelölő szervezetek politikai reklámjait tehát két egymást követő, egységes blokkban, megszakítás nélkül kell közzétenni. A jelölt, illetve a

35 A választási eljárásról (a médiára vonatkozó részek). *Médiafigyelő*, 2013. április 16.

36 „Mttv. 203. § 36. Lineáris médiaszolgáltatás: a médiaszolgáltató által nyújtott, műsorszámok műsorrend alapján történő egyidejű megtekintését, illetve meghallgatását lehetővé tevő médiaszolgáltatás.”

jelölő szervezet a közzététel idejét maga választhatja meg, de egy időszámban naponta csak egyszer, legfeljebb egy perces időtartamban, és a közzétételre szánt politikai reklámot legkésőbb a közzétételt megelőző második napon át kell adni a médiaszolgáltató részére.

E rendelkezéseket az európai parlamenti választásokon is alkalmazni kell azzal, hogy a rendelkezésre álló műsoridő tartama az összes lista és az összes közszolgálati médiaszolgáltató tekintetében együttesen 300 perc (Ve. 147/B. §). A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán pedig annak a nyolc jelölő szervezetnek a politikai reklámjait kell közzétenni, amelyek országos összesítésben a legtöbb képviselő- és polgármester-jelöltet állították. A közös jelölteket és listákat a jelölés arányában kell figyelembe venni. A rendelkezésre álló műsoridő tartama az összes lista és az összes közszolgálati médiaszolgáltató tekintetében együttesen 300 perc (Ve. 147/C. §). A nemzetiségi önkormányzati képviselők általános választásán a szavazás napját megelőző napon a közszolgálati médiaszolgáltató lineáris médiaszolgáltatásában az országos listát állító jelölő szervezetek politikai reklámjait egy alkalommal, politikai reklámonként legfeljebb 30 másodperces időtartamban köteles közzétenni. A közzétételre a 147/A. § (3) és (6) bekezdését alkalmazni kell (Ve. 147/D. §), azaz a politikai reklámot a legnagyobb éves átlagos közönségaránnyal bíró szolgáltatásban kell közzétenni, a közzétételre szánt politikai reklámot legkésőbb a közzétételt megelőző második napon ugyancsak át kell adni a médiaszolgáltató részére.

A módosított választási törvény a korábbi szabályozástól eltérően már nemcsak a közszolgálati médiaszolgáltatásokban, hanem a kereskedelmi médiumokban is lehetővé teszi a politikai reklámok közzétételét. Az általános választást megelőző kampányidőszakban a nem közszolgálati, országosan elérhető médiaszolgáltatást³⁷ nyújtó médiaszolgáltató – a politikai reklám közlésére szolgáló csatorna vagy csatornák megjelölésével – legkésőbb a választást megelőző 50. napon közölnie kell a Nemzeti Választási Bizottsággal, ha biztosítani kívánja politikai reklám közzétételének lehetőségét. Amennyiben a határidőig nem nyilatkozik, politikai reklámot nem tehet közzé. A Nemzeti Választási Iroda a választások hivatalos honlapján a nyilatkozatot tett médiaszolgáltatót és a csatorna vagy csatornák megnevezését, illetve a közzétételre biztosított időtartamot közzéteszi (Ve. 147/F. § (1) bek.).

A politikai reklám közzétételére a közszolgálati médiaszolgáltatóra vonatkozó rendelkezéseket kell megfelelően alkalmazni, de – a nemzetiségi választás kivételével – a médiaszolgáltató meghatározhat ettől eltérő időtartamot is. Az országgyűlési választáson, az európai parlamenti választáson és a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán

- a politikai reklámok közzétételére szánt, az egy csatornára eső időtartamot a médiaszolgáltató határozza meg, de az nem lehet kevesebb, mint az egy közszolgálati médiaszolgáltatóra eső időtartam fele,
- a médiaszolgáltatónak az időtartamot is meg kell jelölnie,
- ha az időtartam eltér az egy közszolgálati médiaszolgáltatóra eső időtartamtól, a Nemzeti Választási Bizottság az egyes jelölő szervezetek rendelkezésére álló időtartamot arányosan csökkentett, illetve megnövelt mértékben állapítja meg (147/F. § (2) bek.).

Az európai parlamenti, az önkormányzati és a nemzetiségi választásokon a helyi és a körzeti médiaszolgáltatók egyenlő feltételek mellett – különös tekintettel a politikai reklámok számára, megjelenési sorrendjére, időtartamára és az adásba kerülés időpontjára – tehetik közzé a jelöltet, illetve listát állító jelölő szervezetek és a független jelöltek politikai reklámjait. Az új szabályozás tehát valamennyi médiaszolgáltató esetében lehetővé teszi a politikai reklámok ingyenes közzétételét, de csak az esélyegyenlőség biztosításával, egyenlő feltételek mellett. Ha a kereskedelmi médiaszolgáltató az egyik jelölő szervezet vagy egy független jelölt reklámját ingyenesen közzéteszi, ugyanilyen feltételek mellett nem utasíthatja el egy másik jelölt reklámját.

³⁷ Ve. 3. § 9a. pontja szerint országosan elérhető médiaszolgáltatás „az a médiaszolgáltatás, amely Magyarország lakosságának legalább ötven százaléka számára elérhető”.

A politikai hirdetés szabályai és korlátai

A sajtótermékekben³⁸ a választási kampányidőszakban politikai hirdetés tehető közzé, amelynek azonnal felismerhetőnek és más médiatartalmaktól megkülönböztethetőnek kell lennie (Ve. 148. § (1) bek.). Annak a sajtóterméknek, amely politikai hirdetést kíván közzé tenni, a választás kitűzését követő öt munkanapon belül az Állami Számvevőszékhez (ÁSZ) kell eljuttatnia hirdetési szolgáltatásainak árjegyzékét, amelyet az ÁSZ nyilvántartásba vesz és a honlapján közzétesz. A sajtótermék az árjegyzékét a honlapján is közzéteszi. Politikai hirdetést csak olyan sajtótermék közzétehető, amely az NMHH hatósági nyilvántartásában szerepel, és amelynek hirdetési árjegyzékét az ÁSZ nyilvántartásba vette, és csak az árjegyzék által meghatározott ellenérték fejében. A sajtóterméknek a szavazás napját követő 15 napon belül tájékoztatnia kell az ÁSZ-t arról, hogy az egyes jelöltek és jelölő szervezetek politikai hirdetéseit kinek a megrendelésére, milyen ellenérték fejében, mely időpontban és milyen terjedelemben tette közzé. Az Állami Számvevőszék e tájékoztatásokat a honlapján közzéteszi (Ve. 148. § (2)–(4) bek.).

Fontos hangsúlyozni, hogy a pártok – anyagi lehetőségeik függvényében – mind a nyomtatott, mind az internetes sajtótermékekben szabadon helyezhetnek el politikai hirdetéseket, kampányidőszakra tekintet nélkül. A korlátozás csak annyi, hogy kampányidőszakban csak azok a sajtótermékek vehetnek fel hirdetést, amelyek szolgáltatásaik árjegyzékét korábban nyilvánosságra hozzák, és vállalják, hogy bevételeikkel elszámolnak. A filmszínházakra és más reklámhordozókra, így a hirdetőtáblákra és az óriásplakátokra nincs hasonló előírás.³⁹

A média kampányban való részvételével kapcsolatos jogorvoslat

Az új választási törvény a korábbiakhoz hasonlóan szabályozza a média kampányban való részvételével kapcsolatos jogorvoslati lehetőségeket. A médiaszolgáltatók és a sajtó, illetve a filmszínházak választási kampányban való részvételével, a választási eljárásról szóló törvény rendelkezéseinek megsértésével kapcsolatos kifogást a Nemzeti Választási Bizottság bírálja el. A körzeti és a helyi, illetve a lekérhető médiaszolgáltatással és a nem országosan terjesztett sajtótermékkel kapcsolatos kifogást a médiatartalom-szolgáltató székhelye vagy lakóhelye szerint illetékes országgyűlési egyéni választókerületi választási bizottság, illetve területi választási bizottság bírálja el (Ve. 151. § (1) bek.). Ha a választási bizottság a kifogásnak helyt ad, a Ve. 218. § (2) bekezdés a)–c) pontja szerinti jogkövetkezményeket alkalmazhatja, azaz:

- megállapítja a jogszabálysértés tényét,
- a jogsértőt eltiltja a további jogszabálysértéstől,
- a választási eljárást vagy annak a jogorvoslattal érintett részét megsemmisíti és megismételteti.⁴⁰

Ezeket túl kötelezi a médiatartalom-szolgáltatót, hogy határozata rendelkező részét tegye közzé:

- napilap és internetes sajtótermék, valamint lekérhető médiaszolgáltatás esetében a határozat közzétételétől számított három napon belül, a jogsértő közzétételhez hasonló módon,
- más időszaki lap esetében a legközelebbi számban, a jogsértő közzétételhez hasonló módon,
- lineáris médiaszolgáltatás esetében a határozat közzétételétől számított három napon belül, a jogsértő közzételéssel azonos napszakban és ahhoz hasonló módon (Ve. 152. § (1) bek.).

38 „Mttv. 203. § 60. Sajtótermék: a napilap és más időszaki lap egyes számai, valamint az internetes újság vagy hírportál, amelyet gazdasági szolgáltatásként nyújtanak, amelynek tartalmáért valamely természetes vagy jogi személy, illetve jogi személyiséggel nem rendelkező gazdasági társaság szerkesztői felelősséget visel, és amelynek elsődleges célja szövegből, illetve képekből álló tartalmaknak a nyilvánossághoz való eljuttatása tájékoztatás, szórakoztatás vagy oktatás céljából, nyomtatott formátumban vagy valamely elektronikus hírközlő hálózaton keresztül.”

39 Megjegyzendő, hogy a korábban elfogadott választási törvény 152. § (5) bekezdése kampányidőszakban kifejezetten tiltotta volna a politikai reklámok közzétételét az internetes sajtótermékek és hírportálok útján.

40 Módosította az egyes törvényeknek az Alaptörvény ötödik módosításával összefüggő módosításáról szóló 2013. évi CCVII. törvény 19. § h) pontja. A korábbi szabályozás szerint a választási bizottság a Ve. 218. § (2) bekezdés a), b) és d) pontja szerinti jogkövetkezményeket alkalmazhatta volna, azaz a választási kampány szabályainak megsértése esetén bírságot is kiszabhatott. A módosítás oka, hogy a törvény szövege alapján úgy tűnt, mintha a választási bizottság ugyanazért a jogsértésért kétszer is bírságozhatna. A 152. § (1) bekezdés alkalmazhatónak tartotta a 218. § d) pontja szerinti bírságot, miközben a 152. § (2) bekezdés szerint „a választási bizottság az (1) bekezdésben foglaltak mellett bírságot is kiszabhat”. A kiszabható két bírság összege is eltért. A 152. § (3) bekezdése szerint a bírság legmagasabb összege a kötelező legkisebb munkabér havi összegének ötvenszerese. A 218. § (2) bekezdés d) pontjában írt bírság legmagasabb összege viszont a 219. § (2) bekezdése szerint természetes személy esetén a kötelező legkisebb munkabér havi összegének ötszöröse, egyébként a kötelező legkisebb munkabér havi összegének tizenötszöröse.

A választási bizottság emellett bírságot is kiszabhat. Annak eldöntése során, hogy indokolt-e a bírság kiszabása, illetve a bírság mértékének megállapításában az eset összes körülményeit – így különösen a jogsértéssel érintett médiaszolgáltató fajtáját, vétekkörzetét, a jogsértéssel érintett sajtótermék jellemzőit, a jogsértés súlyát és a jogsértés ismétlődő jellegét – kell figyelembe venni. A bírság összegének megállapításakor figyelembe kell venni azt is, ha a jogsértés nyilvánvalóan szándékos volt. A bírság legmagasabb összege a kötelező legkisebb munkabér havi összegének ötvenszerese (Ve. 152. § (2)–(3) bek.). Fontos kiemelni, hogy az Mttv. 32.§-a politikai reklámokra vonatkozó szabályainak megsértése esetén értelemszerűen a Médiatanács, illetve a Médiahatóság jár el.

Összességében az új szabályozás is jelentős mértékben korlátozza a politikai reklámok közzétételét a választási kampányidőszakban. Politikai hirdetés az elektronikus médiában továbbra is csak ingyenesen közölhető, noha az eredeti szabályokhoz képest már nemcsak a közszolgálati, hanem a kereskedelmi médiaszolgáltatásokban is közzétehető. Mivel azonban a kereskedelmi médiumok törvényileg nem kötelesek politikai hirdetéseket sugározni, kérdés, hajlandóak-e ingyenesen, ellenérték nélkül is közzétenni azokat. És kérdéses az is, hogy megvalósul-e ezáltal ténylegesen a választásokon induló politikai pártok között az esélyegyenlőség.

Irodalom

Delpérée, Francis & Delvolvé, Pierre & Smith, Eivind (2013): Szakvélemény a magyar alkotmány negyedik módosításáról.

Koltay András, szerk. (2013): *A médiaszabályozás két éve (2011–2012)*. Budapest: Médiatudományi Intézet.

Nagy Krisztina (2013): Cinkelt címke. *Mérték*, 2013. június 3. <http://mertek.hvg.hu/2013/06/03/cinkelt-cimke/> (utolsó letöltés: 2014. január 6.).

Sarkady Ildikó (2002): A reklám nemzetközi és hazai szabályozása. In: Gálik Mihály (szerk.): *Médiagazdaságtan és médiaszabályozás. Szöveggyűjtemény*. Budapest: Aula Kiadó.

Magyar Helsinki Bizottság & Eötvös Károly Intézet & TASZ (2013a): Fő fenntartások Magyarország Alaptörvényének negyedik módosításával kapcsolatban. 2013. március 13. http://tasz.hu/files/tasz/imce/fo_fenntartasok_magyarorszag_alaptorvenyenek_negyedik_modositasaval_kapcsolatban_fin.pdf (utolsó letöltés: 2014. január 6.).

Magyar Helsinki Bizottság & Eötvös Károly Intézet & TASZ (2013b): Nem akarásnak nyögés a vége. 2013. szeptember 18. <http://helsinki.hu/wp-content/uploads/Nem-akarasnak-nyoges-a-vege-20130918.pdf> (utolsó letöltés: 2014. január 6.).

Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása (a médiával kapcsolatos részek). *Médiajogfigyelő*, 2013. március 13. <http://mediajogfigyelo.hu/index.php?do=a&id=3132> (utolsó letöltés: 2014. január 6.).

A választási eljárásról (a médiára vonatkozó részek). *Médiajogfigyelő*, 2013. április 16. <http://mediajogfigyelo.hu/index.php?do=a&id=3219> (utolsó letöltés: 2014. január 6.).

Magyarország Alaptörvényének ötödik módosítása (a médiával kapcsolatos részek). *Médiajogfigyelő*, 2013. szeptember 2. <http://mediajogfigyelo.hu/index.php?do=a&id=3476> (utolsó letöltés: 2014. január 6.).

Az Alaptörvény negyedik módosításának egyes kérdéseiről. *Századvég Alapítvány*, 2013. <http://www.szazadveg.hu/files/hirek/negyedik-alkotmanymodositas.pdf> (utolsó letöltés: 2014. január 6.).

Az új magyar választási rendszer. *Századvég Alapítvány*, 2013. <http://www.szazadveg.hu/files/hirek/az-uj-magyar-valasztasi-rendszerSzazadveg-tanulmany130802.pdf> (utolsó letöltés: 2014. január 6.).

Kóczyán Sándor jogász, diplomáját 2008-ban szerezte az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán. Fő érdeklődési és kutatási területe a vélemény-nyilvánítás és a sajtó szabadsága, ezen belül a médiajog, a személyiségi jogok védelme, a gyűlöletbeszéd és az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlata. Legutóbbi írása a *Médiakutatóban*: „A trágár nyelvhasználat korlátozása a magyar médiaszabályozásban” (2013. ősz). Email: kocsand@freemail.hu