

Jog- és államtudomány

KOLTAY ANDRÁS*

A cenzúra mint az állami dezinformáció elleni eszköz: az orosz–ukrán háború következményei a sajtószabadságra nézve**

*Censorship as a Tool Against State Disinformation:
The Media Freedom Implications of the Russian–Ukrainian War*

ABSZTRAKT

Az Oroszországból származó dezinformációs kampányokat sok vita övezte az elmúlt években. A dezinformációnak a 2022 februárjában kezdődött orosz–ukrán háborúban is kulcsszerepe van. A kérdés folyamatosan napirenden van az utóbbi években az Európai Unióban is, így nem meglepő, hogy az EU által Oroszország ellen bevezetett szankciók a dezinformáció elleni fellépéssel is kiegészültek. A jelen tanulmány az orosz médiaszolgáltatókra irányuló, korábban példátlan tilalmat kívánja ismertetni, beleértve a rendelkezés által a véleménynyilvánítás szabadsága szempontjából okozott problémákat is. A tanulmány megvizsgálja különösen a határozat és a rendelet rendelkezéseit, amelyek megtiltják az érintett orosz médiaorgánumok terjesztését, valamint az uniós jogszabályok következményeit, majd a rendelkezéseket kritikai elemzés alá veti a véleménynyilvánítás szabadsága szempontjából, végül megvizsgálja az Európai Unió Bíróságának vonatkozó ítéleteit.

Kulcsszavak: sajtószabadság, dezinformáció, propaganda, cenzúra, közösségi média

ABSTRACT

Disinformation campaigns originating from Russia have been frequently debated in recent years. Disinformation also plays a major role in the Russian–Ukrainian war that started in February 2022.

* Dr. Koltay András, egyetemi tanár, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar, Polgári Jogi Tanszék; kutatóprofesszor, Nemzeti Közszerológiai Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Társadalmi Kommunikáció Tanszék. E-mail: koltay.andras@uni-nke.hu; ORCID: 0000-0002-4991-4343.

** A tanulmány eredeti címe és megjelenési helye: Censorship as a Tool Against State Disinformation – The Freedom of Expression Implications of the Russian–Ukrainian War. *Journal of International Media & Entertainment Law*, 2023-2024/1, 1–53. Jelen cikk az eredeti szöveg rövidített magyar fordításának átdolgozott változata.

The issue has been on the agenda in the European Union in recent years, so it is not surprising that among the many sanctions the EU introduced against Russia, action against disinformation was also added. This paper sets out to describe the previously unprecedented ban on Russian media service providers, including the problems the provision creates for freedom of expression. In particular, it will examine the content of the Decision and the Regulation, which prohibited the distribution of the Russian media outlets concerned and the consequences of the EU legislation. It will then go on to critically analyse the provisions from the perspective of freedom of expression, and finally, the relevant judgments of the Court of Justice of the European Union.

Keywords: media freedom, disinformation, propaganda, censorship, social media

Az Oroszországból származó dezinformációs kampányokat sok vita övezte az elmúlt években.¹ Az orosz kormány számos országban szisztematikus információs manipulációt és dezinformációt alkalmaz,² többek között az Ukrajna elleni támadás operatív eszközeként. A Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet egyik jelentése szerint „Oroszország Ukrajna elleni háborúja mind nagyságrendjét, mind az online térben történő megosztását tekintve figyelemre méltó”.³ A közösségi média pedig megváltoztatja a módot, ahogy a háború a nyilvánosság számára megjelenik.⁴

Oroszország dezinformációs kampányai szándékosan összezavarják az információs környezetet, arra irányulnak, hogy zavart keltsenek, akadályozzák a konszenzus kialakítását, támogatást szerezzenek Oroszország céljaihoz, valamint aláássák Ukrajna reakciójának legitimitását. Az ilyen erőfeszítések elsősorban az olyan összetett történelmi, társadalmi és gazdasági problémákkal küzdő törekény demokráciákban jelenthetik a legnagyobb kockázatot, mint Ukrajna, mindazonáltal az információs tér efféle torzítása minden demokrácia számára romboló hatású.⁵ A dezinformációnak a 2022 februárjában kezdődött orosz–ukrán háborúban is kulcsszerepe van. A kérdés folyamatosan napirenden van az utóbbi években az Európai Unióban (EU) is, így nem meglepő, hogy az EU által Oroszország ellen bevezetett szankciók a dezinformáció elleni fellépéssel is kiegészültek.⁶

¹ Lásd például SAKWA, Richard: *The Russia Scare: Fake News and Genuine Threat*. Routledge, Abingdon, 2022.

² Az Egyesült Államok esetében ld. Foreign Threats to the 2020 U.S. Federal Elections. Intelligence Community Assessment ICA 2020-00078D. National Intelligence Council, 2021. március 10., <https://www.dni.gov/files/ODNI/documents/assessments/ICA-declass-16MAR21.pdf>; PAUL, Christopher–MATTHEWS, Miriam: The Russian “Firehose of Falsehood” Propaganda Model: Why It might Work and Options to Counter It. *Rand*, 2016, https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/perspectives/PE100/PE198/RAND_PE198.pdf.

³ Disinformation and Russia’s War of Aggression Against Ukraine: Threats and Governance Responses. OECD, 2022. november 3., <https://www.oecd.org/ukraine-hub/policy-responses/disinformation-and-russia-s-war-of-aggression-against-ukraine-37186bde>, 1.

⁴ The invasion of Ukraine is not the first social media war, but it is the most viral. Ukraine is the most wired country ever to be invaded. *Economist*, 2022. április 2., <https://www.economist.com/international/the-invasion-of-ukraine-is-not-the-first-social-media-war-but-it-is-the-most-viral/21808456>.

⁵ OECD (2022): i. m., 2.

⁶ EU Restrictive Measures Against Russia over Ukraine (Since 2014). Európai Tanács (2022), <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine>.

A jelen tanulmány az orosz médiaszolgáltatókra irányuló, korábban példátlan tilalmat kívánja ismertetni, beleértve a rendelkezéssel a véleménynyilvánítás szabadsága szempontjából okozott problémákat (1. rész). A tanulmány megvizsgálja különösen a határozat és a rendelet azon rendelkezéseit, amelyek megtiltják az érintett orosz médiaorgánumok terjesztését (1.1. rész), valamint az uniós jogszabályok következményeit (1.2. rész), majd a rendelkezéseket kritikai elemzés alá veti a véleménynyilvánítás szabadsága szempontjából (1.3. rész), végül megvizsgálja az Európai Unió Bíróságának (EUB) vonatkozó ítéleteit (1.4. rész). A tanulmány ezt követően néhány következtetés levonását kísérli meg (2. pont).

1. Az orosz médiaorgánumok uniós szintű betiltásáról szóló határozat és rendelet

A kommunizmus bukása óta most először fordult elő, hogy médiaorgánumokat tiltanak be Európában. A tiltás eszköze az Európai Tanács határozata és rendelete volt, azonban a tilalomnak a konkrét rendelkezéseken túlmutató, messzemenő következményei is lehetnek.

1.1. A határozat és a rendelet, valamint azok jogi háttere

Az Európa Tanács által közzétett áttekintés részletesen bemutatja, hogy mi történt az orosz–ukrán háború kitörése után a mediaszabályozás terén.⁷ Ursula von der Leyen, az Európai Bizottság elnöke, 2022. február 27-én nyilatkozatot tett közzé, amelyben felvázolta, hogy milyen intézkedéseket tervez az ukrajnai orosz invázióra válaszul.⁸ Az elnök asszony bejelentette, hogy az EU betiltja a Russia Today (RT) és a Szputnyik orosz állami tulajdonú médiaorgánumokat, valamint azok leányvállalatait. Josep Borrell, az Európai Unió kül- és biztonságpolitikai főképviselője ezt megerősítette, és úgy nyilatkozott, hogy az EU „*döntő lépést tesz az orosz információs manipuláció európai működésének leállítására azzal, hogy megtiltja a Russia Today és a Szputnyik sugárzását az Unióban*”, valamint „*továbbra is aktív erőfeszítéseket tesz Ukrajnában és saját országaiban, hogy felvegye a harcot a valóság elferdítésére, a zűrzavar és a bizonytalanság elültetésére irányuló orosz kísérletek ellen*”.⁹

Az Európai Unió Tanácsa 2022. március 1-jén az Európai Unióról szóló Szerződés (EUSZ) 29. cikke alapján egy határozatot,¹⁰ valamint az Európai Unió Működéséről

⁷ CABRERA BLÁZQUEZ, Francisco Javier: *The Implementation of EU Sanctions Against RT and Sputnik*. Strasbourg, European Audiovisual Observatory, 2022, <https://rm.coe.int/note-rt-sputnik/1680a5dd5d>.

⁸ Ursula von der Leyen nyilatkozata az ukrajnai orosz invázióra adott további intézkedésekről (2022. február 27.), https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_22_1441.

⁹ Josep Borrell főképviselő sajtónyilatkozata az ukrajnai orosz invázióra adott további intézkedésekről (2022. február 27.), https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_22_1463.

¹⁰ A Tanács (KKBP) 2022/351 határozata (2022. március 1.) az ukrajnai helyzetet destabilizáló orosz intézkedések miatt hozott korlátozó intézkedésekről szóló 2014/512/KKBP határozat módosításáról, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32022D0351&from=EN>.

szóló Szerződés (EUMSZ) 215. cikke alapján egy rendeletet fogadott el,¹¹ amelyek értelmében „[t]ilos a gazdasági szereplők számára a XV. mellékletben felsorolt jogi személyek, szervezetek vagy szervek által biztosított bármely tartalom sugárzása, illetve a sugárzás lehetővé tétele, elősegítése vagy a sugárzáshoz egyéb módon történő hozzájárulás, ideértve a bármely módon, így például – akár új, akár előre telepített – kábelen, műholdon, IPTV-n, internetszolgáltatókon, internetes videomegosztó platformokon vagy alkalmazásokon keresztül történő átvitelt vagy terjesztést” (1. cikk 1. bek.).

Az RT-vel és a Szputnyikkal kötött valamennyi műsorszórási engedélyt, felhatalmazást, valamint átviteli és terjesztési megállapodást felfüggesztették. Júniusban ezeket az intézkedéseket más orosz médiaorgánumokra is kiterjesztették (Rosszija RTR/RTR Planeta, Rosszija 24/Russia 24 és TV Centre International). Az Európai Unió Tanácsa 2022. december 16-án elfogadta a Tanács (KKBP) 2022/2478 határozatát, amely további négy médiaorgánumot vett fel az EU-ban betiltott orosz műsorszolgáltatók listájára.

Az uniós határozat és rendelet preambulumbekzdései szerint „az Oroszországi Föderáció a vele szomszédos országok, valamint az Unió és tagállamai destabilizálását célzó stratégiájának megerősítése érdekében a média manipulálására és a tények elferdítésére irányuló szisztematikus nemzetközi kampányt folytat” (6. preambulumbekzdés). Továbbá az „említett propagandatevékenységeket több, az Oroszországi Föderáció vezetésének állandó közvetlen vagy közvetett ellenőrzése alatt álló médiaorgánumon keresztül folytatják. Az ilyen intézkedések jelentős és közvetlen fenyegetést jelentenek az Unió közrendjére és biztonságára nézve” (8. preambulumbekzdés), és „az említett médiaorgánumok lényegesek és kulcsfontosságúak az Ukrajnával szembeni agresszió előmozdításában és támogatásában, valamint a szomszédos országok destabilizálása céljából” (9. preambulumbekzdés).

A fent említett korlátozó intézkedéseket „mindaddig fenn kell tartani, amíg véget nem ér az Ukrajnával szembeni agresszió, továbbá amíg az Oroszországi Föderáció és annak kapcsolódó médiaorgánumai fel nem hagynak az Unióval és tagállamaival szembeni propagandatevékenységek folytatásával” (10. preambulumbekzdés). Ezen intézkedések „nem akadályozzák meg, hogy az említett médiaorgánumok és azok munkatársai a műsorszolgáltatástól eltérő tevékenységeket folytassanak az Unióban, így például kutatást és interjúkészítést” (11. preambulumbekzdés). A rendelet tisztázza az EU hatáskörét az ilyen korlátozó intézkedések meghozatalára, és kifejti, hogy azok „a Szerződés hatálya alá tartoznak, ennél fogva – különösen a valamennyi tagállamban történő egységes alkalmazásuk biztosítása céljából – a végrehajtásukhoz uniós szintű jogszabály szükséges” (12. preambulumbekzdés).

Ezek a szankcionálási szabályok közvetlenül az EUSZ rendelkezéseiből származnak. Az EU Tanácsa élt az EUSZ 21. cikk 2. bekezdés c) pontjában, illetve a 29. cikkben (Az unió külső tevékenységére vonatkozó általános rendelkezések és a közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó különös rendelkezések) foglalt előjogokkal.¹²

¹¹ A Tanács (EU) 2022/350 rendelete (2022. március 1.) az ukrajnai helyzetet destabilizáló orosz intézkedések miatt hozott korlátozó intézkedésekről szóló 833/2014/EU rendelet módosításáról (a továbbiakban: rendelet), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32022R0350&from=EN>.

¹² CABRERA BLÁZQUEZ: i. m.

Az Európai Elektronikus Hírközlési Szabályozók Testülete (BEREC) 2022. március 4-i nyilatkozatában megerősítette, hogy az RT és a Szputnyik internetszolgáltatók általi blokkolása nem akadályozza a hálózatsemlegességi szabályok érvényesülését (mivel az intézkedés egy uniós jogalkotási aktusnak való megfelelést szolgál). A BEREC 2022. március 11-én kiadott nyilatkozatában megerősítette, hogy kész technikai segítséget nyújtani a nemzeti szabályozó hatóságoknak annak biztosítása érdekében, hogy az internethozzáférés-szolgáltatók megfeleljenek az uniós rendeletnek, és kifejtette, hogy a rendelet hatálya kiterjed minden domainre és azok aldomainjeire is (pl. www.rt.com, francais.rt.com, sputniknews.com, sputniknewslv.com, sputniknews.gr és sputniknews.cn).¹³

1.2. A rendelet következményei

Finnországban a magántulajdonú médiaorgánumok saját hatáskörükben gyors cselekvésre szánták el magukat az Ukrajna elleni katonai agresszió kezdetét követően, és felfüggesztették az orosz hírcsatornák sugárzását. A nemzeti hatóságok öt országban (Belgiumban, Észtországban, Lettországban, Litvániában és Lengyelországban) már röviddel az invázió megkezdése után utasítást adtak az orosz médiaorgánumok felfüggesztésére, még azelőtt, hogy az Európai Bizottság elnöke bejelentette volna, hogy az egész EU-ban ilyen intézkedést kíván bevezetni.¹⁴ A nemzeti hatóságok és a magánszereplők összehangolt tevékenységének eredményeképpen az egész EU-ban nagyon rövid időn belül felfüggesztették a hozzáférést egyes orosz médiaorgánumokhoz. Néhány uniós tagállam jogszabályi változtatásokat is bevezetett: Litvániában például a műsorszolgáltatás és a közösségi médiafelületek ellenőrzésére is kiterjedő szükségállapotot vezettek be, az EU-n kívüli Moldovában pedig a biztonsági szerveket további hatáskörökkel ruházták fel a háborúról szóló tudósítások ellenőrzésére.¹⁵

A rendelet hatálya szélesebb, mint első olvasásra tűnhet. A kissé félreérthető szöveg hivatalos értelmezése szerint „*az internetes keresőszolgáltatóknak biztosítaniuk kell, hogy i) az RT és a Szputnyik internetes oldalaira mutató linkek, valamint ii) az RT és a Szputnyik bármely tartalma – köztük rövid szöveges leírások, vizuális elemek és a vonatkozó weboldalakra mutató linkek – ne jelenjenek meg az EU-ban található felhasználók részére megjelenített keresési eredményekben*”.¹⁶ Továbbá minden közösségimédia-platformnak „*meg kell akadályoznia, hogy a felhasználók az RT és a Szputnyik bármilyen tartalmát sugározzák. (...) E rendelkezés egyaránt vonatkozik a valószínűleg az RT/Szputnyik által igénybe vett vagy bármely más sze-*

¹³ BEREC Supports ISPs in Implementing the EU Sanctions to Block RT and Sputnik. BEREC, 2022. március 11., <https://www.berec.europa.eu/en/news-publications/news-and-newsletters/berec-supports-isps-in-implementing-the-eu-sanctions-to-block-rt-and-sputnik>.

¹⁴ Susi, Mart et al. (szerk.): *Governing Information Flows During War: A Comparative Study of Content Governance and Media Policy Responses After Russia's Attack on Ukraine*. (2022), <https://gdhrmet.eu/wp-content/uploads/GDHRNet-Working-Paper-42.pdf> (<https://doi.org/10.21241/ssoar.78580>). 4.

¹⁵ Uo., 17.

¹⁶ Az Európai Tanács levele nem azonosított címzettek részére, https://lumendatabase.org/file_uploads/files/5061360/005/061/360/original/6-9267000032260.pdf?1646430529&access_token=w6YC_Vjutt85UvZMLExMag, 2.

mélyhez tartozó fiókokra. Fel kell függeszteni továbbá azokat a közösségimédia-fiókokat is, amelyek hivatalosan vagy de facto az RT-hez, a Szputnyikhoz, vagy azok leányvállalataihoz tartoznak.”¹⁷

Az illetékes uniós szervek által nyújtott pontosítás szerint mindezek ellenére van némi lehetőség arra, hogy a betiltott orgánumok által sugárzott tartalmakat más európai orgánumok felhasználják. „Amikor a *Russia Today*-tól és a Szputnyiktól [és a listára később felvett más médiumoktól] eltérő más médiaorgánumok beszámolnak a jelenlegi rendeletről és annak következményeiről, akkor többek között közreadhatják a kérdéses tartalmakat, és e tekintetben hivatkozhatnak az RT és a Szputnyik egyes híreire, annak érdekében, hogy szemléltessék a két érintett orosz médiaorgánum által nyújtott információk jellegét, és ezáltal objektíven és teljes körűen tájékoztassák olvasóikat vagy nézőiket.”¹⁸

Az intézkedés alkalmazási köre ezzel példátlanul tágra nyílik, mivel az audiovizuális és a közösségi média tartalmainak minden típusára kiterjed, egyúttal eltérést jelent az elektronikus kereskedelemről szóló irányelv 15. cikkében foglalt általános nyomon követési tilalomtól is.¹⁹

A nem uniós tagállamok többsége – az Egyesült Királyság kivételével – nem vezetett be szankciókat. Az Ofcom brit hírközlési hatóság 27 vizsgálatot indított az RT ellen, míg az Egyesült Királyság közszolgálati műsorszolgáltatója (a BBC) leállította az orosz szolgáltatók engedélyezését.²⁰ Norvégia és Svájc az uniós tagállamoktól eltérő álláspontot alakított ki. A norvég kormány április 26-án bejelentette, hogy a norvég médiahatóság (*Medietilsynet*) ajánlásainak megfelelően nem vezet be szankciókat az RT és a Szputnyik ellen; a médiahatóság és a kormány úgy értékelte, hogy a norvég társadalom és közvélemény képes ellenállni az orosz állami média manipulációs kísérleteinek.²¹

A svájci szövetségi tanács (*Bundesrat*) szintén úgy döntött, hogy nem korlátozza az RT-hez és a Szputnyikhoz való hozzáférést. A szövetségi tanács úgy ítélte meg, hogy a hamis információknak a tényekkel való szembeállításuk hatékonyabb, mint a közzétételük betiltása.²² A rendelet hatálybalépése után a holland újságírók szakszervezete peres eljárást kezdeményezett a tilalom bevezetése miatt, mivel álláspontja szerint az sérti az európai polgárok szabad tájékozódáshoz való jogát.²³ Az RT France is pert indított.²⁴

¹⁷ Uo.

¹⁸ Uo., 3.

¹⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 2000/31/EK irányelve (2000. június 8.) a belső piacon az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások, különösen az elektronikus kereskedelem egyes jogi vonatkozásairól (Elektronikus kereskedelemről szóló irányelv).

²⁰ HELBERGER, Natali–SCHULZ, Wolfgang: Understandable, but Still Wrong: How Freedom of Communication Suffers in the Zeal for Sanctions. *LSE*, 2022. június 10., https://pure.uva.nl/ws/files/107416984/Understandable_but_still_wrong.pdf.

²¹ DZIADUL, Chris: Switzerland and Norway refuse to ban RT and Sputnik. *Broadband TV News*, 2022. június 14., <https://www.broadbandtvnews.com/2022/06/14/switzerland-and-norway-refuse-to-ban-rt-and-sputnik>.

²² Uo.

²³ STERLING, Toby: Dutch Journalists, Rights Group File Lawsuit Challenging EU Ban on RT, Sputnik. *Reuters*, 2022. május 2., <https://www.reuters.com/business/media-telecom/dutch-journalists-rights-group-file-lawsuit-challenging-eu-ban-rt-sputnik-2022-05-25>.

²⁴ Az EU Törvényszékének ítéletét lásd e tanulmány 1.4. fejezetében.

A rendeletben meghatározott intézkedés hatálya példa nélküli, hiszen nemcsak a televízióra és a rádióra, hanem a közösségimédia-platformokra is kiterjed. A rendelet hatálybalépése után számos ismert közösségimédia-platform betiltotta az RT és a Szputnyik elérését. *Natali Helberger és Wolfgang Schulz* szerint „a Tanács döntését lehet úgy értelmezni, hogy »végre a platformok viselik a felelősséget«, azonban egy másik olvasat szerint az nyílt felhívás a platformok számára, hogy megkérdőjelezzék a felelősségteljes tartalommoderáció néhány kritikus alapelvét, amelyet Európa megpróbált rájuk erőltetni”.²⁵ Mint kiderült, egyetlen nagyobb online platform sem emelt kifogást a tiltással kapcsolatban. *David Kaye* szerint a platformok „emberi jogi irányelveik alapján akár meg is kérdőjelezhetnék a tilalmat, ez pedig lehetővé tenné számukra iránymutatások kidolgozását arra vonatkozóan, hogy az állami hatóságoknak mikor van joguk korlátozni az ellenséges kormányok ellenőrzése alatt álló médiaorgánumokhoz való hozzáférést”.²⁶

A rendelet hatálybalépését követően a legnagyobb közösségimédia-vállalatok enyhítettek az Ukrajnában állomásozó orosz katonák elleni fenyegetésekkel kapcsolatos szabályaik betartatásán.²⁷ A Meta – egy kiszivárgott belső levél szerint – engedélyezte, hogy az ukrajnai invázióval összefüggésben a Facebook és az Instagram felhasználói erőszakra buzdítsanak Vlagyimir Putyin orosz és Alekszandr Lukasenko fehérorosz vezetők, valamint az orosz katonák ellen (kivéve a hadifoglyokat), feltéve, hogy nem utalnak konkrét, tényleges erőszakcselekményre, ami a Meta gyűlöletbeszéd-politikájának korlátozott és ideiglenes módosítását jelenti.²⁸

A Meta hivatalos kommunikációja nem utal kifejezetten erre a szabálmódosítására, azonban Nick Clegg, a Meta globális ügyekért felelős elnöke, egy nyilatkozatában feltehetően erre a módosításra célzott, amikor azt mondta, hogy „szabályzataink célja, hogy megvédjük az embereknek a véleménynyilvánításhoz mint az országuk katonai inváziójára reagáló önvédelem kifejezéséhez való jogát. Tény, hogy a jelen helyzetben az általános tartalommoderálási szabályok változatlan alkalmazása esetén most kénytelenek lennénk eltávolítani a megszállókkal szembeni ellenállásukat és dühüket kifejező ukránok tartalmait, amit pedig helyesen tarthatnánk elfogadhatatlannak.”²⁹

A Twitter is bejelentette, hogy módosította a háborúval kapcsolatos szabályait, bár a gyűlöletbeszédrel kapcsolatos általános irányelveit nem.³⁰

²⁵ HELBERGER–SCHULZ: i. m.

²⁶ KAYE, David: Online Propaganda, Censorship and Human Rights in Russia's War Against Reality. 116 *AJIL Unbound* (2022) 140, <https://www.cambridge.org/core/journals/american-journal-of-international-law/article/online-propaganda-censorship-and-human-rights-in-russias-war-against-reality/359EF362F588AC8F601FE6C28260AD83> (<https://doi.org/10.1017/aju.2022.24>).

²⁷ VENGATTIL, Munsif–CULLIFORD, Elizabeth: Facebook allows war posts urging violence against Russian invaders. *Reuters*, 2022. március 10., <https://www.reuters.com/world/europe/exclusive-facebook-instagram-temporarily-allow-calls-violence-against-russians-2022-03-10>.

²⁸ BROOKING, Emerson T.: Meta Meets the Reality of War. *SLATE*, 2022. március 17., <https://slate.com/technology/2022/03/meta-facebook-calls-violence-invading-russians.html>.

²⁹ Meta's Ongoing Efforts Regarding Russia's Invasion of Ukraine. *Meta*, 2022. február 26., <https://about.fb.com/news/2022/02/metas-ongoing-efforts-regarding-russias-invasion-of-ukraine>.

³⁰ MCSWEENEY, Sinéad: Our Ongoing Approach to the War in Ukraine. *Twitter*, 2022. március 16., https://blog.twitter.com/en_us/topics/company/2022/our-ongoing-approach-to-the-war-in-ukraine.

Rendkívül veszélyes fejlemény, hogy a platformok jogosultak alkotmányos garancia vagy felügyelet nélkül, tetszésük szerint módosítani a szólásszabadság határait. Tovább növeli a véleménynyilvánítás szabadságát fenyegető kockázatokat, hogy a platformok hajlandók a tartalommoderálást érintő változtatásokat kevésbé átlátható módon végrehajtani, elkerülve a javasolt módosításokról szóló érdemi nyilvános vitát. Kaye szerint *„sem az emberi jogi irányelvek és kockázatértékelés nyilvános kommunikációja, sem a szabályok átlátható elfogadása és betartatása nem része a vállalati gyakorlatnak Ukrajna orosz megszállása óta. De még nem késő ezen változtatni.”*³¹

1.3. A rendelet szólásszabadság-szempontú elemzése és kritikája

Az európai közvélemény és a politikai szereplők különösebb vita nélkül üdvözölték a jogszabályt, azonban a sajtószabadsággal és a médiajoggal foglalkozó szakemberek komoly kritikával illették azt. Az EU intézkedése által felvetett jogi problémákat az alábbiakban tárgyaljuk.

1.3.1. Az Európai Unió hatáskörei

Ricardo Gutiérrez, az Európai Újságíró Szövetség (European Federation of Journalists) főtitkára rámutatott arra, hogy *„a médiaszabályozás nem tartozik az Európai Unió hatáskörébe. Úgy véljük, hogy az EU-nak nincs joga műsorszórási engedélyeket kiadni vagy visszavonni. Ez az államok kizárólagos hatáskörébe tartozik. Liberális demokráciáinkban nem az állam, hanem a független szabályozó hatóságok jogosultak rendelkezni az engedélyek kiosztása felett. Az EU döntése teljes szakítást jelent ezekkel a demokratikus garanciákkal. A modern történelemben először fordul elő, hogy nyugat-európai kormányok konkrét médiaorgánumokat tiltanak be.”*³²

Nyilatkozatában emlékeztetett az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) ítélezési gyakorlatára, ami szerint egy médiaorgánum betiltása súlyos cselekmény, amelynek az önkényesség elkerülése érdekében szilárd jogi alapokon és objektív elemeken kell alapulnia. *„A demokráciák feladata, hogy úgy harcoljanak a dezinformáció ellen, hogy mindeközben a szólásszabadságot is megőrzik”* – mondta Gutiérrez.³³ Dirk Voorhoof, az EJEB ítélezési gyakorlatának talán legismertebb kommentátora kiemelte, *„az EU nem áll háborúban Oroszországgal, Ukrajna pedig nem az EU tag-állama”*.³⁴ Ennek megfelelően kizárólag igen nyomós okok fennállása esetén lehet indokolt az orosz médiaorgánumok uniós betiltása.

³¹ KAYE: i. m.

³² Fighting disinformation with censorship is a mistake. EFJ, 2022. március 1., <https://europeanjournalists.org/blog/2022/03/01/fighting-disinformation-with-censorship-is-a-mistake>.

³³ Uo.

³⁴ VOORHOOF, Dirk: EU Silences Russian State Media: A Step in the Wrong Direction. Inform, 2022. május 8., <https://inform.org/2022/05/08/eu-silences-russian-state-media-a-step-in-the-wrong-direction-dirk-voorhoof>.

Az audiovizuális médiaszolgáltatásokról (AVMS) szóló uniós irányelv³⁵ a fentieknek megfelelően lehetőséget biztosít az audiovizuális médiaszolgáltatások engedélyének felfüggesztésére vagy visszavonására a nemzeti médiaszabályozó hatóságokon keresztül, az Európai Bizottság felügyelete alatt lefolytatott megfelelő eljárás útján, amennyiben az ilyen szolgáltatások által sugárzott műsorok ismételt erőszakra vagy gyűlöletre uszítanak valamely csoport vagy annak tagja ellen (6. cikk). A médiaszabályozás területén az EU-nak nem terjed ki a hatásköre arra, hogy a tagállamok számára előírja valamely műsorszolgáltató tevékenységének korlátozását.

A média területének legfontosabb uniós szabályozási eszköze, az AVMS irányelv szabályozza az audiovizuális médiára – a hagyományos televíziós műsorszolgáltatásra, a lekérhető videósolgáltatásokra és a videómegosztó platformok szolgáltatásaira – vonatkozó nemzeti jogszabályok uniós szintű összehangolását. Az AVMS irányelv kizárólag az uniós tagállamok közötti vételi és közvetítési szabadságra vonatkozik, és attól függően, hogy melyik ország rendelkezik joghatósággal a jogsértő médiaorgánum felett, a médiaorgánum adásaival szembeni korlátozó intézkedések elfogadására irányuló eljárás igen nehézkes lehet. A harmadik országokból származó és nem valamely uniós tagállam joghatósága alá tartozó audiovizuális médiaszolgáltatások tekintetében az AVMS irányelv 54. preambulumbekkezdése úgy rendelkezik, hogy a tagállamok szabadon meghozhatnak bármilyen, alkalmasnak tartott intézkedést, feltéve, hogy azok összhangban állnak az uniós jogi előírásokkal és az Unió nemzetközi kötelezettségeivel.

Litvánia és Lettország 2015 óta többször felfüggesztette az RTR Planeta orosz nyelvű televíziós csatorna sugárzását. Ezek a határozatok az AVMS irányelv 3. cikk 4. bekezdés a) pontjának i. alpontján és 6. cikkén alapultak, amelyek lehetővé teszik a televíziós műsorszolgáltatások felfüggesztését, ha azok bizonyos kritériumok szerint gyűlöletkeltésre uszítanak. Az Európai Bizottság megerősítette, hogy Litvánia és Lettország helyesen ítélte úgy, hogy a más államok megszállására és „megsemmisítésére” felszólító televíziós műsorok háborús propagandának minősülnek, és ez megfelelő alapot szolgáltatott az adások felfüggesztésére.³⁶ A Baltic Media Alliance ügyében az Európai Unió Törvényszéke megállapította, hogy a háborús propaganda formájában, nemzetiségi alapon történő gyűlöletkeltés elleni fellépés legitim közpolitikai célnak minősül.³⁷

A médiaorgánumok engedélyeinek kiadása, amelyet a sokszínűség védelmét célzó keretrendszer szabályoz,³⁸ az uniós tagállamok hatáskörébe tartozik, ahogyan ren-

³⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 2010/13/EU irányelve (2010. március 10.) a tagállamok audiovizuális médiaszolgáltatások nyújtására vonatkozó egyes törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek összehangolásáról (Audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv).

³⁶ Decision of Latvia to Suspend Broadcast of the TV Channel “Rossiya RTR” Compatible with EU Law. Európai Bizottság, 2021. május 12., <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/decision-latvia-suspend-broadcast-tv-channel-rossiya-rtr-compatible-eu-law>.

³⁷ A C622/17 sz., Baltic Media Alliance Ltd v. Lietuvos radijo ir televizijos komisija ügyben a Bíróság (Második Tanács) 2019. július 4-én hozott ítélete, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=76C80A1CD12E5A8E1B570F1C84A05777?text=&dociid=217526&pageIndex=0&doclang=HU&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=2083809>.

³⁸ Az Európai Unió Alapjogi Chartája, 11. cikk.

des körülmények között azok visszavonása is. Továbbra is erősen kérdéses, hogy az EUMSZ 215. cikkének a harmadik országokkal, természetes és jogi személyekkel, csoportokkal vagy nem állami, illetve államisággal nem rendelkező entitásokkal szembeni korlátozó intézkedésekre vonatkozó tanácsi határozatokra irányadó rendelkezései érintik-e ezt az általános hatásköri rendszert. De még ha létezne is ilyen uniós hatáskör, egyértelmű, hogy az uniós intézményeket az ilyen szankciók elfogadásakor továbbra is kötik az alapvető jogok – nevezetesen a véleménynyilvánítás szabadsága, a sajtószabadság és a közönség tagjainak szabad tájékozódáshoz való joga.³⁹

Az *Article 19* emberi jogi szervezet a közleményében szintén megjegyzi, hogy az EU nem áll közvetlen fegyveres konfliktusban Oroszországgal, és úgy érvel, hogy „ahhoz, hogy az összes uniós tagállamban indokolt legyen a tiltás, az EU-nak bizonyítania kellene, hogy az RT és a Szputnyik műsorai valóban komoly és közvetlen fenyegetést jelentenek a közrendre és a biztonságra”. A szervezet rámutat továbbá, hogy „a demokratikus országokban és a véleménynyilvánítás szabadságára vonatkozó nemzetközi normák alapján az audiovizuális médiumok engedélyeinek felfüggesztéséről vagy visszavonásáról független szabályozó hatóságoknak, nem pedig politikai intézményeknek kellene döntenük”.⁴⁰

1.3.2. Megilleti-e a médiaszabadság az állami médiát?

Egyes vélekedések szerint az RT rendelettel szembeni fellebbezése ellenére elképzelhető, hogy az RT és a Szputnyik nem hivatkozhat az Emberi Jogok Európai Egyezményének (EJEE) a véleménynyilvánítás szabadságát védő 10. cikkére, mivel mindkettő az állami szervekhez hasonló entitásnak tekinthető. Magánfelek ugyanakkor hivatkozhatnak az információhoz való hozzáférés őket megillető jogára, és így az EJEE 10. cikkére.⁴¹ Az érvelés szerint az RT és a Szputnyik nem médiumnak, hanem az orosz kormány meghosszabbított kezének minősülnek, és mint ilyenek, nem élvezhetik a szabad véleménynyilvánításhoz való jogot. Megalapozott a gyanú, hogy az RT és a Szputnyik az orosz kormány közvetlen ellenőrzése alatt áll, ami azt jelenti, hogy mint állami műsorszolgáltatók, kellő szerkesztői autonómia és újságírói függetlenség hiányában az EJEB ítélkezési gyakorlata szerint nem tarthatnak igényt a véleménynyilvánítás szabadságához való jog védelmére.⁴²

Ez felvetheti azt a kérdést, hogy egy kormány (vagy bizonyos állami szerv) által befolyásolt, finanszírozott és ellenőrzött médiaorgánum egyáltalán hivatkozhat-e

³⁹ BURI, Ilaria–LERENO MONTEIRO GUEDES, Isabel–BALLUFF, Lucas: The European Union's RT and Sputnik Ban: Necessary and Proportionate? *DSA Observatory*, 2022. április 22., <https://dsa-observatory.eu/2022/04/22/the-european-unions-rt-and-sputnik-ban-necessary-and-proportionate>.

⁴⁰ Response to the Consultation of the UN Special Rapporteur on Freedom of Expression on Her Report on Challenges to Freedom of Opinion and Expression in Times of Conflicts and Disturbances. Article 19, 2022. július 19., <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/expression/cfis/conflict/2022-10-07/submission-disinformation-and-freedom-of-expression-during-armed-conflict-UNGA77-cso-article19.pdf>.

⁴¹ BURI–LERENO MONTEIRO GUEDES–BALLUFF: i. m.

⁴² Radio France and Others v. France, app. no. 53984/00, 2004. március 30-i ítélet; Österreichischer Rundfunk v. Austria, app. no. 35841/02, 2006. december 7-i ítélet; ld. még VOORHOOF: i. m.

a sajtószabadság védelmére. Azonban a valamely kormány célját szolgáló, vagy közvetve vagy közvetlenül annak ellenőrzése alatt álló médiumokat kizárni a médiaszabadságból épp olyan önkényes és a médiaszabadságra nézve káros lépés lenne, mint bárki mást kategorikusan kizárni a jog gyakorlásából. Ez a lépés olyan döntést feltételez, amely meghatározza, hogy ki rendelkezik a joggal, és ki nem, miközben az emberi jogok egyetemesek és egyenlők. Ha létezne olyan bírósági ítélet, amely azt mondaná ki, hogy „*a kormánybarát újságírók nem jogosultak a médiaszabadság gyakorlására*”, ez ijesztően hangzana, annál is inkább, mert innen már csak egy lépés lenne ugyanezt mondania (például egy kormánynak) egy ellenzéki beállítottságú újságíróról is.

A médiaszabadság megkettőzése nemcsak azért értelmetlen, mert a véleménynyilvánítás szabadságának korlátairól szóló bírósági ítéletek teljesen más jellegű szempontokat vesznek figyelembe, mint a médiának a szimpátiák vagy világnézetek szerinti kategorizálása, hanem azért is, mert a szándékolttal ellentétes hatást váltana ki. Amikor Európában a médiaszabadságot elvlasztják a véleménynyilvánítás szabadságától, akkor ez éppen a demokratikus nyilvánosság biztosítása érdekében történik, amely magában foglalja a médiának a forrásai védelméhez való jogát, az egyébként jogellenes cselekmények eltűrését egy oknyomozás során, vagy hogy független legyen a tulajdonostól és a hirdetőktől. Ezek a jogok akkor válnak élővé és szükségessé, ha a média a demokráciát szolgálja.

Kétségtelen, hogy az érintett orosz médiaszolgáltatók nem a médiaszabadság demokratikus normái szerint működnek, de szigorúan véve a média nem köteles megfelelni ezeknek a normáknak (még Nyugat-Európában sem). A média általánosságban véve szabadon lehet elfogult, pártos, és követhet meghatározott politikai irányvonalat (a médiaszolgáltatások szabályozása terén fennálló néhány figyelemre méltó kivételtől, mint például a hírműsorok kiegyensúlyozottságától eltekintve). Szabadságuk megtagadása nem indokolható pusztán a fenti körülményekkel – ilyen korlátozás alapja csak az általuk közzétett tartalom jogellenessége lehet. A véleménynyilvánítás minden formája élvezzi a szólásszabadság védelmét, néha még a dezinformáció és a propaganda azon formái is, amelyeket a nemzeti jogszabályok nem nyilvánítanak jogellenesnek. Okkal lehet amellett érvelni, hogy minden médiumot, még az RT-t és a Szputnyikot is megilleti a médiaszabadság védelme.

1.3.3. A cenzúra és az előzetes korlátozás problémája

A sajtószabadság fogalmának történeti fejlődése során általánosan elfogadott nézetté vált, hogy a vélemények közzétételének folyamatába való előzetes és önkényes beavatkozás megengedhetetlen, míg az utólagos felelősségre vonás a jogsértő tartalmak közzétételéért – a megfelelő jogi garanciák mellett – elfogadható.⁴³ A lapindítás engedélyhez kötése – és így a hivatalos cenzúra gyakorlata – 1694-ben formálisan megszűnt Angliában, William Blackstone nyomán pedig általánossá vált a nézet, hogy a sajtó szabadsága az előzetes korlátozásoktól való mentességet jelenti: „*A sajtószabadság valóban nélkülözhetetlen egy szabad államban, de ez abban*

⁴³ GOSZTONYI Gergely: *Cenzúra Arisztoteléstől a Facebookig*. Budapest, Gondolat, 2022.

áll, hogy nem vezetnek be előzetes korlátozásokat a kiadványokra, nem pedig abban, hogy valaki mentesül a megrovás alól, ha a törvénysértő kéziratot közzéteszi."⁴⁴ Az előzetes és önkényes beavatkozás tilalma olyannyira a sajtószabadság alapvetésévé vált Európa-szerte, hogy az egyes állami alkotmányok és törvények már csak elvétve rögzítik külön.⁴⁵

Az EJEB azonban elvben nem zárja ki az előzetes korlátozó intézkedések alkalmazását. Ez világosan kitűnik a Bíróság korábbi ítélezési gyakorlatából,⁴⁶ és a Bíróság ezt kifejezetten ki is mondta a Sunday Times kontra Egyesült Királyság (No. 2)⁴⁷ és az Observer és Guardian kontra Egyesült Királyság ügyekben hozott ítéletekben.⁴⁸ Annak érdekében azonban, hogy a korlátozás ne sértse az EJEE 10. cikkében biztosított szólás- és sajtószabadságot, a Bíróságnak a legnagyobb körültekintéssel kell megvizsgálnia az ilyen eseteket.

A rendelet nem foglalkozik érdemben a cenzúra tilalmának kérdésével, de a konkrét körülményeket és a tiltandó tartalmakat figyelembe véve magától értetődőnek tekinti, hogy az előzetes és általános korlátozás – amely értelemszerűen az érintett médiaszolgáltatók minden tartalmára kiterjed, nem csak a közéleti tájékoztatást végzőkre – a jelen esetben megengedhető. Ez azonban csak abban az esetben tekinthető összeegyeztethetőnek a médiaszabadság európai megközelítésével, ha a korlátozás egyéb általános indokai (különösen a szükségesség és az arányosság) megalapozottak.

1.3.4. A tilalom jogszerű célja

Az európai és a nemzetközi jog nem tiltja a dezinformációt önmagában. Amennyiben a dezinformáció tiltott gyűlöletbeszédnek minősül, az egyes államok a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 20. cikke és az EJEB ítélezési gyakorlata alapján kötelesek lehetnek azt betiltani.⁴⁹ Bár az egyes államoknak nem feladatuk küzdeni a dezinformáció ellen, a véleménynyilvánítás szabadságára vonatkozó nemzetközi szabályok és doktrínák lehetővé teszik a dezinformáció korlátozását, ha teljesülnek az Egyezségokmány 19. cikk 3. bekezdése, illetve az EJEE 10. cikk 2. bekezdése szerinti tesztben foglalt feltételek a jogszerűség, a legitimitás, a szükségesség és az arányosság tekintetében. Az EJEB először azt vizsgálja, hogy a vitatott állami döntés érintette-e a kérelemben megjelölt alapvető jogot. Ha megállapítja, hogy korlátozták a szólásszabadságot, akkor megvizsgálja a korlátozás megfelelőségét: annak a jogi szabályozás által előírtak kell lennie, azaz előre meghatározott,

⁴⁴ BLACKSTONE, William: A köznyugalom elleni vétségek. Ford. Reményi Édua. In: Reményi Édua–Koltay András (szerk.): *A szólásszabadság káprázata. A szólásszabadság brit, amerikai és francia klasszikusainak szöveggyűjteménye*. Budapest, Wolters Kluwer, 2017, 151., 154–155.

⁴⁵ Példák a cenzúra alkotmányban rögzített tilalmára: német alkotmány, 5. cikk; görög alkotmány, 14. cikk; holland alkotmány, 7. cikk; luxemburgi alkotmány, 24. cikk.

⁴⁶ *The Sunday Times v. the United Kingdom*, app. no. 6538/74, 1980. november 6-i ítélet; Markt Intern Verlag and Klaus Beerman v. Germany, app. no. 3/1988/147/201, 1989. november 20-i ítélet.

⁴⁷ *The Sunday Times v. the United Kingdom* (No. 2), app. no. 13166/87, 1991. november 26-i ítélet.

⁴⁸ *The Observer and The Guardian v. the United Kingdom*, app. no. 13585/88, 1991. november 26-i ítélet.

⁴⁹ *Ld. Jersild v. Denmark* (app. no. 15890/89, 1994. szeptember 23-i ítélet) és a számos többi azt követő EJEB-határozatot.

megismerhető, világos tartalmú jogi normán kell alapulnia. Emellett a korlátozásnak szükségesnek kell lennie a demokratikus társadalomban. A szükségesség – amelyben implicite benne foglaltatik az arányosság követelménye is – mindig valamely, a 10. cikk 2. bekezdésében meghatározott érdek védelmére tekintettel vizsgálándó. Akkor szükséges a korlátozás – és ez már nem a szövegből, hanem a bíróság gyakorlatából olvasható ki –, ha valamely nyomós társadalmi érdek indokolja.⁵⁰

Valamely információ pusztá válótlansága vagy félrevezető jellege önmagában nem elégíti ki a teszt követelményeit.⁵¹ A dezinformáció korlátozásának összefüggésben kell állnia az Egyezségokmány 19. cikk 3. bekezdése vagy 20. cikke, illetve az EJEE 10. cikk 2. bekezdése szerinti valamelyik konkrét jogszerű céllal.

A dezinformációhoz hasonlóan *önmagában* az „állami propaganda” sem tiltott a nemzetközi jog szerint. Sőt, valójában a propaganda legtöbb formája a véleménynyilvánítás szabadságának védelmét élvezi. Például *„a fegyveres támadás áldozatává váló állam esetében a propaganda az önvédelem legitim aktusának tekinthető, mivel a hazai lakosságon belül fenntarthatja az egységet, a lojalitást és a bizalmat, és növelheti a többi állam támogatását. Azonban nem minden propaganda megengedett a nemzetközi jog alapján – fegyveres konfliktusokkal összefüggésben korlátozható, (...) de csak szűk körben, konkrét esetekben.”*⁵²

A nemzetközi emberi jogi normák – néhány ritka és nem rendszerszintű korlátozástól eltekintve – általában megengedik a propagandatevékenységet. *„Különösen megengedett az úgynevezett hadi cselnek minősülő műveletek végzése, amelyek célja az ellenfél félrevezetése vagy az ellenséges erők meggondolatlan cselekvésre készítése.”* Megengedettek továbbá *„az ellenséges hadviselő fél polgári lakossága elleni közvetlen propagandaműveletek.”*⁵³ Az Egyezségokmány 20. cikk 1. bekezdése azonban kifejezetten rögzíti, hogy *„[m]inden háborús propagandát törvényben kell megtiltani”*. A tilalom a propaganda minden olyan formájára kiterjed, amely az Egyesült Nemzetek Szervezete Alapokmányával ellentétes agresszióval vagy a béke megsértésével fenyeget, vagy azt eredményezi. Voorhoof álláspontja szerint *„az EU érvelése, miszerint az RT és a Szputnyik »jelentős és közvetlen fenyegetést« jelentenek az Unió közrendjére és biztonságára nézve, (...) igazolhatja a kormányzati beavatkozást. A jogalap azonban homályos, és az eljárási garanciák hiánya miatt fennáll az önkényes alkalmazás valós veszélye. A közrendre és a biztonságra való hivatkozás továbbá nem igazán meggyőző, mivel az RT és a Szputnyik adásait a legtöbb uniós tagállamban csak korlátozott mértékben és korlátozott hatással sugározzák. Semmi nem utal arra, hogy az RT és a Szputnyik műsorai valóban olyan komoly és közvetlen veszélyt jelentenek a közrendre és a biztonságra, ami indokolná a betiltást valamennyi uniós tagállamban.”*⁵⁴

A határozat és a rendelet preambulumbekkezdései két indokot jelölnek meg a tilalom alapjául: a dezinformációt és a propagandát.⁵⁵ A tilalom által védendő alanyok

⁵⁰ Handyside v. the United Kingdom (app. no. 5493/72, 1976. december 7-i ítélet), 48. bek.; Sunday Times v. the United Kingdom (app. no. 6538/74, 1979. április 26-ai ítélet), 59. bek.

⁵¹ Article 19: i. m.

⁵² Uo.

⁵³ Uo.

⁵⁴ VOORHOOF, i. m.

⁵⁵ Rendelet, 3–10. preambulumbekkezdések; határozat, 4–6. és 10. preambulumbekkezdések.

az EU polgárai és nyilvánossága.⁵⁶ Ahogy Igor Popović megjegyzi, „ezek az okok önmagukban nem tarthatnak a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya vagy az EJEE által előírt, a szólás korlátozására legitimnek tekintett célok közé; pusztán az a tény, hogy a szólás objektíve hamis, nem elegendő annak korlátozásához. A két orosz médiaorgánus által terjesztett valótlanosságok terjesztése azonban – konkrét károkat okozva – a legitim célok valamelyike, például a közrend vagy a nemzetbiztonság alá tarthat (a közrendet veszélyeztető álhírek terjesztése).”⁵⁷

Az Európai Unió Alapjogi Chartája 52. cikk 1. bekezdése szerint a beavatkozásnak „az Unió által elismert általános érdekű célkitűzéseket” kell szolgálnia. Ennek megfelelően a dezinformációra és a propagandára irányuló korlátozás összhangban állhat az Alapjogi Chartával.⁵⁸ Bjørnstjern Baade szerint azonban az EU-nak nem volna szabad a dezinformáció vagy a propaganda tiltására mint legitim célra hivatkozni, mivel ezek védett megnyilvánulások lehetnek. Alternatív cél a háborús propaganda leállítása lehetne⁵⁹ – a háborús propaganda tilalmát az Egyezségokmány 20. cikke írja elő. Mivel az EU valamennyi tagállama ratifikálta az Egyezségokmányt, ez a tilalom az unió jog általánosan elfogadott alapelveként is tekinthető.

Baade szerint az RT és a Szputnyik elleni tiltás indokolása a jelen helyzetben nem támaszkodhat kizárólag a tartalom propaganda-jellegére vagy a benne foglalt dezinformációra.⁶⁰ A propagandát a fent írottak szerint – bizonyos kivételektől eltekintve – általában védi a véleménynyilvánítás szabadsága.

Megváltozott a helyzet, amikor Oroszország háborút indított Ukrajna ellen, és az RT és a Szputnyik elkezdett nyíltan háborús propagandát terjeszteni. Az EU az Egyezségokmány alapján és az európai emberi jogi eszközökkel összhangban jogszerűen betilthatná a háborús propagandát. Úgy tűnik azonban, hogy „a médiaorgánusok által terjesztett tartalmak és a háborús propaganda közötti kapcsolat meglehetősen laza, illetve közvetett. Az említett médiaorgánusok (legalábbis az RT) pusztán azáltal, hogy félrevezető tartalmakat közölnek, nem támogatják egyértelműen a háborút; nyelvezetük finom és célzatos. Ugyanakkor az orosz csatornák által tett hamis nyilatkozatok kielégíthetik a háborús propaganda definícióját, de csak akkor, ha ezek a nyilatkozatok a jogellenes háborúra uszítanak vagy arra bátorítanak. Nem biztos, hogy a félrevezető tartalom önmagában eléri a háborús propaganda küszöbét.”⁶¹

Popović a „háborús propaganda” és az emberi jogok nemzetközi joga terén is elismert vezető szaktekintélyekre is hivatkozik, köztük például Michael Kearney-re is, akinek álláspontja szerint az „álhírtérjesztés” háborús propagandának való minő-

⁵⁶ Rendelet, 6. és 7. preambulumbekkezdések.

⁵⁷ POPOVIĆ, Igor: The EU Ban of RT and Sputnik: Concerns Regarding Freedom of Expression. *EJIL: Talk!*, 2022. március 30., <https://www.ejiltalk.org/the-eu-ban-of-rt-and-sputnik-concerns-regarding-freedom-of-expression>.

⁵⁸ Uo.

⁵⁹ BAADE, Bjørnstjern: Don't Call a Spade a Shovel: Crucial Subtleties in the Definition of Fake News and Disinformation. *Verfassungsblog*, 2020. április 14., <https://verfassungsblog.de/dont-call-a-spade-a-shovel>.

⁶⁰ BAADE, Bjørnstjern: The EU's "Ban" of RT and Sputnik: A Lawful Measure Against Propaganda for War. *Verfassungsblog*, 2022. március 8., <https://verfassungsblog.de/the-eus-ban-of-rt-and-sputnik>.

⁶¹ POPOVIĆ: i. m.

sítése „a véleménynyilvánítás szabadsága indokolatlan és elnyomó korlátozásának” tűnik.⁶² Tehát – ahogy *Andrei Richter* megjegyzi – csak a „közvetlen háborús uszítás” minősül háborús propagandának.⁶³ A teljes tilalom elrendeléséhez azt kellene bizonyítani, hogy az adott tartalom rendszeresen vagy visszatérően megjelenik az érintett szolgáltatók tartalmai között.

1.3.5. A tilalom szükségessége

A véleménynyilvánítás szabadságának korlátozása esetén egyértelmű és közvetlen kapcsolatot kell kimutatni a véleménynyilvánítás és a szóban forgó veszély (jelen esetben a háborús propaganda) között, valamint azt, hogy a korlátozás szükséges valamely jogszerű cél elérése érdekében.⁶⁴ A tilalom elemzése azonban rávilágít arra, hogy csak korlátozott mennyiségű adat áll rendelkezésre az RT és a Szputnyik tényleges hatóköréről, valamint arra, hogy a különböző tagállamokban nem egységes az általuk okozott tényleges veszély.⁶⁵

A tilalom szükségességét elméletileg indokolhatja annak ideiglenes jellege (hat hónapos időszak, amely meghosszabbítható, ahogy ez 2022 augusztusában már meg is történt). A rendelet szerint az „intézkedéseket mindaddig fenn kell tartani, amíg véget nem ér az Ukrajnával szembeni agresszió, továbbá amíg az Oroszországi Föderáció és annak kapcsolódó médiaorgánumai fel nem hagynak az Unióval és tagállamaival szembeni propagandatevékenységek folytatásával”.⁶⁶ Így még ha az agresszió véget ér is, a tilalom az EU és tagállamai elleni propaganda megszűnéséig hatályban marad. *Popović* szerint „minden jel arra mutat, hogy a szankciók nem pusztán a háborúról szólnak, hanem az általános propagandáról és dezinformációról is, ezzel gyengítve az érvet, miszerint a háborús propaganda betiltása jogszerű célként szolgál”.⁶⁷

1.3.6. A tilalom arányossága

Az Egyezségokmány 19. cikk 3. bekezdése szerint a szólásszabadság korlátozásának „megfelelőnek kell lennie a védelmi funkciója eléréséhez; a legkevésbé beavatkozó eszköznek kell lennie azok közül, amelyekkel a védelmi funkciót el lehet érni; arányosnak kell lennie a védendő érdekekkel”.⁶⁸ Az arányosság szintén lényeges

⁶² KEARNEY, Michael: The Prohibition of Propaganda for War in the International Covenant on Civil and Political Rights. *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 2005/4, 551–570. (DOI: 10.1177/016934410502300402), különösen 568–569.

⁶³ RICHTER, Andrei: The Relationship between Freedom of Expression and the Ban on Propaganda for War. In: Wolfgang Benedek et al. (szerk.): *European Yearbook on Human Rights* 15. Cambridge, Intersentia, 2015, 489–503.

⁶⁴ Lásd a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányát és az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok Védelméről szóló Egyezményt.

⁶⁵ EU Sanctions on Russian Broadcasters. Global Network Initiative, 2022. augusztus 3., <https://globalnetworkinitiative.org/eu-sanctions-russia-ukraine-foe>.

⁶⁶ Rendelet, 10. preambulumbekkezdés.

⁶⁷ POPOVIĆ: i. m.

⁶⁸ Emberi Jogi Bizottság, 34. sz. általános megjegyzés, CCPR/C/GC/34, 2011. szeptember 12., 34. bek.

követelmény az emberi jogoknak az EJEE rendelkezései szerinti korlátozása esetén.⁶⁹ Az EJEB állandó ítélkezési gyakorlata szerint a hírszolgáltató csatornák, weboldalak vagy internetes platformok konkrét tartalmak miatt történő teljes betiltása vagy blokkolása sérti az EJEE 10. cikkét.⁷⁰ A szóban forgó tilalom ennek nyilvánvalóan ellentmondva jelentős mennyiségű olyan tartalom továbbítását korlátozza, amely nem kapcsolódik az ukrajnai háborúhoz. Az illetékes hatóságok mérlegelhették volna, hogy „nem állnak-e rendelkezésre kevésbé beavatkozó eszközök a jogszerűen korlátozható tartalmak kezelésére, ezáltal minimálisra csökkentve az egyébként érintett, de a tiltott tartalmakhoz nem kapcsolódó véleménynyilvánítás mennyiségét”.⁷¹

A véleménynyilvánítás szabadságába való jogszerű beavatkozás általában csak valamely meghatározott típusú véleménynyilvánításra irányul, például a gyűlöletbeszédre, a terrorizmus támogatására vagy az erőszakra való felbujtásra. Popović szerint „lehet azzal érvelni, hogy az RT és a Szputnyik visszaeső törvényszegők, hiszen az Unió már korábban is »szankciókkal sújtotta az RT vezetőségét«, és »logikus, hogy az e szervezetek által az EU-n belül folytatott tevékenységeket is célba kell venni« ([fogalmazott] Borell). Tanúi voltunk annak is, hogy a tagállamokban pénzbírságokat és szankciókat szabtak ki az RT ellen. Ez az érv helytálló, de számos gyenge pontja van, (...) ráadásul egyes újságírók vagy szerkesztők szankcionálása (...) nem ugyanaz, mint az egész médiaorgánium betiltása, hiszen ez utóbbinak szélesebb körű és mélyebb hatása van.”⁷²

Voorhoof összefoglaló megállapítása szerint „az RT és a Szputnyik elleni uniós tilalom többé-kevésbé elhamarkodottnak tűnik, és az EJEE 10. cikke által védett »országhatárokon tekintet nélküli« véleményalkotás és az információk megismerésének szabadságába való EU általi önkényes és különösen aránytalan beavatkozásnak tekinthető, egyúttal sérti az EU Alapjogi Chartájának 11. cikke által garantált médiaszabadságot”.⁷³

1.3.7. A paternalizmus veszélye

Nem egyértelmű, hogy a szankciók hatásosak voltak-e a háborús propaganda fenyegetése ellen. A legújabb kutatások rávilágítanak arra, hogy az RT tartalmait továbbra is hozzáférhetőek maradtak Európában, bár némileg diffúz és homályos formában.⁷⁴ A szabályok kijátszásának lehetősége önmagában természetesen nem teszi indokolatlanná az intézkedést, hiszen a tilalom sikeresen érvényesíthető a médiaszolgáltatókon (kábel- és műholdas társaságok) és az internetszolgáltatókon

⁶⁹ Lásd például VILLIGER, Mark E.: *Handbook on the European Convention on Human Rights*. Leiden, Brill, 2023. 514–515.

⁷⁰ Ahmet Yıldırım v. Turkey, app. no. 3111/10, 2012. december 18-i ítélet; Cengiz and Others v. Turkey, app. no. 48226/10 és 14027/11, 2015. december 1-jei ítélet; OOO Flavus and Others v. Russia, app. no. 12468/15, 23489/15 és 19074/16, 2020. június 23-i ítélet.

⁷¹ Global Network Initiative i. m.

⁷² POPOVIĆ: i. m.

⁷³ VOORHOOF: i. m.

⁷⁴ Global Network Initiative i. m.

keresztül is, még ha nem is teljeskörűen. A szóban forgó tilalom egyfajta paternalista intézkedésnek tekinthető. A korlátozás bevezetésével az EU úgy döntött, hogy az európaiak ne láthassák az orosz propagandagépezet termékeit. *„A tilalom megakadályozza az információkhoz való hozzáférést az EU-ban élő személyek – köztük újságírók és kutatók – számára, akik így nem tudnak első kézből tájékozódni az orosz propaganda által alkalmazott narratívákról, és nem képesek tudósítani azokról.”*⁷⁵ Ez egyúttal megnehezíti a propagandabeszéddel való vitába szállást és az egyéb reakciókat is. Svájc az EU-tól eltérő utat választott, azzal érvelve, hogy *„még ha ezek a csatornák az orosz propaganda és félretájékoztatás eszközei is, meggyőződéssünk, hogy a pontatlan és káros állítások elleni küzdelemben hatékonyabb eszköz a szembenézés, mint a betiltás”*.⁷⁶

1.3.8. Veszélyes precedens

Egyes vélemények szerint fennáll a veszélye annak, hogy a szóban forgó tilalmat más kormányok a független médiumokhoz való hozzáférés korlátozásának igazolására fogják majd felhasználni.⁷⁷ A korlátozások az EU-n belül is mintát teremthetnek, amelyet a jövőben akár kevésbé kényszerítő körülmények között is alkalmazni lehet.⁷⁸ *„A jövőben – esetleg kevésbé nyilvánvalóan szükséges helyzetben is – a véleménynyilvánítás szabadságát akár a hatalmukkal való visszaélés útján is korlátozni képes államokkal kapcsolatos elvont aggályokkal szemben olyan kijelentések állnak, amelyek szerint a véleménynyilvánítás szabadságát egyszerűen azért nem fogják komolyabb fenyegetések érni, mert a legtöbb állam eddig sem élt vissza a hatalmával, jóllehet arra képes lett volna.”*⁷⁹

A tilalom Oroszország részéről is ellenreakciót válthat ki, és ennek már láthatók is a jelei. Oroszország márciusban megszüntette a hozzáférést néhány nyugati média-organumhoz (például a BBC-hez és a Deutsche Welléhez), amelyeket azzal vádolt, hogy „hamis információkat” és „oroszellenes” nézeteket terjesztenek az ukrajnai háborúval kapcsolatban. Miután a Törvényszék helybenhagyta az RT és a Szputnyik uniós betiltását,⁸⁰ a Kreml szóvivője úgy reagált, hogy *„természetesen mi is hasonló nyomásgyakorló intézkedéseket fogunk hozni az országunkban működő nyugati médiumokkal szemben”*, és ezeket az intézkedéseket valóban meg is hozták. A szóvivő hozzátette továbbá, hogy *„az európaiak lábbal tiporják a saját eszméiket”*.⁸¹

⁷⁵ Article 19: i. m.

⁷⁶ Switzerland Expands Sanctions Against Russia but Decides Not to Censor Russian Media. *Infobae*, 2022. március 25., <https://www.infobae.com/en/2022/03/25/switzerland-expands-sanctions-against-russia-but-decides-not-to-censor-russian-media>.

⁷⁷ Global Network Initiative i. m.; The Fundamental Rights Consequences of the EU Media Ban. *EDRI*, 2022. április 1., <https://edri.org/our-work/edri-statement-the-fundamental-rights-consequences-of-the-eu-media-ban>.

⁷⁸ Susi i. m., 27.

⁷⁹ Uo., 28–29.

⁸⁰ Lásd az 1.4. alpontot.

⁸¹ MCHANGAMA, Jacob: In A War of Ideas, Banning Russian Propaganda Does More Harm than Good. *Time*, 2022. augusztus 12., <https://time.com/6205645/russian-propaganda-censorship-history>.

1.4. Az Európai Unió Törvényszéke által hozott ítéletek

Az RT fellebbezését követően az Európai Unió Törvényszéke mint az Európai Unió Bíróságának elsőfokú bírósága is megvizsgálta a tilalmat. A Törvényszék már ezt megelőzően is hozott egy határozatot egy hasonló ügyben, amely egy orosz hírgyűnökség vezetőjére vonatkozott, akit személyesen szankcionált a dezinformáció terjesztésében játszott szerepe miatt.

1.4.1. A Kiszelev-ügy

Mielőtt rátérnénk a Törvényszék RT France-ügyben hozott határozatának elemzésére, érdemes megvizsgálni a Törvényszéknek a Kiszelev kontra az Európai Unió Tanácsa ügyben hozott ítéletét Dmitrij Konsztantyinovics Kiszelevvel,⁸² a Roszija Szevodnya (RS) orosz szövetségi állami hírgyűnökség vezetőjével szembeni szankciókkal kapcsolatban. Kiszelev 2014-ben felkerült a korlátozó intézkedések hatálya alá tartozó személyek listájára, mivel 2014 óta az orosz erők ukrainai bevetését támogató kormányzati propaganda egyik központi szereplője volt.

A felperes azt kérelmezte, hogy az Európai Unió Bírósága semmisítse meg az ellene hozott intézkedéseket, mivel azok sértik a szabad véleménynyilvánításhoz fűződő, az Alapjogi Charta 11. cikkében és az EJEE 10. cikkében biztosított jogát. Kiszelev szerint a véleménynyilvánítás szabadságának korlátairól jogszabályban kell rendelkezni, figyelembe véve a jogbiztonság elvét, és a korlátozásoknak általános érdekű célt kell szolgálniuk, e célhoz mérten szükségesnek és arányosnak kell lenniük, ugyanakkor e szabadság lényegét nem csorbíthatják és az újságírói tevékenységet sem akadályozhatják jelentősen. Álláspontja szerint emellett a nemzetbiztonság és a gyűlöletbeszéd fogalmát is megszorítóan kell értelmezni.

A Bíróság elutasította a felperes keresetét. A Bíróság indokolása szerint az, hogy „a Tanács korlátozó intézkedéseket fogadott el a felperessel szemben az orosz kormány Ukrajnát destabilizáló tevékenységét és politikáját támogató propagandája miatt, nem tekinthető az ő véleménynyilvánítási szabadsága aránytalan korlátozásának”.⁸³ Egyébiránt pedig „a Tanács nem tudta az orosz kormányra nyomást gyakorló politikát folytatni, ha nemcsak azokkal a személyekkel szemben alkalmazna korlátozásokat, akik felelősek e kormány Ukrajnával szembeni intézkedéseiért és politikáiért, vagy akik ezeket az intézkedéseket vagy politikákat végrehajtják, hanem azokkal szemben is, akik aktív támogatást nyújtanak e személyeknek”.⁸⁴

A Bíróság szerint a felperest korlátozó intézkedésekkel kapcsolatban valóban meg kell vizsgálni, hogy azok nem tántorítják-e el az orosz újságírókat attól, hogy szabadon kifejezzék véleményüket a közérdekű politikai kérdésekről (116. bek.), azonban ez a dermesztő hatás nem alakulhatott ki, mivel a felperes különleges, sőt sajátos helyzetben van, „nevezetesen az orosz kormány Ukrajnát destabilizáló intézkedései

⁸² A T262/15. sz., Dmitrij Konsztantyinovics Kiszelev kontra az Európai Unió Tanácsa ügyben a Törvényszék (Kilencedik Tanács) 2017. június 15-én hozott ítélete, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:62015TJ0262&from=EN>.

⁸³ Uo., 112. bek. (a fordításon módosítottam – KA).

⁸⁴ Uo., 113. bek. (a fordításon módosítottam – KA).

és politikái javára az RS elnökeként rendelkezésére álló eszközök és hatalom felhasználásával folytat propagandát, ezt a posztot pedig egyenesen Putyin elnök rendelete alapján kapta”⁸⁵ Más újságíró nem szerepelt a szóban forgó listán (119. bek.). Következésképpen a véleménynyilvánítás szabadságának korlátozása szükséges volt, és nem aránytalan (120. bek.).

1.4.2. Az RT France-ügy

A rendelet nem magánszemélyekre, hanem médiaorgánumokra (jogi személyekre) vonatkozik, és hatálya sokkal szélesebb körben érinti a véleménynyilvánítás szabadságát, mint Kiszelev esetében. Az ilyen típusú jogszabályok az egész EU-ban közvetlenül alkalmazandók, és az EUB, valamint a Törvényszék bírósági felülvizsgálatának tárgyát képezik. Ennek megfelelően – ahogyan azt korábban említettük – az RT France a tilalom hatálybalépése után azonnal jogi eljárást kezdeményezett az EU Tanácsával, valamint az uniós határozattal és rendelettel szemben – azonban a Bíróság határozatában elutasította az RT France keresetét.⁸⁶

Az ítélet szerint a műsorszolgáltatás ideiglenes betiltása az Alapjogi Charta 11. cikk 1. bekezdése értelmében a felperes szabad véleménynyilvánításhoz fűződő jogának gyakorlásába való beavatkozásnak minősül (143. bek.). Négy feltételnek kell teljesülnie ahhoz, hogy a véleménynyilvánítás szabadságának megsértése összeegyeztethető legyen az uniós joggal. Először: a szóban forgó korlátozásnak „jogszabályban előírtnak” kell lennie, abban az értelemben, hogy a természetes vagy jogi személy véleménynyilvánítási szabadságát korlátozó intézkedést meghozó uniós intézménynek rendelkeznie kell az ehhez szükséges jogalappal. Másodsor: a szóban forgó korlátozásnak tiszteletben kell tartania a véleménynyilvánítás szabadságának lényeges tartalmát. Harmadszor: a korlátozásnak ténylegesen az Unió által elismert közérdekű célt kell szolgálnia. Negyedszer: a kérdéses korlátozásnak arányosnak kell lennie (145. bek.).

A Bíróság szerint, tekintettel a média, különösen az audiovizuális média jelentőségére a mai társadalomban, előre látható volt, hogy az agressziót támogató propaganda sugárzásának betiltásából álló korlátozó intézkedések célpontjává válhat a teljes egészében az orosz állami költségvetésből finanszírozott, az Ukrajna elleni katonai fellépést televíziós és internetes adásokkal támogató médiaszervezet tevékenysége (151. bek.). A Bíróság megerősítette, hogy teljesült az a feltétel, hogy a véleménynyilvánítás szabadságát csak a jogszabályban meghatározott módon lehet korlátozni (152. bek.). A szóban forgó korlátozó intézkedések továbbá ideiglenes jellegűek és visszafordíthatók, mivel a módosított 2014/512 sz. határozat 9. cikkéből következik, hogy e határozat 2022. július 31-ig alkalmazandó, és folyamatos felülvizsgálat tárgyát képezi (154. bek.).

A megtámadott intézkedések nem akadályoznak az információszabadsággal és a véleménynyilvánítás szabadságával kapcsolatos minden tevékenységet. A felperes

⁸⁵ Uo., 117. bek. (a fordításon módosítottam – KA).

⁸⁶ A T-125/22. sz., RT France kontra az Európai Unió Tanácsa ügyben a Törvényszék (Nagytanács) 2022. július 27-én hozott ítélete. ECLI:EU:T:2022:483.

ellen foganatosított ideiglenes műsorszolgáltatási tilalom nem gátolja meg, hogy az az EU-ban a műsorszolgáltatáson kívüli más tevékenységet folytasson, például kutatást végezzen és interjút készítsen. A Tanáccsal egyetértésben tehát megállapítható, hogy a felperes és annak újságírói továbbra is jogosultak a tájékoztatás és a véleménynyilvánítás szabadságával kapcsolatos bizonyos tevékenységek végzésére, és hogy az említett tilalom elvben nem akadályozza a felperest abban, hogy más, potenciálisan jövedelemszerző tevékenységet folytasson (156. bek.). A megítélt jogi aktusok nem tiltják meg a felperesnek, hogy tartalmait az EU-n kívül sugározza, így az intézkedések nem sértik a felperes szabad véleménynyilvánításhoz fűződő jogának gyakorlását az EU-n kívül (157. bek.).

Az ítélet megállapítja továbbá, hogy a kérdéses ideiglenes tilalom jellege és hatálya nem sérti a véleménynyilvánítás szabadságának lényeges tartalmát, és önmagában nem veszélyezteti ezt a szabadságot (159. bek.). A Tanács célja, hogy megvédje az EU közrendjét és közbiztonságát, amelyet az orosz vezetők közvetlen vagy közvetett ellenőrzése alatt álló médiaorgánumokon keresztül Oroszország által folytatott szisztematikus, az EU és tagállamai destabilizálására, valamint Oroszország Ukrajna elleni katonai agressziójának támogatására irányuló nemzetközi propagandakampány fenyeget. Az ilyen propagandatevékenységet végző médiaorgánumokkal szembeni korlátozó intézkedések foganatosítása összhangban van az EUSZ 21. cikk 2. bekezdés a) pontjában említett, az EU értékeinek, alapvető érdekeinek, biztonságának, függetlenségének és integritásának védelmére irányuló célkitűzéssel (161. bek.). Mivel a propaganda és a dezinformációs kampányok képesek megkérdőjelezni a demokratikus társadalmak alapjait, és a modern háborús eszközök szerves részét képezik, a korlátozó intézkedések az EUSZ 3. cikk 1. és 5. bekezdéseiben meghatározott – többek között a békére vonatkozó – célkitűzések elérését szolgáló uniós erőfeszítések keretrendszerébe illeszkednek (162. bek.).

A szóban forgó korlátozások arányosságát illetően fontos felidézni, hogy az arányosság elve szerint az Unió jogi aktusai által az Alapjogi Chartában biztosított jogokra és szabadságokra kifejtett esetleges korlátozások nem léphetik túl a kitűzött jogszerű célok eléréséhez, valamint mások jogainak és szabadságainak védelméhez szükséges és megfelelő mértéket. Ez azt jelenti, hogy ha több megfelelő intézkedés is alkalmazható, akkor a legkevésbé korlátozó intézkedést kell választani, és az okozott kár nem lehet aránytalan a kitűzött célokhoz képest (168. bek.).

A Bíróság ezt követően az intézkedések arányosságának kérdését vizsgálta – először is azt, hogy a Tanács által benyújtott bizonyítékok alkalmasak-e arra, hogy igazolják az RT France feletti ellenőrzésre vonatkozó következtetéseket. A Bíróság megállapította, hogy a Tanács *„kellően konkrét, pontos és következetes bizonyítékokat”* nyújtott be erre vonatkozóan (174. bek.). Az orosz kormányzati tisztviselők RT-vel kapcsolatos nyilatkozatai mellett a bizonyítékok között szerepelt – többek között – az a tény, hogy az RT France alaptőkéje a *„teljes egészében az orosz állami költségvetésből finanszírozott”* TV-Novosti tulajdonában van, és hogy az RT France nem tudott felmutatni semmilyen *„szabályozási és intézményi”* keretrendszert, amely bizonyította volna *„szerkesztői függetlenségét”* és *„intézményi autonómiáját”* az oroszországi anyavállalattól (173. bek.).

A Bíróság ezt követően azt vizsgálta, hogy a Tanács helyesen ítélte-e úgy, hogy az RT France *„folyamatos és összehangolt propagandatevékenységet”* folytatott

az EU polgári társadalma ellen azzal a céllal, hogy „igazolja és támogassa” Oroszország Ukrajna elleni agresszióját (175. bek.). A Bíróság rámutatott, hogy a Tanács „számos bizonyítékot” nyújtott be az általa elfogadott határozat és rendelet alátámasztására, az RT France által közzétett különböző cikkekre és videókra való hivatkozások formájában. A vizsgált bizonyítékok alapján megállapítható, hogy a Tanács megalapozottan vonhatta le azt a következtetést, hogy a felperes által sugárzott műsorok az Ukrajna elleni katonai agresszióval kapcsolatos események olyan olvasatát tartalmazzák, amely támogatja ezt az agressziót és Oroszország politikai vezetőjének ezzel kapcsolatos narratíváját (186. bek.).

A Tanács ezért megalapozottan juthatott arra a következtetésre, hogy a fent említett különböző információk a valószínűsíthető körülmények kellően konkrét, pontos és következetes halmazát képezik, amelyek alkalmasak annak megállapítására, hogy a felperes egyrészt aktívan támogatta az Oroszország által a szóban forgó korlátozó intézkedések elfogadása előtt Ukrajnával szemben folytatott destabilizáló és agresszív politikát, amely végül széles körű katonai offenzívához vezetett, másrészt pedig olyan információkat terjesztett, amelyek – többek között – az Ukrajna elleni katonai agressziót igyekeztek igazolni, és alkalmasak arra, hogy jelentős és közvetlen fenyegetést jelentsenek az EU közrendjére és közbiztonságára (188. bek.).

A Tanács – figyelembe véve az e téren fennálló széles mérlegelési jogkörét – megalapozottan értékelhette úgy, hogy az Oroszország által ellenőrzött és az ukrajnai katonai inváziót támogató propagandatevékenységet folytató médiaorgánumokra vonatkozó szóban forgó korlátozó intézkedések alkalmasak arra, hogy hozzájáruljanak az EU közrendjének és közbiztonságának védelméhez, valamint az európai társadalomban folyó demokratikus vita tisztaságának, a békének és a nemzetközi biztonságának a megőrzéséhez (193. bek.).

Azt is meg kellett vizsgálni, hogy az EU más, kevésbé kényszerítő jellegű intézkedésekkel is el tudta volna-e érni a kívánt közérdekű célkitűzéseket (196. bek.). E tekintetben meg kell állapítani, hogy a felperes 24 órás hírcsatornájának jellegét figyelembe véve más, kevésbé kényszerítő erejű korlátozó intézkedések – például az egyes uniós országokban való sugárzás tilalma vagy a műsorok bizonyos módon történő sugárzásának tilalma – nem szükségesek, és a bizonyos típusú tartalmakra való korlátozás, illetve banner vagy akár figyelmeztetés megjelenítésére vonatkozó kötelezettség nem tenné lehetővé a megtámadott jogi aktusok célkitűzéseinek, azaz az uniós közrendet és közbiztonságot közvetlenül fenyegető veszély elhárításának, valamint az Ukrajna elleni katonai agresszió megszüntetése érdekében az orosz hatóságokra gyakorolt maximális nyomásgyakorlásnak (mint céloknak) ugyanolyan hatékony elérését (197. bek.).

A szóban forgó információk – köztük Oroszország Ukrajnával szembeni jogellenes, indokolatlan és igazolhatatlan katonai agressziójának támogatására irányuló propagandatevékenységek – kezelése – annak jellegére tekintettel – nem indokolja az Alapjogi Charta 11. cikke által a médiaszabadságnak biztosított fokozott védelmet (206. bek.). Azonban figyelemmel kell lenni a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányára is, amelynek az uniós tagállamok mellett az Orosz Föderáció is részes fele, és amely egyike az Európai Unió Bírósága által az uniós jog általános elvei alkalmazásakor tekintetbe vett emberi jogi nemzetközi szerződéseknek (208. bek.). Az Egyezségokmány 20. cikk 1. bekezdése szerint „[m]inden háborús

propagandát törvényben kell megtiltani” (209. bek.). A 20. cikk 1. bekezdésében meghatározott tilalom – amely „minden” háborús propagandát említ – nemcsak egy jövőbeli háborúra való felbujtásra alkalmazandó, hanem a folyamatban lévő háborút támogató, folyamatos, ismétlődő és összehangolt módon tett, a nemzetközi joggal ellentétes kijelentésekre is, különösen, ha ezek a kijelentések az agresszor állam közvetlen vagy közvetett ellenőrzése alatt álló médiaorgánumtól származnak (210. bek.).

A fentiekből következik, hogy a felperes által az Oroszország Ukrajna elleni katonai agresszióját megelőző időszakban és különösen az agresszió kitörését követő napokban folytatott szisztematikus tevékenységének célja „válogatott” információk – köztük nyilvánvalóan hamis vagy félrevezető információk – terjesztése volt, amely tevékenységet a különböző ellentétes álláspontok bemutatásának nyilvánvaló kiegyensúlyozatlansága jellemzett, kifejezetten az agresszió igazolása és támogatása céljából (211. bek.).

Ilyen körülmények között a Tanács észszerűen tarthatta szükségesnek, hogy megakadályozza a katonai agresszió igazolására és támogatására irányuló, a nemzetközi jogot és az Egyesült Nemzetek Alapokmányát sértő kifejezési formákat (212. bek.). A fenti megfontolások – az ismertetett összes körülményre, és különösen a jelen ügy kivételes körülményeire tekintettel – elegendők annak megállapításához, hogy a felperes véleménynyilvánítási szabadságának a szóban forgó intézkedések általi esetleges korlátozása arányos a kitűzött célokkal, mivel elégségesek és szükségesek azok eléréséhez (213. bek.). A Bíróság azt is megállapította, hogy nem sérült a nyilvánosság tájékoztatáshoz való joga, mivel az uniós intézkedések arányosnak és indokoltak bizonyultak az erőszakos cselekményt támogató műsorok betiltásához (214. bek.). A felperes 2022 szeptemberében fellebbezett az ítélet ellen, így az ügyben az Európai Unió Bírósága (mint másodfokú bíróság) mondja majd ki a végső szót.

Ronan Ó Fathaigh és Dirk Voorhoof alapos és átgondolt kritikát tett közzé a határozatról.⁸⁷ Az alábbiakban összefoglalom a szerzők által megfogalmazott főbb pontokat. Bár az Európai Unió Bírósága megerősítette, hogy az Alapjogi Charta 11. cikkét az EJEE 10. cikkével azonos jelentéssel és hatályban kell értelmezni, ahogyan azt az EJEB is teszi,⁸⁸ a Törvényszék az RT France-ügyben vitathatatlanul elmulasztotta megfelelően alkalmazni az EJEB ítélkezési gyakorlatát. A Bíróság először is megfeledezett a NIT S.R.L. kontra Moldova ügyből⁸⁹ levezetett alapelvekről, amely ügyben az érintett műsorszolgáltató műsorszolgáltatási engedélyét a moldovai médiafelügyeleti szerv visszavonta. A Bíróság abban az ügyben megállapította, hogy az intézkedés összhangban van az EJEE 10. cikkével, ugyanakkor azt is hangsúlyozta,

⁸⁷ Ó FATHAIGH, Ronan–VOORHOOF, Dirk: Case Law, EU: RT France v. Council: General Court Finds Ban on Russia Today Not a Violation of Right to Freedom of Expression. *Inform*, 2022. augusztus 19., <https://inform.org/2022/08/19/case-law-eu-rt-france-v-council-general-court-finds-ban-on-russia-today-not-a-violation-of-right-to-freedom-of-expression-ronan-o-fathaigh-and-dirk-voorhoof>.

⁸⁸ A C-345/17 sz., Buivids v. Datu valsts inspekcija ügyben a Bíróság (Második Tanács) 2019. február 14-én hozott ítélete, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=210766&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=5745>.

⁸⁹ NIT S.R.L. v. the Republic of Moldova, app. no. 28470/12, 2022. április 5-i ítélet [GC], <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-216872>.

hogy azt egy „*törvény által létrehozott szakosodott szerv*” hajtotta végre, és „*hangsúlyozta*”, hogy biztosítani kell az ilyen szerv „*függetlenségét*”.⁹⁰ Megjegyzendő, hogy az Európai Tanács egy politikai tisztviselőkből álló testület, amely nem független és nem szakosodott.

A szerzők szerint az ítélet sehol sem említi, hogy a szóban forgó beavatkozás „*előzetes korlátozás*” lett volna, amelyet bírósági határozat nélkül vagy független hatóság szabott ki. A Bíróság elmulasztotta alkalmazni az Association Ekin kontra Franciaország ítéletben született precedenst is,⁹¹ amelyben az EJEB megállapította, hogy „*előzetes korlátozásnak*” minősül az olyan jogszabály, amely „*széles körű*” felhatalmazással ruház fel egy minisztert közigazgatási tilalmak kiadására. Az EJEB az Ekin-ügyben megállapította, hogy a közigazgatási tilalmi mechanizmus sértette az EJE 10. cikkét, mivel az eljárási garanciák „*elégtelenek*” voltak: többek között nem volt előzetes bírósági felülvizsgálat, és a bírósági felülvizsgálat „*nem volt automatikus*”, mivel arra csak a kiadónak a bírósághoz benyújtott kérelmére kerülhetett sor, miközben a kiadó nem volt jogosult szóbeli vagy írásbeli észrevételeket benyújtani „*a tilalmat elrendelő végzés*” elfogadása előtt.

Ó Fathaigh és Voorhoof szerint az ítélet nem alkalmazta az EJEB ítélkezési gyakorlatát azzal kapcsolatban, hogy a műsorszolgáltatás teljes betiltása arányos volt-e, és minden vizsgálat nélkül elfogadta a Tanács érvelését, miszerint a „*konkrét tartalmak*” betiltásához hasonló intézkedéseket „*gyakorlatilag lehetetlen*” lett volna végrehajtani. Ezt a megállapítást nehéz összeegyeztetni a Bíróság előzetes korlátozásra vonatkozó alapvető ítélkezési gyakorlatával, amely szerint a médiaszolgáltatók „*teljes körű blokkolása*” a 10. cikket sértő „*szélsőséges intézkedés*”, amely „*szándékosan figyelmen kívül hagyja a legális és illegális információk közötti különbséget*”, és „*nagy mennyiségű olyan tartalmat tesz hozzáférhetetlenné, amelyet nem minősítenek illegálisnak*”.⁹²

A szerzők problematikusnak tartják, hogy az Egyezségokmány 20. cikkére való hivatkozáson kívül a Bíróság nem említette az Egyezségokmány 19. cikke szerinti normákat, amelyek a véleménynyilvánítás szabadságát hivatottak garantálni. Amint azt az Emberi Jogi Bizottság 34. sz. általános megjegyzésében megállapította, a 20. cikk alapján indokolt korlátozásoknak „*meg kell felelniük a 19. cikk 3. bekezdésének is*”.⁹³ A Törvényszék azt sem vizsgálta megfelelően, hogy a beavatkozás „*jogszabályban előírt*” volt-e. A Tanács intézkedéseinek jogalapja – az EUSZ és az EUMSZ – egyáltalán nem tartalmaz rendelkezéseket a „*propagandáról*” és e fogalmat egyetlen uniós jogszabály sem definiálja. A Tanács tulajdonképpen létrehozott egy propagandára vonatkozó mércét, majd alkalmazta azt az RT France adásaira.

Ó Fathaigh és Voorhoof szerint a közrendre, közbiztonságra és integritásra hivatkozó indokolás nem meggyőző és nagyon spekulatív, tekintettel az RT France (és a többi

⁹⁰ Ezzel összhangban az OOO Flavus-ügyben az EJEB az Emberi Jogok Európai Egyezménye 10. cikkének megsértését állapította meg egy olyan médiaorgánum betiltása miatt, amely ellen „bíróság vagy más független bírói testület” nem hozott szankciókat.

⁹¹ Association Ekin v. France, app. no. 39288/98, 2001. július 17-i ítélet.

⁹² OOO Flavus, Yıldırım és Cengiz ügyek.

⁹³ Emberi Jogi Bizottság 102. ülészak, Genf, 2011. július 11–29., 34. általános megjegyzés a 19. cikkhez: A vélemény szabadság és a véleménynyilvánítás szabadsága, CCPR/C/GC/34.

betiltott orosz médiaorgánum) korlátozott terjesztésére és hatására a legtöbb uniós országban. Talán a legmeglepőbb, hogy a Törvényszék szerint a tilalom nem csorbítja a véleménynyilvánítás szabadságának lényegét, hiszen más lehetőségek továbbra is nyitva maradtak, például az RT France újságírói által végzett kutatások és interjúk, a műsorok készítése és azok EU-n kívüli terjesztése. Ó Fathaigh és Voorhoof szerint *„ilyen érvekkel a véleménynyilvánítás szabadságába való minden beavatkozás igazolható, mivel alternatívák mindig maradnak”*. Életszerűtlen az az állítás, hogy az újságírói jogok lényege nem sérül vagy kerül veszélybe jelentősen mindaddig, amíg az újságírók interjúkat készíthetnek és kutatásokat végezhetnek anélkül, hogy lehetőségük lenne ezeket az interjúkat és kutatási eredményeket nyilvánosságra hozni.⁹⁴

2. Néhány következtetés

Bár az államilag finanszírozott orosz média uniós szintű betiltása széles körű támogatást élvez Európában, fennáll a kockázata, hogy a jövőben hasonló tilalmak mintájává válik. Ez a kockázat akkor csökkenthető, ha az érintett uniós szervek továbbra is következetesen fellépnek a véleménynyilvánítás és a média szabadságának védelme érdekében.

Fennáll annak a veszélye is, hogy az uniós szervek túllépik a Szerződésben foglalt hatáskörüket. Fontos hangsúlyozni, hogy a jogsértő tartalmakat sugárzó média-vállalatokkal szembeni fellépés eddig a tagállamok kizárólagos hatáskörébe tartozott, azonban a rendelet eltérést engedett e szabály alól a háborúra mint különleges helyzetre való hivatkozással, ami mintaként szolgálhat más kivételes körülmények között (például világjárvány vagy súlyos gazdasági válság esetén) az EU számára a tagállamok hatáskörének jövőbeni korlátozására – ezt pedig mindenképpen el kell kerülni.

A médiavállalatoknak – köztük a közösségimédia-platformoknak – az emberi jogok tiszteletben tartásával kell működniük, és nem válhatnak az alapvető jogok *de facto* végső döntőbírójává; nem hagyhatják figyelmen kívül azt a tényt, hogy a véleménynyilvánítás szabadságának jelenlegi doktrínája szerint a hazugság és a dezinformáció önmagában nem tiltható, sőt, korlátozást igénylő további körülmények (például háborús propaganda terjesztése vagy rágalmozás) hiányában a véleménynyilvánítás szabadsága az ilyen megnyilvánulások védelmét is magában foglalja. Az orosz–ukrán háború tragédiája nem vezethet a közösségimédia-platformok számára biztosított szabályozási lehetőségek bővítéséhez.

⁹⁴ Ó FATHAIGH–VOORHOOF: i. m.