

AZ ELÍTÉLTEK NYILATKOZATI JOGÁRÓL

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG ELNÖKÉNEK INDÍTVÁNYA AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGHOZ

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Az Országgyűlés a 2000. december 5-i ülésnapján fogadta el a büntetések és intézkedések végrehajtásáról szóló 1979. évi 11. törvényerejű rendelet módosításáról szóló törvényt.

Az Országgyűlés Elnöke a törvényt 2000. december 6-án küldte át hivatalomba kihirdetésre, sürgősségi kérelem nélkül. Az Alkotmány 26. § (4) bekezdése alapján abban az esetben, ha a köztársasági elnök a kihirdetésre megküldött törvény valamelyik rendelkezését alkotmányellenesnek tartja, a törvényt aláírása előtt a 26. § (1) bekezdésében megjelölt 15 napos határidőn belül véleményezésre megküldi az Alkotmánybíróságnak.

A fent említett, kihirdetésre megküldött törvény 1. §-a a büntetések és intézkedések végrehajtásáról szóló 1979. évi 11. törvényerejű rendelet 37/B. § (1) bekezdését megállapító részében, 2. §-a, valamint a 3. § (2) bekezdése, megítélésem szerint, alkotmányos aggályokat vet fel, ezért az Alkotmány 26. § (4) bekezdésében foglalt jogkörömnél fogva – tekintettel az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (Abtv.) 1. § a) pontjára, 21. § (1) bekezdés b) pontjára, valamint a 35. §-ára is – „a büntetések és intézkedések végrehajtásáról szóló 1979. évi 11. törvényerejű rendelet módosításáról” szóló törvényt mellékelten megküldöm a tisztelt Alkotmánybíróságnak, és indítványozom, hogy az Alkotmánybíróság a törvényt az alábbiakban kifejtendő indokok alapján alkotmányossági szempontból megvizsgálja.

1. A büntetések és intézkedések végrehajtásáról szóló 1979. évi 11. törvényerejű rendelet (Bvtvr.) módosításáról szóló törvény (BvtvrM.) több ponton módosítja a Bvtvr.-t. E módosítások közül a BvtvrM. 1. és 2. §-aiban foglalt rendelkezések az elítéltek és az előzetesen letartóztatottak sajtó útján történő nyilatkozattételére vonatkozó szabályokat állapítanak meg, a 3. § (2) bekezdése pedig – egyebek mellett – kiterjeszti ezen rendelkezések hatályát az elzárás hatálya alatt állókra.

A Bvtvr.-nek a BvtvrM. 1. §-ával megállapított 37/B. és 37/C. §-ai a következő szabályokat tartalmazzák.

„37/B. § (1) Az elítélt sajtó útján történő nyilatkozattétele a nemzetbiztonság, a közbiztonság, mások jó hírneve vagy személyhez fűződő jogai védelme, a bűnözés megelőzése, az államtitok, a szolgálati titok

és egyéb bizalmas adat közlésének megakadályozása, valamint a büntetés-végrehajtási intézet rendje és biztonsága érdekében korlátozható.

(2) Az elítélt nyilatkozattételét tartalmazó írás, kép-, hangfelvétel (a továbbiakban: közlésre szánt anyag) közzétételéhez az országos parancsnok vagy az általa kijelölt személy (a továbbiakban: parancsnok) engedélye szükséges. A kérelemben, illetve a megkeresésben meg kell jelölni a nyilatkozat tárgyát. Az engedély akkor tagadható meg, ha az az (1) bekezdésben meghatározott érdekek valamelyikét sértené vagy veszélyeztetné. A megtagadásról indokolt írásbeli határozatot kell hozni. Ebben az esetben a közlésre szánt anyagot vissza kell tartani. A parancsnok az engedély megadásáról vagy megtagadásáról 3 napon belül dönt, e határidő lejártával az engedély megadottnak tekinthető.

37/C. § (1) A közzététel megtagadásáról szóló határozat ellen az elítélt vagy a sajtó képviselője a kézhezvételtől számított 3 napon belül a döntést hozó parancsnok szolgálati helye szerinti megyei bíróság székhelyén lévő helyi bírósághoz fordulhat.

(2) A bíróság a kérelem beérkezésétől számított 3 napon belül, polgári nem peres eljárásban, szükség esetén a felek meghallgatása után határoz; a parancsnok döntését helybenhagyja, vagy az engedélyt pótolja. Az eljárás költségmentes. A bíróság határozata ellen nincs helye jogorvoslatnak.”

A Bvtvr.-nek a BvtvrM. 2. §-ával megállapított 118. § (6) bekezdése a következő szabályt tartalmazza.

„(6) Az előzetesen letartóztatott sajtó útján történő nyilatkozattételére a 37/B. § rendelkezései az irányadók azzal, hogy a nyilatkozat tételéhez, valamint a közlésre szánt anyag közzétételéhez az ügyész, a vádirat benyújtása után a bíróság döntése szükséges (116. § (1) bekezdés). Az ügyész, illetve a bíróság döntése előtt beszerzi a büntetés-végrehajtási intézet, illetve a rendőrségi, vagy katonai fogda rendjét és biztonságát érintő kérdésben a fogva tartásért felelős parancsnok véleményét. Amennyiben az ügyész az engedélyt megtagadta, illetve arról 3 napon belül nem dönt, az ügyfél a bírósághoz fordulhat. A bíróság eljárására a 37/C. § rendelkezéseit kell megfelelően alkalmazni.”

2. A BvtvrM. 1. és 2. §-ai és a 3. § (2) bekezdése az elítélt, az előzetes letartóztatott és az elzárás hatálya

alatt álló sajtó útján történő nyilatkozattételére vonatkozó szabályai korlátozzák az Alkotmány 61. § (1) bekezdésében biztosított véleménynyilvánítás szabadságát és a 61. § (2) bekezdésében biztosított sajtószabadságot, mégpedig úgy, hogy a sajtónyilatkozat közlésének előzetes engedélyhez kötésével előzetes cenzúrát írnak elő. Ez a korlátozás, és így a Bvtvr.-nek a BvtvrM. 1. és 2. §-aival megállapított 37/B. (1) bekezdése és 118. § (6) bekezdése, valamint a Bvtvr.-nek a BvtvrM. 3. § (2) bekezdésével megállapított 122. § (3) bekezdése a Bvtvr. 37/B. §-ra utaló részében véleményem szerint annyiban alkotmányellenes, hogy nem pusztán a büntetés-végrehajtási intézet, illetve a rendőrségi vagy katonai fogda rendje és biztonsága érdekében teszi lehetővé a nyilatkozat közzététele engedélyezésének megtagadását, hanem a nemzetbiztonság, a közbiztonság, mások jó hírneve vagy személyhez fűződő jogainak védelme, és a bűnözés megelőzése érdekében, illetve az államtitok, a szolgálati titok és egyéb bizalmas adat közlésének megakadályozására is.

3. a. Az Alkotmány 61. § (1) bekezdése szerint a Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a szabad véleménynyilvánításra, továbbá arra, hogy a közérdekű adatokat megismerje, illetőleg terjessze. A 61. § (2) bekezdése szerint pedig a Magyar Köztársaság elismeri és védi a sajtó szabadságát.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a véleménynyilvánítás szabadságának kitüntetett szerepe van az alkotmányos alapjogok között, „anyajoga” többféle szabadságjognak, az ún. „kommunikációs” alapjogoknak. A véleménynyilvánítás szabadságából eredő külön nevesített jogok a szólás- és a sajtószabadság, mely utóbbi felöleli valamennyi médium szabadságát, továbbá az informáltsághoz való jogot, az információk megszerzésének szabadságát. Ez a jogegyüttes kiemelkedő szereppel bír az alkotmányos alapjogok rendszerében: ez teszi lehetővé az egyén megalapozott részvételét a társadalmi és politikai folyamatokban. Az eszmék, nézetek szabad kifejtése, a mégoly népszerűtlen vagy sajátos elképzelések szabad megnyilvánulása a fejlődni képes és valóban eleven társadalom létezésének alapfeltétele. [30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 171.; hasonló értelemben 36/1994. (VI. 24.) AB, ABH 1994, 219, 222–223.]

Elismeri ugyanakkor az alkotmánybírósági gyakorlat azt is, hogy a szabad véleménynyilvánítás joga kitüntetett szerepe nem vezet arra, hogy ez a jog korlátozhatatlan lenne. [30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 178.; 36/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 219, 223.; 12/1999. (V. 21.) AB határozat, ABH 1999, 106, 111.] A korlátozás lehetőségére elsősorban az Alkotmány 8. § (2) bekezdése irányadó,

melynek értelmében a Magyar Köztársaságban az alapvető jogokra és köteleességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja. Ezen szabály alapján az állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközeihez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy szabadság védelme vagy egyéb alkotmányos cél érdekében történik, hanem szükséges, hogy megfeleljen az arányosság követelményeinek. Alkotmányellenes a jog tartalmának korlátozása, ha az kényszerítő ok nélkül, önkényesen történik, vagy ha a korlátozás súlya az elérni kívánt célhoz képest aránytalan. [30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 171.; 36/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 219, 222; 18/2000. (VI. 6.) AB határozat, ABK 2000, 6–7. szám, 211, 214.] Ehhez képest tehát szükségtelen az alapvető jog korlátozása, ha a korlátozás nem másik alapvető jog vagy alkotmányos érték érdekében történik. Aránytalanságról pedig akkor beszélhetünk, ha van enyhébb eszköz is a kívánt cél elérésére, vagy nem áll rendelkezésre enyhébb eszköz, de a jogkorlátozás és az elérni kívánt cél nem állnak arányban.

A szabad véleménynyilvánításhoz való jog korlátozása esetén e jog kitüntetett szerepe miatt sajátos szempontok irányadók a szükségesség és arányosság követelményeinek alkalmazásánál. Mindenekelőtt a szabad véleménynyilvánításhoz való jognak igen kevés joggal szemben kell engednie. A vélemény szabadságával szemben mérlegelendő korlátozó törvénynek nagyobb a súlya, ha közvetlenül másik alanyi alapjog érvényesítésére és védelmére szolgál, kisebb, ha ilyen jogokat csakis mögöttesen, valamely „intézmény” közvetítésével véd, s legkisebb, ha csupán valamely elvont érték önmagában a tárgya. [30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 178.; 18/2000. (VI. 6.) AB határozat, ABK 2000, 6–7. szám, 211, 216.]

A véleménynyilvánítás szabadsága a sajtószabadság tekintetében sajátosan érvényesül. A sajtó szabadságát arra figyelemmel kell garantálnia az államnak, hogy a „sajtó” a véleményalkotáshoz szükséges információszerzésnek, a véleménynyilvánításnak és véleményformálásnak kitüntetett fontosságú eszköze. Demokratikus közvélemény csakis teljes körű és tárgyilagos tájékoztatás alapján jöhet létre. Ennek megfelelően a véleménynyilvánításhoz való jog kitüntetett volta annyiban vonatkozik a sajtó szabadságára, amennyiben az a véleménynyilvánítás alkotmányos alapjogát szolgálja. [37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 227, 229–230.; 36/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 219, 223.]

3. b. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlata szerint bár az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezmény (Egyezmény) 10. cikkében garantált véleménysszabadság a nyilvános közlés előzetes korlátozását önmagában kifejezetten nem tiltja, az előzetes korlátozásoknak olyan nagy a kockázata, hogy azok a Bíróságtól rendkívül gondos vizsgálatot követelnek meg. [Observer and Guardian vs. United Kingdom, Series A Nr. 216, page 30; Vereniging Weekblad Bluf! vs. Netherlands, Series A Nr. 306-A, para. 32] Ez a megállapítás irányadó lehet a magyar Alkotmány 61. § (1) és (2) bekezdése konkrét esetre vonatkoztatott értelmezésénél is.

3. c. A sajtónyilatkozatok közzétételének előzetes engedélyhez kötése nem ismeretlen lehetőség a magyar jogrendben: a sajtóról szóló 1986. évi II. törvény (Stv.) – 1997. október 31-ig hatályban volt – 15. § (3) bekezdése lehetőséget adott arra, hogy a bíróság az ügyész indítványára megtiltsa annak a sajtóterméknek vagy sajtóterméknek nem minősülő iratnak a nyilvános közlését, amelyik az Stv. 3. § (1) bekezdésébe, valamint a 12. § (2) bekezdésébe ütközik. Az ilyen sajtótermék vagy irat nyilvános közzétételét az ügyész azonnal felfüggeszthette. Az ügyész nyilvános közlést felfüggesztő határozata a bíróság érdemi határozatának jogerőre emelkedésével veszítette hatályát.

Az Stv. idézett 15. § (3) bekezdését az Alkotmánybíróság 20/1997. (III. 19.) AB határozata semmisítette meg. A megsemmisítés oka az volt, hogy e szakasz alapján az ügyész mások személyhez fűződő jogainak sérelmére és magánvádas büncselekmény megvalósulására hivatkozva az érintettek akaratától függetlenül indítványozhatta a sajtótermék vagy sajtóterméknek nem minősülő irat nyilvános közlését, és az ügyész jogosult volt az ilyen sajtótermék vagy irat nyilvános közzétételét azonnal felfüggeszteni. [ABH 1997, 85.] A határozat ugyanakkor nem találta önmagában alkotmányellenesnek a sajtótermékek nyilvánosságra hozatala megtiltásának vagy felfüggesztésének lehetőségét, és azt sem, hogy erre a közérkölcse sérelme esetén is lehetőség van. [ABH 1997, 92–93.]

4. A Bvtvr.-nek a BvtvrM. 1. és 2. §-aival és a 3. § (2) bekezdésével megállapított 37/B. §-a, 118. § (6) bekezdése és 122. § (3) bekezdése a fent jelzett körben szükségtelenül és aránytalanul korlátozza az elítélt, az előzetesen fogva tartott és az elzárás hatálya alatt álló véleménynyilvánítási szabadságát.

4. a. Szükségtelen – és ebből következően aránytalan – a véleménysszabadságnak és sajtószabadságnak az „egyéb bizalmas adat közlésének megakadályozása érdekében” történő korlátozása, mert ezt a korlátozást nem indokolja egy másik alapvető jog védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme. A Bvtvr. most megállapított 37/B. § (1) be-

kezdése ugyanis a nemzetbiztonság, a közbiztonság, mások jó hírneve vagy személyhez fűződő jogainak védelme, a bűnözés megelőzése, illetve az államtitok és a szolgálati titok közlésének megakadályozása, valamint a büntetés-végrehajtás rendje és biztonsága mellett utal az egyéb bizalmas adat közlésének megakadályozására. Ez nem jelent mást, mint hogy az „egyéb bizalmas adat” fogalma ebben az összefüggésben minden olyan információra utalhat, amely nem sorolható a felsorolt kategóriák valamelyikébe, de amelynek nyilvánosságra kerülését a Bvtvr. 37/B. §-a és 118. § (6) bekezdése értelmében hatáskörrel bíró szerv valamilyen okból nem tartja kívánatosnak. Gyűjtőfogalommal állunk tehát szemben, mely gyakorlatilag korlátlan diszkréciót biztosít a döntésre felhatalmazott szervnek. Különösen így van ez arra tekintettel, hogy a bizalmas adat fogalma a magyar jogrendben ismeretlen. Az államtitokról és a szolgálati titokról szóló 1995. évi LXV. törvény ugyanis csupán az államtitok és a szolgálati titok fogalmát ismeri (3., illetve 4. §), és a bizalmas adat fogalmát az 1995. évi LXV. törvény háttérjogszabályának tekinthető, a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény sem említi.

Nyilvánvaló, hogy a magyar alkotmányos rendben nem fűződik alkotmányos érdek ahhoz, hogy a közhatalom képviselője gyakorlatilag korlátlan felhatalmazást kapjon egy elítélt, előzetesen fogva tartott vagy elzárás hatálya alatt álló személy sajtónyilatkozata közzétételének megakadályozására. Ezért az alapjog-korlátozás ebből a szempontból szükségtelen.

Nem maradhat figyelmen kívül az sem, hogy az Egyezmény 10. cikk 2. bekezdése is lehetőséget ad a véleménysszabadság korlátozására a „bizalmas értesítés” közlésének megakadályozása céljából (for preventing the disclosure of information received in confidence). Ez a megfogalmazás az egyes nemzeti jogrendeknek azokra a szabályaira utal, melyek – különböző elnevezéssel és részletszabályokkal – meghatározott adatokat titkosnak vagy bizalmasnak minősítenek. A Bvtvr. most megállapított 37/B § (1) bekezdése ugyanakkor az egyéb bizalmas adat – magyar jogrendben nem ismert – fogalmát külön, az államtitok és a szolgálati titok mellett említi.

4. b. A Bvtvr. most megállapított 37/B. § (1) bekezdésében felsorolt egyéb korlátozási okok nem tekinthetők szükségtelennek, hiszen alkotmányos értéknek tekinthető javakat védenek. Mindazonáltal a véleménysszabadságnak és a sajtószabadságnak a büntetés-végrehajtás rendjén és biztonságán kívüli okból előzetes cenzúrával való korlátozása aránytalan, és ezért alkotmányellenes.

Az előzetes cenzúra igen nagy súlyú beavatkozás a véleménysszabadságba és a sajtó szabadságába, hiszen

nem pusztán utólagosan szankcionálja, hanem teljes mértékben lehetetlenné teszi a közlést. Ezért csak különösen nagy súlyú, másként nem védhető alkotmányos érték lehet megengedhető indoka az előzetes cenzúrának. [Observer and Guardian vs. United Kingdom, Series A Nr. 216, page 30; Vereniging Weekblad Bluf! vs. Netherlands, Series A Nr. 306-A, para. 32.]

Ha a sajtónyilatkozat közlése a büntetés-végrehajtás rendje és biztonsága érdekében kerül megtiltásra, akkor ezt kellő súlyú alkotmányos érdek indokolja, hiszen az ezeket veszélyeztető információk nyilvánosságra jutása utólag már nem orvosolható sérelmet jelenthet. Ugyanakkor a Bvtvr. most megállapított 37/B. §-ának egyéb korlátozási okai aránytalan jogkorlátozást jelentenek. Ezek a korlátozási okok ugyanis olyan körülményekre utalnak, melyek nem specifikusan az elítélt, előzetesen fogva tartott vagy elzárás hatálya alatt álló ebbéli helyzetével függenek össze. Nincs tehát ok arra, hogy az elítéltekkel, az előzetesen fogva tartottakkal és az elzárás hatálya alatt állókkal összefüggésben a törvényhozó az általánosan irányadó szabályokon túlmenően adjon lehetőséget a véleményszabadság és a sajtószabadság korlátozására pusztán azért, mert egy elítélt, előzetesen fogva tartott vagy elzárás hatálya alatt álló személy nyilatkozatáról van szó. Ezen nyilatkozatokra ugyanis ugyanúgy irányadó az Stv. 3. § (1) bekezdése, mely szerint a sajtószabadság gyakorlása nem valószínűsíthet meg bűncselekményt vagy bűncselekmény

elkövetésére való felhívást, nem sértheti a közérkölcset, valamint nem járhat mások személyhez fűződő jogainak sérelmével. Emellett az előzetesen fogva tartott esetében a Be. 97. § kifejezetten lehetővé teszi az előzetesen fogva tartott jogainak olyan korlátozását, amelyet a büntetőeljárás feladatának megvalósítása vagy a letartóztatást foganatosító intézet rendje szükségessé tesz.

Végezetül nem maradhat figyelmen kívül az sem, hogy a BvtvrM. 1. és 2. §-aival és a 3. § (2) bekezdésével megállapított szabályok nem alkalmasak teljes mértékben a kívánt cél – meghatározott adatok nyilvánosságra kerülésének megakadályozása – elérésére. A kifogásolt szabályok ugyanis a sajtó útján történő nyilatkozattételre utalnak, az Stv. 20. § a) pontja szerint pedig sajtó az időszaki lap, a rádiózásról és televíziózásról szóló törvény szerinti műsorszolgáltató és a hírügynökség. Eszerint tehát az elítélt, előzetesen fogva tartott vagy elzárás hatálya alatt álló személy továbbra sem lenne abban korlátozva, hogy például könyv formájában vagy az interneten tegye közzé a Bvtvr. most megállapított 37/B. §-ában megjelölt adatokat. Ezen az sem változtat, hogy az Stv. 20. § b) pontja csaknem minden adathordozóra vonatkozóan kiterjeszti a sajtótermék fogalmát, hiszen a BvtvrM. 1. és 2. §-aival és a 3. § (2) bekezdésével megállapított szabályai nem a sajtótermék, hanem a sajtó fogalmára utalnak.

Budapest, 2000. december 21.