

SCHIFFER ANDRÁS
ügyvéd, 2010–2016 között országgyűlési frakcióvezető

A véleményszabadság alkotmánybíróági esetjoga a megváltozott közjogi környezetben

Bevezető

A véleménynyilvánítás szabadsága, a véleményszabadság körül a rendszerváltást követően kialakult alkotmánybíróági gyakorlat az értelmezett alkotmányos rendelkezésen messze túlmutatóan járult hozzá az új magyar demokrácia stabilitásához, illetve töltötte meg értéktartalommal a többszörös kompromisszumok miatt meglehetősen minimalistára sikeredett rendszerváltó alkotmányt.

Az alkotmánybíróági esetjog gazdagsága összefügg a véleményszabadság jellegével. Ez a jog – az emberi méltóság jogából közvetlenül levezethetően – egyszerre ad alapot az egyén számára az önkifejeződésre és a közösségi viszonyok alakítására. A klasszikusnak tekinthető, első nagy véleményszabadság határozat, a 30/1992. (V. 26.) AB határozat így fogalmazott: »a véleménynyilvánítás szabadságának kitüntetett szerepe van az alkotmányos alapjogok között, tulajdonképpen „anyajoga” többféle szabadságjognak, az ún. „kommunikációs” alapjogoknak.« A testület egyúttal kibontotta a kommunikációs jogok társadalmi szerepét is: „Ez a jogegyüttes teszi lehetővé az egyén megalapozott részvételt a társadalmi és politikai folyamatokban. Történelmi tapasztalat, hogy mindannyiszor, amikor a véleménynyilvánítás szabadságát korlátozták, sérelmet szenvedett a társadalmi igazságosság, az emberi kreativitás, csökkent az emberben rejlő képességek kibontakozásának lehetősége. A káros következmények nem csupán az individuum, hanem a társadalom életében is megmutatkoztak és az emberiség fejlődésének sok szenvedéssel járó zsákutcájához vezettek. Az eszmék, nézetek szabad kifejtése, a mégoly népszerűtlen vagy sajátos elképzelések szabad megnyilvánulása a fejlődni képes és valóban eleven társadalom létezésének alapfeltétele.” A véleményszabadság alkotmánybíróági esetjoga a kezdetektől fogva kisugárzott más alapjogokra, alkotmányos intézményekre is. Jó példa erre az először éppen a 30/1992. (V. 26.) AB határozatban kibontott általános alapjogvédelmi teszt, amely aztán a későbbi Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében is – ha nem is a maga teljességében – visszaköszönt. A véleményszabadság, mint alapjog jellege és társadalmi szerepe együttesen ad tehát magyarázatot arra, miért ez a „legkonfliktusosabb” alapjog, miért a véleményszabadság körül alakult ki a leggazdagabb alkotmánybíróági esetjog az elmúlt évtizedekben.

A 2010-es országgyűlési választások, majd a 2011-es alkotmányozás után azonban nem csak a véleményszabadságot biztosító alkotmányos alapszövegben történtek változások, hanem jelentősen átrendeződtek az Alkotmánybíróóság hatáskörei is. Az Alaptörvény és az új alkotmánybíróági törvény, a 2011. évi CLI. tv. (Abtv.) egyaránt 2012. január 1-jén lépett hatályba. Az új keretek hatálybalépése óta eltelt annyi idő, hogy a magyar demokrácia minőségéről itthon és Európában folytatott viták tükrében nagyító alá vegyük: a megváltozott közjogi környezetben hogyan alakult a véleményszabadság alkotmánybíróági esetjoga. Különösen fontos ez a vizsgálat azért is, mert az alkotmánybíróági esetjog egyszersmind a véleményszabadság egyik alkotmányos biztosítója.

A vizsgálat a szűken vett véleményszabadságon kívül kiterjed a sajtószabadságra is. A 30/1992. (V. 26.) AB határozat a véleménynyilvánítás jogába „beletartozónak” nevezte a sajtószabadságot. A 7/2014. (III. 7.) AB határozat a szólás- és sajtószabadság esetében együttesen tesz említést a kettős igazolásról: azaz az érintett jogok az egyéni önkifejezés, illetve a politikai közösség demokratikus működése szempontjából egyaránt kulcsfontosságúak. A sajtó ugyanis – ahogyan a 7/2014. (III. 7.) AB határozat érvelése szól – mindenekelőtt a véleménynyilvánításnak, a véleményformálásnak és a véleményalkotáshoz nélkülözhetetlen információszerzésnek az eszköze. A 28/2014. (IX. 29.) AB határozat a sajtót a szólásszabadság intézményének nevezi. A 19/2014. (V. 30.) AB határozat a sajtószabadságot mint a véleménynyilvánítási szabadság egyik különálló tényállását nevesíti. Ennek a döntésnek az indokolása a sajtószabadságot úgy definiálta, mint a vélemények terjesztésének, a véleményeknek a közönséghez, a nyilvánossághoz eljuttatásának szabadsága. Nem tárgya azonban a vizsgálatnak az állam intézményvédelmi kötelezettségéből [37/1992. (VI. 10.) AB határozat] eredő médiaszabályozással (ideértve a közszolgálati média szabályozását is), valamint a tágabb értelemben vett kommunikációs jogokkal, így a gyülekezési és információszabadsággal összefüggő alkotmánybíróági gyakorlat. Továbbá azok az alkotmánybíróági döntések sem, ahol a testület kifejezetten a véleményszabadság egyes, a korábbi Alkotmányban, illetve az Alaptörvényben nevesített speciális válfajait (így például a vallási meggyőződés kinyilvánításának szabadságát, művészi kifejezés szabadságát) vette górcső alá.

Az alkotmányos szöveg változása

Az Alkotmány 61. §-ának 2010. július 6. napjáig hatályos szövege a következő rendelkezést tartalmazta:

„61. § (1) A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a szabad véleménynyilvánításra, továbbá arra, hogy a közérdekű adatokat megismerje, illetőleg terjessze.

(2) A Magyar Köztársaság elismeri és védi a sajtó szabadságát.”

Cser-Palkovics András és Rogán Antal kormánypárti képviselők 2010. június 11-én T/359. számon alkotmány-módosítást terjesztettek elő. Az alkotmány-módosítás alapvetően a közszolgálati média-felügyelet átalakításának kívánt megágyazni, de átfogalmazta a vélemény- és sajtószabadság húsz esztendőssé alkotmányos alapjait is. A 2010. július 6-án kihirdetett alkotmány-módosítás után a 61. § vonatkozó passzusai így szóltak:

„(1) A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás és a szólás szabadságához, továbbá a közérdekű adatok megismeréséhez, valamint terjesztéséhez.

(2) A Magyar Köztársaság elismeri és védi a sajtó szabadságát és sokszínűségét.

(3) A demokratikus közvélemény kialakítása érdekében mindenkinek joga van a megfelelő tájékoztatáshoz a közügyek tekintetében.”

A T/359. javaslat eredeti szövege a véleménynyilvánítás szabadságát teljes egészében a szólásszabadság formulával kívánta felcserélni. Az indoklás¹ úgy fogalmazott, hogy a szóhasználat a „magyar történelmi hagyományokhoz” tér vissza, de a jog tartalmán és az alkotmánybírói gyakorlatban meghatározott korlátozási lehetőségein nem kíván változtatni.

A 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény IX. cikke ehhez képest gyakorlatilag visszatért a korábbi megfogalmazáshoz:

„IX. cikk

(1) Mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához.

(2) Magyarország elismeri és védi a sajtó szabadságát és sokszínűségét, biztosítja a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatás feltételeit.”

Az Alaptörvény IX. cikkén először a Negyedik Alaptörvény-módosítás változtatott. Ekkor az alkotmányozó többség a véleménynyilvánítási szabadság külső korlátjaként rögzítette az emberi méltóságot, továbbá megteremtette a lehetőséget a „közösségek” – egészen pontosan: „a magyar nemzet, a nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösségek” – méltóságát sértő véleményekkel szembeni polgári jogi fellépésre. Tekintettel arra, hogy Sólyom László akkori köztársasági elnök indítványára a 96/2008. (VII. 3.) AB határozat a kor-

beli Alkotmány tartalmilag azonos rendelkezéseibe ütközőnek talált egy ilyen típusú Ptk.-kiegészítési kísérletet, így a IX. cikk 2013. március 25-én kihirdetett módosítása valójában egy felül-alkotmányozás. Az Ötödik Alaptörvény-módosítás – mely 2013. szeptember 26-án került kihirdetésre – a politikai reklámok kampányidőszakban, médiaszolgáltatásban történő közzétételét szabályozza. Az Alaptörvény IX. cikke jelenleg hatályos, idevágó szövege a következő:

„IX. cikk

(1) Mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához.

(2) Magyarország elismeri és védi a sajtó szabadságát és sokszínűségét, biztosítja a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatás feltételeit.

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

(4) A véleménynyilvánítás szabadságának a gyakorlása nem irányulhat mások emberi méltóságának a megsértésére.

(5) A véleménynyilvánítás szabadságának a gyakorlása nem irányulhat a magyar nemzet, a nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösségek méltóságának a megsértésére. Az ilyen közösséghez tartozó személyek – törvényben meghatározottak szerint – jogosultak a közösséget sértő véleménynyilvánítás ellen, emberi méltóságuk megsértése miatt igényeiket bíróság előtt érvényesíteni.”

Az Alaptörvény IX. cikk (1)–(5) bekezdéseinek hatályos szövege tartalmi értelemben nem tér el lényegesen az Alkotmány 61. § (1)–(2) bekezdéseinek 2010. július 6. napjáig hatályban volt szövegétől. Az „emberi méltóság” külső korlátként való beillesztése ugyanis – valójában – tautológia. Másik alapjog érvényesülése az általános alapjogvédelmi teszt alapján eddig is korlátját képezte a véleményszabadságnak. Ráadásul a 8/1990. (IV. 23.) AB határozat és a 23/1990. (X. 31.) AB határozat idejekorán az alapjogi katalógus hierarchiájának élére, az élethez való joggal egy szintre varázsolta az emberi méltósághoz fűződő jogot azzal, hogy ennek a jognak létezik egy hozzáférhetetlen, korlátozhatatlan magva. A Negyedik Alaptörvény-módosítás annyit tett, hogy áttörte azt a korlátot, amit a 96/2008. (VII. 3.) AB határozat emelt a közösségnek címzett sérelemnek a közösséghez tartozó személyre való átsugárzása elé, de erre az esetre sem engedte meg a büntetőjogi szankciórendszer, mint „ultima ratio” alkalmazását.

A 2012 előtti Alkotmánynak a 8. §-a tartalmazta az alapjogvédelmi klauzulát:

8. §

(1) A Magyar Köztársaság elismeri az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait, ezek tisz-

¹ <http://www.parlament.hu/irom39/00359/00359.pdf>

teletben tartása és védelme az állam elsőrendű köteleltsége.

(2) A Magyar Köztársaságban az alapvető jogokra és köteleltségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja.

Az Alaptörvény I. cikke így szól:

(1) AZ EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű köteleltsége.

(2) Magyarország elismeri az ember alapvető egyéni és közösségi jogait.

(3) Az alapvető jogokra és köteleltségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.

(4) A törvény alapján létrehozott jogalanyok számára is biztosítottak azok az alapvető jogok, valamint őket is terhelik azok a köteleltségek, amelyek természetüknél fogva nem csak az emberre vonatkoznak.

Az alkotmányozó a (3) bekezdésben a 30/1992. (V. 26.) AB határozat alapjogvédelmi tesztjét („szükségesség-arányosság”) is elhelyezte – igaz, az „elkerülhetetlenség” elvének („Az állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközehez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el”) explicit kibontása nélkül. Fontos, hogy az Alaptörvény I. cikke a korábbi Alkotmány 8. §-ával egyezően kimondja a lényeges tartalom korlátozásának tilalmát. Tekintettel arra, hogy az Alaptörvénynek – főszabály szerint – jogalkotó és jogalkalmazó egyaránt címzettje és az I. cikk (3) bekezdésének kizárólag az első mondata szűkíti a címzetti kört a jogalkotókra, így számomra egyértelmű, hogy a beemelt általános alapjogvédelmi teszt a jogalkotók mellett a jogalkalmazókra is vonatkozik.²

Az alkotmánybírói hatáskörök változása

Magyarországon az alkotmánybíráskodást a rendszerváltó 1989. évi XXXII. tv. (régí Abtv.) indította el. A testület hatásköreit a régí Abtv. 1. §-a sorolta fel. Az Alkotmánybírói hatáskörök tipikusan normakontrollt végeztek: ezen belül is a konkrét szemben az absztrakt, utóbbin belül pedig az előzetessel szemben az utólagos normakontrollt kapott főszerepet.³ Az utólagos absztrakt normakontroll valamennyi jogszabály, illetve jogszabálynak nem minősülő normatív rendelkezés felül-

vizsgálatára irányulhatott. Mivel az Alkotmánybírói hatáskör az ügynevezett „nagy döntéseit”⁴ többnyire utólagos absztrakt normakontroll során hozta meg, így ez a funkció egyfajta központi hatáskörre vált az 1990–2011 közötti időszakban. A rendszerváltás utáni alkotmánybíráskodás másik jellegzetessége az „actio popularis” túlsúlya az ügyforgalomban: utólagos normakontrollra, valamint a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetésére irányuló indítványt ugyanis bárki előterjeszthetett.

A régí Abtv. 48. § (1) bekezdése alapján az Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt alkotmányjogi panasszal fordulhatott az Alkotmánybírói hatáskörhöz az, akinek a jogsérelme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség számára nem volt biztosított. A 38. § (1) bekezdése értelmében az eljáró bíró – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett – az Alkotmánybírói hatáskör eljárását kezdeményezhette, ha az előtte folyamatban levő ügy elbírálása során olyan jogszabályt vagy közjogi szervezetszabályozó eszközt kellett alkalmazni, amelynek alkotmányellenességét észlelte. Már az alkotmánybíráskodás első éveiben megfogalmazta Sólyom László, a testület első elnöke, hogy a hatáskörök szabályozása „féloldalasra” sikerült,⁵ kevésbé biztosítja az egyéni jogvédelmet: az alkotmányjogi panasz és az eljáró bíró által felterjesztett konkrét normakontroll tárgyában és jogkövetkezményében megegyezik a bárki által kezdeményezhető utólagos absztrakt normakontrollal. Ahhoz, hogy az alkotmányos értékrend a mindennapi joggyakorlatban, az egyéni jogvédelemben is élővé váljon, már a kilencvenes években felmerült a bírói gyakorlat alkotmányossági vizsgálatára irányuló „valódi” alkotmányjogi panasz bevezetése.⁶ A bírói gyakorlat és az alkotmánybíráskodás viszonyában külön problémaként jelentkezett, hogy az 1997-es bírósági szervezeti reform – és alkotmánymódosítás – folytán a legfőbb bírói fórum a bírósági jogalkalmazás egységének a biztosítása érdekében a bíróságokra kötelező jogegységi határozatot, tehát normatív aktusokat hozhatott. Az alkotmánymódosítás azonban nem rendezte világosan, hogy az Alkotmánybírói hatáskör ezek felülvizsgálatára mennyiben jogosult. A testület a 42/2005. (XI. 14.) AB határozatban így kísérelte meg feloldani a helyzetet: „Az Alkotmánybírói hatáskör megítélése szerint az Alkotmány 47. § (2) bekezdésében nevesített jogegységi határozat – a Legfelsőbb Bíróság önálló jogszabály-értelmezése folytán (amelyre a joggyakorlat egységesítése érdekében alkotmányos felhatalmazása van) – adott esetben az alapul fekvő jogszabály tartalmát bővítheti, szűkítheti, vagy éppen az értelmezéssel joghézagot

² Ahogy azt az Alkotmánybírói hatáskör is kimondta, elsőként a 3/2015. (II. 2.) AB határozatban, Indokolás [21]

³ Tóth J. Zoltán-Térey Vilmos: A bírói döntésekre is kiható alkotmánybírói jogvédelem tapasztalatai (2012–2017). Alkotmánybírói Szemle 2017/2/

⁴ Bevezetés az alkotmányjogba (szerk.: Trócsányi-Schanda; HVG-ORAC, Bp., 2016.) 407.

⁵ Az alkotmányjogi panasz kézikönyve (szerk.: Bitskey-Török) Budapest, HVG-ORAC, 2015. 45–46.

⁶ Uo., 46.

tölthet ki. Ezért a jogegységi határozat jogszabálytani besorolása nélkül is – az esetről-esetre történő alkotmányossági vizsgálat eredményeként – dönthető el, hogy a jogegységi határozat önálló jogszabályi tartalommal eloldódott-e az értelmezett jogszabálytól, vagy sem.⁷

A 2011-es alkotmányozás folyamán megalkotott Abtv. két ponton alapvetően formálta át a rendszerváltás óta működő intézmény funkcióját: megszüntette az „actio popularis” lehetőségét, és bevezette a „valódi” alkotmányjogi panaszt. Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének e) pontja értelmében az Alkotmánybíróság immáron nem „utolsó menedék” a politikai közösség tagjai számára: utólagos normakontrollra irányuló indítványt kizárólag a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész vagy az alapvető jogok biztosa terjeszthet elő. Az Abtv. 37. § (2) bekezdése megnyitja az utat a jogegységi határozatok alkotmánybírósági felülvizsgálata előtt, az (1) bekezdése értelmében viszont a továbbiakban az Alkotmánybíróság az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangját akkor vizsgálja, ha a vizsgálat tárgya az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálata nélkül, kizárólag az Alaptörvénnyel való összhang megállapítása. Az Abtv. – szemben a régi Abtv.-vel – nem önálló hatáskörként, hanem lehetséges jogkövetkezményként kezeli a mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet.⁸ Az Abtv. erősítette a konkrét normakontroll szerepét. Az Abtv. 25. § önálló hatáskörként nevesíti az egyedi normakontroll eljárás iránti bírói kezdeményezést azzal kiegészítve, hogy az eljáró bírósággal azzal is fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmazni, amelynek alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság korábban már megállapította, hogy határozatával zárja ki az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazását.⁹ Az Abtv. 26. § (2) bek. – a régi Abtv. 48. § (1) bekezdésénél egyértelműbben – biztosítja a „közvetlen” alkotmányjogi panaszt, míg a 26. § (1) bekezdése megtartotta a „régii” alkotmányjogi panaszt. A 2012-ben hatályba lépett Alaptörvény és Abtv. – Balogh Zsolt megfogalmazásában – az alkotmányjogi panaszt tette az Alkotmánybíróság jellegadó hatáskörévé.¹⁰ Az Abtv. 29. § értelmében, az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be.¹¹ A „régii” alkotmányjogi panasz és a „közvetlen” alkotmányjogi panasz mellett az Abtv. 27. § bevezeti a „valódi” alkotmányjogi panaszt, amely im-

máron lehetőséget nyújt a jogalkalmazás alkotmányossági kontrolljára is: „Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontja alapján alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírói eljárást befejező egyéb döntés a) az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti, és b) az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.” Az Abtv. 28. § lehetőséget ad a 26. § és a 27. § szerinti panaszfajták közötti átjárásra az alkotmánybírósági eljárásban.¹² Az Abtv. alapvető újítása a korábbi alkotmánybírósági rendszerhez képest, hogy az eljárásfajták többségét határidőkhöz köti. Így például előzetes normakontroll esetén 30 napon, bírói kezdeményezésnél 90 napon belül kell a testületnek döntést hoznia, de az alkotmányjogi panasznál is legalább az „észszerű határidőn” belüli [30. § (5) bek.] döntéshozatali kötelezettséget előírja a törvény. Az utólagos absztrakt normakontroll esetében viszont az Alkotmánybíróságot továbbra sem köti határidő.

Az utólagos absztrakt normakontrollról az alkotmányjogi panaszra történő súlypont-átelyezés¹³ világosan megmutatkozik az ügystatisztikákban is. Az 1990–2011 közötti időszakban a testület 479 db alkotmányjogi panaszt fejezett be, míg a törvények utólagos normakontrolljánál 2784 db-ot. A régi szabályozás szerinti utolsó esztendőben, 2011-ben a beérkezett ügyek fele volt utólagos normakontroll és csak alig 5%-uk alkotmányjogi panasz.¹⁴ Ez a helyzet alapvetően változott meg 2012-től: az utólagos absztrakt normakontroll aránya visszaszorult, túlsúlyba kerültek az alkotmányjogi panaszok, s azon belül is a „valódi” alkotmányjogi panaszok. A teljes ügyforgalmon belül az utólagos absztrakt normakontroll aránya 2013-ban 6,5%, 2014-ben 4,5%, 2015-ben 6%, 2016-ban 3,5%, 2017-ben 3%, 2018. első negyedében 3,7%; az összes alkotmányjogi panasz aránya 2013-ban 73,5%, 2014-ben 83%, 2015-ben 78%, 2016-ban 84%, 2017-ben 88%, 2018. első negyedében 90%; a „valódi” alkotmányjogi panasz aránya 2013-ban 37%, 2014-ben 39%, 2015-ben 48%, 2016-ban 62%, 2017-ben 69%, 2018. első negyedében 72% volt.¹⁵ A „valódi” alkotmányjogi panaszok tekintetében világosan kirajzolódik egy folyamatosan növekvő tendencia, aminek nyilván az elsősorban egyéni jogvédelemre szolgáló új jogintézmény fokozatos tudatosulása az oka. Tóth J. Zoltán és Térey Vilmos tanulmánya idézi, hogy az Alkotmánybíróság 2012 januárja és 2017 decembere között 54 olyan határozatot hozott, amely a támadott bírói döntést megsemmisítette. A megsemmisítési okok között gyakran – összesen tizenkét alka-

⁷ Az értelmezett alkotmány (szerk.: Holló–Balogh) Budapest, Magyar Közlöny, 2010. 539–540.

⁸ Bevezetés az alkotmányjogba (szerk.: Trócsányi–Schanda) Budapest, HVG-ORAC, 2016. 415.

⁹ Uo., 414.

¹⁰ Uo., 412.

¹¹ Bitskey–Török (5. lj.) 180.

¹² Bitskey–Török (5. lj.) 151–152.

¹³ Trócsányi–Schanda (8. lj.) 408.

¹⁴ Az Alkotmánybíróság Hivatalának tájékoztatója

¹⁵ <https://alkotmanybirosag.hu/ugyforgalmi-es-statisztikai-adatok/>

lommal – szerepelt a vélemény-, illetve a sajtószabadság sérelme.¹⁶

A 2012-es alkotmánybírósági „rendszerátváltás” három jellegzetességét érdemes röviden az alkotmányozó hatalmat motiváló hatalmpolitikai szempontok tükrében is szemügyre venni: ezek az „actio popularis” eltörlése, a súlypont-áthelyeződés és az eljárási határidők meghatározása. Az utólagos absztrakt normakontroll esetében az „actio popularis” intézménye a rendszerátváltást követő két évtizedben a közvetlen állampolgári részvételt biztosító – csekély számú – közjogi eszköz egyike volt. Ráadásul folyamatos fenyegetést jelentett a jogalkotók számára, hogy adott esetben hatalmpolitikai szempontból kirívóan fontos szabályokat bárki, bármikor a taláros testület elé vihet, s a parlamenti többségtől független bírói fórum előtt azok el is vérezhetnek (lásd az 1995-ös Bokros-csomag, vagy a 2009-es Bajnai-csomag egyes elemeit). A 2012-es változás ezt a „Damoklész kardját” hátrította el a hatalom feje felől. Egyúttal azonban megfosztotta az állampolgárokat szinte az egyetlen, könnyen átélhető élménytől, hogy a jogalkotás folyamatát az absztrakt alkotmányossági kontroll kezdeményezésén keresztül maguk is befolyásolhatják, s ez hosszú távon növelheti a legitimációs deficitet az egész demokratikus intézményrendszer tekintetében. A súlypont-áthelyeződés bizonyos értelemben „depolitizálta” az alkotmánybírósági esetjogot. A tipikusan „actio popularis” útján az Alkotmánybíróság elé küldött absztrakt normakontroll-ügyek, ha nem is minden esetben nyíltan pártpolitikai, de szinte mindig komoly társadalmi konfliktusokat tükröztek vissza. Az 1990–2011 közötti időszakban megszületett „nagy döntések” éppen ezért, az esetek többségében, valamilyen társadalmi konfliktus kapcsán többnyire a törvényalkotó számára állítottak fel korlátokat. A 2012 utáni alkotmánybíráskodási korszakban az alkotmányjogi panaszok, s főként a „valódi” alkotmányjogi panaszok mélyén tipikus esetben – bár egyáltalán nem mindig – nem pártpolitikai, társadalmi konfliktusok, hanem egyedi jogsérelmek húzódnak. Ezeknek az egyedi jogsérelmeknek az alkotmánybírósági feloldása közvetlen hatalmpolitikai szempontból – többnyire – neutrális. Ugyanakkor a „valódi” alkotmányjogi panasz alkalmas arra, hogy a jogalkalmazásból kigyomláljon akár több évtizedes alkotmányellenes gyakorlatokat. Erre a feladatra – természeténél fogva – az absztrakt normakontroll nem képes. Az eljárási határidők szelektív meghatározása kedvezményezi az alkotmányozó hatalomhoz közel álló közjogi szereplőknek fenntartott előzetes normakontrollt, másodsorban kedvezményezi a bírói kezdeményezésre induló egyedi normakontrollt, végül pedig – meglehetősen laza megfogalmazással – időbeli keretet teremt az alkotmányjogi panaszok elintézésére. A parlamenti ellenzék számára lehetőséget nyújtó, s ezért természetesen komoly

társadalmi, politikai konfliktusokat hordozó eljárástípusok közül csak az alkotmányozási, illetve Alaptörvény-módosítási eljárás kizárólag formai okokból történő [az Alaptörvény 24. cikk (5)–(6) bekezdéseinek alapul], s így meglehetősen szűkre szabott kifogásolása élvezi a harmincnapos elintézési határidő előnyeit. Az utólagos absztrakt normakontroll mint egyetlen érdemi „ellenzéki fegyverem” nincsen határidőhöz kötve. Ebből értelemszerűen következik, hogy az Alkotmánybíróság az ügyek feldolgozása során mindig hátrébb fogja sorolni a hatalmpolitikai szempontból érzékeny, ám határidőhöz egyáltalán nem kötött ügyeket, a hatalmpolitikai szempontból kevésbé érzékeny, vagy éppen neutrális, ám határidőhöz kötött eljárásfajtákhoz képest.

A vélemény szabadság 1990–2011 közötti alkotmánybírósági esetjogának főbb stációi

A vélemény szabadság alkotmánybírósági esetjogának kiindulópontja a 30/1992. (V. 26.) AB határozat. Ez a döntés a bevezetőmben idézett elvi tételeken túl is fontos cövekeket vert le a vélemény szabadság jogának alkotmányos megítélését illetően. Az ekkor kifejlesztett általános alapjogvédelmi teszt nemcsak a teljes későbbi alapjogi gyakorlatnak szabott irányt, hanem a már idézett módon még az Alaptörvény szövegében is visszaköszön: „[a]z 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 tehát önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy szabadság védelme vagy egyéb alkotmányos cél érdekében történik, hanem szükséges, hogy megfeleljen az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyen egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközök közül alkalmazni. Alkotmányellenes a jog tartalmának korlátozása, ha az kényszerítő ok nélkül, önkényesen történik, vagy ha a korlátozás súlya az elérni kívánt célhoz képest aránytalan.” Ebben a döntésben mondta ki először a testület, hogy az állam ideológiai semlegességéből következően a szabad véleménynyilvánításhoz való jog a véleményt annak érték- és igazságtartalmára tekintet nélkül védi. A közösség elleni izgatás büntetőjogi tényállását absztrakt utólagos normakontroll keretében vizsgáló és az enyhébbik, gyalázkodással elkövethető alakzatot megsemmisítő első gyűlöletbeszéd-határozat kifejezetten a vélemény szabadságot illetően is kifejlesztett egy korlátozhatósági tesztet: „A szabad véleménynyilvánítás jogának kitüntetett szerepe ugyan nem vezet arra, hogy ez a jog – az élethez, vagy az emberi méltósághoz való joghoz hasonlóan – korlátozhatatlan lenne, de mindenképpen azzal jár, hogy a szabad véleménynyilvánításhoz

¹⁶Tóth–Térey (3. lj.)

való jognak valójában igen kevés joggal szemben kell csak engednie, azaz a véleményszabadságot korlátozó törvényeket megszorítóan kell értelmezni. 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 (pl. a köznyugalom).” Az Alkotmánybíróság ezen a ponton hívta fel az amerikai Legfelsőbb Bíróság „clear and present danger”-tesztjét (utalás az erőszak nyilvánvaló és közvetlen veszélyére). Az első gyűlöletbeszéd-határozat az alapjogvédelmen túlmutatóan az alkotmányos büntetőjog számára is meghatározott követelményeket, például a normavilágosság tekintetében, de emellett kijelölte a büntetőjog helyét a jogi felelősségi rendszerben: „A büntetőjog a jogi felelősségi rendszerben az ultima ratio. Társadalmi rendeltetése, hogy a jogrendszer egészének szankciós zárköve legyen. A büntetőjogi szankció, a büntetés szerepe és rendeltetése a jogi és erkölcsi normák épségének fenntartása akkor, amikor már más jogágak szankciói nem segítenek.”

A médiaháború első felvonásában, utólagos absztrakt normakontrollra irányuló indítványok nyomán, a 37/1992. (VI. 10.) AB határozatban az Alkotmánybíróság mulasztásos alkotmányértéktést állapított meg, és 1992. november 30-ig adott határidőt az Országgyűlésnek, hogy alkossa meg a médiatörvényt (a jogalkotó végül három évvel lépte túl a határidőt). Az első médiahatározatban állapította meg a testület, hogy a sajtószabadság nemcsak a szabad véleménynyilvánítás eszköze, hanem alapvető szerepe van a véleményalkotás feltételét képező tájékozódásban is. Ugyancsak itt fejtette ki először az Alkotmánybíróság, hogy a vélemény- és sajtószabadság tekintetében az államt – az alapjogok védelme mellett – intézményvédelmi kötelezettség is terheli.

Az első országgyűlési ciklus belpolitikai vitáiban a kormányoldal bevetette a „Hatóság vagy hivatalos személy megsértése” elnevezésű büntetőjogi tényállást is. A korabeli Btk. 232. §-ával szemben több utólagos absztrakt normakontrollra irányuló indítvány is érkezett, majd a 36/1994. (VI. 24.) AB határozat kimondta: „[...] nem ellentétes az Alkotmánnyal a hatóság vagy a hivatalos személy becsületének vagy jó hírnevének büntetőjogi védelme. A szabad véleménynyilvánításhoz való jog által védett, alkotmányosan nem büntethető véleménynyilvánítás köre azonban a közhatalmat gyakorló személyekkel, valamint a közszereplő politikusokkal kapcsolatos véleménynyilvánítást tekintve tágabb, mint más személyeknél.” Tette ezt azért, mert a szólásszabadság különleges védelmet követel akkor, amikor közügyeket és a közhatalom gyakorlását, a közfeladatot ellátó, illetve a közéletben szerepet vállaló személyek tevékenységét érinti: „A közhatalom gyakorlásában résztvevő szemé-

lyek védelmében a véleménynyilvánítás szabadságának szűkebb körű korlátozása felel meg a demokratikus jogállamiságból adódó alkotmányos követelményeknek.” A közszereplők tágabb tűrési kötelezettségének indokát a határozati indokolás többfelől is közelítette: „A demokratikus jogállam állami és önkormányzati intézményeinek szabad bírálata, működésük, tevékenységük kritikája – még ha az becsületsértő értékítéletek formájában történik is – a társadalom tagjainak, az állampolgároknak olyan alapvető alanyi joga, amely a demokrácia lényegi eleme”, továbbá; „A demokratikus társadalom létezésének és fejlődésének nélkülözhetetlen eleme a közügyek vitatása, amely feltételezi a különböző politikai nézetek, vélemények kinyilvánítását, a közhatalom működésének bírálatát. A demokratikus hagyományokkal rendelkező társadalmak tapasztalatai szerint is e vitákban esetenként kellemetlen, éles, esetleg igazságtalan támadásokat intéznek a kormányzat és a közhivatalnokok ellen és nyilvánosságra kerülnek olyan tények is, amelyek a közéleti szereplők becsületének csorbítására alkalmasak”.

Ennek szólni kell arról is, hogy a véleményszabadság alkotmánybírói esetjoga a kezdetektől és folyamatosan épített a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) esetjogára: itt elsősorban a Sunday Times v. United Kingdom, a Lingens v. Austria, a Castells v. Spain, a Oberschlick v. Austria és a Thorgeirson v. Iceland döntések hatásait érdemes kiemelni. A 36/1994. (VI. 24.) AB határozat mutatott rá először arra, hogy a szólás- és sajtószabadság határainak megvonásánál különbséget kell tenni tényállítások és értékítéletek között. „Míg vélemények esetében a hamisság bizonyítása értelmezhetetlen, addig a bizonyíthatóan hamis tények önmagukban nem állnak alkotmányos védelem alatt.”

A második, harmadik és a negyedik gyűlöletbeszéd-határozatok egyaránt a három – egymást követő – köztársasági elnökhöz kötődik. Ritkán esett meg a rendszerváltás óta, hogy egy köztársasági elnök éljen törvénykezdeményezési jogával. Göncz Árpád így tett, s az Országgyűlés így fogadta el a Btk.-t új gyűlöletbeszéd-tényállással kiegészítő 1996. évi XVII. törvényt. A büntetőnovellával szemben több indítvány is érkezett az Alkotmánybírósághoz, s a 12/1999. (V. 21.) AB határozat ki is metszette a büntetőjog szövetéből a meglehetősen tágra szabott „illetve gyűlölet keltésére alkalmas egyéb cselekményt követ el” fordulatot, mint elkövetési magatartást. A 2003. decemberi Btk.-kiegészítési kísérlettel a parlament gyakorlatilag a '92-ben megsemmisített gyűlöletbeszéd-tényállást kívánta visszacsempészni a büntetőjogba. Mádl Ferenc államfő előzetes normakontrollal fordult az Alkotmánybírósághoz, s a 18/2004. (V. 25.) AB határozat – teljes mértékben osztva az elnöki okfejtést – alkotmányellenesnek mondta ki az elfogadott büntetőnovellát. A harmadik gyűlöletbeszéd-határozat megerősítette: „A bűncselekményi tényállásba felvett hipotetikus vagy

tényleges visszacsatolás hiányában (a közlés alkalmas a köznyugalom megzavarására illetve, hogy valóban megzavarta a köznyugalmat) a köznyugalomban okozott sérelem feltételezés, amely nem elegendő a vélemény szabadság alapjogának korlátozására.”

Az Országgyűlés legközelebb 2008 februárjában tett kísérletet arra, hogy a Ptk.-t és a Btk.-t egyaránt kiegészítve a „közösségek méltóságát” helyezze védelem alá. Sólyom László akkori köztársasági elnök mindkét törvénymódosítást előzetes normakontroll végett elküldte az Alkotmánybíróságnak, s a testület – újfent százszázalékos egyetértésben az elnöki indítvánnyal – a 95/2008. (VII. 3.) AB határozattal és a 96/2008. (VII. 3.) AB határozattal mindkét törvénykiegészítés hatálybalépését megakasztotta. A Negyedik Alaptörvény-módosítás az utóbbi döntés tükrében minősíthető felül-alkotmányozásnak.

A gyűlöletbeszéd-határozatok konzekvens logikáját – álláspontom szerint – kissé megtörte a „Nemzeti jelkép megsértése” és az „Önkényuralmi jelképek használata” büntetőjogi tényállásokat – utólagos absztrakt normakontrollok keretében – alkotmányosnak találó 13/2000. (V. 12.) AB határozat és a 14/2000. (V. 12.) AB határozat.

A harmadik parlamenti ciklusban (az első Orbán-kormány idején), az előterjesztőről „Lex Répássynak” nevezett, amúgy a válaszadás jogáról szóló Ptk.-kiegészítésről Mádl Ferenc köztársasági elnök előzetes normakontrollt kért. Az elnöki indítvány ezúttal is egybeesett az Alkotmánybíróság álláspontjával, s az 57/2001. (XII. 5.) AB határozat útját állta a sajtószabadságot korlátozó passzus kihirdetésének. A határozat a megelőző évtized nyomvonalán haladva hangsúlyozta: „a korlátozás alkotmányosságának a megítélésénél a kiindulási pontot a véleménynyilvánítás és a sajtó szabadságának a demokratikus rendszer fenntartásában, a közösség tájékoztatásában és a közvélemény kialakulásában játszott különösen fontos szerepe jelenti. Ez a szerep előtérben áll és ezért e szabadságjogok korlátozása szűk körben lehetséges olyankor, ha politikai vitáról, az állam bírálatáról van szó”. A testület ugyanakkor azt is rögzítette, hogy a sajtóorgánum – és nem a szerző – felelősségét a személyiségi jogok védelmében eddig is alkotmányosnak tartotta, ahogyan az e jogok védelmére szolgáló közérdekű bírságot is.

A 2010-es, három lépcsőben megalkotott, új médiaszabályozás viharai egészen az európai fórumokig is elértek, így az egyes törvényekkel kapcsolatban számos indítvány érkezett az Alkotmánybíróság asztalára. A 165/2011. (XII. 20.) AB határozat ezeknek részben helyt adott, illetve két esetben mulasztásos alkotmányserést állapított meg. A döntés talán a korábbiaknál is plasztikusabban emelte ki a sajtószabadság szerepét egy demokratikus társadalomban: „A sajtószabadság jogának gyakorlása révén az alapjog jogosultja aktív alakítója a demokratikus közvéleménynek. A sajtó ezen minőségében ellenőrzi a közélet szerep-

előinek, intézményeinek tevékenységét, a döntéshozatal folyamatát, tájékoztatja arról a politikai közösséget, a demokratikus nyilvánosságot (a »házőrző kutya« szerepe)”. Első alkalommal próbálta meg az Alkotmánybíróság az internetes kommunikáció szerepét alkotmányos szempontból értelmezni a XXI. századi nyilvánosságban. „Az internet mint kommunikációs csatorna az emberi kommunikáció egyre változatosabb formáinak lehetőségét teremti meg, amely formák közül egyre több nyilvánvalóan nem sorolható be a tömegkommunikáció fogalmi körébe, így ezekre nem irányadók a sajtó szabályozásánál meghatározó szempontok. A magáncélú közlések, honlapok, blogok, közösségi portálok stb. nem kezelhetők együtt a tömegek tájékoztatását vagy szórakoztatását célzó internetes újságokkal, hírportálokkal.”

A 2012 előtti esetjog sorsa és a Negyedik Alaptörvény-módosítás

A kormánypárti képviselők által 2013. február 8-án T/9929. számon az Alaptörvény negyedik módosítására előterjesztett indítvány 19. cikkében az Alaptörvény Záró és egyes rendelkezéseibe az alábbi szövegező 5. pontot kívánta eredetileg beilleszteni: „Az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírósági határozat és annak indokolása az Alaptörvény értelmezése során nem vehető figyelembe.” Az előterjesztői indokolás¹⁷ úgy fogalmazott, hogy az Alaptörvény rendelkezései az Alaptörvény összefüggéseivel együtt, a korábbi Alkotmány rendszerétől függetlenül kerüljenek értelmezésre, s az Országgyűlés mint alkotmányozó hatalom egyértelművé teszi, hogy az Alkotmánybíróság nincs kötve a korábbi Alkotmány alapján meghozott határozataihoz. Az indokolás ugyanakkor utal arra is: „Ez természetesen nem zárja ki azt a lehetőséget, hogy a testület az Alaptörvény egyes rendelkezéseinek értelmezésekor a korábbival megegyező következtetésre jusson, ahogyan azt a lehetőséget is biztosítja, hogy az Alaptörvény egészének kontextusában a korábbi döntésekkel ellentétes megállapításokat tegyen.” Az indítványozók szerint e körben figyelemmel voltak arra is, hogy a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat több elemét is alaptörvényi szintre emelte már az alkotmányozó. A Negyedik Alaptörvény-módosítás végül az alkotmányügyi bizottság 9929/46. számú módosító javaslatának 4. pontjában szereplő szöveget ültette be az Alaptörvény Záró és egyes rendelkezései 5. pontjába: „Az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírósági határozatok hatályukat veszítik. E rendelkezés nem érinti az ezen határozatok által kifejtett joghatásokat.” A módosító indokolása¹⁸ arra hivatkozott: „a módosító javaslat egyértelművé teszi, hogy az Alkotmánybíróság határozatainak hatályvesztése nem érinti

¹⁷<http://www.parlament.hu/irom39/09929/09929.pdf>

¹⁸<http://www.parlament.hu/irom39/09929/09929-0046.pdf>

az ezen határozatok által kiváltott joghatásokat.” Álláspontom szerint, a hatályos szövegnek semmi értelme, az 5. pont első és második mondatai kölcsönösen kizárják egymást.

Az Alkotmánybíróság a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatban értelmezte az Alaptörvény Záró és vegyes rendelkezései 5. pontjának 2013. április 1-jei hatállyal megváltozott szövegét. A korábbi esetjog felhasználhatóságáról a következőket mondta ki: „Az Alkotmánybíróság az újabb ügyekben vizsgálendő alkotmányjogi kérdések kapcsán felhasználhatja a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket és alkotmányossági összefüggéseket, ha az Alaptörvény adott szakaszának az Alkotmánnyal fennálló tartalmi egyezése, az Alaptörvény egészét illető kontextuális egyezősége, az Alaptörvény értelmezési szabályainak figyelembevétele és a konkrét ügy alapján a megállapítások alkalmazhatóságának nincs akadálya, és szükségesnek mutatkozik azoknak a meghozandó döntése indokolásába történő beillesztése. Az Alkotmánybíróság – a fenti feltételek vizsgálata mellett – a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jobbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indokolásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.”

A vélemény szabadság alkotmánybírósági esetjoga 2012 után

A 2012. január 1. utáni alkotmánybírósági esetjogban – valamennyi eljárástípus alapul véve – 2018 júniusáig összesen 59 ügyben született a vélemény szabadságra vonatkozó érdemi döntés. Ezek közül most azokat szeretném bemutatni, amelyek valamilyen szempontból újdonságot, figyelemre méltó körülményt jeleznek az alkotmánybírósági esetjog alakulása, illetve általában a vélemény szabadság helyzete szempontjából.

Áder János köztársasági elnök az Országgyűlés által 2012. november 26-án elfogadott, a választási eljárásról szóló – még ki nem hirdetett – törvény egyes rendelkezései előzetes normakontrollját kezdeményezte. Indítványában – egyebek mellett – kifejtette, hogy a törvény 151. §-a és 152. § (5) bekezdése – mely a politikai reklámok közzétételét szabályozza – aránytalan módon korlátozza az Alaptörvény IX. cikkében biztosított vélemény nyilvánítás szabadságát és a sajtószabadságot.

A köztársaság elnök szerint az Alaptörvény IX. cikkével ellentétes továbbá a törvény 154. § (1) bekezdése, amely megtiltja a kampányidőszak utolsó hat napján a választásokkal kapcsolatos közvéleménykutatási eredmények nyilvánosságra hozatalát. Az Alkotmánybíróság az 1/2013. (I. 7.) AB határozatban az államfői kifogásoknak helyt adott, s a tág értelemben vett politikai reklámokkal kapcsolatban több fontos megállapítást tett. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy a politikai reklámok közzétételének korlátozása nemcsak a pártok, hanem minden személy szólásszabadságát érinti. „A közügyek megvitatásában nem csupán pártok vesznek részt, az Alaptörvény IX. cikke mindenkinek biztosítja a szabad politikai vélemény nyilvánítás jogát, amely megnyilvánulhat politikai reklámok közzétételében is.” A politikai reklámok közzétételének kérdése ráadásul kapcsolatban áll az információ szabadság alapjogával, tehát a választópolgárok tájékozódáshoz való jogával is, például hogy a választáson indulók nevét, célját, tevékenységét, jel-szavát, emblémáját megismerjék. Azzal kapcsolatban, hogy a filmszínházakban politikai hirdetés közzététele a kampányidőszakban tilos, az Alkotmánybíróság megállapította: a filmszínházak esetében még azok a speciális indokok sem állnak fenn, amelyek a médiaszolgáltatások esetében sajátos korlátozást tartalmazó előírásokat tehetnek szükségessé, így tehát – különös figyelemmel arra, hogy a törvényhozó a kampánytevékenység általános korlátozását megszünteti – a politikai hirdetések tilalmának nincs alkotmányos indoka. Végezetül azzal kapcsolatban, hogy a kampányidőszak utolsó hat napján – beleértve a szavazás napján annak befejezéséig tartó időszakot is – a választásokkal kapcsolatos közvéleménykutatás eredménye nem hozható nyilvánosságra, az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, a hat napig tartó tilalom arányban áll-e az elérni kívánt céllal, azaz a választások zavartalanságához fűződő legitím érdekekkel és arra jutott, a hat napig tartó tilalom nem szükségtelenül, de aránytalanul korlátozza a vélemény nyilvánítás és a sajtó szabadságát, ezáltal sérti az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdését, illetve IX. cikkét.

Vajnai Attila „rég” alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz, miután a Fővárosi Bíróság 2005-ben jogerősen elítélte önkényuralmi jelkép használatának vétsége miatt. A Vajnai kontra Magyarország ügyben az EJEB megállapította, hogy az indítványozó elítélése ötágú vörös csillag nyilvános használata miatt sértette az Egyezmény 10. cikkét. Ezt követően a Legfelsőbb Bíróság felülvizsgálati eljárása során meghozott ítéletével felmentette az indítványozót.

Hasonló tényállások miatt másik büntető eljárás is indult az indítványozó ellen, ahol a Btk. 269/B. §-a alapján elítélték az indítványozót. A Legfelsőbb Bíróság ebben a perben hozott, Bfv.II.37/2011/5. számú végzésében nem fogadta el a strasbourgi ítéletre hivatkozást. Az alkotmányjogi panasz elbírálását különösen izgalmassá tette az önkényuralmi jelképek

használata büntetőjogi tilalmának alkotmányosságát korábban megállapító 14/2000. (V. 12.) AB határozatának relevanciája. Az Alkotmánybíróság éppen ezért első lépésben azt vizsgálta meg, hogy az indítvány nem minősül-e „ítélt dolognak”. A testület arra jutott, hogy a „res iudicata” az Alkotmánybíróság relatív korlátja. Elsősorban az EJEB Vajnai kontra Magyarország ügyben hozott ítélete, amely a Btk. 269/B. §-a viszonylatában tartalmazott megállapításokat, olyan jogilag jelentős új körülményt és szempontot jelent, amely szükségessé tette az ismételt alkotmányossági vizsgálat lefolytatását. Ráadásul az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy a Btk. 269/B. §-ával összefüggő szűk körű bírósági gyakorlat ellentmondásos, s az ellentmondást tovább fokozza az EJEB-nek a Btk. 269/B. §-ával kapcsolatos jogértelmezése is. „Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Btk. 269/B. § (1) bekezdésében foglalt önkényuralmi jelképek használata tényállás megfogalmazása nem felel meg a büntetőjog Alaptörvényben foglalt korlátainak, az alkotmányos büntetőjog követelményeinek.” Mindezek alapján jutott arra a következtetésre az Alkotmánybíróság, hogy a Btk. 269/B. § (1) bekezdése egyaránt sérti az Alaptörvény jogállamisági klauzuláját és ezzel összefüggésben a IX. cikk (1) bekezdését.

Utólagos egyedi normakontroll keretében az indítványozó bíró az előtte folyamatban lévő büntetőügyben – a büntetőeljárás felfüggesztése mellett – 2011. március 2-án benyújtott indítványában kezdeményezte a Btk. 2010. július 23-ától hatályos 269/C. §-ának megsemmisítését. A terhelttel szemben a Btk. 269/C. §-ába ütköző és aszerint minősülő, a nemzeti szocialista, és kommunista rendszer bűneinek nyilvános tagadása büntetnének elkövetése miatt emeltek vádat. Az indítványozó 2012. március 22-én benyújtott indítvány-kiegészítésében foglalt álláspontja szerint a Btk. 269/C. §-a alaptörvény-ellenes. A 16/2013. (VI. 20.) AB határozat alapvetően a Negyedik Alaptörvény-módosítással az Alaptörvény IX. cikkébe illesztett (4)–(5) bekezdésekből indult ki, jóllehet ezek a passzusok elsősorban a szólásszabadság polgári jogi korlátját célozták meg. A testület arra jutott, hogy az áldozatok hozzátartozóinak és a „demokratikus értékek mellett elkötelezettek” méltóságvédelme, a jogállamiság alapeszméihez fűződő társadalmi elkötelezettség megóvása, valamint a köznyugalom megőrzése arányban áll a véleménynyilvánítás szabadságának szóban forgó korlátozásával és annak módjával, illetőleg mértékével is, a jogkorlátozást így szükségesnek és arányosnak találta, s a bírói kezdeményezést elutasította.

Az alapvető jogok biztosa utólagos absztrakt normakontroll keretében indítványozta a 2014. március 15-én hatályba lépő új Ptk. 2:44. §-ában a „méltányolható közérdekből” szövegrész mint a közéleti szereplők más személyeknél tágabb bírálata feltételének megsemmisítését. A 7/2014. (III. 7.) AB határozat helyt adott az ombudsmani indítványnak, és megakadályozta a – normavilágossági szempontból is – kifogásolt szöveg-

rész hatálybalépését. A döntés megerősítette a korábbi alkotmánybírói gyakorlatban kialakult értelmezést, mely szerint a szólás- és sajtószabadság kettős igazolással bír, azaz az egyéni önkifejezés, illetve a politikai közösség demokratikus működése szempontjából egyaránt kulcsfontosságú. A határozat hosszan hivatkozik a megelőző évtizedek EJEB-esetjogára. A normakontroll során külön vizsgálni kellett, hogy az Alaptörvény IX. cikkének szövege különbségeket mutat a szabad véleménynyilvánításra vonatkozó korábbi alkotmány-szöveghez képest, és e különbségek közül a IX. cikk (4) bekezdése kifejezetten a személyiségvédelem körébe tartozik. Az Alkotmánybíróság viszont kiemelte, hogy szólásszabadság-értelmezésének kezdettől fogva sarokköve volt az, hogy mások emberi méltósága a véleménynyilvánítás korlátja lehet, így az alapjogok korlátozásának általános szabályaiból következően a lényeges alkotmányossági kérdés az volt, hogy az emberi méltóság védelmét szolgáló szabályozás mely esetben minősül a szólásszabadság szükséges és arányos korlátozásának. Ennyiben tehát a IX. cikk (4) bekezdése nem teremtett új helyzetet. Ennél a döntésnél új elem volt annak a kidomborítása, hogy a véleménynyilvánításra vonatkozó védelem fókuszában elsődlegesen nem a szólással érintett személyek adott esetben közszereplői státusza áll, hanem az, hogy a megszólaló valamely közügyben fejtette ki nézeteit. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor azt is rögzítette, hogy a közéleti szereplőkre vonatkozó beszéd a politikai véleménynyilvánítás központi alkotóeleme. A véleménynyilvánítás központi alkotóeleme a véleménynyilvánítás központi alkotóeleme a „közügy-fókuszából” az is következik, hogy a személyiségvédelem korlátozottsága tehát nem csupán a hivatásszerűen közszereplést vállalók esetében érvényesülő szabály, hiszen a közügyek vitatása adott esetben – a konkrét társadalmi vita erejéig – annál szélesebb személyi kört érinthet. A közszereplők tágabb tűrési kötelezettségéhez az Alkotmánybíróság ebben a határozatban egy hármastervet alakított ki. „Egyrészt ők a saját döntésük alapján váltak a közügyek másoknál aktívabb alakítóivá, vállalva ezzel az érintett közösség nyilvánossága előtti értékeléseket és bírálatokat is, ezért a közügyek vitatása körében őket érintő vagy minősítő, a személyüket támadó véleménynyilvánításokat nagyobb türelemmel kell tűrniük. Másrészt a közhatalmat gyakorlók és a közszereplő politikusok mindenki másnál szélesebb körben és hatékonyabban tudnak élni a tömegkommunikációs eszközökkel az őket ért támadásokkal szemben. Harmadrészt az ő esetükben a személyüket ért bírálatot és minősítést a társadalmi nyilvánosság eleve másként, a demokratikus vita szükségszerű részeként, jellemzően a különböző politikai érdekek mentén értelmezendő megnyilvánulásként kezeli.”

A „valódi” alkotmányjogi panaszt benyújtó indítványozó Marenics János, Siklós független polgármestere tevékenységét bírálta egy helyi lapban. Az indítványozóval szemben nagy nyilvánosság előtt elkövetett rá-

galmazás vétsége miatt vádat emeltek, majd jogerősen el is ítélték. Az indítványozó a Pécsi Törvényszék 4.Bf.276/2013/7. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte. Előadta, hogy a támadott döntés a büntetőjog eszközével szankcionálta azt, hogy egy közéleti vita során kritizálta egy közhatalmat gyakorló polgármester munkáját. Véleménye szerint a bírósági döntés sértette az Alaptörvény X. cikk (1) bekezdésében biztosított véleménynyilvánítási szabadságát. Hivatkozott az EJEB gyakorlatára is. Az ügyben született 13/2014. (IV. 18.) AB határozat azért jelentős, mert – a vonatkozó EJEB-gyakorlat elemzését követően – az Alkotmánybíróság itt alkalmazta először az igazolhatósági tesztet. „A nyilvános közlés megítélése során elsőként arról szükséges döntenie, hogy az adott közlés a közügyekben való megszólalást, közérdekű vitában kifejtett álláspontot tükröz-e, vagyis a közügyek szabad vitatásával áll-e összefüggésben. Ennek megítéléséhez pedig elsődlegesen a közlés megjelenésének módját, körülményeit és a vélemény tárgyát, kontextusát szükséges figyelembe venni. Így a közlést érintően vizsgálni kell a médium típusát, a közlés apropóját adó eseményt, illetve az arra érkező reakciókat és az adott közlésnek ebben a folyamatban játszott szerepét. További szempontként szükséges értékelni a kijelentés tartalmát, stílusát, illetve a közlés aktualitását, valamint célját. Amennyiben e körülmények értékelésével az állapítható meg, hogy a közlés a közügyek szabad vitatását érinti, úgy a közlés automatikusan a véleménynyilvánítási szabadság nyújtotta magasabb szintű oltalmat élvezi.” – kezdi fejtegetését a határozat indokolása. „Ezt követően hasonló szempontok alapján abban szükséges döntenie, hogy a közlés értékítéletnek vagy tényállításnak tekinthető-e. A véleményszabadság gyakorlásának határai a közügyeket érintő kérdésekben aszerint különböznek, hogy az adott közlés értékítéletnek, avagy tényállításnak minősül-e. Vagyis e minősítésnek azért kell összhangban állnia az Alaptörvény IX. cikkében biztosított véleményszabadság követelményeivel, mert egyben döntően és közvetlenül befolyásolja annak határait is, így az alapjog gyakorolhatóságát és tényleges érvényesülését. A véleményszabadság nemcsak bizonyos felfogások vagy eszmék, hanem magának a véleménynyilvánításnak a lehetősége előtt nyit szabad utat. Ebből következik, hogy a közügyeket érintő értékítéletek szabad folyása biztosított, hiszen a tényállításokkal szemben az értékítéletek közös sajátossága, hogy igazságtartalmuk nem ellenőrizhető és nem igazolható. [...] Az értékítéletekkel szemben a tényállítások mindig olyan konkrétumokat tartalmaznak, amelyek valósága bizonyítás útján igazolható, ellenőrizhető. Így a közügyeket érintő véleménynyilvánítás szabadsága a valóban bizonyult tények tekintetében korlátlanul, míg a hamis tény állításával vagy híreszteléssel szemben már csak akkor véd, ha a híresztelő nem tudott a hamisságról és a foglalkozása által megkívánt körültekintést sem mu-

lasztotta el. Az ilyen becsületsértésre alkalmas tényállítások a rágalalmazás bűncselekményének törvényi tényállási elemei közé illeszkednek, így büntetendők. Az Alkotmánybíróság e körben jegyzi meg, hogy az értékítéletek és a tényállítások közötti különbségtétel a közügyeket nem érintő vélemények minősítésekor is döntő jelentőségű. E minősítés határozza meg ugyanis az adott véleménnyel szemben megengedhető tolerancia határait. Míg az értékítéletet megjelenítő vélemények nagyobb toleranciát követelnek, addig a tényeket állító, avagy híresztelő kifejezések esetében fokozottabb gondosság követelhető meg. Az értékítéletek és a tényállítások eltérő megítélése tehát korrelál a közügyeket vitató és az egyéb ügyeket érintő szólások tekintetében.” A döntés jelentősége abban áll, hogy a véleményszabadságot illetően az Alkotmánybíróság először adott iránymutatást a jogalkalmazói gyakorlat számára, a konkrét esetben pedig a tényállítás és értékítélet elkülönítésében tapasztalható és az alapjog érvényesülése szempontjából aggályos jogalkalmazói bizonytalanság felszámolása érdekében. Az Alkotmánybíróság végezetül megállapította, hogy az alkotmányjogi panasszal támadott büntetőügyben a bíróságok a rágalalmazás bűncselekményének tényállásában szereplő „tényt állít” fogalmat olyan kiterjesztően értelmezték, ami nincs összhangban az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében elismert véleményszabadságból fakadó követelményekkel, s mivel az alkotmányjogi panaszban kifogásolt, az indítványozó büntetőjogi felelősségét megállapító bírói döntést az alaptörvény-ellenes jogértelmezés érdemben befolyásolta, így az Alkotmánybíróság a Pécsi Törvényszék 4.Bf.276/2013/7. számú végzését megsemmisítette.

Egy indítványozó – „valódi” alkotmányjogi panasz keretében – a Kúria Pfv.IV.20.217/2012/5. számú ítélete és az annak alapjául szolgáló ítéletek alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte. Az indítványozót a támadott ítélet elmarasztalta a jóhírnévhez fűződő jogok megsértése miatt, mert az általa működtetett honlapon megjelentetett két hozzászólás tartalma túllépte a véleménynyilvánítás megengedett határait; a honlap súlyosan sértő, lealacsonyító hozzászólásoknak adott helyet. Az indítványozó álláspontja szerint, ha az Alkotmánybíróság nem semmisíti meg a támadott ítéletet, akkor a moderálás nélküli internetes hozzászólás Magyarországon jogszerűen nem működtethető, hiszen a tárhelyszolgáltató általa nem befolyásolható módon keveredik jogsértésbe. A 19/2014. (V. 30.) AB határozatban az Alkotmánybíróságnak abban kellett állást foglalnia, hogy sérti-e az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát, ha a bíróság a törvényt úgy értelmezi, hogy az internetes oldalon közzétett kommentek – a felhasználók bejegyzései az oldalon közzétettekéről, vagy velük kapcsolatban – tartalmáért az indítványozó akkor is felel, ha nem volt tudomása a jogsértő tartalomról, vagy a sértett kívánságára azonnal el is távolította. A határozat két helyen is hozzátett az internetes kom-

munikáció alkotmányos megítéléséhez. Egyrészt defintív módon rögzítette: „Az internet a kommunikáció új módja: lényege szerint egymással kommunikálni képes számítógépes rendszerek a világot átfogó, decentralizált hálózata. Az internet nem jogmentes terület, az internetes kommunikációban tanúsított emberi magatartások és formák a jogi szabályozás tárgyát képezhetik. Alkotmányossági szempontból tehát az új technológiák által nyújtott tereken és felületeken, valamint kommunikációs csatornákon – így az interneten zajló nyilvános kommunikációban érvényesítendő az Alaptörvényben rögzített alapvető jogok és kötelezettségek. Ugyanakkor ugyanez a védelem is megilleti például az internetes magánkommunikációt – e-mail, telefon, sms stb. –, mint a hagyományos eszközökkel folytatottat. Nem vonható kétségbe ugyanis, hogy a blog és a komment is közlésnek minősül, s mint ilyen az Alaptörvény IX. cikk védelmi körébe esik.” Másrészt pedig értelmezte az internet viszonyát a sajtószabadság intézményéhez: „A sajtószabadság védelmi köre független a vélemény tartalmától; nem is a vélemény tartalmát védi, hanem a vélemények közlésének folyamatát és eszközeit. Ezért sajtónak tekintendő minden eszköz (közeg, médium), amely ezt szolgálja. Ilyen lehet kétségtelenül az internetes portál is. Az internet esetében a nyomtatott sajtóhoz képest annyiban más a helyzet, hogy a terjesztő közeg eltérése miatt a sokszorosító, a nyomda helyébe a tárhelyszolgáltató lép, a terjesztő és a kereskedő kiesik, mert a közlés a tárhelyről a portál, vagy weboldal felkeresésével közvetlenül eljut az olvasóhoz.” Az indítványt végül azzal utasította el, hogy amennyiben nem vitatott a moderált kommenteket közlő weboldalak felelősségének arányossága, akkor a moderálást nem vállaló oldalak működtetőivel szemben a jogsértés megállapítása nem tekinthető aránytalannak, a sajtóorgánumok felelősségét illetően pedig általánosságban utalt a közérdekű bírság vonatkozásában a 57/2001. (XII. 5.) AB határozatban foglaltakra.

A 2015-ös veszprémi időközi választáson induló Kész Zoltán ellenzéki képviselő-jelölt – többek között – az alábbi mondatot helyezte el az egyik szórólapján: „A Fidesznek van 11 jelöltje, 11 különböző mezben. Kamu jelöltekkel, és az ellenzéki szavazók megosztásával, és készülő kalandorokkal állt fel a Fideszes csapat”. A szöveg miatt kifogás érkezett Kész Zoltánnal szemben, a választási szervek elmarasztalták, s a döntéseket a Kúria helyben hagyta. Kész Zoltán ezek után fordult „valódi” alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz. Az 5/2015. (II. 25.) AB határozat azért adott helyt a panasznak, mert a vizsgált bírói döntés megragadva a kijelentés direkt tartalmánál, nem vette figyelembe, hogy az indítványozó véleményként fejtette ki mondandóját. Az Alkotmánybíróság ráadásul figyelembe vette a 31/2014. (X. 9.) AB határozatában (egy helyi választási kampányból eredő „valódi” alkotmányjogi panaszos ügyben) már kifejtettek, hogy tudniillik a választási kam-

pány során tett, a másik jelöltet negatív színben feltüntető kijelentések a véleménynyilvánítási szabadság körébe tartoznak, ha ezzel a választópolgárok döntési lehetőségét kívánják elősegíteni.

Az úgynevezett rendőr-képmás ügyek nemcsak a sajtószabadság, hanem az Alkotmánybíróság és a bíróságok közötti viszonyt illetően is nagy jelentőséggel bírnak. A 2012 előtti bírói gyakorlat következetesen elmarasztalta a sajtószerveket, ha az állam erőszakmonopóliumát gyakorló, hivatalos eljárásban intézkedő rendőrök képmását felismerhetően közölte. Az indítványozó index.hu – „valódi” alkotmányjogi panaszban – a Fővárosi Ítéltábla személyiségi jog megsértése miatt indított perében hozott 2.Pf.20.656/2012/7. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését indítványozta az Alkotmánybíróságnál. Az indítványozó szerint nem csak a közszereplőkkel, hanem a közfeladatot ellátó személyekkel kapcsolatban is tágabb a véleménynyilvánítási szabadsága, mint más személyeknél. Kifejtette, hogy a rendőr – mint közhatalom gyakorló – e minőségével kapcsolatos véleménynyilvánítással szemben nem hivatkozhat alapvető jogaira. A 28/2014. (IX. 29.) AB határozat a panaszban foglaltaknak helyt adott és elvi éllel fejtette ki: „Valamely jelenkori eseménnyel kapcsolatban a nyilvánosság figyelme elé került személyről készült képmás általában az eseménnyel összefüggésben az engedélyük nélkül nyilvánosságra hozható. Rendőri intézkedésről készült képfelvétel hozzájárulás nélkül is nyilvánosságra hozható, ha a nyilvánosságra hozatal nem öncélú, vagyis az eset körülményei alapján a jelenkor eseményeiről szóló vagy a közhatalom gyakorlása szempontjából közérdeklődésre számot tartó tájékoztatásnak, közügyet érintő képi tudósításnak minősül. Rendőri bevetés demonstrációkon minden esetben a jelenkor eseményének minősül, még akkor is, ha a rendőrök nem igazi „résztevői” a történesnek. Ezért az arról készült felvétel a képen lévők hozzájárulása nélkül közvetíthető a nyilvánosság felé, kivéve, ha ez a rendőr emberi méltóságának – mint az emberi mivolt benső lényegét feltétlenül megillető védelemnek – sérelmét jelenti; ilyen lehet például a hivatása gyakorlása során megsérült rendőr szenvedésének bemutatása.” Az Alkotmánybíróság ezt az álláspontját még kiegészítette azzal, hogy a nyilvános helyen készült, nem sértő, az érintett személyt tárgyilagosan ábrázoló felvétel általában nyilvánosságra hozható engedély nélkül, ha az a közérdeklődésre számot tartó tudósításhoz kapcsolódik, a jelenkor eseményeiről való szabad tájékoztatáshoz kötődik. A határozat rámutatott arra is, hogy a képek bizonyos fokú szabad felhasználása nélkül a modern tömegtájékoztatás nem létezhetne, a polgári jogi szabályok szó szerinti, merev értelmezése alapján már a felvétel készítése is engedélyköteles lenne. A bírói gyakorlat azonban az alkotmánybírósági állásfoglalást – úgy tűnik – nehezen fogadta be. Így került sor az úgynevezett második és harmadik rendőr-képmás határozatokra: a 16/2016.

(X. 20.) AB határozatra és a 17/2016. (X. 20.) AB határozatra. A bíróságok és az Alkotmánybíróság közötti „pingpong-meccset” végül a 3/2017. (II. 25.) AB határozat döntötte el, amelyben egy „valódi” alkotmányjogi panasznak eleget téve megsemmisítette a Kúria Pfv. IV.20.121/2016/3. számú ítéletét. Az Alkotmánybíróság határozottan fogalmazott: nem tartozik a bíróságok mérlegelési körébe, hogy érvényt szereznek-e az Alaptörvény 24. cikke (1) bekezdésében foglaltaknak, amely szerint »Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve«. „Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza: az Alaptörvény e cikke mérlegelést nem tűrően az Alkotmánybíróság kötelezettségévé teszi, hogy az Alaptörvénybe ütköző bírósági döntést megsemmisítse és ezáltal is érvényt szerezzen az Alaptörvény normahierarchiában betöltött legfőbb szerepének. Ezt az alkotmányos rendben betöltött kiemelkedő szerepet bontja ki az Abtv., mint sarkalatos törvény 39. § (1) bekezdése, amely az alkotmánybírósági határozat mindenkire nézve kötelező erejét állapítja meg. Ezt vonná kétségbe az, ha az alkotmánybírósági határozatot akár a jogalkotó, akár – mint jelen esetben – a jogalkalmazó szelektíven, megszorítóan alkalmazná, illetve más módon nem érvényesítené megfelelően.” Ez a döntés tehát pontot tett egy két évtizedes vita végére, s a sajtószervek innentől fogva jogszerűen közölhetik a nyilvános helyen intézkedő rendőrök képését.

Ugyancsak bő két évtizedes jogalkalmazói bizonytalanság övezte azt a kérdést, hogy a sajtószerv mennyiben vonható felelősségre azért, ami egy általa valóság-hűen tudósított sajtótájékoztatón, rendezvényen, más aktuális eseményen elhangzik és így kerül bele a tudósításába. Az ezredforduló környékén a korabeli Magyar Hírlap két nevezetes pert is elveszített ilyen ügyben. Egyszer azért vesztett pert, mert az újságíró a közvéleményt pontosan és hitelesen tájékoztatta arról, hogy Vásárhelyi Mária szociológus mit mondott egy nyilvános rendezvényen. Máskor meg azért lett pervesztes a napilap, mert híven és tényszerűen közölte, amit egy képviselő mondott a Parlamentben (ez volt a Demeter kontra Keller ügy).¹⁹ A nyugat.hu portál 2017 nyarán „valódi” alkotmányjogi panaszban kérte a Kúria Pfv. IV.20.624/2016/9. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését. A Kúria mint felülvizsgálati bíróság ugyanis ítéletében megállapította, hogy az indítványozó (II. r. alperes) megsértette a felperes jó hírnévhez fűződő személyiségi jogát azzal, hogy az általa üzemeltetett internetes újságban közzétette az I. r. alperes valótlan nyilatkozatát. A Kúria ítéletében megállapította, hogy a sajtót az általa közölt vagy híresztelt tényállítások hitelessége tekintetében objektív felelősség terheli, ami alól nem mentesíti, hogy a tevékenységére irányadó jogszabályokat, vagy a sajtóetikai szabályokat betartotta-e.

Az indítványozó álláspontja szerint az ítélet sérti az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében foglalt szabad véleménynyilvánításhoz való jogot és a IX. cikk (2) bekezdésében biztosított sajtószabadságot, mert a Kúria nem vette figyelembe, hogy az indítványozó, mint sajtószerv közlése hivatalos sajtótájékoztatón alapul, közérdekű problémát érintett, szöveghű volt, és abból egyértelműen felismerhető volt, hogy a közlés kitől származik, valamint a másik felet is megkereste és nyilatkozatát közzétette. A 34/2017. (XII. 11.) AB határozat tehát ugyancsak egy régóta húzódó jogalkalmazói bizonytalanságnak vetett véget, amikor az alkotmányjogi panasznak helyt adott. Az Alkotmánybíróság abból indult ki, hogy a demokratikus közvélemény alakulásában központi szereppel bíró sajtó tevékenységének egyik lényegi eleme a közéleti események nyilvánossághoz való közvetítése, különösen fontos tehát, hogy a sajtó a közvita számára releváns körülményekről minél szabadabban számolhasson be. A határozat elvi élel jelentette ki: „A sajtótájékoztatókról való tudósításokkal kapcsolatban a közéleti vita érdeke mindenekelőtt az elhangzottak pontos, a hírek aktualitáshoz igazodó közzétételét igényli. A mások állításait közlő sajtó felelősségének korlátozottsága kiváltképp fennáll akkor, amikor a média a közéleti vita frontvonalában tevékenykedő politikusok kijelentéseit terjeszti. Ebben az esetben ugyanis nem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy „az ő esetükben a személyüket ért bírálatot és minősítést a társadalmi nyilvánosság eleve másként, a demokratikus vita szükségszerű részeként, jellemzően a különböző politikai érdekek mentén értelmezendő megnyilvánulásként kezeli. [...] A sajtótájékoztatóról való tudósítások esetében ráadásul a média felelőssége nemcsak a közlések tartalma, hanem sajátos módon azok széles nyilvánossághoz jutása tekintetében is speciális. Ezekben az esetekben ugyanis kifejezetten maguk a közéleti szereplők keltik és szervezik a sajtó érdeklődését, azzal az egyértelmű szándékkal, hogy közléseik, állításaik a lehető legszélesebb körű figyelmet nyerjék el. A média itt sokkal inkább a véleménynyilvánítások közvetítő eszköze, semmint a közvita önálló szereplője.” A testület viszont azt is fontosnak tartotta leszögezni, hogy ez a következtetése nem érinti a sajtónak a közölt tények valóság tartalmának ellenőrzésére vonatkozó általános kötelezettségét, csupán az alóla való mentesülés egyik esetkörének alkotmányjogi indoklásáról szól, tehát ez a mentesség nem tekinthető feltétlennek. „A mások közléseiről tudósító sajtó felelősségére vonatkozó teszt lényegi eleme, hogy az újságíró a más személyek által megfogalmazottakat hűen, a közlések beazonosítható forrását egyértelműen megjelölve, saját értékelés nélkül közvetíti-e a közvélemény felé.” Az Alkotmánybíróság végső konklúziója így szól: „Az Alkotmánybíróság minderre tekintettel megállapítja: a közéleti szereplők sajtótájékoztatóján a közügyek vitájának körében egymást érintően tett kijelentésekről hűen, saját értékelés nélkül tudósító, a közlések be-

¹⁹ http://www.mediakutato.hu/cikk/2002_02_nyar/05_magyar_sajto/

azonosítható forrását egyértelműen megjelölő és a jőhírnevet esetleg sértő tényállításokkal érintett személy cáfolatának is helyet biztosító (vagy a válaszadás lehetőségét felkínáló) médiatartalom-szolgáltató a sajtószabadság által védett alkotmányos küldetését teljesíti, így e tevékenységét nem lehet a személyiségi jog-sértés polgári jogi szankcióit megalapozó híresztelés-ként értékelni. E tekintetben elsősorban nem az alkalmazott szankciók súlyának van jelentősége, hanem annak, hogy alaptörvénybeli feladatának ellátásáért senki nem marasztalható el alkotmányosan.”

A Szakály kontra Krausz ügyben érkezett „valódi” alkotmányjogi panaszt elutasító 3001/2018. (I. 10.) AB határozat nem annyira dogmatikai, mint inkább politikai szempontból izgalmas. Még 2014 januárjában látott napvilágot az indítványozó Szakály Sándor történész-től, az állami Veritas Intézet igazgatójától egy kijelentés, miszerint 1941-ben Kamenyec-Podolszka történt ugyan az első deportálás a második világháborúban Magyarországról, de véleménye szerint ez inkább idegenrendészeti eljárásnak tekinthető, mert azokat, akik nem rendelkeztek magyar állampolgársággal, ide toloncolták ki. A 2014-es választási kampány nyitányán a kijelentésből hatalmas politikai botrány lett. Krausz Tamás baloldali történész – többek között – úgy minősítette Szakály álláspontját, hogy ez egy szélsőjobboldali politikai provokáció, ami tulajdonképp törvényes eszközökkel is büntethető lenne, hiszen relativizálja a holokausztot, súrolja a holokauszt tagadását. Szakály Sándor emiatt személyiségvédelmi pert indított Krausz Tamás ellen, amit jogerősen is elveszített. A Fővárosi Ítélet-tábla 2.Pf.21.288/2014/5/II. számú ítélete ellen nyújtott be alkotmányjogi panaszt. Az Alkotmánybíróság abból indult ki, hogy az alperes közlésének tárgya az indítványozó nyilatkozatának általános kritikája, történettudományi szempontú elutasítása, valamint az indítványozó és az általa vezetett történetkutató intézet által – az alperes megítélése szerint – követett politikai ideológia bírálata, s mint ilyen, nem tényállítás, hanem véleménynyilvánítás volt. A testület érvelése egyebekben konzekvensen épített a korábbi – 2012 előtti és utáni – alkotmánybíróági, valamint az EJB-esetjogra. Ehhez képest legalábbis különös, hogy a teljes ülés a határozatot 8:7 arányban, hét különvéleménnyel hozta meg.

A Hajdú kontra Puzsér ügyet lezáró 3145/2018. (V. 7.) AB határozat azért izgalmas, mert két nem-politikus, közhivatalt be nem töltő médiaszemélyiség vitájában kellett értelmezni a közszereplő, illetve a közügy fogalmát. Puzsér Róbert – egyebek mellett – „pszichopatának” nevezte Hajdú Pétert, aki emiatt pert indított Puzsérral szemben, amit jogerősen is elveszített. A Fővárosi Ítélet-tábla 2.Pf.21.169/2015/4/II. számú ítéletével szemben benyújtott „valódi” alkotmányjogi panaszában Hajdú Péter indítványozó arra is hivatkozott, hogy az eljáró bíróságok tévesen minősítették az indítványozót olyan közszereplőnek, aki fokozottabb túrési kötelezettséggel rendelkezik. A testület a panaszt nem találta megalapozottnak. Az Alkotmánybí-

róság értelmezésében ugyanis a közéleti kérdések köre szélesebb a politikai szólásnál, illetve a közhatalmat gyakorló személyek tevékenységének bírálatánál. A határozat az új médianyilvánosság követelményeinek megfelelően próbálta meg újrafogalmazni a közszereplői minőséget: „Annak ellenére azonban, hogy az Alkotmánybíróság már a korai gyakorlatában utalt arra, hogy a közszereplők köre szélesebb a közhatalmat gyakorló személyek és a közszereplő politikusok körénél, nem alakult ki annak egyértelmű szempontrendszere, amely a közszereplői minőség megállapításának támpontjául szolgálna. Különösen indokolja azonban ennek a szempontrendszernek a jogalkalmazás számára történő egyértelművé tételét, hogy a megváltozott társadalmi viszonyok, különösen a telekommunikáció terjedése révén a közszereplői kör szélesedése figyelhető meg. Ennek a tendenciának az eredményeként olyan személyeknek is lehetősége nyílik egy-egy közéleti vita aktív alakítójává válni, akik korábban – státuszuk alapján – nem tartoztak a közszereplő fogalmi körébe. Ezek a személyek az ún. kivételes közszereplők. Ebben a körben külön kiemelés érdemel az a személyi kör, amely a médiában tevékenykedő, széles körben ismert személyeket foglalja magában (ún. médiaszereplők). Esetükben meghatározó szempontként merül fel a személyi minőségük vizsgálata során, hogy a különböző közéleti vitákban jelentős véleményformáló hatással lépnek fel, amely a nemzetközi tendenciák alapján egyre több országban alapozza meg a közszereplői minőségük elismerését. [...] Az Alkotmánybíróság ezért hangsúlyozza, hogy a közszereplői minőség megállapításának nem az a döntő szempontja, hogy az érintettnek mi a státusza, hanem az, hogy a közügyeket érintő, illetve közéletinek minősülő nyilvános vitában résztvevők önkéntes elhatározásuk folytán váltak-e a közügyek, a közélet alakítójává, rendszeres vagy időszakonként megjelenő szereplőjévé.” Ebben az érvelésben is egyébként érzékelhető egy súlypont-eltolódás a „közszereplőtől” a „közügy” fogalma irányába. Ezt az okfejtést a konkrét esetre, illetve az indítványozó személyére így interpretálta a határozat: „Az Alkotmánybíróság emellett kiemeli azt is, hogy az indítványozó széles körben ismert tevékenysége, az általa készített médiatartalmak olyan közéleti kérdéseket érintenek, amelyek a társadalomban jelentős véleményformáló hatásúak. E médiatartalmak kritikája és bírálata ezért a közélet alakítására véleményformáló hatással bír. [...] Valóban meghatározó jelentősége annak van, hogy az indítványozó egy széles körben ismert személy, aki az általa készített és országosan jelentős nézettségűvel rendelkező műsorokban fontos társadalmi kérdéseket mutat be, jelentősen befolyásolva ezáltal egy-egy területen a közéleti kérdések megvitatását. A személyi minősége vizsgálata során ezért ki kell emelni azt is, hogy az általa önként vállalt média tevékenysége, és ezáltal a közélet önként vállalt alakítása folytán kell a személyét ért kritikai megjegyzéseket az átlagosnál fokozottab-

ban túrnie. Így válik a konkrét helyzetben egyedi közszereplővé, amely nem azonos a kiemelt közszereplői (közhatalmi jogosítvánnyal rendelkező személyek, közszereplő politikusok) minőséggel."

A „közszereplő” versus „közügy” polémiában tanulságos megállapítások találhatók Schanda Balázs alkotmánybíró párhuzamos indoklásában. „Arra pedig már a strasbourgi gyakorlat iránymutatása világít rá, hogy a sajátos mércék alkalmazásához adott esetben semmilyen, az érintetteket legalább ad hoc önkéntes közszereplővé minősítő körülmény azonosítására nincs szükség: az ominózus eset egyszeri norvég fókavadászainak például eszük ágában sem volt, hogy önkéntesen „közszereplést” vállaljanak vagy közvita érintettjévé váljanak – a fókavadászat kegyetlenségeiről legitim módon folyó társadalmi vitában személyiségvédelmük mégis korlátozottabbá vált [EJEB, Bladet Tromsø és Stensaas kontra Norvégia (21980/93), 1999. május 20.].” Schanda úgy érvel, hogy a jogalkalmazóknak az előttük fekvő ügy valamennyi körülménye – köztük az érintettek közhatalom-gyakorló, illetve (hivatásos vagy eseti) közszereplő minősége – alapján arról kell döntenünk, hogy az értékelendő véleménynyilvánítás a közügyek vitájához tartozik-e. „Ha erre a kérdésre igenlő választ adnak, akkor a szólás szabadság alkotmányos szempontjai felerősödnek, és a véleménynyilvánítással érintettek személyiségvédelme mindenképp – azaz önkéntes közszereplésre utaló tényezők lététől függetlenül – korlátozottabbá válik. A közszereplő politikusok vagy épp a reflektorfényt untalan kereső médiaszemélyiségek esetében persze jóval nagyobb mértékben, mint a fókavadászoknál, de ez már a közügyek vitáján belüli finomhangolt tesztek, nem pedig az alapvető kategorizálás kérdése.”

A vélemény szabadság 2012 utáni alkotmánybírói esetjogának tükröződése a bírói gyakorlatban

Gyakorló ügyvédként a kétezres évek közepéig – személyiségvédelmi, illetve sajtóperekben – a jogerős ítéletek indoklásában csak elvétve találok az alkotmánybírói, vagy az EJEB-gyakorlatra történő hivatkozással. Abban, hogy nagyjából tíz évvel ezelőtt – de még bőven a 2012-es alkotmányos változásokat megelőzően – ez a helyzet elkezdett megváltozni, meglátásom szerint alapvetően egy generációváltás játszik szerepet. Arra gondolok, hogy felsőbb bíróságokra kerültek olyan bírák, akik már maguk is tanulták a '89 utáni alkotmányos berendezkedést, adott esetben külföldön is tanulmányozták a strasbourgi esetjogot, tehát egyáltalán nem idegen a felfogásuktól, hogy a felsőbb bíróságok iránymutatásai mellett az Alkotmánybírói, illetve az EJEB gyakorlatát is figyelembe vegyék. Jelen tanulmánynak természetesen nem tárgya, hogy a bírósági és az alkotmánybírói gyakorlat kölcsönhatását elemezze. Négy konkrét jogeseten keresztül mégis szeretném röviden szemléltetni, hogy az

utóbbi évek bírói gyakorlatában miként tükröződik vissza az Alkotmánybírói vélemény- és sajtószabadságra vonatkozó esetjoga.

A Fazekas Sándor földművelésügyi miniszter azért indított személyiségi jogi pert Szél Bernadett ellenzéki képviselő ellen, mert a képviselő a közzérádióban azt nyilatkozta: „Fazekas miniszter úr csak 400 millió forintot tőzsdézett el a Quaeator botrány kapcsán”. A Fővárosi Törvényszék 19.P.25.172/2015/4. sz. ítéletével a keresetet elutasította. A Fővárosi Ítélet tábla 32.Pf.20.516/2016/3-II. sz. jogerős ítélete az elsőfokú bíróság ítéletét helyben hagyta. A jogerős ítélet megállapította, hogy a véleménynyilvánítás szabadságának alkotmányos keretei a 7/2014. (III. 7.) AB határozat elsőfokú bíróság által helyesen idézett indoklásában ismételtelen kijelölésre kerültek: ez a döntés személyiségi jogi ügyekben a közszereplők nagyobb tőrési kötelezettségét és a közügyekkel kapcsolatos tényállítások, vélemények tekintetében a véleménynyilvánítás szabadságát erősítette meg. Az ítélet tábla szerint, a 7/2014. (III. 7.) AB határozatra figyelemmel az elsőfokú bíróság helyes foglalt állást akként, hogy a felperesnek közszereplőként, közpénzt érintően el kellett viselnie azt a kritikát, véleményt, miszerint felelős a brókerbotrányban elszenvedett, minisztériumához kapcsolható veszteségért függetlenül a kritika helyességétől vagy helytelenségétől.

A Pécsi Ítélet tábla Pf.III.20.055/2017/5. sz. jogerős ítéletében megállapította, hogy Tóth Bertalan ellenzéki képviselő alperes nem lépte át a véleményszabadság azon határát a MET Zrt. felperessel szemben, amely elválasztja a jogszerű véleménynyilvánítást a jogsértő, a bírált személy jó hírnevét sértő és ezért jogellenes magatartástól. A jogerős döntés a 13/2014. (IV. 18.) AB határozatnak abból az iránymutatásából indult ki, hogy a nyilvános közlés megítélése során elsőként arról szükséges döntenie, hogy az adott közlés a közügyekben való megszólalást, közérdekű vitában kifejtett álláspontot tükröz-e. Az ítéleti indoklás utalt továbbá arra, hogy a 7/2014. (III. 7.) AB határozat azt rögzítette, hogy a közügyekkel összefüggő vélemény szabadsága a szólás- és sajtószabadság legbensőbb védelmi köréhez tartozik. Kiemelte ugyanebből az AB határozatból, hogy a politikai véleményszabadság fókuszában elsősorban maguk a közügyek, nem pedig a közszereplők állnak. A másodfokú ítélet a 36/1994. (VI. 26.) AB határozatot, a 13/2004. (IV. 18.) AB határozatot és az 5/2015. (II. 25.) AB határozatot is felhívta abban érvelésben, hogy a társadalmi és politikai folyamatokban való megalapozott részvétel lehetőségét a véleményszabadság biztosíthatja a közügyekről való információtovábbítás, a tájékoztató és a véleményalkotás szabadságán keresztül. Az ítélet tábla az Alkotmánybírói döntéseinek fényében vizsgálva az alperesi kijelentéseket jutott arra, hogy azok az alperes véleményét, értékítéletét tükrözik a felperes és az állami tulajdonban álló MVMP Zrt. között létrejött gázügyletről.

Matolcsy György jegybank-elnök azért indított sze-

mélyiségvédelmi pert Bárándy Gergely ellenzéki képviselővel szemben, mert a képviselő egy parlamenti felszólalásában, a jegybanki alapítvány-rendelésekkel kapcsolatban a „lopás” kifejezést használta a felperes személyére. A felperes keresetét a Fővárosi Törvényszék 19.P.22.709/2016/7. sz. ítéletével elutasította, a Fővárosi Ítéletábrta pedig 32.Pf. 20.491/2017/3-II. sz. ítéletével az elsőfokú bíróság ítéletét – annak helyes indokai alapján – helybenhagyta. A jogerős ítélet kiemelte, hogy az elsőfokú bíróság által is ismertett alkotmánybíróági határozatok – elsősorban a 13/2014. (IV. 18.) AB határozat – alapján kialakított és a másodfokú bíróság által következetesen alkalmazott gyakorlat szerint egy nyilvános közlés megítélése során elsőként arról szükséges dönteni, hogy az adott közlés a közügyekben való megszólalást jelent-e. Az ítéletábrtai indokolás arra is kitért, hogy az Alkotmánybíróági véleménysszabadsággal kapcsolatos gyakorlatát megalapozó 36/1994. (VI. 24.) AB határozatának egyik kiindulópontja volt a Sullivan v. New York Times döntés, melynek érvrendszerét az amerikai Legfelsőbb Bíróság továbbfejlesztette a Getz v. Welsh döntésben, s erre a 7/2014. (III. 7.) AB határozat is utal. „Az ebben értékelt szempontrendszer szerint a közélet alakítói, a politikus közszereplők, közhivatali viselők könnyen hozzáférnek a kommunikációs csatornákhöz.”

Andy G. Vajna jelen sorok szerzőjével szemben, még országgyűlési képviselőként kifejtett álláspontja miatt indított személyiségvédelmi pert. Egy sajtótájékoztatón kapcsolatot mutattam ki egy frissen benyújtott közbeszerzési törvénymódosítás – mely a kartellezésen kapott cégeket kedvezményezte – és egy ezzel egy időben kipattant kartell-ügy között, mely utóbbi a felpereshez köthető cégeket érintett. A sajtótájékoztatón „Lex Vajnáról” beszéltem, illetve arról, hogy „ügy tűnik a fideszes kartellező jó kartellező, a nem fideszes kartellező rossz kartellező”. A Fővárosi Törvényszék 35.P.23.714/2016/12. sz. ítéletét a 13/2014. (IV. 18.) AB határozatban is felhívott EJEB-döntések érvelésére alapozta. A Lingens v. Austria szerint az értékítéletek bizonyíthatóságáról, vagyis azok igazságtartalmáról nem lehet beszélni. A Keller v. Hungary szerint ha egy állítás igazságtartalma legalább részben ellenőrizhető, igazolható, akkor tényállításról van szó. A Dichand and others v. Austria szerint szintén a véleménysszabadság oltalma alatt állnak az erős, túlzó jellegű kritikát megfogalmazó és polemikus stílusban megírt, ám de vékony ténybeli alapokon nyugvó értékítéletek is. Jelen ügyben a „vékony ténybeli alapot” az jelentette, hogy felperes közvetett tulajdonosa egy olyan cégnek, amelynek ugyancsak közvetett tulajdonosa, s egyúttal ügyvezetője is egy olyan személy, aki szintén közvetett tulajdonosa a perbeli megszólalásban felemlített kartellügyben szereplő egyik cégben. A Fővárosi Ítéletábrta 32.Pf.20.563/2017/3-II. sz. ítéletével az elsőfokú bíróság ítéletét helybenhagyta. A másodfokú ítélet a 7/2014. (III. 7.) AB határozatot és a 13/2014. (IV. 18.)

AB határozatot használta zsinórmértékként. Felperest egyértelműen közszereplőnek minősítette és a kifogásolt közlésekről megállapította, hogy azok egy törvénymódosítás politikai indokával és lehetséges hatásával függtek össze, mely a legszorosabban közügyekre tartozó kérdés. Az elsőfokú ítélet „vékony ténybeli alapról” a 7/2014. (III. 7.) AB határozat és a 13/2014. (IV. 18.) AB határozat alapján azt állapította meg, hogy „elegendő ténybeli és logikai alapot” biztosítanak ahhoz, hogy az alperes – véleménye helyességétől vagy helytelenségétől függetlenül – összefüggést állítson fel a törvénymódosítás és felperes személye között.

Összegzés

Álláspontom szerint az „actio popularis” eltörlése, az utólagos absztrakt normakontroll határidőbeli hátránya más eljárástípusokhoz képest, valamint igénybevételenek megnehezítése az ellenzéki képviselők számára összességében a demokrácia minőségének romlásával jár, mivel éppen hatalompolitikai szempontból érzékeny ügyekben gyengíti – amúgy Alaptörvénybe ütköző normák esetén – az Alkotmánybíróági ellensúly szerepét a jogalkotóval szemben.

Az Alkotmánybíróági véleménysszabadság esetjogában – az Alaptörvény Záró és vegyes rendelkezései 5. pontjától függetlenül – folytatta a megelőző két évtized következetes gyakorlatát, és szintén töretlenül figyelembe vette az EJEB esetjogát is. A korábbi alkotmánybíróági esetjog annyiban tört meg, amennyiben ezt a Negyedik Alaptörvény-módosítás, egészen pontosan az Alaptörvény IX. cikk (5) bekezdése elkerülhetetlenné tette.

A súlypont-áthelyeződés ugyanakkor azzal a következménnyel járt, hogy elsősorban a „valódi” alkotmányjogi panaszok folytán az Alkotmánybíróági olyan alkotmányellenes jogalkalmazói gyakorlatokat, vagy éppen bizonytalanságokat számolt fel, amelyekhez 2012 előtt a testület értelemszerűen nem férhetett hozzá. A tényállítás-veleményalkotás elhatárolása, az igazolhatósági teszt; a rendőr-képmások felhasználhatósága; a sajtószerveknél sajtótájékoztatókról, más aktuális eseményekről történő valóság-hű tudósításokért viselt felelőssége; a közszereplői minőség differenciálása, illetve a közügy előtérbe helyezése a közszereplői minőséggel szemben: ezek mind olyan témakörök, ahol az Alkotmánybíróági elmúlt fél-évtizedes jogfejlesztő tevékenysége stabilizálta a vélemény- és sajtószabadság helyzetét. Ennyiben – paradox módon – 2012 óta a vélemény- és sajtószabadság alkotmányos biztosítékai még szilárdabbá is váltak.

Aggodalomra az ad okot, hogy a Szakály kontra Krausz ügyben, a 3001/2018. (I. 10.) AB határozatnál – feltehetően az alapügy hatalompolitikai, ideológiai érzékenysége miatt – úgy vált rendkívül megosztottá a testület, hogy ezt egyébként az Alkotmánybíróági 2012 óta hasonló ügyekben vitt gyakorlata nem indokolta.