

Prof. Dr. Szabó Máté,
Alapvető Jogok Biztosa
Alapvető Jogok Biztosának Hivatala
1387 Budapest, Pf. 40.
panasz@ajbh.hu

Tárgy: Jogszabály Alaptörvény-ellenességének utólagos megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány

Tisztelt Alapvető Jogok Biztosa!

A Társaság a Szabadságjogokért jogvédő szervezet (TASZ) indítványozza, hogy az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 2. § (3) bekezdésében, valamint az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 24.§ (2) bekezdésében foglalt hatáskörénél fogva kezdeményezze az Alkotmánybíróságnál jogszabály Alaptörvény-ellenességének utólagos vizsgálatát és kérje, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg, hogy: a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 52. § (4) az Alaptörvénybe ütközik.

A hivatkozott jogszabályhelyek álláspontunk szerint az alább kifejtett indokok miatt nincsenek összhangban az Alaptörvény rendelkezéseivel, ezért sértik a jogállamiság elvét [B] cikk (1) bekezdés], a méltósághoz való jogot [II. cikk], a véleménynyilvánítás szabadságát [IX. cikk (1) bekezdés] valamint a tisztességes eljáráshoz való jogot [XXVIII. cikk (1) bekezdés].

I. Előzmény

A közelmúltban több olyan eset is előfordult a magyar közéletben, a Társaság a Szabadságjogokért jogvédő szervezethez is többen fordultak amiatt, hogy közzsereplő, közhatalmat gyakorló politikusok büntetőeljárást indítottak rágalmazás vagy becsületsértés miatt. Ezekben az ügyekben az illető politikusok számára nyitva állt a polgári személyiségvédelem eszköze is, melyet vagy nem, vagy a büntető eljárás mellett párhuzamosan használtak. Kényelmes lehetőséget biztosít számukra a jogrendszer kiemelt védelme: a feljelentés megtétele után a nyomozást a rendőrség végzi, a vádat pedig az ügyészség képviseli. A sértettek érdekeit az állam képviseli, ellentétben a főszabály szerinti magánvádlóval, aki maga, vagy képviselője útján jár el a büntetőügyben. A Be. szabályai tehát kiemelt védelmet kínálnak a hivatalos személyeknek, amely nem csak a vád képviselőjében, hanem a költségek tekintetében is fennáll. A nyomozás és a vád képviselője ezekben az esetekben közpénzen folyik, szemben azzal, amikor főszabály szerint – nem hivatalos személy esetén – a magánvádló képviseli a vádat.

Álláspontunk szerint a szabályozás tehát egyértelműen a hivatalos személyek kiemelt büntetőjogi védelmét valósítja meg.

II. Alaptörvény-ellenesség

Alaptörvény-ellenesnek tartjuk a büntető eljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: Be.) azon rendelkezéseit, melyek közzvadásá teszik a rágalmas és a becsületsértés egyes alakzatait. A Be. 52. § (4) bekezdése szerint az alapesetben magánvadás rágalmas és becsületsértés közzvadásra üldözendő, ha azt hivatalos személy sérelmére hivatalos eljárása alatt, illetve emiatt, vagy hatóság sérelmére hivatali működésével összefüggésben követik el. A Büntető törvénykönyvről szóló 2012. évi IV. törvény (a továbbiakban Btk.) értelmező rendelkezése (Btk. 459. § 11. pont) tételesen felsorolja a hivatalos személyeket. A személyi kör igen széles, illetve a 459. § 11. pont k) bekezdés tovább bővíti a kört azokkal, akik jogszabály alapján közhatalmi, államigazgatási feladatokkal megbízott szervnél, testületnél az a személy, aki közhatalmi, államigazgatási feladatot látnak el.

Az Alkotmánybíróság és a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlata nem a Btk. által meghatározott hivatalos személy kategóriájának kritizálhatóságát alakította ki az elmúlt évtizedek során, hanem a közhatalom gyakorlók, közfeladatot ellátók és közsereplők bírálhatóságát. Tekintettel arra, hogy a hivatalos személy értelmező rendelkezései alapján ide tartoznak közhatalom gyakorlók és közfeladatot ellátók is, ezért az érvrendszerünkben az AB és EJEK által kialakított dogmatikát használjuk.

A hivatalos személyek kiemelt büntetőjogi védelme olyan többletjogokkal ruház fel egyes közhatalom gyakorlókat és közfeladatot ellátókat, amely sérti az Alaptörvényben foglalt jogállamiság elvét [B) cikk (1) bekezdés] és a méltósághoz való jogot [II. cikk].

Tekintettel arra, hogy a kiemelt büntetőjogi védelemnek a büntetőjog jellegéből fakadóan részben preventív funkciója van, ezért az ilyen kiemelt védelem a véleménynyilvánítás szabadságát [IX. cikk (1) bekezdés] is sérti. A jogalkotó ugyanis azt üzeni a polgárok számára, hogy a hivatalos személyek kritizálása esetén az állami büntetőrendszer többletvédelmet kínál ezeknek a személyeknek, így a velük szemben felmerülő kritika esetén a büntetendő, a szólásszabadság határain kívül eső kritika súlyosabban esik latba, mint más, magánszemélyek esetén.

Ugyancsak sérül a tisztességes eljáráshoz való jog [XXVIII. cikk (1) bekezdés], amikor a magánszemélyekkel szembeni becsületsértés és rágalmas során eltérő büntetőeljárásra kerül sor, mintha ugyanezt hivatalos személlyel szemben követik el. Közzvadás bűncselekmények esetén a bünygyi nyilvántartási rendszerről szóló 2009. évi XLVII. törvény (a továbbiakban Bnyr.) 6. § (1) és (2) alapján a személyazonosító adatok és fényképek nyilvántartásában az érintett személyazonosító adatait nyilván kell tartani, ha:

- a) bűncselekmény elkövetésének megalapozott gyanúja miatt büntetőeljárás alá vonták, vagy
- b) a bíróság vele szemben bűnösséget megállapító jogerős ítéletet hozott.

A magánvadás eljárásban a nyilvántartásba vételre nem kerül sor.

III. Érvek

III. 1. Alkotmánybíróság gyakorlata

Az Alkotmánybíróság már vizsgálta a közhatalmat gyakorlók kiemelt büntetőjogi védelmét a 36/1994. (VI. 24.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh.). Ebben a határozatban az AB megállapította, hogy nem ellentétes az alkotmánnyal a hatóság vagy hivatalos személy becsületének vagy jó hírvéneke büntetőjogi védelme. Az Abh. leszögezi, hogy a közszereplő politikusok és közhatalmat gyakorló személyek magánszférája szűkebb, mint a magánembereké, és nyilvános tevékenységükkel kapcsolatban több kritikát kell eltűrniük, mint másoknak. Az Abh. ezeket az állításokat támasztja alá érvekkel, és csak az Abh. végén, egy mondatban említi meg a büntető eljárás közvérdasságát: „alkotmányosan nem kifogásolható a hivatalos személyek és a nem hivatalos személyek sérelmére elkövetett bűncselekmények elbírálásának különbözősége, azaz ilyen esetben a büntetőeljárás közvérdas formájának fenntartása”.

Ez az állítás önmagában nehezen értelmezhető olyan érvek nélkül, amelyek alátámasztják a szabályozás alkotmányosságát.

A közhatalmat gyakorló személyek kritizálhatósága azért szükségszerűen szélesebb körű, mert ezek az emberek állami hatalmat gyakorolnak, a közfeladatot ellátók pedig tevékenységük végzése miatt. Ezek a személyek legitimációjukat pedig részben onnan nyerik, ha a legszélesebb közvéleménynek van lehetőség bírálni a tevékenységüket. Ezeknek az embereknek a munkavégzése olyan többletjogokkal jár, melyek lehetővé teszik az érintett személyek magánszférájának jogszerű szűkítését. A jelenleg hatályos szabályozás szerint a közvérdas büntetőjogi eljárás többletjogokat biztosít a hivatalos személyek (közhatalmat gyakorlók és közfeladatot ellátók egy része) számára a személyiségvédelem területén, ami ellentétes az Abh. egészével. Így azt is kimondhatjuk, hogy az Abh. végén lakonikusan megfogalmazott alkotmányossági érv ellentmond az Abh. többi részének, az azóta folyamatosan alakított alkotmánybírósági gyakorlatnak.

III. 2. Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlata

A szabályozás ellentmond a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: EJE) gyakorlatának is.

A közhatalom gyakorlóinak szűkebb magánszférája jelenik meg az EJE gyakorlatában is. Egrész az EJE leszögezi, hogy a hatalom gyakorlóinak pozíciója önuralmat követel tőlük a becsületsértési és rágalmozási eljárások megindításának tekintetében. Különösen igaz ez abban az esetben, ha lehetőségük is van arra, hogy az őket érő kritikára nyilvánosan

válaszoljanak.¹ Az EJEB kimondta a *Dichand and Others v. Austria* ügyben, hogy a 10. cikk nem enged meg széles körű korlátozást a politikai véleménynyilvánítás vagy a közügyeket érintő vita esetében.² A hatalom gyakorló tevékenységük során élesebb kritikát is kötelesek elviselni, mint a magánemberek. Ez nem jelenti azt, hogy az ő jó hírnevük ne élvezne védelmet, különösen, ha nem hivatalukkal összefüggő tevékenységüket érinti a kritika. Ám amikor a bíróságok az ő jogukat védik, mindig figyelemmel kell lenniük a szólásszabadság és a vita társadalmi funkciójára.³

Az EJEB gyakorlatában különböző megítélés alá esnek a közhatalmat megtestesítő személyek, a közszereplők és a magánszemélyek. Ha valaki közhatalmat gyakorló, az államot képviselő személy, akkor ahhoz a csoporthoz tartozik, melynek tagjai tevékenységükkel kapcsolatban a legszélesebb kritika tűrésére kötelezettek. Olyan állítások esetében sem hivatkozhatnak a személyiségvédelemre, amelyek egy közszereplő – de közhatalmat nem gyakorló – politikus esetében már nem tartoznának a véleménynyilvánítás szabadságának körébe.⁴ A közszereplőknek pedig több kritikát kell elviselniük, mint a magánszemélyeknek.

III. 3. Hivatalos személy kiemelt védelme

A hatályos büntetőeljárás a közvadás rágalmozás és becsületsértés szabályozásával nagyobb terhet ró a terheltre, mintha egy magánvádas büntetőeljárásban kellene részt vennie. A feljelentés után rabosítja a rendőrség (Bnyr.), kihallgatáson kell beszámolnia a történekről, később pedig az állam büntetőhatalmát képviselő ügyésszel szemben kell állnia a bírósági eljárásban. Ezzel szemben a magánvádas eljárás egy polgári perre hasonlít jobban, melynek során a magánvádoló és ügyvédje állnak szemben a terhelttel és annak jogi képviselőjével.

IV. Nem minősül ítélt dolognak

A véleménynyilvánítás szabadsága politikai szabadságjog, melynek alanyi oldalát az állam akkor védi, ha tartózkodik a beavatkozástól. A jog gyakorlásába való bármilyen beavatkozás, vagy a meglévő beavatkozási szint emelése korlátozásnak minősül, tehát meg kell felelnie az alapjog-korlátozás alkotmányos követelményeinek. Jelen esetben a jogalkotó nem igazolta, hogy miért van szükség a különbségtételre, ha a rágalmozás és a becsületsértés sértettje hivatalos személy, és az AB sem folytatta le a részletes vizsgálatot ebben a kérdésben. Az Abh. bár érintette a szabályozást, de nem merítette ki a lehetőséget, hogy alkotmányossági szempontból vizsgálja azt (Alkotmánybíróságról szóló 2012. évi CLI. törvény 24. § (3) bekezdés). Álláspontunk szerint nem lehet ítélt dolognak tekinteni a kérdést, és helye van újabb alkotmánybírósági vizsgálatnak.

¹ *Incal v. Turkey*, judgment of 9 June 1998, Reports of Judgments and Decisions 1998-IV, pp. 1567-68, § 54, és *Castells v. Spain*, judgment of 23 April 1992, Series A no. 236

² *Dichand and Others v. Austria*, no. 29271/95, § 38

³ *Lingens v. Austria* judgment of 8 June 1986, Series A no. 103, p. 26, § 42; *Oberschlick v. Austria* judgment of 23 May 1991, Series A no. 204, p. 26, § 59

⁴ *Incal v. Turkey*, judgment of 9 June 1998, Reports of Judgments and Decisions 1998-IV, pp. 1567-68, § 54, és *Castells v. Spain*, judgment of 23 April 1992, Series A no. 236., pp. 23-24, § 46

V. Indítvány

A fentiek alapján kérjük az Alapvető Jogok Biztosát, hogy alaptörvény-ellenességre hivatkozva indítványozza az Alkotmánybíróságnál a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 52. § (4) bekezdések megsemmisítését.

Készítette: Dojcsák Dalma és Simon Éva

Budapest, 2013. augusztus 12.

Kapronczay Stefánia
Társaság a Szabadságjogokért
elnök