



IGAZSÁGÜGYI MINISZTER

Iktatószám: [REDACTED]

Hivatkozási szám: IV/909-29/2019.

[REDACTED]
előadó alkotmánybíró részére

Alkotmánybíróság

Budapest

Donáti utca 35-45.

1015

Tárgy: válasz az Alkotmánybíróság IV/909-29/2019. számú végzésére (közokirat-hamisítás, menekültügy)

Tisztelt Alkotmánybíró Úr!

A tárgybeli ügyben megkeresését köszönettel megkaptam, amelyben egy magánszemély (újságíró) indítványozó által előterjesztett alkotmányjogi panasz alapján folyik eljárás az Alkotmánybíróság előtt. A magyar állampolgárságú indítványozó újságíróként dolgozott egy internetes hírportálnál, ahol egy cikk elkészítése során – álláspontja szerint a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló 2010. évi CIV. törvény (a továbbiakban: Smtv.) 8. § (1) bekezdésével összhangban – az eljáró idegenrendészeti hatóságok előtt magát [REDACTED] állampolgárságú menekültnek adta ki abból a célból, hogy végigjárva a menedékkérők magyarországi útját személyes élményein alapuló tájékoztatást nyújtson a közvélemény számára. Az indítványozó az előzőek szerint hamis személyazonosságot közölt a hatóságokkal, ezek alapján vele szemben idegenrendészeti eljárás indult, amelynek során végül felfedte valódi személyazonosságát. Az eljáró bíróságok az indítványozót e cselekmény miatt bűnösnek mondták ki közokirat-hamisítás büntette, valamint hatóság félrevezetése vétsége miatt.

Az indítványozó szerint a bíróságok az Smtv. 8. §-át nem értelmezték összhangban az Alaptörvényben biztosított szólás és sajtószabadsághoz való joggal és elmulasztották az ügy alapjogi vonatkozásainak vizsgálatát, ezért a bírósági döntések az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében foglalt véleménynyilvánítási szabadsághoz való alapjogot, és a (2) bekezdésben foglalt sajtószabadságot sértik.

[REDACTED]

Előrebocsátandó, hogy az indítvány jogszabály alaptörvény-ellenességét nem állítja, továbbá az is, hogy az Igazságügyi Minisztérium tiszteletben tartja az Alaptörvényben rögzített hatalom megosztásának elvét, mint a magyar állam működésének alapját. Ezért az adott egyedi ügyet és az abban hozott bírósági döntéseket nem kívánom kommentálni, jelen válaszom nem tekinthető állásfoglalásnak a konkrét ügy vonatkozásában. Egyebekben a megkeresésben szereplő kérdések vonatkozásában az alábbi tájékoztatást adom.

1. Hogyan értelmezhető az Smtv. 8.-ában megfogalmazott jogsértés fogalma?

A jogtudomány jogellenes magatartásnak (röviden: jogsértésnek) tekint minden olyan emberi tevékenységet, illetve mulasztást, amelyik nem tartozik a jogkövetés körébe. A jogsértés objektív kategória, mindig valamely konkrét jogszabály megsértését feltételezi. A jogsértő személy tudatállapotának a jogi felelősségre vonás és a jogsértés jogi következményeinek alkalmazhatósága körében van jelentősége.

A jogsértő magatartások nagyon sokfélék lehetnek, amely egyrészt a jogrendszer differenciáltságából, a jogi normák nagy számából, másrészt abból következnek, hogy egy jogi normát adott esetben többféleképpen lehet megsérteni.

A jogsértő magatartások osztályozásánál a legfontosabb szempont az, hogy a jogellenes magatartás melyik jogág (büntetőjog, szabálysértési jog, polgári jog stb.) szabályait sértette meg. A jogsértés fogalmába a jogdogmatika szerint a büntetőjogi normák megsértése is beletartozik.

A büntetőjog tudomány az alaki és a materiális jogellenesség között tesz különbséget. Az alaki jogellenesség annyit jelent, hogy a cselekmény büntető anyagi jogi normát sért, az anyagi jogellenesség pedig a tartalmi indokát adja annak, hogy a jogalkotó miért nyilvánított valamely cselekményt bűncselekménynek. A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) szerint az anyagi jogellenességet a cselekmény társadalomra veszélyessége határozza meg. A jogsértő magatartások valamilyen fokban persze mind veszélyesek a társadalomra, de ezek közül a büntető anyagi jogi norma megsértése a legsúlyosabb. A bűncselekmény fogalomban megjelenő társadalomra veszélyes cselekményen a törvényi definíció szerint azt a tevékenységet, vagy mulasztást kell érteni, amely mások személyét vagy jogait, illetve Magyarország Alaptörvénye szerinti társadalmi, gazdasági, állami rendjét sérti vagy veszélyezteti.

2. Érthető-e a jogsértés fogalom alatt (a jogdogmatika általános szabályaival egyező módon) a bűncselekmény fogalmi köre is, amennyiben a közérdekű információ megszerzése érdekében elkövetett jogsértés (adott esetben egy Btk. szerint tényállásszerű cselekmény) nem okoz aránytalan és súlyos sérelmet, illetve nem ütközik a minősített adatok védelméről szóló törvénybe?

Az Smtv.-hez fűzött előterjesztői indokolás alapján a jogsértés fogalma bármely jogszabály megsértését jelentheti, ide értve a közigazgatási jog és azok szankciórendszere mellett a büntetőjogot és a szabálysértési jogot is.

Az Smtv. 8. § (1) bekezdése nem differenciál a jogsértések között, ebből következően – az ott meghatározott egyéb feltételek teljesülése esetén – elvileg a közérdekű információ megszerzése érdekében elkövetett bűncselekmények is beletartozhatnak a megjelölt fogalmi körbe, ugyanakkor vizsgálni szükséges az érintett rendelkezésben meghatározott feltételeket.

Az Smtv. 8. § (1) bekezdésében szereplő norma a Btk. 24. §-ában meghatározott büntethetőséget kizáró okra figyelemmel bír kiemelt jelentőséggel. A Btk. 24. §-a alapján ugyanis nem büntetendő az a cselekmény, amelyet jogszabály megenged, vagy büntetlennek nyilvánít. A jogszabály engedélye a cselekmény társadalomra veszélyességét kizáró objektív büntethetőségi akadály, amely automatikusan kihát minden elkövetőre, és már a magatartás kifejtése pillanatában érvényesül. A jogszabályon alapuló engedély lehet absztrakt, ami közvetlenül a jogszabályból fakad és lehet konkrét, amit az arra hivatott szerv ad meg a jogszabályban meghatározott feltételek teljesülése esetén.

A Btk. Különös Részében szereplő diszpozíciószerű magatartás tanúsítására a büntető anyagi jogon kívül más jogszabály is adhat engedélyt. A jogirodalom e körben szokta példaként megemlíteni azt az esetet, amikor *a bűncselekmény elkövetésén tetten ért személyt bárki elfoghatja, köteles azonban őt a nyomozó hatóságnak haladéktalanul átadni, vagy ha erre nincs módja, a rendőrséget tájékoztatni* (a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény, a továbbiakban: Be. 273. §) vagy *a véleménynyilvánítás során elmondottak rágalalmazást, becsületsértést nem valósítanak meg* (Alaptörvény IX. cikk – Btk. 226. § és 227. §). Fontosnak tartom megjegyezni, hogy a jogszabály engedélye csak akkor zárja ki a büntethetőséget, ha a magatartás a jogszabályban meghatározott feltételeknek megfelel.

Az Smtv. 8. § (1) bekezdése egyértelműen több konjunktív feltételt is támaszt, hiszen a mentesülés lehetősége csak olyan jogsértés esetében állhat elő,

- amely a közérdekű információ megszerzésével áll összefüggésben,
- amelynek tárgya is speciális, hiszen a nem vagy csak az aránytalan nehézséggel megszerezhető információ lehet ilyen,

és csakis akkor

- ha az így elkövetett jogsértés nem okoz aránytalan vagy súlyos sérelmet, továbbá
- az információ megszerzésére nem a minősített adatok védelméről szóló törvény megsértésével került sor.

A rendelkezés tehát tényadatok és mérlegelés tárgyát képező körülmények értékelését egyaránt megköveteli, ez pedig végső soron a bíróság feladata. **Az Smtv. 8. § (1) bekezdésében meghatározott engedélyt emiatt nem lehet a bűncselekmény elkövetésére történő generális felhatalmazásnak tekinteni, mert az a jelenlegi – büntető anyagi jogon kívüli – törvényi feltételek mellett azt jelentené, hogy a sajtó munkatársként eljáró bármely személy bármilyen bűncselekmény elkövetésére engedélyt kaphatna.**

Az Smtv. 8. § (1) bekezdése a Be. 224. § (1) és (3) bekezdésének rendelkezéseivel állítható párhuzamba (még ha az arányosság határa ez utóbbi esetben máshol is húzódik, mint az Smtv. 8. § (1) bekezdésének alkalmazása esetén), amely a fedett nyomozó részére biztosít büntetlenséget – a törvényben pontosan meghatározott feltételek teljesülése esetén – az alkalmazása során elkövetett bűncselekmény, szabálysértés vagy közigazgatási bírsággal sújtandó szabályszegés miatt. A rendőri hivatáshoz tartozó tevékenységek terén a professzionális szaktudás birtokában lévő fedett nyomozó sem mentesülhet azonban a büntetőjogi felelősségre vonás alól, ha az alkalmazása során elkövetett bűncselekmény más életének szándékos kioltásával jár, illetve szándékosan maradandó fogyatékoságot vagy súlyos egészségromlást okoz.

Fentiekre figyelemmel álláspontom szerint a jogsértés alóli mentesülés körében az újságírói magatartás a tényfeltáró munkával összefüggésben leginkább a szabálysértés vagy

közigazgatási bírsággal sújtandó szabályszegés körébe tartozhat, **ugyanakkor minden esetben a bírónak kell mérlegelnie az egyedi ügy összes körülményeit figyelembe véve.** Az Smtv. 8. § (1) bekezdése a jogsértés határát a súlyos sérelemnél húzza meg, a büntetőjogi tényállások megalkotását – figyelemmel a büntetőjog Alkotmánybíróság által is több esetben hangsúlyozott ultima ratio jellegére is – pedig leginkább a súlyos sérelemmel járó, társadalomra veszélyes cselekmények pónalizálása teszi indokolttá.

Az Smtv. 8. § (1) bekezdésének bűncselekmény elkövetését általánosságban vagy tágan megengedő értelmezése az előzőekben kifejtettek szerint nem fogadható el, tekintettel arra, hogy az közvetlenül és súlyosan sértené, vagy veszélyeztetné a jogbiztonságot, végső soron pedig Magyarország társadalmi, gazdasági és állami rendjét.

3. Az Smtv. 4. § (3) bekezdése és az Smtv. 8. § (1) bekezdése hogyan viszonyulnak egymáshoz, valamint az Alaptörvény IX. cikk (2) bekezdésében deklarált sajtószabadsághoz való joghoz (az Smtv. 8. § (1) bekezdése tekinthető-e az Alaptörvény IX. cikk (2) bekezdése által védett sajtószabadság garanciális intézményének, illetve az Smtv. 4. § (3) bekezdés tekintetében lex specialisnak)?

Az Alkotmánybíróság több alkalommal, a Magyar Köztársaság Alkotmányának normaszövegével összevetve és a történeti alkotmány kontextusában is értelmezte a sajtószabadságot az alapvető polgári szabadságjogok rendszerében.

„Az Alkotmánybíróság működése során mindig is kiemelt védelmet biztosított a véleménynyilvánítás szabadságának. Az Alkotmánybíróság különösen akkor hangsúlyozta a véleménynyilvánítás szabadságának kitüntetett szerepét, amikor az a közügyeket és a közhatalom gyakorlását, a közfeladatot ellátó, illetve a közéletben szerepet vállaló személyek tevékenységét érintette. Ennek indoka szerint ugyanis „[a] demokratikus társadalom létezésének és fejlődésének nélkülözhetetlen eleme a közügyek vitatása, amely feltételezi a különböző politikai nézetek, vélemények kinyilvánítását, a közhatalom működésének bírálatát” [36/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 219, 228–229.]. A véleménynyilvánítás szabadságának pedig egyik legfőbb biztosítója a sajtó működése, amelynek szabadságát és sokszínűségét az Alaptörvény IX. cikk (2) bekezdése helyezi alkotmányos védelem alá.

Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény IX. cikk (2) bekezdése alapján kiemelte, „[a] sajtónak [...] alkotmányos küldetése, hogy a közhatalom gyakorlóit ellenőrizze, aminek szerves részét képezi a közügyek alakításában résztvevő személyek és intézmények tevékenységének bemutatása és – akár rendkívül éles hangú – kritikája. [...]” {7/2014. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [47]}.” {3002/2018. (I. 10.) AB határozat, Indokolás: [43] – [44]}

Az Alkotmánybíróság a sajtószabadság érvényesülésének a demokratikus közvélemény kialakulásában és fenntartásában központi alkotmányos szerepet tulajdonít, és a szólásszabadság olyan intézményeként tekint rá, melynek feladata, hogy a közügyek alakulására befolyással lévő történéseket, körülményeket, összefüggéseket feltárja, és a nyilvánosság tudomására hozza.

„A 13/2014. (IV. 18.) AB határozat ennek nyomán kifejtette, hogy „[a] sajtó olyan fórumot kínál a szólás szabadságához és a közügyek szabad vitathatóságához, amely kulcsfontosságú szerepet játszik abban, hogy a közvélemény és a politikusok számára ellenőrizhetővé válhassanak a közhatalmat gyakorlók, illetve a köztisztviselők. A polgárok kizárólag ilyen információk birtokában alkothatnak szabadon véleményt a közhatalmat gyakorlók

teljesítményéről, munkájának hatékonyságáról és minőségéről. Az állami szervek ellenőrizhetősége pedig a polgárok demokratikus önkormányzásának lehetőségét biztosítja, így a polgároknak alapvető joguk van ahhoz, hogy a közügyeket érintő kérdésekről információhoz juthassanak” (Indokolás [25]).

A 28/2014. (IX. 29.) AB határozat arra mutatott rá, hogy „[a] sajtó szabadsága mint történeti alkotmányunk vívmánya a kezdettől fogva összekapcsolódott a jelenkor eseményeiről szóló szabad tájékoztatással, a társadalmi kérdéseknek a nyilvánosság elé tárásával” (Indokolás [14]).

A 3/2015. (II. 2.) AB határozat a sajtószabadságból eredő alkotmányossági követelmények lényegét megragadva hangsúlyozta: „a sajtónak alkotmányos küldetése, hogy a közügyek alakulására befolyással lévő történéseket, körülményeket, összefüggéseket feltárja, és a nyilvánosság tudomására hozza. A média szabad tájékoztató tevékenysége a modern demokratikus nyilvánosság legfontosabb alkotóeleme, ezért központi jelentősége van annak, hogy a sajtó bizonytalanság, megalkuvás és félelem nélkül láthassa el ezt a feladatát” (Indokolás [25]).” {34/2017. (XII. 11.) AB határozat, Indokolás: [25] – [27]}

Fentiekre is figyelemmel, álláspontom szerint az Smtv. 8. § (1) bekezdése lex specialis a 4. § (3) bekezdéséhez képest. Az Smtv. logikai és rendszertani értelmezéséhez ugyanakkor az is hozzátartozik, hogy a 4. és a 8. § is a törvény, „A sajtó szabadsága” elnevezésű III. Címében szerepel.

Erre tekintettel az Smtv. 8. § (1) bekezdését az Smtv. 4. § (3) bekezdésével együtt kell értelmezni, mely szerint „a sajtószabadság gyakorlása nem valósíthat meg bűncselekményt vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívást”. Az Smtv. 8. § (1) bekezdése nem ad, nem is adhat generális felmentést a jogsértést elkövető újságírónak a büntetőjogi felelősség alól, hiszen a jogsértés elkövetése miatti felelősségre vonás elkerülésének feltétele, hogy az „elkövetett jogsértés nem okoz aránytalan vagy súlyos sérelmet, továbbá az információ megszerzésére nem a minősített adatok védelméről szóló törvény megsértésével került sor.”

A normaszöveg vizsgálata alapján látható továbbá, hogy az Smtv. 4. § (3) bekezdése a sajtószabadság – a sajtóban megjelenő „nyilatkozat” – korlátait hivatott meghatározni, míg az Smtv. 8. § (1) bekezdése – megítélésem szerint – a sajtó munkatársának hírigényét, és a hírigény kielégítéséhez szükséges információgyűjtési lehetőségek korlátait érinti. **Másképpen fogalmazva, a sajtószabadságból következő jogok gyakorlásának körében az Smtv. 8. § (1) bekezdése egy speciális magatartásra, a tényfeltáró újságírói tevékenységre vonatkozik, melytől például világosan meg lehet különböztetni a szubjektív véleményalkotást jelentő publicisztikai munkásságot.**

Tartalmilag az Smtv. 4. § (3) bekezdése az általános szabály, míg az Smtv. 8. § (1) bekezdése szerinti újságírói védelem azt értékeli, hogy adott esetben nagyobb társadalmi érdek fűződhet a tények nyilvánosságra hozatalához, mint a tényekről szerzett adatok megszerzése egyébként jogsértő módjának szankcionálásához, vagyis ilyen esetben a jogsértő cselekmény társadalomra veszélyességével össze kell mérni a tény nyilvánosságra hozatalával elért társadalmi hasznot, és a cselekményt ennek fényében kell a bíróságnak értékelnie [az Smtv. 8. § (1) bekezdése szerinti feltételek ezért kiemelkedő jelentőséggel bírnak]. Ebből következően a jogalkalmazó, azaz az eljáró bíróság feladata és hatásköre nemcsak az, hogy a történeti tényállásnak megfelelően a jogsértést büntetőjogi szempontból értékelje, hanem az is, hogy a szabálysértési vagy büntetőjogi felelősség körében, a büntetéskiszabás során értékelje a jogsértés társadalomra veszélyességét, valamint annak arányosságát, hogy az adott információ megszerzése és nyilvánosságra hozatala mennyiben tekinthető közérdeknek. Példának okáért

egyes csekély tárgyú súlyú bűncselekmények esetén, különösen a magánvádas cselekményeknél megítélésem szerint joggal merülhet fel az alkalmazás igénye.

Az eljáró bíróságoknak tehát esetről esetre, az adott egyedi ügy körülményeit figyelembe véve kell vizsgálnia, hogy a médiatartalom-szolgáltató, annak munkavállalója vagy a médiatartalom-szolgáltatóval munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyban álló személy a jogsértést egyrészt közérdekű információ megszerzésével összefüggésben követte-e el, és az adott információ általa nem, vagy csak aránytalan nehézséggel lett volna más módon megszerezhető, másrészt pedig a jogsértéssel nem okozott-e aránytalan vagy súlyos sérelmet. Ennek körében vizsgálendő a jogsértő magatartás társadalomra veszélyessége is.

Az Smtv. ez alól a jogsértés alóli mentesülés korlátait jelöli ki, anélkül, hogy a jogsértés fogalmát definiálná, így tág teret enged az ügyész számára a vádemelés tekintetében, vádemelés vagy szabálysértési eljárás megindítása esetében pedig a bírói mérlegelésnek.

Az Smtv. 8. § (1) bekezdésében meghatározottak alapján, az adott eset összes körülményeinek figyelembevételével a rendes bíróságok feladata annak megállapítása, hogy hol húzódik a határ a sajtó működéséhez, a közérdekű adatok megszerzésének támogatásához fűződő, akár a büntetőjogi felelősség alóli mentesülést is eredményező magatartások, és a jogellenes cselekmények büntetőjogi szankcionálása közötti társadalmi érdek között.

Az Alaptörvény 28. cikke szerint a *„bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik.”* Az Alkotmánybíróság releváns gyakorlata is egyértelművé teszi, hogy a bíróságoknak a jogalkalmazás során az Alaptörvényre, illetve az abban szereplő alapvető jogokra és kötelezettségekre is tekintettel kell lenniük, adott esetben az olyan kollízióban lévő jogok között mérlegelve, mint a sajtószabadsághoz való jog és Magyarország függetlenségének és törvényes rendjének védelme, nemzetbiztonsági érdekeinek érvényesítése.

Kérem tájékoztatásom szíves elfogadását!

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]