

Ügyszám: **1010/A/2000**
Első irat érkezett:
Az ügy tárgya:
Előadó **Erdei Árpád Dr.**
alkotmánybíró:
Támadott jogi aktus:

Határozat száma: **13/2001. (V. 14.) AB határozat**

ABH oldalszáma: **2001/177**

Kelte: **Budapest, 2001.05.08**

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság a köztársasági elnöknek az Országgyűlés által elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény egyes rendelkezései alkotmányellenességének előzetes vizsgálatára benyújtott indítványa alapján – dr. Kukorelli István alkotmánybíró párhuzamos indokolásával – meghozta a következő

határozatot:

Az Alkotmánybíróság a büntetések és az intézkedések végrehajtásáról szóló 1979. évi 11. törvényerejű rendeletet módosító, az Országgyűlés 2000. december 5-i ülésnapján elfogadott törvény 1. §-ával beiktatott 37/B. § (1) bekezdéséről, továbbá a 2. §-ával beiktatott 118. § (6) bekezdésének és a 3. § (2) bekezdésével módosított 122. § (3) bekezdésének a 37/B. §-ra utaló részéről megállapítja: alkotmányellenes az elítélt, az előzetesen letartóztatott, illetve az elzárást töltő elkövető sajtó útján történő nyilatkozattételének korlátozhatósága a közbiztonság, mások jóhírneve vagy személyhez fűződő jogainak védelme, a bűnözés megelőzése, a szolgálati titok és egyéb bizalmas adat közlésének megakadályozása érdekében.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

Indokolás

I.

1. Az Országgyűlés 2000. december 5-i ülésnapján törvényt fogadott el a büntetések és az intézkedések végrehajtásáról szóló 1979. évi 11. törvényerejű rendelet (a továbbiakban: Bvtvr.) módosításáról. Az elfogadott törvénynek (a továbbiakban: Bvtvr.M.) az ügyben releváns rendelkezései kiegészítik a Bvtvr.-t a büntetés-végrehajtási intézetben fogvatartott elítélt és az előzetesen letartóztatott "sajtó útján történő" nyilatkozattételének szabályaival, továbbá az elítéltre meghatározott új szabályok alkalmazását rendelik az elzárást töltő elkövetőkre is.

A köztársasági elnök - a véleménynyilvánítási szabadság és a sajtószabadság korlátozásának alkotmányossága tekintetében megfogalmazódott aggályai miatt - a törvényt nem írta alá, hanem a 2000. december 21-én kelt indítványában - az Alkotmány 26. § (4) bekezdésében írt jogkörénél fogva - az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. §-ának a) pontja, 21. § (1) bekezdésének b) pontja és a 35. §-a alapján a Bvtvr.M. meghatározott rendelkezéseinek előzetes alkotmányossági vizsgálatát kezdeményezte.

2. Az elítélt, az előzetesen letartóztatott, illetve az elzárást töltő elkövető (a továbbiakban együtt: fogvatartott) véleménynyilvánítási jogának gyakorlásával összefüggő hatályos büntetés-végrehajtási szabályozás a következő:

A Bvtvr. IV. fejezete a szabadságvesztés végrehajtásáról, ezen belül a III. cím az elítéltek kötelezettségeiről és jogairól szól. A véleménynyilvánítási szabadság szempontjából releváns hatályos rendelkezések szerint:

"19. § A szabadságvesztés végrehajtásának célja az, hogy e törvényben meghatározott joghátrány érvényesítése során elősegítse az elítéltnak a szabadulása után a társadalomba történő beilleszkedését, és azt, hogy tartózkodjék újabb bűncselekmény elkövetésétől."

"32. § A szabadságvesztés végrehajtása alatt az elítélt elveszti a személyi szabadságát; az állampolgári kötelességei és jogai annyiban szünetelnek, illetve korlátozottak, amennyiben erről az ítélet vagy törvény rendelkezik."

"36. § (1) Az elítélt jogosult

[...]

b) a hozzátartozóival, valamint az általa megjelölt és a büntetés-végrehajtási intézet által engedélyezett személyekkel való levelezésre, a levelek gyakorisága és terjedelme nem korlátozott;

c) legalább havonként látogató fogadására; ha a büntetés-végrehajtási intézet biztonsága indokolja, az elítélt rácson keresztül beszélhet a látogatóval;

[...]

g) a büntetés-végrehajtási intézetben és a büntetés-végrehajtástól független szervhez közérdekű bejelentés, panasz, kérelem és jognyilatkozat előterjesztésére;"

"(5) Az elítélt állampolgári jogai a következőképpen módosulnak:

a) a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való joga nem veszélyeztetheti a büntetés-végrehajtási intézet rendjét és biztonságát;

[...]

c) a véleményét olyan formában nyilváníthatja, amely nem zavarja a büntetés-végrehajtási intézet rendjét és biztonságát; ha a közzétételre szánt vélemény sérti a büntetés-végrehajtás rendjét és biztonságát, az ezt tartalmazó iratot le kell foglalni;

d) a levelezése - a hatóságokhoz és a nemzetközi szervezetekhez küldött levelek kivételével - a büntetés-végrehajtási intézet biztonsága szempontjából ellenőrizhető, az ellenőrzés lehetőségéről az elítéltet tájékoztatni kell;

e) távbeszélő használatára a büntetés-végrehajtási intézet lehetőségei szerint jogosult, ez ellenőrizhető, az ellenőrzés lehetőségéről az elítéltet tájékoztatni kell;"

A Bvtvr. X. fejezete az előzetes letartóztatás végrehajtása körében a következő - a jelen ügyben releváns - szabályokat tartalmazza:

"118. § (1) Az előzetesen letartóztatott

[...]

d) hozzátartozóival és - az ügyész, a vádirat benyújtása után a bíróság jóváhagyásával - más személyekkel levelezhet, legalább havonta egyszer fogadhat látogatót, és kaphat csomagot,

[...]

h) panasz, kérelem előterjesztésére jogosult,

[...]

(2) Az előzetesen letartóztatott levelezési és látogató-fogadási joga - a védőjével való érintkezés kivételével -, [...] a büntető eljárás eredményessége érdekében korlátozható."

A Bvtvr. XI. fejezetében meghatározott szabályok szerint történik a szabálysértés miatt alkalmazható elzárás végrehajtása:

"122. § (3) Az elzárás végrehajtására a [...] 36. § (1) bekezdése a)-b) [...] pontjának [...] rendelkezései irányadók azzal, hogy az elzárást töltőt megfelelően megilletik az elítélt részére biztosított jogosultságok."

"124. § (2) Az elkövető

[...]

b) hozzátartozóival, valamint az általa megjelölt és a büntetés-végrehajtási intézet által jóváhagyott személyekkel levelezhet,

c) egy alkalommal fogadhat látogatót,

[...]

g) panasz, kérelem és jognyilatkozat előterjesztésére jogosult."

3. A Bvtvr.M.-nek a köztársasági elnök indítványa által érintett rendelkezései a következők:

"1. § A büntetések és az intézkedések végrehajtásáról szóló 1979. évi 11. törvényerejű rendelet (a továbbiakban: Bv. tvr.) a következő 37/B. és 37/C. §-okkal egészül ki:

"37/B. § (1) Az elítélt sajtó útján történő nyilatkozattétele a nemzetbiztonság, a közbiztonság, mások jóhírneve vagy személyhez fűződő jogainak védelme, a bűnözés megelőzése, az államtitok, a szolgálati titok és egyéb bizalmas adat közlésének megakadályozása, valamint a büntetés-végrehajtási intézet rendje és biztonsága érdekében korlátozható.

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

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

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

2. § A Bv. tvr. 118. §-a a következő (6) bekezdéssel

egészül ki:

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

3. §

(1) [...]

(2) A Bv. tvr. 122. §-ának (3) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép:

"(3) Az elzárás végrehajtására [...] a 36. § (1) bekezdése [...] b), d)-o) pontjának, [...] (5) bekezdésének, [...], a 37/B. § és a 37/C. §, [...] rendelkezései az irányadók."

4. § (1) A Bv. tvr. 124. §-a (2) bekezdésének c) pontja helyébe a következő rendelkezés lép:

(Az elkövető)

"c) havonta legalább egy alkalommal fogadhat látogatót,"

(2) [...]

5. § [...]

6. § Ez a törvény a kihirdetését követő második hónap 15. napján lép hatályba. Ezzel egyidejűleg a Bv. tvr. 36. §-a (5) bekezdésének c) pontja, valamint a 124. §-a [...] (2) bekezdésének f) és g) pontja hatályát veszti."

4. A köztársasági elnök indítványában kifejtette, hogy a Bvtvr.M. 1. és 2. §-ában, valamint a 3. § (2) bekezdésében foglalt rendelkezések "előzetes cenzúrát írnak elő", így korlátozzák az Alkotmány 61. § (1) bekezdésében biztosított véleménynyilvánítási szabadságot és a 61. § (2) bekezdésben biztosított sajtószabadságot. Véleménye szerint a Bvtvr.-nek a Bvtvr.M 1. §-ával megállapított 37/B. § (1) bekezdése, továbbá a 2. §-ával megállapított 118. § (6) bekezdésének, valamint 3. § (2) bekezdésével megállapított 122. § (3) bekezdésének a 37/B. §-ra utaló része annyiban alkotmányellenes, amennyiben nem csupán a büntetés-végrehajtási intézet, illetve a rendőrségi vagy katonai fogda rendje és biztonsága érdekében teszi lehetővé a nyilatkozat közzététele engedélyezésének megtagadását.

Álláspontja szerint szükségtelen - és ebből következően aránytalan - a korlátozás az "egyéb bizalmas adat" közlésének megakadályozása érdekében, mivel ebben az esetben a véleménynyilvánítási szabadság és a sajtószabadság korlátozását nem indokolja egy másik alapvető jog védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érdek. Ezen túlmenően az "egyéb bizalmas adat" olyan, a magyar jogrendben ismeretlen gyűjtőfogalom, amely gyakorlatilag korlátlan mérlegelést biztosít a döntésre felhatalmazott szerveknek.

A köztársasági elnök a Bvtvr. újonnan beillesztett 37/B. § (1) bekezdésében felsorolt egyéb korlátozási okokat nem tekinti ugyan szükségtelennek, azonban szerinte "a véleményszabadságnak és sajtószabadságnak a büntetés-végrehajtás rendjén és biztonságán kívüli okokból előzetes cenzúrával való korlátozása aránytalan, és ezért alkotmányellenes." Nem lát okot arra, hogy

a fogvatartottak tekintetében "a törvényhozó az általánosan irányadó szabályokon túlmenően adjon lehetőséget a véleményszabadság és a sajtószabadság korlátozására pusztán azért, mert fogvatartott személy nyilatkozatáról van szó."

Az indítvány végül felhívja a figyelmet arra, hogy az aggályosnak tartott szabályok nem alkalmasak teljes mértékben a kívánt cél - a meghatározott adatok nyilvánosságra kerülésének megakadályozása - elérésére. A Bvtvr. új 37/B. § (1) bekezdése ugyanis a "sajtó útján" és nem a "sajtótermékben" történő közlésre utal.

5. Az Alkotmánybíróság eljárásában beszerezte az igazságügy-miniszter véleményét is.

II.

A köztársasági elnök indítványa kapcsán az Alkotmánybíróság által figyelembe vett további jogszabályi rendelkezések a következők:

1. Az Alkotmány rendelkezései:

"2. § (1) A Magyar Köztársaság [...] demokratikus jogállam.

[...]

(3) A társadalom egyetlen szervezetének, egyetlen állami szervnek vagy állampolgárnak a tevékenysége sem irányulhat a hatalom erőszakos megszerzésére vagy gyakorlására, illetőleg kizárólagos birtoklására. Az ilyen törekvésekkel szemben törvényes úton mindenki jogosult és egyben köteles fellépni."

"5. § A Magyar Köztársaság állama védi a nép szabadságát és hatalmát, az ország függetlenségét és területi épségét, valamint a nemzetközi szerződésekben rögzített határait."

"8. § (1) A Magyar Köztársaság elismeri az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait, ezek tiszteletben tartása és védelme az állam elsőrendű kötelessége.

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

"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."

2. A sajtóról szóló 1986. évi II. törvény (a továbbiakban: Stv.) rendelkezései:

Preambulum: "A Magyar Köztársaság Alkotmánya biztosítja a sajtószabadságot. Mindenkinek joga van a sajtó útján közölni nézeteit, alkotásait, amennyiben azok nem sértik a Magyar Köztársaság alkotmányos rendjét."

"2. § (1) A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van arra, hogy tájékoztatást kapjon szűkebb környezetét, hazáját, a világot érintő kérdésekben. A sajtó feladata - a hírközlés más eszközeivel összhangban - a hiteles, pontos és gyors tájékoztatásról való gondoskodás.

[...]

(3) A sajtó segítse elő a társadalmi jelenségek közötti összefüggések megértését."

"3. § (1) A sajtószabadság gyakorlása nem valósíthat meg bűncselekményt vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívást, nem sértheti a közérkölcset, valamint nem járhat mások személyhez fűződő jogainak sérelmével."

[1997. X. 31-ig hatályos] "15. § (3) Az ügyész indítványára a bíróság megtiltja annak a sajtóterméknek vagy

sajtóterméknek nem minősülő iratnak a nyilvános közlését, amely a 3. § (1) bekezdésébe, valamint a 12. § (2) bekezdésébe ütközik. Az ilyen sajtótermék vagy irat nyilvános közlését az ügyész azonnal felfüggesztheti. Az ügyész nyilvános közlést felfüggesztő határozata a bíróság érdemi határozatának a jogerőre emelkedésével veszti hatályát.”

“20. § E törvény alkalmazásában:

a) sajtó: az időszaki lap, a rádiózásról és televíziózásról szóló törvény szerinti műsorszolgáltató és a hírügynökség;

b) sajtótermék: az időszaki lap egyes lapszámai, a rádió- és a televízióműsor, a könyv, a röplap és az egyéb szöveges kiadvány - ide nem értve a bankjegyet és az értékpapírt -, a zeneművet, grafikát, rajzot vagy fotót tartalmazó kiadvány, a térkép, a nyilvános közlésre szánt műsoros filmszalag, videokazetta, videolemez, hangszalag és hanglemez, továbbá bármely más tájékoztatást vagy műsort tartalmazó, nyilvános közlésre szánt technikai eszköz;

c) [...]

d) nyilvános közlés: a sajtótermék árusítása, szétküldése, kézbesítése, üzletszerű kölcsönzése, ingyenes szétosztása, bemutatása nyilvánosság előtt, sugárzása vagy vezetékes továbbítása;

e) tájékoztatás: tényeknek, eseményeknek, hivatalos közleményeknek, beszédeknek, valamint az ezekre vonatkozó véleményeknek, elemzéseknek és értékeléseknek sajtótermék útján történő nyilvános közlése;

f) időszaki lap: az a napilap, folyóirat és egyéb lap, valamint ezek melléklete, amely egy naptári évben legalább egyszer megjelenik, azonos címmel és tárgykörrel kerül kiadásra, évfolyamszámmal, sorszámmal, keltezéssel van ellátva, és akár eredeti szerzői alkotásként, akár átvett fordításként az újságírói, az írói vagy a tudományos műfaj körébe tartozó írásművet (hírt, tudósítást, cikket, riportot, tanulmányt, verset, elbeszélést stb.), fényképet, grafikát, karikatúrát vagy rejtvényt közöl.”

3. A bünyügyi és az igazságügyi tájékoztatásról szóló 10/1986. (IX. 1.) IM-BM együttes rendelet:

“6. § Az újságíró az előzetes letartóztatásban levő terhelttel csak a nyomozó hatóság vagy az ügyészség felvilágosítás adására jogosult képviselőjének engedélyével - az általa meghatározott ellenőrzés mellett - folytathat beszélgetést. A beszélgetés során fénykép, televízió vagy filmfelvétel, illetőleg hangfelvétel (a továbbiakban: felvétel) az engedélyező hozzájárulásával készíthető. A felvétel nyilvánosságra hozatalához - a Ptk. 80. § (3) bekezdésében meghatározott eseten kívül - a terhelt hozzájárulása szükséges.”

“11. § (1) A bírósági tárgyaláson felvételt készíteni csak az eljáró tanács elnökének engedélyével szabad. Az engedély - a Ptk. 80. § (3) bekezdésében meghatározott eseten kívül - csak akkor adható meg, ha a felvétel nyilvánosságra hozatalához a felvételen szereplő és az eljárásban részt vevő személyek hozzájárultak.

(2) Az érintett személy hozzájárulása nélkül felvételt készíteni csak a Ptk. 80. § (3) bekezdésében meghatározott esetben szabad, erre az eljáró tanács elnöke adhat engedélyt.”

“12. § A büntetvégrehajtási intézetben szabadságvesztés büntetését vagy elzárását töltő, illetőleg szigorított őrizetben levő személlyel való beszélgetést, a beszélgetésről felvétel készítését a büntetvégrehajtás országos parancsnoka az Igazságügyi Minisztérium Tudományos és Tájékoztatási főosztályának vezetőjével egyetértésben engedélyezi. Az

engedélyezésre a 11. § (1)-(2) bekezdését megfelelően alkalmazni kell.”

4. A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (Btk.):

“41. § (1) A szabadságvesztést büntetésvégrehajtási intézetben, fegyház, börtön vagy fogház fokozatban kell végrehajtani.

(2) A szabadságvesztés végrehajtásának rendjét, valamint az elítélt kötelezettségeit és jogait külön jogszabály határozza meg.

(3) A szabadságvesztés végrehajtása alatt szünetelnek az elítéltnak azok az állampolgári jogai és kötelezettségei, amelyek a büntetés céljával ellentétesek, így különösen, amelyekre a közügyektől eltiltás kiterjed.”

“137. § E törvény alkalmazásában [...]

12. nagy nyilvánosságon a bűncselekménynek a sajtó, egyéb tömegtájékoztatási eszköz, sokszorosítás, illetőleg elektronikusan rögzített információ távközlő hálózaton való közzététele útján történő elkövetését is érteni kell,”

III.

A Bvtvr.M. javaslatának indokolásában, az országgyűlési vitában, továbbá a köztársasági elnök indítványában és az igazságügy-miniszter nyilatkozatában hangsúlyt kapott az Alkotmánybíróság, az Emberi Jogok Európai Bírósága, illetve a korábban működött Emberi Jogok Európai Bizottsága gyakorlata. Az indítványban vitatott szabályok alkotmányosságának megítéléséhez tehát az Alkotmánybíróság maga is áttekintette irányadó döntéseit, továbbá a strasbourgi szervek releváns határozatait.

1. Az Alkotmánybíróság eddig még nem vizsgálta érdemben olyan jogszabályi rendelkezés alkotmányosságát, amely kifejezetten a fogvatartott személyek véleménynyilvánítási szabadságával függ össze. Ugyanakkor több döntésben foglalkozott egyrészt a közlés szabadságának, illetve speciálisan a sajtó szabadságának alkotmányossági kérdéseivel, másrészt az államnak a büntető hatalomból adódó jogaival és kötelezettségeivel. A határozatoknak a jelen ügyben releváns lényege a következőkben foglalható össze:

1.1. Az Alkotmánybíróság eddigi határozataiban a bűncselekménnyé nyilvánítással összefüggésben foglalt állást azoknak – a büntetőjogi felelősségre vonás rendszerébe tartozó – jogszabályoknak az alkotmányosságról, amelyek korlátozzák a véleménynyilvánítási szabadságot és a sajtószabadságot. A véleménynyilvánítási szabadság büntetőjogi korlátozásának alkotmányos feltételeit az Alkotmánybíróság alapvetően a 30/1992. (V. 26.) AB határozatban (ABH 1992, 167.) és a 36/1994. (VI. 24.) AB határozatban (ABH 1994, 219.) munkálta ki. E két határozatban rögzített elveket alkalmazta a további – e szempontból azonos tárgyú – határozataiban is [12/1999. (V. 21.) AB határozat, ABH 1999, 106.; 13/2000. (V. 12.) AB határozat, ABH 2000, 61.; 14/2000. (V. 12.) AB határozat, ABH 2000, 83.; 18/2000. (VI. 6.) AB határozat, ABH 2000, 117.].

Az Alkotmánybíróság e határozatokban is megfogalmazott felfogása szerint minden alkotmányos alapjog tekintetében fontos kérdés, hogy azokat lehet-e, illetve milyen feltételekkel lehet megszorítani, korlátozni. A véleménynyilvánítási szabadság és a sajtószabadság esetén ez a kérdés kiemelt jelentőséget kap, mivel ezen szabadságok a demokratikus társadalom alapvető értékei közé tartoznak. A szabad véleménynyilvánítás jogának kitüntetett szerepe ugyan

nem vezet arra, hogy ez a jog korlátozhatatlan lenne, de mindenképpen azzal jár, hogy a szabad véleménynyilvánításhoz való jognak valójában igen kevés joggal szemben kell csak engednie. A véleménynyilvánítási szabadság – mint alkotmányos alapjog – magas értéktartalmából következik, hogy a korlátozás alapjául szolgáló érdeksérelemnek különösen súlyosnak kell lennie.

A szabad véleménynyilvánításhoz való jog a véleményt annak érték és igazságtartalmára tekintet nélkül védi. A véleménynyilvánítás szabadságának külső korlátai vannak csak; addig amíg egy ilyen alkotmányosan meghúzott külső korlátba nem ütközik, maga a véleménynyilvánítás lehetősége és ténye védett, annak tartalmára tekintet nélkül. Az Alkotmány a szabad kommunikációt – az egyéni magatartást és a társadalmi folyamatot – biztosítja. Az egyéni véleménynyilvánítás, a saját törvényei szerint kialakuló közvélemény, és ezekkel kölcsönhatásban a minél szélesebb tájékozottságra épülő egyéni véleményalkotás lehetősége az, ami alkotmányos védelmet élvez.

Az egyéni véleménynyilvánítási szabadság szubjektív joga mellett az Alkotmány 61. §-ából következik a demokratikus közvélemény kialakulása feltételeinek és működése fenntartásának biztosítására irányuló állami kötelezettség. A véleménynyilvánítási szabadság alkotmányos határait úgy kell meghatározni, hogy azok a véleményt nyilvánító személy alanyi joga mellett a közvélemény kialakulásának, illetve szabad alakításának a demokrácia szempontjából nélkülözhetetlen érdekét is figyelembe vegyék. [v.ö.: 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167., 170., 172., 178.].

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint kiemelkedő alkotmányos érdek az állami feladatokat ellátó szervek és személyek tevékenységének nyilvános bírálhatósága. A demokratikus jogállam állami 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. [36/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 229.]

1.2. Az Alkotmánybíróságnak kifejezetten a sajtó szabadságával összefüggő döntéseiből jelen ügyben az alábbi megállapítások kiemelése indokolt:

A sajtó szabadságát arra figyelemmel kell garantálnia az államnak, hogy a sajtó a véleményalkotáshoz szükséges információszerzésnek, a véleménynyilvánításnak és véleményformálásnak kitüntetett fontosságú eszköze. A sajtónak alapvető szerepe van a véleményalkotás feltételét képező tájékozódásban. Az Alkotmány 61. § (1) bekezdése is egymás mellett tartalmazza a szabad véleménynyilvánításhoz, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jogot.

A sajtószabadságot elsősorban az állam tartalmi be nem avatkozása biztosítja; ennek felel meg például a cenzúra tilalma. Ezzel a tartózkodással az állam elvileg lehetővé teszi, hogy a társadalomban meglévő vélemények, valamint a közérdekű információk teljessége megjelenjen a sajtóban. A tájékozódáshoz való jog, vagyis az információszabadság anyagi és eljárási garanciáit az állam elsősorban másutt, az adatokhoz való hozzájutásnál építi ki, nem sajátosan a sajtóra, hanem bárkire nézve. Demokratikus közvélemény azonban csakis teljes körű és tárgyilagos tájékoztatás alapján jöhet létre. [v.ö.: 37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992., 227., 230-231.]

A jelen ügy megítélése szempontjából irányadó a 20/1997. (III. 19.) AB határozat. E határozat rendelkező részében az

Alkotmánybíróság megállapította, hogy "a sajtóról szóló 1986. évi II. törvény 15. § (3) bekezdése részben alkotmányellenes. Alkotmányellenes az, hogy az ügyész mások személyhez fűződő jogainak sérelmére és magánvádas bűncselekmény megvalósulására hivatkozva az érintettek akaratától függetlenül indítványozhatja, a bíróság pedig ennek alapján megtilthatja a sajtótermék vagy sajtótermékeknek nem minősülő irat nyilvános közlését, továbbá, hogy az ilyen sajtótermék vagy irat nyilvános közlését az ügyész azonnal felfüggesztheti." (ABH 1997, 85.)

Az Alkotmánybíróság úgy foglalt állást, hogy az ügyész és a bíróság támadott döntési jogosultságai nem foglalják magukban a sajtótermék útján közölni szánt gondolatok tartalmának kötelező előzetes közhatalmi ellenőrzését, értékelését és minősítését abból a szempontból, hogy azok sajtótermékként előállíthatóak-e. Ezért a támadott döntési lehetőségek nem tekinthetők cenzúranak, tehát azok nem sértik a sajtószabadsághoz való jogot (ABH 1997, 85., 94.).

1.3. Az Alkotmánybíróság több - elsősorban a büntetőeljárás szabályok alkotmányosságát érintő - határozatában fogalmazta meg az államnak a büntető hatalomból adódó alkotmányos jogait és kötelezettségeit. Demokratikus jogállamban a büntető hatalom az állam - alkotmányosan korlátozott - közhatalmi jogosítványa a bűncselekmény elkövetőinek felelősségre vonására. A bűncselekmények a társadalom jogi rendjének sérelmét jelentik és a büntetés jogát az állam gyakorolja. A bűnüldözés kizárólagos joga egyben a büntető igény érvényesítéséről való gondoskodás kötelezettségét jelenti, a büntetőjogi felelősségre vonás egyben az állam alkotmányos kötelessége is. A büntető hatalom gyakorlása szükségképpen érinti az egyének alkotmányos alapjogait. Az államnak az Alkotmányból levezethető kötelezettsége indokolja, hogy az állami büntető hatalmat gyakorló szerveknek feladataik teljesítéséhez hatékony eszközeik legyenek, még ha ezek az eszközök, lényegüket tekintve, súlyosan jogkorlátozóak is. [v.ö.: 40/1993. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1993, 288.; 715/D/1994. AB határozat, ABH 1997, 584.; 49/1998. (XI. 27.) AB határozat, ABH 1998, 372.; 5/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1999, 75.; 19/1999. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1999, 150.; 26/1999. (IX. 8.) AB határozat, ABH 1999, 265.]

Az állami büntető igény keletkezése és érvényesítése során a bűncselekmény sértettjének az elkövető megbüntetésével kapcsolatos kívánsága csak korlátozott mértékben játszik szerepet. A bűncselekmények közül az ún. magánvádas ügyek azok, ahol az egyébként alkotmányos alapjogokat sértő bűncselekmények (pl. rágalmazás, becsületsértés, magántitok megsértése, levéltitok megsértése) miatti büntető igény érvényesítését az állam átengedi a sértettnek [40/1993. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1993, 288., 289-290.].

Az Alkotmánybíróság a büntetés-végrehajtás alkotmányossági kérdéseit a büntetés-végrehajtási bíró határozatai elleni jogorvoslati joggal összefüggésben vizsgálta. Megállapította, hogy a büntető hatalom az egyént érintően legmarkánsabban a büntető felelősségre vonás e szakaszában érvényesül. Kétségtelen, hogy az alapvető emberi jogokba való beavatkozás jogalapját a büntetőeljárásban meghozott jogerős ítélet teremti meg, a tényleges korlátozás, a beavatkozás azonban a végrehajtás menetében történik. Az egyének helyzetében jogilag ugyan az elítélés, ám ténylegesen a végrehajtás ténye váltja ki az érzékelhető változást [5/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 27., 31.].

2. A véleménynyilvánítási szabadság biztosítását a magyar államra kötelezővé tevő nemzetközi egyezmények, így az 1976. évi 8. törvényerejű rendelettel kihirdetett Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (a továbbiakban: Egyezségokmány), valamint az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett Egyezmény (a továbbiakban: Egyezmény) meghatározzák a véleménynyilvánítási szabadság korlátozhatóságának tartalmi feltételeit.

2.1. Az Egyezségokmány 19. Cikkének 3. bekezdése szerint a szabad véleménynyilvánítás tartalmaként "a 2. bekezdésében meghatározott jogok gyakorlása különleges kötelességekkel és felelősséggel jár. Ennélfogva az bizonyos korlátozásoknak vethető alá, ezek azonban csak olyanok lehetnek, amelyeket a törvény kifejezetten megállapít és amelyek

a) mások jogainak vagy jó hírnevének tiszteletben tartása, illetőleg

b) az állambiztonság vagy a közrend, a közegészség vagy a közérkölcse védelme érdekében szükségesek."

Az Egyezmény 10. Cikkének 2. pontja előírja: "E kötelezettségekkel és felelősséggel együtt járó szabadságok gyakorlása a törvényben meghatározott olyan alakszerűségeknek, feltételeknek, korlátozásoknak vagy szankcióknak vethető alá, amelyek szükséges intézkedéseknek minősülnek egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság, a területi integritás, a közbiztonság, a zavargás vagy bűncselekmény megelőzése, a közegészség vagy az erkölcsök védelme, mások jó hírneve vagy jogai védelme, a bizalmas információ közlésének megakadályozása, a bíróságok tekintélyének és pártatlanságának fenntartása céljából."

Az Alkotmánybíróság több határozatában is elemezte az Egyezmény 10. cikke tekintetében kialakult joggyakorlat irányadó lényegét [így legutóbb pl.: 13/2000. (V. 12.) AB határozat, ABH 2000, 62.; 14/2000. (V. 12.) AB határozat, ABH 2000, 83.; 18/2000. (VI. 6.) AB határozat, ABH 2000, 117.].

Eszerint a Bíróság határozataiban visszatérően emlékeztet arra, hogy a véleménynyilvánítás szabadsága a demokratikus társadalom egyik lényeges vonása, és nemcsak olyan információkra vagy eszmékre alkalmazandó, amelyek kedvezően fogadtatnak, avagy amelyeket ártatlannak vagy közömbösnek tekintenek, de azokra is, amelyek támadnak, sokkolnak vagy nyugtalanítanak. A véleménynyilvánítás szabadsága alóli kivételeket szűken kell értelmezni és a korlátozásoknak meggyőző módon kell megalapozottnak lenniük.

Ezek az elvek különösen fontosak a sajtó tekintetében. A média feladata valamennyi közérdekű kérdésről információk és eszmék, gondolatok közlése, ugyanakkor a társadalom tagjainak is joga, hogy hozzájussanak ezekhez. A Bíróság a véleménynyilvánítási szabadság védelmében elismerte azt is, hogy a közlés szabadsága - különösen újságírók esetében, azon lényegi szerep miatt, amelyet a sajtó a demokratikus társadalomban betölt - magában foglalja a bizonyos fokú túlzások, sőt provokatív módszerek alkalmazását is. Az Egyezmény nem tiltja meg a véleménynyilvánítási szabadság előzetes korlátozását, ez azonban a Bíróság részéről a lehető leggondosabb vizsgálatot igényli. Különösen érvényes ez a média területén. A hír múltó érték ("romlandó áru"), és nyilvánosságra hozatalának - még ha rövid időre is történő - késleltetése, akadályozása, az értéke és az iránta megnyilvánuló érdeklődés teljes elvesztésének kockázatával jár.

A Bíróság esetjoga azt is mutatja, hogy a véleménynyilvánítás szabadságát korlátozó intézkedések

meghatározásában a nemzeti hatóságoknak viszonylag széleskörű mozgásterük van. Ennek alapja, hogy a nemzeti hatóságok jobban meg tudják ítélni a korlátozások szükségességét. A nemzeti hatóságok mérlegelése ugyanakkor európai ellenőrzés mellett történik. Ez az ellenőrzés kiterjed mind a jogi szabályozásra, mind pedig annak a konkrét esetben való alkalmazására. Végző fokon a Bíróságnak van hatásköre annak eldöntésére, hogy a korlátozás összeegyeztethető-e a 10. cikk védelme alatt álló véleménynyilvánítási szabadsággal vagy nem.

2.2. Az Egyezmény - eltérően az Egyezségokmány 10. cikkétől - nem tartalmaz kifejezett rendelkezéseket a büntetés-végrehajtásra. A Bizottság azonban már 1962-ben egyértelművé tette: jóllehet a kérelmező azért van bebörtönözve, mert bűncselekményével egy másik ember legalapvetőbb jogait sértette meg, ez a tény önmagában még egyáltalán nem fosztja meg az elítéltet azoktól a jogoktól és szabadságoktól, amelyeket az Egyezmény szavatol.

A jelen ügyben az Alkotmánybíróság a fogvatartottak és a média közötti kapcsolat korlátozásának szempontjából tekintette át a Bíróság és a Bizottság döntéseit. Mindenekelőtt megállapítható, hogy a Bizottság a Bírósághoz olyan ügyeket továbbított, amelyekben a fogvatartott és a külvilág közötti kommunikáció, ezen belül pedig a fogvatartott és a sajtó közötti kapcsolat korlátozását nem a 10. cikk, hanem a 8. cikk megsértéseként vizsgálták, még akkor is, ha a kérelmező a 10. cikk megsértését is állította.

Az Egyezmény 8. cikkének releváns rendelkezése a következő:

"1. Mindenkinek joga van arra, hogy [...] levelezését tiszteletben tartsák.

2. E jog gyakorlásába hatóság csak a törvényben meghatározott, olyan esetekben avatkozhat be, amikor az egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság, a közbiztonság vagy az ország gazdasági jóléte érdekében, zavargás vagy bűncselekmény megelőzése, a közegészség vagy az erkölcsök védelme, avagy mások jogainak és szabadságainak védelme érdekében szükséges."

A Bíróság gyakorlata szerint amennyiben azt sérelmezik, hogy az információknak vagy eszméknek levelezés útján történő közlésébe avatkozott be az állam, úgy a 8. cikk lex speciális a 10. cikkhez képest. A Bíróság ugyanis az ügyben legtipikusabb jogra koncentrál, így, ha a 8. cikk megsértését megállapítja, akkor - mint szükségtelent - elhárítja a 10. cikk sérelmének a vizsgálatát. Ugyanakkor a Bíróság a 8. cikk sérelme tekintetében ugyanazokat a mérlegelési szempontokat alkalmazza mutatis mutandis, amelyeket a 10. cikk vizsgálatára kialakított az ún. Sunday Times ügyben [Eur. Court H.R. Sunday Times v. United Kingdom judgment of 26 April 1979, Series A no. 30.].

Ennek megfelelően a fogvatartottak levelezésébe való beavatkozás lehetséges okait és módjait a véleménynyilvánítási szabadság korlátozásának körében kimunkált követelményeknek megfelelő jogszabályban kell előírni: olyan pontosan és részletesen, hogy az egyén ahhoz igazíthassa magatartását, képes legyen - amennyiben szükséges, megfelelő segítséggel - az adott körülményeknek megfelelő mértékben előre látni, hogy magatartása milyen következményekkel jár. Ugyanakkor a Bíróság elismeri, hogy kell hagyni bizonyos teret a hatóságok mérlegelésének is, mivel az abszolút pontosságra törekvés a szabályozás rugalmatlanságához vezet. A Bíróság azonban több ügyben az Egyezmény sérelmét úgy állapította meg, hogy már nem is bocsátkozott a 8. cikk 2. bekezdése további feltételeinek

vizsgálatába, mivel megítélése szerint a jogszabály túl nagy mérlegelési lehetőséget hagyott a hatóságnak, nem jelölte ki a még racionálisan elvárható pontossággal az elítéltek levelezésének cenzúrázásával kapcsolatos hatósági diszkréció terjedelmét és gyakorlásának módját [Eur. Court H.R. Calogero Diana v. Italy judgment of 21 October 1996, Reports 1996-V, § 32-33; Eur. Court H.R. Domenichini v. Italy judgment of 21 October 1996, Reports 1996-V, § 32-33; Petra v. Romania judgment of 23 September 1998, Reports 1998-VII, §§ 37-40; Eur. Court H.R. Labita v. Italy judgment of 6 April 2000].

A Bíróság álláspontja szerint az elítéltek levelezésének ellenőrzése önmagában nem összeegyeztethetetlen az Egyezményvel; a levelek visszatartása azonban a demokratikus társadalomban csak akkor minősíthető szükségesnek, ha a hatósági beavatkozás nyomós társadalmi szükségletből történik és arányban van az elérni kívánt törvényes céllal [v.ö. Eur. Court H.R. Silver and Others v. United Kingdom judgment of 25 March 1983, Series A no. 61.]. Ugyanakkor a Bíróság elismeri, hogy figyelemmel kell lenni a börtönbüntetés szokásos és ésszerű igényeire is. A "zavargás vagy bűncselekmény megelőzése" például a beavatkozás szélesebb eszköz-rendszerét is igazolhatja az elítéltek esetében, mint a szabad embereknél [Eur. Court H.R. Golder v. United Kingdom judgment of 21 February 1975, Series A no. 18.]. A hatósági beavatkozás fokozottabban megengedhető a bűncselekmény megelőzése érdekében az előzetes letartóztatottnál is, mivel nagyobb az összebeszélés kockázata [Eur. Court H.R. Schönberger and Durmaz v. Switzerland judgment of 24 May 1988, Series A no. 137., § 25]. Lényegében ugyanezeket az elveket alkalmazta a Bíróság más hasonló ügyekben is [Eur. Court H.R. Campbell and Fell v. United Kingdom judgment of 28 June 1984, Series A no. 80.; Eur. Court H.R. Boyle and Rice v. United Kingdom judgment of 27 April 1988, Series A no. 131.; Eur. Court H.R. McCallum v. United Kingdom judgment of 30 August 1990, Series A 183.; Eur. Court H.R. Campbell v. United Kingdom judgment of 25 March 1992, Series A no. 233.].

Az elítélt - média kapcsolat és a véleménynyilvánítási szabadság összefüggései hasonló megítélés alá estek azokban a ügyekben, amelyekben a kérelmeket a Bizottság elfogadhatatlannak találta és így nem kerültek a Bíróság elé.

A Reeve v. Netherlands ügyben hozott elutasító határozatban (No. 14869/89, 8/6/1990) a Bizottság megállapította, hogy az elítélt és a média közötti kapcsolatfelvétel megtagadása az elítélt véleménynyilvánítási szabadságának korlátozását jelenti. A Bizottság hangsúlyozta: egyensúlyt kell teremteni a társadalom érdeke és az elítélt azon jogának korlátozása között, hogy információt közöljön. Az adott ügyben az engedély megtagadását a börtön rendjének fenntartása érdekében, és a "zavargás megelőzése" céljából - a demokratikus társadalomban is - szükséges beavatkozásként ismerte el.

A Bamber v. United Kingdom ügyben (No. 33742/96, 11/9/1997) a Bizottság a médiával telefonon történő kapcsolattartás korlátozottságát, mint a kommunikáció egy meghatározott formáját vizsgálta. A Bizottság emlékeztetett arra, hogy a véleménynyilvánítási szabadság nem kívánja meg az államtól, hogy az egyénnek általános és minden kötöttségtől mentes hozzáférési jogot biztosítson adott médiumhoz vagy a kommunikáció adott eszközehez. A véleménynyilvánítási jogba való beavatkozásnak tekintendő azonban, ha az állam az egyént a

médiával való kapcsolat olyan eszközében akadályozza, amely egyébként rendelkezésre állna. Annak ellenére, hogy a szabályozás a kérelmezőt nem zárta el a levelezés útján történő kommunikációtól, és lehetőséget adott – megszabott körülmények között – interjú adására is, a telefonon történő kapcsolattartás korlátozását a Bizottság a 10. cikkben biztosított jogokba való beavatkozásnak tekintette.

A korlátozás szükségességének vizsgálatánál a Bizottság a Bíróság gyakorlatában kimunkált szempontokat alkalmazta. A bepanaszolt állam azért vonta meg az elítéltek jogát ahhoz, hogy a médiával telefonon tartsák a kapcsolatot, mert gyakorlatilag kivitelezhetetlennek találta a telefonbeszélgetések hatékony ellenőrzését, továbbá, mert az elítélt közvetlen megnyilatkozása a telefon-kapcsolaton keresztül fokozott fájdalmat okozhat az áldozatoknak és családjuknak. A Bizottság álláspontja szerint az áldozatok, illetve családjuk esetleges fájdalma nem szükségképp igazolja a korlátozás olyan mértékét, ami megakadályozza, hogy az elítélt telefonon keresztül szerepeljen a médiában. A Bizottság nemleges állásfoglalását egyedül az indokolta, hogy elfogadta: a büntetés-végrehajtás szervezete számára gyakorlatilag megoldhatatlan a médiával történő korlátlan telefonkapcsolat ellenőrzése. A Bizottság emlékeztetett a korlátozás szükségessége tekintetében a Bíróság részéről a Golder ügyben kialakított és a Silver ügyben megerősített álláspontra: a korlátozás mérlegelésénél figyelemmel kell lenni a szabadságvesztés büntetés általános és ésszerű igényeire, továbbá arra, hogy az elítéltek kommunikációjának tartalma feletti bizonyos mértékű ellenőrzés önmagában nem összeegyeztethetetlen az Egyezményvel. A Bizottság elfogadta, hogy az ellenőrzés olyan eszközének van csak értelme, amely valóban hatásos.

2.3. A jelen vizsgálat szempontjából releváns a köztársasági elnök által is hivatkozott "Vereniging Weekblad Bluf!" ügyben a Bíróság nem fogadta el a Bizottság véleményét, miszerint a 10. cikk kizárná a nyomtatott anyagok elkobzását és a terjesztésből kivonását már akkor, amikor még nem indult meg az érintett személy ellen büntetőeljárás. A Bíróság álláspontja szerint a nemzeti hatóságoknak lehetővé kell tenni, hogy a titkos adatok egyébként büntetendő feltárását megakadályozzák. A Bíróság a demokratikus társadalomban szükséges intézményeknek ismerte el a nemzetbiztonsági szolgálatokat, valamint elismerte az állam jogát arra, hogy ezen intézményeken keresztül megvédje magát olyan egyének és csoportok működésével szemben, akik kísérletet tesznek a demokratikus társadalom alapértékeinek aláásására. A Bíróság – e kérdésben egyezően a Bizottsággal – elfogadta, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok működéséről szóló információk feltárásának megelőzése magas fokú védelmet élvez [Eur. Court H.R. "Vereniging Weekblad Bluf!" v. Netherlands judgment of 25 August 1994, Series A no. 306-A., §32. 35-36., 40.].

IV.

Az Alkotmánybíróság az alábbiak szerint osztja a köztársasági elnök alkotmányossági aggályait:

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a Bvtvr.-nek a Bvtvr.M. 1. §-ával beiktatott 37/B. § (1) bekezdése, továbbá a 2. §-ával beiktatott 118. § (6) bekezdésének, és a 3. § (2) bekezdésével megállapított 122. § (3) bekezdésének a 37/B. §-ra utaló része sérti

a) az Alkotmány 8. § (1) és (2) bekezdésére tekintettel az

Alkotmány 61. § (1) és (2) bekezdésében meghatározott véleménynyilvánítási és sajtószabadságot azzal, hogy

- szükségtelenül és aránytalanul teszi megakadályozhatóvá a fogvatartottak nyilatkozatának közlését a közbiztonság, mások jóhírneve vagy személyhez fűződő jogainak védelme, a bűnözés megelőzése, továbbá a szolgálati titok közlésének megakadályozása érdekében,

- szükségtelenül és aránytalanul teszi megakadályozhatóvá az előzetesen letartóztatott nyilatkozattételi lehetőségét, amikor a nyilatkozat megakadályozását sem a büntetőeljárás feladatának megvalósítása, sem pedig a büntetés-végrehajtási intézet rendje vagy biztonsága nem indokolja;

b) az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében normatív tartalommal meghatározott jogállamiság lényegi elemét képező jogbiztonság követelményét azzal, hogy

- a fogvatartott sajtó útján történő nyilatkozattételéről szól és annak korlátozását teszi lehetővé,

- a korlátozás okai között szerepel az egyéb bizalmas adat közlésének megakadályozása.

Az Alkotmánybíróság megítélése szerint az alkotmányos alapjogok és a jogbiztonság előbbiek szerinti sérelmét nem ellensúlyozzák, így a korlátozást nem teszik alkotmányosan elfogadhatóvá a Bvtvr.-be a Bvtvr.M. 1. és 2. §-ával beiktatott eljárási, és ezen belül a jogorvoslati szabályok sem.

1. Az állam büntető hatalmának önkényével, túlsúlyával szemben az egyént védő alkotmányos értékek történetileg elsősorban a büntetőjogra és a büntetőeljárásra fogalmazódtak meg és váltak - különböző részletességgel - az alkotmányok részeivé. Ez azonban nem jelenti a büntetés-végrehajtásban megnyilvánuló állami büntető hatalom korlátlanosságát, a bűnösnek talált és büntetésre ítélt egyén teljes kiszolgáltatottságát. Az elítélt nem tárgya a büntetés-végrehajtásnak, hanem alanya, akinek jogai és kötelezettségei vannak. Jogainak egyik csoportját a büntetés végrehajtása során is korlátozás nélkül vagy módosulással továbbélő alkotmányos alapjogok alkotják, másik csoportját pedig a büntetés, illetve a büntetőjogi intézkedés végrehajtásának tényéből és körülményeiből keletkező sajátos végrehajtási jogok.

A büntetés-végrehajtás alkotmányos kereteinek szélső értékeit egyrészt az emberi méltósághoz, a személyi biztonsághoz való jog, másrészt a kínzásnak, a kegyetlen, embertelen, megalázó bánásmódnak és büntetésnek tilalma jelöli ki. Ezen belül a jogállamiságból, valamint az alapvető jogok lényeges tartalmának korlátozására vonatkozó alkotmányos tilalomból vezethető le, hogy a büntetések és az intézkedések végrehajtása címén az állam milyen mértékben avatkozhat az egyén életébe, korlátozhatja alapjogait és szabadságát.

Az alkotmányos alapjogok között vannak olyanok, amelyeket a fogvatartás végrehajtása egyáltalán nem érinthet. Ilyen pl. az élethez és az emberi méltósághoz való jog. A fogvatartás lényegéből következően kizárt a személyi szabadság, a szabad mozgás és a tartózkodási hely szabad megválasztásának joga. A végrehajtás által nem érintett és a végrehajtás lényege miatt szükségképpen kizárt jogok között helyezhetők el a fogvatartás során továbbélő, de módosuló alapjogok. A véleménynyilvánítási szabadság ezek közé, a büntetés-végrehajtás során továbbélő, de a büntetés-végrehajtás ténye és körülményei miatt szükségképpen módosuló alapjogok közé tartozik. A fogvatartás végrehajtása miatti alapjog-korlátozás alkotmányosságát az Alkotmánybíróság jelen ügyben is a gyakorlatában kialakított, az ún.

szükségességi teszt alapján ítéli meg.

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközhöz, ha azt másik alapvető jog vagy szabadság védelme vagy érvényesülése, avagy egyéb alkotmányos érték védelme, illetve valamilyen alkotmányos cél indokolja, továbbá, ha a védelem, illetve a cél más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához az is szükséges, hogy a korlátozás megfeleljen az arányosság követelményének; az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyenek egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni. Alkotmányellenes a jog tartalmának korlátozása, ha az kényszerítő ok, nyomós közérdek nélkül történik, vagy ha a korlátozás súlya az elérni kívánt célhoz képest aránytalan [ld. legutóbb: 18/2000. (VI. 6.) AB határozat, ABH 2000, 117., 123.].

A fogvatartottak sajtónyilatkozatainak előzetes engedélyezési eljáráshoz kötése kettős korlát: egyszerre jelenti a fogvatartottak közlési jogának és a média szabadságának, ezen keresztül pedig a társadalom tagjai információhoz való jogának korlátozását. Ez mindkét esetben a véleménynyilvánítási szabadságon belül is a demokratikus társadalom szempontjából olyan kiemelkedő értékeket érinthet, amelyek az Alkotmánybíróság részéről az alapjogi korlátozás szükségességének és arányosságának szigorú vizsgálatát indokolják. Ezért az Alkotmánybíróság – a véleménynyilvánítási és a sajtószabadság korlátozhatóságáról az eddigi határozataiban kifejtettekhez képest – további szempontokat is figyelembe vett.

A fogvatartottak véleménynyilvánítási szabadsága korlátozhatóságának megítélésénél az Alkotmánybíróság figyelemmel volt az Egyesült Nemzetek Szervezete intézményeinek keretében kialakított, a fogvatartottak bánásmódjára vonatkozó minimális standard szabályok, és az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának ajánlásaira is. Az ezek alapján megfogalmazott európai büntetés-végrehajtási politika alaptételei közé tartozik, hogy a fogva tartás körülményeit – a biztonsági igények által behatárolt módon – közelíteni kell a szabad élet körülményeihez. A szabadságvesztés büntetés végrehajtása a büntetés jellegéből következően természetesen több alapjogot érint, a jogok korlátozása során azonban törekedni kell a társadalom védelme érdekében feltétlenül szükséges, minimális mértékre.

A modern büntetés-végrehajtási rendszerek előnyben részesítik a társadalomtól elszigeteléssel szemben a társadalmi integrációt. A büntetés-végrehajtási intézmények szoros kapcsolatban állnak a környezetükkel, szükségtelennek tartják a fogvatartottak külvilággal való kapcsolatának széleskörű korlátozását. Ezt a felfogást tükrözi több évtizede a hatályos magyar szabályozás is, amelyet legutóbb 1993-ban igazítottak a nemzetközi követelményekhez [1993. évi XXXII. törvény]. A szabadságvesztés végrehajtása az elkövetett bűncselekmény súlya, a büntetés mértéke és az elítélt előélete szerint a bíróság által meghatározott különböző szigorúságú fokozatban (fegyház, börtön, fogház) történik. Az egyes fokozatokban ugyan eltérő az elítélt elkülönítése a külvilágtól, ez azonban csupán abban jelent különbséget, hogy az elítélt elhagyhatja-e, ha igen, milyen feltételekkel és gyakorisággal a büntetés-végrehajtási intézetet. A külvilággal egyéb módon fenntartott kapcsolatokra, így a média útján történő informálódás

lehetőségére, a levelezésre, a látogató fogadására vonatkozó szabályok nem térnek el. Ezek a jogok csupán a legsúlyosabb fegyelmi büntetés, a rövid időre és bírói kontroll lehetősége mellett kiszabható magánelzárás tartalmaként korlátozhatóak. [Btk. 41-46. §; Bvtvr. 24. §, 25. § (2) bekezdés, 26-28. §, 42-43. §] A kapcsolat-tartásnak e szabályai nem térnek el lényegesen az elzárást töltő esetében sem [Bvtvr. 122. § (3) bekezdés, 124. §]. Az előzetesen letartóztatott személyeknél azonban a büntetőeljárás eredményességéhez fűződő érdek további korlátozást indokolhat a levelezésben és a látogató-fogadásban [Bvtvr. 118. § (2) bekezdés].

A fogvatartottak számára a média elérhetősége és a média útján történő megnyilvánulás lehetősége fontos szerepet tölthet be a börtön és a társadalom közötti kapcsolattartásban, a büntetés letöltése utáni beilleszkedésben, a társadalmi reintegráció elősegítésében. A média-kezelésnek jelentősége lehet a külvilág iránti érdeklődés fenntartásában, a személyiség, az önértékelés, az önbecsülés megőrzésében, a szabadságelvonnással szükségképpen együtt járó kiszolgáltatottsági érzés csökkentésében, esetenként a felbomló családi kötelékek és egyéb szociális kapcsolatok pótlásában vagy helyreállításában. Fontos, hogy a büntetés-végrehajtási szabályokban biztosított informálódáshoz való jog [Bvtvr. 36. § (1) bekezdés m) pont] ne csak egyoldalú legyen, hanem a fogvatartottnak lehetősége legyen bekapcsolódni a kommunikációs folyamatba. A fogvatartott-média kapcsolat által nyújtott nyilvánosság egyik eszköz lehet a fogvatartott jogainak védelmében, sérelmeinek orvoslásában.

A média szabadságának a büntetés-végrehajtással összefüggésben különleges jelentőséget ad, hogy az állami büntető hatalom tényleges érvényesülésének a nyilvánosság elől jórészt elzárt területéről tudósít. A büntetés-végrehajtási szervezet állami, fegyveres rendvédelmi szerv. Működésének irányítását a Kormány az igazságügy-miniszter útján gyakorolja [1995. évi CVII. törvény], tevékenységének törvényessége felett pedig az ügyszség gyakorol felügyeletet [Alkotmány 51. § (2) bekezdés]. A személyes szabadságtól megfosztásra feljogosított állami szervezetnek a nyilvánosság részéről történő ellenőrizhetősége és bírálhatósága, működésének megismertetése és elfogadtatása alapvetően fontos érdek mind a társadalom, mind pedig a fogvatartottak számára.

Ugyanakkor figyelemmel kell lenni arra, hogy a büntetés-végrehajtási szervezet az államnak a társadalommal szembeni alkotmányos kötelezettségét teljesíti a szabadságelvonnással járó büntetések és intézkedések (szabadságvesztés, kényszergyógykezelés, kényszergyógyítás), valamint a büntetőeljárás kényszerintézkedések (előzetes letartóztatás, ideiglenes kényszergyógykezelés), illetve az elzárás és a külföldiek esetében alkalmazható idegenrendészeti őrizet ellátásával. Az Alkotmányban egyébként külön nem nevesített büntetés-végrehajtási szervezetnek mind a társadalommal, mind pedig a fogvatartottakkal szemben feladatai és kötelezettségei vannak. A büntetés-végrehajtási szervezet felelőssége a fogvatartott-társadalom belső rendjének és biztonságának fenntartása, a büntetések és az intézkedések sajátos céljainak megvalósítása.

Az Alkotmánybíróság ezen szempontok mérlegelése alapján a következőket állapította meg:

1.1. Nem sérti a véleménynyilvánítás szabadságát és a sajtószabadságot önmagában az, hogy a fogvatartottaknak a

médiával való kapcsolata szabályozás és ellenőrzés alatt áll. A fogvatartás alapjául szolgáló büntetések: a szabadságvesztés-büntetés és az elzárás, illetve a büntetőeljárás kényszerintézkedés: az előzetes letartóztatás okához és lényegéhez nem csupán a személyes szabadságtól, a mozgásszabadságtól való megfosztás tartozik, hanem a külvilággal való érintkezés szabályozásának szükségessége és ellenőrzésének esetenkénti vagy folyamatos lehetősége is. Más kérdés, hogy az ellenőrzés egyes esetekben (pl. a védővel való kapcsolatban) sajátos elbírálást igényel.

1.2. A fogvatartás önmagában nem lehet oka és alapja a véleménynyilvánítási szabadság és a sajtószabadság korlátozásának, azaz önmagában sem az, hogy bűncselekmény elkövetése miatt szabadságvesztést vagy szabálysértés miatt elzárást hajtanak végre, sem pedig az, hogy szabadságvesztéssel fenyegetett bűncselekmény alapos gyanúja miatt folyamatban lévő büntetőeljárásban előzetes letartóztatást rendeltek el, nem alapozza meg a véleménynyilvánítás szabadságának szűkítését, vagy szélesebb korlátozásának lehetőségét. A társadalom törvényben rögzített normáit megszegő személy büntetőjogi, illetve a szabálysértési felelősségre vonása nem alapozza meg a véleménynyilvánítási szabadság eltérő mércéjét. Nem lehet kisebb a közlési szabadság pusztán azért, mert valaki megsértette a büntetéssel fenyegetett jogszabályi tilalmakat vagy előírásokat.

1.3. A fogvatartott véleménynyilvánítási szabadságának módosulása, a fogvatartott és a média kapcsolatának sajátossága a fogvatartottak és a társadalom szabad tagjainak tényleges helyzetében meglévő - természetesen az előbbiek jogsértő magatartására, illetve e magatartás alapos gyanújára visszavezethető - valóságos eltéréseken alapszik. A fogvatartást végrehajtó szervezetnek a feladatai által meghatározott intézményi, működési és biztonsági érdekei megkívánják és szükségessé teszik a fogvatartott és a média közötti kapcsolat bizonyos fokú ellenőrzését, aminek menetében a büntetés-végrehajtási szervezet tagja megismeri a nyilvánosságnak szánt közlés, információ tartalmát. A véleménynyilvánítási szabadságnak és a sajtószabadságnak magas alkotmányos értékéből azonban az következik, hogy az így megismert tartalmú közlés csak akkor legyen visszatartható, amikor annak a nyilvánosságra kerülése súlyos következményre vezetne.

1.4. Az Alkotmánybíróság - a köztársasági elnök indítványa által meghatározott körben - a Bvtvr.-be a Bvtvr.M. 1. §-ával beiktatott 37/B. § (1) bekezdésében felsorolt okok közül a véleménynyilvánítási-, és sajtószabadság alkotmányosan elfogadható korlátjaként ismeri el a nemzetbiztonság védelmét és az államtitok közlésének megakadályozását. A büntetés-végrehajtási intézet rendjére és biztonságára, amely a jogállami büntetőhatalom érvényesítésének és a büntetés-végrehajtásra háruló egyéb feladatok teljesítésének egyik feltétele, az Alkotmánybíróság külön alkotmányossági elemzést nem végzett el, mivel e tekintetben a köztársasági elnök sem fogalmazott meg alkotmányossági aggályokat.

1.4.1. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a nemzetbiztonsági érdekek védelme alkotmányos cél és állami kötelezettség. Az ország szuverenitása és az alkotmányos rendje a demokratikus jogállam működéséhez nélkülözhetetlen alapértékek. Az ország szuverenitásának érvényre juttatása, politikai, gazdasági és honvédelmi érdekeinek megóvása, a szuverenitást, illetőleg az alkotmányos rendet sértő vagy

veszélyeztető tevékenységek felderítése és elhárítása az államnak az Alkotmányból közvetlenül levezethető kötelezettsége [2. § (2)-(3) bekezdés, 5. §, 35. § (1) bekezdés i) pont, 40/A. §, 48. §, 51. §]. A jogalkotás és az alkotmánybíróági vizsgálat szükségképpen elvont szintjén is elképzelhető, hogy a fogvatartott és a média közötti kommunikáció eredményeként nemzetbiztonsági érdekek kerülnek veszélybe, és megvédésük érdekében az alkotmányos alapjogok korlátozására van szükség.

Az Alkotmánybíróság nem tartja az alkotmányos céllal aránytalannak a törvényalkotó által a védelemre választott eszközt. A fogvatartott és a sajtó között létrejött kapcsolat produktumának, a közlésre szánt anyag nyilvánosságra kerülésének megakadályozása kétségtelenül a véleménynyilvánítási és sajtószabadságnak nagy fokú korlátozása. A nemzetbiztonság körébe sorolható érdekek súlyát és fontosságát mérlegelve azonban az alapjog-korlátozás nem tekinthető aránytalannak. Az arányosság megítélésénél az Alkotmánybíróság figyelembe vette – a jelen ügyben egyébként külön nem vizsgált – eljárási szabályokban meglévő garanciákat, azt a törvényalkotói szándékot, hogy az alapjog korlátozás indokoltságának, szükségességének és arányosságának kérdésében meghatározott, rövid időn belül bíróság döntsön.

A nemzetbiztonsági érdekek védelme elsősorban az e célra létesített állami szervek feladata. A nemzetbiztonsági szolgálatokat és feladataikat az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatát igénylő törvény határozza meg [1995. évi CXXV. törvény]. Ez megfelelő alapul szolgálhat a majdani jogalkalmazói gyakorlatnak ahhoz, hogy megalapozottan dönthesse el: veszélyezteti-e, sérti-e a nemzetbiztonság érdekeit a közlésre szánt anyag nyilvánosságra kerülése.

1.4.2. Az államnak, a kormánynak, a nemzetbiztonságért felelős szervezeteknek és a közigazgatásnak alkotmányos jogállamban és demokratikus társadalomban is vannak titkai, vannak olyan adatok és tények, amelyek nyilvánosságra hozatala hátrányosan érinti, befolyásolja vagy veszélyezteti az állam külső vagy belső biztonságát, avagy szervezeteinek biztonságos működését. [1995. évi LXV. törvény 3-4. §] Az Alkotmánybíróság az állam fontos és alkotmányos érdekének ismeri el államtitok és a szolgálati titok védelmét; korábban több döntésében is foglalkozott azzal, hogy e védelem az alkotmányos alapjogok korlátozását is szükségessé teheti [V.ö.: 25/1991. (V. 18.) AB határozat, ABH 1991, 414.; 32/1992. (V. 9.) AB határozat, ABH 1992, 182.; 34/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 177.; 60/1994. (XII. 26.) AB határozat, ABH 1994, 342.; 6/1998. (III. 11.) AB határozat, ABH 1998, 91.].

A titoksértés veszélyessége a két titokfajta tekintetében nem azonos súlyú. Ez kifejezésre jut abban is, hogy az államtitoksértés minden olyan esete, amely a fogvatartott és a média közötti kommunikációban előfordulhat, bűncselekményt valósít meg (Btk. 221. §, 223. §), a szolgálati titok megsértésének elképzelhető esetei között pedig bűncselekmények és szabálysértések is találhatók (Btk. 222. §, 218/1999. (XII. 28.) Korm. rendelet 25. §). Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a szolgálati titok védelmének érdekében a fogvatartott közlése nyilvánosságra kerülésének megakadályozása csak abban az esetben nyomatékos társadalmi szükséglet, amikor a kommunikáció szereplőinek bármelyike a szolgálati titoksértés bűncselekményét követi el.

1.5. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint nem szükséges, így alkotmányellenes a véleménynyilvánítási szabadság és a sajtószabadság korlátozása a közlés megakadályozásával mások jóhírneve vagy személyhez fűződő

jogainak védelme érdekében. Az Alkotmánybíróság a 20/1997. (III. 19.) AB határozatban általánosságban alkotmányellenesnek minősítette azt, hogy az ügyész mások személyhez fűződő jogainak sérelmére hivatkozva az érintettek akaratától függetlenül indítványozza, a bíróság pedig megtiltsa a sajtótermék vagy a sajtóterméknek nem minősülő irat nyilvános közlését, illetve azt, hogy az ügyész a nyilvános közlést a bíróság döntéséig felfüggeszse (ABH 1997, 85.).

Az Alkotmánybíróság a határozatban úgy ítélte meg, hogy az ügyésznek a személyhez fűződő jogokkal kapcsolatos indítványozási jogosultsága és ezekben az ügyekben biztosított felfüggesztési joga, továbbá annak lehetősége, hogy a bíróság az ügyész indítványára megtilthatja annak a sajtóterméknek vagy sajtóterméknek nem minősülő iratnak a nyilvános közlését, amely mások személyhez fűződő jogainak sérelmével jár, szükségtelenül és aránytalan mértékben korlátozza az emberi méltóság összetevőjét képező önrendelkezés szabadságát. Az Alkotmánybíróság azt is megállapította, hogy az Stv. 15. § (3) bekezdésében az ügyész és a bíróság számára biztosított jogok a magyar demokratikus társadalomban szükségtelen és aránytalan korlátozását jelenti a sajtószabadságnak is. (ABH 1997, 85., 91-92.).

Az Alkotmánybíróság ezt az álláspontot a jelen ügyben is irányadónak tekinti. A 20/1997. (III. 19.) AB határozathoz képest a vizsgált szabályozás annyiban különbözik, hogy meghatározza a nyilatkozatot tevő személyt, továbbá az elítéltek és az elzárást töltők esetében új hatóságként iktatódik az eljárásba a büntetés-végrehajtási parancsnok. Az Alkotmánybíróság jelen ügyben úgy ítélte meg, hogy sem a büntetés, illetve az eljárási kényszerintézkedés lényege, sem pedig alapja vagy célja nem indokolja, hogy a fogvatartottak tekintetében más megítélés alá essen a közlés megakadályozásának alkotmányossága, mint a szabad élet viszonyai között. Így ugyanazon okokból alkotmányellenes az, hogy mások jóhírveve vagy személyhez fűződő jogainak védelme érdekében a büntetés-végrehajtási parancsnoka, az ügyész és a bíróság – az érintettek akaratától függetlenül – megakadályozza a közlésre szánt anyag nyilvánosságra kerülését, mint a nem fogvatartottak esetében az ügyész felhatalmazása a nyilvános közlés felfüggesztésére, a közlés megtiltásának indítványozására, illetve a bíróság felhatalmazása a közlés megtiltására.

1.6. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint nem felel meg az alkotmányos követelményeknek a közlés megakadályozásának lehetősége a közbiztonság védelme és a bűnözés megelőzése érdekében.

1.6.1. A közbiztonság védelme elsősorban az állam szerveinek az Alkotmányban meghatározott [40/A. §] vagy az Alkotmányból levezethető kötelezettsége [35. §, 50. §, 51. §], de a helyi közbiztonság fenntartásában feladatok hárulnak az önkormányzatokra is [1990. évi LXV. törvény 8. §]. A közbiztonság a jogállam intézményrendszerének és a demokratikus társadalom működésének nélkülözhetetlen feltétele, és így általánosságban alkotmányos érték és alkotmányos cél.

Az Alkotmánybíróság az alapjog-korlátozás szükségességének és arányosságának megítéléséhez megkísérelte a közbiztonság fogalmi megközelítését. A közbiztonság mibenléte, viszonya a közrendhez, a belső rendhez, illetve utóbbiak fogalmi meghatározása tudományos viták tárgya. Az Alkotmánybíróságnak nem feladata ezekben állást foglalni. A jogrendszer e szempontból releváns elemeinek áttekintése is azt mutatja azonban, hogy a közbiztonság többértelmű kategória, a kifejezés mögött tartalmilag többféle érdek és érték, illetve több,

alapvetően eltérő jellegű feladat húzódik. A jogrendszerben a közbiztonság hol a közrend egyik elemeként jelenik meg [pl.: a büntetőjogi és szabálysértési felelősségnél a Btk., az 1999. évi LXIX. törvény és a 218/1999. (XII. 28.) Korm.rendelet szabályaiban], hol a közrend képezi a közbiztonság egyik elemét [pl.: az állam- és közbiztonságról szóló 1974. évi 17. tvr.-ben], hol pedig egymás mellett egyenértékű kategóriaként szerepel [pl.: a honvédelemről szóló 1993. évi CX. törvény, a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény, a büntetés-végrehajtási szervezetről szóló 1995. évi CVII. törvény szabályaiban].

A közbiztonság kétségtelenül alkotmányos értéktartalommal bír. A fogalom, a jelenség és a cél struktúrája azonban olyan bonyolult és szerteágazó, hogy az értelmezésben nagyfokú bizonytalanságra, illetve önkényességre vezethet. Így általánosságban nem jelölhető meg a fogvatartott véleménynyilvánítási szabadsága és a sajtószabadság korlátozásának okaként. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a törvényalkotó szükségtelenül szélesen korlátozza a fogvatartott véleménynyilvánítási szabadságát és a sajtószabadságot, amikor a közlésre szánt anyag nyilvánosságra hozatalát megakadályozhatóvá teszi a közbiztonság védelmében.

1.6.2. A bűnözés szociológiai, kriminológiai értelemben összetett társadalmi jelenség, megelőzésének is több szintje van. Maga a büntetés-végrehajtási intézmény a büntetés, illetve az eljárási kényszerintézkedés végrehajtása kapcsán közvetlenül is a bűnözés megelőzésének különböző szintjeire tartozó feladatokat lát el. Például a szabadságvesztés végrehajtásakor a büntetés-végrehajtás feladata, hogy a joghátrány érvényesítése során elősegítse az elítéltnak a szabadulása után a társadalomba történő beilleszkedését, és azt, hogy tartózkodjék újabb bűncselekmény elkövetésétől (Bvtvr. 19. §). Egyaránt a bűnözés megelőzésének körébe tartozik tehát a társadalommal való kommunikációs csatorna fenntartása és annak konkrét megakadályozása, hogy a médiával való kapcsolat, a médian keresztül megnyilvánulás alkalmat teremtsen újabb bűncselekmény elkövetésére.

Kétségtelen, hogy az Alkotmánybíróság korábbi határozatában a pénzmosás megakadályozása és a banktitok kapcsán a jogállamiságból levezethető alkotmányos célként ismerte el a "bűnmegelőzés" érdekét. A vizsgált jogi szabályozásnál azonban a személyes adatok védelméhez való alapjognak a bűnmegelőzés érdekében történő korlátozása jól körülírható bűncselekményi kör megakadályozását célozza [24/1998. (VI. 9.) AB határozat, ABH 1998, 191., 195.]. A véleménynyilvánítási-, és sajtószabadság jelen ügyben vizsgált előzetes korlátozása elvontan a "bűnözés" megelőzésének érdekében az állam szerveinek túl széles és bizonytalan tartalmú felhatalmazást ad a beavatkozásra. A fogvatartott nyilatkozattételének megakadályozása elviekben sem alkalmas a bűnözés megelőzésére, legfeljebb konkrét bűncselekmények előkészítésének, elkövetésének, befejezésének megakadályozására.

Az Alkotmánybíróság a 20/1997. (III. 19.) AB határozatban úgy foglalt állást, hogy a bűncselekmény megvalósulása, illetőleg az arra való felhívás megelőzéséhez fontos állami, társadalmi és egyéni érdek fűződik. Ennek alapján nem állapította meg annak alkotmányellenességét, hogy az ügyész indítványára a bíróság az olyan sajtótermék vagy sajtóterméknek nem minősülő nyilvános közlését megtiltsa, illetőleg az ügyész a közlést felfüggeszse, amelyben bűncselekmény vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívás valósul meg. Ez alól kivételt a magánvádas bűncselekmények képeznek (ABH 1997, 85.,

92.).

Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a fogvatartottak esetében is csak erre a körre, azaz a bűncselekmény elkövetésének vagy az erre való felhívás nyilvánosságra kerülésének megakadályozására adható felhatalmazás. Ez esetben sincs semmilyen alkotmányos indoka a fogvatartottak és a szabadon lévők közötti különbség-tételnek. A bűncselekmény elkövetésének megakadályozása ezen túlmenően mind a büntetés-végrehajtás, mind pedig az ügyész és a bíróság kötelezettsége a társadalom védelmében, hiszen a közlés tartalmát a fogvatartott és a média közötti kapcsolat ellenőrzése során maguk a büntető hatalom gyakorlására jogosított és kötelezett hatóságok ismerik meg.

2. A Bvtr. 118. §-ának a Bvtr.M. 2. §-ával beiktatott (6) bekezdése az előzetesen letartóztatott esetében nem csupán a közlésre szánt anyag közzétételét, hanem már a nyilatkozat megtételét, azaz az előzetesen letartóztatott és a média közötti kapcsolat létrejöttét is megakadályozhatóvá teszi a nemzetbiztonság, a közbiztonság, mások jóhírneve vagy személyhez fűződő jogainak védelme, a bűnözés megelőzése, az államtitok, a szolgálati titok és egyéb bizalmas adat közlésének érdekében.

A Bvtvr.M. nem érinti a Bvtvr. 118. § (2) bekezdését, amely az előzetesen letartóztatottnak a külvilággal való érintkezését korlátozhatóvá teszi a büntető eljárás eredményessége érdekében. Ugyancsak nem érinti a Be.-ben adott azt az általános felhatalmazást, miszerint az előzetesen letartóztatottal szemben csak olyan korlátozásoknak van helye, amelyeket a büntető eljárás feladatának megvalósítása, vagy a letartóztatást foganatosító intézet rendje szükségessé tesz, továbbá hogy hozzátartozóján kívül más személlyel akár szóban, akár írásban ellenőrzés mellett érintkezhet (Be. 97. §). Ebből az következik, hogy a törvényalkotó az újonnan beiktatott okokból olyan esetben is megakadályozandónak tartja a fogvatartott és a média közötti kapcsolat-felvételt, amikor sem a konkrét büntetőeljárás sikerének veszélyeztetése, sem pedig a büntetés-végrehajtási intézet rendjének és biztonságának esetleges sérelme nem állapítható meg.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint ez a véleménynyilvánítási és sajtószabadság szükségtelen korlátozását jelenti, így alkotmányellenes. Az előzetes letartóztatás okának és céljának alapján elfogadható, hogy az ügyész, illetve a bíróság megakadályozza az előzetesen letartóztatott és a média közötti kapcsolatfelvételt, amennyiben a büntetőeljárás eredményességének, vagy a fogvatartó intézmény rendjének és biztonságának veszélyeztetése megállapítható. Ugyanakkor nincs semmilyen olyan további ok, amely szükségessé tenné a vizsgált alapjogoknak az elítéltekéhez képest szélesebb körű, már a kapcsolat létrejöttét is megakadályozó korlátozását.

3. Az Alkotmánybíróság következetes felfogása szerint az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében rögzített jogállamiság olyan normatív tartalmú alkotmányos érték, amelynek sérelme már önmagában is alkotmányellenessé teheti a jogszabályt. A jogállamiság nem formális - másodlagos, kiegészítő - deklaráció, hanem az Alkotmány tételes szabálya.

Az Alkotmánybíróság több egymást követő határozatában [9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59., 64-65.; 11/1992. (III. 5.) AB határozat (ABH 1992, 77., 80-81., 84.)] részletesen kifejtette, majd számos határozatban megismételte, hogy a jogállam egyik központi és egyben nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Ebből következik az államnak - elsősorban a

jogalkotónak - az a kötelessége, hogy a jogszabályok egyértelműek, kiszámíthatóak, így a címzettek számára előreláthatóak és hatásukban felmérhetőek legyenek. Ugyanakkor a jogalkotó viszonylag széleskörű mérlegelési lehetőséget is adhat a jogalkalmazónak. A jogalkalmazói döntés szempontjait azonban olyan módon kell meghatározni, hogy - amennyire csak lehetséges - a lehető legkisebb körre korlátozza az eltérő vagy az önkényes jogértelmezés lehetőségét. A jogbiztonság megköveteli, hogy a jogalkotó kerülje el túl tág vagy túlságosan határozatlan fogalmak használatát, a jogszabály szövege pedig érthető és világos legyen, és megfelelően értelmezhető normatartalmat hordozzon. A jogszabály-szöveg ilyen jellegű fogyatékoságai különösen sértik a jogbiztonságot akkor, amikor a rendelkezések alkotmányos alapjogok korlátozását teszik lehetővé.

3.1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt azt állapította meg, hogy nem elégíti ki a jogbiztonság követelményeit az, ahogyan a Bvtvr.M. kijelöli a véleménynyilvánítási-, és sajtószabadság előzetes korlátozásának tárgyát. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint nem tükrözi egyértelműen a törvényhozó szándékát és nem határolja be egyértelműen a fogvatartott és a média közötti kommunikáció ellenőrzésére, illetve a fogvatartotti nyilatkozat közlésének megakadályozására felhatalmazott állami szervek hatáskörét az, hogy a szabályozás a "sajtó" útján történő nyilatkozattételre vonatkozik.

Ez a vélemény-, és sajtószabadság előzetes korlátozásánál megengedhetetlen mértékű bizonytalanság forrása lehet. Az Alkotmány 61. § (2) bekezdése kétségtelenül a "sajtó" szabadságának védelméről szól. Az egyes ágazati törvények azonban különböző tartalommal határozzák meg azokat a fogalmakat, amelyeket a jogalkalmazónak az újonnan szabályozni kívánt területtel összefüggésben értelmeznie kell. Az e határozat II/2. pontjában idézett sajtótörvénybeli fogalom-meghatározások (Stv. 20. §) mellett nem lehet figyelmen kívül hagyni például a polgári jognak a sajtó-helyreigazításra vagy a büntetőjognak a "nagy nyilvánosságra" vonatkozó rendelkezéseit [Ptk. 79. §: Btk. 137. § 12. pont].

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a jogbiztonságnak a "sajtó" fogalom fentiek szerinti határozatlanságából adódó sérelmét nem küszöböli ki az, hogy a Bvtvr.M. 1. §-ával a Bvtvr.-be beiktatott 37/B. § (2) bekezdése taxative megjelöli a fogvatartott nyilatkozatának fizikai hordozóját: "írás, kép-, hangfelvétel (a továbbiakban: közlésre szánt anyag)". A törvényhozó csupán a kommunikációs folyamat egyik elemét rögzítette azzal, hogy meghatározta - bár ez is lényeges - hogy "minek" a közlése akadályozható meg. A törvény arra vonatkozó rendelkezésének hiánya, hogy a "sajtó" útján történő nyilatkozat a "közlésre szánt anyag" mikénti közzétételét jelent közelebbről, azaz pontosan a "hol" és "hogyan" (könyvkiadásban, filmforgalmazás, videó-forgalmazás útján, világhálón, stb.) történő közlést lehet megakadályozni - figyelemmel a már létező jogági szabályokra is -, szükségképpen további jogi szabályozást vagy esetenkénti jogalkalmazói értelmezést igényel.

A véleménynyilvánítási szabadság és a sajtószabadság magas alkotmányos értékéből, valamint e szabadság előzetes korlátozása szigorú mércével megítélésének szükségességéből következik annak egyértelmű kötelezettsége, hogy a törvényalkotó ne csupán e szabadság előzetes korlátozhatóságának okait, hanem a korlátozás hatálya alá tartozó közlések körét is pontosan jelölje ki a törvényben. A jogalkalmazói jogértelmezés semmiképpen nem felel meg a

jogbiztonság követelményeinek. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a Bvtvr.-t módosító törvényben kell rögzíteni a fogvatartott média-nyilatkozata megtilthatóságának pontos terjedelmét. A törvényhozó mérlegelési körébe tartozik, hogy a "sajtóra" önálló fogalmi meghatározást ad, vagy pedig utal más törvény fogalmi rendszerére.

3.2. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az államtitokhoz és a szolgálati titokhoz az "egyéb" jelzővel kapcsolt bizalmas adat védelmében a fogvatartottak véleménynyilvánítási szabadságának és a sajtószabadságnak korlátozására a Bvtr.M.-ben adott felhatalmazás - a fogalom tartalmának határozatlansága folytán - sérti a jogbiztonságot, ezért alkotmányellenes.

Az egyéb bizalmas adat többféle értelmezése lehetséges. A megszorító értelmezés esetén a "bizalmas adat" az államtitokról és a szolgálati titokról szóló 1995. évi LXV. törvény 5/G. §-a szerint meghatározott, a nemzetközi kapcsolatokhoz tartozó korlátozottan megismerhető adat. Ugyanakkor nem kizárt az egyéb bizalmas adat körének tág értelmezése sem, hiszen számos törvény további - egyes esetekben egymást, még azonos elnevezés mellett sem teljesen fedő - bizalmas jellegű adatot szabályoz és véd: pl. magántitok-, üzleti-, üzemi-, bank-, értékpapír-, biztosítási-, adótitok. Az adatvédelem köréből e körbe vonható még a személyes adat, a különleges adat stb.

Az alkotmányos alapjogok korlátozása nem tűr meg ilyen jogbizonytalanságot, nem viseli el a jogértelmezés ilyen széles tartományát. A törvényhozás feladata, hogy a fogvatartottak nyilvános közlésre szánt nyilatkozatai esetében - figyelemmel a jogrendszer különböző titok-kategóriáira is - a lehető legnagyobb pontossággal rögzítse az adatok azon körét, amelynek védelme érdekében a közlés megakadályozható. Ennek során támaszkodhat a különféle alapjogokat korlátozó titokvédelemmel kapcsolatban eddig kifejtett alkotmánybírósági álláspontokra.

4. Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy a szabályozás nem terjed ki minden olyan szabadságelvonásra, amelyeknek végrehajtása a büntetés-végrehajtási szervezet feladata. Ilyen a kóros elmeállapotú személyek esetében alkalmazható büntetőjogi intézkedés: a kényszergyógykezelés [Btk. 74. §, Bvtvr. 83-84. §, 9/1979. (VI. 30.) IM rendelet], valamint a büntetőeljárás kényszercselekmény: az ideiglenes kényszergyógykezelés [Be. 98. §, 9/1979. (VI. 30.) IM rendelet].

5. Az Alkotmánybíróság ezt a határozatot a benne foglalt elvi álláspont jelentőségére tekintettel a Magyar Közlönyben közzéteszi.

Dr. Németh János
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Bagi István
alkotmánybíró

Dr. Bihari Mihály
alkotmánybíró

Dr. Czucz Ottó
alkotmánybíró

Dr. Erdei Árpád
előadó alkotmánybíró

Dr. Harmath Attila
alkotmánybíró

Dr. Holló András
alkotmánybíró

Dr. Kiss László
alkotmánybíró

Dr. Kukorelli István
alkotmánybíró

Dr. Strausz János
alkotmánybíró

Dr. Tersztyánszky dr. Vasadi Éva
alkotmánybíró

Dr. Kukorelli István alkotmánybíró párhuzamos indokolása

Egyetértetek a határozat rendelkező részével, amely szerint alkotmányellenes az elítélt, az előzetesen letartóztatott, illetve az elzárást töltő elkövető sajtó útján történő nyilatkozattételének korlátozhatósága a közbiztonság, mások jó hírneve vagy személyhez fűződő jogainak védelme, a bűnözés megelőzése, a szolgálati titok és egyéb bizalmas adat közlésének megakadályozása érdekében. A határozat elsősorban a nyilatkozattétel megtagadásának lehetséges indokait és a külvilággal való kapcsolattartásuk eszközeit vizsgálja. Ezzel szemben úgy vélem, hogy az elsődleges alkotmányossági kérdés az, összhangba hozható-e az Alkotmánnyal és a véleményszabadsággal kapcsolatos korábbi alkotmánybíróági felfogással a nyilatkozatok előzetes engedélyezési rendszerének bevezetése.

1. A kifejezés szabadságát az Alkotmánybíróság a véleményszabadság korlátait vizsgáló alaphatározatában mint az egyén önkifejezésének, személyisége szabad kibontakoztatásának elengedhetetlen módját és az egyén demokratikus társadalomban való részvételének eszközét részesítette többletvédelemben. "[A]z egyéni véleménynyilvánítás, a saját törvényei szerint kialakuló közvélemény, és ezekkel kölcsönhatásban a minél szélesebb tájékozottságra épülő egyéni véleményalkotás lehetősége az, ami alkotmányos védelmet élvez. Az Alkotmány a szabad kommunikációt - az egyéni magatartást és a társadalmi folyamatot - biztosítja, s nem annak tartalmára vonatkozik a szabad véleménynyilvánítás alapjoga." [30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 179.]

Véleményem szerint az egyén önmegvalósítását, autonóm gondolkodásának megnyilvánulását alkotmányellenes módon korlátozza egy olyan engedélyezési rendszer, amely a nézetek, álláspontok nyilvános közlését - tartalmi alapon - akadályozza. A kiemelt alkotmányos oltalomban részesülő véleményszabadság bármely igazolását is fogadjuk el, az előzetes cenzúra bevezetése - egészen szélsőséges esetektől eltekintve - nem lehet indokolt. A szólásszabadság - mint az igazság keresésének, illetve az egyén önkifejezésének elsődleges módja vagy mint a közügyek megvitatásának fontos eszköze - a vélemények szabad, előzetes tartalmi korlátoktól mentes napvilágra kerülését jelenti.

Az Alkotmánybíróság a 20/1997. (III. 19.) AB határozatában vizsgálta a sajtóról szóló 1986. évi II. törvény (a továbbiakban: sajtótörvény) azon rendelkezését, amely lehetővé tette az ügyész számára, hogy valamely sajtótermék vagy irat nyilvános közlésének megtiltását kérje a bíróságtól, illetve a nyilvános közlést ő maga azonnal felfüggeszse, ha az bűncselekményt valósított meg, bűncselekmény elkövetésére hívott fel, közérkölcst sértett vagy mások személyhez fűződő jogainak sérelmével járt, úgyszintén ha az időszaki lapot nyilvántartásba vétel előtt vagy annak hiányában terjesztették. Az Alkotmánybíróság e jogszabályi rendelkezést az önrendelkezési jogra hivatkozással tartotta részben alkotmányosértőnek. A testület azonban azt is megállapította, hogy "az ügyész és a bíróság támadott döntési jogosultságai nem foglalják magukban a sajtótermék útján közölni szánt gondolatok

tartalmának kötelező előzetes közhatalmi ellenőrzését, értékelését és minősítését abból a szempontból, hogy azok sajtótermékként előállíthatók-e. Ezért a támadott döntési lehetőségek nem tekinthetők cenzúrának, tehát azok nem sértik a sajtószabadsághoz való jogot". (ABH 1997, 85, 95.)

Említésre méltó, hogy a sajtótörvény e támadott szakasza a gyakorlatban nem volt alkalmas előzetes cenzúra megvalósítására szemben a most vizsgált, a cenzúra klasszikus esetét jelentő jogszabályi megoldással, az ügyész ugyanis a sajtótörvény alapján - kötelezően előírt előzetes engedélyezési rendszer hiányában - a lapok kinyomtatását követően, azok terjesztését függeszthette fel, vagy a sajtótermék terjesztésének, árusításának utólagos megtiltását kérhette a bíróságtól.

A véleménynyilvánítási szabadság érvényesülésének lényeges garanciája a kifejezésre juttatandó gondolatok előzetes, tartalmi szempontú vizsgálatának tilalma. Olyan eleme ez a szólás szabadságának, amely kifejezett alkotmányos rendelkezés nélkül is e szabadság elengedhetetlen biztosítója. Minthogy a cenzúra a szabad véleménynyilvánításhoz fűződő alapjog legsúlyosabb korlátozását jelenti, a közlés előzetes cenzúrával történő korlátozása csak szélsőséges esetekben, rendkívül szűk körben, pontosan körülhatárolt módon minősülhet alkotmányosnak. Ahogyan arra a köztársasági elnök is utal indítványában, kivételes esetekben a fogva tartásra és az azzal járó sajátos követelményekre (a büntetés-végrehajtási intézet rendjére) tekintettel szükség lehet a nyilatkozattétel előzetes engedélyezésére, de a szólásszabadság korlátozása ebben az esetben sem haladhatja meg a feltétlenül szükséges mértéket.

2. A köztársasági elnök által alkotmányos szempontból kifogásolt, a büntetések és intézkedések végrehajtásáról szóló 1979. évi 11. törvényerejű rendelet módosításáról szóló törvény (a továbbiakban: BvtvrM.) 1. §-ával megállapított 37/B. § (2) bekezdés első mondata alapján az elítélt nyilatkozattételét tartalmazó írás, kép-, és hangfelvétel (a továbbiakban: közlésre szánt anyag) közzétételéhez az országos parancsnok vagy az általa kijelölt személy (a továbbiakban: parancsnok) engedélye szükséges. Az engedélyt ugyanezen bekezdés alapján a parancsnok akkor tagadhatja meg, ha a közlésre szánt anyag a nemzetbiztonságot, a közbiztonságot, mások jó hírnevét vagy személyhez fűződő jogait sérti, vagy az a bűnözés megelőzése, államtitok, szolgálati titok vagy egyéb bizalmas adat közlésének megakadályozása érdekében szükséges.

Az Alkotmánybíróság e jogszabályi rendelkezés alkotmányosságát vizsgáló jelen határozatában megállapította, hogy a közlési szabadság nem lehet kisebb pusztán azért, mert valaki megsértette a büntetéssel fenyegetett jogszabályi tilalmakat vagy előírásokat.

A határozat e megállapításából véleményem szerint az következik, hogy a fogva tartottak esetében is csupán rendkívül szűk körben korlátozható a véleményszabadság, az ugyanis olyan, mindenkit egyformán megillető alapvető emberi jog, amelynek korlátozhatósága nem az egyén élethelyzetétől függ. Önmagában a fogva tartás ténye, a személyes szabadság korlátozása, nem lehet indoka a szólásszabadság szigorúbb korlátozásának. A jogalkotó által társadalomra veszélyesnek minősített szólások büntetőjogi szankciójának kilátásba helyezése a fogva tartottak esetében is elégséges. Nincs ugyanis nagyobb veszélye annak, hogy fogva tartott személy tesz valamely, például államtitkot

vagy mások becsületét sértő nyilatkozatot, mintha ugyanezt egy személyes szabadságában nem korlátozott személy teszi.

3. A köztársasági elnök által kifogásolt BvtvrM. 1. §-ának hatályba lépése a gyakorlatban azt eredményezné, hogy a parancsnok minden egyes, a fogva tartottak által közlésre szánt anyag előzetes tartalmi vizsgálatát elvégezhetné, és annak eredményeképpen döntené el, hogy a nyilatkozat sérti-e a fentiekben felsorolt érdekek valamelyikét, amiért az engedélyt megtagadja, avagy a közlést engedélyezi. Ez a jogszabály, amely a börtönhatóságok számára szinte korlátlan felhatalmazást ad a közölni kívánt gondolatok előzetes tartalmi vizsgálatára, aránytalanul, következképpen alkotmányseítő módon korlátozza az Alkotmány 61. §-ában biztosított véleményssabadságot.

Véleményem szerint törvény meghatározhatja azokat a kivételes körülményeket, amikor az előzetes vizsgálat megengedett, illetve a jogalkotó a terhelt ügyében eljáró bírónak lehetőséget adhat arra, hogy egyedi esetekben mérlegelje a letöltendő szabadságvesztéssel büntetett elítélt nyilatkoziati joga korlátozásának szükségességét. Általános érvénnyel azonban jogszabály nem teheti kötelezővé valamennyi fogva tartott közlésre szánt anyagának előzetes tartalmi ellenőrzését.

Az Országgyűlés által elfogadott, de a köztársasági elnök által még ki nem hirdetett törvény indokolatlanul teszi lehetővé az elítéltek, az előzetes letartóztatásban lévőök és az elzárást töltők véleményének előzetes tartalmi ellenőrzését. Minden egyes fogva tartott személy sajtó útján történő közlésének előzetes, tartalmi szempontú vizsgálata nem minősül szükséges intézkedésnek egy alkotmányos demokráciában.

Budapest, 2001. május 8.

Dr. Kukorelli István
alkotmánybíró