

Az eszmék csatatere

Véleménynyilvánítási szabadság különleges jogrend idején

CSINK LÓRÁNT*

1. Bevezetés

A különleges jogrendi alapjog-korlátozásra hosszú ideig csupán elméleti lehetőségként számítottunk. Pusztán teoretikus kérdés volt, hogy melyik különleges jogrend idején milyen intézkedések vezethetők be és azok hogyan érintik az alapjogainkat, de megvalósulásukra 2020 tavaszáig aligha gondoltunk. Azóta a pandémia, napjainkban pedig a közvetlen szomszédunkban dúló háború rámutatott: a különleges jogrend valós és közeli jelenség, mint ahogy alapjogainknak a korábbinál jelentősebb mértékű korlátozása is.

Az a kérdés, hogy miképp érvényesül a véleménynyilvánítási szabadság különleges jogrend idején, mind az egyén, mind a közösség szintjén felvethető. Az előbbi szempontjából úgy, hogy milyen okból és mértékben kell feladnunk a „beszéd szabadságát”, egyáltalán legitim-e a korlátozás. Az ukrajnai események megerősítették, hogy a háború nem csupán a harcmezőkön zajlik, hanem kommunikációs fronton is: a szembenálló erők saját üzenetüket kívánják sulykolni, a maguk narratíváját akarják erősíteni. Ilyen helyzetben különösen fontos kérdés, hogy a háborús propaganda elhallgattatása vagy annak szabad terjesztése szolgálja-e jobban a demokráciát.

A jelen tanulmány nem ígér biztos megoldást, csupán szempontokat kíván nyújtani, amelyekkel közelebb juthatunk a válaszhoz. Elsőként bemutatja a különleges jogrendi alapjog-korlátozás dogmatikai hátterét és a véleménynyilvánítási szabadság védelmi körét, majd három, a pandémia idején hozott alkotmánybírói határozatot értékel. Ezt követően elemzi a korlátozással védett alkotmányos értéket, felhossa a pro és kontra érveket és az azokra adható válaszokat. Hipotézisként nem fogalmazhat meg mást, mint hogy a véleménynyilvánítási szabadság különleges jogrendi korlátozására sincs általános szabály: mind a különleges jogrend, mind a közlés jellege befolyásolja, hogy az alapjog gyakorlásának vagy korlátozásának kell-e inkább teret engedni.

* Egyetemi tanár, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar.

Köszönettel tartozom a Nemzeti Közszerzői Egyetem Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzási Kutatóműhelye résztvevőinek az *Alapjogok a különleges jogrendben* című műhelybeszélgetésen (2022. május 23.) elhangzott inspiráló gondolatokért.

2. A véleménynyilvánítási szabadság és különleges jogrendi korlátozása

2.1. A véleménynyilvánítás célja és jelentősége

A gondolatközlés és a tájékozódás, azaz az információ közlése természetes emberi igény. Épp ezért az emberek közötti interakció, a tartalmas társadalmi érintkezés mellőzhetetlen eszköze annak, hogy az emberi társadalom formálja természeti és társadalmi környezetét.¹ Nem létezhet társadalom információcsere, a szó tágabb értelmében vett beszéd nélkül.² Épp ezért a véleménynyilvánítás szabadsága a legalapvetőbb politikai jog, amely biztosítja a társadalom tagjai számára a közéleti vitákban való részvétel lehetőségét. Mivel e jogon keresztül formálható a közvélemény, ez a jog a demokrácia alapja és lényegi követelménye is.³ A közvélemény formálásának lehetősége pedig összefügg a népszuverenitással: az egyéneknek joguk van arra, hogy formálják az államot, amelyben élnek. A véleménynyilvánítás szabadsága a demokratikus társadalomban nem csupán az egyén szellemi kibontakozását és önmegvalósulását szolgálja, hanem széles körű közérdekű rendeltetés betöltésére hivatott, amelynek középpontjában az a szerep áll, hogy a vélemény szabad áramlása és ütközése révén alakulhasson a közvélemény, a közhatalmi szervek működésének kritikai értékelése és tárgyilagos mérlegelése, a közérdekű ügyekben való társadalmi állásfoglalás.⁴

A véleménynyilvánítás szabadságának tárgya a kommunikáció: gondolatok közlése és másokkal való megosztása. A tétel megfordítva is igaz: nem tartozik a véleménynyilvánítás szabadságának oltalma alá az olyan – nyelvtani értelemben – beszéd vagy üzenet, amely nem kommunikációs tartalmú.⁵ A véleménynyilvánítás szabadsága nem pusztán arra biztosít szabadságot, hogy kimondjuk a gondolatainkat, hanem arra is, hogy azokat közöljük másokkal, megosszuk velük az információt. Épp ezért a véleménynyilvánítás szabadsága is kollektív jog; egyedül nem gyakorolható, szükséges legalább még egy ember, akinek az információt továbbítjuk. A másik oldalról kijelenthető: nemcsak az a véleménynyilvánítás szabadságának a korlátozása, ha valaki nem mondhatja el a véleményét, hanem az is, ha akár a kommunikációs csatornától, akár a célközönségtől megfosztják. Gyakorlati példával: egy e-mail-fiók vagy egy közösségi profil letiltása ugyanúgy a véleménynyilvánítás korlátozása, mint ha a vélemény tartalmát kívánná valaki cenzúrázni.⁶

¹ ÁDÁM Antal: A tömegközlés alkotmányi szabadsága. *Acta Humana*, 30. (1998) 10.

² Szemléletes példa erre a bibliai Babel tornya (1Móz 11): ahogy az emberek nem értették egymás nyelvét, megszűnt a társadalmi interakció, a közös cél (a toronyépítés) megghiúsult, és mivel „szétszéledtek”, megszűnt maga a társadalom is.

³ Péter SMUK: The constitutional guarantees of democratic political discourses and their regulation in Central Europe. In András KOLTAY (szerk.): *Comparative Perspectives on the Fundamental Freedom of Expression*. Budapest, Wolters Kluwer, 2015, 89.

⁴ ÁDÁM i. m. (1. lj.) 8.

⁵ Erre hoz példákat KOLTAY András: A véleménynyilvánítás szabadsága. In JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Alkotmányjog rovat, rovszerkesztő: BODNÁR Eszter – JAKAB András) <https://bit.ly/3fQdGi7> (2018) [4]–[5].

⁶ CSINK Lóránt: „IX. cikk.” Véleménynyilvánítás szabadsága. In CSINK Lóránt (szerk.): *Alapjogi kommentár az alkotmánybírói gyakorlat alapján*. Budapest, Novissima, 2021, 94.

A véleménynyilvánítás szabadságának a tárgya (a vélemény) jellemzően politikai természetű abban az értelemben, hogy társadalmi, közéleti kérdésekre vonatkozik. Az alapjog természetesen nem szűkíthető le a politikai nézetekre: a véleménynyilvánítási szabadság a nem közéleti természetű álláspontokra is kiterjed. Mégis mind rendszertanilag, mind történetileg az az érteleme a véleménynyilvánítás szabadsága védelmének, hogy a társadalom valamennyi szegmensének kérdései megvitathatók legyenek. Figyelembe kell tehát venni, hogy az ilyen értelemben politikai nézetek esetében nagyobb érdek fűződik a kérdés megvitathatóságához, így fokozott alkotmányi védelem tűnik szükségessé.

A politikai vélemény fogalma ebben a kontextusban nem azt jelenti, hogy a vélemény valamilyen ideológiához vagy pártpolitikához kapcsolódik, hanem hogy érinti a közéletet, a társadalmat. Az ebben az értelemben politikai véleményt az Alaptörvény fokozottan védi, ami azt jelenti, hogy csak kivételes esetben korlátozható az ilyen tartalmú vélemény nyilvánítása. A közéleti közlések fokozott védelme a történeti okokon túl azzal is indokolható, hogy a véleménynyilvánítás szabadsága a demokrácia egyik legfontosabb biztosítója: csak az a társadalom maradhat szabad, amelyik „kibeszélheti” saját közéletét, amelyikben helye van a kormányzati cselekvések értékelésének és az alternatív nézetek hangoztatásának.⁷ Nem véletlen, hogy a diktatúrák ezt az alapjogot korlátozzák először.

2.2. A vélemény tartalma

Az alkotmányjogi szakirodalom és joggyakorlat evidenciaként tartja számon a véleménynyilvánítás szabadságának tartalomsemlegességét, helyeselve az Alkotmánybíróság sommás kijelentését, mely szerint „nem a vélemény védett, hanem a véleménynyilvánítás ténye” [30/1992. (V. 26.) AB határozat]. Ezt követően azonban kikapuk következnek, rámutatva egyes esetekre, amikor a formálisan beszédként megjelenő közlés nem vagy nem azonos mértékben védett, mint más közlések.

Az egyik gyakorlatias esetkör a többségi és a kisebbségi vélemények megkülönböztetése. Alkotmányjogi értelemben közömbös, hogy a kifejtett vélemény népszerű-e vagy sem, kisebbségi vagy többségi vélemény-e, mégsem hagyható figyelmen kívül, hogy a többségi vélemény jellemzően nem szorul védelemre, hiszen az egyezik a közfelfogással. Jóval veszélyesebb a többségnek nem tetsző, kisebbségi vélemények hangoztatása: több atrocitással, hátrátétellel kell számolnia annak, akinek a véleményén a többség megütközik, ezért a gyakorlatban a kisebbségi vélemény fokozottabb védelmet igényel. Nem hagyható figyelmen kívül az sem, hogy a társadalomban folyamatosan változik, hogy mi a többségi és mi a kisebbségi vélemény. Ötszáz évvel ezelőtt a többségi vélemény az volt, hogy a Föld lapos és nem mozog (Galileo Galilei sokat tudna mesélni a véleménynyilvánítási szabadságról és a kisebbségi vélemény védelméről, ha élne). A száz évvel ezelőtti többségi vélemény szerint a nőknek nincs szavazati joguk, nem szólhatnak bele közéleti kérdésekbe. Napjainkban persze mindkét álláspont tarthatatlan és vállalhatatlan, de semmilyen alapunk nincs arra, hogy kijelentsük: a ma többségnek tartott vélemények

⁷ Uo., 97.

száz vagy ötszáz év múlva (vagy akár holnap) is többségi vélemények lesznek. A kisebbségi véleményeket nem kizárni kell a társadalmi diskurzusból, hanem fokozottabban védeni.⁸

A másik, a tartalomnak jelentőséget tulajdonító álláspont szerint egyes „silány értékű” vagy károsnak vélt vélemények vagy kívül esnek az alapjog hatókörén, vagy fogalmilag a véleménynyilvánítás szabadságának oltalmi körébe tartoznak, de azok védelme kisebb.⁹ Az alkotmánybírószági gyakorlat egyes közléseket nem tekint a véleménynyilvánítási szabadság hatókörébe tartozónak: „csak és kizárólag az érintett személy lejárására irányuló, egyfajta szitokszóként megjelenő forma nem tartozik a véleménynyilvánításhoz való jog gyakorlásának alkotmányosan védett körébe.”¹⁰ Ha viszont az üzenetnek van kommunikációs tartalma, és nem csupán öncélú gyalázkodás, akkor „a sértő, erős kifejezések (adott esetben a trágár kifejezések is) a védelmi körbe tartoznak, a véleménynyilvánítás korlátját ez esetben csak az emberi méltóság érinthetetlen magva jelenti.”¹¹

Az Alkotmánybíróság kezdeti, a 30/1992. (V. 26.) AB határozatban megfogalmazott gyakorlatának az volt a lényege, hogy a sértő, morálisan értéktelen beszédekkel szemben nem elsősorban a jognak (és különösen nem a büntetőjog) kell fellépnie. A határozat a következőre mutatott rá:

A létrejött sajtószabadságban senki nem hivatkozhat külső kényszerre, aki a nyilvánosság elé lép, minden sorral, amit leír, magát adja és teljes erkölcsi hitelét kockáztatja. Politikai kultúra és egészségesen reflektáló közvélemény csakis öntisztulással alakulhat ki. Aki tehát gyalázkodik, magát bélyegzi meg, és lesz a közvélemény szemében „gyalázkodó”. A gyalázkodásra bírálat kell, hogy feleljen.¹²

Kérdés persze, hogy kialakult-e efféle politikai kultúra. Az általános felfogás az, hogy nem: napjainkra egyértelművé vált, hogy nem alakult ki egy olyan társadalmi diskurzus és norma-rendszer, amelyben a szélsőséges, előítéletes, gyűlölködő megnyilvánulásokat „szalonképtelenként”, elfogadhatatlanként minősítené a mértékadó többségi közbeszéd.¹³

Az ezt követő jogirodalom és joggyakorlat természetesnek tartotta, hogy a társadalmi megütközést keltő véleménynyilvánítások (például önkényuralmi jelkép használata, holokausztagadás, rémhírterjesztés) is az alapjog hatókörébe tartoznak, és alapjogi mérlegelés alapján kell döntést hozni arról, hogy helye van-e a véleménynyilvánítási szabadság korlátozásának.

⁸ CSINK Lóránt: Családmodellek, gyűlöletbeszéd és véleményszabadság. A tolerancia 50 árnyalata. In SZÉKELY László (szerk.): „Ha majd a jognak asztalánál / Mind egyaránt foglal helyet...” *Tanulmányok az ENSZ Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata aláírásának 70. évfordulója tiszteletére*. Budapest, Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, 2018, 13.

⁹ A hatókör és védelem megkülönböztetése tekintetében lásd TÖRÖK Bernát: A közlések alkotmányos alapértéke a szólásszabadság magyar koncepciójában. Mit fed le a véleménynyilvánításhoz való jog hatálya? In KOLTAY András – TÖRÖK Bernát (szerk.): *Sajtószabadság és médiajog a 21. század elején*, 2. Budapest, CompLex, 2015, 206. Hasonló tartalommal Klein Tamás hatókör helyett a hatály fogalmat használja, KLEIN Tamás: Rémhírterjesztés gyakor és ma. In RIXER Ádám (szerk.): *A járvány hosszú távú hatása a magyar közigazgatásra*. Budapest, KRE ÁJK, 2021, 112.

¹⁰ 1/2015. (I. 16.) AB határozat, indokolás [35].

¹¹ 3322/2019. (XI. 26.) AB határozat, indokolás [25].

¹² ABH 1992, 167., 180.

¹³ SZAJBÉLY Katalin: Összegeyztethető-e a gyűlöletbeszéd a véleménynyilvánítás alkotmányos alapjogával Magyarországon? In TRÓCSÁNYI László (szerk.): *Dikaiosz logosz*. Szeged, Pólay Elemér Alapítvány, 2012, 131.

3. Az Alkotmánybíróság gyakorlata a véleménynyilvánítási szabadság különleges jogrendi korlátozhatóságáról

3.1. Az Alaptörvény különleges jogrendi jogkorlátozó szabálya

Az Alaptörvény – a korábbi Alkotmánnyal lényegében azonos tartalommal – részletes szabályozást ad az egyes különleges jogrendekről, meghatározva

- kihirdetésének lehetséges okát,
- azt, hogy mely szerv jogosult eljárni,
- a különleges jogrend (többnyire meghosszabbítható) határidejét,
- néhány garanciát, továbbá
- általános felhatalmazást ad különleges intézkedések bevezetésére.

A téma szempontjából a legutóbbi a legfontosabb: az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdése azt mondja ki, hogy különleges jogrend idején az alapjogok gyakorlása – az emberi méltósághoz való jog, a kínzás tilalma és a büntetőeljárás garanciák kivételével – felfüggeszthető, vagy az I. cikk (3) bekezdésén (azaz az általános alapjogi teszten) túli mértékben is korlátozható.

Ennek jelentéstartalmát három, a járványügyi veszélyhelyzet idején hozott alkotmánybíró-sági határozat alapján vizsgálom: a rémhírterjesztés büntetőségét elbíráló 15/2020. (VII. 8.) AB határozat (a továbbiakban: Abh1.), a közérdekű adatigénylés határidejének meghosszabbíthatóságáról döntő 15/2021. (V. 13.) AB határozat (a továbbiakban: Abh2.) és az általános gyülekezési tilalmat kimondó 23/2021. (VII. 13.) AB határozat (a továbbiakban: Abh3.) alapján. Mindhárom döntés közvetve vagy közvetlenül a véleménynyilvánítás szabadságához kapcsolódik: vagy azon a kérdésen keresztül, hogy megoszthatók-e a veszélyhelyzettel kapcsolatos riasztó, hamis információk (Abh1.), vagy azon, hogy hozzáférhetők-e a döntés alapjául szolgáló információk (Abh2.), vagy azon, hogy helye van-e a közös, demonstratív véleménynyilvánításnak, a gyülekezésnek (Abh3.)

3.2. Rémhírterjesztés különleges jogrend idején

A koronavírus első hulláma idején a törvényhozó a rémhírterjesztés büntetőjogi tényállását a következővel egészítette ki: „Aki különleges jogrend idején nagy nyilvánosság előtt olyan valótlan tény vagy való tényt oly módon elferdítve állít vagy híresztel, amely alkalmas arra, hogy a védekezés eredményességét akadályozza vagy megghiúsítsa, büntetést követ el.” Az Abh1. indítványozója szerint „a közügyek megvitatása nem állhat le egy egészségügyi krízishelyzet során sem, sőt ilyen helyzetben kiemelt jelentősége van a plurális vitának, amelyhez hozzá kíván járulni” (indokolás [4]). Felvetette, hogy a Covid-19-járvánnyal kapcsolatban az orvostudomány képviselői sincsenek mindig egységes állásponton, így sokszor nem lehet eldönteni, mi minősül valótlan állításnak és mi nem. Külön kitért a fogalmak bizonytalanságára: „A nyomozó hatóság nincs abban a helyzetben (legalábbis az esetek nagy részében), hogy eldöntse, hogy egy akár hamis vagy elferdített szóolás jelenleg alkalmas-e a védekezés akadályozására, azt akár legjobb szándékkal is az esetek túlnyomó többségében önkényesen fogja alkalmazni – de legalábbis ennek reális esélye fennáll” (indokolás [10]).

Az Abh1. a jogfogalmak bizonytalanságára való hivatkozást nem látta megalapozottnak; nem gondolta, hogy a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (Btk.) módosításában használt fogalmak eleve értelmezhetetlenek és ezért alkalmazhatatlanok lennének (indokolás [43]). Rámutatott ugyanakkor arra, hogy a tiltás „csak a tudottan valótlan (vagy elferdített) tényállításokra vonatkozik, kritikus véleményekre nem. Kiforrott joggyakorlat van arra vonatkozóan, hogy ezeket a védett vélemények körébe kell utalni, és mivel a járványügy jelenleg a legfontosabb közügyeink közé tartozik, ezért a tételes jogi normák keretei között a legszigorúbb védelmet kell az e tárgyat érintő közéleti viták számára biztosítani” (indokolás [49]). Arra következtetett, hogy „a Btk. új tényállása csak az abban foglalt szándékos magatartásokat rendeli büntetni, és nem más, vagyis az új tényállás hatálya nem terjedhet ki a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatásra” (indokolás [59]). Az Abh1. az indítványt elutasította, de alkotmányos követelményként állapította meg, hogy „a tényállás csak az olyan tény közlését fenyegeti büntetéssel, amelyről az elkövetőnek a cselekmény elkövetésekor tudnia kellett, hogy hamis, vagy amelyet maga ferdített el, és amely a különleges jogrend idején a védekezés akadályozására vagy megghiúsítására alkalmas”.

Az Abh1. a jogirodalomban is komoly visszhangot váltott ki. A vitapontok elsősorban azok voltak, hogy egyáltalán védett-e a tudatosan hamis tényállítás közveszély helyszínén vagy különleges jogrend idején, továbbá hogy önmagában a különleges jogrend igazolja-e a szólásszabadság korlátozását, vagy az adott helyzetre vonatkozóan kell közvetlen és valós veszélynek (*clear and present danger*) fennállnia, hogy a korlátozás igazolható legyen. Büntetőjogi megközelítésben Domokos Andrea úgy fogalmazott, hogy „a tudatos valótlanságok, ferdtések, torzítások, manipulációk nem védendő értékek”.¹⁴ Az alkotmányjogi álláspont ugyanakkor sokkal inkább az, hogy „a közéleti vitákat és a kritikus véleményeket a rémhírterjesztés üldözése nem fojthatja el”.¹⁵ Még izgalmasabb az a kérdés, hogy a köznyugalom sérelmének milyen szintű veszélye indokolhatja a véleménynyilvánítás szabadságának korlátozását, és hogy a különleges jogrend (vagy a közveszély mint helyszín) eleve azt jelenti-e, hogy a köznyugalom fenntartásához erősebb közérdek kapcsolódik. Török Bernát – az Abh1. előtt írt tanulmányában – arra az álláspontra helyezkedik, hogy a köznyugalom sérelmének nyilvánvaló és közvetlen veszélye *ab ovo* fennáll közveszély helyszínén (és vélhetően különleges jogrend idején is),¹⁶ és ugyanezt gondolja Klein Tamás is.¹⁷ Koltay András szerint viszont a köznyugalom sérelme még különleges jogrend idején sem automatikus, hanem azt esetről esetre igazolni kell.¹⁸ Sarkos álláspontot képvisel Drinóczi Tímea, aki szerint az Abh1. indítványát jogbiztonsági alapon kellett volna elbírálni, és a „védekezés eredményessége” kifejezés bizonytalansága miatt megsemmisíteni azt.¹⁹

¹⁴ DOMOKOS Andrea: Egyes, a járványhoz kapcsolódó büntetőjogi szabályok különleges jogrend idején. *Glossa Iuridica*, 2020. különszám, 80.

¹⁵ KOLTAY András: A rémhírterjesztés büntethetőségének alkotmányosságáról. *In Medias Res*, 2020/2., 338.

¹⁶ TÖRÖK Bernát: *Szabadon szólni, demokráciában*. Budapest, HVG-ORAC, 2018, 101.

¹⁷ KLEIN i. m. (9. lj.) 119.

¹⁸ KOLTAY i. m. (15. lj.) 331.

¹⁹ DRINÓCZI Tímea: Az Alkotmánybíróság határozata a különleges jogrend idején megvalósuló rémhírterjesztésről. *Jogesetek Magyarázata*, 2021/1., 9.

3.3. Információszabadság és különleges jogrend

Az Abh2. volt az egyik legelső határozat, amely a különleges jogrend idején történő alapjogkorlátozás lehetőségét elemezte. E határozatban az Alkotmánybíróság Szél Bernadett országgyűlési képviselői indítványára, az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti közvetlen panasz keretében vizsgálta azt a veszélyhelyzeti kormányrendeletet, amelyik lehetővé tette a közérdekű adatigénylés teljesítésére nyitva álló határidő kétszer 45 napra való meghosszabbítását. Az Abh2.-nek két eljárási kérdést kellett megválaszolnia az érdemi vizsgálat előtt: egyrészt egyáltalán korlátozza-e az információszabadságot az a norma, amely csupán a határidővel kapcsolatban állapít meg szabályt, másrészt hogy az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdése lehetővé teszi-e egyáltalán az alapjog korlátozásának tartalmi felülvizsgálatát.²⁰

Az Abh2. mindkét kérdésre igennel válaszolt. Az elsővel összefüggésben kimondta:

a közérdekű adat megismeréséhez való jog esetében lényeges kérdés az időszerűség. Számos információ az idő múlásával veszít az értékéből, aktualitását veszti, és nem, vagy csak kisebb mértékben képes hozzájárulni a közéleti véleményformáláshoz. Ugyan az Alaptörvényből nem olvasható ki rögzített határidő, de egyértelmű: egy abszurd módon hosszú (több hónapos, éves) válaszadási határidő teljesen ellehetetlenítené a közérdekű adatigénylés célját (indokolás [28]).

Épp ezért az eljárási korlát (a határidő meghosszabbodása) közvetlenül összefügg az alapjog tartalmával, így tartalmi alkotmányossági vizsgálat alá vonható.

Az alapjog különleges jogrendi korlátozásának tartalmi vizsgálata pedig azért bírt jelentőséggel, mert az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdése nem sorolja fel az információszabadságot (Alaptörvény VI. cikk) az érinthetetlen alapjogok között, így szövegszerűen olyan értelmezés is levezethető (lett volna), hogy akár teljesen felfüggeszthető az alapjog, így értelemszerűen az alkotmányossági vizsgálat is kizárt. Az Alkotmánybíróság – a szövegekötött értelmezés helyett – részben teleologikus, részben rendszertani érveket hozott fel a tartalmi vizsgálat mellett. Egyrészt kimondta, hogy

az alkotmányozónak nem volt célja a különleges jogrendi jogalkotót felhatalmazni sem arra, hogy a veszély leküzdésével össze nem függő alapjog-korlátozást vezessen be, sem arra, hogy egyes alapjogokat jobban korlátozzon, mint amennyire a rendkívüli körülmény indokolja. A korlátlan vagy korlátozhatatlan hatalom eleve ellentétes az Alaptörvény szellemiségével, még különleges jogrend idején is (indokolás [33]).

Vagyis azért nem lehet teljesen felfüggeszteni az információszabadságot, mert az nem lehetett a jogalkotó célja. A rendszertani érv pedig az volt, hogy maga az Alaptörvény utal a külön-

²⁰ A határozathoz csatolt különvéleményekből az olvasható ki, hogy az indítvány befogadhatósága is vitapont volt, ami azért is meglepő, mert a többségi határozat szerint az indítványozó mellékletekkel igazolta, hogy adatigénylése van folyamatban (indokolás [16]), másrészt az indítványozó közismerten „rutinos adatigénylő”, aki számos esetben tájékoztatta a közvéleményt arról, hogy milyen információt kért, illetve szerzett meg.

leges jogrendi törvényekre, amelyek meghatározzák a korlátozást, azaz ha a korlátozásra adott felhatalmazás teljes körű lenne, nem kellene törvényben szabályozni.

Az Abh2. kimondta, hogy „az Alaptörvényből tehát nem következik, hogy veszélyhelyzet idején akár az összes alapjog automatikusan felfüggeszthető lenne, az emberi élet és méltósághoz való jog, a kínzás tilalma és a büntetőjogi garanciák kivételével” (indokolás [34]). Ezt követően pedig az Alkotmánybíróság az információs szabadság korlátozását az *általános alapjogi teszt* alapján vizsgálta: azt nézte, hogy a korlátozásnak van-e legitim célja, szükséges és arányos-e. Till Szabolcs a döntést úgy értékeli, hogy az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdésének „mértéken túl” szövegrésze nem eredményez szigorúbb alapjogi standard igényt.²¹ Az Abh2.-ből tehát az olvasható ki, hogy különleges jogrend idején is ugyanazt a tesztet kell alkalmazni, mint egyébként: a különleges helyzet más kontextust ad a vizsgálatnak, befolyásolja a mérlegelés eredményét, de nem magát a tesztet.

Till megjegyzi, hogy az Abh2. „a különleges jogrendi szabályrendszer jövője szempontjából [...] lehetővé teszi egy olyan szabályozási igény megerősítését, amely a korlátok kazuisztikus szabályozása és a hiányzó elemek kampányszerű, utólagos pótlása helyett az értelmezési elveken alapuló mérlegeléssel kombinált szabályozási keretek felé mozdul el”.²² Ugyan feltétlenül kívánatosnak tűnik, hogy ne egyedileg, hanem általánosságban kerüljön meghatározásra, hogy milyen alapjog-korlátozás megengedett különleges jogrend idején, és hogy e jogkorlátozások alkotmányossága milyen szempontok szerint ítéltethető meg, de az Abh2. tartalmát az alkotmánybírósági gyakorlat nem szilárdította meg. Sőt – mint az az Abh3.-ból kitűnik – később visszatért a szövegkötött értelmezéshez.

3.4. Gyülekezési szabadság különleges jogrend idején

Az Abh3. alapjául szolgáló tényállásban a Szivárvány Misszió szervezett rendezvényt a gyermekvédelmi törvény elleni tiltakozásul. A rendezvény autós tüntetés volt, azaz nem járt a résztvevők közötti fizikai kapcsolattal, azonban ez is a gyülekezési jog hatálya alá tartozott, így vonatkozott rá a veszélyhelyzeti intézkedésként elrendelt gyülekezési tilalom. Ennek megfelelően az alkotmányossági kérdés az volt, hogy a különleges jogrend idejére elrendelt általános gyülekezési tilalom összhangban van-e az Alaptörvénynek a gyülekezés szabadságát deklaráló cikkével. Az ügy érdekessége (és alkotmányossági szempontból fontos körülménye), hogy bár az általános szabály (a gyülekezési tilalom) a járvány terjedésének megakadályozását célozta, az egyedi ügyben tartott gyülekezésnek semmilyen járványügyi kockázata nem volt. Ez utóbbi körülményt az Abh3. egyáltalán nem vette figyelembe, és kizárólag a szabály alkotmányosságával foglalkozott. Ezzel összefüggésben a többségi határozat álláspontja az volt, hogy

a gyülekezéshez való jog gyakorlása – a rendhagyó eseteket leszámítva – emberek egy időben és térben való jelenlétét feltételezi, ami járványügyi szempontból kockázatot rejt magában. Figyelembe

²¹ TILL Szabolcs: Az Alkotmánybíróság döntése a közérdekű adatigénylések eljárási határidejéről. *Jogesetek Magyarázata*, 2021/4., 7.

²² Uo., 10.

kell venni továbbá azt is, hogy a gyülekezésen ténylegesen részt vevők számát előzetesen csak megbecsülni lehet: mivel egy rendezvényhez bárki szabadon csatlakozhat, nem zárható ki annak lehetősége sem, hogy a gyülekezésen többen lesznek jelen (esetleg az eredetileg tervezett létszám többszöröse), amivel párhuzamosan értelemszerűen a járványügyi kockázat is növekszik. Épp ezért – a jelenlegi szabályozás alapján – egy kis létszámmal bejelentett gyülekezés is tömegrendezvényé válhat, sokszorozva a kockázatot (indokolás [30]).

Ez az állítás általában a gyülekezésekre igaz, de a konkrét ügyre nem volt az.

Az Abh3. célszerűségi kérdésnek tekintette, hogy milyen intézkedések szükségesek a járvány megfékezéséhez, azt viszont már alkotmányossági kérdésnek, hogy a jogalkotó rendszere-n vizsgálja-e az intézkedés fenntartásának indokoltaságát.

A veszélyhelyzeti jogalkotónak folyamatosan figyelemmel kell kísérnie, hogy egy alapjog általános felfüggesztése valóban elengedhetetlen eszköze-e a különleges jogrenddel elérni kívánt célok eléréséhez. Nem a veszélyhelyzet kihirdetése, hanem a veszélyhelyzetre okot adó különös körülmény igazolja az alapjogok korlátozását. Valamely alapjog gyakorlásának teljes kizárása nem igazolható önmagában a veszélyhelyzettel, hanem visszatérően dönteni kell arról, hogy valóban indokolják-e a körülmények az alapjog felfüggesztését (indokolás [36]).

Az Abh2. és az Abh3. közötti lényeges különbség, hogy bár mindkettő elfogadja, hogy különleges jogrend idején is van mércéje az alapjogok korlátozásának, a két döntés más tesztet alkalmaz: az Abh2. szükségességi-arányossági alapon alkotmányossági vizsgálatot folytatott, az Abh3. pedig a lényeges tartalom és szükségesség mellett a korlátozás alkalmasságára helyezte a hangsúlyt, amelynek a vizsgálatát elsősorban jogalkotói (azaz politikai) kérdésnek tekintette. Az Abh3. figyelmen kívül hagyta az az indítványozói felvetést, hogy egyes esetekben a jogalkotó kivételt tesz az összejövetel tilalma alól (temetés, vallásszabadság gyakorlása, sportrendezvény), és vajon lehet-e különbséget tenni a különböző célú összejövetel korlátozhatóságánál. Az Abh3.-nak figyelembe kellett volna vennie, hogy az emberek csoportosulásának többféle oka lehet. Egyes esetekben a csoportosulás nem közvetlenül egy alapjog gyakorlása (baráti találkozó, sportolás), más esetekben viszont személyek azonos időben és helyen történő összejövetele egy alapjog gyakorlását jelenti (vallásszabadság, a gyülekezés szabadsága). Járványügyi szempontból egyértelműen kijelenthető: a vírus terjedésére nincs kihatással az, hogy egy csoportosulás résztvevői milyen célból gyűlnek össze. Ebből következik, hogy akár alapjog gyakorlása is felfüggeszthető a veszélyhelyzet idején.

A kormánynak arra van szabadsága, hogy a járvány elleni védekezés jegyében megtiltsa személyek azonos helyen és időben való összegyűlését, csoportosulását. Azt azonban nem teheti meg, hogy alapjog gyakorlását megvalósító csoportosulást inkább tilt, mint olyan csoportosulást, amely nem valósít meg alapjoggyakorlást. Úgy vélem, hogy ha a szabályozási környezetből egyértelműen az derül ki, hogy csak az alapjog gyakorlására vonatkozik teljes tilalom, míg más hasonló magatartások esetében a kormány nem tart szükségesnek azonos súlyú korlátozást, akkor megállapítható, hogy az alapjogot korlátozó szabály nem felel meg a szükségesség követelményének. Erre tekintettel egyetérték Szalay Péter alkotmánybíró párhuzamos indokolásával, amely szerint a gyülekezési jog gyakorlásának generális tilalma helyett olyan differenci-

áltabb szabályozás lett volna alkotmányosan igazolható, amely az alapjoggyakorlás és a járvány elleni védekezés szempontjait egyaránt érvényesíti (indokolás [57]).

4. Korlátozni vagy nem korlátozni? Ez itt a kérdés...

A különleges jogrendi véleménynyilvánítási szabadság fő kérdése, hogy alkotmányosan elhallgattathatók-e egyes vélemények. Ehhez elsőként azt kell megvizsgálni, hogy ezek a vélemények az alapjog védelmi körébe tartoznak-e, és ha igen, akkor azt, hogy a különleges jogrend ténye mennyiben érinti az alapjog gyakorolhatóságát, végül pedig azt, hogy az alapjog korlátozásának vagy gyakorlásának kell-e teret engedni.

A három vizsgált alkotmánybíróági döntés egyikében sem volt vitatott a kommunikációs célzat. Ezt általánosítva kijelenthető, hogy a véleménynyilvánítási szabadság védelmi köre nem változik: különleges jogrend idején is védi az Alaptörvény IX. cikke a kommunikatív célú beszédet és a tetteges véleménynyilvánítást. A pandémia idején felmerült, alapjogi relevanciát mutató véleménynyilvánítások mindegyike kommunikatív célú volt. Egyes véleménynyilvánítások egyedi kormányzati intézkedéseket kifogásoltak (például maszkviselés, védőoltás), más véleménynyilvánítások viszont épp a kormányzati intézkedések hiányát.²³ Megint más véleménynyilvánítások nem a járványhelyzeti, hanem egyéb kormányzati intézkedések ellen fogalmazódtak meg (például a gyermekvédelmi törvény elleni tüntetés, pedagógussztrájk). Mindegyik esetre megállapítható: a vélemény az Alaptörvény IX. cikkének védelmi körébe tartozik. Ráadásul mindegyik esetben közéleti-társadalmi kérdés megvitatására irányult a vélemény, ezért az Alaptörvény fokozott védelmét élvezik, így szűkebb körben van helye a korlátozásnak. Emellett kiindulópontnak tekinthetjük azt is, hogy – mivel mindegyik a többségi kormányzat intézkedése ellen fogalmazódott meg – ezek a vélemények kisebbségi vélemények, így gyakorlatias szempontból is erősebb védelmet érdemelnek. Az állapítható meg tehát, hogy a példaként felhozott különleges jogrendi vélemények nem csupán a védelmi körbe tartoznak, hanem két okból is fokozott védelmet igényelnek.

A védelmi kör meghatározását követően azt kell vizsgálni, hogy a különleges jogrend lehetővé teszi-e az alapjog gyakorlásának felfüggesztését. E tekintetben a három vizsgált határozat tanulságai különböznek. Az Abh1. és az Abh2. tágabb teret engedett az alapjog-gyakorlásnak, és a korlátozási lehetőséget megszorítóan értelmezte, az Abh3. viszont a gyülekezési szabadság teljes felfüggesztését sem tekintette alaptörvény-ellenesnek. Közös volt a három döntésben, hogy nem tekintették az alapjog felfüggesztését automatikusnak, nem gondolták, hogy a kormánynak szabad kártyája lenne tetszőlegesen felfüggeszteni az alapjogokat. Egyes esetekben nem zárható ki a véleménynyilvánítási szabadság felfüggesztése (erről a következő pont szól), de ez csak egészen kivételes lehet, igazolt esetben. Egyetértve Koltayval: a közéleti vitákat és a kritikus véleményeket a rémhírterjesztés üldözése nem fojthatja el.²⁴

²³ A Társaság a Szabadságjogokért 2020. szeptember 21-ei álláspontra szerint „[a]laptörvény-sértő a kormány passzivitása a koronavírus második hullámában”, <https://bit.ly/3UloKCL>.

²⁴ KOLTAY i. m. (15. lj.) 338.

Milyen érvek szólnak a korlátozás mellett és ellen? A különleges jogrend idején történő véleménykorlátozás mellett leginkább az az érv hozható fel, hogy rendkívüli körülmények között felerősödnek az összeesküvés-elméletek, és az abszurd vélemények és álhírek terjesztése megnehezíti a rendkívüli helyzet kezelését. Ezzel szemben felhozható, hogy az eltérő vélemények szabad közlése színesíti a diskurzust, ezáltal a döntéshozatal színvonalát is javítja, emellett az összeesküvés-elméletekkel szembeni jogi eszközökkel való fellépés könnyen kontraproduktívá válhat: a konteóhívók azt gondolhatják, hogy épp azért üldözik őket, mert álláspontjuk valós. Épp ezért – bár nem vitatom, hogy egyes esetekben szükséges a jogi fellépés – általánosságban hatékonyabban el lehet érni a célt a közéleti vita racionalizálásával: a meggyőzés tartósabb eszköz a cél elérésére, mint a kötelezés. Egyetértve Kleinnel: veszélyhelyzetben is megnő a társadalmi nyilvánosságban lezajló diskurzusok fontossága, a pro és kontra érvek ütköztetésének jelentősége.²⁵ Mindeközben nem hagyhatjuk figyelmen kívül a kérdés erkölcsi vetületét sem: a történelem legsötétebb időszakait eleveníti fel, ha egy csoport véleményét vállalhatatlannak állítjuk be, a tagjait perifériára szorítjuk, majd az állami szabályozás is egyre inkább (sokszor deklaráltan) ellehetetleníti az adott csoportot.

A következő kérdés, hogy milyen tesztet kell alkalmazni a különleges jogrendi alapjog-korlátozásra. Az alkotmánybírósági gyakorlatot elemezve Till különböző megközelítési módokat (bírói attitűdöket) különböztet meg: az arányossági vélelem teóriát, a horizontálisan korlátozott kettős megengedett eltérési érvelést, a mértékeltérési koncepciót és a szektorálisan leszűkített korlátozhatóságot.²⁶ Részletesen bemutatja, hogy az egyes alkotmánybírók párhuzamos indokolásaikban és különvéleményeikben különbözőképp vélekednek a különleges jogrendi alapjog-korlátozásról, és esetről esetre változik mind a mérce, mind a döntés tartalma. Megszilárdult tesztről tehát még nem beszélhetünk.

5. Egy kényes kérdés: védett-e a háborús propaganda?

A 21. századra egyértelművé vált: a háború kommunikációs hadviselés is. A csaták nem pusztán a harcmezőkön dőlnek el, hanem a vélemények csataterén is; minden harcoló félnek jól felfogott érdeke a saját narratívájának terjesztése, a körülményektől függően a sikereinek vagy a veszteségeinek a hangsúlyozása. Az is egyértelművé vált, hogy ezekben a helyzetekben nem két (vagy több) különböző véleménnyről, megközelítési módról van szó, hanem párhuzamos valóságokról. Nincs reflexió a másik véleményére, a cél pusztán az ellentétes álláspont diszkreditálása, *fake news*ként való feltüntetése.

A helyzetet súlyosbítja a fogyasztói magatartás, az „azt hiszed, amit olvasol” attitűd. Az átlagos médiafogyasztó az alapján alakítja ki álláspontját, hogy milyen hírekhez jut hozzá, ami még inkább teret ad a propagandának. Alkotmányjogi aspektusból a kulcskérdés az, hogy ilyen helyzetekben és körülmények között is fenntartható-e a tartalomsemleges állam eszménye és a cenzúratilalom. Az Európai Unió látszólag gyorsan pontot tett a kérdés végére az orosz média-

²⁵ KLEIN i. m. (9. lj.) 110.

²⁶ TILL Szabolcs: *Különleges jogrend 2020–2023*. Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2022, 82–84. (megjelenés alatt).

termékek (*Russia Today, Szputnyik*) betiltásával, a kérdés azonban nem dőlt el: sajtóhírek szerint az Európai Unió Bíróságának is foglalkoznia kell vele.²⁷ Milyen választ adhat a jog? Lehetne azt állítani, hogy ami pusztán háborús propaganda, az inkább reklám, mint közlés, nincs kommunikációs tartalma, ezért nem is érdemes alapjogi védelemre. Ez azonban leegyszerűsítés, és indokolatlanul zárna ki álláspontokat a diskurzusból.

Nehezebb feladat, de megfontolandó – követve és kiegészítve az Abh1. gondolatmenetét –, hogy a különleges jogrendi véleménynyilvánítási szabadság korlátozása ne csupán a vélemény tartalmát, hanem a véleménynyilvánítás célját és eredményét is vegye figyelembe. Török Bernát különbséget tesz a pusztán az érzelmekre ható véleménynyilvánítás és az olyan közlés között, „amelyik mások gondolkodását mégoly súlykölő módon, érvek sorozatával igyekszik befolyásolni, és ezzel nyilvánvalóan érzelmi hatást is kiválthat”.²⁸ Ez az álláspont annyiban figyelembe veszi a vélemény tartalmát, hogy vélemény vagy tény közléséről van-e szó, továbbá hogy az az értelemre hat-e (és így hozzájárul a közéleti vitához) vagy csupán hangulatkeltő. Ehhez hozzá lehet tenni szempontként, hogy a korlátozást bevezető ország hadviselő fél-e: háborúban az el-lenség kommunikációja szabadabban blokkolható, egy elvben semleges állam viszont épp azért semleges, mert egyik mellett sem kötelezi el magát.

A fenti megfontolások alapján úgy vélem, hogy az előzetes cenzúra (valamilyen médiaszol-gáltató teljes betiltása) csak egészen kivételesen, leginkább csak a hadviselő felek esetében lehet a sajtószabadság korlátozásának legitim eszköze. Egyéb esetekben, különösen különleges jogrend idején, a véleménynyilvánítási szabadság tartalmi korlátozásai elfogadhatók akkor, ha a közlés nem a demokratikus vitát szolgálja, hanem esetleg épp azzal ellentétes demagógia. A vélemén-nyilvánítási szabadság korlátozása azonban csúszos lejtő: a politikai alapjogok korlátozása hosszú távon ritkán segítette a demokratikus rend fenntartását – sokkal gyakrabban lebontotta azt.

²⁷ Dutch journalists, rights group file lawsuit challenging EU ban on RT, Sputnik. *US News*, 2022. május 25., <https://bit.ly/3NRxcar>.

²⁸ TÖRÖK Bernát: A gyűlöletbeszéd tilalmának médiajogi mércéi. *Jogtudományi Közöny*, 2013/2., 69.

A VÉLEMÉNYNYILVÁNÍTÁS SZABADSÁGA ÉS KORLÁTAI A MUNKAJOGVISZONYBAN

A Magyar Munkajogi Társaság 2021. június 23-i vitaülésén elhangzott előadások, hozzászólások

SZERKESZTŐ: Pál Lajos

ÁRA: 4900 Ft



orac.hu → Munkajog