

34/2009. (III. 27.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítványok tárgyában meghozta a következő

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a sajtóról szóló 1986. évi II. törvény 14. § (1) bekezdésének „tartalma a 3. § (1) bekezdésében foglalt tilalmakba ütközik,” szövegrésze alkotmányellenes, ezért azt e határozat közzétételének napjával megsemmisíti.

A sajtóról szóló 1986. évi II. törvény 14. § (1) bekezdése ezt követően a következő szöveggel marad hatályban:

„Az engedélyt, illetve a nyilvántartásba vételt meg kell tagadni, ha a sajtótermék külsőleg hivatalos lap (a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 57-60. §-a) látszatát kelti, illetve címével, grafikai megjelenésével, külalakjával vagy egyéb jellemzőjével már bejegyzett laphoz hasonló módon jelenik meg, és ez a fogyasztók megtévesztésére alkalmas.”

2. Az Alkotmánybíróság a sajtóról szóló 1986. évi II. törvény 15. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság a sajtóról szóló 1986. évi II. törvény végrehajtásáról szóló 12/1986. (IV. 22.) MT rendelet 4/A. § (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

Indokolás

I.

Az Alkotmánybírósághoz két indítvány érkezett a sajtótermékek nyilvántartásba vételi, illetve törlési eljárásának szabályaival kapcsolatban.

Az egyik indítványozó a sajtóról szóló 1986. évi II. törvény (a továbbiakban: Sajtótv.) 14. § (1) bekezdésének „a sajtótermék tartalma a 3. § (1) bekezdésében foglalt tilalmakba ütközik” szövegrésze megsemmisítését a szabad véleménynyilvánításhoz való jog, illetve a sajtószabadság sérelmére hivatkozással kérte. Indokolásában kifejtette, hogy önmagában nem tartja alkotmányellenesnek a 3. § (1) bekezdését, amely szerint a sajtószabadság gyakorlása nem járhat mások személyhez fűződő jogainak a sérelmével, mindazonáltal ilyen esetekben a „nyilvántartásba vétel megtagadása, vagy ennél is határozottabban az időszaki lapnak a (...) törlése aránytalanul súlyos jogkövetkezmény akkor, ha a jogalkalmazónak mások személyhez fűződő jogainak bármely csekély fokú sérelme esetén így kell eljárnia”, és nincs lehetősége a jogsértés súlyának, gyakoriságának és jellegének a mérlegelésére.

A másik indítványozó - az indítvány benyújtásakor a sajtóregisztrációs, illetve törlési eljárás lefolytatására hatáskörrel rendelkező Nemzeti Kulturális Örökség Minisztériumát vezető miniszter - azt követően fordult az Alkotmánybírósághoz, hogy a minisztériumhoz kérelem érkezett egy időszaki lapnak a nyilvántartásból való törlésére. A törlést abból az okból kérték, hogy a lapot a kérelmező személyhez fűződő jogainak megsértése miatt jogerős bírósági ítélet helyreigazításra kötelezte. Az indítványozó miniszter a Sajtótv. 15. § (1) bekezdésének, illetve a sajtóról szóló 1986. évi II. törvény végrehajtásáról szóló 12/1986. (IV. 22.) MT rendelet (a továbbiakban: Sr.) 4/A. § (3) bekezdésének megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól. Utalva az Alkotmánybíróságnak a véleménynyilvánítási és sajtószabadsággal kapcsolatos gyakorlatára, kifejtette, hogy álláspontja szerint a Sajtótv.-nek és az Sr.-nek a törlésről rendelkező, mérlegelést nem engedő szabályai ellentétben állnak az Alkotmány 61. §-ából fakadó követelményekkel. A személyhez fűződő jogok - érvel az indítványozó - a hatályos jogrendszerben többirányú és széles körű polgári és büntetőjogi védelem alatt állnak, biztosítva az emberi méltóság alapjogi védelmét a véleménynyilvánítás jogának szükségszerű és arányos korlátozásával. Az indítványozó véleménye szerint ehhez képest nem szükséges és arányos az a szabályozás, amely - egyfajta represszív jelleggel - a személyhez fűződő jog sérelme esetén az adott időszaki lap törlését is lehetővé teszi. Rámutatott, hogy a törlés nemcsak, hogy ellehetlenítheti más jogorvoslat alkalmazását (például a helyreigazító közlemény közzétételét), a szabályok következetes alkalmazása ezen túlmenően azt is eredményezheti, hogy a megjelenő időszaki lapok teljesen megszűnhetnek vagy számuk drasztikusan csökkenhet.

A Sajtótv. 3. § (1) bekezdésében foglalt előírások alkotmányossági vizsgálatát egyik indítványozó sem kérte.

Az Alkotmánybíróság az indítványokat - tárgyi összefüggésükre tekintettel - az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABK 2009. január 3.; a továbbiakban: Ügyrend) 28. § (1) bekezdése alapján egyesítette és egy eljárásban bírálta el.

II.

1. Az Alkotmány érintett rendelkezései:

„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 Sajtótv. érintett rendelkezései:

„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.”

„14. § (1) Az engedélyt, illetve a nyilvántartásba vételt meg kell tagadni, ha a sajtótermék tartalma a 3. § (1) bekezdésében foglalt tilalmakba ütközik, külsőleg hivatalos lap (a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 57-60. §-a) látszatát kelti, illetve címével, grafikai megjelenésével, külalakjával vagy egyéb jellemzőjével már bejegyzett laphoz hasonló módon jelenik meg, és ez a fogyasztók megtévesztésére alkalmas.”

„15. § (1) Az időszaki lapot törölni kell a nyilvántartásból, ha a nyilvántartásba vétel megtagadásának lenne helye.”

3. Az Sr. támadott rendelkezése:

„4/A. § (3) A nyilvántartásbavételt meg kell tagadni, illetve törölni kell a nyilvántartásból az időszaki lapot a Tv. [Sajtótv.] 14. § (1) bekezdésében meghatározott esetekben.”

III.

Az indítványok az alábbiak szerint megalapozottak.

1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt megvizsgálta a sajtótermékek nyilvántartásba vételi és törlési eljárásának a természetét.

A Sajtótv. 12. § (1) bekezdése rögzíti, hogy mindenkinek jogában áll sajtóterméket [az időszaki lap a Sajtótv. 20. § *b*) pontjában foglalt értelmező rendelkezés szerint e körbe tartozik] előállítani és nyilvánosan közölni. A Sajtótv. korábban különbséget tett az engedéllyel, illetve az engedély nélkül előállítható sajtótermékek között. Bár a Sajtótv.-ben és az Sr.-ben jelenleg is találhatóak utalások sajtótermék előállítása, illetve nyilvános közlése tárgyában kiadott engedélyre, engedélyezésre, az engedélyeztetési kötelezettséget előíró rendelkezéseket a jogalkotó hatályon kívül helyezte. A sajtóról szóló 1986. évi II. törvény módosításáról szóló 1990. évi XI. törvény rögzítette többek között, hogy időszaki lap előállítását és nyilvános közlését csak bejelentési kötelezettség terheli. Az időszaki lap nyilvántartásba vételéhez ezt követően és jelenleg is a bejelentés szolgál alapul, amelyet a hatályos szabályok értelmében a Kulturális Örökségvédelmi Hivatal (a továbbiakban: KÖH) felé kell teljesíteni. A bejelentendő adatok körét az Sr. 7. §-a sorolja fel: *a*) a lap címe, célja; *b*) a lap alapítója és annak címe; *c*) a szerkesztőség vezetőjének neve és címe; *d*) a szerkesztőség címe; valamint *e*) a kiadó neve és címe. A nyilvántartásba vételt akkor lehet, illetve kell megtagadni, ha a sajtótermék tartalma a Sajtótv. 14. § (1) bekezdésében vagy a 3. § (1) bekezdésében megfogalmazott tilalmakba ütközik. A KÖH a bejelentéstől számított 15 napon belül köteles határozni a nyilvántartásba vételről, illetve annak megtagadásáról, a döntés ellen biztosított a bírósági jogorvoslat igénybevételének lehetősége. A terjesztést csak a nyilvántartásba vételt követően lehet megkezdeni.

A nyilvántartásba vétel mindezek alapján olyan speciális regisztrációs eljárásnak tekinthető, amelynek során a formai szempontokon túlmenően - szűk körben - bizonyos tartalmak tekinthető szempontok vizsgálatára is sor kerül: a hatóság nem csak azt vizsgálja, hogy a bejelentési kötelezettség alá eső adatok hiánytalanul szerepelnek-e a bejelentésben, hanem azt is, hogy ezen adatok nem sértik-e a Sajtótv. 14. § (1) valamint 3. § (1) bekezdésében megfogalmazott követelményeket. Figyelemmel a bejelentendő adatok körére, a Sajtótv. 3. § (1) bekezdésével összefüggésben (amely a bűncselekmény megvalósítását, illetve a bűncselekmény elkövetésére való felhívást, valamint a közerkölcs és mások személyhez fűződő jogainak megsértését tiltja) a hatóság diszkrecionális jogköre csak arra terjed ki, hogy megállapítsa, a lap címe és a bejelentő által megjelölt célja (a regisztráció és az első megjelenés előtt nyilvánvalóan csupán ez a lap „tartalma”) a Sajtótv. által tiltott körbe tartozik-e. Értelemszerűen ugyanis sem a lap alapítója és annak címe, sem a szerkesztőség vezetőjének neve és címe, sem a szerkesztőség címe, sem pedig a kiadó neve és címe nem tekinthető olyan adatnak, amely a Sajtótv. 3. § (1) bekezdésének a sérelmét megvalósíthatná.

Az Sajtótv. a nyilvántartásból való törlés eseteit, feltételeit külön nem szabályozza, a 15. § (1) bekezdése [a 14. § (1) bekezdésére utalva] annyit rögzít, hogy az időszaki lap törlésére akkor kerülhet sor, ha a nyilvántartásba vétel megtagadásának lenne helye. A törlés a terjesztési jog megszűnését eredményezi. Az indítványozók nézete szerint, mivel a nyilvántartásba vételi

szabályok [3. § (1) bekezdés és 14. § (1) bekezdés] körében a Sajtótv. a *sajtótermék tartalmának* a vizsgálatára utal, ezeket együttesen úgy lehet értelmezni, hogy el kell rendelni a sajtótermék nyilvántartásból való törlését, ha az egy személyiségi jogi sérelmet megvalósító cikket közölt.

Az Alkotmánybíróság osztja az indítványozók álláspontját, amely szerint a Sajtótv. szabályainak összevetéséből ez az értelmezés is levezethető. Az időszaki lap törlését a jogszabály szerint akkor kell elrendelni, ha a nyilvántartásba vételt követően megállapításra kerül, hogy annak tartalma a 3. § (1) bekezdésben foglalt tilalmakba ütközik. A Sajtótv. 14. § (1) bekezdése tehát nem a „sajtószabadság gyakorlásáról” hanem a sajtótermék „tartalmának” a vizsgálatáról rendelkezik. E vizsgálat a nyilvántartásba vétel során - mivel akkor a lap még nem létezik, figyelemmel az Sr. idézett 7. §-ára is - csupán a lap címére és a bejelentő által megjelölt céljára terjed ki. Ugyanakkor a törlési eljárásban - mivel a 15. § törlésről rendelkező (1) bekezdése visszautal a 14. § (1) bekezdésére - a „tartalmi” vizsgálat valóságossá válik: a hatóság egyrészt már nem csupán az eredetileg bejelentett címet és célt vizsgálja/vizsgálhatja újra, hanem a sajtótermék (tehát akár egy-egy lapszám) tartalmát is. Minthogy pedig a lap tartalmát a benne közölt írások adják, adott esetben egy-egy cikk személyiségi jogot sértő jellege is eredményezheti a lap törlését. Sőt, a törvény lényegében mérlegelési lehetőséget sem ad a hatóságnak: amennyiben megállapítható akár egyetlen személyiségi jog sérelme, a törlést el kell rendelni.

2. Az Alkotmány 61. § (1) bekezdése szerint a Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a szabad véleménynyilvánításra, továbbá arra, hogy a közérdekű adatokat megismerje, illetőleg terjessze, a 61. § (2) bekezdése pedig úgy rendelkezik, hogy a Magyar Köztársaság elismeri és védi a sajtó szabadságát. Az Alkotmánybíróság a szabad véleménynyilvánítás jogát és a sajtószabadsághoz való jog tartalmát több határozatában értelmezte.

A szabad véleménynyilvánítás joga - amely a kommunikációs alapjogok anyajoga [30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 171.] - azt jelenti, hogy bárki gondolatát, meggyőződését szabadon, megfelelő keretek között kinyilváníthatja (987/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 527, 528.). „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 szabad véleménynyilvánításhoz való jog objektív, intézményes oldala nemcsak a sajtószabadságra, oktatási szabadságra stb. vonatkozik, hanem az intézményrendszernek arra az oldalára is, amely a véleménynyilvánítási szabadságot általánosságban a többi védett érték közé illeszti. Ezért 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” (ABH 1992, 167, 172.). „A véleménynyilvánítás szabadságának külső korlátai vannak csak; amíg egy ilyen alkotmányosan meghúzott külső korlátba nem ütközik, maga a véleménynyilvánítás lehetősége és ténye védett, annak tartalmára tekintet nélkül. Vagyis 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 Alkotmány a szabad kommunikációt - az egyéni magatartást és a társadalmi folyamatot - biztosítja, s nem annak tartalmára vonatkozik a szabad véleménynyilvánítás alapjoga. Ebben a processzusban helye van minden véleménynek, jónak és károsnak, kellemesnek és sértőnek egyaránt, különösen azért, mert maga a vélemény minősítése is e folyamat terméke” (ABH 1992, 167, 179.).

A véleménynyilvánítási és a sajtószabadság szoros kapcsolatát az Alkotmánybíróság több határozatában kifejtette, rámutatott például, hogy a sajtószabadság alapjoga lényegében a véleménynyilvánítási jogból eredő külön nevesített jognak tekinthető, amely felöleli valamennyi médium szabadságát, továbbá az információk megszerzésének szabadságát is [30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 171.]. A 37/1992. (VI. 10.) AB határozat szerint pedig „[a] sajtó szabadságát arra figyelemmel kell garantálnia az államnak, hogy a sajtó a véleményalkotáshoz szükséges információszerzésnek, a véleménynyilvánításnak és véleményformálásnak kitüntetett fontosságú eszköze. Ahogy a sajtószabadság joga a véleménynyilvánításhoz való jogból mint anyajogból vezethető le, úgy a véleménynyilvánításhoz való jog kitüntetett volta is annyiban vonatkozik a sajtó szabadságára, amennyiben az a véleménynyilvánítás alkotmányos alapjogát szolgálja” (ABH 1992, 227, 229.).

Bár „[a]z időszaki lap előállításának és nyilvános közlésének kötelező bejelentése, valamint nyilvántartásba vétele a sajtóigazgatásnak hagyományos és szükséges megnyilvánulása” [20/1997. (III. 19.) AB határozat, ABH 1997, 85, 93.], amennyiben a nyilvántartásba vétel nem csupán adminisztrációs aktus, hanem a hatóságnak - mint jelen ügyben is - mérlegelési lehetősége van a kérelem tárgyában, az a sajtószabadság (és ezzel összefüggésben a véleménynyilvánítási szabadság) korlátozásának minősül. Szintén az említett alapjogok korlátozásának tekinthető, ha a hatóságnak joga van bármely okból elrendelni valamely lap törlését: mivel a törlés a terjesztési jog megszűnését jelenti, a döntés lényegében az érintett sajtótermék sajtórendészeti határozattal történő betiltását eredményezi.

Ezen alapjogi korlátozások alkotmányosságának a kérdésében kellett jelen ügyben állást foglalnia az Alkotmánybíróságnak.

3. Minden alkotmányos alapjog tekintetében fontos kérdés, hogy azokat lehet-e, illetve milyen feltételekkel lehet korlátozni. Az Alkotmány 8. § (2) bekezdése alapján a Magyar Köztársaságban az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban törvény sem korlátozhatja.

A lapolapítás és a szólás szabadsága nem jelenti azt, hogy az államnak minden körülmények között távol kellene tartania magát ezen alapjogok szabályozásától és semmilyen korlátozást ne alkalmazhatna.

Az Alkotmánybíróság az alapjog lényeges tartalmának meghatározásához az alapjogi (az úgynevezett szükségességi-arányossági) tesztet alkalmazza: „Az állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközeihez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy szabadság védelme vagy egyéb alkotmányos cél érdekében történik, hanem szükséges, hogy megfeleljen az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyen egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni. Alkotmányellenes a jog tartalmának korlátozása, ha az kényszerítő ok nélkül, önkényesen történik, vagy ha a korlátozás súlya az elérni kívánt célhoz képest aránytalan” [30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 171.].

A véleménynyilvánítási szabadság és a sajtószabadság esetében a korlátozás kérdése azért is kiemelt jelentőségű, mert e szabadságok a demokratikus társadalom alapvető értékei közé tartoznak. „A szabad véleménynyilvánítás jogának kitüntetett szerepe ugyan nem vezet arra, hogy ez a jog - az élethez vagy az emberi méltósághoz való joghoz hasonlóan - korlátozhatatlan lenne,

de mindenképpen azzal jár, hogy a szabad véleménynyilvánításhoz való jognak valójában igen kevés joggal szemben kell csak engednie, azaz a véleményszabadságot korlátozó törvényeket megszorítóan kell értelmezni.” [30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 178.]. A sajtószabadság vonatkozásában az Alkotmánybíróság leszögezte: „a sajtószabadság korlátozása általában nem ellentétes az Alkotmánnyal, ha ilyen rendelkezés szükséges és az elérni kívánt cél fontossága arányban van az alapvető jog sérelmével, az államnak egy másik alapvető jog védelmére vonatkozó kötelezettsége pedig alapja lehet a sajtószabadság korlátozásának” [57/2001. (XII. 5.) AB határozat, ABH 2001, 484, 488-489.].

Az Alkotmánybíróságnak jelen ügyben azt kellett mérlegelnie, hogy demokratikus társadalomban az említett alkotmányos jogok szükséges és arányos korlátozását jelenti-e az, hogy az időszaki lap címének és céljának, illetve konkrét tartalmának személyiségi jogot sértő jellege miatt a nyilvántartásba vételt meg kell tagadni, illetve a törlést el kell rendelni.

3.1. Az Alkotmánybíróság először azt mérlegelte, hogy a Sajtótv. által alkalmazott alapjogi korlátozásra legitim cél - másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme - érdekében került-e sor.

A 37/1992. (VI. 10.) AB határozat szerint „[a] sajtószabadságnak elsősorban külső korlátai vannak (amelyek a sajtó sajátosságainak megfelelő speciális intézményekben is testet öltenek, amilyen pl. a sajtóhelyreigazítás vagy a nagy nyilvánosság kritériuma a büntetőjogban). A sajtószabadságot azonban elsősorban az állam tartalmi be nem avatkozása biztosítja. Ennek felel meg például a cenzúra tilalma és a szabad lapalapítás lehetősége. Ezzel a tartózkodással az állam elvileg lehetővé teszi, hogy a társadalomban meglévő vélemények, valamint a közérdekű információk teljessége megjelenjen a sajtóban” (ABH 1992, 227, 229-230.). A szabad véleménynyilvánítás azonban olyan alkotmányos alapjog, amely csak felelősséggel gyakorolható [36/1994. (IV. 24.) AB határozat, ABH 1994, 231.], így az emberi méltóság, a becsület, a jó hírnév a véleménynyilvánítási szabadság korlátai lehetnek [pl. 36/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 219, 230-231.; 18/2000. (VI. 6.) AB határozat, ABH 2000, 117, 122.; 20/2007. (III. 29.) AB határozat, ABH 2007, 295, 301.]. A 34/2004. (IX. 28.) AB határozat a következőképpen foglalta össze az Alkotmánybíróság álláspontját: „A 30/1992. (V. 26.) AB határozatban foglaltak alapján az emberi méltósághoz való jog a véleménynyilvánítási szabadság korlátja lehet. (ABH 1992, 167, 174.) Az Alkotmánybíróság a 8/1990. (IV. 23.) AB határozata óta az emberi méltósághoz való jogot az ún. általános személyiségi jog egyik megfogalmazásának tekinti, amely általános személyiségi jog egyik aspektusa a magánszféra védelme és a becsületvédelem. Becsületvédelmi jogi eszközöket a polgári, a büntető és a szabálysértési jogban is találunk, és ahogyan arra az Alkotmánybíróság a 36/1994. (VI. 24.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh.) utalt, az emberi méltóság kitüntetett szerepe miatt a jogi felelősség rendjében végső eszközként igénybe vehető büntetőjog sem tekinthető - általánosságban - aránytalanul súlyos reagálásnak az egyént becsületében sértő magatartások tekintetében. (ABH 1994, 219, 229.) Ugyanezen határozat azonban arra is felhívta a figyelmet, hogy a becsület és a jó hírnév védelme, valamint a közügyek szabad vitathatóságának egymásra tekintettel történő értékelése alapján a véleménynyilvánítás szabadsága csak kisebb mértékben korlátozható a közhatalom gyakorlóinak a védelmében, illetve arra, hogy a közügyek nyilvános megvitatása területén a véleménynyilvánítási szabadság mint alkotmányos alapjog és az alapjogot a becsületvédelem általános büntetőjogi szabályaival vagy külön tényállásokkal korlátozó eszközrendszer viszonyát tekintve az európai demokratikus országok joggyakorlatának trendje egyértelműen a büntetőjogi

eszközök háttérbe szorulása és a véleménynyilvánítási szabadság felértékelődése irányába mutat. [36/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 219, 224.]” (ABH 2004, 490, 499.)

Az idézett határozatok alapján az Alkotmánybíróság gyakorlata egyértelmű abban a kérdésben, hogy nem csupán a jóhírnévhez való jog [Alkotmány 59. § (1) bekezdés], hanem [az emberi méltósághoz való joggal való összefüggés miatt] a személyiségi jogok általánosságban is legitim alapjog-korlátozási célnak ismerhetők el.

3.2. Az Alkotmánybíróság ezt követően azt vizsgálta, hogy a Sajtótv. támadott rendelkezései által megvalósított alapjogkorlátozás szükséges és arányos-e.

Eljárása során az Alkotmánybíróság hangsúlyozottan vette figyelembe, hogy a sajtó - az elektronikus médiához hasonlóan (vö.: 1006/B/2001. AB határozat, ABH 2007, 1366, 1374-1375.) - alapvető jelentőségű a véleményluralizmus megjelenítésében, és a közösségi viták lefolytatásának egyik legfontosabb színtere is. Azzal, hogy a jogalkotó nem csupán az időszaki lapok címének és céljának bejelentését írja elő, hanem a bejelentett cél vizsgálatát - tehát az előzetes tartalmi ellenőrzést - is, lényegében az információk hozzáférhetőségének és terjesztésének a felügyeletéről rendelkezik. A nyilvántartásba vételt végző hatóság döntési jogosultsága így magában foglalja a sajtótermék útján közölni szánt gondolatok tartalmának előzetes közhatalmi ellenőrzését, értékelését és minősítését abból a szempontból, hogy azok sajtótermékként forgalomba hozhatók-e. Ez pedig cenzúrának minősül. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az elérni kívánt cél - a közlés szabadságával való esetleges visszaélés megakadályozása, tehát egy absztrakt jövőbeni jogsérelem veszélye - és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya nem egyeztethető össze egymással. Az, hogy a regisztrációról döntő hatóság álláspontja szerint a sajtótermék bejelentett célja alapján személyiségi jogok jövőbeni megsértése *valószínűsíthető*, nem indokolhatja a sajtótermék regisztrációjának a megtagadását, különös tekintettel arra, hogy a személyiségi jogok az ember szubjektumából erednek, és hogy e jogok - főszabály szerint - csak személyesen érvényesíthetők.

Ráadásul a Sajtótv. a bejegyzés megtagadásán túl az időszaki lapok nyilvántartásból való törlésére is feljogosítja a közigazgatási-nyilvántartási funkciót betöltő hatóságot, ezzel pedig a sajtótermékek folyamatos tartalmi kontrollját intézményesíti. Rámutat az Alkotmánybíróság, hogy a törlés (amely az érintett sajtótermék nyilvános terjesztését kizárja) a sajtószabadság szempontjából rendkívül súlyos szankció. Jelentős egyrészt, hogy már az enyhe vagy egyszeri jogsértés miatti betiltással való fenyegetés alkalmas lehet a vélemények, viták indokolatlan elfojtására, márpedig „[a]z eszmék, nézetek szabad kifejtése, a mégoly népszerűtlen vagy sajátos elképzelések szabad megnyilvánulása a fejlődni képes és valóban eleven társadalom létezésének alapfeltétele” [30/1992. (V. 26.) AB határozat ABH 1992, 167, 171.].

Amennyiben a szerkesztőnek, kiadónak minden egyes cikk megjelenése előtt figyelembe kellene vennie, hogy az adott cikk megjelenése esetleg a lap törlését eredményezheti, és csak e félelemmel adhatná ki az adott lapszámot, a sajtószabadság lényege veszne el.

Emellett pedig az Alkotmánybíróság megítélése szerint egyetlen jogsértő közlés - tekintet nélkül a jogsértés jellegére, súlyára, ismétlődésére stb. - nem is eredményezhet ilyen súlyos, minden mérlegelés nélkül alkalmazandó és a jogsértés súlyát adott esetben jelentősen meghaladó joghátrányt. E körben mutat rá az Alkotmánybíróság arra is, hogy a személyhez fűződő jogok érvényesítése az önrendelkezési jog fontos eleme, amely a „nem-érvényesítés” jogát is magában foglalja [Vö. pl. 20/1997. (III. 19.) AB határozat, ABH 1997, 85, 91.]; a sajtótermék betiltására azonban az érintett akaratától függetlenül is sor kerülhet; a törlésnek nem feltétele az sem, hogy a jogsérelemet jogerős bírósági határozat megállapítsa.

Annak előmozdítására, hogy a sajtótermék szerkesztői, kiadói a szólás- és a véleménynyilvánítási szabadsággal felelős módon éljenek, és a jogsértések elkerülésére törekedjenek, - a fokozatosság elvét betartva - az azonnali betiltásnál enyhébb eszközt kell alkalmaznia a jogalkotónak.

Összefoglalóan az Alkotmánybíróság megállapítja: a Sajtótv. azzal, hogy megtiltja annak a lapnak a regisztrációját, amely vélhetően személyiségi jogi sérelmet fog megvalósítani, illetve azzal, hogy elrendeli a bármely személyiségi jogi sérelmet megvalósító időszaki lapnak a nyilvántartásból való mérlegelés nélküli törlését, a sajtó- (és ezzel összefüggésben a véleménynyilvánítási) szabadság szükségtelen és aránytalan, tehát alkotmányellenes korlátozását valósítja meg.

Az alkotmányellenesség megállapítása miatt az Alkotmánybíróság - az indítványnak helyt adva - a Sajtótv. 14. § (1) bekezdésének a „tartalma a 3. § (1) bekezdésében foglalt tilalmakba ütközik” szövegrészét e határozata kihirdetésének napjával megsemmisítette.

Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata nyomán megállapítja, hogy az 1989-ben elfogadott jogállami Alkotmány előtt alkotott Sajtótv.-t indokolt lenne teljes körűen áttekinteni, és összhangba hozni az alkotmányos követelményekkel.

Nem csorbítva a törvényhozó hatalom jogkörét, az Alkotmánybíróság hangsúlyozni kívánja, hogy a Sajtótv. 3. § (1) bekezdése a sajtószabadság gyakorlásának alapelveit rögzíti a jogalkotás és a jogalkalmazás számára, iránymutató jelleggel. Nem kizárt tehát, hogy ezen, illetve ehhez hasonló alapvető rendelkezéseken alapuló konkrét törvényi szabályok megsértéséhez a jogalkotó bizonyos szankciókat fűzzön, ugyanakkor az Alkotmány 61. § (2) bekezdéséből fakadó követelmény, hogy az időszaki lapok regisztrációja nem tehető függővé előzetes tartalmi kontrolltól - ami cenzúrárt jelentene -, az csak egy adminisztratív aktus lehet. Amennyiben pedig a jogalkotó a sajtószabadság gyakorlásával kapcsolatban meghatározott tilalmak megszegése esetére - szankcióként - fenn kívánja tartani az időszaki lap törlésének a lehetőségét, gondosan - a sajtószabadság kiemelt alkotmányos jelentőségének szem előtt tartásával - kell mérlegelnie, hogy mely fórum előtt, milyen eljárási rendben, milyen jogsértéshez fűzi ezt a súlyos jogkövetkezményt.

4. Végezetül megállapítja az Alkotmánybíróság, hogy a Sajtótv. 14. § (1) bekezdésének részleges megsemmisítése után önmagában az a rendelkezés, mely szerint az időszaki lapot törölni kell a nyilvántartásból, ha a nyilvántartásba vétel megtagadásának lenne helye, alkotmányellenesnek már nem tekinthető. Ezért a Sajtótv. 15. § (1) bekezdésének, illetve az Sr. 4/A. § (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

Az Alkotmánybíróság e határozatának a Magyar Közlönyben történő közzétételét az Abtv. 41. §-a alapján rendelte el.

Dr. Paczolay Péter s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

*Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró*

*Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró*

*Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró*

*Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró*

*Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
előadó alkotmánybíró*

*Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró*