

30/1992. (V. 26.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

határozatot.

Az Alkotmánybíróság a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (Btk.) 269. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló kérelmeket elutasítja.

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Btk. 269. § (2) bekezdése alkotmányellenes, ezért azt a határozat közzétételének napjával megsemmisíti.

Az Alkotmánybíróság elrendeli, hogy a Btk. 269. § (2) bekezdése alapján lefolytatott és jogerős határozattal lezárt büntetőeljárásokat vizsgálják felül, amennyiben az elítélt még nem mentesült a hátrányos következmények alól.

Az Alkotmánybíróság e határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

INDOKOLÁS

I.

1. Az indítványozók a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvénynek (Btk.) az 1989. évi XXV. törvény 15. §-ával megállapított 269. §-a alkotmányellenességének megállapítása és e bűncselekményi tényállás megsemmisítése iránt nyújtottak be indítványt. Álláspontjuk szerint a Btk. 269. §-a azért alkotmányellenes, mert büntetni rendel olyan magatartásokat, amelyek az Alkotmány 61. §-ában biztosított véleménynyilvánítási és sajtószabadság, továbbá egyik indítványozó szerint a 60. §-ban biztosított gondolatszabadság és a 65. §-ában biztosított menedékhez való jog gyakorlásának körébe esnek.

2. A Pesti Központi Kerületi Bíróság az előtte folyamatban lévő ügyben 6. B. X. 20.192/1991/28. számú végzésével az eljárást az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (AB tv.) 38. § (1) bekezdésére hivatkozva felfüggesztette. A végzés szerint a Btk. "ellentmondani látszik" az Alkotmány 8. § (1)-(2) és (4) bekezdésének, figyelemmel az Alkotmány 61. § (1) és (2) bekezdésében foglaltakra.

3. Az Alkotmánybíróság ülésén felszólalt a Legfelsőbb Bíróság elnöke és a legfőbb ügyész. Álláspontjuk szerint a Btk. 269. §-a nem alkotmányellenes.

II.

1. A közösség elleni izgatás tényállását, a Btk. jelenlegi 269. §-át a Büntető Törvénykönyv módosításáról szóló 1989. évi XXV. törvény 15. §-a állapította meg a következőképp:

"(1) Aki nagy nyilvánosság előtt

a) a magyar nemzet vagy valamely nemzetiség,

b) valamely nép, felekezet vagy faj, továbbá a lakosság egyes csoportjai ellen gyűlöletre uszít, büntetett követ el, és három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

(2) Aki nagy nyilvánosság előtt a magyar nemzetet, valamely nemzetiséget, népet, felekezetet vagy fajt sértő vagy lealacsonyító kifejezést használ, vagy más ilyen cselekményt követ el, vétség miatt egy évig terjedő szabadságvesztéssel, javítónevelő munkával vagy pénzbüntetéssel büntetendő."

2. A vizsgált büntető rendelkezések szabályozásának története során mind a védett jogi tárgyak köre, mind az elkövetési magatartások módosultak. Változatlan maradt a büntetendővé nyilvánítás célja: annak a határnak törvényi megvonása, ahol a véleménynyilvánítás és ezen belül a szólás szabadsága véget ér, és ahol a büntetőjogilag tilalmazott magatartások kezdődnek.

A magyar büntetőtörvénykönyvről szóló 1878. évi V. törvénycikknek (Csemegi Kódex) az Alkotmánybíróság által vizsgált tényállás szempontjából releváns rendelkezése szerint büntetendő az, aki valamely gyülekezeten nyilvánosan, szóval, vagy aki nyomtatvány, irat, képes ábrázolás terjesztése vagy közszemlére kiállítása által valamely osztályt, nemzetiséget vagy hitfelekezetet gyűlöletre a másik ellen izgat [172. §(2) bek.].

Az állami és társadalmi rend hatályosabb védelméről szóló 1921. évi III. törvénycikk vétség miatt büntetni rendelte azt, aki a magyar állam vagy a magyar nemzet ellen meggyalázó kifejezést használ vagy ily cselekményt követ el (8. §).

A demokratikus államrend és a köztársaság büntetőjogi védelméről szóló 1946. évi VII. törvénycikk, a Csemegi Kódex rendelkezése helyébe a demokratikus államrend és demokratikus köztársaság, az állampolgári szabadság és jogegyenlőség elleni lázítás és izgatás tényállásait iktatta. A büntetőtörvények egyes fogyatékoságainak megszüntetéséről és pótlásáról szóló 1948. évi XLVIII. törvénycikk a demokratikus államrend és demokratikus köztársaság elleni rágalalmazást kiegészítette a nemzeti, nemzetiségi és felekezeti érzület büntetőjogi védelmével.

A "Hatályos anyagi büntetőjogi szabályok hivatalos összeállítása" (BHÖ.) 1952-ben az 1946. évi VII. és az 1948. évi XLVIII. törvénycikkben megfogalmazott tényállásokat az állam belső biztonsága elleni bűncselekmények között lényegében változatlan szöveggel tartalmazta.

A Büntető Törvénykönyvről szóló 1961. évi V. törvény több ponton módosította az állam elleni büntettek között elhelyezett izgatás szabályozását. Új bűncselekményként jelent meg a közbiztonság és közrend elleni cselekmények között a "közösség megsértése". Ez az izgatás tényállásában meghatározott magatartások enyhébb büntetését helyezte kilátásba arra az esetre, ha a cselekmény az eset összes körülményeire, különösen a büntett indítékára, az elkövetés módjára, az elkövető személyi körülményeire tekintettel kisebb súlyú.

Az izgatás és a közösség megsértése közötti elhatárolás a jogalkalmazói gyakorlatra hárult. Tekintettel arra, hogy az elhatárolás nem csupán a büntetési mérték szempontjából volt fontos, hanem a magatartás állam elleni vagy köztörvényes bűncselekménykénti megkülönböztetése szempontjából is, az új Btk. előkészítésekor igyekeztek határozottabb elhatárolási ismérvet kialakítani.

Ennek eredménye lett, hogy az 1978. évi IV. tv., a Btk. eredeti 148. §-ában szabályozott "izgatás" célzatos bűncselekménnyé vált, azaz a bűnösség megállapításához többé már nem volt elegendő, hogy az elkövető csupán tudatában legyen: cselekménye alkalmas a tényállásban szereplő jogi tárgyak elleni gyűlölet felkeltésére, hanem szükséges volt, hogy szándéka kifejezetten erre irányuljon, ezt kívánja, ennek érdekében cselekedjék.

Akinek esetében a gyűlölet keltésére irányuló célzat nem volt megállapítható, az ugyanazon magatartásért a köznyugalom elleni bűncselekmények között elhelyezett közösség megsértése [eredeti 269. §(1) bek.] miatt volt büntetendő. A közösség megsértését valósította meg továbbá az, aki mások előtt a magyar nemzetet, továbbá - nemzetiségük, felekezetük, fajuk vagy szocialista meggyőződésük miatt - csoportokat vagy személyeket sértő vagy lealacsonyító kifejezést használt, avagy egyéb ilyen cselekményt követett el [eredeti 269. § (2) bek.].

A jogállami garanciák megteremtése érdekében 1989-ben a politikai jellegű bűncselekmények a sürgősen módosítandó rendelkezések között kaptak helyet. Az 1989. évi XXV. törvény az állam elleni bűncselekmények közül kiemelte az izgatást, és a köznyugalom elleni bűncselekmények között - a büntetőjogi felelősséget lényegesen korlátozva - a "közösség elleni izgatás" új tényállását fogalmazta meg. A büntetőjogi felelősség korlátozását egyrészt a védendő jogi tárgyak körének szűkítése, másrészt a nagy nyilvánosság alaptényállási elemmé tétele eredményezte.

3. Valamennyi kontinentális jogrendszerű európai demokratikus ország, továbbá az angolszász jogterületen Anglia és Wales, Kanada, valamint ÚjZéland büntető törvényben tiltja meg a "faji" izgatást. Az izgatás, a gyűlöletkeltés és a véleménynyilvánítás szabadsága között a megfelelő határ megvonása azonban nemzetközileg is jelentős viták forrása.

III.

Az indítványok a Btk. 269. § (1) bekezdésében meghatározott bűncselekményi tényállás tekintetében nem megalapozottak. A Btk. 269. §(2) bekezdése azonban - figyelemmel az Alkotmány 8. § (1) és (2) bekezdésében foglaltakra - az Alkotmány 61. § (1) és (2) bekezdésében biztosított véleménynyilvánítási és sajtószabadságot szükségtelenül és aránytalanul korlátozza, ezért alkotmányellenes.

1. A Btk. 269. §-át egybevetve az Alkotmány 60. § (1) bekezdésével nyilvánvaló, hogy a gondolat szabadsága és a közösség elleni izgatás semmilyen ponton nem érintkezik. Így a büntető rendelkezés ezen alapjogot nem korlátozza, nem sérti, mert az a vélemény kinyilvánítására vonatkozik. A vitatott tényállás meghatározott magatartás megbüntetését írja elő. A büntetőjog axiómái közé tartozik, hogy pusztán a gondolat nem lehet büntetőjogi felelősségre vonás alapja.

Ugyancsak nem fedezhető fel tartalmi összefüggés a Btk. 269. §-a és az Alkotmány 65. §-ának azon rendelkezése között, amely szerint a Magyar Köztársaság - a törvényben meghatározott feltételek szerint -biztosítja a menedékjogot azoknak a külföldi állampolgároknak, akiket hazájukban, illetőleg azoknak a hontalanoknak, akiket tartózkodási helyükön faji, vallási, nemzeti, nyelvi vagy politikai okokból üldöznek. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a menedékjog megszerzésének feltétele az egyénnek faji, vallási okok, nemzeti hovatartozása, illetve meghatározott társadalmi csoporthoz való tartozása, avagy politikai nézetei miatti üldözéstől való megalapozott félelme, nem pedig az elhagyott ország népe elleni gyűlöletre uszítás, illetve azt sértő, lealacsonyító kifejezések használata. A menedékjog, mint alkotmányos alapjog és a Btk. 269. §-a között releváns összefüggés nincs, így ellentétük sem mutatható ki.

2.1. A Btk. 269. §-a az Alkotmány 61. § (1) bekezdésében meghatározott véleménynyilvánítási szabadság és a (2) bekezdésben megjelölt sajtószabadság tényleges korlátozását, határainak a felelősségi rendszer legsúlyosabb eszközével, a büntetőjogi szankcióval való kijelölését jelenti.

Valamennyi alkotmányos alapjog tekintetében fontos kérdés, hogy azokat lehete és milyen feltételekkel megszorítani, korlátozni, kollíziójuk esetén milyen szempontok alapján kell a prioritást meghatározni. A véleménynyilvánítás, illetve az ebbe beletartozó sajtószabadság esetén ez a kérdés kiemelt jelentőséget kap, mivel ezen szabadságok a plurális, demokratikus társadalom alapvető értékei közé tartoznak.

Éppen ezért a véleménynyilvánítás szabadságának kitüntetett szerepe van az alkotmányos alapjogok között, tulajdonképpen "anyajoga" többféle szabadságjognak, az ún. "kommunikációs" alapjogoknak. Ebből eredő külön nevesített jogok a szólás és a sajtószabadság, amely utóbbi felöleli valamennyi médium szabadságát, továbbá az informáltsághoz való jogot, az információk megszerzésének szabadságát. Tágabb értelemben a véleménynyilvánítási szabadsághoz tartozik a művészi, irodalmi alkotás szabadsága és a művészeti alkotás terjesztésének szabadsága, a

tudományos alkotás szabadsága és a tudományos ismeretek tanításának szabadsága. Ez utóbbiak tiszteletben tartásáról és védelméről az Alkotmány 70/G. §-ában külön is rendelkezik. A véleménynyilvánítási szabadsághoz kapcsolódik a lelkiismereti és vallásszabadság (60. §), valamint a gyülekezési jog is (62. §).

Ez a jogegyüttes teszi lehetővé az egyén megalapozott részvételét a társadalmi és politikai folyamatokban. Történelmi tapasztalat, hogy mindannyiszor, amikor a véleménynyilvánítás szabadságát korlátozták, sérelmet szenvedett a társadalmi igazságosság, az emberi kreativitás, csökkent az emberben rejlő képességek kibontakozásának lehetősége. A káros következmények nem csupán az individuum, hanem a társadalom életében is megmutatkoztak és az emberiség fejlődésének sok szenvedéssel járó zsákutcájához vezettek. Az eszmék, nézetek szabad kifejtése, a megolgy népszerűtlen vagy sajátos elképzelések szabad megnyilvánulása a fejlődni képes és valóban eleven társadalom létezésének alapfeltétele.

2.2. Az Alkotmány 8. §-ában rögzíti, hogy a Magyar Köztársaság elismeri az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait, ezek tiszteletben tartása és védelme az állam elsődrendű kötelessége. Az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja.

Az állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, 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.

Az Alkotmánybíróság a terhelességmegszakítás alkotmányossági kérdéseivel foglalkozó határozatában kifejtette azt is, hogy az állam kötelessége az alapvető jogok "tiszteletben tartására és védelmére" az egyéni alapjogokkal kapcsolatban nem merül ki abban, hogy tartózkodnia kell megsértésüktől, hanem magában foglalja azt is, hogy gondoskodnia kell az érvényesülésükhöz szükséges feltételekről. Az emberek egyéni szabadságuk és személyes igényeik szempontjából gyakorolják alapjogaikat. Az államnak viszont arra van szüksége garanciális feladata ellátásához, hogy az egyes alanyi jogok biztosítása mellett az azokkal kapcsolatos értékeket és élethelyzeteket önmagukban is, azaz ne csupán egyes egyedi igényekhez kapcsolódóan védje, s a többi alapjoggal összefüggésben kezelje. Az állam számára az alapjogok védelme csupán része az egész alkotmányos rend fenntartásának és működtetésének [64/1991. (XII. 17.) AB hat.].

Az egyéni véleménynyilvánítási szabadság szubjektív joga mellett tehát 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.

Tekintettel arra, hogy a vizsgálat tárgya a véleménynyilvánítási szabadságnak a büntetőjog eszközeivel történő korlátozása, az alkotmányosság megítélésénél érvényesülnie kell a büntetőjog egész rendszerére vonatkozó alkotmányos követelményeknek is. Ezek forrása az alkotmányos

büntetőjog koncepciója, a jogállamiságból, mint alapértékből az állami büntetőhatalom gyakorlására háramló következmények rendszere, ezen belül pedig a büntető jogalkotás számára adódó tartalmi korlátok és formai követelmények.

Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság a Btk. 269. §-a alkotmányosságának megítélésénél a következő kérdéseket vizsgálta:

- elkerülhetetlenül szükséges a véleménynyilvánítás és sajtószabadság korlátozása a tényállásban leírt magatartások esetén,
- a korlátozás megfelele az arányosság követelményeinek, azaz az elérni kívánt célhoz a büntetőjog eszközrendszere általában és ezen belül az adott büntető tényállás szükséges és megfelelőe.

A büntető tényállás két magatartási típust szankcionál: a gyűlöletkeltést (gyűlöletre uszít) és a megvetés kifejezésre juttatását (sértő vagy lealacsonyító kifejezések használata, vagy ilyen cselekmény elkövetése). A Btk. 269. § (1) és (2) bekezdésében foglalt bűncselekmények mind az elkövetési magatartást magát, mind pedig veszélyességüket tekintve lényegesen eltérnek, így az Alkotmánybíróság e két elkövetési magatartás alkotmányosságát külön vizsgálta.

IV.

A Btk. 269. § (1) bekezdésében büntetni rendelt magatartások tekintetében az Alkotmánybíróság a következőket állapította meg:

1. A gyűlöletkeltésnek, az emberek egyes csoportjait megvető, megalázó megnyilvánulásoknak potenciálisan kártékony voltáról az emberiség bőséges történelmi tapasztalatokkal rendelkezik.

A szavak erejére már 1878-ban a Csemegi Kódex miniszteri indokolása így hívta fel a figyelmet: "Az eszmék szabad közlése, aminek legszebb vívmányait köszönheti az emberiség, époly ártalmassá válhatik, mint a tűz, mely világít és melegít, de mely ellenőrizetlenül és féktelenül csapongva, igen gyakran nagy szerencsétlenségnek, sok nyomornak és pusztulásnak lett már okozója."

Századunk súlyos történelmi tapasztalatai bizonyítják, hogy a faji, etnikai, nemzetiségi, vallási szempontú alsóbb vagy felsőbbrendűséget hirdető nézetek, a gyűlölködés, megvetés, kirekesztés eszméinek terjesztése az emberi civilizáció értékeit veszélyeztetik.

Történelmileg és napjaink eseményei által is igazolt, hogy az emberek meghatározott csoportja elleni gyűlöletkeltési szándékot kifejező bármely megnyilvánulás alkalmas a társadalmi feszültségek kielezésére, a társadalmi harmónia és béke megzavarására, legsúlyosabb kifejeletében a társadalom egyes csoportjai közötti erőszakos összeütközésekre.

A gyűlöletkeltés legszélsőségesebb, már ténylegesen bekövetkezett kártékony hatását bizonyító történelmi és jelenkori tapasztalatok mellett figyelembe kell venni azokat a mindennapi veszélyeket is, amelyek a gyűlölet felkeltésére alkalmas nézetek, eszmék korlátok nélküli kinyilvánításával járnak. E megnyilvánulások akadályozzák, hogy az emberek bizonyos közösségei harmonikus kapcsolatban éljenek más csoportokkal. Ez, növelve egy adott, kisebb vagy nagyobb közösségen belüli érzelmi, szociális feszültségeket, szétszakítja a társadalmat, erősíti a szélsőségeket, az előítéletességet és intoleranciát. Mindez csökkenti a plurális értékrendet, a különbözőséghez való jogot elismerő, toleráns, multikulturális, az emberek egyenlő méltóságának elismerésén alapuló, a diszkriminációt értékékként el nem ismerő társadalom kialakulásának esélyét.

2. A véleménynyilvánítás és sajtószabadság körében az emberek meghatározott csoportjai elleni gyűlöletkeltés alkotmányos védelemben részesítése feloldhatatlan ellentmondásban lenne az Alkotmányban kifejezésre jutó politikai berendezkedéssel és értékrenddel, a demokratikus jogállamiságra, az emberek egyenlőségére, egyenlő méltóságára, valamint a diszkrimináció

tilalmára, a lelkiismereti és vallásszabadságra, a nemzeti, etnikai kisebbségek védelmére, elismerésére vonatkozó alkotmányos tételekkel.

Az Alkotmány 2. § (1) bekezdése szerint a Magyar Köztársaság demokratikus jogállam. A demokrácia fogalma rendkívül összetett. A vizsgált kérdés szempontjából azonban lényeges, hogy tartalmilag jelenti a különbözőséghez való jogot, a kisebbségek védelmét, az erőszakról és az erőszakkal fenyegetésről, mint a konfliktusmegoldás eszközeiről való lemondást.

A gyűlöletkeltés a fenti tartalmi jegyek tagadása, az erőszak érzelmi előkészítése. Visszaélés a véleménynyilvánítás szabadságával, az emberek meghatározott csoportjának, egy kollektivitásnak olyan intoleráns minősítése, amely nem a demokrácia, hanem a diktatúra jellemzője. A véleménynyilvánítási és sajtószabadság gyakorlása olyan formáinak eltérése, amelyet a Btk. 269. § (1) bekezdése tilalmaz, ellentmondana a demokratikus jogállamiságból fakadó követelményeknek.

Az Alkotmány 54. § (1) bekezdése szerint minden embernek veleszületett joga van az emberi méltósághoz. Így tehát az emberi méltóság a véleménynyilvánítási szabadság korlátja lehet.

3. A véleménynyilvánítási és sajtószabadság korlátozásának szükségessége következik a magyar állam nemzetközi kötelezettségeiből is. Az Alkotmány 7. § (1) bekezdése szerint a Magyar Köztársaság jogrendszere elfogadja a nemzetközi jog elismert szabályait, biztosítja a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját. A vizsgált kérdés tekintetében fennálló nemzetközi kötelezettségek a következők:

3.1. Az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott, az 1976. évi 8. törvényerejű rendelettel kihirdetett Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmánya rögzíti a gondolatszabadságot (18. c.), valamint a szabad véleménynyilvánításhoz való jogot (19. c.).

Ez utóbbi szerint:

"1. Nézetei miatt senki sem zaklatható.

2. Mindenkinnek joga van szabad véleménynyilvánításra; ez a jog magában foglalja mindenfajta adat és gondolat határookra való tekintet nélküli -szóban, írásban, nyomtatásban, művészi formában vagy bármilyen más tetszése szerinti módon történő - keresésének, megismerésének és terjesztésének a szabadságát is.

3. Az e cikk 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 jóhírnevének tiszteletben tartása, illetőleg

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

Határozottabb állásfoglalást tartalmaz a 20. cikk 2. bekezdése: "Törvényben kell megtiltani a nemzeti, faji vagy vallási gyűlölet bármilyen hirdetését, amely megkülönböztetésre, ellenségeskedésre vagy erőszakra izgat."

3.2. A magyar állam számára jogi kötelezettséggel jár az 1969. évi 1. tvr. kihirdetett, a faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről szóló nemzetközi egyezmény.

Az Egyezmény 4. cikke szerint a részes államok

"a) törvény által büntetendő cselekménnyé nyilvánítják a faji felsőbbrendűségekre vagy gyűlöletre alapozott eszmék terjesztését, a faji megkülönböztetésre való izgatást, valamint bármely faj, illetve más színű vagy más etnikai származású személyek csoportja ellen irányuló minden erőszakos cselekedetet vagy arra való izgatást, továbbá fajgyűlölő tevékenység mindenféle támogatását, annak pénzelését is beleértve;

b) törvényellenessé nyilvánítanak és betiltanak minden olyan szervezetet, valamint szervezett és minden egyéb propagandatevékenységet, amely a faji megkülönböztetést előmozdítja vagy arra izgat, az ilyen szervezetekben vagy tevékenységekben való részvételt pedig törvény által büntetendő cselekménynek tekintik;

c) nem engedik meg, hogy országos vagy helyi hatóságok vagy közintézmények a faji megkülönböztetést előmozdítsák vagy arra izgassanak."

3.3. Az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló Európai Egyezmény nem tartalmaz közvetlen kötelezettséget az államok számára az izgatás bűncselekménnyé nyilvánítására, hanem elsősorban a véleménynyilvánítási jog korlátozásának mikéntjét szabályozza.

Az Egyezmény 10. cikke szerint:

"1. Mindenkinnek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához. E jog magában foglalja a véleményalkotás szabadságát és az információk, eszmék megismerésének és átadásának szabadságát országhatárokon tekintet nélkül, és anélkül, hogy ebbe hatósági szervnek joga lenne beavatkozni. E cikk nem képezi akadályát annak, hogy az államok a rádió, mozgóképfelvétel vagy televízióvállalatok működését engedélyezéshez kössék.

2. E kötelezettségekkel és felelősséggel együttjáró 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 Emberi Jogok Európai Bizottsága több határozatában úgy foglalt állást, hogy a 10. cikk 2. pontja értelmében a fajgyűlölő közlések megtiltása a szabad véleménynyilvánítás érvényes korlátozásának tekintendő.

Az Alkotmánybíróság álláspontját összegezve: a véleménynyilvánítás és sajtószabadság korlátozását mind az emberek meghatározott csoportjai elleni gyűlöletkeltésnek történelmileg bizonyítottan kártékony hatása, mind az alkotmányos alapértékek védelme, továbbá a Magyar Köztársaság nemzetközi kötelezettségeinek teljesítése szükségsszerűvé és indokolttá teszi.

4. A büntetőjog a jogi felelősségi rendszerben az ultima ratio. Társadalmi rendeltetése, hogy a jogrendszer egészének szankciós zárköve legyen. A büntetőjogi szankció, a büntetés szerepe és rendeltetése a jogi és erkölcsi normák épségének fenntartása akkor, amikor már más jogágak szankciói nem segítenek.

Az alkotmányos büntetőjogból fakadó tartalmi követelmény, hogy a törvényhozó a büntetendő magatartások körének meghatározásakor nem járhat el önkényesen. Valamely magatartás büntetendővé nyilvánításának szükségességét szigorú mércével kell megítélni: a különböző életviszonyok, erkölcsi és jogi normák védelmében az emberi jogokat és szabadságokat szükségképpen korlátozó büntetőjogi eszközrendszer csak a feltétlenül szükséges esetben és arányos mértékben indokolt igénybe venni, akkor, ha az alkotmányos vagy az Alkotmányra visszavezethető állami, társadalmi, gazdasági célok, értékek megóvása más módon nem lehetséges.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a Btk. 269. § (1) bekezdésében tilalmazott magatartásnak a korábban elemzett, az egyént és a társadalmat érintő hatásai, következményei olyan súlyosak, hogy más felelősségi formák, így a szabálysértési vagy polgári jogi felelősségi rendszerek eszközei elégtelenek az ilyen magatartások tanúsítóival szemben. E magatartások helytelenítésének, elítélésének erőteljes kifejezése, azon demokratikus eszméknek, értékeknek

megerősítése, amelyek ellen e cselekmények elkövetői támadnak, valamint a megsértett jog és erkölcsi rend helyreállítása a büntetőjog eszközeit igényli.

5. Végül vizsgálendő kérdés, hogy a Btk. 269. § (1) bekezdése mértéktartó és megfelelő választ ad-e a veszélyesnek, nemkívánatosnak ítélt jelenségre, azaz az alkotmányos alapjogok korlátozása esetén irányadó követelménynek megfelelően a cél eléréséhez a lehetséges legszűkebb körre szorítkozike. Az alkotmányos büntetőjog követelményei szerint a büntetőjogi szankció kilátásba helyezésével tilalmazott magatartást leíró diszpozíciónak határozottnak, körülhatároltnak, világosan megfogalmazottnak kell lennie. Alkotmányossági követelmény a védett jogtárgyra és az elkövetési magatartásra vonatkozó törvényhozói akarat világos kifejezésre juttatása. Egyértelmű üzenetet kell tartalmaznia, hogy az egyén mikor követ el büntetőjogilag szankcionált jogsértést. Ugyanakkor korlátoznia kell az önkényes jogértelmezés lehetőségét a jogalkalmazók részéről. Vigyázni kell tehát, hogy a tényállás a büntetendő magatartások körét nem túl szélesen jelölje ki és elég határozotte.

A Btk. 269. § (1) bekezdése megfelel a korlátozással szemben támasztott követelményeknek. Amint a határozat II/2. pontjában adott történeti áttekintés mutatja, az 1989-es módosítás a büntetőjogi felelősség lényeges szűkítését eredményezte több ponton:

- A védendő jogi tárgyak közül elmaradt az alkotmányos rend, valamint az állam szövetségi, barátsági vagy együttműködésre irányuló egyéb nemzetközi kapcsolata. Ennek következtében az ezen intézmények elleni gyűlöletre uszítás kiesett a büntetendő magatartások közül. A büntetőjog eszközrendszere csak akkor lép működésbe, ha valaki az alkotmányos rend erőszakos megváltoztatásaként (139. §), az alkotmányos rend elleni szervezkedésnek (139/A. §), lázadásnak (140. §), hazaárulásnak (141. §) stb. minősülő magatartást tanúsít, amely a gyűlöletkeltéshez képest lényegesen több tevékenységet kíván meg.

- Az izgatás korábbi tényállásának súlyosabban minősített esete, a nagy nyilvánosság előtti elkövetés vált a közösség elleni izgatás alaptényállásává. Ennek fogalmát egyrészt maga a törvény, a 137. § 10. pontja határozza meg. Eszerint "nagy nyilvánosságon a bűncselekménynek sajtó, egyéb tömegtájékoztatási eszköz vagy sokszorosítás útján elkövetését is érteni kell." Másrészt e fogalom tartalma a büntető jogalkalmazásban régóta kialakult.

A közösség elleni izgatás az eredeti izgatáshoz képest kétségtelenül szélesítette a büntetőjogi felelősséget azzal, hogy a tényállás nem célzatos, azaz a bűnösség megállapításához nem szükséges a gyűlöletkeltés kifejezett, egyenes szándéka, elegendő csupán az, hogy az elkövető tudatában legyen: magatartása a gyűlölet kiváltására alkalmas.

A tényállásban a jogi tárgyak közül értelmezést igényel a lakosság egyes csoportjai kitétel. E mögött az eltérő nézetrendszer (párttagok, egyesületek, mozgalmak stb. résztvevői) vagy egyéb, tulajdonképpen bármely ismérv szerint elkülönülő személyek védelmének szándéka húzódik meg.

Értelmezést igényel továbbá a gyűlöletre uszításban megjelölt elkövetési magatartás. Önmagukban a szavak is általánosan ismert tartalommal bírnak. A gyűlölet az egyik legszükségesebb negatív, a Magyar Nyelv Értelmező Szótára szerint (2. kötet 1132. o.) nagyfokú ellenséges indulat. Aki uszít, az valamely személy, csoport, szervezet, intézkedés ellen ellenséges magatartásra, ellenséges, kárt okozó tevékenységre biztat, ingerel, lázít (Értelmező Szótár 7. kötet 59. o.). Tekintettel arra, hogy már a Csemegi Kódexben is a gyűlöletre izgatás volt az elkövetési magatartás, a jogalkalmazók a konkrét esetek megítélésében több mint 100 év értelmezési gyakorlatára támaszkodhatnak. A Curia már a századfordulón több döntésében nagy szabotossággal határozta meg az izgatás fogalmát: A törvény eme kifejezés alatt "izgat" nem valamely kedvezőtlen és sértő véleménynek nyilvánítása, hanem olyan lázongó kifakadások értendők, amelyek alkalmasak arra, hogy az emberek nagyobb tömegében a szenvedélyeket oly

magas fokra lobbantsák, amelyből gyűlölet keletkezvén, a társadalmi rend és béke megzavarására vezethet (Büntetőjogi Döntvénytár 7. köt. 272. 1.) Nem izgatás tehát a bíralat, helytelenítés, kifogásolás, sőt még a sértő nyilatkozat sem; izgatásról csak akkor van szó, midőn a kifejezések, megjegyzések stb. nem az értelemhez szólnak, hanem az érzelmi világra akarnak hatni, s szenvedélyek, ellenséges indulatok felkeltésére alkalmasak. Az izgatás fogalmát illetően egyébként teljesen közömbös, hogy az állított tények valóake vagy sem; a lényeges az, hogy bár való vagy valótlan adatoknak csoportosítása a gyűlölet felkeltésére alkalmas legyen (Büntetőjogi Döntvénytár 1. köt. 124. 1.).

A közösség elleni izgatás súlyosabb alakzata, a gyűlöltre uszítás tényállása tehát megfelel az arányosság követelményének: csak a legveszélyesebb magatartásokra terjed ki és a tényállási elemek a jogalkalmazók részéről egyértelműen értelmezhetők. Az a tény, hogy a Btk. eredeti tényállásai még a közelmúltban is alkalmat teremtettek a véleménynyilvánítási szabadság olyan korlátozására, amely a demokratikus értékrend szerint nem elfogadható, önmagában nem érv a tényállás alkotmányellenessége mellett. Csupán azt bizonyítja, hogy a büntetőjog eszközeivel való visszaélés igen korlátozottan védhető ki a tényállások pontos megfogalmazásával. Az igazi védelmet a demokratikus jogállam intézményeinek működése, a bíróságok valódi függetlensége, a demokratikus értékeknek elkötelezett társadalmi környezet megteremtése biztosítja.

V.

1. A szabad véleménynyilvánításhoz való jog a fentiek szerint nem csupán alapvető alanyi jog, hanem e jog objektív, intézményes oldalának elismerése egyben a közvélemény, mint alapvető politikai intézmény garantálását is jelenti. 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. A vélemény szabadságával szemben mérlegelendő korlátozó törvénynek nagyobb a súlya, ha közvetlenül másik alanyi alapjog érvényesítésére és védelmére szolgál, kisebb, ha ilyen jogokat csakis mögöttesen, valamely "intézmény" közvetítésével véd, s legkisebb, ha csupán valamely elvont érték önmagában a tárgya (pl. a köznyugalom).

2. A Btk. 269. § (1) bekezdésének elkövetési magatartása a "gyűlöltre uszítás". A Curia idézett meghatározása az akkori "izgatásra" nézve nyilvánvalóvá teszi, hogy olyan magatartások értendők ide, "amelyek alkalmasak arra, hogy az emberek nagyobb tömegében a szenvedélyeket oly magas fokra lobbantsák, amelyből gyűlölet keletkezvén, a társadalmi rend és béke megzavarására vezethet". A társadalmi rend és béke - a Btk. szóhasználatával a köznyugalom - ilyen megzavarása mögött ott van nagyszámú egyéni jog megsértésének a veszélye is: a csoport ellen felszított indulat fenyegeti a csoporthoz tartozók becsületét, méltóságát (szélsőséges esetben életét is), megfélemlítéssel korlátozza őket más jogaik gyakorlásában is (köztük a szabad véleménynyilvánításban). Az (1) bekezdésben szankcionált magatartás olyan veszélyt hordoz egyéni jogokra is, amelyek a közvetlen tárgyként szereplő köznyugalomnak olyan súlyt adnak, hogy - a IV. pontban történt kifejtés szerint - a véleményszabadság korlátozása szükségesnek és arányosnak tekinthető. Noha a mérlegelés gyakorlati eredménye hasonló, ebben a gondolatmenetben nem csupán a köznyugalom megzavarásának intenzitásáról van szó, amely egy bizonyos mérték fölött ("clear and present danger") igazolja a szabad véleménynyilvánításhoz való jog korlátozását. Itt az a döntő, hogy mi került veszélybe: az uszítás az alkotmányos értékrendben szintén igen magasán álló alanyi jogokat veszélyeztet.

A "gyalázkodásnál" ezzel szemben nem tényállási elem a sértő kifejezésnek vagy azzal egyenértékű cselekménynek a köznyugalom megzavarására alkalmas volta. A "gyűlésre uszítással" ellentétben az elkövetési magatartásból sem következethető ez ki. A Btk. abból indul ki, hogy a nemzeti vagy vallási közösségekre nézve sértő kifejezés használata általában ellentétes a társadalom kívánatos nyugalmával. Ez az immateriális bűncselekményi tényállás tehát a közrendet, a köznyugalmat, a társadalmi békét önmagában véve, elvontan védi. A bűncselekmény megvalósul akkor is, ha a sértő kifejezés a körülmények folytán nem jár annak veszélyével sem, hogy egyéni jogokon sérelem esne. A köznyugalom ilyen elvont veszélyeztetése nem elégséges érv ahhoz, hogy a véleménynyilvánítási szabadságot büntetőjogi büntetéssel alkotmányosan korlátozni lehessen.

3. A szabad véleménynyilvánításhoz való jog a véleményt annak érték és igazságtartalmára tekintet nélkül védi. Egyedül ez felel meg annak az ideológiai semlegességnek, amelyet az Alkotmánynak az 1990. évi XL. törvénnyel való módosítása azzal fejezett ki, hogy törölte az Alkotmány 2. §-ából az 1989. októberében - éppen a pluralizmus példájaként - szerepeltetett fő eszmei irányzatokat is. 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.

Az általa helyesnek tartott véleményeket mindenki - az állam is - támogathatja, s a helytelennek tartott ellen felléphet, mindaddig, amíg ezzel valamely más jogot nem sért olyan mértékben, hogy az előtt a véleményszabadságnak is vissza kell lépnie. A Btk. 269. § (2) bekezdése azonban nem külső korlátot állít, hanem valójában a vélemény értéktartalma alapján minősít, s ehhez a köznyugalom sérelme csak feltételezés és statisztikai valószínűség révén kapcsolódik.

Nem alkotmányossági, hanem a büntetőjogra tartozó kérdés, hogy mihez képest minősül a kifejezés sértőnek vagy lealacsonyítóknak. Egyes szavak stilisztikai értéke azonban annyira szituációhoz és kulturális szinthez kötött (és változó), hogy a bűncselekményi tényállásba felvett hipotetikus ("alkalmas") vagy tényleges visszacsatolás nélkül (valóban megzavarta a köznyugalmat) a gyalázkodással a köznyugalomban okozott sérelem olyan feltételezés csupán, amely a szabad véleménynyilvánítás korlátozását kielégítően nem indokolhatja. Itt ugyanis a külső korlát megléte, azaz más jog sérelme, maga is bizonytalan. Ezzel a véleménynyilvánításhoz való jog korlátozása elkerülhetetlenségének és arányosságának vizsgálata idő előttivé válik.

A "köznyugalom" ráadásul maga sem független a véleményszabadság helyzetétől. Ahol sokféle véleménnyel találkozhatnak az emberek, a közvélemény toleráns lesz; míg zárt társadalmakban sokkal inkább felkavarhatja a köznyugalmat egyegy szokatlan hang is. Másrészt a véleménynyilvánítás szükségtelen és aránytalanul szigorú korlátozása a társadalom nyitottsága ellen hat.

Az Alkotmánybíróság tekintettel van az egyes ügyek történelmi körülményeire. A rendszerváltás elkerülhetetlenül társadalmi feszültségekkel jár. E feszültségeket kétségtelenül fokozhatja, ha egyesek büntetlenül adhatnak kifejezést nagy nyilvánosság előtt bizonyos csoportokkal szembeni gyűlöletüknek, megvetésüknek vagy ellenérzésüknek.

A sajátos történelmi körülményeknek azonban vagy egy másfajta hatása is, s éppen ezért szükséges különbséget tenni a gyűlöltre uszítás és a sértő vagy lealacsonyító kifejezés használata között. A "nagy nyilvánosság" - a gyűlésektől eltekintve - gyakorlatilag a sajtónyilvánosságot jelenti. 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, s lesz a közvélemény szemében "gyalázkodó". A gyalázkodásra bírálat kell hogy feleljen. E folyamatba tartozik az is, hogy számolni kelljen magas kártérítésekkel. Büntetőjogi büntetésekkel azonban nem a közvéleményt és a politikai stílust kell formálni - ez paternalista hozzáállás -, hanem más jogok védelmében az elkerülhetetlenül szükséges esetekben szankcionálni.

4. A Btk. 269. § (2) bekezdése a fent kifejtettek alapján alkotmányellenes és ezért azt az Alkotmánybíróság megsemmisíti. A köznyugalom fenntartásához nem elkerülhetetlen, hogy a magyar nemzetet, valamely nemzetiséget, népet, felekezetet vagy fajt sértő vagy lealacsonyító kifejezés nagy nyilvánosság előtti használatát önmagában véve (illetve az ezzel egyenértékű cselekményt) büntetőjogi büntetéssel fenyegetse a törvényt. Ez a törvényi tényállás szükségtelenül, és az elérni kívánt célhoz képest aránytalanul korlátozza a szabad véleménynyilvánításhoz való jogot. A köznyugalom elvont, esetleges fenyegetettsége nem elégséges indok arra, hogy a véleménynyilvánításhoz való alapjogot, amely a demokratikus jogállam működéséhez nélkülözhetetlen, a büntetőtörvény a 269. § (2) bekezdése szerint korlátozza.

Az Alkotmánybíróság határozata szerint a közösségek méltósága a véleménynyilvánítási szabadság alkotmányos korlátja lehet. Nem zárja ki tehát a határozat azt, hogy erről a törvényhozó akár a gyűlöltre uszítás tényállásán túlmenő büntetőjogi védelemmel is gondoskodik. A közösségek méltóságának hatékony védelmére azonban más jogi eszköz, például a nem vagyoni kártérítés alkalmazási lehetőségeinek bővítése is alkalmas.

5. A Btk. 269. § (2) bekezdése alapján folyt, jogerősen lezárt büntetőeljárások felülvizsgálatának elrendelése az AB tv. 43. § (3) bekezdésén alapul.

Dr. Sólyom László s. k.,

az Alkotmánybíróság elnöke,

előadó alkotmánybíró

Dr. Ádám Antal s. k., *Dr. Herczegh Géza*

s. k.,

alkotmánybíró

alkotmánybíró

Dr. Kilényi Géza s. k., *Dr. Lábady Tamás* s.

k.,

k.,

alkotmánybíró

alkotmánybíró

Dr. Schmidt Péter s. k., *Dr. Szabó András* s.

k.,

k.,

alkotmánybíró

alkotmánybíró

Dr. Tersztyánszky *Dr. Vörös Imre* s. k.,

Ödön s. k.,

alkotmánybíró

alkotmánybíró

Dr. Zlinszky János s. k.,

alkotmánybíró