

Érkezett: 2015 NOV 12.

2015. évi ... törvény

A közügyek szabad megvitatásához szükséges törvénymódosításokról

A közügyek szabad megvitatása érdekében az országgyűlés - az Alaptörvény IX. cikkére tekintettel - a következő törvényt alkotja.

1. § A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 2:44. § helyébe a következő rendelkezés lép:

“2:44. § [Közhatalmat gyakorló, közfeladatot ellátó és közéleti szereplő személyiségi jogának védelme]

(1) A közhatalmat gyakorló és a közfeladatot ellátó személyek a hivatalos tevékenységükkel összefüggésben, a közügyek szabad vitatását biztosító alapjogok gyakorlásával szemben nem jogosultak polgári jogi védelemre.

(2) A közéleti szereplők a közéleti tevékenységükkel összefüggésben a közérdeklődésre számot tartó ügyek szabad vitatását biztosító alapjogok gyakorlásával szemben tűrésre kötelesek.”

2. § A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 2:45. §-a a következő (3) bekezdéssel egészül ki:

“(3) A becsület és a jóhírnévhez való jog megsértéséért való felelősség akkor áll fenn, ha a közlő személy tudta, vagy kellő körültekintés mellett tudnia kellett volna a tényállítás valótlanságáról vagy a tény hamis színben való feltüntetéséről.”

3. § Hatályát veszti a büntető törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 226. § a 226/A. § 226/B. § és a 227. -a.

4. § Hatályát veszti a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 54. § (4) bekezdése.

5. § E törvény a kihirdetését követő napon lép hatályba.

ÁLTALÁNOS INDOKOLÁS

1. A közéleti szereplők személyiségi jogainak védelmének felülvizsgálata vált szükségessé, mert a jogalkalmazás során a véleménynyilvánítás szabadságának szükségtelen és aránytalan korlátjává vált a polgári jogi szabályozás.

A Ptk. kizárólag a közéleti szereplők személyiségi jogainak védelmi szintjét csökkentette, míg a közhatalmat gyakorló és a közfeladatot ellátók kritikaturési kötelezettségének kereteit csak annyiban érintette, amennyiben ők közéleti szereplőnek tekinthetők. A Ptk. szabályozás nem felel meg sem az Alkotmánybíróság, sem az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) gyakorlatának és a hazai bírói gyakorlat is sokszor ellentmond ezeknek. A hatályos polgári jogi szabályozás olyan keretszabályként működik a személyiségi jogok védelme érdekében, amelyek a bírósági jogalkalmazás során szükségtelenül és aránytalanul korlátozták a szabad véleménynyilvánítást, ezért a jogalkotónak kell korrigálnia a hiányosságokat.

Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény IX. cikkében meghatározott véleménynyilvánítás szabadságának korlátozhatóságát több határozatában is lefektette. "A véleménynyilvánítás szabadságának kitüntetett szerepe van az alkotmányos alapjogok között, tulajdonképpen "anyajoga" többféle szabadságjognak, az ún. "kommunikációs" alapjogoknak. [...] Ez a jogegyüttes teszi lehetővé az egyén megalapozott részvételét a társadalmi és politikai folyamatokban. [...] Az 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. Az Alkotmánybíróság által meghatározott keretek összhangban vannak az EJEB gyakorlatával.

A közéleti szereplők, a közhatalom-gyakorlók és a közfeladatot ellátók szabad kritizálása a politikai véleménynyilvánítás körébe tartozik. A politikai véleménynyilvánítás kitüntetett szerepe több alapon áll. Egyrészt a politikai beszédek katalizálják a demokratikus folyamatokat, ezen keresztül megvalósulhat a hatalomgyakorlók ellenőrizhetősége és az álláspontok ütköztetése. A véleménynyilvánítás során a közéleti szereplők, a közfeladatot ellátók és a közhatalom-gyakorlók előnyben vannak, így az őket érő kritikára való reagálás során is többféle eszköz áll rendelkezésükre, ezért a jogi eszközök közül számukra kevesebbet indokolt fenntartani, mint az őket kritizáló polgárok számára.

2. A Polgári törvénykönyv által meghatározott, a közéleti szereplőkre vonatkozó szólásszabadság-keret nem felel meg sem az Alkotmánybíróság, sem az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) gyakorlatának. Egyrészt a közéleti szereplők kritizálhatósága és magasabb

kritikatűrő képessége csak egy típusú személyi kört fed le. A közhatalom-gyakorlók és a közfeladatot ellátók tevékenységével összefüggő kritikaturését nem határozza meg. Pedig az Alkotmánybíróság a 36/1994 (VI. 24.) AB határozatban kimondta, hogy "A demokratikus társadalom létezésének és fejlődésének nélkülözhetetlen eleme a közügyek vitatása, amely feltételezi a különböző politikai nézetek, vélemények kinyilvánítását, a közhatalom működésének bírálatát. A demokratikus hagyományokkal rendelkező társadalmak tapasztalatai szerint is e vitákban esetenként kellemetlen, éles, esetleg igazságtalan támadásokat intéznek a kormányzat és a közhivatalnokok ellen és nyilvánosságra kerülnek olyan tények is, amelyek a közéleti szereplők becsületének csorbítására alkalmasak. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint kiemelkedő alkotmányos érdek az állami és a helyi önkormányzati feladatokat ellátó szervek és személyek tevékenységének nyilvános bírálhatósága, valamint az, hogy a polgárok bizonytalanság, megalkuvás, félelem nélkül vehessenek részt a politikai és társadalmi folyamatokban, a közéletben." Az Alkotmánybíróság tehát egyértelműen meghatározta, hogy a véleménynyilvánítás szabadsága nem csak a közéleti szereplők személyiségi jogainak korlátozásán keresztül biztosítandó, hanem a közhatalom-gyakorlók és a közfeladatot ellátók nyilvános bírálhatósága is alapvető társadalmi érdek. A módosítás célja a véleménynyilvánítás alapjogának arányos korlátozásának megteremtése, az aránytalan korlátok lebontása.

A javaslat figyelembe veszi, hogy az eltérő hatalmi helyzetben lévő emberek számára eltérő személyiségi jogi védelmi szint vehető igénybe. Míg a polgár által, a politikai véleménynyilvánítás körében tett kritikát a közhatalomgyakorló és a közfeladatot ellátó személy túrni köteles, addig a közhatalmi-, munkaviszonyban vagy más hasonló jogviszonyban megvalósuló, nem alapjogi joggyakorlás során megvalósuló esetleges személyiségi jogi jogsértést nem kötelesek túrni. Egy közhatalom-gyakorló, közfeladatot ellátó vagy más hivatalos személy ebbéli minőségében tett kritikája során nem a véleménynyilvánítás szabadságát gyakorolja, így a véleménynyilvánítás alapjoga nem lehet gátja a jogérvényesítésnek még akkor sem, ha a kritizált személy maga is közhatalom-gyakorló, közfeladatot ellátó személy.

A javaslat négy szintű skálát állít fel: a közhatalom-gyakorlók, a közfeladatot ellátók, a közéleti szereplők és a magánemberek. Az egyes szereplők tevékenységükkel kapcsolatban fokozatosan táguló személyiségi jogi jogvédelemre tarthatnak igényt. Az EJEB állandó gyakorlata szerint a véleménynyilvánítás szabadságának korlátozása akkor is aránytalan, ha ezzel indokolatlanul gátat szab a kormányzat bírálatának. Az EJEB álláspontja szerint azonban a kritika megengedhetőségének határai tágabbak a kormányzat, a közhivatalnokok esetében, mint a politikusok tekintetében, és valamennyi közszereplő esetében tágabbak, mint a magánszemélyek tekintetében. A demokráciában a kormányzat cselekedetét vagy mulasztását nem csupán a törvényhozó és a bírói hatalom részéről

kell alaposan vizsgálni, hanem a sajtó és a közvélemény részéről is. A közszereplést vállaló személyeknek vállalni kell azt is, hogy mind a sajtó, mind pedig a szélesebb közvélemény figyelemmel kíséri minden szavukat és cselekedetüket, így nagyobb türelmet kell tanúsítaniuk a kritikai megnyilvánulásokkal szemben. (*The Sunday Times kontra Egyesült Királyság* (6538/74))

3. A javaslat a becsületsértés és a rágalmozás, valamint az ezzel összefüggő magatartások teljes dekriminalizációját tűzi célul. A magyar jogban a becsületsértés és a rágalmozás büntetőjogi tényállása a politikai véleménynyilvánítást és a nem politikai véleménynyilvánítást egyaránt büntetni rendeli. A jogalkotó az ehhez kapcsolódó eljárási szabályokkal a hivatalos személy kiemelt büntetőjogi védelmét alapozta meg, azzal hogy a magánindítványra büntetendő becsületsértést és rágalmozást közvérdra üldözendőnek tekinti. A szabályozás homlokegyenest ellentétes az Alkotmánybíróság és a Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) gyakorlatával.

A javaslat teljes dekriminalizációt tűz ki célul: a kiemelt büntetőjogi védelem lebontásán túl a javaslat az alábbi tényállások hatályon kívül helyezését javasolja: rágalmozás (226.§), becsület csorbítására alkalmas hamis hang- vagy képfelvétel készítése (226/A. §), becsület csorbítására alkalmas hamis hang- vagy képfelvétel nyilvánosságra hozatala (226/B. §) és a becsületsértés 227.§. Ezek a tényállások aránytalanul korlátozzák az Alaptörvény IX. cikkében is kinyilvánított véleménynyilvánítás szabadságát.

A becsületet és jóhírnevet védő polgári és büntetőjogi eszközök végső soron az emberi méltóság érvényesülését garantálják. Ezek a szakjogági jogosultságok is az emberi méltósághoz való jogából fakadnak, de nem azonosak azzal az alapvető joggal, ami az egyén autonómiáját, integritását és magánszféráját hivatott védeni az állami hatalom ellenében.

Az emberi jogok (az emberi méltóság, az egyéni autonómia, az egyenlőség stb.) ugyanis nem kizárólag az alkotmányos alapjogok jogi konstrukciójában, vagyis nemcsak alanyi alapjogokként vannak jelen a jogrendszerben, hanem kifejezésre jutnak egyéb társadalmi viszonyokat alakító jogterületeken is, így a büntetőjog területén is. Ezekben a szférákban nem is az alkotmányjog, hanem az egyes szakjogágak közvetítésével jutnak érvényre, és pedig az adott szakjogágak önálló rendeltetéséhez, sajátos jogpolitikai törekvéseihez idomulva. Ezek a büntetőjogi szabályozás tárgyát képező életviszonyok túlnyomó többségükben nem érintenek alanyi alapjogokat, szabályozásukban szerepet kaphatnak ugyanakkor azok a morális emberi jogi értékek, amelyeket a közhatalom korlátozása érdekében az alanyi alapjogok is kifejezésre juttatnak.

A közügyek megvitatásával, közhatalmi tevékenység értékelésével kapcsolatos politikai véleménynyilvánítást tartalmazó közléseket korlátozó büntetőjogi eszközök alanyi alapjog korlátozását valósítják meg. Az alanyi alapjog-korlátozás – összhangban az Alaptörvény I. cikk (3)

bekezdésével is – pedig csak akkor alkotmányos, ha a korlátozás alkotmányosan igazolt, vagyis legitim cél elérése érdekében szükséges, arra alkalmas, és egyúttal e céllal arányos mértékű.

Az alapjog-korlátozás szükségességét elsősorban valaki más alapjogának a védelme alapozhatja meg, ez lehet az alapjog-korlátozás elsődleges legitim célja. (Kivételesen az alapjog-korlátozás célja lehet valamilyen alkotmányos érték védelme is. A magyar alkotmánybírószági gyakorlatban, a mások jogainak védelmén túl ezidáig legitim jogkorlátozási célnak minősült például a magzati élet mint érték, a közélet tisztasága, a köztisztviselői munka színvonala, hatékonysága és illetéktelen befolyástól való mentessége. Mivel ezek a célok nem állnak kapcsolatban mások alanyi jogaival, felpuhíthatják, végső soron ki is üresíthetik az alapjogok védelmét, ezért csak kivételesen fogadhatók el az alapjogok korlátozásának indokaként, és az arányossági mérlegelés során az alapjogokkal szemben mások jogaihoz képest csak sokkal kisebb súllyal vehetők számításba. (30/1992. (V. 26.) AB határozat) Hangsúlyozandó, hogy az állam saját érdekei soha nem szolgálhatnak az alapjogok korlátozásának alapjául, hiszen az alapjogok funkciója éppen az, hogy az állam érdekeinek megfelelő döntésekkel szemben nyújtsanak védelmet.

Az alapjog-korlátozás legitim céljaként védelemben részesített alanyi jog azonban értelemszerűen csak annak az oldalán vehető számításba, aki az alapjogoknak alanya lehet. Ennek a személyi körnek van morális igénye szabadságának és méltóságának tiszteletben tartására a közhatalommal, az állammal szemben, vagyis nekik vannak alapjogaik. Akik nem rendelkeznek alapjogokkal, azok jogainak védelme nem szolgálhat alapul mások alapjogainak korlátozására.

A véleménynyilvánítás alapjogának korlátozhatóságát az Alkotmánybíróság több határozatában is vizsgálta. “A véleménynyilvánítás, illetve az ebbe beletartozó sajtószabadság esetén ez a kérdés (ti. az alapjog korlátozás) kiemelt jelentőséget kap, mivel ezen szabadságok a plurális, demokratikus társadalom alapvető értékei közé tartoznak. A véleménynyilvánítás szabadságának kitüntetett szerepe van az alkotmányos alapjogok között, tulajdonképpen "anyajoga" többféle szabadságjognak, az ún. "kommunikációs" alapjogoknak. ... Ez a jogegyüttes teszi lehetővé az egyén megalapozott részvételét a társadalmi és politikai folyamatokban. ... 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 hat.

A javaslat figyelembe véve a fokozatosság követelményét, a polgári jogi eszközök igénybevételének lehetőségére úgy tekint, mint az adott cél elérésére alkalmas eszközre. Ezzel a lépéssel a nem politikai tartalmú beszédek dekriminalizációja is megtörténik. Azzal, hogy a jogalkotó a politikai véleménynyilvánítás biztosítása érdekében dekriminalizálja ezeket a magatartásokat, nem jelenti azt, hogy a jogrendszer ne kínálna lépéslehetőséget az ilyen magatartások megvalósítása esetén. Ebben az esetben a polgári jog kínál lehetőséget. A büntetőjog ultima ratio jellegéből is következik, hogy annak használata ilyen tárgyi súlyú cselekmények esetén - amennyiben nem valósít meg egyéb bűncselekményt - nem indokolt. A büntetőjog a jogi felelősség "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." 30/1992 (V. 26.) AB határozat

A becsületsértéshez és rágalmazáshoz több országban kizárólag polgári, illetve nem büntetőjogi szankciók fűződnek, így például Amerikai Egyesült Államok (szövetségi szinten), Bulgária, Bosznia és Hercegovina, Egyesül Királyság, Észtország, Franciaország, Horvátország, Írország, Szerbia, Új-Zéland stb.

A média és a közéleti vitában részt vevő polgárok a demokratikus nyilvánosságon keresztül ellenőrzik a hatalom működését, ezáltal biztosítva a demokrácia és a jogállam működését. A szólásszabadság kitüntetett helyzete nem jelenti ugyan, hogy ez a jog korlátozhatatlan lenne, ám az következik belőle, hogy a szólásszabadság egy másik joggal vagy alkotmányos értékkel kerül összetűzésbe, a szabad szóláshoz való jog csak kivételesen korlátozható. (36/1994. (VI. 24.) AB határozat) A közhatalom-gyakorlók és a közfeladatot ellátók tevékenységükkel összefüggő kritikákat viselni kötelesek, mégpedig azért, mert a nyilvánosság ezen keresztül tudja hatalmukat és munkájukat ellenőrizni. A közhatalom-gyakorlók és közfeladatot ellátók kiemelt büntetőjogi védelme éppen fordított logikát követ.

A közhatalmi szervek, valamint a közhatalom-gyakorlók és a közfeladatot ellátó személyek az állam megbízásából, állami felhatalmazással tevékenykednek a köz érdekében. Ők azok a személyek, akik megtestesítik az államot, akik az állam nevében cselekednek. Kivételes jogosítványaik vannak, a jogszabályok sok olyan tevékenység elvégzésére is feljogosítják őket, amely az átlagemberek számára nem megengedett. Munkájuk elvégzése során kivételes helyzetbe kerülnek, ők maguk gyakorolják az állam egyes jogosítványait, amelyekkel adott esetben más polgárok jogait korlátozzák.

4. Az Alkotmánybíróság már vizsgálta a közhatalmat gyakorlók kiemelt büntetőjogi védelmét a 36/1994. (VI. 24.) AB határozatban. A határozat leszögezi, hogy a közszereplő politikusok és közhatalmat gyakorló személyek magánszférája szűkebb, mint a magánembereké, és nyilvános tevékenységükkel kapcsolatban több kritikát kell eltűrniük, mint másoknak.

A kiemelt büntetőjogi védelem ellentmond a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bíróság (a továbbiakban: EJEB) gyakorlatának. A közhatalom gyakorlóinak szűkebb magánszférája jelenik meg az EJEB gyakorlatában is. Egyrészt az EJEB leszögezi, hogy a hatalom gyakorlóinak pozíciója önuralmat követel tőlük a becsületsértési és rágalmozási eljárások megindításának tekintetében. Különösen igaz ez abban az esetben, ha lehetőségük is van arra, hogy az őket érő kritikára nyilvánosan válaszoljanak. (*Incal kontra Törökország (41/1997/825/1031)* és *Castells kontra Spanyolország (11798/85)*) Az EJEB kimondta a *Dichand és mások kontra Ausztria (9271/95)* ügyben, hogy a 10. cikk nem enged meg széles körű korlátozást a politikai véleménynyilvánítás vagy a közügyeket érintő vita esetében. A hatalom gyakorló tevékenységük során élesebb kritikát is kötelesek elviselni, mint a magánemberek. Ez nem jelenti azt, hogy az ő jó hírnevük ne élvezne védelmet, különösen, ha nem hivatalukkal összefüggő tevékenységüket érinti a kritika. Ám amikor a bíróságok az ő jogaikat védik, mindig figyelemmel kell lenniük a szólásszabadság és a vita társadalmi funkciójára. (*Lingens kontra Ausztria (9815/82)* *Oberschlick kontra Ausztria (15974/90)*)

Az EJEB gyakorlatában különböző megítélés alá esnek a közhatalmat megtestesítő személyek, a közszereplők és a magánszemélyek. Ha valaki közhatalmat gyakorló, az államot képviselő személy, akkor ahhoz a csoporthoz tartozik, melynek tagjai tevékenységükkel kapcsolatban a legszélesebb kritika tűrésére kötelezettek. Olyan állítások esetében sem hivatkozhatnak a személyiségvédelemre, amelyek egy közszereplő – de közhatalmat nem gyakorló – politikus esetében már nem tartoznának a véleménynyilvánítás szabadságának körébe. (*Incal kontra Törökország (41/1997/825/1031)* és *Castells kontra Spanyolország (11798/85)*).

A hatályos büntetőeljárás a közvadás rágalmozás és becsületsértés szabályozásával nagyobb terhet ró a terheltre, mintha egy magánvadás büntetőeljárásban kellene részt vennie. A feljelentés után rabosítja a rendőrség (Bnyr.), kihallgatáson kell beszámolnia a történetéről, később pedig az állam büntetőhatalmát képviselő ügyésszel szemben kell állnia a bírósági eljárásban. Ezzel szemben a magánvadás eljárás egy polgári perre hasonlít jobban, melynek során a magánvádló és ügyvédje állnak szemben a terhelttel és annak jogi képviselőjével.

A dekriminalizáció a közvélemény alakulását és a demokratikus viták erősödését okozza majd. A közhatalom-gyakorlók, a közfeladatot ellátók és a közéleti szereplők által indított büntetőeljárások, a hivatalos személyek kiemelt büntetőjogi védelme ahhoz vezet, hogy a sajtó- és szólásszabadság szintje csökken.

RÉSZLETES INDOKOLÁS

Az 1. §-hoz

A Ptk 2:44. §-a jelenleg a “Közéleti szereplő személyiségi jogának védelme” cím alatt a következőképpen rendelkezik: “A közügyek szabad vitatását biztosító alapjogok gyakorlása a közéleti szereplő személyiségi jogainak védelmét szükséges és arányos mértékben, az emberi méltóság sérelme nélkül korlátozhatja.” A javaslat szerint a Ptk. a következő szabályt tartalmazná:

“2: 44. § (1) A közhatalmat gyakorló és a közfeladatot ellátó személyek a hivatalos tevékenységükkel összefüggésben, a közügyek szabad vitatását biztosító alapjogok gyakorlásával szemben nem jogosultak polgári jogi védelemre.

(2) A közéleti szereplők a közéleti tevékenységükkel összefüggésben a közérdeklődésre számot tartó ügyek szabad vitatását biztosító alapjogok gyakorlásával szemben tűrésre kötelesek.”

1. A javaslat hatályon kívül kívánja helyezni a közéleti szereplők személyiségi jogai védelmének szükséges és arányos korlátozását kimondó szabályozást. Ez a szabály ugyanis egy jogalkotási mérce, amelynek a Polgári törvénykönyvben való megismétlése indokolatlan.

Ezzel együtt szükséges kimondani, hogy a közfeladatot ellátók és a közhatalom gyakorlói, amikor ilyen minőségükben tevékenykednek, nem alanyai az alapvető jogoknak. Ezek az emberek tevékenységük során a hatalom képviselői. Az ilyen funkciót betöltőnek nincs az ilyen tevékenységével összefüggésben önrendelkezési joga. Az alapjogok funkciójából következően azok kizárólag a polgárokat illetik meg, az államot, így az annak nevében fellépő közhatalmi szerveket és személyeket nem. Amikor a munkájukat végzik, akkor nem egymásnak mellérendelt módon egy állampolgár áll szemben egy másikkal, hanem közöttük vertikális viszony van. A közhatalmat-gyakorlók és a közfeladatot ellátók tevékenységükkel összefüggő kritikaturése való kötelezés oka az ellenőrizhetőség biztosítása. A kritikaturésre való kötelezés mint egyfajta hatalmi ellensúly funkcionál az esetükben. A javaslat kizárólag az alapjogok gyakorlása esetében kötelezi kritikaturésre a közhatalom-gyakorlókat és a közfeladatot ellátókat e tevékenységükkel összefüggésben. Ez azt jelenti, hogy amennyiben a kritika nem alapjoggyakorlás során merül fel, akkor a polgári jogi védelem megilleti a közhatalom-gyakorlókat és a közfeladatot ellátókat is.

2. A közéleti szereplők kritikaturési képessége alacsonyabb szintű, mint a közhatalom-gyakorlók és a közfeladatot ellátók esetén, de magasabb szintű, mint az átlagembereké. Ezt a skálát fektette le az EJEB is a Sunday Times kontra Egyesült Királyság ügyben. Az új rendelkezés a nem közhatalom-gyakorló és nem közfeladatot ellátó közéleti szereplőkre vonatkozik, akik önkéntes választásuk alapján életük egy szeletét a nyilvánosság elé tárják.

Az önkéntes döntésen alapuló, a közügyek formálásában való aktív szerepvállalásból az következik, hogy ezeknek az embereknek a legszélsőségesebb kritikát is el kell viselniük, amennyiben tevékenységükkel összefüggésben, vagy akár helyi, akár országos közügyet érintő kérdéstről van szó. Ennek hiányában a közügyek megvitatásának gátját képezhetné a jóhírnév védelme olyan emberek esetén, akik önkéntes döntésük alapján kerültek speciális helyzetbe, amivel a közvéleményt és a közügyeket befolyásolni tudják.

A javaslat kizárólag az alapjogok gyakorlása esetében kötelezi kritikaturésre a közéleti szereplőket. Ez azt jelenti, hogy amennyiben a kritika nem alapjoggyakorlás során merül fel, akkor a polgári jogi védelem megilleti a közéleti szereplőt is.

A 2. §-hoz

A Ptk 2:45. §-a “A becsülethez és jóhírnévhez való jog” cím alatt arról rendelkezik, hogy “(1) A becsület megsértését jelenti különösen a más személy társadalmi megítélésének hátrányos befolyásolására alkalmas, kifejezőmódjában indokolatlanul bántó véleménynyilvánítás.

(2) A jóhírnév megsértését jelenti különösen, ha valaki más személyre vonatkozó és e személyt sértő, valótlan tényt állít vagy híresztel, vagy valós tényt hamis színben tüntet fel.”

A javaslat szerint e rendelkezések kiegészülnének egy új bekezdéssel, miszerint “(3) A becsület és a jóhírnévhez való jog megsértéséért való felelősség akkor áll fenn, ha a közlő személy tudta, vagy kellő körültekintés mellett tudnia kellett volna a tényállítás valótlanágáról vagy a tény hamis színben való feltüntetéséről.”

A törvény módosításának célja, hogy a politikai véleménynyilvánítás szabadságát a polgári jog csak arányos mértékben korlátozza.

A becsület kizárólag természetes személyeket, míg a jóhírnév a természetes személyeket, a jogi személyeket és a jogi személyiséggel nem rendelkező jogalanyokat is megillető jog, amely szükségképpen korlátozza a véleménynyilvánítás szabadságát. A politikai véleménynyilvánítás arányos korlátozása érdekében a közügyek szabad megvitatása és a közhatalmat gyakorlók kritizálása esetén az objektív felelősségi rendszert szükséges lebontani. A becsület és jóhírnév megsértése esetén a felróhatóságot emeli be az új szabályozás.

Mivel a közhatalom gyakorlók, a közfeladatot ellátók alapjogi jogalanyisága nem áll fenn, a Ptk. 2:45. § a magánszemélyek, egyes jogi személyek és a közéleti szereplők becsületének és jóhírnevének megsértése esetén alkalmazható jogi eszköz. A 2:45.§ (1) és (2) hatályában fenntartásának oka, hogy a becsületsértés és rágalmazás teljes dekriminalizációja megtörténik, akkor indokolt a becsület és jóhírnév védelmi szabályok polgári jogi jogágban való helyzetét és az ehhez fűzött szankciókat fenntartani.

A 3. §-hoz

A javaslat hatályon helyezni javasolja a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 226. §, 226/A. §, 226/B. § és 227. §-át.

1. A Btk. rágalmazást büntetni rendelő 226. §-ának (1) bekezdése szerint aki valakiről más előtt a becsület csorbítására alkalmas tényt állít, híresztel, vagy ilyen tényre közvetlenül utaló kifejezést használ, vétség miatt egy évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő. A (2) bekezdés szerint a büntetés két évig terjedő szabadságvesztés, ha a rágalmazást a) aljas indokból vagy célból, b) nagy nyilvánosság előtt, vagy c) jelentős érdeksérelmet okozva követik el.

A javaslat a Btk. 226. §-át hatályon kívül helyezi, ezzel megszüntetve a rágalmazás büntetőjogi szankcionálását. A becsületsorbításra alkalmas tényállítás, híresztelés vagy erre utaló kifejezés 1 évig terjedő szabadságvesztés szankciójával való fenyegetés szükségtelen és aránytalan. A büntetőjog ultima ratio jellegéből fakadóan az ilyen magatartás esetén elegendő a polgári jogi felelősségi rendszer alkalmazása.

2. A Btk. becsület csorbítására alkalmas hamis hang- vagy képfelvétel készítését büntetni rendelő 226/A. §-ának jelenlegi egyetlen (1) bekezdése szerint aki abból a célból, hogy más vagy mások becsületét csorbítsa, hamis, hamisított vagy valótlan tartalmú hang- vagy képfelvételel készít, ha más bűncselekmény nem valósul meg, vétség miatt egy évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

A javaslat a Btk. 226/A. §-át hatályon kívül helyezi, ezzel megszüntetve a becsület csorbítására alkalmas hamis hang- vagy képfelvétel készítésének büntetőjogi szankcionálását. A becsületsorbítási céllal készített hamisított vagy valótlan hang- és képfelvétel készítésének 1 évig terjedő szabadságvesztés szankciójával való fenyegetés szükségtelen és aránytalan. Önmagában a hang- és képfelvétel készítésének kriminalizálása indokolatlan. A tényállás nem követeli meg annak közzétételét sem. Önmagában az egyenes szándékkal megvalósuló otthoni hangfelvétel készítést is büntetni rendeli a Btk. A javaslat ennek a szakasznak hatályon kívül helyezését javasolja.

3. A Btk. becsület csorbítására alkalmas hamis hang- vagy képfelvétel nyilvánosságra hozatalát büntetni rendelő 226/B. §-ának (1) bekezdése szerint aki abból a célból, hogy más vagy mások becsületét csorbítsa, hamis, hamisított vagy valótlan tartalmú hang- vagy képfelvételt hozzáférhetővé tesz, vétség miatt két évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő. A (2) bekezdés szerint a büntetés büntett miatt három évig terjedő szabadságvesztés, ha a bűncselekményt a) nagy nyilvánosság előtt, vagy b) jelentős érdeksérelmet okozva követik el.

A javaslat a Btk. 226/B. §-át hatályon kívül helyezi, ezzel megszüntetve a Becsület csorbítására alkalmas hamis hang- vagy képfelvétel nyilvánosságra hozatalának büntetőjogi szankcionálását. A becsületsorbítási céllal készített hamisított vagy valótlan hang- és képfelvétel közzététele esetén aránytalan a két, illetve három évig terjedő szabadságvesztéssel való fenyegetés. A büntetőjog ultima ratio jellegéből következik, hogy a tényállásszerű magatartás esetén elegendő a polgári jogi felelősségi rendszer alkalmazása.

4. A Btk. becsületsértést büntetni rendelő 227. §-ának (1) bekezdése szerint aki a 226. §-ban meghatározottakon kívül mással szemben a) a sértett munkakörének ellátásával, köz megbízásának teljesítésével vagy közérdekű tevékenységével összefüggésben vagy b) nagy nyilvánosság előtt a becsület csorbítására alkalmas kifejezést használ, vagy egyéb ilyen cselekményt követ el, vétség miatt egy évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő. A (2) bekezdésnek megfelelően az (1) bekezdés szerint büntetendő, aki a becsületsértést tettelesen követi el.

A javaslat a Btk. 227. §-át hatályon kívül helyezi, ezzel megszüntetve a becsületsértés büntetőjogi szankcionálását. A becsületsértés törvényi tényállásának a) pontja alatt meghatározott tényállásszerű magatartás éppen az olyan szólásokat korlátozza, amelyek kiemelt védelme indokolt, így a munkakör ellátása, a köz megbízás teljesítése vagy a közérdekű tevékenységgel összefüggő kritika esetén megfogalmazott vélemények esetén alkalmazható. A tényállás olyan széleskörűen határozza meg az elkövetési magatartást, amely aránytalanul tágan értelmezett szólástípusokat is kriminalizál. A büntetőjog ultima ratio jellegéből fakadóan becsületsértés dekriminalizációja, így a Btk. 227. § hatályon kívül helyezése indokolt.

A 4. §-hoz

A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 52. § (4) bekezdése akként rendelkezik, hogy a becsületsértés és a rágalmozás közvádra üldözendő, ha hivatalos személy sérelmére hivatalos eljárása alatt, illetve emiatt, vagy hatóság sérelmére hivatali működésével összefüggésben követik el.

A javaslat a Be. 52. § (4)-sét hatályon kívül helyezi, ezzel megszüntetve a hivatalos személyek kiemelt büntetőjogi védelmét. A hivatalos személyek kiemelt büntetőjogi védelme olyan többletjogokkal ruházott fel egyes közhatalom gyakorlókat és közfeladatot ellátókat, amely sérti az Alaptörvényben foglalt jogállamiság elvét [B) cikk (1) bekezdés].

A Be. 52. § (4) bekezdése szerint az alapesetben magánvádas rágalmozás és becsületsértés közvadra üldözendő, ha azt hivatalos személy sérelmére hivatalos eljárása alatt, illetve emiatt, vagy hatóság sérelmére hivatali működésével összefüggésben követik el. A Büntető törvénykönyvről szóló 2012. évi IV. törvény (a továbbiakban Btk.) értelmező rendelkezése (Btk. 459. § 11. pont) tételesen felsorolja a hivatalos személyeket. A személyi kör igen széles, illetve a 459. § 11. pont k) bekezdés tovább bővíti a kört azokkal, akik jogszabály alapján közhatalmi, államigazgatási feladatokkal megbízott szervnél, testületnél közhatalmi, államigazgatási feladatot látnak el.

Kényelmes lehetőséget biztosított a hivatalos személyek számára a jogrendszer kiemelt védelme: a feljelentés megtétele után a nyomozást a rendőrség végzi, a vádat pedig az ügyészség képviseli. A sértettek érdekeit az állam képviseli, ellentétben a főszabály szerinti magánvádolóval, aki maga, vagy képviselője útján jár el a büntetőügyben. A Be. szabályai tehát kiemelt védelmet kínálnak a hivatalos személyeknek, amely nem csak a vád képviseletében, hanem a költségek tekintetében is fennáll. A nyomozás és a vád képviselete ezekben az esetekben közpénzen folyik, szemben azzal, amikor főszabály szerint – nem hivatalos személy esetén – a magánvádoló képviseli a vádat.

Tekintettel arra, hogy a kiemelt büntetőjogi védelemnek a büntetőjog jellegéből fakadóan részben preventív funkciója van, ezért az ilyen kiemelt védelem a véleménynyilvánítás szabadságát [Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdés] is sérti. A jogalkotó ugyanis azt üzeni a polgárok számára, hogy a hivatalos személyek kritizálása esetén az állami büntetőrendszer többletvédelmet kínál ezeknek a személyeknek, így a velük szemben felmerülő kritika esetén a büntetendő, a szólásszabadság határain kívül eső kritika súlyosabban esik latba, mint más, magánszemélyek esetén.

Ugyancsak sérül a tisztességes eljáráshoz való jog [XXVIII. cikk (1) bekezdés], amikor a magánszemélyekkel szembeni becsületsértés és rágalmozás során eltérő büntetőeljárásra kerül sor, mintha ugyanezt hivatalos személlyel szemben követik el. Közvadás bűncselekmények esetén a büntetőjogi nyilvántartási rendszerről szóló 2009. évi XLVII. törvény (a továbbiakban Bnyr.) 6. § (1) és (2) alapján a személyazonosító adatok és fényképek nyilvántartásában az érintett személyazonosító adatait nyilván kell tartani, ha:

- a) bűncselekmény elkövetésének megalapozott gyanúja miatt büntetőeljárás alá vonták, vagy
- b) a bíróság vele szemben bűnösséget megállapító jogerős ítéletet hozott. A magánvádas eljárásban a nyilvántartásba vételre nem kerül sor.

E szempontok figyelembevétele miatt indokolt a Be. 52. § (4) hatályon kívül helyezése.

Az 5. §-hoz

Tekintettel arra, hogy a javaslat az alapjogok érvényesülését illegitim alapon korlátozó szabályokat helyez hatályon kívül, illetőleg tisztázza az alkotmányos jogok szintjén érvényesülő jogértelmezést, nem szükséges hosszabb felkészülési időt biztosítani.



ORSZÁGGYŰLÉSI KÉPVISELŐ

dr. Kövér László
az Országgyűlés elnöke
részére

helyben

tárgy: törvényjavaslat

Tisztelt Elnök Úr!

Az Alaptörvény 6. cikk (1) bekezdése, valamint az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY határozat 31. §-a alapján *A közügyek szabad megvitatásához szükséges törvénymódosításokról szóló 2015. évi ... törvény* címmel a mellékelten csatolt

törvényjavaslatot

terjesztem elő.

Budapest, 2015. november 12.

Tisztelettel:

Kész Zoltán

független országgyűlési képviselő