

MAGYARORSZÁG KORMÁNYA

J/6853. számú

JELENTÉS

**az Emberi Jogok Európai Bíróságának a *Fratanoló kontra Magyarország* ügyben
hozott ítélete végrehajtásával kapcsolatos kérdésekről**

**Előadó: dr. Navracsics Tibor
közigazgatási és igazságügyi
miniszter**

Budapest, 2012. április

A strasbourgi székhelyű, 47 tagállam részvételével működő Európa Tanács által létrehozott Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: Bíróság) a véleménynyilvánítás szabadsága körében a vörös csillag viselésével kapcsolatban a *Fratanoló kontra Magyarország* ügyben (Appl. No. 29459/10) – a Vajnai-ügyhöz hasonlóan – elmarasztalta Magyarországot. Az ügy jelentőségére és nemzetközi összefüggéseire tekintettel Magyarország Kormánya az alábbiakról tájékoztatja a Tisztelt Országgyűlést:

1. A *Fratanoló kontra Magyarország* ügy:

1.1. Az ügy alapjául szolgáló tényállás szerint Fratanoló János (a továbbiakban: kérelmező), a Munkáspárt tagja 2004. május 1-jén felvonuláson vett részt, melyen Magyarország Európai Unióhoz való csatlakozását és május 1-jét ünnepelték. A kérelmező zakójának baloldali külső hajtókájára egy ötágú vörös csillagot ábrázoló jelvényt tűzött ki, amely a Pécsi Televízió által vele készített riportban a nagyközönség számára is jól láthatóan jelent meg. A kérelmező ellen büntető eljárás indult. A vád szerint a kérelmező önkényuralmi jelkép használatának a Btk. 269/B. § (1) bekezdésének c) pontjába ütköző vétségét követte el. A Pécsi Városi Bíróság ítéletében a kérelmezőt bűnösnek mondta ki önkényuralmi jelkép használatának vétségében, de a társadalomra veszélyesség csekély foka miatt megrovásban részesítette. Az elsőfokú ítélet ellen a kérelmező és védője fellebbeztek. A Baranya Megyei Bíróság ítéletében a kérelmezőt felmentette, arra hivatkozva, hogy cselekménye nem volt veszélyes a társadalomra. A döntés ellen az ügyész jelentett be fellebbezést. A Pécsi Ítéltábla ítéletében a másodfokú ítéletet megsemmisítette. A bíróság a kérelmezőt bűnösnek mondta ki önkényuralmi jelkép használatának vétségében, azonban a városi bírósághoz hasonlóan nem látta a cselekmény olyan fokban való társadalomra veszélyességét, ami indokolná a büntetés kiszabását, így az elkövetőt megrovásban részesítette.

A kérelmező a Bírósághoz fordult azzal, hogy a vörös csillag használata miatti elítélése indokolatlan beavatkozást jelentett a véleménynyilvánítás szabadságához fűződő jogának gyakorlásába. A Bíróság az Egyezmény 10. cikkében foglalt szabad véleménynyilvánítás jogának megsértése miatt 2011. november 3-án ítéletet hozott, amelyben 4000 € kártérítést és 2400 € költséget állapított meg a kérelmező számára.

1.2. A Bíróság ítéletében kimondta, hogy a hazai bíróság által kiszabott szankció bizonyított nyomós társadalmi igény hiányában aránytalanul korlátozta a kérelmező véleménynyilvánítási szabadsághoz fűződő jogát, önmagában a büntetőeljárásnak túlzott visszatartó hatása volt a véleménynyilvánítás szabad gyakorlására.

Az ítélet szerint ahhoz, hogy e szimbólum viselésének korlátozása igazolt legyen, az szükséges, hogy valamely politikai mozgalom vagy párt részéről a kommunista diktatúra *visszaállításának valós és közvetlen veszélye* álljon fenn. A Bíróság annak kockázatát észlelte, hogy az általános tiltás olyan kontextusban is korlátozhatja a szimbólum használatát, amelyben az nem igazolt. Ezért a Bíróság úgy vélte, hogy a vörös csillag többszörös jelentésére figyelemmel a *Btk-ban megfogalmazott tilalom túlságosan széles*: olyan tevékenységekre és eszmékre is kiterjedhet, amelyek egyértelműen az Egyezmény 10. cikke által védett körbe esnek, és nincs kielégítő mód a büntetőjogilag üldözött szimbólum egyes jelentéseinek szétválasztására. Az ítélet szerint a releváns magyar jog erre kísérletet sem tesz. A Bíróság továbbá hangsúlyozta, hogy a vörös csillag használatának büntetőjogi szankció útján történő korlátozására egyedüli indokként még a kommunista ideológia potenciális propagálása sem szolgálhat. Egy olyan bejegyzett politikai párt vezetője által viselt több,

különböző jelentéssel bíró szimbólumot, amely párt nem rendelkezett ismert önkényuralmi ambíciókkal, nem lehetett veszélyes propagandával azonosítani.

1.3. Az Egyezmény 43. cikkének 2. pontja szerint 3 hónapon belül lehetőség van kérni az ügynek a Bíróság Nagykamarája elé terjesztését, ha az ügy az Egyezmény vagy az ahhoz kapcsolódó jegyzőkönyvek értelmezését vagy alkalmazását érintő lényeges kérdést vagy egy egyébként általános jelentőségű lényeges kérdést vet fel. A kérelemről a Bíróság 5 tagú bírói testülete határoz. A magyar Kormány 2012. február 1-jén kérte az ügynek a Bíróság Nagykamarája elé utalását.

A Bíróság 5 tagú tanácsa 2012. március 8-án hozott indokolás nélküli levelében jelezte, hogy nem fogadja el a Nagykamarához fordulási kérelmet. A Bíróság 2011. november 3-án hozott ítélete így 2012. március 8-án véglegessé vált.

2. Előzmények:

A Bíróságnak a vörös csillag nyilvános viselése és a véleménynyilvánítás szabadsága kérdésével kapcsolatos álláspontja Magyarország tekintetében a korábbi ügyek vonatkozásában az alábbiak szerint foglalható össze:

2.1. A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (a továbbiakban: Btk.) 269/B. §-a szerint:

„(1) Aki horogkeresztet, SS-jelvényt, nyilaskeresztet, sarló-kalapácsot, ötágú vöröscsillagot vagy ezeket ábrázoló jelképet

a) terjeszt;

b) nagy nyilvánosság előtt használ;

c) közszemlére tesz;

ha súlyosabb bűncselekmény nem valósul meg, vétséget követ el, és pénzbüntetéssel büntetendő.”

A törvényi tényállásnak az Emberi Jogok Európai Egyezményével (a továbbiakban: Egyezmény) való összhangja kérdésével a Bíróság először a *Vajnai (I) kontra Magyarország* ügy kapcsán foglalkozott.

A Bíróság által 2008. július 8-án közzétett ítélet szerint Vajnai Attila kérelmező, a Munkáspárt alelnöke 2003. február 21-én a párt rendezvényén, ahol a sajtó képviselőin kívül 30-50 fő vett részt, a ruházatán egy 5 cm átmérőjű vörös csillagot viselt. Az intézkedő rendőr feljelentése alapján büntetőeljárás indult ellene és önkényuralmi jelkép használatának vétsége miatt próbára bocsátották. A kérelmező ezt követően fordult a Bírósághoz.

A Bíróság álláspontja szerint a Munkáspárt egy törvényesen bejegyzett szervezet, amelynek egyik békés gyűlésén vett részt a kérelmező. Az ítélet szerint a politikai beszéd, mint a véleménynyilvánítás egy fajtája csak akkor korlátozható, ha nyilvánvaló, nyomós és kifejezett társadalmi érdek indokolja. Megállapította továbbá, hogy a vörös csillag nem csupán a kommunista diktatúra, hanem egyidejűleg a nemzetközi munkásmozgalom jelképe is, azaz többféle jelentéssel bír. A magyar szabályozás *túl széleskörűen* fogalmazza meg az említett tilalmat, ezáltal olyan eszméket és tevékenységeket is tilt, amelyeket az Egyezmény 10. cikke védelemben részesít. A Bíróság mindezek alapján az Egyezmény 10. cikkének megsértését állapította meg, de kártérítést nem szabott ki, csupán a kérelmező költségeinek (2000 €) megtérítését rendelte el. Az ítélet 2008. október 8-án vált véglegessé és a megítélt összeg határidőben kifizetésre került.

Megjegyzendő, hogy az ügy kapcsán a Fővárosi Bíróság előzetes döntéshozatal céljából az Európai Közösségek Bíróságához fordult. A Bíróság 2005. október 6-i végzésében

megállapította, hogy Vajnai Attila ügye semmilyen módon nem kapcsolódik a Szerződések rendelkezéseinek hatálya alá tartozó egyik helyzethez sem, és hogy a magyar szabályozás az alapügyre alkalmazva nem tartozik a közösségi jog keretei közé, ilyen körülmények között a Bíróságnak nincs hatásköre a Fővárosi Bíróság által feltett kérdés megválaszolására.

2.2. A későbbiekben Vajnai Attila ismételten a strasbourgi Bírósághoz fordult. A *Vajnai (II) kontra Magyarország* ügy alapjául szolgáló tényállás szerint Vajnai Attilát 2007-ben a Pesti Központi Kerületi Bíróság önkényuralmi jelkép nyilvános használata miatt 120.000 Ft pénzbüntetésre és 45.000 Ft büntügyi költség megtérítésére kötelezte, mert a kérelmező több rendezvényen ötágú vörös csillagot viselt sarló és kalapács logóval. Vajnai Attila kérelmét 2011. január 18-i határozatával a Bíróság elfogadhatatlannak nyilvánította.

A Bíróság a határozat indoklásában utalt a *Vajnai (I) kontra Magyarország* ügyben hozott ítéletére. A Legfelsőbb Bíróság ugyanis ezen ítélet alapján indult felülvizsgálati eljárásban a cselekmény társadalomra veszélyességének megszűnése miatt felmentette a kérelmezőt. Mivel a *Vajnai (II) kontra Magyarország* ügyben a jogerős ítélet ellen a kérelmező nem fordult a Legfelsőbb Bírósághoz felülvizsgálati kérelemmel, így a Bíróság elfogadta a Kormány azon érvelését, amely szerint nem merített ki minden hatékony hazai jogorvoslatot. A Legfelsőbb Bíróságnak így nem volt módja az alsóbb fokú bíróságok döntéseit a korábbi ügyhöz hasonló jogalapon megváltoztatni. (Meg kell jegyezni, hogy nem ez volt az egyetlen elfogadhatatlanná nyilvánítás ebben az időszakban. *Horváth Sándor Tibor* ugyancsak a Munkáspárt tagja volt, és 2007-es hasonló cselekménye, valamint annak hazai megítélése miatt fordult a Bírósághoz. Ügyében a Bíróság a fenti érvek alapján az ő kérelmét is elfogadhatatlannak nyilvánította.)

3. Nemzetközi kitekintés:

3.1. A magyar szabályozás nem kivételes Európában. Több állam szabályozása bünteti a diktatúrák jelképeinek használatát (Ausztria, Franciaország, Németország, Románia stb.). Magyarországhoz hasonlóan Litvániában is kifejezetten nevesítik a kommunista múlt szimbólumait a tiltott jelképek között.

Litvániában két jogszabály tartalmaz szabályozást a tárgykörben. A gyülekezési jogról szóló törvény (Law on Meetings 2 December 1993) a horogkereszt, az SS jelvény, a sarló és kalapács, valamint az ötágú vörös csillag viselését tilalmazza a gyülekezési jog hatálya alá tartozó rendezvényeken általános jelleggel.

A közigazgatási szabálysértésekről szóló törvény (Code on Administrative Offences 16 June 2009) a fenti körbe sorolható szimbólumok viselésének, tömegrendezvényen, vagy demonstráción való használatának szankcionálást tartalmazza. A jogszabály megsértőinek 145 és 290 Euro közötti pénzbírsággal kell számolniuk.

3.2. Az Európai Parlament 2008-ban nyilatkozatot fogadott el augusztus 23-ának a sztálinizmus és a nácizmus európai emléknapijává nyilvánításáról, 2009. április 2-án pedig állásfoglalást hozott az európai lelkiismeretről és totalitarizmusról, amelyben egyértelműen elítélte a totalitárius és tekintélyelvű rendszerek által az emberiség ellen elkövetett valamennyi bűncselekményt és az emberi jogok súlyos megsértéseit, továbbá együttérzését, megértését és szenvedéseik elismerését fejezte ki e bűncselekmények áldozatai és családjaik felé. Az Európai Unió Törvényszéke a T-232/10. számú Couture Tech Ltd. kontra OHIM ügyben hozott 2011. szeptember 20-i ítéletében elutasította az uniós védjegyhatóság azon határozatával szemben emelt kifogást, amely a szovjet címer közösségi védjegyként történő lajstromozását megtagadta. A Törvényszék elfogadta azt a megállapítást, miszerint a megjelölést bizonyos tagállamok (így Magyarország) területén az érintett közönség jelentős része közrendbe vagy közerkölcsbe ütközőnek tartaná, illetve hogy Magyarországon a szovjet

címer jelentéstartalma nem halványult el, nem változott meg oly mértékben, hogy azt az emberek ne politikai jelképként fognák fel.

4. Az ítélet végrehajtása:

4.1. Marasztalás: A 2012. március 8-án véglegessé vált ítélet alapján a Bíróság Magyarországot 4.000 (négyezer) euró nem vagyoni kártérítés, továbbá 2.400 (kétezer-négy száz) euró költségek és kiadások, valamint az ezeket terhelő adók összegének megfizetésére kötelezne, amely kötelezettségnek 2012. június 8. napjáig kell eleget tenni. Az ítélet szerint késedelem esetén a teljesítés időpontjáig a késedelmes időszakokra az Európai Központi Bank marginális kamatlábát három százalékponttal meghaladó mértékű kamatot kell fizetni.

4.2. Az ítélet nem teljesítése esetén várható jogkövetkezmények:

4.2.1. 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett, az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény 46. cikk 2. pontja szerint a Miniszteri Bizottság ellenőrzi az Emberi Jogok Európai Bírósága ítéleteinek végrehajtását. Ennek során a tagállamnak ún. akciótervet vagy jelentést kell készítenie, amelyben feltünteti, hogy milyen egyedi intézkedéseket tett a végrehajtásra (pl. kifizetés), valamint beszámol az ítéletből következő olyan általános intézkedések megtételéről, amelyekkel megelőzhető a jövőbeni jogsértések (pl. jogalkotás).

A Miniszteri Bizottság az egyes tagállamok külügyminisztereiből áll és mindaddig napirenden tartja az ügy vizsgálatát, amíg a tagállam nem hajtja végre az ítéletet. Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése és Miniszteri Bizottsága diplomáciai eszközöket vehet igénybe az ítéletben foglaltak kikényszerítése érdekében.

4.2.2. A Bíróság ítéletéből 2 belső jogi következmény is következik:

- A büntetőeljárásról szóló törvény 416. § (1) bekezdésének g) pontja alapján a strasbourgi ítélet alapjául szolgáló hazai büntetőügyben felülvizsgálatnak van helye, amelyet a (2) bekezdés szerint a legfőbb ügyész hivatalból köteles kezdeményezni.
- Az ítélet kifejezetten nem rendelkezik a Btk. vonatkozó szabálya módosításának kötelezettségéről, az ítélet végrehajtását felügyelő Miniszteri Bizottság azonban számon kérheti az ismételt elmarasztalások alapjául szolgáló jogszabály módosítását.

5. Új ügyek a Bíróság előtt:

A vörös csillag viselésének kérdését a Bíróság továbbra is rendezetlennek tekinti, amely álláspontot az újabban megküldött ügyek is tükrözik.

2012. március 21-én küldte meg véleményezésre a Bíróság több kérelmező beadványát, amelyekre a Bíróság 2012. június 10-ig várja a Kormány észrevételeit.

6. A Kormány álláspontja:

6.1. A Btk. már hivatkozott 269/B. §-ának alkotmányosságával az Alkotmánybíróság a 14/2000. (V.12.) AB határozatában foglalkozott és rámutatott arra, hogy a jelképek egy sor eszmét, elvet és gyakorlatot egyetlen tárgyba, személybe vagy piktogramba sűrítve nagy hatású üzenetet továbbítanak. Az azonos megjelenésű jelképek különböző kontextusokban és különböző történelmi háttérű társadalmakban eltérő jelentéssel rendelkeznek. Magyarországon az ötágú vörös csillag nem csupán a nemzetközi munkásmozgalom jelképe. Magyarországon második világháború utáni történelme megváltoztatta e jelkép jelentését, amely

ennek következtében egy olyan önkényuralmi rendszer szimbólumává vált, amelyet az emberi jogok tömeges megsértését, valamint a hatalom erőszakos megragadását és gyakorlását igazoló ideológia és gyakorlat jellemez. Ezért az ötágú vörös csillag viselése azonosulást jelent a kommunista diktatúrát jellemző önkényuralmi eszmékkel, illetve ezek propagálásával.

Az Alkotmánybíróság azt is megvizsgálta, hogy a korlátozásnak törvényes célja volt-e, bevezetését nyomós társadalmi szükséglet indokolta-e, s hogy a korlátozás arányban állt-e az elérni kívánt törvényes céllal. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy Magyarország történelmi tapasztalatai alapján a szóban forgó korlátozás „nyomós társadalmi szükségletre” adott válasznak tekinthető a köznyugalom (zavargások megelőzése) és mások jogainak védelme érdekében. Az Alkotmánybíróság azt is megállapította, hogy e törvényes célok védelme a büntetőjogi szankciónál enyhébb eszközzel nem biztosított. Az Alkotmánybíróság továbbá megállapította, hogy a korlátozás arányban áll az elérni kívánt céllal, mivel korlátozott terjedelmű, a szóban forgó jelkép nyilvános használatának csak néhány pontosan körülírt formáját érinti, s csak azokat a használatokat korlátozza, amelyek az általuk szimbolizált önkényuralmi ideológiákkal való azonosulást, illetve ezen ideológiák nyilvános terjesztésének szándékát tartalmazzák. Az Alkotmánybíróság azt is megállapította, hogy a tiltás nem vonatkozik a jelkép tudományos és művészeti, illetve oktatási vagy ismeretterjesztési célú használatára. Továbbá, a cselekmény vétséget képez, melynek elsődleges szankciója a magyar jog alapján elrendelhető legenyhébb szankció, a pénzbírság.

„[...]Rámutat az Alkotmánybíróság arra, hogy a szabad véleménynyilvánítás az Egyezmény értelmében is „kötelezettségekkel és felelősséggel” jár együtt. A demokratikus jogállami értékek védelme az állam minden szervének kötelessége, kötelesség az emberi személy méltóságának tisztelete is. Az erőszak, a gyűlölet, a szembenállás megnyilvánulásaival szemben fel kell lépni. A demokrácia rendkívül összetett fogalmához hozzátartozik az erőszakra, az erőszakkal fenyegetésre mint a konfliktusmegoldás eszközeiről való lemondás. A szóban lévő jelképeknek minden korlátozás nélküli, nyilvános, szabad használata a jelen történelmi helyzetben az emberi személy méltóságát tisztelő, ezért a gyűlölet és agresszió eszméit elítélő, a demokrácia értékei mellett elkötelezett minden személyt súlyosan sért, és különösen sérti a náciizmus és a kommunizmus üldözöttjeit. Magyarországon elevenen él a köztudatban és az üldözöttek túlélők közösségeiben a tiltott jelképekben sűrűsödő mindkét eszme emléke és a jelképek használata mellett elkövetett minden bűn; ezek nem merültek feledésbe. Közöttünk élnek a súlyos sérelmet szenvedett személyek és hozzátartozóik. A jelképek használata felidézi a még közeli múltat az akkori fenyegetésekkel, az embertelen szenvedéseket, deportálásokat és halált hozó ideológiákat.[...]”

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a demokratikus társadalom védelmét jelenti az, s ezért nem alkotmányellenes, ha az állam a jelen történelmi helyzetben a demokráciával ellentétes, vagyis önkényuralmi hatalmi rendszerek adott jelképeivel kapcsolatos egyes konkrét magatartásokat tilt meg: a terjesztést, a nagy nyilvánosság előtti használatot, közszemlére tételt [Btk. 269/B. § (1) bekezdés a)-c) pontjai].

6.2. Az eljárás során is a Kormány felhívta a figyelmet Magyarország sajátos történelmi helyzetére. A Btk. vonatkozó szabálya azért került ilyen módon megfogalmazásra, mert a XX. század diktatúrái felmérhetetlen szenvedéseket okoztak a magyar társadalomnak. A kommunizmus áldozatainak számát szakértők mintegy félmillióra teszik (Courtois, Werth, Panné, Bartosek: A kommunizmus fekete könyve, Nagyvilág Kiadó 2000). Ennyi ember esett áldozatul a munkatáborokban, a „malenkij robot” során, a Rákosi-rendszerben, az '56-os forradalomban és az azt követő megtorlások következtében. Ezen történelmi események – az áldozatok hozzátartozóit is figyelembe véve – a magyar társadalom jelentős részét érintették. A diktatúrákhoz kapcsolódó jelképek használata sokakban rossz emlékeket, félelmet kelt, megbotránkozásra ad alkalmat, sok esetben a kegyeleti jogok is sérülnek. Magyarországon az

ilyen magatartások alkalmasak lehetnek a köznyugalom és a közrend megzavarására. A demokratikus jogállam ellenpontjaiként minősíthető egypárti diktatúrák szimbólumainak nyilvános helyen történő használata, tüntető jelleggel való megjelenítése a plurális társadalom elleni demonstrációként értékelhető.

Mindezeket figyelembe véve a magyar Kormány nem ért egyet az ítéletben foglaltakkal és fenntartja a strasbourgi Bíróság előtti eljárás során és az előzőekben részletesen kifejtett álláspontját. Ezt alátámasztja a magyar Alkotmánybíróság vonatkozó és bemutatott 14/2000. (V.12.) AB határozata is, amely a Btk. vitatott rendelkezését alkotmányosnak nyilvánította.

Kérem a Tisztelt Országgyűlést a jelentésben foglaltak tudomásul vételére.