

## BÖRTÖNCENZÚRA

Magyarországon az alkotmányos rendszerváltást fémjelző törvények, mindenképp az alaptörvényt átfo-góan módosító 1989. évi XXXI. törvény elfogadását követően azonnal megindult a visszarendeződés: a közhatalom pozícióinak erősítése az egyének és a ci-vil társadalomhoz tartozó közösségek kiszolgáltatott-ságát növelő döntések sorozata révén. Az alapjogok kiemelt védettségét biztosító kétharmados törvény-hozási többség feladásával az első szabadon választott Országgyűlés legnagyobb ellenzéki pártja nem a jo-gok más formában történő oltalmazását igényelte, ha-nem államszervezeti tisztséget szerzett. Az alkotmá-nyos jogállam kiépítésének ígéretéből azóta igen ke-vés teljesült az emberi jogok érvényesülési lehetősé-gei terén.

Az állam hatalmának növelése az egyéni és közös-ségi szabadság terhére elsősorban nem látványos vál-toztatások, nagyszabású jogalkotás útján történik. Sokkal inkább jellemző a különös rendelkezések spe-ciális indokokkal álcázott hadrendbe állítása az embe-ri jogok védelmi vonalaival szemben. Nem azt mond-ja a törvényhozó, hogy be kell vezetni a cenzúrát, ha-nem azt, hogy egyes területeken, meghatározott sze-mélyekre vonatkozóan mégiscsak szükség volna vala-milyen előzetes ellenőrzésre. Ez az érvelés sokak szá-mára meggyőzőnek tűnik, holott az emberi jogok lé-nyege, egyetemessége éppen abban áll, hogy nem a különbözősége, hanem éppen az emberi minőség közösségére épít. A szabadság csoportok közötti por-ciózása minden esetben veszélyt jelent magára az alapeszmére. Ebből természetesen nem következik a sajátosságokat figyelmen kívül hagyó uniformizálás szükségessége, de annyi mindenképpen, hogy igen nagy körültekintéssel kell eljárni minden alapjogi korlátozás bevezetésekor. A szükségesség és arányos-ság elvének következetes érvényesítése nélkül elfo-gadhatatlan bármiféle jogsorbitás.

A mondottakból logikusan következik, hogy egy-általán nem elegendő bármely jog korlátozásának in-dokául pusztán az érintett alanyi kör sajátosságait fel-hozni. Magyarul: ha valaki katona, attól őt a jogok tel-jessége kiindulási pontként még ugyanúgy megilleti, mint bármely más egyént. Helyzetével és tevékeny-ségével összefüggő megszorítások tehetők, csakhogy ezek okát konkrétan meg kell jelölni. Lényegében ugyanezt mondja ki a honvédelemről szóló 1993. évi CX. törvény 1. §-ának (4) bekezdése: „A fegyveres erők tagjait általában megilletik mindazok az emberi

és szabadságjogok, amelyek más állampolgárokat megilletnek. E jogok csak a katonai szolgálat sajátos-ságai által feltétlenül megkövetelt mértékben korlá-tozhatók, ha a korlátozás elkerülhetetlenül és kény-szerítő okból szükséges.” Az alkotmánnyal összhang-ban csak így értelmezhető a büntetések és intézke-dések végrehajtásáról szóló 1979. évi 11. törvényere-jű rendelet 2. §-ának (1) bekezdése: „Az elítélttel szemben csak az ítéletben és a törvényben meghatá-rozott joghátrányok alkalmazhatók.” A törvény az Al-kotmánybíróság és az Emberi Jogok Európai Bírósá-gának gyakorlatával összhangban nem egyszerűen a legfelsőbb képviseleti szerv aktusát jelenti, hanem olyan jogszabályt, amely tartalmilag összhangban áll a demokratikus társadalmak alkotmányos elvárásaival. A büntetési szempontok értelemszerűen nem jöhet-nek számításba az ártatlannak vélelmezendő letartózt-atottak esetében. Nem önkényes megkülönböztetés tehát, hanem a dolgok lényegéből fakadó eltérés ki-fejezése a büntetőeljárásról szóló 1973. évi I. törvény 97. §-a (1) bekezdésének előírása: „Az előzetes letar-tóztatottal szemben csak olyan korlátozásoknak van helye, amelyeket a büntetőeljárás feladatának meg-valósítása, vagy a letartóztatást foganatosító intézet rendje szükségessé tesz. Az előzetesen letartóztatott eljárás jogainak gyakorlásában, így különösen a véde-kezésre való felkészülésben, nem korlátozható.”

Mindezek a szabályok megerősítik a szükségesség és arányosság elvét a speciális helyzetben lévő, alap-jogaik gyakorlásában veszélyeknek kitett csoportok-ra vonatkozóan. Sajnálatos módon azonban más jog-alkotói döntések lerontják ezeket az alkotmányos el-veket, a legtermészetesebb módon adottnak véve a jogaikban egyébként is korlátozott emberek szabad-sága további csorbításának lehetőségét.

A fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény megváltoztatta a katonákra vonatkozó elvet – anélkül, hogy azt hatályon kívül helyezte volna – és a jogok csökkentését tette általános szabállyá, mindössze an-nak kimondásával, hogy „[a] hivatásos állomány tag-ja alapvető jogainak a szolgálati viszonytal kapcsolatos korlátozása nem okozhat az elérni kívánt törvé-nyes érdekekkel nyilvánvalóan aránytalan hátrányt” (14. § (1) bekezdés). Ugyanennek a törvénynek a 19. §-a akként rendelkezik, hogy a szolgálati helyen a gyüle-kezési jog alapján nyilvános rendezvény csak az állo-mányilletékes parancsnok engedélyével tartható.

Nem adható ki az engedély, ha például az összejövetel a fegyveres szerv iránti közbizalom megingatására alkalmas. Ennek megítélése természetesen csak úgy lehetséges, ha a parancsnok előre bekéri az elhangzó beszédek szövegét. Hangsúlyozni kell, hogy a szolgálati hely nem azonos a fegyveres szervek elhelyezését szolgáló létesítményekkel, a kifejezés valójában szervezetet jelöl, ebben az összefüggésben tehát értelmezhetetlen. Bizonyos, hogy a törvény általános hatályától eltérően ez a szabály a civilekre is vonatkozik, hiszen ők is szervezhetnek rendezvényt. Valójában ennek a rendelkezésnek nem a gyakorlati, hanem az elvi jelentősége érdemel figyelmet, hiszen a cenzúra intézményesítéséről van szó a demokratikus jogállam keretei között. Erre ilyen durva módon még nem volt példa, noha a rendszerváltás előtti cenzúra-rendelkezések (például a bűnügyi és igazságügyi tájékoztatásról szóló 10/1986 (IX. 1.) IM–BM együttes rendelet 5. §-ának (1) bekezdése) hatályon kívül helyezésének – tudatos – elmulasztásával lényegében már ugyanezt az eredményt érték el.

Szervesen illeszkedik ebbe a folyamatba a büntetések és az intézkedések végrehajtásáról szóló 1979. évi 11. törvényerejű rendelet módosítását előirányzó T/2523 számú törvényjavaslat, amelyet az Országgyűlés azóta jelentéktelen módosításokkal elfogadott (a továbbiakban: börtöncenzúra-törvény). A köztársasági elnök azonban alkotmányos jogával élve nem írta alá a törvényt, hanem az Alkotmánybíróság döntését kérte az alaptörvénnyel való összeegyeztethetőség kérdésében. Az elfogadott – de még ki nem hirdetett – törvény előzetes engedélyhez köti a fogva tartottak nyilatkozattételét és az annak alapján elkészített anyag közreadását. Az általános jogi értékek védelmére is szolgáló cenzúra gyakorlója ezáltal is az utasítható, a jogellenes utasítást is végrehajtani köteles – ezáltal büntetés-végrehajtási – parancsnok.

Az alkotmány 8. §-ának (1) bekezdése értelmében az állam elsőrendű kötelessége az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen jogainak tiszteletben tartása és védelme. A kifejtettek szerint az emberi jogok egyetemességének elvéből az következik, hogy azok mindenkit megilletnek, aki embernek számít. Márpedig az elítéltek és más fogva tartottak természetesen ebbe a körbe tartoznak. Az irányadó nemzetközi dokumentumok határozottan leszögezik azt, ami a hivatkozott szabályból egyébként is következik: senkinek a jogai nem csorbíthatók azon túl, ami a helyzetből (például a mozgásszabadság értelemszerű korlátozása), vagy éppen az alkotmányosan alkalmazott szankcióból adódik (például a választójogból való kizárás elítéltek esetében). A bebörtönzött személyekkel való bánásmód ENSZ által elfogadott alapelvei<sup>1</sup> igen világosan kimondják: „Az elzárás által nyilvánvalóan

megkívánt korlátozásokon kívül minden bebörtönzött személy megtartja mindazon emberi jogait és alapvető szabadságait, amelyeket az Emberi jogok egyetemes nyilatkozata, a Gazdasági, szociális és kulturális jogok nemzetközi egyezségokmánya, a Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya, valamint annak fakultatív jegyzőkönyve tartalmaz (amennyiben az érintett állam részese ezeknek), továbbá más, az Egyesült Nemzetek szerződesei foglalnak magukban” (5. elv). Az Emberi Jogok Európai Bírósága jogellenesnek nyilvánította egy levél visszatartását azon a jogcímen, hogy a címzett egy „média-személyiség” volt. Igaz, az írást szerzője nem közvetlenül publikálásra szánta, ezért a bíróság az egyezmény 8. cikkének megsértéséért marasztalta el az Egyesült Királyságot.<sup>2</sup> A De Haes and Gijssels kontra Belgium-ügyben<sup>3</sup> a bíróság megerősítette, hogy az igazságügyi szervek bírálata önmagában nem sérti a véleményszabadság korlátaiként meghatározott értékeket, a „fegyverek egyenlőségének elve” pedig egyenesen megköveteli, hogy a vélt vagy valós jogsérelmet szenvedett fél a nyilvánosságához fordulva is megkísérelhesse igazát bizonyítani.

A börtöncenzúra-törvény általános indokolása szerint a fogva tartott véleménynyilvánítási és információs szabadsága értelemszerűen és egyben szükségszerűen korlátozott. Ez bizonyos mértékben természetesen igaz, csak hogy az alkotmány és a nemzetközi elvárások alapján éppen arra kell törekedni, hogy ez a korlátozottság a feltétlenül indokolt mértéken belül maradjon. Az általános indokolás azonban tovább fűzi a gondolatot és kimondja: „A korlátozás nem önkényes, mivel az a fogva tartás tényével kapcsolatos, vagyis e ténnyel összefüggésbe hozható érdekeket is véd (a büntetés-végrehajtási intézet rendje és biztonsága), és nem is diszkriminatív, mivel az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az állam a jogok és kötelezettségek jogalkotási úton való megállapítása során az eltérő jogi helyzetekre figyelemmel a jogalanyok között megkülönböztetést tehet, ha ezzel az alkotmányos követelményeket nem sérti (963/B/1993. AB határozat).” Ez már igen jelentős csúsztatás. A büntetés-végrehajtási intézet rendje és biztonsága méltánylandó szempont. Az azonban már nem igaz, hogy egy büntetés-végrehajtási parancsnok a legalkalmasabb személy annak megítélésére, hogy egy nyilatkozat sérti-e a bíróságok tekintélyét és pártatlanságát, esetleg mások jogait.

Az anyag helyesen hivatkozik arra, hogy a véleménynyilvánítás szabadsága nem korlátlan. Fel is sorolja a legfontosabb jogi eszközöket az alapjog gyakorlásával való visszaélés különböző megnyilvánulásainak szankcionálására. Csak egy kérdésre, éppen a legfontosabbra nem ad választ: arra tudniillik, hogy

miért éppen a fogva tartottak esetében indokolt a vélemény szabadságba való legdurvább beavatkozás, a cenzúra, azaz a „nemkívánatos nyilatkozatok megtörténtének” megakadályozása.

A véleménynyilvánítás szabadsága, a hozzá szorosan kapcsolódó jogokkal együtt, kitüntetett szerepet játszik közéletünkben. Az Alkotmánybíróság az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlata és más nemzetközi sztenderdek alapján megállapította: „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 mégoly népszerűtlen vagy sajátos elképzelések szabad megnyilvánulása a fejlődni képes és valóban eleven társadalom létezésének alapfeltétele.” Éppen ezért az e körbe tartozó jogok a testület szerint igen kevés más joggal szemben szorulhatnak háttérbe, a vélemény szabadságot korlátozó törvényeket megszorítóan kell értelmezni. Az ilyen jogalkotás elsősorban más alapjogok érvényesülését szolgálhatja, kisebb a súlya az olyan törvénynek, amely valamely intézmény védelmét célozza, s legkisebb, ha csupán valamely elvont érték önmagában a tárgy [30/1992. (V. 26.) AB határozat].

A börtöncenzúra-törvény esetében kézenfekvő, hogy az alkotmányos jogállamiság és a demokrácia szempontjából kiemelkedően fontos alapjogot közvetlenül bizonyos elvont értékek védelme – no meg az azokat a törvény értelmében intézményesen hordozó intézmények, személyek – érdekében kívánja korlátozni a jogalkotó. A korlátozás lehetséges alapjául szolgáló értékek azonban nem legitimálják a megszorításokat. Ezt az Alkotmánybíróságnak és az Emberi Jogok Európai Bíróságának, de számos más mértékadó szervnek a joggyakorlatával is bőségesen alá lehet támasztani. A javaslat indokolása azonban nem mondja meg, melyek azok a speciális okok, amelyek éppen a fogva tartottak esetében vannak jelen, miközben mások zavartalanul, legfeljebb az utólagos fenyegtettség tudatában fejthetik ki véleményüket, akár a legnagyobb nyilvánosság előtt. Éppen ezzel, a fegyverek egyenlőségének elvével függ össze a strasbourgi bíróságnak a De Haes and Gijssels kontra Belgium-ügyben hozott döntése. A javaslat elfogadása esetén ugyanis egyebek mellett pontosan attól a lehetőségétől foszthatnák (és legyünk realisták: többnyi-

re fosztanák) meg a fogva tartottakat, hogy hangot adjanak vélt vagy valós sérelmeiknek. Márpedig ez létfontosságú érdek egy igazságosságra törő társadalmi és jogi berendezkedésben. Jogintézmények sora számol azzal, hogy a nyomozó hatóságok és a bíróságok tévedhetnek, a korrekcióra is több mód van. Ebből a szempontból az elítéltek megnyilatkozásai felbecsülhetetlen forrásként szolgálhatnak még akkor is, ha – mint mindent – azokat is kellő kritikával kell fogadnunk. Számos esetben előfordulhat, hogy egy fogva tartottnak információi vannak olyan kérdésekről, amelyek közéleti személyek megítéléséhez fontosak (például a robbantásokkal összefüggésben vád alá helyezett Clodo nyilatkozata Pintér Sándor belügyminiszterrel kapcsolatban) vagy egyébként közérdekűek. Az ilyen vélemények, tényközlések elnyomása olyan személyek – büntetés-végrehajtási parancsnokok – részéről, akik hivatásos állományúak lévén a törvényt sértő parancsot is kötelesek végrehajtani, egyenesen életveszélyt jelent a demokráciára.

A kifejtettek értelmében a törvényi korlátozás egyáltalában nem szükséges bármiféle alkotmányos cél elérésére, éppen ellenkezőleg: rombolja az alaptörvény rendjét. Szükségesség hiányában pedig az arányosság követelményét már nem is kell vizsgálni. Mégis megjegyzendő, hogy az Alkotmánybíróság által a nemzetközi elvárásokkal összhangban leírt értékrendben a „nemkívánatos vélemények” elnyomása önmagában is alkotmányos sértő, de a mögöttes szempontok védelméhez fűződő érdekek is messze elmaradnak a véleménynyilvánítás szabadságának jelentősége mögött. Sem a szükségesség, sem az arányosság követelményét nem elégtí ki tehát a börtöncenzúra-törvény.

Az elmondottak fokozottan érvényesek az elzárással sújtott szabálysértőkre, akiknek a cselekménye még hivatalos értékelés szerint is csekély fokban veszélyes a társadalomra. Esetükben ezért még inkább sérül az alkotmányos jogállamiság azáltal, hogy a jogalkotó az egyik legalapvetőbb jognak a körülményekhez képesti szabad gyakorlását vonja el. A legnagyobb veszélyt mindazonáltal a letartóztatottak jogainak korlátozása hordozza. Alig leplezett törekvése a kormánynak, hogy a „nemkívánatos véleményeket” a büntetőjog eszközeivel is korlátozza, ez pedig könnyen vezethet újságírók és mások letartóztatásához éppen a vélemény szabadság gyakorlásának következményeképpen. Igaz, hogy a döntést bíróság hozza, de a fedett nyomozók akár bűncselekményt (hamis vád, bizonyítékok koholása) is elkövethetnek „magasabb” bűnüldözési érdekek szolgálatában.

A törvényjavaslat vitájában nyíltan megfogalmazódott a hatalom valóságos célja: a vélemények elnyomása az áldozatok, továbbá az állam és képvi-

selőinek védelme érdekében. Ki védi meg a rendőrt, az ügyészt, a bírót az elítéltek sértegetéseivel szemben, vádaskodásaitól? – teszi fel a kérdést a Fidesz vezérszónoka, Gyimesi József a törvényjavaslat általános vitájában (2000. 05. 05). A választ megtaláljuk az elfogadott törvényben: a börtönparancsnok. Ki más? A letartóztatottak esetében viszont Gyimesi szerint „[n]yilvánvaló, hogy [...] a mérlegelést arra az ügyészre, illetve arra a bíróra kell bízni – az ügyész esetében nem elképzelhetetlen az újabb bírói kontroll –, aki az adott ügyben eljár, hiszen a bűnmegelőzési érdeket az eljárás adatai alapján csak ő tudja mérlegelni”. Sajátos értelmezése ez a fegyverek egyenlősége elvének.

Az ellenzék természetesen vehemensen támadta a javaslatot, rámutatva annak alkotmányellenességére. Avarkeszi Dezső (MSZP) a törvény általános vitája során például kifejtette, hogy az előterjesztés cenzori feladatokkal kívánja felruházni a büntetés-végrehajtási parancsnokot, s olyan kérdések eldöntésére, amelyekre kizárólag bíróság lehet jogosult (2000. 05. 05). Tetszik, nem tetszik, de ugyanezt mondta Fenyvessy Zoltán a MIÉP képviselőjében [mások jó hírve vagy jogai védelme, a bíróságok tekintélyének és pártatlanságának fenntartásáról]: „Ilyesmit nem cenzúra alkalmazásával szükséges védeni, és a büntetés-végrehajtási parancsnok a tiszténél fogva ilyesmire nem is alkalmas és nem is hivatott” (2000. 05. 05). Mi jöhet ezután? Ne kapkodjunk el a választ. Emlékeztetem az olvasót, hogy a cenzúra rendszerváltás utáni bevezetése a mostani ellenzék nagyobb pártjainak kormányzása idején történt. Ilyen megvilágításban talán már nem is annyira meglepő, hogy a börtöncenzúra-törvény elfogadása előtt „hatpárti egyeztetésre is sor került, közös álláspontot sikerült kialakítanunk, amelyben köszönöm mindannyiuk szíves részvételét. A változások nyomán valójában a jelen javaslat a fogva tartott sajtó útján történő véleménynyilvánítása helyett annak nyilatkozattételét szabályozza” (Dávid Ibolya igaz-

ságügy-miniszter záró megjegyzése a javaslat országgyűlési vitájában, 2000. 11. 28.). Ez a leginkább aggasztó az egészben. A meg egyezés nyomán közel háromszázan szavaztak igennel a börtöncenzúra bevezetésére.

Amint láttuk, a véleménynyilvánítási szabadság cenzúra útján való korlátozása a kivételestől az általános felé halad. Az áldozatok, a rendőrök, az ügyészek és a bírók oltalomra szorulnak, mert a kormánypárti vezérszónok szerint „a szabadságelvonás teremthet olyan lelkiállapotot, amely olyan nyilatkozatok megtételére indítja az elköve-

tőt, amelyet visszanyert szabadság esetén már nem tenne meg” (Gyimesi József vezérszónoklata). Hamar ki fog derülni ezzel szemben, hogy egyes szabadlábban lévő terheltek is elmerészkednek a velük szemben eljáró hatóságok bírálataig. Elkerülhetetlen lesz tehát a cenzúra kiterjesztése rájuk is. Az ügyvédekről nem is beszélve, akik szabadon mozoghatnak és nyilatkozhatnak egyelőre, s ezzel visszaélve igen gyakran állítják, hogy a hatóság indokolatlanul, netán jogellenesen jár el. De még teljesen kívülállótól is származhat a börtöncenzúra-törvény által védett érdekeket sértő nyilatkozat. Ebben az esetben viszont diszkriminációt jelent kizárólag a fogva tartottakkal szemben alkalmazni az előzetes vizsgálatot. A megkezdett jogfejlesztés törvényszerűen vezet tehát a cenzúra általánossá tételének követelményéhez.

Március 15-én írtam mindezeket.

## JEGYZETEK

1. *Basic Principles for the Treatment of Prisoners*, G. A. res. 45/111, annex, 45 U. N. GAOR Supp. (No. 49A) at 200, U. N. Doc. A/45/49 (1990).
2. *Boyle and Rice versus United Kingdom*, Judgment of 27 April 1988, A 131.
3. *De Haes and Gijssels versus Belgium*, Judgment of 24 February 1997.