



Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának

JELENTÉSE

az OBH 1439/2009. számú ügyben

2009. július

**Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának
Jelentése
az OBH 1439/2009. számú ügyben**

Előadó: dr. Láposy Attila
dr. Varga Éva Csilla

A vizsgálat megindulása

Az utóbbi években több beadvány érkezett Hivatalomhoz, amelyben a panaszosok – újságírók, illetve magánszemélyek – a *bírósági eljárásokról való tájékoztatással, a bírósági tárgyalások nyilvánosságával* kapcsolatban fogalmaztak meg kifogásokat. Külön problémaként jelezték azt, hogy a nagy érdeklődésre számot tartó tárgyalásokat alacsony befogadóképességű tárgyalótermekben tartják, a sajtómunkatársak részvételét pedig az egyes bíróságok számos esetben úgy kötik előzetes regisztrációhoz, hogy a regisztrációs folyamatról nem található semmilyen nyilvános, mindenki által hozzáférhető szabály. A bíróságok emellett gyakran még a saját „kiírási feltételeiket” is megsértik, amikor meghatározott számú hely betöltését követően lezárják a regisztrációt, azonban néhány személy, sajtómunkatárs számára még a regisztráció meghirdetését megelőzően engedélyeznek regisztrációt.

A fenti, az egyes bíróságok eljárását kifogásoló állampolgári panaszokat *hatáskör hiányában el kellett utasítanom*, mivel az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (Obtv.) 29. § (2) bekezdés e) pontja szerint a bíróság nem minősül hatóságnak. A panaszokból ugyanakkor egyértelműen kirajzolódott egy, tágabb értelemben az igazságszolgáltatás működésének nyilvánosságával, szűkebb értelemben pedig a bírósági eljárásokról, a tárgyalásokról való tájékoztatással összefüggő alapjogi problémakör, amely a sajtónyilvánosság, a tájékoztatás korlátozásán keresztül valamennyi állampolgárt érint.

Figyelemmel arra, hogy a beadványokban, panaszokban és más jelzésekben megfogalmazott problémákkal kapcsolatban a jogállamiság elvéből eredő jogbiztonság követelményével, illetve több alapvető joggal – így különösen a tájékoztatáshoz való joggal, a sajtószabadsággal, és az egyenlő bánásmód követelményével – összefüggő visszasság veszélye merült fel, az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (Obtv.) 16. § (2) bekezdése alapján az ügyben hivatalból vizsgálatot indítottam.

A vizsgálat eredményes befejezése érdekében az Obtv. 18. § (2) és (4) bekezdése alapján megkerestem az igazságügyi és rendészeti minisztert, valamint az Országos Igazságszolgáltatási Tanács (a továbbiakban: OIT) elnökhelyettesét¹, akiktől konkrét kérdések vonatkozásában kértem részletes tájékoztatást.

Érintett alkotmányos jogok, alapelvek

- a *jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye* (Alkotmány 2. § (1) bekezdés: „A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam.”)
- a *bírósági tárgyalások nyilvánosságának elve* (Alkotmány 57. § (1) bekezdés: „A Magyar Köztársaságban a bíróság előtt mindenki egyenlő, és mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat, vagy valamely perben a jogait és kötelességeit a törvény által felállított független és pártatlan bíróság igazságos és nyilvános tárgyaláson bírálja el.”)

¹ Az Országos Igazságszolgáltatási Tanács elnöki tisztségét hivatalból ellátó Legfelsőbb Bíróság elnökének 2008 júliusában járt le mandátuma, az új elnök megválasztására azonban csak közel egy évvel később került sor, a köztes időszakban az OIT elnökének feladatát az elnökhelyettes látta el.

- a véleménynyilvánítás szabadsága, a tájékoztatáshoz való jog és a sajtószabadság (Alkotmány 61. § (1) bekezdés: A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a szabad véleménynyilvánításra, továbbá arra, hogy a közérdekű adatokat megismerje, illetőleg terjessze. 61. § (2) bekezdés: A Magyar Köztársaság elismeri és védi a sajtó szabadságát.)

Alkalmazott jogszabályok

1. a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.)
2. a sajtóról szóló 1986. évi II. törvény (a továbbiakban: Stv.)
3. a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI. törvény (a továbbiakban: Bszi.)
4. a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 1997. évi LXVII. törvény (a továbbiakban: Bjt.)
5. a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: Be.)
6. a bünyügyi és igazságügyi tájékoztatásról szóló 10/1986. (IX. 1.) IM-BM együttes rendelet (a továbbiakban: R.)

A megkeresésekre adott válaszok és a jogi háttér

1. Az OIT elnökhelyettese a megkeresésemre adott 2009. április 20-án kelt válaszában arról tájékoztatott, hogy az általam felvetett problémával már korábban is foglalkozott. Az OIT a 2004. december 7-ei ülésén hozott 210/2004. (XII.7.) OIT határozatának 2. pontjában kezdeményezte az igazságügyi miniszternél a bünyügyi és igazságügyi tájékoztatásra vonatkozó jogszabályok felülvizsgálatát és olyan *törvényi szintű szabályozás* kialakítását, amely az adatvédelem és az információszabadság szempontjait a bírósági eljárás sajátosságaival összhangban juttatja érvényre. Tekintettel arra, hogy a törvény megalkotására nem került sor, a bünyügyi és igazságügyi tájékoztatást szabályozó rendeletet pedig 2008. június 30-án hatályon kívül helyezték, az OIT a 82/2008. (IV.1.) határozatában ismételen kezdeményezte az igazságügyi tájékoztatásról szóló törvény előkészítését. Az OIT határozat 2. pontjában deklarálta, hogy *„a tárgyalások nyilvánosságának biztosítása érdekében szükségesnek tartja, hogy az előreláthatólag nagyobb érdeklődésre számot tartó ügyekben a bíróságok a lehetőségeihez mérten nagyobb tárgyalóteremben tartsák az ilyen tárgyalásokat. A bíróságok a közös vagy saját honlapjukon, illetve az írott vagy elektronikus sajtó útján előzetesen tegyék közzé a tárgyalás időpontját, helyszínét, a tárgyalóterem befogadóképességét, a tárgyalásra bejutás feltételeit, ideértve a közvélemény tájékoztatását végző sajtó képviselői részvételének elsődlegességét is.”*

A nagy érdeklődéssel kísért bírósági ügyek vonatkozásában az elnökhelyettes arról tájékoztatott, hogy büntetőügyekben a média már a cselekmény elkövetésekor azonnal tudósítást ad, és folyamatosan tovább követik az eljárás folyamatát, ezért a bírósági szakaszban is prognosztizálható a nagyobb érdeklődés. A polgári eljárásoknál is jellemző, hogy a korábban már megjelent tudósítások alapján várható a nagyobb (sajtó)érdeklődés a bírósági tárgyalásokon is. Az elnökhelyettes utalt arra is, hogy a bíróságok az ügyeket a nyilvánosság szempontjából is figyelemmel kísérik, az ügyek szignálását vezető, illetve az eljáró bíró is *élhet jelzéssel*, amennyiben úgy ítéli meg, hogy az ügy valamilyen oknál fogva nagyobb nyilvános előtt való közlésre lenne alkalmas.

Az elnökhelyettes arra a kérdésemre, hogy a sajtó képviselői milyen módon jelezhetik a bíróság számára azt, hogy a tárgyaláson részt kívánnak venni, úgy nyilatkozott, hogy *valamennyi bíróság rendelkezik sajtószóvivővel*, így a bejelentkezés történhet nála, illetőleg a *közvetett elérhetőségeken*. A bíróságok központi honlapján feltüntetésre került a bíróságok elérhetősége, publikus e-mail címe, így a részvétel bejelentésének nincs akadály. Ezen

túlmenően a bíróságok általában a tárgyalási jegyzékeket, vagy a sajtótitkári, sajtószóvivői tájékoztatót tesznek közzé, illetőleg küldenek a médiumok részére. Az előzetes regisztrációhoz kötöttség mindeddig *négy esetben fordult elő*, a Fővárosi Bíróságon (FB) és a Pesti Központi Kerületi Bíróságon (PKKB) egy-egy ügyben, valamint két ügyben a Bács-Kiskun Megyei Bíróságon. A regisztrációról az érdeklődők a FB honlapján, a sajtószóvivőtől, az elnöki irodától, az előzetes tájékoztatásból, illetőleg a FB által kiadott MTI közleményből értesülhettek.

Levelében rámutatott arra is, hogy a bírósági reform tíz évét átvizsgáló Antikorrupciós Koordinációs Testület Átláthatósági Munkacsoportja is jelezte az igazságügyi tájékoztatásról szóló törvény elkészítésének szükségességét, amellyel az OIT a 2008. február 20. napján tartott ülésén egyetértett. Az elnökhelyettes az Eötvös Károly Közpolitikai Intézet tanulmányában foglaltakra is kitért.² A tanulmány szerint „törvényt kell alkotni a bírósági, illetőleg az igazságügyi tájékoztatásról. A törvényben a bíróságok működésével kapcsolatos megismerési jogokat és ezek alkotmányos korlátait egységesen kell szabályozni, mivel a jelenlegi szabályozás sem a formai, sem a tartalmi alkotmányosság követelményeit nem elégíti ki.” Válaszában hangsúlyozta, hogy az Alkotmánybíróság több határozatában foglalkozott a bírósági eljárások, a tárgyalások nyilvánosságával. Az 58/1995. (IX.15.) és a 20/2005. (V.26.) AB határozatok az Európai Emberi Jogi Egyezményre utalnak vissza és a bírósági tárgyalás nyilvánosságát alapjogként definiálják. Az elnökhelyettes álláspontja szerint e határozatokra figyelemmel *a tárgyalások nyilvánossága olyan fontos alapelv, amelynek megtartása a bíróságok alapvető kötelessége és egyben az alapelv komplexitásából adódóan a felek, illetve az érdeklődők alkotmányosan védett, de korlátozható joga is.*

Hangsúlyozta azt is, hogy a Tanács korábban már idézett határozataira figyelemmel változatlanul szükségesnek tartja az igazságügyi tájékoztatás törvényi szabályozását.

2. Az igazságügyi és rendészeti miniszter 2009. április 23-án kelt válaszában arra mutatott rá, hogy véleménye szerint jelen ügyben vizsgálat lefolytatására az ombudsmannak nincs jogosultsága, mindazonáltal az igazságszolgáltatás nyilvánosságával kapcsolatban részletesen tájékoztatót az álláspontjáról. A R. hatályon kívül helyezésének indoka az volt, hogy a bűnügyi és igazságügyi tájékoztatás tárgyára figyelemmel *kizárólag törvényi szinten szabályozható*, az ennél alacsonyabb szintű jogforrásban történő szabályozás alkotmányellenes. Az R. hatályon kívül helyezésével azonban *csak a büntetés-végrehajtás során történő tájékoztatás vonatkozásában keletkezett szabályozási űr*, mivel az eljárási törvények rendelkeznek a bírósági tárgyalásokról történő tájékoztatásra és a tárgyalás (sajtó)nyilvánosságára vonatkozó szabályokról. A Be. VI. fejezet III. címe, valamint a XI. fejezet teljes körűen szabályozza a sajtó tárgyaláson történő részvételének lehetőségeit, illetve korlátait. Ez a szabályozás teljes körű, csakúgy, mint a Pp. 2008. július 1-vel és a 2009. január 1-jével hatályos hasonló tartalmú rendelkezései. A büntetés-végrehajtás terén pótolta a szabályozási hiányt az egyes büntetőjogi tárgyú törvények módosításáról szóló 2008. évi XCII. törvény, amely az elítélt sajtó útján történő nyilatkozattételének szabályait a büntetések és intézkedések végrehajtásáról szóló 1979. évi 11. törvényerejű rendeletben (Bv.tvr.) helyezte el.

Mindezekre figyelemmel az igazságügyi tájékoztatással kapcsolatos új szabályozás hatálybalépéséig az alapjogi problémák ideiglenes kezelése érdekében teendő intézkedésekre vonatkozó kérdésemet az igazságügyi és rendészeti miniszter *okafogyottnak tekintette*. A

² Az Eötvös Károly Közpolitikai Intézet által az OIT megbízásából készített, 2008 februárjában publikált „Birói függetlenség, számon kérhetőség, igazságszolgáltatás” című tanulmányának 8. fejezete kiemelten foglalkozott a működés és nyilvánosság kérdésével.

Lásd. http://www.ekint.org/ekint_files/File/tanulmanyok/biroi_fuggetlenseg.pdf (2009. 07. 06.)

válaszában kitért arra is, hogy *munkatársai előkészítették a Bszi. módosításának tervezetét*, amely többek között rögzíti, hogy az eljáró tanács elnöke a tárgyalás előkészítése során köteles megvizsgálni, hogy az ügy társadalom széles körének figyelmét felkeltő tárgya alapján szükséges-e a tárgyalások nyilvánosságának biztosítása érdekében intézkedéseket tenni, így különösen a megfelelő befogadóképességű tárgyalóteremről gondoskodni. A miniszter tájékoztatása szerint a bíróságok a törvényjavaslat fenti előírásaival egyetértettek, azonban az Országgyűlés ezt a minősített, a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának támogatását igénylő szabályozási részt nem fogadta el.

A miniszter arról is tájékoztatott, hogy az Országos Igazságszolgáltatási Tanács a 2009. február 3. napján megtartott ülésén úgy határozott, hogy a 2009. II. félévi üléstervébe felveszi a bírósági épületekbe történő belépésre, ellenőrzésre és a tárgyalótermekbe vezető útvonalon a rendfenntartással kapcsolatos OIT ajánlás tervezetének előkészítését. Véleménye szerint a törvény elfogadásáig *az ajánlás megoldást nyújthat arra*, hogy a bíróságok egységes gyakorlatot folytassanak a nyilvános tárgyalásokra történő bejutás biztosítása terén. Hangsúlyozta azonban, hogy a kérdés jogszabályi rendezéséig, a végrehajtói hatalmi ág részeként a probléma ideiglenes kezelésére jogi lehetősége nincs.

3. Az igazságügyi és rendészeti miniszter válaszáról ezt követően tájékoztattam az OIT elnökhelyettesét és kértem, hogy az abban foglaltakról fejtse ki álláspontját, illetőleg tájékoztasson arról, hogy az OIT 2009. II. félévében kíván-e foglalkozni a tárgyalások sajtónyilvánosságának témakörével és tervezi-e ideiglenesen e kérdéskör szabályzatban – például a bíróságok tájékoztatási tevékenységéről szóló 7/1999. OIT szabályzat megfelelő módosításával – vagy ajánlás útján történő szabályozását.

Az OIT elnökhelyettese 2009. június 12-én kelt válaszlevelében kifejtette, hogy a *két eljárási jogszabály (Be. és Pp.) egységesen rendezik a tárgyalások nyilvánosságát*, nem tesznek különbséget a sajtótudósítók javára, a tárgyalás „mindenki” számára nyilvános. A miniszteri válaszlevelben írt, a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló törvénytervezet érintette a tárgyalás nyilvánosságával összefüggő kérdéseket, azonban elsősorban a rendfenntartásra koncentrált. A tervezet észrevételezésekor az OIT aggályosnak tartotta a tervezett szabályozás rendszerét, mivel *OIT szabályzatban (ajánlásban)* és az érintett bíróságok elnökei által hozott szabályzatokban *csak a bírósági szervekre nézve kötelező rendelkezéseket lehet rögzíteni*, „külső személyek” jogosultságaira és kötelezettségeire azonban ezek hatálya nem vonatkozhat. A levelében jelezte azt is, hogy álláspontja szerint a 82/2008. (IV.1.) OIT határozat és annak a gyakorlatban történő alkalmazása megfelelő a sajtónyilvánosság biztosítása érdekében, ezért szabályzat, illetve ajánlás megalkotását nem tartja szükségesnek. A bíróságok tájékoztatási tevékenységéről szóló 1999. évi 7. számú OIT szabályzat érdemi módosítását az OIT nem tervezi, annak csupán mellékletét kell az időközbeni jogszabályváltozásoknak megfelelően módosítani. Az OIT 2009. II. félévi üléstervében napirendi pontként szerepel a „bírósági épületekbe történő beléptetéssel, ellenőrzéssel, a tárgyalótermekbe vezető útvonalon a rendfenntartással kapcsolatos rendelkezések” szabályozására vonatkozó előterjesztés és várhatóan ajánlás elfogadására is sor kerül, azonban *az a tárgyalások nyilvánosságát csak áttételesen érinti*.

Az OIT elnökhelyettese e válaszában is változatlanul fenntartotta azt az álláspontját, hogy az igazságügyi tájékoztatásról törvényt kell alkotni, amely az információszabadság és az adatvédelem szempontjait a bírósági eljárás sajátosságaival összhangban rendezi.

Megállapításaim

I.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ezek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Obtv. határozza meg. Az Obtv. 16. § (1) bekezdése szerint az országgyűlési biztoshoz bárki fordulhat, ha megítélése szerint valamely hatóság, illetve közszolgáltatást végző szerv (a továbbiakban együtt: hatóság) tevékenysége során a beadványt benyújtó személy alapvető jogaival összefüggésben visszásságot okozott, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, illetve jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Obtv. 16. § (2) bekezdése szerint az országgyűlési biztos az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében az (1) bekezdésben megjelölt feltételek fennállása esetén *hivatalból is eljárhat*.

Az országgyűlési biztos – amint erre már több jelentésemben is felhívtam a figyelmet – adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során *autonóm, objektív és neutrális módon*, kizárólag *alapjogi érvek* felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget az Alkotmányban kapott mandátumának. Jelentésemben kizárólag annak a vizsgálatára szorítkoztam, hogy a jogbiztonság elvének biztosítása és egyes alapvető jogok – kiemelten az önrendelkezési jog és a tisztességes eljáráshoz való jog – védelme szempontjából kielégítő-e a tárgyalások nyilvánosságával, sajtónyilvánosságával kapcsolatos szabályozás és gyakorlat. Az Alkotmány 70/K. §-a alapján a bíróságok a kiemelkedő fontosságú alapjogvédelmi intézmények, az igazságszolgáltatás tágabb értelemben vett nyilvánosságával összefüggő kérdések az emberek széles körét érinthetik.

A kialakított, *preventív jogvédelemre is hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat*³ szerint – tekintettel az alapvetően eltérő jellegű vizsgálatra és jogi következményekre – az állampolgári jogok országgyűlési biztosa mandátuma keretei között marad abban az esetben, amikor az alapjogi aspektusú vizsgálatához nélkülözhetetlen módon, hivatalbóli eljárás keretében – a konkrét alapjogsérelemek és ezen alapuló panaszok megelőzése érdekében – áttekinti a releváns jogi szabályozás egyes elemeit, feltérképezi és jelzi a jogalkotó irányába a normaszöveggel kapcsolatos alkotmányossági aggályokat. Az ombudsman-intézmény egyik jellegadó sajátossága az, hogy az országgyűlési biztosnak szabadsága van saját feladata, hatásköre (így a hatásköri határok) értelmezésében, a legalapvetőbb jogállami alkotmányos érték, az emberi jogok védelmének érdekében.

Az országgyűlési biztos eljárására irányadó hatásköri korlátok között az Obtv. 17. § (5) bekezdése rögzíti, hogy az országgyűlési biztos nem járhat el olyan ügyben, amelyben a *határozat felülvizsgálata iránt bírósági eljárás indult*, vagy amelyben *jogerős bírósági határozat* született, a záró rendelkezések pedig taxatíve meghatározzák, hogy mely szervek vizsgálata nem tartozik ombudsmani hatáskörbe, a 29. § (2) bekezdés e) pontja alapján így a törvény alkalmazásában *nem minősül hatóságnak* – többek között – *a bíróság*. Vizsgálatomat ennek megfelelően, kizárólag a bírósági tárgyalások nyilvánosságára, a tárgyalásokon való sajtórészvételre vonatkozó jogi szabályozás áttekintésére korlátoztam, nem érintettem sem az egyes bíróságok tájékoztatással, a nyilvánosság részvételének korlátozásával kapcsolatos gyakorlatát, sem az Országos Igazságszolgáltatási Tanács tevékenységét. Az Obtv. 2. § (2) bekezdése⁴ alapján *nem vizsgáltam* a kifejezetten a közérdekű adatok nyilvánosságával, információszabadsággal összefüggő, így például a bírósági ítéletek hozzáférhetőségével kapcsolatos kérdéseket sem.

³ Lásd pl. az OBH 2567/2008, OBH 4750/2008, 2405/2009. sz. ügyben született jelentéseket.

⁴ A 2. § (2) bekezdés szerint az országgyűlési biztos a külön biztos feladatkörébe tartozó ügyekben nem járhat el.

Már az ombudsmani intézmény kialakulása óta az állampolgári jogok országgyűlési biztosa vizsgálatai során következetesen, zsinórmértékként támaszkodik az Alkotmánybíróságnak az alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazza az alapjogok korlátozásának alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi teszteket.⁵

Az Alkotmánybíróság elvi élel állapította meg, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára.⁶ Az irányadó alkotmánybírói tézis szerint a jogállamiság elvéből folyó követelmény, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben*, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott *korlátok között* fejtik ki tevékenységüket.⁷ A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.⁸

A bírósági, illetve a hatósági eljárások tekintetében az Alkotmánybíróság több ízben kitért arra is, hogy a közvetlen alkotmányi garanciák gazdaságossági és célszerűségi okokból az eljárás egyszerűsítése vagy az időszerűség követelményének érvényesülése címén sem mellőzhetők.⁹ A szabályozás megalkotásakor a kiindulópont csak az Alkotmány 57. § (1) bekezdése lehet, mely szerint mindenkinek joga van az igazságos, nyilvános tárgyaláshoz és független, pártatlan bírósághoz.¹⁰

Az Alkotmánybíróság a bírósági eljárás nyilvánosságának alkotmányos alapelveivel összefüggésben kiemelte, hogy a modern büntetőeljárások alkotmányos alapelvei közé tartozik az eljárás nyilvánossága, amely elsősorban a tárgyalás nyilvánosságának és a bírósági döntés nyilvános kihirdetésének követelményét jelenti. A nyilvánosság mindenekelőtt az *igazságszolgáltatás pártatlan, részrehajlásmentes működésének társadalmi ellenőrzését hivatott biztosítani*. Ugyanakkor a büntető felelősségre vonás nyilvánossága az egyik útja annak, hogy a *büntetőjog parancsai és tilalmai eljussanak a közösség tagjaihoz*. Az Alkotmány 57. § (1) bekezdése a nyilvánosság garanciális oldalára helyezi a hangsúlyt, amikor az alapvető jogok között rögzíti mindenki jogát ahhoz, hogy az ellene emelt vádat a bíróság igazságos és nyilvános tárgyaláson bírálja el.¹¹ Az Alkotmánybíróság arra is felhívta a figyelmet, hogy a tárgyalás nyilvánossága a főszabály *az alapvető jogokról szóló nemzetközi egyezményekben* is, amelyek közül különösen a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 14. cikk 1. pontját¹², valamint az Európai Emberi Jogi Egyezmény 6. cikkének 1. pontját (tisztességes tárgyaláshoz való jog)¹³ lehet kiemelni.

Az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint a véleményszabadság kiemelt szerepe folytán a vele szemben mérlegelendő jogokat korlátozóan kell értelmezni. A véleménynyilvánítás vonatkozásában is kifejtette az Alkotmánybíróság, hogy a szubjektív

⁵ Jellemzően az ún. szükségességi-arányossági tesztet, a nem alapvető joggal összefüggő hátrányos megkülönböztetés esetén az ésszerűségi tesztet, a tulajdonjog korlátozása esetén pedig közérdekűségi tesztet.

⁶ 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.

⁷ 56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454., 456.

⁸ 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.

⁹ Részletesen pl.: 11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 84-85.; 49/1998. (XI. 27.) AB határozat, ABH 1998, 372, 376-377.; 5/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1999, 75, 88-89.; 422/B/1999. AB határozat, ABH 2004, 1316, 1320, 1322.

¹⁰ 19/2009. (II. 25.) AB határozat. ABK 2009.

¹¹ 58/1995. (IX. 15.) AB határozat, ABH 1995, 289-290.

¹² Magyarországon kihirdette az 1976. évi 8. törvényerejű rendelet.

¹³ Magyarországon kihirdette az 1993. évi XXXI. törvény.

alapjogok védelme mellett az államot, ahol ez értelemszerű, intézményvédelmi kötelesség is terheli. Így az Alkotmány 61. §-ából következik egyrészt a véleménynyilvánításhoz való alanyi alapjog, másrészt pedig a demokratikus közvélemény kialakulása feltételeinek és működése fenntartásának biztosítására irányuló állami kötelezettség.¹⁴ Az AB már működése kezdetén elvi élel megállapította, hogy a sajtó szabadságát arra figyelemmel kell garantálnia az államnak, hogy *a „sajtó” a véleményalkotáshoz szükséges információszerzésnek, a véleménynyilvánításnak és véleményformálásnak kitüntetett fontosságú eszköze.* Ahogy a sajtószabadság joga a véleménynyilvánításhoz való jogból, mint anyajogból vezethető le, úgy a véleménynyilvánításhoz való jog kitüntetett volta is annyiban vonatkozik a sajtó szabadságára, amennyiben az a véleménynyilvánítás alkotmányos alapjogát szolgálja. A sajtó nemcsak a szabad véleménynyilvánítás eszköze, hanem a tájékoztatásé is, azaz alapvető szerepe van a véleményalkotás feltételét képező tájékozódásban.¹⁵

A sajtótörvény alapján a Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van arra, hogy tájékoztatást kapjon szűkebb környezetét, hazáját, a világot érintő kérdésekben. A sajtó feladata – a hírközlés más eszközeivel összhangban – a hiteles, pontos és gyors tájékoztatásról való gondoskodás.¹⁶ A sajtó az érdekeltek hozzájárulása nélkül is tájékoztatást adhat – többek között – a bíróságok nyilvános tárgyalásairól.¹⁷ A sajtószabadság és a tájékoztatáshoz való jog ebben a vonatkozásban természetesen nem csupán az írott sajtó sajátja, hanem az elektronikus médiumokra (rádió, televízió, internetes sajtó) egyaránt kiterjed. A bírósági tárgyalások nyilvánosságának külön kérdéseit veti fel a médiumok jelenléte, illetve szerepe. Ezt általánosságban két követelmény határozza meg: a médiumok egyrészt kiterjesztik a nyilvánosság körét, ezzel a nyilvánosságban rejlő társadalmi ellenőrzés hatókörét; másfelől viszont az igazságszolgáltatással kapcsolódó más alapelveket érinti.¹⁸ A médiumok speciális helyzete *az állampolgárok tájékoztatáshoz való jogából következik, a tárgyalás nyilvánosságának alapelve pedig nem szűkíthető le csak a tárgyalótermi nyilvánosságra (ide tartozik az utólagos és hiteles tájékoztatás a nyilvános tárgyaláson történekről).* Amikor az egyes médiumok a bírósági tárgyalásokról, eljárásokról számolnak be, tudósítanak akkor kiemelt *közszolgálati feladatukat teljesítik:* a feladatellátás során a kiszámíthatatlanság miatti akadályoztatás pedig veszélyeztetheti a kommunikációs folyamatban betöltött szerepüket.

II.

Elsőként azt vizsgáltam, hogy az igazságügyi tájékoztatásra, a tárgyalások nyilvánosságára, a tárgyalásokon való sajtórészvételre vonatkozó szabályozásban megfigyelhető hiányosságok felvetik-e a jogbiztonságnak, a bírósági eljárás nyilvánosságának, mint alkotmányos követelménynek a sérelmét, illetve fennáll-e a véleménynyilvánítás szabadságával és a sajtószabadsággal összefüggő visszasság. A hatályos jogszabályokat áttanulmányozva, jelen pillanatban a bírósági tárgyalás nyilvánosságát, mint főszabályt, valamint a bírósági határozatok nyilvános kihirdetésének kötelezettségét Bszi. 12. §-a tartalmazza. A Bjt. 28. § (2) bekezdése, valamint 29. §-a korlátozóként az eljáró bíró nyilatkozattételi tilalmát mondja ki és egyben rögzíti, hogy erre csak a bíróság elnöke vagy az általa megbízott személy jogosult. A tárgyalások nyilvánosságával kapcsolatban mozaikszerűen további szabályokat az eljárási kódexek, a büntetőeljárásról szóló törvény, valamint a polgári peres eljárásról szóló törvény egyes rendelkezései tartalmazznak.

¹⁴ 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167., 178-180.

¹⁵ 37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 227.

¹⁶ Stv. 2. § (1) bekezdés.

¹⁷ Stv. 5. §

¹⁸ Lásd Balogh Zsolt – Holló András – Kukorelli István – Sári János: *Az Alkotmány magyarázata.* KJK Kerszöv. Jogi és Üzleti Kiadó, Budapest, 2003. 571-572. o.

A Pp. rendelkezik a nyilvánosság kizárásának általános indokairól (5. §), a felvilágosítás adás és az iratbetekintés szabályairól (11. §), a rendfenntartás során hozható intézkedésekről (134. §), valamint – új elemként, 2008 óta – a tárgyaláson való felvételkészítés szabályairól (134/A. §). A Be. részben más szerkezetet követ, így a nyilvánosság elvét nem az alapelvek között említi, a legfontosabb szabályokat egységesen a VI. fejezet III. címében helyezte el, „felvilágosítás-adás és a nyilvánosság tájékoztatása” címmel (74/A. §, 74/B. §), ezen kívül a tárgyalás nyilvánosságával kapcsolatban is tartalmaz lényeges rendelkezéseket (237-238. §). Megállapítható, hogy *az eljárási kódexek tartalmazzák a legalapvetőbb alkotmányos garanciákat, az „alkotmányos minimumot”, a legnagyobb súlyú, totális korlátozás, azaz a nyilvánosság kizárásának feltételeit és eseteit.* A kapott jelzések alapján azonban az már korántsem állítható, hogy a szabályozás tartalmazza azokat a szükséges és elégséges garanciákat, amelyek kiemelt érdeklődés esetén a tárgyalás előkészítésével kapcsolatban az ügyben eljáró bírakat, a tárgyalótermi részvétel lehetőségével összefüggésben pedig a bírósági eljárások iránt érdeklődőket, illetőleg a tájékoztatási kötelezettségüket teljesítő sajtó (médiium) képviselőit megfelelően eligazítják.

Nem értek egyet az OIT elnökhelyettese, valamint az igazságügyi és rendészeti miniszter azon álláspontjával, hogy az eljárási jogszabályok egységesen rendezik a tárgyalások nyilvánosságát, „nem tesznek különbséget a sajtótudósítók javára”. A Be. VI. fejezet III. címének szabályai ugyanis kifejezetten a *sajtónyilvánosságról rendelkeznek.* A zárt tárgyalásról, illetőleg a tárgyalásnak azon részéről, amelyről a bíróság a nyilvánosságot kizárta, a sajtó nem adhat tájékoztatást és a sajtó részére felvilágosítás nem adható, kivéve, ha a tanács elnöke azért zárta ki a nyilvánosságot, mert a hallgatóság a tárgyalás rendjét vagy szabályszerű menetét ismételten megzavarja. A sajtó munkatársai tehát a nyilvános tárgyalásról tájékoztatást adhatnak. Ahogyan arra már korábban is utaltam, a tájékoztatáshoz való jog biztosítása az az alkotmányos „többlet”, ami megkülönbözteti a tudósítók a hallgatóság soraiban ülő érdeklődő magánszemélyektől. A probléma abban áll, hogy e jogosultság gyakorlásának feltételeiről, részletkérdéseiről a Be. nem rendelkezik. A Pp. a sajtó kép-, illetve hangfelvétel készítési jogát pedig ugyan deklarálja, de a tudósítás részletes szabályait e törvényben sem találjuk meg.

Önmagában nem az okozat visszahelyeztetet, hogy nem külön törvény szabályozza az igazságügyi tájékoztatás részletes szabályait. Az azonban már problémának tekinthető, hogy az általános és egységes, valamennyi bírósági eljárásra egyaránt vonatkozó szabályok megállnak az alapelvek deklarálásánál. Országgyűlési biztostként egyetértek azzal az alapvető tétissel, hogy a szabadságjogok – így például a sajtószabadság – védelme az államtól elsődlegesen a beavatkozás legszükségesebb minimumra koncentrációját kívánja meg. Az állam azonban erre való hivatkozással álláspontom szerint *nem mentesülhet attól a feladatától, hogy a kiszámítható joggyakorlat megteremtése érdekében a rendszeresen felmerülő alapjogi konfliktusokra törvényi szabályozás útján adjon következetes megoldást.*

A bírósági tárgyalás olyan speciális közeg, ahol az egymással konkuráló alapjogok (emberi méltóság és személyiségi jogok, a gyermekek jogainak védelme, a közérdekű adatok nyilvánossága, a tájékoztatáshoz való jog, a tisztességes eljáráshoz való jog), alkotmányos alapelvek (a nyilvánosságon keresztül megvalósuló társadalmi kontroll, a jogbiztonságból következő egyértelműség és kiszámíthatóság) közötti egyensúly megteremtése nem képzelhető el törvényi garanciák, keretszabályok nélkül. A szabályozási igény esetében figyelembe kell venni a jogsérelem megelőzését: a fejlett tömegkommunikációs eszközök korában ugyanis a társadalmi nyilvánosság olyan mértékű lehet, hogy az eljárásban érintett személyek alapvető jogainak súlyos sérelméhez is vezethet.¹⁹

¹⁹ Lásd Kukorelli István (szerk.): *Alkotmánytan I.* Osiris Kiadó, Budapest, 2007. 558-559. o.

A törvényi szintű általános és egységesen kötelező szabályozás hiánya jelenleg több nehezen feloldható probléma-láncolatot, csapdahelyzetet generál, amelyre a bíróságok nem képesek megfelelő választ adni.

A tárgyalóterem szűkösségéből adódóan a tárgyalást vezető bíró – kiemelt társadalmi és sajtóérdeklődés esetén – a jelenlévők létszámát korlátozza. A következő kérdés az, hogy a bíró (ott helyben) hogyan, mi alapján döntsön afelől, hogy ki maradjon, ki menjen, ki kaphat tájékoztatást. A kapott válaszok szerint – a szabályozatlanság és bizonytalanságok miatt – egyes bíróságok a kiemelt sajtóérdeklődés kezeléseként és a tumultuózus jelenetek eseti megoldásként előzetes regisztrációt vezettek be, erre azonban egyrészt nincsen felhatalmazásuk, másrészt önkényes jogértelmezésre adnak lehetőséget.²⁰

A megkeresésemre adott tájékoztatásból kitűnik az is, hogy a bíróságok igazgatásának központi feladatait ellátó OIT az elmúlt években következetesen képviselte azt az álláspontot, hogy nélkülözhetetlen az *igazságügyi tájékoztatás törvényi szintű szabályozása szükséges*, a törvény előkészítését pedig több ízben is kezdeményezte az igazságügyért felelős miniszternél. A törvény azonban mind a mai napig nem született meg, annak ellenére, hogy az igazságügyi tájékoztatás tárgyánál fogva alacsonyabb szintű jogszabályban nem szabályozható, az OIT a szabályzataiban (ajánlásaiban) pedig csak az egyes bírósági szervekre vonatkozóan alkothat kötelező erejű rendelkezéseket, külső személyek, azaz a sajtó munkatársainak jogosultságaira és kötelezettségeire ezek hatálya nem vonatkozhat. A Bszi. módosítási javaslatának előkészítésével ugyan kísérlet történt a kérdéskör részbeni törvényi szabályozására, de kellő támogatás hiányában a módosító rendelkezések végül nem kerültek be a törvénybe.

Tény, hogy az utóbbi időszakban az igazságügyi tájékoztatással összefüggésben több pozitív lépés történt, így sor került a valóban elavult, formai szempontból alkotmányellenes rendeleti szabályozás hatályon kívül helyezésére, az eljárás kódexek módosításával pedig több, a sajtó tevékenységét is elősegítő szabályt is elfogadott az Országgyűlés.

Álláspontom szerint az igazságügyi tájékoztatás, a bírósági eljárások nyilvánossága, ezen belül a tárgyalótermi nyilvános részvétel egységes és általános szabályozása azért is szükséges, mert – az igazságügyi és rendészeti miniszter tájékoztatásával ellentétben – az OIT 2009. II. félévi üléstervében napirendi pontként szereplő a bírósági épületekbe történő beléptetéssel, ellenőrzéssel, a tárgyalótermekbe vezető útvonalon a rendfenntartással kapcsolatos rendelkezések vonatkozásában tett előterjesztés *nem a tárgyalások nyilvánosságának kérdéskörével foglalkozik*.

Mindezekre tekintettel megállapítom, hogy

1. *az igazságügyi tájékoztatásra vonatkozó egységes és általánosan kötelező garanciális törvényi szabályozás hiánya és az ebből következő jogalkalmazási problémák miatt kialakult jogi helyzet a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz, valamint sérti a bírósági tárgyalások nyilvánosságának elvét;*
2. *a sajtószabadsággal és tájékoztatáshoz való jog biztosításával összefüggésben visszásságot idéz elő, a törvények nem megfelelően szabályozzák a kiemelt érdeklődésre számot tartó tárgyalásokon való sajtórészvételt.*

²⁰ Különösen élesen merülne fel ez a probléma akkor, ha egy jelentősebb magyar bírósági ügyről, tárgyalásról például a nemzetközi sajtó, az egyes médiumok kívánnának tudósítani, részletes tájékoztatást kérni.

Az 1999. évi 7. számú OIT szabályzattal kapcsolatosan az OIT elnökhelyettese úgy tájékoztató, hogy annak érdemi módosítását a Tanács nem tervezi, annak mellékletét kell a jogszabályváltozásokhoz igazítani. A Legfelsőbb Bíróság Országgyűlés által időközben megválasztott új elnöke – aki egyben hivatalból az OIT elnöki tisztét is betölti – azonban úgy nyilatkozott, hogy a sajtó és a bíróságok kapcsolatát érintő, illetőleg a nyilvánosság kérdéseivel foglalkozó OIT szabályzatok, ajánlások áttekintése, revíziója szükségessé vált. Az elnök több interjúban kifejtette, hogy „a nagyobb nyilvánosság minőségjavító tényező, jobb felkészülésre, gondosabb tárgyalásvezetésre inspirálhat. Ezért is szükséges, hogy a nagyobb tárgyalótermekben lehetőség szerint kamerák kerüljenek elhelyezésre.”²¹ A bírósági tárgyalások nagyobb nyilvánosságát biztosító intézkedések mielőbbi megvalósítását – a Hivatalomhoz érkező panaszokra figyelemmel – *előremutató tényezőként értékelem.*

Intézkedéseim

A jelentésben feltárt, alkotmányos joggal összefüggő visszasság orvoslása, jövőbeni megszüntetése és megelőzése érdekében az Obtv. 25. §-a alapján *javaslom* az igazságügyi és rendészeti miniszternek, hogy – a jelentésben megfogalmazott szempontrendszer alapján – kezdeményezze a bírósági tárgyalások nyilvánosságával, ezen belül a tárgyalótermi részvétellel, sajtórészvétellel kapcsolatos garanciák egységes, törvényi szintű szabályozásának kialakítását.

Budapest, 2009. július

Prof. Dr. Szabó Máté

²¹ Lásd http://www.fn.hu/belfold/20090703/baka_bekamerazna_targyalotermeket/ (2009. 07. 13.)