MEDIA FREEDOM RAPID RESPONSE

EUROPEAN CENTRE FOR PRESS & MEDIA FREEDOM ECPMF



Magyarország válasza a COVID-19 világjárványra.

A médiaszabadság új fenyegetései.

Junius 2020
Leipzig, Németország

Magyarország válasza a COVID-19 világjárványra. A médiaszabadság új fenyegetései.

Junius 2020 | Leipzig, Németország

Tartalom

Bevezetés. 3
Változások a jogalkotásban 5
A jogi változások hatása a sajtószabadságra. 12
A jogszabályi változások kihívásai. 15
Törvények alkalmazása újságírókkal szemben 16
Hazai és nemzetközi felháborodás a törvény kapcsán 17
Következtetések. 18

EUROPEAN CENTRE FOR PRESS & MEDIA FREEDOM ECPMF

Menckestr. 27
04155 Leipzig / Germany

Tel: +49 (0) 341 200 403 13

E-Mail: info@ecpmf.eu
www.ecpmf.eu

Szerző: Dr. Polyák Gábor, Mertek Media Monitor | CMDS
Commissioned by: European Centre for Press and Media Freedom

Disclaimer: Az elemzésben megjelenő információkért és véleményekért a felelősséget teljes mértékben Dr. Polyák Gábor és a Mérték Médiaelemző Műhely viseli.

Elrendezés:
Andreas Lamm (ECPMF)

Szerzői jog: European Centre for Press and Media Freedom, 2020.

MEDIA FREEDOM RAPID RESPONSE

A Media Freedom Rapid Response (MFRR) egy egész Európára kiterjedő mechanizmus, amelynek célja az EU-tagállamokban és a tagjelölt országokban előforduló, a sajtó- és médiaszabadság megsértésére irányuló esetek kinyomozása, nyomon követése és válaszreakciók indítása. A projekt jogi és gyakorlati támogatást, nyilvános érdekképviseletet és információkat nyújt az újságírók és médiaszakemberek védelme érdekében. Az MFRR mechanizmust a European Centre for Press and Media Freedom (ECPMF) által vezetett konzorcium szervezte meg, melynek tagjai a következő szervezetek: az ARTICLE 19, az European Federation of Journalists (EFJ), a Free Press Unlimited (FPU), a Institute for Applied Informatics (InfAI), a International Press Institute (IPI) és a CCI/Osservatorio Balcani e Caucaso Transeuropa (OBCT). A projekt az Európai Bizottság társfinanszírozásával valósul meg.

www.mfrr.eu

Bevezetés

A COVID-19 világjárvány példátlan közegészségügyi válságot eredményezett, és kevés olyan ország van a világon, melyet nem érintene. Ez a helyzet azonban a krízis egy más formáját is életre hívta; a jogállamiság és az alapvető szabadságjogok védelmének kérdését, amint azt az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata és Európában az Emberi Jogok Európai Egyezménye ismerteti. Az Orbán Viktor miniszterelnök által vezetett kormány a járványkezelésre hivatkozva konszolidálta hatalmát és a parlament törvényt fogadott el annak érdekében, hogy Orbán késleltesse választásokat, felfüggeszthesse a hatályos törvényeket, és parlamenti vagy bírósági felülvizsgálat nélkül rendeleteket hajthasson végre. Ezek az új hatalmak rendkívül kiterjedtek és provokatívak, és számos olyan új törvényt hoznak létre, amelyek az ellenzéket támadják, kritikai célokat szolgálnak, különös tekintettel a független médiára.

Ez a helyzet nem értelmezhető előzmények és kontextus nélkül önmagában. Orbán és a Fidesz vezetésével a magyar kormány antagonista kapcsolatot alakított ki az Európai Unióval, valamint a független magyar sajtóval és médiával. A médiaszabadság helyzetét már a világjárvány kezdetét megelőzően is bizonytalanság jellemezte, különösen a független médiahálózatok tekintetében, amelyek munkájuk folytatásához már akkor sem tudták megszerezni a szükséges támogatást és forrásokat, a létezésüket és dolgozóikat fenyegető veszélyekkel szembesültek, valamint számos intézkedés került bevezetésre, melyek e médiumok izolációját, megtámadását és démonizálását tűzték ki célul.[1] Mint sok más országban, például Brazíliában, az Egyesült Királyságban, Szlovéniában és Lengyelországban, a sajtószabadság jelenlegi helyzete, fenyegetettsége a COVID-19 járvány következtében növekedett, felerősödött és összetettebbé vált.

Annak feltárása érdekében, hogy tágabb értelemben hogyan veszélyezteti Magyarország COVID-19 pandémiára gyakorolt jogi válasza a sajtó- és médiaszabadságot, valamint a véleménynyilvánítás szabadságát, az Európai Sajtó- és Médiaszabadság Központ (European Centre for Press and Media Freedom – ECPMF) Dr. Polyák Gábort, a Mérték Média Monitor-tól (CMDS) bízta meg e jogi vélemény elkészítésével, amely felülvizsgálja a módosítások jogi és politikai hátterét, megkérdőjelezi azok összeegyeztethetőségét a meglévő hazai és európai szintű jogi és politikai biztosítékokkal, és megvizsgálja, mit jelent a médiaszabadság jelenleg Magyarországon.

Magyarország igazságügyi minisztere, Varga Judit bejelentette azon szándékát, hogy olyan jogszabályt terjeszt elő az Országgyűlésben, amely 2020. június 20-án véget vet a veszélyhelyzetnek. Bár ez felvethet számos olyan kérdést, amelyet Dr. Polyák Gábor a következő jogi véleményben vázolt fel, ez az elemzés továbbra is létfontosságú és fontos dokumentum, amely felvázolja a magyarországi médiaszabadságot fenyegető alapvető veszélyeit, valamint a többi nemzet szempontjából releváns, szélesebb körű kérdéseket, amikor reflektál a COVID-19 világjárvány példátlan természetére. A bizonytalanság idején Magyarországon gyűjtött tanulságok értékesek lehetnek mind az ország, mind az Európai Unió más

1 Polyák, Gábor: How Hungary shrunk the media, ECPMF, 14.02.2019, https://www.ecpmf.eu/archive/news/threats/how-hungary-shrunk-the-media.html

országai, a tagjelölt országok és a világ többi országának számára is.

A magyar kormány 2020. március 11-én a 40/2020. (III.11.) rendelettel kihirdette a veszélyhelyzetet, és több további rendeletet is elfogadott a COVID-19 világjárvány elleni küzdelem kapcsán. A magyar Országgyűlés 2020. március 30-án elfogadta a 2020. évi XII. törvényt a koronavírus elleni védekezésről, mely törvény ugyanazon a napon már kihirdetésre is került. A törvényjavaslatot a kormánypártok támogatták, akik rendelkeztek a törvények elfogadásához szükséges kétharmados többséggel. A törvényt felhatalmazási törvénynek nevezik, mivel annak fő célja az, hogy a kormány számára lehetőséget biztosítson jogszabályok előterjesztésére, módosítására vagy visszavonására, és általánosságban a rendeletek útján történő kormányzásra. A törvény sem a rendeletben foglalt szabály hatályát, sem a különleges jogrend időtartamát és hatályát nem határozza meg. A törvény módosította a magyar Büntető törvénykönyvet is, új típusú magatartással kiegészítve a „rémhírterjesztés" bűncselekményt.

Ez az elemzés a Büntető törvénykönyv módosításának véleménynyilvánításra, médiaszabadságra, valamint sajtószabadságra gyakorolt hatásaira összpontosít. Azt vizsgálja, hogy az új törvény összhangban áll-e a magyar Alaptörvénnyel, az európai joggal és az Emberi Jogok Európai Bíróságára (EJEB) vonatkozó esetjogával. Az elemzés azonban a különleges jogrend általános szempontjait is magában foglalja. A tanulmány azt is megvizsgálja, hogy a felhatalmazási törvény megfelel-e a parlament és a kormány közötti hatalom megosztásával kapcsolatos Alaptörvényben meghatározott követelményeknek a különleges jogrend alatt.

Az elemzés jelentős jogi aggályokat tár fel mind a felhatalmazási törvényben szabályozott különleges jogrend, mind a Büntető törvénykönyv módosítása kapcsán. Összefoglalva: a jogi keret nem felel meg sem a magyar alkotmányos követelményeknek, sem az emberi jogok európai követelményeinek.

Változások a jogalkotásban

Politikai háttér

Az Országgyűlés 2020. március 30-án fogadta el a 2020. évi XII. törvényjavaslatot a koronavírus elleni védekezésről[2], amelyet ugyanazon a napon ki is hirdettek. A kormány törvényjavaslatát a kormánypártok vitték át; ők képviselték a törvények elfogadásához szükséges kétharmados többséget. A törvényt felhatalmazási törvénynek is nevezik, mivel fő célja az, hogy lehetővé tegye a kormány számára, hogy rendeletekkel járjon el.

A 2020. évi XII. törvény módosította a Büntető törvénykönyvet (2012. évi C. törvény[3]) is. Ez a módosítás közvetlenül érinti a véleménynyilvánítás és a média szabadságát, valamint a sajtószabadságot. Az új jogalkotási változások kibővítették a „rémhírterjesztés" bűncselekményt új magatartás beillesztésével, mely nevezetesen a járványügyi védekezés akadályozása.

Az újonnan elfogadott büntetőszabály szövege:

Rémhírterjesztés[4]
337. § (1) Aki közveszély színhelyén nagy nyilvánosság előtt a közveszéllyel összefüggésben olyan valótlan tényt vagy való tényt oly módon elferdítve állít vagy híresztel, amely a közveszély színhelyén alkalmas az emberek nagyobb csoportjában zavar vagy nyugtalanság keltésére, bűntett miatt három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

(2) Aki különleges jogrend idején nagy nyilvánosság előtt olyan valótlan tényt vagy való tényt oly módon elferdítve állít vagy híresztel, amely alkalmas arra, hogy a védekezés eredményességét akadályozza vagy meghiúsítsa, bűntett miatt egy évtől öt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

Az eredeti büntető törvény szövege a módosítás előtt:

Rémhírterjesztés
337. § Aki közveszély színhelyén nagy nyilvánosság előtt olyan valótlan tényt vagy való tényt oly módon elferdítve állít vagy híresztel, amely a közveszély színhelyén alkalmas az emberek nagyobb csoportjában zavar vagy nyugtalanság keltésére, bűntett miatt három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

2 https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a2000012.tv; A jogi aktus átfogó elemzését lásd: Hungarian Helsinki Committee: Background note on act XII of 2020 on the containment of the coronavirus https://www.helsinki.hu/wp-content/uploads/HHC_background_note_Authorization_Act_31032020.pdf

3 https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1200100.tv

4 Az összes jogi szöveg fordításának forrása a Kluwer Jogtár (https://uj.jogtar.hu).

A 337. § módosítása az eredeti szabályt – jelenleg a 337. § 1. bekezdését – „pontosabbá" tette, kiegészítve azt azzal a feltétellel, hogy a közlésnek az (1) bekezdésben meghatározott közveszéllyel összefüggésben kell lennie. Ugyanakkor az új (2) bekezdés a rémhírterjesztés különleges esetét határozza meg. Ezt a bűncselekményt különleges jogrend idején lehet elkövetni, olyan, hamis vagy elferdített közléssel, amely alkalmas arra, hogy akadályozza vagy meghiúsítsa a védelmi intézkedések eredményességét.

A 2011-es[5] magyar Alaptörvény (a magyar Alkotmány) a különleges jogrend hét különféle típusát sorolja fel. Ezek a következők:

- hadiállapot (háború veszélye)
- szükségállapot (a magyar „szükséghelyzet" nem ugyanaz, mint a Büntető törvénykönyvben használt „közveszély"; a törvények és a rend megsértésére vagy a hatalom ellenőrzésének megragadására irányuló fegyveres akciók, vagy súlyos cselekedetek esetén fegyveres erővel vagy fegyveres csoportokkal elkövetett erőszak, amely súlyosan veszélyezteti a polgárok életét és vagyonát tömegesen)
- megelőző védelmi helyzet (a fegyveres megszállás közvetlen veszélye vagy az ország szövetségi szerződés szerinti kötelezettségvállalásának teljesítése)
- terrorveszélyhelyzet (a terrortámadások súlyos és közvetlen veszélye, vagy egy terrortámadást követően)
- váratlan támadás (Magyarország területe idegen fegyveres egységek előre nem látható megszállása alatt áll)
- veszélyhelyzet (természeti vagy ipari katasztrófa, amely az életeket és vagyont veszélyeztet, vagy annak következményeit enyhíti)

Az új büntetőjog a különleges jogrend fent említett ügyeiben alkalmazható.

Alkotmányos háttér

Az előző pontban felsoroltak szerint a magyar Alaptörvény a különleges jogrend hat esetét szabályozza. A jelenlegi helyzet a veszélyhelyzet esete (az Alaptörvény 53. cikke).

Az Alaptörvény szövege:

```
Veszélyhelyzet

53. cikk

(1) A Kormány az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető elemi
csapás vagy ipari szerencsétlenség esetén, valamint ezek követ-
```

5 https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100425.atv; in English: https://www.kormany.hu/download/e/02/00000/The%20New%20Fundamental%20Law%20of%20Hungary.pdf

kezményeinek az elhárítása érdekében veszélyhelyzetet hirdet ki, és sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedéseket vezethet be.

(2) A Kormány a veszélyhelyzetben rendeletet alkothat, amellyel - sarkalatos törvényben meghatározottak szerint - egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat.

(3) A Kormány (2) bekezdés szerinti rendelete tizenöt napig marad hatályban, kivéve, ha a Kormány - az Országgyűlés felhatalmazása alapján - a rendelet hatályát meghosszabbítja.

(4) A Kormány rendelete a veszélyhelyzet megszűnésével hatályát veszti.

A különleges jogrendre vonatkozó közös szabályok
54. cikk

(1) Különleges jogrendben az alapvető jogok gyakorlása - a II. és a III. cikkben, valamint a XXVIII. cikk (2)-(6) bekezdésében megállapított alapvető jogok kivételével - felfüggeszthető vagy az I. cikk (3) bekezdése szerinti mértéken túl korlátozható.

(2) Különleges jogrendben az Alaptörvény alkalmazása nem függeszthető fel, az Alkotmánybíróság működése nem korlátozható.
(3) A különleges jogrendet a különleges jogrend bevezetésére jogosult szerv megszünteti, ha kihirdetésének feltételei már nem állnak fenn.

(4) A különleges jogrendben alkalmazandó részletes szabályokat sarkalatos törvény határozza meg.

Az Alaptörvény tehát felhatalmazza a kormányt, hogy rendeleteket bocsásson ki egyes törvények alkalmazásának felfüggesztésére, vagy a meglévő jogi rendelkezésektől való eltérésre, valamint számos egyéb rendkívüli intézkedésre. Ezeket az intézkedéseket azonban külön törvényben kell meghatározni; ez pedig a 2011. évi CXXVIII. törvény[6] a katasztrófavédelemről. A különleges jogrend egyes alapvető törvények felfüggesztését is lehetővé teszi.

6 https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100128.tv

Az Alaptörvény ugyanakkor két korlátozást határoz meg a kormány hatalmával szemben. Az intézkedések lehetséges körét egyrészt törvényben kell meghatározni. A rendelet másrészt csak 15 napig marad hatályban, kivéve, ha az Országgyűlés felhatalmazza a kormányt a rendeletek hatályának meghosszabbítására. Ez azt jelenti, hogy a parlament csak a jóváhagyás előtt elfogadott rendeletek meghosszabbítását hagyhatja jóvá, de az Országgyűlés nem adhat hatáskört új szabályozási területek rendeletekkel történő szabályozására. Az Alaptörvény a 15 napnál hosszabb meghosszabbításokat is engedélyezi, a meghosszabbítás időtartamának meghatározása nélkül. Mivel nem korlátozza a rendeletek kiterjesztését, maga az Alaptörvény is megsérti a jogállamiság elvét; ezt a mulasztást semmilyen alkotmányos ellenőrzés nem orvosolja.

Ami a jelenlegi helyzetet illeti, a 2020. évi XII. törvény[7] sem a kormányrendeletek szabályozási kérdéseit, sem a különleges jogrend időtartamát nem határozza meg: a felhatalmazási törvény 2. szakasza félreérthetetlenül felhatalmazza a kormányt olyan intézkedések meghozatalára, amelyeket a 234/2011. (XI. 10.) kormányrendelet a katasztrófavédelemről nem határoz meg.[8] Ez az Alaptörvény egyértelmű megsértése.

A felhatalmazási törvény feljogosítja a kormányt arra, hogy egymaga meghosszabbítsa a különleges jogrendben elfogadott rendeletek időtartamát a különleges jogrend teljes időtartamára, további jóváhagyás vagy az Országgyűlés ellenőrzése nélkül. Ennek eredményeként a kormány kiterjesztheti a rendeletek alkalmazhatóságát annak a helyzetnek a végéig, amely elsősorban a különleges jogrendet követeli meg. Ez ismét az Alaptörvény megsértése. A felhatalmazási törvény egyetlen garanciája az, hogy a parlament még a veszélyhelyzet megszűnése előtt visszavonhatja a kormánynak adott azon felhatalmazást, hogy a rendeletek időtartamát meghosszabbítsa (3. szakasz). Az Országgyűlés ezen hatásköre nem korlátozza a kormány hatalmát a rendeletekkel való kormányzás terén, és nem jelenti azt, hogy a parlament megszüntethetné a különleges jogrendet. Ezenkívül a kormány rendelettel felülírhatja ezt a biztosítékot is. Ennek eredményeként a törvénynek nem korlátozza a kormány hatalmát.

Az Alaptörvény szerint a különleges jogrendet – a veszélyhelyzetet – kizárólag maga a kormány állíthatja fel. Bár a felhatalmazási törvény felhatalmazza a parlamentet: ez csak akkor lehetséges, ha a kormány úgy határoz, hogy visszavonja a különleges jogrendet. Tehát, amint azt a jelenlegi helyzetben vázoltuk, az Országgyűlésnek nincs hatalma vagy jogköre a kormány intézkedéseinek ellenőrzésére. Igaz, az Országgyűlés a különleges jogrend alatt is folytatja a munkát, de a kormány rendeletei bármilyen intézkedést felülbírálhatnak.

Május 26-án a kormány (Semjén Zsolt miniszterelnök-helyettes) benyújtotta a veszélyhelyzet megszüntetéséről szóló

7 A felhatalmazási törvény részletes elemzéséhez lásd: Szente Zoltán: A 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet alkotmányossági problémái, MTA Law Working Papers - A Jogtudományi Intézet műhelytanulmányai, https://jog.tk.mta.hu/mtalwp/a-2020-marcius-11-en-kihirdetett-veszelyhelyzet-alkotmanyossagi-problemai;

8 A Kormány a veszélyhelyzetben - a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvényben meghatározott rendkívüli intézkedéseken és szabályokon túl - az állampolgárok élet-, egészség-, személyi-, vagyon- és jogbiztonságának, valamint a nemzetgazdaság stabilitásának garantálása érdekében rendeletével egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, és egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat.

törvényjavaslatot (T/10747)[9] és a veszélyhelyzet megszűnésével kapcsolatos átmeneti rendelkezésekről szóló törvényjavaslatot (T/10748). A törvényjavaslatok címe és a vonatkozó kormányzati kommunikáció ellenére az új rendelet ehelyett a kormánynak továbbra is lehetőséget ad arra, hogy rendeletekkel kormányozzon.[10] A T/10748 törvényjavaslat új kategória létrehozásával módosítja a járványügyi készültség szabályait. Ez egy újfajta speciális jogi rendelet, amelyet az Alaptörvény nem szabályoz, és a kormány elrendelheti az országos tisztifőorvos javaslata alapján. A járványügyi készültség alatt a kormány rendelettel korlátozhatja néhány alapvető jog, mint például a mozgás szabadságának, valamint közvetetten a gyülekezés szabadságnak gyakorlását is. A korlátozások kezdetben hat hónapig tarthatnak, de ezt a kormány gyakorlatilag határozatlan időre meghosszabbíthatja. Az Országgyűlésnek nincs lehetősége ellenőrizni a kormány intézkedéseit.

Büntetőjogi háttér

Az eredeti – és nagyrészt változatlan – tényállás a rémhírterjesztésről (lásd fent) felhasználható a rendkívüli jogrend időszakában, például járványok helyszínén és azokkal kapcsolatos közlések ellen. A meglévő esetjog szerint a közveszély „olyan objektív helyzetet jelent, ahol egy vagy több, meg nem határozott vagy nagyobb számú meghatározott személy, avagy jelentős értékű dolgok kerülhetnek veszélybe" (BH1998. 304). Ez a meghatározás kétségtelenül lefedi a jelenlegi globális világjárványt.

Bencze és Ficsor ugyanakkor rámutat arra a problémára, hogy a közveszély színhelyének jelentése sem pontos.[11] Sem a törvény, sem a meglévő esetjog nem teszi egyértelművé, hogy a globális világjárvány színhelyeként az egész ország értelmezhető-e, vagy csak a járvány konkrét területe a nemzeti joghatóságon belül. További bizonytalanság az online kiadvány „helye", amelyet nem a szükségállapot helyszínén tettek közzé, de ott érhető el. Bencze és Ficsor e tekintetben hangsúlyozzák, hogy szinte nem létezik esetjog a rémhírterjesztés bűncselekményével kapcsolatban.

A tényállást (336. §) elköveti az a személy, aki nagy nyilvánosság előtt, a köznyugalom megzavarására alkalmas módon hatóság rendelkezése ellen általános engedetlenségre uszít, bűntett miatt három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.[12]

Közveszéllyel fenyegetést követ el minden olyan személy, aki a köznyugalom megzavarására alkalmas valótlan tényt állít, híresztel, vagy azt a látszatot kelti, hogy közveszéllyel járó esemény bekövetkezése fenyeget, bűntett miatt három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő. (2) A büntetés egy évtől öt évig terjedő szabadságvesztés, ha a közveszéllyel fenyegetés a

9 https://www.parlament.hu/irom41/10747/10747.pdf

10 Lásd: Hungarian Helsinki Committee, Hungarian Civil Liberties Union, Amnesty International Hungary: Never ending story? Rapid analysis of the Bill on Terminating the State of Danger (T/10747) & the Bill on Transitional Provisions related to the Termination of the State of Danger (T/10748), 27 May 2020, https://www.helsinki.hu/en/never-ending-story/

11 Bencze, Mátyás – Ficsor, Krisztina: A koronavírus kihívásai és a jogtudomány: a rémhírterjesztés tényállásának jogalkalmazási kérdései, JTIBlog, 2 April 2020, https://jog.tk.mta.hu/blog/2020/04/a-remhirterjesztes-tenyallasanak-jogalkalmazasi-kerdesei#_ftnref13

12 Hatósági rendelkezés elleni uszítás – 336. §

köznyugalmat súlyosan megzavarta.[13]

Összességében a Büntető törvénykönyv módosítása előtt a meglévő magyar büntetőjog több mint elegendő volt a visszaélésszerű kommunikáció elleni eszközök biztosításához. Ezen kívül, ezeket a szabályokat a módosítás előtt már alkalmazták a jelenlegi világjárvány idején. A rendőrség arról számolt be, hogy 2020 februárjában a közveszéllyel fenyegető, COVID-19 világjárvánnyal kapcsolatos kérdésekkel foglalkozó álhíreket terjesztő webhelyek felszámolásra kerültek.[14] Ezek az intézkedések tartalmuk természete miatt nagyrészt elkerülték a nyilvános kritikát. 2020 áprilisában a rendőrség bejelentette, hogy az álhíroldalak üzemeltetőit vizsgálja; a nyomozás oka viszont nem a rémhírterjesztés, hanem a közveszéllyel fenyegetés volt.[15]

A koronavírus reprezentációja a magyar médiában

Az új büntetőjog fontosságának felmérése érdekében meg kell határozni a médiára irányuló, elmúlt években alkalmazott irányelvek kumulatív hatásait, amelyek negatívan befolyásolták és átalakították a magyar médiakörnyezetet. Ez megmagyarázhatatlan módon kapcsolódik a médiaszabadság védelmének gyengüléséhez és a független médiaszakértőkre vonatkozó korlátozásokhoz. Ez a folyamat három pilléren nyugszik:

a kereskedelmi és közmédia felügyeletéért felelős szervezetek függetlenségének alá-ásása;

a médiapiaci tevékenységekhez szükséges piaci erőforrásokhoz való hozzáférés manipulálása; és

az információs környezet manipulálása a nyilvános információkhoz való hozzáférés és a politikai napirend ellenőrzésével.

Ezek a pillérek egy rendkívül koncentrált médiapiaccal rendelkező médiakörnyezetet hoznak létre, ahol a kormányközi média szinte korlátlanul hozzáfér a piaci forrásokhoz és információkhoz. Ezt a terjeszkedést támogatja a médiahatóság és a kormánypárt is, akik a létrehozott médiarendszerrel képesek szigorú ellenőrzést gyakorolni a nyilvános diskurzusra.

A COVID-19 válság korai szakaszában a pandémiáról szóló híreket elsősorban a független média közvetítette, míg a piac nagy szegmenseit irányító kormánymédia kevesebb figyelmet szentelt a kérdésnek. A március 11-i veszélyhelyzet kihirdetését követően a kormány és a kormányközeli médiumok szinte kizárólag iráni hallgatók egy kisebb csoportjára összpontosítottak, és a COVID-19 járvány egészét a migrációból eredő problémaként próbálták ábrázolni. A független média ezzel ellentétben olyan rendszerszintű problémákra mutatott rá a magyar kormány járványkezelésében, mint például az alacsony számú tesztelés és a védőeszközök, mint a ruházat és a maszkok hiánya.

A kormány egyik legsúlyosabb támadása a független média ellen március 15-én a Kovács Zoltán kormányszóvivő által rendezett sajtótájékoztatón történt. A 444.hu hírportál újságírójának kérdésére válaszolva Kovács

13 Közveszéllyel fenyegetés – 338. §

14 http://www.police.hu/hu/hirek-es-informaciok/legfrissebb-hireink/bunugyek/fake-news

15 http://www.police.hu/hu/hirek-es-informaciok/legfrissebb-hireink/bunugyek/kattintasvadasz-cimek-alhirek

határozottan kijelentette, hogy a 444.hu és más független médiumok nem próbálhatnak meg okosabban cselekedni, mint az epidemiológiai szakértők.[16] A kormány szóvivője egyébként nem adott érdemben választ a feltett kérdésre.

Jelenleg a COVID-19 válsággal kapcsolatos információk teljesen központosítottak. Az egyetlen információforrás az Operatív Törzs[17] napi sajtótájékoztatója, melynek az újságírók online tehetnek fel kérdéseket. Ez ahhoz vezet, hogy a kérdéseket olyan folyamatban választják meg, amelyben nemcsak az átláthatóság vagy a független ellenőrzés iránti nyitottság hiányzik, hanem diszkriminálja is a független médiumokat.

A kormány megtiltotta a kórházak igazgatóinak, hogy tájékoztassanak a pandémiás helyzetről.[18] A Társaság a Szabadságjogokért (TASZ) jelentése szerint az orvosok a várható negatív következmények miatt félnek beszélni az újságírókkal.[19]

A TASZ-jelentés kitért az újságírók véleményére is a rémhírterjesztés új szabályozásával kapcsolatban. Az újságírók az új törvényt „gumitörvénynek" is nevezik, mivel az nem ad világos iránymutatást munkájukhoz, és a munkájukra adott reakciók kiszámíthatatlanok. Úgy vélik, hogy az új törvény magasabb szintű dokumentációt követel meg az esetleges bírósági eljárások során tett állítások igazolására. Ráadásul, a jelenlegi helyzetben nem állnak rendelkezésre eszközök az információk ellenőrzésére és megerősítésére. Ennek eredményeként, míg az újságírók felvázolták és elismerték az új törvény munkájukra gyakorolt negatív hatásait, továbbra is a meglévő szakmai előírások betartása mellett dolgoznak.

A független médiumok hitelességének aláásása nélkülözhetetlen részét képezi a velük szembeni támadásoknak. Ennek részeként a közszolgálati (állami) médiumok a COVID-19 járványhoz kapcsolódó állítólagos „álhíreket" leleplező hírműsorokat kezdtek készíteni. A felsorolt „álhírek" azonban kizárólag a független sajtó által közzétett kritikai tartalmak. A kormány legnagyobb elemzőközpontja, a Századvég közzétette azon közlemények[20] listáját, amelyeket „álhíreknek" minősített. Ezek a hírcikkek – gyakran független sajtóközleményekben, ellenzéki politikusok vagy nem kormányzati szervezetek Facebook oldalain jelentek meg – nem voltak hamisak, csak a kormány intézkedéseivel és megközelítésével kapcsolatosak. A lista közzétételét az „álhírterjesztők" ellen jogi eljárás nem követte. Ezek a listák azonban tükrözik, hogy a kormányhoz kapcsolt intézmények miként értik és használják az „álhír" fogalmát a független médiumok aláásására és fenyegetésére, még jogi lépések nélkül is.

16 Coronavirus in Hungary: "You do not need clarification on the protocol," official tells reporters, Index.hu, 15 March 2020, https://index.hu/english/2020/03/15/hungary_coronavirus_press_conference_15_march/

17 A Koronavírus-járvány Elleni Védekezésért Felelős Operatív Törzs. A kormány határozatával indult. 1012/2020. (I. 31.); elérhető a https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A20H1012.KOR oldalon. - Az Operatív Törzset a belügyminiszter vezeti, együttműködve az emberi erőforrások miniszterével. 11 tagja van a kormány határozatában. A tagok részben a kormány néhány tagjai, egyes egészségügyi intézmények vezetői, valamint a rendőrség és a titkosszolgálatok vezetői.

18 Az EMMI utasításba adta a kórházaknak, hogy a járvány ügyében ne nyilatkozzanak, 444.hu, April 26, 2020, https://444.hu/2020/04/26/az-emmi-utasitasba-adta-a-korhazaknak-hogy-a-jarvany-ugyeben-ne-nyilatkozzanak

19 Így akadályozza az állam a koronavírusjárványról tájékoztató újságírókat, Tasz.hu, 27 April 2020, https://tasz.hu/a/files/koronavirus_sajto_kutatas.pdf

20 https://szazadveg.hu/uploads/media/5e996bf37b2b4/a-koronavirus-torveny-kapcsan-jelent-meg-a-legtobb-alhir-az-elmult-hetekben-tablazat-20200409.pdf

A jogi változások hatása a sajtószabadságra

A COVID-19 válságot veszélyhelyzetnek minősítették. Ez a besorolás azonban önmagában megkérdőjelezhető, mivel nem nyilvánvaló, hogy a pandémiát „természeti katasztrófának" lehet-e értelmezni. Ahogy a 2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről a veszélyhelyzet fogalmát (44. szakasz) ismerteti, tömeges megbetegedést okozó humánjárvány vagy járványveszély, valamint állatjárvány. Mészáros megállapítja, az alkotmányellenes, hogy a katasztrófakezelésre vonatkozó törvény kiterjeszti az Alaptörvényben meghatározott „veszélyhelyzet" eseteit.[21] Szente[22] egyetért abban, hogy a katasztrófakezeléssel kapcsolatos törvény az emberi pandémiát nem természeti katasztrófaként kategorizálja, hanem „egyéb eredetű veszélyként" (44. szakasz). A kormány és a parlament többsége azonban a pandémiát vette alapul a veszélyhelyzetre vonatkozó szabály alkalmazásánál.

További sarkalatos kérdés az, hogy az új törvény megfelelően lefedi-e az eredeti törvény hatáskörébe nem tartozó kiegészítő magatartásokat, és ennek eredményeként szükséges-e olyan új büntető törvényt előterjeszteni, amely ilyen jelentősen befolyásolja a szabad véleménynyilvánítást Magyarországon.[23] A fentiek szerint a magyar Büntető törvénykönyvet már a járványhelyzet során pánikhoz vagy más súlyos következményekhez vezető visszaélésszerű kommunikáció esetében alkalmazták. Ez azt jelenti, hogy a véleménynyilvánítás, a média- és a sajtószabadság korlátozásában a módosításban vázolt korlátozás nem volt szükséges más alapvető jogok vagy alkotmányos értékek védelme érdekében.

A javasolt módosítások pontossága és egyértelműsége alapvető szempont az alapvető szabadságok korlátozásánál. A magyar Alkotmánybíróság kijelentette, hogy bármely törvény alkotmányellenes, ha „a szabályozás a jogalkalmazó számára értelmezhetetlen, vagy eltérő értelmezésre ad módot, és ennek következtében a norma hatását tekintve kiszámíthatatlan, előre nem látható helyzetet teremt a címzettek számára, illetőleg a normaszöveg túl általános megfogalmazása miatt teret enged a szubjektív, önkényes jogalkalmazásnak.".[24]

Ami az új büntetőjogot illeti, a bűncselekmény megfogalmazása nem felel meg ezeknek az alkotmányos követelményeknek. A „védelem" fogalmát – nevezetesen a veszélyhelyzet ellen hozott összes intézkedést – tágan lehet értelmezni: a kormány azzal érvelhet, hogy a veszélyhelyzet idején bármilyen jogi, gazdasági vagy kommunikációs intézkedés közvetlen vagy közvetett hatással van a védelemre. Ezt az alkotmányos kockázatot az ítélkezési gyakorlat mérsékelt értelmezésével nem lehet kiküszöbölni, mivel ezzel a szabállyal a jövőben bármikor vissza lehet élni.

A „védelem sikeressége" szintén nincs meghatározva, ezért nem lehet előre jelezni, hogy melyik magatartás veszélyezteti vagy

21 Mészáros, Gábor: Koronavírus és hatalom, Élet és Irodalom 24 April, 2020, https://www.es.hu/cikk/2020-03-27/meszaros-gabor/koronavirus-es-hatalom.html

22 Szente Zoltán: A 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet alkotmányossági problémái, MTA Law Working Papers - A Jogtudományi Intézet műhelytanulmányai, https://jog.tk.mta.hu/mtalwp/a-2020-marcius-11-en-kihirdetett-veszelyhelyzet-alkotmanyossagi-problemai

23 Rémhírterjesztés újratöltve, Helsinki.hu, 27 March 2020, https://www.helsinki.hu/remhirterjesztes-ujratoltve/#

24 571/B/2010. AB

vonja le a potenciális védelmet. A védelem sikerességét azonban a veszélyhelyzet után megfelelőbben lehet értékelni. Ennek eredményeként meglehetősen szubjektív fogalom, számos esetben nem magától értetődő, hogy egy védelemre irányuló intézkedésnek milyen rövid és hosszú távú következményei vannak. A veszélyhelyzet során a veszélyállapotra vonatkozó állítás vitáját nem lehet egyértelműen eldönteni. Sőt az egyedi közlések a védelemre gyakorolt hatásait is nehezebb felmérni.

A törvény szerint a közzétett vagy közölt közlések valódi hatása nem szükséges feltétele a bűncselekmény elkövetésének. A bűncselekményt már akkor is elkövetik, ha a közlés „veszélyezteti" a védekezés „sikerességét". Sem a veszélyeztetés, sem a siker fogalmát nem lehet egyértelműen meghatározni és értelmezni egy adott helyzetre. A nem egyértelmű fogalmak halmozódása rendkívül nagymértékben növeli az önkényes alkalmazás kockázatát.

A tények elferdítésére való hivatkozás – valódi tény torzított módon történő állítása – nem új meghatározás a (büntető)jogban; ez volt az egyik magatartás, amelyet a rémhírterjesztés korábbi megfogalmazásában vázoltak fel. Ezen felül jelentős polgári jogi ítélkezési gyakorlat létezik a személyiségi jogokra, például a jó hírnév védelmére vonatkozóan. Ennek ellenére ez a megfogalmazás megkönnyíti minden olyan nyilvános közlés megtámadását, amely ellentmond a védekezéssel kapcsolatos hivatalos álláspontoknak. A kialakult ítélkezési gyakorlat szerint az elferdített közlésnek általános értelmezés szerint hamisnak kell lennie a nyilvánosság számára. De a kormány gyakorlatilag megtámadhat egy igaz állítást is, amely szerinte félrevezető vagy hiányos, még akkor is, ha az nyers adatok közzétételére vonatkozik, például a fertőzött vagy elhunyt személyek számára, anélkül, hogy elmagyarázná a tágabb összefüggéseket, mint például a tesztelt személyek számát.

Bodolai szerint a valós tényekkel alátámasztott következtetések és vélemények szintén alapul szolgálhatnak a jogi lépések meghozatalához, csak azért, mert ezek a következtetések és vélemények egy új összefüggésbe helyezik a tényt, amely ellentmond az adott tények hivatalos értelmezésének.[25]

Az érzékeny témák elkerülése érdekében a különböző újságírók és médiumok számára nem feltétlen szükséges, hogy a bíróság ítéletet hozzon, a sikertelen jogi eljárásban való részvételnek szintén erős visszatartó hatása van. A vád eleve fenyegető, és a jogi eljárásban való részvétel időt és sok erőforrást igényel. Ezen kívül, a törvény alapját képező nem egyértelmű fogalmak aránytalanul könnyűvé teszik a bírósági eljárás megindítását. Ha azonban a rendőrség bírósági eljárást indít újságíró vagy médium ellen, és lefoglalja az újságírói felszerelést, az jelentősen akadályozhatja az újságírók munkáját, még ha a bíróság végül tisztázza is az újságírót.[26]

Összességében sem a törvény megfogalmazása, sem az esetjog nem ad pontos jelentést a véleménynyilvánítás szabadsága, valamint a sajtó- és a médiaszabadság új

25 Bodolai, László: Rémhírek és vélemények, Élet és Irodalom, 27 March 2020, https://www.es.hu/cikk/2020-03-27/bodolai-laszlo/remhirek-es-velemenyek.html

26 Így akadályozza az állam a koronavírusjárványról tájékoztató újságírókat, Tasz.hu, 27 April 2020, https://tasz.hu/a/files/koronavirus_sajto_kutatas.pdf

korlátozásainak. Ezért az új törvény jelentős, de bizonytalan fenyegetést jelent a véleménynyilvánítás, a társadalmi vita és a független újságírás számára.

Az új törvény alkalmazható a nem magyar állampolgárokra is. A Büntető törvénykönyv meghatározza annak általános területi és személyes hatályát oly módon, hogy a magyar büntetőjog alkalmazandó minden olyan bűncselekményre, amely Magyarországon elkövetett, ideértve a külföldiek által elkövetett bűncselekményeket, valamint a nem magyar állampolgárok által külföldön egy magyar állampolgár ellen elkövetett, vagy a magyar jog alapján létrehozott jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező üzleti társaság ellen elkövetett cselekményeket is, amelyek a magyar törvény szerint büntetendők, 3. szakasz.[27] Első pillantásra elméletileg olyan helyzetet is eredményezhet, hogy egy nem magyar Facebook-felhasználó, magyartól eltérő nyelven, külföldről kritikus bejegyzést tesz közzé a magyar kormány intézkedéseivel kapcsolatban, és rémhírterjesztésért fogják elítélni. Ugyanakkor, rémhírterjesztés esetén, még akkor is, ha nincs azonosítható állampolgár, akit kiszemelnek vagy célba vesznek, a bűncselekményt azért követték el, mert e bűncselekmény tárgya a „köznyugalom", nem pedig az egyes és azonosítható személyek biztonsága vagy érdeke. Alacsony a kockázata annak, hogy nem magyar állampolgárokat megbüntessenek külföldi közzétételért.

Az Európai Unió általános hatásköre korlátozott a tagállamok büntetőjogával kapcsolatban. A Lisszaboni Szerződés szerint a büntetőjog a rendes jogalkotási eljárás alá tartozik, és a korábban elfogadott kerethatározatok továbbra is alkalmazandók. A büntetőjog harmonizációja azonban csak a szabad véleménynyilvánítás korlátozásának néhány aspektusát fedi le. A rémhírterjesztés, illetve a hamis információk közzététele és terjesztése nem tartozik a gyűlöletbeszédre[28] vonatkozó kerethatározat vagy más jogalkotási intézkedések hatálya alá. Mivel a vizsgált jogszabályok nem valamely uniós jogi norma harmonizálását szolgálják, az Alapjogi Charta mint az uniós jog értelmezésének kerete sem hivatkozható.

Az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) ugyanakkor joggyakorlatában világossá tette, hogy az Emberi Jogok Európai Egyezményének (EJEE) 10. cikke előírja, a beszédet korlátozó törvényeknek „világosnak és pontosnak" kell lenniük, és egyértelműen meg kell jelölniük a mérlegelési jogkör hatályát.

27 3. § (1) A magyar büntető törvényt kell alkalmazni
a) a belföldön elkövetett bűncselekményre,
b) a Magyarország területén kívül tartózkodó magyar felségjelű úszólétesítményen vagy magyar felségjelű légi járművön elkövetett bűncselekményre,
c) a magyar állampolgár által külföldön elkövetett olyan cselekményre, amely a magyar törvény szerint bűncselekmény.
(2) A magyar büntető törvényt kell alkalmazni
a) a nem magyar állampolgár által külföldön elkövetett cselekményre is, ha az
aa) a magyar törvény szerint bűncselekmény, és az elkövetés helyének törvénye szerint is büntetendő,
ab) állam elleni bűncselekmény, - kivéve a szövetséges fegyveres erő ellen elkövetett kémkedést és a kémkedést az Európai Unió intézményei ellen - tekintet nélkül arra, hogy az az elkövetés helyének törvénye szerint büntetendő-e,
ac) a XIII. vagy a XIV. Fejezetben meghatározott bűncselekmény, vagy egyéb olyan bűncselekmény, amelynek üldözését törvényben kihirdetett nemzetközi szerződés írja elő,
b) a magyar állampolgár, a magyar jog alapján létrejött jogi személy és jogi személyiséggel nem rendelkező egyéb jogalany sérelmére nem magyar állampolgár által külföldön elkövetett olyan cselekményre is, amely a magyar törvény szerint büntetendő.
(3) A (2) bekezdésben meghatározott esetekben a büntetőeljárás megindítását a legfőbb ügyész rendeli el.

28 2008/913/JHA

Az EJEB az Ahmet Yildirim kontra Törökország ügyben kijelentette, hogy „itt a kérdés az, hogy a [a szólásszabadság korlátozása] elfogadásának idején létezett-e egyértelmű és pontos szabály, amely lehetővé teszi a kérelmező számára, hogy az ügyben magatartását alakítsa."[29]

A különleges jogrend alatt a visszaélésszerű kommunikáció elleni magyar büntetőjog nem felel meg ennek a kötelezettségnek. Ez egy fontos indok annak vitatására, hogy az összhangban áll-e az EJEE 10. cikkével.

A jogszabályi változások kihívásai

Az új törvény ellen eddig hivatalos bírósági panasz nem érkezett. A magyar Alaptörvény szerint az Alaptörvény alkalmazását nem lehet felfüggeszteni, és az Alkotmánybíróság működését nem korlátozhatja a különleges jogrend. Ezen felül, a 2020. évi felhatalmazási törvény nem korlátozza az Alkotmánybíróság működését.

Az Alkotmánybíróság eljárására vonatkozó általános szabályok ugyanakkor meghatározzák az alkotmányossági felülvizsgálat nagyon korlátozott alapon történő megindításának lehetőségét is:

A törvények alkotmányos felülvizsgálatát, beleértve a kormányrendeleteket, a kormány, a képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a főügyész vagy a magyar ombudsman kezdeményezheti (Magyarország Alaptörvénye 24. szakasz).

Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. Törvény szerint alkotmányjogi panaszt csak „az adott eset által érintett személy vagy szervezet" nyújthat be (26. szakasz).

Mivel az Alkotmánybíróság függetlensége erősen vitatott, Tóth Mihály véleménye úgy tekinthető, mint amely általános bizalmatlanságot fejez ki: „Nem érdemes alkotmányos felülvizsgálatot kezdeményezni (...) Nem várható el, hogy a jelenlegi Alkotmánybíróság hozzon olyan döntést, amely hasonló minőségű vagy akár hasonló tartalommal bír, mint az Alkotmánybíróság 20 éve hozott határozata. "[30] Nevezetesen, a Bíróság személyi összetétele miatt: „A Fidesz-KDNP által egyoldalúan kinevezett és megválasztott bírák aránya folyamatos növekedést mutatott."[31] 2010 óta a bírák kinevezését kétharmados többséggel végzik. Az egyetlen jelölési és választási eljárás, amikor a Fidesznek nem volt kétharmados többsége a parlamentben, 2016-ban zajlott, ahol egy ellenzéki párt vett részt az eljárásban, aki segített a Fidesznek négy új bíró kinevezésében és megválasztásában. A jelenlegi 14 bíró közül ez a négy az, akiket a Fidesztől eltérő pártok neveztek ki. Ennek eredményeként „a pártok politikailag elfogult ítélkezési gyakorlatán keresztül a bírák elvetik az alkotmányos felülvizsgálat elfogadott normáit".[32]

29 Case of Ahmet Yildirim v. Turkey (Application no. 3111/10) 18 December 2012

30 Tóth, Mihály: Közveszély és rémhír, Élet és Irodalom, 17 April 2020, https://www.es.hu/cikk/2020-04-17/toth-mihaly/kozveszely-es-remhir.html

31 EKINT (Eötvös Károly Intézet): CC judges nominated and elected unilaterally by the government majority, Ekint.org, 30 March 2017, http://ekint.org/lib/documents/1490874872-DRI_EKINT_indicators_2016.pdf

32 Gábor Halmai: Dismantling Constitutional Review in Hungary, European University Institute, November 2018, https://me.eui.eu/gabor-halmai/wp-content/uploads/sites/385/2018/11/Bocconi_HCC_Halmai.pdf

Törvények alkalmazása újságírókkal szemben

Az Operatív Törzs 2020. április 29-én 78 bűncselekményt követő eljárásról számolt be.[33] Noha a magyar rendőrség honlapja ezekről az esetekről számol be,[34] nem ad átfogó képet. Az azonban egyértelmű, hogy a büntetőjogot elsősorban a közösségi média nem szervezett, nem hivatásos felhasználói ellen alkalmazzák.

Az Atlatszo.hu egy cikket tett közzé a legnagyobb hazai „álhíroldalakról" és az összeesküvés-elméletek prominens népszerűsítőiről. A cikk arra a következtetésre jutott, hogy a büntetőjogot nem a legnagyobb és legbefolyásosabb szereplőkkel szemben alkalmazzák, ideértve a cikkben ismertetett közismert és népszerű „álhíroldalak" sok üzemeltetőjét is.[35]

Nem állnak rendelkezésre nyilvános információk a hivatásos újságírók és a média részvételével folytatott eljárásokkal kapcsolatban. A TASZ elemzése azonban a független oknyomozó hírportál, az Atlatszo.hu főszerkesztőjét idézte, aki szerint az Atlatszo.hu két kérést is kapott a rendőrségtől. A TASZ-jelentés egy cikkre is hivatkozik, amely a sportügyekért felelős államtitkár családtagjáról szól, aki maszkokat és fertőtlenítőszereket kínált vásárlásra az interneten.[36]

Még ha nincsenek is eljárások a nagyobb és megalapozottabb médiumok ellen, a jogi forrásokhoz kevésbé hozzáférőkkel szembeni eljárások nagy száma világos üzenet minden szakmai és nem szakmai kommunikátor számára.

Még ha az újságírók nem is váltak az új törvény alapján jogellenes támadások áldozataivá, a rendőrség az egyszerű Facebook felhasználók ellen visszaélt a törvénnyel. A rendőrség kihallgatott egy 64 éves férfit egy Facebook bejegyzés kapcsán, melyben erősen kritizálta a kormányt és a miniszterelnököt, pl. Orbán diktátorként történő jellemzésével. A posztban azonban nem volt álhír.[37] Egy másik esetben Gyula fideszes polgármestere feljelentett egy helyi ellenzéki aktivistát, aki a Facebookon posztolt arról, hogy a kormány mennyi kórházi ágyat ürített ki a városban.[38] A bejegyzés tartalma valós volt, de a férfit a rendőrség őrizetbe vette, és házát átkutatták. Az ügyész mindkét esetben leállította az eljárást. Ezek az esetek azonban jelentős hatással lehetnek a szólásszabadság gyakorlására, és azt is megmutatták, hogy az új törvény nagyon tágan értelmezhető.

33 A kormány szerdai ülésén tárgyalja a május 3. utáni új kijárási szabályokat, Hirado.hu, 29 April 2020, https://hirado.hu/belfold/kozelet/cikk/2020/04/29/a-kormany-szerdai-ulesen-targyalja-a-majus-3-utani-uj-kijarasi-szabalyokat

34 E.g. http://www.police.hu/hu/hirek-es-informaciok/legfrissebb-hireink/bunugyek/remhirterjesztes-miatt-fogtak-el-a-rendorok; http://www.police.hu/hu/hirek-es-informaciok/legfrissebb-hireink/bunugyek/remhirterjesztoket-allitottak-elo-a-rendorok; http://www.police.hu/hu/hirek-es-informaciok/legfrissebb-hireink/bunugyek/a-jarvannyal-kapcsolatosan-terjesztettek-alhirt

35 A rendőrség bohócokat kerget, a konteócsatornák zavartalanul nyomják a koronás hülyeséget, Atlatszo.hu, 28 April 2020, https://atlatszo.hu/2020/04/28/a-rendorseg-bohocokat-kerget-a-konteocsatornak-zavartalanul-nyomjak-a-koronas-hulyeseget/

36 Maszkokat és fertőtlenítőt kínálnak eladásra nagy tételben Szabó Tünde államtitkár rokonságában, Atlatszo.hu, 23 March 2020, https://blog.atlatszo.hu/2020/03/maszkokat-es-fertotlenitot-kinalnak-eladasra-nagy-tetelben-szabo-tunde-allamtitkar-rokonsagaban/

37 „Elmondtam a rendőröknek is, hogy engem valószínűleg bekussoltatnak", 444.hu, 12 May 2020, https://444.hu/2020/05/12/elmondtam-a-rendoroknek-is-hogy-engem-valoszinuleg-bekussoltatnak

38 Rémhírterjesztésért bevitték a gyulai ellenzéki kör helyi vezetőjét, a Momentum tagját, Narancs.hu, 13 May 2020, https://magyarnarancs.hu/kismagyarorszag/a-gyulai-kossuth-kor-elnoket-remhirterjesztes-miatt-a-rendorseg-hajnalban-eloallitotta-129717

Hazai és nemzetközi felháborodás a törvény kapcsán

A felhatalmazási törvényt és a magyar demokrácia helyzetét a világjárvány idején világszerte vitatták és kritizálták. Az Európai Unió intézményei és tagországai szintén jelentős kritikát fogalmaztak meg a törvénnyel kapcsolatban. A rémhírterjesztés új megfogalmazása szintén a kritika központi tárgyává vált. A független média szereplői, média- és újságírói szervezetek, nem kormányzati szervezetek, kutatók, ellenzéki pártok, európai politikusok, valamint az EU és más szervezetek képviselői aggodalmukat fejezték ki a törvénnyel kapcsolatban.

A tiltakozók többek között: Magyar Újságírók Szövetsége[39], Amnesty International Magyarország[40], Magyar Helsinki Bizottság[41], Társaság a Szabadságjogokért[42], Transparency International Magyarország[43], Mérték Médiaelemző Műhely[44], Eötvös Károly Intézet[45]. Továbbá, néhány külföldi kritikai hang: az Európai Bizottság[46], International Press Institut (IPI)[47], Riporterek Határok Nélkül[48], Freedom House[49], Committee to Protect Journalists[50], European Centre for Press and Media Freedom (ECPMF).

39 https://muosz.hu/2020/03/26/a-muosz-a-felhatalmazasi-torvenytervezetrol-aki-a-nyilvanossag-es-a-sajto-ellen-harcol-az-nem-a-jarvanyt-akarja-legyozni/

40 https://www.amnesty.hu/news/2691/a-kormanynak-nem-lehet-korlatlan-hatalma-jarvany-idejen-sem

41 https://www.helsinki.hu/remhirterjesztes-ujratoltve/#

42 https://ataszjelenti.blog.hu/2020/03/24/megbenithatjak_a_szerkesztosegeket_ha_nem_hisznek_az_allamnak

43 https://transparency.hu/a-rendkivuli-jogrend-csak-idoben-korlatos-lehet-a-transparency-international-magyarorszag-allasfoglalasa/

44 https://mertek.eu/en/2020/03/24/the-end-of-days-for-independent-media-in-hungary/

45 http://www.ekint.org/alkotmanyossag/2020-03-22/meg-egyszer-a-koronavirus-elleni-vedekezesrol-szolo-torvenytervezetrol-allasfoglalas

46 https://www.telegraph.co.uk/news/2020/04/02/european-commission-chief-criticises-hungarys-coronavirus-laws/

47 https://ipi.media/hungary-press-freedom-threatened-as-orban-handed-new-powers/

48 https://rsf.org/en/news/council-europe-must-review-hungarys-new-coronavirus-emergency-law-sake-press-freedom

49 https://freedomhouse.org/article/hungarys-troubling-coronavirus-response

50 https://cpj.org/2020/03/proposed-hungarian-laws-could-imprison-journalists.php

Következtetések

A felhatalmazási törvény és a rémhírterjesztés elleni törvények nem felelnek meg a magyar Alaptörvénynek a következő okok miatt:

A felhatalmazási törvény expressis verbis felhatalmazza a kormányt olyan intézkedések meghozatalára, amelyeket a 2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről nem határoz meg. Ez az alaptörvény egyértelmű megsértése.

A felhatalmazási törvény felhatalmazza a kormányt, hogy a különleges jogrendben elfogadott rendeletek időtartamát meghosszabbítsa a parlament további jóváhagyása nélkül. A kormány kiterjesztheti a rendeletek hatályát a vészhelyzet végéig. Ez ismét az alaptörvény megsértése.

Az is nagyon kérdéses, hogy egy emberi pandémiát az Alaptörvénnyel összhangban – a törvény által meghatározott veszélyhelyzetnek lehet-e minősíteni.

A magyar Büntető törvénykönyv már képes volt reagálni a visszaélésszerű kommunikációra, amely pánik vagy más súlyos következményekkel jár a pandémiás helyzet során. Ez azt jelenti, hogy a véleménynyilvánítás szabadságának, valamint a sajtó- és médiaszabadságnak a módosítással azonosított korlátozására nem volt szükség más alapvető jogok vagy alkotmányos értékek védelme érdekében.

Sem a törvény megfogalmazása, sem a meglévő ítélkezési gyakorlat nem ad pontos értelmet a véleménynyilvánítás szabadságának, valamint a sajtó és a média szabadságának új korlátozásainak. Ezért az új törvény jelentős, de bizonytalan fenyegetést jelent a véleménynyilvánítás, a nyilvános vita és a független újságírás számára.

A felhatalmazási törvény és a rémhírterjesztés elleni törvények nincsenek összhangban az uniós joggal és értékekkel, mivel:

A kormány intézkedéseinek parlamenti felügyeletének hiánya összeegyeztethetetlenséget eredményez a törvény és az EU-Szerződés 2. cikkében felsorolt jogállamiság elvei között.

Az Emberi Jogok Európai Bírósága a 10. cikkben foglalt joggyakorlatában világossá tette, hogy az Emberi Jogok Európai Egyezményének 10. cikke előírja, hogy a beszédet korlátozó törvényeknek „világosnak és pontosnak" kell lenniük, és egyértelműen meg kell jelölniük a mérlegelési jogkör hatályát. Ez a törvény számos kulcsfontosságú szempontból elmulasztja ezeket az elveket.

Az felhatalmazási törvény és a rémhírterjesztés elleni törvény médiaszabadságra és szakmai újságírásra gyakorolt hatása jelentős, mert:

A mai napig nem használták a törvényt a már működő újságírók vagy médiumok ellen, inkább több, többnyire nem hivatásos kommunikátorra, például a közösségi média felhasználóira összpontosítottak. A joggyakorlat azonban azt jelenti, hogy semmi sem akadályozhatja meg, hogy a jövőben újságírókkal vagy médiumokkal szemben is alkalmazzák.

Dokumentálták, hogy az új törvény öncenzúrához vezethet, nem csak az újságírók, hanem az informátorok és a források esetében is.

A pandémiáról szóló központosított információk a független médiaszolgáltatások diszkriminációjához és a kormányközi támogatások kiterjesztéséhez vezetnek. A független médiumok ilyen aláásása alapvető része a velük szembeni támadásoknak. Az egész információs környezet, ideértve a rémhírterjesztésről szóló új törvényt is, akadályozza a pandémiás helyzetről szóló valós és átfogó információk közlését és megosztását.

ECPMF
EUROPEAN CENTRE FOR PRESS & MEDIA FREEDOM

part of the MEDIA FREEDOM RAPID RESPONSE

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

© ECPMF 2020

supported by the European Commission