



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ ÁLTAL AKKREDITÁLT NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNY

Ügyszám:

AJB-7309/2020

Alkotmánybíróság

Előadó:



Budapest
Donáti u. 35-45.
1015

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban Abtv.) 38. § (1) bekezdésére tekintettel, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 34. §-ában biztosított jogkörömnél fogva

i n d í t v á n y o z o m,

hogyan az Alkotmánybíróság a lenti szempontok szerint értelmezze az Alaptörvény alábbi rendelkezéseit:

- Az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdésében rögzített kínzás, embertelen, megalázó bánásmód tilalmából következik-e, hogy az életfogytig tartó szabadságvesztés-büntetésre ítélt személy számára biztosítani kell a meghatározott, belátható időtartamon belüli szabadulás lehetőségét? Következik-e az Alaptörvény e rendelkezéséből, hogy jogalkotási szinten kell meghatározni azon legkésőbbi időpontot (generális maximumot), amikor a szabadlábra bocsátás lehetősége mérlegelésre kerül?
- Amennyiben a szabadlábra helyezés belátható időn belüli elvi lehetőségét minden életfogytig tartó szabadságvesztésre ítélt számára biztosítani kell, következik-e az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből valamint az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdéséből, hogy ezt a lehetőséget az elítélés időpontjában alkalmazandó jogi szabályozás tartalmától függetlenül garantálni kell?

I n d o k o l á s

I.

1. Az Abtv. 38. §-a szerint az Alkotmánybíróság hatáskörrel rendelkezik az Alaptörvény értelmezésére. Az Abtv. 38. § (1) bekezdése értelmében az Országgyűlés vagy annak állandó bizottsága, a köztársasági elnök, a Kormány, illetve az alapvető jogok biztosa indítványára az Alkotmánybíróság az Alaptörvény rendelkezését konkrét alkotmányjogi problémával összefüggésben értelmezi, ha az értelmezés közvetlenül levezethető az Alaptörvényből. Az Abtv. hivatkozott rendelkezése megalapozza az alapvető jogok biztosának indítványozói jogosultságát.

Az alapvető jogok biztosa eljárásai során maga is jogosult értelmezni az Alaptörvény rendelkezéseit, erre azonban a hatóságok működésére, illetve mulasztására visszavezethető visszásság feltárása érdekében, illetve egy adott jogszabály alapjogi szempontú vizsgálatokor van lehetősége. Az ombudsmani értelmezés a jogalkotóra illetve a jogalkalmazó szervekre nézve nem kötelező hatályú, az Alaptörvény rendelkezéseinek önmagukban való, autentikus, mindenki számára kötelező (erga omnes) értelmezése az Alkotmánybíróság kizárólagos hatáskörébe tartozik.

2. Az Abtv. 38. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság az arra jogosult indítványára az Alaptörvény rendelkezését konkrét alkotmányjogi problémával összefüggésben értelmezi, amennyiben az értelmezés közvetlenül levezethető az Alaptörvényből. Az Alkotmánybíróság a 17/2013. (VI. 26.) AB határozatában elvi jelentőséggel is áttekintette az Alaptörvény értelmezésének feltételeit. Rámutatott, hogy absztrakt alkotmányértelmezési hatáskört a 2011. december 31-ig hatályban volt, az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: régi Abtv.) is tartalmazott, ami alapján az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata során alakította ki ezen eljárásának feltételeit. Az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy az Alaptörvény elvont értelmezésére irányuló hatáskörének rendeltetése, szerepe és a többi alkotmánybírói eljárás között elfoglalt helye nem különbözik a korábbi absztrakt alkotmányértelmezés jellemzőitől. Nincs tehát akadálya annak, hogy az Alaptörvény elvont értelmezésének Abtv.-ben foglalt összetett feltételeit az Alkotmánybíróság a korábbi gyakorlat felhasználásával értelmezze.

Ennek értelmében az Alaptörvény értelmezésére kizárólag akkor kerülhet sor, ha az indítvány nem általánosságban, hanem valamely konkrét alkotmányjogi probléma aspektusából kezdeményezi az Alaptörvény értelmezését. Nincs lehetőség az alkotmányszöveg teljes mértékben elvont, hipotetikus értelmezését kérni, továbbá az adott alkotmányjogi problémának közvetlenül – más jogszabály közbejötté nélkül – levezethetőnek kell lennie az Alaptörvényből. A konkrét alkotmányjogi probléma meglétét, illetve az értelmezésnek az Alaptörvényből való közvetlen levezethetőségét az Alkotmánybíróság mindig is megszorítóan értelmezte. Az alkotmányértelmezési hatáskör gyakorlását az Alkotmánybíróság következetesen igyekezett távol tartani egyrészt valamely alkotmányos rendelkezés teljesen elvont, parttalan értelmezésétől, másrészt attól, hogy az elvont értelmezés konkrét ügyet döntsön el, vagy csupán jogszabályt értelmezzen.

Az Abtv. 38. § (1) bekezdése értelmében tehát az Alkotmánybíróság az Alaptörvény valamely rendelkezését konkrét alkotmányjogi probléma kapcsán értelmezi. Jelen esetben a konkrét alkotmányjogi problémát az adja, hogy az életfogytiglani szabadságvesztésre ítélt személyek belátható időn belüli szabadulása nem minden elítélt számára biztosított. Ezzel összefüggésben a hivatali elődöm visszásságot tárt fel; az erről szóló jelentést jelen indítványomhoz mellékelem.

II.

1. Az 1. kérdés kapcsán az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdésének értelmezése szükséges, a következő szempontokra figyelemmel. Az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdése rögzíti a kínzás, az embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés tilalmát: „Senkit nem lehet kínzásnak, embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni (...)”

A kínzás, embertelen, megalázó, kegyetlen bánásmód, illetve büntetés tilalmát korábban az Alkotmány az emberi élethez és méltósághoz való joggal együttesen szabályozta az 54. §-ában. A kínzás, embertelen, megalázó bánásmód és büntetés tilalma az emberi élethez és méltósághoz való jog egyik önálló, az alkotmányozó által nevesített megjelenési formája, abból levezethető, azzal szorosan összefüggésben álló követelmény volt. Amint arra az Alkotmánybíróság a 32/2014. (XI. 3.) AB határozatban rámutatott, ezen értelmezés ma is helytálló: bár az Alaptörvény külön cikkben szabályozza az emberi élethez és méltósághoz való jogot (II. cikk) és a kínzás, embertelen, megalázó bánásmód, illetve büntetés tilalmát (III. cikk), az alkotmányozó hatalom normaszervezési módja csupán formai különállást valósít meg, így az Alkotmánybíróság értelmezésében a III. cikk (1) bekezdésében megjelenő tilalmak az emberi élethez és méltósághoz való jog megsértése tilalmának önálló, speciális megfogalmazásai is egyben.

A kínzás, az embertelen vagy megalázó bánásmód, illetve büntetés tilalmának abszolút jellegéből következik, hogy érvényesülését minden esetben – így a fogvatartás végrehajtása során is – biztosítani kell. A kínzás, embertelen, megalázó, kegyetlen bánásmód tilalma mind a fogvatartottakkal való bánásmódra, mind fizikai körülményeikre, mind pedig a pszichikai állapotukra ható tényezők tekintetében irányadó. Az egyén személyi szabadságának életfogytig történő megfosztása pedig kétségtelenül olyan szankciónak tekinthető, amelynek jogintézményként való létezése alkotmányjogilag ugyan igazolható, ám amelynek szabályozása és végrehajtása során különös figyelemmel kell lenni az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdésében rögzített tilalomra. Alapvető fontosságú alkotmányossági kérdés ezzel összefüggésben, hogy a szabadságvesztésre ítélt személy tekintetében az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdésében rögzített tilalom magában foglalja-e „a szabadulás reményéhez való jogot”, és ha igen, milyen konkrét tartalommal és követelmények mentén.

Az Emberi Jogok Európai Egyezményének¹ 3. cikke rendelkezik a kínzás tilalmáról. Eszerint senkit sem lehet kínzásnak, vagy embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának esetjoga szerint az életfogytig tartó szabadságvesztés kiszabása nagykorú személyre önmagában nem összeegyeztethetetlen a kínzás, kegyetlen, embertelen, megalázó bánásmód tilalmával² mindaddig, amíg az életfogytig tartó szabadságvesztés *de jure* és *de facto* „mérsékelhető”. Utóbbinak pedig alapvető feltétele, hogy az elítélt számára a szabadulás reménye fennálljon.³ Mind az Emberi Jogok Európai Bírósága, mind pedig az Európa Tanács kínzás elleni bizottsága következetes álláspontja szerint azon életfogytig tartó szabadságvesztés, amely nem hordozza a szabadulás valódi reményét, embertelennek tekintendő, így a kínzás, kegyetlen, megalázó, embertelen bánásmód tilalmába ütközik.⁴

Az Alkotmánybíróság a 32/2014. (XI. 3.) AB határozatban rögzítette, hogy „(...)Egyezmény és az Alaptörvény szinte szó szerint azonos módon szabályozzák az embertelen vagy megalázó bánásmód, illetve büntetés tilalmát, valamint az Alkotmánybíróság következetes, arra vonatkozó gyakorlatára, hogy az alapjogok érvényesülésének minimális mércéjeként fogadja el a nemzetközi szerződésekben foglalt, illetve az ahhoz kapcsolódó ítélkezési gyakorlatban kibontott jogvédelmi szintet {32/2012. (VII. 4.) AB határozat, Indokolás [41], legutóbb megerősítve 3206/2014. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [30]}, az Alkotmánybíróság a támadott rendelkezés Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálata során hangsúlyozottan irányadónak tekinti az EJEB Egyezmény 3. cikkét értelmező joggyakorlatát.”

A fentiek alapján tehát felmerül a kérdés, hogy az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdésében rögzített tilalomból következik-e, és ha igen, milyen tartalommal a „remény joga”, azaz, hogy az életfogytig tartó szabadságvesztésre ítélt személyek vonatkozásában biztosítani szükséges-e a meghatározott, belátható időtartamon belüli szabadulás lehetőségét? Következik-e az Alaptörvény e rendelkezéséből továbbá, hogy a törvénynek nem elegendő elvi jelleggel, valamikor a bizonytalan jövőben, esetleges módon, a jogalkalmazói döntés függvényében biztosítania a szabadulás reményét, hanem meg kell határoznia azon legkésőbbi időpontot (generális maximumot), amikor a szabadlábba bocsátás jogi lehetősége garantáltan mérlegelésre kerül?

2. Amennyiben az Alkotmánybíróság az 1. kérdés tekintetében akként foglal állást, hogy a kínzás, embertelen, megalázó bánásmód tilalmából levezethető követelmény, hogy az életfogytig tartó szabadságvesztésre ítélt személyek vonatkozásában biztosítani szükséges a meghatározott, belátható időtartamon belüli szabadulás lehetőségét, a fentiekkel szorosan összefüggő kérdés, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből, valamint az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdéséből következik-e az, hogy a szabadulás meghatározott időtartamon belüli elvi lehetőségét az elítélés időpontjában alkalmazandó jogi szabályozás tartalmától függetlenül minden életfogytig tartó szabadságvesztését töltő személy tekintetében biztosítani kell. Ez a konkrét alkotmányossági probléma azért merülhet fel, mert egyes

¹ Kihirdette: az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 1993. évi XXXI. törvény

² EJEE 3. cikke: „Senkit sem lehet kínzásnak, vagy embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni.”

³ lásd többek között: Vinter and others v. the UK (2013) 106.; Törköly v. Hungary (2011); Kafkaris v. Ciprus (2008) 97.

⁴ lásd: T.P and A.T. v. Hungary (2017) 41.; Vinter and others v. the UK (2013) 104-118.; CPT 2016. évi 25. számú általános jelentése – „Situation of life-sentenced prisoners”, 73.

elítéltek esetében – akik a korábbi, már nem hatályos büntető jogszabályok alapján töltik büntetésüket – jelenleg erre nincs jogszabályban egyértelműen meghatározott követelmény.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése rögzíti a jogállamiság elvét és azzal összefüggésben a jogbiztonság követelményét. Az Alkotmánybíróság a 9/1992. (I. 30.) AB határozatában részletesen kifejtette, hogy a jogbiztonság az állam 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.

A 11/1992. (III.5.) AB határozatban a jogállamiság elvének részét képező alkotmányos büntetőjog tekintetében pedig a testület rávilágított arra, hogy „A büntető jogszabályok alkotmányosságát nem csupán az Alkotmányban kifejezetten szereplő büntetőjogi garanciákkal kell mérni. A büntetőjogra számos más alapelv és alapjog is irányadó. [...] A jogállam tartalmát adó alkotmányos elv az is, hogy az állam büntető hatalmának törvényben meghatározott határai és feltételei nem változtathatók meg annak terhére, akinek a cselekményét büntetőjogilag megítélik. Sem a büntetőpolitika változása, sem az eljáró hatóságok mulasztása vagy hibája nem eshet az elkövető terhére.”

A fenti megállapítás eltérő aspektusból való értelmezésével arra következtethetünk, hogy a büntetőpolitika változása alapvetően nem eshet az elkövető terhére, még akkor sem, ha a vizsgált új szabályozás a korábbihoz képest nem minősül szigorúbbnak. Amennyiben egy új szabályozás az összességében enyhébb rendelkezése mellett egyben alkalmas lenne a korábbi szabályozás alapjog-sértő következményeinek a kiküszöbölésére is, ám (a jogszabályok időbeli hatályára vonatkozó szabályok alkalmazásából eredően) az új szabályozás nem vonatkozhat a korábbi szabályozás alapján elítélt elkövetőre, ez a helyzet végső soron a jogállamiság sérelmének kérdését is felvetheti, a tételes alapjogsérelem, jelen esetben a kínzás, embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetés tilalmának sérelme mellett.

Felvetődik tehát, hogy megfelel-e a jogállamiság követelményének, ha az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdéséből következő garanciák az elítéltek meghatározott körére az elítélésük időpontjában alkalmazandó jogi szabályozás függvényében nem, vagy csak hiányosan érvényesülnek.

III.

A fentiek alapján kérem, hogy az Alkotmánybíróság értelmezze az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdését, valamint az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését az indítványomban feltett alkotmányjogi kérdések megválaszolása érdekében.

Budapest, 2020. az elektronikus dátumbélyegző szerint

Üdvözlettel:

Dr. Kozma Ákos