

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3342/2023. (VI. 21.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a büntetés-végrehajtási intézetben fogvatartott elítéltek és egyéb jogcímen fogvatartottak ételmezési ellátásának ételmezési szakmai és táplálkozás-egészségügyi követelményeiről szóló 13/2022. (IV. 29.) BM rendelet alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. A személyesen eljáró indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdés alapján alkotmányjogi panaszt terjesztett elő a büntetés-végrehajtási intézetben fogvatartott elítéltek és egyéb jogcímen fogvatartottak ételmezési ellátásának ételmezési szakmai és táplálkozás-egészségügyi követelményeiről szóló 13/2022. (IV. 29.) BM rendelet (a továbbiakban: Rendelet) alaptörvény-ellenességének megállapítása és megsemmisítése céljából.
- [2] 2. Az indítványozó jelenleg szabadságvesztés büntetését tölti. 2022. november 11. napján nyújtotta be postai úton a Rendelet ellen irányuló alkotmányjogi panaszát. Álláspontja szerint a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. törvény (a továbbiakban: Bv.tv.) 176. § (4) bekezdésének 2018. július 1. napjától történt megváltoztatása, azaz az élelmiszerek csomagban való beküldésének megtiltása, nagymértékben rontotta a fogvatartottak egészséges élelmiszerekhez történő hozzájutását. A szabadságvesztés, az elzárás, az előzetes letartóztatás és a rendbíróság helyébe lépő elzárás végrehajtásának részletes szabályairól szóló 16/2014. (XII. 19.) IM rendelet 134/A. § (2) bekezdése szerinti jogszabályi előírásoknak kellett volna biztosítania azt, hogy az igényekhez igazodó árukészletből lehessen vásárolni a büntetés-végrehajtási intézetben. A gyakorlatban ez a mai napig nem valósult meg, mert egy profit-orientált kft. önkényes mennyiségi és minőségi korlátozással él. Ezen az állapoton rontott a támadott Rendelet, amely az indítványozó álláspontja szerint alaptörvény-ellenesen határozza meg a fogvatartottak közétkeztetési alapanyag-felhasználási normáit, és kiüresíti a közétkeztetésre vonatkozó táplálkozás-egészségügyi előírásokról szóló 37/2014. (IV. 30.) EMMI rendeletben foglaltakat, amely sérti az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdésében foglalt embertelen, megalázó bánásmód vagy büntetés tilalmát, a XV. cikk (2) bekezdésében szereplő diszkrimináció tilalmát, továbbá a XIX. cikk (1) bekezdésében rögzített szociális biztonsághoz való jogát és a XX. cikk (1) bekezdésében foglalt testi és lelki egészséghez való jogait.
- [3] 3. Az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 56. §-a alapján mindenképp azt kellett megvizsgálnia, hogy az alkotmányjogi panasz a befogadhatóság törvényi feltételeinek eleget tesz-e. A befogadás visszautasítása esetén az Alkotmánybíróság rövidített indokolással ellátott végzést hoz, amelyben megjelöli a visszautasítás indokát [Abtv. 56. § (3) bekezdés]. A befogadhatóság feltételeit vizsgálva az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy az indítvány az alábbiak szerint nem volt befogadható.
- [4] 4. Az Abtv. 30. § (1) bekezdés második fordulata szerint az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszt az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznolcvan napon belül lehet írásban benyújtani. A Rendelet – a 25. §-a alapján – a kihirdetését követő 15. napon lép hatályba (2022. május 14.). Az indítványozó alkotmányjogi panaszát 2022. november 11. napján – a 181. napon – adta postára. A fogva lévő indítványozónak a határidő elmulasztására vonatkozó igazolási kérelmét az Alkotmánybíróság elfogadta és megállapította, hogy az alkotmányjogi panaszt határidőben érkezettnek kell tekinteni.
- [5] 5. Az indítvány a határozott kérelem Abtv. 52. § (1b) bekezdésében meghatározott követelményeinek részben eleget tesz. Tartalmazza ugyanis: a) azt a törvényi rendelkezést, amely az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására megállapítja, és az indítványozói jogosultságot megalapozza [Abtv. 26. § (2) bekezdés];

- b) az eljárás megindításának indokát (a fogvatartottak élelmezési normáinak megváltoztatását); c) az Alkotmánybíróság által vizsgálendő jogszabályt; d) az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezéseit [III. cikk (1) bekezdés, XV. cikk (2) bekezdés, XIX. cikk (1) bekezdés, XX. cikk (1) bekezdés]; e) részbeni indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabály miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel; f) kifejezett kérelmet arra vonatkozóan, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a támadott jogszabály alaptörvény-ellenességét, és semmisítse meg azt.
- [6] Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy az indítványozó az Abtv. 26. § (1) bekezdését is megjelölte jogalapként, amely nyilvánvalóan téves, mivel konkrét ügyben hozott bírósági határozatot nem érintett az alkotmányjogi panasz.
- [7] Az indítványozó az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdést csak kifogásként hozta fel, de nem indokolta. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a megfelelő alkotmányos indokolás hiánya az érdemi elbírálás akadálya [pl. 3149/2016. (VII. 22.) AB végzés, Indokolás [27]].
- [8] Az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése az alapvető jogok körében, egy védett tulajdonság tekintetében tett megkülönböztetéseket tiltja, a diszkrimináció súlyosabb esetét fogalmazza meg. Az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében garantált diszkrimináció-tilalom csupán olyan élethelyzeteket ölelhet át, amelyekben az emberek önazonosságát, identitását meghatározó lényegi tulajdonságuk miatt előítélettel, vagy társadalmi kirekesztéssel néznek szembe. Vagyis a diszkrimináció-tilalom alkotmányos klauzulája elsődlegesen a társadalom személyben rejlő és tetszés szerint nem változtatható tulajdonság mentén elkülönülő csoportjainak védelmét szolgálja [3206/2014. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [27]]. Az indítványozó az elítéltek csoportjait veti össze, ez a tulajdonság azonban nem megváltoztathatatlan. Az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése tekintetében megállapítható, hogy az indítvány – ezen elvekre figyelemmel – nem tartalmaz alkotmányjogi szempontból értékelhető indokolást. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a megfelelő alkotmányos indokolás hiánya az érdemi elbírálás akadálya [pl. 3149/2016. (VII. 22.) AB végzés, Indokolás [27]].
- [9] Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy gyakorlatában az Abtv. 26. § (2) bekezdésén alapuló alkotmányjogi panasz kivételes jellegű. Az Alkotmánybíróság következetes értelmezése szerint ezért a „kivételes panasz esetében, mivel az közvetlenül a norma ellen irányul, különös jelentősége van az érintettség vizsgálatának, hiszen a panaszos alapjogában való személyes, közvetlen és aktuális sérelme különbözteti meg a kivételes panaszt az *actio popularistól*” [például: 3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [27]; lásd még: 3105/2012. (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [3]; 3033/2014. (III. 3.) AB végzés, Indokolás [19]; 3245/2014. (X. 3.) AB végzés, Indokolás [14]].
- [10] A közvetlenség azt a követelményt foglalja magában, hogy az indítványban állított (alapjogi) jogsérelemnek jogalkalmazói (bírói) döntés nélkül – közvetlenül – kell fennállnia. Ha ugyanis a jogszabály érvényesüléséhez konstitutív hatályú végrehajtási aktus szükséges, az indítványozónak először a jogsértést közvetlenül megvalósító államhatalmi aktust kell megtámadnia, amelyet követően lehetővé válik a norma közvetett vizsgálata is [3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [27]; 3170/2015. (VII. 24.) AB végzés, Indokolás [10]]. Ennek megfelelően az olyan jogszabályok támadhatók az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján történő eljárásban, amelyek lényegüknél fogva közvetlenül hatályosulhatnak [3246/2014. (X. 3.) AB végzés, Indokolás [10]].
- [11] Az érintettség megállapításához szükséges az is, hogy a jogsérelem bekövetkezzék, az „aktuális” (jelenváló) legyen. Az aktuális érintettség ezért azt jelenti, hogy az indítványozó sérelmének fenn kell állnia [3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [31]; 3123/2015. (VII. 9.) AB végzés, Indokolás [12]; 3170/2015. (VII. 24.) AB végzés, Indokolás [11]]. Ez alól annyiban engedett kivételt az Alkotmánybíróság, hogy az érintettség abban az esetben is megállapítható, ha a jogszabály alkalmazására, érvényesítésére szolgáló cselekmények ugyan még nem történtek meg, de jogszabály erejénél fogva olyan jogi helyzet keletkezett, amelyből egyértelműen következik, hogy „a panaszolt jogsérelem közvetlenül belátható időn belül kényszerítően bekövetkezik” [33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [66]; 3244/2014. (X. 3.) AB határozat, Indokolás [19]].
- [12] Az érintettség megállapításának további feltétele, hogy a jogsérelemnek személyesnek kell lennie. Ez a feltétel azt a követelményt foglalja magában, hogy az érintett saját alapjogának a sérelmére hivatkozhat, ugyanakkor nem jelenti, hogy e feltétel kizárólag akkor állapítható meg, ha a támadott normának az indítványozó a címzettje. Ha a norma címzettje harmadik személy, a személyes érintettség követelménye akkor teljesül, ha az indítványozó alapjogi pozíciója és a norma között szoros kapcsolat áll fenn [3110/2013. (VI. 14.) AB határozat, Indokolás [28]]. Az Alkotmánybíróság kifejtette azt is, hogy nem természetes személyek esetében az egyedi érintettséget a szervezeti sajátosságokra figyelemmel vizsgálja [3091/2012. (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [3]; 3092/2012. (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [3]; 3027/2013. (II. 12.) AB végzés, Indokolás [19]].

- [13] Az indítványozó elítéltként jelenleg is szabadságvesztését tölti, és élelmezését a támadott rendeletben foglalt normák alapján kell meghatározni, így közvetlen, aktuális és személyes érintettsége megállapítható.
- [14] 3. Az Abtv. 29. §-a alapján az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának további feltétele, hogy az a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vessen fel. E két feltétel alternatív jellegű, így az egyik fennállása önmagában megalapozza az Alkotmánybíróság érdemi eljárását {3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [30]; 34/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [18]}. A feltételek meglétének vizsgálata az Alkotmánybíróság mérlegelési jogkörébe tartozik.
- [15] 3.1. Az indítványozó szerint az Rendeletben meghatározott élelmezési normák sértik az Alaptörvény III. cikkében rögzített kínzás, embertelen, megalázó bánásmód vagy büntetés tilalmát.
- [16] Az Alkotmánybíróság korábbi határozatában rögzítette, hogy kizárólag a jogszerű bánásmód vagy büntetés bizonyos formáihoz szükségszerűen kapcsolódó szenvedésen túlmenő, további szenvedés sérti az Alaptörvény III. cikkét {32/2014. (XI. 3.), Indokolás [50]}. Az indítványozó által felhozott kifogások (áremelkedés, a választék csökkenése, stb.) nem támasztják alá azt, hogy a Rendeletben meghatározott, egyébként differenciált élelmezési normarendszer olyan fokú sérelmet jelentene, amely az alaptörvény-ellenesség kételyét megalapozná.
- [17] 3.2. Az indítványozó álláspontja szerint alkotmányos követelményben kellene kimondani, hogy az egészséges élelmiszerek megvásárolhatóságának korlátozására nincs észszerű indok és az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdés – a testi és lelki egészséghez való jog – magában foglalja minden ember számára az egészséges élelmiszerek megvásárolhatóságának a jogát.
- [18] Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az indítvány ezen része tartalmilag alkotmányos követelmény megállapítására irányul. Az Abtv. 46. § (3) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában határozattal megállapíthatja azokat az Alaptörvény szabályozásából eredő, és az Alaptörvény rendelkezéseit érvényre juttató alkotmányos követelményeket, amelyeknek a vizsgált, illetve a bírósági eljárásban alkalmazandó jogszabály alkalmazásának meg kell felelnie. Alkotmányos követelmény megállapításának azonban hivatalból van helye, ilyen tartalommal indítvány nem terjeszthető elő, ezért az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt – a felhozott kifogások (áremelkedés, választék csökkenése) fényében – ebben a részében érdemi vizsgálatra alkalmatlannak tartotta {3144/2013. (VII. 16.) AB határozat, Indokolás [29]}.
- [19] 4. A kifejtettek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz nem felel meg az Abtv. 29. §-ában írt befogadási kritériumoknak. Erre tekintettel az indítványt az Ügyrend 30. § (2) bekezdés a) és h) pontjai alapján visszautasította.

Budapest, 2023. június 6.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/2551/2022.

