



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ ÁLTAL AKKREDITÁLT NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNY

Ügyszám: AJB-7307/2020.

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,

hogy az Alkotmánybíróság a lenti szempontok szerint értelmezze az Alaptörvény IV. cikk (4) bekezdésének szövegét:

- Az Alaptörvény IV. cikk (4) bekezdésének „*alaptalanul*” szövegrésze értelmezhető-e akként, hogy az a törvényesen, az eljárási szabályok betartásával elrendelt, ám tartalmilag megalapozatlan személyes szabadságkorlátozásokat foglalja magába?
- Amennyiben igen, úgy következik-e az Alaptörvény IV. cikk (4) bekezdéséből, hogy jogszabályban szükséges rendelkezni mind a törvénysértően, mind a törvényesen, de alaptalanul elrendelt személyes szabadságkorlátozások miatti kár megtérítéséhez való jog érvényesítésének szabályairól?

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 vizsgálatakor 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, amely 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 Alaptörvény IV. cikk (4) bekezdésében deklarált kár megtérítéséhez való joggal összefüggésben kérdésként merül fel, hogy az a törvényesen (jogszerűen) elrendelt, ám érdemben megalapozatlan személyes szabadságkorlátozások esetében is érvényesíthető-e kártalanítási igényként az állammal szemben. E kérdésre is kiterjedően hivatali elődöm vizsgálatot indított, amelynek eredményeként jelentés készült; az erről szóló, AJB-469/2018. számú jelentést jelen indítványomhoz mellékelem.

A jelentésben a korábbi biztos felkérte az igazságügyi minisztert és a belügyminisztert, hogy fontolják meg, hogyan lehetne ágazati törvényi szabályozás szintjén is biztosítani az Alaptörvény IV. cikk (4) bekezdésében biztosított, az alaptalan, de nem törvénytörő bünygi, szabálysértési és idegenrendészeti őrizetbe vétel miatti kár megtérítéséhez való jogot. A jelentésre az igazságügyi tárca – hatáskörének hiányára hivatkozva – érdemben nem válaszolt, ám jelezte, hogy a belügyminiszter által leírtakat kiegészíteni nem kívánja. A belügyminiszter a válaszában kifejtette, hogy: *»[a] joggyakorlat számára kérdéses, hogy az alaptörvényi szöveg kiegészítése (az alaptalan szabadságkorlátozás beillesztése) az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatát mennyiben változtatja meg. Az Alkotmánybíróság eddigi döntéseiben nem értelmezte még az Alaptörvény szerinti „alaptalan szabadságelvonás” fogalmát, így annak hiányában jelenleg nem tartom indokoltnak a szabálysértési és az idegenrendészeti őrizetbe vétel miatti kártérítési jogot biztosító szabályozás módosítását.«*

II.

1. Az Alaptörvény IV. cikke tartalmazza a személyi szabadsághoz való jog alapvető rendelkezéseit. Azon túlmenően, hogy deklarálja mindenki jogát a szabadsághoz és a személyi biztonsághoz, kimondja azt az általánosan ismert elvet is, hogy senkit nem lehet szabadságától másként, mint törvényben meghatározott okokból és törvényben meghatározott eljárás alapján megfosztani. Az Alaptörvény IV. cikk (4) bekezdése pedig rögzíti, hogy „*[a]kinek szabadságát alaptalanul vagy törvénytelenül korlátozták, kárának megtérítésére jogosult*”. Az Alaptörvény e rendelkezésének értelmezése szükséges, a következő szempontokra figyelemmel.

Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően több ízben vizsgálta a személyi szabadság korlátozásának törvénytelenége miatti kárigényhez való jogot. Az Alaptörvénynek a személyes szabadság korlátozása miatt járó kár megtérítéséhez való jogra vonatkozó rendelkezése az Alkotmány szövegéhez képest azonban érdemben módosult. Az Alkotmány 55. § (3) bekezdése ugyanis azt mondta ki, hogy az, aki *törvénytelen* letartóztatás vagy fogvatartás áldozata volt, kártérítésre jogosult.

Az Alkotmánybíróság e rendelkezés értelmezésével összefüggésben rámutatott, hogy az Alkotmány 55. § (3) bekezdése a kifejezetten törvénytelen (nem a törvényben meghatározott okokból és nem a törvényben meghatározott eljárás alapján történt) előzetes letartóztatás vagy más, akár a büntető hatalom gyakorlásához kötődő, akár egyéb, rendészeti, egészségügyi fogva tartás esetére állapítja meg az állam kárfelelősségét [Vö. 41/2003. (VII. 2.) AB határozat; 104/2009. (X. 30.) AB határozat]. A testület a 104/2009. (X. 30.) AB határozatban kifejezetten kimondta, hogy „az Alkotmány 55. § (3) bekezdéséből nem következik az állam kötelezettsége arra, hogy a felróhatóság vizsgálata nélküli kárfelelősségi alakzat keretében kompenzálja a szabadságelvonással vagy korlátozással járó valamennyi, az állami büntető igény érvényesítése során eljáró szervezetek részéről alkalmazott, utóbb (...) indokolatlannak bizonyult büntetőeljárás kényszerintézkedések (...) elszenvedőit”.

Az Alaptörvényt megelőzően az Alkotmánybíróság az érdemben alaptalan letartóztatások miatti károk megtérítéséhez való jogot elismerte ugyan, ám azt nem elsősorban az Alkotmány 55. § (3) bekezdéséből eredeztette, hanem végső soron az Alkotmány 2. § (1) bekezdése szerinti jogállamiság követelményére vezette vissza, és kiemelte, hogy az állam kártalanítási kötelezettségének alapja nem az eljárási kényszerintézkedés jogtalansága, hanem az, hogy a formailag jogszerűen, de érdemben alaptalanul elrendelt letartóztatások miatt a jogállam nem háríthatja el a büntető hatalom gyakorlásából adódó felelősséget. [41/2003. (VII. 2.) AB határozat]

Amíg tehát az Alkotmány 55. § (3) bekezdése kifejezetten a törvénytelen letartóztatás tekintetében mondta ki a kártérítési jogosultságot, addig az Alaptörvény a kár megtérítéséhez való jogot szövegszerűen már az alaptalan személyi szabadságkorlátozás esetére is deklarálja.

A 22/2012. (V. 11.) AB határozatában az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy „az Alkotmánybíróságnak azokra az alapértékekre, emberi jogokra és szabadságokra, továbbá alkotmányos intézményekre vonatkozó megállapításai, amelyek az Alaptörvényben nem változtak meg alapvetően, érvényesek maradnak. Az előző Alkotmányon alapuló alkotmánybírósági döntésekben kifejtett elvi jelentőségű megállapítások értelemszerűen irányadók az Alaptörvényt értelmező alkotmánybírósági döntésekben is. Ez azonban nem jelenti az előző Alkotmányon alapuló határozatokban kifejtettek vizsgálódás nélküli, mechanikus átvételét, hanem az előző Alkotmány és az Alaptörvény megfelelő szabályainak összevetését és gondos mérlegelést kíván.”.

Ezekből következően megítélésem szerint az Alkotmány 55. § (3) bekezdéséhez fűzött alkotmánybírósági határozatok kizárólag szűk körben – kifejezetten a törvénytelen szabadságkorlátozások vonatkozásában – hivatkozhatóak az Alaptörvény IV. cikk (4) bekezdésének értelmezése során.

Tekintettel arra, hogy az Alaptörvény az alapvető szabadságjogok körében *expressis verbis* kárigényre való jogalként tekint minden törvénytelen és az alaptalan

szabadságkorlátozásra, a korlátozással érintett személy alapvető joga, hogy a közhatalmi jogkörben eljáró szervvel szemben a bármilyen jogcímen történt – formailag vagy materiálisan – jogellenes szabadságkorlátozása miatt kárigényével az állam felé forduljon. Ez az alapvető jog megítélésem szerint immáron tehát kifejezetten az Alaptörvény IV. cikk (4) bekezdéséből származik, függetlenül a korlátozás jogellenességének minőségétől, azaz attól, hogy törvénytelen vagy alaptalan szabadságkorlátozásról van-e szó.

Mindazonáltal tekintettel arra, hogy ezt a kérdést az Alkotmánybíróság eddig nem érintette, a tárgybeli alapjog biztosítása szempontjából az Alaptörvény autentikus, mindenki számára kötelező (erga omnes) értelmezése elengedhetetlen a jogi szabályozás és az ahhoz kapcsolódó joggyakorlat alkotmányossági értékelése szempontjából.

2. A fentiekhez szorosan kapcsolódó kérdés, hogy a törvénytelen, illetve a törvényes, de alaptalan személyes szabadságkorlátozás esetében egyaránt fennáll-e a jogalkotó köteleossége az ágazati szabályozás kialakítására.¹

Ezzel összefüggésben álláspontom szerint a jogellenes szabadságkorlátozások vonatkozásában deklarált kár megtérítéséhez való jog érvényesítésének garanciáját jelenti, hogy ágazati jogszabályi szinten szabályozva vannak a kártérítési jog érvényesítésének egyes részletei. A jogszerűen elrendelt, ám utóbb megalapozatlannak minősülő szabadságkorlátozások esetében mindazonáltal megítélésem szerint kizárólag az jelentheti a kár megtérítéséhez való jog biztosítékát, ha ágazati jogszabályi szinten meghatározásra kerülnek e jog felróhatóságtól független érvényesítésének szabályai. Amennyiben ugyanis a szabadságkorlátozás eredendően jogszerű volt (azonban utóbb alaptalannak tekinthető), úgy a törvénytelen szabadságkorlátozás esetén rendelkezésre álló felróhatósági alapú kárigény érvényesítése nem lehetséges.

III.

A fentiek alapján kérem, hogy az Alkotmánybíróság értelmezze az Alaptörvény IV. cikk (4) bekezdését, különös tekintettel annak a személyes szabadság alaptalan korlátozására vonatkozó szövegrészére.

Budapest, 2020. az elektronikus dátumbélyegző szerint

Üdvözlettel:

Dr. Kozma Ákos

¹ Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hivatkozott rendelkezését eddig nem értelmezte, mindazonáltal egy kúriai döntés ellen benyújtott alkotmányjogi panasz tárgyában hozott, 3143/2013. (VII. 16.) AB végzésében egyetértett a Kúria adott ügyben kifejtett álláspontjával, hogy miután a vizsgált ügyre vonatkozóan nincs olyan jogszabályi rendelkezés, mint a jogtalannak bizonyult előzetes letartóztatás esetén az államot felróhatóságtól függetlenül terhelő kártalanítási kötelezettség, így a panasz tárgyát képező ügyben eljáró hatóság kizárólag a Polgári Törvénykönyv általános – felróhatósági alapú – rendelkezései alapján, az államigazgatási jogkörben okozott kár megtérítésének szabályai szerint tartozik felelősséggel a személyes szabadság korlátozása tekintetében. Az esetleges jogalkotói mulasztás kérdését azonban az Alkotmánybíróság az eljárása során nem vizsgálta hivatalból, az indítványozó erre irányuló jelzése mellett sem.