

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3322/2022. (VII. 21.) AB HATÁROZATA

alkotmányjogi panasz elutasításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Czine Ágnes, dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó és dr. Salamon László* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a szabadságvesztés, az elzárás, az előzetes letartóztatás és a rendbíróság helyébe lépő elzárás végrehajtásának részletes szabályairól szóló 16/2014. (XII. 19.) IM rendelet 97. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. A saját ügyében személyesen eljáró indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján kezdeményezte az Alkotmánybíróság eljárását.
- [2] 1.1. Az alkotmányjogi panasz előzményei – az indítványozó előadása alapján – a következőképpen foglalhatók össze.
- [3] Az indítványozó fogvatartott a szabadságvesztés, az elzárás, az előzetes letartóztatás és a rendbíróság helyébe lépő elzárás végrehajtásának részletes szabályairól szóló 16/2014. (XII. 19.) IM rendelet (a továbbiakban: rendelet) 2021. január 1. napján hatályba lépett 97. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kezdeményezte az Alkotmánybíróságon.
- [4] A rendelet a büntetés-végrehajtási (a továbbiakban: bv.) intézetben fogvatartottak számára történő levelezés részletszabályait módosította.
- [5] Míg a 2021. január 1. napját megelőző, korábbi szabályozás normaszövegében szerepelt a „nyomtatvány (pl.: könyv, katalógus, újság, folyóirat)” szövegrész, addig az újonnan hatályba lépett szabályozás szövegezésből ez kikerült. Mindezek alapján a hatályos rendelkezés szerint már nincs lehetőség levélben többek között például tankönyvet, jogszabályt, döntvényt és egyéb nyomtatványt küldeni a fogvatartottak részére. A támadott (1) bekezdés utáni (2) bekezdés leírja, hogy minden más esetben a levél küldeménynek minősül, és az arra vonatkozó szabályok alkalmazandók rá.
- [6] Ennek értelmében amennyiben az ilyen dokumentumokat levélben (borítékban) küldik, az csomagküldésnek minősül, amely a fogvatartottaknak havonta egyszer engedélyezett és egyéb részletszabályok vonatkoznak rá.
- [7] 2. Az indítványozó a hatályba lépett rendelkezéssel kapcsolatban sérelmesnek vélte az Alaptörvény VII. cikk (1) bekezdésében foglalt szabad vallásgyakorláshoz való jogát, a IX. cikk (1) bekezdésében foglalt szabad véleménynyilvánításhoz való jogát, valamint ugyanezen cikk (2) bekezdésében foglalt sajtószabadsághoz való jogát, a XI. cikk (1) bekezdésében foglalt művelődéshez való jogát, a XXIV. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes hatósági eljáráshoz való jogát és a XXVIII. cikk (3) bekezdésében foglalt hatékony védelemhez való jogát, ezért alkotmányjogi panaszt nyújtott be az Alkotmánybírósághoz.

- [8] 2.1. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában előadta, hogy miután a 2021. január 1. napján hatályba lépett módosítás kizárja, hogy többek között újságot, nyomtatványt, könyvet, füzetet, írólapot küldjenek levélben a fogvatartottaknak, egy olyan jogot vont el a jogalkotó, amely ezidáig járt nekik. A vitatott, módosított bekezdés az utána következő második bekezdéssel együtt értelmezve kiüresíti a csomagküldésre és fogadásra vonatkozó rendelkezéseket, miután ha levélben kap ilyen dokumentumot egy fogvatartott, az csomagnak minősül, amely lehetőséggel havonta csupán egy alkalommal élhetnek. Ezen kívül álláspontja alapján a bvcsomag.hu adta csomagküldési lehetőség sem vehető igénybe ilyen esetben.
- [9] Az indítványozó hivatkozik panaszában az 51/2007. (IX. 15.) AB határozatra, amelyben álláspontja alapján az Alkotmánybíróság elvi élel mutatott rá arra, hogy a jogállamisághoz hozzá tartozik a szerzett jogok tiszteltben tartása.
- [10] Mindezzel kapcsolatosan kitért arra is indítványában, hogy miután havonta egyszer kaphat könyvet, kiadványt, illetve vallási témájú lapokat, sérül az Alaptörvény VII. cikk (1) bekezdésében foglalt szabad vallásgyakorláshoz való joga. Véleménye szerint a szabad vallásgyakorláshoz, a hitrendszer tanulmányozásához, esetlegesen a vallása megváltoztatásához ez a lehetőség kevésnek bizonyul.
- [11] Hasonló érvek mentén hivatkozott az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében foglalt szabad véleménynyilvánítás és ugyanezen cikk (2) bekezdésében foglalt demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges tájékozódás jogára, majd a XI. cikk (1) bekezdésében foglalt művelődéshez való jogára is. Ezek érvényesüléséhez és a kellő tájékozódáshoz és ismeretek megszerzéséhez szintén elégtelen a havi egy alkalommal történő csomagküldés lehetősége.
- [12] Az indítványozó szerint sérül az Alaptörvény XXIV. cikkében foglalt tisztességes hatósági, valamint XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes bírósági eljárás részelemét képező fegyveregyenlőség jogelve, és ennél fogva a XXVIII. cikk (3) bekezdésben foglalt hatékony védelemhez való joga, miután az iratbetekintéshez és a megfelelő védelem igénybevétele is megnehezül olyan eljárások esetében, ahol esetlegesen a fogvatartott nem vesz vagy nem tud védőt igénybe venni, tehát maga látná el saját védelmét és képviselőtét. Így ugyanis problémásabbá válik a jogszabályok megismerésének lehetősége az új szabályozás által.
- [13] Továbbá ezen alaptörvényi rendelkezéssel összefüggésben az indítványozó előadta, hogy napi szinten kapcsolatban áll többek között az ügyészszéggel, és a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnokságával (a továbbiakban: BVOP) is, amely során nagyszámú, és folyamatosan bővülő joganyagot kell használnia a beadványainak kellő megalapozásához. A megváltozott szabályozással – amennyiben újabb joganyag beszerzése válik szükségessé – arra már egy hónapot kell várni, a csomagküldésre vonatkozó rendelkezésekre tekintettel. Mindez azzal járhat, hogy egy esetleges beadvány vagy kérelem nem lesz kellően megalapozott, vagy a jogszabályokhoz történő lassabb hozzájutás miatt a benyújtásra vonatkozó határidő elmulasztása is megtörténhet.
- [14] Az új szabályozással a legnagyobb problémák az indítványozó véleménye szerint a jogorvoslati és rendkívüli jogorvoslati eljárások során merülhetnek fel, még abban az esetben is, ha van kirendelt védő. Ezekben az esetekben ugyanis szerteágazó jogi ismeretek szükségesek, amely a vonatkozó dokumentumok beszerzésének változása miatt sokkal nehezebb feladat. Így az esetleges eljárások tisztességességének a lehetősége veszik el, sérül a fegyverek egyenlőségének elve és a megfelelő védelemhez való jog.
- [15] Végezetül utalt az indítványozó beadványában arra is, hogy az új szabályozás ellentétes a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. törvény (a továbbiakban: Bv. tv.) 83. § (8) bekezdésével, amely szerint az elítéltet kizárólag a büntetés céljának eléréséhez szükséges legkisebb mértékű korlátozásoknak lehet alávetni. Valamint azt is kimondja, hogy a fogvatartottak életébe a bv. szerv csupán annyiban avatkozik be, amennyire az feltétlenül szükséges. Az indítványozó szerint, miután a bv. szerv terjesztette elő a törvénymódosítási javaslatot, a belügyminiszter útján a szükséges mértéken túl avatkozott be a fogvatartottak életébe, bármilyen erre kényszerítő ok nélkül. Ezáltal a jogszabályi hierarchia megsértésével módosult a támadott jogszabályhely.
- [16] 2.2. Az alkotmányjogi panasz kapcsán az igazságügyi miniszter az Abtv. 57. § (1b) bekezdés alapján megküldte álláspontját az Alkotmánybíróság részére. Továbbá az Alkotmánybíróság az Abtv. 57. § (2) bekezdése alapján megkereste a Büntetés-Végrehajtás Országos Parancsnokát az ügyvel kapcsolatos álláspontjának kifejtése érdekében.

II.

[17] 1. Az Alaptörvény indítvánnyal érintett rendelkezései:

„VII. cikk (1) Mindenkinek joga van a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához. Ez a jog magában foglalja a vallás vagy más meggyőződés szabad megválasztását vagy megváltoztatását és azt a szabadságot, hogy vallását vagy más meggyőződését mindenki vallásos cselekmények, szertartások végzése útján vagy egyéb módon, akár egyénileg, akár másokkal együttesen, nyilvánosan vagy a magánéletben kinyilvánítsa vagy kinyilvánítását mellőzze, gyakorolja vagy tanítsa.”

„IX. cikk (1) Mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához.

(2) Magyarország elismeri és védi a sajtó szabadságát és sokszínűségét, biztosítja a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatás feltételeit.”

„XI. cikk (1) Minden magyar állampolgárnak joga van a művelődéshez.”

„XXIV. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”

„XXVIII. (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.

[...]

(3) A büntetőeljárás alá vont személynek az eljárás minden szakaszában joga van a védelemhez. A védő nem vonható felelősségre a védelem ellátása során kifejtett véleménye miatt.”

[18] 2. A rendelet érintett rendelkezése:

„97. § (1) A levél írásos formában megjelenített, egyedi, személyes jellegű közlést, adatot, információt tartalmazó küldemény, amely postai úton borítékban küldhető. Levélként kezelendő a levelezőlap és a képes levelezőlap. A levelet tartalmazó borítékban fénykép is elhelyezhető.”

[19] 3. A rendelet 2020. december 31. napjáig hatályban volt szövegezése:

„97. § (1) A levél írásos formában megjelenített, egyedi, személyes jellegű közlést, adatot, információt tartalmazó küldemény, amely postai úton borítékban küldhető. Levélként kezelendő a levelezőlap, a képes levelezőlap és a nyomtatvány is (például: könyv, katalógus, újság, folyóirat). A levelet tartalmazó borítékban fénykép is elhelyezhető.”

III.

[20] Az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság az ügyrendjében meghatározottak szerint eljárva dönt az alkotmányjogi panasz befogadásáról. A (2) bekezdés értelmében az Alkotmánybíróság mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, különösen a 26–27. § szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint a 29–31. § szerinti feltételeket.

[21] Az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 56. §-a alapján mindenekelőtt azt kellett megvizsgálnia, hogy az alkotmányjogi panasz a befogadhatóság egyes formai és tartalmi törvényi feltételeinek eleget tesz-e.

[22] Az Alkotmánybíróság – a határozott kérelem Abtv. 52. § (1b) bekezdésében előírt feltételeinek vizsgálata során – a következő megállapításra jutott.

[23] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az indítvány az Alaptörvény XXVIII. cikk (3) bekezdése vonatkozásában a határozott kérelem Abtv. 52. § (1b) bekezdésében előírt feltételeinek – az alábbiak szerint – megfelel. Az indítvány az Alkotmánybíróság hatáskörére és az indítványozó jogosultságára vonatkozó hivatkozást

tartalmaz, megjelöli az Alaptörvény megsértett rendelkezését, illetve a sérelmezett bírói döntést, indokolja annak Alaptörvénybe ütközését és kifejezetten kéri a megsemmisítést.

- [24] Az indítványozó panaszában azonban nem adott elő megfelelő indokolást arra nézve, hogy az általa hivatkozott Alaptörvény VII. cikk (1) bekezdése, a IX. cikk (1)–(2) bekezdése, a XI. cikk (1) bekezdése, valamint a XXIV. cikk (1) bekezdése és a XXVIII. cikk (1) bekezdése miképpen sérül a leírtak alapján. A hivatkozott alaptörvényi rendelkezések és az előadottak között releváns összefüggés nem állapítható meg. A beadvány ezen cikkekkal kapcsolatosan is főként az Alaptörvény XXVIII. cikk (3) bekezdésében foglalt hatékony védelem megsértésére alapoz, ezért az Alkotmánybíróság a további vizsgálatot ezen alaptörvényi cikk vonatkozásában folytatta le. Mindezekre tekintettel az indítvány említett részelemei nem felelnek meg az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontjában foglalt indokolási kötelezettségnek.
- [25] 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 97. § (1) bekezdésének módosítását az egyes büntetőjogi és igazságügyi tárgyú igazságügyi miniszteri rendeletek módosításáról szóló 20/2020. (XII. 30.) IM rendelet 145. §-a 2021. január 1-jei hatállyal iktatta be. Az indítványozó az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján 2021. január 26-án nyújtotta be alkotmányjogi panaszát. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a rendelet 97. § (1) bekezdésével szemben előterjesztett alkotmányjogi panasz határidőben érkezett.
- [26] Az Alkotmánybíróság ezt követően az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti feltételek fennállását vizsgálta. Az Abtv. 26. § (2) bekezdésében foglalt jogsérelem, illetve az indítványozó érintettsége vonatkozásában az Alkotmánybíróság állandó gyakorlattal rendelkezik. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz alapján az Alkotmánybíróság abban az esetben folytathat le érdemi vizsgálatot, ha az indítványozó hitelt érdemlően igazolni tudja, hogy a támadott jogszabály, jogszabályi rendelkezés vele szemben közvetlenül, bírói döntés nélkül hatályosult, és ennek következtében őt jogsérelem érte (amelynek orvoslására jogorvoslati lehetőség vagy nem áll rendelkezésre, vagy azt az indítványozó már kimerítette). Az Alkotmánybíróság által az ilyen típusú alkotmányjogi panaszok esetén megkövetelt személyes, közvetlen és aktuális érintettségnek az indítvány benyújtásakor fenn kell állnia {vö. 3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [27]; 3120/2015. (VII. 2.) AB végzés, Indokolás [55]}. Mindig a konkrét eset kapcsán dönthető el, hogy az indítványozó személyes, közvetlen és aktuális érintettsége fennáll-e.
- [27] Az indítványozó szabadságvesztés büntetését töltötte a támadott jogszabályi rendelkezések hatálybalépésének napján, valamint az alkotmányjogi panaszának benyújtásakor és azóta is folyamatosan tölti. A támadott rendelkezés módosítása miatt rá nézve kedvezőtlenül megváltozott a levélküldés elítéltekre vonatkozó részletszabályozása, így ezen jogának gyakorlásának lehetősége. Ezek alapján az indítványozó közvetlen, személyes és aktuális érintettsége megállapítható.
- [28] Az Abtv. 26. § (2) bekezdés b) pontjában foglaltak szerint az alkotmányjogi panasz eljárás kezdeményezésének másik feltétele, hogy a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás nincs, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó kimerítette. Az ügyben más jogorvoslati lehetőség nem állt az indítványozó rendelkezésére, így az indítvány ennek a feltételnek is eleget tett.
- [29] Az Abtv. 29. §-ában meghatározottak szerint az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának feltétele, hogy az alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételyét, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vessen fel. E két feltétel alternatív jellegű, így az egyik fennállása önmagában megalapozza az Alkotmánybíróság érdemi eljárását {erről elsőként lásd: 3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [30]}. A rendelettel utóbb megváltoztatott részletszabályozás és az indítványban foglalt hatékony védelem korlátozása kapcsán, alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésként merül fel, hogy az indítványozó által hivatkozott alapjog gyakorlása valóban sérült-e a módosítással oly mértékben, hogy az alaptörvény-ellenesség szintjét elérje.
- [30] Erre figyelemmel az előadó alkotmánybíró az Ügyrend 31. § (6) bekezdése alapján az alkotmányjogi panasz befogadásáról szóló döntés helyett a panasz érdemi elbírálását tartalmazó határozattervezetet terjesztett a testület elé.

IV.

- [31] Az indítvány az alábbiak szerint nem megalapozott.
- [32] 1. Az indítványozó álláspontja szerint a támadott rendeleti rendelkezés alaptörvény-ellenesen korlátozza a fogvatartottak alapjogait, nevezetesen a szabad vallásgyakorláshoz, a szabad véleménynyilvánítás és sajtószabadsághoz, a tisztességes hatósági és bírósági eljáráshoz, valamint a hatékony védelemhez való jogát. Mindezt arra kényszerítő ok(ok) megléte nélkül, valamint egyáltalán nem ellensúlyozva az így kialakult jogkorlátozást.
- [33] Miután az indítványozó a sérülni vélt alaptörvényi rendelkezéseket nem megfelelően, illetve nem kellőképpen indokolta, vagy túlnyomó részt a hatékony védelemhez való jog sérelméből vezette le azokat, és építette fel érvrendszerét, így az Alkotmánybíróság az érdemi vizsgálatot – a III. pontban (Indokolás [20] és köv.) foglaltak szerint – az Alaptörvény XXVIII. cikk (3) bekezdésének sérelme tekintetében folytatta le.
- [34] Hangsúlyozza ugyanakkor az Alkotmánybíróság, hogy a bv. intézetben történő levelezés a kapcsolattartás részét képezi, amely több alapjoghoz is szervesen kapcsolódik.
- [35] Miután a vizsgálandó hatékony védelemhez való jog a tisztességes eljáráshoz való jogból, mint anyajogból vezethető le, ezért az Alkotmánybíróság először az ezzel kapcsolatosan kialakított gyakorlatát vázolja fel.
- [36] 1.1. A tisztességes eljáráshoz való jog több garanciális szabályból áll. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljáráshoz való jog részjogosítványai különösen a bírósághoz fordulás joga, a tárgyalás igazságossága, a tárgyalás nyilvánossága, a bírói döntés nyilvános kihirdetésének követelménye, a törvény által létrehozott bíróság, a bírói függetlenség és pártatlanság, valamint az észszerű időn belüli elbírálás követelménye. Szintén a tisztességes eljáráshoz való jogra mint „anyajogra” vezethető vissza az azzal logikai kapcsolatban álló jogosultságok egy másik csoportja, amely önálló alapjogként került megfogalmazásra az Alaptörvényben [pl. az ártatlanság vételeme vagy a védelemhez való jog, lásd: Alaptörvény XXVIII. cikk (2)–(3) bekezdései] {26/2021. (VIII. 11.) AB határozat, Indokolás [32]–[33]}.
- [37] 1.2. Az Alkotmánybíróság a védelemhez való joggal összefüggésben a 8/2013. (III. 1.) AB határozatban rögzítette, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (3) bekezdésében biztosított jog értelmezésekor irányadónak tekinti a korábbi alkotmánybírói gyakorlatban kimunkált alkotmányos tételeket.
- [38] Az Alkotmánybíróság rögzítette, hogy a terhelt és a védő jogainak együttes szemlélete alapján lehet a védelemhez való jog tartalmát alkotmányos szempontból megítélni {8/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [25]–[27]}. A védelemhez való jog alkotmányos büntetőeljárás alapelve az eljárás egész menetében számtalan részletszabályban ölt testet. A terheltnek joga van személyesen védekezni, de védelmét az eljárás bármely szakaszában védő is elláthatja. A bíróság, az ügyész és a nyomozó hatóság biztosítja, hogy az, akivel szemben a büntetőeljárást folytatják, a Be.-ben meghatározott módon védekezhessen (Be. 3. §). Ha a terhelt a magyar nyelvet, illetve az eljárás nyelvét nem ismeri, a büntetőeljárásban a védő részvétele kötelező [Be. 44. § d) pont].
- [39] A védelmet megillető jogok magukban foglalják az ügy megismerését és az ügy előbbre vitelét szolgáló jogokat. Az ügy megismerését biztosító jogok közé tartozik a jog a hatósági határozatok, intézkedések megismerésére, az iratbetekintés, valamint a jelenléthez való jog. Az ügy előbbre vitelét szolgáló jogok közé tartozik az indítványok, észrevételek megtételéhez, a jogorvoslat benyújtásához, a kérdéshez, valamint a perbeszéd megtartásához fűződő jog {15/2016. (IX. 21.) AB határozat, Indokolás [36]–[39]; 3046/2019. (III. 14.) AB határozat, Indokolás [96]}.
- [40] Az Alkotmánybíróság kialakított gyakorlatából jól látszik tehát, hogy a védelemhez való jog több részjogosítványt is magába foglal és az eljárás egészére kiterjed. Fontos azonban kitérni arra is, hogy a Bv. tv. az Általános szabályok című I. fejezetének 11. § (1) bekezdése – összhangban a Be. szabályaival – leírja, hogy az elítéltet és az egyéb jogcímen fogvatartottat a büntetés-végrehajtás esetében megilleti a védelem joga. Ezen alkotmányos jog garanciájának tehát a szabadságelvönés során is érvényesülni kell.
- [41] 1.3. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog – jelen esetben különösképpen a védelemhez való jogra mint részjogosítványra vetítve – olyan abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye {14/2004. (V. 7.) AB határozat, ABH 2004, 241, 266; 3001/2020. (II. 4.) AB határozat, Indokolás [42]}.
- A tisztességes eljáráshoz való jog egyes részjogosítványainak az érvényesülését, valamint azok Alaptörvénnyel

való összhangját ugyanakkor az Alkotmánybíróság az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében rögzített általános alapjogvédelmi teszt alkalmazásával vizsgálja [3031/2017. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [61]]. Ez a megközelítés összhangban áll az Alkotmánybíróság következetes – régóta töretlen – gyakorlatával.

- [42] Emellett a főszabályként alkalmazandó alkotmányossági mérce mellett azonban a tisztességes bírósági eljárás egyes részjogosítványai esetében további kritériumok határozhatók meg, amelyek egyrészt ezt az általános mércét az illető jog tartalmához igazítva konkretizálják, másrészt, amelyek konkrét esetekben sokkal inkább állandó és saját tartalmi ismérvekkel határozzák meg az adott alapjog lényeges tartalmát a viszonyítással dolgozó általános szabály helyett [lásd: 6/1998. (III. 11.) AB határozat, ABH 1998, 91, 98; 3003/2019. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [29]]. Ezekben az esetekben tehát a tisztességes eljárásból fakadó egyes követelmények (részjogosítványok) keretén belül alakítandó ki olyan ismérvenszer, amely azok tartalmát adja [26/2021. (VIII. 11.) AB határozat, Indokolás [34]–[36]].
- [43] Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság a továbbiakban felvázolja az ügyben releváns, alapjog-korlátozással kapcsolatos gyakorlatát a fogvatartottakra tekintettel.
- [44] 2. Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése értelmében alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható. Intézményvédelmi kötelezettsége körében az állam viszonylag tág mérlegelési szabadsággal rendelkezik a megfelelő eljárásjogi keretek meghatározására, azonban nem alkothat olyan szabályokat, amelyek valamely Alaptörvényben biztosított jogot alaptörvény-ellenes módon korlátoznak [hasnolón lásd például: 6/2020. (III. 3.) AB határozat, Indokolás [78]; 3086/2016. (IV. 26.) AB határozat, Indokolás [45]].
- [45] Alkotmányellenes tehát a korlátozás, ha nem elkerülhetetlen, vagyis ha kényszerítő ok nélkül történik, továbbá ha a korlátozás súlya a korlátozással elérni kívánt célhoz képest aránytalan [lásd például: 32/2015. (XI. 19.) AB határozat, Indokolás [101]].
- [46] 2.1. Az Alkotmánybíróság korábbi döntéseiben kijelölte a büntetés-végrehajtás alkotmányossági vizsgálatának szempontjait, amelyet jelen ügyben is irányadónak tekint. Megállapította, hogy a büntető hatalom az egyént érintően legmarkánsabban a büntető felelősségre vonás e szakaszában érvényesül. „Kétségtelen, hogy az alapvető emberi jogokba való beavatkozás jogalapját a büntetőeljárásban meghozott jogerős ítélet teremti meg, a tényleges korlátozás, a beavatkozás azonban a végrehajtás menetében történik. Az egyének helyzetében jogilag ugyan az elítélés, ám ténylegesen a végrehajtás ténye váltja ki az érzékelhető változást” [5/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 31, megerősítette: 30/2013. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [25]].
- [47] A 13/2001. (V. 14.) AB határozat indokolásában kifejtette ezzel kapcsolatosan, hogy „[a]z elítélt nem tárgya a büntetés-végrehajtásnak, hanem alanya, akinek jogai és kötelezettségei vannak. Jogainak egyik csoportját a büntetés végrehajtása során is korlátozás nélkül vagy módosulással továbbélő alkotmányos alapjogok alkotják, másik csoportját pedig a büntetés, illetve a büntetőjogi intézkedés végrehajtásának tényéből és körülményeiből keletkező sajátos végrehajtási jogok. A büntetés-végrehajtás alkotmányos kereteinek szélső értékeit egyrészt az emberi méltósághoz, a személyi biztonsághoz való jog, másrészt a kínzásnak, a kegyetlen, embertelen, megalázó bánásmódnak és büntetésnek tilalma jelöli ki. Ezen belül a jogállamiságból, valamint az alapvető jogok lényeges tartalmának korlátozására vonatkozó alkotmányos tilalomból vezethető le, hogy a büntetések és az intézkedések végrehajtása címén az állam milyen mértékben avatkozhat az egyén életébe, korlátozhatja alapjogait és szabadságát” [ABH 2001, 193, megerősítette: 30/2013. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [26]].
- [48] 2.2. Az Alkotmánybíróság vizsgálta az indítvány kapcsán a hatályos Bv. tv. azon rendelkezéseit, amelyek a fogvatartottak alapvető jogainak gyakorlásával foglalkoznak. A Bv. tv. 9. §-a kimondja, hogy az elítélt és az egyéb jogcímen fogvatartott az Alaptörvényben meghatározott alapvető jogait, valamint egyéb jogait és kötelezettségeit – a törvényben, a bíróság ügydöntő határozatában, valamint a bíróság és az ügyészség egyéb határozatában meghatározott korlátozásokkal vagy tilalokkal – a bv. rendjével összhangban gyakorolja, illetve teljesíti.
- [49] Ezen törvényhely második bekezdése szabályozza azt is, hogy a jogkorlátozás során az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt kell alkalmazni.
- [50] Ez összhangban áll a Bv. tv. preambulumban foglaltakkal is, amely szerint az Országgyűlés az ember sértetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogainak védelme, kiemelten az elítéltek és az egyéb jogcímen fogvatart-

tottak emberi méltóságának a tiszteletben tartása érdekében, a kínzás, kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód tilalmának és az egyenlő bánásmód követelményének érvényesülése céljából alkotta meg ezen törvényt. Figyelemmel volt a megalkotás során a jogalkotó Magyarország nemzetközi, valamint európai uniós kötelezettségeire is, mindezt arra tekintettel, hogy az állam a büntetőhatalma feltétlen érvényesülésének érdekében az elítéltek teljes körű foglalkoztatása segítségével önfenntartó lehessen a büntetés-végrehajtás a társadalmi érdekeknek megfelelően.

- [51] 2.3. Az elítélt jogai gyakorlásának és kötelezettségei teljesítésének általános szabályai között részletesebben szabályozza a Bv. tv. 118. § (1) bekezdése, hogy a szabadságvesztés végrehajtása alatt az elítélt elveszti a személyi szabadságát, köteles eltérni a végrehajtás tényéből eredően egyes alapvető jogainak és a jogszabályok által biztosított egyéb jogosultságainak szünetelését, korlátozását, módosulását.
- [52] A (2) bekezdés szerint a szabadságvesztés végrehajtása alatt az elítélt az alapvető jogait és a jogszabályok által biztosított egyéb jogosultságait a büntetés végrehajtása során is gyakorolhatja, valamint a felmerülő kötelezettségeit a vonatkozó szabályok alapján kell teljesítenie.
- [53] Ezen jogok gyakorlásához és a kötelezettségek teljesítéséhez szükséges kereteket biztosítja, valamint segíti elő a bv. szervezet.
- [54] Mindebből, valamint az indokolásból is kitűnik, hogy garanciális elemként a büntetés-végrehajtása során az elítélt alapjogainak gyakorlása a törvény adta speciális korlátok között van biztosítva. Ilyen korlátozások mellett gyakorolható többek között az indítványozó által is felsorolt, valamint sérülni vélt művelődéshez, tanuláshoz, a lelkiismereti és vallási szabadsághoz, valamint a véleménynyilvánításhoz való joga is, ahogy erre az igazságügyi miniszter is utalt *amicus curiae* beadványában.
- [55] 3. Ezek után az Alkotmánybíróság a támadott rendeleti rendelkezést vizsgálta, és az azáltal esetlegesen előidézett alaptörvény-ellenes alapjog korlátozást.
- [56] 3.1. A bv. intézetben történő levelezést törvényi szinten a Bv. tv. 174. §-a szabályozza. Eszerint az elítélt a hozzátartozóival, valamint az általa megjelölt és a bv. intézet által engedélyezett személyekkel levelezhet, a levelek gyakorisága és terjedelme nem korlátozott.
- [57] Az indítványozó beadványában hivatkozott a normahierarchia megsértésére annak okán, hogy – álláspontja alapján – egy rendelettel került sor a törvényi szabályozás megváltoztatására.
- [58] Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálybalépése után is fenntartotta korábbi értelmezését, mely szerint a jogbiztonság önmagában nem alapjog, így a B) cikk (1) bekezdésének a sérelmére alkotmányjogi panaszt csak kivételes esetben – a visszaható hatályú jogalkotás tilalma és a felkészülési idő hiánya esetén lehet alapítani [lásd például: 3268/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [14]–[17]; 3323/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [9]].
- [59] Erre figyelemmel az indítványozó a normahierarchia megsértésére panaszában nem hivatkozhat.
- [60] Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy az Alaptörvény 15. cikk (4) bekezdése a normahierarchia részeként írja elő azt, hogy a Kormány rendelete törvénnyel nem lehet ellentétes. Az Alaptörvény juttatja kifejezésre a hierarchikus rendet, a jogszabályok egymáshoz és az Alaptörvényhez való viszonyát. Az előbb hivatkozott bekezdés kifejezetten azt biztosítja, hogy az Országgyűlés által megalkotott törvény tartalmát a Kormány rendeleti formát öltő döntése ne ronthassa le. „Az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata szerint a jogállamiság [B) cikk (1) bekezdés] alkotmányos alapját jelentő jogbiztonság elvének egyik garanciája a jogforrási hierarchia érvényesülése. A jogforrási hierarchia azt jelenti, hogy az alacsonyabb szintű jogszabály tartalma nem lehet ellentétes magasabb szintű jogszabály rendelkezéseivel” [3132/2013. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [42]; 3152/2016. (VII. 22.) AB határozat, Indokolás [14]].
- [61] Ugyanakkor az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy a rendelet 97. § (1) bekezdése összhangban áll a Bv. tv. szerinti szabályozással, azzal nem ellentétes, a törvényi szabályozás változatlan maradt és továbbra is irányadó. A jogalkotó csupán a részletszabályokat módosította, amelyek korábban is rendeleti szinten voltak szabályozva, így a normahierarchia megsértése nem merült fel.
- [62] Ahogy az igazságügyi miniszter *amicus curiae* beadványában is utalt rá, a 2021. január 1. napjától hatályos, támadott (a levelezés részletszabályait is tartalmazó) rendelet szövegezése úgy módosult, hogy kikerült a levél formája alól a nyomtatvány, amely például lehet: könyv, katalógus, újság, folyóirat. A korábbi szövegezés szerinti „levelezőlap, a képes levelezőlap és a nyomtatvány is (például: könyv, katalógus, újság, folyóirat)” szövegrész helyébe a „levelezőlap és a képes levelezőlap” szövegrész lépett. Ennek értelmében levélformában ilyen

jellegű dokumentumok már nem küldhetők a fogvatartottak részére. Ehhez a havi egy alkalommal történő csomagküldés lehetőségét kell igénybe venniük, miután a támadott rendelkezés utáni második bekezdés meghatározza, hogy az eltérő tartalommal érkező levélküldemény csomagnak minősül, amelyre eltérő szabályok vonatkoznak.

- [63] Megállapítható, hogy a korábbi szabályozáshoz képest a módosított verzió valóban beszűkíti a levélben küldhető küldemények lehetséges formáit és olyan opcionális lehetőségeket von el a fogvatartottaktól, amelyet korábban szabadabban gyakorolhattak.
- [64] Fontos ugyanakkor kitérni arra, hogy a módosított részletszabályozás nagyobb hasonlóságot mutat a postai szolgáltatásokról szóló 2012. évi CLIX. törvény általános rendelkezései között található értelmező rendelkezés 24. pontja szerinti rendelkezéssel, amely alapján a „levélküldemény: az a postai küldemény, amely írásos formában megjelenített, vagy fizikai adathordozón rögzített egyedi vagy személyes jellegű közlést, adatot vagy információt tartalmaz.” Ez a meghatározás összhangban áll a törvény indokolása szerint az európai és nemzetközi irányművekkel.
- [65] 3.2. A jogalkotói indokolás utal a módosított részletszabályozás kapcsán annak céljára és egyértelmű szükségességére is.
- [66] A rendelet indokolása többek között arra hivatkozik, hogy a módosításra és így a szabályozás „szigorítására” azért volt szükség, mert a bv. intézetekben megszorodott a pszichoaktív anyagokat tartalmazó tudatmódosító szerekkel való visszaélés, amely legtöbbször a levélküldeményben lévő papírok, illetve papír formájú nyomtatványok, könyvek lapjainak a szerrel történő átítatásával történt, így juttatva el ezeket a szereket a fogvatartottakhoz. A Büntetés-Végrehajtás Országos Parancsnoka az Alkotmánybíróság megkeresésére ezzel kapcsolatosan kifejtette és megerősítette, hogy az utóbbi években a bv. intézetekben a kábítószergyanús anyagok fajtái és azok jellege megváltozott és átstrukturálódott, a kialakult igények, a kereslet valamint a kínálat szerint. Megjelentek olcsóbb, ugyanakkor a terjesztőknek nagy profittal járó olyan pszichoaktív anyagok, amelyek kis mennyiségben is kiváltják a kívánt hatást. Ezen anyagokat igen könnyen el lehet rejteni és be lehet juttatni a bv. intézetekbe többek között ruházati anyagok, dohánytermékek és papírlapok átítatásával, amelyet postai úton juttatnak a fogvatartottakhoz. Ennek ellenőrzését a Bv. tv. 174. § (3)–(4) bekezdése írja elő, amelynek célja – a jogszabály alapján – a fogvatartás biztonságának fenntartása, valamint az ezt esetlegesen sértő vagy veszélyeztető cselekmények megelőzése.
- [67] A BVOP tájékoztatása alapján a rendelet módosításával a részletezett kábító hatású anyagok levél küldeményben a bv. intézetekbe történő eljutása jelentős mértékben csökkent, ezáltal a jogalkotói akarat megfelelően érvényesül a szabályozás szigorításával.
- [68] A jogalkotói célok és indokolás alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a korlátozás szükségessége igazolható.
- [69] 4. Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése értelmében ugyanakkor a korlátozás szükségességének az igazolásán túl az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kellett a jogkorlátozás arányosságát is, vagyis azt, hogy a választott jogalkotói megoldás által okozott korlátozás súlya összhangban áll-e a korlátozással elérni kívánt cél fontosságával. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság a továbbiakban a szabályozás arányosságának a vizsgálatát végezte el.
- [70] Úgy ítélte meg az Alkotmánybíróság, hogy a pszichoaktív szerek terjedésével szembeni hatékony fellépés, és a fogvatartottak testi épsége és egészsége – végső soron az élet – védelmének az igénye kellően alátámasztja a korlátozás arányosságát. Az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján az emberi élethez való jog korlátozhatatlan és mindenek felett álló védelmet élvező alapjog. Az állam intézményvédelmi kötelezettségének is alappillért képezi ezen jog védelme, ezért a támadott jogszabályi rendelkezés által megvalósított korlátozás nem aránytalan, annak szabályozásakor a jogalkotó eleget tett a szükséges és arányos korlátozás követelményének. Fontos megjegyezni továbbá, hogy az Emberi Jogok Európai Egyezményének 8. cikke deklarálja a magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jogot, konkrétan a lakhatás és a levelezés tiszteletben tartását, ugyanakkor az Egyezmény leírja azt is, hogy a hatóság bizonyos esetekben ezekbe beleavatkozhat, ha például bűncselekmény megelőzése érdekében vagy a közegészség védelme érdekében szükséges, ahogy az jelen szabályozás kapcsán is felmerül. A Bv. tv. már a preambulumban rögzíti, hogy az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogainak védelme, kiemelten az elítéltek és az egyéb jogcímen fogvatartottak emberi méltóságának a tiszteletben tartása érdekében, a kínzás, kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód tilalmának és az egyenlő bánásmód követelményének érvényesülése céljának szem előtt tartásával lett megalkotva a törvény.

Ez a szellemiség, a fogvatartottak életének védelme az egész törvényt és a vonatkozó részletszabályozás egészét áthatja.

- [71] Ezzel kapcsolatosan az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy az utóbbi években az új pszichoaktív szerek megjelenésével és azok a bv. intézetekbe történő – a korábbiakban említett leegyszerűsödött – bejuttatásával a fogvatartottak nem csak önmagukra és saját életükre, valamint testi épségükre jelentenek valós veszélyt, hanem más fogvatartottakra, illetve a bv. intézetekben dolgozóakra egyaránt. Továbbá ezen új pszichoaktív és kábító hatású anyagok összetétele is folyamatosan változik, azok hatása és mellékhatásai ismeretlenek, kiszámíthatatlanok és esetről esetre változhatnak, amely szintén az állam fokozottabb intézményvédelmi kötelezettségének érvényesítését teszi szükségessé.
- [72] 5. Az Alkotmánybíróság megjegyzi továbbá, hogy az indítványozó által sérelmesnek vélt hatékony védelemhez való jog a Bv. tv. adta keretek között több módon is biztosítva van (és volt is) a fogvatartottak számára, azokat a támadott rendelkezés nem befolyásolja. Az indítványozó hivatkozott arra beadványában, hogy a bv. intézetekben „egy-két kivételtől eltekintve” nincsenek könyvtárak, és amennyiben mégis, ott jogszabályok egyáltalán nem állnak rendelkezésre, és ezeket a jogszabályokat a bv. intézet boltjaiban sem tudja megvásárolni. Az Alkotmánybíróság ezzel kapcsolatosan rámutat arra, hogy a fogvatartottak részére a bv. intézetek könyvtáraiban, az ott lévő számítógépeken elektronikus formában térítésmentesen rendelkezésre állnak a jogszabályok, hatályos formában. A BVOP tájékoztatása alapján a Szegedi Fegyház és Börtön (ahol az indítványozó fogvatartott) mindhárom objektumában biztosított a fogvatartottak hatályos jogszabályokhoz való hozzáférése (ezt a központi előfizetésű Ügyvéd Jogtár adatbázisa teszi lehetővé), amely használatát kérelmi lapon igényelhetik. Ezen jogszabályokat a fogvatartottak a letéti pénzük terhére kinyomtatathatják, illetve fénymásolthathatják, továbbá a kívánt joganyagot postai úton is megrendelhetik a forgalmazótól.
- [73] A Bv. tv. a hatékony védelem jogára és a képviselő szabályaira vonatkozó alapvető rendelkezései között a 11. § (1) és (2) bekezdésében szabályozza, hogy a fogvatartottat büntetés-végrehajtási ügyben megilleti a védelemhez való jog, és védőjével a bv. intézet által előírt szabályok keretein belül, ugyanakkor ellenőrzésétől mentesen kommunikálhat, érintkezhet személyesen és tarthatja a kapcsolatot. Ugyanezen paragrafus (6) bekezdése alapján a fogvatartott a védővel mind írásban, mind szóban a látogatás során személyesen érintkezhet, a bv. intézet szabályainak betartása és ellenőrzés mellett. Emellett a Bv. tv. 174. § (4) bekezdése szerint az elítéltek a hatóságokkal, valamint a különböző nemzetközi szervezetekkel történő kapcsolattartása nem ellenőrizhető. A levelek mennyisége és terjedelme továbbá nincs korlátozva, valamint a védő a jogszabályokat nyomtatott formában is beküldheti hivatalos küldemény formájában.
- [74] Mindebből jól látszik, hogy a fogvatartottaknak védővel és védő nélkül egyaránt, önállóan is lehetőségük van a különböző, hatályos joganyagokhoz való hozzáféréshez, azok megismeréséhez és felhasználásához több módon is. Jogvédő szervezetekkel, és hatóságokkal történő levelezés továbbra is megengedett, az indítványozó által felvetett probléma, miszerint beadványait nem tudja kellőképpen megalapozni a joganyagokhoz való hozzáférése okán – a fentebb kifejtettekre tekintettel – nem állja meg a helyét.
- [75] 6. Mindezzel összefüggésben megállapítható tehát a támadott rendelkezés vizsgálata alapján, hogy a fogvatartottak alapjoggyakorlása továbbra is teljeskörűen biztosított és a szabályozás által előidézett korlátozás az Alaptörvényből, valamint a vonatkozó jogszabályokból a jogalkotói céllal összhangban levezethető. A támadott rendelet ugyan szűkíti a levélküldemény formájába beletartozó küldeményeket, de ahogy fentebb kifejtésre került, a fogvatartottaknak számos egyéb lehetőségük is van a sérelmezett alapjog gyakorlására. A rendelet megváltoztatásával előidézett korlátozás tehát alkotmányosan igazolható és nem éri el az alaptörvény-ellenesség szintjét.
- [76] Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt elutasította.

Budapest, 2022. június 28.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Handó Tünde s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Juhász Imre
alkotmánybíró helyett

Dr. Juhász Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Márki Zoltán s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Pokol Béla
alkotmánybíró helyett

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Szalay Péter
alkotmánybíró helyett

Dr. Szívós Mária s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [77] A határozat rendelkező részével egyet tudtam érteni. Úgy vélem azonban, hogy az indítvány elutasítása nem a megfelelő alapjog vizsgálatán alapul. Eltérő álláspontomat ezért párhuzamos indokolásban foglaltam össze.
- [78] 1. Véleményem szerint – az Alkotmánybíróság gyakorlatából is következően – az indítványozó Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes hatósági eljáráshoz való jogának, XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes bírósági eljárás részjogosítványaként a fegyveregyenlőség követelményének, valamint XXVIII. cikk (3) bekezdésében foglalt hatékony védelemhez való jogának az állított sérelme abban az esetben indokolta volna érdemi alkotmánybíróági vizsgálat lefolytatását, ha arra az indítványozó valamely konkrét hatósági eljárás vagy büntetőeljárás kapcsán hivatkozott volna. Ezen alapjogok ugyanis kifejezetten eljárási jellegűek, így a sérelmük lehetősége valamely kapcsolódó eljárásban, azzal összefüggésben állhat fenn. Úgy vélem továbbá, hogy ilyen eljárás hiányában az indítványozónak az – Abtv. 26. § (2) bekezdésére alapított alkotmányjogi panaszok esetén megkövetelt személyes, közvetlen és aktuális – érintettsége sem áll fenn.
- [79] Emellett említést érdemel, hogy ezen eljárási alapjogok helyzete sajátos az Abtv. 26. § (2) bekezdésére alapított alkotmánybíróági eljárásokban, így a jelen ügyben is. Ha ugyanis folyik vagy folyt olyan bírósági eljárás, amely bírósági döntéssel zárul, nem teljesülhet az Abtv. 26. § (2) bekezdésének azon feltétele, hogy a sérelem közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be. Ilyenkor az Abtv. 27. §-ára alapított és a bírósági határozattal szemben előterjeszthető panasznak van helye.
- [80] A konkrét esetben a határozat nem vizsgálta, hogy ténylegesen folyt vagy folyik-e olyan eljárás, amelyben az indítványozót védelemhez való joga gyakorlásában korlátozták. Ennek ellenére végezte el a védelemhez való jog sérelmének érdemi vizsgálatát. Nem számolt továbbá a határozat azzal sem, hogy ha ilyen eljárás folyt vagy folyik, az eljárást lezáró határozattal szemben lenne helye az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasz-
nak. Az indokolás ezen hiányosságai okán a konkrét esetben nem tartottam megalapozottnak a védelemhez való jog korlátozásának érdemi alkotmányossági vizsgálatát.
- [81] 2. A védelemhez való alapjog korlátozásának a határozatban lefolytatott vizsgálatával a fentiekén túl az indokolás alábbi érvei miatt sem értettem egyet.
- [82] A határozat gondolatmenetével ellentétben nem látom az alkotmányos összefüggést a pszichoaktív szerek terjedésével szembeni hatékony fellépés jegyében megalkotott szabályozással előidézett korlátozás, valamint a fogvatartottak emberi élethez való joga között. Az arányosság vizsgálatát ezért aggályosnak tartom, különösen úgy, hogy a védelemhez való jog szempontjairól az indokolás itt említést sem tesz.

- [83] Kétségeim vannak továbbá, hogy a határozat egyes megállapításai összhangban állnának a tisztességes eljárás-hoz való jog és a védelemhez való jog – Alkotmánybíróság gyakorlatában több évtized alatt formálódott – alkotmányos tartalmával. A védelemhez való jog a határozat indokolásának IV/1. pontjában (Indokolás [32] és köv.) foglaltakkal ellentétben nem a tisztességes eljáráshoz való jog részjogosítványa. Azt a védelemhez való jog alkotmányos tartalmát összefoglaló – és a határozat által is felhívott – 8/2013. (III. 1.) AB határozat sem tekintette annak. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában továbbá a védelemhez való jog egységes alapjog, és – szemben a határozat indokolásának IV/1.2. pontjában (Indokolás [37] és köv.) tett megállapítással – alapjogként nem foglal magában több részjogosítványt, még akkor sem, ha több törvényi szintű jog tölti ki tartalommal.
- [84] 3. Nem tartom az Alkotmánybíróság gyakorlatával összhangban állónak és ezért szintén nem tudok egyetérteni az indokolás azon megállapításával, amely szerint az indítványozónak a normahierarchia megsértésére való hivatkozása az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése körében értékelhető. Így nem tudtam elfogadni a határozat azon következtetését sem, hogy mivel a jogbiztonság önmagában nem alapjog, így „az indítványozó a normahierarchia megsértésére panaszában nem hivatkozhat” (Indokolás [59]). Ez ugyanis azt jelentené, hogy alkotmányjogi panaszban a szabályozási szint kérdése nem kifogásolható.
- [85] Az Alkotmánybíróság a szabályozási szint kérdésével már számos alkalommal foglalkozott. Korábbi határozataiban rámutatott arra, hogy az államnak az alapjogok biztosítására vonatkozó kötelezettségéből magától értetődően következik, hogy az alapvető jogokat csak a mindenkori alkotmányban megengedett módon korlátozhatja [27/2002. (VI. 28.) AB határozat, ABH 2002, 146]. Erre vonatkozóan az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének első mondata az irányadó, amely szerint „[a]z alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg” [30/2013. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [28]].
- [86] Minderre tekintettel hangsúlyozni szeretném: az indítványozónak a normahierarchia megsértésére vonatkozó kifogásai – a konkrét ügyben, valamint alkotmányjogi panasz indítványok esetében általánosan – az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésén alapuló vizsgálat lefolytatását teszik szükségessé az Alkotmánybíróság eljárásában.
- [87] 4. A fentiekkel szemben lehetőséget láttam volna az indítványban is felhívott és – nézőpontom szerint a határozott kérelem követelményeinek megfelelően – indokolt művelődéshez való alapjog megsértésének vizsgálatára. Ezen alapjogot érintően meglátásom szerint megállapítható az indítványozó érintettsége, és teljesülnek az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz eljárás feltételei is. A rendelet szövegének indítványozó által kifogásolt módosítása pedig azzal, hogy az „és a nyomtatvány is (például: könyv, katalógus, újság, folyóirat)” szövegrészt kiemelte a levél fogalmának a meghatározásából, leginkább a művelődéshez való jog alkotmányos tartalmához kapcsolódik. Ezért az indítványozó által előadott sérelmek köréből a művelődéshez való jog érdemi alkotmányossági vizsgálatát és annak eredményeként az indítvány elutasítását támogatni tudtam volna.

Budapest, 2022. június 28.

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [88] A határozat rendelkező részét az indokolásba foglaltaktól eltérő indokok mentén támogattam.
- [89] Az ügy kapcsán elfoglalt álláspontom kialakítása során az alapvető jogok szabályozásának az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésébe foglalt formai követelményéből indultam ki, amely szerint „[a]z alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg”.
- [90] Az Alkotmánybíróság ezzel kapcsolatban számos alkalommal megállapította, hogy „az alapjogokkal való nem mindenfajta összefüggés követeli meg a törvényi szintű szabályozást. Valamely alapjog tartalmának meghatározása és lényeges garanciáinak megállapítása csakis törvényben történhet, törvény kell továbbá az alapjog közvetlen és jelentős korlátozásához is. Az alkotmányos jogokkal ugyancsak kapcsolatban álló, de azokat csupán távolról, közvetetten érintő, technikai és nem korlátozó jellegű szabályok rendeleti formában történő kiadása önmagában nem minősül alaptörvény-ellenesnek. Ebből az is következik, hogy mindig csak a konkrét szabályozásról állapítható meg, hogy – az alapjoggal való kapcsolata intenzitásától függően – törvénybe kell-e foglalni vagy sem” [30/2021. (XII. 1.) AB határozat, Indokolás [21]; lásd még: 3114/2022. (III. 23.) AB határozat,

Indokolás [65]; 4/2021. (I. 22.) AB határozat, Indokolás [70]; 23/2016. (XII. 12.) AB határozat, Indokolás [168]; 3114/2016. (VI. 10.) AB határozat, Indokolás [54]; 30/2013. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [27]–[36]; 30/2012. (VI. 27.) AB határozat, Indokolás [25]].

- [91] A fentiek szerint az alapvető jogoknak nem minden aspektusát kell törvényben szabályozni, de az alapjog-korlátozás törvényi szintjének a követelménye – az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése és az Alkotmánybíróság idézett állandó gyakorlata alapján is – evidencia. Ebből az következik, hogy az alapjoggal távoli, azt csupán közvetetten érintő, részletkérdéseket rendező rendeleti szabály elleni indítványt nem azért kell elutasítani, mert megfelel az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti szükségességi-arányossági tesztnek, hanem azért, mert nem érinti az indítványban sérelmezett alapjog lényegét, annak garanciális szabályait.
- [92] Ennek megfelelően úgy vélem, jelen ügyben az indítvány elutasítását arra kellett volna alapítani, hogy a támadott rendelet csupán technikai és nem korlátozó jellegű részletszabályokat állapít meg.

Budapest, 2022. június 28.

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [93] A határozatot támogatom, azonban az alábbi eltérő indokolással.
- [94] 1. Elfogadva, hogy a védelemhez való jog nem szorítkozik a büntető eljárás időszakára, hanem annak a büntetésvégrehajtás időtartama alatt is végig érvényesülnie kell, álláspontom szerint a jelen esetben az előbbieken ellenére e jog tekintetében az érintettség nem állapítható meg. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése ugyanis a bírói döntés (eljárás) hiányában akkor teszi lehetővé a jogszabály felülvizsgálatára irányuló alkotmányjogi panasz igénybevetését, ha az indítványozóként fellépőt a sérteni vélt Alaptörvényben biztosított joga tekintetében közvetlenül és aktuálisan érinti a jogszabály. Ilyen körülményre az Alaptörvény XXVIII. cikke (3) bekezdését illetően az indítványozó nem hivatkozott; önmagában a szabadságelvonás ténye az említett alapjog viszonylatában az érintettséget nézetem szerint – büntetőeljárás vagy azon túl aktuális, a védelemhez való jog gyakorlását igénylő konkrét szándék, illetve történés hiányában – nem alapozza meg. Ezen túlmenően megjegyzem, hogy bár a levélküldés elítéltekre vonatkozó szabályozása megváltozott ugyan a módosítás révén, de ez nem érinti a védelemhez való jog gyakorlásának lehetőségét, mivel álláspontom szerint a hatékony védelem a kapcsolattartás meghagyott formái mellett is biztosított.
- [95] 2. A művelődéshez való jog kivételével egyetértek a határozat indokolásának azon részével, amely az indítványozó által hivatkozott további alapjogsértések tekintetében indokolás hiányát állapítja meg. A jelen esetben ugyanakkor a művelődéshez való jog korlátozását is alaptörvénytörvénynek tartom, mivel a Bv. tv. 172. § (2) bekezdése a büntetésvégrehajtási intézet rendje és a fogvatartás biztonsága érdekében, vagy egészségügyi okból a kapcsolattartás korlátozásának lehetővé tételével absztrakt értelemben több alapjog korlátozását – köztük a művelődéshez való jog korlátozását is – megvalósítja. A büntetésvégrehajtási intézet rendjét olyan követelménynek és egyben alkotmányos értéknek tartom, melyre tekintettel – többek között – a művelődéshez való jog jelen esetben megvalósult korlátozását, mint szükséges és arányos korlátozást az Alaptörvény I. cikke (3) bekezdésével összhangban állónak ítélem. Nézetem szerint – a határozat indokolásától eltérően – alapvetően a büntetésvégrehajtás rendjének védelme érdekében indokolt és szükséges a Bv. tv. 172. § (2) bekezdésében foglalt – alapjogokat érintő – korlátozás intézményesítése.

Budapest, 2022. június 28.

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/150/2021.