



## IGAZSÁGÜGYI MINISZTER

Iktatószám: XX-AJFO/109/2021 /6  
Hivatkozási szám: IV/00150/2021.

**Dr. Sulyok Tamás úr,  
az Alkotmánybíróság elnöke**

**Dr. Bitskey Botond úr,  
az Alkotmánybíróság főtitkára  
részére**

**Alkotmánybíróság**  
Budapest  
Donáti u. 35-45.  
1015

**Tárgy:** a IV/150/2021. számon érkezett indítvánnyal kapcsolatos jogi vélemény

***Tisztelt Elnök Úr! Tisztelt Főtitkár Úr!***

A tárgybeli ügyben az indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján benyújtott alkotmányjogi panaszában 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: IM rendelet) 97. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól.

Az indítvánnyal összefüggésben jogi véleményemről az Abtv. 57. § (1b) bekezdésére tekintettel az alábbiak szerint tájékoztatom.

Mindenekelőtt kiemelendő, hogy az IM rendelet indítvány által támadott rendelkezésének módosítására elsősorban a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnokságának a javaslatára, kifejezetten biztonsági szempontok érvényesítése céljából került sor, ezért az Igazságügyi Minisztérium megkereste a Belügyminisztériumot az indítványban foglalt felvetések teljes körű megválaszolása érdekében.

## I. Az indítványban támadott jogszabályi rendelkezéssel kapcsolatos szakmai álláspont

Az egyes büntetőjogi és igazságügyi tárgyú igazságügyi miniszteri rendeletek módosításáról szóló 20/2020. (XII. 30.) IM rendelet 104. § 12. pontja az IM rendelet 97. § (1) bekezdését a következőképpen módosította: „*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*”. A 2021. január 1-jével hatályba lépő új szabály értelmében a korábbiaktól eltérően nem kezelhető levélként a nyomtatvány (így például a könyv, katalógus, újság, folyóirat). Az indítvány szerint az, hogy a módosítás miatt csak havi egy alkalommal, csomagküldemény formájában juthatnak hozzá a fogvatartottak azon nyomtatványokhoz, amelyekhez korábban lényegesen gyakrabban, levélküldemény keretében hozzáférhettek, több alapvető jogukat (pl. vallásgyakorláshoz, művelődéshez, jogorvoslat gyakorlásához való jog) is sérti. Ezzel összefüggésben kiemelendő, hogy az Alkotmánybíróságnak az eljárása során elsődlegesen azt kell megvizsgálnia, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel-e az Abtv.-ben előírt feltételeknek. Az alkotmányjogi panaszra vonatkozó tartalmi követelményeket az Abtv. 52.§-a rögzíti. Álláspontom szerint azonban az Alaptörvény VII. cikk (1) bekezdés, a IX. cikk (1) és (2) bekezdés, a XI. cikk (1) bekezdés, a XXIV. cikk (1) bekezdés, valamint a XXVIII. cikk (3) bekezdés tekintetében az indítványozó nem fejtett ki alkotmányjogilag releváns indokolást, így ezek vonatkozásában nem teljesítette az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontjában foglalt feltételt.

Az elmúlt években folyamatosan felerősödött a pszichoaktív szert tartalmazó tudatmódosító szerek terjesztése, amelynek a büntetés-végrehajtási intézetek is célpontjaivá váltak. A büntetés-végrehajtási szervek személyi állományának megtévesztésével a tudatmódosító szerek elsősorban levélpostai küldeményként – ideértve a folyóirat vagy más újság levélpostai küldeményt is –, másrészt az elítélt részére negyedévente beküldhető, úgynevezett ruházati csomag útján érkeztek be, azok átítatásával. A tudatmódosító szereknek a fogvatartást foganatosító intézetekbe történő bejuttatása több szempontból is komoly kockázati tényező. Egyrészt e szerek használata súlyosan veszélyezteti az elítéltek testi épségét, egészségi állapotukat, befolyásolja a munkához, a rehabilitációhoz való hozzáállásukat, továbbá hátrányosan hat az elítéltek kezelhetőségére és együttműködési készségére is. Másrészt a kábítószeres, az új pszichoaktív anyagok és más pszichoaktív szerek nemcsak az azt fogyasztóra, de a többi elítéltre is negatív hatással vannak. Az ilyen típusú tudatmódosítók fogyasztása (az általuk kiváltott nagyobb fokú agresszió révén) és intézetben belüli terjesztése, kereskedelme (a rabok közötti rivalizálás, alá-fölérendeltségi rendszer, függőségi viszony erősödése révén) ugyanis gyakran összefügg testi sértésekkel és egyéb, a büntetés-végrehajtás falai között végbemenő bűncselekményekkel. Ilyen módon ezen illegális szerek büntetés-végrehajtási intézetbe való bejutásának megakadályozása nem csak az elítéltek életének, testi épségének, egészségi állapotának védelme érdekében kiemelten fontos, hanem a fogvatartás rendjének és biztonságának fenntartása, valamint a rendkívüli események megelőzése céljából is.

A büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. törvény (a továbbiakban: Bv. tv.) 174. § (3) bekezdése meghatározza a levelezés biztonsági ellenőrzésének célját, amelynek középpontjában a

biztonságot sértő vagy veszélyeztető cselekmények megelőzése áll, tehát a prevencióra helyezi a hangsúlyt. E törvényi szintű rendelkezés teremti meg az alapját annak, hogy a Bv. tv. 174. § (4) bekezdésében megjelölt nemzeti, valamint nemzetközi szervezetekkel, hatóságokkal, illetve a védővel történő levelezésen kívül a többi levél a büntetés-végrehajtási intézet által tartalmilag ellenőrizhető legyen. Az ellenőrzés lehet rendszeres, illetve történhet szűrőpróbaszerűen. A felbontás során a cél annak megállapítása, hogy a levélküldemény nem tartalmaz-e biztonságra veszélyes tárgyat, adatot vagy információt. Ha a tartalmi ellenőrzés – ami történhet technikai, vegyi eszköz vagy szolgálati kutya alkalmazásával – a tárgy-, adat- vagy információbiztonságra veszélyes voltát állapítja meg, akkor a levél nem kézbesíthető, illetőleg nem továbbítható [Bv. tv. 174. § (5) bekezdése].

A Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága a fenti rendelkezések értelmében, a büntetés-végrehajtási szerveknél feltárt potenciálisan negatív jelenségekre reagálva biztosította – kizárólag azokban az esetekben, amikor olyan alapos gyanú merül fel, miszerint az elítélt részére érkezett levélpostai küldemény vagy csomag pszichoaktív szert tartalmazhat – a levelek fénymásolt változatban történő kézbesítését és a csomagban érkezett ruházat mosással történő fertőtlenítését, ezzel meggátolva a tudatmódosító anyagok címzett részére történő átadását. Ezekben az esetekben a gyanús anyagokat (visszatartott eredeti levelet, ruházatot) a büntetés-végrehajtási szervek az illetékes nyomozóhatóságnak küldték meg további vizsgálatra, amelynek eredményétől függően került sor további intézkedések megtételére.

A tapasztalatok azt mutatták, hogy önmagában a kézzel írt levelek, levelezőlapok és képes levelezőlapok, fényképek, rajzok részletes átvizsgálása, fénymásolása is rendkívül időigényes folyamat, amely a büntetés-végrehajtás szervezetének forrásait nagymértékben igénybe veszi. A könyvek, katalógusok, újságok, folyóiratok fénymásolása – a magas oldalszámok miatt – viszont már olyan többletterhet jelentett mind a büntetés-végrehajtási szervezet állománya, mind a rendelkezésre álló anyagi forrásokra tekintettel, hogy az a továbbiakban nem tűnt fenntartható megoldásnak. Figyelemmel arra, hogy az ilyen típusú írott anyagok, mint például egy levél, veszélyforrást jelenthetnek az illegális szerek büntetés végrehajtási intézetbe történő bejuttatása szempontjából, így szükséges volt jogszabályi szinten is módosítani a levélküldemények fogadásának korábbi rendszerét.

Az IM rendelet 97. § (1) bekezdésének módosítása révén ezért 2021. január 1-jétől kezdődően levélként nyomtatvány (így például a könyv, katalógus, újság, folyóirat) nem küldhető be a fogvatartott részére. Ez ugyanakkor nem jelenti azt, hogy a fogvatartottak számára az ismeretterjesztő, szórakoztatást szolgáló, vagy éppen a vallási, jogorvoslati, vagy egyéb joguk gyakorlását elősegítő könyvekhez, folyóiratokhoz, újságokhoz, illetve joganyagokhoz való hozzájutás más – biztonságos, a visszaéléseket megfelelően kiszűrő – formái ne lennének továbbra is biztosítottak (a II. pontban részletesen kifejtésre kerül).

**II. A fogvatartottakat megillető lelkiismereti és vallásgyakorláshoz, művelődéshez, illetve jogorvoslati jog gyakorlásához szükséges könyvek, újságok, kiadmányok beszerzésének, megismerésének az IM rendelet módosítását követően biztosított egyéb lehetőségei**

II. 1. A fogvatartottak alapjogaira, illetve az alapjogainak korlátozására vonatkozó általános szabályok

A Bv.tv. 9.§-a rögzíti, hogy az elítélt és az egyéb jogcímen fogvatartott az Alaptörvényben meghatározott alapvető jogait, valamint egyéb jogait és kötelezettségeit – a törvényben meghatározott korlátozásokkal vagy tilalmakkal – a büntetés-végrehajtás rendjével összhangban gyakorolja. A fogvatartottak jogai és kötelességei a jogerős ítéletben kiszabott büntetéshez, a végrehajtásra vonatkozó jogszabályi rendelkezésekhez, valamint a büntetés és büntetés-végrehajtás céljához igazodnak.

A fogvatartott a szabadságvesztés végrehajtása alatt elveszíti a személyi szabadságát, köteles eltérni a végrehajtás tényéből eredően egyes alapvető jogainak és a jogszabályok által biztosított egyéb jogosultságainak szünetelését, korlátozását, módosulását.

A büntetés végrehajtása alatt az alapvető jogok egy része módosul a Bv.tv. alapján korlátozások mentén gyakorolható.<sup>1</sup> Ez azt jelenti, hogy e jogok ugyan tovább élnek a végrehajtás alatt, azonban nem változatlan formában. A büntetés végrehajtás alatt korlátozható jogok csoportjába tartozik, a művelődéshez való jog, a tanulás szabadsága, a véleménynyilvánítás szabadsága, valamint a lelkiismereti és vallásszabadság is.

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. Alaptörvény-ellenes tehát a korlátozás, ha nem elkerülhetetlen, vagyis ha kényszerítő ok nélkül történik, továbbá, ha a korlátozás súlya a korlátozással elérni kívánt célhoz képest aránytalan {32/2015. (XI. 19.) AB határozat, Indokolás [101] pontja}. Elsődlegesen tehát annak a vizsgálata indokolt, hogy a szabályozással összefüggésben van-e olyan alkotmányosan elfogadható cél, amely az alapjog-korlátozást igazolhatja, azaz, hogy az alapjog-korlátozás szükséges-e. A korlátozás „szükségessége két elemből áll: az alapjog korlátozásának alkotmányos célt kell követnie, és alkalmasnak kell lennie e cél elérésére” {3046/2016. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [42]}.

Míndezek fényében álláspontom szerint megállapítható, hogy – az I. pontban bemutatott – legitim célok, többek között a fogvatartás rendjének és biztonságának fenntartása, a fogvatartottak testi épségének, egészségének megóvása érdekében, az arányosságot és a szükségességet is szem előtt tartva került sor az IM rendelet levélküldeményeket szabályozó rendelkezésének módosítására.

II.2. A művelődéshez való jog

Az indítványozó a művelődéshez való jog sérelmét abban vélte felfedezni, hogy a kifogásolt rendelkezés kizárja annak lehetőségét, hogy újságot, nyomtatványt, könyvet levélben küldjenek részére. Álláspontja szerint a büntetés-végrehajtási intézetek egy-két kivételtől eltekintve nem rendelkeznek könyvtárral, a faliújságra kifüggesztett kölcsönözhető könyvek listája tankönyveket nem nagyon tartalmaz.

<sup>1</sup> Bv.tv. 119. §-a

A fogvatartottak művelődési jogainak biztosítása érdekében a büntetés-végrehajtási intézetek rendelkeznek könyvtárakkal<sup>2</sup>, amelyek könyvkészlete az egyes intézetek nagyságától függően elérheti akár a több ezres darabszámot is. A kellő méretű könyvállomány rendelkezésre bocsátásával kiszolgálhatók a fogvatartottak érdeklődési körének megfelelő olvasási igények. A könyvtári készlet folyamatos frissítésére és bővítésére nagy figyelmet fordítanak a büntetés-végrehajtási intézetek. A könyvtár használatát a büntetés-végrehajtási intézetekben könyvtár látogatási-rend szabályozza, általánosságban legalább heti rendszerességgel lehetővé téve azt.

Az IM rendelet 117. § (5) bekezdése szerint az alapfokú oktatásban résztvevők tanszereit, tankönyveit és az oktatás egyéb költségeit a büntetés-végrehajtási intézet vagy az elítélt oktatására, képzésére, a nevelési-oktatási intézménnyel szerződésben álló fél biztosítja, az egyéb oktatási formákban résztvevő elítélt számára a költségek biztosíthatók.

A fentiekben részletezett pontok fényében kijelenthető, hogy az indítványozó művelődéshez való jogának korlátozása nem merül fel, hiszen továbbra is élhet a büntető-végrehajtási intézetek által biztosított könyvtárak, valamint művelődési lehetőségek igénybevételével. A művelődéshez való jogának gyakorlásától az indítványozó nincs elzárva.

### II.3. A véleménynyilvánítás és a tájékozódás szabadsága

Az indítványozónak azon állítása, mely szerint a büntetés-végrehajtási intézetek boltjaiban újságokat nem lehet kapni, álláspontom szerint nem helytálló. A fogvatartottak tájékozódáshoz való joga biztosítása érdekében az újságok, folyóiratok megrendelésére a továbbiakban a büntetés-végrehajtási intézetekben működő boltokban, valamint a hozzátartozók által történő előfizetés megrendelése útján is van lehetőség. Az IM rendelet 117/A. § (1)-(2) bekezdése szerint a büntetés-végrehajtási intézet biztosítja, hogy az elítélt a szabad felhasználású letéti pénze terhére a büntetés-végrehajtási intézet területén működő személyes szükségletekre fordítható összeg levásárlására kijelölt üzlet kínálatából napilapra, hetilapra vagy folyóíratra előfizethessen. Az előfizetési lehetőség az elítélt kapcsolattartója részére is biztosított az ellenérték csomagküldés szabályai szerinti megfizetése mellett. Fontos kiemelni, hogy az előfizetés nem számítható be csomagküldeményként.

Megállapítható tehát, hogy a fogvatartottaknak a sajtótermékek megvásárlására, illetve megrendelésére továbbra is lehetőségük van.

### II. 4. A lelkiismereti és vallásszabadság

Az indítványozó Alaptörvény VII. cikk (1) bekezdés szerinti lelkiismeret és vallásszabadsággal kapcsolatban mindössze csak megemlíti, hogy joga van a vallása szabad megválasztásához, megváltoztatásához, továbbá, hogy joga van a vallása gyakorlásához, hitrendszere tanulmányozásához. Álláspontom szerint az IM rendelet támadott rendelkezésének módosítása a fogvatartottak lelkiismereti- és vallásszabadságát – az alábbiakban bemutatott indokok alapján – nem korlátozza.

Az Alaptörvény VII. cikk (1) bekezdése alapján *„[m]indenkinek 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*

<sup>2</sup> IM rendelet 127. § (1) bekezdés e) pont

*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.”*

Az Alkotmánybíróság szerint a vallásszabadság jogának egyéni és kollektív gyakorlása esetén az állam – mint általában a klasszikus szabadságjogok esetében – mindenekelőtt negatív magatartásra, tartózkodásra kötelezett, vagyis arra, hogy ne korlátozza az egyének jogát. Az állam semlegessége a vallásszabadsághoz való joggal kapcsolatban azonban nem tétlenséget jelent. Az államnak egyrészt a szabad kommunikációs folyamatot kell biztosítania; ez a kötelessége a gondolatszabadsághoz és szabad véleménynyilvánításhoz való jogból is adódik. Másrészt adott esetben gondoskodnia kell más alapvető jogok védelméről a vallásszabadsággal szemben is. Végül magára a vallásszabadság jogára vonatkozó pozitív szabályozásra is szükség lehet [35/2014. (XII. 18.) AB határozat, 27/2014. (VII. 23.) AB határozat].

A Bv.tv. 119. §-ának n) pontja alapján a szabadságvesztés végrehajtása alatt az elítélt lelkiismereti és vallásszabadsága a Bv. tv.-ben meghatározott korlátozásoknak megfelelően gyakorolható. A Bv.tv. 126. §-ának (1) bekezdése szerint a büntetés-végrehajtási intézetekben minden elítélt számára lehetővé kell tenni, hogy lelkiismereti és vallási meggyőződését szabadon megválassza vagy megváltoztassa, vallását gyakorolhassa. A (2) bekezdése szerint a büntetés-végrehajtási intézetben azt is lehetővé kell tenni, hogy az egyházi személy, a vallási tevékenységet végző szervezet vallásos szertartást hivatásszerűen végző tagja, az egyházi jogi személy vagy a vallási tevékenységet végző szervezet által megbízott más személy általi gondozásban részesülhessen.

A szabad lelkiismereti és vallásgyakorlás a büntetés-végrehajtási intézetekben működő börtönlelkészi szolgálat által biztosított. A börtönlelkészek a személyes lelki gondozáson túl az egyházak, vallási közösségek útján – a koronavírus-járvány időszak alatt online formában – a fogvatartottak vallásának megfelelő kiadványokat, szóróanyagokat igény szerint biztosítják, továbbá támogatást, kapaszkodót jelentenek a fogvatartottak lelki békéjének, stabilitásának biztosításához. Az IM rendelet 113. § (2) bekezdése értelmében pedig a büntetés-végrehajtási intézetben jogi személyiséggel rendelkező vallási közösség által fenntartott könyvtár is működhet, amelyet az elítélt térítésmentesen vehet igénybe.

## II. 5. A tisztességes eljáráshoz és a védelemhez való jog

Az indítványozó szerint az IM rendelet sérelmezett rendelkezése szűkíti a fogvatartottak korlátozott hozzáférését a jogszabályokhoz, jogi állásfoglalásokhoz, mely a folyamatban lévő eljárásaik tekintetében a védelemhez való jog és a tisztességes eljárásához való jog sérelmére is vezethet.

Ezzel összefüggésben azonban megjegyezhető, hogy a jogszabályok elérését a büntetés-végrehajtási intézetek CD jogtár rendelkezésre bocsátásával biztosítják, így a fogvatartottak a teljes hatályos joganyaghoz, valamint a kollégiumi állásfoglalásokhoz is hozzáférnek elektronikus úton. A CD jogtár használata egyéni kérelemre vehető igénybe, a büntetés-végrehajtási intézet házirendje alapján, amelynek gyakorisága nem korlátozott.

Fentiekre tekintettel álláspontom szerint az indítványban támadott jogszabályi rendelkezés tekintetében az alkotmányjogi panaszban szereplő érvek nem vetik fel az alaptörvény-ellenesség kételyét.

### III. Összegzés

Mindezekre tekintettel kijelenthető, hogy legitim célok (a fogvatartás rendjének és biztonságának fenntartása, a fogvatartottak testi épségének, egészségének megóvása) érdekében, az arányosságot és a szükségességet is szem előtt tartva került sor az IM rendelet levélküldeményeket szabályozó rendelkezésének módosítására. A korábbiaktól eltérően bizonyos nyomtatványok 2021. január 1-jétől levélként valóban nem küldhetők be a büntetés-végrehajtási intézetekbe, ugyanakkor a büntetés-végrehajtási intézetek továbbra is számos egyéb módot biztosítanak arra, hogy a fogvatartottak a szükséges könyvekhez, folyóiratokhoz, újságokhoz, jogszabályokhoz biztonságos forrásból hozzájuthassanak. Ennek alapján az indítványozó által állított jogsérelem bekövetkezte, a fogvatartottakat megillető alapvető jogosultságok gyakorlásának ellehetetlenítése álláspontom szerint nem állapítható meg.

A fentiekben bemutatott indokok alapján az IM rendelet indítványban támadott rendelkezései az indítványban szereplő okokból nem kifogásolhatók, azok megfelelő alkotmányos alapokon nyugszanak.

Kérem tájékoztatásom szíves elfogadását.

Budapest, 2021. május „ ”

Tisztelettel,

