

ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

NAIH nyilvántartási szám: 40689

Az alapvető jogok biztosának

JELENTÉSE

az AJBH 5138/2013. számú ügyben

Érintett szervek: Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium

2014.

Az alapvető jogok biztosának Jelentése

Az AJBH 5138/2013. ügyben

Az eljárás megindítása

A Magyar Helsinki Bizottság (a továbbiakban: MHB) társelnöke beadvánnyal fordult Hivatalomhoz, amelyben a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) 81. § (4) bekezdését, valamint a 90. § (2) bekezdését – azaz az ún. „három csapás” szabályokat – kifogásolta, mivel azok az MHB álláspontja szerint sértik a jogállamiság és a tisztességes eljáráshoz való jog alkotmányos elvét, továbbá a bírók szabad mérlegelési jogát, ezáltal a hatalommegosztás elvét is.

Figyelemmel arra, hogy mindezek alapján nem volt kizárható, hogy a Btk. kifogásolt rendelkezései több alkotmányos visszásságot is felvetnek, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) alapján a jogállamiság alkotmányos elvének, a tisztességes eljáráshoz való jog, valamint a hatalommegosztás elvének érvényesülése érdekében az ügyben átfogó vizsgálatot indítottam.

A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében megkerestem a közigazgatási és igazságügyi minisztert (a továbbiakban: miniszter). A minisztertől tájékoztatást és a rendelkezésére álló adatok információk megküldését kértem.

A megállapított tényállás

A beérkezett indítvány, valamint a miniszter által rendelkezésemre bocsátott iratok alapján a következő tényállást állapítottam meg.

a) A Btk. érintett rendelkezései

Mindenekelőtt fontos kiemelni, hogy e jelentés nem egy egyedi ügygel összefüggő visszásságok kivizsgálására, hanem a Btk. vonatkozó rendelkezéseinek áttekintésére irányul, ezért elsőként érdemes áttekinteni a vizsgált jogszabályi rendelkezéseket.

A „három csapás” néven ismert, amerikai egyesült államokbeli illetve szlovák minták alapján megalkotott szabály két helyen szerepel a Btk.-ban.

Egyrészt a 90. §-ban található a klasszikusnak nevezhető szabály, amelynek a lényege, hogy – abban az esetben, ha az adott bűncselekmény büntetési tétele felső határának a kétszerese meghaladja a 20 évet, vagy az adott bűncselekmény életfogytig tartó szabadságvesztéssel is büntethető – az elkövetővel szemben, akit korábban már kétszer elítéltek személy elleni erőszakos bűncselekmény miatt, a harmadik alkalommal életfogytig tartó szabadságvesztést kell kiszabni.

• Másrészt a Btk. 81. § (4) bekezdése kimondja, hogy ha a bűnhalmazatban levő bűncselekmények közül legalább három cselekmény személy elleni erőszakos bűncselekmény, akkor a büntetési tétel felső határa a kétszeresére emelkedik. Ha a büntetési tétel így felemelt felső határa a húsz évet meghaladná, vagy a bűnhalmazatban lévő bűncselekmények bármelyike életfogytig tartó szabadságvesztéssel is büntethető, az elkövetővel szemben életfogytig tartó szabadságvesztést kell kiszabni.

Érintett jogszabályi rendelkezések

A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény

81. § (4) bekezdés: „*Ha a bűnhalmazatban levő bűncselekmények közül legalább három különböző időpontokban elkövetett befejezett személy elleni erőszakos bűncselekmény, a (2) bekezdés szerinti büntetési tétel felső határa a kétszeresére emelkedik. Ha a büntetési tétel így felemelt felső határa a húsz évet meghaladná, vagy a bűnhalmazatban lévő bűncselekmények bármelyike életfogytig tartó szabadságvesztéssel is büntethető, az elkövetővel szemben életfogytig tartó szabadságvesztést kell kiszabni. Ha azonban e törvény Általános Része lehetővé teszi, a büntetés korlátlanul enyhíthető.*”

Korlátlan enyhíthetőség:

10. § (3) *A büntetést korlátlanul enyhíteni vagy mellőzni is lehet, ha a kísérletet alkalmatlan tárgyon, alkalmatlan eszközzel vagy alkalmatlan módon követik el.*

17. § (3) *A büntetést korlátlanul enyhíteni vagy mellőzni is lehet, ha a kísérletet alkalmatlan tárgyon, alkalmatlan eszközzel vagy alkalmatlan módon követik el.*

19. § (3) *A büntetést korlátlanul enyhíteni vagy mellőzni is lehet, ha a kísérletet alkalmatlan tárgyon, alkalmatlan eszközzel vagy alkalmatlan módon követik el.*

29. § (2) *A büntetés korlátlanul enyhíthető, ha az elkövető az (1) bekezdésben meghatározott bűncselekmények esetében az ötévi szabadságvesztésnél nem súlyosabban büntetendő büntett elkövetését a vádemelésig beismerte, és közvetítői eljárás keretében - vagy azt megelőzően, de a közvetítői eljárás keretében született megállapodásban jóváhagyva - a sértett által elfogadott módon és mértékben a bűncselekménnyel okozott sérelmet jóvátette. E rendelkezés akkor is irányadó, ha a bűnhalmazatban lévő bűncselekmények közül az élet, testi épség és az egészség elleni, az emberi szabadság elleni, az emberi méltóság és egyes alapvető jogok elleni, a közlekedési, a vagyon elleni vagy a szellemi tulajdonjog elleni bűncselekmény a meghatározó.*

90. § (3) *Az erőszakos többszörös visszaesővel szemben a büntetés b) - ha e törvény Általános Része lehetővé teszi - korlátlanul enyhíthető.)*

90. § (2) bekezdés: „*Az erőszakos többszörös visszaesővel szemben az erőszakos többszörös visszaesőkénti minősítést megalapozó, súlyosabban büntetendő személy elleni erőszakos bűncselekmény büntetési tételének felső határa szabadságvesztés esetén a kétszeresére emelkedik. Ha a büntetési tétel így felemelt felső határa a húsz évet meghaladná, vagy a törvény szerint a bűncselekmény életfogytig tartó szabadságvesztéssel is büntethető, az elkövetővel szemben életfogytig tartó szabadságvesztést kell kiszabni.*”

b) *A Magyar Helsinki Bizottság indítványa*

Az MHB társelnökének nyilvánosságra hozott indítványában kifejtett véleménye szerint a Btk. két kifogásolt rendelkezése – az Alkotmánybíróság gyakorlatának figyelembevételével – egyebek mellett sérti a bírók szabad mérlegelési jogát, ezáltal a hatalommegosztás elvét. Az MHB úgy véli ugyanis, hogy a Btk. kifogásolt rendelkezései nem felelnek meg az alkotmányos büntetőjog elveinek, mivel a törvényben meghatározott feltételek fennállása esetén kötelezővé teszik az életfogytig tartó szabadságvesztés kiszabását, elvonva ezáltal a bírótól az egyéniesítés lehetőségét. A kifogásolt rendelkezések a büntetési tételek közül automatikusan a legsúlyosabbat rendeik kiszabni a személyelleni erőszakos bűncselekményeket elkövetők esetén (ha a feltételek fennállnak), ezért az MHB szerint a cselekmények súlyával nem minden esetben lesz arányos az alkalmazni rendelt büntetés.

Az MHB beadványában ezzel összefüggésben azt is kiemelte, hogy minden olyan rendelkezés, ami kizárja a bírói mérlegelést, ellentétes lesz az alkotmányos büntetőjog alapvető elveivel.

A beadványban az MHB megjegyezte továbbá, hogy a támadott szabályok az Amerikai Egyesült Államok több tagállamában alkalmazott „three strikes” büntetőkonceptiót tévesen vették át – *amely egyúttal azonban szigorúbb is mint a magyar szabályozás*. Ugyanis a halmazati büntetés esetén is alkalmazott koncepció arra az eredményre vezet, hogy a bűncselekmény elkövetéséért első alkalommal felelősségre vont személyre ugyanúgy vonatkozik, mint arra, akit harmadszor kaptak el ilyen cselekménnyel.

Az MHB szerint a kifogásolt rendelkezések sértik a hátrányos megkülönböztetés tilalmát, a legsúlyosabb szankció kiszabása ugyanis lényegében attól függ, hogy a három személy elleni erőszakos bűncselekmény egy eljárásban kerül-e elbírálásra. Ebből következően, könnyen előfordulhat, hogy ugyanaz az elkövető ugyanazon cselekményiért más-más büntetést kap attól függően, hogy azokat egy eljárásban bírálják-e el [a halmazat Btk. 81. § (4) bekezdése szerinti szabálya alapján], vagy egymástól elkülönítve, és azt követően összbüntetésbe foglalva. A hátrányos megkülönböztetés tilalmába ütközés tehát az MHB szerint azáltal áll fenn, hogy lényegében sem a bűncselekménynek magának (tárgyi oldal), sem az elkövető személyének (a bűncselekmény alanyi oldala) nincs kihatása arra, hogy az elkövetett cselekményeket egy eljárásban bírálják-e el. Így azonban eltérő szankció sújthatja a tárgyi és alanyi oldalon ugyanazon jellemzőkkel bíró bűncselekményeket elkövető személyeket, csakis attól függően, hogy cselekményeiket egy eljárásban, halmazatban vagy külön-külön bírálják el. Utóbbi pedig eljárási szempontoktól (célszerű-e egyesíteni vagy elkülöníteni különböző cselekmények miatt folytatott eljárásokat), vagy a bírósági eljárástól független szempontoktól (pl. mikor derül fény a bűncselekményekre) is függhet. Az automatikusan alkalmazandó szankció esetlegességektől való függővé tétele pedig önkényes.

c) A közigazgatási és igazságügyi miniszter válasza

Az indítvány beérkezését követően megkerestem közigazgatási és igazságügyi minisztert, mint az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről szóló 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet 12. §-a értelmében a Btk. kodifikációjáért felelős minisztert, hogy fejtse ki álláspontját a „három csapás” szabályaival összefüggésben.

A miniszter válaszában kiemelte, hogy a köznyelvben „három csapásként” nevezett büntetőjogi koncepció az Amerikai Egyesült Államok büntetőjogi szabályozásából ered. Először Kaliforniában vezették be 1994-ben egy gyermekgyilkosság hatására megszavazott törvény nyomán (amelynek elfogadását népszavazás előzte meg). Ennek lényege, hogy a két erőszakos vagy más súlyos bűncselekményt elkövető terheltet a harmadik elítélése után automatikusan életfogytiglani szabadságvesztésre ítélik, akkor is, ha utóbb csekély súlyú bűncselekményt követett el. A koncepció gyorsan elterjedt a tagállamok között, 2004-ra már az USA 25 állama alkalmazta valamilyen formában. Mindegyik esetben azzal indokolták a törvény elfogadását, hogy a kötelezően kirótt hosszú letöltendő börtönbüntetés legalább „kivonja a forgalomból” a „javíthatatlan” elkövetőket. Az Uniós tagállamok büntető törvénykönyvei között is található olyan, amelyek az amerikai mintához hasonló rendelkezéseket tartalmaz. Szlovákiában 2004-ben vezették be az elvet (ami azóta többször is módosult), ami szerint a szerint életfogytig tartó szabadságvesztésre kell ítélni azt az elkövetőt, aki már két alkalommal volt szabadságvesztésre ítéelve, és a szlovák büntető törvénykönyvben taxatív felsorolt bűncselekményeket (pl. erőszakos közöszlenség, emberölés stb.) követi el – ennek kapcsán fontos azonban kiemelni, hogy halmazati büntetés kiszabása

esetén nem lehet alkalmazni a „három csapás” szabályát. A bíróság azonban eltekinthet az életfogytig tartó szabadságvesztéstől, de akkor is minimum 25 évet kell kiszabnia.

Az elv bevezetését Magyarországon – a miniszter szerint – ugyanazok az indokok motiválták, mint nemzetközi tekintetben: a bűnözés növekedése és egyre veszélyesebbé válása. Nőtt ugyanis a brutális emberölések, a szervezett bűnözés száma. A bűnözésnek mindenhol kialakulhat egy olyan része, amely nem magyarázható a társadalmi egyenlőtlenségekkel, igazságtalanságokkal, a hátrányos szociológia helyzettel stb., hanem elkövetői saját akaratukból cselekszenek, olykor kimondottan szórakozásból. Az amerikai megoldások a miniszter szerint egyebekben szigorúbbak, mint a magyar vagy a szlovák előírások, ugyanis pl. időbeli korlátok nélkül érvényesülnek, és harmadszorra csekély súlyú cselekmény miatt is kiszabható az életfogytig tartó szabadságvesztés.

A szabályozást hazánkban az 1978. évi IV. törvény (a régi Btk.) módosításáról szóló 2010. évi LVI. törvény vezette be 2010. július 23-ától hatályosan. Ennek célja a súlyos, erőszakos bűncselekmények számának növekedése miatt, az emberek biztonságának javítása volt. A törvény újításai a következők voltak:

1. *A középérték visszaállítása*, amelynek lényege, hogy a büntetékiszabása során a kiinduló pont a büntetési tételkeret középértéke.
2. *A halmazati büntetés súlyosítása*. Ennek értelmében, ha valaki legalább három személy elleni erőszakos bűncselekményt követ el, és azokat egy eljárásban bírálják el, akkor ezek közül a legsúlyosabb cselekmény büntetési tételének felső határa a kétszeresére emelkedik. Amennyiben ez meghaladja a 20 évet, vagy egyébként a halmazatban lévő cselekmények közül valamelyiket életfogytig tartó szabadságvesztéssel is lehet büntetni, akkor életfogytig tartó szabadság veszteszt kell kiszabni.
3. *Az erőszakos többszörös visszaesőkre vonatkozó szabályozás módosítása*. A 2010-es módosítás külön rendelkezéseket állapított meg a különös, a többszörös és az erőszakos többszörös visszaesőkre, valamint külön a különös és többszörös visszaesőkre, továbbá az erőszakos többszörös visszaesőkre. A módosítás fő újítása az volt, hogy arra, aki harmadik alkalommal követ el (visszaesést megalapozó) személy elleni erőszakos bűncselekményt, azzal szemben a büntetési tétel felső határa a kétszeresére emelkedik. Amennyiben ez meghaladja a 20 évet, vagy egyébként a cselekmény életfogytig tartó szabadságvesztéssel is büntetethető, akkor életfogytig tartó szabadság veszteszt kell kiszabni.

A miniszter válaszában kiemelte, hogy lényeges különbség a halmazati szabályok és az erőszakos többszörös visszaesőkre vonatkozó szabályok között az, hogy az előbbi olyan elkövetőre is vonatkozhat, aki első alkalommal követett el egyszerre, vagy rövid időn belül három személy elleni erőszakos bűncselekményt, korábban azonban még soha nem volt büntetve. Ezzel szemben az erőszakos többszörös visszaesőt korábban már két alkalommal ítélték végrehajtandó vagy részben felfüggesztett szabadságvesztésre, vagyis a harmadik elkövetés előtt már rendelkezik „bűnügyi előélettel”. Ezt az eltérő fokú társadalomra veszélyességet a Btk. 2010. évi módosítása is kezelte, hiszen az erőszakos többszörös visszaesőt kizárta a feltételes szabadságra bocsátás lehetőségéből.

Ezen módosításokkal a 2010. évi törvény meghatározta a bíróság számára, hogy milyen büntetést köteles alkalmazni. Ez azonban nem teljesen ismeretlen a miniszter szerint a magyar büntetőjogban, hiszen más büntetések kötelező alkalmazását is előírták a Btk. korábbi rendelkezései is. Így pl. akít határozott tartalmú szabadságvesztésre ítélték, és megfelelő keresete vagy vagyona van és haszonszerzés végett követte el a cselekményt, pénzbüntetésre is kell ítélni.

A 2010. évi törvénymódosítással szemben számos kritikai észrevétel felmerült, amelyeket azonban – a miniszter álláspontja szerint – a 2013. július 1-jétől hatályos új Btk. rendezett. Így pl. az új Btk. a 81. § (4) bekezdésében:

- pontosította, hogy a szigorúbb halmazati büntetékiszabási szabályok csak befejezett bűncselekményekre vonatkoznak, tehát kísérlet és előkészület nem alapozza meg a szigorúbb szabályok alkalmazását;
- pontosította továbbá, hogy a legalább három bűncselekményt különböző időpontokban kell elkövetni, vagyis az alaki halmazatban álló bűncselekmények kikerültek az alkalmazási hatály alól;
- lehetővé tette továbbá, hogy amennyiben fennállnak az új Btk. Általános Részében meghatározott feltételek (pl. kóros elmeállapot, kényszer, fenyegetés, tevékeny megbánás) a büntetés korlátlanul enyhíthető.

Az erőszakos többszörös visszaesőkkel kapcsolatos szabályozás azonban lényegében változatlan maradt, kivéve az előbb említett, erre az esetkörre is irányadó korlátlan enyhítés lehetőségét.

A miniszter hangsúlyozta, hogy a három csapás elve igen kevés elkövetővel szemben kerülhet alkalmazásra. Az Országos Bírósági Hivatal 2011 óta gyűjti az adatokat és készít statisztikát a jogerősen kiszabott életfogytig tartó szabadságvesztésekről. Eszerint 2011-ben 11, 2012-ben 30, míg 2013 első félévében 21 esetben szabtak ki életfogytig tartó szabadságvesztést a bíróságok. 2011-ben 8952, 2012-ben 7925, míg 2013 első félévében 4374 ügyben született jogerős marasztaló ítélet olyan ügyben, ahol az ügy tárgyát személy elleni erőszakos bűncselekmény képezte. Arról azonban nincs adat, hogy hány esetben alkalmazták a „három csapás” elvét.

Mindezek miatt a miniszter szerint nem eredményezte az elítélések növekedése a büntetés-végrehajtási intézetek terheltségének növekedését. Az alkalmazás feltételeként meghatározott 20 év meghaladása ugyanis csak abban az esetben teljesül, ha a büntetési tétel legalább 5-15 évig terjedő szabadságvesztés. A 10 évig terjedő bűncselekmények esetében ugyanis a kétszeresére emelkedés esetén sem fogja a 20 évet a büntetési tétel felső határa meghaladni, így a „három csapás” szabálya nem lesz alkalmazható. A miniszter végezetül kiemelte, hogy az Amerikai Egyesült Államokban 1994-2004 között a „három csapás” bevezetésének következtében csökkent a bűnözés, Szlovákiában pedig 2004 óta 36 %-kal csökkent az erőszakos bűncselekmények, különösen az emberölések száma.

Mindezek mellett fontos kiemelni, hogy az Alkotmánybíróság III/491/2013. ügyszámon, a Fővárosi Ítéltábla indítványa alapján már befogadott egy „három csapás”-os ügyet, amelyben a régi Btk. 85. § (4) bekezdése szerinti „három csapás” szabályait vizsgálja.

Az érintett alapvető jogok

- *jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: Magyarország független és demokratikus jogállam)
- *hatalommegosztás elve* (Alaptörvény C) cikk (1) bekezdés: A magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik.)
- *tisztességes eljáráshoz való jog* (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés: „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.”)

A vizsgálat megállapításai

I.

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg.

Az Ajbt. feljogosítja az alapvető jogok biztosát egy adott jogi szabályozás alapjogi szempontú vizsgálatára, valamint a jogszabály hiányosságával összefüggő intézkedések megfogalmazására. A preventív alapjogvédelemre is hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat alapján a biztos mandátuma keretei között marad akkor, amikor az alapjogi aspektusú vizsgálathoz nélkülözhetetlen módon a konkrét alapjogsérelmek és ezen alapuló panaszok megelőzése érdekében áttekinti a releváns jogi szabályozás egyes elemeit, feltérképezi és jelzi a jogalkotó szervek vagy az Alkotmánybíróság irányába a normaszöveggel kapcsolatban felmerülő alkotmányossági aggályokat.

Az Ajbt. 2. § (2) bekezdése, valamint az Ajbt. 37. §-a alapján ugyanis a biztosnak van lehetősége arra, hogy eljárjon a jogi szabályozás okozta potenciális jogsérelem gyanúja esetén. Ha az alapvető jogok biztosának álláspontja szerint a visszásság valamely jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz felesleges, nem egyértelmű vagy nem megfelelő rendelkezésére, illetve az adott kérdés jogi szabályozásának hiányára vagy hiányosságára vezethető vissza, a visszásság jövőbeni elkerülése érdekében javasolhatja a jogalkotásra vagy a közjogi szervezetszabályozó eszköz kiadására jogosult szervnél jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz módosítását, hatályon kívül helyezését vagy kiadását, illetve a jogszabály előkészítőjénél jogszabály előkészítését.

Az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről szóló 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet 12. § a) pontja értelmében az igazságügyért való felelőssége körében a közigazgatási és igazságügyi miniszter készíti el a Büntető Törvénykönyvre vonatkozó koncepciókat és döntési javaslatokat.

II.

Az alapvető jogok biztosja egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az állampolgári jogok országgyűlési biztosja következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi tesztek.

Magyarország Alaptörvényének és az Abjt. hatályba lépésével is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, *eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait.* Mindezt alátámasztandó, az Alkotmánybíróság maga a 14/2013. (VI. 17.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket.”

1. Az alkotmányos alapjogok és alapelvek tekintetében

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy *a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára*. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát.

A *jogbiztonság követelménye* vonatkozásában az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van. A jogállamiság elvéből folyó egyik legfontosabb alapkövetelmény ugyanakkor éppen a közhatalom törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.¹

Az Alkotmánybíróság számos határozatában kimondta, hogy a jogbiztonság kiemelkedően fontos jogállami érték, és ebből meghatározott kötelezettségek hárulnak mind a jogalkotó, mind a jogalkalmazó szervekre. Nem hagyható figyelmen kívül, hogy a kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények. *Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák tehát a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban ugyanis a jogbiztonság szenved sérelmet.*

2. Az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdés szerint a magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik.

Az 1789-es francia Deklaráció XVI. cikke szerint „az olyan társadalomban, amelyből [a] jogok biztosítékai hiányoznak, s ahol a törvényhozó és a végrehajtó hatalom szétválasztását nem hajtották végre, semmiféle alkotmánya nincs”.

Ezt az alapelvet az Alkotmánybíróság már kezdeti működése során rögzítette, és rámutatott, hogy a hatalmi ágak megosztásának elve a magyar államszervezet legfontosabb szervezeti és működési alapelve.² Részletes tartalmát viszont csak később bontotta ki: „[b]ár az Alkotmány az államhatalmi ágak elválasztásának elvét szövegszerűen nem tartalmazza, az az alkotmánybírói gyakorlatban a magyar államszervezet egyik legfontosabb szervezeti és működési alapelve. Ezt bizonyítják az egyes állami szervek (hatalmi ágak) feladatát és hatáskörét leíró alkotmányi rendelkezések, az állami szervek egymáshoz való viszonyát érintő szabályok (szervezeti és eljárási garanciák), illetve az Alkotmányba foglalt összeférhetlenségi rendelkezések. A hatalommegosztást, a hatalmi ágak elválasztásának elvét az Alkotmánybíróság a jogállam önállóan érvényesülő tartalmi elemének tekinti. (...) Az államhatalmi ágak elválasztása a demokratikus jogállamban az állam legjelentősebb funkcióinak szervezeti, hatásköri és működési elkülönülését jelenti. A hatalmi ágak közötti közjogi viszony egyrészt jelenti, hogy az egyik hatalmi ág nem vonhatja el a másik jogosítványát, másrészt azt is, hogy a demokratikus jogállamban nincs korlátlan és korlátozhatatlan hatalom, az egyes hatalmi ágak hatalmi ellensúlyt képeznek a többi hatalmi

¹ Vö. 56/1991. (XI. 8.) AB határozat

² 31/1990. (XII. 18.) AB határozat

ággal szemben, ennek érdekében bizonyos hatalmi ágak szükségszerűen korlátozzák más hatalmi ágak jogosítványait. Az elv lényeges elemeinek rendeltetése a hatalomkoncentráció, a korlátlan, önkényes állami hatalomgyakorlás megelőzése, a hatalmi központok kölcsönös korlátozása, egyensúlyozása és szabályozott együttműködése”.³ Az alkotmánybíróági döntésekkel egybehangzóan megállapítható, hogy a hatalommegosztás természete kettős; egyrészt a jogállam fogalmi eleme, másrészt racionalizáló elv, amely magyarázza az államszervezet működését, feladatát, hatásköreit, egymáshoz való viszonyát.

Szükséges leszögezni, hogy a hatalommegosztás alapelvi és normatív jellege nem kizárói egymásnak. A hatalommegosztás elve egyrészt alapelv.⁴ Az alapelveknek hézagkitöltő szerepük van, a jogértelmezést segítik azokban az esetekben, amikor a pozitív jog nem ad egyértelmű eligazítást, továbbá segíti a jogalkotót a szabályozás kialakításánál. A hatalommegosztás alapelve tehát befolyásolja, hogy az egyes közhatalmi szerveket a jogalkotó (ideértve az alkotmányozót is) milyen hatáskörökkel, feladatokkal ruház fel. A hatalommegosztás azonban – a jogállamiságon keresztül – önálló norma is. A materiális jogállamiság, mint tágabb kategória magába foglalja a demokratikus államszerveződés valamennyi garanciáját, amelyek egyike a hatalommegosztás. Erre tekintettel a hatalommegosztás nem csupán rendező elve, hanem alkotmányossági mércéje is a tételes jogi szabályoknak.

3. Az Alaptörvény XXIV. cikkének (1) bekezdése szerint 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.

A tisztességes eljáráshoz való jog az alkotmánybíróági gyakorlatban a független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a jogállam fogalmából eredő eljárási garanciák védelmének egymásra vonatkoztatásából tartalmilag levezetett alkotmányos alapjog.⁵ Az Alkotmánybíróóság határozatban utalt arra, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye.⁶ Az Alkotmánybíróóság szerint a tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, melyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni.⁷ Ezért egyes részletek hiánya ellenére éppúgy lehet az eljárás méltánytalan, igazságtalan, vagy nem tisztességes, mint az összes részletszabály betartása esetén.

Fontos, hogy a jogállamiság és az abból fakadó tisztességes eljárás követelményének nem csak a szabályozási szinten, hanem a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell.

2. Az ügy érdeme tekintetében

A „három csapás” korábban már ismertetett szabályozásával összefüggésben érdemes külön megvizsgálni a kifogásolt rendelkezéseknek a hatalommegosztás alkotmányos elvével való összefüggéseit, és külön a Btk. 81. § (4) bekezdése szerinti „három csapás” szabályát.

³ 42/2005. (XI. 14.) AB határozat

⁴ Ezt a jelleget hangsúlyozza az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdése

⁵ 315/E/2003. (X. 7.) AB határozat

⁶ 6/1998 (III. 11) AB határozat, 14/2004. (V. 7.) AB határozat

⁷ 6/1998 (III. 11.) AB határozat

a) *A Btk. 81. § (4) bekezdése valamint 90. § (2) bekezdése a hatalommegosztás alkotmányos elvének érvényesülése tükrében*

A jogalkotó a klasszikus „három csapás” szabály [Btk. 90. § (2) bekezdése] mellett – amely a harmadik alkalommal is személy elleni erőszakos cselekményt elkövetők estében rendeli alkalmazni az életfogytig tartó szabadságvesztés kiszabását – a büntetőjogi szabályozás részévé tette a halmazati büntetésként kötelezően kiszabandó életfogytig tartó szabadságvesztést is. Mindkét esetben a vádlottat, amennyiben az legalább három különböző – a Btk. 81. § (4) bekezdése esetében *egy eljárásban elbírált* – személy elleni erőszakos cselekmény miatt áll bíróság elé (ha a fentebb leírt büntetési tételekre vonatkozó feltételek fennállnak) életfogytig tartó szabadság vesztesre kell, hogy ítélje a bíróság, függetlenül attól, hogy a bíró hogyan ítéli meg az elbírálendő ügyet. A bírónak ugyanis ebben az esetben (sem a Btk. 90. § szerinti, sem a Btk. 81. § szerinti „három csapásnál”) nincs lehetősége a büntetés egyéniesítésére, azaz nem vehet figyelembe semmilyen enyhítő és súlyosbító körülményt. *Ezzel azonban lényegében a jogalkotó (azaz a törvényhozó) megköti a bíráskodó hatalom kezét, és – ellentétben az ún. középérték szabállyal, ahol a bírónak bár a büntetési tétel keret középértékéből kell kiindulnia, lehetősége van azonban attól le- vagy felfele történő elmozdulásra – ezáltal az ügy sajátosságainak és a vádlott valamint az elkövetés körülményeinek figyelmen kívül hagyásával kötelezi a bírót az életfogytig tartó szabadságvesztés kiszabására.*

Az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdéséből a büntetőeljárás vonatkozásában az vezethető le, hogy a valamely bűncselekmény elkövetése miatt kiszabott büntetés mértékének megállapítása megoszlik a törvényhozó és a bíráskodó hatalmak között. Az Országgyűlés megállapítja a büntetési tételt, és e keretek között állapítja meg a bíróság a büntetést a konkrét eset körülményeihez igazodva. A büntetési tétel súlyossága, valamint az, hogy mennyire tág mérlegelési szabadságot kap a bíróság – a szélsőséges esetektől eltekintve – nem alkotmányossági kérdés. Nem felel meg az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdésének azonban, ha a törvényhozó semmilyen mérlegelési lehetőséget nem hagy a bíróságnak, mint ahogy az sem felelne meg, ha a bíróság normatív büntetési tétel hiányában, keretek nélkül állapítana meg büntetést.

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában található azonban olyan döntés, amely szerint a bírói mérlegelés hiánya önmagában még nem eredményez alkotmányellenes helyzetet. Az Alkotmánybíróság ugyanis a 60/2009. (V. 28.) AB határozatban – a közlekedési bírságok kiszabása során alkalmazott objektív felelősség elvével összefüggésben hozott döntésben – kimondta, hogy a „*jogalkotót a felelősségi szabályok megalkotásakor – az Alkotmány keretei között – viszonylag szabad mérlegelési jog illeti meg.*” Az Alkotmánybíróság ugyanakkor ugyanebben a határozatában azt is kimondta, hogy a testület „*... a fenti jogelveket [...] a büntetőjogi legalitás alkotmányos elve alapján értelmezi. Tartalmuk általánosságban arra irányul, hogy a büntetőjogi felelősségre vonásnak, az elítélésnek és a megbüntetésnek kell törvényesnek lennie, valamint hogy az elkövetőket csak az elkövetéskor hatályos törvény alapján lehet bűnösnek nyilvánítani és büntetéssel sújtani. A közigazgatási bírság, mint objektív szankció, sem jogági besorolása, sem pedig egyes jellemzői alapján – nem büntetés, nem eredményez büntetett előéletet – nem hozható összefüggésbe a büntetőjogban alkalmazandó fenti alkotmányos elvek sérelmével.*” Az Alkotmánybíróság fenti döntéséből is kitűnik tehát, hogy a büntetőjog speciális megítélés alá esik, amely alól a hatalommegosztás alkotmányos elvének érvényesülése sem képez kivételt. Ennek indoka, hogy a büntetőjogi szankciórendszer érinti a legsúlyosabban az elítélt alapvető jogait. A Btk. vizsgált rendelkezései ráadásul szabadságvesztés kiszabásáról rendelkeznek (azon belül is határozatlan tartalmú szabadságvesztésről), amelyek megítélése kiemelt fontossággal bír, hiszen az elítélt személy szabadságának (a szabad mozgáshoz való jogának) megvonását és további több más

alapjog korlátozását eredményezi – ellentétben a közlekedési bírságokkal. Mindezek miatt a „három csapás” Btk.-beli szabályai tekintetében nem lehet irányadónak tekinteni az Alkotmánybíróság fenti határozatát.

A 13/2002. (III. 20.) AB határozatban az Alkotmánybíróság azt is leszögezte, hogy alkotmányossági szempontból a büntetéskiszabás normatív előírásainak az a rendeltetése, hogy lehetővé tegyék az arányos, és a bűnösségi körülményekkel összhangban álló büntetés kiszabását: „...a büntetőjogi szankciórendszer alakításában, éppen a büntetés mértékének megállapítása tekintetében a jogalkotó mérlegelési joga mellett a bírói mérlegelés lehetőségének alkotmányos értéket is hordozó és ezért védelmezendő szerepe van. Az egyéniesített büntetéskiszabás és ezen keresztül az alkotmányosan is igazolható preventív büntetési célok érvényre juttatása ugyanis ténylegesen csak ezen keresztül valósulhat meg. [...] A törvényhozónak szabadságában áll választani a között, hogy a büntetés kiszabására vonatkozó normák szigorításával vagy enyhítésével, illetőleg az egyes bűncselekményekhez tapadó büntetési nemek felülírásával, valamint a büntetési tételkeretek emelésével vagy enyhítésével kívánja-e determinálni az ítélkezési gyakorlatot az általa szükségesnek ítélt célok érdekében.” Az 58/1997. (XI. 5.) AB határozatban pedig kimondta a testület, hogy a büntető jogszabály alkotmányosságának megítélése során vizsgálni kell, hogy a Btk. adott rendelkezése mértékadó választ ad-e a veszélyes/nemkívánatos jelenségre, azaz a cél eléréséhez a lehetséges legszűkebb körre szorítkozik-e.

Így a korábban leírtak figyelembevételével megállapítható, hogy a „három csapás” szabályának alkalmazása során a büntetés kiszabása kapcsán az egyéniesítés, és a szabad bírói mérlegelés kizárása sérti a hatalommegosztás alkotmányos elvét.

Az alapvető jogok biztosának nem feladata, hogy a jogalkotó számára iránymutatást adjon a jogszabályok kívánatos, alkotmányos tartalma tárgyában. A konkrét probléma kapcsán mindazonáltal szükségesnek tartom megjegyezni, hogy amennyiben a „három csapás” szabály alkalmazása nem kötelező, egyetlen „opcióként”, hanem mérlegelés alapján, a végső esetben választható lehetőségként szerepelne a Btk.-ban, a bírói mérlegelés követelménye, így végső soron a hatalommegosztás elve megóvásával lenne lehetőség a jogalkotói cél megvalósítására. Az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdése akkor érvényesülne tehát, ha a bíró a Btk. „három csapás” szabályainak alkalmazása során lehetőséget kapna a büntetés egyéniesítésére pl. azáltal, hogy a jogalkotó az életfogytig tartó szabadság vesztés kiszabását a „három csapás”-os ügyekben nem kötelező jelleggel, hanem csak alternatív lehetőségként tenné lehetővé.

b) A Btk. 81. § (4) bekezdése szerinti „három csapás”

A „három csapás” Btk.-beli szabályai közül a 81. § (4) bekezdése a korábban felvetett alkotmányossági aggályok mellett további szempontok szerint is vizsgálható. Dogmatikai megközelítés szerint ugyanis a halmazati és összbüntetési szabályok összhangjának hiánya miatt felmerülhet a *jogbiztonság a tisztességes eljáráshoz való jog alkotmányos elvének sérelme is.*

A Btk. 81. § (4) bekezdése szerinti „három csapás” (a továbbiakban: halmazati három csapás) szabályai akkor alkalmazhatóak, ha a vádlott három befejezett személy elleni erőszakos cselekményt követ el és azokat egy eljárásban bírálják el. Ennek szükségszerű előfeltétele, hogy az eljárás megindítását megelőzően feltárára kerüljön mindhárom, a vádlott által elkövetett személy elleni erőszakos bűncselekmény. Abban az esetben ugyanis, ha bármely okból erre nem kerül sor, vagy valamilyen más okból az egyes cselekményeket egymástól elkülönítve, külön eljárásokban bírálják el és hoznak ítéletet, nem lesz alkalmazható a halmazati három csapás szabálya – az egyes ítéleteket ugyanis összbüntetésbe

kell foglalni, amely esetében azonban (dogmatikailag nagyon helyesen) nem kell alkalmazni a „három csapás” szabályát.

A fentebb leírtak szemléltetésére érdemes megvizsgálni az alábbi fiktív példát. Valakit egy kisbolt fegyveres kirablásáért elítélnék Zalaegerszegen és kiszabnak rá egy határozott tartamú büntetést; majd ezt követően Nyíregyházán másik két rablásért is határozott tartamú szabadságvesztésre ítélik – halmazati büntetésként. Ezen büntetéseket később összbüntetésbe fogják foglalni és szinte biztos, hogy az elkövető sokkal enyhébb büntetést fog kapni, mint ha ugyanezeket az ügyeket egy eljárásban bírálták volna el. Ugyanis, ha ennek a személynek ugyanezen ügyeit egy eljárásban bírálják el (ami csak és kizárólag célszerűségi kérdés⁸), akkor ugyanez az ember ugyanazért a cselekményért kötelezően életfogytig tartó szabadságvesztést fog kapni.

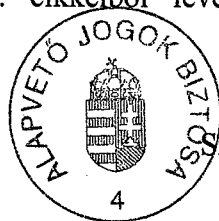
Fontos hangsúlyozni, hogy természetesen a büntetőpolitikai célok miatti súlyosabb büntetéseknek lehet létjogosultságuk – mint pl. az USA-ban vagy Szlovákiában. A jogpolitika kétségbevonhatatlan szándéka lehet a büntetőjog szigorítása is – ez jelenik meg pl. (más módon szabályozva) a bünszervezetben való elkövetésnél és a több emberen elkövetett emberölés esetében is. A Btk. kapcsán sokat hivatkozott amerikai példa azonban nem lehet teljesen irányadó a magyar jogalkotó számára. Egyfelől fontos kiemelni, hogy az USA-ban sincs szövetségi szintű „három csapás” szabály, sőt azt mindössze a tagállamok fele alkalmazza. Mindemellett pedig az sem hagyható figyelmen kívül, hogy az amerikai büntetőjogi rendszer és gondolkodás alapjaiban különbözik a magyar büntetőjogi szemlélettől. A halmazati három csapás szabályai ezért szélsőséges esetben oda is vezethetnek, hogy amennyiben valaki pl. egy játékpisztollyal fegyveres rablást követ el, és emellett a terhére rónak még kétrendbeli kényszerítést is – és emiatt őt egy eljárásban ítélik el – akkor kötelező rá életfogytig tartó szabadságvesztést kiszabni. Ezzel szemben, ha a vádlott három ember megölése miatt áll bíróság elé, ez csak lehetőség (hiszen a több emberen elkövetett emberölés esetében a Btk. csak alternatív büntetésként ad lehetőséget az életfogytig tartó szabadságvesztés kiszabására).

Mindezek alapján egyértelműen megállapítható, hogy a halmazati három csapás szabályai sértik a jogbiztonság és a tisztességes eljárás alkotmányos elvét, mivel azonos feltételek, azonos tényállás, és azonos elkövető esetében is lehetőséget adnak arra (a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény és a Btk. dogmatikai szabályaival együtt értelmezve), hogy a vádlottra teljesen más tartalmú büntetést és ennek keretében más időtartamú szabadságvesztést szabjanak ki, pusztán amiatt, mert cselekményeit eltérő időben derítették fel, vagy azokat a bíróság elkülönítette.

Intézkedéseim:

A jelentésben feltárt alkotmányos visszasságok orvoslása érdekében – az Ajbt. 37. §-a alapján – felkérem a közigazgatási és igazságügyi minisztert, hogy kezdeményezze az Országgyűlés előtt a Btk. „három csapás” szabályainak olyan tartalmú módosítását, amelyek biztosítják az Alaptörvény B), C) és XXIV. cikkeiből levezethető fent részletezett követelmények érvényesülését.

Budapest, 2014. 02. 05.



Székegy László

⁸ A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 72. §-a ugyanis úgy fogalmaz, hogy az ügyek elkülönítése és egyesítése akkor törvényes, ha célszerű, és akkor célszerű, ha törvényes. Ebből fakadóan azonban ennek alkalmazása egy „gumi szabály”.