



Magyar Helsinki Bizottság



EÖTVÖS KÁROLY
I N T É Z E T

Dr. Székely László
az alapvető jogok biztosa részére

Tisztelt Alapjogi Biztos Úr!

Az Országgyűlés 2013. november 11-én fogadta el a büntetőeljárás kódex módosítását, amely különösen súlyosan büntetendő bűncselekmények miatt folyó eljárásokra nézve eltörli az előzetes letartóztatás maximális idejének előírását. Az egyes büntetőjogi tárgyú és ehhez kapcsolódó más törvények módosításáról szóló 2013. évi CLXXXVI. törvény a büntetőeljárás törvény 132. §-át új (3a) bekezdéssel egészíti ki, amelynek értelmében az előzetes letartóztatás az egyébként irányadó három éves időtartam elérése után sem szűnik meg akkor, ha a vádlottal szemben tizenöt évig terjedő vagy életfogytig tartó szabadságvesztéssel büntetendő bűncselekmény miatt van folyamatban eljárás.

Álláspontunk szerint az előzetes letartóztatás lehetséges időtartamának korlátlansága súlyosan veszélyezteti a személyi szabadsághoz való jog érvényesülését, a hivatkozott törvényi rendelkezés – elfogadása körülményeinek és a magyarországi joggyakorlatnak a fényében – ellentétben áll az Alaptörvény e jogot deklaráló IV. cikkével. Kérjük ezért, hogy az alábbiakban kifejtett indokokra figyelemmel az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontjában biztosított jogkörében kezdeményezze az Alkotmánybíróság előtt a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 132. § (3a) bekezdése Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát.

I.

Az ombudsman Magyarország közjogi intézményrendszerének egyik legfontosabb alapjogvédő intézménye, amelynek szinte egyedülállóan joga és egyben felelőssége is, hogy általános jelleggel az alapjogi sérelmek megelőzése érdekében az Alkotmánybírósághoz forduljon. Annak, hogy az alapvető jogok biztosa alapjogsértő jogszabály alkotmányossági kontrollját és megsemmisítését kezdeményezze, különösen olyan helyzetekben van kiemelkedő jelentősége, amelyekben a jogsérelem elszenvedői kiszolgáltatott helyzetük folytán maguk nem, vagy csak csekély eséllyel lennének képesek jogaik érvényesítésére. Az előzetes letartóztatásban lévő személyek bizonyosan ilyenek, hiszen a letartóztatás őket az egyik legfontosabb joguktól, személyi szabadságuktól fosztja meg; fogvatartásuk – amely a külvilággal való kapcsolattartásukat is jelentősen korlátozza – pedig lényegesen rontja jogérvényesítő képességüket. Ráadásul szabadságuk megvonása, ha alapjogsértőnek bizonyul, utólag anyagilag kompenzálható lehet ugyan, de ez ténylegesen nem képes orvosolni a szabadságmegvonással okozott sérelmeket. Nem indokolt tehát annak megkövetelése, hogy a jogsérelemmel érintett személy a jogsérelem elszenvedése (és az azzal kapcsolatos jogorvoslatok kimerítése) után forduljon panasszal az Alkotmánybírósághoz. Éppen ellenkezőleg, kiemelkedő fontosságúak a preventív jogvédelmi mechanizmusok.

Az alapvető jogok biztosának szerepfelfogása meghatározó abban a tekintetben, hogy milyen ügyekben él az alkotmánybírósági normakontroll kezdeményezésének jogával. Ebben az ügyben azonban mind a szóban forgó alapjog jelentősége és a fenyegető alapjogsérelem jellege, mind pedig az érintett – szabadságuktól megfosztott – személyek kiszolgáltatott helyzete mellett szól, hogy az ombudsman gyakorolja a normakontroll indítványozási jogkörét. Ezzel az alapvető jogok biztosa egy az elmúlt tíz évben érvényesülő alapjogi garancia eltörlése ellen lépne fel, rámutatva arra, hogy a büntetőeljárásokban eljáró hatóságok és bíróság késedelme – még ha valós infrastrukturális és igazgatási nehézségek állnak is a háttérben – nem szolgálhat az alapjogvédelmi szint leszállításának, az alapjogi garanciák felszámolásának elfogadható indokául. Az ombudsman fellépése elkerülhetővé tehetné, hogy az időben korlátlanra tett szabadságelvonás jogi lehetősége hosszú éveken keresztül általános fenyegetés formájában is kifejtse az alkotmányosság további romlásában is megnyilvánuló ártó hatásait.

II.

1. Az Alkotmánybíróság hatáskörére figyelemmel az alábbiakban amellelt érvelünk, miért alapjogsértő, hogy a bűncselekmények meghatározott köre miatt folytatott büntetőeljárásokban az előzetes letartóztatásnak nincs felső időbeli korlátja, így tehát milyen indokok alapján mutatható ki annak a törvényi rendelkezésnek az alaptörvény-ellenessége, amely kizárja az egyébként irányadó időkorlát alkalmazását. Az alapjogvédelem magyarországi állapota szempontjából azonban nem hagyhatjuk figyelmen kívül azt a körülményt, hogy ehhez az alapjogsértő helyzethez egy *már létező* alapjogi garancia eltörlése vezetett. Az előzetes letartóztatás időtartamának korlátját a büntetőeljárás kódex 2003-tól vezette be, amelynek alapján a terhelt a fogvatartását szükségessé tevő indokok fennállása esetén is legfeljebb három, illetve egy későbbi törvénymódosítás alapján négy évig lehetett – elítélés hiányában – előzetes letartóztatásban. A most elfogadott szabályozás a személyi szabadsághoz való jognak ezt az egy évtizede érvényesülő biztosítékát semmisíti meg.

A törvény parlamenti tárgyalása során nyilvánvalóvá vált, hogy a személyi szabadsághoz való jog garanciarendszerében e visszalépésnek az indoka egy éppen folyamatban lévő és elhúzódó büntetőeljárás, az ároktői bandaként ismertté vált vádlottakkal szemben folyó per volt. A sajtóhírek is beszámoltak arról, hogy a terheltek egyikének előzetes letartóztatása november 22-én érte volna el a törvényben meghatározott maximális, négy éves időtartamot. Az új törvényi rendelkezés rendkívül gyors elfogadása és hatályba léptetése azt célozta, hogy az érintett terhelt továbbra is előzetes letartóztatásban maradjon. A rendelkezést előterjesztő módosító javaslatához fűzött indokolás így fogalmaz: „A közelmúlt sajnálatos eseményei rávilágítottak azonban arra, hogy nem minden esetben elegendő ennyi idő [ti. négy év] az első fokú ügydöntő határozat meghozatalára és az előzetes letartóztatás feltételeinek (így különösen a szökés, elrejtőzés veszélyének) fennállta esetén, az előzetes letartóztatás megszüntése súlyosan megnehezíti, veszélyezteti a büntetőeljárás befejezését, ezért indokolt, hogy az előzetes letartóztatás intézményének ez esetekben ne legyen időkorlátja.” (T/12617/19. számú módosító javaslat indokolása, 1. pont.) A kormánytöbbség tehát a nyilvánosság figyelme által kísért perben ezzel az intézkedéssel kívánta megoldani az eljárás elhúzódásából adódó problémát, ami – két az előzetes letartóztatásból korábban házi őrizetbe helyezett vádlott külföldre szökése után – a közvélemény előtt további politikai hátrányt, kockázatot jelentett számára. Sajnos immár visszatérő probléma, hogy szinte jelentéktelen súlyú, politikai igények alkotmánysértő törvényhozást eredményeznek.

Amellett, hogy az ilyen, személyre szabott, kifejezetten egy folyamatban lévő büntetőeljárás menetének megváltoztatását célzó törvényalkotás az alkotmányosság szempontjából egyébként is elfogadhatatlan (lásd 5. pont), azt is mutatja: a személyi szabadsághoz való jog egyik legsúlyosabb korlátozásával, az előzetes letartóztatással szemben érvényesülő garancia eltörlésének alkotmányosan értékelhető indokával maga a jogalkotó sem szolgált, nem véletlenül: azért, mert ilyen nem létezik. Az alapjogi garanciarendszer ilyen csorbítása, az alapjogok védelmi szintjének leszállítása, jogállamban álláspontunk szerint nem fogadható el.

2. Az Alaptörvény deklarálja a személyi szabadsághoz való jogot, kimondja továbbá, hogy senkit nem lehet szabadságától másként, mint törvényben meghatározott okokból és törvényben meghatározott eljárás alapján megfosztani [IV. cikk (1)-(2) bekezdés]. Az előzetes letartóztatás mind a magyar, mind az európai alapjogi gyakorlat alapján a személyi szabadság egyik legsúlyosabb korlátozásának minősül. Az Alaptörvény alapján, összhangban a korábbi alkotmánybíróági gyakorlattal is, az ilyen szabadságelvonás alkotmányosságának nem csak az a feltétele, hogy okait és a vele kapcsolatos eljárást törvény szabályozza. Az előzetes letartóztatás szabályozása és alkalmazása csak akkor nem sérti a személyi szabadsághoz való jogot, ha kielégíti a szükségesség és arányosság kritériumrendszerét, amelyet az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése is rögzít.

Az előzetes letartóztatást a büntetőigény hatékony érvényesítésének, a büntetőeljárás sikere és a büntetés végrehajthatósága biztosításának célja, illetve más, szabadságvesztéssel fenyegetett bűncselekmény elkövetésének megakadályozása teszi alkotmányosan legitim szabadságmegvonássá [19/1999. (VI. 25.) AB határozat, 26/1999. (IX. 8.) AB határozat]. Alkalmazását az indokolhatja, ha fennáll a bűncselekmény elkövetésének alapos gyanúja miatt büntetőeljárás alatt álló személy szökésének, az eljárás menetébe beavatkozásának vagy súlyos bűncselekmény elkövetésének

veszélye. Ezekben az esetekben is csak akkor kerülhet sor a letartóztatásra, ha a fenti célok más eszközökkel nem érhetőek el. Az előzetes letartóztatás alkotmányosságához nem elegendő azonban a szabadságmegvonás szükségessége; a szabadságkorlátozás mértékének arányban is kell állnia a letartóztatás céljaival. Az Alkotmánybíróság korábban úgy fogalmazott, hogy az „előzetes letartóztatás esetében az arányosság elvont, a törvényi szabályozás szintjén történő megteremtése egyrészt az előzetes letartóztatás általános és különös feltételeinek, másrészt a döntési eljárás garanciális szabályainak meghatározásával biztosítható.” [26/1999. (IX. 8.) AB határozat] Az előzetes letartóztatás alkotmányos alkalmazásának egyik legfontosabb eljárási garanciája, hogy a bíróság törvényben meghatározott időközönként köteles felülvizsgálni a szabadságmegvonás indokoltságát.

A fentiekből következik, hogy törvénytörő és egyúttal a terhelt alapjogainak sérelmét okozza az előzetes letartóztatás elrendelése, illetve meghosszabbítása akkor, ha indokai nem állnak fenn. A személyi szabadságot sérti a letartóztatás meghosszabbítása azokban az esetekben, amikor a letartóztatás kezdetben még fennálló okai megszűnnek, ennek ellenére fenntartják az intézkedést. A törvényi okok igazoltsága esetében is lehet azonban alapjogsértő a letartóztatás, ha nem felel meg az arányosság követelményének. Alapjogsérelmet okoz az előzetes letartóztatás akkor, ha céljai a személyi szabadságot enyhébben korlátozó, alternatív kényszerintézkedéssel, például elektromos távfelügyeleti eszközzel biztosított házi őrizettel is elérhetőek.

A büntetőeljárás sikerességéhez fűződő érdek érvényesülése egy idő eltelte után már bizonyosan nem áll arányban a személyi szabadság korlátozásával, annak meghosszabbított időtartamával. Az előzetes letartóztatás arányosnak tekinthető időtartama esetről esetre változik, ennek megállapítása a konkrét esetekben eljáró bíróság joga és felelőssége. Az Emberi Jogok Európai Bírósága – folyamatosan fennálló fogvatartási okok esetében is – kimondja az Európai Emberi Jogi Egyezmény 5. cikk 3. pontjában foglalt ésszerű időhatár követelményének megsértését, ha a fogvatartás elhúzódó időtartamát az ügy bonyolultsága, a terhelt magatartása és mindenekelőtt a hatóságok tényleges, kellően gondos munkavégzése nem igazolja.

A bírónak az előzetes letartóztatás elrendeléséről, illetve meghosszabbításáról minden esetben a szabadságmegvonás arányosságának figyelembe vételével kell döntést hoznia. Ennek alapján az arányosság követelménye akkor is korlátozza a letartóztatás alkalmazhatóságát, ha annak időtartama még nem érné el a törvényben egyébként lehetővé tett maximális időhatárt. Az előzetes letartóztatás mint szabadságmegvonás időbeli arányosságát tehát nem csak maximális időtartamának törvényi rögzítése biztosítja. Egy általánosan irányadó (a bűncselekmények súlya szerint differenciált) objektív maximum azonban garantálja, hogy a szabadságtól megfosztás tartama ne lépjen át egy ésszerűen igazolható végső határidőt. Rögzíti azt, ami alkotmányosan nyilvánvaló: az ítéletet megelőző korlátlan szabadságmegvonás semmiképpen sem tekinthető az alapjogok arányos korlátozásának.

3. Rámutatunk arra is, hogy egy alkotmányos garancia eltörlése az alkotmányosság érvényesülése szempontjából eltér attól a helyzettől, mintha az adott garanciát törvénybe sem iktatták volna. Ezzel az előbbivel ugyanis a jogalkalmazóknak a jogalkotó akként értelmezhető üzenetet küld, hogy az előzetes fogvatartás alkotmányos korlátai az eddigieknél távolabbra is kitolhatóak. Az előzetes letartóztatás maximális idejének törvényi előírása mellett nem pusztán az hozható fel érvként, hogy

a törvényalkotónak nem áll szabadságában, ráadásul kényszerítő ok nélkül, az alapjogok garanciarendszerének csorbítása, a fogvatartás egy évtizeden át érvényesülő időkorlátjának önkényes eltörlése. Az előzetes letartóztatás időtartamának objektív törvényi korlátozása mellett szól a letartóztatás elrendelésének magyarországi gyakorlata is. Több szakirodalmi forrás szerint a bíróságok az előzetes letartóztatásra irányuló ügyészi indítványoknak kevés kivétellel, szinte automatikusan eleget tesznek és elrendelik a terhelt letartóztatását. [Csák Zsolt: Kényszerintézkedések; Az előzetes letartóztatás. In: Tóth Mihály (szerk.): *Büntető eljárásjog*, Budapest, HVG-Orac, 2003, 193. o.; Bánáti János: Az előzetes letartóztatás: szabadságjogok versus bírói munkaterhek. In: Tóth Mihály (szerk.): *Büntető eljárásjogi olvasókönyv*, Budapest, Osiris, 2003, 265. o.] Kritikaként fogalmazódik meg a bírósági döntésekkel szemben, hogy nem indokolják megfelelően azt, hogy a konkrét esetben milyen tények alapozzák meg az előzetes letartóztatási ok fennállását. Az elhúzó letartóztatás pedig további alapjogsérelemhez is vezethet, ha – a beszámításra figyelemmel – végül annak időtartamához igazítják a kiszabott szabadságvesztés mértékét. (Róth Erika: Az eljárási jogok. In: Halmai Gábor – Tóth Gábor Attila: *Emberi jogok*, Budapest, Osiris, 2003, 676-677. és 685. o.) A Legfőbb Ügyészség statisztikái szerint 2012-ben az ügyészi indítványok alapján az elsőfokú bíróság az esetek 91,01 százalékában rendelte el az előzetes letartóztatást. (Ügyészségi Statisztikai Tájékoztató 2012, Büntetőjogi szakterület, 47. o., <http://www.mklu.hu/repository/mkudok7757.pdf>.) Ez a gyakorlat az elmúlt években nem változott számottevően. A tavalyi évben négy ügyben marasztalta el Magyarországot az Emberi Jogok Európai Bírósága előzetes letartóztatással okozott jogsérelem miatt.

4. Az általunk kifogásolt törvényi rendelkezéssel kapcsolatban figyelembe kell venni elfogadásának tényleges politikai motívumait. Amint arról fentebb már írtunk, a kormányzat deklarálta azzal a céllal módosította az előzetes letartóztatás szabályait, hogy megteremtse a jogi lehetőségét annak, hogy egy terhelt letartóztatása, akire nézve ez a kényszerintézkedés néhány nap múlva már nem lett volna meghosszabbítható, a továbbiakban is fennállhasson. Ennek érdekében a büntetőeljárás és számos más törvényt módosító törvény szabályai közül kizárólag az előzetes letartóztatás időtartamát érintő rendelkezés lépett hatályba rögtön a kihirdetést követő napon (2013. évi CLXXXVI. törvény 120. §).

Az új törvényi rendelkezés illetően meghozatalával az Országgyűlés alkotmányosan elfogadhatatlan módon beavatkozott a bíróság tevékenységébe is. A hatalommegosztás elve alapján, amelyet az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdése is rögzít, a törvényhozó hatalom kizárólag a jövőre vonatkozó, általánosan mindenkire kötelező jogszabályok megalkotásával befolyásolhatja az igazságszolgáltatás működését. Ezt az alkotmányos elvet, a bíróságok függetlenségét súlyosan sérti az általunk kifogásolt, személyre szabott törvényalkotás, amihez az a határozott politikai elvárás társult, hogy az új szabály alapján a bíróság a jövőben is tartsa fenn a közbeszédben ároktői banda tagjaként ismert terhelt előzetes letartóztatását.

Mindezekre figyelemmel kérjük, hogy éljen az Alkotmánybírósághoz fordulás jogával: kezdeményezze az előzetes letartóztatás maximumát egy konkrét büntetőeljárás befolyásolásának céljával eltörlő törvényi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítását. Bár az előzetes letartóztatás időtartamának maximalizálása nem szükségképpen garanciája a személyi szabadsághoz

való jog érvényesülésének, a letartóztatások elrendelésének magyarországi gyakorlata fényében az alapjogkorlátozás arányosságának kiemelkedő jelentőségű biztosítéka. Az egy évtizede érvényesülő alapjogi garancia megszüntetésének nincs olyan indoka, amely alkotmányosan igazolhatóvá tenné az eltörlését. Sőt, annak tényleges okai – az ároktői ügy menetének befolyásolása, és általában a fogvatartás időtartamának hozzáigazítása büntetőeljárások elhúzódsához – alkotmányosan elfogadhatatlanok.

Az alapjogkorlátozás arányosságát szolgáló garancia eltörlése megbonthatja úgy a jogkorlátozás célja, a büntetőeljárások sikere és a személyi szabadságot korlátozó fogvatartás közötti egyensúlyt, hogy az előzetes letartóztatás szabályozása – kellő biztosítékok hiányában – már nem elégíti ki a szükségességi-arányossági teszt követelményeit. Ezt a törvényalkotóra nézve kötelező erővel az Alkotmánybíróság mondhatja ki, a testület elé pedig szinte kizárólag az alapvető jogok biztosa viheti az ügyet. A normakontroll kezdeményezésével – még akkor is, ha annak sikere nem tekinthető bizonyosnak – az ombudsman az egyik legfontosabb szabadságjog védelmében lépne fel kiszolgáltatott helyzetben lévő, a szabadságuktól megfosztott emberek jogainak érvényesüléséért.

Budapest, 2014. január 16.

Somody Bernadette
igazgató
Eötvös Károly Intézet

Kádár András Kristóf
társelnök
Magyar Helsinki Bizottság

Majtényi László
elnök
Eötvös Károly Intézet