



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

NAIH nyilvántartási szám: 40689

Az alapvető jogok biztosának

JELENTÉSE

az AJB-469/2018. számú ügyben

(kapcsolódó ügy: AJB-467/2018.)

Előadó: dr. Karácsony-Pápai Anita

Érintett szervek: Belügyminisztérium, Igazságügyi Minisztérium

2018.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-469/2018. számú ügyben
(kapcsolódó ügy: AJB-467/2018.)**

Előadó: dr. Karácsony-Pápai Anita

Az eljárás megindítása

A Magyar Helsinki Bizottság a hivatalomnak megküldött beadványában a szabálysértési őrizet szabályozását érintően kérte a vizsgálatomat, és ennek keretében az alaptalanul elrendelt szabálysértési őrizet miatti kártalanítás kérdését is érintette. Ezen túlmenően panasz érkezett hozzám egy idegenrendészeti őrizettel érintett magánszemély jogi képviselőjétől, amelyben az idegenrendészeti eljárásban elrendelt őrizet miatti kártalanítás hiányának alkotmányos aggályait vetette fel. Figyelemmel arra, hogy a kártalanítás tekintetében mindkét panasz azonos alkotmányossági alapokra épül, a szabálysértési és az idegenrendészeti őrizet miatti anyagi kompenzáció kérdéskörét e jelentés keretében, összevontan vizsgáltam meg.

A vizsgálatom alapját az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése képezi.

Az érintett alapvető jogok

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „Magyarország független, demokratikus jogállam.” [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése]
- A személyi szabadsághoz való jog: „(1) Mindenkinek joga van a szabadsághoz és a személyi biztonsághoz. (2) Senkit nem lehet szabadságától másként, mint törvényben meghatározott okokból és törvényben meghatározott eljárás alapján megfosztani. [...] (3) A bűncselekmény elkövetésével gyanúsított és őrizetbe vett személyt a lehető legrövidebb időn belül szabadon kell bocsátani, vagy bíróság elé kell állítani. A bíróság köteles az elé állított személyt meghallgatni és írásbeli indokolással ellátott határozatban szabadlábra helyezéséről vagy letartóztatásáról haladéktalanul dönteni. (4) Akinek szabadságát alaptalanul vagy törvénytelenül korlátozták, kárának megtérítésére jogosult.” [Alaptörvény IV. cikk]

Az alkalmazott jogszabályok és közjogi szervezetszabályozó eszközök, valamint nemzetközi és európai uniós dokumentumok

Nemzetközi jogforrások:

- a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről szóló 1976. évi 8. törvényerejű rendelet (a továbbiakban: PPJNE),
- az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 1993. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: EJEE).

Hazai jogforrások:

- a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: Be.),
- az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.),
- a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (a továbbiakban: Szabs. tv.),
- a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény (a továbbiakban: Harm. tv.),
- a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.),
- a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény (a továbbiakban: új Be.).

A megállapított tényállás

1. A szabálysértési őrizet tekintetében:

A beadványozó civil szervezet a szabálysértési őrizetet érintően több aspektusból kezdeményezte a szabályozás vizsgálatát. Az egyes felvetések kiindulópontja a Szabs. tv. 73. § (1) bekezdése, amely szerint a rendőrség *a szabálysértési eljárással is büntethető szabálysértés esetén a tetten ért eljárás alá vont személyt gyorsított bírósági eljárás lefolytatása céljából őrizetbe veheti*. A Szabs. tv. értelmében azonban a tettenérés nem kizárólag a szó szerinti elkövetéskor való tettenérést jelenti, hanem azt az esetet is lefedi, amikor az elkövetéstől már eltelt 48 óra, amelyen belül a rendőrség – az elkövetés helyszínén kívül – elfogja az elkövetőt.¹

A beadványozó szerint a Szabs. tv.-ből hiányoznak azok a bűnügyi őrizet kapcsán megjelenő garanciák, amelyek biztosítják a szabadságelvonással járó kényszerintézkedés Alaptörvénynek való megfelelését. Így egyrészt a törvény indokolatlanul és alaptörvény-ellenesen terjeszti ki a tettenérés fogalmát – a bűnügyi őrizet esetében értelmezendő tettenérés fogalmához is viszonyítva –, másrészt a beadványozó utalt a bűnügyi őrizet esetében az előzetes letartóztatás valószínűsítésének szükségességére, amelynek háttérében az állami büntetőhatalom akadálymentes és hatékony gyakorlására vonatkozó alkotmányos érdek áll. Ezzel szemben álláspontja szerint a szabálysértések esetén ezen érdek fennállását nem vizsgálják a hatóságok, hiszen az őrizet elrendeléséhez még egyszerű valószínűség szintjén sem kell igazolhatónak lennie annak, hogy az eljárás alá vont személy a szabadlábon hagyása esetén megszökne, vagy más módon megghiúsítaná az eljárást. A panaszos álláspontja szerint ugyanakkor anélkül, hogy ez a veszély fennállna, a személyi szabadság korlátozása aligha tekinthető arányosnak a gyorsított bírósági eljárás kényelmes lefolytatására vonatkozó céllal.

A panaszos által felvázoltak összességében felvetették a Szabs. tv. hivatkozott rendelkezéseinek az Alaptörvény IV. cikke szempontjából történő vizsgálatának szükségességét. A vizsgálat keretében *megkerestem a szabálysértési szabályozásért felelős Belügyminisztériumot* (a továbbiakban: BM), valamint – *a büntetőeljárásban érvényesülő alkotmányos garanciákra és a szabálysértési jog és büntetőjog közötti szoros kapcsolatra tekintettel – az Igazságügyi Minisztériumot* (a továbbiakban: IM) is, szakmai állásfoglalásukat kérve. Az IM álláspontjának megismerését különösen arra figyelemmel tekintettem lényegesnek, hogy a jogszabályok alkotmányosságáért és a jogrendszer koherenciájáért, valamint a nemzetközi joggal összefüggő követelmények érvényre juttatásáért az igazságügyi miniszter felel.

A BM a kérdéseimre az alábbiakat válaszolta.

¹ Szabs. tv. 73. § (1) bekezdése: „A rendőrség szabálysértési eljárással is büntethető szabálysértés esetén a tetten ért eljárás alá vont személyt gyorsított bírósági eljárás lefolytatása céljából őrizetbe veheti. A tettenérésre vonatkozó szabályokat kell alkalmazni akkor is, ha a szabálysértés helyszínéről elmenekült elkövetőt a rendőrség az elkövetéstől számított negyvennyolc órán belül elfogja.”

A Szabs. tv. a szabálysértési őrizet elrendelését csak a legsúlyosabb tárgyi súlyú, elzárással is büntethető szabálysértés elkövetése miatt és akkor is csak tettenérés esetén teszi lehetővé. A Szabs. tv. a szabálysértési őrizet elrendelésére vonatkozóan kifejezetten nem tartalmaz kizáró okokat, ugyanakkor figyelembe kell venni azt, hogy a Szabs. tv. 10. §-a taxatív felsorolja azokat a speciális csoportokat, akikkel szemben nincs helye elzárásnak, így nyilván őrizetbe sem vehetők (így: fogyatékos személy, illetve kórházi fekvőbeteg-ellátásban részesülő személy; a várandósság tizenkettedik hetét elérő nő; tizenegyedik életévét be nem töltött gyermekét egyedül nevelő szülő, gyám; fogyatékos, vagy folyamatos ápolást, felügyeletet, gondozást igénylő hozzátartozójáról egyedül gondoskodó személy).

A tárca utalt arra, hogy mind a büntető eljárásjogban, mind a szabálysértési jogban az elkövetett jogsértés súlya alapozza meg a kényszerintézkedés alkalmazhatóságát. A tárca értelmezése szerint azonban a szabálysértési jogban a tényleges tettenérés követelményével a szabályozás szigorúbb feltételt támaszt, mint a büntető eljárásjogban a megalapozott gyanú és az előzetes letartóztatás valószínűsítése, bár nem hagyható figyelmen kívül, hogy a Be. is kiemeli az őrizet kapcsán, hogy annak elrendelésére különösen tettenérés esetén kerülhet sor.

A BM azt is kifejtette, hogy *ugyan a szabálysértési jog kriminális jellege meghatározóvá vált, és az alkotmányos büntetőjoggal szemben támasztott szabályozási elvek a szabálysértési jogban is érvényesítendők, azonban ez nem jelenti azt, hogy a két jogterület ezt a célt teljesen azonos jogintézményekkel, azonos módon és azonos jogpolitikai indokok alapján kell, hogy megvalósítsa. A kisebb súlyú cselekmények elszaporodottsága indokolhatja az erőteljesebb jogalkotói beavatkozást, amely a Kormány büntetőpolitikájának lenyomataként, szabályozási prioritásként jelenik meg.*

A tárca szerint a szabálysértési törvény – figyelemmel a szabálysértési eljárások sommás jellegére, valamint a cselekmények kisebb tárgyi súlyára – a büntetőeljárásnál szélesebb körben teszi kötelezővé az eljárás gyors befejezését jelentő bíróság elé állítást, ugyanis a rendőrség valamennyi, elzárással is büntethető szabálysértés miatt őrizetbe vett személyt bíróság elé állítja. Emellett a rendőrségen túl a helyszíni bírságolásra jogosultak meghatározott körébe tartozó személyek is jogosultak az elkövetőt gyorsított eljárás céljából bíróság elé állítani.

A tárca az Alkotmánybíróság gyakorlatára is utalt levelében. E szerint kiemelte például, hogy az Alkotmánybíróság is elismerte, hogy a büntetőeljáráson kívül más eljárásokban is sor kerül a személyi szabadság alapjogának korlátozására, mindazonáltal az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint valamely alapjog lényeges tartalmát az a korlátozás sérti, amely nem elkerülhetetlenül szükséges, továbbá, ha szükséges is, de a korlátozás által okozott jogsérelem az elérni kívánt célhoz képest aránytalan. A szabadságelvonás alkotmányossága megítélésében pedig meghatározó jelentőségű a szabadságelvonás időtartamának mértéke, annak indokoltsága, a szabadságelvonással érintett személy megfelelő körülményeinek és az őt megillető jogok gyakorlásának biztosítása, valamint a jogtalan szabadságelvonás esetére nyújtott jogorvoslati jog és egyéb jogkövetkezmények meghatározása és azok megfelelőisége. Az Alkotmánybíróság több határozatában kifejtett álláspontja szerint a személyi szabadság korlátozásának tartalmaznia kell a korlátozás okát, továbbá meg kell határoznia az adott korlátozási formának megfelelő eljárást.

A tárca álláspontja szerint a Szabs. tv. előkészítése során ezekre az alkotmányossági elvekre is figyelemmel került szabályozásra a szabálysértési őrizet elrendelésének feltételrendszere.

A tettenérés fogalma tekintetében a BM a szabályozás történeti előzményeként hivatkozott egyrészt a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény 2010. augusztus 19-i hatállyal bevezetett azon rendelkezésére, amely szerint a tettenérésre vonatkozó szabályokat kell alkalmazni akkor is, ha a szabálysértés helyszínéről elmenekült elkövetőt a rendőrség 48 órán belül elfogja. Ennek hátterében pedig a tárca szerint a német alkotmány szabályozása állt, és e rendelkezést vette át a hatályos Szabs. tv. is. A tárca szerint ugyanis „életszerű és a gyakorlatban tipikus eset, hogy az elkövető a szabálysértés helyszínét már elhagyta ugyan, ám a helyszínen fellelhető nyomok láncolata, vagy például tanúvallomások alapján rövid időn belül azonosítható és elfogható. A német alkotmány 46. § (2) bekezdése tettenérésnek tekinti, ha az elkövetőt a cselekmény elkövetését követő napon fogják el, és erre figyelemmel teszi lehetővé az őrizetbe vételét is. Ennek mintájára került

bele a hazai szabálysértési jogba a tettenérés tágabb fogalma, amely tettenérésnek tekinti az elkövetéstől számított 48 órán belüli elfogást is. A hazai szabályozás azonban a német szabályozáshoz képest pontosabban, órában fejezi ki a tettenéréssel egyenértékű elfogásra nyitva álló időtartamot". A BM értelmezése szerint a német szabályozás szerinti „elkövetést követő napon” fordulat nem feltétlenül jelent számottevően rövidebb időtartamot a 48 óránál, hiszen egy éjjél utáni elkövetés és a tettes azt követő napon történő elfogása között akár 47 óra is eltelhet.

A tárca értelmezésében a Szabs. tv. tettenérésre vonatkozó szabályai alapján fokozottan érvényesülhet a gyors és eredményes eljáráshoz fűződő jogos társadalmi igény. A sértett számára elégtételt biztosít az időszerűn lefolytatott eljárás, ugyanakkor az állam büntetőjogi igénye is érvényesül azáltal, hogy az elkövetővel szemben büntetést szabnak ki vagy intézkedést alkalmaznak. A szabálysértési elzárással is sújtható szabálysértések a jogalkotó által legfontosabbnak jelölt jogtárgyakat védik. E jogtárgyak sérelmét okozó cselekményekkel szembeni gyors fellépés pedig nem más, mint az állam büntetőjogi igényének érvényesítése az időszerűség követelményének figyelembe vételével. A szabálysértési őrizet lényege ezek alapján a tárgyalási jelenlét biztosításában és a jogsértéssel megbontott jogrend bíróság általi mielőbbi rendezésében áll. A tárca szerint tehát a bíróság gyorsított eljárásának alkotmányos indokoltsága nem lehet kérdéses, a szükséges garanciarendszer szerinte ez esetben is maradéktalanul érvényesül.

A BM szerint az elkövetéstől számított 48 órán belül történő elfogás tettenérésként történő minősítése, majd az azt követő őrizetbe vétel gyakorlatilag az őrizetbe vétel egy további esetköre, amely a törvényben foglalt szabályozási technikával valósul meg.

Mivel a szabálysértési őrizetre vonatkozó törvényi rendelkezés – kiemelten a tulajdon elleni szabálysértések, a leggyakrabban, legnagyobb számban előforduló lopások esetében – nagymértékben elősegíti a gyors és hatékony eljárás lefolytatását, valamint a szankció alkalmazását, a szabályozás módosítását a tárca nem tekinti indokoltnak. A BM levelében szereplő adatok szerint a rendőrség 2016-ban 697, a helyszínről elmenekült elkövetőt fogott el 48 órán belül, lehetővé téve ezzel az eljárás gyors és eredményes lefolytatását.

A tárca ezek mellett hangsúlyozta, hogy őrizetbe vételnek – amint azt a Szabs. tv. 73. § (1) bekezdése is kimondja – kizárólag akkor van helye, ha a gyorsított bíróság elé állítás feltételei az adott ügyben fennállnak. Az őrizetnek kifejezett célja a felelősség gyors úton történő tisztázhatóságának biztosítása, lehetővé téve ezzel a szabálysértési szankció alkalmazásával elérni kívánt preventív és represszív célok minél teljesebb körű megvalósulását.

Az őrizet elrendelése kapcsán az ügyészi törvényességi felügyelet, valamint az őrizet elrendelése elleni jogorvoslat lehetősége teremti meg annak garanciáját, hogy a jogalkalmazó szervek eljárása jogszerű legyen. A szabálysértési őrizetre vonatkozó számadatok azonban a tárca interpretációja szerint azt mutatják, hogy a rendőrség kellő hatékonysággal él a szabálysértési őrizet elrendelése lehetőségével. A szabálysértési feljelentések nyomán 2016-ban 58.789 személlyel szemben indult előkészítő eljárás, akik közül 9.548 személyt értek tetten, amelynek eredményeként 5.265 személyt vettek őrizetbe gyorsított bírósági eljárás lefolytatása érdekében. Tehát a tettenért elkövetők 55,14 %-át vették szabálysértési őrizetbe. Az őrizetbe vett személyek közel 91 %-a esetében sor került az elkövetők bíróság elé állítására, a többi esetben pedig általában azért nem kerülhetett erre sor, mert az őrizetbe vételt követően olyan adatok, bizonyítékok merültek fel, amelyek büntetőeljárás megindítását alapozták meg. A rendőrség elsősorban a visszaeső elkövetőknél, a nagyobb értékű elkövetéseknél, a vándorló életmódot folytató, a lakó- vagy tartózkodási hellyel nem rendelkező személyeknél vagy olyan egyéb esetekben alkalmazza a gyorsított bíróság elé állítás jogintézményét, amikor fennáll annak a veszélye, hogy az eljárás alá vont személy eljárási jelenléte másképp nem biztosítható.

A tárca végül azt is hangsúlyozta, hogy a bíróság elé állítást minden esetben meg kell előznie a szabálysértési őrizetnek, a két intézmény nem választható el egymástól, azaz ha az elzárással is büntethető szabálysértés elkövetésén tetten ért személyt elfogják és a felelősége megállapítására gyorsított bírósági eljárásban kerül sor, úgy nem mellőzhető az őrizetbe vétele.

Az IM-nek küldött levelemben az általános kérdéseken túlmenően külön felkértem a tárcát, hogy elvi jelleggel térjen ki arra is a válaszában, hogy a szabálysértési jogintézmények szabályozásában a büntetőeljárás jogi garanciák számon kérhetőek-e, illetve mennyiben kérhetőek számon azon az alapon, hogy a szabálysértési jog kriminális jellege az utóbbi években erősödött. *Az IM válaszelevelében jelezte: levelében a BM által megküldött válasz kiegészítését nem tartja szükségesnek, egyébekben érdemi választ nem adott a felvetett kérdésekre.*

2. A kártalanítás tekintetében:

A kártalanítás intézményének kérdéskörét érintően a Magyar Helsinki Bizottság a szabálysértési őrizettel összefüggésben, míg ezzel párhuzamosan – egy konkrét eset kapcsán – az érintett személy jogi képviselője az idegenrendészeti eljárásban elrendelhető őrizettel összefüggésben kezdeményezte a vizsgálatomat. Mindkét őrizet-típus vonatkozásában azt sérelmezték a panaszosok, hogy az alaptalanul – de nem törvénysértően – elrendelt őrizet ellen sem a Szabs. tv., sem a Harm. tv. nem tartalmaz az alaptalanul fogvatartott személyek számára jogorvoslati lehetőséget, illetve objektív alapú állami kártalanítási felelősséget. A panaszosok az Alaptörvény IV. cikk (4) bekezdését – „akinek szabadságát alaptalanul vagy törvénysértően korlátozták, kárának megtérítésére jogosult” –, az EJEE 5. cikkét – „mindenkinnek, aki e cikk rendelkezéseinek megsértésével végrehajtott letartóztatás vagy őrizetbe vétel áldozata, joga van kártalanításra” – és a PPJNE 9. cikkét – „annak a személynek, aki törvénytelen letartóztatás vagy fogvatartás áldozata volt, kikényszeríthető joga van kártalanításra” – tekintették hivatkozási alapnak.

Az idegenrendészeti eljárással összefüggésben előterjesztett panaszban felvázolt konkrét ügyben a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal (a továbbiakban: BÁH) kiutasítást rendelt el az érintett személlyel szemben. A kiutasítás végrehajthatóságának biztosítása érdekében e személy idegenrendészeti őrizetét is elrendelték. Az illetékes bíróság ezt követően a kiutasítást elrendelő határozatot hatályon kívül helyezte, jogszabálysértésre hivatkozva. Erre tekintettel a jogszabálysértő kiutasítás végrehajtásának biztosítására elrendelt idegenrendészeti őrizet miatt az érintett személy nem vagyoni kárának megtérítésére pert indított a BÁH-hal szemben. A kereseti kérelmét azonban az első- és másodfokú bíróság egyaránt elutasította. A bíróság indokolása szerint kizárólag a kirívóan téves jogalkalmazás szolgáltathat alapot az állam kártérítési felelősségének megállapítására, az adott esetben azonban a BÁH eljárása nem volt ilyenek tekinthető. Emellett a bíróság azzal is érvelt, hogy nincs olyan jogszabályi rendelkezés, amely lehetővé tenné a kár állam általi, objektív – felróhatóságtól független – megtérítését. Ilyen jogszabályi rendelkezés hiányában csupán a Ptk. kártérítési szabályai alapján, felróhatósági alapon vizsgálható a kártérítés lehetősége, amely alapján azonban nem állapította meg a BÁH felelősségét, mivel az az adott helyzetben általában elvárható módon járt el.

A bíróság döntését követően az érintett személy az Alkotmánybírósághoz fordult, amely a hatályos jogszabályi környezetre hivatkozva azt állapította meg, hogy a másodfokú bíróság (Kúria) döntése helyes volt². Indokolásában szintén arra hivatkozott, hogy miután nincs olyan jogszabályi rendelkezés, mint a jogtalanul bizonyult előzetes letartóztatás esetén az államot felróhatóságtól függetlenül terhelő kártalanítási kötelezettség, így a BÁH kizárólag a Ptk. általános rendelkezései alapján, az államigazgatási jogkörben okozott kár megtérítésének szabályai szerint tartozik felelősséggel. Az esetleges jogalkotói mulasztás kérdését azonban az Alkotmánybíróság az eljárása során nem vizsgálta hivatalból, az indítványozó erre irányuló jelzése mellett sem.

Tehtettel arra, hogy e konkrét ügyben jogerős bírósági döntés született, illetve az ügyben felmerült alapvető kérdéseket az Alkotmánybíróság is vizsgálta, az Ajbt. 18. § (3) bekezdés c) és e) pontja értelmében az ügy vizsgálatára nem vagyok jogosult, ezért e tekintetben az érdemi állásfoglalást mellőznöm kellett. Mindazonáltal az ügy alapját képező, és a szabálysértési joggal kapcsolatban is felmerülő alkotmányjogi kérdéseket elvi jelleggel és összefüggő vizsgálatom tárgykörébe vontam.

² 3143/2013. (VII. 16.) AB végzés

A panaszosok beadványában felvázolt anomáliák kapcsán kérdésként merült fel, hogy ad 1. alkotmányos elvárásnak tekinthető-e a kárigény, illetve valamely kompenzáció szabályozása a szabálysértési őrizet és az idegenrendészeti őrizet esetében; ad 2. ilyen fogvatartások esetében hogyan biztosítható és érvényesíthető az alaptalanul elrendelt szabadságkorlátozások miatti kárigény. Mindezek alapján szintén a belügyi és az igazságügyi tárca álláspontjának megismerésére tettem intézkedést azzal, hogy az IM-nek címzett levelemben az igazságügyi tárca válaszára valamennyi, tehát bármilyen, így a büntetőeljárásban elrendelt őrizetre is kiterjedően számítottam. *Amint arra a fentiekben utaltam, az IM nem tájékoztatott érdemi álláspontjáról e kérdéskör tekintetében sem.*

A BM e kérdéskör kapcsán elsősorban az Alkotmánybíróság gyakorlatát alapul véve tájékoztatott. Az elrendelt őrizet miatt érvényesíthető kártalanítás kapcsán az Alkotmánybíróság 104/2009. (X.30.) és 41/2003. (VII.2.) AB határozataira utalt, amelyek abba az irányba mutatnak, hogy a kártalanítás érvényesíthetőségének szabályozása a jogalkotóra van bízva: a szabályozási felelőssége körében mérlegelheti, hogy alkot-e önálló szabályokat a kártalanítás rendjére vagy az érintettnek a polgári jog általános szabályai alapján biztosított az igényérvényesítés lehetősége. A tárca szerint ezért *nem tekinthető alkotmányellenesnek az, hogy az idegenrendészeti jog, illetve a szabálysértési jog nem biztosítja a kártalanítás lehetőségét önmagában az őrizet elrendelésének esetére, ahogyan ezt egyébként sem a hatályos, sem az új Be. nem teszi meg a bűnügyi őrizet kapcsán.*

Ezzel egyidejűleg a BM azt is kifejtette, hogy, ha a Szabs. tv. alapján elrendelt szabálysértési őrizetet követően a bíróság jogerősen szabálysértési elzárást szab ki, amelybe az őrizet teljes tartama beszámít, az – őrizet tartamát is involváló – elzárás tekintetében a törvény biztosítja a kártalanítást.

Önmagában az, hogy az elkövetett cselekményt a Szabs. tv. elzárással is fenyegeti, ám annak tényleges kiszabására végül nem kerül sor, a tárca szerint még nem ad jogalapot a kártalanításra. Az eljárás végén kiszabott szankció ugyanis bírói mérlegelésen alapul. Amennyiben azonban az őrizet elrendelése törvénytörtő volt, a személyi szabadságától megfosztott személy a polgári jog szabályai szerint érvényesítheti kárigényét a Ptk. alapján, a közhatalom gyakorlásával okozott kárért való felelősség alapján. A tárca utalt továbbá arra, hogy *„abban az esetben pedig, ha az őrizet elrendelése nem törvénytörtő, de alaptalan volt, úgy az erre figyelemmel érvényesíthető kártalanítás szabályozása a már említett jogalkotói mérlegeléstől függ, vagyis a szabályozásért felelős eldöntheti, hogy kíván-e erre szabályokat alkotni vagy sem”.*

Végül a BM az idegenrendészeti őrizet tekintetében kifejtette, hogy hasonlóan a szabálysértési elzáráshoz, az idegenrendészeti őrizet elrendeléséhez szükséges feltételek is taxatív meghatározottak a Harm. tv.-ben. Ezek a feltételek világosan körülhatároltak és különösebb bizonyítást, mérlegelést nem igényelnek. A törvényi feltételek hiányában elrendelt idegenrendészeti őrizet törvénytörtő, ilyenkor a személyi szabadságától megfosztott személy a polgári jog szabályai szerint érvényesítheti kárigényét a Ptk. alapján.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az Alaptörvény 30. cikk (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa alapjogvédelmi tevékenységet lát el, eljárását bárki kezdeményezheti. Ugyanezen cikk (2) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa az alapvető jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszasságokat vizsgálja vagy kivizsgálhatja, orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményez.

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg.

Az Ajbt. 2. § (2) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa javaslatot tehet az alapvető jogokat érintő jogszabályok módosítására.

Az Ajbt. 20. § (1) bekezdése arra is felhatalmazást ad, hogy az alapvető jogok biztosa a hozzá benyújtott beadvány alapján – az Ajbt.-ben meghatározott kivétellel – vizsgálatot folytasson, és az Ajbt.-ben meghatározott intézkedést alkalmazza.

Az Ajbt. 28. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa az általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket és az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.

Szükséges utalni továbbá az Ajbt. 37. §-ára, amely arra ad felhatalmazást, hogy amennyiben az alapvető jogok biztosa álláspontja szerint az alapjogi visszásság valamely jogszabály nem megfelelő rendelkezésére, illetve az adott kérdés jogi szabályozásának hiányára vagy hiányosságára vezethető vissza, a visszásság jövőbeni elkerülése érdekében javasolhatja a jogalkotásra jogosult szervnél jogszabály módosítását, hatályon kívül helyezését vagy kiadását, illetve a jogszabály előkészítőjénél jogszabály előkészítését. Ez alapján a vizsgálati hatásköröm kiterjed az érintett jogszabályi rendelkezések alapjogi szempontú áttekintésére is, és azokkal összefüggésben általános jellegű észrevételek, javaslatok megfogalmazására is.

Végül, az idegenrendészeti eljárással összefüggésben részletezett konkrét ügy kapcsán az Ajbt. 18. (3) bekezdés c) és e) pontjára szükséges utalni, amelyek szerint az alapvető jogok biztosa nem vizsgálhatja az Alkotmánybíróság, valamint a bíróság tevékenységét; ezen túlmenően hivatkozni szükséges ugyanezen szakasz (7) bekezdését, miszerint az alapvető jogok biztosa nem járhat el olyan ügyben, amelyben jogerős bírósági határozat született. Ezekre tekintettel a jelentés vonatkozó részében a konkrét ügyet nem érintő, kizárólag általános alapjogi szempontból elemeztem a felmerülő elvi aggályokat.

II. Az érintett alapvető jogok tekintetében

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget az Alaptörvényben kapott mandátumának. Álláspontom szerint az ombudsman akkor jár el helyesen, ha következetesen, zsinórmértékként támaszkodik az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint az egyes alapjogi tesztekre.

Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”. Ugyanakkor a testület a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatának indokolása során azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény negyedik módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi élel mondta ki azt, 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. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.*”

II.1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország független, demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy *a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság*. A testület 9/1992. (I. 30.) AB határozatában részletesen kifejtette, hogy a jogbiztonság az állam 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. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák

egyértelműségét követeli meg, de a jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. 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 a jogbiztonság szenved sérelmet.

II. 2. Az Alaptörvény IV. cikke tartalmazza a *személyi szabadsághoz való jog* alapvető rendelkezéseit. Azon túl, hogy deklarálja mindenki jogát a szabadsághoz és a személyi biztonsághoz, kimondja azt az általánosan ismert elvet is, hogy senkit nem lehet szabadságától másként, mint törvényben meghatározott okokból és törvényben meghatározott eljárás alapján megfosztani. Külön kiemeli, hogy a bűncselekmény elkövetésével gyanúsított és őrizetbe vett személyt a lehető legrövidebb időn belül szabadon kell bocsátani, vagy bíróság elé kell állítani. Végül rögzíti, hogy akinek szabadságát alaptalanul vagy törvénytelenül korlátozták, kárának megtérítésére jogosult.

Szükséges utalni arra, hogy az Alaptörvény IV. cikke a kártalanításhoz való jog tekintetében az Alkotmány szövegéhez képest érdemben módosult. Az Alkotmány 55. § (3) bekezdése ugyanis kimondta, hogy az, aki *törvénytelen* letartóztatás vagy fogvatartás áldozata volt, kártérítésre jogosult. Ezzel szemben az Alaptörvény IV. cikk (4) bekezdése szerint, akinek szabadságát *alaptalanul vagy törvénytelenül* korlátozták, kárának megtérítésére jogosult.

Az Alaptörvény Kommentárja úgy fogalmaz, hogy az Alaptörvény értelmében az alaptalan vagy törvénytelen szabadságelvonás miatt az államnak kártalanítási, illetve bírósági jogkörben okozott kár esetén kártérítési kötelezettsége keletkezik. A korábban érvényesülő, alapvetően méltányossági alapú állami kártalanítás irányába ható álláspont helyett – nemzetközi hatásra – elfogadottá vált az állam általános kártérítési kötelezettsége. A kártalanítással kapcsolatos részletes szabályok az egyes ágazati törvények tárgyi hatálya alá tartoznak. A kártalanítás módjára és mértékére pedig a Ptk. szerződésen kívüli károkért való felelősségre vonatkozó szabályait kell alkalmazni. Ettől eltérő módon és jogalapon azonban kártérítési követelés is keletkezik a bírósági jogkörben okozott kár esetén.³

A jelentés későbbi részében ezek alapján arra szeretnék rávilágítani, hogy az Alaptörvény és az Alkotmány vonatkozó szövegének eltérősége olyan érdemi különbségen alapszik, amely miatt a korábbi, azaz az Alkotmány 55. § (3) bekezdéséhez fűzött alkotmánybírósági határozatok alkalmazhatóságára, hivatkozhatóságára csak igen szűk körben van lehetőség.

Az Alaptörvény IV. cikke rendelkezéseinek háttérében érdemes megvizsgálni a személyi szabadsághoz való jog nemzetközi szintű védelmének aspektusait. Az Alaptörvény Kommentárja szerint ugyanis a személyes szabadság az egyik legalapvetőbb jog, amelyet több más nemzetközi dokumentum is előír, így az EJEE és a PPJNE.

Ennek megfelelően a *PPJNE 9. cikke* deklarálja, hogy mindenkinek joga van a szabadságra és a személyi biztonságra. Senkit sem lehet önkényesen őrizetbe venni vagy letartóztatni. Senkit sem lehet szabadságától másként, mint a törvényben meghatározott okokból és a törvényben meghatározott eljárás alapján megfosztani. Azt, akit bűncselekmény vádjával vettek őrizetbe, vagy tartóztattak le, a legrövidebb időn belül bíróság elé kell állítani; az ilyen személynek joga van arra, hogy ügyében ésszerű határidőn belül tárgyalást tartsanak, vagy szabadlábra helyezték őt. Az a személy, akit szabadságától őrizetbe vétel vagy letartóztatás útján fosztottak meg, jogosult a bírósághoz fordulni annak érdekében, hogy az késedelem nélkül döntsön a fogvatartás törvényességéről és rendelje el a szabadlábra helyezését, amennyiben a fogvatartás nem törvényes. Annak a személynek pedig, aki törvénytelen letartóztatás vagy fogvatartás áldozata volt, kikényszeríthető joga van kártalanításra.

Az EJEE lényegét tekintve a fentiekhez hasonló szintű követelményeket támaszt a személyi szabadsághoz való alapjoggal szemben. Így az *EJEE 5. cikke* akként rendelkezik, hogy mindenkinek joga van a szabadságra és a személyi biztonságra, és szabadságától senkit sem lehet

³ Lásd: Alaptörvény Kommentárja

megfosztani, kivéve az EJEE e cikkében taxatív felsorolt esetekben, amelyek közül e jelentés tárgyát tekintve a következők bírnak relevanciával: „c) törvényes letartóztatás vagy őrizetbe vétel abból a célból, hogy a bűncselekmény elkövetése alapos gyanúja miatt az illetékes hatóság elé állítsák vagy amikor ésszerű oknál fogva szükséges, hogy megakadályozzák bűncselekmény elkövetésében vagy annak elkövetése után a szökésben; f) törvényes letartóztatás vagy őrizetbe vétel az országba való jogtalan belépés megakadályozása céljából vagy olyan személy törvényes letartóztatása vagy őrizetbe vétele, aki ellen intézkedés van folyamatban kintaszítása vagy kiadatása céljából”. A c) pont szerint letartóztatott vagy őrizetbe vett minden személyt haladéktalanul bíróság elé kell állítani, és a letartóztatott vagy őrizetbe vett személynek joga van arra, hogy ésszerű határidőn belül tárgyalást tartsanak ügyében vagy a tárgyalásig szabadlábra helyezték. A szabadságától letartóztatás vagy őrizetbe vétel folytán megfosztott minden személynek joga van továbbá olyan eljárásához, amelynek során őrizetbe vételének törvényességéről a bíróság rövid határidőn belül dönt, és törvényellenes őrizetbe vétele esetén szabadlábra helyezését rendeli el. Mindenkinnek, aki az EJEE 5. cikke rendelkezéseinek megsértésével végrehajtott letartóztatás vagy őrizetbe vétel áldozata, joga van kártalanításra.

Amint arra az Alkotmánybíróság is utalt, az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) kimondta, hogy az EJEE 5. cikke kimerítő és részletes felsorolását adja a személyi szabadságtól megfosztás okainak, összekapcsolva azokat az eljárási jogok által biztosítandó garanciákkal. Kizárólag az őrizet azon hat csoportja ismerhető el törvényesnek, amelyeket az 5. cikk 1. pontja felsorol. Az 5. cikk 1. pontjának különböző aspektusait vizsgáló esetjog nem hagy kétséget aziránt sem, hogy az okok – a személyi szabadság korlátozását vagy elvonását igazoló állami érdek – fennállását a nemzeti jogszabályok megalkotásakor, illetve a konkrét esetekben is szigorúan és megszorítóan kell értelmezni. Ebben a tekintetben az államok nem élveznek mérlegelési szabadságot, így nem elegendő, ha a fogvatartás elrendelése összhangban áll a nemzeti joggal, ha az okok és feltételek körében a nemzeti jog nem minősül Egyszemély-konformnak.⁴

Az Alkotmánybíróság interpretációja szerint a személyi szabadság az egyén olyan autonómiáját jelenti, amely feltételezi a teljes akarati és cselekvési szabadságot a jog keretei között. A személyi szabadság joga mindenkivel szemben érvényesülő jog, amely minden embert megillet, ugyanakkor nem részesül abszolút védelemben, mivel törvényben meghatározott esetekben korlátozható. A személyi szabadság korlátozásának számos formája ismert a magyar jogrendszerben. Ezek jórészt a büntetőeljárás lefolytatásához kötődnek, ám az Alkotmánybíróság is elismeri ezen alapjog korlátozásának a büntetőeljáráson kívüli formáit, így különösen az idegenrendészet, a szabálysértési eljárás, az egészségügyi és a rendészeti igazgatás egyes területein.⁵

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközehez, ha azt másik alapvető jog vagy szabadság védelme vagy érvényesülése, avagy egyéb alkotmányos érték védelme, illetve valamilyen alkotmányos cél indokolja, továbbá, ha a védelem, illetve a cél más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához az is szükséges, hogy a korlátozás megfeleljen az arányosság követelményének; az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyenek egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni. Alkotmányellenes a jog tartalmának korlátozása, ha az kényszerítő ok, nyomós közérdek nélkül történik, ha tehát – valamely más alapvető jog vagy alkotmányos cél érdekében – nem elkerülhetetlenül szükséges, továbbá, ha szükséges is, a korlátozás által okozott jogsérelem az elérni kívánt célhoz képest aránytalan.⁶

Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta azt is, hogy a korlátozásra vonatkozó szabályozásnak tartalmaznia kell a korlátozás okát, továbbá meg kell határoznia az adott korlátozási formának megfelelő eljárást. A korlátozás arányosságának és ezzel együtt alkotmányosságának megítélése tekintetében meghatározó jelentőségű a szabadságelvonás időtartamának mértéke, annak

⁴ 104/2007. (XII. 13.) AB határozat

⁵ 65/2003. (XII. 18.) AB határozat; 104/2009. (X. 30.) AB határozat

⁶ 65/2002. (XII. 3.) AB határozat; 41/2003. (VII. 2.) AB határozat

indokoltsága, a szabadságelvonással érintett személy megfelelő körülményeinek és az őt megillető jogok gyakorlásának biztosítása, valamint a jogtalan szabadságelvonás esetére nyújtott jogorvoslati jog és egyéb jogkövetkezmények meghatározása és azok megfelelősége.⁷

Az egyes korlátozó rendelkezések a fentiek értelmében tehát csak akkor fogadhatók el alkotmányosan, ha az általuk elérni kívánt és alkotmányosan elismert célhoz képest a korlátozás szükségyszerű és arányos. Az arányosság értékeléséhez hozzátartozik az is, hogy a korlátozás folytán esetleg bekövetkező és eleve ki nem küszöbölhető sérelmek elfogadható mérvű enyhítésére garanciák legyenek. Megfelelő garanciák nélkül a szabadságelvonásra lehetőséget adó jogszabályok alkotmányossága válhat kétségessé.⁸ A büntető hatalom gyakorlásához kapcsolódó szabadságelvonás arányosságának egyik szükségképpeni eleme tehát, hogy a bíróság tévedése esetén az állam kárfelelőssége körében biztosított legyen a sérelmek elfogadható mérvű kiküszöbölése.⁹

A személyes szabadságtól való megfosztás akkor törvénytelen, ha nem a törvényben meghatározott okokból és nem a törvényben meghatározott eljárás alapján történt. Az alkotmányos alapvető jognak ezért a megsértéséért kártérítési igény keletkezik, amely a bíróság előtt érvényesíthető. E kártérítési igény érvényesítésénél irányadó anyagi jogi szabályokat a Ptk.-nak a szerződésen kívüli kárfelelősségről szóló rendelkezései tartalmazzák. Ha pedig a szabadságtól való törvénytelen megfosztás a közhatalom gyakorlása során történt, a kárfelelősségre a Ptk. államigazgatási jogkörben okozott kártérítési felelősségre vonatkozó rendelkezései alkalmazandók. Mindazonáltal *e polgári jogi kárigény a büntetőeljárás esetében érvényesíthető kártalanítási igénytől függetlenül érvényesíthető.*¹⁰

A személyes szabadságnak jogszerű (törvényes) elvonása is okozhat alaptalan sérelmet. A kártalanítás intézménye ezekhez az esetkörökhöz kapcsolódik, és az Alkotmánybíróság értelmezésében végső soron a jogállamiságra vezethető vissza. Az állam kártalanítási kötelezettségének alapja ugyanis nem a személyes szabadság korlátozásának jogtalansága, hanem az, hogy *a jogállam nem háríthatja el a büntető hatalom gyakorlásából adódó felelősséget olyan esetben, amikor valaki formailag jogszerűen, de érdemben alaptalanul szenved joghátrányt a büntető igazságszolgáltatásban.*¹¹

Összefoglalva, a személyi szabadság korlátozása miatti károk megtérítéséhez való jogot az Alkotmánybíróság a formailag törvénytelen (vagyis az eljárásjogi szabályok megsértésével elrendelt), valamint a materiálisan törvénytelen (azaz a jogszerű, de érdemben alaptalan) személyi szabadságkorlátozásokra vonatkozóan egyaránt elismerte.

III. Az ügy érdemében

1. A szabálysértési őrizet:

A fent részletezett alkotmányos kérdések áttekintését követően, az ott kifejtett szempontokat indikátorként alkalmazva, meg kellett vizsgálni a szabálysértési őrizet törvényi szabályozását és annak alkotmányosságát.

Az Alkotmánybíróság több határozatában foglalkozott a szabálysértési eljárással szemben támasztott alkotmányos követelményekkel. Következtesen érvényesített álláspontja szerint a szabálysértési eljárás, bár jelentős mértékben eltér a büntetőeljárástól, tartalmilag rokonságot mutat vele. A szabálysértési felelősség alapvetően bűnfelelősség, azaz természetes személy múltban elkövetett jogsértésére válaszol, s a felróhatóság alapján meghatározott – represszív jellegű – joghátrányt helyez kilátásba. A szabálysértési eljárás azonban a büntetőeljáráshoz képest egyszerűbb, nem érvényesülnek benne maradéktalanul a büntetőeljárás alapelvei sem. A bűncselekmények és a szabálysértések súlyukat, társadalomra veszélyességüket, továbbá szankciós

⁷ 66/1991. (XII. 21.) AB határozat; 65/2003. (XII. 18.) AB határozat; 104/2009. (X. 30.) AB határozat

⁸ 66/1991. (XII. 21.) AB határozat; 65/2003. (XII. 18.) AB határozat; 104/2009. (X. 30.) AB határozat

⁹ 41/2003. (VII. 2.) AB határozat

¹⁰ 66/1991. (XII. 21.) AB határozat; 104/2009. (X. 30.) AB határozat

¹¹ 41/2003. (VII. 2.) AB határozat; 104/2009. (X. 30.) AB határozat

rendszerüket illetően sem állíthatók egymással párhuzamba. A szabálysértések nem kezelhetők ugyanolyan igénymércével, mint a bűncselekmények, illetve a büntetőeljárás során érvényesülő garanciális szabályok. *Az Alkotmánybíróság ugyanakkor – összhangban az EJEB gyakorlatával – arra is rámutatott, hogy a szabálysértési eljárás kriminális jellegéből következik, hogy a büntetőeljárással szemben támasztott alkotmányos követelményeknek ez az eljárás is meg kell, hogy feleljen.*¹²

Ugyancsak következik az Alkotmánybíróság értelmezéséből, hogy az EJEE az őrizet okait kimerítően felsoroló 5. cikkének hatálya irányadó a büntetőeljárás keretén belül és az azon kívül elrendelt fogvatartásra is, és kiterjed az eljárás valamennyi résztvevőjére.¹³

A BM fentebb ismertetett válasza a szabálysértési őrizetnek a büntetőeljárásban elrendelhető őrizettel történő összevetése kapcsán arra hívta fel a figyelmet, hogy ugyan a szabálysértési jog kriminális jellege meghatározóvá vált, és az alkotmányos büntetőjoggal szemben támasztott szabályozási elvek a szabálysértési jogban is érvényesítendőek, azonban ez nem jelenti azt, hogy a két jogterület ezt a célt teljesen azonos jogintézményekkel, azonos módon és azonos jogpolitikai indokok alapján kell, hogy megvalósítsa. A tárca álláspontja szerint a kisebb súlyú cselekmények elszaporodottsága indokolhatja az erőteljesebb jogalkotói beavatkozást, amely a Kormány büntetőpolitikájának lenyomataként, szabályozási prioritásként jelenik meg.

Mindazonáltal az a BM számára sem kétséges, hogy az alapvető jogokat korlátozó rendelkezésekre vonatkozó *alkotmányos követelmények terén a szabálysértési jognak is követnie kell a büntetőeljárás jog mintáját.* Mindezek alapján a büntetőeljárásban elrendelhető őrizet megfelelő vonatkoztatási alapként szolgál a szabálysértési őrizetre irányadó alkotmányos követelmények tekintetében is.

A Be. az általános bűnügyi őrizetre vonatkozóan kimondja, hogy az a szabadságvesztéssel büntetendő bűncselekmény megalapozott gyanúja – különösen tettenérés – esetén rendelhető el, feltéve, hogy a terhelt előzetes letartóztatása valószínűsíthető.¹⁴ A bűnügyi őrizet elrendelésének tehát nem kötelező feltétele a tettenérés, ám a Be. ugyancsak megköveteli az adott bűncselekmény kellő súlyosságát (szabadságvesztéssel büntetendő), az elkövetés alapos gyanúját (amelyre alapot adhat többek között a tettenérés is), továbbá a körülmények és a bizonyítékok olyan szintű vizsgálatát és mérlegelését, amely alapján az őrizetet elrendelő szerv a terhelt előzetes letartóztatását valószínűsíteni tudja. E valószínűséghez pedig az előzetes letartóztatás feltételeinek fennállását szükséges megvizsgálni és mérlegelni. Ezek hiányában nem kerülhet sor őrizetbe vételre még abban az esetben sem, ha a terheltet tetten érték a bűncselekmény elkövetésekor.¹⁵

A Be. alapján további okokból is elrendelhető az őrizet (elfogatóparancs alapján, tárgyalási őrizet formájában, a tettenért elkövető bárki általi elfogása), azonban jelen vizsgálattal és a szabálysértési őrizettel összefüggésben leginkább *a bíróság elé állítás céljából elrendelhető őrizet* bír jelentőséggel.¹⁶

A büntetőeljárás jogban a bíróság elé állításnak nem feltétele a terhelt őrizetbe vétele. Az ügyész a terheltet a gyanúsítottként történő kihallgatásától számított harminc napon belül bíróság elé állíthatja, ha a bűncselekményre a törvény nyolcévi szabadságvesztésnél nem súlyosabb büntetést rendel, az ügy megítélése egyszerű, a bizonyítékok rendelkezésre állnak és a terhelt a bűncselekmény elkövetését beismerte. Tettenérés esetén, ha a beismerésen kívül a bíróság elé állítás további feltételei fennállnak, az ügyész nem mérlegelhet, azaz a terheltet a gyanúsítottként történő kihallgatásától számított harminc napon belül bíróság elé állítja.¹⁷ A törvény szerint az

¹² 63/1997. (XII. 12.) AB határozat; 3/2007. (II. 13.) AB határozat; 38/2012. (XI. 14.) AB határozat

¹³ 104/2007. (XII. 13.) AB határozat

¹⁴ Be. 126. § (2) bekezdése

¹⁵ Megjegyzendő, hogy ehhez képest az új Be. szövege módosult, de alapvetően hasonló feltételeket követel majd meg az őrizet elrendeléséhez: így az új Be. 274. § (2) bekezdése kimondja, hogy a bíróság, az ügyészség és a nyomozó hatóság szabadságvesztéssel büntetendő bűncselekmény megalapozott gyanúja esetén a terhelt, vagy a bűncselekmény elkövetésével megalapozottan gyanúsítható személy őrizetét rendelheti el a) tettenérés esetén, ha a személyazonossága nem állapítható meg, b) ha vele szemben személyi szabadságot érintő bírói engedélyes kényszerintézkedés elrendelése valószínűsíthető, vagy c) ha a tárgyaláson rendezavarást követ el.

¹⁶ Be. 519. § (2) bekezdése

¹⁷ Be. 517. § (1) és (2) bekezdése

őrizetbe vétel bíróság elé állítás céljából is elrendelhető, *ha a bíróság elé állítás feltételei is fennállnak*.¹⁸ A törvényi megfogalmazásra tekintettel értelmezést igényel, hogy az őrizetbe vétel ezen esetben pontosan mely feltételek fennállását szükséges vizsgálni, hiszen a Be. hivatkozott rendelkezése nem utal vissza célzottan az őrizetbe vétel általános feltételeit tartalmazó 126. §-ra, mindazonáltal a bíróság elé állítás feltételei összességének egy speciális, többlet-indokként történő értelmezésére orientál.¹⁹

Ennél a pontnál szükséges azonban megjegyezni, hogy az új Be. egyértelmű megfogalmazást alkalmaz. E szerint, ha „a 723. §-ban meghatározott feltételek fennállnak, az őrizet bíróság elé állítás céljából is elrendelhető”.²⁰ Az e rendelkezésben hivatkozott, Be. 723. §-a pedig azokat a feltételeket határozza meg, amelyek fennállásakor az ügyészség a tettenért terhelt bíróság elé állíthatja (a bűncselekményre a törvény tízévi szabadságvesztésnél nem súlyosabb büntetést rendel, az ügy megítélése egyszerű, a bizonyítékok rendelkezésre állnak és a terheltet a bűncselekmény elkövetésén tetten érték). Az új Be. miniszteri indokolása pedig a bíróság elé állítás miatt elrendelhető őrizettel kapcsolatban kifejti, hogy „a bűncselekmény elkövetését beismerő terhelt esetében indokolatlan a személyi szabadságot korlátozó kényszerintézkedések alkalmazási körének kiterjesztése, ezért a törvény a bíróság elé állítás céljából alkalmazható őrizet esetét leszűkíti a bűncselekmény elkövetésén tetten ért terheltre”.

Az új Be. tehát a tettenérés tényére úgy tekint, mint az elkövetés egyéb, objektív körülményeinek fennállása mellett elegendő okra ahhoz, hogy a terheltet őrizetbe vegyék, további szempontok mérlegelése nélkül. A szabálysértési eljárásban elrendelhető őrizet az új Be.-hez hasonló megoldást követ az őrizet elrendelésének feltételeivel összefüggésben, mindazonáltal nem hagyható figyelmen kívül, hogy a Be. és az új Be. egyaránt szűkebben értelmezi a tettenérés fogalmát, mint a Szabs. tv. rendelkezései.

Rátérve a vizsgálat tárgyát képező szabálysértési őrizetre, az őrizet elrendelésének a feltételeit az elzárással sújtható szabálysértés és a tettenérés ténye, valamint az adja, hogy a rendőrség az eljárás alá vont személyt bíróság elé kívánja állítani, gyorsított eljárás lefolytatása érdekében. A szabálysértési őrizet elrendeléséhez tehát a szabálysértés minősége és a tettenérés ténye kivételével *nincs szükség további szempontok mérlegelésére*. Ezek az okok már attól függetlenül is megalapozzák az őrizetbe vételt, hogy egyébként az eljárás alá vont személy szökésétől, elrejtőzésétől, a tanúk befolyásolásától kellene-e tartani, tehát a szabálysértési őrizet elrendelése szempontjából irreleváns az adott személy távolmaradásra irányuló szándéka vagy annak hiánya (az azonnali őrizetbe vétel miatt pedig a tényleges távolmaradásra esélye sem lenne).

A személyes szabadsághoz való jog mint alkotmányos alapjog korlátozása – amint azt fentebb kifejtettem – kizárólag alkotmányos célból lehetséges, amennyiben a korlátozás megfelel az ún. szükségességi-arányossági követelménynek. A gyorsított eljárás céljából történő őrizetbe vétel vizsgálata során ezek alapján nélkülözhetetlen annak áttekintése, hogy *alkotmányosan elfogadható, legitim célja lehet-e a gyorsított eljárás lefolytatása a személyes szabadság átmeneti, rövid ideig tartó korlátozásának (őrizetbe vételnek)*.

Ezzel kapcsolatban az Alkotmánybíróság gyakorlatából célszerű kiindulni. A testület az eddigi döntéseiben a bíróság elé állítás céljából történő őrizetbe vétel lehetőségét kifejezetten nem vizsgálta, azonban mind a személyes szabadság korlátozása, mind a szabálysértési őrizet tekintetében megfogalmazta álláspontját. Az Alkotmánybíróság több döntésében is hangsúlyozta, az „állami büntető igény érvényesítése érdekében a társadalom védelme, a közérdek szempontjából alkotmányosan is szükséges és indokolt annak lehetővé tétele, hogy az állam a bűncselekmény alapos gyanújával terhelt személyt szabadságától időlegesen megfossza a

¹⁸ Be. 519. § (2) bekezdése

¹⁹ Megjegyzést érdemel, hogy a Be. Kommentárja sem nyújt egyértelmű értelmezéshez szükséges alapot, mivel úgy fogalmaz, hogy „az általános feltételek mellett a gyanúsított őrizetbe vétele elrendelhető a bíróság elé állítás céljából is, amelynek időtartama maximum hetvenkét óra lehet”, amely megfogalmazásból arra is lehetne következtetni, hogy a hatályos szabályozás értelmében az őrizetbe vétel általános feltételeinek mérlegelésére is szükség van a bíróság elé állítás céljából történő őrizetbe vétel elrendeléséhez.

²⁰ Be. 725. § (1) bekezdése

büntetőjogi felelősségre vonás megghiúsításának megakadályozása érdekében”.²¹ A testület több döntésében is elismerte az eljárás egyszerűsítésének lehetőségét, és hangsúlyozta az időszerűség követelményének fontosságát. Minden esetben kitért azonban arra is, hogy gazdaságossági és célszerűségi okokból az eljárási, s főként a közvetlen alkotmányi garanciák érvényesítéséről ezen eljárások során is gondoskodni kell, s erre az érdekeltek akaratának tiszteletben tartása mellett kerülhet sor.²² Ezen általános érvényű megállapításokon túl a korábbi szabálysértési törvényben szabályozott őrizet intézményét is görcső alá vette a testület. A vizsgált szabályozásnak a jelenleg hatályos szabályoktól való eltérése kizárólag az őrizetbe vétel elrendelése elleni jogorvoslati jog hiányában állt. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor csupán a jogorvoslati jog hiányára tekintettel állapított meg alkotmányellenességet, *a szabályozást, ideértve a gyorsított eljárás céljából történő őrizetbe vétel lehetővé tételét, nem tekintette alkotmányosan aggályosnak.*²³

Mindezek alapján álláspontom szerint az érintett személy személyes szabadságának átmeneti – a bíróság érdemi döntéséig, de első fokon legfeljebb 72 óráig tartó – elvonásával járó őrizetbe vétel lehetőségének biztosítása a gyorsított eljárás érdekében olyan cél, amelynek elvi szintű alkotmányosságát érintően további vizsgálat nem indokolt. E legitím cél érdekében ugyanakkor a korlátozásnak szükségesnek és arányosnak is kell lennie. A szükségességet alapvetően az teremti meg, hogy a szabálysértési eljárási jogban a bíróság elé állításnak az őrizet maximális időtartama alatt, legfeljebb 72 órán belül meg kell történnie. Ez az időtartam olyan rövid, hogy számos esetben aligha lehetne más eszközökkel garantálni az eljárás alá vont személy jelenlétét a tárgyaláson.

Természetesen felmerül *a kérdés, hogy a szabálysértési őrizet törvényben is nevesített célja, a gyorsított bírósági eljárás lefolytatása valóban csak valamennyi tetten ért eljárás alá vont személy őrizetbe vételével érhető-e el,* függetlenül az adott személy szökési hajlandóságától, személyi körülményeitől, az elkövetés körülményeitől. Adódhatnak ugyanis olyan esetek, amikor az eljárás alá vont személy személyi körülményeire, illetve az elkövetés körülményeire tekintettel indokolatlan lenne az őrizet elrendelése (például fiatalkorú személy első elkövetése, amellyel kapcsolatban megbánást tanúsít; a tettenérés kiterjesztett esetei). Más esetekben pedig eltúlzottnak, aránytalannak minősülhet az őrizetbe vétel (elkövető idős életkora, krónikus betegsége).

Ennél a pontnál szükséges kitérni arra, hogy a BM fent részletezett válasza hangsúlyozta, hogy – habár erre a törvény kifejezetten nem tartalmaz rendelkezést az őrizetre vonatkozó szabályozásban – a Szabs. tv. 10. §-ában felsorolt személyi körrel (fogyatékos személy, illetve kórházi fekvőbeteg-ellátásban részesülő személy; a várandósság tizenkettedik hetét elérő nő; tizennegyedik életévét be nem töltött gyermekét egyedül nevelő szülő, gyám; fogyatékos, vagy folyamatos ápolást, felügyeletet, gondozást igénylő hozzátartozójáról egyedül gondoskodó személy) szemben őrizet elrendelésének nincs helye arra tekintettel, hogy velük szemben elzárásnak sincs helye. Fontos rámutatni azonban arra, hogy a Szabs. tv. az érintett személyi köröket kizárólag az elzárás tekintetében kezeli ún. védett csoportként, sem az őrizetre vonatkozó fejezetben, sem más rendelkezésben nem olvasható olyan szövegrész, amelyből arra lehetne következtetni, hogy az elzárásból kizárt személyi körhöz tartozók őrizetbe nem vehetőek. Az őrizet az „elzárással is büntethető szabálysértések” miatt rendelhető el, amely kifejezés pontosan utal azon szabálysértés-típusokra, amelyek a törvény különös részében „szabálysértési elzárással is büntethető szabálysértések” elnevezés alatt vannak nevesítve. Az őrizetbe vételre vonatkozó szabályozás tehát az elkövetett szabálysértés típusát – mint objektív körülményt – tekinti relevánsnak és nem azt, hogy a büntetés kiszabásakor milyen személyhez kötődő szempontokat kell figyelembe venni. Tekintve, hogy az elzárással is büntethető szabálysértések miatti eljárás végén nem kizárólag elzárás büntetés szabható ki, függetlenül attól, hogy esetleg az eljárás alá vont személy őrizetben volt-e, az őrizetbe vétel elrendelésénél erre vonatkozó kifejezett rendelkezés hiányában nem automatikus kizárási ok az, amely az elzárásnál kizárási okként

²¹ 26/1999. (IX. 8.) AB határozatban, 3/2007. (II. 13.) AB határozat

²² 5/1999. (III. 31.) AB határozat, 20/2005. (V. 26.) AB határozat

²³ 3/2007. (II. 13.) AB határozat

jelentkezik. Az őrizet elrendelése tehát külön szabályozás hiányában elvileg független attól, hogy az elkövető személyi körülményeinek mérlegelése alapján a bíróság arra a megállapításra jut-e, hogy az adott személlyel szemben valamely tulajdonsága, élethelyzete alapján nem szabható ki és nem hajtható végre elzárás. Ezt nyomatékosítja az is, hogy a rendőrségi fogdák rendjéről szóló 56/2014. (XII. 5.) BM rendelet 33. § (2) bekezdése a fogdán fogvatartottak élelmezése körében a terhes nő részére a terhesség 20. hetétől speciális élelmezési szabályt ír elő, vagyis a rendelet is számol azzal az elvi lehetőséggel, hogy a rendőrségi fogdán terhes nőt (12. hetet követő terhesség esetén is) fogva tartanak – habár kétségtelen, hogy a fogvatartás jogcíme a rendelet hatálya értelmében nem kizárólag szabálysértési őrizet lehet.

Mindezek alapján álláspontom szerint *az őrizet elrendelésekor számos olyan személyhez kötődő, szubjektív körülmény állhat fenn, amelyek mérlegelése és figyelembe vétele a szükségesség és az arányosság megítélése tekintetében elengedhetetlen.*

Mivel a Szabs. tv. a bíróság elé állításnak egy rendhagyó esetét is szabályozza, amelyben őrizetbe vétel nélkül is lefolytatható a gyorsított eljárás, e kérdést ebből az aspektusból is vizsgálni szükséges. A bíróság elé állítás speciális esetében a rendőrségen kívüli egyéb, helyszíni bírság kiszabására jogosult személyek (közterület-felügyelő, természetvédelmi őr, erdészeti hatóság ügyintézője, halászati őr, mezőőr) szabálysértési elzárással is büntethető azon szabálysértések esetén, ahol a helyszíni bírság kiszabására a törvény szerint jogosultak, a tetten ért személyt az elkövetés helye szerint illetékes járásbíróságra előállíthatják. Az előállításnak akkor van helye, ha a tárgyalás megtartásának nincs akadálya.²⁴ Az előállítás részletes szabályait az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről, valamint egyes törvényeknek az iskolakerülés elleni fellépést biztosító módosításáról szóló 2012. évi CXX. törvény (a továbbiakban: Rendészeti tv.) 20. §-a szabályozza, amely értelmében a bíróság elé állítás érdekében történő előállítás keretében a személyi szabadság legfeljebb 8 órán át korlátozható. Mivel a Rendészeti tv. szerint a helyszíni bírság kiszabására jogosult egyéb személy az eljárás lefolytatása érdekében jogosult a tetten ért elkövetőt haladéktalanul előállítani a helyi rendőri szervhez, vagy a rendőrséggel egyeztetett helyszínen a rendőrség részére átadni: nyilvánvaló, hogy a 8 órát előreláthatólag meghaladó személyi szabadságkorlátozás szükségessége esetén a rendőrség segítsége igénybe vehető (azaz az adott személy őrizete is elrendelhető). Ettől függetlenül a bíróság elé állítás két ismertetett esete közötti különbség önmagában véve is érzékelhető. Mindkét esetben elzárással sújtható szabálysértések képezik az eljárás tárgyát és mindkét eset objektív feltétele a tettenérés (bár az őrizetbe vétel alapja a tettenérés kiterjesztett fogalma, míg az előállítás alapját csak az elkövetés során történő, klasszikus értelemben vett tettenérés adhatja), azonban alapvető különbség a bíróság elé állítás módja. Az előállítás a személyi szabadságot rövidebb ideig korlátozza, habár ennek tartama alatt is alkalmazható kényszerítő eszköz, bilincs. Az előállítás alatt – tekintve, hogy az őrizet végrehajtása során az érintett személy rendőrségi fogdán kerül elhelyezésre, míg az előállítás során egy adott szerv elé állítják elő – az érintett személy személyi szabadsága jóval kisebb mértékben sérül.

Mindezek alapján tehát *továbbra is kérdéses, hogy az objektív feltételek azonossága (egyformán elzárással sújtható szabálysértések, tettenérés) ellenére valóban minden egyes esetben kizárólag az őrizetbe vétel jelentené-e a rendőrség számára a bíróság elé állítás egyetlen megfelelő módját; vagyis, valóban minden esetben szükséges és arányos-e az őrizetbe vétel a rendőrség általi bíróság elé állítás érdekében.* Ezzel összefüggésben érdemes figyelemmel lenni arra, hogy a Szabs. tv. értelmében a helyszínen intézkedő rendőr köteles bíróság elé állítani az elkövetőt, ha őrizetbe vette. Az őrizetbe vétel elrendelése tekintetében azonban a Szabs. tv. *biztosítja annak elvi lehetőségét, hogy a rendőr mérlegeljen, mindazonáltal nem határozza meg a jogalkalmazói gyakorlatot segítő mérlegelés szempontjait.* A Szabs. tv. 125. § (2) bekezdése²⁵ értelmében ugyan a bíróság köteles megvizsgálni, hogy az őrizetbe vétel feltételei fennállnak-e, és amennyiben nem, úgy a tárgyalás tartásától el kell tekintenie, azonban ugyancsak

²⁴ Szabs. tv. 126/A. § (1) bekezdése

²⁵ Szabs. tv. 125. § (2) bekezdése: „A bíróság nem tart tárgyalást, ha megállapítja, hogy az őrizetbe vétel feltételei nem álltak fenn, a 124. § (3) bekezdése szerinti ügyvéd a bíróságon nem jelent meg, vagy az őrizetbe vételtől több mint hetvenkét óra telt el.”

kérdéses, hogy e kötelezettség – mivel tartalmát tekintve lényegében a kötelező, tényeken alapuló objektív törvényi feltételek (a tettenérés ténye és a cselekmény elzárással sújthatósága) fennállásának vizsgálatára szorítkozik –, kellő garanciát jelent-e arra, hogy az őrizetbe vételre kizárólag a célja eléréséhez szükséges esetekben kerüljön sor.

Következésképpen a törvényi szabályozás nem orientálja a jogalkalmazót arra, hogy az őrizet elrendelése körében mérlegelje az egyéb szubjektív szempontokat, különösen az elkövető személyes körülményeit (életkora, a tettenérés után tanúsított magatartása, hozzáállása, szökési hajlandósága, bizonyítékok megsemmisítésére irányuló szándéka, esetleges krónikus betegsége stb.). A törvényi szabályozás tehát az őrizetbe vétel objektív törvényi feltételeinek fennállása esetén az automatikus elrendelés irányába hat.

Mindazonáltal nem hagyhatók figyelmen kívül a BM válaszában rendelkezésekre bocsátott statisztikai adatok sem, amelyek szerint 2016-ban a tettenért elkövetők 55,14 %-át vették szabálysértési őrizetbe. Ez arra enged következtetni, hogy – legalábbis ebben az évben – a jogalkalmazói gyakorlat az egyes esetekben valamely, utólag nem rekonstruálható szempontok mérlegelése alapján nem teljesen automatikusan alkalmazta az őrizetbe vételt. E szempontok azonban nincsenek jogszabályi szinten rögzítve, és bizonytalanságukból eredően magukban hordozzák a következtelen gyakorlat veszélyét.

Az Alkotmánybíróság és az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága (a továbbiakban: ETMB) úgy foglalt állást, hogy mindig a konkrét eset tényei és körülményei alapján kell meghozni a döntést az előzetes fogvatartás tárgyában.²⁶ Míg az Alkotmánybíróság döntései elsősorban az előzetes letartóztatást érintették, addig az ETMB ajánlása valamennyi, az ítélethozatalt megelőző előzetes fogvatartásra vonatkozik (bár a személyi szabadság korlátozását alapvetően bírói hatáskörben kezeli). E szerint az őrizet elrendelésének eldöntésekor a bíróságnak tekintetbe kell vennie az ügy egyéni körülményeit és különösen az adott bűncselekmény jellegét és súlyosságát, a bűncselekménynek az érintett személy által történt elkövetésére vonatkozó bizonyítékok bizonyító erejét, a bűnösség megállapítása esetén feltehetően alkalmazandó büntetést, az érintett személy személyiségét, előéletét, személyes és társadalmi körülményeit és különösen közösségi kötődését, az érintett személy magatartását.²⁷

Végül az *arányosság* kérdésénél kiemelendő az EJEB esetjogának részévé vált Vasileva-ügy²⁸ is, amelyben többek között azt vizsgálta a strasbourgi testület, hogy az adott ügyben történt őrizetbe vétel időtartama arányos volt-e. A bíróság ítélete ismertette a releváns dán jogszabályi rendelkezéseket, amelyek közül figyelemre méltó azon elvárás, hogy a rendőrség csak akkor veheti őrizetbe a bűncselekmény megalapozott gyanúja esetén az érintett személyt, ha az őrizetbe vétel más bűncselekmények elkövetésének megakadályozását, az adott személy büntetőeljáráson belüli jelenlétének biztosítását vagy más személyekkel való érintkezésének elkerülését szolgálja. A dán szabályozás kiemelte továbbá, hogy nincs helye letartóztatásnak, ha az ügy jellege, körülményei alapján a személyi szabadság elvonása aránytalan intézkedésnek minősülne. Az EJEB ez ügyben hozott ítélete fontos következtetés levonására alkalmas, amely az Alkotmánybíróság egyik döntésében²⁹ is hivatkozási alapként szolgált: e szerint, *még a néhány órás őrizetbe vétel sem tekinthető automatikusan arányosnak.*

Mindezek mellett arra is figyelemmel kell lenni, hogy a Szabs. tv. 73. § (1) bekezdése tettenérésnek tekinti azt is, ha a szabálysértés helyszínéről elmenekült elkövetőt a rendőrség *az elkövetéstől számított 48 órán belül* fogja el. Ezzel szemben a Be. a tettenérés fogalmát törvényi szinten nem terjeszti ki, annak a Szabs. tv. szerinti definíciónál szűkebb értelmezését pedig a bírói gyakorlat alakította ki. E szerint *a tettenérés feltételezi a bűncselekmény észlelését, tehát tettenérés alatt értendő, ha a cselekmény az adott személy – a tettenérő – szeme láttára, észlelése mellett történik; olyan fizikai*

²⁶ 3017/2016. (II. 2.) AB határozat, 10/2007. (III. 7.) AB határozat, 104/2007. (XII. 13.) AB határozat, az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága R (80) 11. számú Ajánlása az ítélethozatalt megelőző fogva tartásról (a továbbiakban: R (80) 11. sz. ajánlás): <http://kuria-birosag.hu/hu/ctmb/r-80-11-az-itelethozatalt-megelőzo-fogva-tartasrol>

²⁷ R (80) 11. sz. ajánlás 5. pontja

²⁸ Vasileva v. Denmark (2003): [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"itemid":\["001-61309"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{)

²⁹ 104/2007. (XII. 13.) AB határozat

közelségben, amikor reális lehetősége van az elkövetőt elérni, az elkövető után eredni. Mindez a „forró nyom”, az idővesztés nélküli üldözés lehetősége. Tettezésnek minősül a bírói gyakorlat szerint az is, ha az elkövető részben vagy egészben szemtanú jelenlétében viszi véghez a cselekményt, és eközben vagy közvetlenül a végrehajtás után a szemtanú (vagy az ő felhívására más személy) a helyszínen, vagy nyomon üldözés, menekülés során fogja el az elkövetőt. Az elkövető szem elől tévesztése azonban nem zárja ki a tettenérés megállapíthatóságát. Mindazonáltal a cselekmény elkövetése után a helyszínről észrevétlenül eltávozó elkövető utólagos felkutatása és elfogása tettenérésként nem értékelhető.³⁰

Kérdésként merül fel tehát, hogy a csekélyebb súlyú cselekmények (szabálysértések) esetében miért engedhető meg a tettenérés fogalmának az őrizetbe vételre kiható, *ex lege* kiterjesztett értelmezése, míg a nagyobb súlyú cselekmények (bűncselekmények) esetében ilyen irányú törvényi kiterjesztésről nincs szó.

A tárca fent ismertetett értelmezésében a Szabs. tv. tettenérésre vonatkozó szabályai alapján fokozottan érvényesülhet a gyors és eredményes eljáráshoz fűződő jogos társadalmi igény. A sértett számára elégtételt biztosít az időszerű módon lefolytatott eljárás, ugyanakkor az állam büntetőjogi igénye is érvényesül azáltal, hogy az elkövetővel szemben büntetést szabnak ki vagy intézkedést alkalmaznak. A szabálysértési elzárással is sújtható szabálysértések a jogalkotó által legfontosabbnak jelölt jogtárgyakat védik. E jogtárgyak sérelmét okozó cselekményekkel szembeni gyors fellépés pedig nem más, mint az állam büntetőjogi igényének érvényesítése az időszerűség követelményének figyelembe vételével. A szabálysértési őrizet lényege ezek alapján a tárgyalási jelenlét biztosításában és a jogsértéssel megbontott jogrend bíróság általi mielőbbi rendezésében áll.

Ezzel kapcsolatban ismét szükséges figyelemmel lenni az Alkotmánybíróság gyakorlatára. Amint azt fentebb részleteztem, az Alkotmánybíróság – a büntetőeljárás kényszerintézkedésekre vonatkoztatva és döntően a terhelt eljárásjogi helyzetére koncentrálna – kifejtette, hogy az állam erre rendelt szerveinek alkotmányos kötelessége az állam büntető igényének érvényesítése, amely szükségképpen együtt jár a súlyosan jogkorlátozó büntetőeljárás intézkedések alkalmazásával is. A társadalom, a közérdek védelme szempontjából az állam bűnüldöző hatóságai és a bíróság számára alkotmányosan is indokolt olyan hatékony eszközök – köztük kényszerintézkedések – igénybevételenek biztosítása, amelyek lehetővé teszik, hogy a tisztességes eljárásból levezetett, a büntető ügyek időszerű elbírálásának követelménye érvényesüljön. *Az egyes jogintézmények és döntési eljárások szabályozásakor célszerűségi és gazdaságossági szempontok érdekében a jogalkotó nem mondhat le az alkotmányi garanciák érvényesítéséről. Ebből következően „az eljárás időszerűségére és a kényszerintézkedések alkalmazására vonatkozó szükségesség-arányosság követelménye sem versenghet egymással”.³¹*

A BM ezen kívül arra is utalt a levelében, hogy a gyakorlatban tipikusan előforduló eset, hogy az elkövető a szabálysértés helyszínét már elhagyta ugyan, ám a helyszínen fellelhető nyomok láncolata, vagy például tanúvallomások alapján rövid időn belül azonosítható és elfogható. Ezzel összefüggésben megjegyezni szükséges, hogy a tanúvallomás mind a büntetőeljárásban, mind a szabálysértési eljárásban a bizonyítás egyik eszköze, tehát feltételezi az eljárás megindulását. Ha sikerül az eljárás megindítását követő 48 órán belül lefolytatni a tanúmeghallgatásokat, az elkövetőnek az elhangzott vallomások alapján történő elfogása logikailag kizárja az eljárás megindulását megelőző időpontban végrehajtott cselekmény elkövetésén történő tettenérést. Ehhez a szabálysértési jog szerinti kiterjesztő definícióra van szükség, amely tartalmilag sokkal inkább tekinthető ekvivalensnek az elkövető felderítésével. Ilyen esetben ugyanis elvész, vagy legalábbis elhalványul a kapcsolat az elkövetői cselekmény aktuális észlelésével, amely a tettenérés – a bírói gyakorlat szerint is elismert – lényege.

Ezen túlmenően a német alkotmányra történő hivatkozás álláspontom szerint ugyancsak nem tekinthető meggyőzőnek, a következő megfontolások alapján. A tárca által hivatkozott alkotmányi rendelkezés, a Német Alaptörvény 46. cikk (2) bekezdése, a képviselők megválasztásával és jogállásával kapcsolatos rendelkezések gyűjtőfejezetében („Der Bundestag”)

³⁰ lásd EBH 2013. B.13.; EBH 2006. 1496.

³¹ 20/2005. (V. 26.) AB határozat; 10/2007. (III. 7.) AB határozat; 104/2007. (XII. 13.) AB határozat

található, és a 46. cikk – amint arra a korábbi szabálysértési törvény indokolása is utal – a képviselők mentelmi jogával foglalkozik. A 46. cikk (2) bekezdése pedig a képviselői sérthetetlenséggel összefüggésben azt tárgyalja, hogy a képviselő milyen feltételekkel vehető őrizetbe, és ennek keretében utal a tettenérésre illetve arra az esetre, hogy a Bundestag hozzájárulása nélküli őrizetbe vételre akkor is lehetőség van, ha az a tettenérést követő napon történik³². Ám a hivatkozott rendelkezés nem a tettenérés fogalmát terjeszti ki, hanem azokat az esetköröket írja körül, amikor a képviselő a Bundestag hozzájárulásával illetve anélkül őrizetbe vehető. *Fontos továbbá figyelemmel lenni arra, hogy sem a német büntetőeljárásról szóló törvény, sem a német szabálysértési törvény nem szól a tettenérés fogalmának BM értelmezése szerinti kiterjesztéséről.*³³ Emellett általánosságban jelezni szükséges, hogy egy másik állam alkotmányának rendelkezésére történő hivatkozás egy hazai konkrét büntetőjogi kérdés megítélése kapcsán az összehasonlítással érintett tárgykörök dogmatikai helyének különbözőségéből adódóan nem alkalmas általános következtetések levonására. Egyébiránt megjegyzendő, az is, hogy maga a hivatkozott passzus is szűkebb határidő-kiterjesztést alkalmaz, mint a hazai szabályozás, függetlenül a BM azon érvelésétől, hogy adott esetben előfordulhat, hogy az elkövetést követő napon történő elfogás gyakorlatilag az elkövetéstől számított 47 óra múlva valósul meg. A tettenérés fogalmának 48 órán belüli elfogásra való kiterjesztését ez nem támasztja kellőképpen alá, különös tekintettel arra is, hogy a súlyosabb, a társadalomra nagyobb fokban veszélyes bűncselekmények esetében nem ez a megoldás érvényesül.

Mindezek alapján a tettenérés kiterjesztett fogalma a hazai szabálysértési jogi környezetben nem feleltethető meg sem a büntetőeljárás jogban használt fogalomnak, sem a tettenérés köznapi értelmének. Az arányosság követelményeinek szem előtt tartásával a jogalkotónak lehetősége van speciális szabályokat alkotni olyan esetekre, amikor az elkövető személye a szabálysértés elkövetésének időpontjához közeli időtartamban ismertté válik. Megfontolandó azonban, hogy e különleges szabályok nem félreérthetőek-e; a jogalkalmazás számára bizonytalanságot jelenthet, ha a tettenérés olyan személyekre vonatkozik, akiket – a szó köznapi értelmében – nem értek tetten.

A tettenérés kiterjesztett fogalmával összefüggésben ugyancsak szeretném hangsúlyozni annak jelentőségét, hogy a jogalkalmazó szükség szerinti mérlegelés alapján, tehát ne automatikusan alkalmazza az őrizetbe vételt. A tettenérés szabálysértési jogi kiterjesztett fogalma ugyanis megítélésem szerint különösen azzal együtt aggályos, hogy jelenleg *a törvény nem garantálja, hogy a jogalkalmazók az őrizetbe vételhez szükséges szubjektív tényezőket is megfontolják, mérlegelik. Amennyiben ezt a törvényi szabályozás kellő mértékben biztosítaná, a tettenérésnek minősíthetőség időtartama kapcsán felmerült aggályok jelentős részben okafogyottá válnának, de legalábbis mérséklődnének.*

A fentiek alapján *összességében arra a megállapításra jutottam, hogy a személyes szabadsághoz való alapjog korlátozásának legitimitásához a gyorsított bírósági eljárás lefolytatása mint cél elvi szinten, alkotmányosan elfogadható, amennyiben az őrizet elrendelése az adott eset körülményeinek mérlegelése alapján szükséges, indokolt és a korlátozással okozott hátrány arányban áll az abból származó előnyökkel.* Ehhez azonban arra van szükség, hogy a helyszínen intézkedő rendőr de facto mérlegelje az elkövetés és az elkövető egyedi körülményeit, majd e mérlegelés eredményeként, tehát ne automatikus reakció alapján, döntsön az őrizetbe vétel elrendelésének szükségességéről. A mérlegelés gyakorlati előmozdítása érdekében pedig szükséges lenne szempontokat adni a jogalkalmazók számára. Amennyiben pedig a jogalkalmazó az őrizetbe vétel elrendeléséről nem automatikusan (kizárólag a törvény szerinti objektív szempontok megállapítása alapján), hanem az eset és az elkövető valamennyi körülményére tekintettel hoz egy követhető szempontrendszeren alapuló, adott esetben a bíróság által felülbíráható döntést, úgy a tettenérés egyes, kiterjesztett eseteiben is alappal lehetne az őrizet elrendelésére úgy tekinteni,

³² Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Art.46.(2) „Wegen einer mit Strafe bedrohten Handlung darf ein Abgeordneter nur mit Genehmigung des Bundestages zur Verantwortung gezogen oder verhaftet werden, es sei denn, dass er bei Begehung der Tat oder im Laufe des folgenden Tages festgenommen wird.”

³³ Lásd: § 127 Strafprozessordnung, § 46 Gesetz über Ordnungswidrigkeiten

mint amely az adott eset egyedi körülményeinek vizsgálata alapján elrendelt, szükséges és arányos korlátozása a személyes szabadságnak.

Mérlegelési szempontok hiányában azonban álláspontom szerint a Szabs. tv. őrizetbe vétel elrendelhetőségére vonatkozó megfogalmazása parttalan lehetőséget teremt és nem képes garantálni az egyedi, az eset és az elkövető valamennyi körülményére figyelemmel lévő, nem automatikus jogalkalmazást. Ezért a szabályozás hiányossága az Alaptörvény IV. cikke által deklarált személyes szabadság alapjogával összefüggő visszásság veszélyét veti fel.

2. A kártalanítás:

2.1. Bár a vizsgálatom e részének alapját két beadvány képezte, amelyek egyike a szabálysértési őrizettel, a másik pedig az idegenrendészeti őrizettel függ össze, a két jogintézmény elkülönült szempontok szerinti áttekintése helyett a jelentésemben átfogóan, az egyes jogintézményi adottságok részletezésének mellőzésével fejtem ki a megállapításaimat. Ennek oka, hogy az az alapkérdés határozza meg a jelen gondolatmenetet, hogy az államnak az Alaptörvény értelmében keletkezik-e kártalanítási kötelezettsége akkor, amikor a személyi szabadságkorlátozással (annak elvonásával) járó bármilyen kényszerintézkedést alkalmaz a közhatalmat gyakorló hatóság, szerv, abban az esetben, ha erre a törvény szabályainak megfelelően, azonban alaptalanul kerül sor.

Az Alaptörvény és a fent részletesen hivatkozott nemzetközi emberi jogi dokumentumok tükrében egyrészt arra szükséges figyelemmel lenni, hogy a szabadságkorlátozás miatti kártalanításra való jogosultságot nem kizárólag a büntetőeljárásban történő szabadságkorlátozásokra kell érteni. Másrészt fontos, hogy az Alkotmánnyal szemben *az Alaptörvény nem kizárólag a törvénytelen, hanem a törvényes, ám alaptalan szabadságkorlátozásokra is kiterjeszti az állami kárfelelősséget. Az Alaptörvény IV. cikke (4) bekezdése szerint ugyanis, akinek szabadságát alaptalanul vagy törvénytelenen korlátozták, kárának megtérítésére jogosult.*

Mindazonáltal szükséges figyelemmel lenni arra, hogy az Alkotmánybíróság már a korábbi gyakorlatában sem zárkózott el attól, hogy az Alkotmány más rendelkezéseiből levezethetőnek tekintse a formálisan törvényes, de alaptalan fogvatartás tekintetében az állam kárfelelősségét, az alábbiak szerint.

2.2. A kártérítés illetve a kártalanítás alkotmányjogi koncepciója az Alkotmány alapján:

Az Alkotmánybíróság 2012 előtt számtalan ügyben vizsgálta a személyi szabadság korlátozásának törvénytelenége miatti kárigényhez való jogot. Az Alkotmány 55. § (3) bekezdése szerint az, aki törvénytelen letartóztatás vagy fogvatartás áldozata volt, kártérítésre jogosult.

Szubsztanciális megállapítása az Alkotmánybíróságnak, hogy „az Alkotmány 55. § (3) bekezdése és a kártalanítás szabályai között nincs összefüggés, ezért a kártalanításból kizárás szabályai nem járhatnak az Alkotmány e rendelkezésének sérelmével. (...) az Alkotmány 55. § (3) bekezdése a kifejezetten törvénytelen (nem a törvényben meghatározott okokból és nem a törvényben meghatározott eljárás alapján történt) előzetes letartóztatás vagy más, akár a büntető hatalom gyakorlásához kötődő, akár egyéb, rendészeti, egészségügyi fogva tartás esetére állapítja meg az állam kárfelelősségét, amelynek részletes szabályai, feltételei és korlátai a polgári jog területére tartoznak. A kártalanítás (visszatérítés) intézménye az állam büntető hatalmának gyakorlása során előforduló tévedések orvoslását szolgálja; feltételeit és korlátait a büntetőeljárás jogszabályok határozzák meg.”³⁴

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor – amint arra már utaltam – a *jogszerűen, tehát az eljárásjogi rendelkezések betartásával, ám érdemben alaptalanul elrendelt* (azaz materiálisan törvénytelen) letartóztatásokat is érintette a döntéseiben. Egyfelől már 1991-ben kimondta, hogy *a személyes szabadság jogszerű, törvényes elvonása is okozhat alaptalan sérelmet*, a korlátozó rendelkezések csak akkor fogadhatók el alkotmányosnak, ha az általuk elérni kívánt és alkotmányosan elismert célhoz képest a korlátozás szükségszerű és arányos. Az arányosság értékeléséhez pedig hozzátartozik,

³⁴ 41/2003. (VII. 2.) AB határozat; 104/2009. (X. 30.) AB határozat

hogy a korlátozás folytán esetleg bekövetkező sérelmek elfogadható mérvű enyhítésére garanciák legyenek.³⁵

Ezt követően, 2003-ban az Alkotmánybíróság a kártalanítás intézményét végső soron az *Alkotmány 2. § (1) bekezdése* szerinti jogállamiság követelményére vezette vissza, és kiemelte, hogy *a formailag jogszerűen, de érdemben alaptalanul elrendelt letartóztatások miatt a jogállam nem háríthatja el a büntető hatalom gyakorlásából adódó felelősséget.*³⁶ Az érdemben alaptalan letartóztatások miatti károk megtérítéséhez való jogot tehát a testület elismerte, ám azt nem elsősorban az Alkotmány 55. § (3) bekezdéséből eredeztette.

2009-ben³⁷, hasonlóan a korábbi döntéseihez, az Alkotmánybíróság ismét olyan megállapítást tett, amely értelmében nem tekinti a törvénytelen ség fogalmába tartozónak a materiális törvénytelen séget, így az emiatti kár megtérítéséhez való jogot nem az Alkotmány 55. § (3) bekezdéséből levezethető alapjogként, hanem a jogállamiságból eredő jogként kezeli. E döntés háttérében többek között az a probléma állt, hogy a büntető eljárásjogban a Be. szabályozza a kártalanítás jogintézményét, ám nem valamennyi, a hatálya alá tartozó szabadságkorlátozás esetére biztosítja azt. A Be. 580. § (1) bekezdése szerint erre ugyanis – az ítélethozatalt megelőző szakban – csak az előzetes letartóztatás, a házi őrizet és az ideiglenes kényszergyógykezelés esetében van lehetőség. Az őrizet tehát nem sorolható e körbe.

E döntésében az Alkotmánybíróság kimondta, hogy *„az Alkotmány 55. § (3) bekezdéséből nem következik az állam kötelezettsége arra, hogy a felelősség vizsgálata nélküli kárfelelősségi alakzat keretében kompenzálja a szabadságelvonással vagy korlátozással járó valamennyi, az állami büntető igény érvényesítése során eljáró szervezetek részéről alkalmazott, utóbb (...) indokolatlannak bizonyult büntetőeljárás kényszerintézkedések (...) elszenvedőit. (...) Ugyancsak nincs az Alkotmány 55. § (3) bekezdésére visszavezethető mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség a Be. 580-581. §-ában meghatározott kártalanítási jogalap tekintetében a Be. 126. §-ában meghatározott őrizetbevétel (...) esetében.”*³⁸

Megjegyezni szükséges, hogy e 2009-ben hozott határozathoz Dr. Paczolay Péter alkotmánybíró különvéleményt fűzött, amelyben arra hívta fel a figyelmet, hogy *„nyitva maradt az a kérdés, hogy összeegyeztethető-e az Alkotmány többi szabályával – az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével, az 55. § (1) bekezdésével és a 8. § (1)-(2) bekezdésével – az a hiányosság, amely értelmében a jogrend jelenleg nem teszi kötelezővé kártalanítás fizetését az alaptalan őrizetbevételért, legyen szó akár büntetőeljárás, akár közbiztonsági, akár idegenrendészeti őrizetről. A kártalanítás ugyanis a jogalapot illetően nem teljes. (...) Véleményem szerint a személyi szabadság alapvető jogát [55. § (1) bekezdés] jogszerűen, de utóbb alaptalannak bizonyulóan, jelentősen korlátozó kényszerintézkedések miatt teljeskörűen fenn kell álljon az állam kártalanítási kötelezettsége”*.³⁹

2.3. Kárfelelősség az Alaptörvény rendelkezése alapján:

Amíg az Alkotmány 55. § (3) bekezdése kifejezetten a törvénytelen letartóztatás tekintetében mondta ki a kártérítési jogosultságot, amelyet az Alkotmánybíróság számos döntésében elemzett, addig *az Alaptörvény már az alaptalan személyi szabadságkorlátozás esetére is garantálja a kár megtérítéséhez való jogot*, kiterjesztve azt a materiális törvényellenesség esetköreire. Az Alaptörvény IV. cikk (4) bekezdése szerint ugyanis, akinek szabadságát *alaptalanul vagy törvénytelenül* korlátozták, kárának megtérítésére jogosult.

Az Alaptörvény tehát lényegében az Alkotmánynak megfelelően, ám azon túlmutatva teremt meg a személyi szabadság korlátozása miatti kárigényhez való jogot. A személyi szabadság alaptalan korlátozása/megfosztása nem feltételezi a formailag törvénytelen hatósági intézkedést. Előfordulhat ugyanis adott esetben, hogy a letartóztatás elrendelésének törvényi feltételei adottak, ellenben a letartóztatás összességében, érdemben mégsem megalapozott, amelyre utóbb derül fény.

³⁵ 66/1991. (XII. 21.) AB határozat

³⁶ 41/2003. (VII. 2.) AB határozat

³⁷ 104/2009. (X. 30.) AB határozat

³⁸ 104/2009. (X. 30.) AB határozat

³⁹ Dr. Paczolay Péter alkotmánybíró különvéleménye a 104/2009. (X. 30.) AB határozathoz

Mindezek alapján álláspontom szerint az Alaptörvény IV. cikk (4) bekezdése szerinti megfogalmazás nem tekinthető azonosnak és változatlanak az Alkotmány 55. § (3) bekezdéséhez, illetve az ahhoz fűzött, a fentiekben ismertetett alkotmánybíróági gyakorlathoz képest. Amint pedig már fentebb hivatkoztam, a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy „az Alkotmánybíróságnak azokra az alapértékekre, emberi jogokra és szabadságokra, továbbá alkotmányos intézményekre vonatkozó megállapításai, amelyek az Alaptörvényben nem változtak meg alapvetően, érvényesek maradnak. Az előző Alkotmányon alapuló alkotmánybíróági döntésekben kifejtett elvi jelentőségű megállapítások értelemszerűen irányadók az Alaptörvényt értelmező alkotmánybíróági döntésekben is. Ez azonban nem jelenti az előző Alkotmányon alapuló határozatokban kifejtettek vizsgálódás nélküli, mechanikus átvételét, hanem az előző Alkotmány és az Alaptörvény megfelelő szabályainak összevetését és gondos mérlegelést kíván.”.

Ezekből következően megítélésem szerint – amint arra fentebb utaltam – az Alkotmány 55. § (3) bekezdéséhez fűzött alkotmánybíróági határozatok kizárólag szűk körben hivatkozhatók az Alaptörvény IV. cikk (4) bekezdésének értelmezése során, legalábbis az alappal történő hivatkozásukhoz a korábbi és az új vizsgált rendelkezések összevetésére van szükség előbb.

Ezt az álláspontomat támasztja alá Dr. Bragyova András alkotmánybírónak a – nem érdemi, azaz alkotmányjogi panasz visszautasításáról szóló – 3104/2013. (V. 17.) AB végzéshez fűzött különvéleménye, amelyhez Dr. Paczolay Péter alkotmánybíró is csatlakozott. E szerint az Alaptörvény a személyi szabadsághoz való jog garanciáját az Alkotmánytól eltérően fogalmazta meg, és ez a változás indokolttá teszi a kérdés ismételt vizsgálatát. A különvélemény szerint az Alaptörvényben szereplő alaptalanság, mint a kártérítésre jogosultság jogalapja, „a tartalmilag megalapozatlan (és ezért szintén törvénytelen) fogvatartást jelenti”. Továbbá, mivel az Alaptörvény szerint minden jogellenes szabadságkorlátozás jogot ad a kártérítésre, a kártérítéshez való jog korlátozását alapjog-korlátozásnak kell tekinteni, és az új jogi helyzetet érdemben vizsgálni szükséges.⁴⁰

2.4. Tekintettel arra, hogy az Alaptörvény *expressis verbis* kártérítési jogalként tekint minden törvénytelen és az alaptalan szabadságkorlátozásra (szabadságtól való megfosztásra), a korlátozással érintett személy alapvető joga, hogy a közhatalmi jogkörben eljáró szervvel szemben a bármilyen jogcímen történt jogellenes szabadságkorlátozása miatt kárának megtérítését követelje az államtól. Ez az alapvető jog immáron kifejezetten az Alaptörvény IV. cikk (4) bekezdéséből származik, függetlenül a korlátozás jogellenességének minőségétől, azaz attól, hogy törvénytelen vagy alaptalan szabadságkorlátozásról van-e szó.

Kérdés tehát, hogy megfelel-e az Alaptörvénynek, illetve biztosítva van-e az Alaptörvény IV. cikke szerinti alapvető jog érvényesülése egy olyan jogi helyzetben, amelyben az Alaptörvényen túl az ágazati törvények nem rendelkeznek a kár megtérítéséhez való jog érvényesítésének részletes szabályairól.

A Be. 580. §-a értelmében kártalanítás jár az előzetes letartóztatásért, a házi őrizetért és az ideiglenes kényszergyógykezelésért, a Be.-ben meghatározott feltételek esetén – a bünyügyi őrizetért ugyanakkor nem. A Szabs. tv. 133/A. §-a kizárólag a jogerős büntetések esetében biztosít kártalanítást, a szabálysértési őrizet miatt azonban nem. A Harm. tv. az idegenrendészeti őrizet esetében szintén nem rendelkezik kártalanításról. Tehát egyik eljárásban elrendelt őrizet esetében sincs kártalanításra lehetőség, kivéve, amikor a kártalanítási igény tárgya az előzetes letartóztatásba beszámított bünyügyi őrizet, illetve a szabálysértési elzárás büntetésbe beszámított szabálysértési őrizet. Amennyiben az őrizetet elrendelő szerv felrőhatóan járt el az őrizet elrendelése során, úgy a Ptk. szerződéson kívőli, illetve közhatalom gyakorlásával történő károkozásra vonatkozó rendelkezései⁴¹ megoldásként szolgálhatnak. Ellenben, ha az őrizet

⁴⁰ Dr. Bragyova András alkotmánybíró különvéleménye a 3104/2013. (V. 17.) AB végzéshez

⁴¹ Ptk. 6:548. §-a : „(1) Közigazgatási jogkörben okozott kárért a felelősséget akkor lehet megállapítani, ha a kárt közhatalom gyakorlásával vagy annak elmulasztásával okozták, és a kár rendes jogorvoslattal, továbbá közigazgatási perben nem volt elhárítható. (2) Közigazgatási jogkörben okozott kárért a közhatalmat gyakorló jogi személy tartozik felelősséggel. Ha a közhatalmi

elrendelése anélkül volt jogellenes, hogy az elrendelő szerv felróhatósága megállapítható lenne (alaptalanság), a polgári peres eljárás nem jelent érdemi megoldást, tehát egyik őrizet-típus esetében sem áll rendelkezésre olyan ágazati jogi szabályozás, amely az Alaptörvény IV. cikk (4) bekezdése és a nemzetközi jogi dokumentumok szerinti elvárásnak eleget téve garantálná a szabadságkorlátozással (szabadságelvonással) érintett személy kárának megtérítéséhez való jogát.

Fontos rámutatnom arra is, hogy a szabálysértési őrizet tekintetében a jelenlegi törvényi szabályozás alapján – tekintve, hogy az objektív körülmények megállapításán túl egyéb, szubjektív tényezők mérlegeléséről a törvény nem szól – de jure aligha lenne megállapítható az őrizet törvényes keretek közötti, ám alaptalan elrendelése, míg ez de facto elképzelhető (lásd az előző fejezetben az őrizet feltételei kapcsán kifejtett álláspontomat). Tehát a jelenlegi szabálysértési jogi szabályozás tulajdonképpen látenciában hagyja az adott esetben törvényes, ám megalapozatlan őrizetbe vételt. Az őrizet egyedi, szubjektív szempontok mérlegelésén alapuló elrendelésének megteremtésével azonban a megalapozatlan őrizetbe vétel lehetősége de jure is értelmezhetővé válna. Ettől függetlenül természetesen továbbra is aggályos maradna, hogy az Alaptörvény IV. cikk (4) bekezdése szerint biztosított kártalanításhoz, kártérítéshez való jog a személyes szabadság alaptalan, de nem törvénytelen korlátozása esetén ágazati törvényi szinten hiányzik.

Ez a jogi helyzet álláspontom szerint tehát alkalmas arra, hogy az Alaptörvény IV. cikk (4) bekezdése szerinti alapjog sérelmét idézze elő.


Intézkedéseim

1. Az Ajbt. 37. §-a alapján, figyelemmel az Ajbt. 32. §-ára, felkérem a szabálysértési jogalkotásért felelős *belügyminisztert*, hogy fontolja meg a szabálysértési őrizet törvényi szabályozásának a jelentésében felsorakoztatott alkotmányos érvek, nemzetközi követelmények figyelembe vételével történő módosítását, különösen az őrizetbe vétel elrendelésének alapját képező, szubjektív mérlegelési szempontok beiktatásával;

2. Felkérem az *igazságügyi minisztert* és a *belügyminisztert*, hogy az Alaptörvény IV. cikk (4) bekezdése értelmében fontolják meg, hogyan lehetne ténylegesen (ágazati törvényi szabályozás szintjén is) biztosítani az Alaptörvény által garantált, az alaptalan, de nem törvénytelen büntető, szabálysértési és idegenrendészeti őrizetbe vétel miatti kár megtérítéséhez való jogot.

Budapest, 2018. június 5.

Szécsényi László



jogkör gyakorlója nem jogi személy, a kárért az a jogi személyiséggel rendelkező közigazgatási szerv tartozik felelősséggel, amelynek keretében az eljáró közigazgatási szerv működik.”

Ptk. 6:549. §-a: „(1) A bírósági és az ügyészségi jogkörben okozott kárért való felelősségre a közigazgatási jogkörben okozott kárért való felelősség szabályait kell megfelelően alkalmazni, azzal, hogy a kárigényt bírósági jogkörben okozott kár esetén a bírósággal, ügyészségi jogkörben okozott kár esetén a Legfőbb Ügyészséggel szemben kell érvényesíteni. Ha az eljáró bíróság nem jogi személy, a kárigényt azzal a bírósággal szemben kell érvényesíteni, amelynek elnöke a nem jogi személy bíróság bírái tekintetében az általános munkáltatói jogkört gyakorolja. A kártérítési keresetnek előfeltétele a rendes jogorvoslat kimerítése.”