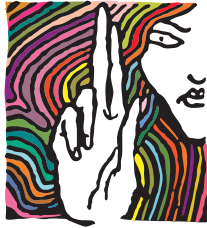


# Artikel 7 – Zugang zu den Unterlagen von Strafsachen im Untersuchungsabschnitt in Ungarn

## ZUSAMMENFASSUNG



Hungarian Helsinki Committee

© Ungarischen Helsinki-Komitees, 2017

2017



Gefördert durch die Europäische Union

# Zusammenfassung<sup>1</sup>

Ein herausragendes strategisches Ziel des Ungarischen Helsinki-Komitees ist es, dass sich die Anzahl von unbegründeter Untersuchungshaft in Ungarn verringert, die Regelung und Praxis der Untersuchungshaft den durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte festgelegten Standards entspricht sowie die ungarischen Rechtsnormen die Bestimmungen der einschlägigen EU-Richtlinien entsprechend übernehmen. Unserer Ansicht nach bestand ein besonderes Problem der ungarischen Regelung und Praxis der Untersuchungshaft darin, dass die Verteidigung im Untersuchungsabschnitt, vor der Klageerhebung nur sehr begrenzt Zugang zu den Unterlagen und Materialien des Strafverfahrens bekam. Die Tatsache, dass dieser begrenzte Zugang zu den Unterlagen die Forderung nach einem fairen Verfahren und den Grundsatz der Waffengleichheit verletzt, hat auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in mehreren seiner Entscheidungen bekräftigt. Deshalb brachte es eine bedeutende Änderung, als das Gesetz Nr. XIX von 1998 über die Strafprozessordnung (im Weiteren: Strafprozessordnung bzw. StPO) hinsichtlich der in Untersuchungshaft genommenen Personen geändert wurde, um dem (das Recht auf Einsicht in die Verfahrensakte sichernden) Artikel 7 der Richtlinie 2012/13/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Mai 2012 über das Recht auf Belehrung und Unterrichtung in Strafverfahren (im Weiteren: Richtlinie) zu entsprechen. Seit 1. Januar 2014 verfügt § 211 StPO, dass, wenn der Staatsanwalt für den Beschuldigten die Anordnung der Untersuchungshaft beantragt, dem Beschuldigten und dem Verteidiger zusammen mit dem Antrag eine Kopie der Ermittlungsunterlagen geschickt werden muss, auf die der Antrag des Staatsanwalts begründet wird, und seit 1. Juli 2015 gilt diese Vorschrift auch bei der Verlängerung der Untersuchungshaft.

Das Ziel der 2017 abgeschlossenen und von der Europäischen Union geförderten Forschungsprojekts „*Article 7 – Ensuring Access to Case Materials in Hungary*“ („*Artikel 7 – Zugang zu den Unterlagen von Strafsachen in Ungarn*“) des Ungarischen Helsinki-Komitees bestand darin, die praktische Anwendung von Artikel 7 der Richtlinie und so der obigen neuen

---

1. Die vorliegende Zusammenfassung stellt kurz die Ergebnisse der im Rahmen des durch die Europäische Union geförderten Projekts „*Article 7 – Ensuring Access to Case Materials in Hungary*“ („*Artikel 7 – Zugang zu den Unterlagen von Strafsachen in Ungarn*“) des Ungarischen Helsinki-Komitees durchgeführten Untersuchung vor. Der gesamte Forschungsbericht ist in englischer und ungarischer Sprache auf der Website des Ungarischen Helsinki-Komitees: <http://www.helsinki.hu/> zugänglich.

Regel der Strafprozessordnung in Ungarn zu prüfen. Das Projekt wollte mit Hilfe von mit Richtern, Staatsanwälten und Rechtsanwälten geführten Interviews sowie einer Untersuchung der Unterlagen prüfen, ob es im Bereich des Zugangs zu den Unterlagen von Strafsachen in Ungarn (nicht nur bezüglich der Untersuchungshaft) gesetzliche und praktische Defizite gibt und wenn ja, auf welche Weise man diese lösen könnte.

## **Forschungsergebnisse in Verbindung mit dem Zugang zu den mit der Untersuchungshaft verbundenen Unterlagen**

Was den Kreis der der Verteidigung zu übergebenden Ermittlungsunterlagen betrifft, entspricht auch der gegenwärtige Text der Strafprozessordnung nicht voll und ganz Artikel 7 Absatz 1 der Richtlinie, er ermöglicht nämlich, dass die Behörde der Verteidigung die Unterlagen nicht übergibt, die das Bestehen einer Bedingung der Untersuchungshaft in Zweifel ziehen (z. B. die das Fehlen eines begründeten Verdachts untermauernden bzw. vom Gesichtspunkt des Beschuldigten günstigen Dokumente und Beweise) und die Interessen der Ermittlungen das in Artikel 7 Absatz 1 der Richtlinie festgehaltene Recht aushebeln können. Es ist also eine wichtige Frage, wie die Behörden in der Praxis den Kreis der den „Antrag begründenden“ Dokumente auslegen, und ob eine Nichtübergabe einzelner Dokumente in einer gegebenen Sache den Beschuldigten und seinen Verteidiger darin beschränkt, sachbezogen und effizient gegen die Anordnung oder Verlängerung der Untersuchungshaft argumentieren zu können. (Es ist anzumerken, dass eine andere Untersuchung des Ungarischen Helsinki-Komitees gezeigt hat, dass die besagten Ermittlungsunterlagen und Beweise in der Regel in Verbindung mit dem begründeten Verdacht stehen und nicht mit solchen „besonderen“ Gründen der Untersuchungshaft wie der Fluchtgefahr oder der Gefahr der Strafwiederholung.)

Die Antworten der Rechtsanwälte, Richter und Staatsanwälte zeigten, dass der Kreis der übergebenen Ermittlungsunterlagen breiter und die Praxis günstiger ist, als es der Text von § 211 StPO vorsah, doch trägt der Text der Rechtsnorm unabhängig davon auch weiterhin eine bedeutende Gefahr in sich, dass die Verteidigung nicht alle, zur erfolgreichen Anregung der Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Inhaftierung notwendigen Materialien bekommt. Es ist ausgesprochen bedenklich, dass die Staatsanwaltschaft bzw. die Ermittlungsbehörde (Polizei), d. h. nur die „Anklage“-Seite den vollen Kenntnisstand bezüglich des Kreises der zur Verfügung stehenden Ermittlungsunterlagen bzw. über einen Zugang zu diesen verfügt, das über die Untersuchungshaft entscheidende Gericht aber nicht. Außerdem steht den Rechtsanwälten kein wirklich effizientes Rechtsmittel für den Fall zur Verfügung, wenn sie denken, dass es unter den Unterlagen noch Beweise bzw. Ermittlungsunterlagen geben kann, die vom Gesichtspunkt der Anordnung oder Verlängerung der Untersuchungshaft relevant sein können, die Verteidigung von diesen aber keine Kopie bekommen hat. Das Ungarische Helsinki-Komitee schlägt aus all diesen Gründen unter anderem vor, dass der Text der Strafprozessordnung so geändert werden sollte, dass die Behörde verpflichtet sein sollte, der Verteidigung nicht

nur die den Antrag auf Untersuchungshaft „begründenden“ Ermittlungsunterlagen, sondern den der Richtlinie entsprechenden Kreis der Dokumente zu schicken. Außerdem schlagen wir eine solche Änderung der Regelung vor, dass der über die Untersuchungshaft entscheidende Richter alle Ermittlungsunterlagen bekommen sollte, die der Ermittlungsbehörde bzw. dem Staatsanwalt zur Verfügung stehen.

Ein Problem stellt es dar, dass sich die Strafprozessordnung auf die „Unterlagen“ der Ermittlung konzentriert und die Übergabe einer „Kopie“ der Ermittlungsunterlagen vorschreibt, was die Praxis zwar zum Teil geändert hat, doch erfolgt die Übergabe der Ermittlungsunterlagen auch so größtenteils in Papierform, was auch nach sich zieht, dass der Verteidigung Fotos, Video- und Tonaufnahmen in ihrer Originalform, elektronisch in vielen Fällen nicht zur Verfügung gestellt werden. Außerdem stellt die Übergabe in Papierform auch für die das Kopieren durchführenden Polizei eine bedeutende Arbeitsbelastung dar. Das Ungarische Helsinki-Komitee schlägt deshalb vor, dass die Strafprozessordnung ausdrücklich andere Formen der Einsichtnahme der Daten bzw. Dokumente, z. B. die Übergabe der Daten auf einem Datenträger oder in elektronischer Form, per E-Mail ermöglichen sollte. Es ist anzumerken, dass den inhaftierten Beschuldigten sowohl die Lagerung der Dokumente in Papierform als auch das Studium der elektronisch übergebenen Dokumente Schwierigkeiten verursachen kann.

Der Präambel der Richtlinie nach sind die Materialien der Sache dem Beschuldigten bzw. dem Verteidiger „rechtzeitig“ zur Verfügung zu stellen. Die Strafprozessordnung schreibt jedoch gegenwärtig keine Frist dafür vor, wie viel Zeit vor der mit der Anordnung der Untersuchungshaft verbundenen Sitzung der Antrag des Staatsanwalts und die beigelegten Dokumente an die Verteidigung zu schicken sind. Die Forschungsergebnisse zeigen, dass dieser gesetzliche Defizit damit verbunden sein kann, dass die Verteidigung die Dokumente nicht rechtzeitig – auch weniger als eine Stunde vor der Sitzung – bekommt und sie keine Möglichkeit zu deren Studium hat, was die positive Wirkung der Umsetzung der Richtlinie beeinträchtigt. Das Ungarische Helsinki-Komitee schlägt deshalb vor, dass entweder eine solche Mindestfrist für die für der Sitzung erfolgende Zusendung des Antrags auf Anordnung der Untersuchungshaft und der damit verbundenen Ermittlungsunterlagen an die Verteidigung festgelegt wird, die der Verteidigung die Vorbereitung real möglich macht, oder in der Rechtsnorm die Anforderungen an eine rechtzeitige Zusendung festgehalten werden. Die Verteidigung ist bei der Verlängerung der Untersuchungshaft hinsichtlich der für die Vorbereitung zur Verfügung stehenden Zeit in einer etwas besseren Lage, doch kann es auch vorkommen, dass die Ermittlungsunterlagen so kurz vor der Entscheidung des Gerichts über die Verlängerung der Untersuchungshaft beim Verteidiger eintreffen, dass er sich nicht auf diese stützen kann und der Zugang zu den Dokumenten vor der Entscheidung keinen wirklichen Nutzen mehr bringen wird. Wir schlagen deshalb vor, dass der Verteidigung die nach der Anordnung der Untersuchungshaft angefallenen und vom Gesichtspunkt der Untersuchungshaft relevanten Ermittlungsunterlagen im Laufe des Verfahrens übergeben werden und man nicht darauf warten sollte, dass die Staatsanwaltschaft die Verlängerung der Untersuchungshaft beantragt.

Die einschlägigen Regeln siedeln die Aufgabe der Übergabe der Ermittlungsunterlagen im Falle der Anordnung der Untersuchungshaft mit verbindlichem Charakter bzw. bei der Verlängerung der Untersuchungshaft optional bei der Ermittlungsbehörde an und dementsprechend zeigt die Untersuchung, dass in der Regel die Polizei dem Verteidiger die Kopie der Ermittlungsunterlagen übergibt, indem sie auf dem Gang des Gerichts, bei der Polizei oder im Büro des Rechtsanwalts persönlich zugestellt werden. Im gegenwärtigen System sind sowohl die Materialkosten als auch der Personalaufwand der Übergabe der Dokumente hoch. Als mögliche Lösung wird in diesem Bereich die elektronische Zustellung der Dokumente aufgeworfen, selbst unter Schaffung einer solchen elektronischen Plattform, zu der – mit verschiedenen Zugangsberechtigungen – alle Akteure des Strafverfahrens Zugang haben, wodurch die Übergabe der Dokumente und die Überwachung dessen vereinfacht wird, welche Ermittlungsunterlagen der Verteidigung bereits übergeben wurden.

In vielen Fällen ist es nämlich verhältnismäßig schwierig, zurückzuverfolgen, welche Ermittlungsunterlagen die Behörden der Verteidigung und dem über die Untersuchungshaft entscheidenden sog. Untersuchungsrichter übergeben haben, wann das erfolgt ist bzw. auch, ob dies überhaupt passiert ist, was hinsichtlich der Geltendmachung der in Artikel 7 Absatz 1 der Richtlinie garantierten Rechte der Verteidigung problematisch sein kann. Nach den durch die Generalstaatsanwaltschaft geschaffenen Regeln muss im Antrag des Staatsanwalts nicht nur allgemein, sondern postenweise aufgeführt werden, die Kopie welcher Ermittlungsunterlagen der Verteidigung zugesickt werden, die Untersuchungserfahrungen zeigen jedoch, dass diese Forderung nicht voll und ganz realisiert wird oder zumindest die besagten Listen für die Verteidigung und den Richter nicht zugänglich sind. Der Generalstaatsanwaltschaft fordert auch, dass die Übernahme der Dokumente durch den Beschuldigten und den Verteidiger bestätigt wird, doch nur dann, wenn die Entscheidung auf einer Sitzung gefasst werden muss. Das ist von dem Gesichtspunkt bedenklich, dass die Verlängerung der Untersuchungshaft oftmals nicht auf einer Sitzung erfolgt und der Zugang zu den Dokumenten vor der Verlängerung in vielen Fällen eine noch größere Bedeutung als vor der Anordnung der Untersuchungshaft haben kann. Die Interviews zeigten, dass die Dokumentierung der Übernahme der Ermittlungsunterlagen im Übrigen ordnungsgemäß erfolgt (die Rechtsanwälte bestätigen die Übernahme mit ihrer Unterschrift), doch ist es bedenklich, dass die Bestätigungen in vielen Fällen nicht zum Untersuchungsrichter gelangen bzw. wenige Richter eine gesonderte Bestätigung der Übergabe fordern und die Verteidigung von dem die Übergabe bestätigenden Dokument nicht in jedem Fall ein Exemplar bekommt. Nicht in jedem Fall geht des Weiteren aus den Unterlagen hervor, wann genau die Verteidigung die Kopie der Ermittlungsunterlagen erhalten hat. Unserer Ansicht nach wäre es notwendig, die Defizite der obigen Praxis auszumerken.

Wir untersuchten in Verbindung mit der Übergabe der die Untersuchungshaft begründenden Dokumente auch die Rolle der über die Untersuchungshaft entscheidenden Untersuchungsrichter. Eine wichtige Frage in dieser Hinsicht ist die, ob nach Ansicht des Untersuchungsrichters das Ausbleiben der Übergabe der Dokumente ein Hindernis für die

Abhaltung der Sitzung darstellt. Da in Verbindung damit die richterliche Praxis nicht völlig einheitlich ist, schlagen wir vor, in einer Rechtsnorm festzuhalten, dass die Zusendung der Kopie der Ermittlungsunterlagen in Verbindung mit dem Antrag auf Untersuchungshaft an die Verteidigung eine Voraussetzung für die mit der vorherigen Anhörung verbundenen Sitzung oder Entscheidung ist und bei dessen Ausbleiben die Sitzung nicht abgehalten bzw. keine Entscheidung gefällt werden kann. Eine wichtige Frage ist es auch, welche Folgen es hat, wenn sich herausstellt, dass die Verteidigung die Dokumente nicht rechtzeitig bekommen hat. In Verbindung damit ist es positiv, dass den Untersuchungserfahrungen nach viele Richter der Verteidigung in einem solchen Fall Zeit zum Studium der Dokumente geben – es wäre begründet, wenn eine Rechtsnorm diese Möglichkeit ausdrücklich erklären würde. Was die Kontrolle des Kreises der der Verteidigung übergebenen Dokumente betrifft, ist die Rolle der Untersuchungsrichter nicht wirklich wichtig, wofür ein Grund die Konstruktion der Übergabe der Unterlagen ist, und zwar, dass der Untersuchungsrichter in der Regel dasselbe Unterlagenmaterial wie die Verteidigung bekommt. Im Zusammenhang damit schlägt das Ungarische Helsinki-Komitee vor: es sollte eine ausdrückliche Vorschrift dafür geschaffen werden, dass der Untersuchungsrichter, wenn er feststellt, dass dem Beschuldigten bzw. seinem Verteidiger nicht alle zur Beurteilung der Rechtmäßigkeit der Untersuchungshaft notwendigen Materialien der Sache zur Verfügung gestellt wurden, diese Dokumente, wenn sie zur Verfügung stehen, der Verteidigung auf der Sitzung vorstellen kann und, wenn nötig, die Staatsanwaltschaft zur Übergabe weiterer Ermittlungsunterlagen auffordern kann. Damit der Richter überhaupt erkennen kann, dass die Bedingungen für die Sitzung bzw. die Entscheidung bestehen, ist es notwendig, dass er Informationen darüber besitzt, ob und wann die Verteidigung die Dokumente bekommen hat, und ob sie genügend Zeit zu deren Studium hatte. In dieser Hinsicht ist es natürlich auch Aufgabe der Verteidigung, anzuzeigen, wenn sie in Verbindung mit diesen Bedingungen irgendwelche Probleme bemerkt, doch denken wir, dass es eine wichtige Garantie ist, dass der Richter automatisch, in jedem Fall den Verteidiger und den Beschuldigten darüber eine Erklärung abgeben lässt.

Neben alledem schlagen wir vor, dass zur Verbesserung der Durchsetzung der Rechte des Beschuldigten die Teilnahme des Verteidigers auf allen mit der Untersuchungshaft verbundenen Sitzungen verbindlich gemacht werden sollte.

Den Regeln der Strafprozessordnung zufolge können die Beschuldigten und die Verteidiger Protest einlegen, wenn der Verteidigung die den Antrag des Staatsanwalts auf Anordnung bzw. Verlängerung der Untersuchungshaft begründenden Ermittlungsunterlagen nicht oder verspätet zur Verfügung gestellt wurden. Die Forschungsergebnisse zeigen jedoch, dass die Rechtsanwälte in wenigen Fällen Beschwerde einreichen und in Verbindung mit der Effizienz der Institution der Beschwerde skeptisch sind.

Schließlich muss darauf eingegangen werden, dass dem Fallrecht des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte zufolge das Hausarrest und insbesondere das Hausarrest

laut ungarischer Strafprozessordnung als Freiheitsberaubung laut Artikel 5 der Europäischen Menschenrechtskonvention angesehen wird. Da Artikel 7 Absatz 1 der Richtlinie bei den in Haft genommenen bzw. inhaftierten Beschuldigten die Gewährleistung der Einsicht in die Unterlagen der Sache vorschreibt, kann zumindest aufgeworfen werden, dass es einer völligen Konformität mit der Richtlinie dienen würde, wenn den Beschuldigten das Recht laut Artikel 7 Absatz 1 der Richtlinie auf Einsicht der als Grundlage für die Anordnung einer Zwangsmaßnahme dienenden Dokumente auch im Falle der Anordnung eines Hausarrests zustehen würde. Mit dieser Anregung waren zahlreiche, im Rahmen der Untersuchung befragte Interviewpartner einverstanden.

## **Forschungsergebnisse in Verbindung mit dem Zugang zu den Unterlagen des Strafverfahrens im Untersuchungsabschnitt im Falle der nicht in Untersuchungshaft genommenen Beschuldigten**

Auf die Personen, für welche die Staatsanwaltschaft keine Untersuchungshaft beantragt, beziehen sich auch weiterhin die auch vor dem 1. Januar 2014 geltenden allgemeinen Regeln. Die Verteidigung hat in solchen Fällen unbegrenzt nur Zugriff auf Gutachten und Protokolle über die Ermittlungshandlungen, an denen der Beschuldigte bzw. der Verteidiger anwesend sein darf (dies sind: die Vernehmung des Beschuldigten, vom Verteidiger oder vom Beschuldigten beantragte Zeugenanhörungen und unter Teilnahme solcher Zeugen abgehaltene Gegenüberstellungen, Anhörungen von Gutachtern, Ortsbegehungen, Versuche der Beweisführung, Vorstellung zum Erkennen). Auf die anderen Unterlagen des Verfahrens hat die Verteidigung nur dann Zugriff, wenn das „die Interessen der Ermittlungen“ nicht verletzt. Nach Abschluss der Ermittlungen hat die Verteidigung unbegrenzt Zugriff auf die Unterlagen der Strafsache.

Die ungarische Regelung entspricht also der in Artikel 7 Absatz 3 der Richtlinie festgehaltenen Anforderung, dass der Zugang zu den Unterlagen der Sache „so rechtzeitig gewährt wird, dass die Verteidigungsrechte wirksam wahrgenommen werden können, spätestens aber bei Einreichung der Anklageschrift bei Gericht“. Die Regelungskonzeption der Strafprozessordnung steht von diesem Gesichtspunkt nicht in vollem Einklang mit Artikel 7 der Richtlinie, dass sie nicht den Zugang zu allen Unterlagen der Sache zur allgemeinen Regel macht und demgegenüber Ausnahmefälle festlegt, bei denen die Einsichtnahme in die Unterlagen verweigert werden kann, sondern umgekehrt. Die Untersuchungsinterviews zeigen ungeachtet dessen, dass in der Praxis die Herausgabe der Kopien der Unterlagen im Untersuchungsabschnitt nicht nur im Ausnahmefall verweigert wird, sondern hinsichtlich eines bedeutenden Teils der Unterlagen, was im Widerspruch sowohl zur Strafprozessordnung als auch zu Artikel 7 Absatz 4 der Richtlinie steht. Die Behörde führen außerdem nicht aus, warum der Zugang zu



bestimmten Unterlagen die Interessen der Ermittlungen verletzen würde. Nach Ansicht des Ungarischen Helsinki-Komitees müssen Schritte unternommen werden, damit die Behörden die Herausgabe der Kopien der Unterlagen nur dann verweigern, wenn der Zugang die Interessen der Ermittlungen wirklich verletzen würde, und die Verweigerung müsste in der Regeln begründet werden. Außerdem schlagen wir vor, dass die Ermittlungsunterlagen, bei denen aufgrund der Strafprozessordnung die Gewährleistung des Zugangs verbindlich ist, an die Verteidigung automatisch, ohne Antrag übergeben werden.

Seit dem 1. Januar 2014 fasst der Staatsanwalt bzw. die Ermittlungsbehörde über die Verweigerung der Herausgabe der Kopien der Unterlagen einen Beschluss, gegen den der Beschuldigte bzw. der Verteidiger Beschwerde einreichen kann und, wenn die Beschwerde abgelehnt wird, kann gegen den ablehnenden Beschluss ein Revisionsantrag eingebracht werden, den das Gericht entscheidet. Das entspricht den in Artikel 7 Absatz 4 der Richtlinie festgelegten Anforderungen. Den Untersuchungserfahrungen zufolge ist jedoch in Verbindung mit der Herausgabe der Unterlagen eine hochgradige Informalität kennzeichnend: oftmals werden keine formalen Entscheidungen über die Verweigerung des Zugangs bzw. der Herausgabe der Kopien der Unterlagen gefällt, wofür ein Grund darin besteht, dass oftmals auch die Rechtsanwälte selbst die Gewährung des Zugangs nicht formal beantragen. Außerdem machen die Verteidiger aufgrund der Interviews in sehr wenigen Fällen von der Möglichkeit einer Beschwerde Gebrauch.



Diese Zusammenfassung wurde mit materieller Unterstützung der Europäischen Union erstellt. Die ausschließliche Verantwortung für ihren Inhalt trägt das Ungarische Helsinki-Komitee und es kann in keiner Hinsicht so angesehen werden, als wenn sie den Standpunkt der Europäischen Union widerspiegelt.

