

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-1170/2014. számú ügyben**

Előadó: dr. Regényi Eszter

Az eljárás megindítása

A panaszost 2011. június 29-én a rendőrök előállították, rendőrségi fogdában helyezték el és 12 óra 00 perctől 18 óra 19 percig fogva tartották. Az intézkedés ellen 2011. július 4-én panasszal élt. A Budapesti Rendőr-főkapitányság V. kerületi Rendőrkapitánysága (továbbiakban: Rendőrkapitányság) azonban a panaszra nem válaszolt. Emiatt 2011. szeptember 28-án megkereste a Budapesti V. és XIII. kerületi Ügyészséget. Az ügyészség 2011. október 13-án megállapította, hogy a rendőri intézkedés elleni panasza alapos és felhívta a nyomozó hatóság figyelmét a szükséges intézkedések megtételére. Ennek ellenére az ügyben intézkedés nem történt.

A panasz alapján felmerült Magyarország Alaptörvényében nevesített jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye, valamint a tisztességes eljáráshoz és a jogorvoslathoz való jog sérelmének a gyanúja. Erre tekintettel – az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 20. § (1) bekezdése alapján – vizsgálatot indítottam.

Vizsgálatom során tájékoztatást kértem Budapest rendőrfőkapitányától.

Alkalmazott jogszabályok

- Magyarország Alaptörvénye (a továbbiakban: Alaptörvény)
- Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.)
- A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.)
- A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rtv.)
- A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: Be.)

Érintett alapvető jogok

- a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független, demokratikus jogállam.”* [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]
- a tisztességes ügyintézéshez való jog: *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”* [Alaptörvény XXIV. Cikk (1) bekezdés]
- a jogorvoslathoz való jog: *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”* [Alaptörvény XXVIII. Cikk (7) bekezdés]

A megállapított tényállás

1. A beadványozó a vele szemben 2011. június 29-én foganatosított rendőri intézkedés ellen 2011. július 4-én – az Rtv. 92. § (1) bekezdése alapján – panasszal élt. Panaszát a Rendőrkapitányság nem bírálta el. Ezek után a Budapesti V. és XIII. kerületi Ügyészséghez fordult. Az ügyészség 2011. október 13-án felhívta a nyomozó hatóság figyelmét a szükséges intézkedések megtételére. A Rendőrkapitányság azonban továbbra sem járt el.

2. Budapest rendőrfőkapitánya arról tájékoztatott, hogy a panaszost a rendőrök 2011. június 29-én az Rtv. 29. § (1) bekezdés a) pontja alapján igazoltatták, majd az Rtv. 33. § (1) bekezdés a) pontja alapján – szándékos bűncselekmény elkövetése miatt – elfogták és a Rendőrkapitányságra előállították.

A panaszossal szemben – az elkövetéskor hatályos – a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény 229. § (1) bekezdésbe ütköző és minősülő hivatalos személy elleni erőszak büntetnének megalapozott gyanúja miatt nyomozást rendeltek el.

A nyomozati iratok szerint az előállítást a parancsnoki kivizsgálás jogszerűnek és szakszerűnek minősítette, illetve az előállításról a panaszos részére – az Rtv. 33. § (4) bekezdés alapján – igazolást állítottak ki. Az igazolás szerint az előállítás 2011. június 29-én 11 óra 55 perctől 2011. június 29-én 19 óra 25 percig tartott. A panaszos az előállítás időtartama alatt sérülést, panaszt nem jelzett, amit az előállított személy aláírásával igazolt. Jogorvoslati lehetőségeiről tájékoztatást kapott, illetve az igazolás egy példányát átvette.

A panaszos gyanúsítottként történő kihallgatására – amelyen jelen volt a panaszos meghatalmazott védője – 2011. június 29-én 18 óra 19 perctől 18 óra 59 percig került sor.

A megkeresésem alapján folytatott belső vizsgálat eredményeként a Rendőrkapitányság megállapította, hogy a rendőri intézkedés ellen benyújtott panasz elbírálását elmulasztották. Ezért a BRFK vezetője – hivatalvezetője útján – utasította a Rendőrkapitányság vezetőjét, hogy a rendőri intézkedés ellen tett panaszt – az Rtv. 93/B. § (1) bekezdésében írtaknak megfelelően – közigazgatási hatósági eljárás keretében vizsgálja ki és bírálja el. A Rendőrkapitányság a BRFK hivatalvezetőjét arról tájékoztatta, hogy „tekintettel arra, hogy az ügyben érintett kollegák egyike sem teljesít már szolgálatot az V. kerületi Rendőrkapitányság állományában, az ügyre vonatkozóan meghallgatásuk nem volt lehetséges.”

A vizsgálat megállapításai

I. A hatásköröm tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ezek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint: Az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, kötelező tagság alapján működő köztisztviselő, a Magyar Honvédség, rendvédelmi szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, közjegyző, törvényszéki végrehajtó, önálló bírósági végrehajtó vagy közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 4. § (1) bekezdése szerint a rendőrség, állami fegyveres rendvédelmi szerv, így – figyelemmel az Ajbt. 18. § (1) bekezdésnek f) pontjára is – tevékenységének vizsgálatára kiterjed hatásköröm. Az Ajbt. 20. § (1) bekezdése pedig – a benyújtott beadvány alapján – vizsgálat folytatásának lehetőségét biztosítja számomra.

II. Az alapvető jogok és alkotmányos elvek tekintetében

Az alapvető jogok biztosja az adott ügygel kapcsolatban vizsgált társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget Alaptörvényben biztosított mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta a biztosok következetesen, zsinórmértékként támaszkodtak az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, és alkalmazták az alapjog-korlátozás alkotmányosságának megítélését célzó alapjogi tesztek.

Az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, és amíg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait.

Az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövege lényegében megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, az alapjogok és az alkotmányos követelmények tekintetében jellemzően nem tartalmaz olyan rendelkezéseket, melyek ellentétesek volnának az Alkotmány szövegével. 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 alkotmánybírói döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni.”*

A 13/2013. (VI.17.) AB határozat szerint: *„az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírói 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, követhetők legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.”*

Az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdése szerint *Magyarország független demokratikus jogállam.* Amint az Alkotmánybíróság több határozatában megfogalmazta, a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. 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 tehát nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, *de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Ezért alapvetőek a jogbiztonság szempontjából az eljárási garanciák.* Kizárólag formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály, csak az eljárási normák betartásával működnek alkotmányosan a jogintézmények.¹ Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül a jogbiztonság szenved sérelmet.²

Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a jogállamiság elvéből adódó egyik alapvető követelmény, hogy a közhatalommal rendelkező szervek *a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.*³

Az Alkotmánybíróság többször kifejtette, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van: *a jogalkotásra vonatkozó törvényi követelmények megtartása, az eljárási garanciák, a jogbiztonság, az önkényes jogértelmezést kizáró és a jogintézmények kiszámítható működését biztosító világos és követhető normatartalom megléte.*⁴

Több ízben rámutatott, hogy az államszervezet demokratikus működése megköveteli, hogy az állam, szerveinek tevékenységén keresztül eleget tegyen az alapvető jogok tiszteletben tartására és védelmére vonatkozó alkotmányos kötelességének. Az állam kötelessége az alanyi jogok védelme mellett az egyes szervek működését úgy kiépíteni és fenntartani, hogy azok az alapjogokat – az alanyi igénytől függetlenül is – biztosítsák.⁵

Az Alaptörvény az Alkotmánybíróság által korábban az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság elvéből levezetett tisztességes eljáráshoz való jogot önálló alapjogként nevesítette.

¹ 9/1992. (I.30.) AB határozat

² 75/1995. (XI.21.) AB határozat

³ 56/1991. (XI.8.) AB határozat

⁴ 1160/B/1992. AB határozat

⁵ 36/1992. (VI.10.) AB határozat

Az Alaptörvény XXIV. cikkének (1) bekezdése szerint: *Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.* Az Alaptörvény e cikkében az Európai Unió Alapjogi Chartájában deklarált megfelelő ügyintézéshez, „jó közigazgatáshoz” való jog elemeként fogalmazza meg a tisztességes eljárás követelményét – a bíróságok mellett a közigazgatási hatósági eljárásokra vonatkozóan.

A tisztességes eljáráshoz való jog az emberi méltósághoz való jogból is levezethető olyan alapvető jog, amely szoros kapcsolatban áll az egyenlőséghez való jog egyes elemeiből eredő elvárásokkal is. A tisztességes eljárás azonban ezen kívül számos elvárást is felölel: olyan jogalkalmazói eljárást foglal magában, ami a materiális jogállam értékrendjének megfelelő, a demokratikus alkotmányfejlődés során kikristályosodott alapelvek és szabályok alapján zajlik. A tisztességes eljárás a jogbiztonság elvéhez hasonlóan olyan szabály, ami önálló alkotmányjogi normaként érvényesül, tehát nem csupán más előírásokat kiegészítő, járulékos szabály.⁶ A 6/1998. (III.11.) AB határozatban foglaltak szerint a tisztességes eljárás (fair trial): „[...] olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet csupán megítélni. Ezért egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartása dacára lehet az eljárás 'méltánytalan' vagy 'igazságtalan', avagy 'nem tisztességes' [...]”

Az Alkotmánybíróság több ízben kifejtette, hogy a közvetlen alkotmányi garanciák gazdaságossági és célszerűségi okokból, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszerűség követelményének érvényesülése címén *sem mellőzhetők*.⁷ A jogorvoslathoz való jog olyan, az Alaptörvény szövegéből egyértelműen levezethető alapjog, amelynek gyakorlása feltételhez kötött és ezek együttes fennállása esetén mindenkit megillet. A jog immanens tartalma az érdemi bírósági, közigazgatási vagy más hatósági döntések tekintetében a másik szervhez vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége [5/1992. (I. 30.) AB].

A jogorvoslathoz való jog törvényben meghatározottak szerint gyakorolható, ezért az egyes eljárásokban eltérő szabályozás lehetséges. Az érintettek tehát minden olyan esetben, amikor azt az adott jogszabály lehetővé teszi, meg kell adni a lehetőséget arra, hogy az általa sérelmezett döntés ellen jogorvoslattal éljen. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a jogorvoslathoz való jog tényleges érvényesüléséhez a „jogorvoslás” lehetősége is szükséges, vagyis az, hogy a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát. [49/1998. (XI. 27.) AB határozat]

III. Az ügy érdemében

A panasz és a megkeresésem alapján folytatott belső vizsgálat eredményéből egyértelműen megállapítható, hogy a Rendőrkapitányság a panaszos 2011. július 4-én előterjesztett panaszáról nem döntött. A Rendőrkapitányság az ügyészség jelzésére sem járt el.

Az Rtv. 93/B. § szerint: az intézkedést foganatosító szervhez benyújtott panaszt az intézkedést foganatosító szerv vezetője közigazgatási hatósági eljárásban bírálja el. A panaszt az intézkedést követő harminc napon belül lehet előterjeszteni és a beérkezéstől, illetve az áttételtől számított harminc napon belül kell elbírálni. A Ket. 29. § (1) bekezdése alapján a hatósági eljárás az ügyfél kérelmére vagy hivatalból indul meg. Az Rtv. fenti szabálya értelmében a panasz – a Ket. alkalmazása szempontjából – kérelemnek minősül. A Ket. magyarázata szerint az ügyfélnek az eljárás megindítását célzó kérelme olyan ügyféli akaratnyilatkozat, melynek – elnevezésétől függetlenül – célja a hatóság eljárásának és az érdemi döntés meghozatalának a kezdeményezése meghatározott hatósági ügyben. A kérelem az ügyfél oldalán alanyi jogot keletkeztet arra, hogy kérelmével a hatóság foglalkozzon, és az ügyében döntést hozzon, a hatóság oldalán pedig eljárási kötelezettséget vált ki.

⁶ Drinóczi Tímea (szerk.): Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2006. 270.o.

⁷ 11/1992. (III.5.) AB határozat, 49/1998. (XI.27.) AB határozat, 5/1999. (III.31.) AB határozat, 422/B/1999. AB határozat

A határidőn belüli cselekvési kötelezettség elmulasztása – a „közigazgatás hallgatása” – ellen a Ket. határozottan fellép: a Ket. 20. § (1) bekezdése kimondja, hogy a hatóság a hatáskörébe tartozó ügyben illetékességi területén, valamint kijelölés alapján köteles eljárni. A Ket. magyarázata szerint a Ket. 20. § (1) bekezdésében foglalt eljárási kötelezettség a megindult hatósági ügyekre vonatkozik, függetlenül attól, hogy hatósági ellenőrzésről vagy hatósági eljárásról, illetve annak melyik szakaszáról (alapeljárás, másodfokú eljárás, végrehajtási eljárás) van szó. Emellett az eljárási kötelezettség kiterjed bármely eljárási cselekmény, döntés meghozatalára. Nem terjed ki azonban az eljárás megindítására, kivéve a kérelemre vagy az ezzel egyenértékű megkeresésekre indult eljárásokat, ahol az eljárás megindítása nem a hatóságon múlik, mert ezekben az esetekben az eljárási kötelezettség önmagában a kérelem folytán beáll.

A Ket. 20. § (2) bekezdése előírja, hogy ha a hatóság eljárási köteletségének a rá irányadó ügyintézési határidőn belül nem tesz eleget, a felügyeleti szerv az erre irányuló kérelem megérkezésétől vagy a hivatalos tudomásszerzéstől számított nyolc napon belül kivizsgálja a mulasztás okát, és a mulasztó hatóságot az eljárás során kívüli lefolytatására utasítja. A vizsgált ügyben a panaszos a felügyeleti szerv – a BRFK – helyett, az ellene folyamatban volt büntetőeljárás felügyeletét ellátó ügyészséghez fordult azt kifogásolva, hogy panaszát a Rendőrkapitányság nem bírálta el. Az ügyészség hatásköre a büntetőeljárásban elkövetett mulasztásra vonatkozó panasz elbírálására terjed ki, a Budapest V. és XIII. kerületi Ügyészségnek intézkedési joga és kötelezettsége az ügyben tehát nem volt. Ezért a panaszos beadványát továbbította a Rendőrkapitányságnak és felhívta az előállítással kapcsolatos panasz elbírálására, aminek a Rendőrkapitányság továbbra sem tett eleget.

A felügyeleti szerv – a BRFK – csupán a megkeresésem alapján elrendelt belső vizsgálat eredményeként értesült a Rendőrkapitányság mulasztásáról, és utasította annak vezetőjét arra, hogy – az Rtv. 93/B. § (1) bekezdésében írtaknak megfelelően – közigazgatási hatósági eljárás keretében vizsgálja ki és bírálja el a szóban forgó panaszt. A Rendőrkapitányság a 2011. július 4-én előterjesztett rendőri intézkedés elleni panaszt elbíráló határozatát három évvel később, 2014. június 7-én hozta meg. A mulasztás okáról nem áll rendelkezésemre információ, a főkapitányi válaszból csupán azt lehetett megállapítani, hogy az ügyben érintett rendőrök már nem tartoznak a Rendőrkapitányság állományába. E miatt őket – az eltelt időre is tekintettel – nem nyilatkozathatták.

Megállapítom, hogy *sérült a jogbiztonság követelménye és a panaszos tisztességes eljáráshoz, valamint jogorvoslathoz fűződő joga azáltal, hogy a BRFK V. kerületi Rendőrkapitánysága elmulasztotta a panaszos rendőri intézkedés elleni jogorvoslati kérelmének elbírálását, illetve csupán felügyeleti szervének utasítására, három év elteltével járt el.*

Intézkedésem

A jelentésemben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszasságok bekövetkezésének megelőzése érdekében – az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján – kezdeményezem *Budapest rendőrfőkapitányánál*, hogy – a Budapesti Rendőr-főkapitányság V. kerületi Rendőrkapitánysága vezetőjének útján – jelentésem tartalmát ismertesse az érintett végrehajtói állománnyal, és hívja fel figyelmüket a panasz elbírálás szabályai maradéktalan betartásának garanciális jelentőségére, valamint – szükség szerint – rendelje el a kapcsolódó előírások visszatérő oktatását, illetve a panaszok határidőben történő elbírálásának rendszeres parancsnoki ellenőrzését.

Budapest, 2014. október

Székely László sk.