

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-5833/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Zséger Barbara

Az eljárás megindulása

A panaszos kifogásolta, hogy az édesanyja sérelmére elkövetett bűncselekmény megvalósulása ellenére a Székesfehérvári Rendőrkapitányság nem tájékoztatta őket az áldozatsegítés lehetőségéről, és csak jóval később, közel egy év elteltével állította ki az áldozatoknak járó, a büntetőeljárás megindulásáról szóló igazolást. Sérelmezte továbbá, hogy a rendőrkapitányság eljárása miatt nem vehették igénybe az áldozatsegítő támogatásokat.

A panasz alapján felmerült a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmének gyanúja, ezért vizsgálatot folytattam. Annak során tájékoztatást kértem a Székesfehérvári Rendőrkapitányság vezetőjétől.

Érintett alapvető jogok

A jogállamiság elve és az abból fakadó jogbiztonság követelménye: „*Magyarország független, demokratikus jogállam.*” (Alaptörvény B) cikk /1/ bekezdés)

A tisztességes eljáráshoz 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 megállapított tényállás

A panaszos édesanyja 2012. május 27-én bűncselekmény áldozata lett, kórházi kezelése során ugyanis – magatehetetlen állapotát kihasználva – az elkövető eltulajdonította a táskájában lévő készpénzét. A feljelentést a helyszínen, a kórházban tette meg. Az eljáró rendőr feljelentési jegyzőkönyvben rögzítette a sértett elmondását. A feljelentési jegyzőkönyv nem tartalmazta az áldozatsegítés lehetőségére vonatkozó tájékoztatást.

A székesfehérvári rendőrkapitány tájékoztatása szerint – megkeresésem alapján – az ügyben eljáró nyomozót nyilatkoztatta, de már nem emlékezett arra, hogy a feljelentőnek átadta-e a megyei kormányhivatal igazságügyi szolgálata által készített tájékoztatót, esetleg szóban tájékoztatta-e az áldozatsegítés lehetőségéről. A tájékoztatás megadásáról, illetve annak elmulasztásáról a feljelentés rögzítését követően nem készült feljegyzés. A rendőrkapitány ezt észlelve – saját hatáskörében – felhívta az alárendeltségében működő érintett állomány figyelmét arra, hogy a sértettet tanúkihallgatása során maradéktalanul tájékoztassák az áldozatsegítő támogatások igénybevétele lehetőségéről, az írásos tájékoztatót adják át részére, illetve – kérelemre – az igazolást a jogszabályban előírt határidőben adják ki.

A feljelentés alapján a Székesfehérvári Rendőrkapitányság kifosztás büntettének megalapozott gyanúja miatt nyomozást rendelt el. A panaszos 2013. január 28-án kelt levelében panasszal élt amiatt, hogy nem kapott tájékoztatást az áldozatsegítő szolgáltatás lehetőségéről. A panaszos 2013. március 14-én kelt levelében az ügyészségtől kérte az áldozatsegítő támogatások igénybevételehez szükséges igazolás kiállítását. A Székesfehérvári Járási Ügyészség 2013. március 28-án utasította a Székesfehérvári Rendőrkapitányságot az igazolás kiállítására, amelyet a rendőrség 2013. április 25-én teljesített. Az igazolás postára adásának időpontja 2013. május 10-e volt.

A vizsgálat megállapításai

1. A hatásköröm tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint az ezek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat 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 köztestület, 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 (a továbbiakban együtt: hatóság) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), 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 vizsgálattal érintett eljárást lefolytató rendőrség rendvédelmi szerv, így tevékenységének vizsgálatára kiterjed a hatásköröm.

2. Az alapvető jogok és az ügy érdeme tekintetében

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

Magyarország Alaptörvénye (továbbiakban: Alaptörvény) alapjogokkal kapcsolatos megfogalmazása nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, legalábbis az alapjogi követelmények és alapjogok tekintetében nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely ellentétes lenne a korábbi Alkotmány szövegével. A normaszövegben előfordul részben eltérő fogalmazásmód, kiegészítés, kihagyás, de mindaddig, amíg az alkotmányértelmezési monopóliummal felruházott Alkotmánybíróság ellenkezően nem nyilatkozik – álláspontom szerint – *vélelmezendő, hogy az Alkotmány szövegéhez kapcsolódó korábbi alkotmánybírósági megállapításokra valamennyi alaptörvény-értelmezőnek, így az alapvető jogok biztosának is figyelemmel kell lennie.* Az ombudsmani gyakorlatban továbbra is hivatkozási pontot jelent tehát az egyes alkotmányos jogokat és követelményeket értelmező alkotmánybírósági esetjog. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában mutatott rá arra, 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”.

a.) A vizsgálat során megállapítottam, hogy az áldozatok, a sértett és hozzátartozója a nyomozást folytató rendőrségtől sem szóban, sem írásban nem kaptak tájékoztatást az Áldozatsegítő Szolgálat működéséről, az áldozatsegítő támogatások igénybevételének lehetőségéről. Az eljáró rendőr által használt tanúkihallgatási jegyzőkönyvmintában a tájékoztatás nem szerepelt, szóbeli tájékoztatás – mind az áldozatok elmondása szerint, mind az arról szóló feljegyzés elmaradása miatt – nem történt. A rendőrség és a határőrség áldozatsegítő feladatairól szóló 17/2007. (III. 13.) IRM rendelet szerint a rendőrség minden sértettnek – akkor, amikor az adott ügyben a rendőrséggel először kerül kapcsolatba – átadja a területi igazságügyi hivatal áldozatsegítő szolgálata által a rendőrségre eljuttatott tájékoztatót, egyúttal szóban felhívja figyelmét az áldozatsegítés lehetőségére és arra, hogy a bűncselekmények áldozatainak segítéséről és az állami kárenyhítésről szóló 2005. évi

CXXXV. törvény (a továbbiakban: Ást.) szerinti áldozatsegítő támogatások igénybevételéhez szükséges igazolást a rendőrség kérelmekre kiállítja.

A rendőrség tájékoztatási kötelezettsége tehát kettős. Egyrészt átadja az írásos tájékoztatót, másrészt szóban felhívja a figyelmet az áldozatsegítés lehetőségére. Az AJB-7599/2012. számú, az Áldozatsegítő Szolgálat működésével kapcsolatos ombudsmani jelentés (továbbiakban: a jelentés) szerint bármely „támogatási rendszer működésével kapcsolatban alapvető kérdés az, hogy a *támogatni kívánt személyi kör milyen módon szerezhethet tudomást a támogatás lehetőségéről*. A támogatás létéről szóló információ hiány, vagy ennek nem kellően hatékony átadása esetén a segítségnyújtás nem jut el az arra jogosultakhoz.” A jelentés szerint sok esetben „*a rendőrség a jogszabályi kötelezettsége ellenére nem nyújt tájékoztatást, vagy – egy nem kifejezetten erre kiképzett és ráhangolt személy közbeiktatása miatt – sokszor elmarad, késik, vagy egyoldalú* (például az azonnali pénzügyi segélyre kihegyezett) az információátadás”. (Hasonló problémát állapítottak meg az AJB-2617/2012. és az AJB-5981/2013. számú jelentések.)

Az Alkotmánybíróság több határozatában megfogalmazta, *hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság*. A jogbiztonság „az állam [...] köteletségévé 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*”. [9/1992. (I. 30.) AB határozat]

Az AJB-7599/2012. számú jelentés megállapította azt is, hogy „az állam által fenntartott támogatási rendszer működésének kiszámíthatóságához hozzátartozik az a körülmény is, hogy *a rendszer által megcélzott személyi körhöz, a támogatás jogosultjaihoz garantáltan eljusson az az információ, amely alapján dönteni tudnak a támogatás igénybevételéről*”. A jelen ügyben megállapítható, hogy *a rendőrség azzal, hogy elmulasztotta a sértett és hozzátartozója, mint támogatás jogosultjainak kötelezően előírt és dokumentált tájékoztatását, megsértette a jogbiztonság követelményét*.

b.) Az Ást. 11. §-a szerint a büntetőeljárás adott szakaszában eljáró nyomozó hatóság, ügyész vagy bíróság a támogatás igénybevételéhez igazolást állít ki az áldozat vagy az áldozatsegítő szolgálat kérelme alapján. A nyomozó hatóság, az ügyész, illetve a bíróság köteles az igazolást a kérelem kézhezvételét követő munkanapon a hivatali idő végéig kiállítani. A vizsgált ügyben az igazolás iránti kérelem 2013. március 25-én érkezett az ügyészséghez, amely továbbította azt a rendőrségre. A rendőrséghez március 29-én érkezett meg az ügyészség arra vonatkozó utasítása, hogy az igazolást haladéktalanul állítsa ki. Az igazolás kiállítása 2013. április 25-én, postázása május 10-én teljesült.

Az ügyben eljáró rendőrkapitányság tehát nem csak a tájékoztatás elmulasztása, hanem az igazolás kiállításáig eltelt indokolatlanul hosszú időtartam tanúsítása miatt is megsértette a vonatkozó jogszabályokat. A nyomozó hatóság ugyanis az igazolást egy hónap elteltével állította ki, nem a kérelem kézhezvételét követő munkanap végéig. Nem érvényesült az áldozatsegítő támogatások rendszerének célja, vagyis az, hogy az áldozat a bűncselekményt követően gyorsan, még a krízishelyzetben segítséget kapjon. A határidő nagymértékű túllépése akadályozta az azonnali segítségnyújtást, a bűncselekményt követő krízisidőszakban a szolgálat nem, illetve csak korlátozott mértékben, tájékoztatással lehetett az áldozat segítségére.

Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.

„A tisztességes eljárás olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni.” (Lásd: 6/1998. (III.11.) AB határozat, 14/2004. (V.7.) AB határozat)

Az Alaptörvény hatálybalépését megelőzően az Alkotmány a tisztességes eljáráshoz való jogot explicite nem nevesítette, ugyanakkor az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az a független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a jogbiztonság elvéből levezethető eljárási garanciák egymásra vonatkoztatásával tartalmilag levezetett olyan alkotmányos alapjogot jelent, amely komplex követelményrendszerrel testesíti meg, magában foglalva valamennyi, a jogállamiság értékrendjének megfelelő eljárási alapelvet és normát. A 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény már *expressis verbis* tartalmazza a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való jogot, rögzítve, hogy a közhatalmú szervek, hatóságok az ügyeket részrehajlás nélkül, tisztességes módon, ésszerű határidőn belül intézzék, döntéseiket pedig a törvényben meghatározottak szerint indokolják. A tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni, és amely hatékony gátját képezi a garanciális szabályok szándékolt félretételének, félreértelmezésének, az egységes jogalkalmazás hiányából, a kiszámíthatatlanságból következő tényleges vagy potenciális érdek- és jogsérelmek bekövetkezésének. A közvetlen alkotmányi garanciák gazdaságossági és célszerűségi okokból, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszűrés követelményének érvényesülése címén sem mellőzhetők. [49/1998. (XI. 27.) AB határozat, 5/1999. (III. 31.) AB határozat, 422/B/1999. AB határozat]

Az áldozatsegítés rendszerének kiszámítható működéséhez elengedhetetlenül hozzátartozik az, hogy az ellátás során törvényben előírt feladattal rendelkező nyomozó hatóság a törvényi kötelezettségeinek megfelelően járjon el. Ennek hiányában ugyanis a szolgálat nem tud az áldozatoknak megfelelő segítséget nyújtani, az áldozatsegítés rendszere kiüresedik. *A Székesfehérvári Rendőrkapitányság az igazolás kiállítás határidejének jelentős túllépésével a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben visszásságok okozott.*

A székesfehérvári rendőrkapitány – eljárásom során, saját hatáskörében – felhívta az állomány figyelmét arra, hogy a sértett tanúkihallgatása során az áldozatsegítő támogatások igénybevételéről történő tájékoztatásnak, az írásos tájékoztató átadásának, illetve kérelem esetén az igazolás kiállításának határidőben maradéktalanul meg kell történnie.

Intézkedésem

A feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásságok orvoslása és jövőbeni bekövetkezése lehetőségének a megelőzése érdekében –, az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján – felkérem a *Fejér megyei rendőrfőkapitányt, hogy megyei céllellenőrzés keretében vizsgálja meg az alábbiakat és annak eredményétől függően tegye meg a szükséges intézkedéseket:*

- a vonatkozó IRM rendelet szerinti tájékoztatási kötelezettségének maradéktalanul eleget tesz-e a megye érintett állománya,
- a helyszínen használt sértetti/feljelentői tanúkihallgatási jegyzőkönyv-minták tartalmazzák-e, ha igen megfelelően-e az áldozatsegítő támogatási lehetőségekről szóló tájékoztatást,
- biztosított-e megfelelő mennyiségben a helyszínen intézkedő rendőrök számára a szóban forgó tájékoztató anyag,
- készül-e, ha igen minden esetben-e feljegyzés/rendőri jelentés a tájékoztatás megtörténtéről,
- az érintett állomány megfelelően betartja-e az igazolás kiállítására vonatkozó határidőket.

Budapest, 2014. március

Székely László sk.

Melléklet az alkalmazott jogszabályokról

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény

18. § (1) Az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint *a)* közigazgatási szerv, *b)* helyi önkormányzat, *c)* nemzetiségi önkormányzat, *d)* kötelező tagság alapján működő köztestület, *e)* a Magyar Honvédség, *f)* rendvédelmi szerv, *g)* közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, *h)* nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, *i)* közjegyző, *j)* törvényszéki végrehajtó, *k)* önálló bírósági végrehajtó vagy *l)* közszolgáltatást végző szerv (a továbbiakban együtt: hatóság) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

(2) Közszolgáltatást végző szerv – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – *a)* az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv, *b)* a közüzemi szolgáltató, *c)* az egyetemes szolgáltató, *d)* az állami vagy európai uniós támogatás nyújtásában vagy közvetítésében közreműködő szervezet, *e)* a jogszabályban közszolgáltatásként megjelölt tevékenységet végző szervezet, valamint *f)* a jogszabályban előírt, kötelezően igénybeveendő szolgáltatást nyújtó szervezet. A közszolgáltatást végző szerv kizárólag e tevékenységével összefüggésben vizsgálható.

(3) Az alapvető jogok biztosá nem vizsgálhatja *a)* az Országgyűlés, *b)* a köztársasági elnök, *c)* az Alkotmánybíróság, *d)* az Állami Számvevőszék, *e)* a bíróság, valamint *f)* az ügyészség nyomozást végző szerve kivételével az ügyészség tevékenységét.

A bűncselekmények áldozatainak segítéséről és az állami kárenyhítésről szóló 2005. évi CXXXV. törvény

11. § (1) A büntetőeljárás adott szakaszában eljáró nyomozó hatóság, ügyész vagy bíróság a támogatás igénybeviteléhez igazolást állít ki az áldozat vagy az áldozatsegítő szolgálat kérelme alapján. Az igazolás tartalmazza

a) az áldozat 10. § (3) bekezdésének *a)* pontja szerinti adatait,

b) a büntetőeljárás tárgyát képező cselekményre vonatkozó adatokat (a tényállás és annak Btk. szerinti minősítése),

c) a büntetőeljárásra vonatkozó adatokat (eljáró hatóság megnevezése, ügyszám, a foganatosított büntetőeljárási intézkedések, vádemelés megtörténte, elhalasztása, mellőzése, a kérelmező büntetőeljárási pozíciója, az ügyben volt-e/van-e folyamatban közvetítói eljárás).

(3) A nyomozó hatóság, az ügyész, illetve a bíróság köteles az igazolást a kérelem kézhezvételét követő munkanapon a hivatali idő végéig kiállítani.

(4) Az igazolás hatályát veszti, ha

a) az igazolásban szereplő cselekmény miatt indított büntetőeljárásban az eljáró hatóság a feljelentést bűncselekmény vagy bűncselekmény gyanújának hiánya miatt jogerősen elutasítja, valamint a nyomozást bűncselekmény vagy bűncselekmény bizonyítottságának hiányában jogerősen megszünteti, vagy

b) az igazolásban szereplő cselekmény miatt indult szabálysértési eljárásban az eljáró hatóság a szabálysértési eljárást a Szabs. tv. 83. § (1) bekezdés *a)*, *f)* vagy *g)* pontjai alapján megszünteti, vagy

c) az áldozat kérelmére került kiállításra és azt az áldozat a támogatás iránti kérelmének mellékleteként a kiállítást követő 15 napon túl nyújtja be az áldozatsegítő szolgálatához.

17/2007. (III. 13.) IRM rendelet a rendőrség és a határőrség áldozatsegítő feladatairól

1. § A rendőrség minden sértettnek – akkor, amikor az adott ügyben a rendőrséggel először kerülnek kapcsolatba – átadja a fővárosi és megyei kormányhivatal igazságügyi szolgálata által a rendőrségre eljutott tájékoztatót, egyúttal szóban felhívja figyelmüket az áldozatsegítés lehetőségére és arra, hogy az Ást. szerinti áldozatsegítő támogatások igénybeviteléhez szükséges igazolást a rendőrség kérelmükre kiállítja. A tájékoztató átadásáról és a szóbeli figyelemfelhívásról feljegyzést kell készíteni, amit az ügyirathoz csatolni kell.