



**ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA**  
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

Az alapvető jogok biztosának

## **JELENTÉSE**

az AJB-1373-26/2022. számú ügyben,

Elévült szabálysértési ügyben elrendelt személykörözéssel  
kapcsolatban  
(előzményi ügy: RI-AJBH-212/2022)

*Előadó: dr. Regényi Eszter*

Érintett szerv: - Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Rendőr-főkapitányság Encsi  
Rendőrkapitányság

2022.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-1373-26/2022. számú ügyben**

### **Az eljárás megindítása**

A panaszos beadványában kifogásolta, hogy 2022. április 18-án egy elévült szabálysértési ügy miatt elfogták, és a Miskolci Rendőrkapitányság fogdájába szállították, ahonnan 2022. április 19-én – több, mint 22 óra eltelte után – szabadították.

A panasz alapján felmerült a személyes szabadsághoz való jog sérelmének a gyanúja, ezért az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (1) bekezdése és 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. Ennek során tájékoztatást kértem a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Rendőr-főkapitányságtól.

### **Érintett alkotmányos jogok és alapelvek**

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „Magyarország független, demokratikus jogállam.” [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]
- A szabadsághoz és személyi biztonsághoz való jog: „Mindenkinek joga van a szabadsághoz és a személyi biztonsághoz. Senkit nem lehet szabadságától másként, mint törvényben meghatározott okokból és törvényben meghatározott eljárás alapján megfosztani.” [Alaptörvény<sup>1</sup> IV. cikk (1) és (2) bekezdés]
- A tisztességes hatósági eljáráshoz való jog: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.” [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés]

### **Alkalmazott jogszabályok**

- Alaptörvény
- Ajbt.
- a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (a továbbiakban: Szabs. tv.)
- a körözési nyilvántartási rendszerről és a személyek, dolgok felkutatásáról és azonosításáról szóló 2013. évi LXXXVIII. törvény (a továbbiakban: Körözési tv.)

### **A megállapított tényállás**

A panaszossal szemben az Encsi Rendőrkapitányság Szabálysértési Hatósága a 2020. március 25-én kelt 05803/304-2/2020. szabs. számú határozatával – a Szabs. tv. 247. § (1) bekezdés c) pontjába ütköző és aszerint minősülő, az óvodai nevelésben való részvételi kötelezettség és a tankötelezettség megszegése szabálysértés elkövetése miatt – 30. 000 Ft pénzbírságot szabott ki. A határozat 2020. április 8-án emelkedett jogerőre. A panaszos a pénzbírságot nem fizette meg, azt közérdekű munkával nem váltotta meg, ezért végrehajtási eljárás indult. A Miskolci Járásbíróság a pénzbírságot a 26.Szpá.9644/2021/3. számú végzésével 6 nap szabálysértési elzárásra változtatta. A panaszos az elzárás letöltésére szóló felhívást 2021. szeptember 14-én átvette. A Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Büntetés-végrehajtási Intézetben (továbbiakban B-A-Z. Megyei Bv. Intézet) 2021. november 8-án kellett volna jelentkeznie, vagy a pénzbírságot megfizetnie, de egyik sem történt meg. Ezért a rendőrkapitányság elrendelte elővezetését, amit két alkalommal – 2022. március 22-én, és március 27-én – kíséreltek meg végrehajtani, de egyik esetben sem vezetett eredményre.

---

<sup>1</sup> Magyarország Alaptörvénye (a továbbiakban: Alaptörvény)

Miután az elővezetés nem vezetett eredményre, a szabálysértési referens 2022. április 12-én elkészítette a panaszos körözését elrendelő határozatot, és vezetői jóváhagyásra felterjesztette. Az ügyintéző nem vette észre, hogy az ügyben az abszolút (két éves) elévülés 2022. április 8-ával – a körözést elrendelő határozat elkészítését megelőző négy nappal –bekövetkezett.

A körözés kiadását követően, 2022. április 18-án 11 óra 9 perckor, a panaszost elfogták és a Miskolci Rendőrkapitányság fogdájára szállították. Az előadó erről 2022. április 19-én 6 óra 30 perckor, szolgálata megkezdésekor szerzett tudomást, majd a B-A-Z. Megyei Bv. Intézetbe történő átkísérési utasítás készítése során észlelte, hogy az ügyben elévülés következett be. A szükséges intézkedéseket haladéktalanul megtette a panaszos szabadítása érdekében, ami 2022. április 19-én 9 óra 25 perckor megtörtént.

Az ügyben az Encsi Rendőrkapitányság vezetője vizsgálatot folytatott, és megállapította, hogy nem szándékos mulasztás történt: a 17 éve a kapitányságon dolgozó ügyintéző több ezer ügyet dolgozott fel hiba nélkül. Mivel folyamatosan több száz ügye van folyamatban, figyelmetlenségből adminisztrációs hibát vétett. A parancsnok fegyelmi eljárás mellőzésével figyelmeztetés kiszabásáról döntött.

Tekintettel az eset súlyára, a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Rendőr-főkapitányság vezetője a megye valamennyi rendőrkapitányságának általános szabálysértési hatóságánál – a folyamatban lévő végrehajtási eljárásokban – elrendelte a személyi körözések áttekintését. A soron kívül végrehajtott ellenőrzések eredménye szerint más ügyben hibás adatrögzítés nem történt.

A megyei rendőrfőkapitány tájékoztatása szerint, amennyiben a panaszos az okozott hátrány kompenzációjaként anyagi kárpótlásra igényt terjeszt elő, a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Rendőr-főkapitányság a peren kívüli, írásban rögzített egyezség megkötésétől nem zárkózik el. A tárgyalásos eljárás során a felek közös megegyezéssel határozzák majd meg – az eset összes körülményének figyelembevételével – a sérelemdíj összegét.

## **A vizsgálat megállapításai**

### ***A hatáskör tekintetében***

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságait az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – közigazgatási, illetve rendvédelmi 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 pert – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajbt. 20. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa a hozzá benyújtott beadvány alapján vizsgálatot folytat, és az e törvényben meghatározott intézkedést alkalmazza, míg az Ajbt. 28. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az alapvető jogok biztosa az általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.

### ***Az alapvető jogok tekintetében***

Az alapvető jogok biztosa 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 az országgyűlési biztos következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjogkorlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi teszteket.

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 vesztt 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 léalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.*”

Ha összevetjük az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében és a IV. cikk (1) és (2) bekezdésében foglaltakat a korábbi Alkotmány 2. § (1) és 55. § (1) bekezdésének szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a vizsgálat tárgyát képező *jogállamiság elve és a szabadsághoz és személyi biztonsághoz való jog tekintetében* nem hoz olyan koncepcionális változást az Alaptörvény szövege, mely a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat elvetését, vagy jelentős tartalmi átértékelését alátámasztaná. Így elvi megállapításaink megfogalmazása, az alapjogok értelmezése során irányadónak tekintjük az Alkotmánybíróság által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozataiban, azok indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek *a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság*. Ahogyan pedig arra az Alkotmánybíróság felhívta a figyelmet a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja a jogállami klauzulát, tehát az eddig kialakított alkotmánybírósági gyakorlat relevánsnak tekinthető a vizsgálat során. Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előre láthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de *az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is*. A jogállamiság elvéből folyó követelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: *a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket*. Nem hagyható figyelmen kívül, hogy a kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok védelmével, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást.

2. Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése tartalmazza, hogy mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, *tisztességes módon* és észszerű határidőn belül intézzék, illetve a törvényben meghatározottak szerint indokolják. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a közigazgatás törvényessége akkor valósul meg, ha jogilag szabályozott eljárási keretek között működik.

Az Alkotmánybíróság számos esetben elvi élel mutatott rá arra, hogy az alanyi jogok érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos követelményéből erednek, de szoros kapcsolatban állnak a jogegyenlőséggel, törvény előtti egyenlőséggel is. A megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban ugyanis a jogbiztonság az, ami sérelmet szenved. A tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, amelyet *az eljárás egészének és körülményeinek* figyelembevételével lehet megítélni.

3. Az Alaptörvény IV. cikke biztosítja a *személyes szabadsághoz való jogot*. Mindenkinek joga van a szabadsághoz és a személyi biztonsághoz; senkit nem lehet szabadságától másként, mint törvényben meghatározott okokból és törvényben meghatározott eljárás alapján megfosztani.

„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; büntető anyagi jogi szankcióként (szabadságvesztés, kényszergyógykezelés) vagy büntetőeljárás kényszercselekményként (örizetbe vétel, előzetes letartóztatás, ideiglenes kényszergyógykezelés, lakhelyelhagyási tilalom, házi őrizet) jelennek meg. A büntetőeljáráson kívül ugyanakkor más eljárásokban is sor kerül a személyi szabadság alapjogának korlátozására, így különösen az idegenrendészeti, a szabálysértési eljárás, az egészségügyi és a rendészeti igazgatás egyes területein.” [65/2003. (XII. 18.) AB határozat]

Az egyes 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 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 alkotmányosságukról válhatnak kétségesek. [66/1991 (XII. 21.) AB határozat]

### ***Az ügy érdeme tekintetében***

A Körözési tv. 1. § d) pontja határozza meg a körözés fogalmát: személy esetén törvényben, holttest és dolog esetén jogszabályban meghatározottak szerinti döntés, a Schengeni Információs Rendszerben rejtett ellenőrzésre irányuló figyelmeztető jelzés elhelyezése, valamint az elfogatóparancs, az európai elfogatóparancs és a nemzetközi körözés.

A körözés olyan összetett, információszerző tevékenység és intézkedések összessége, amelynek célja a körözés tárgyának felkutatása, és amelynek érdekében a Körözési tv.-ben meghatározott eszközök vehetők igénybe. A körözés elrendelésével a keresett személy a körözött személyek nyilvántartásába kerül, melynek a célja az ismeretlen helyen lévő személyek felkutatása.

A Szabs. tv. meghatározza a – szabálysértési eljárás során alkalmazható – körözés elrendelésének szabályait. A Szabs. tv. 139. § (5) bekezdés szerint, ha az elkövető a felhívásban megjelölt határnapon a szabálysértési elzárás büntetés, valamint a meg nem fizetett pénzbírság, illetve helyszíni bírság, a nem teljesített közérdekű munka helyébe lépő szabálysértési elzárás végrehajtása érdekében a büntetés-végrehajtási intézetben nem jelent meg és az elővezetése sem vezetett eredményre, a szabálysértési hatóság az elkövető kijelölt büntetés-végrehajtási intézetbe történő előállítására céljából körözését rendeli el.

A körözés tehát a személyes szabadság korlátozására alapot adó „kutatói eszköz”, és mint ilyennek, kibocsátásának feltételeit törvény (adott esetben a Szabs. tv.) szabályozza. A Szabs. tv. szerint körözés elrendelésére – többek között – akkor van lehetőség, ha az elkövető a meg nem fizetett pénzbírság helyébe lépő szabálysértési elzárás végrehajtása érdekében a büntetés-végrehajtási intézetben nem jelent meg, és az elővezetése sem vezetett eredményre.

A szabálysértési hatóságnak eljárása során ugyanakkor figyelembe kell vennie a felelősségrevonhatóság és a végrehajthatóság általános szabályait is, köztük az elévülés rendelkezéseit. A Szabs. tv. 24. § (1) bekezdése szerint nem lehet végrehajtani a szabálysértési elzárás büntetését, a pénzbírságot, a közérdekű munkát, a meg nem fizetett pénzbírság, illetve helyszíni bírság helyébe lépő szabálysértési elzárást és a nem teljesített közérdekű munka helyébe lépő szabálysértési elzárást, ha az alaphatározat jogerőre emelkedésétől számítva egy év eltelt. A végrehajtás elévülésének abszolút határideje pedig a határozat jogerőre emelkedésétől számított két év, ennek elteltével végrehajtásnak már nincs helye.

Az idő múlása, az elévülés, a szabálysértésért viselt felelősséget megszünteti. Meghatározott idő elteltével a felelősségre vonás nem indokolt, méltánytalan; már nem várható megfelelő visszatartó hatás a szankció alkalmazásától, valamint a társadalom büntetőigénye is elenyészlik. Jelen ügyben a felelősség megállapítása, a büntetés kiszabása már megtörtént, az elévülés a kiszabott büntetés végrehajthatóságát szüntette meg. A végrehajtás elévülésének jogpolitikai indoka az, hogy a büntetés végrehajtása sem halasztható bizonytalan ideig.

Ha a végrehajtási elévülés bekövetkezik, az elkövetőnek alanyi joga keletkezik arra, hogy a büntetését ne lehessen végrehajtani. Ez az alanyi jog annak következtében nyílik meg, hogy a másik oldalon eredménytelenül telt el az az idő, amelyet az állam törvényben megszabott magának az elkövető büntetésének végrehajtására. A jogbiztonság megköveteli többek között, hogy ha egyszer valamely kiszabott szankció elévült, akkor a büntetést ne lehessen – a korábbi jogerős döntés ellenére sem – végrehajtani.

Az Alaptörvény IV. cikke értelmében a személyes szabadság korlátozására csak törvényben meghatározott okokból és törvényben meghatározott eljárás alapján kerülhet sor. Az eljáró rendőrség mulasztott: a körözés elrendelésekor – a végrehajtási elévülés eredményeként – már nem volt olyan törvényes ok, amelynek alapján abban az időpontban a panaszossal szemben körözést lehetett volna elrendelni.

Az Encsi Rendőrség 2022. április 18-án a körözési nyilvántartás adattartalmában bízva, de valójában érvényes körözés hiányában fogta el és állította elő a panaszost. A panaszos elfogása és elzárása során tehát az Alaptörvényben megkövetelt törvényes ok hiányzott.

Összességében megállapítom, hogy *a panaszost személyes szabadságától indokolatlanul fosztotta meg az Encsi Rendőrkapitányság, körözésére törvényes ok nélkül került sor, ami a panaszos személyes szabadsághoz való jogával összefüggésben visszásságot okozott. A mulasztás egyben a jogbiztonság követelményével és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot is eredményezett.*

## **Intézkedések**

A jelentésben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásságok orvoslása, illetve jövőbeni bekövetkezésük lehetőségének megelőzése érdekében az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján felkérem a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Rendőr-főkapitányság vezetőjét, hogy

1. amennyiben a panaszos kárának kompenzálására igényt terjeszt elő – tájékoztatásuknak megfelelően – segítse elő egyezség létrehozását a szabálysértési hatóság által okozott hátrány megfelelő ellentételezése érdekében;
2. jelentésem ismertetésével hívja fel az érintett szabálysértési ügyintézők figyelmét a körözés elrendeléséhez szükséges törvényi feltételek fennállásának garanciális jelentőségére;
3. tegye meg a szükséges intézkedéseket a szabálysértési előadók túlterheltségének csökkentésére, az érintett állomány megfelelő létszámának biztosítására, a túlterheltségből fakadó hibák kiküszöbölése érdekében;
4. hívja fel az érintett állomány vezetőjének figyelmét a személyes szabadság korlátozásával járó intézkedések elrendelése során szükséges fokozottabb ellenőrzés biztosítására.

Budapest, 2022. az elektronikus dátumbélyegző szerint

Dr. Kozma Ákos