



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

Az alapvető jogok biztosának

**JELENTÉSE**

az AJB-1499/2023. számú ügyben

az Országos Rendőr-főkapitányság jogharmonizációs javaslatot tartalmazó közérdekű  
bejelentés intézésével összefüggésben

*Előadó: dr. Mikesy Orsolya*

Érintett szerv: Országos Rendőr-főkapitányság

2023.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-1499/2023. számú ügyben**

Előadó: dr. Mikesy Orsolya

**Az eljárás megindítása**

Az érintett ügy előzményeként a Panaszos<sup>1</sup> 2023. február 26-án közérdekű bejelentést nyújtott be az Országos Rendőr-főkapitánysághoz (a továbbiakban: ORFK), amelyben a hazai és az Európai Unió tagállamain belül alkalmazott büntetőjogi különbségekre hívta fel a figyelmet. Álláspontja szerint a hazai büntetőjogi szankciók sokkal enyhébbek, mint az Európai Unió más tagállamaiban, ezért az e jogterületen megvalósuló jogharmonizáció szükségességét hangsúlyozta. A bejelentésében foglaltak megalapozása érdekében egy saját ügyét is felhozta példaként, melyben sértettként úgy érezte, hogy a rendőrség indokolatlanul engedékenynek bizonyult az elkövetővel szemben.

A Panaszos 2023. március 4-én az ORFK közérdekű bejelentés intézését kifogásoló panasszal fordult Hivatalomhoz és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 38./C §-a alapján kérte az eljárás felülvizsgálatát, az általa vélelmezett visszasság orvoslását. A Panaszos azt sérelmezte, hogy megkeresésére nem érkezett érdemi válasz, csupán beadványa áttételéről értesítették, és – telefonon történő érdeklődésére – azt a szóbeli tájékoztatást kapta az illetékes ügyintézőtől, hogy a bejelentését panaszként kezelik, mivel az nem tartalmaz olyan tényt, ami a közérdekűséget indokolná, a beadványban javasolt változtatáshoz pedig törvénymódosításra lenne szükség.

Az alapvető jogok biztosa – egyebek mellett – az az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 38/A. §-a alapján kérelemre vizsgálja a közérdekű bejelentések törvényben meghatározott szervek általi megfelelő intézését.

Mivel a beadvánnyal összefüggésben felmerült a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog, a petíciós jog, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye sérelmének gyanúja, ezért vizsgálatot indítottam.

**Az érintett alapvető jogok**

A jogállamiság, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független demokratikus jogállam.”* [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]

A tisztességes hatósági 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]

Petíciós jog: *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együtt, írásban kérelemmel, panasszal vagy javaslattal forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervhez.”* [Alaptörvény XXV. cikk]

---

<sup>1</sup> Az Ajbt. 38/A. és 38/C. § szerinti közérdekű bejelentés intézésének felülvizsgálata során a Bejelentő már, mint Panaszos van jelen az ombudsmani eljárásban

## **Az alkalmazott jogszabályok**

- Magyarország Alaptörvénye (a továbbiakban: Alaptörvény)
- Ajbt.
- a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény (a továbbiakban: Pkbt.)<sup>2</sup>

## **Megállapított tényállás**

A Panaszos 2023. február 26-án az E-Papír szolgáltatás használata útján közérdekű bejelentést nyújtott be az ORFK-hoz, amelyben – a saját ügyében alkalmazott eljárást hozva fel példának – a hazai és az Európai Unió tagállamain belül alkalmazott büntetőjogi különbségekre hívta fel a figyelmet. Álláspontja szerint a hazai büntetőjogi szankciók sokkal enyhébbek, mint az Európai Unió más tagállamaiban. Hangsúlyozta, hogy a bűnelkövetés megelőzésére kellene nagyobb hangsúlyt fektetni, többek között a kisebb jelentőségű bűncselekmények szigorúbb büntetése által. Ennek kapcsán a büntetőjog területén megvalósuló jogharmonizációt szorgalmazta.

A beadványt az ORFK a Panaszos erről szóló egyidejű tájékoztatása mellett a szükséges intézkedések megtétele céljából a Pest Vármegyei Rendőr-főkapitánysághoz áttette.

Ezt követően 2023. március 4-én a Panaszos Hivatalomhoz fordult és kérte az ORFK közérdekű bejelentés intézéséhez kapcsolódó eljárása Ajbt. szerinti felülvizsgálatát.

Álláspontja szerint, a bűnügyi statisztikákban szereplő adatokkal szemben a valóságban sokkal magasabb a bűnelkövetés mértéke. Úgy véli, hogy a rendőrség nem jár el következetesen a bűnözéssel szemben.

Panaszában megírta, hogy álláspontja szerint a rendőrségnek nagyobb hangsúlyt kellene helyeznie a bűnmegelőzésre, ennek érdekében tette a bejelentést az ORFK felé. A bejelentésben ugyan saját ügyére is hivatkozott, de azt csak például hozta fel a közérdekű bejelentésben foglalt álláspontjának alátámasztására.

Kifogásolta, hogy annak ellenére, hogy bejelentése tartalma alapján közérdeket érintett, – jogszabály-módosítás szükségességét – az ORFK-n azt nem annak minősítették, hanem egyéni panaszként kezelték. A Panaszos a felülvizsgálati kérelmében hangsúlyozta, hogy az ORFK felé tett bejelentésében felvetett probléma megoldására maga is a jogszabály megváltoztatását látja megoldásként, ugyanakkor ő mint állampolgár nem ismeri a törvényhozás pontos működését, éppen ezért várta az országos rendőr-főkapitánytól azt, hogy a közérdekű bejelentése alapján a jogszabály-módosításra irányuló lépéseket megtegye. Sérelmezte, hogy az ORFK nem a hivatkozott jogszabály megváltoztatására irányuló intézkedéseket tette meg, hanem a példaként felhozott saját ügyére hivatkozással egyéni panaszként kezelte az ügyet.

Tekintettel arra, hogy a Panaszos Hivatalomhoz fordulása időpontjában (2023. március 4.) a panaszában hivatkozott beadványa intézése a Pest Vármegyei Rendőr-főkapitányságnál még folyamatban volt, így a felülvizsgálati eljárásom lefolytatásának törvényi feltételei nem álltak fenn, ezért hatásköröm hiányát állapítottam meg, amelyről a Panaszost a 2023. május 19-én kelt levelemben tájékoztattam.

A Panaszos 2023. május 23-án majd 2023. május 26-án ismételt megkereste Hivatalomat, és tájékoztattott, hogy 2023. május 19-én érdeklődött a Pest Vármegyei Rendőr-főkapitányságnál ügye intézésének állásáról, de 2023. május 22-én újra csak arról kapott tájékoztatást, hogy panaszát a hatáskörrel rendelkező Váci Rendőrkapitányságra megküldték.

---

<sup>2</sup> A közérdekű bejelentés benyújtásakor a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény volt hatályos.

A Panaszos ismételten kérte Hivatalomtól az ORFK részére megküldött közérdekű bejelentése intézésének felülvizsgálatát. Kérelmében ismételten arra hivatkozott, hogy álláspontja szerint a beadványát közérdekű bejelentésként a rendőrség felsővezetésének kellene vizsgálnia, mert egy helyi rendőrkapitányság a bejelentésében javasolt jogharmonizáció megvalósítására nem rendelkezik hatáskörrel.

A Panaszos a 2023. május 26-ai megkeresésében csatolta a Váci Rendőrkapitányság aznap kelt tájékoztatását arról, hogy korábbi panaszát a Váci Járási Ügyészség elutasította, mely határozat ellen további panasznak nem volt helye. A Váci Rendőrkapitányság a Panaszos beadványával kapcsolatban tájékoztatást nyújtott arról is, hogy a beadványban megjelölt nemzetközi jogharmonizációs, valamint jogalkotási kérdések nem tartoznak a rendőrség hatáskörébe.

## **A vizsgálat megállapításai**

### **A hatáskör tekintetében**

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. – a panasz benyújtásakor hatályos – 38/A. § rendelkezése szerint az alapvető jogok biztosa vizsgálja a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló törvény szerinti közérdekű bejelentéseknek a 18. § (1) bekezdés a)-k) pontja szerinti hatóságok általi kezelésének gyakorlatát, valamint **kérelemre az egyes közérdekű bejelentések megfelelő intézését.**

A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (5) bekezdés a) pontja értelmében a rendőrség rendvédelmi szervnek minősül. Az ORFK mint rendvédelmi szerv az alapvető jogok biztosa által vizsgálható hatóságnak minősül.

### **Az érintett 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 alapvető jogok biztosa az intézmény létrejötte óta mindig is következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásai mentén – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi teszteket.

Az Alaptörvény hatálybalépését követően az Alkotmánybíróság kimondta, hogy az újabb ügyekben felhasználhatja az Alaptörvény hatálybalépése előtt hozott határozataiban szereplő érveket, ha „az Alaptörvény konkrét – az előző Alkotmányban foglaltakkal azonos vagy hasonló tartalmú – rendelkezései és értelmezési szabályai alapján ez lehetséges.” [22/2012. (V. 11.) AB határozat]. Arra is rámutatott, 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”. Az Alkotmánybíróság az – Alaptörvény negyedik módosításának hatályba lépését követően meghozott – 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában elvi érveléssel mondta ki azt, hogy „[a]z 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 idézett elvi jelentőségű tétellel összhangban, vizsgálati megállapításaim megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybíróági iránymutatás megszületéséig az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybírósnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indokolásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

1. Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése értelmében *mindenkinnek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.*

Az Alaptörvény hatálybalépését megelőzően az Alkotmány a *tisztességes eljáráshoz való jogot* explicite ugyan nem nevesítette, ugyanakkor az Alkotmánybírósnak 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 követelményrendszert testesít 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*, [6/1998. (III. 11.) AB határozat] és amely *hatékony gátját képezi a garanciális szabályok szándékolt félretételének, félreértelmezésének, az egységes jogalkalmazás hiányából, a kiszámíthatatlanságból következő tényleges és eshetőleges érdek- és jogsérelmek bekövetkezésének.* Ezt tükrözik azok a korábbi AB határozatok is, amelyek újra meg újra kihangsúlyozták: *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]

A 6/1998. (III. 11.) AB határozat a következőt is kimondta: *Ezért egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartásának dacára lehet az eljárás „méltánytalan” vagy „igazságtalan”, avagy „nem tisztességes”.* A tisztességes eljárás követelménye a hatósági ügyek intézése során tehát túlmutat az eljárás legalitásán. Az Alaptörvény XXIV. cikke érvényesüléséhez nem elegendő, ha a hatóságok betartják az ügy elintézésére irányadó anyagi és eljárási jogszabályokat, hanem szükséges az is, hogy mind az egyedi ügyintézés, mind az arra irányadó jogszabályok segítsék az ügyféli jogok érvényesülését.

2. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország független, demokratikus jogállam.*

Az Alkotmánybírósnak több határozatában rámutatott, 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 nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. [9/1992. (I. 30.) AB határozat] Az Alkotmánybírósnak szerint 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. [9/1992. (I. 30.) AB határozat, 75/1995. (XI. 21.) AB határozat] Ezért alapvetőek a jogbiztonság követelménye szempontjából az eljárási garanciák. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények.

Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek is csak a jog által meghatározott keretek között fejthetik ki a tevékenységüket. [56/1991. (XI.8.) AB határozat]

3. Az Alaptörvény XXV. cikke értelmében *mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együtt, írásban kérelemmel, panasszal vagy javaslattal forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervhez. A petíciós jog klasszikus tartalma alapján két fogalmi elemmel bír; nemcsak a kérelem, panasz, illetve javaslat akár egyénileg akár kollektíven történő benyújtását, hanem a közhatalmat gyakorló szerv válaszadását is, ami magával vonja, hogy az adott ügygel foglalkoznia kell. Az Alkotmánybíróság értelmezésében mindenkinek joga van arra, hogy egyedül vagy másokkal együttesen írásban kérelmet vagy panaszt terjesszen elő azokhoz az illetékes állami szervekhez, amelyeknek a külön jogszabályok által megállapított egyik alapvető funkciója azok elbírálása és orvoslása. [987/B/1990. AB hat.]*

Ezek együttes vizsgálata adja ki a jelen ügy szempontjából lényeges alapjogi tartalmat, amely szerint a vizsgálat alá vonható állami szervek *alapjogi kötelezettsége felőleli mind az eljárás lefolytatásának tényét, mind annak minőségét.*

### **Az ügy érdemében**

A bejelentésből, valamint az ügy rendelkezésre álló iratanyagából vizsgálatom során az alábbi megállapításokat tettem.

A Pkbt. 1. § (1) bekezdése szerint az állami szervek és a helyi önkormányzati szervek a panaszokat és a közérdekű bejelentéseket a Pkbt. szerint kötelesek elintézni. A Pkbt. tárgyi hatályáról a (3) bekezdés szól: e szerint *a közérdekű bejelentés olyan körülményre hívja fel a figyelmet, amelynek orvoslása vagy megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja.* Közérdekű bejelentéssel a (4) bekezdés értelmében bárki fordulhat a közérdekű bejelentéssel összefüggő tárgykörben eljárásra jogosult szervhez. Az (5) bekezdés rögzíti, hogy *ha a panaszt vagy a közérdekű bejelentést nem az eljárásra jogosult szervhez tették meg, a panaszt vagy a közérdekű bejelentést a beérkezésétől számított nyolc napon belül az eljárásra jogosult szervhez át kell tenni. Az áttételről a panaszt vagy a közérdekű bejelentőt az áttétellel egyidejűleg értesíteni kell. Ha a közérdekű bejelentés jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslatot tartalmaz, azt a jogalkotói hatáskörrel rendelkező személynek vagy szervnek is meg kell küldeni.*

A Pkbt. 2. §-a értelmében a közérdekű bejelentést – törvény eltérő rendelkezése hiányában – az eljárásra jogosult szervhez történő beérkezésétől számított harminc napon belül kell elbírálni. Ha azonban az elbírálást megalapozó vizsgálat előreláthatólag harminc napnál hosszabb ideig tart, erről a közérdekű bejelentőt az elintézés várható időpontjának és az eljárás meghosszabbodása indokainak egyidejű közlésével kell tájékoztatni. A vizsgálat befejezésekor – a minősített adat, illetve törvény alapján üzleti, gazdasági vagy egyéb titoknak minősülő adat kivételével – a megtett intézkedésről, vagy annak mellőzéséről – az indokok megjelölésével – a közérdekű bejelentőt haladéktalanul értesíteni kell.

A megismert tényállásból megállapítottam, hogy a Panaszos 2023. február 26-án az ORFK-hoz benyújtott beadványa – tartalma szerint – nem egyéni panasz orvoslására irányuló megkeresés, hanem jogszabály-módosítás lehetőségének vizsgálatára irányuló, javaslatot tartalmazó közérdekű bejelentés volt. Egyéni ügyére való hivatkozása – egyéb hivatkozások mellett – pusztán a bejelentése indokának alátámasztására szolgált.

A tényállás, és a rendelkezéseimre bocsátott iratok alapján megállapítottam, hogy az ORFK a közérdekű bejelentés benyújtását követően a Pkbt. szerinti hatáskörvizsgálati és tényállás-tisztázási kötelezettsége kapcsán nem járt el körültekintően. A beadványt nem teljeskörűen vizsgálta, annak csak az egyik mellékszálát vette figyelembe, ennek következtében a tartalma szerint hangsúlyosan közérdekű bejelentést tartalmazó beadványt tévesen egyéni panasznak minősítette.

A fenti téves minősítésből adódóan a beadványt az ORFK nem a megfelelő szerv részére tette át, így a bejelentés teljes körű vizsgálata elmaradt. A beadvány panaszként történt áttétele következtében az ORFK a jogalkotási javaslatot is tartalmazó közérdekű bejelentés vizsgálatát elmulasztotta, és a beadványt a jogalkotói hatáskörrel rendelkező szerv részére sem küldte meg. Mindezt a Panaszos jogszabály-módosítási javaslatát egyetlen állami szerv sem vizsgálta meg, és a jogalkotói álláspontról történő válaszadás is elmaradt.

A Pkbt. 1. § (5) bekezdés alapján az ORFK-nak vizsgálnia kellett volna, hogy a közérdekű bejelentésben szereplő javaslat vizsgálatára rendelkezik-e hatáskörrel, valamint – akár hatáskörének részbeni megállapítása és a vizsgálat megkezdése, akár a hatásköre teljes hiányának megállapítása esetén – szükséges lett volna a jogalkotói hatáskörrel rendelkező szerv felé a beadványt áttenni.

A beadvány téves minősítése, és a Pkbt. által meghatározott áttételi kötelezettség elmulasztásából következően a Panaszos érdemi tájékoztatása is elmaradt a jogharmonizációs javaslatával kapcsolatos rendőrségi, illetve jogalkotói álláspontról.

A fentiek alapján megállapítottam, hogy az ORFK a beadvány téves minősítése következtében a közérdekű bejelentés lényeges tartalmi eleme vonatkozásában nem folytatott le vizsgálatot és nem ismerte fel a jogalkotói hatáskört, így a Pkbt. 1. § (5) bekezdésében meghatározott áttételi kötelezettségét is elmulasztotta, ezzel pedig *a jogállamiság elvéből fakadó jobbiztonsággal, a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal és a petíciós joggal kapcsolatban visszásságot idézett elő.*

### **Intézkedéseim**

Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem az országos rendőrfőkapitányt, hogy a feltárt alapvető jogokat érintő visszásságok jövőbeni bekövetkezése lehetőségének megelőzése érdekében e jelentésem ismertetésével hívja fel az ORFK valamennyi szervét, szervezeti egységét a közérdekű bejelentések intézésére vonatkozó előírások maradéktalan betartására, különös tekintettel a bejelentők felé határidőben történő tájékoztatási kötelezettségre.

Budapest, 2023. az elektronikus dátumbélyegző szerint

Dr. Kozma Ákos