

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-7315/2012 számú ügyben**

Előadó: dr. Bácskai Krisztina

Az eljárás megindulása

Egy hivatalomhoz érkezett panaszbeadvány vizsgálata során¹ jutott tudomásomra, hogy a bűncselekmények következtében eltulajdonított okmányok pótlása során az okmányirodák nem egységesen járnak el. A bűncselekmények során az áldozatok iratait sok esetben eltulajdonítják, az ezek pótlásával járó illeték megfizetésének terhe különösen súlyos akkor, amikor az áldozatnak minden pénzét, adott esetben megtakarítását is eltulajdonították. A fenti beadvány vizsgálata során jutott tudomásomra az is, hogy az Igazságügyi Hivatal Áldozatsegítő Szolgálatra egyeztetett a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala Okmányfelügyeleti és Ellenőrzési Főosztály vezetőjével és az Országos Egészségbiztosítási Pénztár főigazgatójával, melynek eredményeként az okmányok és a TAJ kártya pótlása érdekében az áldozatsegítő szolgálatok áldozati státust igazoló hatósági bizonyítványt állítanak ki, mely alapján az okmányirodák és az egészségbiztosítási pénztárak mérlegelés alapján biztosítják az iratok ingyenes pótlását.

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 1. § (2) bekezdésének értelmében az alapvető jogok biztosja tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít *a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak a védelmére*. E feladatom keretében az Ajbt. 18. § (4) bekezdése alapján, a bűncselekmények következtében eltulajdonított okmányok pótlásával kapcsolatban kialakult eltérő jogalkalmazói gyakorlat miatt hivatalból vizsgálatot indítottam, különös tekintettel arra, hogy az áldozatok sok esetben időskorú, hajléktalan személyek.² A vizsgálat során az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 21. § (1) bekezdés a) pontja alapján tájékoztatást kértem a közigazgatási és igazságügyi miniszertől.

Érintett alapvető jogok és elvek

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független demokratikus jogállam.”* [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]
- Az állam intézményvédelmi kötelezettsége: *„Az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége.”* [Alaptörvény I. cikk (1) bekezdés]

Alkalmazott jogszabályok

1. Magyarország Alaptörvénye
2. Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.)
3. A jogi segítségnyújtásról szóló 2003. évi LXXX. törvény (a továbbiakban: Jst.)
4. Közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXV. törvény (Ket.)

¹ AJB-34/2012. számú egyedi ügyet lezártam, tekintettel arra, hogy az ügyben az érintett okmányiroda a vonatkozó jogszabályoknak megfelelően járt el.

² Az alapvető jogok biztosja számára az ombudsmantörvény immár fontos célként fogalmazza meg a *leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportokhoz* tartozó személyek jogainak fokozott védelmét, ugyanakkor eddig az országgyűlési biztosok – külön törvényi felhívás nélkül is – kiemelt figyelmet fordítottak az ebbe a csoportba tartozók alapvető jogainak a védelmére. A töretlen ombudsmani gyakorlat alapján nyilvánvalóan e személyi körbe tartoznak – különböző okok miatt – a hajléktalanok, a fogyatékossgal élő személyek, az idősek, a betegek, ezen belül pedig kiemelten a *pszichiátriai betegek*, a *fogvatartottak*, továbbá ide sorolhatóak a 18 év alatti gyermekek, sőt a 18 év feletti fiatal felnőttek is.

5. A bűncselekmények áldozatainak segítéséről és az állami kárenyhítésről szóló 2005. évi CXXXV. törvény (a továbbiakban: Ást.)
6. A polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény
7. Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvényt (Itv.)
8. A személyes költségmentesség megállapításáról szóló 180/2005. (IX. 9.) Korm. rendelet
9. Az áldozatsegítő támogatások igénybevételének részletes szabályairól szóló 1/2006. (I. 6.) IM rendelet

A megállapított tényállás

A *közigazgatási és igazságügyi miniszter* arról tájékoztatót, amennyiben egy állampolgár bűncselekmény vagy tulajdon elleni szabálysértés következtében elveszíti okiratait, az ennek pótlásával járó költségeket főszabály szerint az állampolgárnak kellett állnia, aki egyébként egyben az adott bűncselekmény vagy tulajdon elleni szabálysértés áldozata. Ennek enyhítésére korábban csak a közigazgatási hatósági eljárásban a személyes költségmentesség megállapításáról szóló 180/2005. (IX. 9.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) adott lehetőséget, amely szerint kivételes esetben az ügyfélnek költségmentesség engedélyezhető akkor is, ha az eljáró hatóság az ügyfél különös méltánylást érdemlő körülményeinek figyelembevételével megállapítja, hogy az ügyfél és az általa eltartottak létfenntartása veszélyeztetett.

Ezzel összefüggésben a fővárosi és megyei kormányhivatalok igazságügyi szolgálatai az áldozat részére az áldozati státuszról szóló hatósági bizonyítványt adnak ki, amellyel az áldozat igazolhatja az őt ért bűncselekményt, tulajdon elleni szabálysértést az esetlegesen eltulajdonított okmányai pótlása során benyújtandó költségmentességi kérelmében. Az áldozattá válás ennek megfelelően megalapozhatja a Korm. rendelet alkalmazását, amit az eltulajdonított okmányok pótlását végző okmányirodáknak figyelembe kell venniük, a döntést azonban minden esetben egyéni mérlegelés alapján hozzák meg.

A Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala (a továbbiakban: KEKKH) 2008-ban a Központi Igazságügyi Hivatal Áldozatsegítő Szolgálatával folytatott egyeztetés alapján az okmányirodák egységes jogalkalmazási gyakorlatának elősegítése érdekében tájékoztató anyagot tett közzé. A tájékoztatóban a KEKKH felhívta a körzetközponti jegyző (okmányirodák) figyelmét arra, hogy a hivatkozott igazolással megjelenő ügyfelek esetében a költségmentességi eljárás során vegyék figyelembe az érintett polgár bűncselekmény következtében kialakult, különös méltánylást érdemlő helyzetét, mely a kedvező elbírálást megalapozza. Az áldozatsegítő szolgálatok által kiállított hatósági bizonyítvány alapján történő költségmentesség engedélyezése azonban csak lehetőség, nem kötelező előírás az okmányirodák részére.

A KEKKH okmányirodai ellenőrzések során azt tapasztalta, hogy számos okmányiroda a költségmentességi kérelemhez mellékelt, önmagában az áldozati státuszról kiállított hatósági bizonyítvány alapján költségmentességet engedélyezett. A költségmentesség iránti kérelem engedélyezése során tapasztalható eltérő döntések abból adódtak, hogy az ügyfelek nemcsak a személyazonosító igazolvány és a személyazonosítót és lakcímet igazoló hatósági igazolvány pótlását kérték illetékmentesen, hanem esetenként az útlevét és a vezetői engedély kiállítását is. Ezekben az esetekben döntött úgy az elbíráló hatóság, hogy nem, vagy csak részlegesen adta meg a költségmentességről szóló engedélyt.

Annak érdekében, hogy az áldozattá vált állampolgárt ne terheljék még további kötelezettségek, a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium tárgykörben érintett szakterületei megvizsgálták az esetleges jogszabály-módosítás szükségességét annak érdekében, hogy a bűncselekmény áldozatává vált polgár számára okmányainak pótlása

kisebber terhet jelentsen. A jellemzően érintett okmányok közül a személyazonosító igazolvány, valamint a személyi azonosítót és lakcímet igazoló hatósági igazolvány tekintetében látta a tárca indokoltnak olyan tartalmú jogszabály-módosítás kezdeményezését, amely ezen okmányok tekintetében nem a költségmentesség szabályai alapján, hanem a bűncselekmény következtében elvesztett okmányok tekintetében automatikusan illetékmentessé teszi az okmány pótlását. Jelenleg megtörtént, illetve az alábbiak szerint folyamatban van az érintett jogszabályok – ezen okmányok illetékmentes pótlásának biztosításához szükséges – módosítása, amelynek törvényi szintű szabályait a kormányablakok kialakításával, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok működésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2013. évi CCXVIII. törvénnyel módosított, a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény 2014. január 1-jétől hatályos 29. §-a, valamint az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény ugyanezen törvénnyel módosított, a megjelölt okmányokkal kapcsolatos rendelkezései tartalmazzák, folyamatban van továbbá a kapcsolódó végrehajtási rendeletek szintén 2014. január 1-jei hatályú módosítása is. A miniszter álláspontja szerint ezen két okmány illetékmentes pótlásának biztosítása megkönnyíti a bűncselekmény áldozatává vált polgárok ügyintézését, és lehetővé teszi, hogy az eltulajdonított okmányok helyett könnyen és szükségtelen anyagi ráfordítás nélkül pótolhassák a személyazonosságuk és lakóhelyük igazolására alkalmas okmányaikat. Ezen alapvetően szükséges okmányok körén túlmenő jogszabály-módosítást a miniszter jelenleg nem tart indokoltnak, jelezte ugyanakkor, hogy azok pótlása tekintetében az ismertetett általános költségmentességi szabályok természetesen továbbra is alkalmazandók.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetben

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. A törvény 18. § (4) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat. A 18. § (1) bekezdése szerint a biztos vizsgálatának tárgya valamely hatóság tevékenysége vagy mulasztása lehet. Hatóságnak minősül többek között a közigazgatási szerv. A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (1) d./ pontja alapján a minisztérium központi államigazgatási szerv, így tevékenységének vizsgálata ombudsmani hatáskörbe tartozik. A vizsgálati keretekkel kapcsolatban rögzíthető, hogy az ombudsman számára egy adott jogi szabályozás alapjogi aspektusú vizsgálatára, valamint a jogszabályok hiányosságaival, tartalmi hibáival összefüggő intézkedések megfogalmazására a törvény lehetőséget teremt. A *preventív alapjogvédelemre is hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat* alapján a biztos mandátuma keretei között marad akkor, amikor az alapjogi aspektusú vizsgálatához nélkülözhetetlen módon, hivatalból eljárás keretében, éppen a konkrét alapjogsérelem és ezen alapuló panaszok megelőzése érdekében áttekinti a releváns jogi szabályozás egyes elemeit, feltérképezi és jelzi a jogalkotásért felelős szervek vagy az Alkotmánybíróság irányába a felmerülő alkotmányossági aggályokat. Indokolt emellett arra is rámutatni, hogy az Ajbt. 1. § (2) bekezdésének a) pontja kimondja, hogy *az alapvető jogok biztosa tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak a védelmére.*³

³ Az Ajbt. 1. § (2) bekezdés d) pontja alapján az alapvető jogok biztosa a tevékenysége során - különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával - megkülönböztetett figyelmet fordít a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak a védelmére.

II. Az érintett alapvető jogok és elvek tekintetében

Az alapjogi biztos egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer 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 alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi tesztek.

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*”. Ezzel összhangban elvi megállapításaim megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az AB által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozataiban, azok indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket.

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a II/3484/2012. AB határozatában 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 azt mondta ki azt, hogy „*az 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 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 létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.*”

A fenti elvi jelentőségű tétellel összhangban vizsgálati megállapításaim megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indokolásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság számos határozatában kimondta, hogy a jogbiztonság kiemelkedően fontos jogállami érték, és ebből meghatározott kötelezettségek hárulnak mind a jogalkotó, mind a jogalkalmazó szervekre. 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 álláspontja szerint 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 követelménye nemcsak az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van, a jogállamiság elvéből folyó egyik legfontosabb alapkövetelmény ugyanakkor éppen 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. A közigazgatás törvényessége akkor valósul meg, ha jogilag szabályozott eljárási keretek között működik, a jogkorlátozásra adott felhatalmazást pedig törvényi szinten pontosan kell meghatározni. Nem hagyható figyelmen kívül továbbá, hogy a kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények. Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák tehát a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet.

2. Az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint *az állam alapjogvédelmi kötelezettsége nem merül ki abban, hogy tartózkodnia kell az alapvető jogok megsértésétől, hanem magában foglalja azt is, hogy pozitív intézkedésekkel gondoskodnia kell az érvényesülésükhöz szükséges feltételek kialakításáról.* Az állam nem lehet tétlen e jogokat fenyegető élethelyzeteket illetően, a jogalkotás eszközével és a szabályozott közhatalmi tevékenység egyéb formáival fel kell lépnie az olyan helyzetekkel szemben, amelyek az alapjogokat sértik.

A közrend – mint ahogyan azt az Alkotmánybíróság több határozatában⁴ is megállapította – a jogállamiság klauzulájának Alaptörvényben meghatározott elve alapján alkotmányos értéknek tekintendő, mivel a rendezett társadalmi, együttélési viszonyokat hivatott garantálni. Az állam védelmi kötelezettsége erre mindenképpen kiterjed, s biztosítása érdekében a büntetőjog alkalmazása általában véve túlzottnak nem tekinthető. A büntetőjog és a büntetőjogi büntetés végső célja ugyanis a társadalom védelme, valamint a megelőzés (speciál és generál prevenció). *A bűnmegelőzési érdeket, mint a büntetőjogi norma egyik funkcióját az Alkotmánybíróság korábbi határozatában szintén a jogállamiságból levezethető alkotmányos célként ismerte el.*

A társadalmi bűnmegelőzés háromszintű modellje⁵ szerint az elsődleges megelőzés szintjén „olyan korrekciós eszközöket kell használni, amelyek a társadalmi kirekesztődés folyamataiban különösen a bűnözés reprodukcióját fékezik”. „A másodlagos megelőzés körébe azokat az intézményes reakciókat soroljuk, amelyeket a már veszélyzónában lévőkkel vagy enyhébb devianciákat tartósan megvalósítókkal szemben alkalmaznak.” A harmadlagos megelőzés pedig a „már megtörtént bűncselekményekre való intézményes reakciókat tartalmazza az elkövetőkre, a sértettekre és az áldozatokra vonatkozóan.” *A társadalmi bűnmegelőzés modelljében tehát a bűncselekmények sértettjei, áldozatai is szerepet kapnak.* A másodlagos megelőzés szintjén meghatározható azoknak a köre, akik nagyobb valószínűséggel válhatnak áldozattá, mert helyzetüknél, fizikai adottságaiknál fogva sérülékenyebbek (gyermekek, nők, idősök, egyedülállók, fogyatékkal élők). Esetükben a bűnmegelőzés részét képezi a védekező képességük növelése a megfelelő ismeretek elsajátításával és a reális kockázatok megismerésével.

⁴ 24/1998. (VI. 9.) AB határozat, ABH 1998, 191, 195; 54/2004. (XII. 13.) AB határozat.

⁵ Gönczöl Katalin: A bűnözés társadalmi reprodukciója, deviancia-kontroll, társadalmi bűnmegelőzés. (Kriminológia-Szakkriminológia, szerk: Gönczöl-Kerecsi-Korinek-Lévay, Complex, 2006. 318 -320. o.)

A harmadlagos bűnmegelőzésnek része az áldozatokra vonatkozó kifejezett intézkedések köre, értve ez alatt az ismételt áldozattá válás megelőzését, az áldozatsegítő szolgáltatásokat és az állami kárenyhítést. Áldozatsegítés rendszere tehát része a bűnmegelőzésnek, amelyet a jogállamiságból levezethető alkotmányos célként ismert el az Alkotmánybíróság. Az Alkotmánybíróság több határozatában kitért arra is, hogy a bűncselekmények a társadalom jogi rendjének sérelmét jelentik és a büntetés joga kizárólag az államot, mint közhatalmat illeti. A testület álláspontja szerint az állam büntető hatalmának tartalmát képező alkotmányos védelmi kötelezettség a bűnözés megelőzésétől az elkövető megbüntetéséig terjed, de az állami büntetőpolitika, így az állami büntető hatalom intézményrendszerének része a bűncselekmények szélesebb következményeinek feldolgozása is.

A bűnmegelőzés – amely tehát magában foglalja az áldozatsegítést – alkotmányos célkitűzéséből és abból a körülményből, hogy az állami büntető hatalom intézményrendszerének része a bűncselekmények szélesebb következményeinek feldolgozása is, következik, hogy az államnak valamely formában létre kell hoznia és működtetnie kell az áldozatokat támogató rendszert.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint⁶ „a büntetőjogi eszközrendszer kudarca esetén a sérelmet szenvedetteknek nincs az Alkotmányból származtatható alanyi joga az állami segítségnyújtás szolgáltatásaira (érdekérvényesítés elősegítése, azonnali pénzügyi segély és szakjogászai segítségnyújtás) és az okozott károk teljes vagy részleges megtérítésére közvetlenül az állami pénzügyi alapokból”. „Az áldozatok részére az állami segítségnyújtás [...] a méltányosságon és a társadalmi szolidaritáson alapuló támogatás azoknak, akiket a bűncselekményekkel szemben nem tudott megvédeni.” Az Ást. indokolása ennek megfelelően az állami büntetőhatalom gyakorlásának alkotmányos kötelezettségéből, a méltányosságból és a társadalmi szolidaritásból vezeti le az áldozatsegítő politika szükségességét. „A demokratikus jogállamban az igazságszolgáltatás szervei, mint a büntetőhatalom kizárólagos letéteményesei kötelesek gyakorolni a büntetőhatalmat annak érdekében, hogy védjék az állampolgárokat a bűncselekményekkel szemben. (...) Az áldozatsegítő politika azt juttatja kifejezésre, hogy az állam a méltányosság és a társadalmi szolidaritás alapján segítséget kíván nyújtani azoknak, akiket a bűncselekményekkel szemben megvédeni nem tudott.”⁷

Az áldozatokat támogató rendszer tartalmi elemeinek meghatározása során tehát a jogalkotó nagy szabadsággal rendelkezik, azonban *az állami büntető hatalom intézményrendszerének részeként a támogatásoknak is meg kell felelniük az alapjogi előírásoknak.* Itt kell megjegyezni, hogy az állam által működtetett áldozatsegítő rendszer nem csak a bűncselekmények áldozatai számára jár előnyökkel. Ezek a támogatások a társadalom egésze számára is hasznosak, hiszen általuk hosszú távon csökkenhetnek a bűnözésre, az egészségügyi és a szociális ellátórendszerre fordított kiadások, nőhet a látenciát csökkentő feljelentési hajlandóság, javulhat a bűnmegelőzés, az igazságszolgáltatás működésének hatékonysága.

III. Az ügy érdeme tekintetében

A vizsgált egyedi beadványon túl⁸ vizsgálatom során kiindulópontot jelentett, hogy az áldozatvédelemi rendszerben résztvevő egyes közigazgatási szervek *gyermekeket érintő bűnmegelőzési és áldozatvédelmi tevékenységével összefüggésben hivatalból folytatott vizsgálatom*⁹ során valamennyi Áldozatsegítő Szolgálat az áldozatsegítői tevékenységet akadályozó tényezőként ítélte meg az okmányirodáknak a költségmentességre vonatkozó eltérő gyakorlatát.

⁶ Lásd: 357/B/2002. AB határozat

⁷ Lásd az Ást. indokolását.

⁸ AJB-34/2012. számú ügy

⁹ AJB-2617/2012. számú jelentés

Mindenekelőtt szükséges tisztázni, hogy az Ást. szerint *áldozat* a Magyarország területén elkövetett bűncselekmény és a tulajdon elleni szabálysértés természetes személy sértettje, továbbá az a természetes személy, aki a bűncselekmény/tulajdon elleni szabálysértés közvetlen következményeként sérelmet, így különösen testi vagy lelki sérülést, érzelmi megrázkódtatást, illetve vagyoni kárt szenvedett. Ahogyan azt korábbi jelentésemben is megállapítottam¹⁰ az Ást. által használt áldozat fogalom megfelel a nemzetközi dokumentumoknak, a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény szerinti sértettek¹¹ körénél tágabb személyi kört jelöl meg jogosultként. A gyakorlatban a sértetteken túl általában hozzátartozók, szemtanúk kapnak áldozatként segítséget, az elkövető büntetőeljárásbeli sorsától, a büntetőeljárás eredményétől, illetve az elkövető büntethetőségétől függetlenül is jogosultak támogatásokra az áldozatok. Az Ást. tehát a *formailag tényállásszerű, a büntető anyagi jogba ütköző cselekmények* esetén teszi lehetővé az áldozatsegítést. Ennek megfelelően támogatásban részesülhet az áldozat akkor is, ha a feljelentés elutasítására, a nyomozás megszüntetésére, az eljárás megszüntetésére, illetőleg a vádlott felmentésére büntethetőséget kizáró okok,¹² vagy ha a feljelentés elutasítására, illetve az eljárás megszüntetésére büntethetőséget megszüntető okok miatt került sor.

Az Ást. szerint az Áldozatsegítő Szolgálat (a továbbiakban: Szolgálat), bűncselekmények áldozatainak nyújt *támogatást, nevezetesen tájékoztatást, szolgáltatásokat és állami kárenyhítést*. A Szolgálatnak az áldozati státusz megállapításához be kell szereznie az *igazolást*, a büntetőügyben eljáró hatóság arról szóló nyilatkozatát, hogy az adott cselekmény miatt büntetőeljárás van folyamatban.

Az érdekérvényesítés elősegítése szolgáltatás során a Szolgálat *jogi tanácsot és konkrét segítséget* ad a bűncselekmény, vagy tulajdon elleni szabálysértés okozta sérelem rendezéséhez. Ahogy azt korábbi jelentésemben¹³ is megállapítottam, az érdekérvényesítés elősegítése *rugalmas szolgáltatási forma*, az eljárás során nem kell alkalmazni a Ket. szabályait, az Ást. és az IM rendelet eljárási szabályai az irányadóak. Ennek megfelelően az eljárásban nincsenek határidők, sem kérelemnyomtatvány, a Szolgálat nem hoz határozatot, így az áldozatsegítő minden formalitástól menetesen, az áldozatra összpontosíthatja a figyelmét. A szolgáltatási forma tartalma is rendkívül rugalmas, teljes mértékben igazítható az áldozat bűncselekmény okozta sérelmeihez, ezek orvoslásának módjához, a felmerülő szükségletekhez. A vizsgálat *azt is feltárta, hogy a segítségnyújtás során ugyanakkor az esetek 85 százalékában a bűncselekmény során eltulajdonított okmányok pótlásához nyújt a Szolgálat segítséget, és csupán az esetek maradék 15 százalékában nyújt felvilágosítást és az egyéb hatóságokkal, intézményekkel történő kapcsolat felvételhez, ügyintézéshez segítséget*.

A bűncselekmények következtében eltulajdonított okmányok pótlása során a személyes költségmentesség engedélyezésének részletes szabályait a közigazgatási hatósági eljárásban *a személyes költségmentesség megállapításáról szóló 180/2005. (IX. 9.) Korm. rendelet* tartalmazza, amely alapvetően az ügyfél, és az ügyféllel közös háztartásban élők jövedelmi viszonyait veszi figyelembe a személyes költségmentesség engedélyezésénél, azonban az ügyfél a kérelmében a jövedelemigazoláson túl további olyan körülményeket is feltárhat, melyek alapján az eljáró hatóság költségmentességben részesítheti.

A kormányrendelet 6. §-a lehetőséget biztosít arra, hogy jövedelmi és vagyoni viszonyaitól függetlenül a közigazgatási eljárásban költségmentességben részesülhessen az az ügyfél, akiről a hatóság megállapítja, hogy *különös méltánylást érdemlő körülményei* alapján az ügyfél és az általa eltartottak létfenntartása veszélyeztetett.

¹⁰ 7599/2012. számú jelentés

¹¹ A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 51. § (1) bek.: „A sértett az, akinek a jogát, vagy a jogos érdekét a bűncselekmény sértette vagy veszélyeztette.”

¹² Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény szerinti büntethetőséget kizáró okok: gyermekkor, kóros elmeállapot, kényszer vagy fenyegetés, tévedés, jogos védelem, végszükség vagy előjáró parancsa.

¹³ 7599/2012. számú jelentés

A költségmentességi kérelmek tekintetében tehát *mérlegelési jogkörben* dönt a hatóság, azon túl a jövedelmi viszonyoktól függetlenül bizonyos személyi kör esetében (pl.: aktív korúak ellátásában részesülő, hajléktalan, menekült, menedékes stb.) szintén költségmentességben részesítheti az ügyfelet.

A vizsgálat megindításakor hatályos jogi szabályozás tehát nem írja elő azt, hogy a bűncselekmények áldozatai részére a hatósági eljárásban költségmentességet kell engedélyezni, így a bűncselekmények áldozatai részére kiállított áldozati státuszt igazoló hatósági bizonyítvány nem eredményez automatikusan költségmentességet.

A bűncselekmények következtében eltulajdonított okmányok pótlására vonatkozó jogi szabályozás áttanulmányozása során megállapítható, hogy mivel *a mérlegelés szempontjait a jogalkotó nem határozta meg, valamint a különös méltánylást érdemlő körülményeket sem konkretizálta, a bűncselekmények során eltulajdonított okmányok pótlása tekintetében eltérő joggyakorlat alakult ki, mely a jogállamiságból levezethető jogbiztonság követelménye sérelmét idézte elő.*

Az Alkotmánybíróság¹⁴ alkotmányos követelményként határozta meg, hogy amennyiben valamely jogszabály mérlegelési jogkört biztosít, a jogalkotó köteles megjelölni a mérlegelésnél irányadó szempontokat. Az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy a mérlegelést kívánó esetekben az előzetesen elhatározott és mindenki által megismerhető szempontok nélküli döntési jogkör önmagában is a jogbiztonság jelentős sérelmét eredményezi.¹⁵

További problémát vet fel a gyenge érdekérvényesítő képességű személyek (idősek, hajléktalanok) áldozattá válása esetén az iratok ingyenes pótlása tekintetében kialakult eltérő gyakorlat, mely álláspontom szerint megnehezíti a bűncselekmény áldozatává vált, amúgy is nehéz anyagi helyzetben lévő, kiszolgáltatott személyek ügyintézését. Ugyanakkor az áldozatsegítés rendszere is része a bűnmegelőzésnek, amelyet a jogállamiságból levezethető alkotmányos célként ismert el az Alkotmánybíróság.

Eljárásom alatt a közigazgatási és igazságügyi miniszter arról tájékoztatott, hogy a személyazonosságuk és lakóhelyük igazolására alkalmas okmányok illetékmentes pótlásának biztosítása érdekében *2014. január 1-jei hatállyal módosította a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvényt, valamint az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvényt.* Ugyanakkor – szintén 2014. január 1-jei hatállyal – a kapcsolódó végrehajtási rendeletek módosítása még folyamatban van.

A tárgykört érintő fenti törvények módosítása eredményeként a bűncselekmények áldozatai számára a kiállított áldozati státuszt igazoló hatósági bizonyítvány birtokában 2014. január 1-jétől költségmentességet kell engedélyezni a személyazonosság és a lakóhely igazolására alkalmas dokumentumok pótlása tekintetében. A végrehajtási rendeletek további aktuális módosítása ugyancsak az egységes joggyakorlatot segíti elő, mely a jogállami garanciák gyakorlati érvényesülése irányába hat.

Összegzés

Tekintettel arra, hogy a *közigazgatási és igazságügyi miniszter* eljárásom során a vizsgálat által feltárt alapjogi visszasságot jogalkotási intézkedéssel saját hatáskörben orvosolta, külön intézkedést nem kezdeményezek.

Budapest, 2014. március

Székely László sk.

¹⁴ 52/2004. (XII. 10.) AB határozat

¹⁵ ABH 1999, 150, 155.