

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-8031/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Varga Éva Csilla

Az eljárás megindulása

A panaszos bejelentése alapján – mivel lakásából nagy értékű ékszerek hiányoztak – 2013. június 6-án rendelt el nyomozást a Pápai Rendőrkapitányság lopás bűntette miatt. Tekintettel arra, hogy az elkövető kiléte nem volt megállapítható, az eljárást felfüggesztette. Az ügyészség a panaszos nyomozás felfüggesztéséről szóló határozat elleni jogorvoslati kérelmét – határidő túllépése miatt – elutasította. A panaszos – állítása szerint – azért nem tudott határidőben panaszt tenni, mert minden alkalommal, amikor felkereste a rendőrséget az ügyben való tájékozódás céljából, csak az ügyeletes tiszttel tudott beszélni a lépcső mellett. A jobb lábát ugyanis 3 éve amputálták, a rendőrség épülete pedig nem akadálymentesített. Az ügyeletes tiszt érdemi információt nem adott neki. Végül 2013. október 22-én a rendőrség épületének hátsó ajtaján sikerült bejutnia és panaszát előterjesztenie.

A panasz alapján felmerült a jogbiztonság követelménye, a tisztességes eljáráshoz való jog, valamint az egyenlő bánásmód és a fogyatékossgal élők védelme követelménye sérelmének gyanúja. Ezért – az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 20. § (1) bekezdése alapján – vizsgálatot folytattam. Annak során tájékoztatást kértem a Veszprém megyei Rendőr-főkapitányság vezetőjétől.

Érintett alapvető jogok

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye. „*Magyarország független, demokratikus jogállam.*” (Alaptörvény B) cikk (1) bek.);
- A tisztességes eljáráshoz való jog „*Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.*” (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bek.);
- Az egyenlő bánásmód követelménye: „*A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes. Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékossg, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja. A nők és a férfiak egyenjogúak. Magyarország az esélyegyenlőség és a társadalmi felzárkózás megvalósulását külön intézkedésekkel segíti.*” (Alaptörvény XV. cikk);
- A fogyatékossgal élők védelme: „*Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.*” (Alaptörvény XV. cikk (5) bek.)

Az alkalmazott jogszabályok

- Magyarország Alaptörvénye (továbbiakban: Alaptörvény)
- Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.)
- A fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény és az ahhoz kapcsolódó Fakultatív Jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 2007. évi XCII. törvény (továbbiakban: Egyezmény)
- A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (továbbiakban: Be.)

A megállapított tényállás (megkeresett szerv válasza)

A panaszos bejelentése alapján a Pápai Rendőrkapitányság bűnügyi osztálya nyomozást rendelt el lopás büntettének megalapozott gyanúja miatt. Mivel az elkövető kiléte nem volt megállapítható, a nyomozást felfüggesztette. A panaszos a felfüggesztésről szóló határozatot – a tértivevény tanúsága szerint – 2013. július 23-án vette át. A határozat elleni panaszát 2013. október 22-én, írásban terjesztette elő és postai úton juttatta el a rendőrkapitányságra, amely a panaszt – az ügyirat egy példányával együtt – a Pápai Járási Ügyészségre továbbította. Az ügyészség a panaszt érdemi vizsgálat nélkül, elkészttség miatt elutasította.

A panaszos ugyancsak 2013. október 22-én, bejelentést kívánt tenni a rendőrkapitányságon, ahol az ügyeletes nyomozótiszt fogadta. Mivel a panaszos mozgásában korlátozott, kerekesszékkal közlekedik, bejelentését a hátsó garázssori irodák egyikében vette fel, ahova a kapitányság hátsó bejáratán keresztül jutott be. E bejelentés alapján büntetőeljárás nem indult.

A bejelentés megtételét követően érdeklődött arról, hogy ha panaszt szeretne tenni a sérelmére lekövetett bűncselekmény miatt már folyamatban lévő büntetőeljárásban, azt milyen módon teheti meg. A panaszost tájékoztatták a jogorvoslathoz való jogának érvényesítési módjáról, így panaszát annak megfelelően terjesztette elő a hivatkozott nyomozást felfüggesztő határozat ellen.

A panaszos valóban több alkalommal megjelent a rendőrkapitányságon, de nem panasz megtétele miatt, hanem azért, hogy a lopás miatt indult büntetőügyben már korábban a hatóság tudomására hozott információkat újra elmondja. A bűnügyi osztály munkatársai tájékoztatták arról, hogy a lakásából eltűnt ékszerekkel kapcsolatban tett bejelentése alapján indult nyomozást felfüggesztették, de amennyiben az elkövető kilétével kapcsolatban releváns információ jut a hatóság tudomására, intézkednek a büntetőeljárás folytatásáról. A panaszost azért nem vezették be a kapitányság épületébe, mert az általa elmondottakkal kapcsolatban nyomozati cselekmény foganatosítására nem volt szükség.

A rendőrkapitányság épülete ugyan nem akadálymentesített, de a Pápai Rendőrkapitány 1/2011. (VI. 28.) számú RK Intézkedésének 26. pontja meghatározza, hogy kerekesszékkal vagy mozgásukban bármilyen okból korlátozott személyek milyen módon tudnak a kapitányság épületébe bejutni.

Az ombudsmani megkeresés alapján a megyei rendőrfőkapitány felhívta a Pápai Rendőrkapitányság vezetőjének figyelmét arra, hogy nem fogadható el az a gyakorlat, miszerint a rendőrség ügyfelei az ügyükkel kapcsolatos kéréseiket, felvetéseiket a rendőrség épülete előtt közölik a hatósággal, illetve a rendőrség alkalmazottja ott hallgassa meg őket.

A vizsgálat megállapításai

1. A hatásköröm tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés f) pontja szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint rendvédelmi szerv 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 központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (5) bekezdése értelmében a vizsgálatot érintett Pápai Rendőrkapitányság rendvédelmi szerv, így tevékenységének vizsgálatára rendelkezem hatáskörrel.

2. Az érintett alapvető jogok tekintetében

Az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdése szerint *Magyarország független demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság több határozatában megfogalmazta, hogy 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. Csak 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 működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet.

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.²

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 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, 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 Alaptörvény XV. cikkének (2) bekezdése tartalmazza *a diszkrimináció tilalmát*, mely szerint Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja. Az Alaptörvény XV. Cikk (4) bekezdése továbbá előírja, hogy Magyarország *az esélyegyenlőség megvalósulását* külön intézkedésekkel segíti, a XV. cikk (5) bekezdése emellett külön is kiemeli, hogy Magyarország *külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket*.

¹ 9/1992. (I. 30.) AB határozat

² 56/1991. (XI.8.) AB határozat

A két évtizedes, töretlen, az Alaptörvény hivatkozott rendelkezése alapján továbbra is irányadónak tekinthető alkotmánybírósági gyakorlat rögzíti, hogy a *hátrányos megkülönböztetés tilalma* arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként, egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni.

A megkülönböztetés alkotmányossága tekintetében az Alkotmánybíróság két mércét alkalmazott. Az alkotmányos alapjogok tekintetében megvalósuló egyenlőtlen bánásmód esetén annak alkotmányossága az alapvető jogok korlátozására irányadó szükségességi-arányossági teszt alapján ítélt meg. Bár az Alkotmány – ahogyan az Alaptörvény is – szövegszerűen csak az alapvető jogok tekintetében tiltotta a hátrányos megkülönböztetést, az Alkotmánybíróság szerint e tilalom, ha a megkülönböztetés sérti az emberi méltósághoz való alapvető jogot, kiterjed az egész jogrendszerre.

Az egyenlő bánásmóddal és az esélyegyenlőséggel összefüggésben érdemes arra is utalni, hogy az alapvető jogok biztosja számára az ombudsmani törvény immár fontos célként fogalmazza meg a *leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportokhoz* tartozó személyek jogainak fokozott védelmét, ugyanakkor a biztosok eddig is – külön törvényi felhívás nélkül – 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 *gyermekek, a hajléktalanok, a fogyatékossgal élő személyek, az idősek, a betegek, a fogvatartottak*.

A felsorolt társadalmi csoportok más és más okokból (például az egzisztenciális helyzetük, életkoruk, egészségi vagy mentális állapotuk miatt) minősülhetnek veszélyeztetettnek. Közös bennük, hogy helyzetük miatt egyfelől kiszolgáltatottak valamennyi állami, közhatalmi beavatkozással szemben. Másfelől esetükben súlyos és közvetlen következményekkel járhat az is, ha az állam nem tesz eleget egyes alkotmányos feladatainak, a speciális, rászorultakat segítő szabályozás és gyakorlat kialakításával, fenntartásával kapcsolatos kötelezettségeit nem vagy nem megfelelően látja el. Legyen szó ugyanakkor indokolatlan közhatalmi beavatkozásról, vagy éppen állami feladat, kötelezettség elmulasztásáról, az érintettek jog-, illetve érdekérvényesítő képessége minimális.

3. A vizsgálat érdeme tekintetében

Az Egyezmény 13. cikke értelmében a részes államok a fogyatékossgal élő személyek számára másokkal azonos alapon biztosítják az igazságszolgáltatáshoz való hatékony hozzáférést annak érdekében, hogy megkönnyítsék tényleges részvételüket mind közvetlen, mind közvetett formában, minden jogi eljárásban, beleértve a nyomozati szakot és más előkészítő szakaszokat.

A Be. 51. § (2) bekezdése alapján a sértett jogosult arra, hogy az eljárás bármely szakaszában indítványokat, észrevételeket tegyen, a büntetőeljárás jogairól a nyomozó hatóságtól felvilágosítást kapjon, a törvényben meghatározott esetekben jogorvoslattal éljen.

A Be. 195. § (1) és (8) bekezdése szerint, akire nézve a nyomozó hatóság határozata közvetlen rendelkezést tartalmaz – ha e törvény kivételt nem tesz –, a határozat ellen a közléstől számított nyolc napon belül panasszal élhet. A törvényben kizárt, az elkésett és a nem jogosulttól származó panaszt indokolás nélkül el kell utasítani.

A Pápai Rendőrkapitányság ugyan nem akadály mentesítette épületét, de a rendőrkapitány belső utasításban meghatározta, hogy a mozgásukban korlátozott személyek hogyan juthatnak be az épületbe, és hogy vehetik igénybe a rendőrség szolgáltatásait. A kapitányi intézkedésben foglaltak betartása esetén a mozgáskorlátozott állampolgárok ugyanolyan elbánásban részesülhetnek, mint ép társaik.

A rendelkezéseimre bocsátott iratokból megállapítottam, hogy a panaszos tájékoztatást kapott arról, hogy a nyomozás felfüggesztéséről rendelkező határozat ellen panasszal élhet a határozat közlésétől számított 8 napon belül. A határozat tartalmazza azt is, hogy a panaszt a határozatot hozó nyomozó hatóságnál lehet benyújtani.

A panasz előterjesztésének módjára vonatkozó tájékoztatással kapcsolatban a panaszos állítására, valamint az azt cáfoló nyomozó hatósági nyilatkozatra hagyatkozhattam. A kettő között fennálló ellentmondás utólag ombudsmani eszközökkel nem volt tisztázható, ezért *alapvető jogot érintő visszásságot e körben nem állapíthattam meg.*

A panaszos ugyanakkor többször érdeklődött a sérelmére elkövetett bűncselekmény miatt indult büntetőeljárás állásáról, és azzal kapcsolatban információkat kívánt közölni a hatóság tagjaival. Erre a nyomozó hatóság hivatalos helyiségében nem kapott lehetőséget, a hatóság tagjai az épület előtt hallgatták meg, illetve adtak részére felvilágosítást.

Megállapítom, hogy a Pápai Rendőrkapitányság érintett állománya azzal, hogy a panaszost nem a rendőrkapitányság épületében, nem annak hivatalos helyiségében, hanem az épület előtt hallgatta meg büntetőügyében tett észrevételeiről, illetve azokat nem foglalta írásba (nem készített jegyzőkönyvet, esetleg feljegyzést), visszásságot okozott a tisztességes eljáráshoz való joggal, valamint az egyenlő bánásmód és a fogyatékosággal élők védelme követelményével összefüggésben.

Intézkedésem

Tekintettel arra, hogy a Veszprém Megyei rendőrfőkapitány – már a megkeresésem alapján – utasította a Pápai Rendőrkapitányság vezetőjét, hogy a hatósághoz forduló állampolgárok a jövőben ne a rendőrség épülete előtt, hanem kizárólag annak erre szolgáló hivatalos helyiségében tehesék fel az ügyükkel kapcsolatos kérdéseiket és közölhessék észrevételeiket, külön intézkedést nem kezdeményeztem.

Budapest, 2014. március

Székely László sk.