

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-537/2014. számú ügyben**

Ügyintéző: dr. Zséger Barbara

Az eljárás megindulása

A panaszosok feljelentése alapján a Pest Megyei Rendőr-főkapitányság, majd a Nemzeti Adó- és Vámhivatal Közép-magyarországi Regionális Nyomozó Hivatala folytatott nyomozást. Az eljárást később megszüntették, azonban erről a panaszosokat nem tájékoztatták.

A panasz alapján felmerült a jogbiztonság követelménye és a jogorvoslathoz való jog sérelmének gyanúja. Erre figyelemmel – az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján – vizsgálatot folytattam. Annak során tájékoztatást kértem a Pest Megyei Rendőr-főkapitányságtól, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal Bűnügyi Főigazgatóságától és a Pest Megyei Főügyészségtől.

Érintett alapvető jogok

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

A jogorvoslathoz való jog: „*Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.*” (Alaptörvény XXVIII. cikk /7/ bekezdés)

Az alkalmazott jogszabályok

Az alkalmazott jogszabályokat a jelentés melléklete tartalmazza.

A megállapított tényállás

Panaszosok feljelentése alapján 2008. május 28-án a Pest Megyei Rendőr-főkapitányság Gazdaságvédelmi Osztálya (a továbbiakban: rendőrség) nyomozást rendelt el különösen nagy értékre elkövetett sikkasztás büntette miatt. Ezzel párhuzamosan egy másik – nem a panaszosoktól származó – feljelentés alapján, különösen nagy kárt okozó csalás büntette miatt is indult büntetőeljárás. Mindkét eljárás azonos céget érintett. A rendőrség – tekintettel az ügyek tárgyára és az érintett személyek azonosságára – a két ügyet egyesítette. A nyomozás során azonban a cselekmények büntetőjogi minősítése adócsalássá és csődbűncselekménnyé változott. Ezért a rendőrség az ügyet 2009. november 12-én kelt határozatával áttette a hatáskörrel rendelkező Vám-és Pénzügyőrség Közép-magyarországi Regionális Nyomozó Hivatalához (a továbbiakban: NAV). A rendőrségen az ügyben ezt követően nem folyt eljárás. Az áttételről szóló határozatban a panaszosok feljelentőként szerepeltek, a határozatot számukra kézbesítették.

A panaszosok az áttétellel szemben panasszal éltek, amelyet a Pest Megyei Főügyészség (a továbbiakban: főügyészség) elutasított. Az indokolás szerint „az áttételről hozott intézkedés nem jelenti a feljelentett cselekmények miatti nyomozás megszüntetését, mivel a nyomozó hatóságnak a beszerzett adatok alapján nem volt lehetősége végleges megállapítások megtételére. Az áttétel után az eljárást a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező nyomozó hatóság folytatja a feljelentő által megjelölt „vagyonkimentés, csődbe vitel” kapcsán”. A főügyészségi határozat ellen további jogorvoslatnak nem volt helye.

A büntetőeljárásban érintett cég tulajdonosai végrehajtási eljárást kezdeményeztek a panaszosokkal szemben. A Fővárosi Bíróság ezt az eljárást a büntetőeljárásra tekintettel felfüggesztette, és kötelezte a panaszosokat, hogy a büntetőeljárás jogerős befejezéséről majd tájékoztassák a bíróságot.

A panaszosok a nyomozás menetéről, befejezéséről nem kaptak információt, 2013 októberében pedig arról értesültek, hogy a bíróság megszüntette a végrehajtási eljárás felfüggesztését. Ekkor érdeklődtek a NAV-nál a nyomozás állásáról. Azt a tájékoztatást kapták, hogy a NAV a nyomozást már 2013. február 22-én, mivel bűncselekmény elkövetése nem volt megállapítható, megszüntette. A NAV álláspontja szerint a rendőrség csupán a büntetőügy egy részét tette át, az áttett nyomozással érintett cselekmények pedig alapvetően nem a panaszosokhoz kapcsolódtak. Ezért nem kézbesítették részükre a megszüntető határozatot.

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 nyomozást elrendelő, majd folytató rendőrség rendvédelmi szerv, a NAV pedig az ügyben nyomozó hatóságként járt el. Tevékenységük vizsgálatára tehát kiterjed a hatásköröm.

2. Az alapvető jogok és az ügy érdeme tekintetében

Az alapvető jogok biztosja 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 (a 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 panaszosok és egy másik sértetti csoport feljelentése alapján a rendőrség két nyomozást rendelt el. Mivel a feljelentett cselekmények és személyek egyeztek – a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: Be.) 72. § (2) bekezdése alapján – egyesítették az ügyeket. A nyomozás során azonban a cselekmények büntetőjogi minősítése megváltozott. Így a Be. 36. § (2) bekezdésében foglaltaknak megfelelően a rendőrség az ügyet áttette a NAV-hoz. A Be. 169. § (1) bekezdésének megfelelően a nyomozó hatóság az ügyek áttételéről határozatot hozott és azt a panaszosokkal, mint feljelentőkkel, közölte.

A NAV 2013. február 22-én bűncselekmény hiányában megszüntette a nyomozást. A Be. szerint a nyomozás megszüntetéséről határozattal kell döntenie, és a Be. 190. § (5) bekezdése szerint azt a feljelentővel közölni kell. A NAV a panaszosokkal nem közölte a nyomozást megszüntető határozatot, csupán jóval későbbi időpontban, a panaszosok kifejezetten erre irányuló kérelmére. *Álláspontom szerint a NAV azzal, hogy a panaszosoknak nem kézbesítette, csak kérelemre a nyomozást megszüntető határozatot, megsértette a Be. 190. §-ában foglalt azon rendelkezést, amely szerint a nyomozást megszüntető határozatot egyidejűleg közölni kell a gyanúsítottal, a védővel, a sértettel, a feljelentővel és azzal is, aki magánindítványt terjesztett elő.*

A NAV álláspontja szerint azért nem közölték a panaszosokkal a nyomozást megszüntető határozatot, mert a rendőrség az ügynek csupán egy részét tette át a nyomozás továbbfolytatására, mégpedig azt, amelyben a panaszosok nem voltak érintve. Ennek azonban ellentmond a rendőrség áttételről szóló határozata. Egyrészt a határozat nem tartalmaz semmiféle utalást arra, hogy az áttétel csak bizonyos ügyrésze vonatkozik. A rendőrségnek ugyan lett volna lehetősége arra, hogy az ügyeket utóbb a Be. szerint ismét elkülönítse és csak egy részét tegye át az eljárás folytatására hatáskörrel rendelkező nyomozó hatósághoz, de erre nem került sor. Másrészt az áttételről szóló határozat több helyen említi a panaszosokat, mint feljelentőket, akiknek – a Be. vonatkozó szabályai szerint – azt kézbesítették is.

Álláspontom szerint amennyiben a NAV valóban csak az ügy egy részében folytatta a nyomozást, a panaszosok által feljelentett cselekmény, vagy cselekményrész elbírálatlanul maradt, melyre vonatkozóan sem a rendőrség, sem a NAV nem hozott eljárást lezáró érdemi döntést. A nyomozó hatóságnak azonban vagy meg kell szüntetnie, vagy a vádemelésre alkalmas módon be kell fejeznie a nyomozást. A cselekmény időközbeni büntetőjogi minősítésének megváltozása nem járhat azzal, hogy valamely cselekményrész, vagy a történeti tényállás valamely eleme elbírálatlan marad. Mivel a rendőrség – az erről szóló határozat szerint – az egész ügyben tette át a nyomozást a NAV-hoz, álláspontom szerint a NAV-nak vagy döntenie kellett volna az ügyek elkülönítéséről és a hatáskörébe nem tartozónak minősített ügyrészt áttenni a rendőrséghez, vagy az átvett ügy egészében kellett volna lefolytatnia és lezárnia a nyomozást. Bármelyik is történt volna, a Be. szerint a NAV-ot mindkét esetben a feljelentők, így a panaszosok felé is értesítési kötelezettség terhelte volna.

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 Alkotmánybíróság álláspontja szerint a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy „a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki a tevékenységüket”. [56/1991. (XI. 8.) AB határozat]

Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. A *jogorvoslathoz való jog* gyakorlása feltételhez kötött, ezek együttes fennállása esetén azonban mindenkit megillet. A jog immanens tartalma az *érdemi bírósági, közigazgatási vagy más hatósági döntések tekintetében a másik szervhez vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége* (5/1992. (I. 30.) AB).

A vizsgált esetben a NAV azzal, hogy *a panaszosokkal nem közölte a nyomozást megszüntető határozatot, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, valamint a jogorvoslathoz való joggal összefüggésben visszásságot okozott*. Szintén a *jogorvoslathoz való jog sérelmét jelenti az, hogy a NAV eljárása miatt a panaszosok felfüggesztett, majd a vizsgált büntetőeljárás megszüntetésére tekintettel továbbfolytatott végrehajtási eljárásban nem tudtak végrehajtási kifogással élni*.

Intézkedésem

A jelentésemben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásság jövőbeni megelőzése érdekében – az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján – *felkérem a NAV büntügyi főigazgatóját*, hogy jelentésem ismertetésével hívja fel az alárendeltségében működő személyi állomány figyelmét a Be. előírásai érvényesülésének garanciális jelentőségére, illetve azok maradéktalan betartására.

Budapest, 2015. április

Székely László sk.

Melléklet az alkalmazott jogszabályokról

1. 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 biztosára 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.

2. A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény

36. § (1) Az általános nyomozó hatóság a rendőrség. (2) A Nemzeti Adó- és Vámhivatal végzi a nyomozást a következő bűncselekmények miatt:

e) számvitel rendjének megsértése (Btk. 403. §), csődbűncselekmény (Btk. 404. §), engedély nélküli nemzetközi kereskedelmi tevékenység (Btk. 406. §),

72. § (1) Ha a büntetőügyben több terhelt van, velük szemben rendszerint egyazon eljárást kell folytatni. Ez a rendelkezés a bűnpártolóra és az orgazdára is kiterjed.

(2) Egyesíteni lehet azokat az ügyeket, amelyek együttes elbírálása az eljárás tárgyára vagy az eljárásban részt vevő személyekre tekintettel, illetve egyéb okból célszerű.

(3) Az ügyek egyesítését mellőzni kell, illetőleg az ügyeket el kell különíteni, ha a terheltek nagy száma vagy egyéb ok a felelősségnek ugyanabban az eljárásban történő elbírálását jelentősen nehezítené.

(4) Az elkülönített ügy iratait a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bírósághoz, ügyészhez vagy nyomozó hatósághoz kell átteni.

169. § (1) Az ügyész, illetve a nyomozó hatóság a kizárásról (32. §, 39. §), a védőnek a kirendelés alóli felmentéséről és a kirendelt védő díjának megállapításáról [48. § (6) és (9) bekezdés], a védő kirendelésének visszavonásáról, ha annak oka megszűnt [49. § (2) bekezdés], az igazolási kérelem elbírálásáról (66. §), a mulasztással és a meg nem jelenéssel okozott költség viselésére kötelezésről (69. §), a másolat kiadásának megtagadásáról [70/B. § (8) bekezdés], az ügyek egyesítéséről, elkülönítéséről, áttételéről (72. §), a bűnügyi költség megállapításáról [74. § (2) bekezdés], a személyes költségmentességről, illetve az okozott költség viselésére kötelezésről [74. § (3)-(4) bekezdés], a tanú és a szakértő mentességre történt hivatkozásának el nem fogadásáról [94. §, 113. § (3) bekezdés], a szakértő kirendeléséről (100. §, 111. §), kizárásáról (103. §), felmentéséről (104. §), díjának megállapításáról [105. § (6) bekezdés], a tolmács kirendeléséről, kizárásáról, felmentéséről, díjának megállapításáról (114. §), a kényszerintézkedésekről (VIII. Fejezet) – kivéve a testi kényszer alkalmazását (163. §) –, a határozat kijavításáról [169. § (5) bekezdés], a feljelentés elutasításáról (174. §), az eljárás felfüggesztéséről (188. §), a felfüggesztett nyomozást követően az eljárás folytatásáról (188. §), a nyomozás megszüntetéséről (190. §, 192. §), a megszüntetett nyomozást követően az eljárás folytatásáról (191. §), az ügyész a szakértő bevonásáról (112. §), a nyomozás határidejének meghosszabbításáról (176. §), a nyomozás részbeni mellőzéséről (187. §) és a panasz elbírálásáról [195. § (4) bekezdés], a halaszthatatlan nyomozási cselekmény elleni jogorvoslat elbírálásáról [195. § (7) bekezdés] határozatot hoz. Az ügyész, illetve a nyomozó hatóság más intézkedéseit is határozatba foglalhatja.

190. § (1) Az ügyész a nyomozást határozattal megszünteti,

b) ha a nyomozás adatai alapján nem állapítható meg bűncselekmény elkövetése, és az eljárás folytatásáról sem várható eredmény,

(5) A nyomozást megszüntető határozatot egyidejűleg közölni kell a gyanúsítottal, a védővel, a sértettel, a feljelentővel és azzal is, aki magánindítványt terjesztett elő.