



TMRSZ-hez
ÉRKEZETT 2016 JÚN 27.

ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

Ügyszám: AJB-581/2016
Előadó: dr. Főrika László
Melléklet: 27 lap: a BM válaszlevele és annak mellékletei

Szima Judit
főtitkár

Tettekész Magyar Rendőrség Szakszervezete

Szekszárd
Pf.: 297.
7101

Tisztelt Főtitkár Asszony!

Alkotmánybírósági indítvány (utólagos normakontroll) iránti kezdeményezésükkel kapcsolatban – ahogyan erről már informáltam Önt – részletes megkereséssel fordultam a Belügyminisztériumhoz.

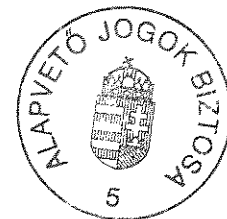
Tájékoztatom, hogy a belügyminiszter – levelémhez mellékelte – válaszát elfogadtam, így a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény (beadványukban alapjogsértőnek tartott) egyes rendelkezéseivel és az azokhoz kapcsolódó rendeleti és közjogi szervezetszabályozó eszközökben megjelenő rendelkezésekkel kapcsolatban *AB indítványt nem fogalmazok meg*. Tájékoztatom továbbá, hogy – az ügyet ugyan lezártnak tekintem, de – a BM/4527-17/2016 iktatószámú feljegyzés III.3., III.4. és V.2. pontjaiban megfogalmazott javaslatokkal kapcsolatban megtett és tervezett miniszteri intézkedésekről pótlólagos tájékoztatást kértem.

Megtisztelő bizalmukat megköszönve jelzem, hogy a jövőben is a rendelkezésükre állok minden olyan ügyben, amelynek vizsgálatára a feladat- és hatáskörömet szabályozó törvény feljogosít.

Budapest, 2016. június 22.

Üdvözlettel:


Székely László





BELÜGYMINISZTERIUM

DR. MAGYARINÉ DR. NAGY EDIT
szabályozási és koordinációs helyettes államtitkár

Tárgy: az AJB-581/2016. számú, a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának a szolgálatban magánál tartható tárgyak körére, az internetes felületen a hivatásos állományba tartozásra vonatkozó adat nyilvánosságra hozatalára, a munkaközi szünet időtartamára és a tűzszerezspótlék mértékére vonatkozó rendelkezések kifogásolása tárgyában érkezett megkeresés

Iktatószám: BM/4527-17/2016.

FELJEGYZÉS

Dr. Pintér Sándor miniszter úr részére

Az alapvető jogok biztosától a *rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény* (a továbbiakban: Hszt.) egyes rendelkezései, továbbá az azok alapján kiadott rendeleti vagy közjogi szervezetszabályozó eszközben megjelenő szabályozások tárgyában AJB-581/2016. számon érkezett megkeresésben foglaltakat – a Személyügyi Helyettes Államtitkárság és az érintett rendvédelmi feladatokat ellátó szervek szakmai álláspontjának kikérésével – megvizsgáltuk. A megkereséssel kapcsolatban az alábbiakról tájékoztatom.

I. Megkeresés II. rész, 1-3. kérdés – delegálási szabályok

A beadványozó a Hszt. 21. § (3) bekezdésében, valamint 30. §-ában (és az ahhoz kapcsolódó felhatalmazó rendelkezésben) szereplő előírással kapcsolatosan aggályosnak tartja, hogy az alapjog-korlátozás lehetőségét ugyan törvény biztosítja, viszont a tényleges, érdemi korlátozás alacsonyabb szintű jogforrásban (a Hszt. 21. § (3) bekezdése esetén közjogi szervezetszabályozó eszközben, a Hszt. 30. §-a esetén miniszteri rendeletben és közjogi szervezetszabályozó eszközben) szabályozott, így a szabályozás módja, formája nem felel meg az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglaltaknak, valamint B) cikk (1) bekezdésének.

Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése kimondja, hogy *az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg*, továbbá azt, hogy *alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható*. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése pedig azt rögzíti, hogy *Magyarország független, demokratikus jogállam*.

I/A. A Hszt. 21. § (3) bekezdése és az ahhoz kapcsolódó szabályozás
(internetes felületen magánszemélyként való megnyilvánuláskor, magánvélemény nyilvánításakor a hivatásos állományba tartozásra utaló adat nyilvánosságra hozatalának megtiltására irányuló lehetőség)

I/A.1. A Hszt. 21. § (3) bekezdésében foglaltak vonatkozásában felvetett kérdések kapcsán szükségesnek tartom jelezni, hogy – más alkotmányossági kérdések mellett – az alapvető jogok biztosa az AJB-3278/2015. számú ügyben érkezett megkeresése (BM/815/2016. számon iktattuk) már foglalkozott a Hszt. 21. § (3) bekezdésében szereplő rendelkezéssel, többek között a közjogi szervezetszabályozó eszközben történő szabályozás kérdésével is.

A BM/815-6/2016. számú feljegyzés I. pontja [1-5. oldal] részletes tájékoztatást tartalmaz *a korábbi megkeresésben feltett kérdések vonatkozásában*, az ott leírtakat jelen vizsgálat tárgyában is irányadónak tartom, ezért a korábbi feljegyzést mellékelem a jelen feljegyzéshez.

Kiemelendő ugyanakkor az – a mellékelt feljegyzésben is kifejtett – gondolat, mely szerint a Hszt. 21. § (3) bekezdése valójában nem korlátozza a hivatásos állomány tagját abban, hogy magánvéleményt fogalmazzon meg, így ténylegesen nem alapjogot, nem a véleménynyilvánítás szabadságát korlátozza a rendelkezés, hiszen az országos parancsnok, országos főigazgató nem a magánvélemény megfogalmazását tilthatja meg, hanem pusztán azt, hogy ennek során az érintett hivatkozzon arra, hogy ő valamely rendvédelmi feladatokat ellátó szerv hivatásos állományának tagja.

I/A.2. Az alapvető jogok biztosa kérdésként fogalmazta meg, hogy a Hszt. vitatott 21. § (3) bekezdése tartalmazza-e a – jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 4. §-a szerint a szabályozási cél megvalósulásával összefüggő – lényeges garanciákat?

A Jat. 4. §-a szerint *ha egy tárgykört törvény szabályoz, törvényben kell rendezni az alapvető jogintézményeket és a szabályozási cél megvalósulásával összefüggő lényeges garanciákat.* Álláspontom szerint a Hszt. vonatkozó szabályozása ezen követelményeknek megfelel, amennyiben a tiltás lehetőségét maga a törvény határozza meg és az már éppen egy további garanciaként került beépítésre a törvénybe, hogy a tiltásnak közjogi szervezetszabályozó eszköz formájában kell megjelennie – nem pedig egy egyedi utasítás vagy parancs formájában, amely esetében még az írásbeliség sem lett volna feltétlenül megkövetelve –, ezáltal biztosítja a törvény a korlátozás megismerhetőségét, kiszámíthatóságát. [Etekintetben tervezet még nem tartalmazta ezen garanciát, abban a változatban még a törvényi teljes tilalom szerepelt: „A hivatásos állomány tagja az internetes felületen, magánszemélyként történő megnyilvánulása, magánvélemény nyilvánítása során a hivatásos állományba tartozására vonatkozó adatot nem hozhat nyilvánosságra.” szövegezéssel, ezen változathoz képest módosult a végül az Országgyűlés által elfogadott normaszöveg.]

Amikor a Hszt. előkészítése során felmerült, hogy nem általános tiltás kerül bevezetésre, tisztázni kellett azt, hogy ha a törvény csak lehetőséget ad a tiltásra, akkor milyen formában kelljen a korlátozást elrendelni. Ezen kérdés megoldásaként született a jelenlegi rendelkezésnek megfelelő szabályozás, amely – garanciaként – nem egyedi munkáltatói intézkedésekre, hanem a hivatásos állomány valamennyi tagja által előre megismerhető, normatív szabályozásra bízta a korlátozást.

Etekintetben megemlítendő még a Hszt. 13. § (1) bekezdésében szereplő rendelkezés, amely meghatározza, hogy a szolgálati viszony az állam nevében eljáró rendvédelmi szerv és a hivatásos állomány tagja között létrejött különleges közzolgálati jogviszony, amelyben

mindkét felet a sajátos szolgálati körülményeknek megfelelő, a *szolgálati viszonyra vonatkozó szabályban* – amely fogalomba a Hszt. 2. § 30. pontja értelmében a Hszt.-ben meghatározott tárgykörökben kiadott közjogi szervezetszabályozó eszközben meghatározott rendelkezések is beleértendők – és más jogszabályban meghatározott kötelezettségek terhelik és jogosultságok illetik meg.

Megjegyzést érdemel az is, hogy az egyes alapvető jogok korlátozására irányadó szabályozás tükrében ez a szabályozási megoldás nem tekinthető teljes mértékben újszerűnek, amennyiben például az egyesülési jog vonatkozásában az állományilletékes parancsnok mérlegelési jogkörébe tartozik az azzal kapcsolatos döntés, hogy az érintett a hivatásával össze nem függő civil szervezettel létesíthet-e vagy fenntarthat-e tagsági jogviszonyt. Ezen példaként felhozott rendelkezés pedig már a *fégyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény* hatálybalépése óta, vagyis közel húsz éve része a hivatásos szolgálati jogviszonyra irányadó törvényi szabályozásnak.

I/A.3. Az alapvető jogok biztosja kérdésként fogalmazta meg, hogy a szabályok – a Jat. 5. § (1) bekezdése szerint – pontosan határozzák-e meg a felhatalmazás jogosultját, tárgyát és különösen a kereteit?

A kérdés a Hszt. 21. § (3) bekezdése vonatkozásában nem értelmezhető, tekintettel arra, hogy a Jat. 1. § (4) bekezdése maga zárja ki a Jat. 5. §-ának alkalmazását a közjogi szervezetszabályozó eszközök vonatkozásában. [Ezzel összhangban tartalmazza a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet 74. § (2) bekezdés a) pontja, hogy a felhatalmazásra utaló kifejezés nem alkalmazható olyan rendelkezésben, amely közjogi szervezetszabályozó eszköz megalkotását írja elő.]

A Jat. 5. § alkalmazhatóságának hiányától függetlenül álláspontom szerint a Hszt. 21. § (3) bekezdése törvényi szinten pontosan tartalmazza a közjogi szervezetszabályozó eszköz megalkotására jogosult személyét, és az abban szabályozandó tárgykör kereteit, a rendelkezés megfogalmazása egyúttal biztosítja az általános jellegű, mindenkire kiterjedő tiltás helyett – az országos parancsnok, országos főigazgató mérlegelési jogköre útján –, hogy a korlátozásra csak valóban indokolt esetben kerüljön sor.

I/A.4. Az alapvető jogok biztosja kérdésként fogalmazta meg, hogy az aggályosnak tartott Hszt.-szabály – az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés első mondatához kapcsolódóan, valamint a Jat. 5. § (3) bekezdése szerint – jogok és kötelezettségek alapvető (érdemi, lényegi) szabályainak megállapítására adnak-e felhatalmazást, vagy az új Hszt. ezeket maga határozza meg és alacsonyabb szintű jogszabályok csak e törvényben pontosan rögzített alapvető szabályok részletezését tartalmazzák-e?

Jelzem, hogy a Jat. 5. § (3) bekezdése az I/A.3. pontban kifejtettek alapján ugyancsak nem értelmezhető a közjogi szervezetszabályozó eszközben szabályozandó tárgykörök vonatkozásában.

Másrészről az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében megfogalmazott garanciák az alapvető jogokra vonatkozó szabályokkal szemben támasztott elvárások. Bár a vitatott rendelkezés valóban „Az alapvető jogok korlátozása” címet viselő IV. Fejezetben, „A véleménynyilvánítás szabadsága” alcímben került elhelyezésre, ezzel ellentétben azonban – ahogy arra már az I/A.1. pontban is utaltunk – a kérdéses rendelkezés valójában nem a véleménynyilvánítás szabadságának alapvető jogát korlátozó rendelkezés. Rendszertanilag talán nem megfelelő tehát a rendelkezés elhelyezése, de az valójában nem az alapvető jogokra vonatkozó szabályokat határoz meg, így a hivatkozott alaptörvényi rendelkezésben szereplő szükségességi, arányossági követelmény nem értelmezhető.

A Jat. 5. § alkalmazhatóságának hiányától, valamint attól függetlenül, hogy a rendelkezés ténylegesen nem alapvető jogot korlátoz, álláspontom szerint a Hszt. 21. § (3) bekezdése megfelel annak a garanciának, hogy csak az elérni kívánt célhoz szükséges és arányos mértékben korlátozza a hivatásos állomány tagjának jogait. Önmagában már az is ezt támasztja alá, hogy a rendelkezés nem a magánvélemény nyilvánítását – vagyis az érintett alapvető jogát – korlátozza, hanem annál lényegesen enyhébb korlátozással a magánvélemény nyilvánításakor egy bizonyos adat nyilvánosságra hozatalát. Továbbá elmondható, hogy az általános és mindenkire kiterjedő tiltás helyett csak a tilalmazás lehetősége került a törvényben rögzítésre, amely rendelkezés törvényi szinten minden lényeges szabályt tartalmaz.

I/B. A Hszt. 30. §-a és az ahhoz kapcsolódó szabályozás

(a szolgálatban a hivatásos állomány tagjánál magánál tartható tárgyak körére vonatkozó szabályozás)

I/B.1. Az alapvető jogok biztosa kérdésként fogalmazta meg, hogy a Hszt. vitatott 30. §-a és az ahhoz kapcsolódó felhatalmazás [Hszt. 341. § (1) bek. 5. pont] tartalmazza-e a Jat. 4. §-a szerint a szabályozási cél megvalósulásával összefüggő – lényeges garanciákat?

A Jat. 4. §-a szerint, *ha egy tárgykört törvény szabályoz, törvényben kell rendezni az alapvető jogintézményeket és a szabályozási cél megvalósulásával összefüggő lényeges garanciákat.* Álláspontom szerint ezen rendelkezéseknek a Hszt. vitatott szabályozása megfelel, a lényeges garanciákat a törvény tartalmazza, az alábbiak szerint.

a) A Hszt. 30. §-a rögzíti azokat a célokat, amely érdekében a korlátozás bevezetésére lehetőség van, és éppen a célhoz kötöttség az a lényeges garancia, amelyet a törvény egyértelműen meghatároz. Ezek a célok: munkabiztonsági okok, illetve a szolgálatellátás rendjének fenntartása és ellenőrizhetősége.

b) Egyértelműen meghatározza a törvény azt a személyi kört, amely a korlátozást elrendelheti.

c) Önmagában egy garanciának tekinthető a miniszteri rendeleti szabályozásra felhatalmazó rendelkezés rögzítése is. Nyilvánvaló, hogy nem indokolt törvényi szinten szabályozni az egyes rendvédelmi feladatokat ellátó szervek szolgálati ágai, vagy tevékenységi körei szerinti, részletekbe menő szabályokat. A felhatalmazás biztosítja ugyanakkor, hogy ezek a részletek miniszteri rendeletben kerüljenek rögzítésre, amely szabályozási szint már biztosítani képes azt, hogy az egyes rendvédelmi feladatokat ellátó szervek tevékenysége szerint konkretizálva, ahhoz igazodva kerüljön meghatározásra a részletes szabályozás, és amely szint egyúttal biztosítja a kellő rugalmasságot a változó körülmények esetén (ilyen változó körülménynek tekinthető az például, hogy a gyakorlati tapasztalatok alapján a Széchenyi Pihenő Kártya tartásának megengedhetősége bevezetésre került). A miniszter a rendeletben köteles a Hszt. 341. § (1) bekezdés 5. pontjában szereplő felhatalmazás szerint a korlátozás feltételeit is meghatározni, azaz az országos parancsnok (országos főigazgató), illetve állományilletékes parancsnok Hszt.-ben biztosított mérlegelési jogkörének határait pontosan rögzíteni. E mérlegelési jogkör biztosításával összefüggésben a fentiekben tett megállapítások érvényesek, vagyis ezzel összefüggésben sem a Jat., sem pedig az Alaptörvény alapján nem látom aggályosnak a szabályozást.

Hangsúlyozandónak tartom ugyanakkor azt is, hogy a törvény csak a korlátozás lehetőségét teremti meg, de nem teremt rá kötelezettséget. Ennek megfelelően vannak olyan rendvédelmi feladatokat ellátó szervek, ahol a törvényben megjelölt célok nem teszik vagy csak részben teszik indokolttá a korlátozást, ennek megfelelően – a szükségesség és arányosság alkotmányos követelményét szem előtt tartva – nem, vagy csak részben került sor annak bevezetésére.

I/B.2. Az alapvető jogok biztosa kérdésként fogalmazta meg, hogy a szabályok – a Jat. 5. § (1) bekezdése szerint – pontosan határozzák-e meg a felhatalmazás jogosultját, tárgyát és különösen a kereteit?

Álláspontom szerint a Hszt. hivatkozott rendelkezései ezeket pontosan meghatározzák. A Hszt. 341. § (1) bekezdés 5. pontja szerinti felhatalmazás jogosultja a rendvédelmi feladatokat ellátó szervet irányító miniszter. Tárgya a felhatalmazó rendelkezésben egyértelműen szerepel, eszerint a miniszteri rendeletben az alábbiak szabályozhatóak:

- a hivatásos állomány tagja mely vagyontárgyak, magáncélú telekommunikációs eszközök esetében, valamint a készpénz, készpénzt helyettesítő eszköz vonatkozásában mely értékhatárt meghaladóan korlátozható abban, hogy azokat a szolgáltatásban magánál tartsa,
- a korlátozás feltételei,
- a magáncélú telekommunikációs eszközök szolgálatellátás során történő használatának korlátozására vonatkozó szabályok.

A felhatalmazás kereteit pedig az előző pontban kifejtettek szerint a Hszt. 30. §-a részletesen tartalmazza.

A felhatalmazás alapján kiadott, a belügyminiszter irányítása alatt álló rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományú tagjai által birtokban tartható vagyontárgyak, magáncélú telekommunikációs eszközök, készpénz, készpénzt helyettesítő eszközök korlátozásának szabályairól szóló 21/2015. (VI. 15.) BM rendeletben (a továbbiakban: 21/2015. (VI. 15.) BM rendelet) szereplő tárgykörök – álláspontom szerint nem igényelnek törvényi szintű szabályozást.

I/B.3. Az alapvető jogok biztosa kérdésként fogalmazta meg, hogy az aggályosnak tartott Hszt.-szabályok – az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés első mondatához kapcsolódóan, valamint a Jat. 5. § (3) bekezdése szerint – jogok és kötelezettségek alapvető (érdemi, lényegi) szabályainak megállapítására adnak-e felhatalmazást, vagy az új Hszt. ezeket maga határozza meg és alacsonyabb szintű jogszabályok csak e törvényben pontosan rögzített alapvető szabályok részletezését tartalmazzák-e?

A Hszt. 30. §-a vonatkozásában szükségesnek tartom felhívni a figyelmet arra, hogy korábbi vizsgálatában (az AJB-7948/2013. számú ügyben készült jelentésben) maga az alapvető jogok biztosa is elismerte, hogy a tulajdonhoz való jogot és a kapcsolattartás jogát nem sérti a szabályozás. Korábban az alapvető jogok biztosa mindössze a magánszférához való jognak a törvénynél alacsonyabb szintű jogszabályban való korlátozását kifogásolta.

Álláspontom szerint a törvény tartalmazza a jogok és kötelezettségek alapvető szabályait, a felhatalmazás alapján kiadott jogszabály csak ennek részletezését tartalmazza.

Az alapvető jogok biztosának ezen korábbi megállapítására is figyelemmel került be a Hszt.-be a beadványozó által vitatott szabályozás. A feltett kérdés vonatkozásában elmondható, hogy a korlátozás lehetőségét törvény rögzíti, amelyre a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek működését megalapozó rend, fegyelem, valamint a szolgálat szakszerű és zavartalan ellátásához fűződő alkotmányos érték védelme érdekében kerülhet sor. Véleményem szerint az előző pontokban is kifejtettek alapján törvényi szinten került rögzítésre minden lényeges rendelkezés, a miniszteri rendelet tartalmát is befolyásoló valamennyi lényeges garanciát a törvény tartalmazza.

Elmondható továbbá, hogy az érintett alapjogok lényeges tartalmát a Hszt. 30. §-ának előírásai nem sértik, azok csak a feltétlenül szükséges mértékben korlátozzák a hivatásos állomány jogát. A főbb szabályok törvényben kerültek rögzítésre és minden esetben meghatározható az az alkotmányos érték, amelynek védelme érdekében a korlátozás

bevezetésre került, így – véleményem szerint – a hivatkozott rendelkezések nem sértik sem az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdését, sem pedig a Jat. 5. § (3) bekezdését.

II. Megkeresés III. rész, 4. kérdés – mobiltelefon tartására vonatkozó szabályozás

Az alapvető jogok biztosa a mobiltelefon szolgálatban történő, tulajdonosnál tartásának korlátozhatóságára vonatkozó tárgykörben tájékoztatott, hogy a beadványozó álláspontja szerint a korlátozás nem magyarázható más alapvető jog érvényesülésével, illetve alkotmányos érték védelme sem kerül fókuszba a szabályozás kapcsán, továbbá a telefontartás tilalma az emberi méltóságot is sértő eseteket is eredményezhet.

A beadványozó álláspontjának ismertetését követően maga az alapvető jogok biztosa hangsúlyozta, hogy korábbi, AJB-7948/2013. számú jelentésében már foglalkozott a tárgykörrel és egyebek mellett megállapította, hogy a tulajdonhoz való jog lényegi tartalmát a hivatkozott jogszabályok nem sértik, ahogy a kapcsolattartás jogát sem, ugyanakkor a magánszférához való jog – mint alapjog – alkotmányosan nem korlátozható miniszteri rendeletben. Megkeresésében kifogásolja az alapvető jogok biztosa, hogy 2015 februárjában megküldött jelentésében Miniszter úrnak címzett javaslatokkal élt, melyre nyilvántartása szerint nem kapott választ.

II.1. Az alapvető jogok biztosa a fentiekre tekintettel kérte, hogy jelentésére Miniszter úr – az időközbeni jogszabályváltozások indokainak megjelenítése mellett – érdemben válaszolni szíveskedjék.

Az alapvető jogok biztosa által hiányolt válasszal kapcsolatban tájékoztatom, hogy az alapvető jogok biztosa 2015 februárjában megküldött AJB-7948/2013. számú jelentésre vonatkozóan **Miniszter úr válaszelevele 2015. március 12-én postázásra került** [a válaszelevelet BM/4768/4/2015. számon, az annak mellékletét képező feljegyzést BM/4768/3/2015. számon iktattuk]. Az alapvető jogok biztosa 2015. március 25-i keltezésű, AJB-1499/2015. ügyszámú levelében megköszönte a jelentésére adott tájékoztatást és üdvözölte, hogy a jelentésében foglalt ajánlással Miniszter úr egyetért. Egyéb megkeresés e tárgykörben nem érkezett.

Tekintettel arra, hogy az alapvető jogok biztosa hivatkozott a korábbi megállapításaira, a beadványozó ismertetett alkotmányos aggályainak cáfolása nem szükséges. A Hszt. megalkotásakor többek között az alapvető jogok biztosa által megfogalmazott javaslatokra tekintettel került törvénybe emelésre és pontosításra a vonatkozó szabályozás. A megkeresés 4. kérdésével kapcsolatban a korábbi iratokban [BM/4768/3/2015., BM/2328/5/2014.] foglalt álláspontomat a továbbiakban is fenntartom. Mindemellett jelzem, hogy az emberi méltóság sérelmére vonatkozó aggályokkal sem értek egyet, hiszen ha olyan váratlan körülmény következik be, ami miatt feltétlenül szükséges a hivatásos állomány tagjával történő kapcsolatfelvétel, a rendvédelmi szerven keresztül a kapcsolatot fel tudják venni az érintettel, továbbá a miniszteri rendelet kifejezetten rendelkezik arról, hogy ha egyedi méltánylást érdemlő körülmények miatt a hivatásos állomány tagjának elérhetőségét indokolt biztosítani, akkor erre engedély adható.

III. Megkeresés III. rész, 5-7. kérdés – készpénz és készpénzt helyettesítő eszköz tartására vonatkozó szabályozás

Az alapvető jogok biztosa a készpénz és készpénzt helyettesítő eszköz szolgálatban történő magánál tartásának tilalma vonatkozásában tájékoztatott, hogy a beadványozó álláspontja szerint a tízezer forintot meghaladó készpénz vagy készpénzt helyettesítő eszköz magánál tartásának tilalma sem magyarázható a törvényben megfogalmazott munkabiztonsági okokkal vagy a szolgálatellátás rendjének fenntartásával és ellenőrizhetőségével, továbbá kétségesnek

tartja, hogy ezen általános célok csak tulajdonjogi korlátozással érhetőek-e el, illetve a korlátozás arányban áll-e a céllal. Jelezte továbbá a beadványozó, hogy a rendőri korrupciós cselekmények megelőzésével és visszaszorításával kapcsolatos feladatokról szóló 20/2013. (V. 17.) ORFK utasítás (a továbbiakban: 20/2013. ORFK utasítás) jogellenesen leszűkíti a Hszt. rendelkezéseit, amennyiben a tilalmazott tárgyak közül a 20/2013. ORFK utasítás nem szerepelteti kivételként a bankkártyát, a Hszt. rendelkezésétől eltérően.

A beadványozó aggályainak ismertetésén túl az alapvető jogok biztosa felvetette, hogy a rendeleti szabályozás a törvénynél tágabb körben szabályozza a Hszt. kivételszabályát, amennyiben a bankkártya mellett a Széchenyi Pihenő Kártya tartását is kivételként szabályozza. Jelezte továbbá a biztos, hogy a készpénzt helyettesítő eszköz fogalmának nincs a teljes magyar jogrendszerben érvényes fogalma, a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 2013. évi CCXXXVII. törvény (Hpt.) 6. § (1) bekezdés 55. pontja csak a Hpt.-ben és annak végrehajtására kiadott jogszabályok vonatkozásában értelmezi a fogalmat.

III.1. Az alapvető jogok biztosa kérte kifejtetni a készpénzre és a készpénzt helyettesítő eszközökre vonatkozó korlátozó szabályok indoklásával, célra alkalmasságával, illetve a korlátozás arányosságával kapcsolatos álláspontot.

A korlátozás indoka kifejezetten a szolgáltatellátás törvényességének, jogszerűségének biztosítása, elsősorban a korrupció megelőzéséhez és visszaszorításához fűződő érdek. A rendvédelmi szervekkel szemben elvárt alapvető követelmény a törvényes, befolyástól mentes szolgáltatellátás. Az, hogy a rendvédelmi szervek ezen követelményeknek megfelelően működjenek, olyan közérdek, amelynek biztosítása megalapozottá tesz bizonyos mértékű alapjog-korlátozást. Emellett biztonsági okok is szolgálják a korlátozást (ez leginkább a büntetés-végrehajtás fogvatartottakkal közvetlenül kapcsolatba kerülő állománya esetében jelentkezik).

A korlátozás célra alkalmasságával kapcsolatosan elmondható, hogy a szabályozás hozzájárul ahhoz, hogy a korrupciós cselekmények felfedésre kerüljenek – hiszen ha valakinél például a közterületi szolgálatteljesítés során nagyobb összegű készpénzt találnak, annál alappal vethető fel, hogy nem valamely korrupciós cselekmény ellentételezéséért kapta-e azt –, másrészt a szabályozás prevenció hatással is rendelkezik, a korrupció megelőzésére irányuló küzdelemnek ez is egy hatékony eszköze. A vizsgált szabályozás nem csupán alkalmas a jelzett közérdek megvalósítására, de egyúttal szükséges is, ezen szabályok nélkül meglehetősen megnehezülne a korrupciós cselekményekkel szembeni fellépés.

A korlátozás álláspontom szerint továbbá arányos is. A szabályozás ugyanis minden esetben lehetővé teszi, hogy a hivatásos állomány tagja magánál tartson akkora pénzügyi összeget és olyan összegű készpénzt helyettesítő eszközt (a miniszteri rendeletben megállapított értékhatár szerint ez tízezer forintig terjedhet), illetve a fizetésre alkalmas bankkártyát (továbbá a miniszteri rendeleti szabályozás alapján Széchenyi Pihenő Kártyát), amely a szolgáltatellátás során jelentkező fizetési igények kielégítéséhez elegendőek. Az étkezéshez, folyadék vásárlásához szükséges kiadásokat, esetlegesen jelentkező egyéb kiadásokat még a készpénzre megállapított értékhatáron belül is teljes mértékben rendezni lehet (a bankkártya esetén pedig összegszerű korlátozás nem is érvényesül). A szolgáltatellátás vonatkozásában nem tartok elképzelhetőnek olyan élethelyzetet, amely indokolná, hogy a miniszteri rendeletben nevesített szolgálati feladatokat ellátó személy a tízezer forintos összeghatárt meghaladó készpénzt vagy készpénzt helyettesítő eszközt tartson magánál, ezekben a szolgálati formákban minden más tevékenység, amely ennél magasabb összegű készpénz birtoklását igényelné, a szolgálatteljesítéssel és a szolgálati érdekekkel összeegyeztethetetlen.

A korlátozás arányosságát az alábbiak is alátámasztják:

- a) A szabályozás nem teljes tilalmat vezet be, hanem megengedi egy bizonyos összegű készpénz, készpénzt helyettesítő eszköz tartását, ebből a szolgáltatellátás során az élelem, folyadék vásárlása biztosítható.
- b) A szabályozás kivételként szerepelteti a bankkártyát és annak tartását korlátozás nélkül megengedi. A szabályozás megalkotásakor a jogalkotó felmérte ugyanis azt, hogy a bankkártya névre szól, amellyel a hivatásos állomány tagja készpénz-forgalom nélkül tud fizetni, és amelyről nyilvánvalóan és egyértelműen megállapítható, hogy nem kerülhetett hozzá korrupciós cselekmény következtében. Mindezek miatt a korlátozást ezen körre nem indokolt kiterjeszteni.
- c) A szabályozás nem általánosan, mindenkire és minden esetre kiterjedően fogalmazza meg a tilalmat, hanem miniszteri rendeletre utalja annak részletekbe menő megállapítását, hogy mely szolgáltatellátások esetén indokolt a kérdéses korlátozás (más tevékenységet indokolt a korlátozásba bevonni a büntetés-végrehajtási szervezet esetében, ahol pl. elsősorban a fogvatartottakkal való kapcsolat rejt korrupciós és esetlegesen biztonsági veszélyeket, mint a rendőri állomány vonatkozásában, ahol pl. jellemzően az állampolgárokkal szembeni közterületi intézkedések vagy a határellenőrzés során jelentkezik a kockázat).

A fentiekén túl a felhozott aggályokkal kapcsolatosan általánosan kiemelendők tartom, hogy számos foglalkozás esetében érvényesülnek hasonló korlátozások, példaként az egyes pénz kezelésével kapcsolatos tevékenységek során – mint az áruházak pénztárosai esetében is – általánosan elfogadott az, hogy a munkavállaló a munkavégzése során nem tarthat magánál készpénzt. A Hszt. beadványozó által vitatott rendelkezése csak ezen, a mindennapi életben megjelenő szabálynak a hivatásos szolgálati jogviszonyra konkretizált rendelkezése.

III.2. *Az alapvető jogok biztosa kérte kifejtetni a kivételszabályok koherenciájára vonatkozó álláspontot.*

A Hszt. valóban csak a bankkártyát fogalmazza meg a korlátozás alóli törvényi kivételként. A kérdéses rendelkezés megfogalmazásából – [...] megtilthatja, hogy a hivatásos állomány tagja a szolgálatban a miniszteri rendeletben [...] meghatározott összeget meghaladó készpénzt vagy – a bankkártya kivételével – készpénzt helyettesítő eszközt magánál tartson, [...] – álláspontom szerint ugyanakkor nem következik, hogy a bankkártyán kívüli minden más készpénzt helyettesítő eszköz vonatkozásában szükséges a tiltást bevezetni. A megfogalmazásban az is benne rejlik, hogy részben a jogalkotó miniszter, részben a tiltásra jogosult dönthet úgy, hogy bizonyos készpénzt helyettesítő eszközök vonatkozásában nem vezet be a tilalmat vagy korlátozást, illetve annak lehetőségét. A koherenciával kapcsolatban feltett kérdés vonatkozásában álláspontom szerint a Hszt. felhatalmazó rendelkezésébe az is beletartozik, hogy a jogalkotó nem minden tekintetben korlátoz, ezért szerintünk a szabályozás továbbra is koherens.

A Széchenyi Pihenő Kártya kivételként történő megjelenítése azon megfontolás eredményeként szerepel a miniszteri rendeletben, hogy a Széchenyi Pihenő Kártya esetében is elmondhatóak mindazok az érvek, amelyek a bankkártya esetében a kivételként történő megfogalmazást alátámasztották (amelyet a III.1. pontban már bemutattam), így – éppen az arányosság és szükségesség követelményének eleget téve – a jogalkotó úgy döntött, hogy nem indokolt a tilalmat kiterjeszteni ezen eszközre és ezért a hivatásos állomány számára kedvező módosítást eszközölt a rendeleti szabályozásban. [Ezzel szemben például a papír alapú Erzsébet-utalvány nem névre szóló, és az egyes címletek épp úgy átadhatóak, mintha készpénz lenne, vagyis a korlátozás hatályát éppúgy indokolt fenntartani rá, mint a készpénz esetében.]

A Széchenyi Pihenő Kártyára vonatkozó kivétel törvényben történő szerepeltetése sem lenne indokolt, mert egy újabb változás – amely például a cafetéria rendszert érintő, a sajtóban már

megjelent hírek alapján akár a közeljövőben is bekövetkezhet – a Hszt. módosítását tenné szükségessé, ahogyan az is, ha a jövőben megjelenik egy olyan új eszköz, amelyre a már kifejlesztett megfontolások alapján szintén nem indokolt a korlátozás.

III.3. A 20/2013. ORFK utasítás sérelmezett szabálya vonatkozásában a beadványozó által vitatott 30/A. pont az alábbiak szerint rendelkezik:

30/A. A közterületen, a közúti, vasúti, légi, vízi határátkelőhelyen, a fogdában, az őrzött szálláson, az őrzött létesítményben, illetve az előállító egységben ellátott határrendészeti, közlekedésrendészeti, közrendvédelmi, illetve objektumvédelmi szolgálat hivatásos állományú tagja a szolgálatban a tízezer forintot vagy ennek megfelelő összegű külföldi fizetőeszközt meghaladó készpénzt és készpénz-helyettesítő fizetési eszközt nem tarthat magánál.

Az Országos Rendőr-főkapitányság (ORFK) álláspontja szerint a kérdéses rendelkezésben kizárólag azok a tárgyak nevesíthetők – vagyis azoknak a birtokban tartása tiltható meg – amelyek vonatkozásában a Hszt. és a 21/2015. (VI. 15.) BM rendelet rendelkezései szerint az országos parancsnoknak döntési jogköre van. Álláspontjuk szerint a bankkártyának és a Széchenyi Pihenő Kártyának a 20/2013. ORFK utasításban kivételként való nevesítése a Hszt. és a 21/2015. (VI. 15.) BM rendelet szövegének ismétlése volna, amelyet a Jat. 3. §-a tilalmaz.

Osztom az ORFK álláspontját atekintetben, miszerint az országos rendőrfőkapitánynak döntési jogköre csak ott van, ahol a Hszt. és a 21/2015. (VI. 15.) BM rendelet nem zárja ki a korlátozás lehetőségét, vagyis az országos rendőrfőkapitánynak nincs jogköre a bankkártya (és a Széchenyi Pihenő Kártya) tartásának tilalmazására.

Nem értek egyet ugyanakkor az ORFK okfejtésével atekintetben, hogy a 20/2013. ORFK utasítás vitatott rendelkezése megfelelő. A 20/2013. ORFK utasítás valamennyi készpénzt helyettesítő fizetési eszközre kiterjedően fogalmazza meg a tilalmat, semmilyen formában nem utal sem a Hszt.-ben, sem a BM rendeletben rögzített kivételre, így jelen formájában a vitatott rendelkezés jogszabályba ütközik. Nem értek egyet az ORFK álláspontjával atekintetben sem, miszerint ha a rendelkezés a kivételek megjelenítésével kerülne megfogalmazásra, [például akként, hogy „bankkártya és Széchenyi Pihenő Kártya kivételével készpénz-helyettesítő fizetési eszközt nem tarthat magánál”], az a jogszabály megismétlésének tilalmába ütközne. Indokolt az ORFK felhívására intézkedni az utasítás módosítása érdekében.

III.4. *Az alapvető jogok biztosja kérte kifejtetni a készpénzt helyettesítő eszköz fogalmával összefüggő álláspontot.*

Alapvetően nem értek egyet az alapvető jogok biztosának azzal a felvetésével, hogy a Hpt.-ben megjelenő fogalom ne lehetne irányadó valamely más jogszabályban (így akár a Hszt.-ben) szereplő szabályozás vonatkozásában. A Hpt.-ben meghatározott készpénz-helyettesítő fizetési eszköz fogalma álláspontunk szerint ún. lefoglalt fogalom, vagyis nem lehetne más tartalommal szabályozni a Hszt.-ben, mint ahogy azt a Hpt. tartalmazza.

Ezzel kapcsolatosan idézem a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet 67. § (2) bekezdését, mely szerint értelmező rendelkezést a jogszabály tervezetében akkor kell alkalmazni, ha a fogalom jelentése az adott jogszabály alkalmazásában eltér a köznyelvi jelentésétől, a más jogszabályban meghatározott jelentésétől, és a fogalom jelentése a jogszabály tervezetének egyéb rendelkezései alapján nem egyértelmű.

Ennek megfelelően álláspontunk szerint a készpénz-helyettesítő fizetési eszköz vonatkozásában a Hpt.-fogalom – eltérő rendelkezés hiányában – más jogszabályok vonatkozásában is irányadó.

Ugyanakkor a Hszt. kérdéses rendelkezése nem pontosan a Hpt.-ben meghatározott „készpénz-helyettesítő fizetési eszköz” kifejezést, hanem – pontatlanul – a „készpénzt helyettesítő eszköz” fogalmat szerepelteti, ezért a normavilágosság követelményének megfelelően indokolt lehet a Hszt. pontosítása tekintetben, hogy a Hpt.-ben szereplő kifejezés kerüljön szerepeltetésre. Ennek bekövetkeztéig a köznapi értelmezés alapján szükséges eljárni.

IV. Megkeresés III. rész, 8. kérdés – internetes felületen magánszemélyként való megnyilvánulással, magánvélemény nyilvánítással kapcsolatos szabályozás

A beadványozó sérelmezte, hogy a hivatásos állomány tagja internetes felületen magánszemélyként való megnyilvánulásakor, magánvélemény nyilvánításakor szükségtelenül, célja szerint más módon is elérhetően és aránytalanul van korlátozva. Álláspontja szerint a Hszt. 21. § (3) bekezdése alapján kiadott, a hivatásos állomány tagjának az internetes felületen a hivatásos állományba tartozására vonatkozó adatok nyilvánosságra hozatalának szabályozásáról szóló 11/2015. (VII. 10.) ORFK utasítás (a továbbiakban: 11/2015. ORFK utasítás) 2. pontja a korlátozásokat túlzottan általános okokkal magyarázza.

A 11/2015. ORFK utasítás kifogásolt 2. pontja szerint az utasítás célja, hogy

- a) az internetes felületen a rendőrségi állományba tartozás tényének nyilvánosságra hozatala miatt a Rendőrség hivatásos állományának tagja vagy annak közeli hozzátartozója ne legyen kitéve a hivatali kötelezettséggel összefüggésben illetéktelen befolyásolásnak, a rendőri foglalkoztatásra visszavezethető esetleges fenyegetésnek,
- b) a Rendőrség működésébe vetett közbizalom csorbitására alkalmas, így különösen a rendvédelmi hivatás etikai alapelveivel össze nem egyeztethető véleménynyilvánításokat megelőzze.

A 11/2015. ORFK utasítás 3. pontja szerint [az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv vonatkozásában] a hivatásos állomány tagja az internetes felületen magánszemélyként történő megnyilvánulásakor vagy magánvéleménye kinyilvánításakor a Rendőrség állományába tartozásának tényét, a beosztását, a rendfokozatát, valamint a Rendőrség állományába tartozásra utaló képet, kép- és hangfelvételt nem hozhatja nyilvánosságra.

IV.1. A beadványozó ismertetett aggályai vonatkozásában ismételten hangsúlyozom, hogy a szabályozás nem korlátozza a hivatásos állomány tagját abban, hogy internetes megnyilvánulásakor magánvéleményt fogalmazzon meg, a magánvélemény tartalma vonatkozásában a törvényi rendelkezés nem tartalmaz megkötéseket. A rendelkezés célja annyi, hogy a megfogalmazott magánvélemény teljes mértékben az is maradjon, ezért szükséges, hogy a magánvéleményhez a hivatásos állományba való tartozásra utaló adat – és ezáltal maga a rendvédelmi feladatokat ellátó szerv – ne legyen hozzáköthető.

IV.2. Az alapvető jogok biztosja kifejteti kérte az elvi és a joggyakorlat tapasztalataira alapozott álláspontot a korlátozás szükségessége, arányossága és alkalmassága kérdésköréről.

A törvényi szabályozásban megjelenő korlátozás vonatkozásában a BM/815-6/2016. számú feljegyzés 2.1.-2.4. pontjában részletesen kifejtettük azt, hogy milyen indokok vezettek a törvényi szintű, a Hszt. 21. § (3) bekezdésében szereplő rendelkezés megalkotásához, az ott leírtakat jelen vizsgálat tárgyában is irányadónak tartom.

IV.3. A 11/2015. ORFK utasítás rendelkezései álláspontom szerint megfelelőek, a Hszt. rendelkezéseinek keretei között tartalmazzák a korlátozás elrendelését.

V. Megkeresés IV. rész, 9-10. kérdés - munkaközi szünetre vonatkozó szabályozás

A beadványozó aggályosnak véli a Hszt. 136. § (2) bekezdésében a hivatásos állomány tagját megillető munkaközi szünet időtartamára vonatkozó szabályozást:

- diszkriminatívnak tartja a szabályozást a munkavállalókra és a kormánytisztviselőkre vonatkozó szabályokhoz képest, melyek álláspontja szerint kedvezőbb időtartamú munkaközi szünetet állapítanak meg a munkavállalók, kormánytisztviselők számára,
- kifogásolja, hogy differenciálatlan a szabályozás, mert a 6 órát meghaladó, de a 24 órát el nem érő szolgálat esetében egységesen csak 30 perc munkaközi szünet kiadására van lehetőség és a 60 perc munkaközi szünet csak a 24 órát elérő időtartamú szolgálat esetében adható ki,
- álláspontja szerint az új szabályozás érvényesítése egészségkárosító hatással is járhat, így sérti a testi-lelki egészséghez való alapjogot is.

Az alapvető jogok biztosa a beadványozó aggályainak ismertetésén túl megjegyzi, hogy a Hszt. nem határozza meg egyértelműen, hogy mit kell a huszonnégy órás szolgálat fogalma alatt érteni. Felveti, hogy ha azon a 24 órán át tartó készenléti típusú munkavégzést kell érteni, akkor hogyan lehet elkülöníteni a várakozást, mint szolgálatra készenlétet (azaz munkát) és a munkaközi szünetet.

V.1. Az egyes jogállások szerinti diszkriminatív szabályozásra vonatkozó aggállal kapcsolatosan szükségesnek tartom kiemelni, hogy az egyes foglalkoztatási jogviszonyokra vonatkozóan éppen azért kerültek különböző jogállási törvények megalkotásra, mert az egyes jogviszonyok jellegétől függően eltérő szabályrendszerek érvényesítése lehet szükséges. Eppen ezért álláspontom szerint a munkaközi szünet munkavállalóktól, valamint kormánytisztviselőktől eltérő szabályozása önmagában nem kifogásolható.

A beadványozó által felvetett aggályok önkényesek, azok csak egy-egy aspektusát emelik ki a munkaközi szünetre vonatkozó szabályoknak, amelynek azonban más elemei éppen a hivatásos állomány tagjára nézve kedvezőbbek.

A munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény szabályozását [103. §, 86. § (3) bek.] a Hszt.-vel összevetve az alábbiak mondhatók el:

a) A 6 órát meghaladó, de 9 órát el nem érő munkaidő esetében csak 20 perc munkaközi szünet jár a munkavállalóknak, nem 30 perc, ahogy azt a Hszt. a hivatásos állomány vonatkozásában tartalmazza, ebben a tekintetben tehát a munkavállalókra vonatkozó szabályozás kedvezőtlenebb.

b) A munkavállalók részére a 9 órát meghaladó munkaidő esetén összesen 45 perc munkaközi szünetet kell kötelezően kiadni (csak a felek ezirányú megállapodása vagy kollektív szerződés alapján lehet ennél magasabb, legfeljebb 60 perc munkaközi szünetet biztosítani). Tehát megállapodás vagy kollektív szerződés hiányában a munkavállalók esetében 45 perc munkaközi szünet jár akkor is, ha 9 órát dolgozik az érintett és akkor is, ha 24 órát (a munkavállalók esetében a készenléti jellegű munkakörben és a munkáltató vagy a tulajdonos hozzátartozója esetén lehet a napi munkaidő 24 óra). Ez a szabályozás tehát a munkavállalókra nézve kedvezőbb, ha pl. a 12 órás munkaidőre vonatkozó szabályozást hasonlítjuk össze, de a hivatásos állomány tagjára nézve kedvezőbb, ha a 24 órás munkaidőre vonatkozik. Jellem továbbá, hogy a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény sem vezet be több fokozatot a munkaközi szünet időtartamában, csak kettőt, azzal, hogy a második fokozatot már a 9 órát elérő munkaidő esetében is alkalmazni kell.

c) A munkavállalók esetében a törvény egyértelműen rögzíti, hogy a munkaközi szünet (a készenléti jellegű munkakört kivéve) nem munkaidő és a munkaközi szünetet a munkaidő megszakításával kell kiadni, míg a hivatásos állomány részére a Hszt. 136. § (2) bekezdése szerint a munkaközi szünetet a napi szolgálatteljesítési időn belül kell kiadni. Ez lényeges körülmény önmagában is, hiszen ezáltal a hivatásos állomány tényleges szolgálatteljesítési ideje a munkaközi szünet időtartamával csökken, míg a munkavállalók munkaidejét a munkaközi szüneti időtartama nem csökkenti, továbbá ezáltal a munkaközi szüneti időtartamára a munkavállalók esetében nem jár díjazás, míg a hivatásos állomány esetében igen.

A kormánytisztviselők részére biztosított munkaközi szünetre vonatkozó szabályozás (a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény 94. § (1) bekezdés) szerint ha a napi munkaidő a 6 órát meghaladja, a kormánytisztviselő részére a munkaidőn belül – a munkavégzés megszakításával – napi 30 perc, valamint minden további 3 óra munkavégzés után a kormánytisztviselő részére legalább 20 perc munkaközi szünetet kell egybefüggően biztosítani. Ugyanakkor azt is szükséges kiemelni, hogy a kormánytisztviselő beosztás szerinti munkaideje 12 óránál nem lehet több, ezért is nehéz rendszerében összehasonlítani a hivatásos állomány tagjának munkaközi szünetére vonatkozó rendelkezésekkel.

Álláspontom szerint a jogállásonként eltérő szabályozás nem eredményez diszkriminatív szabályozást, részben azért, mert a munkaközi szünetre vonatkozó szabályozásokat rendszerben kell szemlélni, és az egyes rész-szabályok vonatkozásában a hivatásos állomány tagjára vonatkozó szabályok kedvezőbbek, mint a más jogállásra vonatkozóak, míg más rész-szabályok esetében lehet, hogy a hivatásos állomány adott tagjára nézve, adott esetben valóban kedvezőtlenebb időtartamot eredményez. Tekintettel arra, hogy a Hszt., valamint a munka törvénykönyvének hatálya más-más személyi körre, jogviszonyra vonatkozik, a jogalkotó nem ugyanazon rendezőelvek mentén rögzítette a munkaközi szünetre vonatkozó szabályokat, így a két személyi kör nincs összehasonlítható helyzetben, ezért a Hszt. szabályozása nem tekinthető diszkriminatívnak.

V.2. Az alapvető jogok biztosa kérte kifejteni a munkaközi szünetnek a szolgálati időrendszertől, munkarendtől független és differenciálatlan szabályozásával kapcsolatos álláspontot.

A Hszt. 136. § (2) bekezdése alapján a hivatásos állomány tagja részére, ha teljesített szolgálata a 6 órát meghaladja, munkaközi szünetet kell biztosítani. A munkaközi szünetet a napi szolgálatteljesítési időn belül kell kiadni. A 6 órát meghaladó szolgálatteljesítési idő esetén 30 perc, 24 órás szolgálat teljesítése esetén 60 perc munkaközi szünetet kell biztosítani.

A jogalkotó a fentiek alapján megteremtette a differenciálást, álláspontom szerint egyetlen olyan szabály sincsen, amely szerint kötelező lenne ezen két kategória között további kategóriákat is létrehozni. Itt ismételtelen jelezzük, hogy a munkavállalókra vonatkozó szabályok sem differenciálnak jobban, ott is csak két munkaközi szünetet határozott meg a jogalkotó: 6-9 óra közötti munkaidő esetén 20 perc, 9 óra felett további 25 perc jár a munkavállalónak. A további differenciális hiánya álláspontom szerint alkotmányos aggályokat nem vet fel.

A munkaközi szünet időtartamának további differenciálására vonatkozó javaslatot ugyanakkor a Hszt. soron következő módosítása során indokoltnak tartom megfontolni.

V.3. A testi-lelki egészséggel kapcsolatos felvetés vonatkozásában jelzem, hogy a Hszt. biztosítja a munkaközi szünetet mindenkinek, akinek a munkaideje a 6 órát eléri, ezzel a szükséges intézkedést megteszi. Emellett a két szolgálat közötti pihenőidő is biztosítja a hivatásos állomány tagjának megfelelő rekreációját.

V.4. Az alapvető jogok biztosa kérte kifejtetni továbbá az álláspontot a huszonnégy órás szolgálatteljesítés fogalmával kapcsolatosan.

Álláspontom szerint a Hszt. 136. § (2) bekezdésében szereplő „huszonnégy órás szolgálat” nem önálló fogalom, a hétköznapi jelentés és a mondat szerkezeti felépítése alapján ezt a huszonnégy órát elérő szolgálatteljesítési időként kell értelmezni.

Ehhez kapcsolódóan jelzem, hogy a Hszt. 135. § (1) bekezdése alapján az, hogy a napi szolgálatteljesítési idő a 24 órát elérje, a folyamatos ügyeleti szolgálat ellátására szervezett, az ór- és a készenléti jellegű szolgálati beosztások esetében lehetséges.

A munkaközi szünet és az egyébként a készenléti jellegű munkakörökben szokásos várakozási idő elkülönítése kapcsán tett felvetés vonatkozásában álláspontom szerint az alapján lehet elkülöníteni, hogy a munkaközi szüneten kívüli időtartamban a foglalkoztatottnak rendelkezésre – és a szolgálati tevékenység végzésére készen – kell állnia, ez a „várakozás” ugyanolyan munkavégzésnek minősül ebből a szempontból, mint a „normális, vagy azt meghaladó igénybevétele mellett történő szolgálatellátás”; a munkaközi szünet ideje alatt viszont nem végez munkát.

VI. Megkeresés V. rész, 11-12. kérdés - a korábbi tűzszerézpótlék

A beadványozó kifogásolja, hogy a Hszt. hatályba lépésével havi illetményük mintegy 40-50 %-át veszítették el azok, akik korábban tűzszerézpótlékre voltak jogosultak, mert a Hszt. 352. §-a a „korábbi rendszeres díjazás” fogalmkörébe a tűzszerézpótléket nem vonta be. Ezzel álláspontja szerint az illetményrendezés során a jogszabály céljával ellentétes módon illetménycsökkenés történt.

A beadványozó továbbá diszkriminatívnak tartja a szabályozást azért, mert míg a Készenléti Rendőrség állományába tartozók nem kapnak tűzszerézpótléket, addig „a TEK esetében a beosztási illetmény kompenzálja az esetlegesen ellátandó ilyen feladatokat, a honvédség tűzszerészei esetében pedig a pótlék a törvény (a Hjt.) szerint jár”. Álláspontja szerint a rendőrségi és a honvédségi tűzszerészek összehasonlítható helyzetben vannak, így az azonos munkavégzés díjazásának különbsége nem indokolható.

VI.1. Az alapvető jogok biztosa kérdésként fogalmazta meg, hogy a Hszt. hatályba lépése valóban illetménycsökkenéssel járt-e a Készenléti Rendőrség állományában foglalkoztatott, tűzszerész feladatokat ellátók vonatkozásában.

Az alapvető jogok biztosa által feltett kérdésre nem lehet egyértelmű választ adni.

A Hszt. hatálybalépésével a teljes illetményrendszer átalakítására került sor, nem csak egy illetményelem elhagyására a rendszerből. Az új illetményrendszer célja volt, hogy a korábban, 2015. július 1-jét megelőzően hatályos, bonyolult és szerteágazó pótlékrendszert felváltva lényegesen átláthatóbb rendszer kerüljön kialakításra, úgy, hogy egyidejűleg ismerje el a munkakör értékét, a szolgálati tapasztalatot és a teljesítményt. Ennek következtében a szolgálatteljesítés speciális körülményeihez illeszkedő korábbi harminc pótlék helyett az alábbi öt pótlék került meghatározásra:

- a) a nagyfrekvenciás és ionizáló sugárzásnak, mérgezésnek vagy biológiai kóroki tényezők jelenléte miatt fertőzés veszélyének kitétt beosztásban szolgálatot teljesítők pótléka,
- b) a preferált településen szolgálatot teljesítők pótléka,
- c) éjszakai pótlék,
- d) készenléti pótlék, valamint
- e) idegennyelv-tudási pótlék,

továbbá a más rendszeres illetményelemek is jelentős mértékben átalakultak.

A tűzszerezspótléokra vonatkozóan általánosságban indokolt jelezni, hogy a Hszt. 352. § a) pontja szerinti, a 2015. július 1-jei illetményemelés alapját képező „korábbi rendszeres díjazásba” tartozó illetményelemek meghatározásakor szabályozási alapelvként érvényesült, hogy kizárólag a rendszeres illetményelemek kerüljenek figyelembevételre, így a teljesített órához kötődő pótlékok nem képezik a számítás alapját. A Hszt. kidolgozásakor a pótlékok csökkentése keretében a tűzszerezspótlék is elhagyásra került, így az önálló illetményelemként nem jelenik meg, a tevékenység veszélyes jellegének elismerésére a hivatásos pótlék mértékének megállapítása során került sor, amelynek mértékét szolgálati beosztásonként miniszteri rendelet határozza meg.

A tűzszerezspótlék a korábban hatályos törvény 254. § (2) bekezdés b) pontja alapján nem egy havonta állandó összegű illetményelem volt, hanem az e körben teljesített órák után került kifizetésre, mértéke így minden esetben függött attól, hogy éppen hány órát töltött az érintett hónapban a hivatásos állomány tagja a tűzszerezspótlék alapját képező feladatok ellátásával. Mértékét a havonta készített, óránkénti elszámolást tartalmazó teljesítményigazolás alapján állapították meg.

A Készenléti Rendőrség állományában 2015 júniusában 113 fő látott el különböző rendszerességgel olyan szolgálati feladatot, amely kapcsán tűzszerezspótlékra vált jogosulttá. Önkényesnek tűnik a beadványozó azon álláspontja, miszerint a korábban tűzszerezspótlékra jogosultak a havi illetményük 40-50 %-át elvesztették, hiszen a Hszt. hatálybalépését megelőzően ezen illetményelem hónapról hónapra változó volt és elég nagy ingadozást mutatott, akár száz-kétszáz ezer forint összegű eltérés is lehetett két egymást követő hónapban kifizetett tűzszerezspótlék mértéke között, ugyanazon személy illetményében. Ráadásul a hivatásos állomány tagjai nagyságrendileg eltérő mértékben részesültek ilyen pótlékban, ezért sem lehet általánosítani. Kérdéses tehát, hogy a beadványozó kinek, mely havi illetményéhez viszonyítva vizsgálja a fizetésekét. Nyilvánvalóan függ a válasz tehát attól is, hogy a hivatásos állomány mely tagja, mely hónapban kifizetésre kerülő illetményéhez képest hasonlítjuk össze az illetményt.

A tűzszerezsek esetében a korábbi, az illetmény jelentős mértékű hányadát kitevő pótlékát tartalmazó, 2015. július 1-je előtti illetmény és a Hszt. 2015. július 1-jei hatálybalépése utáni illetmény álláspontom szerint nem hasonlítható össze automatikusan, a „bevetésekhez” kapcsolódó illetményelem és az új illetményrendszer szerinti illetményelemek havonkénti összevetése során esetleges torzító hatás figyelhető meg.

a) A korábbi törvény szerint a hivatásos állomány tagját rendszeresen megillető illetményelemek alapján számított összeghez képest – a Hszt. 353. és 353/A. §-ában szereplő rendelkezésekre is tekintettel – a hivatásos állomány tagját rendszeresen megillető illetményelemek 2015 júliusától érvényes szabályozás szerinti összege magasabb. Éppen ezért ha pl. az érintett állomány tagja egy teljes hónapig szabadságon vagy egészségügyi szabadságon volt, akkor az új törvény szerinti szabályozás alapján lényegesen magasabb jövedelmet folyósítanak részére, mint a korábbi törvény szerint történt volna. Álláspontom szerint az összehasonlításakor ezt mindenképpen indokolt figyelembe venni.

b) Szükségesnek tartom hangsúlyozni, hogy a Hszt. jelenleg az állomány egy jelentős része esetében átmeneti rendelkezés szerinti (maximalizált) illetményt alkalmaz, ennek megfelelően 2016 januárjában sokak esetében tovább nőtt a havonta folyósított illetmény, ahogy 2017 januárjától is várható további illetményemelkedés.

c) Az is hangsúlyozandó, hogy a korábban tűzszerezspótlékra jogosultak esetében is más-más hatással járt az illetményre az új törvény hatálybalépése. Valóban volt, akinek olyan havi

illetményéhez viszonyítva, amikor éppen jelentős mértékű tüzserészpótléokra volt jogosult, csökkent az illetménye, volt olyan, akinek viszont általánosságban tapasztalható emelkedés.

Indokolt továbbá megemlíteni azt is, hogy az új törvény bevezetett egy olyan illetményelemet, amelyet a korábbi törvény egyáltalán nem ismert: a Hszt. 158. §-ában szabályozott teljesítményjuttatást, amely nem havonta, hanem évente két alkalommal teljesített kifizetés. A Hszt. 154. § (1) bekezdése alapján a teljesítményjuttatás is az illetmény része, amelyet az előző évi teljesítménye alapján állapíthatnak meg a hivatásos állomány tagja részére. Igaz ugyan, hogy ez az illetményelem nem alanyi jogon jár, de akinek az előző évi teljesítményére tekintettel megállapítottak teljesítményjuttatást, az ebben az illetményelemben részesül. Így ha például az éves jövedelem kerül összevetésre a Hszt. hatálybalépése előtti, illetve utáni időszakokra vonatkozóan, akkor ez az illetményelem tovább árnyalhatja az összevetést. Ezért is hangsúlyozandó, hogy beadványozó által kifogásolt szabályozás vizsgálatkor a teljes illetményrendszert egészében kell vizsgálni.

A Készenléti Rendőrség Személy- és Objektumvédelmi Igazgatóság Tüzserész Szolgálatának állománya esetében elvégzett kimutatások alapján a tüzserész állomány részére folyósított, az utolsó három hónap (2015. április, május és június) vonatkozásában megállapított *átlagilletmény* 544.927.- Ft volt, amely a rendőrség tájékoztatása szerint 2015. július 1-jén 556.429.- Ft-ra, míg 2016. január 1-jén 582.313.- Ft-ra emelkedett, vagyis az átlagot tekintve nem mutatható ki a csökkenés.

A régi törvény szerint a teljesített órák után járó tüzserészpótlék rendszertelenül, nem egységesen került megállapításra. A Hszt. felhatalmazása alapján kiadott, a belügyminiszter irányítása alatt álló rendvédelmi feladatokat ellátó szerveknél a hivatásos szolgálati beosztásokról és a betöltésükhöz szükséges követelményekről szóló 30/2015. (VI. 16.) BM rendelet ezen probléma kiküszöbölésére a Készenléti Rendőrség Személy- és Objektumvédelmi Igazgatóság Tüzserész Szolgálatának állománya esetében a hivatásos pótlék mértékét egységesen 600 %-os mértékben állapítja meg, ezzel kompenzálta a tüzserészpótlék kivezetését. A tüzserészek magas hivatásos pótlékának meghatározásával került kifejezésre a szolgálatellátás sajátosságaiból adódó valóságos és rendszeresen felmerülő – az életet, testi épséget, egészséget fenyegető – kockázat. A Készenléti Rendőrség Személy- és Objektumvédelmi Igazgatóság Tüzserész Szolgálatának esetében a betöltött beosztáson alapuló beosztási illetmény, valamint a szolgálatellátás speciális körülményeit elismerő hivatásos pótlék olyan kiemelt mértékben került megállapításra, ami figyelembe veszi a tüzserész tevékenységből eredő fokozott kockázatot. Ezért nem osztom a beadványozónak a Terrorelhárítási Központ állományával történő összevetés alapján felhozott kifogásait.

A Készenléti Rendőrség Személy- és Objektumvédelmi Igazgatóság Tüzserész Szolgálatának esetében a betöltött beosztáson alapuló beosztási illetmény, valamint a szolgálatellátás speciális körülményeit elismerő hivatásos pótlék olyan kiemelt mértékben került megállapításra, ami figyelembe veszi a tüzserész tevékenységből eredő fokozott kockázatot.

VI.2. Az alapvető jogok biztosa kérdésként fogalmazta meg, hogy ha a hatálybalépés után valóban illetménycsökkenés keletkezett, a rendőrségi és a honvédségi tüzserészek munkájának díjazáskülönbsége indokolható-e?

A beadványozó aggályaival és a feltett kérdéssel kapcsolatosan fontosnak tartom hangsúlyozni, hogy álláspontom szerint nem tekinthető homogénnek a két összehasonlított csoport.

A katonaként és rendőrként ellátott tüzserészeti tevékenység díjazásában esetlegesen fennálló eltérések tekintetében fel kell hívni a figyelmet arra is, hogy a honvédek jogállásáról szóló 2012. évi CCV. törvény (a továbbiakban: Hjt.) és a Hszt. illetményrendszere sok

tekintetben eltér egymástól, így összehasonlításuk általánosságban nem lehetséges. Ezzel összefüggésben a tárca nem is rendelkezik a honvédségi tűzszerészek illetményére vonatkozó adatokkal.

A honvédek és a rendőrök illetményrendszerére vonatkozó szabályozás már a Hszt. 2015. július 1-jei hatálybalépése előtt is eltért egymástól, a Hjt. és a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományára vonatkozó korábbi szabályok szerinti illetményrendszer már akkor is jelentősen különbözött, így 2015 júliusát megelőzően is elmondható, hogy nem azonos módon került megállapításra a rendőrség állományába tartozó tűzszerészek és a honvéd tűzszerészek illetménye. Ezt a kérdést ezért nem tartom indokoltnak összefüggésbe hozni az új törvény hatálybalépésével.

A honvéd tűzszerészek és a rendőr tűzszerészek illetményének különbözőségére irányuló kérdés kapcsán pedig szükségesnek tartom hangsúlyozni, hogy a rendőrség és a Magyar Honvédség más alapfeladatokat lát el, éppen ez indokolja, hogy különálló törvény vonatkozik mindkét hivatásrendre. Bár sok hasonlóság is fellelhető, de az illetményrendszer számtalan ponton különbözik egymástól. A Magyar Honvédség és a rendőrség két különböző, az Alaptörvényben is rögzített rendelkezések szerinti, eltérő alapfeladatokat ellátó szervezet. Ezen eltérő feladatokhoz sok esetben eltérő függelmi rend és eltérő szabályok kapcsolódnak. Az *Alaptörvény 45. cikk (1) bekezdése* a Magyar Honvédség alapvető feladatát Magyarország függetlenségének, területi épségének és határainak katonai védelme, nemzetközi szerződésből eredő közös védelmi és békefenntartó feladatok ellátása, valamint a nemzetközi jog szabályaival összhangban humanitárius tevékenység végzése. Az *Alaptörvény 46. cikk (1) bekezdése* a rendőrség alapvető feladatát a bűncselekmények megakadályozása, felderítése, a közbiztonság, a közrend és az államhatár rendjének védelme feladatokban határozza meg. A két szervezet alapfeladatai alapján is jól elkülöníthető sajátosságokkal rendelkeznek. Éppen ezért nem tartom indokoltnak a két különböző hivatásrend tagjai illetményének összevetését.

A rendőrség és a honvédség más feladatokat lát el, más-más intenzitással, jelleggel, függelmi viszonyok között. A két törvény illetményrendszere több tekintetben és nagymértékben különbözik, nem tartom indokoltnak kiemelni egy-egy csoportot és az ő vonatkozásukban összevetni az illetményt (mert ebben az esetben számtalan más csoportot is kiemelhetnénk és összehasonlíthatnánk, így például a katonai rendész illetményét is összevethetnénk a hasonló feladatkört ellátókkal stb., azonban ha ezen az úton haladnánk, akkor megkérdőjeleződne már önmagában is, hogy lehet-e eltérő illetményrendszere a két szervezetnek). A két szervezetnél tűzszerész feladatokat ellátó állomány esetében is az Alaptörvényben meghatározott feladatok keretében kerül ellátásra az érintett tevékenységéből fakadóan más és más feladatot lát a Magyar Honvédség és a Rendőrség és mindkét személyi állománynak a szervezethez mérten megfogalmazott feladatokhoz megállapított illetményhez igazodik a fizetése.

Budapest, 2016. június „A”

Dr. Magyariné dr. Nagy Edit



BELÜGYMINISZTERIUM

DR. MAGYARINÉ DR. NAGY EDIT
szabályozási és koordinációs helyettes államtitkár

Tárgy: az AJB-3278/2015. számú, a
rendvédelmi feladatokat ellátó szervek
hivatásos állományának véleménynyilvánítási
szabadságát, gyülekezési jogát, valamint
egyesülési jogát korlátozó rendelkezések
vizsgálata tárgyában érkezett megkeresés
Iktatószám: BM/815-6/2016.

FELJEGYZÉS

Dr. Pintér Sándor miniszter úr részére

Az alapvető jogok biztosától a *rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvénynek* (a továbbiakban: Hszt.) egyes, a hivatásos állomány tagjainak véleménynyilvánítási szabadságát, gyülekezési jogát, valamint egyesülési jogát korlátozó rendelkezései tárgyában érkezett megkeresésben foglaltakat – a Személyügyi Helyettes Államtitkárság és a Gazdasági Helyettes Államtitkárság szakmai álláspontjának kikérésével – megvizsgáltuk. A megkereséssel kapcsolatban – a Hszt. érintett rendelkezései szerinti csoportosításban – az alábbiakról tájékoztatom.

I. A Hszt. 21. § (3) bekezdésében szereplő rendelkezés

A Hszt. 21. § (3) bekezdése értelmében *az országos parancsnok és az országos főigazgató közjogi szervezetszabályozó eszközben megtilthatja, hogy a hivatásos állomány tagja az internetes felületen magánszemélyként való megnyilvánulásakor, magánvélemény nyilvánításakor a hivatásos állományba tartozására vonatkozó adatot hozzon nyilvánosságra.*

Ezen rendelkezést a panaszosok az alapvető jogok biztosának megkeresése szerint több indokból is kifogásolták:

- a) A panaszosok kifogásolták, hogy a rendelkezés valamennyi, a Hszt. hatálya alá tartozó szervre egyaránt vonatkozik. Érvelésük szerint egyes szerveknél (pl. Nemzeti Védelmi Szolgálat, Terrorelhárítási Központ, polgári nemzetbiztonsági szolgálatok) valóban indokolt lehet, hogy a rendvédelmi dolgozó foglalkozása, munkaköre ne kerüljön nyilvánosságra, míg más szervek (pl. Országgyűlési Őrség, hivatásos katasztrófavédelmi szerv) állománya esetében a foglalkozás, beosztás ismertté válása nem veszélyeztet alkotmányos érdeket, és ezért a rendelkezés alapján kiadott közjogi szervezetszabályozó eszköz alaptörvény-ellenes módon, tartalmi alapon korlátozná a szerv tagjainak vélemény-nyilvánítási szabadságát.
- b) A panaszosok sérelmezték, hogy az alapjog-korlátozásra közjogi szervezetszabályozó eszközben és nem törvényben kerülhet sor, amely sérti az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdését. Ezzel ugyanis a Hszt. az országos parancsnok és az országos főigazgató jogkörébe utalja annak megítélését, hogy létezik-e olyan alkotmányos érték, melynek

védelve indokoltá teszi a korlátozás bevezetését, míg a beadványozók szerint a mérlegelés joga a jogalkotót – a szükségesség, arányosság vizsgálata miatt – illeti meg.

- c) A kérdéses rendelkezés *bármilyen* internetes felületen történő vélemény esetében megtilthatja a hivatásos állományba tartozásra utaló adat közzétételét. Ezzel ellentétben a Hszt. a 21. § (1) bekezdése csak a *parancs*, illetve *intézkedés* bírálatát, a *szolgálati rendet* és *fegyelmet* sértő nyilatkozat, és a sajtónyilvánosság igénybevételével *hivatalos eljárásban* tett magánvélemény közzétételét tilalmazza, a Hszt. 21. § (2) bekezdése pedig csak a *szolgálati rendet* és *fegyelmet* veszélyeztető sajtótermék előállítását, terjesztését tilalmazza. A vitatott rendelkezés alapján kiadott közjogi szervezetszabályozó eszköz azonban abban az esetben is megtilthatja a foglalkozás, munkakör felfedését, ha a magánvélemény a legcsekélyebb mértékben sem áll összefüggésben az adott szervezet működésével.

Az alapvető jogok biztosa szerint a Hszt. 21. § (3) bekezdése az *Alaptörvény IX. cikkében* deklarált *véleménynyilvánítás szabadságával*, valamint az *Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében* szereplő, az *alapvető jogok kizárólag törvény általi korlátozhatóságának követelményével* összefüggő visszásság gyanúját veti fel.

1. A megkeresésben ismertetett, a panaszosok kifogásaiban szereplő érvekkel kapcsolatosan az alábbiakról tájékoztatom.

a) A Hszt. hivatkozott rendelkezésének nem az a célja, hogy a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állománya tagjainak személyét esetlegesen érő támadásokkal – a hivatásukra tekintettel ellenük irányuló fizikai behatásokkal – szembeni védelmet megteremtse (hiszen akik beosztásuknál fogva ilyen támadásoknak lehetnek kitéve, azok nyilvánvalóan nem teszik közre a nyilvánosan elérhető internetes oldalon az erre utaló információkat). A rendelkezés alapvető célja ezzel szemben az, hogy az érintett internetes közösségi felületeken ne jelenjenek meg olyan megtévesztő információk, amelyek alapján a hivatásos állomány tagja által magánvéleményként megfogalmazott vélemény olyan színben tűnhet fel, mintha az a rendvédelmi feladatokat ellátó szerv képviselőjében eljáró személy véleménye lenne. Egészen más hatása lehet ugyanis például valamely közösségi oldalon megfogalmazott hírhez történő hozzászólásnak, ha azt az érintett magánemberként, a hivatásos szolgálati jogviszonyára utalás nélkül teszi meg, mint annak, ha ugyanezt a véleményt a szolgálati beosztására, illetve az adott rendvédelmi feladatokat ellátó szervhez tartozására utalással teszi meg, utóbbi esetben például a hozzászólást olvasók sok esetben pl. akár az adott témában „szakértői hozzászólásnak” is tekinthetik az általa megfogalmazottakat. A rendelkezés célja az, hogy a hivatásos állomány tagja által megfogalmazott magánvélemény valóban az maradjon. Ezen jogalkotói szándék pedig a hivatásos állomány valamennyi tagjára vonatkozik, tekintet nélkül arra, hogy mely rendvédelmi feladatokat ellátó szervnél teljesít szolgálatot.

b) Jelezzük, hogy a Hszt. 21. § (3) bekezdésében foglalt rendelkezés nem korlátozza a hivatásos állomány tagját abban, hogy magánvéleményt fogalmazzon meg. A rendelkezés szerint az országos parancsnok, az országos főigazgató nem a magánvélemény megfogalmazását tilthatja meg, hanem pusztán azt, hogy ennek során az érintett hivatkozzon arra, hogy ő valamely rendvédelmi feladatokat ellátó szerv hivatásos állományának tagja. Éppen ezért kérdéses, hogy valójában ténylegesen a véleménynyilvánítás szabadságát korlátozza-e a rendelkezés.

Másrészről a tiltás lehetőségét maga a törvény határozza meg, az, hogy a korlátozásnak már közjogi szervezetszabályozó eszköz formájában kell megjelennie, álláspontunk szerint sokkal

inkább egy további garanciaként került beépítésre a Hszt.-be, amennyiben ezáltal biztosítja annak megismerhetőségét és kiszámíthatóságát az érintett állomány részére.

c) A panaszosok által jelzettekkel ellentétben a Hszt. 21. § (1), (2) és (3) bekezdésében szereplő rendelkezések külön-külön korlátozásokat tartalmaznak, a (3) bekezdésben szereplő korlátozás nem az (1) és (2) bekezdésben szereplő rendelkezés keretein belül értelmezendő. Az (1) és (2) bekezdés valóban korlátozza a hivatásos állomány tagja által megfogalmazható vélemény tartalmát, a (3) bekezdés azonban a magánvélemény tartalmára vonatkozóan nem tartalmaz korlátozást.

2. Az alapvető jogok biztosa a megkeresésben a Hszt. 21. § (3) bekezdésével összefüggésben öt kérdést fogalmazott meg, amelyekkel kapcsolatosan az alábbiakban tájékoztatom.

2.1. Milyen konkrét előzmények vezettek a Hszt. 21. § (3) bekezdésének kodifikálásához?

Az internetes felületeken, különösen a közösségi oldalakon a Hszt. hatálybalépését megelőzően, tendenciáját tekintve egyre gyakrabban fordult elő, hogy a hivatásos állomány tagjai feltüntették szervezeti hovatartozásukat, majd később egyes témák kapcsán a rendvédelmi feladatokat ellátó szervnél gyakorolt hivatáshoz nem méltó megnyilatkozásokat tettek, illetve veszélyeztették a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek működéséhez szükséges közbizalom fennmaradását.

Konkrét – a korábbi szabályozási környezetben méltatlansági eljárás megindításához vezető – ügyben például a hivatásos állomány egy tagja a Facebook közösségi oldalon, a saját oldalán, az önvédelmi fegyvere engedélyének megújítása kapcsán tapasztalt eljárásról (amely ügyben ő tehát ügyféli pozíciót töltött be) hosszabb bejegyzést írt. Ebben az engedélyezési eljárást lefolytató rendvédelmi szervről, valamint az engedélyezési eljárás menetéről gúnyos, negatív értékítéletet sugalló megjegyzéseket tett. Ezen kívül több alkalommal is megosztott olyan hivatkozásokat, amelyek az őt alkalmazó rendvédelmi szervet rossz színben tüntetik fel, vagy obszcén kifejezéseket tartalmaztak. A méltatlansági eljárás során tartott vizsgálat keretében bizonyítást nyert, hogy az érintett terhére rótt cselekmények alkalmasak voltak arra, hogy a rendvédelmi szerv működésébe vetett közbizalmat súlyosan veszélyeztessék, ezért a hivatásos szolgálatra való méltatlanság megállapítására, ennek következtében a szolgálati viszony megszüntetésére került sor.

A fenti példán túl szintén alkalmas lehet arra, hogy negatívan befolyásolja a rendvédelmi feladatokat ellátó szervbe vetett közbizalmat, ha valamely internetes felületen a szerv által lefolytatott eljárást érintően olyan módon nyilvánulnak meg, vagy egy híradáshoz, cikkhez olyan kommenteket, megjegyzéseket fűznek a hivatásos állomány tagjai, amelyek hivatalos, „bennfentes” információknak tűnhetnek és negatívan befolyásolják az azokat olvasó személyek hitét abban, hogy a rendvédelmi feladatokat ellátó szerv képes és alkalmas a közfeladatainak ellátására, a közrend, közbiztonság fenntartására, az állampolgárok életének, testi épségének védelmére.

2.2. Milyen alkotmányos érték védelmét szolgálja a Hszt. 21. § (3) bekezdése által lehetővé tett korlátozás? A Hszt. hatálya alá tartozó valamennyi szerv esetében – pl. Országgyűlési Őrség, hivatásos tűzoltóság – megállapítható-e ilyen védendő alkotmányos alapérték?

Magyarország Alaptörvénye a Nemzeti Hitvallásban rögzíti, hogy a polgárnak és az államnak közös célja a jó élet, a biztonság, a rend, az igazság, a szabadság kiteljesítése. Az Alaptörvény IV. cikk (1) bekezdése szerint mindenkinek joga van a szabadsághoz és a személyi biztonsághoz.

A Hszt. hatálya alá tartozó valamennyi rendvédelmi feladatokat ellátó szerv működésének alapvető célja – valamilyen aspektusból – a közrend vagy a közbiztonság fenntartása, biztosítása, amely feladat az Alaptörvényben deklarált számos alapvető joghoz kapcsolódik [pl. élethez és emberi méltósághoz való jog – II. cikk, személyi biztonsághoz való jog – IV. cikk (1) bekezdés, tulajdonhoz való jog – XIII. cikk]. Ezt a feladatot az Alaptörvény 46. cikk (1) bekezdése a rendőrség esetében nevesíti is, ugyanakkor a többi rendvédelmi szerv esetében is igaz ez az állítás. Hiszen pl. a hivatásos katasztrófavédelmi szerv a tűzoltási vagy akár a polgári védelmi feladatok ellátása során is az élet, a testi épség védelme (és gyakran a tulajdon védelme) érdekében látja el feladatait, az Országgyűlési Őrség az Országgyűlés biztonságáról gondoskodik (amelyet az Alaptörvény 5. cikk (9) bekezdése is deklará). Valamennyi rendvédelmi feladatokat ellátó szerv vonatkozásában elmondható tehát, hogy tevékenységét egyes, az Alaptörvényben rögzített alapjogok védelmének biztosítása érdekében látja el.

A rend és közbiztonság – mint alkotmányos alapérték és a társadalmi együttélés, valamint az egyéni szabadságjogok kiteljesedésének alapja – fenntartásának és erősítésének nélkülözhetetlen feltétele a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek eredményes és hatékony működéséhez nélkülözhetetlen közbizalom komplex feltételrendszerének kialakítása és folyamatos fejlesztése, emellett az azt veszélyeztető, akár szervezeten kívüli, akár szervezeten belüli kockázatok feltérképezése, elsősorban preventív eszközökkel történő csökkentése, illetve megszüntetése. Az említett alkotmányos alapértékek védelmét biztosító, törvényi rendelkezésen alapuló korlátozás így a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek teljes személyi állományával kapcsolatban indokolt.

2.3. Milyen konkrét módon veszélyeztetheti a hivatásos állományba tartozásra vonatkozó adat nyilvánosságra hozatala ezt az alkotmányos értéket?

A korlátozó szabályozás megalkotását elsősorban az indokolta, hogy a rendvédelmi feladatokat ellátó szerv társadalmi megítélése jelentősen csorbul, ha a hivatásos állomány tagja felelőtlenül „posztol”, kommentel a közösségi médiában, emellett akár sérülhetnek a folyamatban lévő eljárások, nyomozás érdekei is.

Ugyanakkor – az alapjogokat nem korlátozva – a Hszt. nem tiltja el a hivatásos állomány tagjait a magánemberként történő állásfoglalástól, kommenteléstől, „facebookozástól”, ezzel is biztosítva a véleménynyilvánítás szabadságához fűződő alkotmányos alapjog érvényesülését. Emellett a fenti korlátozásra az érintett, illetve közeli hozzátartozója felé irányuló esetleges külső befolyásolás kísérleteinek elkerülése miatt is szükség van.

2.4. A rendelkezés milyen okból tiltja meg valamennyi, az interneten közzétett magánvélemény esetében a hivatásos állományba tartozásra vonatkozó adat nyilvánosságra hozatalát?

A Hszt. 23. § (1) bekezdése *nem tiltja meg* valamennyi, az interneten közzétett magánvélemény esetében a hivatásos állományba tartozásra vonatkozó adat nyilvánosságra hozatalát. A törvényi szabályozás felépítésekor éppen az volt a cél, hogy ne kerüljön általános tiltás bevezetésre. Ezért nem úgy rendelkezik a törvény, hogy tilos nyilvánosságra hozni a hivatásos állományba tartozásra vonatkozó adatot, ezzel szemben csak a tilalmazás lehetőségét rögzíti. Ugyanakkor a törvény előkészítésekor felmerült kérdésként, hogy ha az

csak lehetőséget ad a tiltásra, akkor milyen formában kelljen a korlátozást elrendelni. Ezen kérdés megoldásaként született a jelenlegi rendelkezésnek megfelelő szabályozás, amely – garanciaként – nem egyedi munkáltatói intézkedésekre bízta a korlátozást, hanem a hivatásos állomány valamennyi tagja által előre megismerhető, normatív szabályozásra bízta azt.

A Hszt. 23. § (1) bekezdésében szereplő, a tiltást lehetővé tevő rendelkezés bevezetését pedig az indokolta, hogy a hivatásos állomány tagjának magánemberként nyilvánosságra hozott véleménye addig tekinthető magánvéleménynek, ameddig a közlő nem hozza nyilvánosságra, hogy valamely hivatásrend tagja. Amennyiben az érintett a magánvéleményét a hivatásrend tagjaként hozza nyilvánosságra, abban az esetben már nem tekinthető magánvéleménynek, hanem a rendvédelmi feladatokat ellátó szerv tagjaként tett nyilatkozatnak minősülhet. Erre tekintettel a korlátozó rendelkezések csak azt az esetkört érintik, amikor a hivatásos állomány tagja a magánvéleményét a hivatásrend tagjaként tenné.

2.5. A Hszt. 21. § (3) bekezdése, valamint az annak alapján esetlegesen kibocsátott közjogi szervezetszabályozó eszköz megfelel-e az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglalt követelménynek?

Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerint az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.

Álláspontom szerint a Hszt. 21. § (3) bekezdésének felépítése összhangban áll az Alaptörvénnyel, tekintettel arra, hogy a korlátozás lehetőségét és annak feltételeit törvényi szinten teremti meg a jogalkotó. A törvényben biztosított lehetőséggel élve elrendelt tiltásnak közjogi szervezetszabályozó eszközben való megjelenítési kötelezettsége ezen felül egy garanciaként került beépítésre a Hszt.-be.

Míndezeken túl, ahogy a fentiekben is kifejtettük, a törvény ezen rendelkezése nem korlátozza az alapjogot, amennyiben a véleménynyilvánítási joga teljes körűen megmarad, ezért az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése nem is alkalmazandó a Hszt. hivatkozott előírására.

II. A Hszt. 22. § (2) bekezdés a) és c) pontjában szereplő rendelkezés

A Hszt. 22. § (2) bekezdés a) és c) pontja értelmében *nem engedélyezhető rendezvény a szolgálati helyen, ha az*

a) politikai célt szolgál,

c) a rendvédelmi szerv iránti közbizalom megingatására alkalmas.

Az alapvető jogok biztosának megkeresése alapján az a) pont vonatkozásában a panaszos szerint a békés gyülekezés joga kifejezetten a tág értelemben vett politikai, vagyis a közügyekkel kapcsolatos véleménynyilvánítás lehetőségét biztosítja. Abból, hogy a parancsnok köteles megtiltatni a politikai célt szolgáló rendezvény megtartását, a panaszos álláspontja szerint az következik, hogy a rendvédelmi szerv dolgozói valójában semmilyen, a gyülekezési jog által védett rendezvényt nem tarthatnak a szolgálati helyükön.

A c) pont vonatkozásában a panaszos szerint az, hogy egy rendezvény alkalmas lehet-e a rendvédelmi szerv szerinti közbizalom megingatására, csak feltételezésen alapul és előzetesen nem állapítható meg objektíven. Ez arra ösztönzi a parancsnokot, hogy – a kötelességességét

elkerülendő – minden olyan rendezvényt megtiltson, amivel kapcsolatban a közbizalom megingásának legcsekélyebb gyanúja is felmerül.

A panaszos hangsúlyozta továbbá, hogy a parancsnok ezen döntései ellen nem vehető igénybe bírói jogorvoslat.

Az alapvető jogok biztosa szerint a Hszt. 22. § (2) bekezdés a) és c) pontja az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésébe foglalt békés gyülekezéshez való joggal összefüggő visszásság gyanúját veti fel.

Az alapvető jogok biztosa megkeresésében a Hszt. 22. § (2) bekezdésével összefüggésben kérdésként fogalmazta meg, hogy milyen alkotmányos érték indokolja a Hszt. 22. § (2) bekezdés a) és c) pontjaiban szereplő korlátozásokat?

a) A panaszosok által felvetett problémával kapcsolatosan általánosan jelzem, hogy a békés gyülekezés joga álláspontom szerint nem értelmezhető úgy, hogy az azzal élni kívánó személyeknek joguk van bárhol gyülekezni, ahol ők szeretnének. Egészen más megítélés alá kell, hogy essen, ha egy utcán, közterületen, mindenki számára nyitva álló nyilvános helyen megtartandó rendezvényről van szó, mint az, ha egy, a nyilvánosságtól elzárt épületben tartandó rendezvényről.

A Hszt. hivatkozott rendelkezése esetében arról van szó, hogy a rendvédelmi feladatokat ellátó szerv tulajdonában, használatában álló helyeken milyen rendezvényeket nem lehet engedélyezni. Álláspontunk szerint az, hogy egy nem nyilvános és még csak a közforgalom számára nyitva álló helynek sem minősülő helyen azok tulajdonosa milyen rendezvény megtartását engedélyezi vagy tiltja [jelen esetben törvényben meghatározott előírás szerint], nem tekinthető alapjog-korlátozásnak. Ezzel kapcsolatosan kiemelendő az is, hogy a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek esetében még a szolgálati helyre való be- és kilépés is csak ellenőrzött keretek között történhet, tehát semmiképpen sem tekinthető nyilvános helynek]. Más élethelyzetből példát véve: ha egy magántulajdonban – például egy magánkézben lévő nagyobb gyár tulajdonában – álló sportpályán vagy egy színházteremben a tulajdonos nem engedélyezi, hogy politikai rendezvényt tartsanak, az sem tekinthető a békés gyülekezés joga korlátozásának, hiszen ebbe az alkotmányos alapjogba nem tartozhat bele az, hogy a gyülekezni szándékozók bárhova bebocsáttatást kapjanak. A panaszosok által kifogásolt esetben mindössze annyi a különbség, hogy nem tulajdonosi döntéstől függően, hanem általánosan érvényes jelleggel kerül kimondásra az engedély hiánya. Ez az általános tiltási kötelezettség is éppen azt biztosítja, hogy ne egyedi mérlegeléstől függően kerüljön eldöntésre, hogy melyik politikai rendezvény megtartását engedélyezik és melyiket nem (mert ebben az esetben könnyen előfordulhatna, hogy egy rendezvény engedélyezése, míg egy másik tiltása már egyben a rendvédelmi szerv politikai állásfoglalásnak is tűnhetne, amely pedig a közbizalom fenntartása érdekében mindenképpen elkerülendő).

Kiemeljük továbbá, hogy a Hszt. 22. §-a csak a szolgálati helyen tartandó rendezvényre vonatkozik, nem korlátozza viszont azt, hogy a hivatásos állomány tagja a szolgálati helyen kívüli nyilvános helyen megtartott rendezvényen részt vegyen.

b) A Hszt. 22. § (2) bekezdés a) pontjában foglalt rendelkezés vonatkozásában:

A rendőrség és a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok esetében az Alaptörvény 46. cikk (5) bekezdésében rögzített előírással való összhang megteremtése érdekében is indokolt egy olyan szabály, amely alapján ezen rendvédelmi szervek szolgálati helyein nem lehet politikai célú rendezvényeket tartani, ha már a hivatásos állomány tagjaitól is megköveteljük, hogy a politikai tevékenység folytatásától tartózkodjanak. Az Alaptörvény megalkotásakor az

alkotmányozó úgy foglalt állást, hogy a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományának a politikától való ilyen jellegű függetlenségét továbbra is biztosítani szükséges. Ezzel összhangban áll a Hszt. azon rendelkezése is, hogy ezen szervek épületei se szolgálhassanak politikai rendezvények megtartásának céljára. Ezzel egyébként elkerülhető annak lehetősége is, hogy ezen szervek politikai függetlenségét aláássa az, ha történetesen – bármilyen irányultságú – politikai rendezvény ott kerül megtartásra. Bár a többi rendvédelmi feladatokat ellátó szerv tevékenységét az Alaptörvény nem jeleníti meg, de álláspontunk szerint azon szervek esetében is szükséges rögzíteni, hogy a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek épületei, szolgálati helyei a szervek közfadatainak ellátására szolgálnak. Ha engedélyezzük, hogy azokban politikai rendezvényeket tartsanak, akkor a szerv függetlenségébe vetett közbizalom kérdőjeleződhet meg.

A közhatalmat gyakorló szervezetek pártpolitikai semlegessége szervei és személyi oldalról egyaránt védendő alkotmányos alapérték. Emellett a rend és közbiztonság – mint szintén alkotmányos alapértékek – nélkülözhetetlen feltétele a rendvédelmi szervek eredményes és hatékony működéséhez nélkülözhetetlen közbizalom fenntartása is, mely többek között a pártpolitikai semlegesség érvényesítésével biztosítható.

c) A Hszt. 22. § (2) bekezdés c) pontjában foglalt rendelkezés vonatkozásában:

A fentiekben már jelzettek szerint a rend és közbiztonság alkotmányos alapértékeinek érvényre juttatásához nélkülözhetetlen, hogy fennálljon a közbizalom, amely a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek eredményes és hatékony működéséhez szükséges. Éppen ezért rögzíti a Hszt., hogy olyan rendezvényt, amely ezt a közbizalmat rombolja, ne lehessen éppen az érintett szerv épületében megtartani. Azt nyilvánvalóan nem lehet előre kijelenteni, hogy egy rendezvény ténylegesen megingatja a közbizalmat (hiszen ennek bekövetkezése függ a résztvevők számától, hiteltérdemlőségétől, az elhangzott beszédek komolyságától, stb.), csak azt lehet előre vizsgálni, hogy arra alkalmas-e. Ez egy mérlegelési kérdés, és a Hszt.-ben jelenleg szereplő rendelkezésnél egzaktabban szabályozni ezt a kérdéskört álláspontom szerint nem lehet.

A jogorvoslati lehetőség kizárásával kapcsolatos felvetést sem tartjuk alaposnak. Álláspontunk szerint a tulajdonjogba alapvetően beleértendő az a jog, hogy a tulajdonos dönt arról, hogy kinek és milyen célra engedi át a tulajdonában álló épület használatának jogát. Jelen esetben mindössze annyi a különbség, hogy a tulajdonos a döntést a Hszt. 22. § (2) bekezdés c) pontjában foglalt rendelkezés keretein belül hozza meg. Hogy a rendvédelmi szerv úgy dönt, hogy a tulajdonában (vagy használatában) álló épület használatát nem engedi át időlegesen bármilyen rendezvény megtartása érdekében, álláspontunk szerint alapvetően nem közjogi, hanem magánjogi, a tulajdonjogot érintő kérdés.

Szintén egy példán keresztül bemutatva: álláspontunk szerint senkinek sem jutna eszébe megkérdőjelezni, hogy miért nincs jogorvoslati joga tiltakozni az ellen, ha például egy Mikulás-napi ünnepséget szeretnének tartani a rendvédelmi szerv egyik helységében a dolgozók gyermekeinek és ezt az állományilletékes parancsnok (bármely megfontolásból) nem engedélyezi. Senki sem tarthat alanyi jogon igényt arra, hogy a rendvédelmi szerv egy helységének használatát neki biztosítsák, éppen ezért a jogorvoslati jogosultság hiányát sem tartjuk alkotmányosan kifogásolandónak.

III. A Hszt. 23. § (1) bekezdés b) pontjában szereplő rendelkezés

A Hszt. 23. § (1) bekezdés b) pontja szerint *a helyszínen szolgálatot ellátók kivételével a hivatásos állomány tagja egyenruháját egyéb politikai rendezvényen, valamint a gyűlékezési*

jog hatálya alá tartozó nyilvános rendezvényen csak a rendvédelmi szervet képviselő személyként, az állományilletékes parancsnok engedélyével viselheti.

Az alapvető jogok biztosának megkeresése alapján a panaszos szerint tekintettel arra, hogy a rendvédelmi szervek hivatásos tagjainak nincs sztrájkjoguk, az érdekvégyesítés, illetve figyelemfelhívás eszközeül esetükben csak a demonstráció szolgálhat. Az ilyen demonstrációkon az adott szervezethez tartozásukat leginkább az egyenruhával tudják kifejezni az állomány tagjai, ennek megtiltása, illetve a tiltás lehetősége pedig indokolatlanul korlátozza a rendvédelmi szervek tagjainak gyülekezési jogát.

Az alapvető jogok biztosa szerint a Hszt. 23. § (1) bekezdés b) pontja az *Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésébe foglalt békés gyülekezéshez való joggal összefüggő* visszasság gyanúját veti fel.

Az alapvető jogok biztosa megkeresésében a Hszt. 23. § (1) bekezdésével összefüggésben kérdésként fogalmazta meg, hogy milyen alkotmányos érték indokolja a Hszt. 23. § (1) bekezdés b) pontjában szereplő korlátozásokat?

A Hszt. hivatkozott rendelkezése álláspontunk szerint nem az egyén gyülekezési jogát korlátozza, hiszen nem tiltja el őt attól, hogy a rendelkezésben megjelölt rendezvényeken részt vegyen, ezzel szemben a hivatkozott rendelkezés az egyenruha viselésének feltételeit szabályozza, az egyenruhában megtestesülő társadalmi értékítélet miatt előírva az egyén szolgálati öltözetének szolgálatteljesítéshez kötését. Az egyén számára tehát biztosított a békés gyülekezéshez való alkotmányos jog, ugyanakkor – mint a rendvédelmi feladatokat ellátó szerv hivatásos állományának tagja – szolgálatteljesítése során a közhatalom képviselőjeként jár el. Az egyenruha viselése a szolgálati feladatok ellátása során, a szolgálatteljesítéssel összefüggésben jelzi a testületi hovatartozást és ezzel a testület álláspontját azokban az esetekben, amikor a hivatásos állomány tagját a rá irányadó jogszabályok intézkedésre jogosítják fel, vagy éppen intézkedési kötelezettséget határozza meg. Az egyenruha viselését a hivatásos állomány tagja éppen ezért kizárólag a jogszabály keretei között gyakorolhatja.

A Hszt. 17. § (1) bekezdése alapján a hivatásos állomány tagja szolgálati feladatait az öltözködési szabályzatban előírtaknak megfelelően, a rendvédelmi szervnél rendszeresített egyenruhában vagy polgári ruhában látja el. Ennek tükrében a társadalom az egyenruha viseléséhez a testületi hovatartozást, a szolgálat teljesítését, és nem az individuumot köti. A hivatásos állomány tagja által viselt egyenruha elsődleges célja, hogy az állampolgárok számára jelezze, hogy az intézkedő személy a rendvédelmi szerv tagja, a szolgálati feladatainak ellátása érdekében közhatalom gyakorlására feljogosított, ezért a jogszerű intézkedése során az adott rendvédelmi szerv tagjait megillető közhatalmi, intézkedési jogosultságokat gyakorolhatja. Az egyenruha ezen jogosítványokat egyértelműen kifejezésre juttatja az állampolgárok számára.

Éppen ezért a társadalmi bizalom megrendítését okozná, ha a közrend, közbiztonság fenntartására hivatott rendvédelmi szervek tagjai szolgálati idejükön kívül, a testületi hovatartozás hangsúlyozásával jelelnének meg pártrendezvényeken, nyilvános rendezvényeken, ezzel lehetővé téve olyan megtévesztő látszatot, hogy a rendvédelmi szerv véleményét „demonstrálják”, személyes véleményük helyett. Ezzel kapcsolatosan pedig hangsúlyozandó, hogy az egyenruhának nem célja, hogy az azt viselő egyént személyes érdekei érdekesítéséhez hozzásegítse.

A rendvédelmi szervekkel szemben támasztott alapkövetelmények, mint a függetlenség és pártatlanság éppen a közbizalom megteremtését, növelését szolgálják. A hivatásos állomány tagjai az államot képviselik, a közhatalom megtestesítői. Ennek gyakorlása során különös fontossággal bír a pártsemlegesség követelménye és a politikai befolyás kizártsága. A II. pontban már kifejtettek szerint ezt a rendőrség és a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok esetében maga az Alaptörvény 46. cikke is megjeleníti, de a Hszt. valamennyi rendvédelmi szerv vonatkozásában megköveteli a hivatásos állomány pártoktól való függetlenségét. Továbbá minden más, még politikai színezettel nem rendelkező rendezvényen is szükséges annak kizárása, hogy a közhatalom gyakorlását megkönnyítő egyenruházatot az érintettek saját személyes véleményük kifejezésre juttatása során, magáncélokra használják.

A korábban hatályos Hszt. indokolása ezt akként fogalmazta meg, hogy a szolgálati helyen kívüli egyenruhában történő megjelenés-korlátozásával még a látszata is elkerülhető annak, hogy a fegyveres szerv a rendezvény céljának, irányultságának megfelelő politikát preferálná.

A vitatott rendelkezés az állam semlegességét, az államhatalom iránti közbizalom fenntartását szolgálja és e célhoz képest aránytalan hátrányt nem okoz a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának tagjai számára.

IV. A Hszt. 24. § (5) bekezdésében szereplő rendelkezés

A Hszt. 24. § (5) bekezdése szerint *a hivatásos állomány tagja köteles a hivatásával össze nem függő, az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló törvény hatálya alá tartozó szervezettel fennálló, valamint újonnan létesülő tagsági viszonyát előzetesen, az állományilletékes parancsnoknak írásban bejelenteni. Az állományilletékes parancsnok a tagsági viszony fenntartását vagy létesítését írásban megtilthatja, ha az a hivatással vagy az ellátott szolgálattal beosztással nem egyeztethető össze, vagy a szolgálat érdekeit sérti vagy veszélyezteti. Az állományilletékes parancsnok köteles a döntését megindokolni.*

Az alapvető jogok biztosának megkeresése alapján a panaszos álláspontja szerint a civil szervezeteket a bíróság veszi nyilvántartásba, mely során az adott szervezet céljának Alaptörvénnyel való összhangját, illetve törvényességét is vizsgálnia kell, a civil szervezetek működésének törvényességét pedig az ügyészség is ellenőrzi. A beadványozó szerint indokolatlan, hogy egy törvényes célra bejegyzett és törvényesen működő civil szervezeti tagságot az állományilletékes parancsnok megtilthat. Aggályosnak tartja továbbá, hogy a törvény nem definiálja, hogy milyen szervezetekben való tagság minősülhet a hivatással vagy az ellátott szolgálattal beosztással össze nem egyeztethetőnek.

Az alapvető jogok biztosja szerint a Hszt. 24. § (5) bekezdése az Alaptörvény VIII. cikk (2) bekezdésében rögzített egyesüléshez való joggal összefüggő visszasság gyanúját veti fel.

Az alapvető jogok biztosja megkeresésében a Hszt. 24. § (5) bekezdésével összefüggésben kérdésként fogalmazta meg, hogy mely szervezetben való tagság minősülhet a Hszt. 24. § (5) bekezdése értelmében a hivatással vagy az ellátott szolgálattal beosztással össze nem egyeztethetőnek?

Számtalan olyan eset előfordulhat, amikor egy egyesület vagy civil szervezet ugyan az Alaptörvénnyel nem ellentétes céllal jön létre, éppen ezért a bíróság nyilvántartásba veszi azt, ugyanakkor a hivatásos állomány tagjának az adott szervezetben való tagsága a hivatásos állomány tagjaként teljesítendő szolgálattal feladataival, kötelezettségeivel nem összeegyeztethető.

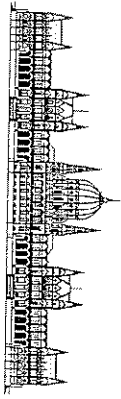
Visszás helyzet fordulna elő például, ha egy, az enyhébb kábítószeres legalizálásért, büntethetőségének megszüntetéséért küzdő szervezethez csatlakozna egy olyan személy, akinek a szolgálati feladatai közé tartozik az iskolás korú gyerekekkel való, bűnmegelőzési célú kapcsolattartás, sőt, akár bármely rendőr esetében kérdésként vetődik fel, hogy elfogadható-e a tagság egy ilyen szervezetben. Ugyanígy visszás helyzet jönne létre, ha például a hivatásos állomány gazdasági területen szolgálati feladatokat ellátó tagja olyan szerveződésben működne közre (például egy egyesület tagjaként), amellyel neki szolgálati beosztásánál fogva kapcsolatot kell tartani, együttműködési megállapodásokat, esetenként gazdasági tartalmú szerződéseket kell kötnie [jelezzük, hogy például a rendőrség ellenérték fejében akár szolgáltató tevékenységet is végezhet, az irányadó jogszabály keretein belül]. Vagy ha például létrejön egy civil szervezet abból a célból, hogy egy veszélyes gyártási technológiával működő gyár engedélyeinek bevonását elérje, meglehetősen visszás lenne, ha éppen a szolgálati feladatként az érintett engedélyezéssel foglalkozó vagy hatósági ellenőrzésre feljogosított személy ezen szervezetnek a tagja lenne.

Álláspontunk szerint számos olyan eset elképzelhető, amikor a civil szervezetben való tagság nem Alaptörvény-ellenes, mégis a konkrét szituációban, az érintett szolgálati beosztására, a rendvédelmi szerv feladatkörére tekintettel olyan helyzetet eredményezne, amely az általa képviselt rendvédelmi szerv feladatellátását, függetlenségének látszatát, a hatósági eljárásokban megkövetelt pártatlanságot veszélyeztetné.

Összességében az alapvető jogok biztos megkeresésében aggályosnak ítélt rendelkezések álláspontom szerint a fentiekben kifejtettek alapján összeegyeztethetők az Alaptörvény véleménynyilvánítási szabadságra, békés gyülekezéshez való jogra, valamint az egyesüléshez való jogra vonatkozó rendelkezéseivel, azok a hivatásos állomány alapvető jogait kizárólag a szolgálat sajátosságából következő szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozza.

Budapest, 2016. február „ 8 ”

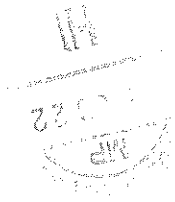
Dr. Magyariné dr. Nagy Edit



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
 AZ ENSZ NEANZETI HEMBERI JOGI INTÉZMÉNYE
 1051 Budapest, Nádor u. 22. 1387 Budapest, Pf. 40
 Tel: 475-7100 Fax: 269-1615

K-1995/2016/1

Dij hitelezve



Szima Anonim
 Jelkéző
 Tathalász M. R. Sz
 Szabó Endre
 If. : 297
 7101