



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

Ügyszám: AJB-3620/2018
Előadó: dr. Fecz Dóra



Tisztelt Uram!

Köszönöm, hogy megtisztelt a bizalmával és panaszával hivatalomhoz fordult.

Beadványában a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény (a továbbiakban: Hszt.) több rendelkezését kifogásolta, mivel véleménye szerint azok sértik a rendvédelmi szervek tagjainak véleménynyilvánítási szabadságát, szabad gyülekezési, valamint egyesülési jogát.

Tekintettel arra, hogy az új gyülekezési törvény kodifikációja folyamatban volt, illetve az Országgyűlés a közelmúltban el is fogadta azt, a kifogásolt rendelkezések vizsgálatát az új törvény rendelkezéseire tekintettel végeztem el.

1.) A Hszt. 21. § (3) bekezdése szerint 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.

Ön azt kifogásolta, hogy a rendelkezés a Hszt. hatálya alá tartozó összes szervezetnél lehetővé teszi a korlátozás bevezetését. Véleménye szerint amíg bizonyos szervek (pl.: a belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó, illetve a terrorizmust elhárító szervek, továbbá a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok, valamint a Nemzeti Adó- és Vámhivatal) hivatásos állományú tagjai esetében valóban indokolt lehet, hogy a rendvédelmi dolgozó foglalkozása, munkaköre ne kerüljön nyilvánosságra, addig más szervek (pl.: Országgyűlési Őrség, hivatásos tűzoltóság) esetében a foglalkozás, illetve beosztás ismeretvé válása nem veszélyeztet ilyen érdeket.

Alláspontom szerint a szóban forgó rendelkezésnek nem az az elsődleges célja, hogy a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatalos állományának tagjait a személyüket esetlegesen érő támadásokkal, illetve a hivatásukra tekintettel feléjük irányuló behatásokkal szemben megvédje. A rendelkezés alapvető célja 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 hatást válthat ki egy közösségi oldalon megfogalmazott hírhez történő hozzászólás, ha azt az érintett magánemberként, a hivatásos szolgálati jogviszonyára utalás nélkül teszi meg, mint az, ha ugyanezt a véleményt szolgálati beosztására, illetve az adott rendvédelmi feladatokat ellátó szervhez tartozásra utalással teszi meg.

Az ilyen bejegyzések alkalmasak lehetnek arra, hogy negatívan befolyásolják a rendvédelmi feladatokat ellátó szervezetbe vetett közbizalmat, vagyis az olvasók hitét abban, hogy a rendvédelmi feladatokat ellátó szerv képes és alkalmas a közfeladatainak ellátására, a közrend, közbiztonság fenntartására, az állampolgárok életének, testi épségének védelmére.

Az állami szervek működésének átláthatósága, azok kritizálhatósága fontos közérdek, azonban ennek mértéke függ az adott szerv által ellátott feladat természetétől is.

A rendvédelmi szervek eredményes és hatékony működéséhez nélkülözhetetlen a közbizalom, melynek megteremtése preventív eszközöket igényel. Egy a megnyilvánulás nyilvánosságra kerülése után lefolytatott méltatlansági, illetve fegyelmi eljárás utólag már nem képes reparálni ez érintett szervbe vetett közbizalom sérelmét, még akkor sem, ha bizonyítást nyer, hogy az állítások alaptalanok, illetve túlzóak voltak.

A rendelkezés célja tehát a közbizalom védelme, azáltal hogy a hivatásos állomány tagja által megfogalmazott vélemény valóban magánvélemény maradjon. *Ezen jogalkotói szándék pedig a hivatásos állomány valamennyi tagjára vonatkozik, tekintet nélkül arra, hogy mely rendvédelmi feladatokat ellátó szervnél teljesít szolgálatot.*

Ennek oka, hogy a Hsztv. hatálya alá tartozó valamennyi rendvédelmi feladatot ellátó szerv működésének alapvető célja a közrend és a közbiztonság fenntartása, illetve biztosítása, amely feladat az Alaptörvényben deklarált számos alapvető jog védelméhez szorosan kapcsolódik (pl. élethez és emberi méltósághoz való jog, személyi biztonsághoz való jog, tulajdonhoz való jog). 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 például a hivatásos katasztrófavédelmi szerv a tűzoltási vagy a polgári védelmi feladatok ellátása során is az élet, illetve a testi épség (és gyakran) a tulajdon védelme érdekében látja el a feladatait, az Országgyűlési Őrség az Országgyűlés biztonságáról gondoskodik, amit az Alaptörvény 5. cikk (9) bekezdése is deklarál.

A rendelkezés nem korlátozza a hivatásos állomány tagját abban, hogy magánvéleményt fogalmazzon meg. Az országos parancsnok és az országos főigazgató nem a magánvélemény megfogalmazását tiltja meg, hanem pusztán azt, hogy ennek során az érintett hivatkozzon arra, hogy ő valamely rendvédelmi feladatokat ellátó szerv hivatásos állományának tagja.

A tilalom lehetőségét maga a törvény teremti meg, az, hogy a konkrét korlátozásnak már közjogi szervezetszabályozó eszköz formájában kell megjelennie, csak további garanciát jelent, ez ugyanis biztosítja annak megismerhetőségét és kiszámíthatóságát az érintett állomány részére. *Ezért a rendelkezés nem sérti a véleménynyilvánítás szabadságát, és megfelel az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglalt követelménynek.*

2.) Ön a Hszt. 22. § (2) bekezdés a) és c) pontjait is aggályosnak találta. A kifogásolt rendelkezések szerint az állományilletékes parancsnok nem engedélyezheti a szolgálati helyen olyan rendezvény megtartását, amely politikai célt szolgál vagy a rendvédelmi szerv iránti közbizalom megingatására alkalmas.

Véleménye szerint a békés gyülekezés joga kifejezetten a tág értelemben vett politikai, vagyis a közügyekkel kapcsolatos véleménynyilvánítás lehetőségét biztosítja. Abból tehát, hogy a Hszt. 22. § (2) bekezdés a) pontja értelmében a parancsnoknak kötelező megtiltani a politikai célt szolgáló rendezvény megtartását, véleménye szerint az következik, hogy a rendvédelmi szerv dolgozói valójában semmilyen a gyülekezési jog által védett rendezvényt nem tarthatnak a szolgálati helyükön.

Az Ön álláspontja szerint a Hszt. 22. § (2) bekezdés c) pontja szintén aggályos: mivel az, hogy egy rendezvény alkalmas lehet-e a rendvédelmi szerv iránti közbizalom megingatására, csupán feltételezésen alapul, és előzetesen nem állapítható meg objektíven. Ez arra ösztönzi a parancsnokot, hogy – a kötelességszegést elkerülendő – minden olyan rendezvényt megtiltson, amivel kapcsolatban a közbizalom megingásának legcsekélyebb gyanúja is felmerül.

Felvetéseivel kapcsolatban fontos hangsúlyozni, hogy *a békés gyülekezés joga nem értelmezhető úgy, hogy az azzal élni kívánó személyeknek joguk van bárhol gyülekezni, ahol ők szeretnének. Gyűlésnek csak a nyilvános, közterületen tartott rendezvények minősülnek.* Ez az új gyülekezési törvény rendelkezéseivel is egybecseng (2. § (1) bekezdés). Tehát egészen más megítélés alá esik, ha közterületen, mindenki számára nyitva álló nyilvános helyen megtartandó rendezvényről van szó, mint az, ha egy nyilvánosságtól elzárt épületben tartandó rendezvényről. A közterületnek nem minősülő helyszínek esetében csak az ingatlan tulajdonosának, illetve használójának engedélyével tartható rendezvény. Ezt a szabályt az új gyülekezési törvény szintén kodifikálta (1. § (2) bekezdés). Ez azt jelenti, hogy ha egy magántulajdonban álló területen, például gyárban, sportpályán vagy színházban a tulajdonos nem engedélyezi, hogy politikai rendezvényt tartsanak, nem tekinthető a gyülekezési jog korlátozásának.

A Hszt. kifogásolt rendelkezése esetében is arról van szó, hogy a rendvédelmi feladatokat ellátó szerv tulajdonában, használatában álló helyeken milyen rendezvényeket nem lehet engedélyezni. A rendvédelmi szervek épületei ugyan az állam tulajdonában állnak, és közfeladatok ellátásának helyszínei, de ettől nem minősül közterületnek. Magánszemélyek ezekben az épületekben csak meghatározott okból és szabályok betartása mellett tartózkodhatnak.

A különbség az előbb említett példákhoz képest mindösszesen annyi, hogy ebben az esetben általános jelleggel került megfogalmazásra a tilalom. *Ebből következik, hogy a rendelkezés nem sérti a békés gyülekezés jogát.*

A szabály a rendőrség és a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok esetében az Alaptörvény 46. cikk (5) bekezdésében rögzített előírással való összhang megteremtése érdekében is indokolt. Az Alaptörvény megalkotásakor ugyanis az alkotmányozó úgy foglalt állást, hogy a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományának politikától való függetlenségét továbbra is biztosítani szükséges, és ezért a 46. cikk (5) bekezdésében rögzítette, hogy a hivatásos állományú tagjai nem lehetnek tagjai pártnak, és nem folytathatnak politikai tevékenységet.

Ezzel összhangban áll a Hszt. azon rendelkezése, mely szerint ezen szervek épületei nem szolgálhatnak politikai rendezvények helyszínéül. Ezzel elkerülhető annak lehetősége, hogy ezen szervek politikai függetlenségét aláassa az, hogy bármilyen irányultságú politikai rendezvény ott kerül megtartásra. Bár a többi rendvédelmi feladatot ellátó szerv tevékenységét az Alaptörvény nem említi, nem vitatható, hogy ezen szervek is közfeladatokat látnak el. Ezért egy politikai rendezvény alkalmas lehet arra, hogy a velük kapcsolatban kialakult közbizalmat csökkentse.

A Hszt. 22. § (2) bekezdésének c) pontjával kapcsolatban, amely mérlegelési szabadságot biztosít a parancsnok számára, ismételten a preventív védelem jelentősége kell utalnom.

Tekintettel arra, hogy gyülekezési jog tartalmát a közterületen és más nyilvános helyen tartott rendezvények megtartása jelenti, és abba nem tartozik bele az, hogy bárhol politikai rendezvényt lehessen tartani, azaz senkinek nincs alanyi alapjoga arra, hogy egy rendvédelmi szerv helyiségének használatát neki biztosítsák, az a tény, hogy a parancsnok által elrendelt tilalom ellen nincs bírói jogorvoslatra lehetőség, alapjog-sérelemmel szintén nem jár.

3.) Beadványában azt is kifogásolta, hogy a Hszt. 23. § (1) bekezdés b) pontja szerint a hivatásos állomány tagja egyenruháját egyéb politikai rendezvényen, valamint a gyülekezési jog hatálya alá tartozó nyilvános rendezvényen a rendvédelmi szervet képviselő személyként csak az állományilletékes parancsnok engedélyével viselheti. Ezzel kapcsolatban kifejtette, hogy tekintettel arra, hogy a rendvédelmi szervek hivatásos tagjainak nincs sztrájkjoguk, az érdekérvényesítés, illetve figyelemfelhívás eszközeül esetükben csak a demonstráció szolgálhat.

Álláspontom szerint a kifogásolt rendelkezés nem a gyülekezési jogot korlátozza, hiszen az állomány tagját nem tiltja el attól, hogy egy rendezvényen részt vegyen, csak az egyenruha viselésének feltételeit szabályozza.

A hivatásos állomány tagjai a szolgálatteljesítés során egyenruhát viselnek. A hivatásos állomány tagja szolgálatteljesítése során közhatalommal bír, sok esetben fizikai erőszakot, kényszerítést is alkalmazhat. Az egyenruha funkciója az, hogy a hivatásos állomány tagja a szolgálat teljesítése során egyértelműen felismerhető és megkülönböztethető legyen a magánszemélyektől. Ebből is következik, hogy a hivatásos állomány tagja egyenruhában nem tekinthető magánszemélynek, hanem az adott szerv képviselőjének minősül. Az egyenruhához ezenkívül társul egyfajta közbizalom is, amely nem a konkrét személyhez, hanem ahhoz a szervezethez fűződik, amelynek egyenruháját a személy viseli. Fontos továbbá kiemelni, hogy az egyenruhának nem célja, hogy az azt viselő személyt az érdekérvényesítéshez hozzásegítse.

Ezért a szervbe vetett társadalmi bizalom megrendüléséhez vezethet, ha a közrend és a közbiztonság fenntartására hivatott rendvédelmi szervek tagjai szolgálati idejükön kívül a testületi hovatartozást megjelenítő egyenruhában politikai demonstráción vennének részt. Ahogyan fentebb már kifejtettem, a rendvédelmi szervek politikai függetlensége, pártatlansága a hozzájuk fűződő közbizalom megteremtését és növelését szolgálja. A rendőrség és a polgári nemzetbiztonsági szolgálat esetében a függetlenség követelményét maga az Alaptörvény írja elő.

Minderre tekintettel megállapítható, hogy a rendelkezés a szabad gyülekezési jogát nem sérti.

4.) Beadványában a Hszt. 24. § (5) bekezdését is, amely értelmében a hivatásos állomány tagja köteles a hivatásával össze nem függő 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 szolgálati beosztással nem egyeztethető össze, vagy a szolgálat érdekeit sérti vagy veszélyezteti.

Ezzel kapcsolatban kifejtette, hogy a civilszervezeteket 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 ellenőrzi. Véleménye szerint indokolatlan, hogy egy törvényes célra bejegyzett és törvényesen működő civil szervezetbeli tagságot az állományilletékes parancsnok megtilthat.

Álláspontom szerint számos esetben előfordulhat, hogy egy testület vagy civiljogi szervezet ugyan az Alaptörvénnyel nem ellentétes céllal jön létre, és ezért a bíróság nyilvántartásba veszi, ugyanakkor a hivatásos állomány tagjának az adott szervezetben való tagsága a hivatásos állomány tagjaként teljesítendő szolgálati feladataival, kötelezettségével nem összeegyeztethető. Visszás helyzetet eredményezne például, ha egy, az enyhébb kábítószeres legalizálásáért küzdő szervezethez olyan személy csatlakozna, akinek a szolgálati feladatai közé tartozik az iskolás korú gyermekekkel való, bűnmegelőzési célú kapcsolattartás. Ugyanígy visszás helyzet jönne létre, ha például a hivatásos állomány gazdasági területen szolgálati feladatokat ellátó tagja olyan szerveződésben működne közre, amellyel neki szolgálati beosztásánál fogva kapcsolatot kell tartania, együttműködési megállapodásokat, esetenként gazdasági tartalmú szerződéseket kell kötnie.

Az ilyen helyzetek a rendvédelmi szerv közfeladatának független, befolyásmentes ellátását veszélyeztethetnék.

Mínderre tekintettel megállapítható, hogy a tilalom lehetősége nem minősül az egyesülési jog aránytalan korlátozásának.

A fent kifejtettek alapján arra az álláspontra jutottam, hogy a kifogásolt rendelkezések nem alapjogsértőek, ezért az ügyben további ombudsmani intézkedést nem teszek.

Másik beadványában kapcsolatban, melyben az panasolta, hogy értesülései szerint a Pest Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság egyik kirendeltségén a kirendeltség vezetője megtiltotta a langlovagok.hu internetes oldalra való posztolást, arról szeretném tájékoztatni, hogy az önálló vizsgálat tárgyát nem képezhette, mivel az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 18. §-a értelmében csak abban az esetben járhatok el, ha a vélt alapjogsérelmet elszenvedő konkrét személy, illetve annak meghatalmazottja fordul hozzám egy konkrét hatósággal vagy közszolgáltatóval szemben.

Remélem, hogy a fenti tájékoztatással a segítségére lehettem, és természetesen a jövőben is rendelkezésére állok minden olyan ügyben, melynek vizsgálatára a törvény feljogosít.

Budapest, 2018. augusztus 1.

Üdvözlettel:


Székely László