

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-7473/2012. számú ügyben**

Előadó: dr. Láposy Attila

A vizsgálat megindítása

A Lánglovagok Egyesület elnöke beadvánnyal fordult Hivatalomhoz, amelyben az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság (OKF) vezetőjének döntését és eljárását kifogásolta. A panaszos előadta, hogy álláspontja szerint az OKF főigazgatója által 2012 elején kiadott normatív utasítás formai és tartalmi szempontból is aggályos. Állítása szerint a normatív OKF utasítás nem jogszabályi szinten, szükségtelenül és indokolatlan mértékben korlátozza a hatálya alá tartozó hivatásos tűzoltók egyesülési jogát, továbbá a szabályozás nem felel meg a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi LXIII. törvény irányadó, a jogkorlátozás tartalmával kapcsolatos garanciális rendelkezéseinek sem.

Tekintettel arra, hogy a panaszbeadvány alapján az ügyben a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak egyesülési jogával, valamint a jogállamiság elvével és a jogbiztonság követelményével összefüggő visszasság gyanúja merült fel, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. A vizsgálat eredményes befejezése érdekében az Ajbt. 21. § (1) és (2) bekezdése alapján részletes megkereséssel fordultam az OKF főigazgatójához.

Az érintett alapvető jogok és elvek

- a jogállamiság elve és a jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független, demokratikus jogállam.”* [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]
- az alapvető jogok korlátozása: *„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.”* [Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés]
- az egyesüléshez való jog: *„Mindenkinek joga van szervezeteket létrehozni, és joga van szervezetekhez csatlakozni. Szakszervezetek és más érdek-képviselői szervezetek az egyesülési jog alapján szabadon alakulhatnak és tevékenykedhetnek.”* [Alaptörvény VIII. cikk (2) és (5) bekezdés]

Alkalmazott jogszabályok

- a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Hszt.);
- a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.);
- a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény (a továbbiakban: Kat.);
- az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXXV. törvény (Civil tv.);
- az önkéntes tűzoltó egyesületek támogatásának, tűzoltó szakmai irányításának és felügyeletének katasztrófavédelmi feladatairól szóló 4/2012. (III. 1.) BM OKF utasítás (a továbbiakban: OKF utasítás);
- az önkéntes tűzoltó egyesületek támogatásának, tűzoltó szakmai irányításának és felügyeletének katasztrófavédelmi feladatairól szóló 2/2013. (V. 17.) BM OKF utasítás (a továbbiakban: OKF utasítás2).

A megállapított tényállás

1. A panaszos szerint az OKF utasítás 4. pontja tartalmilag és formailag is alaptörvény-ellenes, mivel törvénynél alacsonyabb szinten valósít meg aránytalan és szükségtelen alapjog-korlátozást. A kifogásolt rendelkezés szövege alapján a hivatásos katasztrófavédelmi szervezet önkéntes tűzoltó egyesületben (a továbbiakban: ÖTE) tagsági jogviszonyt nem létesíthet, a hivatásos állomány tagja – a szakmai irányítási és felügyeleti jogkör összeférhetlensége miatt – az egyesületben vezető tisztséget nem tölthet be. Az önkéntes tűzoltó egyesület munkáját szervező megyei tűzoltó szövetségben, és a Magyar Tűzoltó Szövetségben (továbbiakban: MTSZ) hivatásos szervezet tagsági jogviszonyt nem létesíthet, hivatásos állomány tagja – szakmai irányítási és felügyeleti összeférhetlenség miatt – választott tisztséget nem tölthet be. Az intézkedés hatálybalépését követő 30 napon belül a fennálló összeférhetlenséget a hivatásos állomány tagja köteles megszüntetni.

A panaszos kiemelte, hogy az Alaptörvényben, az egyesülési jogról szóló törvényben biztosított szabad egyesülési jogot a Hszt.-ben külön is meghatározottakon túlmenően főigazgatói normatív utasítással nem lehet korlátozni. A Hszt. 21. § (3) bekezdése pedig csak egyedi elbírálás alapján teszi lehetővé a hivatásos állomány egyesülési jogának korlátozását: eszerint a hivatásos állomány tagja köteles a hivatásával össze nem függő civil szervezettel fennálló, illetőleg az újonnan létesülő tagsági viszonyát előzetesen az állományilletékes parancsnoknak szóban vagy írásban bejelenteni. Az állományilletékes parancsnok a tagsági viszony fenntartását vagy létesítését írásban megtilthatja, ha az a hivatással vagy a szolgálati beosztással nem egyeztethető össze, illetőleg a szolgálat érdekeit sérti vagy veszélyezteti.

A panaszos kifogásai közt jelezte, hogy álláspontja szerint a hivatásos tűzoltók szerepvállalását az önkéntes egyesületekben csupán a Hszt. 21. § (3) bekezdése alapján lehet korlátozni, mely szerint az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóságnak országos szinten, területi parancsnokainak pedig illetékességi terület szerint lenne lehetősége egyedi mérlegelés alapján az összeférhetlenség elkerülése érdekében az egyesülési jog korlátozására. Mindez azonban kizárólag a tagsági jogviszony, nem pedig a tisztségviselés körében lehetséges. Az utasítás e rendelkezésével kapcsolatos aggály nyomán a tűzoltó szövetségekre megállapított tilalom is alapjogsértő. Az intézkedések ezen felül szemben meglátása szerint állnak a Kat.-ban megfogalmazott célokkal, szakmai visszaesést, valamint erkölcsi és morális válságot eredményeznek az érintett szervezeteknél.

2. Az OKF főigazgatójától megkereső levelemben az *alábbi kérdésekben* kértem tájékoztatást:

- 1) Pontosán mikor, milyen hatállyal és milyen törvényi felhatalmazás alapján került sor az OKF utasítás kiadására?
- 2) A rendelkezésre álló adatok alapján az OKF utasítás nyomán összesen hány hivatásos tűzoltónak kellett megszüntetnie fennálló tisztségét az egyesületekben?
- 3) Mi indokolta azt, hogy az OKF utasítás tartalmazza a hivatásos tűzoltók egyesülési jogának korlátozására, az említett egyesületekben vezető vagy választott tisztségviselői feladat ellátásának tilalmára vonatkozó szabályokat?
- 4) Összeegyeztethetőnek tartja-e az OKF utasítás 4. pontjában rögzített korlátozásokat a Hszt. egyesülési jog korlátozására vonatkozó rendelkezéseivel?
- 5) Álláspontja szerint szükségesnek, illetve arányosnak tekinthető-e az OKF utasítás 4. pontjában rögzített jogkorlátozás, azaz a szakmai és irányítási összeférhetlenségi okokra alapozott, valamennyi hivatásos tűzoltóra vonatkozó generális tilalom a – tűzoltói, katasztrófavédelmi, beavatkozást, kárelhárítást nem végző – MTSZ esetében?
- 6) Az ÖTE-k esetében a konkrét felügyeleti jogkör ellátására tekintettel miért nem csak területi alapon történt meg a tisztségviselésre vonatkozó korlátozás?

A megkeresésre válaszolva az OKF főigazgatója kifejtette, hogy a normatív OKF utasítás kibocsátására a Jat. 4. § e) pontjában kapott felhatalmazás alapján került sor. A jelzett tartalmi aggályok kapcsán válaszában leszögezte, a fegyveres szervek hivatásos állományú tagja vállalja, hogy alapvető jogait az általános szintnél nagyobb mértékben korlátozhatják. Álláspontja szerint egyértelműen el kell határolni az egyesületek tevékenységében tagként való részvételt, valamint a tisztségviselés kérdését. Kiemelte, hogy az *irányítási és felügyeleti összeférhetetlenség elkerülésére* a tisztségviselés megtiltása arányos korlátozás, a tagsági jogviszony létesítésének kizárása viszont már nem lenne az. Felhívta a figyelmet arra, hogy hivatásos tűzoltóság szervei ítélik oda a támogatásokat az önkéntes egyesületeknek, valamint ellenőrzik gazdálkodásukat is. AZ OKF utasítás nyomán a hivatásos tűzoltó továbbra is részt vehet az egyesületek szakmai tevékenységében, azonban nem tölthet be olyan pozíciót, melynél fogva az egyesület gazdálkodását befolyásolhatná, vagyonaát kezelhetné. Utalt arra, hogy ha a hivatásos tűzoltónak ilyen kötelezettsége az önkéntes tűzoltó egyesületben betöltött tisztségéből nem következik, akkor nem kizárt a vezető tisztségviselői közreműködés.

Az OKF főigazgatója a generális jellegű korlátozást azzal magyarázta, hogy a hivatásos állomány tagjait bármikor más szolgálati helyre vezényelhetik, így nem elegendő a területi szintű tilalom. Álláspontja szerint pedig, ha a hivatásos állományúak tisztségviselése kizárt az önkéntes egyesületekben, akkor magától értetődik, hogy ezek együttműködésén alapuló tűzoltó szövetségekre is ki kell terjeszteni a tilalmat. Arra vonatkozóan ugyanakkor a főigazgató már nem tudott felvilágosítást adni, hogy hány hivatásos tűzoltónak kellett az összeférhetetlenség elkerülése érdekében az OKF utasítás következtében megszüntetnie tisztségviselői jogviszonyát önkéntes tűzoltó egyesületekben, illetve a tűzoltó szövetségekben.

3. Vizsgálatom megindulását követően – bár az OKF főigazgatója erről nem tájékoztatót – azt észleltem, hogy az általam vizsgált OKF utasítás egészét az önkéntes tűzoltó egyesületek támogatásának, tűzoltó szakmai irányításának és felügyeletének katasztrófavédelmi feladatairól szóló 2/2013. (V. 17.) BM OKF utasítás (a továbbiakban: OKF utasítás2) hatályon kívül helyezte és az egyesülési jog korlátozásával összefüggő szabályozást is átalakította. A 2013. május 18-ától hatályos OKF utasítás2 4. pontja immár azt tartalmazza, hogy hivatásos katasztrófavédelmi szervezet ÖTE-ben tagsági jogviszonyt nem létesíthet. Az OKF utasítás2 azt írja továbbá elő, hogy amennyiben a hivatásos állomány tagjával szemben a szakmai irányítási és felügyeleti jogkörből adódó összeférhetetlenség áll fenn, akkor az egyesületben vezető tisztséget nem tölthet be. Az ÖTE-k munkáját szervező megyei tűzoltó szövetségben hivatásos szervezet tagsági jogviszonyt nem létesíthet, hivatásos állomány tagja – szakmai irányítási és felügyeleti összeférhetetlenség esetén – választott tisztséget nem tölthet be. Az OKF utasítás2 6. pontja szerint pedig a hivatásos állomány tagja az ÖTE-ben tagsági jogviszonyt létesíthet, amelyet köteles szolgálati előljárójának írásban bejelenteni.

A vizsgálat megállapításai:

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – közigazgatási szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés f) pontja alapján a rendvédelmi szervek az alapvető jogok biztosa által vizsgálható hatóságnak minősülnek. Figyelemmel arra, hogy a központi

államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (5) bekezdésének e) pontja szerint a hivatásos katasztrófavédelmi szerv rendvédelmi szerv az ombudsman *vizsgálati jogosultsága* – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – *egyértelműen kiterjed az OKF tevékenységére.*

II. Az érintett alapjogok és alapelvek tekintetében

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmanintézmény megalakulása óta az alapjogi biztos következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi tesztek. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatályba lépését követően először a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy *„az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.*

A jelentés megállapításaival összefüggésben ismételten hivatkozom arra, hogy az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövege Alaptörvény Negyedik Módosításának hatályba lépését követően továbbra is nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében jellemzően nem tartalmaz olyan rendelkezéseket, amely ellentétesek volnának a korábbi alkotmányunk szövegével. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy *„az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.* Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi éllal azt mondta ki azt, hogy *„az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.”*

Ha összevetjük az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében, az Alaptörvény II. cikk (1) bekezdésében, illetve az Alaptörvény VIII. cikk (2) és (5) bekezdésében foglaltakat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2. § (1) bekezdésének, 8. § (2) bekezdésének és 63. § (1) bekezdésének szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező alapvető jogok és elvek, a jogállamiság elve, az alapjogok korlátozására vonatkozó feltételek és az egyesülési jog megfogalmazása tekintetében nem hoz olyan változást az Alaptörvény szövege, mely a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat elvetését, tartalmi átértékelését alátámasztaná. Így elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok és az alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az Alkotmánybíróság által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozataiban, azok indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket.

1. Az Alkotmánybíróság számos határozatában értelmezte már az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében rögzített *jogállamiság elvének tartalmát*, a vonatkozó alkotmánybírói gyakorlatból látható, hogy mely követelmények minősíthetők a jogállamiság lényegi, elmaradhatatlan elemeinek. Ide sorolhatók a *hatalommegosztás elve* [25/B/2003. (XII.15.) AB határozat], a *törvény előtti egyenlőség* [34./1992. (VI. 1.) AB határozat; 35/2011. (V. 6.) AB határozat; 166/2011. (XII. 20.) AB határozat], a *jogbiztonság követelménye* [11/1992. (II. 5.) AB határozat], a *normavilágosság* [42/1997. (VII.1.) AB határozat], a *jogforrási hierarchia* tiszteletben tartása [19/2005. (V. 12.) AB határozat; 193/2010. (XII. 8.) AB határozat], valamint a *jogalkotási eljárás és a kihirdetés sajátos szabályai* [8/1992. (I. 30.) AB határozat; 164/2011. (XII. 20.) AB határozat]. Az Alkotmánybíróság kimondta azt is, hogy az alkotmány megsértését már önmagában a jogállamiság elvével ellentétes jogszabály is megalapozza.

Jelen eset kapcsán a jogállamiság elvével összefüggésben a jogbiztonság követelményének, valamint a jogforrási hierarchia tiszteletben tartásának sérelme merülhet fel. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Az Alkotmánybíróság által hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság követelménye nemcsak az egyes normák egyértelműségét követeli meg, hanem az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Az alkotmánybírói döntések felhívják a figyelmet arra, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van, a jogállamiság elvéből folyó egyik legfontosabb alapkövetelmény ugyanakkor éppen a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.

A *jogforrási hierarchia* a jogszabályok, valamint egyéb jogforrások szabályozott rendjét, ezek szigorú alá-fölérendeltségét jelenti. E szabályrendszer garantálja azt, hogy jogi normákat csak előre meghatározott keretek között, az arra jogosultak alkothassanak, a számukra kijelölt alkotmányos korlátok tiszteletben tartásával. A jogforrási hierarchia lényegi eleme a magasabb szintű normáknak, végső soron az Alaptörvénynek való tartalmi és formai megfelelés parancsa. A hierarchiában feljebb található szabályokkal ellentétes tartalmú, vagy a megalkotásra vonatkozó formai előírások mellőzésével kibocsátott norma nem létezhet a jogrendszerben. A jogforrási rend egyszersmind garanciát is jelent, az egyre magasabb szintű jogszabályok megalkotásához szigorúbb követelményeket rendel. Az Alkotmánybíróság többször is rámutatott arra, hogy ezek az előírások nem csupán formai feltételei a jogalkotásnak, garanciális szerepük teszi őket elsődleges jelentőségűvé.¹ Ezért van szükség az alacsonyabb szintű jogforrások megalkotásához általános vagy egyedi jellegű felhatalmazásra, mely kijelöli az érintett tárgykör azon kevésbé fontos területeit, melyek esetében a felhatalmazást adó normánál alacsonyabb szint is elegendő lehet. Mivel az alkotmányos alapjogok esetében erőteljesebb védelem indokolt, az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése – a korábbi Alkotmány 8. § (2) bekezdésével egybehangzó módon – külön is rögzíti garanciaként, hogy az ezekre vonatkozó szabályrendszert *törvényi szinten kell megteremteni*.

2. Az Alaptörvény VIII. cikk (2) bekezdése értelmében mindenkinek joga van szervezeteket létrehozni, és joga van szervezetekhez csatlakozni, az Alaptörvény VIII. cikk (5) bekezdése pedig emellett külön is tartalmazza, hogy szakszervezetek és más érdekképviseleti szervezetek az egyesülési jog alapján szabadon alakulhatnak és tevékenykedhetnek. Az egyesülési jog egy mindenkit megillető alapvető szabadságjog,

¹ Vö. 47/2001. (XI. 22.) AB határozat.

amelyet Magyarország Alaptörvénye is elismer, és biztosítja annak zavartalan gyakorlását. Az Alkotmánybíróság számos határozatában jelentős részben nemzetközi bírói fórumok, különösen az EJEB gyakorlatára is építve értelmezte az egyesülési jogot.

Alaphatározatként az Alkotmánybíróság 6/2001. (III. 14.) AB határozata összegző módon is rögzíti, hogy az egyesülési jog tartalmi elemei közül elengedhetetlen a szervezet létrehozása, a szervezethez való csatlakozás, az egyesület céljának megválasztásához való jog, valamint a szervezet tevékenységében való részvétel és a szervezet működtetéséhez való jog. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az egyesület szabad létesítése és az egyesületi tevékenység kényszermentes gyakorlása biztosítja a meggyőződés, a lelkiismeret és a véleménynyilvánítás szabadságát. Az egyesülési szabadság alkotmányos jelentőségét adja továbbá az is, hogy kapcsolatban áll az emberi méltósághoz való jog részét képező általános cselekvési szabadsággal és a személyiség szabad kibontakoztatásához való joggal. Minden embernek joga van ahhoz, hogy szabadon megválasztott célból másokkal – egyebek mellett – kulturális, vallási, tudományos, szociális, szabadidős közösséget hozzon létre, szervezetet alapítson, az ilyen szervezetekhez önként csatlakozzon, vagy onnan önként kilépjen.

Az Alkotmánybíróság az 51/1991. (X. 19.) AB határozatában a Magyar Honvédség miniszteri rendeletben megalkotott szolgálati szabályzatának egyesülési jogot korlátozó rendelkezéseinek formai és tartalmi alkotmányellenességét állapította meg. Ebben a korai döntésében az Alkotmánybíróság a Honvédség vonatkozásában azt állapította meg, hogy a fegyveres erők körében az egyesülési jog fokozott korlátozási lehetősége nem vezethet odáig, hogy az alapvető jog lényeges tartalma sérüljön. Mindez pedig álláspontom szerint fokozottan igazak és érvényesülniük kell hivatásos katonákhoz képest eltérő helyzetben lévő rendvédelmi szervek tagjai, így a hivatásos tűzoltók egyesülési jogának korlátozhatósága esetében is.

Az Alkotmánybíróság a *fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak alapjogainak korlátozását érintő kérdésekkel*, így többek között foglalkozott az e körbe tartozók sztrájkhoz való jogának speciális aspektusaival. Az Alkotmánybíróság elvi érveléssel emelte ki, hogy az életet és a vagyónbiztonságot veszélyeztető katasztrófák megelőzésében és károsító hatásai elleni védekezésben jelentős feladatokat lát el az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság és annak területi szervei. A hivatásos katasztrófavédelmi szervek rendvédelmi szervek minősülnek, melyeknek alapvető feladata az élet és vagyónbiztonságot veszélyeztető tüzek megelőzése, a tüzeseteknél és a műszaki mentéseknél való segítségnyújtás. A rendvédelmi szervek az alkotmányos alapjogok érvényesülését segítik elő, alapvető feladatuk az alkotmányos rend és az alapvető emberi jogok védelme. E szervek az alapvető jogok védelmét csak kötelezettségeik maradéktalan teljesítésével tudják hatékonyan szolgálni. Az Alkotmánybíróság szerint a jogalkotó feladata az intézmény és eszközrendszer olyan alakítása, amely lehetővé teszi, hogy e szervek alkotmányos rendelkezésüknek minden körülmények között eleget tegyenek.²

III. Az ügy érdemében

Az ombudsmani vizsgálat az OKF utasítás, illetve az OKF utasítás 2 4. pontjával összefüggésben a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak egyesülési jogával, illetve a jogállamiság és a jogbiztonság tiszteletben tartásával összefüggő kérdésekre terjedt ki.

A beadványból, valamint a főigazgató megkeresésre érkezett válaszából a tényállás kellően tisztázható, az ügyben felmerülő alapjogi kérdések megfelelően áttekinthetőek. Az ügy kiindulópontja a főigazgató normatív OKF utasítása, melynek 4. pontja kizárja a hivatásos tűzoltók tisztségviselőként történő szerepvállalását az önkéntes tűzoltó egyesületekben, valamint a tűzoltó szövetségekben. Az ügy alapjogi jellege abból ered, hogy közvetlenül érinti az utasítás címzettjeinek Alaptörvényben biztosított egyesülési jogát, annak

² Lásd 88/B/1999. AB határozat.

a korábbiakhoz képest erőteljesebb korlátokat szabva. A továbbiakban a felmerült problémát két ágra bontva, a formai, valamint a tartalmi felvetések keretein belül vizsgáltam.

1. A főigazgató *normatív utasítás formájában* rendelkezett arról, hogy a hivatásos tűzoltók mely szervezetekben nem vállalhatnak tisztségviselőként szerepet. Vitán felül áll az, hogy ez a rendelkezés alapjog-korlátozást valósít meg, így ilyen szabályozás megalkotására csak és kizárólag kifejezett törvényi felhatalmazást végrehajtva, a felhatalmazás által kijelölt szűk körben lett volna lehetősége a főigazgatónak. A főigazgató megkeresésemre adott válasza szerint „a Jat. 4. § e) pontjában kapott felhatalmazással összhangban járt el” az utasítás megalkotásakor. Mivel azonban jogalkotási törvény ilyen számú rendelkezést nem tartalmaz, a főigazgató vélhetően a Jat. 23. § (4) bekezdés c) pontjában kapott általános, a normatív utasítás megalkotására irányuló felhatalmazás alapján járt el. Álláspontom szerint sem az OKF utasítás, sem az OKF utasítás² formai alkotmányossági tekintetben nem felel meg az alkotmányos követelményeknek. Egyrészt az utasítás kiadó főigazgató *túllépte a törvényi felhatalmazások kereteit*, a Hszt. szövegén túllépve határozott meg feltételeket.

Az Alaptörvény az alkotmánybírói gyakorlat nyomán egyértelműen rögzíti az alapjog-korlátozás esetében a *törvényi szint alkotmányos jelentőségét*. A Hszt. 21. § (3) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a hivatásos állomány tagja köteles a hivatásával össze nem függő civil szervezettel fennálló, illetőleg az újonnan létesülő tagsági viszonyát előzetesen az állományilletékes parancsnoknak szóban vagy írásban bejelenteni. Az állományilletékes parancsnok a tagsági viszony fenntartását vagy létesítését írásban megtilthatja, ha az a hivatással vagy a szolgálati beosztással nem egyeztethető össze, illetőleg a szolgálat érdekeit sérti vagy veszélyezteti. A Hszt. 21. § (3) bekezdése ad felhatalmazást a hivatásos állományú tagok egyesülési jogának korlátozására, de ezt egyrészt nem külön az OKF főigazgatónak címezte, másrészt nem értelmezhető oly módon, hogy az állomány tekintetében generális hatályú normaalkotást biztosítana. A Hszt. e rendelkezése arra biztosít lehetőséget, hogy *az egyes konkrét esetekben ki lehessen szűrni az összeférhetlenség kialakulását*. Ebből a megfontolásból telepíti e hatáskört a jogalkotó *különböző szintekre*, az érintett felettesére, aki a leginkább képes felmérni az adott helyzetből eredő kockázatokat. Álláspontom szerint a Hszt. 21. § (3) bekezdése tehát csak egyedi utasítások kiadásának lehetőségét nyitja meg, normatív aktusok alapjául nem hívható fel ez a felhatalmazás.

Az OKF utasítás azonban a teljes állományra vonatkozóan rögzít alapjog-korlátozást, így a főigazgató olyan normatív utasítást hozott, melyre felhatalmazása sem a szolgálati törvény, sem más jogszabály alapján nem volt. A Jat. 23. § (4) bekezdés c) pontja megítélésem szerint azért nem tekinthető relevánsnak e körben, mert értelemszerűen csak olyan közjogi szervezetszabályozó eszközökre vonatkozik, melyek a Jat. 24. § (4) bekezdés alapján jogszabállyal nem ellentétesek. Mivel álláspontom szerint eleve hiányzott az utasítás törvényi alapja, *nem teljesültek a jogalkotásra vonatkozó alkotmányos követelmények*. Tekintettel pedig arra, hogy az OKF utasítás a 2. pontban részletesebben kifejtettek alapján az állomány tagjainak egyesülési jogát korlátozta, ezzel *sértette az alapjog-korlátozás esetén megkövetelt törvényi szinthez kötöttség alapvető jogállami elvét is*.

Ilyen jellegű, az egyesülési jog gyakorlását bizonyos vonatkozásokban általános jelleggel megtiltó szabályozást csak a törvényalkotó jogosult a korlátozás szükségességének és arányosságának mérlegelése mellett meghozni, vagy szűk körű végrehajtással ilyen intézkedésre felhatalmazást adni. Az irányítási és felügyeleti összeférhetlenség kizárása legitim cél, de normatív utasítás formájában nem kerülhet sor a törvényben rögzítettek kiegészítésére, további általános jellegű jogkorlátozás elrendelésére. *Mindezek alapján megállapítom, hogy az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság vezetője a jogállami követelményekkel ellentétesen, a törvényi felhatalmazáson túlterjeszkedve állapított meg a normatív OKF utasításban, illetve az OKF utasítás²-ben generális jellegű jogkorlátozást.*

2. Az OKF utasítás 4 pontjában rögzített generális tilalom tartalmi jellegű vizsgálatához, az egyesülési jog korlátozásával kapcsolatos alkotmányossági-alapjogi kérdés megítéléséhez az alkotmánybíróági gyakorlatból már megismert *szükségességi-arányossági tesztet* kell alkalmazni. Ahogyan azt már az előző pontban is kiemeltem, az egyesülési jog korlátozásának legitim célja, indoka lehet az irányítási és felügyeleti összeférhetlenség kiküszöbölése. A legitimitást támasztják alá különösen az Alaptörvény közpénzekkel való átlátható gazdálkodásával kapcsolatban megfogalmazott alkotmányos elvek (At. 39. cikk). A hatályos törvényi rendelkezések ismeretében a hivatásos tűzoltóság, valamint az önkéntes egyesületek közti irányítási és felügyeleti viszony fennáll, előbbiek felügyelik az egyesületek szakmai tevékenységét, valamint ítélik oda a támogatásokat a számukra. Az alkotmányossági kérdések így a felügyelet jellegének értelmezésével, valamint az összeférhetlenség kiszűrése érdekében alkalmazott konkrét jogi megoldással kapcsolatban merülhetnek fel.

Álláspontom szerint az OKF utasításban rögzített teljes körű tilalom részben területi, részben állományi alapon sem tekinthető arányos korlátozásnak. A Hszt. 21. § (3) bekezdése lehetővé teszi, hogy az irányítási és felügyeleti összeférhetlenség kialakulásának veszélye esetén az illetékes katasztrófavédelmi elöljáró megtiltsa a hivatásos állomány adott tagjának konkrét tagsági viszonya fenntartását. Mindez eleve megfelelő eszközt jelent a gazdálkodási összefonódások megelőzésére, ehhez képest nem volt igazolható a kategorikus tilalom megállapítása. Azt maga a főigazgató is elismerte válaszában, hogy a rendelkezés *kizárólag a gazdasági összeférhetlenség kiszűrését célozta*, nem kívánta megfosztani a hivatásos tűzoltókat a tisztségviselési joguktól olyan esetben, amikor nem merül fel ilyen típusú aggály. A normaszöveg azonban nem tartalmazott ilyen kitétel. A *területi alapú tilalom* alátámasztására felvonultatott érvek sem meggyőzőek, hiszen az átvezénylés következményeit azzal is kezelni lehetett volna, hogy a hivatásos tűzoltónak meg kellene szüntetnie tagsági jogviszonyát egy olyan önkéntes egyesületben, melynek illetékességi területére átvezényelték. Ezzel az ugyancsak egyedi, konkrét elöljárói utasítással elkerülhető az aránytalan korlátozás és egyben az összeférhetlenség is megakadályozható.

Mindezek alapján megállapítom, hogy a korábbi OKF utasítás 4. pontja tartalmi alkotmányossági értelemben is aggályos és alapjoggal összefüggő visszásságot okozott, mivel aránytalanul korlátozta a hivatásos tűzoltók egyesülési jogát. A 2013. május 18-ától hatályos OKF utasítás 2 4. pontja a tartalmi jellegű aggályokat orvosolta, a hivatásos állomány tagjaira vonatkozó tilalmat kizárólag az összeférhetlenség eseteire korlátozza.

Intézkedéseim

A feltárt alapjoggal összefüggő visszásságok megszüntetése érdekében az Ajbt. 37. §-a alapján *felkérem* az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság vezetőjét, hogy a Hszt. felhatalmazásában foglaltakkal összhangban módosítsa vagy helyezze hatályon kívül az önkéntes tűzoltó egyesületek támogatásának, tűzoltó szakmai irányításának és felügyeletének katasztrófavédelmi feladatairól szóló 2/2013. (V. 17.) BM OKF utasítás 4 pontját.

Budapest, 2013. augusztus

Prof. Dr. Szabó Máté sk.