

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
Az AJB-7948/2013. ügyben**

Előadó: dr. Horváth-Egri Katalin

Az eljárás megindítása

A panaszos azért fordult az alapvető jogok biztosához, mert álláspontja szerint a rendőrség szolgálati szabályzatáról szóló 30/2011. (IX.22.) BM rendelet (a továbbiakban: BM rendelet) 98. § (2) bekezdése, valamint a rendőri korrupciós cselekmények megelőzésével és visszaszorításával kapcsolatos feladatokról szóló 20/2013. (V.17.) ORFK utasítás (a továbbiakban: ORFK utasítás) 31. pontjában foglaltak alkotmányossági aggályokat vetnek fel. A beadványozó szerint a BM rendelet és az ORFK utasítás rendelkezései sértik az Alaptörvény rendelkezéseit.

Tekintettel arra, hogy a panasz alapján a felmerült az alapvető jog korlátozhatóságával, a magánszférához való joggal, valamint a tulajdonhoz való joggal összefüggő visszasság lehetősége, az ügyben az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. A vizsgálat eredményes befejezése érdekében az Ajbt. 21. § (1) és (2) bekezdése alapján tájékoztatást kértem a belügyminisztertől és az országos rendőrfőkapitánytól.

Megállapított tényállás

A beadványozó sérelmesnek találta, hogy a fent említett jogszabályok az egyenruhát viselő rendőr számára a szolgálat ellátása során nem engedélyezik, hogy a magántulajdonú mobiltelefonjukat maguknál tartsák, ez idő alatt csak a szolgálati célú rádiótelefon használat engedélyezett. A beadványozó különösen sérelmesnek találta ezt a gyakorlatot olyan esetekben, mikor az egyenruhás rendőri állomány tagjainak családjában bekövetkező előre nem látható események (pl. haláleset, családtag megbetegedése) kapcsán a családtagok, hozzátartozók nem tudnak kapcsolatba lépni a szolgálatot teljesítő rendőrrel (különös figyelemmel pl. a 72 órás szolgálati beosztásra).

A panaszos beadványában aggályosnak találta a BM rendelet a rendőr mobiltelefon használatát szabályozó 98. § (2) bekezdését, melyet a beadványozó álláspontja szerint az ORFK utasítás VI. fejezete konkretizál. E szabályokkal összefüggésben nehezményezte, hogy az alapjogokat nem megfelelő szinten, tehát nem törvényben szabályozta a jogalkotó.

Fentiekre tekintettel az Ajbt. 21. § (1)-(2) bekezdése alapján a belügyminisztertől, valamint az országos rendőr főkapitánytól a következőkről kértem tájékoztatást:

– Mi az említett jogszabályokban megjelenő, a magántulajdonú rádiótelefon-használatot korlátozó szabályok indoka?

– Mely körben használható a szolgálati célú mobiltelefon: használhatja-e azt magáncélra az egyenruhás állomány, ha igen, milyen esetekben és mely feltételekkel, illetve a szolgálati mobiltelefonszám megadható-e hozzátartozók részére, hívható-e hozzátartozó részéről?

A miniszter válaszlevelében tájékoztatott a BM rendelet 98. § (2) bekezdésével összefüggő álláspontjáról. A hivatkozott szakasz értelmében *„a közterületen, a fogdában, az őrzött szálláson, az őrzött létesítményben, illetve az előállító egységben végzett szolgálatellátás során az egyenruhát viselő rendőr kizárólag szolgálati célú mobil rádiótelefon készüléket, telefonálásra, üzenet küldésére és fogadására alkalmas más telekommunikációs eszközt tarthat magánál a határrendészeti, a közlekedésrendészeti, a közrendvédelmi, illetve a személy- és objektumvédelmi feladatainak ellátása során. Ezen rendelkezés alól indokolt esetben a szolgálati előljáró írásban felmentést adhat.”*

A miniszter kifejtette, hogy a rendőrség érintett – közterületen, egyenruhában határrendészeti, közlekedésrendészeti, közrendvédelmi vagy személy- és objektumvédelmi feladatokat ellátó – állománya olyan feladat- és munkakört lát el, amellyel a magántulajdonú mobiltelefon használata általában nem összeegyeztethető. Az intézkedés közben megszólaló mobiltelefon alkalmas az intézkedő rendőr megzavarására, aki így nem tud kellőképpen az adott szolgálati feladatra koncentrálni. Másfelől a gyakorlati tapasztalataik azt mutatják, hogy a korrupció megelőzésében jelentős szerepe van a saját tulajdonú mobiltelefon-készülék használata korlátozásának. A szabályozás jól körülhatárolt körre és tevékenységekre vonatkozik, hiszen a BM rendelet hivatkozott rendelkezése annak a közterületen, a fogdában, az őrzött szálláson, az őrzött létesítményben, illetve az előállító egységben szolgálatot teljesítő rendőrnek tiltja meg a saját mobiltelefon használatát, aki egyenruhában látja el szolgálatát.

A miniszter álláspontja szerint az előírás nem sérti a tulajdonhoz való jogot, hiszen a magántulajdonú mobil rádiótelefon készülék tulajdonát nem érinti, annak a birtoklását korlátozza időlegesen, az ellátott munkakör jellegére tekintettel. A munkáltatóknak általában lehetőségük van arra, hogy a munkahelyre bevihető tárgyak körét korlátozzák, ha azok birtoklása alkalmas arra, hogy a munkáról a figyelmet elvonják, illetve azok birtoklása egyébként nem szükségszerű a személyes szükségletek munkaidő alatt történő kielégítéséhez, vagy nem egyeztethető össze a feladat (szolgálat) ellátásával. Megítélése szerint a szabályozás nem jelent indokolatlan különbségtételt sem, hiszen valóban csak arra a körre korlátozódik, amelyre nézve a szolgálati feladatok törvényes, szakszerű, befolyástól mentes, zavartalan ellátásához fűződő érdek feltétlenül megköveteli.

A miniszter indokoltnak tartotta felhívni a figyelmet arra is, hogy az érintett állomány számára az elérhetőséget az EDR rádió, illetve adott esetben a munkáltató által rendelkezésre bocsátott mobil telefonkészülék biztosítja. Indokolt esetben a hozzátartozók a tevékenység-irányítási központokon keresztül, illetve a szolgálatirányító parancsnokok útján bármikor elérhetik a szolgálatban lévő rendőrt. A szolgálati célú mobiltelefont a rendőr szükséges és indokolt esetben használhatja magáncélra, annak száma a hozzátartozók részére megadható, akik rendkívüli esetben hívhatják rajta a szolgálatban lévő rendőrt.

Fontos körülményként utalt arra a miniszteri válasz, hogy a magántulajdonú mobiltelefon készülék birtoklásának tilalma alól a szolgálati előljáró – az ellátott szolgálati feladat jellegére és a rendőr méltányolható személyes körülményeire is figyelemmel – felmentést adhat. Ebbe beletartozik a családban bekövetkező betegség, vagy várható családi esemény is (például gyermek várható születése). A miniszter álláspontja szerint egy jövőben esetlegesen bekövetkező, váratlan, körülhatárolhatatlan esemény nem szolgálhat alapjául az általános jelleggel történő saját tulajdonú mobiltelefon-használat engedélyezésének.

A miniszter az ORFK utasítás 31. pontja kapcsán az országos rendőrfőkapitány választát tartja irányadónak, tekintettel arra, hogy az országos rendőrfőkapitány saját hatáskörében felelős az általa kiadott közjogi szabályozó eszközökért.

Az ORFK utasítás 31. pontja szerint *„a magántulajdonú mobiltelefon szolgálatban történő magánál tartására és szolgálati célú használatára a közvetlen szolgálati előljáró által adott eseti vagy tartós engedélyt visszaellenőrizhető módon dokumentálni kell.”*

Az országos rendőrfőkapitány válaszában kifejtette, hogy az ORFK utasítás hivatkozott pontja semmiben nem érinti a hivatásos állomány tagjának jogait, az nem az állomány tagjaira vonatkozóan fogalmaz meg kötelezettséget, hanem a magántulajdonú mobiltelefon szolgálatban történő birtoklására és szolgálati célú használatára adott eseti vagy tartós engedély kiadása kapcsán írja elő, hogy azt minden esetben dokumentálni kell. Ezen rendelkezés kizárólagos célja egy ellenőrzés során annak egyértelműen igazolása, hogy az állomány tagjai közül kinek a részére került sor engedély kiadására az érintett tárgykörben. A vizsgálat tárgyát képező hivatkozott rendelkezések közül tehát csak a BM rendelet 98. § (2) bekezdése bír közvetlen kihatással az állomány tagjaira.

Az országos rendőrfőkapitány a BM rendelet 98. § szabályozásának indokával kapcsolatban a belügyminiszterével megegyező álláspontra helyezkedett. Véleménye szerint a rendőrségen és más munkáltatóknál egyaránt számtalan olyan munkakör van, amelyekkel tartalmuk miatt nem fér össze, hogy az azt ellátók saját tulajdonú mobiltelefon használatával elvonják a figyelmüket a szolgálati vagy munkaköri feladatok ellátásától.

Tapasztalatai szerint a rendőrök feladatellátása során a magántulajdonú mobiltelefon birtokban tartása rendszeresen a szolgálati érdek érvényesítésének és a szolgálati fegyelemnek a rovására megy. Az állampolgároknál is okkal kelthet visszatetszést, ha a közterületen intézkedő vagy a határellenőrzést végző rendőr szolgálatellátása közben magánhívásait bonyolítja. Megítélése szerint számtalan gyakorlati példa hozható arra, hogy a közterületi szolgálatot ellátó egyenruhás állományt feladata rendeltetészerű – és az állampolgárok által is joggal elvárt módon történő – ellátásában hátráltatja a saját tulajdonú mobiltelefon birtoklása, ami ezért számtalan munkakörben a munkáltató jogos érdekeire, vagy akár munkabiztonsági követelményekre tekintettel korlátozható.

A kifogásolt rendelkezés további célja a rendőri korrupciós cselekmények megelőzése és visszaszorítása. A konkrét fegyelmi és büntetőeljárások tapasztalatai azt mutatták, hogy a közterületi állomány tagjai, főként a határrendészeti feladatok ellátása során a korrupciós jellegű bűncselekmények előkészítésének, végrehajtásának elősegítését szolgáló eszközként használták szolgálatellátásuk során a saját tulajdonú mobiltelefonjaikat. Tekintettel arra, hogy a rendőrségi telefonok ellenőrizhetőek, híváslistáik hozzáférhetőek, ezért álláspontja szerint ez hatékony eszköz a korrupciós cselekmények visszaszorítására is.

Az országos rendőrfőkapitány véleménye szerint a BM rendelet szabályozási koncepciójának fontos eleme, hogy a tilalom kivételt engedő szabályozásként került megfogalmazásra, figyelembe véve, azokat az élethelyzeteket, amikor az állomány tagjának a folyamatos elérhetőség biztosítására irányuló igénye méltányolást érdemel. Erre figyelemmel rendelkezik úgy a BM rendelet 98. § (2) bekezdése, hogy a tilalom alól indokolt esetben a szolgálati előjáró írásban felmentést adhat. A szolgálati előjáró egyedi esetekben – mérlegelés alapján – ad engedélyt, ha a közterületi szolgálatot ellátó állomány tagjának élethelyzete feladatellátására, koncentrációjára kihatással lehet (pl. gyermekének tartós megbetegedése, közeli hozzátartozó halála, várandós házastárs/élettárs stb.). Az engedély megadása során az ellátott szolgálati feladat és a szolgálatteljesítés helye is mérlegelést igényel.

A határátkelőhelyek esetében például a távbeszélő összeköttetés lehetőségei és feltételei adottak, a magántulajdonú mobiltelefon készülék szolgálati feladatok ellátása során történő birtoklása ezért nem szükséges ahhoz, hogy az állomány tagja folyamatosan elérhető legyen távközlési eszköz igénybe vételével.

A magántulajdonú mobiltelefon birtoklásának tilalma nem teszi elérhetetlenné az állomány tagjait a szolgálat időtartama alatt sem. Indokolt esetben a hozzátartozók a tevékenység-irányítási központokon keresztül, illetve a szolgálatirányító parancsnokok útján bármikor elérhetik a szolgálatban lévő rendőrt. Amennyiben a rendőr szolgálati telefonkészülékkel rendelkezik, azt engedélyezett és indokolt esetben használhatja magáncélra. A szolgálati mobiltelefonszám megadható a hozzátartozó részére, azon magánjellegű hívás rendkívüli esetekben fogadható.

Álláspontja szerint a törvényes, befolyástól mentes és zavartalan szolgálatellátás olyan, a rendőri működéssel szemben támasztott elvárásokból eredő, a vonatkozó törvényi szabályozásából kifejezetten következő érdek, amelynek védelme érdekében a magáncélú kommunikációs eszközhasználat bizonyos, jól körülhatárolt szolgálati feladatok ellátása vonatkozásában történő – az állomány tagjai számára pozitív eltérést előjárói mérlegelés alapján lehetővé tevő – korlátozása nem tekinthető aránytalannak.

Az országos rendőrfőkapitány megítélése szerint nem tekinthető alapvető jognak, hogy a munkavállalók a munkaidejük alatt – jelen esetben a hivatásos állomány tagjai a szolgálati idejük alatt – a magántulajdonú mobiltelefon birtoklásával általános igényt formáljanak magáncélú beszélgetések folytatására.

Vitathatatlan ugyanakkor, hogy bizonyos élethelyzetekben méltányolni szükséges azt az igényt, hogy a hivatásos állomány tagja elérhető legyen, amire egyrészt indokolt esetben lehetőséget biztosít a BM rendelet eltérést engedő szabályozása, másrészt pedig a munkáltató képviselőjén keresztül folyamatosan biztosítható, hogy rendkívüli esetben az állomány szolgálatba lévő tagját hozzátartozója elérhesse.

Érintett alapvető jogok

- alapvető jogok és kötelezettségek szabályozása, alapvető jog korlátozhatósága [Alaptörvény I. cikk (3) „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.”]
- a tulajdonhoz való jog [Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés: „Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez.”]
- a magánszférához, a kapcsolattartáshoz való jog [Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdés „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét tiszteletben tartsák”]

Alkalmazott jogszabályok

- Magyarország Alaptörvénye
- a rendőrség szolgálati szabályzatáról szóló 30/2011. (IX.22.) BM rendelet
- a rendőri korrupciós cselekmények megelőzésével és visszaszorításával kapcsolatos feladatokról szóló 20/2013. (V. 17.) ORFK utasítás (ORFK utasítás)
- a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Hszt.)
- a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény s (a továbbiakban: Rtv.)

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény határozza meg. Az Ajbt. 2 § (3) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosá kezdeményezheti az Alkotmánybíróságnál a jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát. Az Ajbt. feljogosítja az alapvető jogok biztosát egy adott jogi szabályozás alapjogi szempontú vizsgálatára, valamint a jogszabály hiányosságával összefüggő intézkedések megfogalmazására. Az Ajbt. 2. § (2) bekezdése, valamint az Ajbt. 37. §-a alapján ugyanis a biztosnak van lehetősége arra, hogy eljárjon a jogi szabályozás okozta potenciális jogsérelem gyanúja esetén. Ha az alapvető jogok biztosának álláspontja szerint a visszásság valamely jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz felesleges, nem egyértelmű vagy nem megfelelő rendelkezésére, illetve az adott kérdés jogi szabályozásának hiányára vagy hiányosságára vezethető vissza, a visszásság jövőbeni elkerülése érdekében javasolhatja a jogalkotásra vagy a közjogi szervezetszabályozó eszköz kiadására jogosult szervnél jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz módosítását, hatályon kívül helyezését vagy kiadását, illetve a jogszabály előkészítőjénél jogszabály előkészítését.

A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet 39. § (1) bekezdése értelmében a belügyminiszter a rendészetért való felelőssége keretében készíti el a rendőrségre, a fegyveres szervek hivatásos és szerződéses állományú tagjaira vonatkozó jogszabályokat, valamint összehangolja a korrupcióellenes tevékenységgel összefüggő kormányzati feladatokat.

II. Az alkotmányos alapjogok és alapelvek tekintetében

Az alapvető jogok biztosja egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az állampolgári jogok országgyűlési biztosja 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 egyes alapjogi tesztek.

Magyarország Alaptörvényének és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait. Mindezt alátámasztandó, az Alkotmánybíróság maga 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 Alkotmánybírósága 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában elvi élel 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.”

1. Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés szerint: „*Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez.*”. Az Alkotmánybíróság 64/1993. (XII. 22.) AB határozatának érvelését követve a *tulajdonhoz való jog* alapvető jog. Az alkotmányi tulajdonvédelem köre és módja azonban nem szükségképpen követi a polgári jogi fogalmakat. A szükséges és arányos korlátozásnak, illetve a tulajdonjog lényeges tartalmának ugyanis nincs polgári jogi megfelelője. A tulajdonjog részjogosítványai – amelyek még a polgári jog szerint sem mindig a tulajdonost, s egyes esetekben törvénynél fogva nem őt illetik – nem azonosíthatók a tulajdonhoz való jog alkotmányi védelmet élvező lényeges tartalmával. Az Alkotmány szerinti tulajdonvédelem köre tehát nem azonosítható az absztrakt polgári jogi tulajdon védelmével; azaz sem a birtoklás, használat, rendelkezés részjogosítványaival, sem pedig negatív és abszolút jogként való meghatározásával. Az alapjogként védett tulajdon tartalmát a mindenkori (alkotmányos) közjogi és magánjogi korlátokkal együtt kell érteni.

Ugyanakkor megállapítható, hogy a tulajdon valamennyi részjogosítványa (birtoklás, használat, rendelkezési jog) fontos közérdekből, de méltányolható magánérdekből is korlátozható. A korlátozások azonban e jog tekintetében is alkotmányos cél által vezéreltek és arányosnak kell lennie. Alkotmányossági probléma csak akkor merülhet fel, ha a cél és az eszköz egymással nem arányos. Az Alkotmánybíróság korai döntései között több határozatában állapította meg, hogy a rendelkezési jog korlátozása nem sérti a tulajdonhoz való jog lényeges tartalmát, feltéve, hogy időtartama korlátozott¹. A kisajátításnak nem tekinthető tulajdonkorlátozások esetén a szükségesség-arányosság teszt alkalmazandó.

¹ 7/1991. (II. 28.) AB határozat; 13/1992. (III. 25.) AB határozat; 24/1992. (IV. 21.) AB határozat

A tulajdonhoz való jog korlátozásához az egyszerű közérdek is elegendő lehet a testület álláspontja szerint, feltéve, hogy a korlátozás nem aránytalan. Annak eldöntésére, hogy mi tekinthető közérdeknek, a törvényalkotó jogosult.

A jogalkotói beavatkozás arányosságának vizsgálata esetén alapjog-ellenesség akkor állapítható meg, ha a tulajdonkorlátozás súlya nincs arányban az indokul meghatározott közérdekkel.²

2. Az Alkotmánybíróság a 32/2013. (XI. 22.) AB határozatában értelmezte a magánszférához való jogot és az annak viszonyát az emberi méltósághoz való joghoz. Megállapította, hogy az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdése – a régi Alkotmány 59. § (1) bekezdésével ellentétben – átfogóan védi a magánszférát: az egyén magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírét.

A magánszféra lényege tekintetében továbbra is fenntarthatónak tartotta az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatában megfogalmazott – a magánélet fogalmának esszenciáját jelentő, általános érvényű – megállapítást, miszerint a magánszféra lényegi fogalmi eleme, hogy az érintett akarata ellenére mások oda ne hatolhassanak be, illetőleg be se tekinthessenek [36/2005. (X. 5.) AB határozat, ABH 2005, 390, 400.]. Rávilágított arra, hogy az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésében biztosított magánszférához való jog és az Alaptörvény II. cikke által garantált emberi méltósághoz való jog között különösen szoros a kapcsolat.

Az Alaptörvény II. cikke megalapozza a magánszféra alakítása érinthetetlen területének védelmét, ami teljesen ki van zárva minden állami beavatkozás alól, mivel ez az emberi méltóság alapja. Az Alaptörvény értelmében a magánszféra védelme azonban nem szűkül le az Alaptörvény II. cikke által is védett belső vagy intimszférára, hanem kiterjed a tágabb értelemben vett magánszférára (kapcsolattartás), illetve arra a térbeli szférára is, amelyben a magán- és családi élet kibontakozik (otthon).³

III. Az ügy érdemében

1. Az Rtv. 101. §(1) bekezdés e) pontja értelmében felhatalmazást kap a belügyminiszter, hogy rendelettel állapítsa meg a rendőrség szolgálati szabályzatát, ennek részeként a határrendészeti feladatok, a rendőri intézkedések, a kényszerítő eszközök, a lőfegyverhasználat és a csapaterő alkalmazásának részletes eljárási szabályait, a rendőrségnek a terrorcselekmények elhárításával, személy- és objektumvédelemmel, a polgári repülés biztonságával összefüggő feladatait, a szolgálati formákat, az előjárói és feljebbvalói viszonyt, a rendőri magatartás szabályait, az egyenruha viselésének rendjét.

Az Rtv. 5. § a) pontja értelmében a miniszter szabályozza a rendőrség tevékenységét és működését, a 6. § (1) bekezdés b) pontja értelmében az országos rendőrfőkapitány az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv számára utasítást adhat ki.

A fenti szabályok figyelembevételével hozott, a beadványozó által sérelmesnek talált rendelkezések a következők. A BM rendelet 98. § (2) bekezdése szerint „*a közterületen, a fogdában, az őrzött szálláson, az őrzött létesítményben, illetve az előállító egységben végzett szolgálatellátás során az egyenruhát viselő rendőr kizárólag szolgálati célú mobil rádiótelefon készüléket, telefonálásra, üzenet küldésére és fogadására alkalmas más telekommunikációs eszközt tarthat magánál a határrendészeti, a közlekedésrendészeti, a közrendvédelmi, illetve a személy- és objektumvédelmi feladatainak ellátása során. Ezen rendelkezés alól indokolt esetben a szolgálati előjáró írásban felmentést adhat.*”

Az ORFK utasítás 31. pontja szerint „*a magántulajdonú mobiltelefon szolgálatban történő magánál tartására és szolgálati célú használatára a közvetlen szolgálati előjáró által adott eseti vagy tartós engedélyt visszaellenőrizhető módon dokumentálni kell.*”

² 64/1993. (XII. 22. AB határozat

³ 17/2014. (V. 30.) AB határozat

2. A belügyminiszter az Alaptörvény 18. cikkének (2) bekezdésén alapuló kötelezettsége keretében, valamint az Rtv.-ben meghatározott feladatai körében szabályozza a rendőrség tevékenységét és működését (5. § a) pont), valamint az Rtv. felhatalmazása alapján rendeletben állapítja meg a rendőrség szolgálati szabályzatát, ennek részeként a határrendészeti feladatok, a rendőri intézkedések, a kényszerítő eszközök, a lőfegyverhasználat és a csapaterő alkalmazásának részletes eljárási szabályait, a rendőrségnek a terrorcselekmények elhárításával, személy- és objektumvédelemmel, a polgári repülés biztonságával összefüggő feladatait, a szolgálati formákat, az előjárói és feljebbvalói viszonyt, a rendőri magatartás szabályait, az egyenruha viselésének rendjét (101. § (1) bekezdés e) pont).

A rendőr mint a fegyveres szerv hivatalos állományú tagja szolgálati viszonyban látja el feladatait, melynek mibenlétét a Hszt. 3. § (1) bekezdése értelmezi: *„a szolgálati viszony az állam és a hivatásos állomány tagja között létrejött különleges közszolgálati jogviszony, amelyben mindkét felet a sajátos szolgálati körülményeknek megfelelő, e törvényben és más jogszabályokban meghatározott kötelezettségek terhelik és jogosultságok illetik meg. (2) A hivatásos állomány tagja a szolgálati viszonyból fakadó kötelezeteit – a fegyveres szerv rendeltetés szerinti feladatainak megvalósítása érdekében – önkéntes vállalás alapján, élethivatásként, szigorú függelmi rendben, életének és testi épségének kockáztatásával, egyes alapjogai korlátozásának elfogadásával teljesíti.”*

A Hszt. indoklása szerint a hivatásos szolgálatteljesítés, mely hangsúlyozandó, hogy önkéntesen vállalt hivatás, nyomatékos feltétele a törvényben meghatározott jogi korlátok eltérése. A korlátozás kizárólag a szolgálat érdekében, csak feltétlenül indokolt esetben és mértékben írható elő. Az alapvető jogok korlátozására vonatkozóan a Hszt. III. fejezete irányadó. A Hszt. 14. §-a általános jelleggel határozza meg azt a követelményt, hogy a jogkorlátozás nem okozhat az elérni kívánt érdekek nyilvánvalóan aránytalan hátrányt. Ha pedig a korlátozások között választási lehetőség van, úgy azt kell választani, amely az eredmény biztosítása mellett a legkisebb sérelemmel jár.

Ez az értelmezés összhangban áll az Alkotmánybíróság jogkorlátozásra vonatkozó állandó gyakorlatával.⁴

Az Alkotmánybíróság több korábbi határozatában kifejezésre juttatta azt az álláspontját, hogy a fegyveres szervek megfelelő működése aligha valósítható meg az annak megakadályozására irányuló jogi szabályozás nélkül, hogy a fegyveres szervek tagjai például aláássák vagy bomlasszák a testület fegyelmét, ezért a szolgálati rend megtartásához fűződő érdek a fegyveres szerv sajátos függelmi viszonyai között indokoltá tehet csak az e szerveknél érvényesülő tilalmakat. Mindamellet azonban az alkotmányos alapjogokat a fegyveres szerveknél szolgálati jogviszonyban állók tekintetében korlátozó törvénynek is meg kell felelnie az alkotmányos követelményeknek: a törvényhozó csak akkor korlátozhat alapjogot, ha másik alapjog, illetve egyéb alkotmányos érték védelme másképpen nem érhető el. Az Alkotmánybíróság már számos korábbi határozatában kifejtette e tekintetben, hogy a fegyveres szervek feladatainak a jellege, valamint az ezek elérését elősegítő szigorú alá- és fölérendeltségi viszonyok folytán a törvény a szolgálati jogviszonyban állók tekintetében tartalmazhat speciális, csak a fegyveres szerveknél indokolt, az általánosnál kötöttebb előírásokat. Ezért például a jogszabályellenes parancs és intézkedés végrehajtásának a kötelezettsége, ami a civil szférában nyilván nem állná ki az alkotmányosság próbáját, önmagában, további vizsgálat nélkül nem tekinthető az Alkotmányba ütközőnek. Az Alkotmánybíróság megállapította: *a fegyveres szervezetek sajátos szerepének és feladatainak ismeretében maga vállalja az alapjogok korlátozásával is járó hivatást az, aki ezen szervezetek hivatásos állományú tagja kíván lenni.*

⁴ 20/1990. (X. 4.) AB határozat, 7/1991. (II. 28.) AB határozat

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a szükségességi és arányossági mérce eltérő lehet különféle fegyveres szerveknél és különféle helyzetekben, így másként ítélandó meg a parancs kritizálása fegyveres konfliktusban, szükség- vagy veszélyhelyzetben, mint normális viszonyok között. A testület rámutatott: az egyes alapjogok Hszt.-beli korlátozása tehát egyrészt a fegyveres szervek feladatellátása zavartalanságának biztosítása céljából szükséges, másrészt a szolgálati viszony sajátosságaira tekintettel nem minősíthető aránytalannak sem.⁵

Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése értelmében az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg.

Ezzel kapcsolatban említendő a 29/1994. (V. 20.) AB határozatban foglaltak, miszerint „az alapjogok szabályozása a formai alkotmányosság tekintetében csak akkor elégíti ki az Alkotmány 8. § (2) bekezdésébe foglalt követelményt, ha az törvényi szinten történik. Mindazonáltal az alkotmányos jogokkal ugyancsak kapcsolatban álló, de azokat csupán távolról, közvetetten érintő, technikai és nem korlátozó jellegű szabályok rendeleti formában történő kiadása önmagában nem minősül alkotmányellenesnek. Ahogy arra az Alkotmánybíróság 64/1991. (XII. 17.) AB határozatában (ABH 1991. 297.) rámutatott, nem mindenfajta összefüggés az alapjogokkal követeli meg a törvényi szintű szabályozást. Az alapjog közvetlen és jelentős korlátozásához viszont feltétlenül törvényi szabályozás szükséges”⁶.

A beadványozó által sérelmezett rendelkezések viszont törvényi szintnél alacsonyabb jogszabályban olvashatók, ezért kérdésként merül fel, hogy azok alapvető jogokra vonatkozó szabályoknak minősülnek-e.

3. Az Alkotmánybíróság által kidolgozott értelmezés szerint a tulajdon és egyes részjogosítványainak (a rendelkezési jog, a használati jog, a birtokláshoz való jog) közhatalmi célú korlátozhatósága nem kizárt, de minden olyan esetben alaptörvény-ellenes, ha kényszerítő ok nélkül történik, illetve ha a korlátozással elérni kívánt cél és a korlátozás súlya között aránytalanság állapítható meg. A korlátozhatóság mércéjeként szolgáló egyes alkotmányos szempontokat az Alkotmánybíróság a konkrét ügyekben bontotta ki.⁷ Számos határozatában utalt arra is a testület, hogy: “Az Alkotmány szerinti tulajdonvédelem köre [...] nem azonosítható az absztrakt polgári jogi tulajdon védelmével; azaz sem a birtoklás, használat, rendelkezés részjogosítványaival, sem pedig negatív és abszolút jogként való meghatározásával. Az alapjogként védett tulajdon tartalmát a mindenkori (alkotmányos) közjogi és magánjogi korlátokkal együtt kell érteni. Az alkotmányos tulajdonvédelem terjedelme mindig konkrét; függ a tulajdon alanyától, tárgyától és funkciójától, illetve a korlátozás módjától is. [...] Az Alkotmány a tulajdonjogot mint az egyéni cselekvési autonómia hagyományos anyagi alapját részesíti alapjogi védelemben.”⁸ További döntéseiben utalt arra is, hogy az alkotmányos értelemben vett tulajdonvédelem a polgári jogi értelemben vett tulajdoni védelemnél egyfelől szélesebb körű, másfelől a tulajdonjog korlátozásának alkotmányos indoka lehet a közérdekűség, amelynek tartalma maga is állandóan változik. A közérdek és a tulajdonkorlátozás arányossága vizsgálatánál pedig az Alkotmánybíróság határozza meg azokat az ismérveket, amelyek a beavatkozás arányosságát eldöntik.⁹

A fentiekre tekintettel a szolgálatot ellátó egyenruhás rendőr magáncélú mobiltelefonjának használatához tartozó tulajdonosi részjogosítványok korlátozására a szolgálatának teljesítése érdekében kerül sor, mely egy közcélú, közérdekű tevékenység.

⁵ 8/2004. (III. 25.) AB határozat

⁶ 54/2000. (XII. 18.) AB határozat

⁷ 16/1991. (IV. 20.) AB határozat, 28/1991. (VI. 3.) AB határozat, 18/1992. (III. 30.) AB határozat, 64/1993. (XII. 22.) AB határozat, 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, 45/1995. (VI. 30.) AB határozat, 8/2000. (III. 31.) AB határozat, 46/2000. (XII. 14.) AB határozat, 18/2001. (VI. 1.) AB határozat

⁸ 64/1993. (XII. 22.) AB határozat

⁹ 481/B/1999. AB határozat

Elfogadható a közérdekű cél igazolására az országos rendőrfőkapitány által nyújtott indoklás, mely szerint a rendelkezés egyik célja a rendőri korrupciós cselekmények megelőzése és visszaszorítása. Az országos rendőrfőkapitány álláspontja szerint a konkrét fegyelmi és büntetőeljárások tapasztalatai azt mutatták, hogy a közterületi állomány tagjai, főként a határrendészeti feladatok ellátása során a korrupciós jellegű bűncselekmények előkészítésének, végrehajtásának elősegítését szolgáló eszközként használták szolgálatellátásuk során a saját tulajdonú mobiltelefonjaikat. A rendőri működéssel szemben azonban elvárt a törvényes, befolyástól mentes és zavartalan szolgálatellátás, mely a vonatkozó törvényi szabályozásból kifejezetten következő érdek, amelynek védelme érdekében a magáncélú kommunikációs eszközhasználat bizonyos, jól körülhatárolt szolgálati feladatok ellátása vonatkozásában történik korlátozás. A tulajdonjog-korlátozás vonatkozásában a közérdekűség miatt a szükségesség nehezen vitatható.

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában az minősül aránytalan jogkorlátozásnak, ha a tulajdonkorlátozás időtartamát jogszabály nem rendezi pontosan, kiszámíthatóan és ellenőrizhetően¹⁰. A BM rendelet 98. § (2) bekezdése világosan fogalmaz, és a magáncélú mobiltelefon használata, birtoklása kizárása a szolgálatteljesítés idejére korlátozott. Tulajdon teljes elvonásáról semmiképpen nincs szó, a tulajdonosi részjogosítványok időleges korlátozását tapasztalhatják egyes rendőrök. A jogszabály ugyanakkor eltérést enged az általános eljárás mellett: indokolt esetben a szolgálati előjáró írásban felmentést adhat. Ezzel lehetővé válik a tulajdonjog teljes érvényesíthetősége. Így a BM rendelet kifogásolt rendelkezése kapcsán az aránytalan jogkorlátozás lehetősége nem merül fel.

Ugyan a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (a továbbiakban: Mt.) nem érinti a rendőrök szolgálati viszonyát, példaként említhetők az abban megjelenő, tulajdon részjogosítványait érintő rendelkezések. Az Mt. 168. § (2) bekezdése értelmében „a munkáltató előírhatja a munkahelyre bevitt dolgok megőrzőben való elhelyezését vagy a bevitel bejelentését. A munkába járáshoz vagy a munkavégzéshez nem szükséges dolgok csak a munkáltató engedélyével vihetők be.” Ez a példa azt bizonyítja, hogy a magánszektorban nem ismeretlen bizonyos tárgyak munkahelyre történő bevitelének tiltása.

Megállapítható tehát, hogy a tulajdonhoz való jog lényegi tartalmát a sérelmezett jogszabályi rendelkezések nem érintik, így nem is sértik.

4. Ugyan a tulajdon egyik részjogosítványa a használat, a magáncélú mobiltelefon mint kommunikációs eszköz lényegi funkciója maga a kommunikáció, tehát a magánszférát érintő kapcsolat létrehozása, tartása.

Az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdése – a régi Alkotmány 59. § (1) bekezdésével ellentétben – átfogóan védi a magánszférát: az egyén magán- és családi életét, otthonát, új elemként nevesítve a kapcsolattartását és jó hírnevét. A magánszféra lényege tekintetében azonban továbbra is fenntartható az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatában megfogalmazott – a magánélet fogalmának esszenciáját jelentő, általános érvényű – megállapítás, miszerint a magánszféra lényegi fogalmi eleme, hogy az érintett akarata ellenére mások oda ne hatolhassanak be, illetőleg be se tekinthessenek.¹¹ A magánszféra ugyanakkor nem minden esetben mentes a beavatkozástól, de a magánszféra különböző területei különböző erősségű védelmet igényelnek (ld. titkos megfigyelés). Az állami beavatkozás határait az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében meghatározott formai (törvényi szabályozás) és tartalmi (szükségesség-arányosság) követelmények jelölik ki.¹²

A BM Rendelet 98. § (2) bekezdése értelmében a kapcsolattartást az egyenruhás rendőr szolgálatteljesítés közben kizárólag szolgálati célú mobil telefon készülékkel, vagy telefonálásra, üzenet küldésére és fogadására alkalmas más eszközzel folytathat.

¹⁰ 13/1998. (IV. 30.) AB határozat

¹¹ 36/2005. (X. 5.) AB határozat

¹² 32/2013. (XI. 22.) AB határozat

A miniszteri válasz értelmében az érintett állomány számára az elérhetőséget az EDR rádió, illetve adott esetben a munkáltató által rendelkezésre bocsátott mobil telefonkészülék biztosítja. Indokolt esetben a hozzátartozók a tevékenység-irányítási központokon keresztül, illetve a szolgálatirányító parancsnokok útján bármikor elérhetik a szolgálatban lévő rendőrt. A szolgálati célú mobiltelefont a rendőr szükséges és indokolt esetben használhatja magáncélra, annak száma a hozzátartozók részére megadható, akik rendkívüli esetben hívhatják rajta a szolgálatban lévő rendőrt. Ez összhangban áll az ORFK utasítás 20. pontjával. Emellett mind a belügyminiszter, mind az országos rendőrfőkapitány hivatkozott a BM Rendelet 98. § (2) bekezdés azon rendelkezésére, mely alapján a szolgálati előjáró engedélyezheti a magáncélú mobiltelefon használatát indokolt esetben.

A beadványozó a magáncélú készülék használatán keresztül, illetve a családtagokkal esetlegesen szükséghelyzetben folytatott kommunikáció korlátozottságát sérelmezte. A kapcsolattartás lehetősége viszont jogszabályi szinten biztosított. A kapcsolattartás megvalósulása, illetve az ahhoz kapcsolódó jog érvényesítése nem feltétlenül kell, hogy egy adott, magáncélú távközlési eszközhöz kapcsolódjon. Fontos ehelyütt ismét visszautalni arra, hogy az Alkotmánybíróság a fentiekben ismertetett gyakorlata értelmében a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak alapjogait érintő korlátozásokra, tekintettel az önkéntesen vállalt szolgálati viszony jellegére is, a civil életben alkalmazottól eltérő mérce irányadó.

A fentiek alapján az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésében megfogalmazott kapcsolattartáshoz való jog korlátozása alkotmányos keretek között marad. Mindazonáltal a BM rendelet 98. § (2) bekezdésének rendelkezése a magánszférához fűződő alapjogot bár alkotmányosan, ámde közvetlenül és jelentős mértékben korlátozza. Álláspontom szerint tehát az a tény, hogy a vonatkozó szabályokat egy miniszteri rendelet tartalmazza, ellentétes az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében megfogalmazott követelménnyel, tehát azzal, hogy az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvénynek kell megállapítania.

5. Az ORFK utasítás 31. pontjának lényege, hogy a magántulajdonú mobiltelefon használatára a szolgálati előjáró által adott eseti vagy tartós engedélyt dokumentálni kell, mégpedig visszaellenőrizhető módon. Ez a rendelkezés tehát a BM rendelet magáncélú mobiltelefon-használatra vonatkozó rendelkezéséhez képest nem tartalmaz új korlátozást, csupán egy kapcsolódó adminisztratív kötelezettséget ír elő. A rendelkezés indoka, amely az utasítás címében is szerepel: a rendőri korrupciós cselekmények megelőzése, visszaszorítása. Az utasítás kiadására jogosult országos rendőrfőkapitány álláspontja szerint a rendőrségi telefonok ellenőrizhetőek, híváslistáik hozzáférhetőek, mely eszköz alkalmas a korrupció elleni küzdelemre.

Ez az adminisztratív rendelkezés álláspontom szerint sem a tulajdonhoz, sem a kapcsolattartáshoz való joggal összefüggésben nem tartalmaz e jogok lényegi tartalmát érintő rendelkezést.

Az alapvető jogok biztosának vizsgálata nem terjed ki annak elemzésére, hogy a magáncélú mobiltelefon használatának korlátozása milyen mértékben alkalmas az esetleges korrupciós esetek visszaszorítására, illetve megelőzésére. A hivatásos állományhoz tartozók egy része a korlátozást úgy értékeli, mintha mindazokkal szemben, akik nem kapnak az előjárótól engedélyt a magáncélú mobiltelefon használatára, a korrupció gyanúja merülhetne fel. Ez indokoltá teheti annak átgondolását, hogy a mobiltelefon használatának dokumentálására vonatkozó rendelkezéseket ne a korrupció elleni fellépésről szóló ORFK utasításban, hanem egy külön közjogi szervezetszabályozó eszközben szabályozzák. Ez lehetőséget adna arra is, hogy a dokumentáció jelenlegi szabályai mellett részletesen is meghatározzák az előjárói engedélyezés garanciális szabályait.

6. Mind a tulajdonhoz való jog, mind a magánélethez való jog kapcsán fontos figyelembe venni azt, hogy ezen alapvető jogok érvényesülését következetesen és megkülönböztetéstől mentesen kell lehetővé tenni.

A magáncélú mobiltelefon használatára, birtoklására vonatkozó engedélyezés, valamint a szolgálati kommunikációs eszköz családtagokkal szükséghelyzetben történő kapcsolattartás kiegyensúlyozottan, indokolt módon történő lehetővé tétele a szolgálati előjárók, az engedélyezők személyére kiemelkedő felelősséget ró. Az engedélyezés körében esetleg felmerülő gyakorlati problémák, kifogások megoldása elsősorban a szolgálati útra tartozik.

Intézkedéseim

A jelentésemben feltárt visszásság orvoslása érdekében az Ajbt. 37. §-a alapján *felkérem a belügyminisztert*, hogy tegyen javaslatot a szolgálatot teljesítő rendőrök birtokában lévő magáncélú eszközök használata alapjogokat érintő korlátozásának törvényi szinten való szabályozására.

A visszásság jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 31. §-a alapján *felkérem az országos rendőrfőkapitányt*, hogy fordítson különös figyelmet arra, hogy a magáncélú mobiltelefon használatának, birtoklásának a szolgálati előjárók általi engedélyezése, valamint halaszthatatlan esetekben a hivatásos állomány tagjai külső személyekkel (elsődlegesen a családtagjaikkal) a szolgálati kommunikációs eszköz útján való kapcsolattartása kiegyensúlyozottan, indokolt módon és megkülönböztetés nélkül történjen.

Budapest, 2015. február

Székely László sk.