

**A SZÜKSÉGESSÉG ÉS ARÁNYOSSÁG ÉRVÉNYESÜLÉSE A HIVATÁSOS
SZOLGÁLATI JOGVISZONYBAN ÁLLÓK ALAPVETŐ JOGAINAK
KORLÁTOZÁSA SORÁN**

1. Előzetesen

Az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelmét mind nemzetközi egyezmény, mind Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) (a továbbiakban: Alaptörvény) kiemelt védelemben részesíti. Ebben a tanulmányba a rendvédelmi szervek hivatásos szolgálati jogviszonyban állók korlátozott alapvető jogainak védelmében szeretnék szólni. Hivatásosnak lenni – ahogy a szó szerinti értelmezés is tükrözi, nem egyszerű pénzkereső tevékenység, hanem hivatás –, elszántságot és elkötelezettséget kíván. A terület védelme, a közrend és a közbiztonság fenntartása már a társadalomfejlődés kezdeti stádiumaiban is kiemelt szerepet játszott. Az emberiség történetét végig kísérték a fegyveres konfliktusok, a rövidebb-hosszabb ideig tartó háborúk. Az ellentételezés nélküli hadkötelezettség mellett, már az ókorban kialakult a fizetett katonai hivatás, mely egyben életformát is jelentett. Hasonlóan hosszú múltra tekint vissza a tűz elleni védekezés szervezett formában való megjelenése is. Első hiteles történeti emlékünkhöz a tűz elleni védekezés írásba foglalásáról egy 2800 éves kőtábla, amely Kalhuból (mai Irán területe) származik. Japánban már a kezdetektől a katonaság mintájára szervezik a tűzoltóság állományát. Rómában i. e. 21-ben 600 állami rabszolgából képeztek tűzoltókat, i. u. 6-ban a tűzoltók létszáma már meghaladta a 7000-et, akik szabad polgárok voltak. Magyarországon elsőként Szent István rendelkezett a tűz elleni védekezésről. 1834-ben Aradon alapítottak önkéntes tűzoltókart, amely világviszonylatban is az első tűzvédelmi intézmények közé tartozott. Az első hivatásos tűzoltóegységet gróf Széchenyi Ödön hozta létre 1870-ben. A 12 fős osztatot saját pénzen támogatta.¹

Fentiekkel ellentétben a hivatásos szolgálati jogviszony önálló szabályozásának intézménye új keletű. A rendvédelmi szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény (a továbbiakban: Hszt.) 2015. július 1-jén lépett hatályba, felváltva a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvényben (a továbbiakban: régi Hszt.) rögzített szabályozást. Az új törvény megalkotásának legfőbb indoka az életpálya modell bevezetése volt, mely minden eddiginél szorosabb kapcsolatot próbál kiépíteni a rendvédelmi szervek között a javadalmazási rendszer, a képzés és az átjárhatóság tekintetében.²

A hivatásos szolgálati jogviszony a munkajogviszonyhoz képest igen sok sajátossággal bír, maga a téma nagyon szerteágazó, ezért döntöttem a témakör szűkítése mellett. Az alapvető jogok korlátozásának vizsgálatára az elmúlt években közvetlen

¹ Mirczik Ádám: Miskolci tűzoltók 1873-tól napjainkig. Szakdolgozat. Miskolci Egyetem Bölcsészettudományi Kar. Miskolc, 2011

² <http://bv.gov.hu/akadalymentes/a-magyar-bortonugyi-tarsasag-human-szekciojanak-ulese> (Letöltés ideje: 2015.11.05.)

környezetemben tapasztalt igazságtalanságok motiváltak, melyek részben a jogi szabályozás pontatlanságából, részben a helytelen jogalkalmazásból fakadnak.

A jogi szabályozás tekintetében markáns különbségek jelentkeznek a munkajogi jogviszony, a közszolgálati jogviszony és a hivatásos jogviszony között. Általánosságban elmondható, hogy azon szervek esetében, amelyeknél a foglalkoztató az állam, sokkal inkább jellemző a szigorú jogszabályhoz kötöttség, mely rugalmatlanságot eredményez és bizonyos procedurális jelleget hordoz magával.

A jogviszony létesítését tekintve a munkaviszony munkaügyi szerződéssel jön létre, ezzel szemben az összes többi törvény jogviszony létrejöttét kinevezéshez, tehát egyoldalú jognyilatkozathoz köti, melyen a foglalkoztatott aláírásával a jogviszony létrejöttének elfogadását, tudomásulvételét igazolja. A jogviszony létesítése eskütelhez kötött. A jogviszony megszüntetését tekintve A munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvényt (a továbbiakban: Mt.) a munkaszerződés felbomlásához fűzi a jogkövetkezményt, míg az állami szerveknél felmentésről, lemondásról, leszerelésről beszélünk. A versenyszférában a bér megegyezés tárgyát képezi, ezzel szemben a közszférában a javadalmazást, illetőleg az előmeneteli rendszert a jogszabály szabályozza, a végzettség, illetőleg a közszolgálatban, hivatásos szolgálatban eltöltött évek függvényében. Elsősorban a közszolgálati és a hivatásos szolgálati jogviszonyra szigorú hierarchikus rend, a szolgálati, illetve hivatali út betartásának megkövetelése jellemző.

Érdemes kiemelni az adatvédelem és információs jogok területén mutatkozó különbségeket is. Az Mt. 11. § (1) bekezdése szerint a munkáltató üzleti titkainak és jó hírvének megőrzését tűzi ki célul, miszerint „A munkáltató a munkavállalót csak a munkaviszonnyal összefüggő magatartása körében ellenőrizheti. [...] A munkavállaló magánélete nem ellenőrizhető.” Ugyanez a rendelkezés a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvényben (a továbbiakban: Kttv.) is megjelenik, de bizonyos beosztások esetén a kinevezés, illetve a jogviszony fenntartásának feltétele a nemzetbiztonsági ellenőrzést végző szerv hozzájárulása. A Hszt.-ben pedig sajátos jogintézményként megjelenik a kifogástalan életvitel vizsgálat mint a kinevezés feltétele, valamint a méltatlansági eljárás lehetősége is. Nem utolsó sorban meg kell említeni, hogy amíg az Mt. nem, a többi szóban forgó jogszabály mind ismeri a fegyelmi felelősség fogalmát. Ezen eljárások végkimenetelüktől függően, akár a jogviszony megszüntetésének jogkövetkezményét is maguk után vonhatják.

A Központi Statisztikai Hivatal 2012. évi adatai alapján a nemzetgazdaságban alkalmazásban álló 2674,4 ezer főből 751,3 ezer fő, az alkalmazásban állók közel harmada valamilyen költségvetési szervnél, közszolgálati jogviszonyban állt alkalmazásban. A legtöbben, 439,2 ezer fő, közalkalmazottként dolgoztak, jellemzően az oktatási, valamint az egészségügyi és szociális ellátási szektorban (pedagógusok, orvosok, ápolók, gondozók stb.). A kormánytisztviselők és a köztisztviselők száma a közalkalmazottakéhoz képest jóval kevesebb, kormánytisztviselői jogviszonyban körülbelül 60 ezer fő, míg köztisztviselői jogviszonyban 45 ezer fő állt. A fegyveres szervek foglalkoztatottjainak száma, beleértve a közép- és felsőfokú végzettségűeket is, 2012-ben 12,6 ezer fő volt.³

Az alapjogok korlátozásának szükségességét természetesen nem vitatom a közfeladatot ellátók körében, mások alapvető jogainak védelme érdekében. Sokkal inkább azt tartom kérdésesnek, hogy hol húzódik a szükségesség és arányosság határa.

³ Az adatok forrása a Központi Statisztikai Hivatal weboldala: www.ksh.hu (Letöltés ideje: 2017.06.29.)

Fentiekén kívül azonban a törvényben és a kapcsolódó rendeletekben létrehozott jogintézményekkel kapcsolatosan is felmerül az alapvető jogok korlátozásának kérdése, úgymint a fegyelmi eljárás során a tisztességes eljáráshoz való jog és a büntetőjogi alapelvek érvényesülésének problémái.

A mindennapi életben gyakran előfordul, hogy az állam és a polgár között hatalmi viszony áll fenn. Az állam hatalmát az állampolgárok jogainak, jogos érdekeinek védelme iránt támasztott társadalmi igény legitimálja. Ez a hatalmi viszony azonban amellet, hogy lehetővé teszi a jogok és jogos érdekek védelmét, magában hordozza a joggal való visszaélés lehetőségét is az állam részéről. Amikor az állam vállalja, hogy valamennyi polgára számára garantálja a tisztességes eljáráshoz való jogot, gátat vet a hatalommal való visszaélésnek. Ez ma már minden jogállammal szembeni általános elvárás.

A tisztességes eljáráshoz való jog garanciája különösen fontos a büntetőeljárás során, mert az állam a társadalomra veszélyes cselekmények szankcionálása során egyes állampolgárok – a bűncselekményt elkövetők – alapvető jogait, például a szabad mozgáshoz való jogát korlátozza.

A fegyelmi eljárás jogintézményének alkalmazása során a munkáltató hasonlóképp hatalmi pozícióba kerül, és ha szabadságelvonással járó büntetést nem is, de az egyénre nézve súlyos hátránnyal járó büntetéseket alkalmazhat. Így kiemelkedően fontos az, hogy a tisztességes eljárás garanciáit a jogi szabályozás tartalmazza.

Azt már most leszögezhetem, hogy véleményem szerint sok esetben sem a szükségesség, sem az arányosság követelménye nem érvényesül, és remélem, hogy a bemutatott alkotmánybíróági határozatok és egyedi bíróági döntések meggyőzően alátámasztják, hogy bár a jogkorlátozás célja ésszerű és helyénvaló, éppen a kívánttal ellentétes hatást vált ki. A megfogalmazott egyes jogkorlátozások az előjárói visszaélések lehetőségét teremtik meg, s mindezzel szükségtelen és aránytalan jogsérelmet okoznak azoknak az embereknek, akik hivatástudatból és jóérzésből, magas kockázatvállalás mellett mentik mások életét és javait. Mindennek okát abban látom, hogy a politikai érdekek gyakran erősebb az igazságosságnál.

2. Az alapjogok korlátozására vonatkozó rendelkezések változása a Hszt.-ben

A jogalkotó a Hszt. hatálya alá sorolja: az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv, a belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szerv, a terrorizmust elhárító szerv, a büntetés-végrehajtási szerv, az Országgyűlési Őrség, a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal, valamint a hivatásos katasztrófavédelmi szerv állományában betöltött valamennyi munkakört. A törvény e szempontból is jelentős változást hozott, tekintve, hogy az első három szerv nem tartozott a régi Hszt. személyi hatálya alá – kivéve a rendőrséget, melynek állományára egyes különös részi rendelkezéseket azért alkalmazni kellett.⁴

A Hszt. IV. fejezete általános jelleggel *expressis verbis* korlátoz egyes alapvető jogokat, melyek a következők:

- a szabad mozgás és tartózkodási hely szabad megválasztását,
- a véleménynyilvánítás szabadságát,
- a gyülekezési jogot,
- az egyesülési jogot.

⁴ A rendőrséget a törvény hatályáról rendelkező 1. § egyáltalán nem nevesítette.

- az anyanyelv használatát,
- a választójogot,
- a munka és a foglalkozás szabad megválasztásának jogát,
- a tulajdonjog gyakorlását.

A Hszt. 33. § (1) bekezdés e) pontja alapján a hivatásos szolgálati jogviszony létrejöttének feltétele, hogy az alkalmazott elfogadja a korlátozásokat. A jogalkotó az alapvető jogok korlátozására vonatkozó rendelkezéseket sem hagyta érintetlenül az új Hszt.-ben. Rendkívül fontosnak tartom kiemelni, hogy egész egyszerűen törlésre került a törvényből a régi Hszt. 14. § (1)–(2) bekezdéseiben rögzített, az alapvető jogok korlátozására vonatkozó általános rendelkezés, mely a szükségesség-arányosság elv érvényesülésének garanciájaként a következőképpen szólt: „14. § (1) A hivatásos állomány tagja alapvető jogainak a szolgálati viszonytal kapcsolatos korlátozása nem okozhat az elérni kívánt törvényes érdekek nyilvánvalóan aránytalan hátrányt. (2) Több lehetséges és alkalmas korlátozás közül azt kell választani, amely az eredmény biztosítása mellett a korlátozással érintettre a legkisebb sérelemmel jár.”

Mindemellett kisebb-nagyobb módosítások történtek az egyes alapvető jogokra vonatkozó szabályozásban. A véleménynyilvánítás szabadságának, az egyesületi jognak és a gyülekezési jognak az esetében a korlátozó intézkedések megszegése az új törvény hatálybalépése óta fegyelmi eljárásban bírálendő el. A korlátozás alá eső alapvető jogok közül kikerült a művelődéshez való jog, a tudományos és művészeti élet, a tanulás és a tanítás szabadsága, bekerült viszont a tulajdonhoz való jog korlátozása. Ezeket a következő fejezetben fogom részletesen kifejteni.

3. A tulajdonhoz való jog korlátozása

A bevezető gondolat után az alapvető jogok korlátozásokat egyenkénti vizsgálatát végeztem el, melyek közül jelen tanulmányban a tulajdonhoz való jog korlátozásának kritikai értékelése kerül bemutatásra.

A tulajdonhoz való jog második generációs alapjog, a gazdasági, szociális és kulturális alapjogok közé soroljuk. Alanyi jog. A 19. század második felében jelent meg, tekintettel arra, hogy a magántulajdon a polgári társadalomban feszültségeket gerjesztett és felerősödött az állami beavatkozás szükségessége a társadalmi folyamatokba, magánjogi életviszonyokba.⁵ A tulajdonhoz való jog megalapozza az egyéni cselekvési autonómiát.

Az alkotmányjog a tulajdonjogba való állami beavatkozásnak szab gátat. Az Alaptörvény szerint a tulajdonjogot csak kisajátítás útján, megfelelő kártalanítás mellett, közérdekből lehet korlátozni. A szükségesség-arányosság teszt ezen alapjog tekintetében kevésbé szigorú, hiszen nem csak más alapjog érvényesülése érdekében, de közérdekből is korlátozhatóvá teszi a tulajdonhoz való jogot. A 35/2005. (IX. 29.) AB határozat ugyanakkor a közérdek fogalmát megszorítóan értelmezi, amikor kimondja, hogy a tulajdonjog korlátozásának csak olyan közérdekű cél fennállása esetén van helye, amely végső soron csak a tulajdonjog korlátozásával érhető el.

A tulajdonhoz való jog korlátozása 2015. július 1-jétől került szabályozásra, a régi Hszt.-ben ez nem szerepelt. Az Alaptörvény XIII. cikke szerint:
„(1) Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.

⁵ Sári János – Somody Bernadett: Alapjogok. Alkotmánytan II. Osiris Kiadó, Budapest, 2008. 227-250. o. alapján

(2) Tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet.”

A Hszt. 30. §-a szerint a jogkorlátozás a szolgálatellátás idejére lép érvénybe, a jogalkotó munkabiztonsági okokkal, valamint a szolgálatellátás rendjének fenntartásával és ellenőrizhetőségével indokolja.

A tulajdonhoz való jog Hszt. szerinti korlátozása kiterjed a magáncélú telekommunikációs eszközökre, a készpénzre és a bankkártyát kivéve a készpénz-helyettesítő eszközökre (például Erzsébet utalvány), valamint a miniszteri rendeletben meghatározott egyéb vagyontárgyakra.

Az egyéb vagyontárgyak körét a belügyminiszter irányítása alatt álló rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományú tagjai által szolgálatban birtokban tartható vagyontárgyak, magáncélú telekommunikációs eszközök, készpénz, készpénz-helyettesítő eszközök korlátozásának szabályairól szóló a 21/2015. (VI. 15.) BM rendelet határozza meg.⁶ A rendelet 2. § (1) bekezdése szerint: „2. § (1) A rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény 30. §-ában meghatározott vagyontárgyak mellett, az ott meghatározott okból vagy célból a rendvédelmi feladatokat ellátó szerv országos parancsnoka, országos főigazgatója vagy az állományilletékes parancsnok megtilthatja, hogy a hivatásos állomány tagja a szolgálatban a tízezer forintot vagy ennek megfelelő összegű külföldi fizetőeszközt meghaladó készpénzt és készpénz-helyettesítő fizetési eszközt magánál tartson.”

A tulajdonhoz való jog korlátozásának szabályozásával kapcsolatosan két problémát szeretnék kiemelni. Egyrészt a BM rendelet rendelkezéseinek betartása gyakorlatilag lehetetlen, az ehhez szükséges eszközök és feltételek nem adták minden szervnél. Ugyanakkor az élet és testi épség védelme érdekében bizonyos vagyontárgyak esetében a használat korlátozás teljes mértékben indokolt, úgy mint a tűzoltók esetében a hő hatására felhevülő és testi sérülést okozó nemesfémű készült ékszerek. Ezek értékhatárhoz kötése célszerűtlen és diszkriminatív. Másrészt a Hszt. nem alkotmányjogi értelemben véve korlátozza a tulajdonjogot, csupán annak polgári jogi részjogosítványait, a birtoklás és a rendelkezés jogát. A 64/1993 (XII. 22.) AB határozat alapján, mely kimondta, hogy a tulajdon alkotmányjogi és polgári jogi fogalma szétválk, a polgári jog szerinti részjogosítványok nem azonosíthatók a tulajdonhoz való jog alkotmányos védelmet élvező lényeges tartalmával, egyértelműen levonható a következtetés, hogy a szabályozás tulajdonképpen dogmatikailag helytelenül került rögzítésre az alapjogi korlátozások között. Szükséges lenne a szabályozás újragondolása, melynek a szolgálati szabályzat adhatna megfelelő keretet.

4. Összegzés

Ez a tanulmány csupán rövid betekintést nyújt az alapjogok korlátozásának problémakörébe egy speciális munkajogi területen – a hivatásos szolgálati jogviszonyon – keresztül. A Hszt.-ben és a hozzá kapcsolódó rendeletekben nagyon sokrétűen kerülnek korlátozásra az Alaptörvény által biztosított alapjogok és nagyon sok problémát vetnek fel. A tulajdonhoz való jog korlátozása dogmatikailag hibás, hiszen azt nem alkotmányjogi értelemben korlátozzák, hanem polgári jogi értelemben. Az *expressis verbis* korlátozott

⁶ A 21/2015. (VI. 15.) BM rendelet a szolgálatban birtokban tartható vagyontárgyokról rendelkezik. Nem tesz különbséget a készenléti jellegű feladatellátás és a aktív beavatkozást igénylő feladatok ellátása között.

alapjogok esetében, a tulajdonjog kivételével a szükségesség nem vitatható. Ezzel szemben az arányosság határának kijelölése komoly problémát jelent a szabad mozgáshoz és a tartózkodási hely szabad megválasztásához való jog, valamint a véleménynyilvánítás korlátozása tekintetében.

Az alapjogokkal kapcsolatos problémakör felvázolása több megközelítésben is könnyen nyilvánvalóvá teszi az olvasó számára, mennyire változatos a hivatásos szolgálati jogviszony szabályozása. Akár alkotmányjogi, akár munkajogi vagy adatvédelmi szempontból közelítjük meg a kérdéses részterületet, nem tudunk az általunk választott „ösvényen” maradni, mert lépten-nyomon olyan rendelkezésekkel találkozunk, melyek elterelnek minket az általunk kijelölt útról. Egyik, vagy másik jogág felbukkanása teszi érdekessé és színessé a jogi szabályozást, hiszen a polgárjogi felelősségen és a kártérítésen túlmenően találkozhatunk büntető és büntetőeljárás-jogban szabályozott rendelkezésekkel, a munkajogi fegyelmi felelősséggel, alkotmányjogi kérdésekkel és a közigazgatási jogi mércékkel. Az említett jogterületek egymagukban is számos buktatót jelentenek még a gyakorlott jogalkalmazó számára is. Ezzel szemben egy dolgozónak, nevezünk munkavállalónak, alkalmazottnak, szolgálatot teljesítő fegyveres szerv hivatásos állományú tagjának, ezekkel elvileg mind tisztában kellene lennie, hogy a jogalkotó által elvárt magatartást tanúsíthassa. Ha pedig véletlenül ő, vagy őt érintve eltérő magatartás kifejtésére kerül sor és valamely jogi norma alkalmazására kerülne sor, gyakorlott jogászokat is elgondolkodtató megoldásokkal szembesülhet az érintett.

Bízom benne, hogy kellő hangsúllyal sikerült bemutatnom az alkotmányossági aggályokat is felvető kérdéseket, mert bátran állítom, hogy bár a laikusok számára korántsem szembetűnő, de ezek valós problémák, melyek nap, mint nap visszaszáj jogi helyzeteket teremtenek, s amelyek a jogi szabályozás és az elbírálás rendjének sürgős átgondolását igényelnék. A közrend fenntartására, a károk elhárítására szüksége van a társadalom tagjainak ahhoz, hogy békességben és biztonságban éljenek. A fegyelmezett munkavégzés jogi kereteit meg kell teremteni és ez az alapvető jogok korlátozásával jár. Ezt mindenki, aki ilyen pályára lép tudomásul veszi és vállalja. Azonban, amint azt az elmúlt időszakban tapasztalt fluktuáció mutatja, eljön az a pont, amikor a hivatástudat már nem segít túllépni a szükségtelenül, aránytalanul és igazságtalanul elszennvedett érdeksérelmeken. Ha a jogalkotó a szakértelemmel rendelkezőket elüldözi az általa teremtett munkafeltételekkel, akkor azzal emberi életeket veszélyeztet.