

BUZÁS GÁBOR

A hivatásos jogviszonnyal összefüggő alapjogi korlátok történeti előzményei 1881–2015¹

Bevezető gondolatok

E rövid elemzésben a közszerológálati jogviszony különleges formájának, a hivatásos jogviszony egyik sarkalatos elemének, az alapjogokra, azok szükségsszerű korlátozására vonatkozó normák változásait vizsgálom.

„A szerológálati viszony az állam és a hivatásos állomány tagja között létrejött különleges közszerológálati jogviszony, amelyben mindkét felet a sajátos szerológálati körülményeknek megfelelő, e törvényben és más jogszabályokban meghatározott kötelezettségek terhelik és jogosultságok illetik meg. A hivatásos állomány tagja a szerológálati viszonyból fakadó kötelmeit – 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.”²

„A szerológálati viszony az állam nevében eljáró rendvédelmi szerv és a hivatásos állomány tagja között létrejött különleges közszerológálati jogviszony, amelyben mindkét felet a sajátos szerológálati körülményeknek megfelelő, a szerológálati viszonyra vonatkozó szabályban és más jogszabályban meghatározott kötelezettségek terhelik és jogosultságok illetik meg. A hivatásos állomány tagja a szerológálati viszonyból fakadó kötelmeit – a rendvédelmi szerv rendeltetés szerinti feladatainak megvalósítása érdekében –

¹ A Nemzeti Közszerológálati Egyetem Rendészettudományi Kar Közjogi és Rendészeti Jogi Tanszék által szervezett „A hivatásos állomány alapjogainak korlátozási lehetőségei magánjogi és közjogi megközelítésben (elmélet és gyakorlat összhangja)” című konferencián 2019. december 10-én tartott előadás bővített változata.

² 1996. évi XLIII. törvény 3.§

önkéntes vállalás alapján, élethivatásként, szigorú függelmi rendben, akár életének és testi épségének kockáztatásával és egyes alapjogai korlátozásának elfogadásával teljesíti.”³

1996-tól szabályozza törvény a hivatásos szolgálati jogviszonyt Magyarországon. A két törvényhely hatályba lépése között eltelt majd 20 év során ezen különleges szolgálati jogviszony jellegében jelentős változás nem történt. Azonban az 1881-től eltelt majd 140 esztendő számos szükségszerű és érdekes változás időszaka volt. Elég, ha a közszolgálat kialakulását és az alapjogok megjelenését tekintjük a közszolgálatra vonatkozó normákban. Jelen írásomban vizsgált időszak kezdetén, amikor egyrészt megalakult a Budapest fővárosi rendőrség, másrészt létrejött a Magyar Királyi Csendőrség,⁴ a jogszabályok nem írtak közszolgálatról a két idézetben látható részletességgel. Azonban a fővárosi rendőrségről szóló törvény szövegéből kiolvasható, hogy a rendőrség személyzetét már 1881-ben is a közszolgálat személyzete részének tekintették:

*„A fővárosi rendőrség polgári intézmény, melynek őrségi személyzete azonban belszervezetében szigorú katonai fegyelmi szabályok alatt áll.”*⁵

*„A fővárosi rendőrség tiszti személyzete azon esküt vagy fogadalmat teszi le, amelyet a többi állami közigazgatási hivatalnokok letesznek...”*⁶

Tehát ha kijelentjük, hogy a rendészet személyzete része a közigazgatás, a közszolgálat személyzetének, akkor a bevezetőben szükséges néhány mondatban kitérni a közszolgálat kialakulásának folyamatára.⁷

³ 2015. évi XLII. törvény 13.§

⁴ „A Magyar Királyi Csendőrség 1881-ben jött létre az egész országra kiterjedő hatáskörrel. Ezt megelőzően 1849-től is működött bécsi székhellyel birodalmi csendőrség Császári Zsandárság néven...” Balla Zoltán: A rendészet alapjai és egyes ágazatai. Dialóg Campus. 2017.

⁵ 1881: XXI. t.-c. 50.§

⁶ 1881: XXI. t.-c. 51.§

⁷ Lásd erről: Linder Viktória: A rendészeti humanerőforrás rendszerei. In: Horváth M. Tamás – Bartha Ildikó (szerk): Közszolgáltatások megszervezése és politikái. Merre tartanak? Dialóg Campus Kiadó. Budapest, 2016. 579–593. o.

A közzolgálat kialakulása

A közzolgálatot és a munkajogi fejlődést egy lassú, de érzékelhető progressziós fejlődés jellemzi, ami tézis-antitézis kettősére épül. A közzolgálat a középkort követő felvilágosult abszolútizmus korában jutott el arra a szintre, amit ma a hivatásos közzolgálat előképének tekint a szakirodalom. Ehhez azért hozzátenném, hogy meglátásom szerint ez nem teljesen az első, hiszen a késő császárkori Rómában már volt (ha nem is tudatos) kísérlet⁸. A rendészet, mint a közösség szolgálatának művelése a reformáció megjelenésével elismerést nyert.⁹ Ahogy azt Magyary Zoltán is megállapítja, a hivatásos közzolgálat megjelenése a XVIII. századi Poroszországban történt, I. Frigyes Vilmos és Nagy Frigyes uralkodása alatt.¹⁰

Kezdetekben azonban a közzolgálatra vonatkozó jogi szabályozás nemigen létezett. Az első jogforrás, mely külön foglalkozik a hivatalnokokkal, a Preußische Allgemeine Landrecht. Ez a kódex azonban elsősorban csak a kötelezettségeket deklarálta, de a jogbiztonságot még nem fogalmazta meg.

A középkor elmúltával először elhalványodtak, majd el is tűntek a patriarchális kapcsolatok az uralkodó és a közzolgálat között. Ennek a kapcsolatnak a hiányát az abszolút monarchiák új felfogással töltötték ki. A mai értelemben vett közzolgálat előfutáraként tekinthetünk az abszolút monarchiák hivatalnokrendszerére. Megnő a szolgálatvállalók létszáma, köszönhetően a szervezeti átalakulásoknak, melyek a területi-helyi szervek kialakulásának és a minisztériumok létrejöttének köszönhető. A személyi

⁸ Mélypataki Gábor: A közzolgálat jog történetének állomásai – a hivatásos közzolgálat megjelenésétől a XX. század első feléig. 2015. 175. o.

Forrás: http://www.matarka.hu/koz/ISSN_0866-6032/tomus

⁹ Tihanyi Miklós: Közrend, közbiztonság, rendészet a keresztény közgondolkodásban. Államtudományi műhelytanulmányok 2017/16. szám.

Forrás: https://folyoiratok.uni-nke.hu/document/uni-nke-hu/tihanyi-miklos-kozrend-kozbiztonsag_-rendesz-et-a-kereszt-eny-kozgondolkodasban.original.pdf

¹⁰ Magyary Zoltán: A hivatásos közzolgálat megoldatlan kérdései. Erdélyi Múzeum Egyesület. Kolozsvár, 1944. 3. o.

szükségletek mellett új tárgyi feltételeket és eljárásokat állítanak a köz szolgálatába. Általánossá válik az írásbeliség. Ezen túl a döntések mellett az előkészítő iratokat is írásba foglalják.

Ebben a korszakban alakul ki legtisztább formájában a karrierista közszolgálat, amely köszönhető annak, hogy a hadsereg szervezetét képezi le. Fontos eleme a szintek közötti alá-fölérendeltség. A XIX. század végére kialakul egy fix bérezés, amely egyrészt a stabilitás egyik meghatározó tényezője is. A stabilitás biztosítékeként jelent meg az is, hogy ha a köztisztviselő megfelelően végezte munkáját, akkor pozíciójából elmozdíthatatlan volt. A rendszer teljes megvalósulását segíti elő az oktatás fejlődése, mely lehetővé tette bizonyos jogi-szakmai és technikai ismeretek megkövetelését és a versenyvizsgák bevezetését. A „*hűséget a hűségért*” elv igen jelentős tényezővé vált, mely az állam és a szolgálatvállaló egymáshoz való viszonyát jellemezte.

A hűség tárgya viszont jelentősen változott az idők folyamán. *„Az abszolút állam közjóléti célokot szolgáló tisztviselője nélkülözhetetlenségével és ezáltal befolyásának növekedésével lassan megszűnt a fejedelem magánalkalmazottja lenni. Ahogy magának a fejedelemnek a személye is mindinkább háttérbe szorult és az államszerv jellegét öltötte magára, úgy lett a tisztviselőből is a fejedelem szolgálatjából az állam szolgálója, a hűségi kötelek már nem csak a fejedelemhez, hanem az államhoz, az állam eszméhez a Staatsidee-hez is fűzi”*.¹¹

A modern közszolgálat kialakulásának folyamata meghatározta a modern rendészet kialakulását is: *„A kontinentális Európában a feudális abszolútizmus idején a hadseregről levált rendőrigazgatás a modern közigazgatási szervezet első megjelenésének bizonyult”*.¹²

A történeti áttekintés alapja a hatályos törvényben – 2015. évi XLII. törvény a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálá-

¹¹ Benánd Aurél – Karcsay Sándor: A német közszolgálati jog. Dunántúli Pécsi Egyetemi Könyvkiadó és Nyomda RT. Pécs–Budapest, 1942. 14. o.

¹² Finszter Géza: Rendészettan. Dialóg Campus. Budapest, 2018. 41. o.

lati jogviszonyáról – annak IV. fejezetében szabályozott alapjogi korlátok, azaz, hogy az 1996 előtti szabályok úgy rendelkeznek alapjogi korlátokról, hogy nem is utalnak az alapjogokra.

Tehát a 2015. évi XLII. törvényben szabályozott és szükségszerű korlátozások alá eső alapjogok:

- A szabad mozgás és a tartózkodási hely szabad megválasztása;
- A véleménynyilvánítás szabadsága;
- Gyülekezési jog;
- Egyesülési jog;
- Az anyanyelv használata;
- Választójog;
- A munka és foglalkozás szabad megválasztása;
- A tulajdonjog gyakorlásának korlátozása.

Az alapjog fogalmának és az alapjog korlátozásának megjelenése a jogszabályokban

Az első írott alkotmányunk, a Rákosi-féle Alkotmány elfogadása volt a kommunista hatalomátvétel folyamatának befejezése, egyben a Szent István-i Magyarország vége. Ebben a törvényben tehát alapjogokról szó sem esik. Az is jellemző, hogy az 1949. évi XX. törvényben, annak majdnem a végén, a VIII. fejezet rendelkezik az „*Állampolgárok jogai és kötelességei*” címmel azon jogainkról, amelyeket más, szerencsésebb sorsú országokban alapjogként szokás említeni. Ezzel együtt a jogok korlátozásának szabályozása is sajátos, minden konkrétumot nélkülöző formát kapott. Az 1949-es közlönyállapot szabályozásából kiolvasható, hogy ezt nem tartották fontosnak. Ennek megfelelően az „alapjogok” korlátozása is megfoghatatlan formulákban öltött testet.

„a dolgozók érdekeinek megfelelően”¹³; „a szocializmus, a nép érdekeinek megfelelően”¹⁴

„a dolgozók társadalmi, gazdasági és kulturális tevékenységének fejlesztése érdekében biztosítja az egyesülési jogot”¹⁵

„az állampolgári jogokat a szocialista társadalom érdekeivel összhangban kell gyakorolni; a jogok gyakorlása elválaszthatatlan az állampolgári kötelezettségek teljesítésétől”¹⁶

Egészen az 1989. október 23-án hatályba lépő szabályozásig kellett várni egyfajta megújulásra:

„Alapvető jog gyakorlása csak alkotmány erejű törvényben megállapított olyan korlátozásnak vethető alá, amely az állam biztonsága, a belső rend, a közbiztonság, a közegészség, a közérkölcös vagy mások alapvető jogainak és szabadságának védelme érdekében szükséges.”¹⁷

Az 1996. évi XLIII. törvény a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról előterjesztői indoklása (javaslata) a következőket tartalmazza:

„Az Alkotmány XII. fejezete tételesen felsorolja azokat az alapvető jogokat, amelyek a Magyar Köztársaságban mindenkit megilletnek. Az alapvető jogok azonban törvényben korlátozhatók. Az Alkotmány 40/B. §-ának (4) bekezdése pl. megtiltja, hogy a fegyveres erők, a rendőrség és a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagjai pártnak tagjai legyenek, illetve politikai tevékenységet folytassanak. A sztrájkról szóló 1989. évi VII. törvény 3. §-ának (2) bekezdése pedig nem engedi meg a

¹³ 1949. évi XX. törvény 55.§ 1. bekezdés (1949. VIII. 20. közlönyállapot)

¹⁴ 1949. évi XX. törvény 64.§ 1. (1972. IV. 26-tól)

¹⁵ 1949. évi XX. törvény 56.§ 1. bekezdés (1949. VIII. 20. közlönyállapot)

¹⁶ 1949. évi XX. törvény 54.§ 2. bekezdés (1972. IV. 26-tól)

¹⁷ 1949. évi XX. törvény 8.§ 2. bekezdés (1989. X. 23-tól)

sztrájkot a Javaslathatálya alá tartozó szerveknél. A hivatásos szolgáltatásteljesítés nyomatékos feltétele a törvényben meghatározott jogi korlátok eltűrése. Nem közömbös azonban, hogy e korlátozás milyen mérvű. A Javaslathat kizárólag a szolgálat érdekében, csak feltétlenül indokolt esetben és mértékben írja elő a jogkorlátozást. 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.”¹⁸

Fontos mérföldkő – álláspontom szerint – az Alkotmánybíróság azon határozata, amelyben egy, a közalkalmazottak jogállásáról szóló törvény egyik rendelkezésének alkotmányellenességéről döntött.¹⁹

Az Alkotmánybíróság indítványt elutasító, 56/1994. (XI. 10.) AB határozata vezette be az alapjog korlátozása szükségességi okaként az úgynevezett „nyomós közérdeket.”

Eszerint „a közfunkció viselése együtt járhat a magánszférához való jog bizonyos korlátozásával, és nyomós közérdek indokolhatja, hogy a törvény a közfunkciót viselők esetében a magánszféra meghatározott területébe korlátozó hatalommal beavatkozzon”.

E megállapítás hatása kiolvasható a fennebb idézett indoklásból, valamint kisebb módosításokkal a hatályos 2015. évi XLII. törvény a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról indoklásából is.

„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

¹⁸ 1996. évi XLIII. törvény indokolása a 14–26. §-hoz

¹⁹ Az indítványozó annak megállapítását kérte, hogy a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény (a továbbiakban: Kjt) 39.§ (2) bekezdésének második mondata alkotmányellenes. E jogszabályi rendelkezés szerint a közalkalmazott munkahelyén kívül is köteles a közalkalmazotti jogviszonyhoz, munkaköréhez és beosztásához méltó magatartást tanúsítani.

tartásával korlátozható. Az Alaptörvény rendelkezései garanciális szabályként rögzítik az alapvető jogok korlátozhatóságának általános kereteit. E keretek a jogkorlátozást kizárólagosan törvény által, más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, az ahhoz feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan és az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával teszik lehetővé. Ilyen jogkorlátozásokkal jár szükségképpen együtt a hivatásos szolgálattaljesítés is. Ha a korlátozások között választási lehetőség van, úgy – az Alaptörvény rendelkezéseiből adódóan – azt kell választani, amely az eredmény biztosítása mellett a legkisebb sérelemmel jár.”²⁰

Magyarország esetében nem hagyható figyelmen kívül, hogy hazánkban 1949-ig nem létezett chartális alkotmány, azt követően viszont a közszolgálatnak – a klasszikus értelemben – nem volt jelentősége.

„Alkotmányunk történelmi alkotmány, nem egyszerre készült, hanem a nemzet életéből fejlett ki, s a nemzet szükségéhez és a kor igényeihez képest mind a nemzet jogait, mind a királyi jogokat illetően lényegében és formában, időnként változásokon ment keresztül.”²¹

A hivatásos szolgálati jogviszonyban – a következőkben vizsgált – alapjogok korlátozása mindig is jelen volt. Elsőként azonban a „régii” Hszt-ben – 1996. évi XLIII. törvény – jelent meg ebben az összefüggésben.

Az 1/1990. (I. 10.) BM rendeletben még a rendőrt megillető jogok cím szerepel, és ez megmaradt 1995. III. 30-ig. Ez nyilvánvalóan ellentétes volt az Alkotmány 1989. október 23-tól hatályos szövegével.

Korábban egyszerű szabályként vagy tilalomként rögzítették normákban.

Bár azt írtam korábban, hogy 1949. előtt nem létezett írott – chartális – alkotmány Magyarországon, és ezt magyarázza a Deák Ferencről származó idézet, ez nem zárja ki, hogy volt alkotmányunk, és alkotmányos rend ural-

²⁰ 2015. évi XLII. törvény indokolása a 19–20. §-hoz

²¹ Deák Ferenc: Adalék a magyar közjoghoz. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. Budapest, 1987. Idézi Trócsányi László: A alkotmányozás dilemmái. Alkotmányos identitás és európai integráció. HVG-ORAC. Budapest, 2014. 63. o.

kodott hazánkban. A történeti alkotmány létezésére talán a legjobb bizonyíték az Alaptörvény szövege, mely szerint: „Az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti Hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányjaival összhangban kell értelmezni.”²²

Ha bárki arra gondol, hogy a történeti alkotmány nehezen értelmezhető és nem megfogható, megpróbálom ezt cáfolni:

„Erre a kérdésre Széchenyi István Hajnóczy József álláspontjára támaszkodva felsorolás szerűen ad választ. Széchenyi szerint – saját korában – a történeti alkotmány sarkalatos pontjai: az összerződés; az Aranybulla; a Tripartitum II. rész 3. címének azon a pontjai, amelyek törvényhozásra vonatkoznak; a II. rész 5. címe, amely törvény kötelező erejének kiterjedését magyarázza; I. Ferdinánd királyi esküje; III. Károly király koronázási hitlevele; a Pragmatica Sanctio; II. Lipót koronázási esküje; az 1791. évi közjogi törvények és a vallásszabadságról és a nyelvről szóló törvények.”²³

Bizonyítékul arra, hogy történeti alkotmányunk megjelent a rendészetben, a „rendészeti szolgálati jogviszonyban” is, néhány további bizonyíték:

„Én N. N., az 1881: XXI. t.-c. alapján kinevezett fővárosi rendőr, esküszöm vagy fogadom az élő Istenre, hogy Ő cs. és apostoli királyi Felségéhez és az ország alkotmányához hű leszek, hogy ...” (51. §)

„Én ünnepélyesen esküszöm a mindenható Istenre, hogy Felséges fejedelemünk és urunk Első Ferencz József, Isten kegyelméből ausztriai császár, Csehország királya stb. és Magyarország Apostoli királya, s hazánk szentesített törvényei iránt hűséggel és hódolattal viseltetem.”²⁴

²² Alaptörvény R cikk /3/ bekezdés

²³ Idézi: Hegedüs István Dániel: A történeti magyar közjog jelenkori hagyatéka: a történeti alkotmány és a Szent Korona. In: Studia Iuvenum Iurisperitorum 2016/8. szám. 164. o.

²⁴ Utasítások a Magyar Királyi Csendőrség számára. Pesti Könyvnyomda Részvénytársaság. Budapest, 1888. B) melléklet 53. o.

„Én, _____, ünnepélyesen esküszöm a Mindenható Istenre, hogy Főméltóságú vitéz nemes nagybányai Horthy Miklós, mint Magyarország törvényesen megválasztott kormányzója, a magyar alkotmány_s hazánk szentesített törvényei iránt hűséggel és hódolattal viseltem.”²⁵

Az egyes alapjogi korlátok megjelenése, szabályozása a vizsgált időszakban

A szabad mozgás és a tartózkodási hely szabad megválasztása

Az elemzett időszakban egyrészt az állomáshely (lakóhely) elhagyásának, másrészt bizonyos intézmények látogatásának szabályozásában – leginkább tiltásában – jelent meg e korlátozás.

„A rendőrnek szolgálaton kívül nem szabad aljas és rossz hírben álló korcsmákat, csapszékeket vagy más mulatóhelyeket látogatni.”²⁶

„Aljas és rossz hírben álló csapszékeket a csendőrnek szolgálaton kívül sem szabad látogatnia.”²⁷

„Aljas és rossz hírben álló korcsmákat a csendőr ne látogasson. Tiszteletes szórakozóhelyeket szolgálaton kívül felkereshet, de ott dorbézolnia vagy illetlenül viselkednie nem szabad.”²⁸

Az előző szabályok indoka nyilvánvalóan a rendészeti szerv és a szolgálatot teljesítők tekintélyének megvédése, megőrzése. A következő elő-

²⁵ Szervezeti és szolgálati utasítás a Magyar Királyi Csendőrség számára. Pallas. Budapest, 1927. 1. sz. melléklet 302. o.; valamint Szervezeti és szolgálati utasítás a Magyar Királyi Csendőrség számára. Stádium. Budapest, 1941. 1. melléklet 321. o.

²⁶ 1884. évi 43,972 B. M. rendelet 14.§; illetve 39,820/1921. B. M. rendelet

²⁷ Utasítások a Magyar Királyi Csendőrség számára. Pesti Könyvnyomda Részvénytársaság. Budapest, 1888. 7.§. 114. o.

²⁸ Szervezeti és szolgálati utasítás a Magyar Királyi Csendőrség számára. Pallas. Budapest, 1927. 80. pont; valamint Szervezeti és szolgálati utasítás a Magyar Királyi Csendőrség számára. Stádium. Budapest, 1941. 80. pont

írások már a lakóhely – a szerv székhelye – elhagyását szabályozták, ami-
ben megjelenik a harckészültség fenntartásának, illetve a bevethető állomá-
ny létszáma ismeretének követelménye.

*„Állomáshelyen a szolgálati hely székhelyét – Budapesten a főváros köz-
igazgatási területét – kell érteni, amit a rendőr csak parancs vagy elöljáró-
rója engedélye alapján hagyhat el.”²⁹*

*„A működési terület elhagyását a szabadság engedélyezésére jogosult
elöljáró engedélyezheti.”³⁰*

*„Az állomáshely, lakóhely elhagyását a szabadság engedélyezésére jo-
gosult elöljáró – ha ez a szolgálat érdekében elengedhetetlenül szükséges
– kivételesen megtilthatja.”³¹*

Talán érdekes, hogy a rendszerváltás előtti szabályozás nem rendelke-
zett a megtiltásról, viszont a rendszerváltás felé vezető út első – már talán
jogállamibb – szabályozása igen. Természetesen, az engedélyezés és a
megtiltás parancsnoki jogköre alkalmazásának jogi hatása azonos lehet.
Jellemző az 1945 utáni időszakra, illetve a hatályos szabályozásra is, hogy
különböző normák kötelező nyilvántartás vezetését írták elő, annak érdek-
ében, hogy a hivatásos állomány tagja elérhető és akár berendelhető legyen.

*„A hivatásos állomány tagja a szolgálati, szolgálatteljesítési helyét a
szervezeti egység munkarendjében megállapított esetekben és módon hagy-
hatja el, és ennek megfelelően köteles bejelenteni a szolgálatteljesítési időn
kívüli tartózkodási helyét, ahol szükség esetén értesíthető vagy elérhető. A
hivatásos állomány tagja köteles a külföldre utazását a szolgálati elöljáró-
nak (vezetőnek) bejelenteni. A hivatásos állomány tagja a tartózkodási he-
lyéről – szabadsága ideje alatt is – a szolgálati, szolgálatteljesítési helyére
visszarendelhető.”³²*

²⁹ 7/1977. sz. BM Parancs 278. pont; 24/1985. sz. BM Parancs 302. pont

³⁰ 7/1977. sz. BM Parancs 282. pont; 24/1985. sz. BM Parancs 305. pont

³¹ 1/1990. (I. 10.) BM rendelet 500. pont

³² 1996. évi XLIII. törvény 16–17.§

A korábban említett nyomós közérdek alapján elfogadható, hogy bizonyos szolgálati jogviszonyban akár szigorúbb szabályozás is indokolt lehet:

„A polgári nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagja külföldre utazásának tervezett napját, útvonalát, célját, hazatérésének várható időpontját az állományilletékes parancsnoknak köteles bejelenteni. Az állományilletékes parancsnok a külföldre utazást szolgálati és biztonsági érdekből megtilthatja, illetőleg korlátozhatja.”³³

Mindkét idézett rendelkezés a hatályos törvényben is megtalálható.³⁴

A véleménynyilvánítás szabadsága

Ezen alapjog, illetve ennek korlátozása a következő formákban jelentkezett, jelentkezik:

- Tagság politikai pártban (egyesülési jog);
- Politikai tevékenység folytatása;
- Parancs, intézkedés bírálata, véleményezése;
- Sajtó-nyilvánosság – jogviszony megjelenítése.

„Szolgálati ügyekről hírlapok számára közléseket tenni sem közvetlenül sem közvetve tenni nem szabad. A csendőrséget dicsérő vagy a csendőrség egyes szolgálati ténykedéseit magasztaló a csendőrség tagjai hírlapokban nem helyezhetnek el.”

„Politizálni sem bajtársakkal sem másokkal nem szabad.”³⁵

³³ 1996. évi XLIII. törvény 280.§

³⁴ 2015. évi XLII. törvény 19–20.§ és 332.§ /1/

³⁵ Szervezeti és szolgálati utasítás a Magyar Királyi Csendőrség számára. Pallas. Budapest, 1927. 78. pont; valamint Szervezeti és szolgálati utasítás a Magyar Királyi Csendőrség számára. Stádium. Budapest, 1941. 78. pont

A fenti szabályozásból – számomra – egyértelmű a csendőrség nagyfokú semlegessége és annak szigorú általános megkövetelése. Ez a pozitív tartalmú – propaganda – irományokkal kapcsolatban is igaz volt. Ennek modern megvalósulásaként értelmezhetjük a közösségi médiumok használata során a testülethez tartozás megjelenítésének tilalmát.

Szükségszerű, hogy a rendőrség megítélésében fontos – nem pártpolitikai jellegű – sajtó megjelenéseket vezetői engedélyhez kötötték.

„A m. kir. rendőrség bármely alkalmazottja, bármilyen – akár szak, akár szépirodalmi vagy politikai jellegű – szellemi termékét sajtó vagy más módon (előadás, rádió) csak az illetékes főkapitány engedélyének megszerzése után hozhatja nyilvánosságra.”³⁶

A szabályozás jellege a II. világháborút követő időszakban is megmaradt.

„A rendőr engedély nélkül közölheti illetve kiadhatja:

- szépirodalmi (versek, elbeszélések, útleírások stb.) tudományos sporttal foglalkozó (nem rendőri vonatkozású) műveit;*
- politikai jellegű kérdéseket tárgyaló irodalmi termékeit rendőri állásra utalás nélkül.”³⁷*

„A hivatásos állomány tagja a részére kiadott parancsot, intézkedést – a 69. § esetét kivéve – nem bírálhatja, azokról a jog- és érdekérvényesítő tevékenysége körén kívül véleményt nem mondhat, a szolgálati rendet és a fegyelmet sértő nyilatkozatot nem tehet, a sajtónyilvánosság igénybevételeivel hivatalos eljárásban magánvéleményt nem nyilváníthat.

³⁶ 39.820/1921 B. M. rendelet

³⁷ 7/1977. sz. BM Parancs 244. pont; 24/1985. sz. BM Parancs 267. pont; 1/1990. (I. 10.) BM rendelet 477. pont

*A szolgálati rendet és a fegyelmet veszélyeztető sajtóterméket a hivatásos állomány tagja nem állíthat elő, és nem terjeszthet, ilyen tartalmú plakátot, hirdményt vagy emblémát nem függeszthet ki.*³⁸

A véleménynyilvánítás szabadságának, pontosabban ezen alapjog védelmének figyelemre méltó megoldása található a hatályos szövegben. Érdekes, hogy a jogalkotó 2015. július 1. előtt ezt nem tartotta fontosnak.

„A hivatásos állomány tagja nem kötelezhető arra, hogy politikai nézeteiről vagy pártszimpátiájáról – közvetlenül vagy közvetve – nyilatkozatot tegyen. A hivatásos állomány tagját a szolgálati viszonyával összefüggő jogai gyakorlásában és előmenetelében a politikai nézetei vagy pártszimpátiája hátrányosan nem érintheti és abból előnye sem származhat.”³⁹

A véleménynyilvánítás szabadsága, ahogy korábban említettem, megjelenik a politikai párthoz tartozásban is. Ennek szabályozása a következők szerint alakult:

A csendőr számára egyértelmű volt a tilalom, és még a nem politikai jellegű egyesületbéli tagsághoz is engedély kellett.

*„A csendőr engedély nélkül semmiféle egyesületnek tagja nem lehet. Politikával nem foglalkozó társadalmi és kulturális egyesületekbe való belépéshez a kerületi parancsnok engedély szükséges...”*⁴⁰

*„A rendőrnek politikai egyletbe belépni vagy politikai egyletek gyűlésében részt venni tilos.”*⁴¹

³⁸ 1996. évi XLIII. törvény 18.§ 4–6. bekezdés, illetve a hatályos szöveg: 2015. évi XLII. törvény 21.§

³⁹ 2015. évi XLII. törvény 21.§ /6/

⁴⁰ Szervezeti és szolgálati utasítás a Magyar Királyi Csendőrség számára. Pallas. Budapest, 1927. 83. pont; valamint Szervezeti és szolgálati utasítás a Magyar Királyi Csendőrség számára. Stádium. Budapest, 1941. 83. pont

⁴¹ 10,338/1892. eln. sz. főkap. rend. 13.§

„A rendőr politikai egyesületbe be nem léphet, politikai jellegű gyűléséken nem vehet részt.”⁴²

A rendőr számára is szigorú tilalmat rögzítenek a normák, egy ideig...

„A Magyar Államrendőrség tagja vagy közege a Nemzetgyűlésben képviselt bármely politikai pártnak tagja lehet.”⁴³

A rendelet 1945. május 10-én lépett hatályba. A háború utáni – nyilvánvalóan kaotikus – időszakban Debrecenben a szovjet megszállás első napjaiban a korábban szigorúan pártsemleges rendőrségről ilyen jellegű döntést hozni meglehetősen furcsa. Talán már ekkor tudták, hogy a kommunista diktatúra rendőrségére nem lesz kötelező a politikai függetlenség. Bizonyos esetekben – beosztás, előmenetel – ajánlott is volt az MSZMP tagság. Ennek megfelelően nem is találunk a párttagságra vonatkozó szabályt 1989-ig:

„A fegyveres erők és a rendőrség tényleges állományú tagjának pártban való tevékenységére alkotmányerejű törvény korlátokat állapít meg.”⁴⁴

Bár a következő pont részeként is értelmezhető, itt is rögzítem, hogy a rendszerváltáshoz kötődő – és a szolgálati viszonyról illetve a rendőrségről szóló törvény hiányában – alapvető jogszabályként alkalmazott Szolgálati szabályzat a következők szerint rendelkezett:

„A pártok munkahelyen (szolgálati helyen, tanintézetben) szervezetet nem hozhatnak létre és nem működtethetnek. A rendőrségen pártpolitikai tevékenység nem folytatható, munkahelyi értekezleteken pártpolitikai kérdések nem tárgyalhatók.

⁴² 39.820/1921 B. M. rendelet

⁴³ Az ideiglenes nemzeti kormány 1945. évi 1.700 M. E. számú rendelete 20.§

⁴⁴ 1949. évi XX. törvény 40/B § /6/ (1989. október 23-tól hatályos szöveg)

*A rendőrség hivatásos állományú tagjai pártok országos és területi (megyei) szerveiben tisztséget, illetőleg a szolgálati helyük szerinti közigazgatási egység területén működő pártszervekben vezetői tisztséget nem tölthetnek be.*⁴⁵

Tehát ebben az időszakban a párttagság nem volt tilos, csak a vezetői tisztség betöltése politika pártban. Ez a szabályozás 1995. március 30-ig megmaradt. Együtt a következő rendelkezéssel.

1994. január 1-től világosabb szabály, egyértelmű tilalom lépett hatályba:

„A fegyveres erők, a rendőrség és a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagjai nem lehetnek tagjai pártnak és politikai tevékenységet nem folytathatnak.”⁴⁶

A következő változás 2005. január 1-től jelentkezett:

„A Magyar Honvédség, a Határőrség, a Rendőrség és a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagjai nem lehetnek tagjai pártnak, és politikai tevékenységet nem folytathatnak.”⁴⁷

Az ország NATO tagsága illetve a Határőrség jogállásának megváltozása indokolta e változtatást.

A norma tartalma azt jelenti, hogy a fenti rendészeti szervek működésére nem volt alapvető követelmény a pártpolitikától független működés.

E törvényhely változott a későbbiekben, de azt már a választójogról írtak között elemzem.

⁴⁵ 1/1990. (I. 10.) BM Rendelet 430–431. pont

⁴⁶ 1949. évi XX. törvény 40/B § /6/ (1994. január 1-től hatályos szöveg)

⁴⁷ 1949. évi XX. törvény 40/B § /4/ (2005. január 1-től hatályos szöveg)

Az Alaptörvényben a következőket olvashatjuk: „A rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagjai nem lehetnek tagjai pártnak, és nem folytathatnak politikai tevékenységet.”⁴⁸

A hatályos törvény nem is szabályozza ezt a véleménynyilvánítás szabadsága korlátozásáról rendelkező törvényhelyen.

A részvétel a politikai tevékenységet folytató szervezetek tevékenységében, illetve a tagság ezen egyesületekben természetesen megjelenik a következő pontban is.

Egyesülési jog

Miután az előző pontban ezen alapjog korlátozását részben vizsgáltam, ehelyütt csak röviden foglalkozom ezzel, kerülve a korábbiak ismétlését.

„Rendőrök önmagukból – párt kivételével – az egyesülési jogról szóló 1989. évi II. törvény alapján, a szolgálati viszonyra vonatkozó jogszabályokkal, rendelkezésekkel nem ellentétes célú társadalmi szervezetet létrehozhatnak és működtethetnek (szakszervezet, tömegmozgalom, érdekképviseleti szervezet, egyesület stb.)”⁴⁹

„A rendőr bármely törvényesen megalakult, illetve bíróság által nyilvántartásba vett társadalmi szervezetnek – beleértve a politikai pártot is – tagja lehet. Szervezeti hovatartozása, pártállása miatt szolgálati viszonya keretében semmiféle előnyben vagy hátrányban nem részesíthető.”⁵⁰

1996-tól az egyesülési jog korlátozása – ide nem értve a politikai pártban betöltött tagságot – egyértelműnek mondható szabályban valósul meg. Persze annak megítélése, hogy milyen tevékenység az, amely ellentétes a fegyveres szerv feladataival, jogviták tárgya lehet.

„A hivatásos állományú tagja nem csatlakozhat olyan szervezethez, amelynek tevékenysége a fegyveres szerv feladataival ellentétes.”⁵¹

⁴⁸ Alaptörvény 46. cikk /5/

⁴⁹ 1/1990. (I. 10.) BM Rendelet 432. pont

⁵⁰ 1/1990. (I. 10.) BM Rendelet 433. pont

⁵¹ 1996. évi XLIII. törvény 21.§ /2/ valamint 2015. évi XLII. törvény 24.§ /3/

Gyülekezési jog

Ezen szabadságjog korlátozása egyrészt a rendezvényeken, gyűléseken való részvétel, illetve a szolgálati helyen megvalósuló gyülekezés szabályozásában jelent meg.

*„Nem politikai egylet ünnepélyén résztvehet a rendőr de nyilvános felvonulásban nem.”*⁵²

A Csendőrség szabályzataiban nem rögzítettek erre vonatkozó rendelkezést. Az 1945. és 1989. közötti időszakban pedig nem volt értelmezhető.⁵³

Az 1990–1995 közötti időszakban a következő szabályozás korlátozta a rendőrök gyülekezési szabadságát:

*„A szolgálat ellátására, illetve a rend fenntartására szolgáló rendőri erők kivételével a rendőrök sem együttesen, sem egyéenként nem rendelhetők ki a gyülekezési jog hatálya alá tartozó rendezvényekre, országgyűlési képviselők és tanácsstagok választásával összefüggő gyűlésekre, valamint a képviselői és tanácstagi beszámoló gyűlésekre. A rendőrség objektumaiban a gyülekezési jog csak a szervezők közös előljáróinak engedélyével gyakorolható. A rendőr szabad idejében részt vehet a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény hatálya alá tartozó, jogszerűen tartott rendezvényen (békés összejövetelen, felvonuláson, tüntetésen). Ilyen esetben egyenruhát csak akkor viselhet, ha a rendezvény célja a szolgálati viszonyal összefüggő érdekek képviselete, védelme. Szolgálati vagy más jogszerűen tartott löfegyverét nem tarthatja magánál. Ha a rendezvény feloszlására kerül sor, köteles a helyszínt azonnal önként elhagyni.”*⁵⁴

⁵² 10,338/1892. eln. sz. főkap. rend. 13.§; 39.820/1921 B. M. rendelet

⁵³ Vedó Attila: A Magyar Királyi Csendőrség karhatalmi tevékenységének szabályozása a két világháború között. In: Artner Ramona et.al. (szerk.): Tanulmányok a XIX–XX. századi magyar állam rendvédelem-történetéből. NKE Szolgáltató Kft. Budapest, 2015. 229–252. o.

⁵⁴ 1/1990. (I. 10.) BM Rendelet 436–439. pont

A jogalkotó fontosnak tartotta, hogy rögzítse: a rendőrök közönségként, modern kifejezéssel biodíszletként nem alkalmazhatók. Ez a későbbi szabályokból kimaradt.

„A szolgálati helyen a gyülekezési jog alapján nyilvános rendezvény csak az állományilletékes parancsnok engedélyével tartható.

Nem engedélyezhető rendezvény a szolgálati helyen, ha az

- a) pártpolitikai célt szolgál,*
- b) a szolgálati feladat, a szolgálati rend és fegyelem ellen irányul, vagy azt bírálja,*
- c) a fegyveres szerv iránti közbizalom megingatására alkalmas,*
- d) a fegyveres szerv feladataival ellentétes célra irányul.”⁵⁵*

A polgári nemzetbiztonsági szolgálatok állományára vonatkozóan e szabadságjog gyakorlására is szigorúbb rendelkezést kell betartani:

A polgári nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagja a gyülekezési törvény hatálya alá eső rendezvényen történő megjelenési szándékát köteles a munkáltatói jogkört gyakorló elöljárónak bejelenteni, aki összeférhetetlenség esetén (politikai tevékenység tilalma) a részvételt megtilthatja.⁵⁶

Az anyanyelv használata

Természetes, hogy a rendészeti szerv szolgálatot teljesítő tagja az anyanyelvét használhatja, azonban magyar rendészeti szerv működése során a magyar nyelvet használja.

Annak garantálása, hogy bármilyen eljárásban a magyar nyelvet nem beszélő személyt – ügyfél, eljárás alá vont személy, terhelt – hátrány nem

⁵⁵ 1996. évi XLIII. törvény 19.§, illetve 2015. évi XLII. törvény 22.§

⁵⁶ 1996. évi XLIII. törvény 279.§, illetve 2015. évi XLII. törvény 332.§

érheti, része valamennyi jogállami eljárási szabálynak. A Csendőrség működésére vonatkozóan azonban ezt – szolgálati érdekből – a következők szerint határozták meg a szabályzatok:

„a szolgálati magyar nyelven kívül még azon vidék nyelveinek egyikét is ismerje, amelynek területén mint csendőr működni hivatva leend...”⁵⁷

„A csendőr az őrskörletben használt nemzeti kisebbségi nyelvet, legalább a szolgálat követelményeinek megfelelően, 2 év alatt elsajátítani köteles.”⁵⁸

1996-tól a következő szabályok teszik lehetővé egyrészt az anyanyelv használatát – legyen az bármilyen nyelv, és egyben szűkítik annak használatát a szolgálati tevékenység ellátásában:

„A hivatásos állomány tagja anyanyelvét szabadon használhatja. A fegyveres szervek szolgálati és vezényleti nyelve a magyar.”⁵⁹

2013. január 1-jétől a „vezényleti” szó kimaradt a jogszabály szövegéből. A hatályos szabály lényegében megismétli az előzőt:

„A rendvédelmi szerveknél a szolgálati érintkezés nyelve a magyar. E korlátozáson túl a hivatásos állomány tagja anyanyelvét szabadon használhatja.”⁶⁰

⁵⁷ Utasítások a Magyar Királyi Csendőrség számára. Pesti Könyvnyomda Részvénytársaság. Budapest, 1888. 19.§ 13. o.

⁵⁸ Szervezeti és szolgálati utasítás a Magyar Királyi Csendőrség számára. Pallas. Budapest, 1927. 85. pont; valamint Szervezeti és szolgálati utasítás a Magyar Királyi Csendőrség számára. Stádium. Budapest, 1941. 85. pont

⁵⁹ 1996. évi XLIII. törvény 22.§ 1999. március 12. és 2002. december 31. között a „A nemzetközi kötelezettségvállalás alapján feladatot ellátó katonai szervezeti egységekben a szolgálati és vezényleti nyelv használatát az országos parancsnok a (2) bekezdéstől eltérően is megállapíthatja.” rendelkezést is megtalálhattuk ezen a törvényhelyen.

⁶⁰ 2015. évi XLII. törvény 22.§

Választójog

Ezen alponthoz az aktív és a passzív választójog – tehát a szavazási részvétel és a választhatóság – mint alapvető jog korlátozását tekintem át.

A vizsgált időszak kezdetén – 1881-ben – nyilvánvalóan nem beszélhetünk általános választójogról. Feltehetően emiatt nem foglalkoztak ezzel a kérdéssel a rendészeti szervek működését meghatározó szabályzatok.⁶¹

Nem része jelen írásomnak a választójog fejlődésének átfogó elemzése, így csak néhány törvényhely említésével próbálom igazolni előző állításoimat. Az 1874. évi XXXIII. törvénycikk az 1848: V. törvénycikk és az erdélyi II. törvénycikk módosításáról és kiegészítéséről részletesen rögzíti, hogy milyen vagyonelemek (ház, föld, telek) tulajdonosai rendelkeztek választójoggal.⁶²

Szerencsére nem kell vizsgálnunk, hogy 1881-ben mekkora jövedelemmel rendelkezett egy fővárosi rendőr vagy csendőr. Az aktív választójog gyakorlásának jogát – a rendészeti szervek állományára vonatkozó hatálylallyal – nagyon egyértelmű tilalom határozta meg:

„Választói jogot nem gyakorolhatnak és ennélfogva a választók névjegyzékébe fel nem vétethetnek:

1. a hadsereg állományában tetteleg szolgáló vagy tetteleges szolgálati idejükön belül ideiglenes szabadságra bocsátott katonák, tengerészek, honvédek; ezek közé azonban nem tartoznak az 1868. évi XL. tc. 36. § és 1873. évi XXXII. tc. értelmében ellenőrzési szemlére vagy ideiglenes fegyvergyakorlatra behívott tartalékosok és honvédek;

2. a pénzügy-, adó- és vámőrség legénysége;

3. a csendőrök;

*4. az állami, törvényhatósági és községi rendőrség legénysége.”*⁶³

⁶¹ Vedó Attila: A haderő karhatalmi tevékenysége 1867–1918. Rendvédelem-történeti Füzetek (Acta Historiae Preasidii Ordinis) 2014/39-42. szám. 155–166. o.

⁶² 1874. évi XXXIII. törvénycikk 3–7.§

⁶³ 1874. évi XXXIII. törvénycikk 11.§

A két világháború között lényegesen szélesebb kör gyakorolhatta választójogát.⁶⁴ Azonban a rendészeti szervek állománya ebből is kirekesztett.

„Habár az 1. §-ban megszabott kellékeknek megfelel, nincs választójoga annak:

1. aki a fegyveres erőnek vagy a csendőrségnek tényleges szolgálatban álló tagja, kivéve a szabadságolt viszonyba tartozókat;

2. aki az állami vagy községi rendőrség, folyamőrség, vámőrség legénységének tagja, nem érve ide a fegyverviselésre jogosított más polgári alkalmazottakat (pénzügyőr, mező-, erdő-, hegyőr stb.).”⁶⁵

1945. után a kommunisták hatalomra kerülésének szándéka szükségessé tette a szélesebb néprétegek bevonását. Ennek megfelelően az 1945. évi VIII. törvénycikk általában minden 20. életévét betöltött magyar állampolgárnak aktív választójogot biztosított, bár számos kizárási pontot is rögzített.⁶⁶

Ezzel együtt a képviselővé megválaszthatók köréből kizárta a rendőröket. Ekkor a csendőrség már nem létezett.

„Nemzetgyűlési képviselővé az választható, akinek a választás időpontjában választójoga van, tekintet nélkül arra, hogy a választói névjegyzékbe fel van-e véve. Nem választhatók képviselővé a honvédség és a rendőrség tényleges szolgálatot teljesítő hivatásos állományú tagjai.”⁶⁷

Az 1949. augusztus 20-tól hatályos Rákosi-féle Alkotmány rögzítette az általános, közvetlen, egyenlő és titkos választójogot.⁶⁸ Érdekes, hogy a választásból kirekesztettek köre sokkal egyszerűbb, ezzel együtt rendkívül

⁶⁴ 1925. évi XXVI. törvénycikk 1–3.§

⁶⁵ 1925. évi XXVI. törvénycikk 6.§

⁶⁶ 1945. évi VIII. törvénycikk 4–5.§

⁶⁷ 1945. évi VIII. törvénycikk 6.§

⁶⁸ 1949. évi XX. törvény 62.§ (1949. VIII. 20. közlönyállapot)

sajátos volt ekkor: „A dolgozó nép ellenségeit és az elmebetegeket a törvény a választójogból kirekeszti.”⁶⁹ Bár az elmebetegeket és a nép ellenségeit a törvényszöveg már nem említi, a szabályozás nem sokat változott 1989-ig. Ezzel együtt a rendőrségi szabályzatok sem foglalkoztak a választójog korlátozásával.

A rendszerváltást követően 1996-ig – a Hszt. hatályba lépéséig – az általános szabályok határozták meg a rendészeti szervek állománya számára a választójogot. E jogszabály – először – a passzív választójogot nem korlátozta, csak bejelentéshez kötötte. Az aktív választójog gyakorlásának biztosítása kötelező volt.

„A hivatásos állomány tagja haladéktalanul köteles az állományilletékes parancsnoknak bejelenteni az országgyűlési képviselői, európai parlamenti a főpolgármesteri, polgármesteri, a helyi és kisebbségi, valamint a társadalombiztosítási önkormányzati képviselői választáson jelöltként történt nyilvántartásba vételét, a jelöltségtől való visszalépését, a tisztségbe történt megválasztását, illetve annak elmaradását. A hivatásos állomány tagja számára lehetővé kell tenni, hogy az országgyűlési, helyi és kisebbségi, valamint társadalombiztosítási önkormányzati választáson, továbbá népszavazáson és népi kezdeményezésen a lakóhelyén szavazhasson.”⁷⁰

A szabályozás 2010. december 31-ig nem változott. Természetesen a passzív választójog korlátozását vizsgálva, 2010. augusztus 19. után figyelemmel kell lennünk az Alkotmány módosítására. A következő törvényhely ezzel együtt értelmezhető helyesen. Természetesen a hatálya alatt az egyes rendészeti szervek elnevezése megváltozott.

„A polgári védelem, a vám- és pénzügyőrség, a büntetés-végrehajtási szervezet, valamint az állami és hivatásos önkormányzati tűzoltóság hiva-

⁶⁹ 1949. évi XX. törvény 63.§ /2/ (1949. VIII. 20. közlönyállapot)

⁷⁰ 1996. évi XLIII. törvény 23–24.§ (közlönyállapot 1996. VI. 6.)

tásos állományának tagja haladéktalanul köteles az állományilletékes parancsnoknak bejelenteni az országgyűlési képviselői, az európai parlamenti, a főpolgármesteri, polgármesteri, a helyi és kisebbségi önkormányzati képviselői választáson jelöltként történt nyilvántartásba vételét, a jelöltségtől való visszalépését, a tisztségbe történt megválasztását, illetve annak elmaradását.”⁷¹

„A Magyar Honvédség, a Rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagjai nem lehetnek tagjai pártnak, politikai tevékenységet nem folytathatnak, továbbá szolgálati jogviszonyuk fennállása alatt és annak megszűnését vagy megszüntetését követő három évig nem indulhatnak jelöltként az országgyűlési képviselők választásán, az európai parlamenti választáson, a helyi önkormányzati képviselők és a polgármesterek, valamint a kisebbségi önkormányzati képviselők választásán.”⁷²

Az Alaptörvény és a szolgálati jogviszonyról szóló hatályos törvény lényegében visszatért annak előírásához, hogy az állomány tagja köteles bejelenteni, ha élni kíván passzív választójogával. Természetesen a jelöltség ideje alatt a jogviszonya szünetel, megválasztása esetén pedig megszűnik a törvény erejénél fogva.

„A hivatásos állomány tagja nem lehet országgyűlési, európai parlamenti, helyi önkormányzati vagy nemzetiségi önkormányzati képviselő, és nem tölthet be főpolgármesteri, polgármesteri vagy alpolgármesteri tisztséget. A hivatásos állomány tagja haladéktalanul köteles az állományilletékes parancsnoknak bejelenteni, ha az országgyűlési képviselők, az Európai Parlament tagjainak, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint a nemzetiségi önkormányzati képviselők választásán jelöltként nyilvántartásba vették, a jelöltségtől való visszalépését, a tisztségbe való megválasztását, valamint annak elmaradását.”⁷³

⁷¹ 1996. évi XLIII. törvény 23.§ (2012. I. 1-től)

⁷² 1949. évi XX. törvény 40/B § /4/ (2010. VIII. 19-től)

⁷³ 2015. évi XLII. törvény 27. §

A munka és foglalkozás szabad megválasztása

Az Alaptörvény XII. cikke szerint:

„Mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz. Képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához. Magyarország törekszik megteremteni annak feltételeit, hogy minden munkaképes ember, aki dolgozni akar, dolgozhasson.”

A rendészeti szervek jogszerű és szakszerű működésének alapja a szak-képzettség illetve az, hogy szolgálati beosztásokat rátermett, szakképzett emberek töltsenek be. Másrészt a hivatásos állomány tagja számára a rendészeti szerv működésével, tekintélyével, függetlenségével, ezzel együtt az állomány tagjának pártatlanságával, a szolgálati érdekekkel nem összeegyeztethető más foglalkozás folytatása, munka végzése. E szabályok egyértelmű tilalmak, összeférhetetlenségi szabályok formájában jelentek meg a vizsgált 140 esztendőben.

A legkorábbi rendelkezések egyértelmű tilalmakat rögzítenek, a Csendőrség esetében még a hozzátartozókra vonatkozóan is.⁷⁴

„A rendőr más hivatalt nem viselhet, sem üzletet maga nem gyakorolhat. A rendőr más hivatalt nem viselhet, üzletet nem folytathat.”⁷⁵

„A csendőrnek keresetszerű mellékfoglalkozást űznie, kereskedéssel vagy üzérkedéssel foglalkoznia nem szabad, ami azonban a kellő mértéket meg nem haladó okszerű gazdálkodás feleslegének értékesítését nem zárja ki.

⁷⁴ Vedó Attila: A Magyar Királyi Csendőrség közbiztonsági tevékenységének megszervezése 1881–1918. *Rendvédelem-történeti Füzetek (Acta Historiae Praesidii Ordinis)*, XXV. évf. (2015) 43-44-45-46. sz., 171–190. o.

⁷⁵ 10,338/1892. eln. sz. főkap. rend. 12.§; 39.820/1921 B. M. rendelet

A vele egy háztartásban élő hozzátartozók is csak olyan foglalkozást űzhetnek, amely a csendőr szolgálati állásával összeegyeztethető, vagy amely a csendőrt szolgálata ellátásában nem feszélyezi.”⁷⁶

Az 1945. és 1995. közötti szabályozás – lényegében azonos szöveggel – parancsnoki engedélyhez kötötte bármilyen más foglalkozás űzését.

„A rendőr másodállást, mellékfoglalkozást csak engedéllyel, a vonatkozó utasításban meghatározottak szerint vállalhat.”

*„A rendőr másodállást, mellékfoglalkozást és munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyt csak engedéllyel, az arra vonatkozó belügyi rendelkezésben meghatározottak szerint vállalhat, illetve létesíthet.”*⁷⁷

Az 1996-tól hatályos szabályozás szerint:

„A hivatásos állomány tagja

a) az iskolai végzettségének (szakképesítésének) megfelelő szolgálati beosztását az előmeneteli rend szerint, a betölthető szolgálati beosztások kezei között, a szolgálati érdekre is figyelemmel választhatja meg;

b) beosztásában a polgári szakképesítését a szolgálat ellátására vonatkozó szabályoknak megfelelően gyakorolhatja;

c) más kereső foglalkozást e törvénynek az összeférhetetlenségről szóló 65. §-a figyelembevételével folytathat.”⁷⁸

A törvény 2013. január 1-től a következő szöveget tartalmazta:

„A hivatásos állomány tagja

*a) * (2012. évi CCXIV. törvény)*

⁷⁶ Szervezeti és szolgálati utasítás a Magyar Királyi Csendőrség számára, Pallas, Budapest, 1927, 84. pont; valamint Szervezeti és szolgálati utasítás a Magyar Királyi Csendőrség számára, Stádium, Budapest, 1941, 84. pont

⁷⁷ 7/1977. sz. BM Parancs 266. pont; 24/1985. sz. BM Parancs 290. pont; 1/1990. (I. 10.) BM. rendelet 492. pont

⁷⁸ 1996. évi XLIII. törvény 25.§ (közlönyállapot 1996. VI. 6.)

b) beosztásában a polgári szakképesítését a szolgálat ellátására vonatkozó szabályoknak megfelelően gyakorolhatja;

c) más kereső foglalkozást e törvénynek az összeférhetetlenségről szóló 65. §-a figyelembevételével folytathat.”⁷⁹

A módosító 2012. évi CCXIV. törvény indoklásában a jogalkotó nem tér ki a „a” pont hatályon kívül helyezésére. Azonban az általános indoklás szövege alapján az életpálya-modell kialakítása első lépéseként értelmezhetjük.

A hatályos szabályozás szerint:

„A hivatásos állomány tagja

a) szolgálati beosztásában a polgári szakképesítését a szolgálat ellátására vonatkozó szabályoknak megfelelően gyakorolhatja,

b) más keresőfoglalkozást e törvénynek az összeférhetetlenségről szóló 108-110. §-a figyelembevételével folytathat.”⁸⁰

A tulajdonjog gyakorlásának korlátozása

Amikor kutatásom során ehhez a részhez érkeztem, azt gondoltam, nem lesz sok dolgom a XIX. századi szabályok vizsgálatával. Természetes, hogy nem találtam magáncélú telekommunikációs eszközre, készpénz-helyettesítő eszközre vonatkozó szabályokat. Azonban a tulajdonjog korlátozásának tekinthető – álláspontom szerint – a pénz felhasználása, elköltése. A szabályozás egyértelmű összhangot mutat a rendészeti szerv tekintélyének megőrzését szolgáló rendelkezésekkel.

A törvényi szabályozás újdonsága miatt ezen alapjogi korlátozás szabályait nem időrendben vizsgálom, így a végére maradnak az érdekességek.

⁷⁹ 1996. évi XLIII. törvény 25.§ (2013. 01. 01-től)

⁸⁰ 2015. évi XLII. törvény 29.§

A hatályos törvény indoklása szerint is ez egy új rendelkezés. Az indoklás utal arra, hogy csak a törvényi szabályozás újdonság, maga a jogintézmény már létezik. A 30/2011. (IX. 22.) BM Rendelet, a korábbi szolgálati szabályzat, a következő rendelkezést tartalmazta:

„A közterületen, fogdában, előállító egységben végzett szolgálatellátás során az egyenruhát viselő rendőr magántulajdonú mobil rádiótelefon kérésüléket nem tarthat magánál

a) a határrendészeti,

b) a közlekedésrendészeti,

c) a közrendvédelmi, valamint

d) a személy- és objektumvédelmi

feladatainak ellátása során. Ezen rendelkezés alól indokolt esetben a szolgálati elöljáró felmentést adhat.”⁸¹

E szabályt kiegészítette a 20/2013. (V. 17.) ORFK Utasítás 31. pontja a következők szerint: *„A magántulajdonú mobiltelefon szolgálatban történő magánál tartására és szolgálati célú használatára a közvetlen szolgálati elöljáró által adott eseti vagy tartós engedélyt visszaellenőrizhető módon dokumentálni kell.”*

A szolgálati szabályzat idézett rendelkezésével szemben, pontosabban az előidézett alkotmányossági aggályok miatt, vizsgálatot folytatott az Alapvető jogok biztosa⁸². A vizsgálat megállapítása szerint a meghatározott korlátozás összeegyeztethető a szolgálatellátás jellegével, azonban az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvénynek kell megállapítania. Ennek megfelelően a hatályos törvény a következőket tartalmazza:

⁸¹ 30/2011. (IX. 22.) BM Rendelet 98.§ /2/ (2011. IX. 22-től 2015. VII. 1-ig hatályos szöveg.)

⁸² Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-7948/2013. ügyben

„Az országos parancsnok, az országos főigazgató vagy az állományilletékes parancsnok munkabiztonsági okból vagy a szolgálatellátás rendjének fenntartása és ellenőrizhetősége érdekében megtilthatja, hogy a hivatásos állomány tagja a szolgálatban a miniszteri rendeletben meghatározott egyes vagyontárgyakat, magáncélú telekommunikációs eszközöket, valamint meghatározott összeget meghaladó készpénzt vagy – a bankkártya kivételével – a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló törvény szerinti készpénz-helyettesítő fizetési eszközt magánál tartson, továbbá korlátozhatja a magáncélú telekommunikációs eszközöknek a szolgálatellátás során történő használatát.”⁸³

Tehát zárásként a „tulajdonjog korlátozásának”, lényegében a pénz felhasználásának, elköltésének szabályozása a XIX. század végéről:

„Iszákosság, kártyázás, tivornyázás, adósságcsinálás és feslett életmód szigorúan tilos.”⁸⁴

„Könnyelmű költekezés, adósságcsinálás, féktelen mulatozás iszákosság, pénzben való kártyázás, szerencsejáték üzése ... szigorúan tilos.”⁸⁵

Szeretném felhívni a figyelmet a csendőrségi szabályozás alaposságára, amely –álláspontom szerint – nem igényel magyarázatot:

„Iszákosság, pénzben kártyázás, tivornyázás és adósság-csinálás oly erkölcsi hibák, melyeknek a csendőrnél semmi szín alatt sem szabad előfordulni, mert egyáltalában meg nem tűretnek.”⁸⁶

„A csendőr életmódja mindig szerény és anyagi helyzetéhez mért legyen. Tékozlás, fényűző és könnyelmű életmód, költséges szórakozások és kedv-

⁸³ 2015. évi XLII. törvény 30.§

⁸⁴ 10,338/1892. eln. sz. főkap. rend. 11.§; 39.820/1921 B. M. rendelet

⁸⁵ 39.820/1921 B. M. rendelet

⁸⁶ Utasítások a Magyar Királyi Csendőrség számára, Pesti Könyvnyomda Részvénytársaság, Budapest, 1888, 9.§ 114. o.

telések, hitelbe való meggondolatlan vásárlások a csendőrt anyagilag mihamar tönkreteszik és könnyelmű adósságszínálásra kényszerítik; az eladósodott csendőrnek pedig soha sincs meg az az erkölcsi függetlensége, amelyet a csendőrségi szolgálat mindig megkíván.

Ezért igyekezzék illetményeivel nemcsak beérni, hanem azokból havonta bármi keveset is megtakarítani, hogy előre nem látott kiadások ne hozzák anyagi zavarba.”⁸⁷

Záró gondolatok

Azzal kezdtem, hogy a rendészeti szervek személyi állománya, a hivatásos jogviszony alanyai részei a közszolgálat személyzetének.⁸⁸ Hazánk függetlenségének és törvényes rendjének fenntartása, az állampolgárok biztonságának védelme – amelyet elsősorban a rendészeti szervek valósítanak meg – állami, közösségi tevékenység.

Ennek megfelelően e szervek személyi állománya – a szervezeti hovatartozástól függetlenül – közszolgálatot teljesít. A rendvédelmi feladatokat ellátó szervek feladatrendszerében kiemelt szerep hárul a hivatásos állományra, amelynek a szolgálati jogviszonya – a vele szemben támasztott fokozott követelmények miatt – a más közszolgálatban állók foglalkoztatási viszonyához képest önálló szabályozást igényel.

E szabályozásnak meghatározó, szükségszerű eleme, hogy a hivatásos jogviszony – azzal, hogy nem mindig nevezték így – jellege szükségessé teszi bizonyos jogok – alapjogok – korlátozását. A szükségesség – közérdek – mellett az önkéntes vállalás a korlátozás meghatározó feltétele.

⁸⁷ Szervezeti és szolgálati utasítás a Magyar Királyi Csendőrség számára, Pallas, Budapest, 1927, 77. pont; valamint Szervezeti és szolgálati utasítás a Magyar Királyi Csendőrség számára, Stádium, Budapest, 1941, 77. pont

⁸⁸ Lásd erről pl.: Linder Viktória: A hivatásos és a civil közigazgatási személyi állomány foglalkoztatási viszonyai nemzetközi összehasonlításban, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2014, 1–27. o.

Bízom abban, hogy tanulmányomban sikerült megmutatnom egyrészt az alapjogok korlátozásának jellegét, másrészt azok történelmükhöz kötődő alakulását, változásait.