

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3350/2021. (VII. 23.) AB VÉGZÉSE

bírói kezdeményezés visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló bírói kezdeményezés tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a rendőrség szolgálati szabályzatáról szóló 30/2011. (IX. 22.) BM rendelet 26. § (2) bekezdés a) pontja alaptörvény-ellenességének megállapítására és alkalmazásának kizárására irányuló bírói kezdeményezést visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. A Kúria mint felülvizsgálati bíróság (a továbbiakban: indítványozó), az előtte folyamatban lévő peres eljárást a Kfv.III.37.491/2019/6. számú végzésével felfüggesztette, és az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. § (1) bekezdése alapján indítványozta, hogy az Alkotmánybíróság a rendőrség szolgálati szabályzatáról szóló 30/2011. (IX. 22.) BM rendelet (a továbbiakban: BM rendelet) 26. § (2) bekezdés a) pontja alaptörvény-ellenességét állapítsa meg, továbbá rendelje el a támadott rendelkezés általános-, valamint az indítványozó előtt folyamatban lévő egyedi ügyben történő alkalmazásának tilalmát.
- [2] 1.1. A Kúria végzésében foglaltak szerint a felperes és az Országos Rendőr-főkapitányság (a továbbiakban: ORFK vagy alperes) alperes között folyamatban lévő közigazgatási peres eljárás alapjául szolgáló ügy előzménye a következő volt.
- [3] A felperest 2017. október 27-én 17 óra 20 perc körüli időben Budapesten, a Gellért téri metróállomás közelében két rendőr igazoltatta. A felperes – elmondása szerint – kirívó magatartást nem tanúsított, míg a rendőrök előadása alapján azzal, hogy többször feléjük pillantott, gyanút keltett és az összes körülményt mérlegelve – az öltözetete, a csomagja, a helyszín, valamint a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rtv.) 30. §-ában és a BM rendelet 26. § (2) bekezdésének a) pontjában foglalt jogkörénél fogva az országos rendőr-főkapitány által 2017. szeptember 28-án, 2017. október 1-jén 00:00 órától, 2018. január 31-én 24:00 óráig Magyarország teljes közigazgatási területére elrendelt fokozott ellenőrzés alapján – a járőrvezető ügy döntött, hogy a felperest intézkedés alá vonja.
- [4] A felperes az intézkedés közben többször is kérdőre vonta a rendőröket, hogy mi az oka az igazoltatásának, elmondása szerint ugyanis a rendőrök roma származására utaltak.
- [5] A felperes még aznap panaszt terjesztett elő a Független Rendészeti Panasztestületnél, amely határozatában alapjogot sértő intézkedést nem állapított meg, így a panaszt áttette a foganatosító szervhez, a Készenléti Rendőrség Rendészeti Igazgatóság vezetőjéhez.
- [6] A Készenléti Rendőrség parancsnoka a panaszt mint megalapozatlant elutasította és megállapította, hogy a felperes igazoltatására az Rtv. 30. § (1) bekezdésében foglaltak alapján jogszerűen került sor és az intézkedés nem volt diszkriminatív.
- [7] A felperes fellebbezése folytán eljáró ORFK határozatával az elsőfokú határozatot helyben hagyta, a bírósággal kapcsolatos megjegyzés elhangzása kapcsán rögzítette, hogy az nem tekinthető bizonyítottnak.
- [8] Az alperesi határozattal szemben a felperes keresetet terjesztett elő, amelyet a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság jogerős ítéletével elutasított. Megállapította a bíróság, hogy a fokozott ellenőrzést elrendelő határozat biztosította az igazoltatás jogalapját, egyben elfogadta a rendőrök által elmondottakat a felperes magatartásának és öltözetének gyanút keltő voltát illetően, továbbá kimondta azt is, hogy az intézkedés rövid ideig tartott, ezért az arányosság követelménye sem sérült, és semmilyen olyan adat, vagy körülmény nem merült fel, amelyből diszkriminatív intézkedésre lehetett volna következtetni.
- [9] 1.2. Az indítványozó kifejtette, hogy az igazoltatás az Rtv. 29. §-a alapján célhoz kötött intézkedés, amely megkívánja, hogy az adott helyzetben fennálljon olyan körülmény, amely indokolttá teszi, hogy miért éppen

- az adott személyt kell ellenőrizni, míg a fokozott ellenőrzés esetében az Rtv. 30. §-a és a BM rendelet 26. § (1) bekezdése alapján ezt a célt a rendőri vezető határozza meg, a konkrét területen és az adott időpontban a sorozatos és súlyos jogsértések bekövetkezésének nyilvánvaló és közvetlen veszélye miatt. E cél elérése érdekében tehát a szabályozás már nem várja el további körülmény fennállásának vizsgálatát. A BM rendelet 26. § (1) bekezdése és a fokozott ellenőrzés jogintézményének a Kúria által az indítványban kifejtett értelmezése szerint a Magyarország egész közigazgatási területére elrendelt fokozott ellenőrzés gyakorlatilag azt jelenti, hogy az országban tartózkodó minden személyt igazoltatni kellene, ez pedig ellentétes az Rtv. 30. §-ával, amely szerint a közterület kijelölt részén tartózkodók és oda belépők vonhatók ellenőrzés alá. A Kúria szerint egyébként a BM rendelet Rtv.-vel való ellentétét az is bizonyítja, hogy míg a BM rendelet a közterület kijelölt részének tekinti az ország teljes területét, addig a törvény alapján a közterület kijelölt része vonható fokozott ellenőrzés alá.
- [10] Mindennek alapján az indítványozó megállapította, hogy a BM rendelet 26. § (2) bekezdés a) pontja ellentétes az Rtv. 30. §-ával, amely ekként sérti az Alaptörvény 18. cikk (3) bekezdésében biztosított jogforrási hierarchiát.
- [11] Hivatkozott az indítványozó ennek kapcsán arra is, hogy a jogállamiság [B] cikk (1) bekezdés] alkotmányos alapját jelentő jogbiztonság elvének egyik garanciája a jogforrási hierarchia érvényesülése, melynek értelmében az alacsonyabb szintű jogszabály tartalma a magasabb szintű jogszabály rendelkezéseivel nem lehet ellentétes. Mivel az Alaptörvény számos rendelkezése rögzíti a jogszabályok jogforrási hierarchiában történő elhelyezkedését, a magasabb szintű szabályozással ellentétes szabályozás végső soron a T) cikk (3) bekezdésének a sérelmét is jelenti.
- [12] 1.3. Az indítványozó kifejtette továbbá, hogy amennyiben a BM rendelet 26. § (2) bekezdés a) pontja nem ütközne az Rtv. 30. §-ába, úgy a Kúria számára nem egyértelmű a szükségessége és arányossága sem a BM rendelet 26. § (2) bekezdés a) pontja által lehetővé tett jogkorlátozásnak, mely alapján külön jogalap nélkül lehet az országban igazoltatásokat végezni anélkül, hogy törvény, vagy más jogszabály ez elé bármilyen időkorlátot állítana, hiszen a fokozott ellenőrzés meghosszabbítása, ismételt elrendelése esetén a határidő meghatározása döntően a hatóság szabad belátásán alapszik.
- [13] 1.4. Hivatkozott az indítványozó arra is, hogy felperesi álláspont szerint az elsőfokú ítélet azzal, hogy az ORFK fokozott ellenőrzésről szóló határozatát elfogadta az igazoltatás jogalapjául, megsértette a felperesnek az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdés szerinti magánélethez való jogát, a XV. cikk (2) bekezdése szerinti egyenlő bánásmódhoz való jogát, és a XXVII. cikk szerinti szabad mozgáshoz való jogát, hiszen a BM rendelet e jogokat szükségtelenül és aránytalanul korlátozza, és ezt a nézetet a „Kúria se tartja minden alap nélkülének”.
- [14] 1.5. Az indítványozó hivatkozott az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) gyakorlatából származó és az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése által is meghatározott szükségesség-arányosság tesztre, amely megköveteli, hogy a törvényhozó az alapjog korlátozása során az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszköz köteles alkalmazni, úgyszintén egyes jogesetek kapcsán hivatkozott az EJEB rendőrségi igazoltatással kapcsolatos gyakorlatára.
- [15] Mindezek alapján az indítványozó álláspontja szerint a fokozott ellenőrzés végrehajtását az ország egész területére vagy több megye területére lehetővé tevő BM rendelet 26. § (2) bekezdés a) pontja az eredeti jogalkotói céllal és az Alaptörvénnyel is ellentétes, továbbá jogsértő helyzeteket eredményezhet, mivel túl tág diszkréciós jogkört biztosít a rendőrség számára az igazoltatások megvalósítására, ezért az indítványozó megítélése szerint sem zárható ki, hogy az indítvánnyal támadott szabályozás sértheti az Alaptörvény II., VI., és XXVII. cikkeit is.
- [16] 2. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt azt vizsgálta, hogy a bírói kezdeményezés megfelel-e a törvényben előírt feltételeknek. Az Abtv. 25. §-ának (1) bekezdése szerint, ha a bírónak az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmazni, amelynek alaptörvény-ellenességét észleli, vagy alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság már megállapította – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett – az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b) pontja alapján az Alkotmánybíróságnál kezdeményezi a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítását, illetve az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának kizárását. Az Alkotmánybíróság gyakorlata következetes abban, hogy a bírói kezdeményezésnek is meg kell felelnie az indítványokra vonatkozó általános szabályok szerinti törvényi követelményeknek, így a határozottság követelményének is, tehát az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontja alapján az indítványnak részletes indokolást kell tartalmaznia arra vonatkozóan, hogy a támadott törvényi rendelkezések miért ellen-

tétesek az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel {lásd: 3193/2014. (VII. 15.) AB végzés, Indokolás [7]; 3058/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [19]}.

- [17] 2.1. Jelen ügyben az indítványozó a jogforrási hierarchia sérelmére hivatkozva állította, hogy a felülvizsgálati eljárásban alkalmazandó BM rendelet 26. § (2) bekezdés a) pontja alaptörvény-ellenes, mivel álláspontja szerint a támadott szabály ellentétes az Rtv. „30. §-ával”. Bár az indítvány nem jelöli meg pontosan, a szövegből egyértelműen következik, hogy az Rtv. 30. §-ának (1) bekezdéséről van szó. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság megállapítása szerint az Rtv. ezen rendelkezése a fokozott ellenőrzés intézményi meghatározását adja meg, míg a BM rendelet alaptörvény-ellenesnek vélt 26. § (2) bekezdés a) pontja a fokozott ellenőrzés elrendelésére vonatkozó – a rendőri vezetőket jogosító – hatásköri és illetékességi szabályokat tartalmaz, amelyből következően az indítvány állítása szerinti ellentét indokoltnak nem tekinthető.
- [18] Felhívta az indítványozó ezen indítványelem kapcsán az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését is, arra azonban az indítvány maga sem hivatkozik, hogy az általa állított normakollízió bármely értelmezési nehézséget vetne fel, sértené a normavilágosság elvét és így a jogállami jobbiztonságot.
- [19] 2.2. Hivatkozott másodlagos kérelemként az indítványozó az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése alapján arra, hogy „nem egyértelmű” számára a BM rendelet 26. § (2) bekezdés a) pontjának szükségessége és arányossága, továbbá az indítványozó „szerint sem zárható ki”, hogy a támadott szabályozás „sértheti” az Alaptörvény II., VI., és XXVII. cikkeit is.
- [20] A felperesi álláspont szerint a jogerős ítélet a fokozott ellenőrzésről szóló ORFK határozatnak az igazoltatás jogalapjául történő elfogadásával megsértette a felperes VI. cikk (1) bekezdésében, a XV. cikk (2) bekezdésében, és a XXVII. cikkben foglalt alapvető jogait, mivel a támadott szabály e jogokat szükségtelenül és aránytalanul korlátozza és ezt a nézetet az indítványozó „se tartja minden alap nélkülinek”.
- [21] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az indítvány idézett elemeinek megfogalmazása alapján a petítrum e pontban idézett részeit illetően az volt megállapítható, hogy az indítványozó valójában nem az általa támadott jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességét indokolta, hanem általánosságban fejezte ki kétségeit a fokozott ellenőrzésre vonatkozó hatályos szabályozás alkotmányosságát illetően, úgyszintén a tekintetben, hogy szükséges-e jelenlegi formájában a fokozott ellenőrzés intézménye.
- [22] Az Alkotmánybíróság megállapítása szerint fentiek okán az indítvány itt idézett elemei sem felelnek meg a határozottság követelményének.
- [23] 3. Az Alkotmánybíróság fentiek alapján megállapította, hogy a bírói kezdeményezés nem felel meg az Abtv. 52. § (1) bekezdése és az 52. § (1b) bekezdés e) pontja szerinti törvényi feltételeknek, ezért azt az Abtv. 64. § d) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2021. július 6.

Dr. Juhász Imre s. k.,
tanácsvezető, előadó alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Czine Ágnes
alkotmánybíró helyett

Dr. Juhász Imre s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Horváth Attila
alkotmánybíró helyett

Dr. Juhász Imre s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Juhász Miklós
alkotmánybíró helyett

Dr. Juhász Imre s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Sulyok Tamás
alkotmánybíró helyett

Alkotmánybírósági ügyszám: III/1215/2021.

