

MELLÉKLET

Az Alkotmánybírósághoz a III/1215/2021. számon benyújtott indítvánnyal kapcsolatos belügyminiszteri álláspont

1. Az indítvány tartalma

A beadványban a Kúria *a rendőrség szolgálati szabályzatáról szóló 30/2011. (IX. 22.) BM rendelet* (a továbbiakban: Szolgálati Szabályzat) 26. § (2) bekezdés *a*) pontja alaptörvényellenességének megállapítását és így annak megsemmisítését, valamint alkalmazhatóságának általános és konkrét ügyben való kizárását kéri. Másodlagosan pedig kéri a Kúria a szükségesség és arányosság alkotmányos követelménye sérelmének megállapítását a Szolgálati Szabályzat hivatkozott rendelkezésével összefüggésben.

2. Az indítvány befogadhatósága

Az Alkotmánybíróságnak az eljárása során elsődlegesen azt kell megvizsgálnia, hogy az indítvány megfelel-e *az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvényben* (a továbbiakban: Abtv.) előírt feltételeknek. Az indítványra vonatkozó tartalmi követelményeket az Abtv. 52. §-a rögzíti. Az Abtv. 52. § (1) bekezdése szerint „*Az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia.*”.

Az Abtv. 52. § (1b) bekezdésének *e*) pontja értelmében pedig „*az indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabály, jogszabályi rendelkezés (...) miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével*”

A Kúria álláspontja szerint a támadott jogszabályi rendelkezés felvetheti az Alaptörvény II. VI. és XXVII. cikkének sérelmét, azonban erre vonatkozó részletes indokolást nem adott elő, ezért az indítvány nem felel meg az Abtv. vonatkozó előírásainak.

3. Az indítvánnyal kapcsolatos álláspont

a) A fokozott ellenőrzés sajátosságai

A fokozott ellenőrzés elrendelésére a rendőrség Magyarország Alaptörvénye 46. cikk (1) bekezdésében, valamint *a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény* (a továbbiakban: Rtv.) 1. §-ában meghatározott alapfeladatainak hatékony ellátása érdekében jogosult. Ezen rendelkezések alapján a rendőrség – fokozott ellenőrzés elrendelésében vonatkozásában felmerülő – feladata a bűncselekmények megakadályozása, felderítése, a közbiztonság, a közrend és az államhatár rendjének védelme, továbbá a jogellenes bevándorlás megakadályozása érdekében szükségessé vált idegenrendészeti és menekültügyi feladatok ellátása.

A rendőrség fenti feladatai eredményes végrehajtása érdekében az Rtv. 30. § (1) bekezdése rögzíti, hogy a fokozott ellenőrzés elrendelésére a bűncselekmény elkövetőjének elfogása és előállítására, vagy a közbiztonságot veszélyeztető cselekmény vagy esemény megelőzése, megakadályozása érdekében kerülhet sor.

A fokozott ellenőrzés elrendelésére a hatályos szabályozás alapján tehát a fenti **célok elérése érdekében**, az Rtv. 15. §-ában – valamennyi rendőri intézkedés foganatosítása és a kényszerítő eszközök alkalmazására irányadó zsinórmértékként és követelményként megfogalmazott – **arányosság követelményének** szem előtt tartásával kerülhet sor és az **addig tarthat**, amíg az elrendelés oka meg nem szűnik. Az Rtv. szabályrendszerét

összességében vizsgálva kijelenthető, hogy az mind a szükségesség és arányosság kérdésében (Rtv. 15. §-a), mind az intézkedés alá vont személyeknek az intézkedés céljáról való tájékoztatása (Rtv. 20. §-a) vonatkozásában, továbbá a jogorvoslat lehetőségei esetében – beleértve az intézkedés bírósági felülvizsgálatát – (Rtv. IX. Fejezete) is tartalmazza a megfelelő előírásokat. A Szolgálati Szabályzat támadott rendelkezése összhangban áll az Rtv. ezen előírásoknak megfelelő szabályrendszerével.

Fokozott ellenőrzés elrendelésére ráadásul közbiztonságot veszélyeztető cselekmény vagy esemény megelőzése céljából is van lehetőség, amely esetben az intézkedés nem konkrét személyre irányul. Ugyan a fokozott ellenőrzés széleskörű felhatalmazást ad igazoltatásra (ellenkező esetben maga az intézkedés üresedne ki), ez azonban nem jelentheti azt, hogy a fokozott ellenőrzés elrendelésével megkerülhető az igazoltatás célhoz kötöttségének és megalapozottságának a követelménye. Jóllehet a Kúria az indítványában sérelmezte, hogy a fokozott ellenőrzés keretében végzett igazoltatás körében túl tág a rendőrség diszkrecionális jogköre, az indítvány [19] és [20] bekezdésében ugyanakkor maga is elismerte, hogy „A fokozott ellenőrzés jogintézményének egyik tartalmi eleme, hogy az azzal érintett területen tartózkodó személyeket minden további indok nélkül lehet is igazoltatni. (...) A fokozott ellenőrzés esetében ezt a célt az Rtv. alapján a rendőri vezető határozza meg a konkrét területen és az adott időpontban a sorozatos és súlyos jogsértések bekövetkezésének nyilvánvaló és közvetlen veszélye miatt. (...) Éppen azzal növeli a rendőri intézkedések gyorsaságát, hogy nem várja el a rendőröktől a további körülmények fennállásának vizsgálatát, hanem az utasítás alapján a rendőrnek intézkedési kötelezettséget keletkeztet.”.

A fentiekben írottak alapján az is látható, hogy ezen rendőri intézkedés – Kúria részéről hiányolt – időkorlátját a fokozott ellenőrzés által elért kívánt cél jelöli ki, annak jogszabályban történő meghatározása a fokozott ellenőrzés jogintézményének, illetve büntetőpolitikai céljának kiüresítését eredményezné.

b) A kijelölés földrajzi kiterjedésének értékelése

Mivel a rendőrség szolgálati ágai esetenként más és más megvalósítandó célok érdekében hajtják végre az ellenőrzés tárgyként meghatározott feladatokat, egy adott célból, adott földrajzi területre elrendelt fokozott ellenőrzés ténye nem zárja ki azt, hogy ugyanarra a területre vagy annak egy részére más célból is határozzanak meg fokozott ellenőrzést.

Az Rtv. fokozott ellenőrzést szabályozó 30. § (1) bekezdése szerint *a rendőrség a rendőri szerv vezetője által meghatározott nyilvános helyen vagy a közterület kijelölt részén az oda belépőket vagy az ott tartózkodókat igazoltathatja*. Ezen kifejezés – az indítványozó álláspontjával ellentétben – nem arra utal, hogy a rendőrség a fokozott ellenőrzési tevékenység keretében köteles valamennyi, az adott területen jelenlévő személyt igazoltatni, hanem arra, hogy a rendőrségnek lehetősége van azon személyeket igazoltatni, akiket érintően felmerül, hogy az igazoltatás esetlegesen hozzájárulhat – az Rtv.-ben meghatározott – kívánt cél előmozdításához. Az előbbieken írottakkal összhangban szükséges értelmezni tehát a Szolgálati Szabályzat támadott rendelkezését is

A hivatkozott törvényi szabályozás „közterület kijelölt része” terminológiájából nem vezethető le, hogy az ne vonatkozhatna akár az ország egész területére, ha az a fokozott ellenőrzéssel elérni kívánt cél érdekében szükséges és arányos.

A „kijelölés” önmagában annyit jelent, hogy az arra jogosult rendőri vezető – az általa vezetett szerv illetékességi területén belül maradván – egyértelműen és bárki által megismerhetően¹ körülhatároltan megjelölje azt a földrajzi területet, amelyre a fokozott ellenőrzés hatálya kiterjed. A „kijelölés” nyelvtani értelemben, a szó hétköznapi jelentését szem előtt tartva nem szűkíthető az egész egy részének körülhatárolására, amely csupán a kijelölés egyik lehetséges tartalma. Az Rtv. 30. § (1) bekezdésében rögzített „kijelölés” szó – a Szolgálati Szabályzat támadott rendelkezésével összefüggésben – nem arra utal, hogy a fokozott ellenőrzés végrehajtását ne lehetne az ország egész területére vonatkozóan elrendelni, hanem arra, hogy ez a rendőri intézkedés kizárólag közterületen, és azon belül is az egyes rendőri szervek illetékességi területéhez igazodva, vagyis meghatározott területen végezhető.

A Szolgálati Szabályzat támadott rendelkezése tehát nem ellentétes az Rtv. 30. §-ával, hanem azt kiegészíti.

Ezt az értelmezést támasztja alá a Szolgálati Szabályzat 26. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezés is, amely szerint „A fokozott ellenőrzés összehangolt és koncentrált rendőri szolgálati tevékenység, amelynek során a rendőrhatalóság illetékességi területét vagy annak egy részét lezárják, és az ott tartózkodókat igazoltatják.”.

A fenti értelmezés – a jelen tájékoztatás 3. a) pontjában írottakra is figyelemmel – összhangban áll az Alaptörvény 28. cikkében rögzített általános értelmezési alapelvvel is, amely szerint „A bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. A jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambuluma, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indoklását kell figyelembe venni. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.”.

Az elmúlt évek meghatározó jelensége a hazánkra változó intenzitással nehezedő migrációs nyomás, amely új kihívások elé állítja a rendőrséget (nem beszélve a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetről, a járványügyi készültségről vagy a veszélyhelyzetről).

Az illegális migrációhoz folyamatosan változó csempészútvonalak, az ország belsejében szükséges (tehát már nem csak a határmenti megyékhez kapcsolódó) mélyszélességi ellenőrzések, a közúton jelentkező illegális „emberszállítmányok” kapcsolódnak. Itt utalnánk az Rtv. 1. § (2) bekezdésének 10. pontjához fűzött indoklásra, amely szerint „Az Alaptörvény a rendőrség feladatát a bűncselekmények megakadályozása, felderítése, a közbiztonság, a közrend és az államhatár rendjének védelmében jelöli meg. Ez a védelem a jogellenes magatartást tanúsító személyek jogainak törvényen alapuló korlátozása révén valósul meg. Figyelemmel az Alaptörvény rendelkezéseire és a Magyarországra nehezedő migrációs nyomásra, indokolt megállapítani a rendőrség jogellenes bevándorlás elleni fellépésének biztosítását.”

Ezek a pontok a rendőrség közrend és közbiztonság biztosításához kapcsolódó feladatai összekapcsolódnak a bűnüldözési feladatokkal, az állam büntetőpolitikai igényével. Ugyancsak az országos fokozott ellenőrzés biztosít szakmai lehetőséget a fokozott közúti ellenőrzések számára is.

c) A fokozott ellenőrzés és az annak keretében foganatosítható rendőri intézkedések kapcsolata

¹ A fokozott ellenőrzésekről szóló döntések közzétételére jogszabály jelenleg nem kötelezi a rendőrséget, de a nyilvánosság a www.police.hu felületen mindenki számára elérhető módon biztosított.

A fokozott ellenőrzés rendszertanilag ugyan az Rtv. rendőri intézkedéseket tartalmazó V. Fejezetében kapott helyet, az ugyanakkor nem tartozik a klasszikus rendőri intézkedések közé. A fokozott ellenőrzés elrendelése olyan, a lakosságot közvetlenül még nem érintő szakmai döntés, amelynek alapján további, immár az állampolgárokat közvetlenül érintő rendőri intézkedésekre kerülhet sor, ezekkel összefüggésben pedig a jogalkotó az Rtv. IX. Fejezetében foglaltak szerint – garanciális rendelkezésekkel – biztosítja a rendőri intézkedés elleni panasz, mint jogorvoslat lehetőségét.

A fokozott ellenőrzés elrendelése közvetlen módon harmadik személyek számára nem keletkeztet kötelezettséget, az nem tekinthető harmadik személyek jogát, jogos érdekét a jogorvoslati jog biztosítása szempontjából értelmezhető módon érintő hatósági vagy más közigazgatási döntésnek.

A fokozott ellenőrzés elrendelést megalapozó szakmai döntés a harmadik személyek jogait, jogos érdekeit ténylegesen érintő rendőri intézkedések általános szakmai kereteit jelöli ki. Ilyen jellegű szakmai döntéseket a rendőri vezetők naponta számtalan esetben hoznak, meghatározva például a járőrútvonalakat, a közlekedésrendészeti intézkedések helyét, a különböző bűnügyi, rendészeti akciók helyszíneit, a gyülekezési jog gyakorlásával összefüggő rendezvények biztosításának módját.

A fokozott ellenőrzéssel érintett időszakban és területen végrehajtott rendőri intézkedés esetében ugyanolyan jogorvoslati lehetőség – a rendőri intézkedés elleni panasz – áll az érintettek rendelkezésére, mint minden egyéb más rendőri intézkedés esetében. A jogorvoslathoz való jog az intézkedés alá vont személyt attól függetlenül megilleti, hogy a rendőri intézkedés milyen rendőri tevékenység – járőrszolgálat, rendezvény biztosítása, fokozott ellenőrzés végrehajtása stb. – keretében történik, a lényeges elem annak az intézkedés alá vont személy jogaira gyakorolt hatása. A fokozott ellenőrzés keretében végzett igazoltatás, ruházataátvizsgálás esetében az intézkedő rendőr ugyanúgy köteles közölni az intézkedés jogalapját, mint bármelyik másik rendőri intézkedés esetében. Az intézkedés jogalapja tekintetében biztosított jogorvoslat keretében pedig vizsgálható, hogy a fokozott ellenőrzés során a konkrét személlyel szemben foganatosított rendőri intézkedés összhangban van-e a fokozott ellenőrzés elrendelésének céljával és indokával.

Megjegyzem, hogy a Kúria indítványának alapjául szolgáló ügyben az intézkedés alá vont személy és az eljáró rendőri szerv részéről egyaránt elhangzott, hogy az intézkedésre az érintett személy gyanús viselkedése miatt került sor. Ennek kapcsán pedig ki kell emelni azt, hogy egy intézkedés foganatosításkor az eljáró hivatalos személy egy azonnali döntést hoz az általa észlelt körülmények összességének mérlegelése alapján, amelynek jogszerűsége utóbb nem lesz csupán annál fogva vitatható, mert az intézkedés (például igazoltatás, ruházat átvizsgálás) nem tár fel olyan eredményt, amely miatt eljárás megindításának vagy helyszíni joghátrány alkalmazásának lenne helye.

Ahhoz, hogy az ország belső rendje és közbiztonsága rendészeti eszközökkel eredményesen védhető legyen, az e felett örökös szervezet számára hatékony eszközöket kell törvényben biztosítani. Ez indokolja az Rtv. 19. § (1) bekezdésének rendelkezését, mely szerint a jogszabályi előírások végrehajtását szolgáló rendőri intézkedéseknek – ha törvény vagy más nemzetközi megállapodás másképp nem rendelkezik – mindenki köteles magát alávetni és a rendőr utasításának engedelmeskedni.

Ezzel összefüggésben az Rtv. 19. § (1) bekezdése második mondata értelmében pedig az intézkedéssel érintett állampolgár a helyszínen csak kivételesen mérlegelheti a rendőri intézkedés jogszerűségét. A rendőri intézkedés jogszerűségének feltételezése tehát nem más,

mint egyfajta törvényes vélelem, amely viszont utólagos ellenbizonyítással megdönthető és ezáltal orvosolható.

A rendőri működés alapja az Rtv. 11. § (1) bekezdése szerint az, hogy a rendőr köteles a szolgálati beosztásában meghatározott feladatát a törvényi előírásoknak megfelelően teljesíteni. A rendőri intézkedés eredményessége nem függhet az intézkedés alá vont személy belátásától, ezért az intézkedésben foglaltak szükség esetén kikényszeríthetők. [65/2003. (XII. 18.) AB határozat]

A jelenlegi szabályozás mellett sem vonható le az a Kúria által kiemelt következtetés, hogy az ország teljes területére, vagy az egyes rendőrhatóságok illetékességi területére elrendelt fokozott ellenőrzés esetén az országban tartózkodó valamennyi személyt igazoltatni kellene. Az Rtv. – nyelvtani értelmezés alapján is – az igazoltatásnak a *lehetőségét* biztosítja, azt nem írja elő valamennyi személy vonatkozásában.

A fokozott ellenőrzés keretében a beosztott rendőri állomány feladata szűrőpróbaszerű igazoltatások, ruházat- és csomag-átvizsgálások végrehajtása. Ezen rendőri intézkedések kapcsán pedig megjegyzem, hogy ezek jellemzően néhány percet vesznek igénybe, amellyel együtt járó alapjog-korlátozást kell összevetni a fokozott ellenőrzések elrendelését megalapozó célokkal (így például a fokozott ellenőrzéssel érintett terület és lakossága biztonságához, nyugalmához fűződő társadalmi érdek, illegális migráció visszaszorítása, ittas járművezetés országosan egységes, koncentrált ellenőrzése húsvétkor, gyorsajtás visszaszorítását szolgáló országos akció), amelyből csak egyféle következtetés vonható le.

Az igazoltatást érintően – az Alaptörvény II. cikkének indítványozó részéről vélt sérelmével összefüggésben – utalnék az Alkotmánybíróság következetes gyakorlatára, amely szerint „Egy rendőri intézkedés (igazoltatás, közúti ellenőrzés stb.) tehát önmagában – lealacsonyító, megalázó körülmények hiányában – még nem eredményezi az emberi méltóság sérelmét, ugyanígy az sem, ha az intézkedéssel érintett személy által elmondottakat a rendőr ellenőrizheti (ellenőrizni köteles).(...)” 3047/2013. (II. 28.) AB határozat, Indokolás [51]

Az Rtv. jelenlegi szabályozása megfelelő kereteket biztosít az arányosság és a szükségesség elvének megfelelő rendőri intézkedésekhez, a fokozott ellenőrzések ezen elveknek megfelelő elrendeléséhez és annak a Szolgálati Szabályzat támadott rendelkezése szerinti végrehajtásához.

A fokozott ellenőrzés keretében végzett rendőri intézkedés esetében az intézkedés jogalapja tekintetében követelményként jelenik meg, hogy a fokozott ellenőrzés során a konkrét személlyel szemben foganatosított rendőri intézkedés összhangban álljon a fokozott ellenőrzés elrendelésének céljával és indokával. A jogalap fennállása pedig a fokozott ellenőrzés keretében foganatosított konkrét rendőri intézkedéssel szemben biztosított jogorvoslat keretében vizsgálható.

A Kormány döntését szükségessé tevő rendkívüli helyzetek indokolják, hogy a közrend és közbiztonság fenntartását biztosító Rendőrség személyi állománya az egész ország területén egységes szabályozás és az országos rendőrfőkapitány feladatszabása alapján hajtsák végre feladataikat, melyek önmagukban is szükségessé tennék a fokozott ellenőrzés elrendelését.

Álláspontom szerint a Szolgálati Szabályzat indítvánnyal támadott, valamennyi érintett személyre azonos feltételeket rögzítő rendelkezése nem ellentétes az Rtv. vonatkozó szabályozásával, hanem azt kiegészíti. Mindezek alapján megállapítható, hogy fokozott ellenőrzés a közbiztonságot veszélyeztető cselekmények megelőzésének, illetve

megakadályozásának az Rtv. 30. § (1) bekezdésében meghatározott – az Alaptörvény előírásaival, valamint az Rtv.-hez fűzött indoklásban foglaltakkal összhangban álló – legitim célján alapul, továbbá megfelel a szükségesség és az arányosság elvének is, hiszen nem áll rendelkezésre az igazoltatásánál enyhébb eszköz az előbbieken megfogalmazott cél eléréséhez.

