



ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám: 11/395-6/2019	
Érkezett: 2019 OKT 22. <i>kezelőszoba</i>	
Példány: 1	Kezelőiroda:
Melléklet: 0 db	<i>lu</i>

IGAZSÁGÜGYI MINISZTER

Iktatószám: XX-AJFO/220/3/2019
Hivatkozási szám: II/395-4/2019

[REDACTED]
részére

Alkotmánybíróság

Budapest

Donáti utca 35-45.

1015

Tárgy: válasz az Alkotmánybíróság II/395-4/2019. számú végzésében foglalt megkeresés kapcsán

[REDACTED]

A tárgybeli II/395-4/2019. számú végzés keretében érkezett megkeresését köszönettel megkaptam. A megkeresés alapjául szolgáló ügyben az indítványozó országgyűlési képviselők az országgyűlési képviselői igazolvánnyal történő belépés rendjéről szóló 18/2018.(XII.15.) HM rendelet (a továbbiakban: R1) 1. § a) és b) pontja, a 2.§ -, „az objektum zárt területei kivételével” - szövegrész és 3. §, valamint a Magyar Honvédség Szolgálati Szabályzatának kiadásáról szóló 24/2005. (VI. 30.) HM rendelet (a továbbiakban: R2) Melléklete 184/A. 2. pontjában „a Honvéd Vezérkar főnöke által előzetesen, esetenként kiadott engedély alapján, az abban meghatározott terjedelemben” szövegrész, továbbá a 184/A. 3. pont alaptörvény-ellenességét állítják és kezdeményezik azok megsemmisítését. Az indítvánnyal összefüggésben az alábbiakról tájékoztatom.

1. Előjáróban indokolt utalni arra, hogy a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 94/2018 (V. 22.) Korm. rendelet 107. § értelmében a honvédelmi miniszter a Kormány honvédelemért felelős tagja, valamint az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ogytv.) 143. § (2) bekezdése szerint a honvédelemért felelős miniszter kapott felhatalmazást arra, hogy a Magyar Honvédség és a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat működésére szolgáló területre az országgyűlési képviselők belépésének szabályait rendeletben állapítsa meg. Erre figyelemmel az ügyben irányadónak tekintem Dr. Benkő Tibor honvédelmi miniszter által az Ön részére, a folyamatban lévő utólagos normakontroll eljárás keretében küldött amicus curiae beadványát (hivatkozási szám: II/395-2/2019).

Az Elnök Úr megkeresésében arról is tájékoztatott, hogy az Alkotmánybíróság az *amicus curiae* beadványt követően felkérte a honvédelmi minisztert, hogy az indítványban szereplő egyes kérdésekkel kapcsolatban fejtse ki részleteiben a szakmai álláspontját. A szintén megkeresett Honvédelmi Minisztérium álláspontjára tekintettel az indítvány tekintetében a következő kiegészítéseket kívánom tenni.

2. Az Igazságügyi Minisztérium a tárgybeli ügyben a Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet közreműködését kérte, mely összehasonlította a visegrádi országok (Csehország, Lengyelország, Magyarország, Szlovákia), Ausztria valamint az Európai Unió egyes tagállamai (Egyesült Királyság, Franciaország, Németország, Olaszország) parlamenti képviselőinek vizsgálati belépési jogaira vonatkozó nemzeti szabályozásokat. A Intézet megállapította, hogy a belépési jogokat vizsgálva általánosságban kijelenthető, hogy ugyan a képviselők jogai részletesen szabályozottak, de a vizsgált külföldi országok közül mindössze Lengyelország vonatkozásában található olyan konkrét szabályozás, amely a belépési jogra vonatkozik.

Ezzel szemben például a cseh szabályozás kapcsán kijelenthető, hogy sem a parlamenti képviselőkre vonatkozó alkotmányos, sem a törvényi szintű szabályozás nem állapít meg olyan normákat, melyek lehetőséget biztosítanak a képviselőknek arra, hogy a nemzetbiztonsági szempontból kiemelt területekre beléphessenek. A tájékozódást elősegítő jogok csoportjában a vizsgált normák az interpellációt helyezik a középpontba, és ezt kiterjesztik a kormány tagjain túl a közigazgatási szervek vezetőire is. A törvényi szintű szabályozás tükrében tehát a cseh parlamenti képviselők tájékozódáshoz való jogukat nem belépési többletjogosítványok segítségével, hanem információkérés útján gyakorolhatják. Ugyanakkor tiltó rendelkezések sem ismertek a parlamenti képviselők belépési jogaira vonatkozóan.

A képviselők jogállásáról szóló lengyel törvény 19. és 20. cikke rendelkezik a képviselők belépési jogáról. E szerint a képviselők és a szenátorok, amennyiben mások személyi jogait nem sértik, képviselő feladataik végrehajtása során, jogosultak információkat szerezni, amely információkhoz való hozzáférést az adott közigazgatási és önkormányzati szerv területére történő belépéssel gyakorolhatja. A lengyel szabályozás szerint a belépési jog korlátait jelentik mások személyiségi jogai; a jogszabály által védett, titkos adatok (pl. üzleti titok); valamint a minősített adatok köre. A nemzetbiztonsági érdekből kiemelt létesítmények meghatározását a védett személyek és létesítményekről szóló törvény tartalmazza. A törvény értelmező rendelkezései között, a 2. cikk (3) bekezdés határozza meg a kötelezően védendő területek fogalmát. Az 5. cikk (1) bekezdés alapján az állam gazdasági érdekei, a közbiztonság, valamint az állam egyéb fontos érdekei szempontjából fontos területeket, létesítményeket speciális fegyveres vagy műszaki védelemmel szükséges ellátni. Ezen területek közé tartozik pl. a fegyverek, felszerelések és katonai felszerelések előállítását, felújítását és tárolását végző üzemek, a tengeri kikötők és repülőterek, bankok, a vízellátási rendszerek, a szennyvíztisztító berendezések, a nukleáris anyagok tároló létesítményei, az üzemanyag-vezetékek, a távközlési, postai, televíziós és rádió létesítmények, a Lengyel Nemzeti Bank, a Nemzeti Műsorszóró Tanács, a minisztériumok, valamint a központi irodák. A törvény részletezi a védett területekre történő belépés részleteit, azonban a képviselők jogállásáról szóló 1996. évi törvényben meghatározott képviselői belépési jogra nem utal vissza.

A magyar jogalkotó is ehhez hasonló megoldást választott, amikor a belépési jogosultságot szabályozta. A magyar szabályozás kapcsán megállapítható, hogy az országgyűlési képviselők belépési joga nem tekinthető sem államcélnek, sem pedig alapvető jognak, az Alaptörvény 7. cikkében, a parlamenti ellenőrzés klasszikus formái között nem jelenik meg. A belépési jog a képviselői jogállásból fakadó, az Ogytv.-ből származtatott jog, így ennek korlátozása nem értelmezhető az Alaptörvényben rögzített, az alapvető jogok korlátozásának általános keretei között. A belépési jog címzett köre alapján (állami szervek, közigazgatás – amely a Kormány irányítása alatt működik) a belépési jog gyakorlása az Országgyűlés Kormány feletti, plenumon kívüli ellenőrzési eszközeként is felfogható. Kiemelendő már e körben is, hogy az Ogytv. 98. § (2) bekezdése alapján a belépési jog korlátozható. Az Ogytv. 143. §-a pedig a Magyar Honvédség és a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat működésére szolgáló területek tekintetében a honvédelemért felelős minisztert, a rendvédelmi szervek működésére szolgáló területek tekintetében az adott rendvédelmi szervet irányító minisztert, a vámhatóság működésére szolgáló területek tekintetében pedig a Nemzeti Adó- és Vámhivatalt irányító minisztert hatalmazza fel, hogy az országgyűlési képviselők belépésének szabályait rendeletben állapítsa meg. A *védett személyek és a kijelölt létesítmények védelméről* szóló 160/1996. (XI. 5.) Korm. rendelet pedig taxatív módon sorol fel további, polgári célú védett létesítményeket.

3. Kiemelten fontosnak tekintem, hogy az Alaptörvény egész szellemiségét meghatározó demokratikus jogállamiság [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés] és a hatalommegosztás [Alaptörvény C) cikk (1) bekezdés] alkotmányos alapelveiből fakadóan az Országgyűlés és az Országgyűlésnek felelős közhatalmi intézmények (pl. az alapvető jogok biztosa) ellenőrizni tudják a Kormány irányítása alatt működő szervek, így a Magyar Honvédség és a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat tevékenységét, törvényes működésének feltételeit.

Az Alaptörvény ugyanakkor azt is rögzíti, hogy a Magyar Honvédség hivatásos állományú tagjai nem folytathatnak politikai tevékenységet, nem lehetnek tagjai politikai pártoknak sem [Alaptörvény 45. cikk (4) bekezdés]. Mindebből következően álláspontom szerint a Magyar Honvédség országgyűlési ellenőrzésének olyan keretek között kell megvalósulnia, hogy a hivatásos állomány tagjait ne lehessen bevonni a napi pártpolitikai küzdelmekbe. E körben utalnék arra, hogy a közelmúltban több olyan eset is történt, a tavalyi évben például az Médiaszolgáltatás-támogató és Vagyonkezelő Alap székhelyére történő országgyűlési képviselői beléptetés rendjével összefüggésben, mely a jogalkalmazók körében bizonytalanságot okozott a belépés/ellenőrzés jellegére figyelemmel.

Az indítvány által kifogásolt egyes rendelkezések tekintetében megjegyezhető továbbá, hogy a Magyar Honvédség képviselői ellenőrzésének elsődleges fóruma 1990-től, tehát a rendszerváltás utáni első szabad parlamenti választásoktól kezdve az Országgyűlés Honvédelmi Bizottsága, mely 2006 óta a Honvédelmi és rendészeti Bizottságként látja el munkáját. Ez természetesen nem zárja ki az országgyűlési képviselők az Alaptörvény és az Ogytv. által biztosított egyedi ellenőrzési jogosítványait.

4. Az Ogytv. X. fejezetének címe is utal arra, hogy a fejezet a képviselői tisztség ellátásának támogatására vonatkozó rendelkezéseket tartalmaz. Az említett fejezeten belül található Ogytv. 98. §-ához fűzött indokolás szerint a törvény a korábbi szabályozáshoz hasonlóan rendelkezik a közigazgatási szerveknek, közintézeteknek és közintézményeknek azon kötelezettségeiről, amik az országgyűlési képviselő tevékenységének támogatását jelentik. Más közintézményekhez képest ugyanakkor a Magyar Honvédség, a rendőri erők, valamint a katonai és polgári nemzetbiztonsági szolgálatok speciális, az állami, nemzeti szuverenitás gyakorlása és védelme szempontjából kiemelt tevékenységeket folytatnak, melyek minősített adatok kezelésével is együtt járnak. Ezért döntött úgy a jogalkotó, hogy az említett, honvédelmi és nemzetbiztonsági szempontból kiemelt tevékenységekre tekintettel e körben külön szabályozás szükséges. Kiemelendő továbbá, hogy az Alaptörvény 45. cikk (1) bekezdése rögzíti, hogy a *„Magyar Honvédség alapvető feladata Magyarország függetlenségének, területi épségének és határainak katonai védelme”*, a 46. cikk (3) bekezdése alapján pedig *„a nemzetbiztonsági szolgálatok alapvető feladata Magyarország függetlenségének és törvényes rendjének védelme, nemzetbiztonsági érdekeinek érvényesítése.”* Az Alkotmánybíróság releváns gyakorlata is rögzíti a nemzetbiztonsági érdekek, az alkotmányos rend és az ország szuverenitása védelmének kiemelt állami kötelezettségeit.

Ehelyütt érdemes kitérni az Alkotmánybíróság egy korábbi határozatára is, amelyben értelmezte a minősített adatok védelméről szóló 2009. évi CLV. törvényt (a továbbiakban: Mavtv.), melynek értelmében minősítéssel védhető közérdek Magyarország szuverenitása, területi integritása [Mavtv. 5. § (1) bek. a) pont]; honvédelmi, nemzetbiztonsági, bűnüldözési és bűnmegelőzési tevékenysége [Mavtv. 5. § (1) bek. c) pont]; továbbá állami szervekkel szemben külső befolyástól mentes, zavartalan működésének biztosítása [Mavtv. 5. § (1) bek. f) pont]. *„A Mavtv. 5. § (2) bekezdése alapján valamely adat az alábbi három feltétel fennállása esetén védhető minősítéssel. Az első feltétel, hogy a keletkezett adat az alábbi, minősítéssel védhető közérdekek [Mavtv. 5. § (1) bekezdés] körébe tartozzon. Ilyen minősítéssel védhető közérdek Magyarország szuverenitása, területi integritása, alkotmány rendje, honvédelmi, nemzetbiztonsági, bűnüldözési és bűnmegelőzési tevékenysége, igazságszolgáltatási, központi pénzügyi, gazdasági tevékenysége, külügyi vagy nemzetközi kapcsolatai, állami szervekkel szemben külső befolyástól mentes, zavartalan működésének biztosítása. A második feltétel, hogy az adat nyilvánosságra hozatala, jogosulatlan megszerzése, módosítása vagy felhasználása, illetéktelen személy részére hozzáférhetővé, valamint az arra jogosult részére hozzáférhetetlenné tétele károsítsa a minősítéssel védhető közérdeket. Végül, hogy az adat nyilvánosságának, megismerhetőségének korlátozása szükséges legyen. E három feltétel teljesülése esetén is az adat minősítéssel csak a legszükségesebb ideig védhető [Mavtv. 5. § (3) bekezdés]. A minősítés a kárközpontú minősítési rendszeren alapul, vagyis minél nagyobb veszéllyel fenyeget a minősített adattal való visszaélés, a védendő érdekek sérelme, annál magasabb szintű biztonsági követelményeknek kell érvényesülniük a védelem során (pl. a lehetséges kármérték alapozza meg a minősítési szintet és ezáltal a minősítés érvényességi idejét)”* {29/2014. (IX. 30.) AB határozat [20]}.

Kiemelendő továbbá, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata következetes abban, hogy *„...a nemzetbiztonsági érdekek védelme nem csupán alkotmányos cél, hanem állami kötelezettség is egyben. Az ország szuverenitása és az alkotmányos, az Alaptörvényben meghatározott rendje a demokratikus jogállam működéséhez nélkülözhetetlen alapértékek. Az ország szuverenitásának érvényre juttatása, politikai, gazdasági és honvédelmi érdekeinek megóvása, a szuverenitást,*

illetőleg az alkotmányos rendet sértő vagy veszélyeztető tevékenységek felderítése és elhárítása az államnak az Alaptörvényből közvetlenül levezethető kötelezettsége {hasonlóan: 26/2013. (X. 4.) AB határozat, Indokolás [144]; Abh., Indokolás [42]}." {19/2018. (XI. 12.) AB határozat, Indokolás [64]} Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint „a társadalomnak a katonai-honvédelmi biztonságához kiemelkedően fontos (köz)érdeke fűződik. Az elégtelen szabályozással ennek a közérdeknek az érvényesülését veszélyeztetné a jogalkotó.” [916/B/2008. AB határozat, Indokolás, III.6. pont]

Az Ogytv. 98. § (4) bekezdése rögzíti, hogy „a képviselő – a feladat- és hatáskörrel rendelkező miniszter által szabályozott módon – jogosult a Magyar Honvédség, a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat, a rendvédelmi szervek és a vámhatóság működésére szolgáló területre is belépni. E jogosultság gyakorlása nem eredményezheti az érintett szervek rendeltetésszerű működésének aránytalan sérelmét.” Ezzel áll összefüggésben az Ogytv. 143. § (2) bekezdésben szereplő felhatalmazó rendelkezés, mely megalapozza a képviselői belépési jogosultság részletszabályainak rendeleti szintű megalkotására a Kormány honvédelemért felelős miniszterét.

Kiemelendő, hogy az Ogytv. 98. § (4) bekezdése alapvetően a belépési jogosultságot rögzíti, melynek terjedelme – azaz hogy a képviselőt a belépés tényén kívül milyen jogosultságok illetik meg, mi a tartalma e jogosultságoknak és milyen magatartásformák alapozhatják meg a jogosultság gyakorlása során „az érintett szervek rendeltetésszerű működésének aránytalan sérelmét” – az Alkotmánybíróság fenti gyakorlata alapján értelmezhető.

E körben indokolt utalni arra is, hogy az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének „...az értelmében alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.” {9/2014. (III. 21.) AB határozat, Indokolás [42]} Az Alkotmánybíróság ítélkezési gyakorlata alapján ilyen legitim alkotmányos érték védelme lehet Magyarország honvédelmi vagy nemzetbiztonsági érdeke. Álláspontom szerint tehát a honvédelmi, illetve nemzetbiztonsági érdekből, mint alkotmányos értékek védelme szempontjából legitim cél, hogy bizonyos honvédségi vagy katonai nemzetbiztonsági feladatokat ellátó létesítmények tekintetében, az Ogytv. 143. § (2) bekezdésben szereplő felhatalmazó rendelkezés alapján, a feltétlenül szükséges mértékben, valamint a védendő honvédelmi vagy nemzetbiztonsági érdekekkel arányosan más közigazgatási szervekkel összehasonlítva bizonyos technikai jellegű rendelkezések kerüljenek megállapításra az ilyen objektumokba történő országgyűlési képviselői belépésének – a képviselői ellenőrzési jogosultság szempontjából nem lényeges vagy azzal csak közvetett összefüggésbe hozható – rendje kapcsán.

5. Végezetül megjegyezhető, hogy a Honvédelmi Minisztérium a tárgybéli ügyben arról tájékoztatta az igazságügyi tárcát, hogy az egyes törvényeknek a Magyar Honvédség új szervezeti rendjének kialakításával összefüggő módosításáról szóló 2018. évi CX. törvény 2019. január 1-jei hatályba lépésével a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény (a továbbiakban: Hvt.) 81. § (2) bekezdése kiegészítésre került. Az u) pontban foglalt felhatalmazó rendelkezésből fakadóan jelenleg előkészítési fázisban van a honvédelmi szervezetek működésére szolgáló területekre történő beléptetés eljárási szabályainak átdolgozása, melynek részeként a Honvédelmi Minisztérium

– figyelemmel a Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet kutatására is – felülvizsgálja az érintett szabályozást.

Kérem tájékoztatásom szíves elfogadását!

Budapest, 2019. október „19”

Tisztelettel:



dr. Varga Judit

Judit