

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 12/2017. (VI. 19.) AB HATÁROZATA

a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény egyes szövegrészei alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről

Az Alkotmánybíróság teljes ülése jogszabály Alaptörvénnyel való összhangjának utólagos vizsgálata tárgyában – *dr. Czine Ágnes* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával és *dr. Szívós Mária* alkotmánybíró különvéleményével – meghozta a következő

### h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény 74. § g) pont „a bírói szolgálati jogviszony,” szövegrésze alaptörvény-ellenes, ezért azt 2018. június 29-i hatállyal megsemmisíti.

A 74. § g) pont a következő szöveggel fog hatályban maradni: „g) foglalkoztatási jogviszony: az igazságügyi szolgálati jogviszony, az ügyészségi szolgálati jogviszony, a hivatásos szolgálati viszony, a hivatásos és szerződéses állományú katonák szolgálati viszonya, a közszolgálati jogviszony, a kormányzati szolgálati jogviszony, az állami szolgálati jogviszony, a közalkalmazotti jogviszony, a munkajogviszony és a munkavégzésre irányuló egyéb jogviszony;”

2. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény 71. § (2) bekezdés e) pont „bíró,” szövegrésze alaptörvény-ellenes, ezért azt 2018. június 29-i hatállyal megsemmisíti.

A 71. § (2) bekezdés e) pont a következő szöveggel fog hatályban maradni: „e) igazságügyi alkalmazott esetében a munkáltatói jogkör gyakorlója feletti kinevezési jogkört gyakorló bírósági vezető, ennek hiányában az Országos Bírósági Hivatal elnöke,”

3. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény 72/B. § (2) bekezdés e) pont „vagy a nemzetbiztonsági ellenőrzésre hatáskörrel rendelkező nemzetbiztonsági szolgálat főigazgatója” és „így különösen” szövegrészei alaptörvény-ellenesek, ezért azokat 2018. június 29-i hatállyal megsemmisíti.

A 72/B. § (2) bekezdés e) pont a következő szöveggel fog hatályban maradni: „e) a nemzetbiztonsági ellenőrzés alapjául szolgáló jogviszonyban álló személlyel kapcsolatban a nemzetbiztonsági ellenőrzés kezdeményezésére jogosult nemzetbiztonsági kockázatra utaló körülményről, az alábbiakról szerez tudomást:”

4. Az Alkotmánybíróság a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény 70. § (1) bekezdés második mondat „bíró és” szövegrész alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

5. Az Alkotmánybíróság a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény 71. § (4) bekezdése és 72/B. § (8) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

Az Alkotmánybíróság e határozatát a Magyar Közlönyben közzé kell tenni.

## I n d o k o l á s

## I.

- [1] 1. A Kúria elnöke (a továbbiakban: indítványozó) az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja és az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (1) bekezdése alapján utólagos normakontroll eljárást kezdeményezett, és indítványozta a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Nbtv.) 74. § g) pont „a bírói szolgálati jogviszony” szövegrészének, 70. § (1) bekezdés 2. mondat „bíró és” szövegrészének, 71. § (2) bekezdés e) pontjának, 71. § (4) bekezdésének, 72/B. § (2) bekezdés e) pontjának és 72/B. § (8) bekezdésének vizsgálatát, alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését.
- [2] Indítványa előzményeként ismertette, hogy az Nbtv. 2013. augusztus elseje előtti szövege szerint csak a titkos információgyűjtést engedélyező bíró és a minősített adatok védelméről szóló törvényben meghatározott peres eljárásban eljáró bíró nemzetbiztonsági ellenőrzését kellett és lehetett elvégezni, mely ellenőrzést a Fővárosi Törvényszék elnöke kezdeményezhette. Az indítványozó álláspontja szerint ezen rendelkezésekkel szemben alkotmányossági kifogás nem merült fel, a törvény szövege világos és érthető, az ellenőrzés alá eső bírók személyi köre pontosan meghatározható volt. Az egyes törvényeknek a nemzetbiztonsági ellenőrzés új szabályainak megállapítása érdekében szükséges módosításáról szóló 2013. évi LXXII. törvény (a továbbiakban: Módtv.1.) által bevezetett új, nemzetbiztonsági ellenőrzéssel kapcsolatos szabályai azonban – a bíróságok vonatkozásában is – koncepcióváltást tükröztek. A Módtv.1. alapján a rendelkezések azt határozták meg, hogy milyen körben nem kell kezdeményezni a nemzetbiztonsági ellenőrzést, ahol kivételként csupán a Kúria elnöke, és az OBH elnöke került megjelölésre. Míg a felsorolás az országgyűlési képviselőket generálisan kiveszi a nemzetbiztonsági ellenőrzéssel érintett személyek köréből, addig a bírákat – az igazságszolgáltatási hatalmi ágat – érintő generális kivétel azonban nem tartalmaz, hanem a korábbi szabályozáshoz képest az ellenőrzési jogosultságot kiterjeszti az összes bíróra azáltal, hogy az Nbtv. 74. § g) pontjában a foglalkoztatási jogviszonyt akként határozta meg, hogy abba beletartozik a bírói szolgálati jogviszony is.
- [3] Az Alkotmánybíróság az alapvető jogok biztosának Módtv.1. rendelkezéseivel szemben benyújtott utólagos normakontroll indítványa alapján eljárva a 9/2014. (III. 21.) AB határozatával (a továbbiakban: Abh.) az új szabályozás több elemét alaptörvény-ellenesnek találta, megsemmisítette a folyamatos nemzetbiztonsági ellenőrzésre vonatkozó rendelkezést, az évenként két ízben harminc napig lehetővé tett titkos információgyűjtés lehetőségét, valamint azt a rendelkezést, mely szerint a miniszterhez benyújtott panasz elbírálását követően a döntés ellen további jogorvoslatnak nincs helye. Az Alkotmánybíróság vizsgálata azonban arra nem terjedt ki, hogy az Nbtv. alkalmazásában foglalkoztatási jogviszonynak minősül-e a bírói szolgálati jogviszony. Ezen alkotmánybírósági határozat nyomán hozta meg az Országgyűlés a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény, valamint egyes törvényeknek a nemzetbiztonsági ellenőrzéssel összefüggő módosításáról szóló 2014. évi CIX. törvény (a továbbiakban: Módtv.2.).
- [4] 2. Az indítványozó mindenekelőtt az Nbtv. 74. § g) pont „a bírói szolgálati jogviszony” szövegrészének és a 70. § (1) bekezdés 2. mondat „bíró és” szövegrészének vizsgálatát kérte az Alkotmánybíróságtól, jogkövetkezményként – azok alaptörvény-ellenessége okán – elsődlegesen megsemmisítést indítványozva, tekintettel arra, hogy az Nbtv. 74. § g) pont „a bírói szolgálati jogviszony” szövegrésze ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével (jogállamiságból eredő jogbiztonság), C) cikk (1) bekezdésével (hatalommegosztás elve), XXVIII. cikk (1) bekezdésével (törvényes bíróhoz való jog) és a 26. cikk (1) bekezdésével (bírói függetlenség) is, míg az Nbtv. 70. § (1) bekezdés 2. mondat „bíró és” szövegrésze az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével (jogállamiságból eredő jogbiztonság) ellentétes.
- [5] 2.1. Az indítványozó az Nbtv. 74. § g) pontja tekintetében a következőket rögzíti. Az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdése szerint a magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik. Az Nbtv. szabályozási koncepciója alapvetően a végrehajtó hatalmi ág és a végrehajtó hatalom tevékenységében részt vevők sajátosságait veszi alapul. Hangsúlyozza, hogy a bírák nincsenek a hagyományos értelemben vett hierarchikus viszonyban a munkáltatói jogkör gyakorlójával, az Nbtv. hatályos szövege és koncepciója mégis erre a viszonyra épít. Onnantól kezdve, hogy a bírók az Nbtv. hatálya alá kerültek, az ellenőrzés elrendelhetőségének és mód-

szereinek bővítésével a bírákat egyre jobban a végrehajtó hatalom működésének logikája szerinti szabályozási koncepció alá vonták.

- [6] Míg az országgyűlési képviselők – mint a törvényhozó hatalmi ág tagjai – az Nbtv. 70. § (4) bekezdés *i)* pontja szerint mentesülnek a végrehajtó hatalom által végzett nemzetbiztonsági ellenőrzés alól, addig a bírók – mint az igazságszolgáltató hatalmi ág tagjai – nem esnek ilyen kivétel alá. Sőt, a bírók a szabályozási koncepció alá tartoznak az Nbtv. 74. § *g)* pontja alapján, mely szerint a foglalkoztatási jogviszony fogalma alá tartozik a bírói szolgálati jogviszony is. Az indítványozó utal a 38/1993. (VI. 11.) AB határozat azon megállapítására, mely szerint a mai parlamentáris rendszerekben a törvényhozó és a végrehajtó hatalommal szemben a bírói hatalmi ág függetlenségére különös hangsúly helyeződik. Nincs tehát alkotmányos indoka, és sérti az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdését az Nbtv. azon szabályozási koncepciója, mely főszabályként a törvényhozó hatalmi ág tagjait mentesíti a nemzetbiztonsági ellenőrzés alól, ezzel szemben az igazságszolgáltató hatalmi ág tagjai főszabályként nemzetbiztonsági ellenőrzés alá tartoznak. E körben az indítványozó hivatkozik a német és osztrák szabályozásra is.
- [7] Az indítványozó rámutat arra is, hogy az Nbtv. ezen 74. § *g)* továbbá az *in)* és *io)* pontjai alapján a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső bírák száma kitágulhat, az elrendelő és vizsgált személyi kör pontosan nem behatárolható és önkényes döntéseket eredményezhet, mely ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével is.
- [8] Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése kapcsán utal arra, hogy az Alkotmánybíróság a 36/2013. (XII. 5.) AB határozatában nagy hangsúlyt helyezett a törvényes bíróhoz való jogra és a törvényes bírótól való elvonás tilalmára. Ez utóbbi igazságszolgáltatási alapjogot veszélyezteti, ha egy ítélezési tevékenységet végző bíró az előtte folyamatban lévő eljárásban kizárható lenne a nemzetbiztonsági ellenőrzés miatt. A bírói elmozdíthatatlanság követelménye a történeti alkotmány vívmányai közé is tartozik.
- [9] A hatalommegosztás elvén és a törvényes bírótól való elvonás tilalmán túlmenően az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdésében deklarált bírói függetlenség sérelme is megvalósul a támadott jogszabályi rendelkezések útján. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az ítélezési tevékenységbe történő bármely külső beavatkozás sokkal súlyosabb fenyegetést jelent az alkotmányos berendezkedésre, mint a bírói hatalom esetleges túlsúlya. Ez utóbbi kapcsán pedig kifejtette az indítványozó, hogy annak a másik két hatalmi ágtól is függetlennek kell lennie. A minden külső befolyástól független ítékezés egy feltétel nélküli követelmény, mely lényegében abszolút alaptörvényi védelem alatt áll.
- [10] A 33/2012. (VII. 17.) AB határozat (a továbbiakban: Abh2.) megállapításai közül kiemelte, hogy a bírói szolgálati jogviszonyok más közszolgálati jogviszonyokhoz képest fokozott alkotmányi védelemben kell, hogy részesüljenek, hiszen a bírói függetlenség, és az ebből eredő elmozdíthatatlanság elve nem csupán az Alaptörvény tételes szabálya, hanem a történeti alkotmány vívmányai közé is tartozik. Hangsúlyozza továbbá az indítvány, hogy nem eleve kizárt és alaptörvény-ellenes a bírák nemzetbiztonsági ellenőrzése, de a bírói szolgálati jogviszony foglalkoztatási jogviszonyként való definiálása és – az ebből eredő – a hatályos, támadott jogszabályi rendelkezések ellentétesek az Alaptörvénnyel.
- [11] 2.2. Az indítványozó az Nbtv. 70. § (1) bekezdés második mondat „bíró és” szövegrészének vizsgálatát és megsemmisítését szintén az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe foglalt jogállamiságból eredő jogbiztonság sérelmére hivatkozással kéri, mivel álláspontja szerint ezen szabály alapján az ellenőrzés alá vonható személyi kör pontosan nem behatárolt, és önkényes döntésekre ad alapot.
- [12] 3. Az indítványozó fentiekkel kapcsolatosan másodlagos kérelemként – tekintettel az Abtv. 46. § (1) bekezdésére és (2) bekezdés *c)* pontjára – az Nbtv. 70. § (4) bekezdésének vizsgálatát és mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapítását indítványozta. Az Nbtv. 70. § (4) bekezdése tartalmazza azon személyi kört, akik esetében a nemzetbiztonsági ellenőrzést nem kell kezdeményezni. Ebben a felsorolásban – a Kúria elnökét és az Országos Bírósági Hivatal (a továbbiakban: OBH) elnökét kivéve – nem szerepelnek a bírák, mely az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdésével, XXVIII. cikk (1) bekezdésével és 26. cikk (1) bekezdésével is ellentétes.
- [13] 4. Harmadlagos kérelemként fogalmazta meg az indítványozó az Nbtv. 74. § *g)* pont „a bírói szolgálati jogviszony” szövegrésze, 70. § (1) bekezdés 2. mondat „bíró és” szövegrésze továbbá (5) bekezdése, 74. § *in)* és *io)* pontjai és a minősített adat védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény (a továbbiakban: Mavtv.) 13. § (5) bekezdése kapcsán a következőket. Ezen törvényi rendelkezések semlegesítik egymást: a Mavtv. 13. § (5) bekezdését nem engedi érvényesülni az Nbtv. 70. § (1) bekezdése és 74. § *g)* pontja, míg az Nbtv. 70. § (5) bekezdé-

sének érvényesülését gátolja a Mavtv. 13. § (5) bekezdése. Kiemeli, hogy jelen ügyben nem pusztán azonos szintű jogszabályok közötti, jogalkalmazói jogértelmezéssel feloldható kollízióról van szó, hanem az értelmezhetetlenség több alkotmányos tétel érvényesülését gátolja meg. A nemzetbiztonsági ellenőrzés során elsődleges a világos, érthető és értelmezhető normatartalom. Az Alkotmánybíróság korábbi döntését idézve kiemelte, hogy a normavilágosság követelményének fokozottan kell érvényesülnie akkor, ha az adott jogszabály alapjoggyakorlással vagy alkotmányos elvek érvényesülésével közvetlen összefüggésben áll. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből eredő jogbiztonság alapján fennálló világos, érthető és megfelelően értelmezhető normatartalom követelményére tekintettel, olyan tartalmú alkotmányos követelmény megállapítását kéri, amely szerint az Nbtv. ezen rendelkezései nem tekinthetők a Mavtv. 13. § (5) bekezdés alkalmazása körében „ha törvény másként nem rendelkezik” szövegrész alá tartozó szabálynak.

- [14] 5. Az ismertetett jogkövetkezmények mellőzésének esetére, negyedleges kérelemként a Kúria elnöke az Nbtv. 69. § (2) bekezdés *b*) pontjának – az Abh.-val nem érintett részében, ismételt – vizsgálatát és megsemmisítését indítványozta. Az, hogy a bírák körében az illetékes miniszter egyetértésével kiadott normatív utasításra és munkáltatói intézkedésre bízta az Nbtv. 69. § (2) bekezdés *b*) pontja a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá tartozó munkakörök meghatározását, ellentétes az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdésével és 26. cikk (1) bekezdésével is.
- [15] 6. A fentiekben túl az indítványozó az Nbtv. 71. § (2) bekezdés *e*) pontjának és 71. § (4) bekezdésének az alaptörvény-ellenességét is állította. Ezen jogszabályi rendelkezések a bírákat érintően való alkalmazhatóságuk miatt az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésével (törvényes bíróhoz való jog) és 26. cikk (1) bekezdésével (bírói függetlenség és elmozdíthatatlanság) ellentétesek. Az Nbtv. 71. § (4) bekezdése szerint, ha a nemzetbiztonsági ellenőrzés nemzetbiztonsági kockázatot állapít meg, a nemzetbiztonsági ellenőrzés alapjául szolgáló jogviszony csak akkor hozható létre, illetve tartható fenn, ha a (2) és (3) bekezdésben megjelölt szerv, személy vagy testület jóváhagyta. Ezen jóváhagyásra bíró és igazságügyi alkalmazott esetén a (2) bekezdés *e*) pontja alapján a munkáltatói jogkör gyakorlója feletti kinevezési jogkört gyakorló bírósági vezető, ennek hiányában az OBH elnöke jogosult. Az Nbtv. ezen szabályaiból az következik, hogy amennyiben az OBH elnöke nem ad felmentést, akkor a bíró jogviszonya nem tartható fenn, ami csak a bírói szolgálati jogviszony megszüntetésével érhető el, amely a bírói függetlenség és a törvényes bíróhoz való joggal is ellentétes. Ilyen okot a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény (a továbbiakban: Bjt.) 89–98. §-ai sem tartalmaznak. Ha a nemzetbiztonsági szolgálatok kockázatot állapítanak meg, annak nem lehet egyenes következménye a bírói szolgálati jogviszony megszüntetése. Az Abh. és az Abh2. releváns megállapításait idézve kiemelte, hogy a bírák Alaptörvény által garantált elmozdíthatatlansága egyebek között olyan személyes garancia, amely a bírák döntési autonómiájának biztosítója, mivel kizárja annak lehetőségét, hogy a törvényeknek és lelkiismeretüknek megfelelő ítélete miatt közvetett, a szolgálati jogviszonyával összefüggő retorzió érje. A bírák elmozdíthatatlansága a független, pártatlan bírósághoz való jog garanciája is egyben. Az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdésével ellentétes az, hogy a végrehajtó hatalmi ág, a nemzetbiztonsági szolgálatok felől érkező információk alapján az ítélkező bíró elmozdíthatóvá válik, továbbá az is, hogy az OBH elnöke olyan egzakt szempontok nélküli, diszkrecionális döntési jogkörrel rendelkezik, mely szintén az ítélkező bíró elmozdíthatóságát eredményezheti. Ez utóbbi kapcsán az indítványozó kiemelte, hogy a bíró ítélkezésbeli függetlensége a bírósági igazgatással szemben is fennáll, az elmozdíthatóság szempontok nélküli egyéni döntéstől való függése alaptörvény-ellenes. Ezen szabályok az Alaptörvény 26. § (1) bekezdésének azon részével is ellentétesek, mely szerint a bírákat tisztségükből csak sarkalatos törvényben meghatározott okból és eljárás keretében lehet elmozdítani. A törvényes bíróhoz való jogot is sérti továbbá az, ha a fenti eljárás eredményeként az ügyelosztási rend szerint a bíróra kiosztott, folyamatban levő ügyektől a bírót elvonják.
- [16] 7. A nemzetbiztonsági ellenőrzés fentiekben kifogásolt szabályain túlmenően, az indítvány az ezzel szorosan összefüggő, nemzetbiztonsági ellenőrzéssel kapcsolatos felülvizsgálati eljárás (a továbbiakban: felülvizsgálati eljárás) egyes szabályai alaptörvény-ellenességét is állította. Az Abh.-ban megsemmisített rendelkezések helyett a Módtv.2. új szabályokat alkotott és vezetett be – a megsemmisített „folyamatos ellenőrzés” helyett ezen „felülvizsgálati eljárást” is –, amelyeknek a bírákra való alkalmazását aggályosnak tartja az indítványozó. Az Nbtv. 72/B. §-a szerinti felülvizsgálati eljárásra nem az ötéves ciklusokban időszerűvé váló nemzetbiztonsági ellenőrzések során, hanem a ciklusokon belül kerülhet sor. A felülvizsgálati eljárás elrendelésére – bírák esetén – a munkáltatói jogkör gyakorlója vagy önállóan is a nemzetbiztonsági szolgálat főigazgatója jogosult. A felülvizs-

gálai eljárásról az ellenőrzött személyt kizárólag a felülvizsgálati eljárás befejezését követően kell tájékoztatni. Az indítványozó szerint ellentétes az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdésével, XXVIII. cikk (1) bekezdésével és a 26. cikk (1) bekezdésével az is, ha az igazságszolgáltató hatalmi ág ítélkező bírójával szemben (aki nevezetesen még egyéb ítélkezési tevékenysége mellett titkos információgyűjtést is engedélyez, vagy minősített adatot használ) a nemzetbiztonsági szolgálat főigazgatója – a bíró vagy a munkáltatói jogkör gyakorlója előzetes értesítése nélkül – felülvizsgálati eljárást (azaz titkos eszközöket is magában foglaló vizsgálatot) kezdeményezhet, ezért kéri az Nbtv. 72/B. § (2) bekezdés e) pontjának bírákat érintő vizsgálatát és a „vagy a nemzetbiztonsági ellenőrzésre hatáskörrel rendelkező nemzetbiztonsági szolgálat főigazgatója” szövegrész megsemmisítését.

- [17] A felülvizsgálati eljárás kezdeményezésének okait szintén az Nbtv. 72/B. § (2) bekezdésének e) pontja tartalmazza, mely alapján az indítványozó véleménye szerint a felülvizsgálati eljárás gyakorlatilag korlátlan felhatalmazást ad a nemzetbiztonsági ellenőrzés elrendelésére, tartalmában ezek az új szabályok visszahozzák az Abh.-ban alaptörvény-ellenesnek ítélt folyamatos ellenőrzés lehetőségét. Ezek a Módtv.2. által beépített okok olyan „gumifogalmak”, amelyek azon túl, hogy csak eshetőlegesen vannak összefüggésben a nemzetbiztonsági kockázattal, alkalmazásuk alá bárki bekerülhet. Az Abh. Indokolás [45] bekezdésében, az Alkotmánybíróság által meghatározott követelményeknek ezen szabályok továbbra sem felelnek meg. Az Nbtv. 72/B. § (2) bekezdés ec)–ef) pontjai nem minősülnek pontosan meghatározottaknak, azok az Abh. megkerülésének tekinthetőek. Ezen felsorolás már csak azért sem pontos, mert az Nbtv. 72/B. § (2) bekezdésének e) pontja az „így különösen” fordulatot alkalmazza, ebből következően a taxatívnak tűnő felsorolás valójában csak egy példálózó felsorolás, mely korlátlanul kibővíthető a gyakorlatban. A felülvizsgálati eljárás ezen szabályai továbbá ellentétesek az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésével és a VI. cikk (1) bekezdésével is.
- [18] Végül az Nbtv. 72/B. § (8) bekezdésének – mely tartalmilag megegyezik az Nbtv. 71. § (2) bekezdésének e) pontjával és (4) bekezdésével, csak e helyen a felülvizsgálati eljárásra vonatkozik – vizsgálatát és megsemmisítését is indítványozta – ugyanazon érvek alapján – mivel azt ellentétesnek véli az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésével és 26. cikk (1) bekezdésével.
- [19] 8. Az indítvány előterjesztése után adta ki az OBH elnöke a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső munkakörökről, tisztségekről, beosztásokról és feladatkörökről szóló 13/2015. (XII. 29.) OBH utasítást. Az utasítás megalkotására az – indítványozó által negyedleges kérelemként vizsgálni és megsemmisíteni kért – Nbtv. 69. § (2) bekezdés b) pontja alapján került sor, ezért az Alkotmánybíróság nyilatkozat tételére hívta fel az indítványozót. A Kúria elnöke válaszában nyilatkozott arról, hogy változatlan tartalommal tartja fenn indítványát. Hangsúlyozta válaszában, hogy az OBH utasítás nem helyettesítheti a garanciális okokból törvényi szintet igénylő szabályozást, továbbá azt is, hogy a törvény alkotmányossága nem múlhat azon, hogy alacsonyabb jogforrási szintű normatív utasítás éppen miként rendelkezik.
- [20] 9. Az Alkotmánybíróság beszerezte a belügyminiszter, az igazságügyi miniszter és az Országos Bírósági Hivatal elnökének írásbeli véleményét.

## II.

- [21] 1. Az Alaptörvény indítvánnyal érintett rendelkezései:

„B) cikk (1) Magyarország független, demokratikus jogállam.”

„C) cikk (1) A magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik.”

„I. cikk (3) Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. 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.”

„VI. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét tiszteletben tartsák.”

„XXVIII. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.”

„26. cikk (1) A bírák függetlenek, és csak a törvénynek vannak alárendelve, ítélezési tevékenységükben nem utasíthatóak. A bírakat tisztségükből csak sarkalatos törvényben meghatározott okból és eljárás keretében lehet elmozdítani. A bírák nem lehetnek tagjai pártoknak, és nem folytathatnak politikai tevékenységet.”

„46. cikk (3) A nemzetbiztonsági szolgálatok alapvető feladata Magyarország függetlenségének és törvényes rendjének védelme, nemzetbiztonsági érdekeinek érvényesítése.”

[22] 2. Az Nbtv.-nek az indítvány által vitatott és érintett rendelkezései:

„69. § (1) A nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső személyeket a 74. § i) pontja határozza meg.

(2) A 74. § i) pont *in*) és *io*) alpontjában meghatározott körben a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső munkaköröket, tisztségeket és beosztásokat (a továbbiakban együtt: munkakör)

[...]

b) kormányzati irányítás alatt nem álló foglalkoztató szervezet esetében a foglalkoztató szervezet vezetője a nemzetbiztonsági ellenőrzésre hatáskörrel rendelkező nemzetbiztonsági szolgálatokat irányító miniszter egyetértésével kiadott közjogi szervezetszabályozó eszközben, ha ennek kiadására nem jogosult, a nemzetbiztonsági ellenőrzésre hatáskörrel rendelkező nemzetbiztonsági szolgálatokat irányító miniszter jóváhagyásával munkáltatói intézkedésben, írásban határozza meg.”

„70. § (1) E törvény eltérő rendelkezése hiányában a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső személy nemzetbiztonsági ellenőrzés alapjául szolgáló jogviszony létrehozatalát megelőző ellenőrzését a nemzetbiztonsági ellenőrzés alapjául szolgáló jogviszony létesítésére jogosult személy kezdeményezi. Bíró és az igazságügyi szervnél foglalkoztatott igazságügyi alkalmazott nemzetbiztonsági ellenőrzését a munkáltatói jogkör gyakorlója kezdeményezi. Ügyészségi szolgálati viszonyban álló személy esetében a nemzetbiztonsági ellenőrzést a legfőbb ügyész kezdeményezi.

[...]

(4) Nem kell kezdeményezni

a) a köztársasági elnök,

b) a miniszterelnök,

c) az alkotmánybírák,

d) az Országgyűlés elnöke,

e) a Kúria elnöke, az Országos Bírósági Hivatal elnöke,

f) a legfőbb ügyész,

g) az alapvető jogok biztosa és helyettesei,

h) a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság elnöke,

i) az Európai Parlament Magyarországon megválasztott képviselője és – e törvény eltérő rendelkezése hiányában – az országgyűlési képviselő, valamint

j) a nemzetiségi szószóló nemzetbiztonsági ellenőrzését.

(5) Nem kell kezdeményezni továbbá a nemzetbiztonsági ellenőrzést a 74. § i) pontjában meghatározott olyan személlyel kapcsolatban, aki számára törvény a minősített adat megismerését vagy felhasználását nemzetbiztonsági ellenőrzés lefolytatása nélkül is biztosítja.”

„71. § (1) Nemzetbiztonsági ellenőrzés alapjául szolgáló jogviszony – ha e törvény eltérően nem rendelkezik – csak a nemzetbiztonsági ellenőrzést követően, abban az esetben hozható létre, ha a nemzetbiztonsági ellenőrzés nemzetbiztonsági kockázatot nem állapított meg.

(2) A nemzetbiztonsági ellenőrzés alapjául szolgáló jogviszony a nemzetbiztonsági ellenőrzés lefolytatását megelőzően is létrehozható, ha

[...]

e) bíró, igazságügyi alkalmazott esetében a munkáltatói jogkör gyakorlója feletti kinevezési jogkört gyakorló bírósági vezető, ennek hiányában az Országos Bírósági Hivatal elnöke,  
[...]

(4) Ha a nemzetbiztonsági ellenőrzés nemzetbiztonsági kockázatot állapított meg, a nemzetbiztonsági ellenőrzés alapjául szolgáló jogviszony csak akkor hozható létre, illetve tartható fenn, ha annak létrehozását vagy fenntartását a (2) vagy (3) bekezdésben meghatározott szerv, személy vagy testület jóváhagyta.”

„72/B. § (2) Felülvizsgálati eljárás akkor folytatható le, ha  
[...]

e) a nemzetbiztonsági ellenőrzés alapjául szolgáló jogviszonyban álló személlyel kapcsolatban a nemzetbiztonsági ellenőrzés kezdeményezésére jogosult vagy a nemzetbiztonsági ellenőrzésre hatáskörrel rendelkező nemzetbiztonsági szolgálat főigazgatója nemzetbiztonsági kockázatra utaló körülményről, így különösen az alábbiakról szerez tudomást:

ea) az ellenőrzött személy vagy a Polgári Törvénykönyv szerinti közeli hozzátartozója ellen indult büntetőeljárás vagy elzárással büntethető szabálysértés miatt indult szabálysértési eljárás,

eb) az ellenőrzött személynek vagy a Polgári Törvénykönyv szerinti közeli hozzátartozójának a külföldi személyekkel, szervezetekkel, külföldi érdekeltségeivel kapcsolatos körülményeiben bekövetkezett lényeges változás,

ec) idegen állampolgárság, külföldi útlevél megszerzése,

ed) kábítószer-fogyasztás, alkoholfüggőség, alkoholfogyasztással összefüggő magatartászavarok,

ee) az igazolható jövedelemhez képest jelentős mértékű eladósodottság, pénzügyi kötelezettségek teljesítésének jelentős mértékű elmulasztása, jelentős mértékű, ismeretlen eredetű vagyongyarapodás, az igazolható jövedelemből nem fedezhető életvitel,

ef) a minősített adatok kezelésére, a biztonságtechnológiai rendszerek használatára vonatkozó szabályok, a munkakör betöltésével kapcsolatos biztonsági előírások megsértése.

[...]

(8) Ha a nemzetbiztonsági szolgálat a felülvizsgálati eljárás során nemzetbiztonsági kockázatot állapít meg, a nemzetbiztonsági ellenőrzés alapjául szolgáló jogviszony nem hozható létre vagy azt haladéktalanul meg kell szüntetni, kivéve, ha a 71. § (2) vagy (3) bekezdésében meghatározott személy, szerv vagy testület a jogviszony létrehozását vagy fenntartását jóváhagyta.”

„74. § E törvény alkalmazásában  
[...]

g) foglalkoztatási jogviszony: a bírói szolgálati jogviszony, az igazságügyi szolgálati jogviszony, az ügyészségi szolgálati jogviszony, a hivatásos szolgálati viszony, a hivatásos és szerződéses állományú katonák szolgálati viszonya, a közszolgálati jogviszony, a kormányzati szolgálati jogviszony, az állami szolgálati jogviszony, a közalkalmazotti jogviszony, a munkajogviszony és a munkavégzésre irányuló egyéb jogviszony;

[...]

i) nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső személy:

in) aki a minősített adat védelméről szóló törvényben meghatározott minősített adatot kezelő szervvel foglalkoztatási jogviszonyban vagy a Polgári Törvénykönyv rendelkezésein alapuló szerződéses jogviszonyban áll és e jogviszonyával összefüggésben fokozottan ki van téve jogellenes befolyásolási szándéknak, leplezett támadásnak vagy fenyegetésnek;

io) aki foglalkoztatási jogviszony vagy a Polgári Törvénykönyv rendelkezésein alapuló szerződéses jogviszony alapján a minősített adat védelméről szóló törvény szerinti „Bizalmas!”, „Titkos!” vagy „Szigorúan titkos” minősítésű adat megismerésére vagy felhasználására jogosult;”

[23] 3. Az Mavtv.-nek az indítvány által érintett rendelkezése:

„13. § (5) A bírót – ha törvény másként nem rendelkezik – nemzetbiztonsági ellenőrzés, személyi biztonsági tanúsítvány, valamint titoktartási nyilatkozat és felhasználói engedély nélkül megilleti az ügyelosztási rend szerint kiosztott ügyek elbírálásához szükséges rendelkezési jogosultságok gyakorlása.”

## III.

- [24] A Kúria elnökének indítványa megalapozott.
- [25] 1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt megállapította, hogy a jogosulttól érkezett [Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pont] utólagos normakontroll indítvány az Abtv. 52. § (1b) bekezdése szerinti határozottság követelményeinek eleget tesz, ezért azt az alábbiak szerint érdemben bírálta el.
- [26] 2. Az Alkotmánybíróság az indítvánnyal elsődlegesen támadott Nbtv. 74. § g) pontját és az azzal szorosan összefüggő szabályozási környezetet vizsgálta meg, különös tekintettel arra, hogy – a bírósági szervezetrendszerrel illetően – mely személyek tartozhatnak nemzetbiztonsági ellenőrzés alá, illetve ezt az eljárást kik kezdeményezhetik.
- [27] A Nbtv. 74. § g) pontját a Módtv.1. emelte be az Nbtv. rendszerébe. A 2013. augusztus elsejétől hatályos rendelkezés az Nbtv. „Értelmező rendelkezések” (74–75. §) között határozza meg a „foglalkoztatási jogviszony” tartalmát. A Nbtv. 74. § g) pontja szerint az Nbtv. alkalmazásában „foglalkoztatási jogviszony: a bírói szolgálati jogviszony, az igazságügyi szolgálati jogviszony, az ügyészségi szolgálati jogviszony, a hivatásos szolgálati viszony, a hivatásos és szerződéses állományú katonák szolgálati viszonya, a közszolgálati jogviszony, a kormányzati szolgálati jogviszony, a közalkalmazotti jogviszony, a munkajogviszony és a munkavégzésre irányuló egyéb jogviszony”. Az Alkotmánybíróság jelen ügy elbírálása során észlelte, hogy az indítvány előterjesztését követően a jogalkotó kibővítette az Nbtv. 74. § g) pontját. Az állami tisztviselőkről szóló 2016. évi LII. törvény hatálybalépésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2016. évi LXIV. törvény 23. §-a 2016. július elsejei hatállyal az „állami szolgálati jogviszonyt” is beemelte az Nbtv. 74. § g) pontjában található felsorolásba. Ezen változás azonban az Alkotmánybíróság jelen eljárását nem befolyásolja.
- [28] Az Nbtv. „Értelmező rendelkezései” összesen hét definíciót tartalmaznak. A nemzetbiztonsági érdek, az állami szerv, a lakás, a hozzátartozó, a cégellenőrzés, a foglalkoztatási jogviszony és a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső személy fogalmait határozzák meg. Egy értelmező rendelkezés szerepét, fontosságát az is meghatározhatja, hogy az adott jogszabály a meghatározott fogalmat milyen sokszor használja, hivatkozza meg a törvény egyéb rendelkezéseiben. A „foglalkoztatási jogviszony” terminológiát az Nbtv. mindössze három helyen használja: a 71/D. § (2) bekezdésében, és a 74. § *in* és *io*) alpontjaiban. Ez utóbbi két rendelkezés szintén az Nbtv. értelmező rendelkezései között található, az Nbtv. 74. § *i*) pontja a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső személyek körét határozza meg. Az Nbtv. 74. § *in*) alpontja alapján nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső személy „aki a minősített adat védelméről szóló törvényben meghatározott minősített adatot kezelő szervvel foglalkoztatási jogviszonyban vagy a Polgári Törvénykönyv rendelkezésein alapuló szerződéses jogviszonyban áll és e jogviszonyával összefüggésben fokozottan ki van téve jogellenes befolyásolási szándéknak, leplezett támadásnak vagy fenyegetésnek”. A Mavtv. 3. § 4. pontja alapján a minősített adatot kezelő szerv az „állami vagy közfeladat ellátása érdekében minősített adat kezelését végző szerv, szervezet vagy szervezeti egység, továbbá a gazdálkodó szervezet”. Ezen fogalom alá a bíróságok is beletartoznak.
- [29] Azáltal, hogy az Nbtv. 74. § g) pontja a „foglalkoztatási jogviszony” alatt a bírói szolgálati jogviszonyt is érti, és továbbá azzal, hogy a Mavtv. 3. § 4. pontja által definiált „minősített adatot kezelő szerv” alatt a bíróságokat is érteni kell, úgy az Nbtv. 74. § *in*) alpontja a bírói hatalmi ágra, a bírósági szervezet rendszerre vonatkoztatva azt is jelentheti, hogy nemzetbiztonsági ellenőrzés alá tartozik – lényegében az összes – a bírói szolgálati jogviszonnyal rendelkező személy, ha fokozottan ki van téve jogellenes befolyásolási szándéknak, leplezett támadásnak vagy fenyegetésnek.
- [30] Ugyanezen fogalmak használatával megállapítható továbbá, hogy az Nbtv. 74. § *io*) alpontja szerint pedig az a bírói szolgálati jogviszonnyal rendelkező személy is nemzetbiztonsági ellenőrzés alá tartozik, aki „Bizalmas!”, „Titkos!” vagy „Szigorúan titkos” minősítésű adat megismerésére vagy felhasználására jogosult.
- [31] Megállapítható, hogy a hatályos Nbtv. rendszerében a fentiekben ismertetett Nbtv. 74. § *in*) és *io*) alpontjai főszabállyá tették a bírók nemzetbiztonsági ellenőrzését, ezért az Alkotmánybíróság a hatályos jogszabályi környezet vizsgálatánál különös figyelmet fordított arra, hogy az Nbtv. vagy más jogszabály tartalmaz-e ezen főszabály alóli kivételeket, mentesítéseket, illetve ezek széles, vagy éppen szűk körűek-e.
- [32] Az Nbtv. 70. § (1) bekezdésének második mondata szerint a bíró nemzetbiztonsági ellenőrzését a munkáltatói jogkör gyakorlója kezdeményezi. A munkáltatói jogkör gyakorlója pedig a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény (a továbbiakban: Bjt.) 99. § (1) bekezdése szerint a Kúria elnöke (kúriai bíró esetében), az ítéletábrá elnöke (ítélőtáblai bíró esetében), a törvényszék elnöke (járásbírósági, törvényszéki,



valamint a közigazgatási és munkaügyi bírósági bíró esetében) lehet, illetőleg az OBH elnöke a kinevezési jogkörébe tartozó vezetőik esetében. Ha a nemzetbiztonsági ellenőrzés kezdeményezésére jogosult személy nem állapítható meg, úgy az Nbtv. 70. § (3) bekezdése alapján a Nemzeti Biztonsági Felügyelet vezetője kezdeményezi azt.

- [33] Taxatív felsorolást tartalmaz az Nbtv. 70. § (4) bekezdése arra nézve, hogy mely tisztségek esetén nem kell kezdeményezni a nemzetbiztonsági ellenőrzést. Ilyen kivételt képeznek például az országgyűlési képviselők is, a bírák közül azonban csak a Kúria elnöke és az OBH elnöke. További kivételt tartalmaz a nemzetbiztonsági ellenőrzés alól az Nbtv. 70. § (5) bekezdése. E törvényhely szerint „nem kell kezdeményezni továbbá a nemzetbiztonsági ellenőrzést a 74. § *i)* pontjában meghatározott olyan személlyel kapcsolatban, aki számára törvény a minősített adat megismerését vagy felhasználását nemzetbiztonsági ellenőrzés lefolytatása nélkül is biztosítja”. Mivel a bírák általános nemzetbiztonsági ellenőrzését az Nbtv. 74. § *i)* pontja alá tartozó *in)* és *io)* alpontok teszik lehetővé, ezért az Nbtv. 70. § (5) bekezdése által biztosított kivételszabály elviekben akár a bírákra is vonatkozhat. Ez utóbbi törvényhely továbbá nem az „e törvény” hanem „törvény” szófordulatot alkalmazza, így az Nbtv.-n túlmenően más jogszabály is tartalmazhat kivételszabályt. A bírákra vonatkoztatva ez annyit mindenképpen jelent, hogy a nemzetbiztonsági ellenőrzés alól kivételt keletkeztethet az Nbtv. vagy más jogszabály rendelkezése is, ha az biztosítja a minősített adat megismerését vagy felhasználását nemzetbiztonsági ellenőrzés lefolytatása nélkül is a bíró részére. A Mavtv. 13. § (5) bekezdése tartalmaz elviekben ehhez hasonló kivételszabályt. E szerint „a bírót – ha törvény másként nem rendelkezik – nemzetbiztonsági ellenőrzés, személyi biztonsági tanúsítvány, valamint titoktartási nyilatkozat és felhasználói engedély nélkül megilleti az ügyelosztási rend szerint kiosztott ügyek elbírálásához szükséges rendelkezési jogosultságok gyakorlása”. Azonban törvény – a fentiekben bemutatott módon – éppenhogy másképp rendelkezik.
- [34] Összefoglalva: az Nbtv. 74. § *in)* alpontja (együtt értelmezve az Nbtv. 74. § *g)* pontjával és a Mavtv. 3. § 4. pontjával) lehetővé teszi, megteremti a lehetőségét – ha nem is közvetlen módon, de jogszabály-értelmezés útján – annak, hogy főszabállyá váljon az összes bíró nemzetbiztonsági ellenőrzése. Ez alól kivételt teremt az Nbtv. 70. § (5) bekezdése, mely azonban más jogszabályhelyre utal tovább. A bíróságokra vonatkoztatva ez a „más” jogszabályhely, a Mavtv. 13. § (5) bekezdése. A Mavtv. 13. § (5) bekezdése azonban a „ha törvény másként nem rendelkezik” fordulattal szükségszerűen visszautal az Nbtv. szabályaira, mert azok ettől eltérően rendelkeznek. Ezáltal, habár elviekben az Nbtv. lehetőséget teremt a főszabály alóli kivételekre, és létezik is ilyen ágazati jellegű törvényben szabályozott kivétel, mivel ez utóbbi visszautal az Nbtv.-re, így a főszabály alól valójában törvényi szintű kivétel nincs, a hatályos törvényi szabályozás alapján minden bíró nemzetbiztonsági ellenőrzés alá kerülhetne.
- [35] Egy további, kivételként is minősíthető szabályt tartalmaz még az Nbtv. rendszere. Az Nbtv. 69. § (1) bekezdése szerint a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső személyeket a 74. § *i)* pontja határozza meg. Az Nbtv. 69. § (2) bekezdése szerint azonban a 74. § *in)* és *io)* alpontokban meghatározott körben a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső munkaköröket, tisztségeket és beosztásokat kormányzati irányítás alatt álló szervek esetében a 69. § (2) bekezdés *a)* pontja szerinti rendeletben, míg kormányzati irányítás alatt nem álló foglalkoztatási szervezet esetében a 69. § (2) bekezdés *b)* pontja szerinti közjogi szervezetszabályozó eszközben vagy munkáltatói intézkedésben kell meghatározni. A bírósági szervezetrendszerre vonatkoztatva az Nbtv. 69. § (2) bekezdés *b)* pontja az alkalmazandó, mely szerint „kormányzati irányítás alatt nem álló foglalkoztató szervezet esetében a foglalkoztató szervezet vezetője a nemzetbiztonsági ellenőrzésre hatáskörrel rendelkező nemzetbiztonsági szolgálatokat irányító miniszter egyetértésével kiadott közjogi szervezetszabályozó eszközben [...] írásban” határozza meg a nemzetbiztonsági ellenőrzés alapjául szolgáló munkaköröket. Ezen felhatalmazás alapján hozta meg az OBH elnöke a 13/2015. (XII. 29.) OBH utasítást, mely 2016. január elsején lépett hatályba. Ezen OBH utasítás 2. § (3) bekezdése szerint nemzetbiztonsági ellenőrzés alá csak az OBH elnöke kinevezési jogkörébe tartozó ítélőtáblai és törvényszéki elnökök, valamint helyetteseik, továbbá a nyomozási bírók tartoznak.
- [36] Megjegyzi az Alkotmánybíróság, hogy az Nbtv. 69. § (2) bekezdés *b)* pontjához hasonló rendelkezést az Abh.-ban már megvizsgált, és azt nem találta alaptörvény-ellenesnek (Abh., Indokolás [50]–[58]). Az Abh.-ban vizsgált, és akkor hatályos Nbtv. 69. § (4) bekezdés *b)* pontja közel azonos tartalommal bírt, mint a most hatályos Nbtv. 69. § (2) bekezdés *b)* pontja.
- [37] Az Alkotmánybíróság a fentiekben kifejtettek alapján arra a megállapításra jutott, hogy a törvény az értelmező rendelkezései között definiált „foglalkoztatási jogviszony” kifejezést csak szűk körben használja. Ezt követően a hatályos rendelkezések áttekintésénél arra keresett választ az Alkotmánybíróság, hogy a „foglalkoztatási jogviszony” fogalomhoz visszanyúl-e a törvény oly módon, hogy „foglalkoztató” vagy „foglalkoztatott” terminoló-

giákat használ. Ezen vizsgálat után azonban arra jutott, hogy egyedül – a fentiekben bemutatott – Nbtv. 69. § (2) bekezdés *b)* pontja használ ilyen terminológiát úgy, hogy az relevánssá teszi a 74. § *g)* pontjában lévő fogalmat.

- [38] Az Nbtv. hatályos szabályainak vizsgálata után az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a törvény 74. § *g)* pontjában definiált „foglalkoztatási jogviszony” terminológia elsődleges és szinte egyetlen szerepe az, hogy a 74. § *in)* és *io)* alpontok értelmezésének tartományát meghatározza, azt egyértelművé tegye. A fentiekben kifejtettek szerint az is megállapítható, hogy az Nbtv. 74. § *g)* pontjának „a bírói szolgálati jogviszony” szövegrésze az Nbtv. 74. § *in)* alpontján keresztül lehetővé teszi azt, hogy főszabályként valamennyi és bármelyik bíró nemzetbiztonsági ellenőrzés alá vonható. Az Alkotmánybíróság ezek után a nemzetbiztonsági érdek tartalmát, és az indítványozó bírói függetlenséggel kapcsolatos aggályait vizsgálta meg.
- [39] 3. Az Alaptörvény 46. cikk (3) bekezdése szerint a nemzetbiztonsági szolgálatok alapvető feladata Magyarország függetlenségének és törvényes rendjének védelme, nemzetbiztonsági érdekeinek érvényesítése. Az Alaptörvény 46. cikk (4) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok működését a Kormány irányítja. A jogterület fontosságát jelzi, hogy az Alaptörvény a nemzetbiztonsági szolgálatok szervezetére, működésére vonatkozó részletes szabályok tekintetében, a titkosszolgálati eszközök és módszerek körében, valamint a nemzetbiztonsági tevékenységgel kapcsolatosan sarkalatos törvényi szintű szabályozást ír elő.
- [40] A törvény preambuluma szerint Magyarország függetlenségének és törvényes rendjének védelme, és a nemzetbiztonsági szolgálatok alkotmányos működése érdekében alkotta meg az Országgyűlés az Nbtv.-t. Az egyes rendvédelmi tárgyú törvények módosításáról, valamint az azzal összefüggő további törvénymódosításokról szóló 2011. évi CCVII. törvény 28. §-a iktatta be az Nbtv. rendszerébe a „nemzetbiztonsági érdek” hatályos fogalmát. Az Nbtv. 74. § *a)* pontja szerint:
- „*a)* nemzetbiztonsági érdek: Magyarország függetlenségének biztosítása és törvényes rendjének védelme, ennek keretén belül
- aa)* az ország függetlensége és területi épsége elleni támadó szándékú törekvések felderítése,
- ab)* az ország politikai, gazdasági, honvédelmi érdekeit sértő vagy veszélyeztető leplezett törekvések felfedése és elhárítása,
- ac)* a kormányzati döntésekhez szükséges, külföldre vonatkozó, illetve külföldi eredetű információk megszerzése,
- ad)* az ország az alapvető emberi jogok gyakorlását biztosító törvényes rendjének, a többpárti rendszeren alapuló képviselői demokráciának és a törvényes intézmények működésének jogellenes eszközökkel történő megváltoztatására vagy megzavarására irányuló leplezett törekvések felderítése és elhárítása, valamint
- ae)* a terrorcselekmények, az illegális fegyver- és kábítószer-kereskedelem, valamint a nemzetközileg ellenőrzött termékek és technológiák illegális forgalmának felderítése és megakadályozása”.
- [41] Megjegyzést érdemel, hogy az Alkotmánybíróság egy korábbi, 2/2014. (I. 21.) AB határozatában már megállapította, hogy ez az Nbtv. 74. § *a)* pontjában meghatározott „nemzetbiztonsági érdek” nem tekinthető meghatározatlan jogi fogalomnak (Indokolás [52]).
- [42] Az Alkotmánybíróság jelen ügy kapcsán is hangsúlyozza, 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]).
- [43] A nemzetbiztonsági feladatok sokkal szélesebb spektrumot fognak át, mint a bűnüldözési feladatok, a valóságot elsősorban nem az események büntetőjogi relevanciájának szemszögéből vizsgálják és nem is feltétlenül járnak büntetőeljárásai következményekkel. Az ország függetlenségének biztosítása és törvényes rendjének védelme szempontjából releváns egyes cselekmények elkövetésére irányuló törekvések felderítése, elhárítása általában a konkrét bűncselekmények körén kívül esik {32/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [105]}. Jelen eljárásában is elismeri az Alkotmánybíróság, hogy a jogalkotó előírhat a különböző állami tevékenységek végzéséhez, munkakörök betöltéséhez nemzetbiztonsági követelményeknek való megfelelést, védve ezzel a demokratikus jogállamot, a társadalmat és annak értékeit.
- [44] A közérdekű adat megismerhetőségét korlátozó nemzetbiztonsági érdek tárgyában született 3142/2014. (V. 9.) AB végzés deklarálta, hogy „[a] korlátozás alapjaként megjelölt nemzetbiztonsági érdek, illetve mások jogainak

védelve, valamint a diszkrecionális jogkör határainak megállapítása (értelmezése) alkotmánybírósági hatáskör.” (Indokolás [22]) Nemzetbiztonsági kockázat fennállása nemzetbiztonsági érdekeket veszélyeztethet. Figyelemmel a 26/2013. (X. 4.) AB határozat azon megállapítására, hogy „[a] jogalkotás és az alkotmánybírósági vizsgálat szükségképpen elvont szintjén is elképzelhető, hogy nemzetbiztonsági érdekek kerülnek veszélybe, és megvédésük érdekében az alkotmányos alapjogok korlátozására van szükség” (Indokolás [143]), a továbbiakban a vélt vagy valós nemzetbiztonsági érdek és az indítványozó által állított alapjogi sérelem közötti mérleget, jogállami feloldását kellett elvégeznie az Alkotmánybíróságnak.

- [45] 4. Az Alaptörvény R) cikkében foglalt értelmezési szabály tartalmát az Alkotmánybíróság először az Abh2.-ben bontotta ki, mely határozat tárgya elsődlegesen épp a bírói státusz volt, így jelen ügyben különös jelentőséggel bír az ezen döntésben tett megállapítások felidézése.
- [46] A magyar történeti alkotmány konszolidált értelmezésének minimumához tartozik annak elfogadása, hogy a XIX. században végbement polgári átalakulást konstituáló törvények a történeti alkotmány részét képezik. E törvények teremtették meg – nem jelentéktelen előzmények után – azt a szilárd jogintézményi alapot, amelyre a modern jogállam épül. Amikor tehát az Alaptörvény mintegy ablakot nyit közjogunk történeti dimenziójára, ráirányítja a figyelmet azokra az intézménytörténeti előzményekre, amelyek nélkül mai közjogi viszonyaink és általában jogi kultúránk gyökér nélküliek lennének (Abh2., Indokolás [75]).
- [47] A bírák független ítélkezésének biztosítása felé vezető folyamat a bírói elmozdíthatatlanság rögzítésével – az igazságszolgáltatás és a közigazgatás elkülönítésével – vette kezdetét hazánkban. A bírói hatalom gyakorlásáról szóló 1869. évi IV. törvénycikk a következőket tartalmazta: az igazságszolgáltatás a közigazgatástól elkülönítetik, így sem a közigazgatási, sem a bírói hatóságok nem avatkozhatnak egymás hatáskörébe; a hivatásos bírákat az igazságügy-miniszter ellenjegyzése mellett a király nevezte ki. A törvényesen kinevezett bíró a törvényben meghatározott eseteken és módon kívül hivatalából el nem mozdítható, áthelyezni pedig – más bírósághoz vagy más hivatalhoz áttenni vagy akár előléptetni – csak a törvényben meghatározott esetekben, ezeken kívül pedig csak saját akaratával lehet. Ezek a rendelkezések tartalmazták azokat a legfontosabb elemeket, amelyek a bírói függetlenséget garantálni hivatottak; személyi oldalon a kinevezés és a felmentés, a hivatalból való elmozdítás vagy az áthelyezés, és az előremenetel szabályai; szervezeten pedig a hatásköri elkülönítés (Abh2., Indokolás [77]).
- [48] Az 1869. évi IV. törvénycikkben és az 1871. évi törvénycikkben foglaltak kapcsán az Alkotmánybíróság megállapította, hogy ezen jogforrások egyszerre fejezik ki a bírói stallum iránti teljes történeti tiszteletet és a polgári jogállam szemlélete által erősen igényelt határozott és konkrét normatartalmat. Ezek kapcsán történeti alkotmányunk vívmányaként értékelte az Alkotmánybíróság azt a jogalkotói attitűdöt, alázatot is, melyet a bírói hivatal viselői, az 1869 óta egy önálló „álladalmi” státusz betöltői iránt tanúsított. Jelen ügy szempontjából legfontosabb megállapítását az Abh2. azonban a következő megállapításával tette: „[a] bírói függetlenség elve, ennek elemeivel együtt, minden kétséget kizáróan vívmány. Az Alkotmánybíróság ezért megállapítja, hogy a bírói függetlenség és az ebből eredő elmozdíthatatlanság elve nemcsak az Alaptörvény tételes szabálya, hanem a történeti alkotmány vívmányai közé is tartozik. Így olyan értelmezési alapelv az Alaptörvény előírása alapján, amely mindenkire kötelező, és amelyet az Alaptörvény más szabályai lehetséges tartalmának feltárásakor alkalmazni kell” (Abh2., Indokolás [80]). Az Abh2. elfogadása után az Alkotmánybíróság következetesen fenntartotta és megerősítette ezen tételét: a bírói függetlenség intézménye és annak garanciális szabályai történeti alkotmányunk példamutató vívmányai {lásd: 25/2013. (X. 4.) AB határozat, Indokolás [26]; 3015/2014. (II. 11.) AB végzés, Indokolás [26]; 21/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [35]; 2/2016. (II. 8.) AB határozat; Indokolás [32]}. A Kúria elnökének utólagos normakontroll indítványa elbírálása során az Alkotmánybíróság ezen elvi élő megállapításaiból indult ki, és ennek szellemében bírálta el az indítványban foglaltakat.
- [49] A bírói hatalom – amely a magyar parlamenti demokráciában is elválik a törvényhozó és a végrehajtó hatalomtól – az állami hatalomnak az a megnyilvánulása, amely az erre rendelt szervezet útján a vitássá tett vagy megsértett jogról – törvényben szabályozott eljárás során – kötelező erővel dönt {3242/2012. (IX. 28.) AB határozat; Indokolás [11]}. Az Alkotmánybíróság értelmezésében a hatalmi ágak elválasztásának alkotmányos szerkezetében a bírói hatalom függetlenségének kitüntetett szerepe van. A bírói hatalom legfőbb sajátossága a másik két, „politikai” jellegű hatalmi ággal szemben ugyanis az, hogy állandó, semleges és folyamatos. A bíróságok tehát nincsenek olyan kölcsönös meghatározottságban és függőségben a többi hatalmi ágtól, mint amilyenben azok egymás között vannak. A bírói függetlenség garantálása nem azonosítható a bírói hatalom elválasztásával a másik két hatalmi ágtól, hanem általánosabb, s a bírósági szervezeten belül is megoldandó probléma. Míg a

végrehajtó hatalom korlátozását mind a parlamenti ellenőrzés intézményeinek megteremtésével, mind a közigazgatás bírói kontrolljának általánossá tételével indokolt és alkotmányosan szükséges biztosítani, addig a bírói hatalomba való külső beavatkozásnak szigorúbbak és alapvető garanciális elveken nyugvók az alkotmányos korlátai. A bírói hatalomnak függetlennek kell lennie a másik két hatalmi ág politikai meghatározottságától és annak változásaitól; e követelmény pedig kizárja a másik két hatalmi ág befolyását a bíróságok ítékezésére.

- [50] E körben a következőkre utal az Alkotmánybíróság. Az Nbtv. 1. §-a felsorolja Magyarország nemzetbiztonsági szolgálatait, melyek: az Információs Hivatal, az Alkotmányvédelmi Hivatal, a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat, a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat, valamint a Terrorelhárítási Információs és Bűnügyi Elemző Központ. Ezen öt nemzetbiztonsági szolgálat közül négy az Nbtv. 4. § g) pontja, 5. § f) pontja, 6. § r) pontja, 8. § f) pontja alapján nemzetbiztonsági ellenőrzést is végez. Az Nbtv. 12. § (1) bekezdése értelmében a nemzetbiztonsági szolgálatok élén főigazgatók állnak, akiket a miniszter előterjesztésére a miniszterelnök nevez ki, és ment fel. Az Nbtv. 10. §-a, illetve a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet 1. melléklet határozza meg, hogy mely nemzetbiztonsági szolgálat melyik miniszter irányítása alatt áll. Ez utóbbi rendelet 21. § 21. pontja határozza meg, hogy a belügyminiszter a Kormány polgári nemzetbiztonsági szolgálatok irányításáért felelős tagja. Az érintett miniszterek – egyebek mellett – ellenőrzik a nemzetbiztonsági szolgálatok törvényes és rendeltetésszerű működését, feladataik végrehajtását. A miniszter javaslatot tesz a miniszterelnöknek a főigazgató kinevezésére és felmentésére, illetve ez utóbbiak kivételével gyakorolja a munkáltatói jogokat a főigazgató felett. A miniszter nevezi ki és menti fel a főigazgató helyetteseit, gyakorolja felettük a munkáltatói jogokat.
- [51] Az Alkotmánybíróság a fentiekén túlmenően arra is rámutatott már, hogy a hatalmi ágak elválasztása nem jelenti egyszerre mind a hatalmi ágak korlátozhatatlanságát. A demokratikus államszervezetnek ugyanis épp az a lényege, hogy a különböző hatalmi ágak egymás korlátaiként is jelentkeznek. Ekként a bírói hatalomnak is vannak a végrehajtó hatalmat korlátozó jogosítványai és megfordítva. Azonban alkotmányos indokok megléte esetén is, a bírói szervezetet érintő külső hatalmi jogkör érvényesülése is csak a független ítékezés sérelme nélkül engedhető meg, illetve fogadható el alkotmányosnak.
- [52] Az Alkotmánybíróság megállapította egy korábbi döntésében, hogy „a hatalommegosztás és a bírói függetlenség érvényesülését nem a bírói szervezet és a másik két hatalmi ág, a »non-governmental« szervezetek, valamint a politikai, társadalmi rendszer egyéb szereplői közötti kapcsolatok hiánya definiálja. Ebből a szempontból jelentősége van annak, hogy az ítékezésre vonatkoztatott bírói függetlenség alkotmányos elve nem azonosítható a bíróságok funkcióspecifikus tevékenységének keretét adó bírósági szervezet függetlenségével. Az önálló bírói hatalmi ág közhatalmi tevékenysége az igazságszolgáltatási feladatok ellátásában materializálódik” {13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [61]}. Ebben a döntésében utalt az Alkotmánybíróság arra is, hogy hatalommegosztással kapcsolatos alkotmányossági problémát éppen az vethetne fel, ha a bírók kárára, más hatalmi ágak javára egyoldalú erőeltolódás lenne kimutatható.
- [53] A bírák nem csak a hatalmi ágak rendszerében foglalnak el premizált helyet. A bírói szolgálati jogviszonyok más közhatalmi jogviszonyokhoz képest is fokozott alkotmányi védelemben részesülnek. A közhivatal viseléséhez való jog mellett a bírák szolgálati jogviszonyának alkotmányi védelme következik az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdéséből is. Az Alaptörvény e rendelkezése szerint a bírák függetlenek, és csak a törvénynek vannak alávetve. A bírói függetlenség az igazságszolgáltatás függetlenségének legfontosabb garanciája.
- [54] Az Alkotmánybíróság a bírói függetlenség garanciarendszerében nagy jelentőséget tulajdonított a szervezeti és státusbeli biztosítékoknak. A bírói függetlenség és önállóság törvények által körülbástyázott intézményes biztosítása megkérdőjelezhetetlen érték, az emberi és állampolgári jogok, valamint a jogállamiság érvényesülésének egyik fontos biztosítója (Abh2., Indokolás [82]–[83]). Az Alaptörvény, a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.), továbbá a Bjt. egymást lefedve, a kapcsolódási pontokon egymást kiegészítve építi fel azt a hármas védelmi rendszert, amely a bírói hatalom szuverenitásának korlátozását kizárja.
- [55] Az Alkotmánybíróság több alkalommal hangsúlyozta, hogy a bírói hatalmi ág kitüntetett helyet foglal el az államszervezetben, és az is következetes álláspontja, hogy a bírói függetlenségből eredő minden külső befolyástól mentes bírói ítékezés feltétel nélküli követelmény, és lényegében abszolút alkotmányos védelem alatt áll. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a státusbeli és szervezeti garanciák is a független ítékezéshez szükségesek. A bírónak mindenkitől – más bíraktól is – függetlennek kell lennie {13/2013. (VI. 17.) AB határozat; Indokolás [117]–[118], [125]}. A bírói hatalmat az egymástól is független bírák tesztelik meg.

- [56] A függetlenség egyik aspektusa az anyagi függetlenség is. Rendszerszinten ez azt jelenti, hogy a Bszi. 4. §-a szerint a bíróságok a központi költségvetésről szóló törvényben önálló költségvetési fejezetet alkotnak, melyen belül a Kúria önálló címet alkot. Ezen túlmenően a Bszi. 86. § (1) bekezdése alapján az OBH önállóan gazdálkodó központi költségvetési szerv. Az anyagi függetlenség az adott bíró részére pedig oly módon jelenik meg, hogy a Bjt. 35. § (4) bekezdése előírja, hogy a bírót hivatása méltóságának és felelőssége súlyának megfelelő, függetlenségét biztosító javadalmazás illeti meg. Az ehhez szükséges bírói illetményalapot évenként a központi költségvetésről szóló törvény határozza meg oly módon, hogy annak összege az előző évi összegeknél nem lehet alacsonyabb.
- [57] 5. Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban (Indokolás [23]–[32]) kifejtettekhez hasonlóan abból indult ki, hogy az ellenőrzésnek az a célja, hogy az érintett személynél feltárják a kinevezése előtt (vagy ez alatt) a nemzetbiztonsági kockázatnak minősülő körülményeket, és a kinevező ennek az ismeretnek a birtokában dönthessen a kinevezésről (vagy a további alkalmazásáról). Hangsúlyozni kell, hogy a szóban lévő ellenőrzés nem bűnüldözési célú, nem bűncselekmény gyanúja, vagy kísérlete, valamint előkészülete (ha a törvény ezt is büntetni rendeli) ad rá okot, hanem ez egy kockázatfelmérő eljárás.
- [58] Az átvilágítás egy közel ötven kérdést tartalmazó kérdőív kitöltésével kezdődik (lásd: Nbtv. 2. számú melléklete). A személyes adatokon túl nyilatkozni kell többek között a házastárs gazdasági érdekeltségének külföldi kapcsolatáról, illetve, hogy a vizsgálat alá eső ellen vagy házastársával (élettársával) szemben indult-e büntető, szabálysértési, fegyelmi vagy kártérítési eljárás. Nyilatkozni kell házasságon kívüli szexuális kapcsolatáról, esetleg homoszexuális viszonyról, valamint arról, hogy az illető fogyaszt-e alkoholt, esetleg drogot, volt-e elvonókúrán, és jeleznie kell, hogy tud-e olyan kockázati tényezőről, amely miatt kompromittálható vagy zsarolható lehet. Az adatlapon közöltek ellenőrzésére legfeljebb három olyan személyt – nem rokonokat – kell megadni, akik tárgyilagos véleményt adhatnak a vizsgált személyről. Ezekből a kérdésekből néhány olyan körülményre vonatkozik, amelynek fennállása akár önmagában is bűncselekményt megvalósító magatartásra utal, pl. kábítószer-forgalmazás, kapcsolat jogállamellenes szervezettel. Ezt követően a nemzetbiztonsági szolgálatok munkatársai – nyíltan és operatív eszközökkel (lehallgatással, megfigyeléssel) – környezettanulmányt készítenek az illetőről. A vizsgálat része a vizsgált személy teljes kapcsolatrendszere is. Az ellenőrzés egyik módja a biztonsági kérdőívben feltüntetett adatokat alátámasztó, nyilvántartásban, adatkezelési rendszerben, adatállományban kezelt adatok ellenőrzése, másik módja a titkos információgyűjtés. Utóbbiak lehetnek külső engedélyhez nem kötött eszközök (bővebben: Abh., Indokolás [38]) vagy bírói illetve miniszteri engedélyhez kötött eszközök (bővebben: Abh., Indokolás [39]).
- [59] Az ellenőrzés alá eső munkakörben dolgozó személy a vizsgálat során lehallgatható, megfigyelhető; ez érinti mindazokat, akikkel érintkezik, például a családtagjait, de adott esetben a szintén bíróságon dolgozó kollégáit is, és szükségszerűen érinti az egyébként ítélkező tevékenységet ellátó bíróra szignált ügyekkel kapcsolatos információkat is. Az Nbtv. 50. § (1) bekezdése szerint pedig lehetővé teszi, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok az adatkezelésre feljogosított szervek nyilvántartásából átvegyék és kezeljék a nemzetbiztonsági ellenőrzési feladatok ellátása során keletkezett adatokat a beosztás, tisztség megszűnésétől számított 20 évig.
- [60] A 31/2003. (VI. 4.) AB határozatban az Alkotmánybíróság az egyes fontos, valamint közbizalmi és közvélemény-formáló tisztségeket betöltő személyek ellenőrzéséről szóló 1994. évi XXIII. törvény több rendelkezését is vizsgálta. A testület ezen döntésében harmadik alkalommal foglalkozott a törvény lényeges szabályaival, így az ellenőrizendő személyi kör alkotmányossági kérdéseivel. Az egyik indítványi elem annak megállapítására irányult, hogy az Országgyűlés mulasztásos alkotmányosértést követett el azzal, hogy nem szabályozta, nem írta elő törvényben valamennyi bíró és ügyész nemzetbiztonsági ellenőrzését, így sérült az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében foglalt – független és pártatlan – bírói úthoz való jog. Az Nbtv. akkor hatályos 67–72. §-ai és 2. számú melléklete (melyek a nemzetbiztonsági védelem és ellenőrzés szabályait, továbbá a fontos és bizalmas munkakört betöltő személyek meghatározását tartalmazta) nem írták elő valamennyi bíró és ügyész nemzetbiztonsági ellenőrzését. Az érdemi vizsgálatot követően, ezen határozatában az Alkotmánybíróság azt a megállapítást tette, hogy „[a]z Nbtv. célja, tárgya és az érintett személyi kört meghatározó egyes szabályok alapján megállapítható, hogy a bírói úthoz való alapvető jogból nem vezethető le valamennyi bíró és ügyész nemzetbiztonsági ellenőrzésének alkotmányos követelménye” [31/2003. (VI. 4.) AB határozat, ABH 2003, 372.].
- [61] 6. Az Alkotmánybíróság értelmezésében a nemzetbiztonsági érdekek védelme alkotmányos cél és állami kötelezettség is egyben. A nemzetbiztonsági ellenőrzés egyik alapvető célja azon kockázati tényezők felderítése,

hogy a társadalom és a törvényes rend biztonsága szempontjából kiemelten fontos tevékenységek, illetve az ilyen tevékenységeket folytató fontos és bizalmas munkakörre jelölt, illetve az ilyen munkakört betöltő személyek esetében megállapíthatók-e olyan kockázati tényezők, amelyek felhasználásával e személyek tevékenysége jogellenes céllal befolyásolhatóvá, támadhatóvá válhat. A cél tehát annak felderítése, hogy az érintett személynek a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső jogviszonnal összefüggő tevékenységét éri-e külső befolyás, vagy körülményei alapján befolyásolhatóvá válhat, vagy vált.

- [62] A bírák nemzetbiztonsági ellenőrzésével összefüggésben megállapítható, hogy az a magánszféra tiszteletben tartására vonatkozó alapjogot, valamint a bírói függetlenséget és az ebből eredő elmozdíthatatlanságot is érinti.
- [63] A bírák az államszervezet részét képező bírósági szervezet, illetve az igazságszolgáltatási hatalmi ág tagjaként végzik igazságszolgáltatási, valamint autonómiájukat biztosító igazgatási tevékenységüket. Az Alaptörvényben és törvényben rögzített kötelezettségük a pártatlan bíráskodás, amelyre az nemzetbiztonsági ellenőrzés során vizsgálendő körülmények befolyással bírhatnak. Ugyancsak figyelembe veendő lehetnek a nemzetbiztonsági ellenőrzés körében feltárható kockázati tényezők a bírák igazgatási hatáskörében is. A nemzetbiztonsági ellenőrzés alkotmányosan értékelhető célja ugyanakkor a nemzetbiztonsági kockázatok feltárása. E szempontok legitím, alkotmányos értéket jelenthetnek a magánszféra, valamint a bírói függetlenség, és az ebből eredő bírói elmozdíthatatlanság követelményének a korlátozására. A bírák nemzetbiztonsági ellenőrzése tehát nem eleve alaptörvény-ellenes.
- [64] Az Alaptörvény rendelkezéseiből közvetlenül nem következik, hogy valamennyi bírót főszabályként eleve mentesíteni lenne indokolt a nemzetbiztonsági ellenőrzés kötelezettsége alól. Ugyanakkor az Alaptörvény 46. cikk (1) bekezdéséből nem következik közvetlenül olyan nemzetbiztonsági érdek, amely valamennyi bíró nemzetbiztonsági ellenőrzésének követelményét alkotmányosan igazolná. A korlátozás arányosságát és az Alaptörvénynek való megfelelést alapvetően az a törvényi szabályozás képes biztosítani, amely – a magánszféra, valamint a nemzetbiztonsági érdekek érvényesítése és a bírói függetlenség között kellő egyensúlyt teremtve – a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá tartozó bírók körét egyértelműen és annak figyelembe vételével határozza meg, hogy kik azok a bírók, akik nemzetbiztonsági szempontból érzékeny ügyekben járnak el, vagy beosztást töltenek be.
- [65] 7. Az Alkotmánybíróság a fentiekben kifejtettek alapulvételével megállapítja, hogy az Nbtv. 74. § g) pontjának „a bírói szolgálati jogviszony” szövegrésze az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdésébe ütközően alaptörvény-ellenes, a hatályos jogszabályi környezetben főszabállyá teszi azt, hogy valamennyi bíró nemzetbiztonsági ellenőrzés alá vonható legyen, mely ellentétes a bírói függetlenség elvével és követelményével, ezért megsemmisítette az Nbtv. 74. § g) pontjának „a bírói szolgálati jogviszony” szövegrészét. Az Alkotmánybíróság a jogkövetkezmények levonása során úgy ítélte meg, hogy a részleges megsemmisítés a szövegösszefüggésekre, és a jogszabálynak a gyakorlatban való alkalmazhatósága szempontjaira is figyelemmel kifejezetten lehetséges.
- [66] Az Abtv. 45. § (1) bekezdése főszabályként rendelkezik arról, hogy az Alkotmánybíróság által megsemmisített jogszabályi rendelkezés, az erről szóló alkotmánybírósági határozat hivatalos lapban való közzétételét követő napon veszti hatályát és e naptól nem alkalmazható. Ettől a szabálytól azonban az Abtv. és a kialakult gyakorlat alapján is eltérhet az Alkotmánybíróság, ha ezt indokolja az Alaptörvény védelme, a jogbiztonság vagy az eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke.
- [67] A jövőbeli hatállyal megállapított megsemmisítés előfeltétele az, hogy az új jogszabály hatálybalépéséig biztosítható legyen a jogrend kiszámítható működése és az alaptörvény-ellenes jogszabály időleges hatályban tartása kevesebb veszélyt jelentsen a jogrend épsége szempontjából, mint az azonnali megsemmisítés. Tekintettel arra, hogy jelen határozattal megsemmisített rendelkezések alkotmányos újraszabályozása jogalkotási feladatot ró az Országgyűlésre, és az Nbtv. vizsgált szabályai több különböző élethelyzetet próbálnak meg szabályozni, az Alkotmánybíróság megítélése szerint a III. fejezetben vizsgált szabály azonnali megsemmisítése jogbizonytalanságot okozna, a megsemmisíteni rendelt szövegrész hatályban tartása kevesebb veszélyt jelent a jogrend épsége és a jogalkalmazás szempontjából, ezért az Nbtv. 74. § g) pontjában szereplő „a bírói szolgálati jogviszony,” szövegrész – figyelemmel az Abtv. 45. § (4) bekezdésére – jövőbeli, 2018. június 29-i hatállyal kerül megsemmisítésre.
- [68] Az indítványozó elsődleges kérelmében nem csak az Nbtv. 74. § g) pontjának alaptörvény-ellenességét állította, hanem indítványozta a 70. § (1) bekezdés második mondatának „bíró és” szövegrészének megsemmisítését is. Ez utóbbi jogszabályhelyet az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével ellentétesnek tartja (lásd: I.2.2. pont, Indokolás [11]). Az Alkotmánybíróság megítélése szerint az indítványozó ezzel kapcsolatos érvelése nem elégi-

ti ki a kérelem határozottságával szemben támasztott törvényi feltételeket, ezért az Abtv. 64. § d) pontja alapján az indítvány ezen részét visszautasította.

- [69] Mivel az Alkotmánybíróság megállapította az Nbtv. 74. § g) pontjának „a bírói szolgálati jogviszony” szövegrésze alaptörvény-ellenességét, ezért az ezzel kapcsolatos másodlagos, harmadlagos és negyedleges kérelmeket nem vizsgálta meg.

#### IV.

- [70] 1. Az indítványozó az Nbtv. 71. § (2) bekezdés e) pontjának és 71. § (4) bekezdésének az alaptörvény-ellenességét is állította, azok bírákat érintő alkalmazhatóságuk miatt. Álláspontja szerint ezen támadott jogszabályhelyek sértik a törvényes bíróhoz való jogot, a bírói függetlenséget és az ennek részét képező elmozdíthatatlanság követelményét.
- [71] Az Nbtv. 71. § (4) bekezdése szerint: „[h]a a nemzetbiztonsági ellenőrzés nemzetbiztonsági kockázatot állapított meg, a nemzetbiztonsági ellenőrzés alapjául szolgáló jogviszony csak akkor hozható létre, illetve tartható fenn, ha annak létrehozását vagy fenntartását a (2) vagy (3) bekezdésben meghatározott szerv, személy vagy testület jóváhagyta.” Ez utóbbi meghatározott szerv, személy vagy testület fogalmát az Nbtv. 71. § (2) és (3) bekezdése konkretizálja. Az Nbtv. 71. § (2) bekezdés e) pontja szerint: „[a] nemzetbiztonsági ellenőrzés alapjául szolgáló jogviszony a nemzetbiztonsági ellenőrzés lefolytatását megelőzően is létrehozható, ha [...] bíró, igazságügyi alkalmazott esetében a munkáltatói jogkör gyakorlója feletti kinevezési jogkört gyakorló bírósági vezető, ennek hiányában az Országos Bírósági Hivatal elnöke” azt jóváhagyta.
- [72] A fentiekben idézett szabályok az indítványozó szerint a bírákra való alkalmazhatóságuk miatt ellentétesek az Alaptörvény több rendelkezésével. A bírákra vonatkoztatva e szabályok azt jelentik, hogy „[h]a a nemzetbiztonsági ellenőrzés nemzetbiztonsági kockázatot állapított meg, a nemzetbiztonsági ellenőrzés alapjául szolgáló jogviszony csak akkor [...] tartható fenn, ha annak [...] fenntartását a [...] munkáltatói jogkör gyakorlója feletti kinevezési jogkört gyakorló bírósági vezető, ennek hiányában az Országos Bírósági Hivatal elnöke” jóváhagyta. Az Alkotmánybíróságnak e szabályozás alkotmányosságának vizsgálatát kellett elvégeznie.
- [73] 2. Mielőtt az Alkotmánybíróság megvizsgálta volna a megállapított nemzetbiztonsági kockázat miatti bírói szolgálati jogviszony fenn nem tartásának alkotmányosságát, röviden áttekintette a bírói szolgálati viszony létrejöttével, a bírói kinevezéssel kapcsolatos főbb szabályokat.
- [74] Az Alaptörvény a bíróságokra vonatkozó leglényegesebb szabályokat tartalmazza csak. Az Alaptörvény 9. cikk (3) bekezdés k) pont és 26. cikk (2) bekezdés szerint a hivatásos bírákat – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – a köztársasági elnök nevezi ki. Ehhez képest speciális szabályt tartalmaz az Alaptörvény 25. cikk (6) bekezdése és a 26. cikk (3) bekezdése, melyek szerint az OBH elnökét és a Kúria elnökét a bírák közül a köztársasági elnök javaslatára az Országgyűlés választja meg. A bírák és bírósági vezetők kinevezési eljárását az Alkotmánybíróság részletesen vizsgálta a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában, mely kapcsán megállapította, hogy „[a] bírák kinevezésének (és az ezt előkészítő pályázati és egyéb) eljárással szemben támasztható alkotmányos követelmények meghatározásának alapja a kinevezendő bíró alkotmányos státusza. Az Alaptörvény szerint a bírák függetlenek, csak a törvénynek vannak alárendelve, politikai tevékenységet nem folytathatnak, és csak kivételes esetekben mozdíthatók el [Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdés]. A kinevezési eljárásnak nyilván azt kell biztosítania, hogy a bírói hivatal betöltésére alkalmas személyeket nevezzen ki a köztársaság elnöke [Alaptörvény 26. cikk (2) bekezdés]” (Indokolás [173]).
- [75] A kötött pályázati és kinevezési eljárás, az Alaptörvény által biztosított köztársasági elnök általi kinevezés magas közjogi legitimációnak minősül, és nem csak szimbolikus jelentősége van annak, hogy a semleges bírói hatalmat a semleges köztársasági elnöktől kapott kinevezéssel nyeri el a bíró.
- [76] 3. A bírósági szervezetre és a bírák jogállására a részletes rendelkezések sarkalatos törvényekben szerepelhetnek, ezt írja elő az Alaptörvény 25. cikk (7) bekezdése, a 26. cikk (1) és (2) bekezdése is. Az Alaptörvény által megkövetelt sarkalatos szabályozást a Bjt. és Bszi. tartalmazza. A bírót a köztársasági elnök nevezi ki, a bírói szolgálati viszony e kinevezéssel jön létre [Bjt. 3. § (1)–(2)]. A Bjt. határozza meg a kinevezés feltételeit, és sorolja fel a kinevezés lehetőségét kizáró okokat is [Bjt. 4. §]. A bírói kinevezés legfőbb feltétele a sikeres pályázati eljárás, mely szabályösszességet az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálybalépése után is több alka-

lommal vizsgált. A bírói kinevezés főszabály szerint határozatlan időtartamra szól, és a kinevezett bírót az országgyűlési képviselővel azonos mentelmi jog illeti meg [Bjt. 23. § és 2. § (1)]. A bírói függetlenség egyedi aspektusában kiemelkedő szerepe van a Bjt.-nek és a Bszi.-nek, amelyek a bírói szolgálati jogviszony szabályozásában hivatottak biztosítani a befolyásmentes ítélezéshez szükséges státuszbeli szabadságot a bíró számára (Hasonlóan: Abh2., Indokolás [84]).

- [77] Habár az Alaptörvény a bírák jogállásának részletes szabályait sarkalatos törvényre bízta, és ehhez hozzátartozik a bírói tisztség keletkezésének és megszűnésének a szabályozása is, az Alaptörvény külön előírja – a bírói függetlenség szabályaiba ágyazva – hogy „a bírákat tisztségükből csak sarkalatos törvényben meghatározott okból és eljárás keretében lehet elmozdítani.” Ezzel maga az Alaptörvény tekinti nemcsak a bírói jogállás, hanem a bírói függetlenség elemének a tisztségéből való elmozdíthatatlanságot (Abh2., Indokolás [86]).
- [78] 4. A Bjt. 89. §-a szerint a bíró szolgálati viszonya megszűnik: a bíró halálával, a köztársasági elnök általi felmentéssel és akkor is, ha a határozott időtartamra kinevezett bíró nem kéri a határozatlan időre történő kinevezését vagy erre nem találták alkalmasnak.
- [79] A szolgálati viszony megszűnéséhez a felmentés vezet, a Bjt. 98. §-a szerint „[a] bíró szolgálati viszonyának megszűnését a felmentés állapítja meg.” Ez a közjogi aktus elkülönül a szolgálati viszony megszűnéséhez vezető tényleges okoktól. A felmentés eseteit és részletes szabályait a Bjt. tartalmazza. A bírói szolgálati viszony esetében a felmentés a szolgálati viszonyt megszüntető általános intézkedés; az ehhez vezető okokat sorolja fel a Bjt. 90. §-a, mely taxatív módon, 16 pontban jelöli meg, hogy a bírót mely esetekben kell felmenteni. Ez alapján fel kell menteni a bírót például, ha a bírói tisztségéről lemondott, egészségügyi okokból tartósan alkalmatlanná vált, jogerősen szabadságvesztést rendeltek el vele szemben, betöltötte az öregségi nyugdíjkorhatárt vagy éppen a bíróval szemben lefolytatott fegyelmi eljárás során jogerős fegyelmi büntetésként a bírói tisztségéből való felmentést indítványozták [Bjt. 90. § a)–p) pontok].
- [80] Hangsúlyozza az Alkotmánybíróság az Abh2.-ben tett azon megállapítását, mely szerint „[a] bírót – a kinevezéssel egyezően – kizárólag a köztársasági elnök mentheti fel” (Indokolás [99]).
- [81] Megállapítható azonban, hogy sem a Bjt., sem a Bszi. nem tartalmaz olyan rendelkezést, mely a nemzetbiztonsági kockázat megállapításának következményeiről szólna, az a fegyelmi eljárás szabályai között (Bjt. 101–130. §) sincs szabályozva.
- [82] Megkerülhetetlen az Abh2. azon megállapításának felidézése is, mely szerint: „[a] bírói függetlenséggel összefüggésben megállapítható, hogy a bírói szolgálati jogviszonyok stabilitásának biztosítása olyan, az Alaptörvényből folyó követelmény, amely más jogviszonyokhoz képest is többlet garanciákat igényel. Ilyen garanciális jelentőséggel bíró elemnek minősül az, hogy sarkalatos törvény határozza meg a bírói jogviszony megszűnésének okait, a hivatás gyakorlásának időtartamát, azt a felső korhatárt, amelyen belül a bírák elmozdíthatatlanok; szolgálati jogviszonyuk megszüntetésére – egyetértésük hiányában – csak kivételesen (súlyos fegyelmi vétség, bűncselekmény elkövetése, a hivatás gyakorlására való alkalmatlanná válás esetén) van mód” (Indokolás [84]).
- [83] 5. Az alkotmánybírósági gyakorlat következetes abban, hogy a bírói függetlenség az igazságszolgáltatás függetlenségének legfontosabb garanciája. Az Alkotmánybíróság a bírói függetlenség biztosítékának tekinti az elmozdíthatatlanság követelményét. [13/2013. (VI. 17.) AB határozat, 21/2010. (II. 25.) AB határozat, 1/2008. (I. 11.) AB határozat]. A bírói függetlenség része a személyi függetlenség: a bíró nem utasítható, akarata ellenére nem bocsátható el és nem mozdítható el a helyéről, csak sarkalatos törvényben meghatározott okokból és eljárás eredményeként. A személyi függetlenséghez tartozik az is, hogy a hivatásos bíró tisztsége „egy életre” szól.
- [84] Jelen vizsgálata során is hangsúlyozza az Alkotmánybíróság, hogy a bírói függetlenség garanciarendszerében nagy jelentőséget tulajdonít a szervezeti és státuszbeli biztosítékoknak. A bírák Alaptörvény által garantált elmozdíthatatlansága egyebek között olyan személyes garancia, amely a bírák döntési autonómiájának biztosítója, mivel kizárja annak lehetőségét, hogy a törvényeknek és lelkiismeretének megfelelő ítélete miatt közvetett, a szolgálati jogviszonyával összefüggő retorzió érje (Abh2., Indokolás [84]). A bírák elmozdíthatatlansága a független, pártatlan bírósághoz való jog garanciája is egyben.
- [85] Az Nbtv. 71. § (4) bekezdése és a 72/B. § (8) bekezdése szerint – figyelemmel a 71. § (2) bekezdés e) pontjára is – az OBH elnöke a nemzetbiztonsági kockázat ellenére dönthet úgy, hogy az érintett bíró jogviszonyát fenntartja. Ez a rendelkezés azonban csak arra biztosít mérlegelési lehetőséget a munkáltatói jogkört gyakorló OBH elnöke számára, hogy az érintett bíró szolgálati viszonyát a nemzetbiztonsági kockázat ellenére fenntartsa. Ez a mérlegelés inkább tekinthető látszólagosnak, mert az OBH elnökének alkotmányos pozíciója és Országgyűlés



előtt tett esküje alapján egy szakvéleményen alapuló nemzetbiztonsági kockázat melletti továbbfoglalkoztatást – tehát a kockázat tárgyát jelentő esemény bekövetkeztének lehetővé tételét – kellene felvállalnia. Arra pedig a törvény nem biztosít lehetőséget, hogy az érintett bírót szolgálati viszonyának fenntartása mellett más bíró munkakörbe ossza vagy osztassa be. Így – a leírt értelmezés folytán – az összes bíró kinevezésének, illetve szolgálati viszonya fenntartásának eldöntése során valójában a nemzetbiztonsági ellenőrzés alapján készülő szakvélemény kiadmányozója válhat meghatározó szereplővé.

- [86] A bírák jogállásának lényeges eleme a személyes függetlenséggel, az elmozdíthatatlansággal összefüggésben a jogviszonyuk megszűnésének a szabályozása. Az Nbtv. 71. § (2) bekezdése és e) pontja, illetve (4) bekezdése szerint, ha a nemzetbiztonsági ellenőrzés nemzetbiztonsági kockázatot állapított meg, a nemzetbiztonsági ellenőrzés alapjául szolgáló jogviszony csak akkor tartható fenn, ha annak fenntartását a munkáltatói jogkör gyakorlója feletti kinevezési jogkört gyakorló bírósági vezető, ennek hiányában az OBH elnöke jóváhagyta. Ezen szabály közvetlen összefüggésben van a bírói függetlenség részét képező elmozdíthatatlanság követelményével, és a bírói szolgálati viszony megszűnésével. Azonban sem az Nbtv., sem a Bjt., sem a Bszi. nem tartalmaz további szabályt az eljárás mikéntjére vonatkozóan. Ebből adódóan a jogalkalmazás, a bírói szolgálati viszony „fenn nem tartása” esetleges és önkényes lehet, visszaélésekre adhat lehetőséget, mely azonban nem egyeztethető össze a bírói függetlenség részét képező tisztségből való elmozdíthatatlansággal és azzal a fentiekben részletezett követelménnyel, hogy a bírákat tisztségükből csak sarkalatos törvényben meghatározott okból és eljárás keretében lehet elmozdítani. Ezért az Alkotmánybíróság megállapította az alaptörvény-elleneséget.
- [87] 6. Az alaptörvény-ellenesség jogkövetkezményének megállapítása során az Alkotmánybíróságnak figyelemmel kellett lennie arra, hogy az Nbtv. 71. §-a – hasonlóan az Nbtv. Módtv.2. által megállapított szabályainak többségéhez – egy uniformizált szabályösszesség, mely nagyon különböző hivatásrendekre azonos szabályokat rendel alkalmazni. A fentiekben részletezett, bírói függetlenséget sértő, alaptörvény-ellenes szabályozást oly módon tudja megszüntetni az Alkotmánybíróság, hogy az uniformizált szabályösszességből az Nbtv. 71. § (2) bekezdés e) pont „bíró” szövegrészét semmisíti meg, ezzel tudja csak a bírákra vonatkozóan alkalmazhatatlanná tenni az Nbtv. 71. § (4) bekezdésének azt a fordulatót, mely szerint nemzetbiztonsági kockázat esetén – részletszabályok és garanciák teljes hiányában – egyáltalán ne legyen fenntartható a bírói szolgálati jogviszony.
- [88] Hasonlóan a III. pontban kifejtettekhez (Indokolás [24] és köv.), az Alkotmánybíróság az alaptörvény-ellenesség jogkövetkezményének megállapításakor tekintettel volt arra, hogy az Nbtv. 71. § (4) bekezdése nem csak „fenn nem tartásról” rendelkezik, hanem „létrehozásról” is. Az uniformizált szabályösszesség *ex nunc* hatályú megsemmisítése a jogviszonyok létrehozását, a nemzetbiztonsági szolgálatok ilyen irányú működését is veszélyeztethetné, mely ellentétes irányba hatna a III.3. pontban (Indokolás [39]–[144]) kifejtettekkel.
- [89] Figyelemmel a III. pontban ismertetettekre, és arra, hogy jelen határozattal megsemmisített rendelkezések alkotmányos újrászabályozása jogalkotási feladatot ró az Országgyűlésre, továbbá az Nbtv. 71. § (4) bekezdése több különböző élethelyzetet próbál meg szabályozni, az Alkotmánybíróság megítélése szerint a IV. pontban vizsgált szabály azonnali megsemmisítése – hasonlóan a III. pontban vizsgált szabályhoz – jogbizonytalanságot okozna, a megsemmisíteni rendelt szövegrész hatályban tartása kevesebb veszélyt jelent a jogrend épsége és a jogalkalmazás szempontjából, ezért az Nbtv. 71. § (2) bekezdés e) pontjában szereplő „bíró,” szövegrész – figyelemmel az Abtv. 45. § (4) bekezdésére – jövőbeli, 2018. június 29-i hatállyal kerül megsemmisítésre.

## V.

- [90] 1. Végül az Alkotmánybíróság a Módtv.2. által bevezetett „felülvizsgálati eljárás” (Nbtv. 72/B. §) alkotmányosságát kellett, hogy megvizsgálja.
- [91] 1.1. Az Abh. alaptörvény-ellenesnek minősítette és megsemmisítette a Módtv.1. 9. § és 13. §-ának azon szövegrészeit melyek az Nbtv. 68. § (4) bekezdését és a 72. § (3) bekezdését állapították volna meg, így ezen rendelkezések nem léptek hatályba. Az Alaptörvény VI. cikk (1) és I. cikk (3) bekezdéseivel ellentétesnek ítélt szabályok szerint a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső személy a nemzetbiztonsági ellenőrzés alapjául szolgáló jogviszony fennállása alatt folyamatosan nemzetbiztonsági ellenőrzés alatt állhatott volna, oly módon, hogy

a titkos információgyűjtés külső engedélyhez kötött eszközeit két ízben, alkalmanként legfeljebb 30 napig használhatta volna a nemzetbiztonsági ellenőrzést végző nemzetbiztonsági szolgálat.

- [92] A nemzetbiztonsági ellenőrzés alkalmas az ellenőrzött személyek és családjuk életének, személyes kapcsolatainak, akár intim életének megfigyelésére, nyilvántartásba vételére. Megállapította az Abh., hogy „[a] nemzetbiztonsági szempontból kifogástalan magatartású, családi életű és kapcsolatrendszerű érintettek családtagjaikkal együtt bármikor ellenőrizhetők és róluk bármit meg lehet tudni. Az Nbtvmód. e két szabálya mind az ellenőrzés folyamatosságának az előírásával, mind a titkos információgyűjtés lehetőségének a megteremtésével túlmegy a magánélet tiszteletben tartásához fűződő jog szükséges és arányos korlátozásának mértékén. Olyanok vonatkozásában is lehetővé teszi a legdrasztikusabb, a jogviszony időtartama alatt folyamatosan fennálló megfigyelést és a készletező adatgyűjtést, akikkel szemben semmilyen terhelő adat nem merült fel. A nemzetbiztonsági ellenőrzés alapjául szolgáló jogviszony teljes fennállásának időtartama alatt az ellenőrzésre való feljogosítás nem időszakonként ismétlődő, célhoz kötött ellenőrzésre ad felhatalmazást, hanem hosszú ideig tartó, konkrét ok és cél nélkül végezhető, szűrő-kutató tevékenységre. Nem állapítható meg, hogy az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében írtakkal összhangban feltétlenül szükséges lenne feljogosítani a folyamatos, bármikor alkalmazható ellenőrzésre és az ezzel járó, a magánszférába szükségképpen beavatkozást jelentő eszközök akár állandó alkalmazására az ellenőrzésre jogosult szervezetet” (Indokolás, [44]).
- [93] 1.2. Hangsúlyozta – és jelen határozat meghozatalakor is nyomatékkal felhívja a figyelmet – az Alkotmánybíróság arra, hogy ha az ellenőrzés alá eső személlyel szemben a munkája során bármilyen gyanú keletkezik visszaélést, bűncselekmény elkövetését illetően, akkor nyomozás indítható, akár operatív módon, titkosszolgálati eszközök bevetésével is (Indokolás [44]). Azonban sem az előzetes nemzetbiztonsági ellenőrzés, sem a felülvizsgálati eljárás során nem erről van szó.
- [94] A megsemmisítésen túlmenően, követelményként állapította meg az Alkotmánybíróság, hogy „[a] magánszféra, a családi élet védelme, valamint a nemzetbiztonsági érdek érvényesítése között kellő egyensúlyt teremtő, más – az Nbtvmód.-ban szereplőtől eltérő – szabályozás alkotmányos lehet. Az ilyen vizsgálódás lehetőségét – elrendelését, céljait, eszközeit, módszereit, a vizsgálódás jogszerűségének ellenőrzését, az ellenőrzés hatálya alá nem tartozó más személyek érintettségét stb. illetően – pontosan kell meghatározni és garanciákhoz kell kötni” (Indokolás [45]).
- [95] Nem a nemzetbiztonsági ellenőrzést, hanem a titkos információgyűjtést és a titkos adatszerzést érintő döntésében az Alkotmánybíróság rávilágított, hogy „[a] társadalom védelme érdekében olyan módszerekre, eszközökre van szükség, amelyek behozhatják a bűnüldöző szerveknek a bűnözéssel szemben esetlegesen fennálló lépéshátrányát. A vizsgált alapjogoknak a titkos eljárásban alkalmazható módszerek által okozott korlátozása tehát alkotmányosan nem szükségtelen eszköz. A jogállamiság és az alapjogok védelme azonban megköveteli azt is, hogy ezen eszközök felhasználásának rendjét a jog részletesen és differenciáltan szabályozza. Minthogy a titkos eszközök és módszerek igénybevétele súlyos beavatkozást jelent az egyén életébe, alkalmazásuknak csupán kivételesen, átmeneti, végső megoldásként lehet helye” {32/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [69]}.
- [96] A módszerek és eszközök kapcsán fontos differenciálni. Ennek kapcsán korábban is hangsúlyozta az Alkotmánybíróság, hogy „[n]em mindegy ugyanis, hogy az engedélyező a titkos megfigyelés céljából a lakás átkutatását, a postai küldemények felbontását, az elektronikus levelezés megfigyelését, vagy a számítástechnikai eszközön tárolt összes adat átkutatását (online átkutatás), rögzítését és felhasználását hagyja-e jóvá” {32/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [131]}.
- [97] Az Abh. következményeként a Módtv.2. vezette be az Nbtv. rendszerébe 72/B. §-ában szabályozott, új felülvizsgálati eljárást. A nemzetbiztonsági szolgálat az új szabályok alapján felülvizsgálati eljárás keretében vizsgálhatja – egyebek mellett – az érvényes és kockázatmentes biztonsági szakvéleménnyel rendelkező személyt. Az Nbtv. 72/B. § (2) bekezdés e) pontja alapján felülvizsgálati eljárás akkor folytatható le, ha a nemzetbiztonsági ellenőrzés alapjául szolgáló jogviszonyban álló személlyel kapcsolatban a nemzetbiztonsági ellenőrzés kezdeményezésére jogosult vagy a nemzetbiztonsági ellenőrzésre hatáskörrel rendelkező nemzetbiztonsági szolgálat főigazgatója nemzetbiztonsági kockázatra utaló körülményről, így különösen az ea)–ef) pontokban részletezettekről szerez tudomást.
- [98] A nemzetbiztonsági ellenőrzés – és jelen formájában a felülvizsgálati eljárás is – széles beavatkozást biztosít nemcsak az ellenőrzés alá vont személy, hanem a vele kapcsolatban álló más személyek magánszférájába. Ezt a beavatkozást a korábbiakban kifejtettek szerint az Alaptörvény által védett nemzetbiztonsági érdek meg-

követelheti. Ugyanakkor ez a beavatkozás csak a szigorú, törvényben biztosított garanciák mellett áll összhangban az Alaptörvénnyel. Az elégtelen törvényi garanciák, különösen a szabad mérlegelést biztosító felhatalmazás ennek a követelménynek nem felel meg. Az Nbtv. 72/B. § (2) bekezdés e) pontjában szereplő „így különösen” fordulat a törvényi garanciákat látszólagossá teszi, mivel az ellenőrzés kezdeményezésére jogosult, illetve az illetékes nemzetbiztonsági szolgálat főigazgatója korlátlanul egészítheti ki az Országgyűlés által megállapított kockázati okokat. Így nem csak a sarkalatosság, de a törvényi szabályozás követelménye is értelmét veszíti.

- [99] Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a felülvizsgálati eljárás 72/B. § (2) bekezdés e) pontjában szereplő „így különösen” fordulat továbbra sem felel meg az Abh.-ban lefektetett követelményeknek, ellentétes az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésével. Ezzel a fordulattal a felülvizsgálati eljárás parttalan, és nem taxatív felsorolást, nem pontos meghatározást tartalmazó rendelkezés.
- [100] 1.3. A nemzetbiztonsági ellenőrzés során megszerzett információk és adatok alapján a nemzetbiztonsági szolgálat biztonsági szakvéleményt készít. Az Nbtv. 71/C. § (7) bekezdése alapján a kockázatmentes biztonsági szakvélemény a kiállítását követő 5 évig érvényes. Az a körülmény, hogy a nemzetbiztonsági szolgálat főigazgatója az ellenőrzés kezdeményezésére jogosult bírói vezetőtől függetlenül, önállóan is jogosult a felülvizsgálati eljárás lefolytatására ítélező tevékenységet végző bíróval szemben is, szintén szabad mérlegelést biztosító, egyben rendkívüli jogosítvány is. A nemzetbiztonsági ellenőrzésen sikerrel túlesett bíró kockázatmentes biztonsági szakvéleménye 5 évig érvényes. Az 5 éves érvényességi időn belül az Nbtv. 72/B. § (2) bekezdés e) pontjában szereplő „nemzetbiztonsági ellenőrzésre hatáskörrel rendelkező nemzetbiztonsági szolgálat főigazgatója” fordulat feljogosítja (a munkáltató jogkör gyakorlóján túlmenően) a nemzetbiztonsági szolgálat főigazgatóját arra, hogy egy érvényes és kockázatmentes biztonsági szakvéleménnyel rendelkező, ítélezési tevékenységet folytató bíróval szemben, felülvizsgálati eljárást indítson. Ez a jogosultság az Alkotmánybíróság megítélése szerint olyan széleskörű felhatalmazás, mely ellentétes a jelen határozat III.4. (Indokolás [45]–[56]) és IV.1.4. pontjaiban (Indokolás [83]–[86]) kifejtett bírói függetlenség elvével.
- [101] Hasonlóan a III. fejezetben kifejtettekhez, az Alkotmánybíróság az alaptörvény-ellenesség jogkövetkezmények levonása során úgy ítélte meg, hogy a részleges megsemmisítés a szövegösszefüggésekre, és a jogszabálynak a gyakorlatban való alkalmazhatósága szempontjaira is figyelemmel lehetséges, ezért az 72/B. § (2) bekezdés e) pontjában szereplő „nemzetbiztonsági ellenőrzésre hatáskörrel rendelkező nemzetbiztonsági szolgálat főigazgatója” és az „így különösen” szövegrészeket semmisítette meg.
- [102] Tekintettel arra, hogy jelen határozattal megsemmisített rendelkezések alkotmányos újraszabályozása jogalkotási feladatot ró az Országgyűlésre, továbbá az Nbtv. 72/B. § (2) bekezdése több különböző élethelyzetet próbál meg szabályozni, az Alkotmánybíróság megítélése szerint az azonnali megsemmisítés jogbizonytalanságot okozna. Azonban a megsemmisíteni rendelt szövegrészek hatályban tartása kevesebb veszélyt jelent a jogrend épsége és a jogalkalmazás szempontjából, ezért – különös tekintettel a III.7. pontjában (Indokolás [65]–[69]) és a IV.6. pontjában (Indokolás [87]–[89]) részletesen kifejtettekre – az Nbtv. 72/B. § (2) bekezdés e) pontjában szereplő „nemzetbiztonsági ellenőrzésre hatáskörrel rendelkező nemzetbiztonsági szolgálat főigazgatója” és az „így különösen” szövegrészeket – az Abtv. 45. § (4) bekezdése alapján – jövőbeli, 2018. június 29-i hatállyal semmisíti meg.
- [103] 2. Az Alkotmánybíróság a fentiekben megállapított alaptörvény-ellenességeken túlmenően, jelen ügyben is emlékeztet arra, hogy „[a] jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki a tevékenységüket” {13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [80]}. A jogállam legfontosabb eleme a jogbiztonság, amelynek ki kell terjednie a jog egészére és egyes részterületeire is. A jogbiztonság egyrészt megkívánja a normavilágosságot, másrészt követelményt támaszt az egyes jogintézmények – így a nemzetbiztonsági szolgálatok – irányában is, amely szerint működésüknek előre kiszámíthatónak és előreláthatónak kell lennie. A jogállam értékrendjének egyik legfontosabb pillére a jogállami garanciák érvényre juttatása a jogintézmények működése során. Ezek hiányában sérül a jogbiztonság, a jogszabályok következményeinek kiszámíthatósága, és esetlegessé válhat az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében biztosított alapvető jogok érvényre jutása is {21/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [88]}. Jelen ügy kapcsán is hangsúlyozza az Alkotmánybíróság, hogy a bírói függetlenségnek és a jogbiztonságnak a jogállamiság szempontjából betöltött kiemelkedő jelentő-

sége azt igényli, hogy rendkívül világosak legyenek azok a szabályok, amelyeket egy adott ügyben kell alkalmazni, világos biztosítékok legyenek az objektivitás és az átláthatóság végett és mindenekelőtt annak érdekében, hogy az önkényességnek a látszatát is elkerüljék {hasonlóan: 36/2013. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [48]}.

- [104] 3. Az Alkotmánybíróság kivételesen az Abtv. 59. §-a alapján a nyilvánvalóan oka fogyottá váló ügyek esetén az előtte folyamatban lévő eljárást megszüntetheti. Az Ügyrend 67. § (2) bekezdés e) pontja értelmében oka fogyottá válik az indítvány különösen, ha az eljárás folytatására okot adó körülmény már nem áll fenn, illetve az indítvány egyéb okból tárgytalanná vált. Az indítványozó az Nbtv. 71. § (4) bekezdését {bővebben: I.6. (Indokolás [15]) és az ezzel közel azonos tartalmú 72/B. § (8) bekezdését {bővebben: I.7., Indokolás [16]–[18]} is vizsgálni kérte. Mindkét jogszabályhely visszaül az Nbtv. 71. § (2) bekezdésére. Tekintettel arra, hogy a IV. pontban az Alkotmánybíróság megállapította az Nbtv. 71. § (2) bekezdés e) pont „bíró” szövegrészének alaptörvény-ellenességét és a rendelkező rész 2. pontjában az alkalmazandó jogkövetkezményt, az Alkotmánybíróság megítélése szerint az Nbtv. 71. § (4) bekezdés és 72/B. § (8) bekezdés tekintetében az állított alaptörvény-ellenesség vizsgálata tárgytalanná vált. Erre tekintettel az Abtv. 59. §-a, valamint az Ügyrend 67. § (2) bekezdés e) pontja alapján az indítványnak ebben a részében az eljárást megszüntette.

## VI.

- [105] Az Alkotmánybíróság e határozatát az Abtv. 44. § (1) bekezdésének első mondata alapján közzé kell tenni a Magyar Közlönyben.

Budapest, 2017. június 13.

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke

*Dr. Czine Ágnes s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Horváth Attila s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Salamon László s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Schanda Balázs s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Szalay Péter s. k.,*  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Szívós Mária s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Varga Zs. András s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró párhuzamos indokolása*

- [106] Egyetértek a rendelkező rész 1–3. pontjaiban foglalt megsemmisítés jogkövetkezményével, ugyanakkor ezzel összefüggésben szükségesnek tartom az indokolás kiegészítését az alábbiakkal.

- [107] 1. Az indítványozó az általa támadott szabályozás alaptörvény-ellenességét a hatalommegosztás elve [Alaptörvény C) cikk (1) bekezdés], a bírói függetlenség elve [Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdés] és a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés] alkotmányos tartalmára tekintettel állította. Szükségesnek tartottam volna, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseinek alkotmányos tartalmát egymástól elhatárolja, és ehhez mérten vizsgálja a támadott törvényi rendelkezések alaptörvény-ellenességét.

- [108] 1.1. A hatalommegosztás elvét az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálybalépése előtt a jogállamiság elvéből vezette le, és az államhatalom egyik legfontosabb szervező elvének tekintette [38/1993. (VI. 11.) AB határozat, 1993, 256, 261.]. Az Alaptörvény ugyanakkor már kifejezetten kimondja: a magyar állam működése a hatalom

megosztásának elvén alapszik [C] cikk (1) bekezdés]. Az Alkotmánybíróság hatalommegosztás elvével kapcsolatban kialakított gyakorlata ezért a hatályos szabályozásban az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdésével összefüggésben irányadó.

- [109] Az Alkotmánybíróság értelmezésében a hatalommegosztás lényege abban áll, hogy „[a] hatalmi ágak egymás tevékenységét kölcsönösen ellenőrzik, ellensúlyozzák, érdemben korlátozzák; hatásköreik gyakorlása során az Alkotmányban meghatározott esetekben a hatalmi ágak együttműködésre kötelesek és tiszteletben kell tartaniuk az elválasztott hatalmi szervezetek döntéseit és autonómiáját” [62/2003. (XII. 15.) AB határozat, ABH 2003, 637, 645.]. Rámutatott továbbá az Alkotmánybíróság, hogy „[a]z ellensúlyozás és a kölcsönös ellenőrzés, az ellensúlyozó hatalmak és intézmények egymást korlátozó fékek és ellensúlyok bonyolult rendszerében egyetlen intézménynek sem lehet olyan domináns szerepe, amellyel a hatalomkorlátozásból hatalomelvonás keletkezik” (ABH 2003, 645.). A hatalommegosztás tehát akkor érvényesül, „ha a hatalmi ágak egymást érdemben korlátozhatják” (ABH 2003, 645).
- [110] Az Alkotmánybíróság a bírói hatalmi ágat – a hatalommegosztás rendszerében – kiemelt védelem alá helyezte és hangsúlyozta, hogy a bíróságok a jogállamiság egyik legfontosabb letéteményesei. Emiatt a bírói hatalomba való „külső beavatkozásnak szigorúbbak és alapvető garanciális elveken nyugvók az alkotmányos korlátai”. Az alkotmányos biztosítékoknak „alapvetően arra kell vonatkozniuk, hogy a bíróságok és a másik két hatalmi ág között ne jöjjön létre olyan politikailag meghatározott függés, mint a parlament és a kormány között” [17/1994. (III. 29.) AB határozat, ABH 1994, 84–85.].
- [111] A fentiekben kifejtettek alapján egyetértek az indítványozó azon megállapításával, hogy „[a] bírói hatalomnak függetlennek kell lennie a másik két hatalmi ág politikai meghatározottságától és annak változásaitól. A minden külső befolyástól független bírói ítélezés feltétel nélküli követelmény és lényegében abszolút alkotmányos védelem alatt áll”. Álláspontom szerint ezzel az alkotmányos követelménnyel áll szemben az Nbtv. 72/B. § (2) bekezdés e) pontjának az a rendelkezése, amely – figyelemmel az Nbtv. 72/B. § (4) bekezdés b) pontjára is – előírja, hogy a bírakkal szemben a nemzetbiztonsági szolgálat főigazgatója – a bíró vagy a munkáltatói jogkör gyakorlójának előzetes értesítése nélkül is – felülvizsgálati eljárást kezdeményezhet. Következésképpen, úgy gondolom, hogy az Nbtv. 72/B. § (2) bekezdés e) pontja az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdésébe ütközik.
- [112] 1.2. Az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdésén alapuló bírói függetlenség elve nem vitásan szorosan kapcsolódik a bírói hatalmi ág alkotmányos státuszához. Ezen két alkotmányos elv ugyanakkor nem feleltethető meg egymásnak. Ebből következően indokoltnak tartottam volna egymástól elválasztani a két alapelvet.
- [113] Az Alkotmánybíróság a bírák függetlenségével kapcsolatos álláspontját szintén a 38/1993. (VI. 11.) AB határozatában fejtette ki. Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben azt hangsúlyozta, hogy „[a] bírói függetlenség az ítélezésre vonatkozik” és lényege abban rejlik, hogy a bírák a törvényeket és más normákat is önállóan értelmeznek (ABH 1993, 262.). Az Alkotmánybíróság e gyakorlatát erősítette meg az 19/1999. (VI. 25.) AB határozatában. Ebben is hangsúlyozta, hogy „a bírói hatalom, amelyhez a bírói függetlenség kapcsolódik, döntően az ítélezésben ölt testet”. A státusbeli és szervezeti garanciák is a független ítélezéshez szükségesek. Ebből következően „[a] bírói függetlenség egyedi aspektusában [...] a bíró szervezeti és státusbeli szabadságának garanciáját jelenti, annak érdekében, hogy az egyedi ügyekben a jogviták eldöntése és a jogsérelmek orvoslása tárgyában hozott kötelező erejű és végrehajtható döntését mindenféle befolyástól mentesen, a törvények, illetve általában a jogszabályok alapján, belső meggyőződése szerint hozza meg” (ABH 1999, 150.).
- [114] Az Alkotmánybíróság gyakorlatában egyértelművé tette azt is, hogy a bírói függetlenséget az igazságszolgáltatás függetlenségének legfontosabb garanciájának tekintti. „A független igazságszolgáltatás pedig a jogállami működés fundamentuma. A bírói függetlenség nem alapjog, nem is a bíró kiváltsága, hanem a jogkeresők érdekét szolgálja” [4/2014. (I. 30.) AB határozat, Indokolás [43]]. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor – a bírák javadalmazásával összefüggésben – elismerte: a bírói függetlenség „nemcsak igazságszolgáltatási vagy szervezési-igazgatási alapelv, hanem egyes elemeiben a bírói tisztséget viselő személy Alaptörvényben biztosított joga” (Indokolás [43]). Egy másik ügyben megállapította azt is, hogy „[a] bírák jogállásának lényeges eleme a személyes függetlenséggel, az elmozdíthatatlansággal összefüggésben a jogviszonyuk megszűnésének a szabályozása” [33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [87]].
- [115] Az Alkotmánybíróság bemutatott gyakorlatából következően tehát megállapítható, hogy a bírói függetlenség elsősorban a jogállamiság működésével összefüggésben álló alkotmányos alapelv. Emellett azonban az Alkotmánybíróság elismerte, hogy egyes elemeiben – a bírák javadalmazásával és szolgálati jogviszonyuk megszüntetésével összefüggésben – a bírák számára biztosított jog.

- [116] Az Alkotmánybíróság gyakorlatában bemutatott szempontok jutnak kifejezésre a bírói függetlenségre vonatkozó nemzetközi dokumentumokban is [pl. az Emberi Jogok Európai Egyezménye (EJEE), az Egyesült Nemzetek Közgyűlése által 1985 novemberében elfogadott, az Egyesült Nemzeteknek az igazságszolgáltatás függetlenségére vonatkozó Alapelvei].
- [117] Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága a hivatkozott nemzetközi dokumentumok alapján hozta meg az R (94) 12. számú Ajánlását a bírák függetlenségéről, hatékonyságáról és szerepéről (a továbbiakban: Ajánlás). Az Ajánlás indoklása mindenekelőtt hangsúlyozza, hogy „az Európa Tanács céljai között található a jog uralmával és a jogállam létrehozásával jellemzett demokratikus politikai rendszer felállítása és védelme, valamint az emberi jogok és alapvető szabadságok előmozdítása és védelme.” A bírák függetlenségéről, hatékonyságáról és szerepéről szóló Ajánlás ezért elismeri és hangsúlyozza a bírák elsődleges és jelentős szerepét e célok megvalósításában. Az Ajánlás rámutat, hogy „[a] bírák függetlensége a jogállamiság egyik alappillére. A bírák függetlenségének elősegítése nem korlátozódik az egyes bírákra, hanem a bírósági rendszer egészére hatással lehet. Ezért az államoknak figyelemmel kell lenniük arra a tényre, még akkor is, ha egy meghatározott intézkedés nem közvetlenül egy bírót érint, annak következménye lehet a bírák függetlenségére.”
- [118] A kifejtett szempontok miatt „[a] bírák függetlensége mindenekelőtt a hatalmi ágak megosztásának a fenntartásához kapcsolódik”. Az Ajánlás kiemeli ezért, hogy „[a] végrehajtó és a törvényhozó hatalom szerveinek kötelezettsége a bírák függetlenségének biztosítása. Ezen szervek által tett egyes intézkedések közvetlen vagy közvetett beavatkozást jelenthetnek, vagy pedig akadályozhatják a bírói hatalom gyakorlását. Következésképpen a végrehajtó és törvényhozó hatalom szerveinek tartózkodniuk kell olyan rendelkezések meghozatalától, amelyek megsérthetik a bírák függetlenségét.”
- [119] A fentiekben hivatkozott indokok miatt fontosnak tartom hangsúlyozni, hogy a bírói tisztség nem tekinthető tipikus foglalkoztatási jogviszonynak. Az Nbtv. támadott szabályozása azonban ennek a speciális jogviszonynak a sajátosságait figyelmen kívül hagyja. Egyetértek ezért az indítványozónak azzal a megállapításával, hogy már a szabályozási koncepció is felveti az Nbtv. 74. § g) pontjának és 71. § (2) bekezdés e) pontjának alaptörvény-ellenességét.
- [120] Az adott ügyben a bírói függetlenség elvének sérelme az állam nemzetbiztonsági érdekeinek védelmével összefüggésben merült fel. Erre tekintettel nem hagyható figyelmen kívül, hogy az Alkotmánybíróság az 52/2009. (IV. 30.) AB határozatban kiemelte: „[a]z Alkotmánybíróság elismeri, hogy a jogalkotó előírhat a különböző állami tevékenységek végzéséhez, munkakörök betöltéséhez nemzetbiztonsági követelményeknek való megfelelést, védve ezáltal az államot olyan [...] egyének vagy csoportok cselekményei ellen, amelyek a demokratikus jogállamot, illetve társadalmat vagy azok lényeges értékeit támadják.” (ABH 2009, 396, 402.) Egyetértek ezért azzal az állásponttal, hogy a nemzetbiztonsági intézményrendszer nem tagolódik a hatalmi ágak szerint. Ebből következően a nemzetbiztonsági ellenőrzés hatálya alól az igazságszolgáltatást sem lehet kiemelni. Ugyanakkor a bírói függetlenség elvével összefüggésben a fentiekben hangsúlyozott alkotmányos szempontok miatt úgy gondolom, hogy a jogalkotónak tekintettel kell lennie a bírói hatalmi ág speciális jellegére, és a szabályozást úgy kell kialakítania, hogy valóban csak a nemzetbiztonsági kockázatot jelentő munkakört betöltő (tisztséget viselő) személyekre terjedjen ki. A szabályozás személyi hatályának pedig kétséget kizáróan megállapíthatónak kell lennie. Véleményem szerint az indítványozó által támadott rendelkezések ezeket az alkotmányos követelményeket sértik.
- [121] 1.3. Az indítványozó a támadott szabályozás alaptörvény-ellenességét az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésével összefüggésben is állította. Ezzel kapcsolatban fontosnak tartottam volna, ha a határozat indoklása elhárítja egymástól a bírói függetlenség elvének alkotmányos tartalmát a tisztességes bírósági eljáráshoz való jogtól.
- [122] Az adott esetben a tisztességes bírósági eljáráshoz való joggal kapcsolatban a független bírósághoz való jog védelmének a kérdése merült fel. A független bírósághoz való jog alkotmányos tartalmát az Alkotmánybíróság a 20/2005. (V. 26.) AB határozatában bontotta ki. Eszerint „[a] bírósági jogalkalmazásnak egyaránt része a tényállás és az alkalmazandó jog megállapítása, valamint a jogkövetkezmények meghatározása. Ezen összetett folyamat, eljárási periódusoktól függetlenül magában foglalja a jogilag releváns tények objektív feltárását, összegezését, értékelését és a jogkérdések megismerését. A bíró belső meggyőződése, amely lehetővé teszi számára – a bírói függetlenség alkotmányos elve által oltalmazott – a lelkiismeretének megfelelő döntés meghozatalát, ezen tényezők hatására alakul ki” (ABH 2005, 202, 219–220.).

- [123] A bírói függetlenség elvének és a független bírósághoz való jog megkülönböztetésére az Alkotmánybíróság is utalt a 33/2012. (VII. 17.) AB határozat indokolásában. Eszerint a bírói függetlenség elvének alkotmányos tartalmából következik, hogy „[a] bírói függetlenség egyedi aspektusában kiemelkedő szerepe van a Bjt.-nek, amely a bírói szolgálati jogviszony szabályozásában hivatott biztosítani a befolyásmentes ítélezéshez szükséges státusbeli szabadságot a bíró számára. A bírói függetlenséggel összefüggésben megállapítható, hogy a bírói szolgálati jogviszonyok stabilitásának biztosítása olyan, az Alaptörvényből folyó követelmény, amely más jogviszonyokhoz képest is többlet garanciákat igényel. Ilyen garanciális jelentőséggel bíró elemnek minősül az, hogy sarkalatos törvény határozza meg a bírói jogviszony megszűnésének okait, a hivatás gyakorlásának időtartamát, azt a felső korhatárt, amelyen belül a bírák elmozdíthatatlanok; szolgálati jogviszonyuk megszüntetésére – egyetértésük hiányában – csak kivételesen (súlyos fegyelmi vétség, bűncselekmény elkövetése, a hivatás gyakorlására való alkalmatlanná válás esetén) van mód. A bírák Alaptörvény által garantált elmozdíthatatlansága egyebek között olyan személyes garancia, amely a bírák döntési autonómiájának biztosítója, mivel kizárja annak lehetőségét, hogy a törvényeknek és lelkiismeretének megfelelő ítélete miatt közvetett, a szolgálati jogviszonyával összefüggő retorzió érje.” Az Alkotmánybíróság – rámutatva a bírói függetlenség és a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog alkotmányos összefüggésére – ebben a határozatban kiemelte azt is, hogy a „»független bíró«-hoz való jog ugyanakkor az eljárás alanyai számára az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében biztosított jog is.” (Indokolás [84])
- [124] Ezek a szempontok jutnak kifejezésre az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) gyakorlatában is. Az EJEB jellemzően azt hangsúlyozza, hogy az EJE 6. cikk (1) bekezdése alkalmazásában a „független” kifejezés a más hatalmi ágakkal (a végrehajtó hatalommal és a törvényhozással) szembeni függetlenségre utal [*Beaumont kontra Franciaország* (15287/89), 1994. november 24., 38. pont]. Emellett az EJEB gyakorlatában rámutatott arra is, hogy bírói függetlenséget alássa, ha a végrehajtó hatalom beavatkozik egy bíróságok előtt függőben lévő ügybe azért, hogy befolyásolja a kimenetelét [*Sovtransavto Holding kontra Ukrajna* (48553/99), 2002. július 25., 80. pont; *Mosteanu és mások kontra Románia* (33176/96), 2002. november 26., 42. pont].
- [125] Összességében az EJEB is azt hangsúlyozza, hogy a bírói függetlenség az ítélezési tevékenység befolyásmentességére vonatkozik, és ennek érdekében azt követeli meg, hogy létezzenek olyan eljárásjogi garanciák, amelyek elválasztják a bíróságot más hatalmi ágaktól. Az EJEB e követelményeket a tisztességes eljáráshoz való jog aspektusából – vagyis az eljárásban részes felek oldaláról – védelmezi.
- [126] 2. A kifejtettek alapján látható, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlatában, a nemzetközi egyezményekben és az ezen alapuló nemzetközi bírósági gyakorlatban is egyértelműen kifejezésre jut a bírói függetlenség elvének és a független bírósághoz való jog kiemelt jelentősége a jogállamiság működésével összefüggésben. Úgy gondolom, hogy a jogalkotónak a bemutatott szempontok miatt kiemelt körültekintéssel kell megalkotnia minden olyan szabályozást, amely érinti ezen – egymással szoros összefüggésben álló – alkotmányos követelményrendszert, és a szabályozás nem vethet fel értelmezési bizonytalanságot. Egyetértek ezért a határozat azon megállapításával, amely szerint „a bírói függetlenségnek és a jogbiztonságnak a jogállamiság szempontjából betöltött kiemelkedő jelentősége azt igényli, hogy rendkívül világosak legyenek azok a szabályok, amelyeket egy adott ügyben kell alkalmazni”.
- [127] Emellett azonban fontosnak tartottam volna elhatárolni egymástól az Alaptörvény hivatkozott rendelkezéseinek alkotmányos tartalmát, mert e rendelkezések eltérő alkotmányos követelményeket foglalnak magukban, és megsértésüket eltérő szempontrendszer alapján kell vizsgálni.

Budapest, 2017. június 13.

Dr. Czine Ágnes s. k.,  
alkotmánybíró

## Dr. Szívós Mária alkotmánybíró különvéleménye

- [128] Magam is osztom azt az álláspontot, hogy az Nbtv. jelenlegi szabályozása számos alkotmányossági kérdést vet fel – ezért is támogattam a határozat rendelkező részének 3. pontját –, mégsem tudok egyetérteni a rendelkező rész 1. pontjával, az alábbiakban kifejtett indokok alapján.
- [129] 1. A Kúria elnöke indítványában az Nbtv. 74. § g) pontját illetően számos alaptörvényi rendelkezés megsértésére hivatkozott és álláspontja alátámasztásaként többféle érvet felsorakoztatott. A többségi határozat a támadott rendelkezést egyértelműen azért találta a bírói függetlenség elvének sérelme okán alaptörvény-ellenesnek, mert „lehetővé teszi azt, hogy főszabályként valamennyi és bármelyik bíró nemzetbiztonsági ellenőrzés alá vonható legyen” [lásd: Indokolás III/2. (Indokolás [26]–[38]) és III/7. (Indokolás [65]–[69]) pont].
- [130] Amellett, hogy ilyen tartalmú érvelést még a Kúria elnöke sem fejtett ki indítványában, álláspontom szerint a többségi határozat említett megállapítását sem az Nbtv. jogszabályszövegének nyelvtani értelmezése, sem a bírák nemzetbiztonsági ellenőrzésére vonatkozó rendelkezések „élő jogban” megnyilvánuló normatartalma sem támasztja alá, így erre az indokra alapítva – nézetem szerint – az Alkotmánybíróság nem semmisíthette volna meg a támadott rendelkezést.
- [131] 1.1. Azon bírák körét, amelyek esetében lehetőség van nemzetbiztonsági ellenőrzés lefolytatására az Nbtv. 74. § in), io) és ir) pontjai határozzák meg [előbbi kettőnél alkalmazandó a többségi határozat által részben megsemmisített Nbtv. 74. § g) pontjának értelmező rendelkezése]. Az Nbtv. alapján bíró akkor vethető alá nemzetbiztonsági ellenőrzésnek, ha
- titkos információgyűjtést engedélyez;
  - bírói szolgálati jogviszonyával összefüggésben fokozottan ki van téve jogellenes befolyásolási szándéknak, leplezett támadásnak vagy fenyegetésnek;
  - bírói szolgálati jogviszonya alapján „Bizalmas!”, „Titkos!” vagy „Szigorúan titkos!” minősítésű adat megismerésére, vagy felhasználására jogosult.
- [132] A bírói szolgálati jogviszonyon kívül tehát az Nbtv. egyéb feltételeket is említ, másként fogalmazva igen csak leszűkíti a lehetséges alanyok körét, mivel a jogszabály nyelvtani értelmezése alapján nem minden bíró esetében teszi alkalmazhatóvá a nemzetbiztonsági ellenőrzést, csak azon bírák esetében, amelyek tekintetében fennáll az ismertetett feltételek valamelyike.
- [133] 1.2. A többségi határozat indokolásának továbbá a személyi kör meghatározása során – az ismertetés mellett – valóban az értelmezés körébe kellett volna vonnia az Nbtv. 69. § (2) bekezdését és a felhatalmazása alapján készült 13/2015. (XII. 29.) OBH utasítást is.
- [134] Álláspontom szerint az Nbtv. 69. § (2) bekezdése éppen az említett egyéb feltételek konkrét megállapíthatóságát szolgálja, hiszen úgy rendelkezik, hogy az Nbtv. 74. § in), io) alpontjában meghatározott személyi kör kizárólag abban az esetben vethető alá nemzetbiztonsági ellenőrzésnek, ha az OBH elnökének közjogi szervezetszabályozó eszközében (azaz az említett OBH utasításában) meghatározott munkakört, tisztséget és beosztást tölt be. Az Nbtv. és az OBH utasítás együttes értelmezése alapján tehát megállapítható, hogy a jelenleg hatályos szabályok alapján a bíró kizárólag akkor vethető alá nemzetbiztonsági ellenőrzésnek, ha
- titkos információgyűjtést engedélyező bíró,
  - a nemzetbiztonsági ellenőrzés kapcsán benyújtott panaszt elutasító döntés bírósági felülvizsgálatában eljáró bíró,
  - a titokfelügyeleti hatósági eljárásban a nemzeti adatvédelmi és információszabadság hatóság nemzeti minősített adat minősítésére vonatkozó jogszabályok megsértése tárgyában hozott határozata bírósági felülvizsgálatában eljáró bíró,
  - a minősítő megismerési engedély kiadását elutasító határozata bírósági felülvizsgálatában eljáró bíró,
  - az OBH elnöke kinevezési jogkörébe tartozó ítéletábrai és törvényszéki elnök, valamint helyettese, továbbá – nyomozási bíró.
- [135] Mindez azt is jelenti, hogy az OBH elnökének utasítása konkretizálja az Nbtv.-ben általánosan megfogalmazott, a bírói jogviszonnyal összefüggésben felmerülő „jogellenes befolyásolási szándék, leplezett támadás vagy fenyegetés” veszélyének fokozott fennállását, illetve az Nbtv.-ben megnevezett minősített adatok megismerésére és felhasználására jogosult bírókat.



- [136] Fontosnak tartom hangsúlyozni, hogy a Kúria elnöke az indítvány-kiegészítésében maga is megállapította, hogy az OBH utasítás a fentiekben részletezett módon pontosította a nemzetbiztonsági ellenőrzés lehetőségével érintett bírák körét. Megállapítható tehát, hogy a jelenleg hatályos rendelkezések alapján a gyakorlatban – nem-hogy bármelyik, hanem még – a felsorolásban nem szereplő bíróval szemben sem lehet nemzetbiztonsági ellenőrzést lefolytatni. Másként fogalmazva a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső bírák köre egyértelműen meghatározott módon és nem túl tág határok között került kijelölésre az Nbtv. és a felhatalmazása alapján megalkotott OBH utasítás rendelkezései által.
- [137] 2. A különvéleményem 1. pontjában kifejtettektől elkülönülő kérdés annak vizsgálata, hogy a szabályozás más okból nem ütközik-e az Alaptörvénybe. Sajnálatos módon a többségi határozat döntése nyomán az Alkotmánybíróság nem foglalt állást a Kúria elnökének azon indítványelemei vonatkozásában, amelyek éppen azt kifogásolták, hogy – bár az OBH utasítás nyomán egyértelműen meghatározott az érintett bírák személyi köre, de – nem alaptörvény-ellenes-e az, hogy nem törvényi szinten történt a teljes szabályozás. Szerencsésnek tartottam volna az Alkotmánybíróság arra vonatkozó állásfoglalását is, hogy az Nbtv. támadott rendelkezései valóban felvetik-e a törvényes bíróhoz való jognak a sérelmét. Megfontolásra érdemesnek tartom továbbá a Kúria elnökének az Alaptörvény B) cikke vonatkozásában kifejtett egyes alkotmányos érveit.
- [138] A rendelkező rész 1. pontját és az ahhoz tartozó indokolást tehát azért nem tudtam támogatni, mert sajnálatos módon a többségi határozat megsemmisítő rendelkezésének az alapja egy olyan, a bírák nemzetbiztonsági ellenőrzésével kapcsolatos jogszabályok értelmezése alapján tett megállapítás, amely egy valójában nem létező problémát azonosít. Emellett az ismertetett tartalmú többségi döntés következtében az Alkotmánybíróság elmulasztotta a lehetőségét annak, hogy a Kúria elnöke által az indítványában felvetett, ténylegesen fennálló, megfontolásra érdemes alkotmányos aggályokat felvető érveket vizsgálja meg és hozza meg döntését e fontos kérdésben.
- [139] 3. Végül röviden utalnék arra is, hogy a rendelkező rész 2. pontjához tartozó indokolással kapcsolatban – nem függetlenül a különvéleményem 1. pontjában kifejtettektől – azért van hiányérzetem, mert e körben az Alkotmánybíróságnak éppen azt kellett volna alapos vizsgálat alá vonnia, hogy a jogviszony fenntartása vagy fenn nem tartása valóban a bírói szolgálati jogviszonyt érinti-e, vagy csak a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső munkakört, tisztséget és beosztást. Álláspontom szerint az Nbtv. 71. § (2) bekezdésének megsemmisítése csak abban az esetben lett volna indokolt, ha a többségi határozat megfelelő indokolással támasztotta volna alá azt a megállapítását is, hogy a támadott rendelkezés egyértelműen a bírói szolgálati jogviszonyt érint(het)i. Meggyőződésem, hogy az e körben vizsgált jogszabályi rendelkezés által felvetett alkotmányos aggályok az Alaptörvény B) cikkének vizsgálatba történő bevonásával lettek volna megnyugtatóan tisztázhatók.

Budapest, 2017. június 13.

*Dr. Szívós Mária s. k.,*  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: II/1063/2015.  
Közzétéve a Magyar Közlöny 2017. évi 93. számában.

