



A KÚRIA ELNÖKE  
2014.El.I.C.1/27. szám

Az Alkotmánybíróság  
részére

Budapest  
Donáti u. 35-45.

1015

*Személyes beadás (Közbenfő)*

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám:	11 / 1063-0 / 2015.
Érkezett:	2015 ÁPR 17.
Példány:	1
Melléklet:	db
Kezelőiroda:	1 t

Tárgy: indítvány

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja és az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban Abtv.) 24. § (1) bekezdése alapján az alábbi indítványt terjesztem elő:

### I.

1. A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Nbtv.) 2013. augusztus 1. előtti szövege szerint a titkos információgyűjtést engedélyező bíró, valamint a minősített adat védelméről szóló törvényben meghatározott peres eljárásban eljáró bíró nemzetbiztonsági ellenőrzését kellett elvégezni [68. § (4) bekezdés a) pontja szerint], ezt a Fővárosi Törvényszék elnöke kezdeményezte [69. § (10) bekezdés]. Ezen szabályokkal szemben alkotmányossági kifogás nem merült fel, a törvény szövege világos és érthető normatartalmat hordozott, a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső bírák személyi köre pontosan meghatározható volt.

2. Az Országgyűlés elfogadta a nemzetbiztonsági ellenőrzés új szabályainak megállapítása érdekében szükséges módosításról szóló 2013. évi LXXII. törvényt (a továbbiakban: Módtv.1.). A Módtv.1. a bíróságok vonatkozásban koncepcióváltást tükrözött. Az akkori 69. § (5) bekezdés felsorolja, hogy milyen körben nem kell kezdeményezni a nemzetbiztonsági ellenőrzést. Ebből a bíróságokat érintően csak a Kúria elnöke és az OBH elnöke szerepel kivételként [e) pont]. Míg a felsorolás az országgyűlési képviselőket generálisan kiveszi a nemzetbiztonsági ellenőrzéssel érintett

2014.El.I.C.1/27. szám

személyek köréből [i] pont], addig a bírakat (az igazságszolgáltatási hatalmi ágot) érintő generális kivételt nem tartalmaz. Sőt a mellett, hogy meghagyta a korábbi szabályozásból a 68. § (4) bekezdés a) pontjába foglalt a titkos információgyűjtést engedélyező bíró, valamint a minősített adat védelméről szóló törvényben meghatározott peres eljárásban eljáró bírót (ami ellen kifogás nem támasztható), az Nbtv. 74. § g) pontjában a foglalkoztatási jogviszonyt akként határozta meg, hogy abba beletartozik a bírói szolgálati jogviszony is. A kezdeményezők körét illetően az Nbtv. Módtv.1. által megállapított szövege a 69. § (1) bekezdésben akként rendelkezett, hogy bíró esetén a nemzetbiztonsági ellenőrzést a munkáltató jogkör gyakorlója kezdeményezi, kockázat esetén sajátos felelősséget telepített az Nbtv. 70. § (1) bekezdés e) pontja a munkáltatói jogkör gyakorlója feletti kinevezési jogkört gyakorló bíróság vezetőjére, ennek hiányában az Országos Bírósági Hivatal elnökére.

A Kúria elnökeként először a közigazgatási és igazságügyi miniszterhez írt levelében, majd az alapvető jogok biztosa által kezdeményezett alkotmánybírósági eljáráshoz kapcsolódó – a legfőbb ügyéssel és az OBH elnökével közösen aláírt – az Alkotmánybírósághoz címzett amicus curiae-ban fejtettem ki alkotmányos aggályaimat a változó szabályokkal kapcsolatban.

3. Az Alkotmánybíróság az alapvető jogok biztosa fentebb jelzett indítványa alapján – a 19/2013. (VII.19.) AB határozatban felfüggesztett eljárás folytatásaként – a 9/2014. (III.21.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh.) megsemmisítette a folyamatos nemzetbiztonsági ellenőrzésre vonatkozó szabályt, és az évenként két ízben harminc napig lehetővé tett titkos információgyűjtés lehetőségét, illetve azt a rendelkezést, hogy a miniszterhez benyújtott panasz elbírálását követően a miniszter döntése ellen jogorvoslatnak helye nincs. A továbbiakban az Alkotmánybíróság a Módtv.1. által módosított Nbtv. egy rendelkezéséről állapította meg hogy alkotmányos, arról, hogy a nem kormányzati szerv vezetője a nemzetbiztonsági szolgálatokat az irányító miniszter egyetértésében – közjogi szervezetszabályozó eszközben – állapítja meg a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső jogviszonyokat. Az Abh. a Módtv.1. által beiktatott további rendelkezéseket nem vizsgálta, így nincs alkotmánybírósági döntés arról, hogy a nemzetbiztonsági ellenőrzés szempontjából foglalkoztatási jogviszony a bírói szolgálati jogviszony.

Az alkotmánybírósági határozat nyomán hozta meg az Országgyűlés a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvényt, valamint egyes törvényeknek a nemzetbiztonsági ellenőrzéssel összefüggő módosításáról szóló 2014. évi CIX. törvényt (a továbbiakban: Módtv.2.), amely 2014. december 30-án került kihirdetésre, rendelkezéseinek többsége 2015. február 1-én hatályba lépett. Ez tekinthető a jelenleg hatályos szövegnek, indítványom ennek vizsgálatára irányul.

## II.

1. Az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdésébe foglalt államhatalmi ágak elválasztására vonatkozó elv, az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti törvényes bíróhoz való jog, valamint az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdésébe foglalt bírói függetlenség és az Nbtv. hatályos szabályainak viszonya:

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 – államtitkár, minisztériumi főosztályvezető, közszolgálati, rendőrségi szolgálati stb. jogviszonyban lévők – sajátosságait veszi alapul. A bírák nincsenek a hagyományos értelemben vett hierarchikus viszonyban a munkáltatói jogkör gyakorlójával, az Nbtv. és módosításai azonban erre a viszonyra építenek. Maga a Módtv.2. jól mutatja, hogy ha a bírák egyszer a törvény hatálya alá kerültek, akkor a törvénymódosítások (az ellenőrzés elrendelhetőségének és módszereinek bővítésével) a bírákat egyre inkább „behúzzák” a végrehajtó hatalom működésének logikája szerinti szabályozási koncepció alá.

Míg az Nbtv. jelenleg hatályos 70. § (4) bekezdés i) pontja szerint az országgyűlési képviselők nemzetbiztonsági ellenőrzését – főszabály szerint – nem kell kezdeményezni, azaz a nemzetbiztonsági ellenőrzést ellátó végrehajtó hatalomhoz tartozó szervek tevékenységétől az országgyűlési képviselők mentesek<sup>1</sup>, addig a bírák (az igazságszolgáltató hatalmi ág) nem esnek ilyen kivétel alá. Sőt a bírák a szabályozási koncepció alá tartoznak a 74. § g) pontjában meghatározott foglalkoztatási jogviszony szerint. Az Nbtv. 74. § g) pontja értelmében ugyanis foglalkoztatási jogviszony a bírói szolgálati viszony is. [A 70. § (4) bekezdésben szereplő felsorolás csak a Kúria elnökét és az OBH elnökét veszi ki, a törvényt értelmezve a bírákat az Abh.. [28] sem említi a mentesítés körében]. A hatalommegosztás elvének elsőként tartalmat adó 38/1993. (VI. 11.) AB határozat rögzítette, hogy a mai parlamentáris rendszerekben a törvényhozó és a végrehajtó hatalommal szemben a bírói hatalmi ág függetlenségére különös hangsúly helyeződik. Abban az esetben, ha az Nbtv. szabályozási koncepciója az, hogy a törvényhozás irányába az országgyűlési képviselőket menetesíti a végrehajtó hatalom által gyakorolt – titkos információgyűjtést is magában foglaló – nemzetbiztonsági ellenőrzés alól, akkor nincs alkotmányos indoka, sőt az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdését sérti, hogy a bírák – az országgyűlési képviselőkkel azonos módon – nem esnek kivétel alá. Álláspontom szerint a bírák vonatkozásában is megoldható lenne az országgyűlési képviselőkhez hasonló szabályozás [pl. az Nbtv. 70. § (4) bekezdésének egy olyan kiegészítésével, hogy nem kell kezdeményezni – a titkos információgyűjtést engedélyező bíró kivételével – a bírák nemzetbiztonsági ellenőrzését].

Megjegyzem, hogy Németországban a biztonsági vizsgálatról szóló törvény 1. § (3) bekezdés (2) pontja a bírákat ugyan úgy kiveszi a biztonsági átvizsgálás köréből, mint az országgyűlési képviselőket. Kivételt csak azon bírák jelentenek, akik ítélezési tevékenységen kívüli tevékenységet látnak el. Ausztriában a bírókra vonatkozó biztonsági vizsgálatról nincsenek rendelkezések, a bíróvá válás feltétele, hogy az adott személy a büntető regiszterben ne szerepeljen. A bíró törvénybe ütköző magatartása esetén fegyelmi bíróság jár el. Bár az osztrák biztonsági rendőrségről szóló törvény 55a § (2) bekezdése úgy szól, hogy bármely hatóság a rendőrségtől kérhet olyan személyekre vonatkozó biztonsági vizsgálatot, akik „fontos hatósági döntéseket hoznak”, ezeket azonban a bírákra nem alkalmazzák.

<sup>1</sup> Az Nbtv. az országgyűlési képviselőkre vonatkozó kivételt „e törvény eltérő rendelkezése hiányában” fordulattal oldja fel. A másként rendelkezés az Országgyűlés Honvédelmi, Külügyi és Nemzetbiztonsági bizottságaiba való megválasztáshoz kapcsolódik.

2014.El.I.C.1/27. szám

Az Alkotmánybíróság a 36/2013. (XII.5.) AB határozatában – az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése és az Emberi Jogok Európai Egyezménye 6. Cikk 1. pontja – alapján különös hangsúlyt helyezett a törvényes bíróhoz való jogra, illetőleg a törvényes bírótól való elvonás tilalmára. Ezen Alaptörvénybe foglalt jog és elv szerint már előre, absztrakt módon szabályozottnak, meghatározottnak kell lennie annak, hogy melyik bírónak van kompetenciája az eljárásban. Ezen igazságszolgáltatási alapjogot veszélyezteteti, ha egy bíró nemzetbiztonsági ellenőrzés miatt egy folyamatban lévő eljárásból kizárható lenne. Ezt a lehetőséget az Nbtv. nem zárja ki.

A fentiek mentén a bírói függetlenség sérelme is felmerül. Az Alkotmánybíróság korábbi döntései – pl. a 17/1994. (III.29.) AB határozat – arra hívták fel a figyelmet, hogy a parlamentáris rendszerekben a bírói hatalom fő megnyilvánulását jelentő ítélezési tevékenységbe történő bármely külső beavatkozás sokkal súlyosabb fenyegetést jelent az alkotmányos berendezkedésre, mint a bírói hatalom esetleges túlsúlya. A bírói hatalomnak függetlennek kell lennie a másik két hatalmi ág politikai meghatározottságától és annak változásaitól. A minden külső befolyástól független bírói ítékezés feltétel nélküli követelmény és lényegében abszolút alkotmányos védelem alatt áll.

Figyelmet érdemel továbbá az Alkotmánybíróság 33/2012. (VII. 17.) AB határozata, melyben az Alkotmánybíróság rögzítette, 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. E határozat nyomatékosította, hogy – ami jelen ügyben is releváns lehet – a bírói szolgálati jogviszonyok más közszolgálati jogviszonyokhoz képest hazánkban is fokozott alkotmányi védelemben részesülnek.

A fentiek alapján aggályos, hogy az Nbtv. a bírói szolgálati viszonyt foglalkoztatási jogviszonyként definiálja. Hangsúlyozandó, hogy nem eleve Alaptörvény-ellenes a bírák nemzetbiztonsági ellenőrzése, a végrehajtó hatalomra vonatkozó szabályozási koncepció szellemében – ahogy azt az Nbtv. jelenleg tartalmazza – viszont az.

2. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe foglalt jogállamiság és az abból eredő világos, érthető és megfelelően értelmezhető normatartalomról eredő aggályok:

Az Nbtv. 74. § i) pontja meghatározza, hogy ki minősül nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső személynek:

A 74. § in) pontja szerint „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 74. § io) pontja szerint: „aki foglalkoztatási jogviszony vagy a Polgári Törvénykönyv rendelkezésein alapuló szerződéses jogviszony alapján a minősített adat védelméről

2014.El.I.C.1/27. szám

szóló törvény szerinti Bizalmas!, Titkos! vagy Szigorúan titkos minősítésű adat megismerésére vagy felhasználására jogosult”.<sup>2</sup>

A minősített adat védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény (a továbbiakban: Mavtv.) 3. § (4) pontja határozza meg a minősített adatot kezelő szerv fogalmát, az állami feladat ellátása érdekében minősített adatot kezelő szerv, szervezet fogalmába értelemszerűen a bíróságok is beleértendők. Az Nbtv. 74. § in) és io) pontja útján a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső bírák köre egyrészt kitágulhat, másrészt mint külön törvényi szabály „kiüti” a Mavtv. 13. § (5) bekezdésben foglalt alkalmazhatóságát, amely 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.” Ez a másként rendelkező törvény kétség kívül az Nbtv., amelynek 70. § (1) bekezdése szerint bíró nemzetbiztonsági ellenőrzését a munkáltatói jogkör gyakorlója kezdeményezi. Ugyanakkor az Nbtv. ugyan ezen § (5) bekezdése akként szól, hogy nem kell kezdeményezni 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. Így előáll az a helyzet, hogy amíg a Mavtv. 13. § (5) bekezdését nem engedi érvényesülni az Nbtv. 70. § (1) bekezdése és a 74. § g) pontja, addig az Nbtv. 70. § (5) bekezdésének érvényesülését gátolja a Mavtv. 13. § (5) bekezdésbe foglalt – ha törvény másként nem rendelkezik – szövegrész.

A két törvényi rendelkezés véleményem szerint semlegesíti egymást, de legkevesebb, hogy értelmezési nehézséget okoz, amely jogbizonytalanságot eredményez. A fenti jogszabályok értelmezhetők akként, hogy a minősített adat kezelése tekintetében (még a Szigorúan titkos minősítésű adat kezelése körében, vagy a minősített adat megismerésére irányuló perben eljáró bíró se tartozik) a nemzetbiztonsági vizsgálattal érintett körbe (amely értelmezéssel szemben felhozható, hogy a bírákat a törvény 70. § (4) bekezdése nem veszi ki hatálya alól), de értelmezhető akként is, hogy a minősített adat kezelése körében a bírák a törvény hatálya alá tartoznak, de, hogy milyen körben, azt a 69. § (2) bekezdés b) pontja szerinti – a nem kormányzati irányítás alatt álló foglalkoztatási szervre vonatkozó – eljárásban kell meghatározni.

Jelen ügyben tehát nem pusztán azonos szintű jogszabályok közötti, jogalkalmazói jogértelmezéssel feloldható kollízióról van szó [35/1991. VI. 20.) AB határozatot], hanem arról, hogy az értelmezhetetlenség több alkotmányos tétel érvényesülésével összefüggő tárgyban jelenik meg. A nemzetbiztonsági ellenőrzés egy olyan szabályozási terület, ahol a világos, érthető és megfelelően értelmezhető normatartalom elsődleges. Az Abh. is utalt arra [41], hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága a világos normatartalom követelménye körében arra is rámutatott, hogy a biztonsági ellenőrzésre

---

2 Az Nbtv. 2013. augusztus 1-et megelőző szabálya csak a „minősített adat védelméről szóló törvényben meghatározott peres eljárásban eljáró bíró”-t vonta e körbe, amely pontosan meghatározott: A 2009. évi CLV. törvény 11. § (3) bekezdés szerint minősített adat megismerésére irányuló perben csak olyan bíró járhat el, akinek nemzetbiztonsági ellenőrzését elvégezték. Ezzel nem azonos az Nbtv. 74. § in) pontja, amely minden a minősített adatot kezelő szervvel foglalkoztatási jogviszonyban álló személyre is kiterjeszti az ellenőrzést.

2014.El.I.C.1/27. szám

vonatkozó törvényeknek tartalmazniuk kell a beavatkozást indokoló eseteket, körülményeket és a beavatkozás feltételeit. Minimális biztosítékként szerepelniük kell bennük továbbá az érintett személyek körének meghatározására alkalmas feltételeknek, az alkalmazás dokumentálására és a dokumentáció megővésére, valamint megsemmisítésének szabályaira vonatkozó rendelkezéseknek. Az alkalmazásról szóló döntés meghozatala körében pedig a hatóságok nem kaphatnak túl széles mérlegelési jogot [pl. Valenzuela Contreras kontra Spanyolország (58/1997/842/1048)].

Az Alkotmánybíróság 42/1997. (VII.1.) AB határozata szerint „alkotmányellenessé nyilvánítható az a szabály, amely értelmezhetetlen voltánál fogva teremt jogbizonytalanságot, mert hatását tekintve nem kiszámítható és címzettjei számára előre nem látható”. A normavilágosság követelményének fokozottan kell érvényesülni akkor, ha az adott szabály alapjoggyakorlással vagy alkotmányos elvek érvényülésével közvetlen összefüggésben áll [pl. 34/1994. (VI.24) AB határozat; 13/2001. (I.14.) AB határozat]. A nemzetbiztonsági ellenőrzés szabályaival szemben az Alaptörvény B) cikk (1) pontjából eredő megfelelő értelmezhetőség mindenképpen követelmény, s ennek az Nbtv. a bírakat érintően biztos, hogy nem felel meg. Megjegyzem, hogy ha az Nbtv. 69. § (2) bekezdés b) pontja szerinti eljárást a bíróságokra is alkalmazni kellene, úgy további értelmezési nehézségek és alkotmányossági problémák lépnek fel:

- Ahogy az Nbtv. 74. § g) pontjába szereplő „foglalkoztatási jogviszony”, úgy a 69. § (2) bekezdés b) pontja szerinti „foglalkoztató szervezet vezetője” fogalom sem értelmezhető a bírói szervezetben. A bíróságok esetén ugyanis a munkáltató jogkör gyakorlása alapvetően nem a szervezeten belül van. Helyi bíróságon dolgozó bírák esetén a törvényszék elnöke, míg a bírósági vezetők esetén az OBH elnöke gyakorolja e jogokat, de ők nem foglalkoztatási szervezet vezetnek.

- Amennyiben az Nbtv. 69. § (2) bekezdés b) pontja alapján kell meghatározni a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső bírák körét, úgy nem a törvényből, hanem az OBH elnöke által kiadható normatív utasításból és egyéb munkáltatói intézkedésből derül csak ki, hogy kinek kell elvégezni a nemzetbiztonsági ellenőrzését. Ez az Abh.-ban nem vizsgált – és így az Abtv. 24. § (3) bekezdés szerint res iudicatanak nem minősülő – további alkotmányossági problémákat is felvet ezen indítvány szerint. A bírák vonatkozásában a törvény taxatív felsorolásából kell kitűnni, hogy a bírák milyen köre érintett a nemzetbiztonsági vizsgálattal.

Összefoglalva: az Nbtv. több rendelkezése [70. § (1) bekezdése második mondata, a 71. § (2) bekezdés e) pontja OBH elnökére utalás útján, ugyan így a 71. § (4) bekezdés, vagy a 74. § g) pontja] kétséget kizáróan a bírakat érintik, de nem állapítható meg pontosan, hogy mely bírákra is vonatkozik a nemzetbiztonsági ellenőrzés kezdeményezése. A törvény a jogbizonytalanságot sértő módon nem zárja ki az önkényes válogatást, az önkényes válogatás az ítékezésre is hatással lehet. Ahol az Nbtv. kétséget kizáróan a bírákra irányadó rendelkezést tartalmaz, ott is olyan fogalmakat használ, amely a bírósági szervezetben megfelelően nem értelmezhető.

3. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti törvényes bíróhoz való jog, valamint az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdésbe foglalt bírói függetlenség és elmozdíthatatlanság sérelme az eljárás egyes mozzanataiban:

Az Nbtv. 71. § (4) bekezdése szerint, ha a nemzetbiztonsági ellenőrzés

2014.El.I.C.1/27. szám

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. A 71. § (2) bekezdése e) pontja szerint a jóváhagyásra jogosult – bíró esetében – a munkáltatói jogkör gyakorlója feletti kinevezési jogkört gyakorló bírósági vezető, ennek hiányában az Országos Bírósági Hivatal elnöke.

A nemzetbiztonsági ellenőrzés alá tartozó jogviszony a 74. § g) pontja szerint a bírói szolgálati viszony. Az Nbtv. 71. § (4) bekezdésből következően, ha a bíró nemzetbiztonsági ellenőrzése során kockázat merül fel, úgy a bírói szolgálati viszony nem tartható fenn, ez alól az OBH elnöke adhat felmentést (megjegyzem ez alapján a kúriai bírák vonatkozásában is az OBH elnöke jár el). Az Nbtv. fenti szabályaiból következően, ha az OBH elnöke nem ad felmentést, akkor az Nbtv. 71. § (4) bekezdése szerinti jogviszony nem tartható fenn. Ez csak a bírói szolgálati viszony megszüntetésével érhető el, amely a bírói függetlenség és a törvényes bíróhoz való jog szempontjából aggályos [megjegyzem a Bjt. 89-98.§-ai ilyen okot nem tartalmaznak].

Az Abh. megállapításai szerint: „nemzetbiztonsági ellenőrzés alapjául szolgáló jogviszony létesítéséhez való hozzájárulás megtagadása, vagy a hozzájárulás visszavonása a nemzetbiztonsági szolgálat olyan döntése, amely lényeges hatást gyakorolhat az ellenőrzött személy foglalkoztatási jogviszonyára (a létesítésére vagy a fenntartására)” [67]. A foglalkoztatási jogviszonyra való kihatás tehát kétségtelen.

Álláspontom a fenti kérdésben az, hogy ha a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső bíróval szemben a szolgálatok kockázatot állapítanak meg, akkor annak nem lehet következménye a bírói szolgálati jogviszony megszüntetése (ahogy az Nbtv. fogalmaz: „nem tartható fenn”). A megállapított kockázat pusztán csak arra vezethet, hogy abban az ügycsoportban, amelynek ellátásához nemzetbiztonsági vizsgálat szükséges, nem ítélkezhet. Az Nbtv. 74. § (4) bekezdése azonban a „jogviszony” fenntarthatóságáról és nem a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső munkakörökről, tisztségekről és beosztásokról szól [ahogy teszi ezt a 69. § (2) bekezdésben].

Az Alkotmánybíróság a 33/2012. (VII. 17.) AB határozat a bírák elmozdíthatatlansága kapcsán nyomatékosította: „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. ... 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. A független bíróhoz való jog ugyanakkor az eljárás alanyai számára az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében biztosított jog is. A bírák elmozdíthatatlansága a független, pártatlan bírósághoz való jog garanciája is egyben.”

Az Nbtv. 71. § (4) bekezdése az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdésbe foglalt bírói függetlenséget többszörösen sérti. Sérti egyrészt azért, mert

- a nemzetbiztonsági szolgálatok (végeredményben a végrehajtó hatalom) felől érkező információk alapján az ítélkező bíró tisztségéből – adott esetben – elmozdíthatóvá válik;
- az OBH elnökének olyan döntési jogkört biztosít, amelynek nincsenek meg az egzakt

2014.El.I.C.1/27. szám

szempontjai (a törvényből ki kellene derülnie, hogy mi alapján mondja, mondhatja azt, hogy a kockázat ellenére a jogviszony fenntartható), ez a diszkrecionális döntési jogkör sérti a bírói függetlenséget. A bíró ítélezésbeli függetlensége a bírósági igazgatással szemben is fennáll;

- és nincs összhangban az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdésének azzal a szövegrészével sem, hogy „[a] bírákat tisztségükből csak sarkalatos törvényben meghatározott okból és eljárás keretében lehet elmozdítani.” Itt az elmozdíthatóság egy szempontok nélküli egyéni döntésen múlik.

Ha a bíró a fenti eljárás eredményeként az ügyelosztási rend szerint rá kiosztott folyamatban lévő eljárásokban már nem járhat el, az sérti az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti törvényes bíróhoz való jogot is.

A fenti érvek alapján kérem:

1. Az Nbtv. 74. § g) pontjában a foglalkoztatási jogviszonyt meghatározó rendelkezésből „a bírói szolgálati jogviszony” szövegrész Alaptörvény-ellenességének megállapítását és az Alaptörvény 24. cikk (3) bekezdés a) pontja alapján történő megsemmisítését. Az Alaptörvénnyel való összhang vizsgálatát az Alaptörvény B cikk (1) bekezdésébe foglalt jogállamiságból eredő jogbiztonság, a C) cikk (1) bekezdésébe foglalt hatalommegosztás elve, az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésbe foglalt törvényes bíróhoz való jog, valamint a 26. cikk (1) bekezdésébe foglalt bírói függetlenség szempontjából kérem. Kérem továbbá a 70. § (1) bekezdés második mondat „bíró és” szövegrész vizsgálatát és megsemmisítését az Alaptörvény B cikk (1) bekezdésbe foglalt jogállamiságból eredő jogbiztonság alapján, mivel a személyi kör pontosan nem behatárolt és önkényes döntésekre nyílik alkalom.

2. Indítványozom továbbá az Nbtv. 70. § (4) bekezdésének a vizsgálatát, melynek keretében arra kérem az Alkotmánybíróságot, hogy fontolja meg – az Abtv. 46 § (1) bekezdése által az utólagos absztrakt normakontroll jogkövetkezményeként meghatározott – mulasztásban megnyilvánuló Alaptörvény-ellenesség megállapítását, mert az Nbtv. 70. § (4) bekezdésében foglalt felsorolásban nem szerepelnek a bírák. Ezt a vizsgálatot az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdésébe foglalt hatalommegosztás elve, az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésbe foglalt törvényes bíróhoz való jog, valamint a 26. cikk (1) bekezdésébe foglalt bírói függetlenség alapján kezdeményezem. Az Abtv. 46. § (2) bekezdés c) pontja szerint a jogalkotói feladat elmulasztásának minősül, ha a jogi szabályozás Alaptörvényből levezethető lényeges tartalma hiányos. A mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítása alkalmat teremtene a bírákra vonatkozó szabályozás újj gondolására is.

3. Amennyiben az Alkotmánybíróság a fenti szabályok alkotmányellenességét, valamint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség fennállását nem állapítaná meg (azaz úgy ítélné meg, hogy az Nbtv. a bírákat érintően koncepcionálisan nem alkotmánysértő), úgy kérem az Alkotmánybíróságot, hogy az utólagos normakontroll keretében előterjesztett indítványom alapján fontolja meg – az Abtv. 46. § (3) bekezdése szerint – az Nbtv. 70. § (1) bekezdés második mondatának (5) bekezdésének, 74. § in) és io) pontjának és 74. § g) pontjának alkalmazása során azon alkotmányos követelmény megállapítását, hogy ezek a rendelkezések nem tekinthetők a Mavtv. 13. § (5) bekezdés alkalmazása körében „ha törvény másként nem rendelkezik” alá tartozó szabálynak. Az



2014.El.I.C.1/27. szám

Alkotmányossági vizsgálatot e körben az Alaptörvény B cikk (1) bekezdéséből eredő jogbiztonság alapján fennálló világos, érthető és megfelelően értelmezhető normatartalom követelménye alapján kérem.

4. Kérem továbbá az Nbtv. 71. § (2) bekezdés e) pontjának, illetve a 71. § (4) bekezdésének a bírákat érintően való alkalmazhatóság miatti megsemmisítését a fentebb kifejtettek szerint az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésébe foglalt igazságszolgáltatási alapjog, illetve a 26. cikk (1) bekezdésének sérelme miatt.

5. Kérem végül az Nbtv. 69. § (2) bekezdés b) pontjának – az Abh.-val nem érintett körben történő – újbóli vizsgálatát és megsemmisítését, amennyiben az ott meghatározott eljárás a bírákra is vonatkozik. E szabály az Alaptörvény C) cikk (1) pontjába foglalt hatalommegosztás elvét és a 26. cikk (1) bekezdését sérti, mert a bírák körében az illetékes miniszter egyetértésével kiadott normatív utasításra és munkáltatói intézkedésre bízva a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá tartozó munkakörök meghatározását. Természetesen, ha az Alkotmánybíróság a fenti 1. és 2. pontban meghatározottaknak, vagy a 3. pontban kért azon alkotmányos követelmény meghatározásának, amely szerint a bírák a minősített adat kezelése körében nem tartoznak az Nbtv. hatálya alá, helyt ad, úgy ezen 5. pontba foglalt kérelmem tárgytalanná válik.

### III.

Az Abh.-ban megsemmisített rendelkezések helyett a Módtv.2. új szabályokat alkotott, amelyeknek a bírákra való alkalmazása aggályos az alábbiak szerint:

Az Nbtv. 72/B. §-a az Abh. által megsemmisített folyamatos ellenőrzés helyett az ún. felülvizsgálati eljárást vezette be. Erre – a törvény indokolása szerint is – nem az öt éves ciklusokban időszerűvé váló nemzetbiztonsági ellenőrzések során, hanem a ciklusokon belül kerül sor.

1. A 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 alábbiakról szerez tudomást:”

Bírák esetén tehát [ide értve az Nbtv. 74. § ir) pontjában a titkos információgyűjtést engedélyező bírót is] felülvizsgálati eljárás elrendelésére vagy a 70. § (1) bekezdés alapján a munkáltatói jogkört gyakorló személy, vagy önállóan is a nemzetbiztonsági szolgálat főigazgatója jogosult. Az 72/B. § (5) bekezdése szerint ebben [tehát a 72/B. § (2) bekezdés e) pontjában meghatározott esetben] a felülvizsgálati eljárásról az ellenőrzött személyt kizárólag a felülvizsgálati eljárás befejezését követően kell tájékoztatni.

Fölmerül az Alaptörvény C cikk (1) bekezdésébe foglalt hatalommegosztás elvének, a 26. cikk (1) bekezdése szerinti bírói függetlenség elvének és a XXVIII. cikk szerinti

2014.El.I.C.1/27. szám

törvényes bíróhoz való jognak a sérelme, 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.

A fenti alkotmányos tételek alapján kérem a 72/B. § e) pontjának bírakat érintő vizsgálatát és a főigazgatóra utaló szövegrész megsemmisítését.

2. A felülvizsgálati eljárás kezdeményezésének okait a 72/B. § e) pontja sorolja fel. Kockázatként szerepel az

ec) pontban az idegen állampolgárság, külföldi útlevél megszerzése (álláspontom szerint a kettős állampolgárság identitásbeli és nem nemzetbiztonsági kockázatként értékelhető körülmény);

ed) pontban „alkoholfogyasztással összefüggő magatartászavarok” lépnek fel;

ee) pontban „pénzügyi kötelezettség teljesítésének jelentős mértékű elmulasztása” terheli

ef) pontban „a munkakörével kapcsolatos biztonsági előírások megsértése” terheli.

Véleményem szerint a fentiek gyakorlatilag korlátlan felhatalmazást adnak a nemzetbiztonsági ellenőrzés elrendelésére, tartalmában visszahozzák az Abh.-ban alkotmányellenesnek 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. a folyamatos nemzetbiztonsági ellenőrzést a magányszférához való jog Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésébe ütköző aránytalan korlátozásának tekintette. A határozat rögzítette, hogy „[45] 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. Valamely kockázati tényező felmerülésére irányuló, hivatalból indított vizsgálódás az ellenőrzés hatálya alá tartozó személyt érinti a tisztsége elnyerése után. A magánzsféra, 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.”

Az Nbtv. 72/B. § (2) bekezdés ec)-ed)-ee)-ef) pontjaiban a fentebb jelölt szövegrészek nem tekinthetők az Abh. fenti megállapításai szerint pontosan meghatározottaknak, e szabályok Nbtv.-be foglalása az Abh. megkerülésének tekinthető. Pontos felsorolásnak már csak azért sem tekinthető, mert a 72/B. § (2) bekezdés e) pontja az „így különösen” fordulatot alkalmazza az ott szereplő ea)-tól ef)-ig felsorolt hat pontba foglalt okok esetén, azaz nem taxatív, hanem pusztán példálózó felsorolásról van szó. Megsemmisítésüket az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés, VI. cikk (1) bekezdés alapján kérem.

2014.El.I.C.1/27. szám

3. Az Nbtv. 72/B. § (8) bekezdése szerint „[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.”

Az Nbtv. e szabály tartalmában – csak e helyen a felülvizsgálati eljárásra vonatkozóan – ugyanaz, mint a fentebb vizsgálni kért 71. § (2) bekezdése e) pontjában és (4) bekezdésében foglaltak, ezért a 72/B. § (8) bekezdésnek vizsgálatát és megsemmisítését is ugyanazon érvek, azaz a Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti törvényes bíróhoz való jog, valamint az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdésbe foglalt bírói függetlenség és elmozdíthatatlanság sérelme alapján kezdeményezem.

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Álláspontom szerint a fentiek alátámasztják, hogy az Nbtv. egyes rendelkezései alkotmányos tételek sérelme nélkül nem alkalmazható a bírákra. Ha a törvényhozás úgy dönt, hogy a bírák meghatározott körére vonatkozóan alkotmányosan igazolható módon nemzetbiztonsági ellenőrzést foganatosít, e szabályoknak a bírói státusz és az igazságszolgáltató hatalmi ág sajátosságait figyelembe kell venni, azok nem illeszthetők alapvetően nem a bírákra vonatkozó szabályozási koncepcióba, vagy azoknak olyan egyértelműnek kell lennie, mint az Nbtv. 2013. augusztus 1-ét megelőző szabályainak.

Budapest, 2015. április 16.

Tisztelettel:

  
Dr. Darák Péter

