



BELÜGYMINISZTERIUM

DR. MAGYARINÉ DR. NAGY EDIT
szabályozási és koordinációs helyettes államtitkár

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG

Ügyszám: 11/1063 - 6/2015.

Érkezett: 2015 JÚL 06.

Példány: 1 Kezelőiroda:

Melléklet: 6 db:

Feljegyzés

Tárgy: Dr. Darák Péter, a Kúria elnöke által a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. CXXV. törvény egyes rendelkezései Alaptörvény-ellenessége tárgyában az Alkotmánybírósághoz benyújtott indítványával kapcsolatos álláspont, a II/1063-2015. sz. alatt folyamatban lévő eljárásban

Dr. Darák Péter, a Kúria elnöke a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. CXXV. törvény (a továbbiakban: Nbtv.) egyes rendelkezései Alaptörvény-ellenessége tárgyában nyújtott be utólagos normakontrollra irányuló indítványt. Az Alkotmánybíróság a II/1063-3/2015. számú végzésében felkérte Miniszter Urat, hogy 30 napon belül adjon tájékoztatást az indítvánnyal és a hatályos jogszabályi környezettel kapcsolatos álláspontjáról.

I. Indítványozó a nemzetbiztonsági ellenőrzés hatályos szabályainak a bírákra vonatkozó több rendelkezését tartja Alaptörvény-ellenesnek az alábbiak szerint:

Az Nbtv.-nek a nemzetbiztonsági ellenőrzésre vonatkozó hatályos rendelkezéseit a nemzetbiztonsági ellenőrzés új szabályainak megállapítása érdekében szükséges módosításoktól szóló 2013. évi LXXII. törvény (a továbbiakban: Módtv. 1.) 2013. augusztus 1-jei hatállyal, továbbá a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. CXXV. törvényt, valamint egyes törvényeknek a nemzetbiztonsági ellenőrzéssel összefüggő módosításáról szóló 2014. évi CIX. törvény (a továbbiakban: Módtv. 2.) 2015. február 1-jei hatállyal alakította ki.

Indítványozó megállapítása szerint az Nbtvnek a Módtv. 1. hatályba lépése előtti szabályai megfelelően rendezték a bírák nemzetbiztonsági ellenőrzését, amikor nevesítve a titkos információgyűjtést engedélyező, valamint a minősített adat védelméről szóló törvényben meghatározott peres eljárásban (megismerési engedély kiadásának megtagadása miatta indult perben) eljáró bírót vonták nemzetbiztonsági ellenőrzés alá tartozó körbe. A jogszabályi környezetet bemutató II. pontban jelezni fogjuk, hogy a módosító törvényeket megelőzően is volt lehetőség a fenti két feladatkört ellátó bírakon kívül más bírák nemzetbiztonsági ellenőrzésére és bírósági szervezetet nemzetbiztonsági ellenőrzésére hatáskörrel rendelkező Alkotmányvédelmi Hivatal a korábbi években is (bíróági kezdeményezésre) folytatott nemzetbiztonsági ellenőrzést bírósági vezetők, kollégiumvezetők és nyomozási bírákkal kapcsolatban.

A Módtv. 1. módosította a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá tartozó személyi kört, a bírákat is érintően. A korábban is nevesített fenti két feladatkört ellátó bírák mellett az Nbtv. foglalkoztatási jogviszonynak minősítette a bírói szolgálati jogviszonyt és meghatározta nemzetbiztonsági ellenőrzésük kezdeményezésének szabályait.

Az indítványozó az indítvány II. részében az alábbi kifogásokat fogalmazza meg:

1) Indítványozó álláspontja szerint a szabályozás a végrehajtó hatalom körébe tartozó szervek és személyek sajátosságait veszi alapul és azt alkalmazza a bírósági szervezetre is. Míg a módosított Nbtv. az országgyűlési képviselőkre generális kivételt teremt a nemzetbiztonsági ellenőrzési kötelezettség alól, addig a bírákra ilyen nem állapít meg. Álláspontja szerint a szabályozás sérti a hatalmi ágak megosztásának, a bírák függetlenségének elvét és a törvényes bírótól való elvonás tilalmába ütközik.

2) Az indítványozó szerint a hatályos szabályozás egyes rendelkezései egymásnak ellentmondóak, semlegesítik egymást, de legalábbis értelmezési nehézséget okoznak egy olyan területen, amelynél alapvető fontosságú a világos, egyértelmű normatartalom. Az Nbtv. 74. §-ának (nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső személyek) *in*) pontja (aki minősített adatot kezelő szervvel áll foglalkoztatási jogviszonyban és e jogviszony betöltésével összefüggésben fokozott fenyegetésnek van kitéve) és *io*) pontja (aki minősített adatot kezelő szervvel áll foglalkoztatási jogviszonyban és e jogviszonnyal összefüggésben minősített adatot kezel) összevetve a 70. § (5) bekezdésével (amely szerint nem kell kezdeményezni a nemzetbiztonsági ellenőrzést olyan személlyel szemben, aki számára törvény biztosítja a minősített adat megismerését) értelmezési problémát okoz.

3) Az indítványozó szerint az Nbtv. „foglalkoztatási szervezet”, „foglalkoztatási jogviszony” fogalom-meghatározása a bírósági szervezet esetében, a bírák tekintetében egyértelműen nem értelmezhető.

4) Az indítványozó megállapítása szerint bíróval szemben megállapított nemzetbiztonsági kockázat esetén a jogviszony megszüntetésével kapcsolatos jogkövetkezmény csak az adott ügycsoportban történő eljárás alóli felmentésre korlátozódhat, a bírói szolgálati jogviszony megszüntetését nem eredményezheti. Más értelmezés sértené a bírói függetlenséget, a törvényes bíróhoz való jogot és a végrehajtó hatalom elfogadhatatlan beavatkozását jelentené a bírósági szervezet működésébe.

5) Az indítványozó támadja a nemzetbiztonsági ellenőrzés felülvizsgálati eljárásnak intézményét, mindenekelőtt annak bírókra vonatkozatható alkalmazását, különös tekintettel arra, hogy az Nbtv-ben meghatározott esetekben a nemzetbiztonsági szolgálat főigazgatója a kezdeményezésre jogosult előzetes tájékoztatása nélkül, saját hatáskörben rendelheti el az eljárást.

A fenti indokokra tekintettel indítványozza:

a) az Nbtv. 74. § g) pontjában „a bírói szolgálati jogviszony” szövegrész Alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését,

- b) az Nbtv. 70. § (4) bekezdésének (akikkel szemben nem kell kezdeményezni a nemzetbiztonsági ellenőrzést) felülvizsgálatát és annak megfontolását, hogy a bírák szerepeltetésének hiánya a felsorolásban nem valósít-e meg mulasztásos alkotmányértést,
- c) az a)-b) pont szerint kérelem elutasítása esetén annak vizsgálatát és kimondását, hogy az Nbtv.-nek a bírakra, foglalkoztatási jogviszonyuk alapján irányadó szabályai nem tekinthetők a Mavtv. 13. § (5) bekezdésében rögzített, „ha törvény másként nem rendelkezik” rendelkezése miatt alkalmazható szabálynak.
- d) a 69. § (2) bekezdés *b)* pontjának, a 71. § (2) bekezdés *e)* pontjának és a 71. § (4) bekezdésének megsemmisítését, azon a címen, hogy e rendelkezések a bírakra is jogkövetkezménnyel járnak.
- e) a felülvizsgálati eljárás főigazgatói elrendelését lehetővé tevő 72/B. § (2) bekezdés *e)* pontjának megsemmisítését, részben azért, mert lehetővé teszi, hogy a nemzetbiztonsági szolgálat főigazgatója saját hatáskörben rendeljen el felülvizsgálatot bíróval szemben, részben azért, mert az *e)* pontban foglalt elrendelési okok nem kellően konkrétak és a rendelkezés a „különösen” fordulat beépítése miatt nem határozza meg taxatíván az elrendelési esetköröket.

A 72/B. § (8) bekezdését (a felülvizsgálat eredményeként a jogviszony megszüntetése) a jelölés során megállapított biztonsági kockázat jogkövetkezményéhez hasonlóan, bírák esetében alkotmányértőnek tartja.

II. A nemzetbiztonsági ellenőrzésnek a bírakra vonatkozó korábbi és hatályos szabályai:

A Módtv. 1. és részben a Módtv. 2. jelentősen megváltoztatta a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá tartozó személyi kör tartalmát, terminológiáját és a törvényben nem szabályozott körben az érintett munkakörök meghatározásának módját. A bírák esetében azonban alapvető tartalmi változás nem történt.

2013. augusztus 1-je előtt az Nbtv. nevesítve a bírák két feladatkört ellátó csoportját sorolta be a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá: a titkos információgyűjtést engedélyező, valamint a minősített adat védelméről szóló törvényben meghatározott peres eljárásban (megismerési engedély kiadásának megtagadása miatta indult perben) eljáró bírót. Ezen túlmenően az Nbtv. **fontos és bizalmas munkakört** betöltő személyeket meghatározó *2. számú mellékletének* 18/A. és 19. pontja alapján kerülhetett sor, bíró nemzetbiztonsági ellenőrzésére:

„18/A. a minősített adat védelméről szóló törvény szerinti „Bizalmas!” vagy annál magasabb minősítési szintű adatot kezelő szerv vezetője,

19. a 18. pont hatálya alá nem tartozó, a minősített adat védelméről szóló törvény szerinti minősített adatot kezelő szervezeten belül a vezető által - a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok irányításáért felelős miniszterrel egyetértésben - meghatározott olyan személyek, akiknek feladataik ellátásához „Bizalmas!” vagy annál magasabb minősítési szintű minősített adatot szükséges felhasználniuk.”

A *2. számú melléklet* alapján tehát a bírósági szervezethez tartozó személy a betöltött munkakör alapján (18/A. pont), és a minősített adat kezelésére tekintettel (19. pont) volt ellenőrizhető.

Figyelemmel azonban a 2013. augusztus 1. előtt hatályos Nbtv. 68. § (5) bekezdésére, amely a minősített adatokról szóló 2009. évi CLV. törvényre (a továbbiakban: Mavtv.) utalva

kimondta, hogy nem kell kezdeményezni a nemzetbiztonsági ellenőrzést – egyebek mellett – a bíróval szemben az ügyelosztási rend szerint kiosztott ügyek elbírálásához szükséges minősített adat felhasználására tekintettel; megfelelő jogértelmezéssel megállapítható volt, hogy bíró ítélkezési tevékenységére tekintettel (a titkos információgyűjtés engedélyezését és a megismerési engedély megtagadása miatt indult perekben való eljárást leszámítva) nem volt besorolható nemzetbiztonsági ellenőrzés alá. A nemzetbiztonsági ellenőrzés indokoltsága tehát a bírónak a bírósági szervezetben betöltött igazgatási feladatköréhez kapcsolódhatott (vezető vagy minősített adatot kezelő igazgatási munkakört betöltő személy).

A 2013. évi módosítás is ezen az elvi alapon állt. A korábbi két ítélkezési feladatkör nevesítve megjelent a törvényben, egyebekben pedig a fenti logika érvényesült a szabályozásban. A bírósági szervezetben (mint nem kormányzati foglalkoztatási szervezetben) a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső munkaköröket, a belügyminiszter egyetértésével kiadott belső utasításban kell meghatározni. A hatályos Nbtv. 70. § (5) bekezdése [a korábbi 68. § (5) bekezdésével azonos tartalommal, csak egyértelműbb megfogalmazással] rögzíti, hogy bíró ítélkezési tevékenysége során megismert minősített adatra tekintettel nem tartozhat nemzetbiztonsági ellenőrzés alá:

„(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.”

A bírósági szervezet igazgatási feladatellátással összefüggő munkakörei azonban nemzetbiztonsági ellenőrzés alá vonhatóak és e tekintetben (néhány sajátos szabálytól eltekintve) az általános rendelkezések az irányadóak. Sajátos szabályt tartalmaz a 70. § (1) bekezdése, amely szerint bíró és az igazságügyi szervnél foglalkoztatott igazságügyi alkalmazott nemzetbiztonsági ellenőrzését a munkáltatói jogkör gyakorlója kezdeményezi.

A minősített adat felhasználásán kívül a hatályos Nbtv. 74. § in) pontja alapján is nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső személynek minősíthető a bíró, ha a törvény hatálya alá tartozó foglalkoztató szervezettel foglalkoztatási jogviszonyban áll és e jogviszonyával összefüggésben fokozottan ki van téve jogellenes befolyásolási szándéknak, leplezett támadásnak vagy fenyegetésnek.

A bírósági szervezeten belül azonban – a III. pontban kifejtettek szerint – mindig a hatáskörrel rendelkező bírósági vezető határozza meg (az Nbtv.-ben nevesített két feladatkört ellátó bírón kívül) hogy ki tartozik nemzetbiztonsági ellenőrzés alá. E szabályozási rendszer megfelel a bírósági öngazgatás és a hatalmi ágak elválasztása alkotmányos követelményének.

III. Az indítványban foglaltakkal kapcsolatos álláspont:

1) *A szabályozás a végrehajtó hatalomhoz tartozó szervek sajátosságaihoz igazodik, és nem veszi figyelembe a bírósági szervezet jellemzőit [indítvány 3. oldal]*

A nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső személyek döntő többsége valóban a végrehajtó hatalom irányítása alá tartozó szervezetekben dolgozik; a kormánytól független szervekhez tartozó, illetve az államszervezethez nem tartozó személyek e vonatkozásban kisebbséget képviselnek. A törvényi szabályozás logikája azonban nem erre a körülményre épül. A nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső személyek nagy része valamely szervezet keretében végzett tevékenysége, illetve az ott betöltött munkakör okán tartozik nemzetbiztonsági ellenőrzési kötelezettség alá. A nemzetbiztonsági ellenőrzés eljárási rendszere is ehhez a körülményhez igazodik, például a kezdeményezés szabályai (a nemzetbiztonsági ellenőrzés kezdeményezésére jogosult személy főszabályként a foglalkoztatási jogviszony létesítésére jogosult személy). E tekintetben tehát nem a hatalmi ág jellege jelenthet specialitást, hiszen a foglalkoztató szervezethez tartozás egyaránt jellemző a minisztériumokban, az ügyészi szervezetben, az alapvető jogok biztosa hivatalában vagy éppen a bírói szervezetben foglalkoztatottakra. Téves tehát az indítványozó azon megállapítása, hogy a szabályozás a végrehajtó hatalom logikája alapján épül fel, ellenkezőleg; a foglalkoztatási szervezet keretében működő személyekre tartalmaz azonos szabályozást (a specialitásokat figyelembe vevő kivételszabályok mellett), és a foglalkoztatási szervezethez nem tartozó vagy azok élén álló személyekre határoz meg eltérő szabályokat.

2) A bírákat az országgyűlési képviselőkhez hasonlóan főszabályként mentesíteni lenne szükséges a nemzetbiztonsági ellenőrzési kötelezettség alól (indítvány 3. oldal)

Ugyancsak megalapozatlan az indítványozó azon megállapítása, hogy a bírákat az országgyűlési képviselőkhez hasonlóan főszabályként mentesíteni lenne indokolt a nemzetbiztonsági ellenőrzés kötelezettsége alól, mert mindkét hatalmi ág képviselői függetlenek a végrehajtó hatalomtól. Az országgyűlési képviselők és a bírák közjogi helyzete jelentős mértékben különbözik, még ha több hasonló vagy azonos elemet is tartalmaz (mentelmi jog, az alaptevékenység körében az utasíthatóság hiánya). Az országgyűlési képviselők semmilyen értelmezés szerint nem tekinthetők egy foglalkoztató szervezethez tartozónak, a tevékenységükhöz kapcsolódó jogosítványok és tevékenységüknek a törvényhozás működésére gyakorolt hatása alapvetően individuális jellegű. Törvényhozási tevékenységükért, illetve megbízásuk gyakorlása során közölt nyilatkozatukért nem vonhatóak felelősségre. Tevékenységük célját, tartalmát az Alaptörvény 4. cikk (1) bekezdése határozza meg, amely szerint tevékenységüket a köz érdekében végzik. Feladatellátásuk tartalmáért sem munkajogi típusú, sem fegyelmi felelősséggel nem tartoznak. Az Országgyűlésről szóló törvényben meghatározott fegyelmi felelősség az Országgyűlés működési rendjével összefüggő szabályok megsértését szankcionálja, amely a nemzetbiztonsági ellenőrzés szempontjából nem releváns. A fentiekből következően az országgyűlési képviselő tevékenységéért alapvetően politikai felelősséggel tartozik.

Az országgyűlési képviselők nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső körbe vonását nem teszi szükségessé a minősített adat kezelése, hiszen azt számukra az országgyűlésről szóló törvény nemzetbiztonsági ellenőrzés nélkül is biztosítja.

A nemzetbiztonsági érdekek védelme szempontjából kiemelten fontos néhány állandó bizottság (Nemzetbiztonsági Bizottság, Honvédelmi Bizottság és Külügyi Bizottság) esetében ugyanakkor az Nbtv. a bizottság tagjává választást nemzetbiztonsági ellenőrzéshez köti. A

nemzetbiztonsági ellenőrzés negatív jogkövetkezménye e körben az, hogy a frakció jelölését a házelnök, mérlegelési jogkörében érvénytelennek nyilváníthatja [Nbtv. 19. §].

A nemzetbiztonsági ellenőrzés alapvető célja, annak felderítése, hogy az érintett személy a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső jogviszonnyal összefüggő tevékenységét külső befolyás alapján végzi, vagy körülményei alapján befolyásolhatóvá (például zsarolhatóvá) vált. Az országgyűlési képviselők esetében, az egyébként nemzetbiztonsági kockázatnak minősülő körülmények fennállásához – a fenti szűk kört leszámítva – közjogi jogkövetkezmény nem fűződik.

A bírák ezzel szemben az államszervezet fontos részért képező bírósági szervezet tagjaként végzik ítélezési vagy igazgatási tevékenységüket [A bírák jogállásáról és javadalmazásáról 2011. évi CLXII. törvény 1. § (2) bekezdés]. Az Alaptörvényben és törvényben rögzített kötelezettségük a pártatlan bíráskodás, amelyre az nemzetbiztonsági ellenőrzés során vizsgált körülmények befolyással bírhatnak. Ugyancsak jelentőséggel bírhatnak a nemzetbiztonsági ellenőrzés körében releváns körülmények az igazgatási tevékenység körében is.

A jelzett körülményekre tekintettel a bírák meghatározott körének nemzetbiztonsági ellenőrzés alá tartozása indokolt és az Alaptörvény rendelkezéseit nem sérti.

3) A hatályos Nbtv. szabályainak alkalmazása, különös tekintettel arra, hogy a bírósági szolgálati jogviszonyt az Nbtv. 74. § g) pontja foglalkoztatási jogviszonnyal minősíti, a hatalommegosztás alkotmányos elvébe ütközik, és felmerülhet a bírói függetlenség sérelme is (indítvány 3. és 4. oldal)

A foglalkoztató szervhez történő tartozás alapján sorolja be az Nbtv. értelmező rendelkezése [74. § g) pont] a bírói szolgálati jogviszonyt a foglalkoztatási jogviszony körébe, hasonlóan az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény 3. § a) pontjához.

A bírói hatalmi ág függetlenségét álláspontunk szerint a jelenleg hatályos Nbtv. sem sérti, illetve a végrehajtó hatalom és a bírói hatalom kapcsolódása a nemzetbiztonsági ellenőrzés intézményének szabályozása tekintetében megfelel az Alaptörvényben foglalt elveknek.

Az Alaptörvény 46. cikk (3) bekezdése szerint a nemzetbiztonsági szolgálatok alapvető feladata Magyarország függetlenségének és törvényes rendjének védelme, nemzetbiztonsági érdekeinek érvényesítése. A (4) bekezdés szerint a nemzetbiztonsági szolgálatok működését a Kormány irányítja. A nemzetbiztonsági intézményrendszer a hatalmi ágak szerint tehát nem tagolódik, ugyanakkor az Alaptörvényben meghatározott módon, a teljes államszervezet védelmére kiterjedő feladatot lát el. A nemzetbiztonsági érdekek védelme a nemzetbiztonsági szolgálatokat irányító kormány átruházhatatlan felelőssége.

A hatalmi ágak elválasztása elvének biztosítása és a nemzetbiztonsági érdekek védelmének érvényesítése az Alaptörvényben (és a korábbi Alkotmányban) egyaránt alkotmányos követelményként került rögzítésre. A két legitim alkotmányos követelmény összehangolása

érdekében a korábbi jogalkotási tevékenységet és az indítványban megjelölt módosító törvények megalkotását is kompromisszumos megoldások jellemezték.

A bírói szervezetre vonatkozóan a legfontosabb ilyen szabályt a korábban hatályos Nbtv. 68. § (5) bekezdése [a hatályos Nbtv. 70. § (5) bekezdése] tartalmazta, amelynek lényege szerint az ítélkezési tevékenysége körében történő minősített adatkezelés (mint a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá vonás szempontjából egyébként legfontosabb körülmény) miatt nemzetbiztonsági ellenőrzés nem kezdeményezhető bíróval szemben.

A korábban hatályos Nbtv. a nemzetbiztonsági kockázat megállapítása esetén, a jogkövetkezmények alkalmazását teljes egészében a nemzetbiztonsági ellenőrzés kezdeményezőjének mérlegelési jogkörébe utalta. Ez a szabály az adott szervezet befolyásolás-mentes működéséért felelős nemzetbiztonsági szolgálatot eszköztelenné tette.

A Módtv.1. a kezdeményező fenti mérlegelési jogát megszüntette, ugyanakkor lehetőséget biztosít arra, hogy a kezdeményezésre jogosult felett irányítási, felügyeleti jogot gyakorló személy, szerv vagy testület a nemzetbiztonsági kockázat megállapítása ellenére jóváhagyja a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá tartozó munkakör betöltését (fenntartását). Ez lényegét tekintve azt eredményezi, hogy a munkakör betöltésének kérdésében az adott szervezetrendszer magasabb szintjén születhet az érdemi döntés. A bírósági szervezetre vonatkoztatva a fenti szabályt, a törvényszék elnökének kezdeményezői jogosultságához az Országos Bírósági Hivatal (a továbbiakban: OBH) elnökének a jóváhagyási jogosultsága kapcsolódik.

A jóváhagyási jogkör szabályozása szükségképpen a bírósági szervezet igazgatási jellegű hierarchiájához igazodik, amelyben az OBH elnökének meghatározó szerepe van.

A harmadik, és talán a legfontosabb, a bírói hatalmi ág függetlenségét biztosító szabály, hogy a foglalkoztató szervezetnél csak az vonható nemzetbiztonsági ellenőrzés alá (bírósági szervezet esetében az Nbtv-ben nevesített két feladatkört ellátó bírónon kívül), akit a szervezet vezetője a törvényben meghatározott jogi normában (bíróság esetén munkáltatói utasításban) meghatározott munkakört tölti be (vagy abba jelölik). A bírói szervezet esetében az Alkotmányvédelmi Hivatalt irányító belügyminiszter egyetértési joga biztosítja ugyanakkor, hogy a munkakörök meghatározása körében a nemzetbiztonsági szakmai szempontok is érvényesüljenek. [Nbtv. 69. § (2) bekezdés *b*) pontja].

A bírósági szervezet sajátossága, hogy a vezetési, irányítási, igazgatási (a továbbiakban együtt: igazgatási) feladatok jelentős részét bírák látják el, akik igazgatási feladataik mellett ítélkezési tevékenységet is folytatnak. Az igazgatási tevékenység egyes formái (vezetés, irányítás) meghatározó jelentőséggel bírnak a bírósági szervezet nemzetbiztonsági védelme szempontjából. A nemzetbiztonsági érdekek védelemnek pedig alapvető eszköze e munkakörök nemzetbiztonsági ellenőrzés alá tartozása, illetve a betöltőik nemzetbiztonsági ellenőrzése. Amikor az Nbtv. 69. § (2) bekezdés *b*) pontjában foglaltak alapján a bírósági szervezeti vezető munkáltatói utasításban meghatározza azokat az igazgatási munkaköröket, amelyek esetében a nemzetbiztonsági ellenőrzést indokoltnak tartja, a bírósági előírásokra és gyakorlatra figyelemmel elkerülhetetlenül ítélkezési tevékenységet is ellátó bíróval szemben

határozza meg az ellenőrzési kötelezettséget. Ez azonban nem értelmezhető úgy, hogy a végrehajtó hatalom a bírói függetlenséget sértené, az ítélkezési tevékenységbe avatkozna be alkotmányértő módon.

A bírák által betöltött egyes igazgatási munkaköröknek a szervezet vezetője által, normatív munkáltatói intézkedéssel nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső munkakörre nyilvánítása és ennek alapján a nemzetbiztonsági ellenőrzés lefolytatása az érintett bírák ítélkezési tevékenységét nem befolyásolja, ezért nem is sértheti a bírói függetlenséget.

4) *Az Nbtv. 70. §-a és a Mavtv. 13. § (5) bekezdése semlegesíti egymást, együttes értelmezésük nehézséget okoz, ezáltal jogbizonytalanságot teremt (indítvány 5. és 6. oldal)*

A Mavtv. 13. § (5) bekezdése a minősített adat kezeléséről rendelkezik; a minősített adat kezeléséhez kapcsolódó rendelkezési jogosultságok gyakorlása tekintetében privilegizált helyzetet biztosít a bíró számára az ügyelosztási rend szerint kiosztott ügyek körében. Az Nbtv. 70. § (5) bekezdése ellenben – lényegét tekintve – arról rendelkezik, hogy aki törvényi rendelkezés alapján jogosult minősített adatot kezelni nemzetbiztonsági ellenőrzés nélkül, az nem vonható nemzetbiztonsági ellenőrzés alá kizárólag a minősített adat kezelésére tekintettel. Egy gyakorlati példával bemutatva: Az az ítélkezési tevékenységet is folytató, igazgatási feladatkört ellátó bíró, aki (az ügyelosztás rendje alapján végzett) ítélkezési tevékenysége során minősített adatot kezel, erre a körülményre figyelemmel nem ellenőrizhető. Az érintett bíró azonban igazgatási tevékenysége során is kezelhet minősített adatot, vagy egyébként az Nbtv. 74. § *in*) pontja alapján szükséges lehet a nemzetbiztonsági ellenőrzése, erre figyelemmel a szervezet vezetője által kiadott munkáltatói utasításban az általa betöltött munkakör nevesíthető, és ekkor a nemzetbiztonsági ellenőrzését kezdeményezni szükséges.

5) *A „foglalkoztató szervezet vezetője” fogalom a bírói szervezetben nem értelmezhető (indítvány 6. oldal)*

Az Nbtv. 69. § (2) bekezdés *b*) pontja szerint a 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. Álláspontunk szerint a foglalkoztató szervezet vezetőjére vonatkozó rendelkezés a bírói szervezet tekintetében aggálymentesen értelmezhető. A nemzetbiztonsági ellenőrzés indokoltságának meghatározása, a nemzetbiztonsági ellenőrzés kezdeményezésével összefüggő jogok gyakorlása a munkáltatói jogkörhöz kapcsolódik. A bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény 99. § (1) bekezdés határozza meg a munkáltatói jogkörök gyakorlását a bírói szervezetben. Ennek figyelembevételével a bíróságok esetében a bíróság elnöke (járásbíróság esetén a törvényszék elnöke), az OBH esetében az OBH elnöke jogosult kiadni a szervezet nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső munkaköreit meghatározó munkáltatói utasítást, amelynek hatálya nem terjedhet ki a munkáltató intézkedés kiadójára és a bíróság azon vezetőire, akik felett a munkáltató jogot

más bírósági vezető vagy OBH elnöke gyakorolja. A bírósági vezető, illetve az OBH elnöke a fentiek alapján nem csak az általa vezetett szervezetben foglalkoztatottakra, hanem a kinevezési jogkörébe tartozó alacsonyabb szintű bírósági vezetőkre vonatkozóan is meghatározhatja a nemzetbiztonsági ellenőrzést.

6) A nemzetbiztonsági ellenőrzés jogkövetkezménye nem lehet a bírói szolgálati viszony megszüntetése, mert az sértené a bírói függetlenséget (indítvány 7. oldal)

Az indítványozó álláspontja szerint a nemzetbiztonsági kockázatot megállapító biztonsági szakvélemény alapján a bírói szolgálati jogviszony nem szüntethető meg, csak az adott ügycsoportban történő ítélezési jogosultság vonható meg.

Kétségtelen, hogy az Nbtv. nem tartalmaz speciális szabályt biztonsági kockázat megállapítása esetén a bírákra vonatkozóan, azonban a hatályos jogszabályi környezetből egyértelmű jogértelmezés vezethető le. Az Alaptörvény 26. cikk (2) bekezdése szerint a hivatásos bírákat a köztársasági elnök nevezi ki. A bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény (a továbbiakban: Bjt.) 89. § c) pontja szerint a bíró szolgálati jogviszony megszűnik a köztársasági elnök általi felmentéssel. Az Nbtv. 71. § (4) bekezdésében meghatározott jogkövetkezmény (jogviszony létrehozásának vagy fenntartásának tilalma) alkalmazásának címzettje a nemzetbiztonsági ellenőrzés kezdeményezője, mint a jogviszony létesítésére jogosult személy, illetve a jogkövetkezmény alkalmazásának mellőzését a kezdeményező „felettes szerve” hagyhatja jóvá. A fentiek alapján nem képzelhető el olyan jogértelmezés, amely szerint biztonsági kockázatok megállapítása esetén a köztársasági elnököt felmentési kötelezettség terhelné vagy általában a rendelkezésnek a köztársasági elnök lenne a címzettje. Ezen túlmenően a Bjt. 90. §-a taxatív felsorolást tartalmaz bírák felmentésének eseteiről és a nemzetbiztonsági kockázat megállapításáról nem tartalmaz rendelkezést.

A nemzetbiztonsági ellenőrzés lehetséges jogkövetkezménye bírák esetében, álláspontunk szerint az érintett ítélezési ügykörben történő eljárási jogosultság (például titkos információgyűjtés engedélyezése) megvonása, illetve a bírósági szervezetben betöltött igazgatási munkakörből történő felmentés. Természetesen a biztonsági kockázat megállapítása – a kockázat jellegétől függően – eredményezheti büntetőeljárás vagy fegyelmi eljárás megindítását és a bíró felmentését, de ez a nemzetbiztonsági ellenőrzéstől független jogkövetkezmény.

7) A felülvizsgálati eljárás szabályainak bírákra történő alkalmazás a sérti a bírói függetlenséget.

A Módtv. 2.-vel megállapított Nbtv. 72/B. § határozza meg a felülvizsgálati eljárás szabályait. Felülvizsgálati eljárás nemzetbiztonsági ellenőrzés alapjául szolgáló jogviszonyban álló, érvényes nemzetbiztonsági szakvéleménnyel rendelkező személlyel szemben folytatható a kezdeményezésre jogosult erre irányuló kezdeményezése, a nemzetbiztonsági szolgálat főigazgatójának mérlegelési jogkörben hozott döntése vagy az érintett személy kérése alapján. A felülvizsgálati eljárás egyes elrendelési jogcímei alkalmazása során (változás bejelentési kötelezettséggel összefüggő információk, illetve a kezdeményező vagy a nemzetbiztonsági

szolgálat főigazgatója tudomására jutott nemzetbiztonsági kockázatra utaló körülmény) az érintett személy csak a felülvizsgálati eljárás befejezését követően értesül a felülvizsgálati eljárás elrendeléséről, lefolytatásáról és eredményéről. Ezen esetekben, ha a főigazgató mérlegelési jogkörben rendeli el a felülvizsgálati eljárást, a kezdeményező is csak az eljárás lezárultával értesül annak tényéről és eredményéről.

Az indítványozó szerint sérti a hatalommegosztás elvét és a bírói függetlenséget, hogy a nemzetbiztonsági szolgálat főigazgatója a kezdeményezésre jogosult vagy az érintett bíró előzetes értesítése nélkül is elrendelheti a felülvizsgálati eljárást. Ezen túlmenően az indítványozó szerint az Nbtv. 72/B. § *e*) pontjában [helyesen 72/B. § (2) bekezdés *e*) pontjában] felsorolt okok olyan „gumifogalmak”, amelyek csak eshetőlegesen vannak összefüggésben a nemzetbiztonsági kockázattal és bárkivel szemben alkalmazhatóak. A jogalkotó a felülvizsgálati eljárás szabályainak meghatározása során nem teljesítette az Alkotmánybíróság 9/2014. (III. 21.) számú határozatában (a továbbiakban: Abh.) jelzett követelményt, hogy a vizsgálat elrendelési okainak pontosan meghatározottnak kell lenniük. A hatályos szabályozás szerinti felsorolás már azért sem tekinthető pontosnak, mert az „így különösen” fordulat alkalmazásával példálódzóvá teszi azt.

Az Nbtv. a felülvizsgálati eljárás szabályait általánosan, a bírákra kiterjedően is alkalmazni rendeli. A bírák tekintetében az egyetlen speciális szabály az, amely szerint, ha bíró kéri magával szemben a felülvizsgálati eljárás lefolytatását, a nemzetbiztonsági szolgálat főigazgatója köteles azt elrendelni [71/D. § (2) bekezdés].

A Módtv.2. az Abh-ban előírt alkotmányossági szempontok figyelembevételével került előkészítésre és elfogadásra. Az Abh. 45. pontja szerint 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.

A Módtv. 2. elfogadásával létrehozott új jogintézmény, a felülvizsgálati eljárás szabályai a fenti követelményeknek megfelelnek. A felülvizsgálati eljárás elrendelési okait a 72/B. § (2) bekezdése sorolja fel. A (2) bekezdés *a*)-*c*) és részben a *d*) pont az ellenőrzött személy által ismert okokat tartalmaz (új munkakörbe jelölés, a meglévő munkakör tartalmának változása, a változás-bejelentési kötelezettség alá eső adatkörben történt változás, illetve, ha maga kéri a felülvizsgálatot). A (2) bekezdés *e*) pontja szerint felülvizsgálati eljárás folytatható le, ha akár a kezdeményezésre jogosult, akár a nemzetbiztonsági szolgálat főigazgatója nemzetbiztonsági kockázatra utaló körülményről szerez tudomást az érintett személlyel kapcsolatban. A jogalkalmazás megkönnyítése érdekében a rendelkezés *ea*)-*ef*) pontokban példálódzó jelleggel felsorolja a legfontosabb, nemzetbiztonsági kockázatra utaló körülmény típusát.

Ahogy a nemzetbiztonsági kockázat esetében sem, úgy a nemzetbiztonsági kockázatra utaló körülmény esetében sem lehetséges taxatív, minden lehetséges körülmény típusát leíró, felsoroló jellegű definíciót adni. Részben a nemzetbiztonsági érdek sérelmét jelentő

körülmények sokszínűsége, részben azok folyamatos változása kizárja az ilyen típusú jogalkotást.

Az indítványban a felülvizsgálati eljárással összefüggésben jelzett kifogás, mely szerint a jogintézményre vonatkozó szabályozás azért sérti a hatalom megosztásának elvét, mert a felülvizsgálati eljárás egyes eseteiben a bírósági szervezethez tartozó kezdeményező és/vagy az ellenőrzött személy csak a felülvizsgálati eljárás befejezését követően (az elrendeléstől számított 60 nap múlva) szerez arról tudomást, álláspontunk szerint nem megalapozott. Az utólagos tájékoztatás indoka, hogy az érintett esetekben jellemzően, bár nem minden esetben, olyan körülményekről merül fel információ, amely kivizsgálását az érintett befolyásolhatná.

Semmilyen olyan jogkövetkezmény, joghatás nem képzelhető el, amely a fenti esetekben a kezdeményező előzetes tájékoztatása esetén, a bírósági szervezet függetlenségét erősítené vagy biztosítaná.

A felülvizsgálati eljárás a nemzetbiztonsági ellenőrzés integráns része, a foglalkoztató szervezet vezetője a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső munkakörök meghatározásakor és az adott munkakörbe jelöléskor, az érintett személy pedig a munkakör elvállalásakor, illetve a nemzetbiztonsági ellenőrzéshez történő hozzájárulásakor ennek tudatában kell, hogy legyen.


A felülvizsgálati eljárás eseti vizsgálat, meghatározott esetekben kerülhet rá sor, az érintett és a kezdeményező minden esetben értesül a lefolytatásról és annak eredményéről (jellemzően előzetesen, néhány esetben utólag).

Az Abh-ban meghatározott követelmény alapján került kialakításra a felülvizsgálati eljárás kormánytól független ellenőrzésének lehetősége. Az Nbtv. 72/C. § az alapvető jogok biztosa számára biztosított ilyen hatáskört.

A jelenleg hatályos Nbtv. a fentiekén túlmenően, differenciált jogorvoslati rendszert tartalmaz (nem csak a jelölés előtt lefolytatott nemzetbiztonsági ellenőrzés, hanem a felülvizsgálati eljárás megállapításaival szemben is) amely a legsúlyosabb jogkövetkezmény esetén (a jogviszony megszüntetése) a bírói út igénybe vételét is lehetővé teszi.

A fentiekre tekintettel az indítványban foglaltakat nem tartjuk megalapozottnak.

2015. június „17” „


dr. Magyariné dr. Nagy Edit