



IGAZSÁGÜGYI MINISZTER

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG			
Ügyszám:	11/1063-7/2015.		
Érkezett:	2015 JÚL 13.		
Példány:	1	Kezelőiroda:	
Melléklet:	0 db		7-

Dr. Szalay Péter
alkotmánybíró részére
Alkotmánybíróság
Budapest

Iktatószám: XX-AJFO/109/4./2015
Hivatkozási szám: II/1063/2015

Tárgy: a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény egyes rendelkezéseivel összefüggő utólagos normakontroll

Tisztelt Alkotmánybíró Úr!

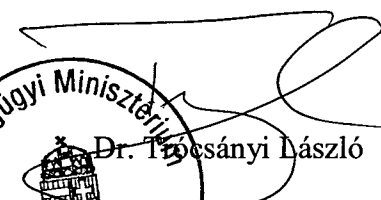

A tárgybeli ügyben a Kúria elnöke az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja és az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban Abtv.) 24. § (1) bekezdése alapján a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. CXXV. törvény (a továbbiakban: Nbtv.) egyes rendelkezései alaptörvény-ellenessége tárgyában nyújtott be utólagos normakontrollra irányuló indítványt.

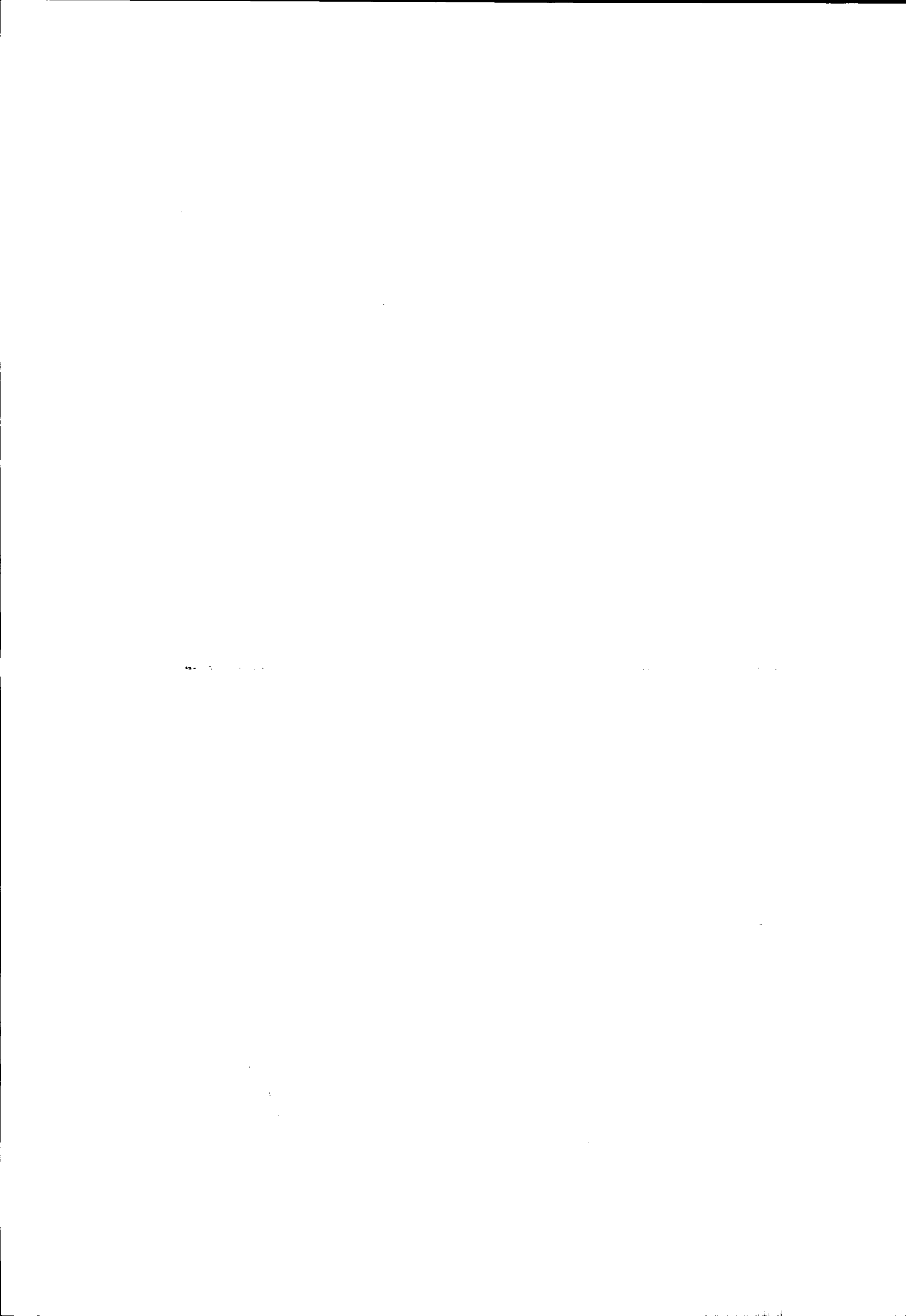
Az indítványozó az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe foglalt jogállamiságból eredő jogbiztonságra, a C) cikk (1) bekezdésébe foglalt hatalommegosztás elvére, az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésbe foglalt törvényes bíróhoz való jogra, valamint a 26. cikk (1) bekezdésébe foglalt bírói függetlenségre tekintettel támadja a nemzetbiztonsági ellenőrzésre kötelezett bírák körének meghatározására, a nemzetbiztonsági ellenőrzés jogkövetkezményeire és a felülvizsgálati eljárás elrendelésére vonatkozó szabályokat. Az Nbtv. szerinti felülvizsgálati eljárás részletes szabályainak alkotmányossági vizsgálatát az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésére és VI. cikk (1) bekezdésére figyelemmel is kéri.

Az ügyben 2015. május 26-án kelt végzését köszönettel fogadtam, az abban foglalt, az Igazságügyi Minisztérium hatáskörébe tartozó kérdésekkel kapcsolatos álláspontomról a mellékletben foglaltak szerint tájékoztatom.

Budapest, 2015. július „09.

Tisztelettel:


Dr. Trócsányi László




1. Jogszabályi környezet

A Kúria elnökének indítványában foglalt alkotmányossági aggályok az Alaptörvény, az Nbtv., a minősített adat védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény (a továbbiakban: Mavtv.) kifejezetten nevesített szakaszain túl, egyes más jogszabályokkal, illetve az Alkotmánybíróság gyakorlatában kidolgozott egyes jogelvekkel is szoros összefüggést mutatnak.

Az indítványozó elsősorban az Alaptörvényből eredő, a demokratikus, jogállami hatalomgyakorlás követelményeivel, valamint a bíróságok és a bírák függetlenségével kapcsolatos előírásokra tekintettel támadja a nemzetbiztonsági ellenőrzés szabályait.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint *„Magyarország független, demokratikus jogállam.”* Az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdése rögzíti, hogy az állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik.

A bíróságok függetlenségét az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése tartalmazza: *„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.”* A bírák függetlensége pedig az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdéséből vezethető le: *„A bírák függetlenek, és csak a törvénynek vannak alárendelve, ítélezési tevékenységükben nem utasíthatóak. A bírákat tisztségükből csak sarkalatos törvényben meghatározott okból és eljárás keretében lehet elmozdítani. A bírák nem lehetnek tagjai pártnak, és nem folytathatnak politikai tevékenységet.”*

Az Alaptörvény 46. cikk (3) bekezdése szerint a nemzetbiztonsági szolgálatok alapvető feladata Magyarország függetlenségének és törvényes rendjének védelme, nemzetbiztonsági érdekeinek érvényesítése. Ugyanezen cikk (4) bekezdése szerint a nemzetbiztonsági szolgálatok működését a Kormány irányítja. Az Alaptörvény 46. cikk (6) bekezdése értelmében *„[a] rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok szervezetére, működésére vonatkozó részletes szabályokat, a titkosszolgálati eszközök és módszerek alkalmazásának szabályait, valamint a nemzetbiztonsági tevékenységgel összefüggő szabályokat sarkalatos törvény határozza meg.”* Ezt a sarkalatos szabályozást a nemzetbiztonsági ellenőrzés vonatkozásában az Nbtv. tartalmazza.

A nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső személyek körének megállapításakor az Nbtv. részben tételes megjelöléseket alkalmaz (így az Nbtv. 74.§ *ir*) pontja értelmében nemzetbiztonsági ellenőrzés alá esik az *„e törvény szerinti titkos információgyűjtést engedélyező bíró”*), részben pedig lehetőséget teremt a kötelezettek körének a munkakör jellegén alapuló megállapítására. Az Nbtv. 74.§ *in*) pontja szerint nemzetbiztonsági ellenőrzésre kötelezett *„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*) pontja szerint továbbá az is, *„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”*.

Az Nbtv. 74.§ g) pontja definiálja a törvény hatálya alá tartozó foglalkoztatási jogviszonyokat, amelyek „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”.

Ezen foglalkoztatotti körben, az Nbtv. 74.§ in) és io) pontjában foglalt általános meghatározások pontosításának módját az Nbtv. 69.§ (2) bekezdése határozza meg. A munkakörök megállapításának formája a kormányzati irányítás lététől függően, az alábbiak szerint alakul:

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

a) kormányzati irányítás alatt álló szervek esetében az irányítást vagy felügyeletet gyakorló miniszter, - a nemzetbiztonsági ellenőrzésre hatáskörrel rendelkező nemzetbiztonsági szolgálat irányításáért felelős miniszter egyetértésével kiadott - rendeletben,

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.”

A nemzetbiztonsági ellenőrzés alóli kivételeket az Nbtv. 70.§ (4) bekezdése sorolja fel:

„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.”

Az Nbtv. 70.§ (5) bekezdése ezt a felsorolást azzal egészíti ki, hogy „[n]em 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.”

Ezen a ponton kapcsolódik össze a szabályozás a Mavtv. – indítványozó által is hivatkozott – 13.§ (5) bekezdésével, amely kimondja, hogy „[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.”

A nemzetbiztonsági ellenőrzés negatív kimenetelének jogkövetkezményei körében az indítványozó az Nbtv. 71.§ (4) bekezdésére – illetve az ezzel, a felülvizsgálati eljárás körében párhuzamos szabályt tartalmazó – 72/B.§ (8) bekezdésére hivatkozik.

Előbbi 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.” Utóbbi pedig azt írja elő, hogy amennyiben a felülvizsgálati eljárás során nemzetbiztonsági kockázatot állapítottak 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”.

A jogviszony létesítéséről ill. fenntartásáról szóló döntésre az Nbtv. 71.§ (2) bekezdés e) pontja szerint bíró, igazságügyi alkalmazott esetében a munkáltatói jogkör gyakorlója feletti kinevezési jogkört gyakorló bírósági vezető, ennek hiányában az Országos Bírósági Hivatal elnöke jogosult.

Az indítványozó kezdeményezi a felülvizsgálati eljárásra vonatkozó egyes szabályok vizsgálatát is. Az Nbtv. 72/B. § (1) bekezdése szerint a felülvizsgálati eljárás keretében a nemzetbiztonsági szolgálat az alábbi személyeket vizsgálhatja:

„a) az érvényes és kockázatmentes biztonsági szakszakképzéssel rendelkező személyt nemzetbiztonsági ellenőrzés alapjául szolgáló jogviszonyának fennállása alatt,
b) az érvényes és kockázatmentes biztonsági szakszakképzéssel rendelkező személyt nemzetbiztonsági ellenőrzés alapjául szolgáló jogviszonyba történő jelölését megelőzően vagy
c) a nemzetbiztonsági ellenőrzés alapjául szolgáló jogviszonyban álló személyt, ha a 71. § (2) és (3) bekezdése szerint a jogviszony létrehozását, illetve fenntartását jóváhagyták.”

A felülvizsgálati eljárásra okot adó körülményeket az Nbtv. 72/B.§ (2) bekezdése tartalmazza. Ennek értelmében a felülvizsgálati eljárás akkor folytatható le, ha:

„a) a nemzetbiztonsági ellenőrzés alapjául szolgáló jogviszonyban álló személy jogviszonyának tartalma, így a munkakör ellátásával kapcsolatos feladatok, jogok és kötelezettségek, a munkavégzési körülmények jellege lényegesen megváltozik vagy a megváltozott munkakör befolyástól mentes ellátásához fokozott nemzetbiztonsági érdek fűződik, továbbá amennyiben a megváltozott tartalmú munkakört betöltő személy fokozottabban ki van téve a befolyásolási törekvéseknek,
b) az érvényes és kockázatmentes biztonsági szakszakképzéssel rendelkező személyt nemzetbiztonsági ellenőrzés alapjául szolgáló jogviszonyba jelölik,
c) a 71/D. § alapján a nemzetbiztonsági ellenőrzés alapjául szolgáló jogviszonyban álló személyt ezt kéri,
d) a nemzetbiztonsági ellenőrzés alapjául szolgáló jogviszonyban álló személy a nemzetbiztonsági ellenőrzéssel kapcsolatos változás-bejelentési kötelezettsége teljesítését elmulasztotta vagy a bejelentett változás jellege ezt indokolja,

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.”

A felülvizsgálati eljárást az Nbtv. 72/B.§ (2) bekezdés a), b) és e) pontjában foglalt esetekben a nemzetbiztonsági ellenőrzés kezdeményezésére jogosult kezdeményezheti a felülvizsgálati eljárás elrendelését a nemzetbiztonsági ellenőrzésre hatáskörrel rendelkező nemzetbiztonsági szolgálat főigazgatójánál. [Nbtv. 72/B.§ (3) bekezdés]

„A nemzetbiztonsági ellenőrzésre hatáskörrel rendelkező nemzetbiztonsági szolgálat főigazgatója

a) a kezdeményezésre jogosult kezdeményezése alapján elrendeli,

b) a (2) bekezdés a) és b), valamint d) és e) pontjában foglaltakról való tudomásszerzés esetén elrendelheti a felülvizsgálati eljárást, továbbá

c) a (2) bekezdés c) pontja alapján a 71/D. § (2) bekezdésében foglaltak szerint dönt a felülvizsgálati eljárás elrendeléséről.” [Nbtv. 72/B.§ (4) bekezdés]

II.) Értékelés, következtetések

Az indítvány kiindulópontja és központi érve, hogy a hatalommegosztás elvével ellentétes, hogy „[m]íg 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, 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.”

Ezzel az érveléssel kapcsolatban elsőként a nemzetbiztonsági ellenőrzés jellegével, rendeltetésével összefüggő tényezőkre hívom fel a figyelmet.

Az Alaptörvény fent idézett 46. cikkének értelmezése kapcsán irányadónak tartom az Alkotmánybíróság 44/2004. (XI. 23.) AB határozatában, valamint 13/2001. (V. 14.) AB határozatában kifejtetteket. Eszerint **„a nemzetbiztonsági érdekek védelme alkotmányos cél és állami kötelezettség. Az ország szuverenitása és alkotmányos 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 Alkotmányból közvetlenül levezethető kötelezettsége.”**

A nemzetbiztonsági ellenőrzés intézménye a nemzetbiztonsági érdekek védelmét, mint a fenti alkotmányos cél és állami kötelezettség teljesítését szolgálja. Ennek kapcsán az Alkotmánybíróság 52/2009. (IV. 30.) AB határozatában kimondta, 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.”**

Az Alaptörvény 46. cikk (4) bekezdése szerint a nemzetbiztonsági szolgálatok működését a Kormány irányítja; a nemzetbiztonsági érdekek védelme a nemzetbiztonsági szolgálatokat irányító Kormány átruházhatatlan felelőssége. Véleményem szerint ezt támasztja alá a 13/2001. (V. 14.) AB határozat megállapítása is: **„A nemzetbiztonsági érdekek védelme elsősorban az e célra létesített állami szervek feladata. A nemzetbiztonsági szolgálatokat és feladataikat az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatát igénylő törvény határozza meg (1995. évi CXXV. törvény). Ez megfelelő alapul szolgálhat a majdani jogalkalmazói gyakorlatnak ahhoz, hogy megalapozottan dönthesse el: veszélyezteti-e, sérti-e a nemzetbiztonság érdekeit a közlésre szánt anyag nyilvánosságra kerülése.”**

A nemzetbiztonsági intézményrendszer tehát nem tagolódik a hatalmi ágak szerint, hanem az Alaptörvényben rögzített nemzetbiztonsági érdek átfogó védelmében, a teljes államszervezet tekintetében, sarkalatos törvényben meghatározott keretek között látja el tevékenységét.

A nemzetbiztonsági tevékenységnek ezt a fentiek szerint értelmezhető, átfogó jellegét képezi le a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső munkakörök megállapításának módja, amellyel kapcsolatban az alábbiakat kívánom hangsúlyozni.

A nemzetbiztonsági ellenőrzés célja kettős: **„annak vizsgálata, hogy a fontos és bizalmas munkakörre jelölt, illetve az ilyen munkakört betöltő személyek megfelelnek-e az állami élet és a nemzetgazdaság jogszerű működéséhez szükséges, valamint - amennyiben szükséges - a nemzetközi kötelezettségvállalásokból fakadó biztonsági feltételeknek. A biztonsági feltételek vizsgálata azon kockázati tényezők, körülmények, információk felderítését jelenti, amelyek felhasználásával a fontos és bizalmas munkakört betöltő személyek tevékenysége jogellenes céllal befolyásolhatóvá, illetve támadhatóvá válhat, és ezáltal a nemzetbiztonságot sértő vagy veszélyeztető helyzet állhat elő; lényegében annak vizsgálatáról van tehát szó, hogy a fontos és**

bizalmas munkakört betöltő vagy arra jelölt személy jelent-e nemzetbiztonsági szempontból megengedhetetlen kockázatot.” [663/B/2006. AB határozat] Azaz, a nemzetbiztonsági ellenőrzés egyaránt irányul az egyes, nemzetbiztonsági szempontból kiemelten fontos munkaköröket betöltő személyek jogellenes befolyásolásának megakadályozására és a nemzetbiztonság, az állami érdekek absztrakt védelmére. Ezen kettős cél megvalósítása miatt szükséges, hogy a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső személyi kör általánosságban kiterjedjen valamennyi, nemzetbiztonsági kockázattal potenciálisan érintett foglalkoztatotti körre, amelyen belül a ténylegesen ellenőrzés alá vontak kilétének megállapítása már az általuk ellátott feladat jellegére tekintettel konkretizálódik.

Éppen ezért, a nemzetbiztonsági ellenőrzésnek az államhatalmi szervezet egészére kiterjedő jellege miatt tartalmaz az Nbtv. a hatálya alá tartozó foglalkoztatási jogviszonyokra alapvetően egységes szabályozást. Ez következik az Nbtv. 74.§ g) pontja szerinti, a foglalkoztatási jogviszonyra vonatkozó értelmező rendelkezésből is. E tekintetben tehát nem a hatalmi ág jellege jelent specialitást, hiszen a foglalkoztató szervezethez tartozás egyaránt jellemző a minisztériumokban, az ügyészi szervezetben, az alapvető jogok biztosa hivatalában, vagy éppen a bírói szervezetben foglalkoztatottakra.

A foglalkoztatási viszonyok (ide értve a bírák szolgálati jogviszonyát is) egységes szabályozása nem tekinthető egyedinek a jogrendszerben. Ilyen egységes definíciót tartalmaz például az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény 3. § a) pontja: *„foglalkoztatási jogviszony: a munkaviszony, a közszolgálati jogviszony, a közalkalmazotti jogviszony, a bírósági szolgálati viszony, az igazságügyi alkalmazottak szolgálati jogviszonya, az ügyészségi szolgálati jogviszony, a hivatásos és szerződéses szolgálati jogviszony, a nevelőszülői foglalkoztatási jogviszony”*.

Ez a felsorolás is mutatja, hogy a foglalkoztatási jogviszonyok egységes fogalma – jogterülettől függetlenül – nem foglalja magába a választás alapján betöltött tisztségeket. Az indítványozó érvelésével szemben ugyanis a bírák és az országgyűlési képviselők nem tartoznak azonos személyi körbe. Míg a bírák pályázat illetve kinevezés útján nyerik el hivatalukat, az Nbtv. 70.§ (4) bekezdésében generális kivételként megjelölt személyi kör közvetlen vagy Országgyűlés általi választással nyeri el megbízatását, amely így lényegi különbséget mutat valamely foglalkoztató szervezetben munkavégzésre irányuló jogviszony keretében ellátott feladatokhoz, vagy akár közhivatalokhoz képest.

Végül fel kell hívni a figyelmet arra, hogy önmagában az a tény, hogy a bírói szolgálati jogviszony a törvény hatálya alá tartozó foglalkoztatási jogviszonynak minősül, nem konstituálja a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá tartozást; az az ellátott feladatok jellegére, a betöltött munkakörökre tekintettel történik.

A nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső személyek ugyanis – a fentiekben kifejtettek szerint – valamely szervezet keretében végzett tevékenységük, illetve az ott betöltött munkakör okán tartozhatnak nemzetbiztonsági ellenőrzési kötelezettség alá. Ezért indokolt az Nbtv. azon szabályozási megoldása, amely egyes, a jogalkotó által pontosan meghatározható munkakörök nevesítésén túl a foglalkoztató szervezet vezetőjéhez telepíti a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső munkakörök pontos meghatározását. A foglalkoztató szervezetnél csak az vonható nemzetbiztonsági

ellenőrzés alá (a törvényben tételesen felsorolt személyeken kívül), aki a foglalkoztató szerv vezetője által jogi normában meghatározott munkakört tölti be (vagy abba jelölik).

A bírák nemzetbiztonsági ellenőrzésére vonatkozó szabályozásnak a hatalommegosztás elvével való összefüggése az alábbi tényezők mentén értelmezhető:

Tekintettel arra, hogy a nemzetbiztonság fenntartásáért viselt felelősség az államszervezet egészére kiterjed, az a tény, hogy a bírák nem tartoznak a nemzetbiztonsági ellenőrzés alól generálisan kivett személyi körbe, nem sérti a hatalommegosztás elvét. *„A hatalommegosztás elve elsősorban nem az államhatalmi ágak merev elválasztását jelenti, hanem az alkotmányos szervek működésének, a hatalomgyakorlásnak kölcsönös ellenőrzését, kiegyensúlyozását.”* [2/2002. (I. 25.) AB határozat; hasonlóképpen: 62/2003. (XII. 15.) AB határozat; 55/2009. (V. 6.) AB határozat] A hatalommegosztásnak a bírói hatalommal való összefüggése tekintetében a 97/2009. (X. 16.) AB határozat alapján fontosnak tartom kiemelni, hogy *„[a] hatalommegosztás elvének elismerése mellett, az Alkotmány több rendelkezése is lehetővé teszi a bírói hatalomba való „külső beavatkozást”. A bírák kinevezésére a köztársasági elnök jogosult, a Legfelsőbb Bíróság elnökét ő jelöli, elnökhelyettesét ő nevezi ki. A Parlament a köztársasági elnök javaslatára választja meg a Legfelsőbb Bíróság elnökét. Ezek a szabályok nem kizárólag a bírói hatalom legitimitációjáról szólnak, hanem a hatalmi ágak és alkotmányos intézmények közötti egyensúlyteremtés olyan biztosítékai, amelyek a másik két klasszikus hatalmi ág viszonyában is fellelhetők. Ugyanakkor a bíróság – bár mindenekelőtt fő tevékenységével, az ítélezéssel képez ellensúlyt valamennyi hatalmi tényezővel szemben – ezekből a folyamatokból sem kirekesztett”.*

A hatalmi ágak fenti elveket figyelembe vevő kiegyensúlyozását mutatja az Nbtv. rendszerében, hogy ***bár a foglalkoztatási jogviszonyok szabályozása alapvetően egységes, az Nbtv. reagál a nemzetbiztonsági ellenőrzés személyi körébe tartozó, de az Alaptörvény szerint sajátos jogállású személyek, így a bírák jogviszonyának sajátosságaira.***

Így például a nemzetbiztonsági ellenőrzést főszabályként a foglalkoztatási jogviszony létesítésére jogosult személy kezdeményezheti, bírák esetében erre a munkáltatói jogkör gyakorlója jogosult. [Nbtv. 70.§ (1) bekezdés] A jogviszony kivételes létrehozásáról illetve fenntartásáról bírák és igazságügyi alkalmazottak esetében a munkáltatói jogkör gyakorlója feletti kinevezési jogkört gyakorló bírósági vezető, ennek hiányában az Országos Bírósági Hivatal elnöke dönthet. [Nbtv. 71.§ (2) bekezdés *e*) pont] A nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső munkaköröket pedig – kormányzati irányítás alatt nem álló foglalkoztató szervezetről lévén szó – a foglalkoztató szervezet vezetője a nemzetbiztonsági ellenőrzésre hatáskörrel rendelkező nemzetbiztonsági szolgálatokat irányító miniszter egyetértésével, ill. jóváhagyásával állapítja meg. Formája az Országos Bírósági Hivatal elnökének normatív utasítása (mint közjogi szervezetszabályozó eszköz), illetve munkáltatói intézkedés lehet.

Az indítványozó a szabályozásnak ez utóbbi elemét is sérelmesnek tartja. Bár az Nbtv. kifogásolt 69.§ (2) bekezdés *b*) pontját az Alkotmánybíróság 9/2014. (III. 21.) AB határozatában (a továbbiakban: ABh.) elbíráltta, az indítványozó szerint a szabályozás ezen megállapításokon túlmenő, így *res iudicata*nak nem minősülő problémákat is felvet a bírák vonatkozásában. Bár a bírói függetlenség, mint vizsgálati szempont az ABh.-ban kifejezetten nem jelent meg, az intézményi függetlenséggel kapcsolatban általánosságban kifejtett álláspont megfelelően irányadónak tekinthető: *„Habár független intézmények szervezetére vonatkozó szabályokat a*

Kormány tagja nem állapíthatna meg alkotmányosan rendeletben, az ellenőrzés alá eső személyi kör meghatározásában való közreműködés nem jelent szervezetalakítást.” {ABh. [57]}

A nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső munkakörök megállapítására vonatkozó szabályozás értékelésekor arra is tekintettel kell lenni, hogy az Nbtv. 69.§ (2) bekezdése értelmében a foglalkoztató szervezet vezetője a nemzetbiztonsági ellenőrzés konkretizálásaként „munkaköröket, tisztségeket és beosztásokat (a továbbiakban együtt: munkakör)” állapíthat meg. Bírák esetében ennek azért van jelentősége, mert az ellenőrzés szükségességét egy speciális körülmény, az elbírált ügyek jellege alapján lehet meghatározni. Nyilvánvalónak tűnik, hogy a nemzetbiztonsági kockázat mértéke eltérő egy családjogi vagy munkajogi ügyekben ítélkező, illetve egy kiemelt gazdasági bűncselekmények kapcsán ítélkező bíró esetében. Éppen ezért a beosztás jellegére kell tekintettel lenni, amit a foglalkoztató szerv vezetője tud pontosan megítélni.

Ezért a szabályozás ezen a ponton összefüggésben van a bírósági igazgatás általános elveivel. A jogkör foglalkoztató szerv vezetőjéhez történő telepítése mögött hasonló megfontolás húzódik meg, mint a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) 9. § (1) bekezdése mögött (amely szerint az ügyelosztási rendet - a bírói tanács és a kollégiumok véleményének ismeretében - a bíróság elnöke határozza meg), hiszen az egyes bírák által ellátott feladatok jellegét legpontosabban a bírósági vezetők tudják megítélni. Egyúttal ez a jogkör összefüggésbe hozható a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény 37. § (5) bekezdésével is, amely lehetőséget ad a bírósági vezetőnek törvényen alapuló és az ítélkezés érdemét nem érintő igazgatási intézkedések előírására, amelyeket a bíró köteles teljesíteni és azok érvényesülését elősegíteni. Az Országos Bírósági Hivatal elnökének nevesítése pedig összhangban van a Bszi. 76.§ (1) bekezdés *b)* pontjával, amely szerint az Országos Bírósági Hivatal elnöke igazgatási feladatainak ellátása érdekében jogszabályi keretek között – normatív utasításként – a bíróságokra kötelező szabályzatokat alkot, továbbá ajánlásokat és határozatokat hoz. Az Nbtv. 69.§-a szerinti munkáltatói intézkedés ebbe a keretbe beilleszthető, mivel nem egyedi bíróról szóló, hanem személyzeti kérdés.

Analógiaként ehelyütt utalnék az Alkotmánybíróság korai gyakorlatára, amely több ízben vizsgálta a bírói függetlenség alkotmányos követelményét a végrehajtó hatalommal, különösen az azt képviselő igazságügyi miniszterrel való kapcsolat vonatkozásában: *„A bírák és a bírósági vezetők kinevezésével összefüggésben az Alkotmánybíróság alkotmányos követelményként fogalmazta meg, hogy a más hatalmi ághoz tartozó kinevező - vagy a kinevezést tartalmilag meghatározó előterjesztő - politikai meghatározottságának hatását vagy a bírói hatalmi ág érdemi közrehatása, vagy más a bírói hatalmi ágon kívüli ellensúly semlegesítse”.* [45/1994. (X. 21.) AB határozat, 38/1993. (VI. 11.) AB határozat]

Ezeket a követelményeket absztrahálva elmondható, hogy a bírói függetlenség garanciális eleme, hogy a jogviszony alapvető elemei tekintetében az érdemi döntés a bírósági szervezeten belül maradjon. Az Nbtv. 69. § (2) bekezdés *b)* pontjában foglalt, a nemzetbiztonsági ellenőrzésre kötelezett bírák körének megállapításával kapcsolatos szabály ennek az elvnek, valamint a hatalommegosztás elvéből fakadó, a hatalmi ágak kapcsolatának kiegyensúlyozására vonatkozó követelménynek való megfelelést egyaránt szolgálja: ***a munkakörök meghatározása a bírósági vezetők kezében van; az Alkotmányvédelmi Hivatalt irányító belügyminiszter***

egyetértési joga azt biztosítja, hogy a munkakörök meghatározása körében a nemzetbiztonsági szakmai szempontok is érvényesüljenek. A végrehajtó hatalom egyetértési joga nem alkalmas sem magának az ítélkezési tevékenységnek, mint a bírói függetlenség – alábbiakban részletesen ismertetett – központi elemének a befolyásolására, sem a nemzetbiztonsági ellenőrzés garanciális elemeinek lerontására.

Hasonló következtetés vezethető le az Nbtv.– az indítványozó által szintén támadott – 71.§ (4) bekezdésére – illetve az ezzel, a felülvizsgálati eljárás körében párhuzamos szabályt tartalmazó – 72/B.§ (8) bekezdésére tekintettel. Bár a nemzetbiztonsági ellenőrzés lefolytatása a Kormány irányítása alatt álló szervek feladata és főszabály szerint az ellenőrzés negatív eredménye esetén a jogviszony nem létesíthető, illetve nem tartható fenn, az Nbtv. a végső döntést bírósági vezetőkhez, illetve az Országos Bírósági Hivatal elnökéhez telepíti, így a végső döntést ők jogosultak meghozni, a jogviszony létesítéséről, illetve fenntartásáról dönteni.

Mindkét megoldás a hatalmi ágak közötti, fentiekben kifejtett egyensúly megteremtését, fenntartását szolgálja, ***így – véleményem szerint – az Nbtv. szabályainak alaptörvényellenessége a hatalommegosztás elvével összefüggésben sem áll fenn.***

A következőkben megvizsgálandó az indítvány azon érvelése, amely szerint a bírák nemzetbiztonsági ellenőrzése – azaz, hogy a bírák nem képeznek az Nbtv. 70.§ (4) bekezdése szerinti generális kivételi kört a nemzetbiztonsági ellenőrzés alól, illetve, hogy a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső munkakörök nem közvetlenül törvényből következnek – megvalósítja a bírói függetlenség sérelmét. Az indítványozó ezen megállapítását az alábbiak miatt nem tartom megalapozottnak:

A nemzetbiztonsági ellenőrzés lefolytatása – akár a törvényhozás tagja, akár a bírósági szervezethez tartozó személy kerül nemzetbiztonsági ellenőrzés alá (és ehhez valamilyen lehetséges jogkövetkezmény fűződik) – szükségképpen hatást gyakorol az érintett szervezet, illetve hatalmi ág működésére. A bíróságokra és bírákra irányadó szabályok vizsgálatánál azonban szükséges az ítélkezési tevékenységre és az igazgatásra vonatkozó szabályok elkülönítése. [54/2001. (XI. 29.) AB határozat] „*A bírói hatalom legfőbb ismérve, hogy az erre rendelt szervezet útján vitássá tett vagy megsértett jogról – törvényben szabályozott eljárás során – kötelező erővel dönt. A bírói hatalom tehát – amelyhez a bírói függetlenség kapcsolódik – döntően az ítélkezésben ölt testet.*” {24/2013. (X. 4.) AB határozat [54]; 53/1991. (X. 31.) AB határozat}

Az Alkotmánybíróság 31/2003. (VI. 4.) AB határozatában megállapította, hogy „*a bírói úthoz való alapvető jogból nem vezethető le valamennyi bíró és ügyész nemzetbiztonsági ellenőrzésének alkotmányos követelménye.*” *A contrario* a bírák nemzetbiztonsági ellenőrzés alóli általános kivételének alkotmányos követelménye sem vezethető le az bírói úthoz való jogból, és ennek részeként a bíróságok függetlenségének elvéből.

A bírói függetlenség védelme ugyanis arra vonatkozik, hogy a bíró döntését mindenféle befolyásolástól mentesen, a törvények, illetve általában a jogszabályok alapján, belső meggyőződése szerint hozza meg. „*Ilyen értelemben fogalmazza meg a bírói függetlenség*

tartalmát az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának R (94) 12. számú Ajánlása a bírák függetlenségéről, hatékonyságáról és szerepéről (közzétéve: *Bírósági Határozatok Melléklete 1999/1*). „Az ítékezés során a bírák függetlenek és biztosítani kell, hogy tevékenységüket akadályoztatástól mentesen és anélkül, hogy bárhonnán érkező, bármely indokból, közvetlen vagy közvetett indítatásból, illetéktelen befolyásolástól, nyomásgyakorlástól, fenyegetéstől vagy beavatkozástól mentesen végezhesék.” [19/1999. (VI. 25.) AB határozat]

Ez azt is jelenti, 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. [...] A szabályozott, nyilvános, az együttműködés minőségét mindenki számára átláthatóvá tévő kooperációs formák az ítékezési tevékenységet nem érinthetik, abban a bírói függetlenség alkotmányos elvének teljes körűen érvényesülnie kell. [...] Az önálló bírói hatalmi ág közhatalmi tevékenysége az igazságszolgáltatási feladatok ellátásában materializálódik. [...] Demokratikus jogállamban az Alkotmány 50. § (3) bekezdésében megkövetelt bírói függetlenség a bírói tevékenység meritumát jelentő ítékezési tevékenység elengedhetetlen feltétele.” {97/2009. (X. 16.) AB határozat; 13/2013. (VI. 17.) AB határozat [61]}

Tekintettel arra, hogy a **nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső munkakörök meghatározása ennek az ítékezési tevékenységnek a befolyásolására nem alkalmas, ráadásul a munkakörök meghatározásában a bírósági szervezeten belüli szereplők döntési jogosultsága az elsődleges, az alaptörvény-ellenesség a bírói függetlenség vonatkozásban nem áll fenn.**

Összegzés

A fentiekben kifejtett jogi álláspontom összegzéseként megállapítható, hogy véleményem szerint a bírák nemzetbiztonsági ellenőrzésének hatályos jogszabályi környezete nem veti fel sem az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdése szerinti hatalommegosztás, sem a 26. cikk (1) bekezdése szerinti bírói függetlenség elvének sérelmét. Tekintettel arra, hogy az indítvány egyebekben az Nbtv. és a Mavtv. olyan tételes szabályait érinti, amelyek a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet 21. § 21. pontja illetve 38. §-a alapján a belügyminiszter hatáskörébe tartoznak, a jelen levelemben nem tárgyalt indítványi elemek kapcsán a Belügyminisztérium álláspontját tartom irányadónak.