



ORSZÁGOS BÍRÓSÁGI HIVATAL

ELNÖKE

1055 Budapest, Szalay utca 16.
t. 06 1 354 4108 f. 06 1 332 6312 e. obh@obh.birosag.hu
www.birosag.hu

2015.OBH.XXII.P.6/8.

Hivatkozási szám: II/1063-4/2015.

Dr. Szalay Péter alkotmánybíró úrnak

Alkotmánybíróság

Budapest

Donáti u. 35-45.
1015

| | |
|-------------------------|------------------|
| ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG | |
| Ügyszám: | 11/1063-8(2015.) |
| Érkezett: | 2015 AUG 13. |
| Példány: | 1 |
| Melléklet: | db |
| Kezelőiroda: | PJ |

Tisztelt Alkotmánybíró Úr!

Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 57. § (2) bekezdése és az Alkotmánybíróság Ügyrendjének 36. § (2) bekezdése alapján, a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Nbtv.) több rendelkezése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló utólagos normakontroll tárgyában történt megkeresésére az alábbiakról tájékoztatom:

I.

Előzmények

1. A 2013. évi LXXII. törvény kapcsán tett OBH elnöki észrevételek

Az Országgyűlés által elfogadott, az egyes törvényeknek a nemzetbiztonsági ellenőrzés új szabályainak megállapítása érdekében szükséges módosításáról szóló 2013. évi LXXII. törvény 2013. június 3. napján került kihirdetésre.

1.1. Az országgyűlési bizottsághoz intézett javaslatok

A T/10102. sz. törvényjavaslat kapcsán 2013. április 15-én az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságához fordultam, és az alábbi javaslatokat terjesztettem elő:

- a bíró, igazságügyi alkalmazott nemzetbiztonsági ellenőrzését csak a **munkáltatói jogkör gyakorlója kezdeményezhesse,**
- a nemzetbiztonsági szolgálat hozzájárulást megtagadó vagy visszavonó határozata esetében **a jóváhagyási jogkört a munkáltatói jogkör gyakorlója feletti kinevezési jogkört gyakorló bírósági vezető, ennek hiányában az OBH elnöke gyakorolja,**

- a hozzájárulás megtagadása vagy visszavonása esetén a kezdeményezőnek **fegyelmi eljárást kelljen kezdeményeznie** vagy a bírósági vezető vezetői tevékenységének vizsgálatát kelljen elrendelnie,
- bírák esetében **a panaszt a Kúria mellett működő másodfokú szolgálati bíróság egyfokú eljárásban bírálja el,**
- a **foglalkoztatási jogviszony fogalmába** csak a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső vezetői kinevezés vagy egyéb kijelölés tartozzon.

Az Országgyűlés a fenti javaslataimat zömmel figyelmen kívül hagyta, és elfogadta a 2013. évi LXXII. törvényt, 2013. augusztus 1. napi hatályba lépéssel.

Az Nbtv. 2013. augusztus 1. napja előtt hatályos szövege szerint a titkos információgyűjtést engedélyező bíró, valamint a minősített adat védelméről szóló törvényben meghatározott peres eljárásban eljáró bíró nemzetbiztonsági ellenőrzését kellett elvégezni. A 2013. évi LXXII. törvény a bírák folyamatos nemzetbiztonsági ellenőrzésének lehetőségét teremtette meg, kivételként említve az OBH elnökét és a Kúria elnökét. A módosított rendelkezések szerint az ellenőrzést a munkáltatói jogkör gyakorlója kezdeményezi, kockázat esetén a munkáltatói jogkör gyakorlója feletti kinevezési jogkört gyakorló bíróság vezetője, ennek hiányában az OBH elnöke.

1.2. A legfőbb ügyésznek, a Kúria elnökének és az OBH elnökének közös levele

A legfőbb ügyéssel és a Kúria elnökével közös, 2013. július 5-én kelt levelemben a Közigazgatási és Igazságügyi Miniszterhez fordultam, kifejtve alkotmányos aggályaimat, és az alábbi javaslatokat tettem a módosító törvény rendelkezéseire:

- bírák esetében a **folyamatos nemzetbiztonsági ellenőrzés kizárt legyen,**
- kizárólag a **megbízást (vezetői kinevezést) követően kerülhessen sor** a nemzetbiztonsági ellenőrzés lefolytatására,
- a nemzetbiztonsági ellenőrzés megkezdésére, titkos információgyűjtésre **csak előzetes tájékoztatás mellett** kerülhessen sor,
- bírák esetében **a panaszt a Kúria mellett működő másodfokú szolgálati bíróság egyfokú eljárásban bírálja el,** ügyészek esetében a legfőbb ügyész.

2. A 2013. évi LXXII. törvény kapcsán benyújtott alkotmányjogi panasz alapján indult eljárás

A 2013. évi LXXII. törvény kihirdetését követően az Alkotmánybíróság az alapvető jogok biztosa indítványa alapján a 19/2013. (VII. 19.) AB határozatban felfüggesztett eljárás folytatásaként a 9/2014. (III. 21.) AB határozatában megsemmisítette a törvény folyamatos nemzetbiztonsági ellenőrzéssel kapcsolatos szabályát.

Az Alkotmánybíróság által kifogásolt rendelkezések évenként két ízben 30 napig lehetővé tették a titkos információgyűjtés lehetőségét, valamint kimondták azt, hogy a miniszterhez benyújtott panasz elbírálását követően a miniszter döntése ellen jogorvoslatnak nincs helye. Az Alkotmánybíróság határozata ugyanakkor nem állapította meg azon rendelkezés

alkotmányellenességét, mely szerint a nem kormányzati szerv vezetője a nemzetbiztonsági szolgálatokat irányító miniszter egyetértésével – közjogi szervezetszabályozó eszközben – állapítja meg a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső jogviszonyokat.

Az Alkotmánybíróság nem vizsgálta azt a kérdést, hogy a nemzetbiztonsági ellenőrzés szempontjából foglalkoztatási jogviszonynak minősül-e a bírói szolgálati viszony.

Az Alkotmánybíróság döntésének nyomán az Országgyűlés elfogadta a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény, valamint egyes törvényeknek a nemzetbiztonsági ellenőrzéssel összefüggő módosításáról szóló 2014. évi CIX. törvényt. A törvény 2014. december 30. napján került kihirdetésre, és 2015. február 1-jén lépett hatályba.

3. A 2014. évi CIX. törvény kapcsán tett OBH elnöki észrevételek

Az AB határozata okán megalkotott új módosító törvénytervezet közigazgatási egyeztetése során az OBH elnöke – a Kúria bevonásával - számos észrevételt, javaslatot terjesztett elő. A javaslatok főként arra irányultak, hogy a bírák és igazságügyi alkalmazottak vonatkozásában a **jogviszony sajátosságaira figyelemmel, szem előtt tartva az igazságszolgáltatás függetlenségének elvét, speciális szabályok kerüljenek bevezetésre. A javaslatok az alábbiak voltak:**

- a **foglalkoztatási jogviszony** pontosítása,
- **ismételt ellenőrzés ötévenkénti** lehetővé tétele,
- kizárólag a **megbízást (vezetői kinevezést) követően** lefolytatható ellenőrzés,
- **fegyelmi eljárás kezdeményezésének** szükségessége,
- ellenőrzés csak kezdeményezésre és **előzetes tájékoztatás** mellett,
- **bírósági jogorvoslat** megteremtése.

II.

A Kúria elnökének utólagos normakontroll iránti indítványa

Az Nbtv. módosított rendelkezései 2015. február 1. napján léptek hatályba, amelyek vonatkozásában a Kúria elnöke terjesztett elő utólagos normakontroll iránti indítványt az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja alapján.

1. Foglalkoztatási jogviszony meghatározása

A Kúria elnökének indítványa több szempont alapján foglalkozik azzal a kérdéssel, hogy a nemzetbiztonsági ellenőrzés szempontjából foglalkoztatási jogviszonynak minősül-e a bírói szolgálati jogviszony (Nbtv. 74. § g) pontja).

A Kúria elnökével és a legfőbb ügyéssel közös levelemben, valamint a törvényjavaslatokra tett korábbi észrevételeimben már kifejtettem alkotmányos aggályaimat, kifogásolva a sérelmezett szabályozás módosításának elmaradását.

Az Nbtv. rendelkezései lehetővé teszik, hogy bíró és az igazságügyi szervnél foglalkoztatott igazságügyi alkalmazott esetén a munkáltatói jogkör gyakorlója nemzetbiztonsági ellenőrzést kezdeményezzen, az Nbtv. alkalmazásában általában is foglalkoztatási jogviszonynak minősüljön a bírói szolgálati jogviszony.

Mint ahogyan azt a 2014. október 22. napján a Belügyminisztériumhoz előterjesztett észrevételeimben is hangsúlyoztam, a törvénymódosítással létrehozott nemzetbiztonsági ellenőrzés **leginkább a végrehajtott hatalmi szervek működésére értelmezhető**, a bírósági szervezet működésétől idegen intézkedési módokat és mechanizmusokat intézményesít. A bírák vonatkozásában ezért **az országgyűlési képviselőkhöz hasonló kivételi szabály beiktatására lenne szükség.**

Már a T/10102. sz. törvényjavaslat kapcsán az Országgyűlésnek megküldött, 2013. április 15-én kelt levelemben indítványoztam, hogy **a foglalkoztatási jogviszony fogalmába csupán a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső vezetői kinevezés vagy egyéb kijelölés tartozzon**, de észrevételeim elfogadása sajnálatos módon elmaradt. Ezen állásponthoz a későbbiekben is következetesen fenntartottam.

A Kúria álláspontja szerint az Nbtv. 71.§ (4) bekezdéséből következően, ha a bíró nemzetbiztonsági ellenőrzése során kockázat merül fel, és a munkáltatói jogkör gyakorlója feletti kinevezési jogkört gyakorló bírósági vezető, ennek hiányában az OBH elnöke nem ad felmentést, a bírói szolgálati viszony nem tartható fenn.

Hangsúlyozni szükséges azonban azt, hogy az Nbtv. ezen rendelkezése nem végrehajtható, hiszen a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXii. törvénynek (Bjt.) a bírói szolgálati viszony megszűnéséről szóló 89-98.§-ai az Nbtv.-re utaló megszűnési okot nem szabályoznak. **A sarkalatos törvény ilyen tartalmú rendelkezése hiányában pedig az OBH elnöke nem dönthet a szolgálati viszony megszüntetéséről. Erre tekintettel jogbizonytalanságot okoz az Nbtv. hivatkozott rendelkezése.**

Továbbra is kitartok azon állásponthoz mellett, hogy **a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső vezetői kinevezés mellett (bírói elnökök és elnökhelyettesek) kizárólag a titkos információgyűjtést engedélyező bíró és a nemzetbiztonsági ellenőrzés kapcsán benyújtott panaszt elutasító döntés bírósági felülvizsgálatában eljáró bíró nemzetbiztonsági ellenőrzését lehessen elrendelni.** Az államhatalmi ágak elválasztására vonatkozó elv súlyos sérelmével járna, ha a felsoroltakon túlmenően olyan bírák is nemzetbiztonsági ellenőrzés alá lennének vonhatók, akik kizárólag ítélezési tevékenységet folytatnak. A titkos információgyűjtést engedélyező és a nemzetbiztonsági ellenőrzés kapcsán benyújtott panaszt elutasító döntés bírósági felülvizsgálatában eljáró bírák vizsgálata mellett csupán az igazgatási tevékenységet végző bírák ellenőrzése képzelhető el, és kizárólag az igazgatási feladataikkal összefüggésben.

Egyetértek a Kúria elnöke indítványában megjelenő és a foglalkoztatási jogviszonnyal összefüggésben felmerülő kérdés vonatkozásában **a bírói hatalmi ág függetlenségének sérelmére** utalással, figyelemmel a 38/1993. (VI. 11.) AB határozatban foglaltakra. Állásponthoz szerint is **sérülhet a törvényes bíróhoz való jog**, ahogy azt az indítvány a 36/2013. (XII. 5.) AB határozatban foglaltakkal is indokolja.

Elképzelhetetlen az, hogy a nemzetbiztonsági ellenőrzés alapján a bíró az adott eljárásban kizárható legyen, mivel erre jogszabályi lehetőséget sem Bjt., sem pedig az egyes eljárásjogi szabályok – mint a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény és a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény - nem biztosítanak. Ez a szabályozási hiátus olyan koherencia zavart eredményez az említett jogszabályokban, amely – figyelemmel arra, hogy az Alaptörvényben rögzített jog érvényesítéséről van szó – az említett rendelkezés alaptörvény-ellenességéhez vezethet.

A Kúria elnökének indítványa utal arra, hogy **a bírói függetlenség és az ebből eredő elmozdíthatatlanság elve** nemcsak az Alaptörvény tételes szabálya, hanem a történeti alkotmány vívmánya is egyben. A 17/1994. (III. 29.) AB határozat, valamint a 33/2012. (VII. 17.) AB határozatban foglalt indokolás is megerősíti ezen álláspontot.

A hatályos törvényi rendelkezések alapján megállapítható, hogy a bírói szolgálati viszony, illetőleg az igazságügyi szolgálati jogviszony **más közszolgálati jogviszonyokhoz képest fokozott alaptörvényi védelemben részesül**. Ebből viszont az is következik, hogy a támadott szabályozás sérti az Alaptörvény rendelkezéseit. Az Nbtv. jelzett hatályos szabályozása, a két fogalmat azonosként kezelve, a bírói szolgálati jogviszony, illetőleg az igazságügyi szolgálati jogviszony esetében nem veszi tekintetbe a jogviszonyok sajátosságait és a jogviszonyok tartalmában rögzített, az Alaptörvény által is védett értékeket.

2. Az Nbtv. és a minősített adat védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény (Mavtv.) egymáshoz való viszonya

Maradéktalanul osztom a Kúria elnökének azon álláspontját, mely szerint jogbizonytalanságot okoz, hogy a Mavtv. 13.§ (5) bekezdését nem engedi érvényesülni az Nbtv. 70.§ (1) bekezdése és 74.§ g) pontja, ugyanakkor az Nbtv. 70.§ (5) bekezdése nem érvényesülhet a Mavtv. 13.§ (5) bekezdésében foglaltakra tekintettel. A Mavtv. 13.§ (5) bekezdésében felhívott, eltérően rendelkező törvény az Nbtv., míg az Nbtv. 70.§ (5) bekezdése szerinti „törvény” alatt a Mavtv. értendő, így a két rendelkezés valóban semlegesíti egymást, **a világos, érthető és megfelelően értelmezhető normatartalom követelményébe ütköző módon**.

3. Az OBH elnöke által kiadandó normatív utasítás

Az Nbtv. 69.§ (2) bekezdés b) pontja szerint a 74. § i) és io) alpontjában meghatározott körben a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső munkaköröket, tisztségeket és beosztásokat 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 határozza meg.

Az Nbtv. jelenleg hatályos, alaptörvény-ellenessé nyilvánítani kért, foglalkoztatási jogviszonyt meghatározó 74.§ g) pontja a bírói szolgálati jogviszonyt és az igazságügyi szolgálati jogviszonyt is nevesíti. A konkrét munkakörök nem lettek volna törvényi szinten rendezhetők, ezért döntött úgy a jogalkotó, hogy azok meghatározását a foglalkoztató szervezet vezetőjének jogkörébe utalja.

Fenntartva a foglalkoztatási jogviszony kapcsán általam már kifejtett aggályokat, fontosnak tartom rögzíteni, hogy **az OBH elnökének stratégiai célja a bírósági szervezet integritása, az ítélkezési és igazgatási munka átláthatósága, utóbbi kiszámíthatósága és ellenőrzöttsége.**

A már elkészült szabályzattervezet jogszabály kötelező rendelkezése folytán írja elő a minősített adatkezelő irodavezető, irodai ügyintéző és irodakezelő munkakörök, a titkos információgyűjtést engedélyező bíró, a nemzetbiztonsági ellenőrzés kapcsán benyújtott panaszt elutasító döntés bírósági felülvizsgálatában eljáró bíró, valamint a biztonsági vezető, a rendszerbiztonsági felügyelő, a rendszeradminisztrátor, továbbá a honvédelmi, polgári védelmi feladatkörök tekintetében a nemzetbiztonsági ellenőrzést. A szabályzattervezet szerint az OBH elnökének rendelkezése alapján csupán az OBH meghatározott vezetői, az OBH elnöke kinevezési jogkörébe tartozó ítélőtáblai és törvényszéki elnökök, valamint helyetteseik, továbbá a munkáltatói jogkör gyakorlójának előterjesztése szerinti azon munkakörök és ügybeosztások tekintetében kezdeményezhető nemzetbiztonsági ellenőrzés, amellyel az OBH elnöke egyetért.

A nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső munkakörökről szóló szabályzattervezet elkészítését megelőzően az OBH felmérte a bírósági szervezetben nemzetbiztonsági ellenőrzéssel, nemzetbiztonsági tanúsítvánnyal rendelkezők számát. A felmérés alapján megállapítható volt, hogy **az egyes munkáltatók nem azonos elvek alapján jártak el a nemzetbiztonsági vizsgálat kezdeményezésekor. Ez a helyzet mindenképpen egységesítésre szorul.** A bíróságok működésében zavart okozhat, hogyha a munkáltatói jogkör gyakorlója - egzakt szempontok nélkül - egyes bíróknál vagy igazságügyi alkalmazottaknál kezdeményezi a nemzetbiztonsági ellenőrzést, másoknál pedig eltekint az ellenőrzés lefolytatásától. Az említetteken túl ez önkényes válogatást tesz lehetővé, amely óhatatlanul kihathat az ítélkezésre is. Amennyiben a munkáltatói jogkör gyakorlója a szabályzatban foglaltaktól el kíván térni, azt minden esetben indokolnia kell és egyeztetnie szükséges az OBH elnökével.

Az OBH elnökének szabályzata a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.) 23.§ (4) bekezdés d) pontjában, illetve a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (Bsz.) 76.§ (1) bekezdés b) pontjában meghatározott közjogi szervezetszabályozó eszköz. A Jat. 1.§ (4) bekezdése alapján alkalmazandó 2.§ (4) bekezdés a) pontja értelmében a **normatív utasítás meg kell, hogy feleljen az Alaptörvényből eredő tartalmi és formai követelményeknek.** A Bsz. 103.§ (1) bekezdés c) pontja előírja, hogy **az Országos Bírói Tanács véleményezi** az OBH elnöke által kiadott szabályzatokat. Garanciális jelentősége van annak is, hogy a Bsz. 77/A.§ (1) bekezdése alapján **a bíró az OBH elnöke által alkotott szabályzattal szemben alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz fordulhat,** ha fennállnak az Alkotmánybíróságról szóló törvényben az alkotmányjogi panasz benyújtására meghatározott feltételek.

A nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső munkakörökről szóló szabályzat kiadásához ezenfelül **belügyminiszteri egyetértés is szükséges,** amit az Nbtv. 69. § (2) bekezdés b) pontja ír elő.

4. A felülvizsgálati eljárással kapcsolatos aggályok

A felülvizsgálati eljárás kapcsán szintén fenntartom az általam a módosító törvény tervezetével szemben megfogalmazott alkotmányossági aggályaimat.

Megismételve a 2014. október 22. napján kelt észrevételeimben foglaltakat, hangsúlyozom, hogy **a felülvizsgálati eljárás kezdeményezésének okai nem felelnek meg a normavilágosság követelményének**, mert olyan esetköröket is meghatároznak, amelyekben az ellenőrzés elrendelésének lehetősége egyértelműen nem behatárolható, nem objektív szempontokon nyugvó okokon alapszik, az elrendelőnek tág mérlegelési lehetőséget biztosítva.

A felülvizsgálati eljárás egyéb szabályaival összefüggésben aggályos az a lehetőség, miszerint az Nbtv. 72/B. § e) pontja szerint a kezdeményezésre jogosult lehet a nemzetbiztonsági szolgálat főigazgatója is, amennyiben a nemzetbiztonsági kockázatra utaló körülményről szerez tudomást.

Az Nbtv. 72/B. § (3) bekezdése egyébiránt a nemzetbiztonsági ellenőrzés kezdeményezésére jogosultat, tehát a munkáltatói jogkör gyakorlóját sem zárja ki a felülvizsgálati eljárás kezdeményezésének lehetőségéből. Azonban, mint ahogy azt az indítvány tartalmazza, a munkáltatói jogkör gyakorlója vonatkozásában a bírói, igazságügyi szolgálati jogviszonnyal összefüggésben speciális szabályok érvényesülnek. Ezért – az említettekre tekintettel – **nem helyes az a szabályozási mód, hogy a nemzetbiztonsági ellenőrzés kapcsán a felülvizsgálati eljárásban a nemzetbiztonsági szolgálat főigazgatója jogosítványokat kapjon**. Ez a lehetőség nyilvánvalóan érinti az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdésében foglalt államhatalmi ágak elválasztására vonatkozó elvet, továbbá az Alaptörvény 28. cikk (1) bekezdése szerinti törvényes bíróhoz való jogot, valamint az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdésében foglalt bírói függetlenség elvét.

III.

Összegzés

Az Nbtv. nemzetbiztonsági ellenőrzéssel összefüggő módosításáról szóló törvénytervezetre 2014. október 22. napján kelt észrevételeim lényege az volt, hogy a nemzetbiztonsági ellenőrzéssel kapcsolatos szabályoknak **tekintetbe kell venniük az igazságszolgáltatás speciális szabályait, a bírói hatalmi ág sajátosságait**. Ezen észrevételek azonban hatás nélkül maradtak, azok a kihirdetett törvényben nem tükröződtek vissza. Erre tekintettel a fentiekben általam kifejtett indokok figyelembevételével kérem az Alkotmánybíróság eljárásának lefolytatását.

Budapest, 2015. augusztus „4.”

Üdvözlettel:



dr. Hándó Tünde
*