

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
Az AJB-2047/2016. számú ügyben**

Előadó: dr. Téglásiné dr. Kovács Júlia

### **Az eljárás megindítása**

Két érdekvédelmi szervezet – Közszolgálati Szakszervezetek Szövetsége és a Szakszervezetek Együttműködési Fóruma – közös beadvánnyal fordult az alapvető jogok biztosához, kérve, hogy az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezze amiatt, hogy a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény 333. § (1) bekezdése alapján a polgári nemzetbiztonsági szolgálatoknál a hivatásos állomány érdekvédelmére szakszervezet nem működhet.<sup>1</sup>

A panaszosok hivatkoztak arra, hogy a rendelkezés nincs összhangban az Alaptörvény VIII. cikk (2) bekezdésében szereplő egyesülési szabadsággal, valamint az (5) bekezdésben szereplő azon rendelkezéssel, miszerint szakszervezetek és más érdekképviseleti szervezetek szabadon alakulhatnak és tevékenykedhetnek. A panaszosok előadták, hogy a Hszt. 333. § (1) bekezdésében foglalt szabályozás nem tesz eleget az Alaptörvény Q) cikk (2) és (3) bekezdéseiben foglalt nemzetközi jog betartására vonatkozó követelményeknek sem, ugyanis a hivatkozott jogszabályi rendelkezés nincs összhangban a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) 87. sz. Egyezményének 2. cikkével,<sup>2</sup> valamint 151. sz. Egyezményének 1. cikkének 2. pontjával.<sup>3</sup>

Harmadrészről pedig azt kifogásolták, hogy a Hszt. 333. § (1) bekezdése által az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében lévő jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye is sérült, ugyanis a szakszervezet alakítási tilalom, valamint a szakszervezethez való csatlakozás tilalma szoros összefüggésben van a meglévő szakszervezetekkel, melyeknek jogi sorsáról a jogalkotó nem rendelkezett.

A fentiek alapján vizsgálatot indítottam annak feltárására, hogy a szabályozás megfelel-e az Alaptörvényben foglalt egyesülési szabadságból, szakszervezet alakítási jogból, illetve a jogbiztonságból eredő követelményeknek, továbbá, hogy összhangban áll-e a nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségekkel.

### **Az Alaptörvény vonatkozó rendelkezései**

- *egyesülési jog részét képező szakszervezet alakítási jog* [Alaptörvény VIII. cikk (2) bekezdés „Mindenkinek joga van szervezeteket létrehozni, és joga van szervezetekhez csatlakozni.” Alaptörvény VIII. cikk (5) bekezdés „Szakszervezetek és más érdek-képviseleti szervezetek az egyesülési jog alapján szabadon alakulhatnak és tevékenykedhetnek.”]
- a jogállamiság elvéből következő *jogbiztonság követelménye* [„Magyarország független, demokratikus jogállam.” Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]

---

<sup>1</sup> Hszt. 333. § (1) A polgári nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományának tagja szakszervezetnek nem lehet tagja, a polgári nemzetbiztonsági szolgálatoknál a hivatásos állomány érdekvédelmére szakszervezet nem működhet.

<sup>2</sup> ILO 87. számú Egyezmény 2. Cikk Munkavállalók és munkáltatók mindennemű megkülönböztetés nélkül jogosultak szervezetek létrehozására, valamint, kizárólag az érintett szervezet szabályaitól függően, jogosultak csatlakozni a maguk választotta szervezethez, előzetes jóváhagyás nélkül. Kihirdette az egyesülési szabadság és a szervezkedési jog védelméről szóló, a Nemzetközi Munkaügyi Konferencia 1948. évi 31. ülészakán elfogadott 87. számú Egyezmény kihirdetéséről szóló 2000. évi LII. törvény

<sup>3</sup> ILO 151. számú Egyezmény 1. Cikk 2. pontja szerint „a nemzeti jogalkotásnak kell megállapítania azt, hogy a jelen Egyezményben meghatározott jogok mennyire irányadók azon magas beosztású munkavállalókra, akik általános ügydöntő vagy vezető feladatokat látnak el, illetve azokra, akiknek feladatai szigorúan bizalmas jellegűek.” Kihirdette a közszolgálatban foglalkoztatottak szervezkedési szabadságának védelméről és a foglalkoztatási feltételeik megállapításával kapcsolatos eljárásokról szóló, a Nemzetközi Munkaügyi Konferencia 1978. évi 64. ülészakán elfogadott 151. számú Egyezmény kihirdetéséről szóló 2000. évi LXXIII. törvény

- *a nemzetközi jog és a magyar jog összhangjának biztosítása* [Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdés „Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját. (3) Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait. A nemzetközi jog más forrásai jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé.”]

### **Alkalmazott jogszabályok**

- A fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: régi Hszt.);
- A rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény (a továbbiakban: Hszt.);
- Az egyesülési szabadság és a szervezkedési jog védelméről szóló, a Nemzetközi Munkaügyi Konferencia 1948. évi 31. ülészakán elfogadott 87. számú Egyezmény kihirdetéséről szóló 2000. évi LII. törvény (a továbbiakban: ILO 87. sz. Egyezmény);
- A közszolgálatban foglalkoztatottak szervezkedési szabadságának védelméről és a foglalkoztatási feltételeik megállapításával kapcsolatos eljárásokról szóló, Nemzetközi Munkaügyi Konferencia 1978. évi 64. ülészakán elfogadott 151. számú Egyezmény kihirdetéséről szóló 2000. évi LXXIII. törvény (a továbbiakban: ILO 151. sz. Egyezmény);
- A szervezkedési jog és a kollektív tárgyalási jog elveinek alkalmazásáról szóló, a Nemzetközi Munkaügyi Konferencia 1949. évi 32. ülészakán elfogadott 98. számú Egyezmény kihirdetéséről szóló 2000. évi LV. törvény (a továbbiakban: ILO 98. sz. Egyezmény)
- Az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény (a továbbiakban: Civiltv.)
- A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.)

### **Megállapított tényállás**

A régi Hszt. adta lehetőséggel élve egyes polgári nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagjai szolgálati és szociális életkörülményeikkel kapcsolatos érdekeik védelmére érdekképviselői szervezetet hoztak létre. Ezek az érdekképviselői szervezetek a Hszt. hatályba lépése után már nem működhetek tovább, a Hszt. 333. § (1) bekezdésében foglaltak miatt, ugyanis az kimondja, hogy a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományának tagja szakszervezetnek nem lehet tagja, a polgári nemzetbiztonsági szolgálatoknál a hivatásos állomány érdekvédelmére szakszervezet nem működhet.

A beadványban foglaltak alapján az az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) 21. § (1)-(2) bekezdésekben foglaltak szerint felvilágosítás kérése céljából megkerestem a Belügyminisztériumot.

A Belügyminisztérium álláspontja szerint a Civiltv. 7. §-ában szereplő, rendvédelmi szervekre vonatkozó törvényi korlátozást lehetővé tevő rendelkezés – mely szerint a Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek tagjaira vonatkozóan az egyesülési jog gyakorlásának feltételeit és módját törvény állapítja meg – az Alaptörvény VIII. cikk (5) bekezdésével összhangban áll, melyre tekintettel a Hszt. 333. § (1) bekezdésében szereplő rendelkezés nem ellentétes a hatályos jogszabályokkal. A Belügyminisztérium erre tekintettel megállapította, hogy a „jogszabályhelyek összevetéséből levezethető, hogy a Hszt. hivatkozott rendelkezése nem ellentétes a hatályos jogszabályokkal, így az Alaptörvénnyel sem.”

A Hszt. 333. § (1) bekezdésének nemzetközi szerződésbe ütközésével kapcsolatos felvetésekre a tárca megállapította, hogy a megjelölt ILO-egyezmények kifejezetten a nemzeti jogalkotásra bízzák annak meghatározását, hogy a fegyveres erők és a rendőrség vonatkozásában alkalmazandóak-e az egyezményekben biztosított garanciák, és ha igen, milyen mértékben.

A 151. számú Egyezmény kifejezetten a szigorúan bizalmas jellegű feladatokat ellátók esetében külön is rendelkezik a nemzeti hatásköréről.

A Belügyminisztérium álláspontja szerint a jogalkotó a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok működéséhez kapcsolódó erőteljes bizalmi jellegre figyelemmel zárja ki a Hszt. 333. § (1) bekezdése a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományának érdekvédelme vonatkozásában a szakszervezetek működésének lehetőségét.

A tárca leszögezte, hogy a szakszervezetek elsődleges célja a foglalkoztatási jogviszonnyal kapcsolatos érdekvédelem, alapvető feladatuk az adott munkahelyen dolgozók munkakörülményeinek figyelemmel kísérése és annak jobbítására törekvés. Ez a szakszervezeti célkitűzés nehezen valósítható meg egy olyan munkahelyi környezetben, ahol adott esetben a munkatársak sem lehetnek tisztában a más munkatársak feladataival, a munkáltatás körülményeivel, mivel ezek minősített adatot képezhetnek. A tárca álláspontja szerint nem szerencsés a polgári nemzetbiztonsági szolgálatoknál szolgálatot teljesítő hivatásos állomány szakszervezeti vezetőként való „közszerelése” sem.

A szakszervezetek működését, szervezeti és személyi kérdéseit az egyesületekre vonatkozó jogszabályok alapján alapszabályok rendezik, a szakszervezeti tagsági nyilvántartásokban pedig a tagok személyes adatai is megtalálhatóak. A nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állománya vonatkozásában a szakszervezetek tagsági nyilvántartásokban történő személyes adatok kezelése nem egyeztethető össze a nemzetbiztonsági szolgálat alaptevékenységéből származó bizalmi – az állomány tagjai többségének „védett” – jellegével sem.

## **A vizsgálat megállapításai**

### **I. A hatáskör tekintetében**

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg.

Az Ajbt. 2. § (2) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa véleményezi a feladat- és hatáskörét érintő jogszabályok tervezetét, valamint javaslatot tehet az alapvető jogokat érintő jogszabályok módosítására, megalkotására, illetve nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére. E jogkörében eljárva az alapvető jogok biztosa akkor is javaslatot tehet az alapvető jogokat érintő jogszabályok módosítására, megalkotására, ha nem egy külön vizsgálat során állapított meg a hatósági alkalmazásukkal összefüggő alapjogi visszásságot.

Az előzőekre tekintettel, valamint az Ajbt. 37. §-a alapján a biztosnak lehetősége van arra, hogy közvetlenül eljárjon a jogi szabályozás okozta potenciális alapjogi jogsérelem, visszásság gyanúja esetén. Ha az alapvető jogok biztosának álláspontja szerint a visszásság valamely jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz felesleges, nem egyértelmű vagy nem megfelelő rendelkezésére, illetve az adott kérdés jogi szabályozásának hiányára vagy hiányosságára vezethető vissza, a visszásság jövőbeni elkerülése érdekében javasolhatja a jogalkotásra vagy a közjogi szervezetszabályozó eszköz kiadására jogosult szervnél jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz módosítását, hatályon kívül helyezését vagy kiadását, illetve a jogszabály előkészítőjénél jogszabály előkészítését.

A fentiek mellett kiemelendő az is, hogy a preventív alapjogvédelemre is hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat alapján a biztos a mandátuma keretei között marad, ha az alapjogi aspektusú vizsgálathoz nélkülözhetetlen módon, a konkrét alapjogsérelem és ezen alapuló panaszok megelőzése érdekében áttekinti a releváns jogi szabályozás egyes elemeit, feltérképezi és jelzi a jogalkotó szervek vagy az Alkotmánybíróság irányába a normaszöveggel kapcsolatban felmerülő alkotmányosság aggályokat.

A fentiekre tekintettel a vizsgálatot az Ajbt. 20. § (1) bekezdésre tekintettel indítottam meg, amely szerint az alapvető jogok biztosa a hozzá benyújtott beadvány alapján vizsgálatot folytat, és az e törvényben meghatározott intézkedést alkalmazza.

## **II. Alapvető jogok és alkotmányos elvek tekintetében**

1. Az alapvető jogok biztosja az intézmény megalakulása óta mindig is következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi tesztek.

Az Alaptörvény hatálybalépését követően az Alkotmánybíróság kimondta, hogy az újabb ügyekben felhasználhatja az Alaptörvény hatálybalépése előtt hozott határozataiban szereplő érveket, ha „az Alaptörvény konkrét – az előző Alkotmányban foglaltakkal azonos vagy hasonló tartalmú – rendelkezései és értelmezési szabályai alapján ez lehetséges”.

Arra is rámutatott, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

Az Alkotmánybíróság – az Alaptörvény negyedik módosításának hatályba lépését követően meghozott – 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában elvi érveléssel azt mondta ki, hogy „az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket.”

### **2. Az egyesülési jog alapján létrejövő szakszervezetek, valamint érdekvédelmi szervezetek alkotmányossági vetületei**

Míg az Alaptörvény VIII. cikk (2) bekezdése biztosítja az egyesülési jogot, addig a VIII. cikk (5) bekezdés a szakszervezetek létét védi, amely egy olyan társadalmi szerveződés, amely az egyesülési jog alapján jön létre, amelyből az következik, hogy a szakszervezet, az egyesülési jog védelmét élvezi.

Az Alaptörvény rendszerében tehát az egyesülési jog alapján nem csupán szociális, társadalmi szervezetek alakíthatóak, hanem – az (5) bekezdésre tekintettel – szakszervezetek, érdekképviselői szervek is. A másik oldalról megközelítve: e szervezetek is az Alaptörvény VIII. cikkének védelmét élvezik, az egyesülési jog korlátozása csak akkor alkotmányos, ha megfelel a jogkorlátozás általános feltételeinek [Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés], függetlenül attól, hogy az egyesülési jognak mi a tárgya (milyen szervezetet kívánnak az egyesülési jog alapján létrehozni).

Ezzel összhangban a Civiltv. 3. § (1) bekezdése az egyesülési jogot mindenkit megillető szabadságjogként határozza meg, amely az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint kapcsolatban áll az emberi méltósághoz való joggal, pontosabban az annak részét képező általános cselekvési szabadsággal és a személyiség szabad kibontakoztatásához való joggal. Minden embernek joga van ahhoz, hogy szabadon megválasztott célból másokkal – egyebek mellett – szociális közösségeket hozzon létre, szervezetet alapítson, az ilyen szervezethez csatlakozzon, vagy onnan önként kilépjen.

### **3. A nemzetbiztonsági szolgálatok alkotmányjogi helyzete**

A nemzetbiztonsági szolgálatok Alaptörvényben meghatározott funkciója Magyarország függetlenségének és törvényes rendjének védelme, nemzetbiztonsági érdekeinek érvényesítése. Az Alkotmánybíróság a 13/2001. (V. 14.) AB határozatában azt állapította meg, hogy 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 16/2001. (V. 25.) AB határozatában pedig az Alkotmánybíróság megemlíti, hogy az államok nemzetbiztonsági érdekeik védelmére igénybe veszik a nemzetbiztonsági szolgálatok sajátos, más szervezetek által nem helyettesíthető lehetőségeit. A nemzetközi gyakorlat azt mutatja, hogy minden állam az ország szuverenitása, politikai, gazdasági és honvédelmi érdekeinek megóvása céljából nemzetbiztonsági szolgálatokat hoz létre és működtet.

Az Alaptörvény – a „Rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok” cím alatt – 46. cikke tartalmazza a *nemzetbiztonsági szolgálatokra* vonatkozó alapvető rendelkezéseket. A nemzetbiztonsági szolgálatok Alaptörvényben meghatározott funkciója Magyarország függetlenségének és törvényes rendjének védelme, nemzetbiztonsági érdekeinek érvényesítése, ehhez képest a rendőrség alapvető feladata a bűncselekmények megakadályozása, felderítése, a közbiztonság, a közrend és az államhatár rendjének védelme. Az Alaptörvény 45. cikk (1) bekezdése szerint Magyarország fegyveres ereje a Magyar Honvédség, melynek alapvető feladata Magyarország függetlenségének, területi épségének és határainak katonai védelme, nemzetközi szerződésből eredő közös védelmi és békefenntartó feladatok ellátása, valamint a nemzetközi jog szabályaival összhangban humanitárius tevékenység végzése.

#### **4. Fegyveres és rendvédelmi szervek speciális alapjog korlátozása**

Az előző pontban meghatározottak ellenére – nevezetesen, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok az Alaptörvényben való rendszertani elhelyezésüket, valamint funkciójukat tekintve, nem esnek egy megítélés alá a rendőrséggel és a fegyveres erővel – ezen állami szervek speciális funkciójára és helyzetére tekintettel megvizsgáltam, hogy a fegyveres testületek tagjainak alapjog korlátozására vonatkozólag milyen speciális alkotmányjogi szabályok alkalmazandóak, és ezek funkciójukat tekintve mennyiben irányadóak a nemzetbiztonsági szolgálatok tagjaira.

Az Alkotmánybíróságnak a régi Hvt. számos rendelkezése alkotmányossági vizsgálatának elvégzésekor arra is választ kellett adnia, hogy alkotmányos-e az a szabály, amely a katonának a szolgálatuk idejére megtiltja a fegyveres erők törvényben meghatározott feladataival ellentétes célra létesült szervezetekben való tevékenységet. A 46/1994. (X. 21.) AB határozat szerint a kérdéses rendelkezések nem általában korlátozzák a katonák egyesülési jogát, hanem meghatározott társadalmi szervezetekre nézve (ABH 1994, 260, 264.). Az Alkotmány 63. §-a az egyesülési jogot kifejezetten a törvény által nem tiltott célok keretében biztosítja. A régi Hvt. korlátozó szabálya a haza katonai védelmének az Alkotmányban rögzített kötelessége végrehajtásához szükséges. A hadsereg működőképessége megköveteli, hogy tagjai a fegyveres erők *törvényes feladataival ellentétes célú szervezetben szolgálatuk alatt ne vegyenek részt*. A korlátozás az elérni kívánt céllal arányos is: míg értelemszerűen tiltja a katonának az ilyen szervezetekhez való csatlakozást, a szervezetek tagjaitól csak a tagsági viszony felfüggesztését és az azzal összefüggő tevékenység mellőzését követeli meg a szolgálat idejére. Az alapjog korlátozása tehát adott tevékenységhez kötött.

A 8/2004. (III. 25.) AB határozat értelmében „a fegyveres szervek megfelelő működése aligha valósítható meg az annak megakadályozására irányuló jogi szabályozás nélkül, hogy a fegyveres szervek tagjai aláássák vagy bomlasszák a testület fegyelmét, ezért a *szolgálati rend megtartásához fűződő érdek a fegyveres szerv sajátos függelmi viszonyai között indokoltta tehet csak az e szerveknél érvényesülő tilalmakat. Mindamellettt azonban az alkotmányos alapjogokat a fegyveres szerveknél szolgálati jogviszonyban állók tekintetében korlátozó törvénynek is meg kell felelnie az alkotmányos követelményeknek*: a törvényhozó csak akkor korlátozhat alapjogot, ha másik alapjog, illetve egyéb alkotmányos érték védelme másképpen nem érhető el. Az e célból alkalmazott korlátozásnak továbbá arányban kell állnia az elérni kívánt céllal.”

959/B/1997. AB határozat szerint „a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyára vonatkozóan a [rég]i Hszt. eltérő rendelkezéseket tartalmaz az e körbe nem tartozó személyek munkaviszonyára, közszolgálati, közalkalmazotti jogviszonyára, bírósági és ügyészségi szolgálati viszonyára vonatkozó jogszabályokhoz képest.

Az eltérő szabályozás jogpolitikai okait a [rég]i Hszt. indokolása fogalmazza meg, mely szerint a „...*hivatásos állomány tagjai az általánoshoz képest szigorúbb függelmi rendben és fegyelmezettséggel, fokozott pszichikai és fizikai terheléssel, áldozatvállalással, veszélyes helyzetben az élet kockáztatásával végzik feladataikat. Emellett a szolgálati viszony létesítésének feltételeként önkéntesen lemondanak alkotmányos jogaik gyakorlásáról, vállalva egyúttal – törvényben meghatározott fegyveres szerveknél történő szolgálatteljesítés esetén - a hozzátartozókra is kiterjedő nemzetbiztonsági követelményeknek való megfelelést. Ezek jog- és életvitelbeli korlátozást jelentenek.*” Mindezekre figyelemmel – írja az indokolás – a [rég]i Hszt. „a társadalmi megbecsülés kifejezéseként” a hivatásos állomány tagjait megillető jogokat, juttatásokat kedvezőbben állapítja meg. A szolgálati jogviszonyhoz hasonlóan a [rég]i Hszt. sajátosan szabályozza a hivatásos állományúak társadalombiztosítási ellátásait is.”

Az AJB-7473/2012. számú ügyben a hivatásos tűzoltók egyesülési jogának korlátozhatóságával kapcsolatban megállapítottam, hogy az Alkotmánybíróság 51/1991. (X. 19.) AB határozatában foglalt döntése, mely kimondta, hogy a Honvédség vonatkozásában a fegyveres erők körében *az egyesülési jog fokozott korlátozási lehetősége nem vezethet odáig, hogy az alapvető jog lényeges tartalma sérüljön fokozottan igazak és érvényesülniük kell hivatásos katonához képest eltérő helyzetben lévő rendvédelmi szervek tagjai, így a hivatásos tűzoltók egyesülési jogának korlátozhatósága esetében is.*

### **5. A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye**

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország független és demokratikus jogállam. Ez az elvi deklaráció a jogrendszer egyik alapköve; olyan általános alapérték, amely kihat a jogrendszer egészére. A jogállamiság egyrészt az állam működési alapelve, a közhatalom joghoz kötöttségét jelenti, azaz az államnak csak azt szabad megtennie, amit számára a jog kifejezetten megenged (míg a polgárok mindent megtehetnek, amit a jogszabályok nem tiltanak). Maga a jogalkotás is joghoz kötött: jogot csak rögzített formában, és csak a felsőbb jogszabályok tiszteletben tartásával – végső soron az Alaptörvény keretei között – lehet alkotni. A jog uralma végső soron azt jelenti, hogy nem a hatalom eseti döntései, önkénye, akarata érvényesül, hanem a jog uralkodik: a hatalom csak a jogszabályi alapokon, a szabályok tiszteletben tartásával érvényesítheti akaratát. A joguralom mellett a jogállamiság meghatározó tartalmi követelménye a jogbiztonság. A jogbiztonságból következik a *jogrendszer stabilitása, kiszámíthatósága*. A jogalanyok (emberek és szervezeteik) számára világos szövegű, áttekinthető normák kellenek, hiszen csak ebben az esetben várható el, hogy e szabályokhoz igazítják magatartásaikat.

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata<sup>4</sup> szerint a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az államtól, és elsősorban a jogalkotótól azt követeli meg, hogy a jog egésze, egyes részterületei és szabályai világosak, egyértelműek, hatásukat tekintve kiszámíthatóak és a norma címzettjei számára is előre láthatóak legyenek. A jogbiztonság egyik legfontosabb alapkövetelménye a jogszabályok kiszámíthatósága és az egyes jogi normák egyértelműsége.

A jogbiztonság elvének értelmezése során az Alkotmánybíróság következetesen hangsúlyozta, hogy ha egy jogszabály tényállása túl részletező, túl szűk, túlságosan eseti, az megköti a jogalkalmazót és megakadályozza, megnehezíti, hogy a jogszabály az életviszonyok szabályozásában betöltse szerepét. Ha pedig egy jogszabály törvényi tényállása túl elvont, túl általános, akkor a jogszabály rendelkezése a jogalkalmazó belátása szerint kiterjeszhető vagy leszűkíthető. Az ilyen szabály lehetőséget ad a szubjektív jogalkalmazói döntésre, a különböző jogalkalmazók eltérő gyakorlatára, a jogegység hiányára.

Az Alkotmánybíróság megítélése szerint nemcsak a túlzottan általánosan (elvontan) megfogalmazott szabályok sértik a jogbiztonság elvét, de az is, ha a jogalkalmazói döntésszabályi kereteit a jogalkotó egyáltalán nem, vagy olyan túlzottan tágan határozza meg, hogy a jogalkalmazó szinte teljes egészében saját belátása szerint hozhat döntést.

<sup>4</sup> 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.; 38/2012. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [84]; 3047/2013. (II. 28.) AB határozat, Indokolás [13] és [16]; 3106/2013. (V. 17.) AB határozat, Indokolás [8]; 24/2013. (X. 14.) AB határozat, Indokolás [48]; 33/2014. (XI. 7.) AB határozat, Indokolás [32]

Ez ugyanúgy megnyitja az utat a szubjektív, önkényes jogalkalmazás előtt, mint mikor a jogalkotó a normavilágosságot sértő módon alkotja meg az alkalmazandó norma szövegét.

## **6. A nemzetközi jog és a magyar jog összhangja**

Az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése szerint Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a *nemzetközi jog és a magyar jog összhangját*. A Q) cikkhez fűzött előterjesztői indokolás szerint „[e]z a rendelkezés összefüggésben áll azzal a nemzetközi jogi követelménnyel, amelynek értelmében a nemzetközi jogi kötelezettségek megsértését nem lehet a hazai jogszabályi rendelkezésekre hivatkozással igazolni. Az összhang megteremtésének konkrét módjait [...] az Alaptörvény részletesen nem rögzíti, de az Alkotmánybíróság hatáskörei között a jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálata az összhang megteremtését is szolgálja”.

Az Alaptörvény kifejezetten az Alkotmánybíróság feladatává teszi, hogy abban az esetben, ha nemzetközi szerződéssel ellentétes hazai jogalkotásra kerül sor, akkor – Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségének teljesítése érdekében – a jogszabályt vizsgálja felül és az ellentét feloldása érdekében – szükség szerint – a jogszabályi rendelkezést semmisítse meg vagy állapítson meg sarkalatos törvényben meghatározott más jogkövetkezmenyt.

## **III. Az ügy érdeme tekintetében**

1. A Hszt. külön alfejezetben rendelkezik a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományára vonatkozó szabályokról, melynek 331-333. §-i korlátozzák ezen személyek gyülekezési jogának gyakorlását, szabad mozgás és tartózkodási hely megválasztásának jogát, szakszervezeti egyesülési jogát, valamint a tudományos és művészeti tevékenység gyakorlását. A beadványban foglaltakra tekintettel a szakszervezeti egyesülés jogát vizsgáltam meg.

### **2. Hszt. 333. § (1) bekezdése az Alaptörvény VIII. cikk (5) bekezdése tekintetében**

2.1. A Hszt.-ben korlátozott szakszervezeti egyesülési jogot összevettem a régi Hszt. rendelkezéseivel. A régi Hszt. a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagjainak szakszervezet alakítás jogával kapcsolatban külön alfejezetben állapított meg szabályokat. A korábbi szabályozás szerint a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagjai szolgálati és szociális életkörülményeikkel kapcsolatos érdekeik védelmére szolgálatonként érdekképviselői szervezetet hozhattak létre, ha a hivatásos állomány egyharmada alapító tagként az érdekképviselői szerv megalakítását kimondta.

A szakszervezeti egyesülés korlátjaként jelent meg, hogy az egyes érdekképviselői szervezetek nemzetközi érdekképviselői szövetséghez nem csatlakozhattak, valamint az, hogy az érdekképviselői szerv tevékenysége nem irányulhatott a nemzetbiztonsági szolgálat rendeltetésszerű tevékenysége, valamint az előjárói jogkör gyakorlása ellen.

A Hszt.-ben lévő szabályozás a korábbi szabályozással teljesen ellentétes tartalommal került meghatározásra. A régi Hszt.-ben lévő korlátozásokhoz képest, a Hszt. *teljesen kizárja az egyesülési jog speciális, szakszervezeti jogának a gyakorlását*, mikor kimondja, hogy a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományának tagja szakszervezetnek nem lehet tagja, a polgári nemzetbiztonsági szolgálatoknál a hivatásos állomány érdekvédelmére szakszervezet nem működhet.

Mivel a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok feladata és működése nem változott, így nem mutathatóak ki olyan új nemzetbiztonsági körülmények, amelyek indokoltá tették volna a szervezkedési szabadságra vonatkozó rendelkezések megváltoztatását; ilyen új körülményekre a Hszt. indokolása sem hivatkozott.

A Belügyminisztérium álláspontja szerint a Civiltv. 7. §-ában szereplő, rendvédelmi szervekre vonatkozó törvényi korlátozás indokolta a szakszervezeti jog kizárását a Hszt.-ben, mely szerint „A Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek tagjaira vonatkozóan az egyesülési jog gyakorlásának feltételeit és módját törvény állapítja meg.”

A Civiltv. hivatkozott rendelkezése azonban az egyesülési jog gyakorlása feltételeinek és módjának megállapítására ad felhatalmazást és *nem a szakszervezeti egyesülési jog kizárására* vonatkozólag, így a Civiltv. 7. § nyelvtani értelmezéséből épp az következik, hogy e szerveknél is működhetnek az egyesülési jog alapján létrejött szervezetek, csak speciális feltételekkel.

Az egyesülési jogra is vonatkozik az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglalt – a korábbi alkotmánybírói gyakorlatban kidolgozott – általános kritérium, miszerint alapvető jognak csak más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme szabhat korlátot, amely korlát az adott alapvető jog lényeges tartalmát nem érintheti.

Figyelemmel az Alaptörvény VIII. cikk (2) bekezdésére, amely biztosítja az egyesülési jogot, valamint a VIII. cikk (5) bekezdésére, mely a szakszervezetek – mint társadalmi szerveződések – létét védi, amelyek az egyesülési jog alapján jöttek létre, az következik, hogy a szakszervezet az egyesülési jog védelmét élvez.

A szakszervezeti jog alapjait meghatározó Alaptörvény XVII. cikk (2) bekezdése szerint „törvényben meghatározottak szerint a munkavállalóknak, a munkaadóknak, valamint szervezeteiknek joguk van ahhoz, hogy egymással tárgyalást folytassanak, annak alapján kollektív szerződést kössenek, érdekeik védelmében együttesen fellépjenek, amely magában foglalja a munkavállalók munkabeszüntetéshez való jogát.”

Az Alaptörvény XVII. cikk (2) bekezdése a szakszervezeteknek „törvényben meghatározottak szerint” biztosít jogosultságokat. E cikk ugyanakkor nem jelenti, hogy törvény eleve kizárhatná a szakszervezet létrehozását valamely területen, mert ezzel Alaptörvény VIII. cikk (5) bekezdését üresítené ki. Az tehát, hogy mely területeken működhet szakszervezet és melyeken nem, nem tehető a törvényhozó diszkrecionális mérlegelésévé. Figyelemmel a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok kiemelt védelmet élvező feladatkörére, a jogalkotó meghatározhat olyan speciális szabályokat, amelyek a szolgálatoknál folytatható érdekképviseleti munka ellátására vonatkoznak, azonban a szakszervezetek létrehozásának általános jellegű tilalmazására álláspontom szerint nincs alkotmányos lehetőség.

*A Hszt. 333. § (1) bekezdésének jelenlegi rendelkezése ezért az Alaptörvény VIII. cikk (5) bekezdésében foglalt szakszervezeti egyesülési jog szükségtelen korlátozásával összefüggő visszásságot okoz. Álláspontom szerint szükséges, hogy a jogalkotó megalkossa azokat a garanciális feltételeket, amelyek biztosítják a nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagjai érdekeinek képviseletére létrejövő szakszervezeti szabadság alapjogának az olyan mértékű korlátozását, amelynek alkotmányos törvényi alapja van.*

2.2. A fentiekre tekintettel megvizsgáltam az ILO 87. sz. Egyezményben, valamint ILO 151. sz. Egyezményben biztosított szakszervezeti egyesülési jog általánosságának korlátozására vonatkozó rendelkezéseket is.

Magyarország a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) tagjaként ratifikálta az egyesülési szabadságról és a szervezkedési jog védelméről szóló ILO 87. sz. Egyezményt, valamint a közszolgálatban foglalkoztatottak szervezkedési szabadságának védelméről és foglalkoztatási feltételeik megállapításával kapcsolatos eljárásokról szóló ILO 151. sz. Egyezményt. Mindkét egyezmény a magyar jogrendszer részét képezi, ugyanis azok az Alaptörvény Q) cikkében foglaltak szerint törvényben kerültek kihirdetése.<sup>5</sup>

A fenti egyezmények két esetben engedélyeznek a nemzeti jogalkotásnak eltérést a szakszervezeti egyesülési jog általánosságától. Egyrészt a fegyveres erőkre és a rendőrségre vonatkozólag (ILO 87. sz. Egyezményt 9. cikk 1. pont; ILO 151. sz. Egyezmény 1. cikk 3. pont), másrészt pedig azon magas beosztású munkavállalók esetében, akik általános ügydöntő vagy vezető feladatokat látnak el, illetve azok esetében, akiknek feladatai szigorúan bizalmas jellegűek (ILO 151. sz. Egyezmény 1. cikk 2. pont).

---

<sup>5</sup>Az egyesülési szabadság és a szervezkedési jog védelméről szóló, a Nemzetközi Munkaügyi Konferencia 1948. évi 31. ülészakán elfogadott 87. számú Egyezmény kihirdetéséről szóló 2000. évi LII. törvény; Nemzetközi Munkaügyi Konferencia 1978. évi 64. ülészakán elfogadott 151. számú Egyezmény kihirdetéséről szóló 2000. évi LXXIII. törvény



### 2.2.1. *A fegyveres erőkre és rendőrségre vonatkozó kivételek*

Az ILO 87. sz. Egyezmény 2. cikke szerint a munkavállalók és munkáltatók mindennemű megkülönböztetés nélkül jogosultak szervezetek létrehozására, valamint, kizárólag az érintett szervezet szabályaitól függően, jogosultak csatlakozni a maguk választotta szervezethez, előzetes jóváhagyás nélkül. A szervezkedés szabadságának ezen általános, univerzális alapvető joga alól csak az ILO 87. sz. Egyezményt 9. cikk 1. pont, valamint a ILO 151. sz. Egyezmény 1. cikk 3. pont enged szűk körben kivételt, amely szerint a nemzeti jogalkotás határozza meg, hogy az egyezményekben lefektetett biztosítékokat milyen mértékben alkalmazzák *a fegyveres erőkre és a rendőrségre*. Megvizsgáltam, hogy a magyar jogrendszer alapján mennyiben tekinthető a nemzetbiztonsági szolgálat fegyveres erőnek, illetve rendőrségnek.

Az Alaptörvény 46. cikke tartalmazza a *nemzetbiztonsági szolgálatokra* vonatkozó alapvető rendelkezéseket, melyet a „Rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok” cím alatt szabályoz. A nemzetbiztonsági szolgálatok Alaptörvényben meghatározott funkciója Magyarország függetlenségének és törvényes rendjének védelme, nemzetbiztonsági érdekeinek érvényesítése, ehhez képest a rendőrség alapvető feladata a bűncselekmények megakadályozása, felderítése, a közbiztonság, a közrend és az államhatár rendjének védelme. Az Alaptörvény 45. cikk (1) bekezdése szerint Magyarország fegyveres ereje a Magyar Honvédség, melynek alapvető feladata Magyarország függetlenségének, területi épségének és határainak katonai védelme, nemzetközi szerződésből eredő közös védelmi és békefenntartó feladatok ellátása, valamint a nemzetközi jog szabályaival összhangban humanitárius tevékenység végzése.

A fentiekre tekintettel megállapítható, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok mind az Alaptörvényben való rendszertani elhelyezésüket tekintve, mind funkciójukat tekintve, nem eshetnek egy megítélés alá a rendőrséggel, sem a fegyveres erővel.

Az ILO egyezmények szerint a meghatározott kivételeket nem lehet kiterjesztően értelmezni, azok tehát kizárólag a fegyveres erők (katonaság, hadsereg) hivatásos állományú tagjaira és a rendőrség tagjaira alkalmazhatóak. Önmagában tehát az a körülmény, hogy valamely tevékenység végzéséhez fegyver is kell, illetve lehet alkalmazni, nem elegendő ahhoz, hogy azt a tevékenységet be lehessen sorolni a fegyveres erők vagy a rendőrség alá. Az ILO értelmezésében a szervezkedési szabadság korlátozására ezeken a szervezeteken belül is csak a szervezet alaptevékenysége körében foglalkoztatott személyek esetében kerülhet sor, s bármely kétség esetén úgy kell ezekre a személyekre tekinteni, mintha „civiliek” lennének.

Megállapítható, hogy az ILO egyezményekből nem vezethető le olyan értelmezés, amely megengedi a nemzeti jogalkotónak a szakszervezet működésének megtiltását és ezáltal e jog teljességének kiüresedését. Ezen értelmezésre két irányból is lehet következtetni, tehát nem csupán azon értelmezésből miszerint a polgári nemzetbiztonsági szolgálat nem minősül fegyveres erőnek a hazai jogrendszerben, hanem azon megközelítés is a fenti eredményre vezet, mely *szerint a fegyveres erőkre és a rendőrségre vonatkozó nemzeti korlátozás sem eredményezi a szervezet alakítás teljes tilalmát*, így amennyiben ezt a korlátozást tekintjük az alapjog gyakorlásának minimumának, akkor a nemzeti jogalkotónak ezt az alapjog gyakorlási minimumot kell biztosítania a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagjai esetében is.

### 2.2.2. *Szigorúan bizalmas jellegű feladatellátás*

Tekintettel arra, hogy a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok tagjai közszolgalatban foglalkoztatott személyeknek minősülnek, esetükben az ILO 151. sz. Egyezménye is irányadó. Az Egyezmény 1. cikkének 2. pontja szerint a nemzeti jogalkotásnak kell megállapítania azt, hogy az ILO 151. sz. Egyezményben meghatározott jogok mennyire irányadóak azon magas beosztású munkavállalókra, akik általános ügydöntő vagy vezető feladatokat látnak el, illetve azokra, akiknek feladatai szigorúan bizalmas jellegűek. A Belügyminisztérium álláspontja szerint a titkosszolgalatokhoz kapcsolódó erőteljes bizalmi jellegű működés az, amely kizárja a szakszervezetek alapítását, illetve a szakszervezetekbe való belépést; erre tekintettel a Belügyminisztérium a tagnyilvántartást is ellentétesnek tartja az állomány tagjainak többségében „védett” jellegével.

A tárca leszögezte, hogy a szakszervezetek elsődleges célja a foglalkoztatási jogviszonnal kapcsolatos érdekvédelem, alapvető feladatuk az adott munkahelyen dolgozók munkakörülményeinek figyelemmel kísérése és annak jobbítására törekvés. A tárca megítélése szerint a munkakörülmények figyelemmel kísérése, amely egy szakszervezet alapfeladata, nem lehetséges olyan körülmények között, amelyben sokszor még a munkatársak sem lehetnek tisztában a másik feladataival, „munkáltatásának” körülményeivel. Így a fentiekre tekintettel a Belügyminisztérium a nemzetközi joggal összhangban állónak tartja a szervezkedési szabadság korlátozását. Az ILO 151. sz. Egyezményének hivatkozott korlátozó rendelkezése azonban csak a 151. sz. Egyezményben foglaltakra vonatkozik, ahogyan ezt az 1. cikk 2. pontja kifejezetten meg is határozza. Az ILO 151. sz. Egyezménye nem vonatkozik tehát a 87. sz. Egyezményben meghatározott szervezkedési szabadság jogára, amelyet az 1. cikk 1. pontja világosan meg is fogalmaz, amikor kimondja, hogy az „Egyezmény a hatóságok által foglalkoztatott valamennyi személyre vonatkozik, feltéve, hogy nem alkalmazandók rájuk más Nemzetközi Munkaiügyi Egyezmények kedvezőbb rendelkezései. Az ILO 87. sz. Egyezmény, mint a szervezkedés szabadságát garantáló általános egyezmény kedvezőbb a közszolgálatban foglalkoztatottakra, így a nemzetbiztonsági szolgálatok tagjaira is, ami azt jelenti, hogy a szervezkedés jogát, tehát a szakszervezet alakítását, valamint a már működő szakszervezetbe való belépés jogát nem lehet a 151. sz. Egyezményre hivatkozással korlátozni. Az ILO 151. sz. Egyezmény csak a közszolgálatban foglalkoztatottak által gyakorolt szervezkedési szabadsághoz kötődő egyes kérdésekben enged eltéréseket a közszolgálat sajátosságaira tekintettel, de magát a szervezkedési jogot nem zárja ki.

A fenti értelmezést támasztja alá az ILO joggyakorlata is a szervezkedési szabadságra vonatkozó különböző egyezmények egymáshoz való viszonyának értelmezésében. Az ILO értelmezése ugyanakkor a szervezkedési szabadság súlyos sérelmének tekinti azt is, ha a nemzeti jog a „bizalmi beosztású munkavállaló” fogalmát túlzottan tágan értelmezi.

A polgári nemzetbiztonsági szolgálat tagjainak szervezkedési szabadsága az ILO 151. sz. Egyezményének 1. cikk 2. pontjára hivatkozással sem tiltható meg, hanem csak az egyezményben foglaltak körében lehet kivételeket, sajátos szabályokat megállapítani.

Tekintetbe véve, hogy a Hszt. maga is szabályozza általánosságban a nemzetbiztonsági szolgálat tagjainak a munkafeltételeit is, az érintettek tehát ebben a körben megismerhetik az általános feltételeket és annak szabályozásába is bevonhatóak. Ezt figyelembe véve nem fogadható el a Belügyminisztériumnak az az érve sem, hogy az egyes tagok munkafeltételei sem ismertek sok esetben, mivel a 151. sz. Egyezmény éppen azt akadályozza meg, hogy jogszabály kizárja a munkahelyi szintű kollektív szerződés kötését, ez esetben az érintettek pedig a munkafeltételeik esetén a jogszabályok megalkotásánál legyenek bevonva.

### 2.3. Szakszervezeti tagsági nyilvántartások

A tárca azzal is indokolta a szakszervezeti szervezkedés szabadságát, hogy a szakszervezetek működését, szervezeti és személyi kérdéseit az egyesületekre vonatkozó jogszabályok alapján alapszabályok rendezik, a szakszervezeti tagsági nyilvántartásokban pedig a tagok személyes adatai is megtalálhatóak. A nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állománya vonatkozásában a szakszervezetek tagsági nyilvántartásokban történő személyes adatok kezelése nem egyeztethető össze a nemzetbiztonsági szolgálat alaptevékenységéből származó bizalmi, az állomány tagjai többségének „védett” jellegével sem. Az ILO 87. sz. Egyezményben és az ILO 98. sz. Egyezményben foglaltak alapján, a tagok kilétét és adatait nem lehet nyilvánosságra hozni, azokat az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban Infotv.) 3. § 3. pontja alapján *különleges adatként*<sup>6</sup> kell kezelni, s azok nyilvánosságra hozását a munkáltató vagy bármely más szervezet, illetve hatóság sem követelheti.

---

<sup>6</sup> 3. § E törvény alkalmazása során: 3. *különleges adat*: a) a faji eredetre, a nemzetiséghez tartozásra, a politikai véleményre vagy pártállásra, a vallásos vagy más világnézeti meggyőződésre, az érdek-képviselési szervezeti tagságra, a szexuális életre vonatkozó személyes adat, b) az egészségi állapotra, a kóros szenvedélyre vonatkozó személyes adat, valamint a bűnügyi személyes adat;

A nemzetbiztonsági szolgálatoknál dolgozók pedig a Hszt. alapján is titoktartásra kötelezettek, tehát a szakszervezet vezetői és tagjai ezen kötelezettségük alapján sem adhatnak ki személyes, vagy a nemzetbiztonságot sértő, illetve veszélyeztető adatokat. Ezen adatok jogosulatlan megszerzésére irányuló cselekmény továbbá megfelelő büntetőjogi következményeket von maga után.

2.4. A fentiekre tekintettel nem tudom elfogadni a Belügyminisztérium tagnyilvántartásra vonatkozó érvelését, valamint azon álláspontját, miszerint az Alaptörvény VIII. cikk (2) és (5) bekezdésében fogalt alapjog korlátozásra a Civiltv. 7. §-ban lévő törvényi rendelkezés miatt került sor.

Megállapítható, hogy a Hszt. 333. § (1) bekezdése, a Civiltv. 7. §-ban foglaltakkal szemben *teljes mértékben kizárja a szakszervezet alakításának jogát, ami magában hordozza a szakszervezeti jogok kiüresítését, valamint az Alaptörvény VIII. cikke (5) bekezdésének a szükségtelen korlátozását.*

### **3. A jogbiztonság és normavilágosság követelménye a meglévő szakszervezetek jogi sorsával kapcsolatban**

3.1. A Hszt. 333. § (1) bekezdése az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében lévő jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményének sérelme kapcsán is kifogásolásra került azáltal, hogy a szakszervezet alakítási tilalom, valamint a szakszervezethez való csatlakozási tilalom szoros összefüggésben van a meglévő szakszervezetekkel, melyeknek jogi sorsáról a jogalkotó nem rendelkezett.

3.2. A panaszosok tájékoztatása szerint a Hszt. elfogadása idején Magyarországon két szakszervezet működött a törvény által érintett körben: Nemzetbiztonsági Szakszolgálat Érdekképviselői Szervezete és a Nemzetbiztonsági Dolgozók Érdekképviselői Szervezete, amely szakszervezetek közül a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat Érdekképviselői Szervezete a Közszolgálati Szakszervezetek Szövetségének és a Szakszervezetek Együttműködési Fórumának tagszervezete volt.

3.3. Az Alkotmánybíróság a 164/2011. (XII. 20.) AB határozatban a *normavilágosság hiánya* miatt azt a megállapítást tette azzal a szabályozási helyzettel kapcsolatban, amellyel kapcsolatban a jogszabály rendelkezéseiből nem lehet egyértelműen megállapítani, hogy az adott szervezetek mely időponttól kezdődően milyen végső határidővel kötelesek, illetve jogosultak más szervezeti nyilvántartásba vételt, illetve a külön törvény szerinti bejegyzést kérelmezni, amelynek elmulasztása az adott szervezet jogutód nélkül megszüntetésével jár bizonytalanságot hordoz, normavilágosság hiánya miatt alapjog sérelmet eredményez.

Vizsgálatom során megállapítottam, hogy sem a Hszt. sem a Civiltv. nem rendelkezik a meglévő működő szakszervezetek sorsáról, illetőleg ezen szervezetek jogi sorsának kérdése a jogi személyek, egyesületek megszűnésére vonatkozó, Ptk.-ban meghatározott rendelkezésekkel (V. Cím XIV. fejezet 3:48. § és IX. Cím) sem került összhangba.

Tehtett arra, hogy a fent megnevezett két érdekvédelmi szervezet a hatályos jogszabályi környezetben, szakszervezeti-érdekvédelmi formában jogszerűen nem működhet a jogalkotónak erre a speciális helyzetre vonatkozólag külön az általános szabályokon túlmenően, speciálisan is rendelkeznie kellett volna a fent megnevezett szakszervezetek a további jogi sorsáról.

*A fentiekre tekintettel megállapítottam, hogy a polgári nemzetbiztonsági szolgálat hivatásos állományú tagjai szakszervezeti egyesülési jogának kizárása visszásságot okoz az Alaptörvény VIII. cikke (2) és (5) bekezdésével összefüggésben, ugyanis az Alaptörvény I. cikke (3) bekezdésében foglalt alapjog korlátozási klauszulán túlmenően, az Alaptörvény VIII. cikke (5) bekezdésén foglalt szakszervezeti egyesülési jog lényeges tartalmát sértvén kerül megalkotásra, mely kizárás sem az egyesülési jog tartalmából, sem a hazai jogrendszer részét képező nemzetközi egyezmények értelmezéséből nem vezethető le.*

## V. Intézkedésem

A jelentésemben feltárt visszasságok orvoslása érdekében az Ajbt. 37. § (1) bekezdésében *felkérem* a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet 38. §-a alapján a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok szakmai irányításáért való felelőssége keretében a polgári nemzetbiztonsági szolgálatokra vonatkozó jogszabályok előkészítéséért felelős *belügyminisztert*, hogy tegyen eleget a jogalkotási kötelezettségének és készítse elő a jogszabályi környezet olyan módosítását, mellyel a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományának tagjainak biztosítja az Alaptörvény VIII. cikk (5) bekezdésében lévő szakszervezeti egyesülés létrehozásához való jogának gyakorlását.

Budapest, 2016. március

Székely László sk.