

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3143/2024. (V. 3.) AB HATÁROZATA

alkotmányjogi panasz elutasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság a Kúria Kfv.I.37.072/2023/9. számú ítéletével szemben benyújtott alkotmányjogi panaszt elutasítja.
2. Az Alkotmánybíróság a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény 72/D. § (8) bekezdése alaptörvény-elleneségének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.
3. Az Alkotmánybíróság a Kúria Kfv.37424/2020/5. és Mfv.10461/2012/10. számú ítélete alaptörvény-elleneségének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. Az indítványozó jogi képviselője (dr. Csehi-Alisa Leila ügyvéd) útján alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz.
- [2] Az indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) bekezdése és 27. § (1) bekezdése alapján benyújtott alkotmányjogi panaszában a Kúria Kfv.I.37.072/2023/9., Kfv.37424/2020/5. és Mfv.10461/2012/10. számú ítélete alaptörvény-elleneségének megállapítását és megsemmisítését kezdeményezte. Indítványozta a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Nbtv.) 72/D. § (8) bekezdése alaptörvény-elleneségének megállapítását és megsemmisítését is.
- [3] 1.1. Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügy lényege szerint az indítványozó kormányzati szolgálati jogviszonyban állt egy minisztériumnál (munkáltató) jogviszonya nemzetbiztonsági ellenőrzés alá esett. A felperes nemzetbiztonsági ellenőrzését 2017-ben folytatták le, annak érvényességi ideje 2022. június 12. napja volt. Az Nbtv. 72/B. § (2) bekezdésének d) pontja alapján 2020. február 17. napján felülvizsgálati eljárást rendelt el az Alkotmányvédelmi Hivatal (AH, vagy alperesi érdekelt) az indítványozót illetően, a vizsgálat kockázati tényező megállapításával zárult. A felülvizsgálati eljárás megállapításait az AH/12971-11/2020. számú biztonsági szakvélemény tartalmazza, amelynek nyílt része rögzítette az ellenőrzött indítványozóval közölhető információt, míg a bizalmas minősítésű részben foglaltakról az indítványozót nem lehetett tájékoztatni. A munkáltató a biztonsági szakvéleményben megfogalmazott kockázati tényező miatt azonnali hatállyal, felmentéssel megszüntette az indítványozó kormányzati szolgálati jogviszonyát.
- [4] A felperes panasszal él a biztonsági szakvéleményt tartalmazó AH/12971-11/2020-2. számú ügyirat ellen az illetékes miniszterhez, egyidejűleg kérte az ügyiratba történő betekintés engedélyezését.
- [5] Az illetékes miniszter a 2020. április 16. napján kelt BM/426-4/2020. számú döntésében a panaszt alaptalannak minősítette és elutasította. A miniszter döntésével szemben az indítványozó panasszal élt az Országgyűlés Nemzetbiztonsági Bizottságánál, a Bizottság a panaszt elutasította. A Bizottság döntését követően az indítványozó közigazgatási pert indított, amelyben a miniszter döntését támadta meg.
- [6] A Fővárosi Törvényszék 113.K.701.613/2022/14. számú ítélete – megismételt eljárásban – a keresetet elutasította, az ítéletet a Kúria Kfv.I.37.072/2023/9. számú ítélete hatályában fenntartotta.
- [7] 1.2. Az alkotmányjogi panasz lényege szerint a bírói döntések (a Fővárosi Törvényszék 113.K.701.613/2022/14. számú ítélete és a Kúria Kfv.I.37.072/2023/9. számú ítélete) és a jogszabályi rendelkezés az indítványozónak az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében, valamint az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdésében foglalt alapjogait sértik (tisztességes hatósági eljáráshoz való jog, tisztességes bírósági tárgyaláshoz való jog, jogorvoslathoz való jog).

- [8] 2. Az alkotmányjogi panasz tartalma szerint a bírói döntések és a jogszabály [Nbtv. 72/D. § (8) bekezdése] azért alaptörvény-ellenesek, mert egyrészt nem teszik lehetővé az indítványozó számára a miniszter döntése és a biztonsági szakvélemény teljes terjedelmű megismerését, másrészt – a panasz állítása szerint – a miniszteri döntés bírósági felülvizsgálata nem volt teljeskörű, ugyanis a bíróságok nem vizsgálták a biztonsági szakvélemény szakszerűségét, a biztonsági kockázat meglétét.
- [9] Az alkotmányjogi panasz indítvány hat részből áll (I. bevezető és összefoglaló észrevételek, II. a pertörténet és a tényállás rövid ismertetése, III. az indítvány benyújtásának törvényi és formai követelményei, befogadhatóság, IV. az alkotmányjogi panasz érdemi indokolása, V. egyéb nyilatkozatok és melléletek, VI. összegzés).
- [10] 2.1. A panasz IV/2.1. pontja szerint az Nbtv. 72/D. § (8) bekezdésének azon része alkalmazása folytán, mely szerint „a miniszter a (7) bekezdés szerinti döntéséről írásban tájékoztatja a panaszost”, az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogainak – az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése, XXVIII. cikk (1) és XXVIII. cikk (7) bekezdése – a sérelmével jár.
- [11] A panasz szerint a miniszter az Nbtv. 72/D. § (1) bekezdése szerinti panasz alapján hozott döntéséről az indítványozót értesítő levélben tájékoztatta a nemzetbiztonsági ellenőrzés és a felülvizsgálati eljárás eljárási rendjéről, valamint a nemzetbiztonsági ellenőrzés és a felülvizsgálati eljárás megállapításai elleni jogorvoslat esetén követendő eljárásról szóló 124/2015. (IX. 14.) BM utasítás (a továbbiakban: BM utasítás) 28. pontja szerint. A keresetlevelet ezért a BM/426.4/2020. számú tájékoztató levéllel szemben kellett indítványozónak előterjesztene úgy, hogy a tényleges belügyminiszteri határozat tartalmát nem ismerhette meg. Az indítvány utal a Fővárosi Törvényszéknek a 113.K.706.451/2020/43. számú – felülvizsgálat során hatályon kívül helyezett – ítéletében foglalt ama megállapítására, hogy az iratok között a belügyminiszteri határozat nem volt fellelhető.
- [12] Az indítvány érvelést tartalmaz arról, hogy az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 85. §-a szabályozza a döntés közlésének szabályait, az Ákr. szabályai szerint a miniszternek nem tájékoztató levélben, hanem magának a határozatnak a megküldésével kellett volna indítványozót a döntéséről értesítenie. Ebben az esetben lett volna indítványozónak arra lehetősége, hogy a belügyminiszter döntését megismerje, és amennyiben azzal nem ért egyet, a döntés felülvizsgálatát kérje a bíróságtól. A bíróság is akkor került volna abba a helyzetbe, hogy a miniszteri döntés jogszerűségéről érdemben állást tudjon foglalni, mivel a belügyminiszter döntést nem hozott, sem ő, sem a bíróságok nem ismerhették meg a belügyminiszter döntésének indokait. A belügyminiszter azzal, hogy nem küldte meg a határozatát indítványozó részére, megsértette indítványozónak az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésbe foglalt jogát, mivel nem járt el tisztességesen az ügyében. Azzal, hogy nem hozott határozatot az ügyében, és csupán egy tájékoztató levélben értesítette az Nbtv. 72/D. § (8) bekezdése szerint a döntéséről, megsértette az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésbe foglalt indokolási kötelezettségét is. Ezzel pedig megsértette indítványozó jogát arra, hogy a (nem létező) döntés indokait megismerje.
- [13] Azzal, hogy sem indítványozó, sem a bíróság nem ismerhette meg a belügyminiszter döntését és annak indokait, a miniszter megsértette indítványozónak a tisztességes bírósági eljáráshoz és a bírósághoz fordulás jogát is. Amennyiben a fél nem ismeri a döntéshez vezető okokat, érveket, akkor nem tudja azt sem megjelölni, hogy mi az a jogsértő tevékenység, jogsértés a döntéshozatalban, amely miatt a bírósághoz fordul. A panasz szerint ez azonban már átvezet a jogorvoslati jog gyakorolhatósága Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében rögzített elvéhez is. Amennyiben egy hatósági döntéshez nincs indokolás társítva, akkor a jogorvoslati jog gyakorolhatósága teljességgel kiüresedik. Az a jogszabályi környezet, amelyben a jogalkotó lehetőséget ad a döntés indokolásának teljes mellőzésére, aránytalanul korlátozza a hatékony bírói jogorvoslatához való jogot. Az indokolási kötelezettség vonatkozásában az Ákr.-től eltérő rendelkezést jogszabály nem tartalmazhat, kizárólag kiegészítő jellegű. Mivel a támadott szabályozás az indokolási kötelezettség mellőzését (is) előírja, kiegészítő szabálynak egyértelműen nem tekinthető. A panasz hivatkozik a jogforrási hierarchia sérelmére is; az Nbtv. támadott szabálya nem lehet ellentétes az Ákr. és az Alaptörvény szabályaival.
- [14] 2.2. Az alkotmányjogi panasz IV/2.2. pontja a támadott bírósági döntések alaptörvény-ellenességéről szól.
- [15] Az alkotmányjogi panasz szerint a Kúria Kfv.37424/2020/5. számú precedensképes határozata, valamint az azon alapuló, az indítványozó egyedi ügyében hozott ítéletek, így a Kúria Kfv.I.37.072/2023/9. számú és a Fővárosi Törvényszék 113.K.701.613/2022/14. számú ítélete sértik az Alaptörvény XXVIII. cikkének (1) és (7) bekezdésében foglalt jogait. A Törvényszék és a Kúria az Nbtv. 72/D. § (13) bekezdésének alkalmazása során nem vizsgálta a belügyminiszter eljárását, a biztonsági szakvélemény megalapozottságát, a biztonsági kockázat meglétét, a biztonsági szakvélemény alapját képező tényállás valódiságát, az AH mérlegelését.

- [16] Az alkotmányjogi panasz szerint a Törvényszék az ítéletében kifejtette, hogy a nemzetbiztonsági ellenőrzéssel kapcsolatos jogorvoslati rendszer nem teszi lehetővé a nemzetbiztonsági szolgálatok által megállapított nemzetbiztonsági kockázat megalapozottságának megkérdőjelezését, és csak az ellenőrzés eljárási szabályai betartásának kontrolljára korlátozódik, annak ellenére sem, hogy a nemzetbiztonsági ellenőrzés alapjául szolgáló jogviszony megszüntetésének egyedüli jogalapját a tárgyalta esetkörben a nemzetbiztonsági kockázat fennállása jelenti. A nemzetbiztonsági kockázat valós volta bíróság előtt érdemben nem tehető vitássá.
- [17] A Kúria pedig az ítélete szerint a biztonsági szakvélemény megalapozottságának vizsgálatát nem a saját Kfv.37424/2020/5. számú precedensképes határozata miatt, hanem azért nem tartotta lehetségesnek, mert „az Nbtv. szabályaiból és az alkotmánybírói határozatokból következően az Nbtv. 72/B. §-ában és a 72/D. §-ában foglalt eljárás egy sui generis eljárás, amelyben a nemzetbiztonsági érdekekre is tekintettel kell lenni [...]. Megállapítható ezek alapján, hogy a felülvizsgálati kérelemben állítottak nem a Törvényszék alaptörvény-ellenes vagy törvényellenes döntéséből következnek, hanem a törvényi szabályozásból, amely a fentiek szerint több alkotmányos szűrőn is átesett.” (Idézet a Kfv.I.37.072/2023/9. sz. ítéletből, 56).
- [18] A panasz utal arra, hogy a felülvizsgálati kérelmében hivatkozott az Alkotmánybíróság 19/2018. (XI. 12.) AB határozatára (a továbbiakban: Abh.), amely megállapította, hogy alaptörvény-ellenesek az Nbtv. korábbi 72/D. § (13) és (14) bekezdései, mivel azok alapján a bíróságok ugyan vizsgálhatták a nemzetbiztonsági kockázatot megállapító biztonsági szakvélemény kiadásának alapjául szolgáló eljárás jogszerűségét, jogkörük azonban nem terjed ki a nemzetbiztonsági kockázat megállapításának szakszerűségére; a panasz az Abh.-val kapcsolatban elemzi a megsemmisítés folytán hatályát veszített korábbi rendelkezéseket, az Abh.-t, az ügyben elbírált indítványt. Majd megállapítja, hogy Az Abh.-val az Alkotmánybíróság már 2018-ban megteremtette a jogi lehetőségét annak, hogy a Törvényszék az indítványozó kereseti kérelmének eleget tegyen, érdemben vizsgálja a kockázat megállapításának szakszerűségét, és az őt ért sérelemre érdemi jogorvoslatot adjon; a Törvényszék sajnos a ráruházott jogosítványokkal a jelen eljárásban mégsem élhetett, mivel a Kúria Kfv.I.37.424/2020/5. számú, az indítványozó szerint az Abh.-val ellentétes tartalmú döntése azt nem tette lehetővé.
- [19] Az alkotmányjogi panasz összegzése szerint „[a] nemzetbiztonsági ellenőrzéssel kapcsolatosan a Kúria által kialakított jelenlegi jogorvoslati rendszer (a Kúria Kfv.I.37.424/2020/5. számú precedensképes határozata) nem teszi lehetővé a nemzetbiztonsági szolgálatok által kiadott biztonsági szakvélemény, így a megállapított nemzetbiztonsági kockázat megalapozottságának megkérdőjelezését, és csak az ellenőrzés eljárási szabályai betartásának kontrolljára korlátozódik, annak ellenére is, hogy a nemzetbiztonsági ellenőrzés alapjául szolgáló jogviszony megszüntetésének egyedüli jogalapját a tárgyalta esetben a nemzetbiztonsági kockázat fennállása jelenti, így abból, a jelen beadvány IV/2.4. pontjában kifejtettek szerint panaszosra közvetlen jogok és kötelezettségek származtak és súlyos joghátrányt okozott. A jogorvoslat így a jelen esetben az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdésébe ütköző módon formálissá vált, nem lehetséges a kérelem érdemének és jogkérdéseinek, valamint a döntés ténybeli megalapozottságának a vizsgálata. Mivel a bíróság csak az eljárás jogszerűségét vizsgálhatja, a végrehajtó hatalomhoz tartozó szervek feletti bírói kontroll kiüresedik, sérül az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdéséből következő megfelelő egyensúlyi rendszer és az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében rögzített tisztességes bírósági eljárás követelménye is.” A panasz ezt követően a jogorvoslatihoz való joggal kapcsolatos alkotmánybírói határozatokat idéz.
- [20] Az alkotmányjogi panasz IV/2.3. pontja („eljárási jogok sérelme”) ismét az Abh.-ra hivatkozik, és megállapítja, hogy a jelen panasszal támadott bírósági döntések és precedensképes kúriai határozatok a tisztességes bírósági eljáráshoz való jogát és a jogorvoslatihoz való jogát sértik, így sérül a biztonsági szakvélemény megismerésének megtagadásához kapcsolódóan az Alaptörvény XXVIII. cikkében foglalt, a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog alapelve, és annak több kiemelt részeleme is (az ügymegismerés joga; a perben jelentős tények, vagy körülmények megállapításához és feltárásához való jog; a fegyveregyenlőség elve; a nyilatkozattételhez és védekezéshez való jog).
- [21] 2.3. Az alkotmányjogi panasz IV/2.4. pontja szerint a nemzetbiztonsági ellenőrzési szabályokhoz kapcsolódóan az Alkotmánybíróság a 2006. november 14-én kelt 629/B/2005. AB határozatában azt vizsgálta meg, hogy alkotmányellenes-e az Nbtv. azon szabályozása, amely a nemzetbiztonsági szakvélemény feltételezett valótlan megállapításai ellen nem biztosítja a bírósághoz fordulás jogát. A panasz szerint a határozat rámutatott arra, hogy abban az esetben, ha a jogalkotó a munkáltatói jogkör gyakorlója részére valós mérlegelési jogkört hagy arra vonatkozóan, hogy az ellenőrzött személy az adott munkakörben jelent-e veszélyt az állam működésére vagy sem, úgy az Nbtv. vizsgált szabályozása nem sérti a munkavállaló alkotmányos jogait, mivel ez esetben a nemzetbiztonsági szakvéleményből jogok és kötelezettségek közvetlenül a vizsgált személyre, mint munkavállalóra nem származnak. Ezt akként lehet megvalósítani, ha az AH megfelelő információt biztosít a munkáltató-

nak a kockázati tényező mibenlétéről, mely alapján a munkáltató a biztonsági kockázatot mérlegelheti, hogy a beosztásban lévő felmenti a fontos és bizalmas munkakör betöltése alól, és más beosztásba helyezi, vagy a kockázati tényező ismeretében is alkalmazza fontos és bizalmas munkakörben. A panasz szerint az Alkotmánybíróság a 629/B/2005. AB határozatában kimondta, hogy az Nbtv. azon szabályozása, mely szerint a nemzetbiztonsági szakvélemény feltételezett valótlan megállapításai ellen nem biztosított a bírósághoz fordulás joga, abban az esetben nem jogellenes, ha a munkáltató valós mérlegelési jogkörrel bír, melynek egyrészt feltétele a biztonsági kockázati tényező ismerete, másrészt az a jog, hogy a biztonsági kockázati tényezőt az AH-tól eltérően is értékelhesse, és a munkavállalót tovább foglalkoztassa. E döntésében nincs kötve a nemzetbiztonsági szakvélemény megállapításaihoz, döntésébe egyéb rendelkezésre álló információt bevonhat, és a biztonsági kockázatot is eltérően értékelheti.

- [22] Az indítvány szerint „[a]z indítványozó és az Agrárminisztérium egyezően állítja, hogy ez a feltétel indítványozó esetében nem valósult meg: az Agrárminisztérium nem mérlegelhet szabadon, ugyanis a nemzetbiztonsági szakvélemény megállapításaihoz kötve van.”
- [23] Az alkotmányjogi panasz ezt követően érvelést tartalmaz az Mfv.10461/2012/10. számú precedensképes kúriai határozatot és a Kúria Mfv.10461/2012/10. számú precedensképes határozatát illetően, azok alaptörvény-ellenességét állítva több alkotmánybírósági határozat – így egyebek között az Abh. és a 629/B/2005. AB határozat – tükrében.
- [24] Ezeket az indítványozó, mint precedensképes határozatokat az Abtv. 37. § (2) bekezdése alapján kérte vizsgálni.
- [25] Az Abtv.-nek a panaszban hivatkozott 37. § (2) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz alapján felülvizsgálja az Alaptörvény 25. cikk (3) bekezdésében meghatározott jogegységi határozatoknak az Alaptörvénnyel való összhangját; az indítványozókra, az eljárásra és a jogkövetkezményekre a jogszabályok felülvizsgálatára vonatkozó szabályokat kell alkalmazni.
- [26] 2.4. Az alkotmányjogi panasz IV/2.5. pontja szerint a Kúria és a Törvényszék konkrét ügyben keletkezett ítélete, továbbá a Kúria két, említett precedensképes határozata az Alaptörvény XXVIII. cikk (1)–(4) bekezdéseit is sérti, mert az azonnali hatályú, végkielégítés nélkül történő szolgálati jogviszony megszüntetés elrendelése olyan joghátrány, ami a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 33. § (1) bekezdésének e) pontjában nevesített „a foglalkozástól eltiltás” büntetéssel hozható párhuzamba, ennek kiszabására viszont egy olyan eljárásban került indítványozó esetében sor, mely során a jogviszony megszüntetésének okát nem ismerhette meg, és az eljárási jogait, és alkotmányos alapjogait sem tudta gyakorolni.
- [27] 3. A polgári nemzetbiztonsági szolgálatok irányításáért felelős közigazgatási államtitkár az Abtv. 57. § (1b) bekezdése alapján 2023. szeptember 21-én az üggyel kapcsolatos álláspontjáról tájékoztatta az Alkotmánybíróságot.
- [28] Az előzmények ismertetése után utalt arra, hogy az AH felülvizsgálati eljárást rendelt el az indítványozó tekintetében, amely kockázati tényező megállapításával zárult. A felülvizsgálati eljárás megállapításait a biztonsági szakvélemény tartalmazza, amelynek nyílt része rögzítette az ellenőrzött indítványozóval közölhető információt, míg a „Bizalmas!” minősítésű részben foglaltakról a felperes – az Nbtv. 71/C. § (2) bekezdésében foglalt rendelkezés alapján – nem tájékoztatható. A munkáltató a nemzetbiztonsági felülvizsgálati eljárás eredményét ismertette a felperessel, a jegyzőkönyvi tájékoztatás kiterjedt arra is, miszerint a felülvizsgálati eljárás során megállapítást nyert, hogy a felperes tevékenysége és kapcsolatrendszere alapot teremthet a jogellenes befolyásolásra, ezzel veszélyeztetve az Agrárminisztérium jog- és rendeltetésszerű működését.
- [29] Az indítványozó panasszal élt a biztonsági szakvéleményt tartalmazó ügyirat ellen, egyidejűleg kérte az abba történő betekintés engedélyezését. A belügyminiszter a panaszt alaptalannak minősítette és elutasította. Indokolása szerint a biztonsági szakvéleményben foglalt kockázati tényezőt a felülvizsgálati eljárás adatai alátámasztják, az valós tényeken alapul.
- [30] Az elsőfokú bíróság eljáró tanácsának tagjai a biztonsági szakvéleményt, annak minősített és nem minősített része tartalmára is kiterjedően megismerték. Az elsőfokú bíróság a jogerős ítéletében megállapította, hogy az AH a feltárt adatokból okszerűen állapította meg a biztonsági kockázatot, az okszerűség kapcsán ennél részletesebb indokolást a minősítéssel védett adatok sérelme nélkül nem tehetett. Rögzítette, hogy a biztonsági szakvélemény adatai a belügyminiszter döntésében foglaltakat megalapozzák. A felülvizsgálati eljárásban a Kúria tekintettel volt az AH biztonsági szakvéleménye „Bizalmas!” minősítésű részében foglalt, a bíróság által megismerhető adatokra is, amelyet a Kúria eljáró tanácsának tagjai megtekintettek. A Kúria kijelentette, hogy az Nbtv. 72/D. §-ának az Abh.-val megsemmisített (13) és (14) bekezdései kizárják, hogy a bíróság az eljárási szabálysértéseken túl vizsgálódhasson. E jogszabályi rendelkezések megsemmisítése azonban nem azzal a következménnyel jár, hogy a közigazgatási perben a bíróságnak szakszerűségi vizsgálatot kell folytatnia, hanem azt eredmé-

nyezi, hogy a jogszerűségi vizsgálatnak – a kereseti kérelem keretei között – az eljárási és az anyagi jogi jogszabálysértésekre is ki kell terjednie.

- [31] A beadvány utalt arra, hogy a panaszban foglaltak alapján az indítványozó a Kúria Kfv.I.37.424/2020/5. számú és a Kúria Mfv.II.10.461/2012/10. számú határozataival elbírált ügyekben nem volt peres fél, valamint e határozatok rá nézve megállapításokat sem tartalmaznak.
- [32] A beadvány az Nbtv.-vel kapcsolatban tartalmazza, hogy az Abh. folytán, az Nbtv. 72/D. § (13) bekezdése korábbi szövegének 2019. március 31-i hatályú megsemmisítésével vált lehetővé, hogy az ellenőrzött személy a biztonsági szakvéleményben foglaltakat is támadhassa a bíróság előtt. Ettől elkülönülő eljárás, hogy érintett személy kérheti a minősítő nemzetbiztonsági szervtől az őt érintő, nem nyilvános adatok megismerését.
- [33] Az Nbtv. 72/D. § (10) bekezdése alapján indult közigazgatási perben a bíróság a miniszter által hozott elutasító döntés jogszerűségét vizsgálja, annak szakszerűségét nem mérlegeli felül. Ez a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 4. § (1) bekezdéséből és 85. § (1) bekezdéséből is következik. A Kúria az alkotmányjogi panasszal támadott ítéletében e normákkal és az Abh.-val összhangban állapította meg, hogy a jogszerűség vizsgálata magában foglalja valamennyi, az ügy szempontjából releváns és alkalmazandó jogszabálynak (ideértve az eljárási és az anyagi jogi szabályokat egyaránt) való megfelelést.
- [34] A beadvány szerint az alkotmányjogi panasznak a tisztességes bírósági tárgyaláshoz és a jogorvoslathoz való jog állított sérelmére vonatkozó része a belügyminiszter döntésével, az ahhoz vezető okok megismerhetőségével kapcsolatban megalapozatlan. Utalt arra, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága gyakorlata szerint azt, hogy az eljárás különös jellegére figyelemmel nem lehetséges az érintett személy eljárási jogainak teljes körű biztosítása, illetve tiszteletben tartása, amennyiben az eljárás során minősített adat volt érintett, megfelelően ellensúlyozza az a garanciális körülmény, hogy a közigazgatási bíróságok korlátlanul hozzáférhetnek és megismerhették a minősített dokumentumokat, akkor is, ha a féllel a biztonsági szakvélemény alapjául szolgáló pontos indokokat nem közölték. A műveleti nyilvántartás titkossága a titkosszolgálati tevékenység alapfeltétele. A nemzetbiztonsági szolgálat által alkalmazott modus operandi, vagyis az adat megszerzésének körülményeire utaló információ, továbbá a nemzetbiztonsági kockázat mibenlétének a kockázattal érintett személlyel való közlése is betekintést engedne a titkosszolgálati tevékenységbe, aminek így épp a lényege, vagyis a titkos jellege kerülhetne veszélybe. Annak integritásának megőrzése azonban nem vitásan a legszűkebb értelemben vett közérdek.

II.

- [35] 1. Az Alaptörvénynek az indítvánnyal érintett rendelkezései:

„XXIV. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”

„XXVIII. cikk (1) 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.

[...]

(7) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”

- [36] 2. Az Nbtv. támadott és érintett szabályai szerint:

„Jogorvoslat a nemzetbiztonsági ellenőrzés során

72/D. § (1) A nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső személy

a) a biztonsági szakvéleményben szereplő, általa valótlannak tartott megállapításokkal,

b) a biztonsági szakvéleményben megállapított kockázati tényezővel, valamint

c) az általa kezdeményezett felülvizsgálati eljárás elrendelésének elutasításáról szóló döntéssel

szemben – a kézhezvételtől számított 15 napon belül – panasszal élhet a nemzetbiztonsági ellenőrzést végző nemzetbiztonsági szolgálat főigazgatója útján a miniszternél.

(2) Az előterjesztett panasznak a nemzetbiztonsági ellenőrzés alapjául szolgáló jogviszony a 71. § (4) vagy (4a) bekezdése, a 71/C. § (9) bekezdése, illetve a 72/B. § (8) vagy (8a) bekezdése alapján történő megszüntetésére nincs halasztó hatálya.

(3) Ha a nemzetbiztonsági ellenőrzést végző nemzetbiztonsági szolgálat főigazgatója az (1) bekezdésben meghatározott panaszban foglaltakkal egyetért,

a) a biztonsági szakvéleményt visszavonja és új biztonsági szakvéleményt bocsát ki,

b) az (1) bekezdés c) pontjában foglaltak esetén az elrendeli a felülvizsgálati eljárás lefolytatását.

(4) Ha a panaszban foglaltakkal a főigazgató nem ért egyet, azt a benyújtástól számított 8 napon belül, állásfoglalásával együtt felterjeszti a miniszternek, egyben döntéséről tájékoztatja a nemzetbiztonsági ellenőrzés kezdeményezésére jogosultat.

(5) A kezdeményezésre jogosult haladéktalanul tájékoztatja a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső személyt a főigazgató döntéséről. A tájékoztatás megtörténtét jegyzőkönyvben vagy más hitelt érdemlő módon rögzíteni kell. A döntést tartalmazó okiratban a nemzetbiztonsági ellenőrzést végző nemzetbiztonsági szolgálat által megjelölt minősített adatokról a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső személy nem tájékoztatható.

(6) A miniszter a panaszt a beérkezésétől számított 30 nap alatt vizsgálja, ez a határidő egy alkalommal 30 nappal meghosszabbítható.

(7) A miniszter

a) az alaptalan panaszt elutasítja vagy

b) a panasznak helyt ad és

ba) a nemzetbiztonsági kockázat megállapítására vonatkozó döntést hatályon kívül helyezi és a nemzetbiztonsági ellenőrzést végző nemzetbiztonsági szolgálatot új eljárásra kötelezi,

bb) megállapítja a nemzetbiztonsági kockázat hiányát, vagy

bc) a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső személy által kezdeményezett és elutasított felülvizsgálati eljárás lefolytatására utasítja a nemzetbiztonsági szolgálat főigazgatóját.

(8) A miniszter a (7) bekezdés szerinti döntéséről írásban tájékoztatja a panaszost és a nemzetbiztonsági ellenőrzésre jogosult nemzetbiztonsági szolgálat főigazgatóját, valamint a nemzetbiztonsági szolgálat főigazgatója útján a kezdeményezésére jogosultat.

(9) A nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső személy a miniszter döntésével szemben, annak kézhezvételétől számított 15 napon belül panasszal élhet a Bizottságnál.

(10) Ha a Bizottság a panaszt elutasítja és a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső személy jogviszonyát a nemzetbiztonsági kockázatot megállapító biztonsági szakvélemény alapján a 71. § (4) vagy (4a) bekezdése, a 71/C. § (9) bekezdése vagy a 72/B. § (8) vagy (8a) bekezdése alapján szüntették meg, a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső személy a Bizottság döntésének kézhezvételétől számított 15 napon belül támadhatja meg a miniszter döntését. A közigazgatási pert a nemzetbiztonsági kockázatot megállapító biztonsági szakvélemény ellen benyújtott panaszt elbíráló miniszter ellen kell megindítani. A perre a Fővárosi Törvényszék kizárólagosan illetékes."

III.

[37] 1. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (1)–(2) bekezdése alapján mindenképp azt vizsgálta meg, hogy az alkotmányjogi panasz a befogadhatóság Abtv.-ben foglalt feltételeinek megfelelő-e.

[38] 1.1. Az Abtv. 30. § (1) bekezdése értelmében az Abtv. 27. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszt a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet benyújtani az ügyben első fokon eljáró bírósághoz címezve. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó a Kúria Kfv.I.37.072/2023/9. ítéletével szemben a törvényes határidőn belül terjesztett elő alkotmányjogi panasz indítványát.

[39] 1.2. Az Abtv. 27. § szerinti érintettség megállapítható: az indítványozó felperes volt a Kúria Kfv.I.37.072/2023/9. ítéletével érintett eljárásban, aki jogorvoslati jogait kimerítette. Az indítványozó jogi képviselője meghatalmazását csatolta.

[40] 1.3. Ugyanakkor az is megállapítható, hogy a Kúria Kfv.37424/2020/5. számú és Mfv.10461/2012/10. számú ítélete nem jogegységi határozat az Abtv. 37. § (2) bekezdése alkalmazásában, az indítványozó az ezekkel az ítéletekkel befejezett eljárásokban nem volt fél, az ítéletek rá rendelkezést nem tartalmaznak, rá nem terjednek ki.

Ebből az okból a Kúria Kfv.37424/2020/5. számú és Mfv.10461/2012/10. számú ítélete elleni panaszt vissza kellett utasítani az Ügyrend 30. § (2) bekezdés c) pontja alapján (az indítványozó érintettsége nem állapítható meg).

- [41] 1.4. A panasz Kúria Kfv.I.37.072/2023/9. ítéletével és az Nbtv. támadott rendelkezésével kapcsolatban megjelöli az Alkotmánybíróság hatáskörére vonatkozó előírást [Abtv. 26. § (1) bekezdése, Abtv. 27. § (1) bekezdése], az eljárás megindításának indokait és a jogsérelem lényegét, a vizsgálandó bírói ítéleteket, a vizsgálandó jogszabályt, illetve az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezéseit is. Az indítványozó a vélt alaptörvény-ellenesség indokait előterjesztette, és az indítvány határozott kérelmet fogalmaz meg, így megfelel az Abtv. 52. § (1b) bekezdés szerinti határozottság követelményének. Az alkotmányjogi panasz kifejezett kérelmet tartalmaz az alaptörvény-ellenesség megállapítására és a megsemmisítésre.
- [42] 2. Az Abtv. 29. §-ában meghatározottak szerint az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának további feltétele, hogy az alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételyét, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vessen fel. E két feltétel alternatív jellegű, így az egyik fennállása önmagában megalapozza az Alkotmánybíróság érdemi eljárását {erről elsőként lásd: 3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [30]}.
- [43] Jelen ügy kapcsán – az alkotmányjogi panasz tartalma alapján – alapvető alkotmányossági kérdés, hogy a panaszra okot adó ügyben keletkezett bírói döntéseknek a jogértelmezése és az alkalmazott jogszabály [az Nbtv. 72/D. § (8) bekezdése] alaptörvény-ellenesek-e a tisztességes hatósági eljáráshoz és a tisztességes bírósági tárgyaláshoz, valamint a jogorvoslathoz való jog tükrében, az alábbiak szerint.
- [44] 2.1. Alaptörvény-ellenesek-e a bírói döntések amiatt, mert az eljárásban nem volt lehetséges az indítványozó számára a miniszteri döntés és a biztonsági szakvélemény teljes terjedelmű, minősített adatokra is kiterjedő megismerése.
- [45] 2.2. Továbbá a miniszteri döntés bírósági felülvizsgálata során a törvényszék ítélete indokolásában szereplő, a panaszban kifogásolt ama jogértelmezés, amely szerint a bíróság nem vizsgálja a nemzetbiztonsági kockázat megállapításának a szakszerűségét, megfelelt-e a tisztességes bírósági tárgyalásból eredő követelményeknek (teljes körű felülvizsgálat).
- [46] 2.3. Alapvető alkotmányossági kérdés az is, hogy az Nbtv. 72/D. § (8) bekezdése – amely szerint a miniszter a döntéséről írásban tájékoztatja az érintettet – korlátozza-e a tisztességes bírósági tárgyaláshoz, valamint a jogorvoslathoz való jogot, a miniszteri döntés tájékoztató levél formája miatt.
- [47] Ezek olyan alapvető alkotmányossági és alapjogi kérdések, amelyek megalapozzák az Abtv. 29. §-ában meghatározott feltételek teljesülésének megállapítását a jelen esetben.
- [48] Érdemi vizsgálódás alapján dönthető el, hogy a hivatkozott alapvető jogok védelmi köre hol húzható meg, vagyis az, hogy akár a bírói döntés, akár az Nbtv. támadott szabálya beavatkozás-e a panaszban hivatkozott alapjogok (a tisztességes hatósági eljáráshoz és a tisztességes bírósági tárgyaláshoz, valamint a jogorvoslathoz való jog) védelmi körébe, és ha igen, akkor az megmarad-e az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése keretei között.
- [49] 3. Az indítvány sérülni vélt alaptörvényi rendelkezésként megemlíti az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdését és a XXVIII. cikk (2)–(4) bekezdéseit. Alkotmányjogi panaszt az Alaptörvényben biztosított jogokra lehet alapítani, a C) cikk (1) bekezdése nem ilyen szabály. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (2), (3) és (4) bekezdése és a panaszban támadott ítéletek, valamint az Nbtv. 70/D. § (8) bekezdése között nincs összefüggés. Ezek miatt az okok miatt az említett alaptörvényi szabályok sérelmét illetően nincs helye vizsgálódásnak.
- [50] 4. Az előadó alkotmánybíró az Ügyrend 31. § (6) bekezdése alapján – a befogadásról szóló döntés helyett – a panasz érdemi elbírálását tartalmazó határozattervezetet terjesztett az Alkotmánybíróság elé.

IV.

- [51] Az alkotmányjogi panasz nem megalapozott.

- [52] 1. Az Alkotmánybíróság elsőként áttekintette az érintett szabályozási környezetet, figyelemmel arra is, hogy az (részben alkotmánybírói határozatok nyomán) változott. Ez azért megkerülhetetlen, mert a panasz maga is hivatkozik a korábbi alkotmánybírói döntésekre, másrészt azokból (értelmezés útján) alkotmányossági követelmények következnek, a tisztességes hatósági eljáráshoz és a tisztességes bírósági tárgyaláshoz, valamint a jogorvoslathoz való joggal kapcsolatban.
- [53] 1.1. Az Nbtv.-nek mind a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső jogviszony létesítése és fennállása alatt a biztonsági feltételeknek megfelelés vizsgálatára, mind a jogorvoslati rendjére vonatkozó szabályozás többször módosult. Az egyes törvényeknek a nemzetbiztonsági ellenőrzés új szabályainak megállapítása érdekében szükséges módosításáról szóló 2013. évi LXXII. törvény (a továbbiakban: Módtv.) módosította az Nbtv.-t.
- [54] A Módtv.-vel újr szabályozott nemzetbiztonsági ellenőrzés koncepcionális követelménye volt (a 2014. évi CIX. törvény indokolása szerint), hogy biztosítani kellett annak vizsgálati lehetőségét, hogy az érintett a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső jogviszony fennállása alatt folyamatosan megfelel-e a biztonsági feltételeknek. A Módtv. szerint a nemzetbiztonsági ellenőrzés eredményeként nem biztonsági szakvélemény került kiadásra, mint korábban, hanem a nemzetbiztonsági szolgálat a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső jogviszony létesítéséhez hozzájárul, vagy a hozzájárulását megtagadja, illetve – a folyamatos ellenőrzés időszakában – visszavonja a hozzájárulását. A nemzetbiztonsági ellenőrzés megállapításaival szembeni jogorvoslat rendszere is átalakult a Módtv. által; a nemzetbiztonsági ellenőrzést végző nemzetbiztonsági szolgálatot irányító miniszter panaszt elbíráló döntésével szemben további jogorvoslatnak nem volt helye, vagyis megszűnt az Országgyűlés Nemzetbiztonsági Bizottságához fordulás lehetősége.
- [55] 1.2. A Módtv.-vel kapcsolatosan benyújtott alkotmányjogi panasz alapján indult eljárásában az Alkotmánybíróság a 9/2014. (III. 21.) AB határozatában a Módtv. 9. §-ával megállapított Nbtv. 68. §-ának, a Módtv. 13. §-ával megállapított Nbtv. 72. §-ának, valamint az Nbtv. 72/C. §-ának egyes szövegrészeit alaptörvény-ellenesnek minősítette és a fenti rendelkezéseket megsemmisítette. Az Alkotmánybíróság a nemzetbiztonsági ellenőrzés új rendszerének két elemét – a folyamatos nemzetbiztonsági ellenőrzést és a külső (kormánytól független) jogorvoslati lehetőség hiányát – minősítette Alaptörvénybe ütközőnek és az ezekre közvetlenül vonatkozó rendelkezéseket semmisítette meg, a többit nem.
- [56] 1.3. A 9/2014. (III. 21.) AB határozatot követően az Nbtv.-t ismét módosították (2014. évi CIX. törvény).
- [57] Ennek egyik eleme, hogy a nemzetbiztonsági ellenőrzést az érintett jogviszony létesítését megelőzően kell kezdeményezni, az ellenőrzéshez az érintettnek hozzá kell járulnia, a hozzájárulás megtagadása esetén az adott jogviszony nem hozható létre. A nemzetbiztonsági szolgálat a nemzetbiztonsági ellenőrzésről biztonsági szakvéleményt állít ki, amelynek adattartalmát a törvény meghatározza. Biztonsági kockázatok megállapítása esetén a jelölt csak a kezdeményező felettes szervének jóváhagyásával nevezhető ki. A biztonsági szakvélemény érvényességi ideje 5 év, ezt követően a nemzetbiztonsági ellenőrzés alapjául szolgáló jogviszonyban álló személlyel kapcsolatban új nemzetbiztonsági ellenőrzést kell kezdeményezni, legkésőbb az érvényességi idő lejártát megelőző 90. napig. A nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső személy a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső jogviszony fennállása alatt, illetve nemzetbiztonsági ellenőrzése során a biztonsági kérdőívben megadott adatai közül a lényeges adatok, tények vagy körülmények megváltozásáról nyomban, de legkésőbb a változás tudomására jutását követő 8 napon belül írásban tájékoztatja a nemzetbiztonsági ellenőrzés kezdeményezésére jogosultat. A biztonsági szakvéleményben foglaltakról – a bűncselekmény elkövetésére utaló körülmények és a minősített adatok kivételével – a kezdeményező tájékoztatja a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső személyt. Nemzetbiztonsági ellenőrzés alapjául szolgáló jogviszony főszabályként csak a nemzetbiztonsági ellenőrzést követően, abban az esetben hozható létre, ha a nemzetbiztonsági ellenőrzés nemzetbiztonsági kockázatot nem állapított meg. Ugyanakkor a törvény lehetőséget teremt arra, hogy a törvényben meghatározott személy, szerv vagy testület (jellemzően a kezdeményező „felettes szerve”), jóváhagyja a jogviszony létesítését akkor is, ha a nemzetbiztonsági ellenőrzés biztonsági kockázatot állapított meg szolgálat hozzájárulásának hiányában is. Ugyanez a biztosított a nemzetbiztonsági ellenőrzés lefolytatása előtti jogviszony létesítése esetén is.
- [58] A törvény szerint az érvényes biztonsági szakvéleménnyel rendelkező, nemzetbiztonsági ellenőrzés alapjául szolgáló jogviszonyban álló vagy ilyenbe jelölt személy esetében a biztonsági feltételek fennállása felülvizsgálati eljárás keretében vizsgálható. Felülvizsgálati eljárás lefolytatására öt esetben kerülhet sor, így egyebek között akkor, ha a nemzetbiztonsági ellenőrzés alapjául szolgáló jogviszonyban álló személlyel kapcsolatban a nemzetbiztonsági ellenőrzés kezdeményezésére jogosult vagy a nemzetbiztonsági ellenőrzésre hatáskörrel rendelkező nemzetbiztonsági szolgálat főigazgatója biztonsági kockázatra utaló körülményről szerez tudomást.

A felülvizsgálati eljárás elrendelésének jogcímei két csoportba sorolhatóak: Az egyikbe tartoznak azok, amelyek formalizálható és az ellenőrzött személy által ismert okokból indokolhatják a felülvizsgálatot (új munkakör, a munkakör tartalmának változása, kérelem), illetve azok, amelyek esetén biztonsági kockázatra utaló körülmény vagy annak lehetősége merül fel. Ennek megfelelően az első esetben a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső személy tájékoztatható a felülvizsgálati eljárás kezdeményezéséről vagy elrendeléséről, míg a második esetben a felülvizsgálat elrendeléséről, lefolytatásáról, valamint eredményéről a felülvizsgálati eljárás befejezését követően kiállított biztonsági szakvélemény tartalmáról kapott tájékoztatás keretében szerezhet tudomást.

- [59] A felülvizsgálati eljárás befejezését követően kiállított biztonsági szakvélemény jogkövetkezménye azonos a nemzetbiztonsági ellenőrzés alapjául szolgáló jogviszonyba jelölés során kiállított biztonsági szakvéleményével. Biztonsági kockázat megállapítása esetén a jogviszony nem hozható létre, illetve nem tartható fenn (az ott meghatározott felmentési lehetőséggel), biztonsági kockázat hiányában öt éves érvényességi idővel tanúsítja a biztonsági feltételek fennállását, egyidejűleg a korábbi biztonsági szakvélemény érvényét veszíti.
- [60] A 2014. évi CIX. törvény (egyrészt az Nbtv., másrészt az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény módosítása útján) a felülvizsgálati eljárás tekintetében megteremtette a külső ellenőrzés lehetőségét, amely a jogorvoslati út igénybevételeitől függetlenül biztosítja a törvényes elrendelés és eljárás vizsgálatát az alapvető jogokkal összefüggő visszasságok megállapítása tekintetében. Az alapvető jogok biztos a felülvizsgálati eljárás alá vont személy kérelmére az adott ügyben, másfelől hivatalból, a nemzetbiztonsági szolgálat felülvizsgálati eljárást érintő gyakorlatára vonatkozóan folytathat vizsgálatot. A felülvizsgálati eljárás irataiba az alapvető jogok biztos a rá egyébként vonatkozó korlátozásoktól [2011. évi CXI. tv. 23. § (2) bekezdése] eltérően, ha az irat megismerése az eljárás eredményes lefolytatása érdekében elengedhetetlenül szükséges, betekinthez (2011. évi CXI. törvény az alapvető jogok biztosáról, 38/E. §). A törvény megállapítja az Országgyűlés Nemzetbiztonsági Bizottsága fentiekkel kapcsolatos eljárásának szabályait.
- [61] Ami a jogorvoslatot illeti, a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső személy a biztonsági szakvéleményben szereplő, általa valótlannak tartott megállapításokkal, a biztonsági szakvéleményben megállapított kockázati tényezővel, valamint az általa kezdeményezett felülvizsgálati eljárás elrendelésének elutasításáról szóló döntéssel kapcsolatosan panasszal élhet a nemzetbiztonsági ellenőrzést végző nemzetbiztonsági szolgálat főigazgatója útján a miniszternél.
- [62] Ha a nemzetbiztonsági szolgálat főigazgatója a panaszban foglaltakkal egyetért, a biztonsági szakvéleményt visszavonja és új biztonsági szakvéleményt bocsát ki, illetve a felülvizsgálati eljárás elrendelésére irányuló kérelem elutasítása esetén elrendeli az ellenőrzés lefolytatását. Ha a panaszban foglaltakkal a főigazgató nem ért egyet, azt a benyújtástól számított 8 napon belül állásfoglalással együtt felterjeszti a miniszternek, egyben döntéséről tájékoztatja az ellenőrzés kezdeményezésére jogosultat. A miniszter a panaszt a beérkezésétől számított 30 nap alatt kivizsgálja, ez a határidő egy alkalommal 30 nappal meghosszabbítható. A miniszter az alaptalan panaszt elutasítja vagy a panasznak helyt ad és a biztonsági kockázat megállapítására vonatkozó döntést hatályon kívül helyezi, a nemzetbiztonsági ellenőrzést végző nemzetbiztonsági szolgálatot új eljárásra kötelezi, vagy megállapítja a biztonsági kockázatok hiányát. A nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső személy a miniszter döntésével szemben panasszal élhet a Nemzetbiztonsági Bizottságnál. A törvény megállapítja a Nemzetbiztonsági Bizottságnak a panasszal kapcsolatos eljárást és döntéseit.
- [63] Az új szabályok egyike (2014. évi CIX. törvény 13. §-a) szerint a nemzetbiztonsági ellenőrzés alapján a nemzetbiztonsági szolgálat biztonsági szakvélemény állít ki, amelynek tartalmát meghatározza a törvény. A biztonsági szakvéleményt a nemzetbiztonsági szolgálat főigazgatója a kezdeményezőnek továbbítja, aki nyolc napon belül ismerteti annak tartalmát az ellenőrzött személlyel. A nemzetbiztonsági szolgálat főigazgatója által megjelölt adatokról (bűncselekmény elkövetésére utaló körülmény és minősített adatok) az ellenőrzött nem tájékoztatható.
- [64] A 2014. évi CIX. törvény megnyitotta a bírói utat is, hogy azok a személyek, akiknek jogviszonyát nemzetbiztonsági kockázatot megállapító biztonsági szakvélemény alapján szüntetik meg, kezdeményezhessék a Nemzetbiztonsági Bizottság panaszt elutasító döntésének bírósági felülvizsgálatát. A módosítás szerint a bíróság köteles megvizsgálni a biztonsági szakvélemény kiadásának alapjául szolgáló eljárás kereteit, ami azt célozta, hogy a nemzetbiztonsági ellenőrzést lefolytató szerv szakvéleményének felülmérlegelésére a bíróság ne legyen jogosult.
- [65] 1.4. Ilyen előzmények után az Abh. egyebek között azt vizsgálta, hogy a biztonsági szakvélemény esetében, amelyből közvetlenül sem jogok, sem kötelezettségek nem származtak, értelmezhető-e a jogorvoslatihoz való jog. Az Alkotmánybíróság a következő szempontoknak tulajdonított jelentőséget: „A nemzetbiztonsági szakvélemény birtokában a kezdeményező (jelen ügyben a legfőbb ügyész) már nem mérlegelhet szabadon, a törvény betűje szerint: a jogviszonyt létrehozta, fenntartja vagy haladéktalanul megszünteti. [...] A munkáltatói intézke-

déssel szemben sem az általános szabályok alapján járhat el az érintett személy, mert ezt az Nbtv. 72/D. § (10) bekezdése nem teszi lehetővé. Az Nbtv. 72/D. § (13) és (14) bekezdései kifejezetten kizárják, hogy a bíróság az eljárás jogszerűségén, az eljárási szabálysértéseken túl vizsgálódhasson. Ennek következtében a biztonsági szakvélemény az ellenőrzött személyre gyakorolt hatása jelentős és lényegesen befolyásolja a helyzetét, jelen ügyben az ügyészek alkotmányos státuszát. Alkotmányos azonban csak az a jogorvoslati megoldás lehet, melynek terjedelme ehhez igazodni tud, és képes a nemzetbiztonsági szakvélemény és a döntés által okozott sérelem orvoslására, valódi és hatékony külső kontroll, bírói jogvédelem biztosításával.” (Indokolás [50]) Az Alkotmánybíróság az Nbtv. 71. § (4) bekezdése, 72/B. § (8) bekezdése, 72/D. § (13) és (14) bekezdései rendelkezéseit 2019. március 31-i hatállyal megsemmisítette.

- [66] 1.5. Az Abh.-t követően az Nbtv.-t módosította az egyes belügyi tárgyú és más kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2018. évi CXXI. törvény. A 42. §-a az Alkotmánybíróság döntésének figyelembevételével egyértelművé tette, hogy biztonsági kockázat megállapításakor a munkáltatónak három lehetősége van: a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső jogviszonyt úgy szünteti meg, hogy az érintettet nemzetbiztonsági ellenőrzést nem igénylő munkakörbe, beosztásba helyezi, a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső jogviszonyt úgy szünteti meg, hogy az érintett foglalkoztatási jogviszonyát megszünteti, a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső jogviszony fenntartásának jóváhagyását kezdeményezi az Nbtv.-ben meghatározott szerv, személy felé. A 46. § a nemzetbiztonsági ellenőrzéssel kapcsolatos bírósági felülvizsgálatra vonatkozó rendelkezéseket tartalmaz. Az eljárásrend akként alakult, hogy a miniszter döntése ellen panaszt lehet benyújtani az Országgyűlés Nemzetbiztonsági Bizottságához, amely azt elbírálja. Ha Bizottság a panaszt elutasítja, közigazgatási pert lehet kezdeményezni. A közigazgatási pert a nemzetbiztonsági kockázatot megállapító biztonsági szakvélemény ellen benyújtott panaszt elbíráló miniszter ellen kell megindítani, a perre a Fővárosi Törvényszék kizárólagosan illetékes, a bíróság a nemzetbiztonsági kockázat megállapítására vonatkozó döntés megváltoztatására nem jogosult.
- [67] Az Nbtv. 2019. március 31-től már nem tartalmazza azt, az előtte hatályban volt rendelkezést, hogy a bíróság a nemzetbiztonsági kockázatot megállapító biztonsági szakvélemény kiadásának alapjául szolgáló eljárásnak a jogszerűségét vizsgálja, és jogköre nem terjed ki a nemzetbiztonsági kockázat megállapításának szakszerűségére.
- [68] 2. A fenti előzmények és az indítvány alapján azt kell vizsgálni a jelen ügyben, hogy az Nbtv. jogorvoslati megoldása, és annak terjedelme képes-e a biztonsági szakvélemény és az azon alapuló döntés által okozott sérelem orvoslására a valódi és hatékony külső kontroll, a bírói jogvédelem biztosításával, a miniszteri döntés érdemi felülvizsgálata útján.
- [69] Ennek egyik előkérdése, hogy a jelen esetben az Nbtv. szerinti vizsgálódási lehetőségnek a miniszteri döntés törvényességének az ellenőrzésénél a bíróságok milyen tartalmat tulajdonítottak az Nbtv. 72/D. §-a egyes bekezdései alkalmazásakor, ami a konkrét ítéletek indokolásából ismerhető meg megalapozottan.
- [70] Ezért megkerülhetetlen annak rögzítése, hogy a jelen esetben a bíróságok mit vizsgáltak a kereset és felülvizsgálati kérelem alapján. Ez nem jelenti a bírói döntések „negyedfokú” vizsgálatát, de azt igen, hogy a panaszban szereplő egyes állítások, következtetések igazolhatók-e a bírói döntések indokolása fényében.
- [71] 2.1. A Törvényszék és a Kúria, valamint az alperes a védiratában egyaránt abból indult ki, hogy a bíróság vizsgálhatja, hogy a miniszteri döntés anyagi jogi és eljárásjogi szempontból a jogszabályoknak megfelelt-e. Vagyis az Nbtv. 2019. március 31-től hatályos szövegének olyan tartalmat tulajdonítottak, amely már nemcsak a biztonsági szakvélemény kiadásának alapjául szolgáló eljárás jogszerűségének a vizsgálatát teszi lehetővé.
- [72] 2.1.1. A törvényszék részletesen vizsgálta a felperes hivatkozását az állított eljárási jogsértésekre vonatkozóan (Indokolás [36]–[45], különösen [43]). A Törvényszék szerint az alperes döntésének tájékoztató levél formájában megjelenésétől függetlenül azonosítható volt az alperes jogelődjének döntése és indokolása.
- [73] 2.1.2. A Törvényszék részletesen vizsgálta a felperes által hivatkozott anyagi jogszabálysértéseket is (Indokolás [46]–[53]). A Törvényszék ítélete szerint ugyan tartalmazza – a Kfv.I.37.424/2020/5. számú kúriai határozat ismertetése körében –, hogy a miniszteri döntést támadó kereset elbírálása során a közigazgatási bíróság csak a nemzetbiztonsági kockázatot megállapító biztonsági szakvélemény kiadásának alapjául szolgáló eljárás jogszerűségét vizsgálhatja, jogköre azonban nem terjed ki a nemzetbiztonsági kockázat megállapításának szakszerűségére, annak tartalmi megismerésére, azonban az ítélet azt is megállapítja (Indokolás [50]), hogy a bíróság a minősítéssel érintett biztonsági szakvéleményrész megtekintését követően azt kell, hogy eldöntse, okszerűen állapított-e meg az alperesi érdekelt (az AH) a biztonsági szakvéleményben a felperessel szemben biztonsági

kockázatot a vele szemben lefolytatott nemzetbiztonsági ellenőrzés során feltárt adatokból, és ennek okán az alperes jogszerűen hozott-e a felperesi panaszt elutasító döntést.

- [74] A Törvényszék ítélete tartalmazza azt is, hogy a bíróság a peres eljárás során a biztonsági szakvéleménynek a minősítéssel érintett részét is megtekintette és az alapján megállapítható volt, hogy az alperesi érdekelt a felperessel szemben lefolytatott nemzetbiztonsági ellenőrzés során feltárt adatokból okszerűen állapította meg a felperes tekintetében a biztonsági kockázatot; a felperes alaptalanul kifogásolta a biztonsági szakvélemény megállapításait, az alperesi jogelőd jogszerű döntést hozott, a biztonsági szakvéleményben foglalt kockázati tényezőt a nemzetbiztonsági ellenőrzés adatai alátámasztják; a biztonsági szakvélemény adatai az alperesi döntésben foglaltakat megalapozzák, ezért nem sérült a keresetben hivatkozott Nbtv. 72/D. § (10) bekezdése az alperes eljárásával és döntésével (Indokolás [51]–[52]). A bíróság megállapította, hogy az alperes döntése az anyagi jogi jogszabályi rendelkezéseknek megfelelt, lényeges, az ügy érdemére kiható hiba, eljárási jogsértés nem volt megállapítható, az alperes döntése a felperes kereseti kérelmeiben felhozott okokból nem jogsértő, ezért a keresetet a Kp. 88. § (1) bekezdés a) pontja alapján elutasította (Indokolás [58]).
- [75] 2.2. A Kúria az ítéletet hatályában fenntartotta. Megállapította, hogy a Törvényszék az alperes jogelődje döntésének jogszerűségét az abban foglalt, tartalmát tekintve a panasz kivizsgálására vonatkozó határozati rendelkezésnek és az indokolásnak is megfeleltethető részekre kiterjedően, a kereseti kérelem keretei között, érdemben megvizsgálta (Indokolás [44]); a Törvényszék a jogerős ítéletében nemcsak a felülvizsgálat eljárásjogi szempontú jogszerűségét, hanem az annak eredményeként készített szakvélemény megalapozottságát és jogszerűségét is vizsgálhatóként határozta meg, és a közigazgatási döntés jogszerűségét eljárásjogi és anyagi jogi szempontból is vizsgálta, így a felperes iratellenesen hivatkozott arra, hogy az nem terjedt ki a biztonsági szakvélemény megalapozottságára (Indokolás [50]), a Törvényszék tanácsának tagjai a biztonsági szakvéleményt, annak minősített és nem minősített része tartalmára is kiterjedően megismerték (Indokolás [51]) és a Kúria eljáró bírói is éltek ezzel a lehetőséggel (Indokolás [56]). A Kúria megállapította azt is, hogy a jelen perben annak jogszerűsége nem vitatható, hogy a biztonsági szakvélemény „Bizalmas!” része, a minősített adat tárgyában a felperes Mavtv. szerinti megismerési engedélyt nem kapott, és ez a körülmény nem is hat ki a jelen per tárgyát képező közigazgatási határozat jogszerűségére (Indokolás [53]).
- [76] 3. Mindez azt jelenti, hogy a Törvényszék és a Kúria a konkrét ítéletekben – a kereset és a felülvizsgálati kérelem kereteit között – olyan tartalmat tulajdonított az Nbtv.-nek és az Nbtv. 72/D. § (8) bekezdésének, hogy a miniszteri döntés tájékoztató levél formája és a tartalma a törvényeknek megfelel. A tájékoztató-levél forma a jelen esetben és eljárásban nem korlátozta a teljeskörű bírói felülvizsgálatot, és a jogorvoslathoz való jog (bírói jogorvoslat formájában) az elsőfokú bíróság eljárásában szintén korlátlanul érvényesült.
- [77] Másrészt a bíróságok értelmezése szerint a miniszteri döntés eljárási és anyagi jogi szempontból, továbbá a megalapozottságát illetően is bírósági felülvizsgálat alá esik; ezt a felülvizsgálatot mindkét, az ügyben eljáró bíróság elvégezte. Vagyis a panasznak az ezzel ellentétes állításai és következtetései nem igazolhatók a bírói döntések indokolása fényében. A bírói döntésekben megjelent jogértelmezés nem jelentette a tisztességes bírósági tárgyaláshoz, valamint a jogorvoslathoz való jog korlátozását a felülvizsgálat terjedelmére, a miniszteri döntés tájékoztató levél formájára tekintettel.
- [78] 4. A bírói döntések egységesek abban, hogy az indítványozó a biztonsági szakvélemény minősített részét a konkrét eljárásban nem ismerhette meg.
- [79] Az Alaptörvény szerinti tisztességes hatósági eljáráshoz való jog egyebek között kiterjed a hatóságok részrehajlás nélküli, tisztességes módon és észszerű határidőn belüli ügyintézésére, a hatósági aktusok törvényben meghatározott indokolására, továbbá számos részjogosítványra. Ilyennek minősül például a határozat közlése {6/2017. (III. 10.) AB határozat, Indokolás [37]–[39]} és a közlés módja {17/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [109], megerősítette: 35/2015. (XII. 16.) AB határozat, Indokolás [27]}; a fegyveregyenlőség az olyan hatósági eljárásokban, amelyek ellenérdekű ügyfelek részvételével zajlanak {10/2017. (V. 5.) AB határozat, Indokolás [61]–[63]} és az iratbetekintéshez való jog {3223/2018. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [36]}.
- [80] Az, hogy az eljárásban nem volt lehetséges az indítványozó számára a miniszteri döntést megalapozó összes irat, a biztonsági szakvélemény teljes terjedelmű, a minősített adatokra is kiterjedő megismerése, az iratbetekintési jogot – amely a tisztességes hatósági és bírósági eljárás egyik részjogosítványa – korlátozza. Ez a korlátozás azonban nem a jelen ügyben keletkezett, alkotmányjogi panasszal támadott bírói döntésekben megjelenő jogértelmezésből, vagy az Nbtv. 70/D. § (8) bekezdéséből ered.

- [81] 4.1. A biztonsági szakvélemény minősített része megismerésének tilalma az indítványozót illetően a minősített adat védelméről szóló 2009. évi CLV. törvényből ered.
- [82] E törvény 11. § (2) bekezdésének „[a] megismerési engedély kiadását a minősítő megtagadja, ha az adat megismerése a minősítés alapjául szolgáló közérdek sérelméhez vezet” szövegrésze alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság vizsgálta, alkotmányjogi panasz alapján.
- [83] A 3378/2023. (VII. 27.) AB határozat az alkotmányjogi panaszt elutasította.
- [84] A határozat szerint abban az ügyben egy másik indítványozó – a biztonsági szakvélemény nemzeti minősített adatot tartalmazó részére vonatkozó megismerési engedély kiadását megtagadó AH-határozattal kapcsolatban – úgy érvelt, hogy a támadott jogszabályi rendelkezések alkalmazása önmagában lehetetlenné teszi, hogy a bíróság felülbírálja az AH döntését, az érdemi jogorvoslat [Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés] lényegében kizárt. Továbbá a támadott jogszabályi rendelkezések nem tartalmazzák a megismerési kérelem eldöntésének szempontrendszerét [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés, T) cikk (1) bekezdés, VI. cikk (3) bekezdés, XXVIII. cikk (7) bekezdés]. Arról is szólt a panasz, hogy nem egyértelmű és nem behatárolható, hogy mit jelent a minősítés alapjául szolgáló közérdek sérelme, így az AH számára parttalan mérlegelési lehetőséget biztosítanak a jogszabályok. A bíróság pedig az AH döntésének „tartalmát illetőleg jogellenességet nem tud megállapítani, mivel e körben kizárt a bírói mérlegelés” (különösen, hogy a bíróság a minősítés indokoltságával kapcsolatban nem foglalt állást). A jogszabály alkalmazásával az érintett személyt védekezési jogától is megfosztják, ezáltal kiüresedik az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdése. Nem lehet ugyanis eredményes a jogorvoslati kérelme, ha nem ismerheti meg a vonatkozó adatokat: „nem tud védekezni olyannal szemben, amiről nincs tudomása”.
- [85] 4.2. A panasz szerint az indítványozó megismerési kérelmét a biztonsági szakvélemény egészét illetően az AH a 2020. év április hó 2. napján kelt, AH/27651-2/2020-2 számú határozatával elutasította, és a megismerési engedély kiadását megtagadta, ez ellen a döntés ellen az indítványozó – más eljárásban – a Fővárosi Törvényszékhez fordult, kérte a jogsértés megállapítását és az AH kötelezését a megismerési engedély kiadására. Megismerési kérelme tárgyában a bíróság elutasította a keresetét (113.K.704.859/2020/23. számú ítélet).
- [86] Nem állapítható meg ezért az sem, hogy a panaszban támadott bírói döntésekből ered a biztonsági szakvélemény minősített része megismerése korlátozása; ennek a törvényessége vagy alaptörvény-ellenessége nem is lehetett tárgya a miniszteri döntés törvényességéről döntő bírósági ítéleteknek.
- [87] 5. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a Kúria Kfv.I.37.072/2023/9. számú ítélete és az Nbtv. 72/D. § (8) bekezdése elleni panaszt elutasította.

Budapest, 2024. március 26.

Dr. Czine Ágnes s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Handó Tünde s. k.,
előadó alkotmánybíró

Haszonicsné dr. Ádám Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Márki Zoltán s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1381/2023.

