

BELÜGYMINISZTERIUM

DR. DARGAY ESZTER

szabályozási és koordinációs helyettes államtitkár

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám:	IV/540-11/2019
Érkezett:	2020 ÁPR 01. <i>Kiábrándítva</i>
Peldány:	1 Kezelőiroda:
Melléklet:	0 db <i>cl</i>

**Tárgy:** az Alkotmánybíróság IV/540-8/2019. ügyszámú megkeresése magánszemély indítványozó alkotmányjogi panaszával kapcsolatban

**Iktatószám:** BM/4895-7/2020.

### FELJEGYZÉS

**Dr. Pintér Sándor miniszter úr részére**

██████████ alkotmánybíró magánszemély indítványozónak a minősített adat védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény 11. § (2) bekezdésének, valamint a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény 71/C. § (2) bekezdésének alaptörvényellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszával kapcsolatos IV/540-8/2019. ügyszámú megkeresésében (a továbbiakban: megkeresés) foglaltakat megvizsgáltam.

#### **I. ALAPÜGY**

A nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső munkakört betöltött magánszemély indítványozó kormányzati szolgálati jogviszonyának fennállása alatt munkáltatója kezdeményezésére az Alkotmányvédelmi Hivatal a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Nbtv.) 5. § *f)* pontja és 74. § *i)* pontja alapján nemzetbiztonsági ellenőrzés felülvizsgálatát folytatta le.

Az Alkotmányvédelmi Hivatal a felülvizsgálat lezárásaként kiállított biztonsági szakvéleményében kockázati tényező fennállását rögzítette, amelynek alapján az indítványozó munkaviszonyát munkáltatója megszüntette. A magánszemély indítványozó által – a minősített adat védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény (a továbbiakban: Mavtv.) rendelkezései alapján 2026. december 31. napjáig „Bizalmas!” minősítési szintű nemzeti minősített adatot tartalmazó – biztonsági szakvéleményben rögzített adatok megismerése érdekében előterjesztett megismerési engedély kiadását az Alkotmányvédelmi Hivatal főigazgatója a Mavtv. 11. § (2) bekezdése alapján – az Nbtv. 71/C. § (2) bekezdésére is figyelemmel – megtagadta.

Az indítványozó a jogorvoslati lehetőségek kimerítése után alkotmányjogi panaszt nyújtott be a fenti két jogszabályhely alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére, mert álláspontja szerint az alkotmányjogi panaszban támadott jogszabályhelyek sértik az Alaptörvény *B) cikk* (1) bekezdésében foglalt jogállamiság elvét, a *T) cikk* (1) bekezdését, a *XII. cikk* (1) bekezdésében foglalt munka és foglalkozás szabad megválasztásához való jogot, a *XXVIII. cikk* (1) bekezdésében foglalt tisztességes bírósági tárgyaláshoz való jogot, valamint a *XXVIII. cikk* (7) bekezdésében foglalt jogorvoslathoz való jogot.

## II. AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG IV/540-6/2019. SZÁMÚ VÉGZÉSÉBEN FOGLALTAKKAL KAPCSOLATOS ÁLLÁSPONT

Az Alkotmánybíróság IV/540-6/2019. számú, magánszemély indítványozó alkotmányjogi panaszával kapcsolatos beadványban foglaltakat megvizsgálva álláspontom a következőkben összegezhető:

A beadvány a Mavtv. 11. § (2) bekezdésének, mely szerint „*A megismerési engedély kiadását a minősítő megtagadja, ha az adat megismerése a minősítés alapjául szolgáló közérdek sérelméhez vezet.*”, valamint az Nbtv. 71/C. § (2) bekezdésének, mely szerint „*A nemzetbiztonsági szolgálat a biztonsági szakvéleményben megjelölt azokat a minősített adatokat, amelyekről a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá vont személy nem tájékoztatható.*” alaptörvény-ellenességének vizsgálatára irányul, azonban ez utóbbi jogszabályhelyre az indokolás kevésbé fókuszál.

Nem megkérdőjelezve az egyén személyes adatok védelméhez, valamint az információs önrendelkezési joghoz fűződő alkotmányos alapjogának jelentőségét, hangsúlyozni szükséges, hogy ezen alapjog bizonyos feltételek megléte esetén jogszerűen korlátozható<sup>1</sup>. A jogszerű korlátozás megjelenési formáit testesítik meg a vizsgált jogszabályi rendelkezések, amelyek az egyes, törvényben meghatározott és nevesített közérdek védelme érdekében biztosítják a minősített személyes adat megismerésének kizártságát.

Ugyanakkor meg kell állapítani, hogy a két jogszabályhely nem ugyanazon élethelyzetben alkalmazandó, mert míg az Nbtv. rendelkezése alapján a biztonsági szakvélemény minősített adatot képező része az érintett számára abszolút megismerési korlátot jelent, addig a Mavtv. rendelkezése az egyébként minősített adatot képező, ennél fogva csupán az arra feljogosított személyek által megismerhető adatok érintett általi megismerhetőségének anyagi és eljárási szabályait rendezi. Ez utóbbi tehát, a feltétlen elutasítással szemben egy, törvényes eljárás alapuló, a szükségesség és arányosság szempontjai szerinti értékelésen alapuló döntés meghozatalát szabályozza.

A Mavtv. 11. § (2) bekezdése szerinti kérelem elbírálása során tehát minden esetben a magánérdek és a közérdek konkurál egymással, amelyek viszonyát a szükségesség és arányosság alkotmányos követelményei szerinti, egyedi vizsgálat eredményeként lehet meghatározni. A minősítéssel védhető közérdekek körét a Mavtv. 5. § (1) bekezdés az alábbiak szerint határozza meg:

„5. § (1) *Minősítéssel védhető közérdek Magyarország*

*a) szuverenitása, területi integritása,*

*b) alkotmányos rendje,*

*c) honvédelmi, nemzetbiztonsági, bűnüldözési és bűnmegelőzési tevékenysége,*

*d) igazságszolgáltatási, központi pénzügyi, gazdasági tevékenysége,*

*e) külügyi vagy nemzetközi kapcsolatai,*

*f) állami szervek illetéktelen külső befolyástól mentes, zavartalan működésének biztosítása.”*

Megvizsgálva a fenti felsorolást megállapítható, hogy azok nem egzakt, körülhatárolt fogalmak (például állami szervek zavartalan működésének biztosítása). A tárgyi kör általános jellegű meghatározásával a jogalkotó nyilvánvalóan azt kívánta elkerülni, hogy a védhető közérdekeket indokolatlanul bekorlátozza, hiszen a jogalkotás bár megpróbál az egyes

<sup>1</sup> Az Alaptörvény I. cikkének (3) bekezdése rendelkezik az alapvető jog korlátozhatóságáról, annak feltételeiről.

élethelyzetekre reagálni, de egy ilyen körben, amikor a közérdek védelme a cél, lehetetlen minden élethelyzetet tételesen, konkrétan meghatározni.

Mindazonáltal hangsúlyozni szükséges, hogy a nemzetbiztonsági érdek, mint közérdek az Nbtv. 74. § a) pontjában meghatározásra kerül<sup>2</sup>, amely meghatározás a nemzetbiztonsági érdek, mint közérdek vizsgálata során zsinórmértékül szolgál, az érvényesítendő szempontrendszer kereteit biztosítja.

A Mavtv. 11. § (2) bekezdés alapján:

*„(2) A megismerési engedély kiadásáról az érintett kérelmére a minősítő 15 napon belül határoz. A megismerési engedély kiadását a minősítő megtagadja, ha az adat megismerése a minősítés alapjául szolgáló közérdek sérelméhez vezet. A megismerési engedély megtagadását a minősítőnek indokolnia kell.”*

A fenti rendelkezés kapcsán hangsúlyozni kívánom, hogy az álláspontom szerint – szemben az indítványozó többször hangsúlyozott véleményével – a minősítő határozata nem tekinthető valós mérlegelési jogkörben hozott döntésnek. Hivatkozni kívánok itt a mérlegelési jogkörben hozott közigazgatási határozatok felülvizsgálatáról szóló 2/2015. (XI. 23.) KMK vélemény rendelkezéseire:

*„Az a közigazgatási határozat nem minősül mérlegelési jogkörben hozott határozatnak, amelyben a hatóság a határozathozatalhoz szükséges bizonyítékok értékelése alapján döntési lehetőséget nem biztosító jogszabály alkalmazásával dönt...”*

*„Amennyiben a jogszabály a hatóság számára bizonyos feltételek megléte esetén kötelező irányú döntést határoz meg, s a hatóság e feltételek vizsgálatához bizonyítást vesz fel, melynek eredményét értékeli, úgy az utóbbira tekintettel a határozat nem tekinthető mérlegelési jogkörben hozott határozatnak.” ... „Kétségtől a bizonyítás értékelése a hatóság részéről egyfajta mérlegelés, azonban ez a típusú „mérlegelés” a bírósági felülvizsgálat szempontjából nem jelent mérlegelési jogkört, ha a jogszabály az adott ügyben döntési lehetőséget vagy kereteket nem tartalmaz.”*

A Mavtv. 11. § (2) bekezdése alapján lefolytatott vizsgálat eredményeként a jogszabály kétféle döntésre ad lehetőséget: a minősítő a kérelemnek helyt ad, vagy elutasítja azt. A döntés meghozatala során egyetlen szempontot kell figyelembe venni, a lefolytatott vizsgálat eredményét, azaz, hogy a magánérdek vagy a közérdek – jelen esetben a nemzetbiztonsági érdek – sérül nagyobb mértékben az adat érintett általi megismerése, illetve a kérelem elutasítása révén.

A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény egyes szövegrészei alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről szóló a 12/2017. (VI. 19.)

---

<sup>2</sup> a)<sup>2</sup> nemzetbiztonsági érdek: Magyarország függetlenségének biztosítása és törvényes rendjének védelme, ennek keretén belül

aa) az ország függetlensége és területi épsége elleni támadó szándékú törekvések felderítése,

ab) az ország politikai, gazdasági, honvédelmi érdekeit sértő vagy veszélyeztető leplezett törekvések felfedése és elhárítása,

ac) a kormányzati döntésekhez szükséges, külföldre vonatkozó, illetve külföldi eredetű információk megszerzése,

ad) az ország az alapvető emberi jogok gyakorlását biztosító törvényes rendjének, a többpárti rendszeren alapuló képviselői demokráciának és a törvényes intézmények működésének jogellenes eszközökkel történő megváltoztatására vagy megzavarására irányuló leplezett törekvések felderítése és elhárítása, valamint

ae) a terrorcselekmények, az illegális fegyver- és kábítószer-kereskedelem, valamint a nemzetközileg ellenőrzött termékek és technológiák illegális forgalmának felderítése és megakadályozása;

AB határozat szerint „Az Alkotmánybíróság jelen ügy kapcsán is hangsúlyozza, hogy a nemzetbiztonsági érdekek védelme nem csupán alkotmányos cél, hanem állami kötelezettség is egyben. Az ország szuverenitása és az alkotmányos, az Alaptörvényben meghatározott 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 Alaptörvényből közvetlenül levezethető kötelezettsége (hasonlóan: 26/2013. (X. 4.) AB határozat, Indokolás [144]).

A nemzetbiztonsági feladatok sokkal szélesebb spektrumot fognak át, mint a bűnüldözési feladatok, a valóságot elsősorban nem az események büntetőjogi relevanciájának szemszögéből vizsgálják és nem is feltétlenül járnak büntetőeljárásai következményekkel. Az ország függetlenségének biztosítása és törvényes rendjének védelme szempontjából releváns egyes cselekmények elkövetésére irányuló törekvések felderítése, elhárítása általában a konkrét bűncselekmények körén kívül esik {32/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [105]}. Jelen eljárásban is elismeri az Alkotmánybíróság, hogy a jogalkotó előírhat a különböző állami tevékenységek végzéséhez, munkakörök betöltéséhez nemzetbiztonsági követelményeknek való megfelelést, védve ezzel a demokratikus jogállamot, a társadalmat és annak értékeit.

A közérdekű adat megismerhetőségét korlátozó nemzetbiztonsági érdek tárgyában született 3142/2014. (V. 9.) AB végzés deklarálta, hogy „[a] korlátozás alapjaként megjelölt nemzetbiztonsági érdek, illetve mások jogainak védelme, valamint a diszkrecionális jogkör határainak megállapítása (értelmezése) alkotmánybírósági hatáskör.” (Indokolás [22]) Nemzetbiztonsági kockázat fennállása nemzetbiztonsági érdekeket veszélyeztethet. Figyelemmel a 26/2013. (X. 4.) AB határozat azon megállapítására, hogy „[a] jogalkotás és az alkotmánybírósági vizsgálat szükségképpen elvont szintjén is elképzelhető, hogy nemzetbiztonsági érdekek kerülnek veszélybe, és megvédésük érdekében az alkotmányos alapjogok korlátozására van szükség” (Indokolás [143]), a továbbiakban a vélt vagy valós nemzetbiztonsági érdek és az indítványozó által állított alapjogi sérelem közötti mérlegelést, jogállami feloldását kellett elvégeznie az Alkotmánybíróságnak. (...)

6. Az Alkotmánybíróság értelmezésében a nemzetbiztonsági érdekek védelme alkotmányos cél és állami kötelezettség is egyben. A nemzetbiztonsági ellenőrzés egyik alapvető célja azon kockázati tényezők felderítése, hogy a társadalom és a törvényes rend biztonsága szempontjából kiemelten fontos tevékenységek, illetve az ilyen tevékenységeket folytató fontos és bizalmas munkakörre jelölt, illetve az ilyen munkakört betöltő személyek esetében megállapíthatók-e olyan kockázati tényezők, amelyek felhasználásával e személyek tevékenysége jogellenes céllal befolyásolhatóvá, támadhatóvá válhat. A cél tehát annak felderítése, hogy az érintett személynek a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső jogviszonnyal összefüggő tevékenységét éri-e külső befolyás, vagy körülményei alapján befolyásolhatóvá válhat, vagy vált.” {12/2017. (VI. 19.) AB határozat, Indokolás: [42] - [44] és [61]}

A fent idézett alkotmánybírósági határozat deklarálta, hogy a nemzetbiztonsági érdek több egy alkotmányos célnál, így az Alaptörvényből levezethető állami kötelezettség, mely kiterjed arra, hogy a nemzetbiztonsági szervek alapvető kötelessége a demokratikus jogállami rend megvédése. Az AB ebben a határozatában a nemzetbiztonsági ellenőrzés alapvető célját is megfogalmazta azon kockázatok felderítésében, melyekből következően a fontos és bizalmas munkakörre jelölt, illetve az ilyen munkakört betöltő személyek jogellenes céllal befolyásolhatóvá, illetve támadhatóvá válhatnak.

Hangsúlyozni szükséges ugyanakkor, hogy a közérdek esetleges sérelmének vizsgálata során a minősítő nem hagyhatja figyelmen kívül azokat a „közvetett” sérelmeket, amelyeket nem az érintettre vonatkoztatható konkrét információk megismerése jelenthet. Egy megismerési kérelem adott esetben ugyanis nem korlátozódik, nem korlátozódhat a kérelmező

vonatkozásában megállapított tényekre, az nem függetleníthető a – jelen vizsgálat alapját képező – nemzetbiztonsági ellenőrzés során alkalmazott eljárások, módszerek, a rendelkezésre álló információk és körülmények vizsgálatának, valamint a megállapított tények értékelési szempontjainak, esetlegesen a megállapított kockázattal összefüggésben érintett más személyek személyes adatainak megismerésétől. Ezek összességükben, kontextust alkotva indokolják az adatok minősítését, ezért azokat kellő súllyal szükséges a megismerési kérelem kapcsán figyelembe venni.

Meg kell ugyanakkor jegyezni, hogy a minősítést nem indokoló adatokat az eljárás eredményeként kiállított szakvélemény minősítéssel nem érintett részei tartalmazzák, azok az érintett (ellenőrzött személy) által az Nbtv. 71/C. § (6) bekezdése alapján megismerhetők.

Az indítványozó álláspontja szerint a joggal való visszaélés kérdését veti fel az a tény, hogy míg a kérelmező maga a személyes adatit nem ismerheti meg, addig a peres eljárás során eljáró bíróságok az adatokat korlátozás nélkül megismerhették.

Fentiek tekintetében a Pp. alábbi rendelkezései irányadók:

*„192/A. § (1) A perben bizonyítékként nem használható fel a minősített adatot tartalmazó okirat (az okirat ilyen titkot tartalmazó része), melynek a fél általi megismeréséhez a minősítő nem járult hozzá.*

*(2) Az (1) bekezdés nem alkalmazható, ha a pert a megismerési kérelem megtagadása miatt indították, vagy a per tárgyát annak eldöntése képezi, hogy az okirat tartalma minősített adatnak minősül-e. Az ilyen perben a felperes, a felperes oldalán beavatkozó személy és ezek képviselője a minősített adatot az eljárás során nem ismerheti meg. A perben résztvevő egyéb személyek, valamint azok képviselői a minősített adatot csak akkor ismerhetik meg, ha a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló törvény szerinti legmagasabb szintű nemzetbiztonsági ellenőrzésüket elvégezték.”*

Ezzel összhangban a Mavtv. 11. § (3) bekezdésének rendelkezése szerint:

*„11. § (3) A megismerési engedély megtagadása esetén az érintett a határozatot közigazgatási perben megtámadhatja. Ha a bíróság a kérelemnek helyt ad, a minősítőt a megismerési engedély kiadására kötelezi. A bíróság az ügyben zárt tárgyaláson jár el. A perben csak olyan bíró járhat el, akinek a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló törvény szerinti nemzetbiztonsági ellenőrzését elvégezték. A felperes, a felperes oldalán érdekeltként részt vevő személy és ezek képviselője a minősített adatot az eljárás során nem ismerheti meg. A perben részt vevő egyéb személyek, valamint azok képviselői a minősített adatot csak akkor ismerhetik meg, ha a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló törvény szerinti nemzetbiztonsági ellenőrzésüket elvégezték.”*

Az a tény tehát, hogy az indítványozó, illetve általánosságban a Mavtv. 11. § (2) bekezdése alapján kérelmező a peres eljárás során **a minősített adatot nem ismerheti meg, jogszabályi rendelkezésén alapul.** A jogszabályi rendelkezés ésszerű és nyilvánvaló indoka az, hogy az eljárás magának a megismerési kérelem tárgyában hozott közigazgatási határozatnak a törvényességi felülvizsgálatára irányul. Ezen vizsgálat során – hasonlóképpen a minősítő eljárásához – a bíróság értékeli a figyelembe vett szempontokat, így **a tényállás körütekintő megállapítása és a jogszerű határozat meghozatala érdekében** elengedhetetlenül szükséges a védendő közérdek, azaz a minősített adat megismerése. Ennek hiányában a megismerési engedély megtagadása kapcsán kezdeményezett peres eljárásban a bíróság nem lenne olyan helyzetben, hogy az eljárás jogszerűségét felülvizsgálhassa. Így a fentiek kapcsán álláspontom szerint **a joggal való visszaélés** nemcsak hogy **nem állapítható meg,** de a

minősített adat bíróság általi megismerésének hiányában az eljárás teljes mértékben kiüresedne, lényegét vesztené.

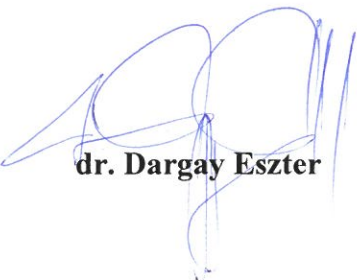
Kifogásolja továbbá az indítványozó, hogy „a szakvéleményben rögzített személyhez fűződő szenzitív adatok minősítésével kapcsolatban [a bíróság] nem foglalhat állást”.

Az észrevétellel kapcsolatban ki kívánom emelni, hogy a nemzeti minősített adat minősítésének jogellenessége kapcsán a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság jogosult eljárni<sup>3</sup>, amely titokfelügyeleti eljárás keretében vizsgálja a minősítés jogszerűségét. Határozata ellen bírósági felülvizsgálat kezdeményezhető.

Végezetül le kívánom szögezni, hogy az indítványozó által leírtakkal ellentétben a nemzetbiztonsági ellenőrzés eredményeként megállapítottak minden esetben az adott, konkrét munkakör vonatkozásában kerülnek értékelésre, így a kockázati tényező megállapítása nem jelenti azt, hogy „egy ilyen eljárás után a társadalom teljes jogú tagjaként nem tud érvényesülni”.

Fentiek alapján álláspontom szerint a vizsgált jogszabályi rendelkezések kapcsán sem a szükségtelen és aránytalan alapjogi korlátozás, sem a normavilágosság sérelme nem merül fel. Véleményem szerint a jelenlegi jogi szabályozás megfelelően szolgálja a közérdek védelmét, ugyanakkor lehetőséget biztosít a magánérdek érvényesülésére. Biztosítja továbbá a közigazgatási határozat érdemi felülvizsgálatát, mivel a peres eljárás keretében a bíróság reformatórius jogkörben jár el, így a közigazgatási döntést megváltoztathatja.

Budapest, 2020. március „23”.



**dr. Dargay Eszter**

---

<sup>3</sup> Az eljárást az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény 62.-63. § szabályozza.