

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 19/2018. (XI. 12.) AB HATÁROZATA

a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény 72/D. § (13) és (14) bekezdései, valamint 71. § (4) bekezdése és 72/B. § (8) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről

Az Alkotmánybíróság teljes ülése jogszabály Alaptörvénnyel való összhangjának utólagos vizsgálata tárgyában – *dr. Pokol Béla, dr. Salamon László és dr. Szívós Mária* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

### h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény 72/D. § (13) és (14) bekezdései alaptörvény-ellenesek, ezért azokat 2019. március 31-i hatállyal megsemmisíti.
2. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény 71. § (4) bekezdése és 72/B. § (8) bekezdése alaptörvény-ellenesek, ezért azokat 2019. március 31-i hatállyal megsemmisíti.
3. Az Alkotmánybíróság a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény 72/B. § (2) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

Az Alkotmánybíróság e határozatát a Magyar Közlönyben közzé kell tenni.

### I n d o k o l á s

#### I.

- [1] 1. A legfőbb ügyész (a továbbiakban: indítványozó) az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja és az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (1)–(2) bekezdései, illetve az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény (a továbbiakban: Ütv.) 11. § (2) bekezdés h) pontja alapján utólagos normakontroll eljárást kezdeményezett, és indítványozta a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Nbtv.) 71. § (4) bekezdése, 72/B. § (2) és (8) bekezdései továbbá 72/D. § (13)–(14) bekezdései vizsgálatát, alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését. A nemzetbiztonsági ellenőrzéssel és az ezzel kapcsolatos felülvizsgálati eljárással összefüggő jogszabályi rendelkezéseket ellentétesnek véli az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével; C) cikk (1) bekezdésével; T) cikk (1) bekezdésével; 29. cikk (1), (3) és (7) bekezdéseivel; XII. cikk (1) bekezdésével továbbá a XXVIII. cikk (1) és (7) cikkeivel.
- [2] 2. Az indítványozó mindenekelőtt az Nbtv. 71. § (4) bekezdése és a 72/B. § (8) bekezdése vizsgálatát kérte az Alkotmánybíróságtól. Jogkövetkezményként – azok alaptörvény-ellenessége okán – megsemmisítést indítványozva, tekintettel arra, hogy ezen törvényi rendelkezések ellentétesek az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével, T) cikk (1) bekezdésével, XII. cikk (1) bekezdésével és nem összeegyeztethetőek a 29. cikk (1), (3) és (7) bekezdéseivel sem.
- [3] Az indítványozó rámutat, hogy az Nbtv. 74. § g) pontja értelmében az ügyészségi szolgálati viszony is nemzetbiztonsági ellenőrzés alapjául szolgáló jogviszonynak minősül. Az Nbtv. 71. § (4) bekezdése szerint, ha a nemzetbiztonsági ellenőrzés nemzetbiztonsági kockázatot állapított meg, a nemzetbiztonsági ellenőrzés alapjául szolgáló jogviszony csak akkor hozható létre, illetve tartható fenn, ha annak létrehozását vagy fenntartását a (2) vagy (3) bekezdésben meghatározott szerv, személy vagy testület jóváhagyta. Az Nbtv. 72/B. § (8) bekezdése értelmében, ha a nemzetbiztonsági szolgálat a felülvizsgálati eljárás során nemzetbiztonsági kockázatot állapít meg, a nemzetbiztonsági ellenőrzés alapjául szolgáló jogviszony nem hozható létre vagy azt haladéktalanul meg kell szüntetni, kivéve, ha a 71. § (2) vagy (3) bekezdésében meghatározott személy, szerv vagy testület a jogviszony létrehozását vagy fenntartását jóváhagyta. Jelen ügyben a két támadott rendelkezés esetében

a „jóváhagyó” az Nbtv. 71. § (2) bekezdés *f*) pontjában meghatározott személy, azaz a legfőbb ügyész. Eszerint nemzetbiztonsági ellenőrzés alapjául szolgáló jogviszony a nemzetbiztonsági ellenőrzés lefolytatását megelőzően is létrehozható vagy fenntartható, ha az ügyészségi szolgálati viszonyban álló személyek esetében a legfőbb ügyész azt jóváhagyta.

- [4] 2.1. Az indítványozó szerint az Nbtv. 71. § (4) bekezdése és a 72/B. § (8) bekezdése szerinti szabályozás nem tartalmazza azt a szempontrendszert, amely a legfőbb ügyész mozgásterét behatárolhatná abban a tekintetben, hogy a nemzetbiztonsági ellenőrzés alapjául szolgáló jogviszonyt a megállapított biztonsági kockázat ellenére mégis fenntartsa. A kiszámíthatatlanságot és a jogbizonytalanságot fokozza, hogy a jogviszony fenntartásának jóváhagyására jogosult legfőbb ügyész csak arról szerez tudomást, hogy a nemzetbiztonsági kockázat fennáll, azonban nem rendelkezik semmilyen információval a kockázat konkrét okáról, így a megalapozott döntéshez elengedhetetlen adatok hiányában kénytelen döntését meghozni. Továbbá indokolatlan is, hogy az alkotmányos felhatalmazással rendelkező legfőbb ügyész ne ismerhesse meg a nemzetbiztonsági kockázat tartalmát. A minden támpontot nélkülöző és ellenőrizhetetlen, parttalan mérlegelési jogkör nem felel meg a világos és egyértelmű normatartalom követelményének ezért az Nbtv. 71. § (4) bekezdése és a 72/B. § (8) bekezdése ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével és T) cikk (1) bekezdésével.
- [5] 2.2. Az indítványozó ezen jogszabályi rendelkezéseket az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésével is ellentétesnek tartja. Nézőpontja szerint nemzetbiztonsági kockázat megállapítása esetén a legfőbb ügyész csak két intézkedés közül választhat: vagy megszünteti az ügyészségi szolgálati jogviszonyt vagy változatlan formában fenntartja azt. A nemzetbiztonsági kockázatok eltérő súlyát figyelmen kívül hagyó, differenciálatlan szabályozás aránytalanul – az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésébe ütközve – korlátozza a munkához való jognak a munka megtartását jelentő részjogosítványát. Az indítványozó szerint enyhébb korlátozással, az ügyészségi szolgálati jogviszony olyan irányú módosításával is érvényt lehetne szerezni a biztonsági érdekeknek, amely szerint az érintett csak a nemzetbiztonsági ellenőrzéshez kötött tisztséget nem tölthetné be.
- [6] 2.3. Az Nbtv. 71. § (4) bekezdésével és a 72/B. § (8) bekezdésével összefüggésben az indítványozó végül arra is rámutatott, hogy azok az Alaptörvény 29. cikk (1), (3) és (7) bekezdéseivel sem egyeztethetőek össze. Az Alaptörvény az ügyészséget önálló alkotmányos intézményként határozza meg. Alaptörvényi jogállásából következően az ügyészség a hatalommegosztás rendszerében egyik hatalmi ágnak sincs alárendelve. Az indítványozó szerint az ügyészség függetlensége elsősorban a másik két politikailag meghatározott hatalmi ág viszonylatában értelmezhető, és abban nyilvánul meg, hogy kizárólag a jogszabályoknak alávetetten végezheti az Alaptörvényben és törvényben pontosan rögzített feladat- és hatásköreit. Továbbá az ügyészség függetlenségének fontos vetületét jelentik az ügyészek függetlenségét szolgáló garanciák. Ennek fontos eleme, hogy az Alaptörvény 29. cikk (7) bekezdése szerint az ügyészek jogállásának részletes szabályait sarkalatos törvény határozza meg. Azonban az Nbtv. 71. § (4) bekezdése és a 72/B. § (8) bekezdése nem harmonizál a legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészségi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról szóló 2011. évi CLXIV. törvénnyel (a továbbiakban: Üjt.). Az ügyészségi szolgálati viszony fennállása, illetve megszüntetése egy mérlegelési szempontok nélküli egyéni döntés függvényévé válik az Nbtv. vitatott szabályai miatt.
- [7] Az ügyészség függetlensége feltételezi az elkülönült ügyészi szervezet meglétét is. Az indítványozó szerint az ügyészség független szakmai működésének egyik legfőbb biztosítója a legfőbb ügyész függetlenségének tényleges megvalósulása, hiszen a szigorú hierarchia alapján felépülő, elkülönült ügyészi szervezet igazgatását és vezetését az Alaptörvény értelmében egy személyben a legfőbb ügyész látja el. Az Nbtv. a továbbfoglalkoztatást illetően látszólag széleskörű önállóságot biztosít a munkáltatói jogkör gyakorlójának, valójában azonban arra szorítja, hogy kellő információk hiányában csak kétféle döntés közül választhasson. Ez a munkáltatói jogkörének szükségtelen és aránytalan korlátozását is jelenti. A nemzetbiztonsági kockázattal érintett ügyész továbbfoglalkoztatását illetően erősen korlátozott a legfőbb ügyész mint munkáltatói jogkör gyakorlójának mozgásteré: a döntéshez szükséges információkhoz való hozzájutása is és a döntési alternatívái is korlátozottak.
- [8] 3. Az indítványozó nem csak a kockázatot megállapító nemzetbiztonsági ellenőrzés – fentiekben bemutatott – következményeit, hanem a nemzetbiztonsági ellenőrzés során igénybe vehető jogorvoslati rendszert is alaptörvény-ellenesnek tartja. Indítványában kifejti, hogy a bírósági jogorvoslat szabályait tartalmazó Nbtv. 72/D. §

- (13)–(14) bekezdései ellentétesek az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdésével és a XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdéseivel.
- [9] Az Nbtv. 72/D. § (13) bekezdése szerint a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a nemzetbiztonsági kockázatot megállapító biztonsági szakvélemény kiadásának alapjául szolgáló eljárás jogszerűségét vizsgálja, azonban jogköre nem terjed ki a nemzetbiztonsági kockázat megállapításának szakszerűségére. Az Nbtv. 72/D. § (14) bekezdése alapján a bíróság csak eljárási szabálysértés esetén helyezheti hatályon kívül a nemzetbiztonsági kockázat megállapítására vonatkozó döntést és kötelezheti új eljárásra a nemzetbiztonsági ellenőrzést elvégző nemzetbiztonsági szolgálatot.
- [10] Az indítványozó rámutat arra, hogy a jogállamiságból fakadó alapvető követelmény a nemzetbiztonsági ellenőrzés jog alá vetettsége, melynek fontos garanciális eleme a nemzetbiztonsági ellenőrzések során megvalósult esetleges törvénysértések hatékony kiszűrése. Az indítvány szerint 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, hogy a nemzetbiztonsági ellenőrzés alapjául szolgáló jogviszony megszüntetésének egyedüli jogalapját a tárgyalt esetkörben a nemzetbiztonsági kockázat fennállása jelenti. A nemzetbiztonsági kockázat valós volta bíróság előtt érdemben nem tehető vitássá. A jogorvoslat így az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésébe ütköző módon formálissá válik, nem lehetséges a kérelem érdemének és jogkérdéseinek, valamint a döntés ténybeli megalapozottságának a vizsgálata.
- [11] 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.
- [12] 4. Végül az indítványozó a nemzetbiztonsági ellenőrzéshez kapcsolódó felülvizsgálati eljárás egyes szabályainak alaptörvény-ellenességét állította. Az Nbtv. 72/B. § (2) bekezdése tartalmazza a felülvizsgálati eljárás lefolytatásának esetköreit, melyet az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével, T) cikk (1) bekezdésével és I. cikk (3) bekezdésével is ellentétesnek tart az indítványozó.
- [13] Utalt az Alkotmánybíróság 9/2014. (III. 21.) AB határozatára, mely szerint a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső jogviszony fennállása alatt a biztonsági kockázatok vizsgálata önmagában nem alaptörvény-ellenes, ha az megteremti a magánszféra, a családi élet védelme és a nemzetbiztonsági érdek érvényesítése közötti kellő egyensúlyt. Az indítvány szerint ahhoz, hogy a nemzetbiztonsági ellenőrzéssel összefüggő alapjog-korlátozás megfeleljen az Alaptörvény rendelkezéseinek, minimális követelmény, hogy a szabályozás kapcsán érvényesüljön a normavilágosság követelménye. Ennek nem felel meg az Nbtv. 72/B. § (2) bekezdése, mert a felülvizsgálati eljárás elrendelésének alapjaként olyan esetköröket is meghatároz, amelyekben az ellenőrzés elrendelésének lehetősége nem egyértelműen behatárolható, nem objektív szempontokon nyugvó okokon alapszik, hanem a bizonytalan tartalmú fogalmak miatt az elrendelőnek parttalan mérlegelési lehetőséget enged. A nemzetbiztonsági ellenőrzés elrendelése kapcsán a homályos, nem egyértelmű szabályozás ellentétes a normavilágosság követelményével.
- [14] 5. A fentiekben ismertetett alaptörvény-ellenességeken túlmenően az indítványozó jogszabályok közötti kollízióra is felhívta az Alkotmánybíróság figyelmét. Míg az Nbtv. 70. § (5) bekezdése alapján a minősített adat védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény (a továbbiakban: Mavtv.) 14. § (2) bekezdése szerinti ügyész nemzetbiztonsági ellenőrzését nem kell kezdeményezni, ez mégsem kerülhető el, mert az Nbtv. 74. § *io*) alpontja a minősített adat megismerésére jogosult ügyészt is a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső személyek közé sorolja. Ezek a törvényi rendelkezések kioltják egymást, így nem állapítható meg egyértelműen a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső személyek köre.

## II.

- [15] 1. Az Alaptörvény indítvánnyal érintett rendelkezései:

„B) cikk (1) Magyarország független, demokratikus jogállam.”

„C) cikk (1) A magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik.”

„T) cikk (1) Általánosan kötelező magatartási szabályt az Alaptörvény és az Alaptörvényben megjelölt, jogalkotó hatáskörrel rendelkező szerv által megalkotott, a hivatalos lapban kihirdetett jogszabály állapíthat meg. Sarkalatos törvény eltérően is megállapíthatja az önkormányzati rendelet és a különleges jogrendben alkotott jogszabályok kihirdetésének szabályait.”

„I. cikk (3) Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.”

„XII. cikk (1) Mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz. Képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához.”

„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.”

„29. cikk (1) A legfőbb ügyész és az ügyészség független, az igazságszolgáltatás közreműködőjeként mint közvádó az állam büntetőigényének kizárólagos érvényesítője. Az ügyészség üldözi a bűncselekményeket, fellép más jogsértő cselekményekkel és mulasztásokkal szemben, valamint elősegíti a jogellenes cselekmények megelőzését.

[...]

(3) Az ügyészi szervezetet a legfőbb ügyész vezeti és irányítja, kinevezi az ügyészeket. A legfőbb ügyész kivételével az ügyész szolgálati jogviszonya az általános öregségi nyugdíjkorhatár betöltéséig állhat fenn.

[...]

(7) Az ügyészség szervezetének és működésének, a legfőbb ügyész és az ügyészek jogállásának részletes szabályait, valamint javadalmazásukat sarkalatos törvény határozza meg.”

„46. cikk (3) A nemzetbiztonsági szolgálatok alapvető feladata Magyarország függetlenségének és törvényes rendjének védelme, nemzetbiztonsági érdekeinek érvényesítése.”

[16] 2. Az Nbtv.-nek az indítvány benyújtásakor hatályos, érintett rendelkezései:

„71. § (1) Nemzetbiztonsági ellenőrzés alapjául szolgáló jogviszony – ha e törvény eltérően nem rendelkezik – csak a nemzetbiztonsági ellenőrzést követően, abban az esetben hozható létre, ha a nemzetbiztonsági ellenőrzés nemzetbiztonsági kockázatot nem állapított meg.

(2) A nemzetbiztonsági ellenőrzés alapjául szolgáló jogviszony a nemzetbiztonsági ellenőrzés lefolytatását megelőzően is létrehozható, ha

[...]

f) ügyészségi szolgálati viszonyban álló személyek esetében a legfőbb ügyész azt jóváhagyta.

[...]

(4) Ha a nemzetbiztonsági ellenőrzés nemzetbiztonsági kockázatot állapított meg, a nemzetbiztonsági ellenőrzés alapjául szolgáló jogviszony csak akkor hozható létre, illetve tartható fenn, ha annak létrehozását vagy fenntartását a (2) vagy (3) bekezdésben meghatározott szerv, személy vagy testület jóváhagyta.”

„72/B. § (2) Felülvizsgálati eljárás akkor folytatható le, ha

a) a nemzetbiztonsági ellenőrzés alapjául szolgáló jogviszonyban álló személy jogviszonyának tartalma, így a munkakör ellátásával kapcsolatos feladatok, jogok és kötelezettségek, a munkavégzési körülmények jellege lényegesen megváltozik vagy a megváltozott munkakör befolyástól mentes ellátásához fokozott nemzetbizton-

sági érdek fűződik, továbbá amennyiben a megváltozott tartalmú munkakört betöltő személy fokozottabban ki van téve a befolyásolási törekvéseknek,

b) az érvényes és kockázatmentes biztonsági szakvéleménnyel rendelkező személyt nemzetbiztonsági ellenőrzés alapjául szolgáló jogviszonyba jelölik,

c) a 71/D. § alapján a nemzetbiztonsági ellenőrzés alapjául szolgáló jogviszonyban álló személy ezt kéri,

d) a nemzetbiztonsági ellenőrzés alapjául szolgáló jogviszonyban álló személy a nemzetbiztonsági ellenőrzéssel kapcsolatos változás-bejelentési kötelezettsége teljesítését elmulasztotta vagy a bejelentett változás jellege ezt indokolja,

e) a nemzetbiztonsági ellenőrzés alapjául szolgáló jogviszonyban álló személlyel kapcsolatban a nemzetbiztonsági ellenőrzés kezdeményezésére jogosult vagy a nemzetbiztonsági ellenőrzésre hatáskörrel rendelkező nemzetbiztonsági szolgálat főigazgatója nemzetbiztonsági kockázatra utaló körülményről, így különösen az alábbiakról szerez tudomást:

ea) az ellenőrzött személy vagy a Polgári Törvénykönyv szerinti közeli hozzátartozója ellen indult büntetőeljárás vagy elzárással büntethető szabálysértés miatt indult szabálysértési eljárás,

eb) az ellenőrzött személynek vagy a Polgári Törvénykönyv szerinti közeli hozzátartozójának a külföldi személyekkel, szervezetekkel, külföldi érdekeltségeivel kapcsolatos körülményeiben bekövetkezett lényeges változás,

ec) idegen állampolgárság, külföldi útlevél megszerzése,

ed) kábítószer-fogyasztás, alkoholfüggőség, alkoholfogyasztással összefüggő magatartászavarok,

ee) az igazolható jövedelemhez képest jelentős mértékű eladósodottság, pénzügyi kötelezettségek teljesítésének jelentős mértékű elmulasztása, jelentős mértékű, ismeretlen eredetű vagyongyarapodás, az igazolható jövedelemből nem fedezhető életvitel,

ef) a minősített adatok kezelésére, a biztonságtechnológiai rendszerek használatára vonatkozó szabályok, a munkakör betöltésével kapcsolatos biztonsági előírások megsértése."

[...]

(8) Ha a nemzetbiztonsági szolgálat a felülvizsgálati eljárás során nemzetbiztonsági kockázatot állapít meg, a nemzetbiztonsági ellenőrzés alapjául szolgáló jogviszony nem hozható létre vagy azt haladéktalanul meg kell szüntetni, kivéve, ha a 71. § (2) vagy (3) bekezdésében meghatározott személy, szerv vagy testület a jogviszony létrehozását vagy fenntartását jóváhagyta."

„72/D. § (13) A bíróság a nemzetbiztonsági kockázatot megállapító biztonsági szakvélemény kiadásának alapjául szolgáló eljárás jogszerűségét vizsgálja, jogköre nem terjed ki a nemzetbiztonsági kockázat megállapításának szakszerűségére.

(14) Eljárási szabálysértés esetén a bíróság a nemzetbiztonsági kockázat megállapítására vonatkozó döntést hatályon kívül helyezi és a nemzetbiztonsági ellenőrzést végző nemzetbiztonsági szolgálatot új eljárásra kötelezi."

[17] 3. Az Nbtv.-nek a 12/2017. (VI. 19.) AB határozat miatt 2018. június 29. napjától hatályos, érintett rendelkezése:

„72/B. § (2) Felülvizsgálati eljárás akkor folytatható le, ha

a) a nemzetbiztonsági ellenőrzés alapjául szolgáló jogviszonyban álló személy jogviszonyának tartalma, így a munkakör ellátásával kapcsolatos feladatok, jogok és kötelezettségek, a munkavégzési körülmények jellege lényegesen megváltozik vagy a megváltozott munkakör befolyástól mentes ellátásához fokozott nemzetbiztonsági érdek fűződik, továbbá amennyiben a megváltozott tartalmú munkakört betöltő személy fokozottabban ki van téve a befolyásolási törekvéseknek,

b) az érvényes és kockázatmentes biztonsági szakvéleménnyel rendelkező személyt nemzetbiztonsági ellenőrzés alapjául szolgáló jogviszonyba jelölik,

c) a 71/D. § alapján a nemzetbiztonsági ellenőrzés alapjául szolgáló jogviszonyban álló személy ezt kéri,

d) a nemzetbiztonsági ellenőrzés alapjául szolgáló jogviszonyban álló személy a nemzetbiztonsági ellenőrzéssel kapcsolatos változás-bejelentési kötelezettsége teljesítését elmulasztotta vagy a bejelentett változás jellege ezt indokolja,

e) a nemzetbiztonsági ellenőrzés alapjául szolgáló jogviszonyban álló személlyel kapcsolatban a nemzetbiztonsági ellenőrzés kezdeményezésére jogosult nemzetbiztonsági kockázatra utaló körülményről, az alábbiakról szerez tudomást:

- ea) az ellenőrzött személy vagy a Polgári Törvénykönyv szerinti közeli hozzátartozója ellen indult büntetőeljárás vagy elzárással büntethető szabálysértés miatt indult szabálysértési eljárás,
- eb) az ellenőrzött személynek vagy a Polgári Törvénykönyv szerinti közeli hozzátartozójának a külföldi személyekkel, szervezetekkel, külföldi érdekeltségeivel kapcsolatos körülményeiben bekövetkezett lényeges változás,
- ec) idegen állampolgárság, külföldi útlevél megszerzése,
- ed) kábítószer-fogyasztás, alkoholfüggőség, alkoholfogyasztással összefüggő magatartászavarok,
- ee) az igazolható jövedelemhez képest jelentős mértékű eladósodottság, pénzügyi kötelezettségek teljesítésének jelentős mértékű elmulasztása, jelentős mértékű, ismeretlen eredetű vagyongyarapodás, az igazolható jövedelemből nem fedezhető életvitel,
- ef) a minősített adatok kezelésére, a biztonságtechnológiai rendszerek használatára vonatkozó szabályok, a munkakör betöltésével kapcsolatos biztonsági előírások megsértése.”

[18] 4. Az Mavtv.-nek az indítvány által érintett rendelkezése:

„14. § (2) A büntetőeljárás során – ha törvény másként nem rendelkezik – az eljárást folytató, illetve az eljárásban részt vevő ügyész, a büntetőeljárásban kirendelt vagy bevont igazságügyi szakértő nemzetbiztonsági ellenőrzés, személyi biztonsági tanúsítvány, valamint titoktartási nyilatkozat és felhasználói engedély nélkül használhatja fel a rendelkezésére bocsátott nemzeti minősített adatot.”

### III.

- [19] 1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt megállapította, hogy a jogosulttól érkezett [Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pont] utólagos normakontroll indítvány az Abtv. 52. § (1b) bekezdése szerinti határozottság követelményeinek eleget tesz, ezért azt érdemben bírálta el.
- [20] 2. Az Alkotmánybíróság érdemi vizsgálata előtt emlékeztet arra, hogy a legfőbb ügyész a Kúria elnökével párhuzamosan nyújtott be utólagos normakontroll indítványt. A Kúria elnöke is az Nbtv. nemzetbiztonsági ellenőrzéssel és az ehhez kapcsolódó felülvizsgálati eljárással kapcsolatos szabályokat támadta. Az Alkotmánybíróság megalapozottnak ítélte a Kúria elnökének indítványát és a 12/2017. (VI. 19.) AB határozatával (a továbbiakban: Abh.) – 2018. június 29-i hatállyal – megsemmisítette az Nbtv. 74. § g) pontjának, 71. § (2) bekezdés e) pontjának és a 72/B. § (2) bekezdés e) pontjának egyes szövegrészeit. Hasonlóan az indítványozóhoz, a Kúria elnöke is alaptörvény-ellenesnek vélte az Nbtv. 71. § (4) bekezdését és a 72/B. § (8) bekezdését. Az Alkotmánybíróság azonban az ezzel kapcsolatos eljárását megszüntette az Abh.-ban, így jelen ügyben ezen indítványi elemek nem minősülnek ítélt dolognak.
- [21] Az Abh. ugyanakkor az indítványozó által is támadott Nbtv. 72/B. § (2) bekezdését érdemben vizsgálta, és megállapította az Nbtv. 72/B. § (2) bekezdés e) pont „vagy a nemzetbiztonsági ellenőrzésre hatáskörrel rendelkező nemzetbiztonsági szolgálat főigazgatója” és „így különösen” szövegrészeinek alaptörvény-ellenességét, és azokat 2018. június 29-i hatállyal megsemmisítette.
- [22] Az Alkotmánybíróság kivételesen az Abtv. 59. §-a alapján a nyilvánvalóan okafogyottá váló ügyek esetén az előtte folyamatban lévő eljárást megszüntetheti. Az Ügyrend 67. § (2) bekezdés e) pontja értelmében okafogyottá válik az indítvány különösen, ha az eljárás folytatására okot adó körülmény már nem áll fenn, illetve az indítvány egyéb okból tárgyalanná vált. Az indítványozó az Nbtv. 72/B. § (2) bekezdésének vizsgálatát kérte. Tekintettel arra, hogy az Abh.-ban az Alkotmánybíróság megállapította az Nbtv. 72/B. § (2) bekezdés e) pont „vagy a nemzetbiztonsági ellenőrzésre hatáskörrel rendelkező nemzetbiztonsági szolgálat főigazgatója” és „így különösen” szövegrészeinek alaptörvény-ellenességét, az Alkotmánybíróság megítélése szerint az Nbtv. 72/B. § (2) bekezdés tekintetében az állított alaptörvény-ellenesség vizsgálata tárgyalanná vált. Erre tekintettel az Abtv. 59. §-a, valamint az Ügyrend 67. § (2) bekezdés e) pontja alapján az indítványnak ebben a részében az eljárást megszüntette.

## IV.

- [23] A legfőbb ügyész indítványa megalapozott.
- [24] 1. Az Alkotmánybíróság először az indítványozó nemzetbiztonsági ellenőrzés jogorvoslatával kapcsolatos aggályait vizsgálta meg. Ehhez áttekintette a hatályos jogszabályi környezetet, a nemzetbiztonsági ellenőrzés jogorvoslatához kötődő alkotmánybírósági gyakorlatot és a jogorvoslattal kapcsolatos általános gyakorlatát.
- [25] 2. A hatályos jogszabályi környezet vizsgálatánál az Alkotmánybíróságnak nem csak a nemzetbiztonsági ellenőrzéshez kötődő jogorvoslat szabályait kellett áttekítenie, hanem a jogorvoslathoz vezető út, azaz a nemzetbiztonsági ellenőrzés főbb szabályait is. Ezért az Alkotmánybíróság a nemzetbiztonsági ellenőrzés elrendelése, végrehajtása és jogorvoslata kérdéseit is áttekintette az alábbiak szerint.
- [26] 2.1. A nemzetbiztonsági szolgálatok által végzett nemzetbiztonsági ellenőrzés célja annak vizsgálata, hogy az állami élet és a nemzetgazdaság jogszerű működéséhez szükséges, illetve a nemzetközi kötelezettségvállalásokból fakadó biztonsági feltételekkel összefüggésben, a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső személlyel kapcsolatosan nemzetbiztonsági kockázat megállapítható-e. [68. § (1) bekezdés] Ilyen kockázat akkor állapítható meg, ha olyan körülmény áll fenn, ami miatt az ellenőrzött személy nem alkalmas a nemzetbiztonsági ellenőrzés alapjául szolgáló jogviszony törvényes, illetéktelen befolyástól mentes ellátására, vagy ha személyével szemben olyan körülmény áll fenn, amely sérti vagy veszélyezteti a minősített adat védelméhez fűződő érdeket [68. § (2) bekezdés].
- [27] Az Nbtv. 69. § (1) bekezdése alapján a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső személyeket – az Nbtv. Értelmező rendelkezések fejezetében található – 74. § *i)* pontja határozza meg. Ennek kapcsán felhívja az Alkotmánybíróság a figyelmet arra, hogy mivel az Nbtv. 74. § *g)* pontja az „ügyészségi szolgálati jogviszonyt” is „foglalkoztatási jogviszonyként” definiálja, az Nbtv. 74. § *in), io)* és *is)* alpontjai alapján az összes ügyész nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eshet. Ezen szabályokat az Alkotmánybíróság az Abh.-ban is így értelmezte.
- [28] Az ügyészségi szolgálati viszonyban álló személy esetében a nemzetbiztonsági ellenőrzést a legfőbb ügyész írásban kezdeményezi [70. § (1) bekezdés és 71/A. § (4) bekezdés]. Nemzetbiztonsági ellenőrzés alapjául szolgáló jogviszony csak a nemzetbiztonsági ellenőrzést követően, abban az esetben hozható létre, ha a nemzetbiztonsági ellenőrzés nemzetbiztonsági kockázatot nem állapított meg [71. § (1) bekezdés]. Ugyanakkor ez a nemzetbiztonsági ellenőrzés lefolytatását megelőzően is létrehozható, ha a legfőbb ügyész ezt jóváhagyta [71. § (2) bekezdés *f)* pont]. Ha a nemzetbiztonsági ellenőrzés nemzetbiztonsági kockázatot állapított meg, a nemzetbiztonsági ellenőrzés alapjául szolgáló jogviszony csak akkor hozható létre, illetve tartható fenn, ha annak létrehozását vagy fenntartását – jelen esetben – a legfőbb ügyész jóváhagyta [71. § (4) bekezdés]. Ezekről az intézkedésekről a legfőbb ügyész értesíti a nemzetbiztonsági ellenőrzést végző nemzetbiztonsági szolgálatot.
- [29] 2.2. Az Nbtv. 71/A. § (1) bekezdése alapján a nemzetbiztonsági ellenőrzés csak a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső személy előzetes, az esetleges felülvizsgálati eljárásra is kiterjedő, írásbeli hozzájárulásával végezhető el. Ha ehhez nem járul hozzá, akkor a nemzetbiztonsági ellenőrzés alapjául szolgáló jogviszony nem hozható létre, illetve nem tartható fenn.
- [30] A nemzetbiztonsági ellenőrzés fő eleme az Nbtv. 2. számú mellékletében meghatározott biztonsági kérdőív kitöltése. „Nyilatkozni kell házasságon kívüli szexuális kapcsolatáról, esetleg homoszexuális viszonyról, valamint arról, hogy az illető fogyaszt-e alkoholt, esetleg drogot, volt-e elvonókúrán, és jeleznie kell, hogy tud-e olyan kockázati tényezőről, amely miatt kompromittálható vagy zsarolható lehet. Az adatlapon közöltek ellenőrzésére legfeljebb három olyan személyt - nem rokonokat - kell megadni, akik tárgyilagos véleményt adhatnak a vizsgált személyről. Ezekből a kérdésekből néhány olyan körülményre vonatkozik, amelynek fennállása akár önmagában is bűncselekményt megvalósító magatartásra utal, pl. kábítószer-forgalmazás, kapcsolat jogállamellenes szervezettel. Ezt követően a nemzetbiztonsági szolgálatok munkatársai – nyíltan és operatív eszközökkel (lehallgatással, megfigyeléssel) – környezettanulmányt készítenek az illetőről. A vizsgálat része a vizsgált személy teljes kapcsolatrendszere is. Az ellenőrzés egyik módja a biztonsági kérdőívben feltüntetett adatokat alátámasztó, nyilvántartásban, adatkezelési rendszerben, adatállományban kezelt adatok ellenőrzése, másik módja a titkos információgyűjtés” {Abh., Indokolás [58], lásd részletesebben: a nemzetbiztonsági ellenőrzés és a felülvizsgá-

lati eljárás során a biztonsági kérdőív kitöltésének eljárási szabályairól, valamint a nemzetbiztonsági ellenőrzéssel összefüggésben a lényeges adatokban bekövetkezett változás bejelentésének rendjéről szóló 418/2016. (XII. 14.) Korm. rendelet}. Az Nbtv. 71/C. § (1) bekezdése szerint a nemzetbiztonsági ellenőrzés során megszerzett információk és adatok alapján a nemzetbiztonsági szolgálat biztonsági szakvéleményt készít, amely – egyebek mellett – tartalmazza a nemzetbiztonsági kockázat hiányának megállapítását vagy a nemzetbiztonsági kockázat megállapítását és megállapításának indokait.

- [31] Ezt követően az elkészített biztonsági szakvéleményt az eljáró nemzetbiztonsági szolgálat főigazgatója a kezdeményezőnek megküldi, azonban a nemzetbiztonsági szolgálat a biztonsági szakvéleményben megjelöli azokat a minősített adatokat, amelyekről a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá vont személy nem tájékoztatható [71/C. § (2) és (5) bekezdései]. A nemzetbiztonsági ellenőrzés befejezéséről, valamint a biztonsági szakvéleményben foglaltakról – a bűncselekmény elkövetésére utaló körülmények és a szolgálatok által megjelölt adatok kivételével – a kezdeményező (jelen esetben a legfőbb ügyész) nyolc napon belül tájékoztatja a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső személyt. A biztonsági szakvéleményben foglalt megállapításokért a felelősség a nemzetbiztonsági ellenőrzést végző nemzetbiztonsági szolgálatot terheli [71/C. § (3) bekezdés].
- [32] 2.3. Az Nbtv. 72/D. § (1) bekezdése alapján a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső személy a biztonsági szakvéleményben szereplő, általa valótlannak tartott megállapításokkal, valamint a biztonsági szakvéleményben megállapított kockázati tényezővel szemben panasszal élhet a nemzetbiztonsági ellenőrzést végző nemzetbiztonsági szolgálat főigazgatója útján a miniszternél. A (2) bekezdés kifejezetten úgy rendelkezik, hogy az előterjesztett panasznak a nemzetbiztonsági ellenőrzés alapjául szolgáló jogviszony 71. § (4) bekezdése, illetve a 72/B. § (8) bekezdése alapján történő megszüntetésére nincs halasztó hatálya. Megjegyzést érdemel, hogy ezen két jogszabályi rendelkezést, az Nbtv. 71. § (4) bekezdését és a 72/B. § (8) bekezdését is alaptörvény-ellenesnek véli az indítványozó.
- [33] Ha a panaszban foglaltakkal a főigazgató nem ért egyet, akkor azt az állásfoglalásával együtt felterjeszti a miniszternek. Ha az Nbtv. 72/D. § (7) bekezdése alapján meghozott tartalmú döntésével a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső személy nem ért egyet, úgy további panasszal élhet a Nemzetbiztonsági Bizottságnál (a továbbiakban: Bizottság). Az eljárása során a Bizottság betekinthez a nemzetbiztonsági ellenőrzés irataiba, tájékoztatást kérhet a minisztertől és a biztonsági szakvéleményt kiállító nemzetbiztonsági szolgálat főigazgatójától, valamint a panaszost meghallgathatja [19/A. § (1) bekezdés].
- [34] Az Nbtv. 72/D. § (10) bekezdése szerint „[h]a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső személy jogviszonyát a nemzetbiztonsági kockázatot megállapító biztonsági szakvélemény alapján a 71. § (4) bekezdése vagy a 72/B. § (8) bekezdése alapján szüntették meg, a megszüntetéséről szóló döntés kézhezvételétől számított 15 napon belül a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső személy kezdeményezheti a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságnál a Bizottság [...] szerinti panaszt elutasító döntésének felülvizsgálatát”. Ilyen ügyekben a bíróság zárt tárgyaláson, soron kívül jár el, és az ügyben olyan bíró járhat el, aki már átesett a nemzetbiztonsági ellenőrzésen. Az indítványozó által alaptörvény-ellenesnek vélt rendelkezések szerint: „[a] bíróság a nemzetbiztonsági kockázatot megállapító biztonsági szakvélemény kiadásának alapjául szolgáló eljárás jogszerűségét vizsgálja, jogköre nem terjed ki a nemzetbiztonsági kockázat megállapításának szakszerűségére” [72/D. § (13) bekezdés]. „Eljárási szabálysértés esetén a bíróság a nemzetbiztonsági kockázat megállapítására vonatkozó döntést hatályon kívül helyezi és a nemzetbiztonsági ellenőrzést végző nemzetbiztonsági szolgálatot új eljárásra kötelezi.” [72/D. § (14) bekezdés]
- [35] 3. Az Alkotmánybíróság korábbi döntéseiben már foglalkozott a nemzetbiztonsági ellenőrzést követő jogorvoslat fontosságával, mely kapcsán az alábbiakat emeli ki.
- [36] 3.1. Az Nbtv. 1996-os hatálybalépésekor megalkotott nemzetbiztonsági ellenőrzéshez kapcsolódó jogorvoslati rendszer lényegében 2010-ig változatlan volt. E szerint a szabályok szerint az ellenőrzés során megszerzett információk és adatok alapján a nemzetbiztonsági szolgálat biztonsági szakvéleményt készített, amely valamilyen felmerült biztonsági kockázati tényezőt tartalmazta. Ezen szakvélemény megállapításaiért, illetve a szükséges tájékoztatás elmaradásáért a felelősség a nemzetbiztonsági szolgálatot terhelt. Az elkészült szakvéleményt a miniszter ellenjegyezte, a nemzetbiztonsági szolgálat pedig továbbította a kezdeményezőhöz. Az egyik legfontosabb garanciaszabály szerint, ezt követően a kezdeményező a nemzetbiztonsági szolgálattól kapott szakvéleményt az ellenőrzött személyt érintő döntése kialakításánál szabadon mérlegelhetette. Az ellenőrzés



befejezéséről, valamint a biztonsági szakvéleményben foglaltakról – kivéve a bűncselekmény elkövetésére utaló körülményeket – a kezdeményezőnek tájékoztatnia kellett az érintett személyt.

- [37] Ezen szabályokhoz kapcsolódóan, az Alkotmánybíróság 629/B/2005. AB határozata (ABH 2006, 1768) nem találta alkotmányellenesnek az Nbtv. 72. § (3) bekezdését, mely szerint az érintett személy a biztonsági szakvéleményben szereplő, általa valótlannak tartott megállapításokkal kapcsolatban – a 11. § (5) bekezdés alapján – panasszal élhetett a miniszternél, illetve ezt követően a Bizottságánál. A 629/B/2005. AB határozatában az Alkotmánybíróság alapvetően azt kellett, hogy megvizsgálja, hogy a nemzetbiztonsági szakvélemény feltételezett valótlan megállapításai ellen nem biztosított bírósághoz fordulás (hanem csak a miniszterhez és Bizottsághoz való fordulás) alkotmányellenes-e. Döntésében a testület rámutatott, hogy a nemzetbiztonsági szakvélemény a kockázatok elemzését tartalmazó információ a vizsgálatot kezdeményező számára. A biztonsági szakvéleményből azonban jogok és kötelezettségek közvetlenül nem származnak. Fontos, hogy a kockázati tényezőt feltáró szakvélemény alapján a munkáltatói jogkör gyakorlója mérlegeli, hogy az ellenőrzött személy az adott munkakörben jelent-e veszélyt az állam működésére vagy sem. Megállapításra került, hogy e döntésben nincs kötve a nemzetbiztonsági szakvélemény megállapításaihoz, döntésébe egyéb rendelkezésre álló információt is bevonhat, és a biztonsági kockázatot eltérően is értékelheti. A kockázati tényezőt feltáró szakvélemény alapján a munkáltatói jogkör gyakorlója – a kezdeményező szerv vezetője – mérlegeli, hogy: a jelöltet nem alkalmazza, 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 határozat azt is kimondta, hogy a szakvéleményen alapuló munkáltatói döntéssel kapcsolatban munkajogi, közszolgálati jogvita keletkezik, ha a munkáltatói döntés a foglalkoztatási viszony megszüntetését eredményezi, akkor az adott foglalkoztatási jogviszonyt szabályozó törvények alapján ennek elbírálását bíróságnál lehet kezdeményezni. Ezért tehát az Alkotmánybíróság a 629/B/2005. AB határozatban nem találta alkotmányellenesnek azt a jogi megoldást, mely szerint a biztonsági szakvéleményben szereplő, valótlannak tartott megállapításokkal kapcsolatban a miniszterhez és a Bizottsághoz fordulhatott az érintett személy, és nem a rendes bíróságokhoz, mert utóbbiak előtt igénybe vehető jogorvoslat csak az esetleges munkáltatói döntés meghozatala után volt lehetséges.
- [38] 3.2. Az egyes törvényeknek a nemzetbiztonsági ellenőrzés új szabályainak megállapítása érdekében szükséges módosításáról szóló 2013. évi LXXII. törvény (a továbbiakban: Nbtvmód.) átfogóan kívánta módosítani az Nbtv. rendszerét, a nemzetbiztonsági ellenőrzés jogorvoslatát is. Az alapvető jogok biztosának indítványa alapján eljárva az Alkotmánybíróság először a 19/2013. (VII. 19.) AB határozatával felfüggesztette a Nbtvmód. több rendelkezésének hatálybalépését, majd a 9/2014. (III. 21.) AB határozatával (a továbbiakban: Abh2.) meg is semmisített több rendelkezést. Egyebek mellett megsemmisítette a testület az Nbtv. – a nemzetbiztonsági ellenőrzés jogorvoslatához kötődő, újonnan bevezetni kívánt – 72/C. § (4) bekezdését, mely szerint a miniszternek a nemzetbiztonsági ellenőrzés megállapításaival szemben benyújtott panasszal kapcsolatos döntése ellen további jogorvoslatnak nem volt helye. A szintén megsemmisített Nbtvmód. 13. §-a hatályba lépésével megszűnt volna az a lehetőség, hogy az ellenőrzött személy külső jogorvoslati fórumhoz fordulhasson a biztonsági szakvéleményt illetően.
- [39] A nemzetbiztonsági ellenőrzéshez kapcsolódó jogorvoslat vizsgálata során az Alkotmánybíróság az Abh2.-ben rámutatott, hogy „[a] hatalmi ágak elválasztásának elvéből fakadóan a parlamentnek nemcsak joga, hanem kötelezettsége is a megfelelő ellenőrzési mechanizmusok kialakítása és azok működtetése. A titkosszolgálati tevékenység feletti, parlamenti külső kontroll általános, még a különleges esetekben sem külön indokolandó hatásköre a parlamentáris demokráciáknak. Más kérdés, hogy a parlamenti nyilvánosság elve, és a szolgálatok tevékenységének titkossága között egyensúlyt kell teremteni: a minősített adatok megismerésére jogosultak köre korlátozható. Az alkotmányjogi kérdés nem olyan formában merül fel, hogy miért kellene egyáltalán a szolgálatokat ellenőrizni, hanem úgy, hogy miért maradhatna egyáltalán tevékenységük az ellenőrzés alól kivont terület” (Indoklás [64]). Az Alkotmánybíróság az Abh2.-ben és az Abh.-ban is hangsúlyozta, hogy a nemzetbiztonsági ellenőrzés nem bűnüldözési célú eljárás, hanem egy kockázatfelmérő eljárás (Abh2., Indoklás [65]; Abh., Indoklás [57]). Az Abh2. azt is deklarálta, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében rögzített jogállamiságból eredő követelmény a nemzetbiztonsági szolgálatok eljárásának a jog alá rendelése, a jog uralmának érvényesítése a nemzetbiztonságot érintő kérdésekben is (Indoklás [66]). Az Abh2. a nemzetbiztonsági ellenőrzés külső kontrolljának hiányát, az egyfokú jogorvoslati rendet alaptörvény-ellenesnek ítélte.

- [40] 3.3. Az indítvánnyal támadott, a nemzetbiztonsági ellenőrzés jogorvoslatával kapcsolatos jelenleg hatályos szabályozás a fentiekben ismertetett korábbi jogorvoslati formák elegyét alkotja: több fokú ugyan a jogorvoslati rendszer, de azzal a megkötéssel, hogy az eljáró bíróság csak a szakvélemény kiadásának alapjául szolgáló eljárás jogszerűségét vizsgálhatja.
- [41] 4. Az utólagos normakontroll indítvány alapján eljárva az Alkotmánybíróság először azt vizsgálta meg, hogy az Nbtv. 72/D. § (13) és (14) bekezdései sértik-e az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdéseit. Ennek érdekében a testület áttekintette a jogorvoslatához való joggal és a tisztességes bírósági eljárással kapcsolatos jelen ügy megítélése során releváns gyakorlatát.
- [42] 4.1. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerint a jogorvoslatához való jog mindenkinek jogot biztosít ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely jogát vagy jogos érdekét sérti.
- [43] Az Alkotmánybíróság több évtizedes gyakorlata szerint a jogorvoslatához való jog lényegi tartalma a jogalkotótól azt követeli meg, hogy a hatóságok érdemi, ügydöntő határozatai tekintetében tegye lehetővé a valamely más szervhez, vagy ugyanazon szervezetten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetőségét {legutóbb: 3146/2018. (V. 7.) AB határozat, Indokolás [23]}. Az Alkotmánybíróság szerint a jogorvoslat biztosításának követelménye alapvetően az érdemi határozatokra vonatkozik. Annak vizsgálata során, hogy mely döntés minősül ilyennek, a döntés tárgya és a személyre gyakorolt hatása a meghatározó, vagyis az, hogy az érintett helyzetét, jogait a döntés lényegesen befolyásolta-e {legutóbb: 18/2017. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [10]}.
- [44] Az Alaptörvény hatálybalépése után meghozott 2/2013. (I. 23.) AB határozatban az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy a jogorvoslatához való jog érvényesülésének két eleme van: egyrészt, hogy a jogorvoslati fórumrendszer igénybevételét nem gátolják-e jogszabályi előírások, másrészt, hogy milyen a jogorvoslat terjedelme, azaz teljes körűsége, illetve korlátozottsága {2/2013. (I. 23.) AB határozat, Indokolás [35]–[37]}. Ez azért van így, mert az Alaptörvényből a jogorvoslati jog nyújtotta jogvédelem hatékonyságának az igénye is következik, vagyis hogy képes legyen a döntés által okozott sérelem orvoslására. Az Alkotmánybíróság megfogalmazásában ez azt jelenti, hogy „[m]inden jogorvoslat lényegi, immanens eleme továbbá a jogorvoslás lehetősége, vagyis a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát” {9/2017. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [20]}.
- [45] Jelen ügy szempontjából jelentősége van annak is, hogy az eljáró tanács az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésével kapcsolatban nem állapított meg alaptörvény-ellenességet a közelmúltban meghozott 3148/2018. (V. 7.) AB határozatában. A jogorvoslat kapcsán azt állapította meg, hogy „[a] nem támogató vélemény az államigazgatás körében eljáró hatóságokat köti (ellenkező esetben nem lehetne önkormányzati hatáskörnek tekinteni), azonban a bíróság előtt már eredményesen vitatható. A bírónak van lehetősége arra, hogy jogszabálysértés esetén a polgármester véleményét érdemben felülvizsgálja, ugyanis a bírósági felülvizsgálat nem csak az ügy érdemében hozott döntésre terjed ki, hanem az azt megalapozó településképi véleményre is” (Indokolás [31]).
- [46] 4.2. Az Alkotmánybíróság legutóbb a 3027/2018. (II. 6.) AB határozatában erősítette meg a tisztességes bírósági eljárással kapcsolatos korábbi gyakorlatát. Eszerint „a tisztességes eljárás (*fair trial*) követelménye az eljárásjogi garanciák érvényesülését is felöleli, és egy olyan minőséget jelent, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembe vételével lehet csupán megítélni. Ebből következően egyes részletszabályok hiánya miatt éppúgy, mint valamennyi részletszabály megalkotásának dacára lehet egy eljárás méltánytalan, igazságtalan vagy nem tisztességes. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a tisztességes eljáráshoz való jog magában foglalja az alkotmányszövegben kifejezetten nem nevesített bírósághoz való jog valamennyi feltételét is. Az Alkotmánybíróság értelmezésében tehát a tisztességes eljáráshoz fűződő jog körébe tartozik a hatékony bírói jogvédelem követelménye, amely szerint a jogi szabályozással szemben alkotmányos igény, hogy a perbe vitt jogokról a bíróság érdemben dönthessen” (Indokolás [13]).
- [47] Jelen ügy megítélésekor az Alkotmánybíróság a fentiekben túlmenően hangsúlyozza azon gyakorlatát mely szerint: „[ö]nmagában a bírói út igénybevételének formális biztosítása ugyanis nem elegendő az eljárási garanciák teljesedéséhez, hiszen az alkotmányos szabályban előírt garanciák éppen azt a célt szolgálják, hogy azok megtartásával a bíróság a véglegesség igényével hozhasson érdemi döntést. A tisztességes eljárás követelménye tehát magában foglalja a hatékony bírói jogvédelem igényét is” {3027/2018. (II. 6.) AB határozat, Indokolás [13]}.

- [48] 5. Összefoglalóan megállapítható, hogy a korábban hatályos – és alkotmányosnak minősített {lásd: IV.3.1. (Indokolás [38]–[39])} – szabályozás szerint a nemzetbiztonsági ellenőrzést kezdeményező a nemzetbiztonsági szolgálattól kapott szakvéleményt az ellenőrzött személyt érintő döntése kialakításánál szabadon mérlegelhet. Így nem csak a jogviszony létrehozásáról, fenntartásáról vagy haladéktalan megszüntetéséről dönthetett, hanem a más beosztásba helyezéséről is. Ennek folytán a biztonsági szakvéleményből jogok és kötelezettségek közvetlenül nem származtak, és az esetleges munkáltatói döntés meghozatala után rendes bírói utat vehetett igénybe az érintett személy.
- [49] A jelenleg hatályos szabályozás szerint azonban a biztonsági szakvéleményben foglaltakat az ellenőrzött személy érdemben (azok tényszerűségét, valóságát stb.) csak a főigazgató útján a miniszternél, majd a Bizottságnál támadhatja meg. Hangsúlyos alkotmányjogi jelentősége van annak, hogy a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá esők között a Kormánytól független állami szervek képviselői is vannak, ahogyan erre rámutatott már az Alkotmánybíróság az Abh2.-ben (Indokolás [69]), és ami alapvető problémát okozott az Abh.-ban vizsgált bírókat érintő szabályozásban, továbbá jelen ügyben is, ahol az ügyészek státuszát is érintik a vizsgált rendelkezések.
- [50] A nemzetbiztonsági szakvélemény birtokában a kezdeményező (jelen ügyben a legfőbb ügyész) már nem mérlegelhet szabadon, a törvény betűje szerint: a jogviszonyt létrehozza, fenntartja vagy haladéktalanul megszünteti. Abból, hogy az Alaptörvény 29. cikk (3) bekezdés első mondata szerint a legfőbb ügyész nevezi ki az ügyészeket, az következik, hogy a nemzetbiztonsági ellenőrzést követően az ügyészi szolgálati jogviszonyról történő döntés is az ügyészséget vezető és irányító legfőbb ügyész feladata. A munkáltatói intézkedéssel 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.
- [51] Az Alkotmánybíróság a fentiekben kifejtettek alapulvételével megállapítja, hogy az Nbtv. 72/D. § (13) és (14) bekezdései az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésébe ütközően alaptörvény-ellenesek, ezért azokat az Alkotmánybíróság megsemmisítette.
- [52] Tekintettel arra, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésén alapuló alkotmányossági vizsgálat eredményeként megállapította a szabályozás alaptörvény-ellenességét, az Alkotmánybíróság az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdésére vonatkozó indítványozói érvek megalapozottságának a vizsgálatát nem végezte el.
- [53] 6. Az Abtv. 45. § (1) bekezdése főszabályként rendelkezik arról, hogy az Alkotmánybíróság által megsemmisített jogszabályi rendelkezés, az erről szóló alkotmánybírósági határozat hivatalos lapban való közzétételét követő napon veszti hatályát és e naptól nem alkalmazható. Ettől a szabálytól azonban az Abtv. és a kialakult gyakorlat alapján is eltérhet az Alkotmánybíróság, ha ezt indokolja az Alaptörvény védelme, a jogbiztonság vagy az eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke.
- [54] A jövőbeli hatállyal megállapított megsemmisítés előfeltétele az, hogy az új jogszabály hatálybalépéséig biztosítható legyen a jogrend kiszámítható működése és az alaptörvény-ellenes jogszabály időleges hatályban tartása kevesebb veszélyt jelentsen a jogrend épsége szempontjából, mint az azonnali megsemmisítés. Tekintettel arra, hogy jelen határozattal megsemmisített rendelkezések alkotmányos újraszabályozása jogalkotási feladat ró az Országgyűlésre, és az Nbtv. vizsgált szabályai nélkül bírósági jogvédelem nem állna az érintettek rendelkezésére, az Alkotmánybíróság megítélése szerint az azonnali megsemmisítés jogbizonytalanságot okozna. A megsemmisíteni rendelt jogszabályhelyek hatályban tartása kevesebb veszélyt jelent a jogrend épsége és a jogalkalmazás szempontjából, ezért az Nbtv. 72/D. § (13) és (14) bekezdéseit – figyelemmel az Abtv. 45. § (4) bekezdésére – az Alkotmánybíróság jövőbeli, 2019. március 31-i hatállyal semmisítette meg. Hasonló jogkövetkezményt alkalmazott az Alkotmánybíróság az Abh. meghozatala során is.

## V.

- [55] 1. Végül az Alkotmánybíróság az Nbtv. 71. § (4) bekezdésének és 72/B. § (8) bekezdésének alkotmányosságát kellett, hogy megvizsgálja.
- [56] Az Nbtv. 71. § (4) bekezdése szerint: „[h]a a nemzetbiztonsági ellenőrzés nemzetbiztonsági kockázatot állapított meg, a nemzetbiztonsági ellenőrzés alapjául szolgáló jogviszony csak akkor hozható létre, illetve tartható fenn, ha annak létrehozását vagy fenntartását a (2) vagy (3) bekezdésben meghatározott szerv, személy vagy testület jóváhagyta.” Ehhez hasonlóan az Nbtv. 72/B. § (8) bekezdése pedig úgy rendelkezik, hogy „[h]a a nemzetbiztonsági szolgálat a felülvizsgálati eljárás során nemzetbiztonsági kockázatot állapít meg, a nemzetbiztonsági ellenőrzés alapjául szolgáló jogviszony nem hozható létre vagy azt haladéktalanul meg kell szüntetni, kivéve, ha a 71. § (2) vagy (3) bekezdésében meghatározott személy, szerv vagy testület a jogviszony létrehozását vagy fenntartását jóváhagyta.” Az a meghatározott szerv, személy vagy testület, melyre mind a két idézett rendelkezés visszautal az Nbtv. 71. § (2) és (3) bekezdéseiben konkretizálódik. Ezek közül jelen ügyben az Nbtv. 71. § (2) bekezdés *f* pontja a releváns, mely szerint: a nemzetbiztonsági ellenőrzés alapjául szolgáló jogviszony a nemzetbiztonsági ellenőrzés lefolytatását megelőzően is létrehozható, ha ügyészségi szolgálati viszonyban álló személyek esetében a legfőbb ügyész azt jóváhagyta.
- [57] Ezek a szabályok az indítványozó szerint az ügyészségre, az ügyészekre és a legfőbb ügyészre való alkalmazhatóságuk miatt ellentétesek az Alaptörvény több rendelkezésével. Az ügyészekre vonatkoztatva e szabályok azt jelentik, hogy ha a nemzetbiztonsági ellenőrzés vagy a felülvizsgálati eljárás nemzetbiztonsági kockázatot állapít meg, a nemzetbiztonsági ellenőrzés alapjául szolgáló jogviszony – azaz az ügyészségi szolgálati jogviszony – csak akkor hozható létre vagy tartható fenn, ha azt a legfőbb ügyész jóváhagyta. Ennek hiányában az nem hozható létre vagy haladéktalanul meg kell szüntetni. Az Alkotmánybíróságnak e szabályozás alkotmányosságának vizsgálatát kellett elvégeznie.
- [58] 2. Egyrészt az Alkotmánybíróság felhívja a figyelmet arra, hogy az Nbtv. 71. § (4) bekezdése és 72/B. § (8) bekezdése kapcsán az Abh.-ban jelen ügy szempontjából kifejezetten releváns megállapításokat tett (lásd: Indokolás [85]), melyek a következőket jelentik.
- [59] Az Nbtv. 71. § (4) bekezdése és a 72/B. § (8) bekezdése szerint – figyelemmel a 71. § (2) bekezdés *f* pontjára is – a legfőbb ügyész a nemzetbiztonsági kockázat ellenére is dönthet úgy, hogy az érintett ügyész jogviszonyát fenntartja. Ez a rendelkezés azonban csak arra biztosít mérlegelési lehetőséget a munkáltatói jogkört gyakorló legfőbb ügyész számára, hogy az érintett ügyész szolgálati viszonyát a nemzetbiztonsági kockázat ellenére fenntartsa. Az Alkotmánybíróság az Abh.-hoz hasonlóan továbbra is úgy tartja, hogy ez a mérlegelés inkább tekinthető látszólagosnak, mert a legfőbb ügyésznek alkotmányos pozíciója és Országgyűlés előtt tett esküje alapján egy szakvéleményen alapuló nemzetbiztonsági kockázat melletti továbbfoglalkoztatást – tehát a kockázat tárgyát jelentő esemény bekövetkeztének lehetővé tételét – kellene felvállalnia. Arra azonban a törvény nem biztosít lehetőséget, hogy az érintett ügyész szolgálati viszonyának fenntartása mellett más ügyészi munkakörbe ossza vagy osztassa be. Így – a leírt értelmezés folytán – az ügyészek kinevezésének, illetve szolgálati viszonyuk fenntartásának eldöntése során valójában a nemzetbiztonsági ellenőrzés alapján készülő szakvélemény kiadmányozója válhat meghatározó szereplővé, mintsem a legfőbb ügyész.
- [60] Másrészt az Alkotmánybíróság az Abh2.-ben (Indokolás [23]–[32]) és az Abh.-ban (Indokolás [57]) kifejtettekhez hasonlóan abból indul ki, hogy az ellenőrzésnek az a célja, hogy az érintett ügyésznél feltárják a kinevezése előtt (vagy ez alatt) a nemzetbiztonsági kockázatnak minősülő körülményeket, és a kinevező ennek az ismeretnek a birtokában dönthessen a kinevezésről (vagy a további alkalmazásáról). Jelen ügy kapcsán is hangsúlyozni kell, hogy ez az ellenőrzés nem bűnüldözési célú, nem bűncselekmény gyanúja, vagy kísérlete, valamint előkészülete (ha a törvény ezt is büntetni rendeli) ad rá okot, hanem ez egy kockázatfelmérő eljárás.
- [61] A fenti két tétel következtében az alkotmányosság mérlegére a nemzetbiztonsági érdeket és az ügyészségre vonatkozó alkotmányos szabályokat kellett elhelyeznie az Alkotmánybíróságnak. A nemzetbiztonsági érdek és más alkotmányos jogok viszonyát vizsgálta a testület a 3142/2014. (V. 9.) AB végzésben (Indokolás [22]), a 26/2013. (X. 4.) AB határozatban (Indokolás [143]) és az Abh.-ban (Indokolás [44]) is.
- [62] 3. Az Alaptörvény 46. cikk (3) bekezdése szerint a nemzetbiztonsági szolgálatok alapvető feladata Magyarország függetlenségének és törvényes rendjének védelme, nemzetbiztonsági érdekeinek érvényesítése. Az Alaptörvény 46. cikk (4) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok működését a Kormány

irányítja. A jogterület fontosságát jelzi, hogy az Alaptörvény a nemzetbiztonsági szolgálatokkal összefüggésben alapvetően sarkalatos törvényi szintű szabályozást ír elő.

- [63] A preambuluma szerint Magyarország függetlenségének és törvényes rendjének védelme, és a nemzetbiztonsági szolgálatok alkotmányos működése érdekében alkotta meg az Országgyűlés az Nbtv.-t. Az Nbtv. 74. § a) pontja – melyet a 2/2014. (I. 21.) AB határozat nem talált meghatározatlan jogi fogalomnak – szerint: „a) 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 képviseleti 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”.
- [64] Az Alkotmánybíróság gyakorlata következetes abban, 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]; Abh., Indokolás [42]}.
- [65] 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 (Abh., Indokolás [61]).
- [66] Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban is elismerte, 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 (lásd: Indokolás [43]).
- [67] 4. Az ügyészség alkotmányos szerepével kapcsolatosan a következőket emeli ki az Alkotmánybíróság. Az állami büntetőigény érvényesítésére irányuló közhatalmi tevékenységet az állam a büntető igazságszolgáltatás szervezetrendszerén keresztül gyakorolja. E szervezetrendszerben – az Alaptörvény 25. cikke értelmében – a bíróságok igazságszolgáltatási tevékenységet végeznek, míg – az Alaptörvény 29. cikke értelmében – a közbírói jogkört az ügyészség gyakorolja. Az Alaptörvény 29. cikk (1) bekezdése egyértelműen rögzíti, hogy „[a] legfőbb ügyész és az ügyészség független”. Az Alaptörvény deklarálja azt is, hogy az ügyészség az igazságszolgáltatás közreműködőjeként mint közbíró az állam büntetőigényének kizárólagos érvényesítője. Az ügyészség alkotmányos kötelessége az Alaptörvény 29. cikk (1) bekezdés második mondata szerint a bűncselekmények üldözése, más jogsértő cselekményekkel és mulasztásokkal szembeni fellépés, valamint a jogellenes cselekmények megelőzésének elősegítése.
- [68] Az alkotmányozó hatalom egyértelműen kifejezésre juttatta, hogy az ügyészség alapvető feladata és joga az állam büntetőigényének tárgyilagos, pártatlan, az alapjogok védelmét biztosító érvényesítése. Az ügyészség Alaptörvényben rögzített közhatalmi jogkörét, ezen jogkör gyakorlásának a feltételeit pedig az állam köteles garantálni. Ilyen módon teljesíti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadó, az állami büntetőigény késelelem nélküli érvényesítését megkívánó kötelezettségét {7/2018. (VII. 5.) AB határozat, Indokolás [32], [59]}.
- [69] 4.1. Az Alaptörvény 1. cikk (2) bekezdés e) pontja, 9. cikk (3) bekezdés j) pontja és a 29. cikk (4) bekezdése alapján a legfőbb ügyészt a köztársasági elnök javaslatára az Országgyűlés választja meg 9 évre. Az Alaptör-

vény felhatalmazása alapján a legfőbb ügyész vezeti és irányítja az ügyészi szervezetet és kinevezi az ügyészeket. Az Alkotmánybíróság a legfőbb ügyész és az ügyészség alkotmányos jogállását, közjogi helyzetét a 3/2004. (II. 17.) AB határozatban értelmezte. A határozat szerint az ügyészség — szemben a bíróságokkal — nem önálló hatalmi ág, de önálló alkotmányos szervezet (ABH 2004, 48, 58.).

- [70] A 42/2005. (XI. 14.) AB határozat megállapította, hogy a hatalmi ágak elválasztására és a büntető hatalomra vonatkozó alkotmányos követelményekből és garanciákból egyértelműen következik, hogy a közhatalmat gyakorló állami szervezetek csak az Alkotmány és az Alkotmányon alapuló szervezeti és eljárási-végrehajtási törvények kifejezett felhatalmazása és feladat kijelölése alapján vehetnek részt a büntető felelősségre vonás folyamatában (ABH 2005, 504, 517–518.). Az Alkotmánybíróság a 14/2002. (III. 20.) AB határozatában hangsúlyozta, hogy a „vádrendszerű és kontradiktórius eljárás lényegéből fakadó követelmény, hogy az igazságszolgáltatás monopóliumával rendelkező bíróság és a közvádloői hatalmat kizárólagosan birtokló ügyészség hatásköre, tevékenysége, mozgásterre egyaránt átlátható, kiszámítható legyen. [...] Az Alkotmány rendelkezéseiből az következik, hogy az ügyész közvádloői monopóliumának éppúgy töretlennek kell lennie, mint ahogyan az ítélezésben a bírói függetlenséget és a pártatlanságot megtestesítő állásfoglalásnak kell kifejezésre jutnia” (ABH 2002, 101, 113.). Az Alaptörvény hatálybalépésével az ügyészség alkotmányos pozíciója nem változott: nem önálló hatalmi ág, de az Alaptörvény 29. cikke szerinti alkotmányos szerv, az igazságszolgáltatás közreműködője. Jelentősége van annak is, hogy az alkotmányozó hatalom a bíróságok [XXVIII. cikk (1) bekezdése] és a bírák [26. cikk (1) bekezdése] függetlensége, továbbá a VI. cikk (4) bekezdése alapján létrehozott hatóság (Nemzeti Adatvédelmi és Információs szabadság Hatóság) függetlenségén túl, a legfőbb ügyész és az ügyészség függetlenségét is nevesítette az Alaptörvényben.
- [71] 5. Ahogyan arra a fentiekben (indokolás [58]–[61]) az Alkotmánybíróság – egyetértve a legfőbb ügyész indítványozóval – rámutatott, az Nbtv. 71. § (4) bekezdése és a 72/B. § (8) bekezdése csak egy látszólagos mérlegelési lehetőséget biztosít a legfőbb ügyész részére. Az Nbtv. nem biztosít lehetőséget arra, hogy az érintett ügyész szolgálati viszonyának fenntartása mellett más ügyészi munkakörbe ossza vagy osztassa be a legfőbb ügyészt. Döntése alapjául az elkészült szakvéleményben található nemzetbiztonsági kockázat megállapításának ténye szolgálhat, melynek részleteit azonban az indítványozó szerint nem ismerheti meg.
- [72] Egyrészt a jogalkotó előírhat a különböző állami tevékenységek végzéséhez, munkakörök betöltéséhez nemzetbiztonsági követelményeknek való megfelelést. Így nem vitatott az, hogy a nemzetbiztonsági ellenőrzés – jelen ügyben az ügyészek nemzetbiztonsági ellenőrzése – szükséges lehet. Másrészt viszont a nemzetbiztonsági ellenőrzés terjedelme és mélysége nem lehet korlátlan, ezért a beavatkozás szükségessége mellett annak arányosságát is szem előtt kell tartani. Ahogyan arra az Alkotmánybíróság az Abh.-ban is rámutatott, az Nbtv. nemzetbiztonsági ellenőrzéssel kapcsolatos szabályrendszere egy uniformizált szabályösszesség: alkotmányjogi szempontból nagyon különböző hivatásrendekre azonos szabályokat rendel alkalmazni. Azonban az Alaptörvény ezeket a különböző hivatásrendeket eltérő módon és terjedelemben szabályozza, és az alaptörvényi védelem is eltérő.
- [73] Ugyanakkor az Alaptörvény 29. cikk (1) bekezdése szerint a legfőbb ügyész és az ügyészség független, továbbá az Alaptörvény 29. cikk (3) bekezdése alapján a legfőbb ügyész vezeti és irányítja az ügyészi szervezetet. A vizsgált szabályok az Alkotmánybíróság szerint aránytalanul korlátozzák a legfőbb ügyész és az ügyészség az Alaptörvény 29. cikk (1) és (3) bekezdéseiben biztosított alkotmányos mozgásterét. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint az Nbtv. 71. § (4) és a 72/B. § (8) bekezdései ellentétesek az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel, ezért az alaptörvény-ellenes jogszabályi rendelkezések megsemmisítéséről határozott.
- [74] Mivel az Alkotmánybíróság a támadott rendelkezések alaptörvény-ellenességét az Alaptörvény 29. cikk (1) és (3) bekezdései alapján a fentiek szerint megállapította, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével, T) cikk (1) bekezdésével, XII. cikk (1) bekezdésével és 29. cikk (7) bekezdésével kapcsolatos indítványi elemek vizsgálatától – kialakult gyakorlatának megfelelően – eltekintett.
- [75] 6. Az alaptörvény-ellenesség jogkövetkezményének megállapítása során az Alkotmánybíróságnak figyelemmel kellett lennie arra, hogy az Nbtv. 71. § (4) bekezdése és a 72/B. § (8) bekezdése – hasonlóan az Nbtv. nemzetbiztonsági ellenőrzés és felülvizsgálati eljárás szabályainak többségéhez – egy uniformizált szabályösszesség, mely nagyon különböző hivatásrendekre azonos szabályokat rendel alkalmazni. Az uniformizált szabályösszesség *ex nunc* hatályú megsemmisítése a jogviszonyok létrehozását, és a nemzetbiztonsági szolgálatok ilyen irányú működését is veszélyeztethetné, ellehetetlenítené.

[76] Figyelemmel a IV.6. pontban ismertetettek (Indokolás [53]–[54]), és arra, hogy jelen határozattal megsemmisített rendelkezések alkotmányos újraszabályozása jogalkotási feladatot ró az Országgyűlésre, továbbá arra, hogy az Nbtv. 71. § (4) bekezdése és a 72/B. § (8) bekezdése is több különböző élethelyzetet próbál meg szabályozni, az Alkotmánybíróság megítélése szerint a V. pontban (Indokolás [55] és köv.) vizsgált szabályok azonnali megsemmisítése – hasonlóan a IV. pontban (Indokolás [23] és köv.) vizsgált szabályokhoz – jogbizonytalanságot okozna. A megsemmisíteni rendelt rendelkezések hatályban tartása kevesebb veszélyt jelent a jogrend épsége és a jogalkalmazás szempontjából, ezért az Nbtv. 71. § (4) bekezdését és a 72/B. § (8) bekezdését – figyelemmel az Abtv. 45. § (4) bekezdésére – az Alkotmánybíróság jövőbeli, 2019. március 31-i hatállyal semmisítette meg.

## VI.

[77] Az Alkotmánybíróság e határozatát az Abtv. 44. § (1) bekezdésének első mondata alapján közzé kell tenni a Magyar Közlönyben.

Budapest, 2018. november 6.

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke

*Dr. Balsai István s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Czine Ágnes s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke,  
az aláírásban akadályozott  
*Dr. Horváth Attila*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Juhász Imre s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Salamon László s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Schanda Balázs s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Szabó Marcel s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Szalay Péter s. k.,*  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Szívós Mária s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla alkotmánybíró különvéleménye*

[78] A határozat rendelkező része 1. pontjának megsemmisítési javaslatát a jogorvoslati lehetőség formális szintre szorítása miatt el tudtam fogadni, de a 71. § (4) bekezdés és az ezzel összefüggő 72/B. § (8) bekezdés megsemmisítése helyett a 2. pontban én inkább ezek mellé egy alkotmányos követelmény rögzítését támogattam, mert így is orvosolhatónak láttam az itt létező alkotmányos problémát. Az általam javasolt alkotmányos követelmény szövege a következő volt: „Az Alkotmánybíróság a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény 71. § (4) bekezdés vonatkozásában alkotmányos követelményként rögzíti, hogy a nemzetbiztonsági kockázat megállapítását tartalmazó döntés összes alátámasztó információját a jogviszony további sorsáról döntő, a (2) vagy (3) bekezdésben meghatározott szerv, személy vagy testületnek át kell adni, hogy megalapozott döntés születhessen.” Megítélésem szerint ezzel elkerülhető lett volna az a probléma is, hogy a megsemmisített két törvényi rendelkezés az ügyészeken túl egy sor teljesen eltérő foglalkozásban állóra is vonatkozik.

[79] Az indítványozó legfőbb ügyész által jelzett probléma a kockázatot jelzett szakvélemény ellenére a foglalkozási viszony fenntartására meglévő döntési joga terén abban áll, „hogy a jogviszony fenntartására jogosult csak arról szerez tudomást, hogy a nemzetbiztonsági kockázat fennáll, azonban nem rendelkezik semmilyen információval a kockázat okáról. Ennél fogva a megalapozott döntéshez elengedhetetlen adatok hiányában kénytelen meghozni a döntést.” (Indítvány 2. oldal). Megítélésem szerint csak ebben van alkotmányos probléma, ám

abban, amit a határozat kiemel (lásd az indokolás [71]–[74]), miszerint a törvény nem teszi lehetővé, hogy a foglalkozás fenntartás esetén más vagy alacsonyabb munkakörbe helyezéstről is dönthessen, én nem láttam alkotmányos aggályt. Ezért a rendelkező rész 2. pontjában foglalt megsemmisítéssel nem értettem egyet.

Budapest, 2018. november 6.

*Dr. Pokol Béla s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Salamon László alkotmánybíró különvéleménye*

- [80] Az indítvány valós alkotmányjogi kérdéseket vet fel, azonban azokat a többségi határozathoz képest részben másként látom megválaszolhatónak.
- [81] 1. Az Nbtv. 72/D. § (13) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapításával és megsemmisítésével egyet értek, de nem a XXVIII. cikk (7) bekezdése alapján [az országgyűlési bizottság nem minősül olyan szervnek, melynek határozatával szemben az Alaptörvény XVIII. cikk (7) bekezdése jogorvoslati jogot biztosít], hanem azon az alapon, hogy a jogállami megoldáshoz az illeszkedik, hogy egy ilyen jellegű kérdésben ne a törvényhozó hatalom (egy szerve), hanem a bíróság mondja ki a végső szót, mégpedig az érdemi-tartalmi felülvizsgálat lehetőségével. [A sértett alaptörvényi rendelkezés nézetem szerint a B) cikk (1) bekezdése.]
- [82] 2. Az Nbtv. 72/D. § (14) bekezdésének a megsemmisítésével nem értek egyet, mivel ennek a szabálynak az előbbiektől függetlenül is van funkciója; nem alaptörvény-ellenes az, ha eljárási szabálysértés esetén a bíróságot *cassatorius* jogkör illeti meg. [A bíróság részére biztosítandó teljes körű, érdemi-tartalmi felülvizsgálat, mint többen a kevesebbet, magában foglalja az eljárási szabálysértés miatti felülvizsgálat lehetőségét is. Az nem alaptörvény-ellenes, ha erről a helyzetről külön szabály rendelkezik az Nbtv. 72/D. § (14) bekezdésében. A jogszabályhely alkotmányosságának ilyenkénti megítélése ugyanakkor nem köti meg a jogalkotó kezét alkotmányos keretek közötti eltérő szabályozás irányában.]
- [83] 3. Az Nbtv. 71. § (4) bekezdése és 72/B. § (8) bekezdése alkotmányosságát a többségi határozathoz képest eltérően ítélem meg.
- [84] Azt mindenképpen elengedhetetlennek tartom, hogy a jogviszony létrehozásáról vagy további sorsáról dönten a jogosult szervet (személyt, vagy testületet) a nemzetbiztonsági kockázat megállapításának alapjául szolgáló összes információ birtokába kell juttatni annak érdekében, hogy megalapozott döntést hozhasson. Kérdés, hogy ennek kimondása aktív jogalkotást igényel-e (ez esetben mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapításának lenne helye), vagy az említett jogszabályok alkalmazásához kapcsolódó alkotmányos követelmény megállapítására lenne szükség.
- [85] Ezen lehetőségekre tekintettel az említett törvényhelyek alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését nem tartom megalapozottnak.
- [86] További mérlegelendő – a többségi határozatban nem értékelt – körülmény, hogy az ügyészségi szervezeten belül az ügyészek beosztásáról a legfőbb ügyész a vonatkozó törvények alapján (az ügyészek és a vezetők kinevezésére, annak módosítására, a kirendelésre, valamint a vezetői kinevezés visszavonására vonatkozó szabályok keretei között) annak ellenére rendelkezhet, hogy a most vizsgált Nbtv. erre nézve nem tartalmaz rendelkezést. Ez módot ad(hat) arra, hogy mérlegelve a jelzett nemzetbiztonsági kockázat jellegét és súlyát, az ügyész valószínű kockázatot nem jelentő beosztásba helyezhető legyen, szolgálati viszonya létrehozásának mellőzése, vagy meglévő szolgálati viszonya megszüntetése helyett.

Budapest, 2018. november 6.

*Dr. Salamon László s. k.,*  
alkotmánybíró



## Dr. Szívós Mária alkotmánybíró különvéleménye

- [87] A határozat rendelkező részének 2. pontjával nem értek egyet, ezért az Abtv. 66. §. (2) bekezdésében biztosított jogköröm alapján a következő különvéleményt csatolom a határozathoz.
- [88] 1. A többségi határozat indokolása az említett rendelkező részi pontot érintően abból indul ki, hogy az Nbtv. rendelkezései alapján „az összes ügyész nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eshet” (Indokolás [27]). Álláspontom szerint – ahogy erre a 12/2017. (VI. 19.) AB határozathoz fűzött különvéleményemben a bírák kapcsán már utaltam {lásd: Indokolás [130]–[136]} – ez a kiindulási pont helytelen.
- [89] A félreértést az okozza, hogy a többségi határozat egyenlőségelet tesz az Nbtv. „nemzetbiztonsági ellenőrzés alapjául szolgáló jogviszony” fogalma és az értelmező rendelkezések között szereplő „foglalkoztatási jogviszony” meghatározás között. Utóbbi rendelkezés ugyanakkor a „nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső személyek” esetén bír értelmező funkcióval és az Nbtv. szabályai sehol nem utalnak arra, hogy a „nemzetbiztonsági ellenőrzés alapjául szolgáló jogviszony” egy az egyben megfeleltethető lenne a „foglalkoztatási jogviszonynak”. Sőt azzal, hogy az Nbtv. a „nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső személyek” meghatározásánál külön-külön kiemel bizonyos ügyészi (illetve bírói) tisztségeket [például: Nbtv. 74. § *ir* és *is*] alpontok], éppen arra utal, hogy nem általában az ügyészségi (illetve a bírói) szolgálati jogviszony nemzetbiztonsági ellenőrzését teszi szükségessé. Ha nem így lenne, nem lenne szükség külön nevesíteni a speciális jellegű ügyészi (illetve bírói) tisztségeket. Az Nbtv.-ből tehát – *a contrario* – egyértelműen megállapítható, hogy nem minden ügyészt, így tehát nem általában az ügyészségi szolgálati jogviszonyt tekintve nemzetbiztonsági ellenőrzés tárgyának. [Mindezt tovább erősíti a 24/2013. (X. 31.) LÜ utasítás is, amelyik taxatív felsorolást tartalmaz azon ügyészi (és ügyészségen egyébként betölthető) tisztségek vonatkozásában, amelyek nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eshetnek.]
- [90] A fentiekben kifejtettekben pedig logikusan következik az is, hogy nemzetbiztonsági kockázat fennállása esetén tehát – a többségi indokolásban foglaltaktól eltérően – nem az ügyészségi szolgálati jogviszonyt magát kell megszüntetni, hanem csak az adott személyt az általa betöltött speciális (például: vezetői) tisztség alól kell felmenteni.
- [91] 2. Az előző pontban foglalt álláspontom természetesen nem azt jelenti, hogy az Nbtv. szabályozása a kérdéses körben ne vetne fel alkotmányos aggályokat. Magam is úgy gondolom, hogy az Nbtv. nem fogalmaz teljesen egyértelműen és – ahogy a 12/2017. (VI. 19.) AB határozathoz fűzött különvéleményemben is jeleztem – a szabályozásnak az Alaptörvény B) cikke vonatkozásában mindenképpen indokolt lenne az alkotmányos felülvizsgálata {lásd: Indokolás [128], [137] és [139]}. Ugyanis a problémát az okozza, hogy az Nbtv. a nemzetbiztonsági ellenőrzés tárgyi hatályát amellet, hogy a személyi hatálya egyértelműen azonosítható (lásd: „nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső személyek”) nem fogalmazta meg pontosan, azaz nem határozta meg pontosan az Nbtv., hogy mit ért „nemzetbiztonsági ellenőrzés alapjául szolgáló jogviszony” fogalma alatt.
- [92] Nézetem szerint jelzett alkotmányossági probléma ugyanakkor nem a többségi határozat által előírt módon oldandó meg, tehát nem az a helyes megoldás az ügyben, hogy a nemzetbiztonsági kockázat fennállása esetén alkalmazható jogkövetkezményt semmisíti meg az Alkotmánybíróság, hanem az, hogy egyértelműen meghatározást nyer, hogy a jogkövetkezmény nem általánosságban a szolgálati jogviszonyt érinti, hanem annak csak speciális [az említett LÜ utasításban (illetve a vonatkozó OBH utasításban) egyértelműen meghatározott] esetét. Tekintettel arra, hogy – mint fentebb utaltam rá – önmagából az Nbtv.-ből nyelvtani, illetve logikai értelmezés alapján is levezethető ez az eredmény, az ügyben álláspontom szerint az Alkotmánybíróságnak – a fenti tartalommal – alkotmányos követelményt kellett volna megfogalmaznia.

Budapest, 2018. november 6.

Dr. Szívós Mária s. k.,  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: II/3423/2015.  
Megjelent a Magyar Közlöny 173. számában

