

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3313/2023. (VI. 21.) AB HATÁROZATA

### alkotmányjogi panasz elutasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

#### h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 7. § (1) bekezdés *b*) pont *ba*) alpontja és a 7. § (1a) bekezdés *b*) és *h*) pontja alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

#### I n d o k o l á s

##### I.

- [1] 1. A jogi képviselővel (dr. Hüttl Tivadar ügyvéd) eljáró indítványozók az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rtv.) 7. § (1) bekezdés *b*) pont *ba*) alpontja, valamint a 7. § (1a) bekezdés *b*) és *i*) pontjai alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérték az Alkotmánybíróságtól, mivel az véleményük szerint ellentétes az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésével. Az indítvány benyújtását követően az egyes törvényeknek a Magyarország minisztériumainak felsorolásáról szóló 2022. évi II. törvényhez kapcsolódó módosításáról szóló 2022. évi IV. törvény (a továbbiakban: Módtv.) 7. §-a értelmében az Rtv. 7. § (1a) bekezdésének *i*) pontjának szövege a *h*) pontba került, ezért az Alkotmánybíróság a tartalmi azonosság okán úgy tekintette, hogy az indítvány az Rtv. 7. § (1a) bekezdés *h*) pontjának megsemmisítésére irányul, s ennek megfelelően az alkotmányossági vizsgálatot a döntés meghozatalakor hatályos szöveg szerint a *h*) pont vonatkozásában végezte el.
- [2] 2. Az alkotmányjogi panaszban írtak az alábbiak szerint foglalhatók össze.
- [3] Az indítványozó1. szakmai szakértőként dolgozik az Oktatási Hivatal Digitális Tananyagfejlesztési Osztályán, multimédiás tananyagtartalmakat készít. Feladatait munkaviszony keretében látja el, jogviszonyára a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (a továbbiakban: Mt.) mellett a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Kit.) is irányadó. Az indítványozó2. gyermekvédelmi gyámként, indítványozó3. örökbefogadási tanácsadóként dolgozik a Fővárosi Gyermekvédelmi Központ és Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálatnál (új neve: Országos Gyermekvédelmi Szakszolgálat, Fővárosi Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálat), mindketten közalkalmazotti státuszban.
- [4] Az indítványozók a támadott rendelkezések alaptörvény-ellenességét abban látják, hogy azok aránytalanul korlátozzák az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésében garantált magánélet tiszteletben tartásához való jogukat.
- [5] Az indítványozók nem vitatták, hogy a megbízhatósági vizsgálat az állam antikorrupciós stratégiájának egyik fontos és hatékony eleme, azonban nézetük szerint a támadott szabályozás jóval tágabb teret enged az ellenőrzésnek, mint amit a korrupció elleni fellépés indokolna, túlmutat a bűnmegelőzési célokon, mert kiterjed a hivatásszerűség, a szolgálat során tanúsított magatartás, valamint a munkaköri kötelezettségek teljesítésének ellenőrzésére is. Nézetük szerint általánosságban legitimnek tekinthető a megbízhatósági vizsgálat lehetőségének a támadott rendelkezésekben nevesített személyi körre történő kiterjesztése, figyelemmel a tisztességes, részrehajlás nélküli hatósági ügyintézéshez való jog intézményi oldalának biztosítására, valamint a közpénzek és a közvagyon átlátható kezelésére és a közélet tisztaságára. E célok eléréséhez általánosságban alkalmas eszköz lehet a megbízhatósági vizsgálat és az annak részeként végezhető titkos információgyűjtés. Úgy vélik azonban, hogy a feladat elvégzésére kijelölt Nemzeti Védelmi Szolgálat nem rendelkezik a szükséges szakmai ismeretekkel annak megítélésére, hogy az érintett személy jogszabályban, kollektív szerződésben, üzemi megállapodásban vagy munkaszerződésben előírt munkaköri kötelezettségeit betartja-e.
- [6] Az indítványozók úgy vélik, hogy a megbízhatósági vizsgálat által érintett személyi kör feddhetetlensége a jogalkotó által választott korlátozáson kívül enyhébb alapjogkorlátozással járó vagy alapjogkorlátozást meg sem

valósító eszközök (magatartási kódexek kidolgozása, etikai bizottságok felállítása, képzések szervezése, korrupciós kockázat felmérése) alkalmazásával is biztosítható lenne. Nem vitatták ugyanakkor, hogy számos releváns információ a fent írt enyhébb eszközök alkalmazásával nem szerezhető meg, így a megbízhatósági vizsgálat a legitim célok eléréséhez általánosságban szükséges lehet, de az ő esetükben – figyelembe véve munkakörüket, feladataikat, ügyfélkapcsolataikat és döntési kompetenciájukat – nem megfelelő eszköz, ezért a magán-szférához való jog korlátozásával járó norma nem felel meg a szükségesség követelményének.

- [7] Az indítványozók sérelmezték továbbá, hogy a támadott szabályozás differenciálatlan, nincs tekintettel a különböző munka- és feladatkörök eltérő korrupciós kockázatára, és bármiféle gyanú nélkül – absztrakt feltételezés alapján – elrendelhető. A jogalkotó nem vette figyelembe a szabályozás megalkotása során, hogy melyek azok a munka- és feladatkörök, amelyek a korrupció kockázatát vethetik fel. Az indítványozók nem rendelkeznek olyan döntési kompetenciával, illetve ügyfélkörrel, kapcsolatrendszerrel, ami a korrupció lehetőségét, és így az akár titkos információgyűjtést is magába foglaló megbízhatósági vizsgálat szükségességét felveti, ezért az ő esetükben az alapjogkorlátozás arányossága sem áll fenn.
- [8] 3. A támadott jogszabályi rendelkezésekkel kapcsolatos releváns jogszabályi környezet az alábbiak szerint foglалható össze.
- [9] 3.1. A megbízhatósági vizsgálat intézményét az egyes rendészeti tárgyú és az azokkal összefüggő törvények módosításáról szóló 2010. évi CXLVII. törvény vezette be 2011. január 1-jei hatállyal. A törvény 13. §-a egy új – II. fejezettel – egészítette ki az Rtv.-t, amelyben egyebek mellett kijelölte a belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési tevékenységet ellátó szerv kizárólagos hatáskörrel ellátandó feladatait, köztük a megbízhatósági vizsgálat lefolytatását.
- [10] A szabályozás értelmében a Nemzeti Védelmi Szolgálat a rendőrség belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szerveként felhatalmazást kapott arra, hogy a törvény által kijelölt személyi kör, ún. védett állomány vonatkozásában az ügyész törvényességi felügyelete mellett, akár bírói engedélyhez nem kötött titkos információgyűjtés alkalmazásával megbízhatósági vizsgálatot folytasson le.
- [11] Az Rtv. 7. § (1) bekezdése a *ba*–*bd*) alpontokban nevesíti a védett állományba tartozó foglalkoztatottakat. A Kormányzati Személyügyi Döntéstámogató Rendszerről szóló 2020. évi CLXII. törvény 20. § (1) bekezdése 2021. január 1. napjától kiterjesztette a megbízhatósági vizsgálat lehetőségét a Kormány vagy a Kormány tagjának irányítása vagy felügyelete alá tartozó költségvetési szervek és a Nemzeti Közszolgálati Egyetem valamennyi foglalkoztatottjára, néhány kivétellel az egészségügyi szolgálati jogviszonyban állókra, valamint az Országgyűlési Őrség hivatásos állományára, köztisztviselőire és munkavállalóira. A Módtv. 7. §-a 2022. május 25. napjától módosította az Rtv. támadott 7. § (1) bekezdés *b*) pontjának *ba*) alpontját. Egyrészt a Nemzeti Védelmi Szolgálat – néhány kivétellel – a belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szervet irányító miniszter által vezetett minisztérium vagy munkaszervezet, a belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szervet irányító miniszter által irányított vagy felügyelt költségvetési szervek, valamint a Nemzeti Közszolgálati Egyetem valamennyi foglalkoztatottjának a megbízhatósági vizsgálatát végzi. Másrészt a 7. § (1a) bekezdés szerinti felsorolás is módosításra került, a panasz benyújtásakor *i*) pontban szereplő munkaviszony a *h*) pontban került feltüntetésre.
- [12] A Módtv. 1. §-a módosította a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény 20. § (2a)–(2b) bekezdését, és a közalkalmazotti jogviszony létesítésének feltételül szabta – amennyiben erre törvény lehetőséget teremt – annak tudomásul vételét, hogy a közalkalmazotti jogviszony fennállása alatt a közalkalmazott feladatai törvényes ellátását az arra törvényben kijelölt szerv megbízhatósági vizsgálatallal ellenőrizheti. A már fennálló közalkalmazotti jogviszonyban állók esetében a módosítás – ha azt törvény előírja – deklarálta az ellenőrzés lehetőségét a közalkalmazott hivatali kötelezettségei teljesítésének ellenőrzésére.
- [13] 3.2. Az Rtv. 7/A. § (1) bekezdése szerint a megbízhatósági vizsgálat célja annak megállapítása, hogy az érintett eleget tesz-e a jogszabályban előírt hivatali, illetve jogszabályban, kollektív szerződésben, üzemi megállapodásban, valamint munkaszerződésben előírt munkaköri kötelezettségének. A megbízhatósági vizsgálat során feltárt jogsértés alapján fegyelmi vagy szabálysértési eljárás nem indítható. Az Rtv. 7/A. § (1a) bekezdése értelmében a megbízhatósági vizsgálatot végző szerv a munkakör ellátása során a valóságban is előforduló vagy feltételezhető élethelyzeteket hoz mesterségesen létre. A megbízhatósági vizsgálat helyszínén az (1) bekezdésben meghatározott cél elérésére alkalmas olyan – sérülést vagy egészségkárosodást nem okozó – tárgy is elhelyezhető, amely jellegénél, rendeltetésénél fogva illeszkedik a kialakítani tervezett mesterséges élet-

helyzetbe. A mesterséges élethelyzet a megbízhatósági vizsgálat meghatározó, azt érdemi tartalommal kitöltő eleme, ezért annak elmaradása esetén a megbízhatósági vizsgálat lényegét tekintve nem jön létre (lásd: az egyes belügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2017. évi XXXIII. törvény 10. §-hoz fűzött indokolás).

- [14] Az Rtv. 7/A. § (2)–(7) bekezdései eljárási rendelkezéseket tartalmaznak, így az elrendelő, megszüntető és befejező határozat formai és tartalmi követelményeit, az ügyészi törvényességi felügyelet szabályait, a vizsgálattal érintett személy utólagos tájékoztatásának kötelezettségét, a vizsgálat időtartamát, valamint az évenként maximum elrendelhető vizsgálatok számát. Az Rtv. 7/B. §-a tartalmazza a megbízhatósági vizsgálat során alkalmazható titkos információgyűjtés szabályait, hivatkozva az Rtv. titkos információgyűjtésről szóló VII. fejezetének rendelkezéseire, kiemelve, hogy az információgyűjtés során alkalmazni kívánt eszközt az elrendelő határozatnak és a részletes tervnek is tartalmaznia kell. Az Rtv. 7/C. § rendelkezik az adatkezeléssel és megsemmisítéssel kapcsolatos garanciális szabályokról, a 7/D. § pedig a vizsgálatot végző személyre vonatkozó büntetethez vezető kizáró okokról.
- [15] 4. A Belügyminisztérium a támadott jogszabályi rendelkezésekkel és az indítvánnyal kapcsolatban tájékoztatta az Alkotmánybíróságot jogi és szakmai álláspontjáról.

## II.

- [16] 1. Az Alaptörvény érintett rendelkezése:

„VI. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét tiszteletben tartsák. A véleménynyilvánítás szabadsága és a gyülekezési jog gyakorlása nem járhat mások magán- és családi életének, valamint otthonának sérelmével.”

- [17] 2. Az Rtv. támadott rendelkezéseinek a panasz benyújtásakor hatályos szövege:

„7. § (1) A belső bűnmegelőzési és büntetőrendészeti feladatokat ellátó szerv kizárólagos hatáskörrel ellátja az 1. § (2) bekezdés 14. pontjában meghatározott feladatokat. Ennek keretében:

[...]

b) elvégzi

[...]

ba) az (1c) bekezdésben foglalt kivétellel a Kormány vagy a Kormány tagjának irányítása vagy felügyelete alá tartozó költségvetési szerv, valamint a Nemzeti Közszolgálati Egyetem valamennyi foglalkoztatottjának,

[...]

[a ba)–bc) alpontban foglaltak a továbbiakban együtt: védett állomány] megbízhatósági vizsgálatát.

(1a) Az (1) bekezdés b) pont ba) alpontja alkalmazásában foglalkoztatott

[...]

b) a közalkalmazotti jogviszonyban,

[...]

i) a munkaviszonyban

foglalkoztatott.”

- [18] 3. Az Rtv. támadott rendelkezéseinek a panasz elbírálásakor hatályos szövege:

„7. § (1) A belső bűnmegelőzési és büntetőrendészeti feladatokat ellátó szerv ellátja az 1. § (2) bekezdés 14. pontjában meghatározott feladatokat. Ennek keretében:

[...]

b) elvégzi

[...]

ba) az (1c) bekezdésben foglalt kivétellel a belső bűnmegelőzési és büntetőrendészeti feladatokat ellátó szervet irányító miniszter által vezetett minisztérium vagy munkaszervezet, a belső bűnmegelőzési és büntetőrendészeti feladatokat ellátó szervet irányító miniszter által irányított vagy felügyelt költségvetési szervek, valamint a Nemzeti Közszolgálati Egyetem valamennyi foglalkoztatottjának,

[...]

[a *ba*)–*bd*) alpontban foglaltak a továbbiakban együtt: védett állomány] megbízhatósági vizsgálatát,  
 (1a) Az (1) bekezdés *b*) pont *ba*) alpontja alkalmazásában foglalkoztatott  
 [...]
 *b*) a közalkalmazotti jogviszonyban,  
 [...]
 *h*) a munkaviszonyban, és,  
 [...]
 foglalkoztatott.”

### III.

- [19] 1. Az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság az ügyrendjében meghatározottak szerint eljárva dönt az alkotmányjogi panasz befogadásáról, amelynek során az eljáró tanács vizsgálja, hogy az indítvány megfelel-e az alkotmányjogi panasz befogadhatóságára vonatkozó törvényi feltételeknek.
- [20] 1.1. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a panasz az Abtv. 30. § (1) bekezdés második fordulatára figyelemmel határidőben érkezett.
- [21] 1.2. Az Alkotmánybíróság ezt követően az indítványozók érintettségét vizsgálta.
- [22] Az Rtv. támadott 7. § (1) bekezdés *b*) pont *ba*) alpontjának a panasz elbírálásakor hatályos szövege három személyi körre – a belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szervezet irányító miniszter által vezetett minisztérium vagy munkaszervezet, a belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szervezet irányító miniszter által irányított vagy felügyelt költségvetési szervek, valamint a Nemzeti Közszolgálati Egyetem valamennyi foglalkoztatottjára – vonatkozik. Az indítványozók érintettsége az említett törvényi rendelkezés második fordulatában írt védett állomány tekintetében állapítható meg, ezért az Alkotmánybíróság a vizsgálatot e személyi kör vonatkozásában folytatta le.
- [23] Az Abtv. 26. § (2) bekezdésében foglalt kivételes panasz esetében különös jelentősége van az érintettség vizsgálatának, amelynek fennállása minden esetben csak a konkrét ügy kapcsán dönthető el. Az Alkotmánybíróság csak abban az esetben folytathat le érdemi vizsgálatot, ha az indítványozó hitelt érdemlően igazolni tudja, hogy a támadott jogszabályi rendelkezés vele szemben közvetlenül, bírói döntés nélkül hatályosult, és ennek következtében őt jogsérelem érte, amelynek orvoslására jogorvoslati lehetőség vagy nem áll rendelkezésre, vagy azt már kimerítette. A megkövetelt személyes, közvetlen és aktuális érintettségnek az indítvány benyújtásakor fenn kell állnia {vö. 3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [27]; 3120/2015. (VII. 2.) AB végzés, Indokolás [55]}.
- [24] Az indítványozó1. az indítvány benyújtásakor az Oktatási Hivatal munkaviszonyban álló foglalkoztatottja. Az indítványozó2. és indítványozó3. az indítvány benyújtásakor közalkalmazottként – a Szociális Gyermekvédelmi Főigazgatóság által felügyelt – Fővárosi Gyermekvédelmi Központ és Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálat költségvetési szerv foglalkoztatottjai. Mind az Oktatási Hivatal, mind a Szociális Gyermekvédelmi Főigazgatóság alapító okirata szerinti irányító-felügyeleti szerv a Belügyminisztérium.
- [25] A fentiek alapján megállapítható, hogy mindhárom indítványozó a belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szervezet irányító miniszter által irányított vagy felügyelt költségvetési szerv munkaviszonyban, illetve közalkalmazotti jogviszonyban álló foglalkoztatottja, tehát az Rtv. 7. § (1) bekezdés *b*) pont *ba*) alpontja szerinti védett állományba tartozik, és a 7. § (1a) bekezdés *b*) és *h*) pontja szerinti jogviszonyban áll.
- [26] Az érintettség közvetlen voltát illetően az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozóknak nincs lehetősége a végrehajtási aktus (a vizsgálatot elrendelő szerv ügyész által jóváhagyott határozata) megismerésére, így a megbízhatósági vizsgálat folytatásáról és a titkos információgyűjtésről sem szerezhetnek tudomást. Hasonló esetben az Alkotmánybíróság már vizsgálva a kérdést megállapította, hogy „a titkos információgyűjtés lehetőségét megteremtő jogszabályi rendelkezést – az eljárás titkos jellegére tekintettel – közvetlenül hatályosuló normának tekintti. Az Alkotmánybíróság a közvetlenség kritériumának vizsgálata során figyelembe vette az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz végső jogorvoslat jellegét is” {32/2013. (XI. 22.) AB határozat (a továbbiakban: Abh1.), Indokolás [34]}.
- [27] Az Alkotmánybíróság az aktuális érintettség vizsgálata körében arra jutott, hogy az a jelen ügyben nem értelmezhető annak okán, hogy az indítványozónak az eljárás jellege miatt nincs tudomása arról, hogy vele szemben a megbízhatósági vizsgálat, illetve annak keretében a titkos információgyűjtés megkezdődött-e, és az utólagos

tájékoztatás alapján sem derül ki számára, hogy a vizsgálat során milyen eszközöket alkalmaztak vele szemben (lásd hasonlóan: Abh1., Indokolás [35]).

- [28] Az indítványozók személyes és közvetlen érintettsége tehát megállapítható, számukra a jogsérelem orvoslására szolgáló bírói vagy más jogorvoslati eljárás nem áll rendelkezésre.
- [29] 2. Az Abtv. 26. § (2) bekezdés szerinti alkotmányjogi panasz is csak az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogának sérelmére alapítható. Az indítványozók által megjelölt Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdés Alaptörvényben biztosított jogot tartalmaz, amelyre így alkotmányjogi panasz alapítható, ezért az indítvány e tekintetben a törvényi feltételnek megfelel.
- [30] 3. Az Alkotmánybíróság a határozott kérelem Abtv. 52. § (1b) bekezdésében előírt feltételeit vizsgálva a következő megállapításra jutott. A panasz tartalmazza az Alkotmánybíróság hatáskörének megállapítására vonatkozó és az indítványozók jogosultságát megalapozó törvényi rendelkezést [Abtv. 52. § (1b) bekezdés a) pont], megjelöli az eljárás megindításának indokait [Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) pont], az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezését [Abtv. 52. § (1b) bekezdés d) pont] és alkotmányjogilag értékelhető indokolást [Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pont], valamint kifejezett kérelmet a jogszabályi rendelkezések megsemmisítésére, illetve az Alkotmánybíróság döntésének tartalmára [Abtv. 52. § (1b) bekezdés f) pont].
- [31] Mindezek alapján megállapította az Alkotmánybíróság, hogy az indítvány a határozott kérelem Abtv. 52. § (1b) bekezdésében előírt feltételeinek megfelel.
- [32] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint tartalmilag mulasztás megállapítását is kérték az indítványozók, amikor a támadott szabályozás differenciálatlanságát kifogásolták. Érvelésük szerint ugyanis a jogalkotó az érintett személyi kör sokféleségét figyelmen kívül hagyta a szabályozás megalkotása során, így válogatás nélkül engedett meg aránytalan beavatkozást a védett állományba tartozók magánéletébe, és ezzel pusztán a jogviszony fennállására tekintettel tette lehetővé a megbízhatósági vizsgálat lefolytatását. Az Abtv. 46. § (1) bekezdése alapján ugyanakkor az Alkotmánybíróság indítványozói kérelemre nem, csak hatáskörei gyakorlása során hivatalból állapítja meg az alaptörvény-ellenességet előidéző jogalkotói mulasztást {lásd például: 3306/2017. (XI. 24.) AB határozat, Indokolás [72]; 3222/2018. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [33]}.
- [33] 4. Az Abtv. 29. §-ában meghatározott feltételt vizsgálva az eljáró tanács alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek tekintette annak tisztázását, hogy a támadott jogszabályi rendelkezések alapján megjelölt foglalkoztatotti körrel szemben – akár titkos információgyűjtési eszközök igénybevételeivel – lefolytatható megbízhatósági vizsgálat, összhangban áll-e az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésével.
- [34] A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság tanácsa a 2022. március 8. napján tartott ülésén az alkotmányjogi panaszt befogadta.

#### IV.

- [35] Az alkotmányjogi panasz nem megalapozott.
- [36] A magánszférához való jog mint alapjog korlátozásának alkotmányossága az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében előírt kritériumok alapján ítéltető meg. Ahogyan azt az Alkotmánybíróság korábbi döntésében már megfogalmazta, „[a]z állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el” {24/2014. (VII. 22.) AB határozat Indokolás [134]}.
- [37] 1. Az alapjog-korlátozási teszt első lépcsője annak eldöntése, hogy az indítványban kifogásolt jogszabályi rendelkezések érintik-e a hivatkozott alapjogot, jelen esetben megvalósítják-e a magánszférához való jog korlátozását {lásd például: 15/2022. (VII. 14.) AB határozat, Indokolás [24]}.
- [38] Az Rtv. 7/B. § (1) bekezdése értelmében a megbízhatósági vizsgálat során a VII. Fejezetben meghatározott módon titkos információgyűjtés folytatható. Az Rtv. 63. § (1) bekezdése szerint az Rtv. alapján végzett titkos információgyűjtés olyan, a magánlakás sérthetlenségéhez, valamint a magántitok, a levéltitok és a személyes adatok védelméhez fűződő alapvető jogok korlátozásával járó, a rendőrség által végzett különleges tevékenység, amelyet a rendőrség erre feljogosított szervei az érintett tudta nélkül végeznek.

- [39] A fent írtak alapján egyértelmű a tartalmi kapcsolat és az érdemi összefüggés a kifogásolt szabályozás és az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdése között.
- [40] 2. Az általános alapjog-korlátozási teszt második lépcsője a jogalkotói legitim cél vizsgálata. Az Alkotmánybíróság ennek során megvizsgálta, hogy az alapjogi korlátozásra más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében került-e sor.
- [41] 2.1. Az Alkotmánybíróság már működésének kezdetén hozott döntéseiben rámutatott arra, hogy az alapjogok szubjektív, alanyi oldala mellett azok objektív intézményvédelmi oldala is szolgálhat más alapjogok korlátozásának legitim indokaként {lásd például: 64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 297, 302; az Alaptörvény hatálybalépése utáni gyakorlatból: 3128/2022. (IV. 1.) AB határozat, Indokolás [126]}.
- [42] Az Rtv. 7/A. § (1) bekezdése a következőképpen rögzíti a megbízhatósági vizsgálat célját: „A megbízhatósági vizsgálat célja annak megállapítása, hogy az azzal érintett eleget tesz-e a jogszabályban előírt hivatali, illetve jogszabályban, kollektív szerződésben, üzemi megállapodásban, valamint munkaszerződésben előírt munkaköri kötelezettségének [...]”
- [43] A fenti célra az *amicus curiae* is utalt: a jogalkotó szándéka a közszolgálat, valamint a hivatásos szolgálat ellátása során tanúsított magatartás, intézkedési és munkaköri kötelezettség teljesülésének ellenőrzése volt a megbízhatósági vizsgálat érintett személyi körre történő kiterjesztésével. A megbízhatósági vizsgálatnak nem büncselekmény felderítése vagy korrupciós kockázatok kiszűrése az elsődleges célja, a bűnmegelőzést csak közvetetten szolgálja.
- [44] 2.2. Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében rögzített tisztességes hatósági eljáráshoz való jog lényeges eleme az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata alapján a pártatlan, részrehajlás nélküli ügyintézés, a jogegyenlőség, a diszkrimináció tilalma, valamint a tisztességes ügyintézés követelménye {lásd például: 3311/2018. (X. 16.) AB határozat, Indokolás [26]; 3223/2018. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [29]}. „Jogállami keretek között a »tisztességes« (*fair*, méltányos, kiegyensúlyozott) karakter minden közhatalom erejével felruházott eljárással szemben követelmény. Ezért a sajátosságok figyelembe vétele mellett, de a hatósági eljárásban is megfelelő módon és tartalommal meg kell jelennie a *fair* eljárás alkotmányjogi követelményeinek, amelyeket az alapjogi jogalanyisággal rendelkező ügyfeleknek alanyi jogként, végső fokon alapjogként ki kell tudni kényszeríteni. E jogok érvényesíthetősége a hatóság működésének korlátja, jogszerű eljárásának pedig alaptörvényi mércéje. Ezen jogállami követelménynek a megnyilvánulása az, hogy az Alaptörvény XXIV. cikke önállóan, az ügyintézés alapjogaként ismeri el a *fair* hatósági eljáráshoz való jogot.” {25/2020. (XII. 2.) AB határozat, Indokolás [23]}
- [45] Az előbb megfogalmazott elvek és követelmények tükrében az állam intézményvédelmi kötelezettsége a pártatlan, részrehajlás és megkülönböztetés nélküli hatósági eljárás biztosítása, az ezt garantáló szabályozás kialakítása és működtetése, ellenőrzése révén.
- [46] 2.3. Az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdése a közélet tisztaságát mint alkotmányos értéket *expressis verbis* megfogalmazza, kimondva, hogy „[a] közpénzeket és a nemzeti vagyont az átláthatóság és a közélet tisztaságának elve szerint kell kezelni”.
- [47] Az Alkotmánybíróság a Nemzeti hitvallás „[v]alljuk, hogy népuralom csak ott van, ahol az állam szolgálja polgárait, ügyeiket méltányosan, visszaélés és részrehajlás nélkül intézi” mondatából levezette, hogy „általánosságban a közfeladatok ellátásával kapcsolatos alaptörvényi követelmény [...] a közélet tisztasága” {21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [33]}, tehát a közélet tisztaságával kapcsolatos követelmény nemcsak a közhatalom gyakorlása során, hanem valamennyi közfeladat ellátásával – jelen ügyben a gyermek- és ifjúságvédelemhez, valamint a közneveléshez kapcsolódó intézményrendszer átlátható, részrehajlás nélküli működtetésével – összefüggésben irányadó.
- [48] 2.4. Az előbb írtak alapján az Alkotmánybíróság a jogkorlátozás legitim céljaként a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog intézményi oldalának biztosítását, továbbá a közélet tisztaságának megteremtésére irányuló fellépést olyan alkotmányos értéként fogadja el, amely az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése alapján az alapjogkorlátozás legitim célja.

- [49] 3. Az általános alapjog-korlátozási teszt következő, szükségességi eleme körében értékeli az Alkotmánybíróság azt, hogy a legitim cél „más módon nem érhető el, tehát a korlátozás feltétlenül (vagyis elkerülhetetlenül) szükséges” {3306/2020. (VII. 24.) AB határozat, Indokolás [39]}.
- [50] Jelen ügyben a szükségességi elem kapcsán az eldöntendő kérdés akként fogalmazható meg, hogy a megbízhatósági vizsgálat lényegi elemét jelentő mesterséges élethelyzet létrehozása nélkül lehetséges-e annak hatékony ellenőrzése, hogy az érintett eleget tesz-e a jogszabályban előírt hivatali, illetve jogszabályban, kollektív szerződésben, üzemi megállapodásban, valamint munkaszerződésben előírt munkaköri kötelezettségének.
- [51] Az adott szakma szabályainak megfelelően ellátott, pártatlan, a köz szolgálatában végzett tevékenység ellenőrzéséhez olyan eszközök és végrehajtási módok szükségesek, amelyekhez jellegüknél fogva csak feltételezhető élethelyzetek mesterséges létrehozásával vagy titkos eszközök alkalmazásával lehet hozzájutni, mivel a vizsgálattal érintett személynek ahhoz fűződik érdeke, hogy esetleges szabályszegése, részrehajlása titokban maradjon. A megbízhatósági vizsgálat lényegét jelentő mesterséges élethelyzet kialakítása, valamint a rejtett megfigyelés, adatgyűjtés különböző eszközei nemcsak alkalmasak, hanem kizárólagosan alkalmasak a legitim cél érdekében a hivatásszerűség, valamint az érintett intézkedési és munkaköri kötelezettségének ellenőrzésére, ezért az Alkotmánybíróság a legitim célok eléréséhez a támadott korlátozást szükségesnek tartja {lásd hasonlóan: 3484/2022. (XII. 20.) AB határozat (a továbbiakban: Abh2.), Indokolás [51]}.
- [52] 4. „Az arányosság körében – az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján – az vizsgálandó, hogy az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjog-sérelem súlya megfelelő arányban állnak-e egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni, azaz a korlátozás nem haladhatja meg azt a szintet, mint amit az alkotmányosan igazolható cél elérése feltétlenül megkíván {lásd például: 24/2014. (VII. 22.) AB határozat, Indokolás [135]; 3312/2017. (XI. 30.) AB határozat, Indokolás [43]}. Az arányosság vizsgálata körében tehát az Alkotmánybíróságnak a beavatkozás súlyát – az okozott alapjog-sérelmet – kell összevetnie az elérni kívánt céllal [...]” {3/2020. (I. 3.) AB határozat, Indokolás [56]}.
- [53] 4.1. Az arányosság keretében az Alkotmánybíróság értékelte a támadott rendelkezésekkel érintett személyi kör jogviszonyának jellegét.
- [54] Az indítványozó2. és indítványozó3. közalkalmazottak, feladataikat törvényi szinten a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Gytv.) szabályozza. A Gytv. 1. § (1) bekezdése a törvény céljaként rögzíti azon alapvető szabályok megállapítását, amelyek alapján az állam, a helyi önkormányzatok és az adott szakterületen tevékenykedő szervezetek és természetes személyek meghatározott ellátásokkal és intézkedésekkel segítséget nyújtsanak a gyermekek törvényben foglalt jogainak és érdekeinek érvényesítéséhez.
- [55] Az indítványozó1. ugyan nem közalkalmazott, de munkaköre szorosan kapcsolódik az állami feladatok részét képező közneveléshez. Munkáltatója, az Oktatási Hivatal Alapító Okirata szerinti közfeladata a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvényben (a továbbiakban: Nkt.) és más jogszabályokban meghatározott feladatok ellátása. Kiemelendő az Nkt. 1. § (2) bekezdése, amely a törvény céljai és alapelvei között – kiemelve a közjő szolgálatának fontosságát – a köznevelést közszolgálatként nevesíti azzal, hogy annak kereteit és garanciáit az állam biztosítja.
- [56] Amint az az indítványozó1. csatolt munkaszerződéséből kitűnik, jogviszonya sajátos, arra az Mt. rendelkezései mellett részben irányadóak a kormánytisztviselőkre vonatkozó törvényi előírások is. Így – egyebek mellett – vonatkozik rá az együttalkalmazási tilalom és az összeférhetetlenség [Kit. 95. § (5)–(7) bekezdései], a munkáltató közszolgálati szabályzata [Kit. 278. § (7) bekezdés], a büntetlen előélet megkövetelése, valamint a titoktartási nyilatkozattételi kötelezettség [Kit. 279. § (6) bekezdés].
- [57] Összességében megállapítható, hogy mindhárom indítványozó a belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szervet irányító miniszter által irányított költségvetési szerv foglalkoztatottja, közfeladatokat látanak el, mind a munkáltató, mind az alkalmazott jogi helyzetét az állami költségvetéstől való függőség határozza meg, ebből következik a közszolgálati rendszer sajátosságainak megfelelő közjogi szabályozás.
- [58] 4.2. Az 1/2016. (I. 29.) AB határozatban a közszolgálati rendszer jellemzői kapcsán az Alkotmánybíróság az alábbiakra mutatott rá: „a köztisztviselői, kormánytisztviselői jogviszonyok kettős arculatú jogviszonyok. Egyrészt mivel munkavégzésre irányuló jogviszonyok, sok vonatkozásban a munkajogi jogviszonyok sajátosságaival rendelkeznek. Másrészt e jogviszonyok sajátosságait meghatározza az is, hogy e munkavégzés közhatalommal

- rendelkező állami szervezetekben történik, és a tisztviselők közhivatalt viselnek, állami feladatokat látnak el, állami, közhatalmi döntéseket hoznak, készítének elő, ezért alapvetően közjogi jellegű jogviszonyok [8/2011. (II. 18.) AB határozat, ABH 2011, 49, 77.]. A zárt közszolgálati rendszer alapvető jellemzője, hogy a közszolgálati jogviszony tartalmát, a jogviszony alanyainak jogait és kötelezettségeit nem a felek megállapodása, hanem jogszabály, törvény határozza meg.” {Indokolás [44]; megerősítette: 3116/2021. (IV. 14.) AB határozat, Indokolás [70]}
- [59] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a kifejtett szempontok alapján az állam az indítványozók által ellátott közfeladatokra tekintettel az adott esetben nagy szabadsággal rendelkezik a jogviszony tartalmának meghatározása során. A közszolgálat tisztasága érdekében ennek megfelelően olyan többletkövetelményeket támaszthat a foglalkoztatottakkal szemben, amelyek biztosítják az állami feladatok, a jogalkotó által kitűzött céloknak és elveknek megfelelő, törvényes és részrehajlás nélküli teljesítését.
- [60] 4.3. Az arányosság keretében értékelte az Alkotmánybíróság azt is, hogy az érintetteket megilleti a jogviszony létesítésekor, fenntartásakor a döntés szabadsága. A belső bűnmegelőzési és büntetővizsgáló feladatokat ellátó szervezet irányító miniszter által irányított vagy felügyelt költségvetési szerveknél újonnan – az Rtv. támadott szakaszainak hatálybalépését követően – munkát vállalók a leendő jogviszonyukra vonatkozó jogszabályi rendelkezések ismeretében írják alá a közalkalmazotti kinevezést, illetve munkaszerződést. Azon érintettek pedig, akik a megbízhatósági vizsgálat érintett körre történő kiterjesztését megelőzően létesítették a jogviszonyukat, szintén szabadon dönthetnek annak folytatását illetően azzal, hogy a foglalkoztatás tovább folytatásával tudomásul veszik; velük szemben megbízhatósági vizsgálat folytatható.
- [61] Megjegyzi az Alkotmánybíróság, hogy a legtöbb szerződéses jogviszony, így a munkaviszonyt és a közalkalmazotti jogviszonyt létrehozó szerződés is, korlátozza a szerződő felek jogait, akár a rendelkezési jogból levezethető magánszférát érintő alapjogait is, hiszen a szerződésből kötelezettségek és jogok származnak. Ez azonban nem jelenti az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésében (vagy más) nevesített alapjogok sérelmét, mert a szerződés megkötése, vagy adott esetben a jogviszony fenntartása éppen a felek szabad akaratán, cselekvési autonómiáján, a szolgálati jogviszonyba lépő foglalkoztatott önkorlátozásán alapul, ahogyan a jelen esetben is (lásd hasonlóan: Abh2., Indokolás [63]).
- [62] 4.4. A jelen eljárásban az Alkotmánybíróság nem a megbízhatósági vizsgálat alaptörvény-ellenességét vizsgálta, hanem azt, hogy a belső bűnmegelőzési és büntetővizsgáló feladatokat ellátó szervezet irányító miniszter által irányított vagy felügyelt költségvetési szerveknél jogviszonyban állók védett körbe vonása összhangban áll-e az Alaptörvénnyel. Mindezek mellett utal arra is az Alkotmánybíróság, hogy a megbízhatósági vizsgálat szoros ügyészi törvényességi kontroll alatt áll, folyamatos szükségességi-arányossági mérlegeléssel.
- [63] A kifejtettek alapján az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy az elérni kívánt célok fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban állnak egymással, így az Rtv. támadott rendelkezéseiből adódó jogkorlátozás nem eredményezte az indítványozók Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésében rögzített jogának alaptörvény-ellenes korlátozását.
- [64] 5. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az Rtv. támadott rendelkezései alaptörvény-ellenességének a megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

Budapest, 2023. június 6.

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
tanácsvezető alkotmánybíró

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

*Dr. Horváth Attila s. k.,*  
alkotmánybíró

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

*Dr. Juhász Miklós s. k.,*  
előadó alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/2732/2021.

