

**ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG**

Ügyszám:

IV/02732-0/2021

Érkezett:

2021 JÚL 02.

Példány:

Kezelőiroda:

Melléklet:

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Alulírott dr. Hüttl Tivadar ügyvéd

mint

„Első Panaszos” –;

továbbiakban: „Második Panaszos” és

– a továbbiakban: „Harmadik Panaszos” –, együtt továbbiakban: „Panaszosok” ügyvédi meghatalmazással igazolt jogi képviselője (meghatalmazások csatolva az 1. mellékletben), az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján

**alkotmányjogi panaszt**

terjesztek elő az alábbiak szerint.

Kérem a tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy állapítsa meg a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (továbbiakban: Rtv.)

- 7. § (1) bekezdésének b) pont ba) alpontjában szereplő “Kormány vagy a Kormány tagjának irányítása vagy felügyelete alá tartozó költségvetési szerv” fordulatának, továbbá
- 7. § (1a) bekezdésének b) és i) pontjának (továbbiakban: **támadott rendelkezések**)

alaptörvény-ellenességét, és semmisítse meg ezeket, mert sértik a panaszos Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésében rögzített magánélethez való jogát.

**1. Az indítvány benyújtásának törvényi és formai követelményei***a) A támadott jogszabály pontos megjelölése*

Jelen alkotmányjogi panasz tárgyát azok a jogszabályi rendelkezések képezik, amelyek differenciálás nélkül kiterjesztik az Rtv. 7/A.–7/D. §-aiban szabályozott – akár titkos információgyűjtést is magában foglaló – megbízhatósági vizsgálat lehetőségét a Kormány vagy a Kormány tagjának irányítása vagy felügyelete alá tartozó költségvetési szerv valamennyi közalkalmazottjára és munkavállalójára.

A támadott jogszabályok egészen pontosan a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény

- 7. § (1) bekezdésének b) pont ba) alpontjában szereplő “Kormány vagy a Kormány tagjának irányítása vagy felügyelete alá tartozó költségvetési szerv” fordulata, továbbá
- 7. § (1a) bekezdésének b) és i) pontja.

## b) A tényállás rövid ismertetése

## ba) Első panaszos

Első Panaszos [REDACTED] óta dolgozik az [REDACTED] Hivatal [REDACTED] Osztályán szakmai szakértőként; munkakörét munkaviszony keretei között tölti be. (Munkaszerződés csatolva a 2. mellékletben, munkaköri leírás csatolva a 3. mellékletben.) Konkrét tevékenysége során multimédiás tananyagtartalmakat készít. Ezek a tartalmak ún. okoskönyvek részét képezik, amely típusú könyvekhez videók, 2D és 3D animációk, interaktív térképek stb. kapcsolódnak. A Panaszos közreműködésével készült könyvek a Nemzeti Köznevelési Portálon jelennek meg. Munkaköri leírása szerint feladatait az [REDACTED] Hivatal által kezelt projekt megvalósítása a mindenkori támogatási szerződésében foglalt tartalomnak megfelelően, a jogszabályok és az [REDACTED] Hivatal eljárásrendje szerint végzi. Munkaköri feladatai különösen:

- tanulmányok, elemzések, szakvélemények készítése;
- háttérdokumentáció készítése és szakmai véleményezés;
- szakmai információk, anyagok és adatok szolgáltatása szakmai beszámolók készítéséhez;
- beszerzések műszaki tartalmához inputok adása, beszerzések szakmai véleményezésében való részvétel;
- a támogatási szerződés változtatási igényének jelzése, a módosítási kérelem előkészítése;
- a projekt életciklusának követése;
- kapcsolattartás szakmai és egyéb szereplőkkel, tájékoztató szakmapolitikai tervekről;
- beszámolók, jelentések készítése.

Első Panaszos döntési jogkörrel kizárólag szakmai kérdésekben, felettese iránymutatásának megfelelően rendelkezik. Munkakörét a munkáltató által rendelkezésére bocsátott eszközökkel látja el, önálló beszerzési lehetősége nincs. Döntést olyan kérdésben, amely beruházást, beszerzést, pénzügyi forrásokat érint, nem hozhat. Első Panaszos tehát olyan munkavállalónak tekinti magát, aki legfeljebb a legszűkebb szakmai területen bír döntési jogosultsággal. Így például ő határozhatja meg, hogy az adott ismeret-, illetve tudásanyag leghatékonyabb átadásához milyen digitális tartalom a legmegfelelőbb. Döntési kompetenciái, mozgástere azonban ezen nem terjed túl. Ügyfélkapcsolatokkal nem rendelkezik. Az előbbiekre figyelemmel Panaszos egyértelműen életszerűtlennek tartja, hogy munkája során olyan helyzetbe kerülhetne, amely korrupciós kockázatot jelenthet. Azt, hogy a kollektív szerződésben, üzemi megállapodásban, valamint munkaszerződésben előírt munkaköri kötelezettségének eleget tesz-e, szakmai hozzáértéssel lehet megállapítani.

Első Panaszos 2021. április 27-én egy munkáltatói tájékoztató révén értesült arról, hogy az Rtv. szerinti megbízhatósági vizsgálat érintettje lehet, mivel az Rtv. 7. § (1) bekezdés b) pont ba) alpontja, illetve az Rtv. 7. § (1a) bekezdésének i) pontja alapján az ún. "védett állományba" tartozik. Munkáltatója arról tájékoztatta, hogy a megbízhatósági vizsgálat lefolytatásához hozzá kell járulnia, amelyhez egy nyilatkozatot kell kitöltenie (nyilatkozatminta csatolva a 4. mellékletben), a hozzájárulás megtagadása esetén pedig munkaviszonya azonnali hatállyal megszűnik. Bár a megbízhatósági vizsgálatra vonatkozó új törvényi szabályozás már 2021. január 1-jén hatályba lépett, így a vizsgálat már ettől az időponttól kezdődően kiterjedt a

Panaszosra, neki egészen április 27-ig nem volt tudomása erről, munkáltatójától ugyanis nem kapott ilyen tartalmú tájékoztatást. Utóbb tisztázódott, hogy Panaszos hozzájárulására (vagy tudomásul vételére) nincs szükség ahhoz, hogy a megbízhatósági vizsgálat lefolytatható legyen vele szemben, így munkaviszonyának megszűnését sem eredményezi, ha nem írja alá a munkáltatója által kért nyilatkozatot. Ilyen követelményt ugyanis a Munka Törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény nem támaszt.

#### bb) Második Panaszos

Második Panaszos [REDACTED] napjától. óta dolgozik a [REDACTED] Gyermekvédelmi Központ és Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálatnál gyermekvédelmi gyámként; munkakörét közalkalmazotti státuszban tölti be. (Közalkalmazotti kinevezés csatolva az 5. mellékletben.) Munkaköréhez kapcsolódó feladatait elsősorban a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (továbbiakban: Ptk.), a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (továbbiakban: Gyvt.), valamint a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló 149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet határozzák meg. A munkakörébe tartozó feladatok kimerítő felsorolása gyakorlatilag nem lehetséges, általánosságban rögzíthető, hogy Második Panaszos szülői felügyelet alatt nem álló kiskorúak törvényes képviselőt látja el. Ez elsősorban jognyilatkozatok megtételét jelenti a cselekvőképtelen kiskorú helyett, a korlátozottan cselekvőképes kiskorúval együttesen. A gyermekvédelmi gyám joga és kötelessége hogy a gyermeket személyi és vagyoni ügyeiben képviselje. Ennek érdekében a gyermekvédelmi gyám különösen

- eljár a gyermek különböző jogosultságainak érvényesítésével összefüggő ügyekben,
- nyilatkozatot tesz a gyermekén végzendő egészségügyi beavatkozásokhoz,
- eljár a gyermek tanulói jogviszonyával összefüggő ügyekben,
- kérelmezi a gyámhatóságnál a gyermek és vér szerinti családja kapcsolattartásának szabályozását, a gyermek örökbefogadhatóvá nyilvánítását, a gondozási hely megváltoztatását, a gondokság alá helyezést, a gondozás megindítását, a nevelésbe vétel megszüntetését, ha ezek feltételei fennállnak,
- törvényes képviselőként lép fel a gyermeket érintő szabálysértési, rendőrségi, bírósági eljárásokban,
- a törvény előírásainak megfelelően elősegíti a gyermek testi, érzelmi és erkölcsi fejlődését, valamint a nevelését.

Második Panaszos rendelkezik döntési kompetenciával, döntéseinek legtöbbje azonban a kiskorú mindennapos ügyeinek intézését öleli fel és ennek körében is jelentősen korlátozott. A Ptk. 4:237. § (1) és (2) bekezdése szerint ugyanis a gyermekvédelmi gyám a tevékenységét a gyámhatóság irányítása alatt látja el, tevékenységéről továbbá bármikor köteles felvilágosítást adni a gyámhatóságnak. A gyámhatóság továbbá hivatalból, illetve a gyermek vagy közeli hozzátartozója, sőt akár a szülői felügyeletet nem gyakorló szülője kérelmére korlátozhatja a gyám jogkörét és a gyermek érdekében megváltoztathatja intézkedéseit. Megjegyzendő továbbá, hogy a gyermekvédelmi gyám a Gyvt. 85. § (5) bekezdése alapján köteles a gyámsága alatt álló gyermek ügyeiről félévente írásban tájékoztatást adni a gyámhatóságnak. A gyám továbbá – a Ptk. 4:239. § (1) bekezdése szerint – a vagyonkezelésről évenként köteles a gyámhatóságnak számot adni. Második Panaszos – hasonlóan Első Panaszoshoz –

olyan feladatokat lát el, amelynek során legfeljebb a legszűkebb szakmai területen bír döntési jogosultsággal, de itt is szigorú beszámolási kötelezettség mellett. Második Panaszosnak vannak ügyfélkapcsolatai is, hiszen szülői felügyelet alatt nem álló kiskorúak törvényes képviselőjét látja el. Ezek a kapcsolatok elsősorban a nevelésbe vett kiskorúakra, továbbá – igen korlátozottan – a kiskorú vér szerinti családjára terjednek ki. Feladatainak jellegére, továbbá az ügyfelek jogállására, illetve szociális helyzetére tekintettel azonban Második Panaszos is egyértelműen életszerűtlennek tartja, hogy munkája során olyan helyzetbe kerülhetne, amely korrupciós kockázatot jelenthet. Feladatellátásának hivatásszerűségét, a közszolgálat szellemiségének megfelelő viselkedés tanúsítását, továbbá a kollektív szerződésben, üzemi megállapodásban, valamint munkaszerződésben előírt munkaköri kötelezettségének betartását pedig rendszeres beszámolási kötelezettsége révén érdemi ellenőrzés alá vonja az illetékes gyámhivatal.

Második Panaszos 2021. április 26-án kapott munkáltatója részéről tájékoztatást arról, hogy a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság (továbbiakban: SZGYF) utasítása értelmében hozzájáruló nyilatkozatot kell tennie ahhoz, hogy megbízhatósági vizsgálat érintettje lehessen. Amennyiben ezt a hozzájárulást nem adja meg, úgy közalkalmazotti jogviszonya azonnali hatállyal megszüntethető. Ez a tájékoztatás annyiban nem volt pontos, hogy a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény (továbbiakban: Kjt.) 20. § (2a) bekezdése nem hozzájárulásról, hanem a megbízhatósági vizsgálat tudomásulvételéről szól. Az SZGYF a hozzájáruló nyilatkozatra vonatkozó utasítást utóbb visszavonta, ez azonban nyilván nem változtatott a támadott rendelkezéseken és azon a tényen, hogy Második Panaszos e rendelkezések személyi hatálya alá tartozik.

#### bc) Harmadik Panaszos

Harmadik Panaszos 2021. február 14-e óta dolgozik a [REDACTED] Gyermekvédelmi Központ és Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálatnál örökbefogadási tanácsadóként; munkakörét közalkalmazotti státuszban tölti be. (Közalkalmazotti kinevezés csatolva a 6. mellékletben, munkaköri leírás csatolva a 7. mellékletben.) Munkaköri feladatai körébe a körzetéből örökbefogadási szándékkal jelentkezőkkel kapcsolatos alábbi teendők ellátása tartozik. Ezek különösen a következők:

- az örökbefogadási szándékkal jelentkező személyt tájékoztatja az örökbefogadás feltételeiről, az alkalmassági, pszichológiai vizsgálat céljáról, jellegéről, helyéről, időpontjáról, továbbá a családi és lakáskörülményei feltárását szolgáló helyszíni tájékozódás időpontjáról;
- vezeti az egységes örökbefogadási nyilvántartási rendszert;
- a jelentkezést követő hat héten belül környezettanulmányt készít a jelentkezők otthonában az akkreditált képzési anyag I. számú mellékletében foglaltaknak megfelelően;
- ismerteti az örökbefogadóval az elkészült szakvéleményeket, nyilatkoztatja a szakvélemények Gyámhivatalhoz való felterjesztésére vonatkozóan;
- az örökbefogadási kérelemmel kapcsolatosan készült vizsgálati anyagokat megküldi az illetékes Gyámhivatalnak
- részt vesz a jelentkezők alkalmasságáról, illetve a kihelyezhető gyermekek örökbefogadó családba történő helyezésével kapcsolatos javaslatok meghozatalában;
- az illetékes gyámhivatal kirendelése alapján részt vesz az örökbefogadás utánkövetésében.

Harmadik Panaszos sem ügyfelekre irányadó, sem belső szervezeti jellegű döntési jogkörrel nem rendelkezik, feladatait közvetlen vezetői irányítás mellett látja el. Döntéshez kapcsolódó feladatai csupán a gyámhatósági döntés előzményeként értékelendő szakmai vélemény – környezettanulmány – elkészítését ölelik fel. Emellett elsősorban koordinációs, szervezési és adminisztrációs feladatokat lát el. Ügyfélkapcsolatai az örökbefogadni szándékozókra szorítkoznak. Tekintettel azonban arra, hogy ő maga döntést az örökbefogadni szándékozók ügyében nem hozhat, Harmadik Panaszos is úgy értékeli, hogy munkája során nem kerülhet olyan helyzetbe, amely korrupciós kockázatot jelenthet.

Harmadik Panaszos esetében a megbízhatósági vizsgálatról való tájékoztatás, az ehhez való hozzájárulás szükségességére vonatkozó SZGYF-utasítás, illetve ennek visszavonása Második Panaszossal azonos módon alakult.

*c) A közvetlen hatályosulás, a bírói út, illetve a jogorvoslati eljárás hiánya*

A támadott rendelkezések révén az akár titkos információgyűjtés folytatásával is elvégzett megbízhatósági vizsgálat kiterjedt személyi körre, így Panaszosokra is alkalmazható. A megbízhatósági vizsgálat szabályai további, külön jogi aktus nélkül képesek joghatás kiváltására, hiszen hatályba lépésük pillanatától fogva úgy teszik lehetővé az érintett magánszférájába való beavatkozást, hogy ennek elrendelésében vagy felülvizsgálatában bíróság nem vesz részt. A támadott rendelkezések által meghatározott alanyi kör tagjai a rendelkezések hatályba lépésének pillanatától, pusztán a jogszabály erejénél fogva lehetséges érintettjei az alapjog-korlátozásnak. Az érintettek jogi helyzete így már önmagában a támadott rendelkezések hatályba lépésétől drasztikusan megváltozik.

A támadott rendelkezések közvetlen hatályosulását igazolja, hogy a megbízhatósági vizsgálatnál konkrétan érintettek a vizsgálatnál szemben jogi úton fellépni nem tudnak, mivel annak elvégzéséhez nincs szükség formális, bírói úton megtámadható döntésre. A megbízhatósági vizsgálatnál érintett személy csak utólagosan szerezhethet tudomást a vizsgálat tényéről, ekkor is pusztán tájékoztatási kötelezettség áll fenn vele szemben [vö. Rtv. 7/A. § (3) bekezdés]. Az esetlegesen jogellenesen elrendelt vagy lefolytatott megbízhatósági vizsgálat és az ennek keretében zajló titkos információgyűjtés ellen így az érintett nem élhet jogorvoslattal.

*d) Az alkotmányjogi panasz benyújtásának határideje*

Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszt a támadott jogi norma hatálybalépésétől számított száznyolcvan napon belül lehet benyújtani. Az Rtv. támadott rendelkezéseit a Kormányzati Személyügyi Döntéstámogató Rendszerről szóló 2020. évi CLXII. törvény 20. § (1)–(2) bekezdése állapította meg. A 2020. évi CLXII. törvény 16. § (2) bekezdése szerint ugyanezen törvény 16–36. §-a – így a 20. § (1)–(2) bekezdése is – 2021. január 1-jén lép hatályba.

Mindezek alapján az Abtv. 26. § (2) bekezdés szerinti száznyolcvan napos határidő 2021. június 29-én jár le, így jelen panasz a határidő lejártá előtt beérkezettnek tekintendő.

*e) Az indítványozók érintettségének bemutatása*

Jelen panasz az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján kezdeményezi az Alkotmánybíróság eljárását, arra tekintettel, hogy Panaszosok jogséremlme az alaptörvény-ellenesnek vélt

támadott rendelkezés hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be, és nincs e jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás. Az így meghatározott eljárási szabály értelmében az indítványozói jogosultság alátámasztásához igazolni kell a panaszos érintettségét. Az ilyen típusú alkotmányjogi panasz-eljárásban az érintettségnek az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint személyesnek, közvetlennek és aktuálisnak kell lennie ahhoz, hogy megalapozza a panasz befogadását {ld. 33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [61]–[62], [66], 3367/2012. (XII. 15.) AB végzés, Indokolás [13], [15], 3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [27], {3120/2015. (VII. 2.) AB végzés, Indokolás [55]}.

*Személyes érintettség.* Az Alkotmánybíróság a 32/2013. (XI. 22.) AB határozatában megalapozottnak értékelte a panaszosok érintettségét egy olyan ügyben, amelyben a titkos információgyűjtés lehetősége egy előre nem meghatározható körrel – valójában mindenkiel – szemben fennállt. Ezt az eredményt az Emberi Jogok Európai Bíróságának (továbbiakban: EJEB) magánszférát védő töretlen joggyakorlatára alapozta, amely már 1978-ban elismerte, hogy „Ahhoz, hogy egy magánszemély érvényesíteni tudja az Egyezmény 8. cikkének sérelmén alapuló panasz igényét, elegendő, hogy az a személy olyan helyzetben legyen, amely felveti a titkos megfigyelés komoly veszélyét (risque sérieux/reasonable risk) [Klass és társai kontra Németország [PC] (5029/71) 1978. szeptember 6. 31. bekezdés, idézi a 32/2013. (XI. 22.) AB határozat 21. bekezdése]. Az Alkotmánybíróság tehát elfogadta azt az érvelést, hogy „Az indítványozók személyes érintettségüket elsősorban arra alapozták, hogy titkos megfigyelés esetén mindenki ‘potenciális áldozat’.” [32/2013. (XI. 22.) AB határozat 19. bekezdés]

Jelen ügyben Panaszosok olyan eljárásnak – a megbízhatósági vizsgálatnak – lehetnek a törvény erejénél fogva érintettjei, amely a titkos információgyűjtés jellegzetességeit viseli, illetve részben átfedésben van a titkos információgyűjtéssel. Helyzetükre ezért megfelelően alkalmazandók a 32/2013. (XI. 22.) AB határozatban rögzítettek. Eltérés az idézett AB határozat és jelen ügy között csupán annyiban jelölhető meg, hogy Panaszosok potenciális „áldozati” minősége a 32/2013. (XI. 22.) AB határozatban kifejtettekénél még valószínűbb, így személyes érintettsége is erősebb. A támadott rendelkezések ugyanis pontosan definiálják azt a személyi kört, akivel szemben a titkos információgyűjtés lefolytatható, ebbe a körbe pedig Panaszosok az alábbiak szerint beletartoznak.

Első Panaszos a panasz benyújtásának időpontjában az [REDACTED] Hivatal munkavállalója. Az [REDACTED] Hivatal alapító okirata szerinti irányító-felügyeleti szerve az Emberi Erőforrások Minisztériuma, így teljesül az Rtv. 7. § (1) bekezdés b) pont ba) alpontja: Első Panaszos a kormány tagjának irányítása alá tartozó szerv foglalkoztatottja. Szintén teljesül Első Panaszosra vonatkozóan az Rtv. 7. § (1a) bekezdés i) pontja, mivel őt az Oktatás Hivatal munkaviszonyban foglalkoztatja. A támadott rendelkezések, vagyis az Rtv. 7. § (1) b) pont ba) alpontja és (1a) i) pontja absztrakt előírásai nyomán tehát Panaszos az Rtv. szerinti megbízhatósági vizsgálat keretében lefolytatott titkos információgyűjtés érintettje lehet. Ezt az értelmezést támasztja alá a 2021. április 27-én kelt munkáltatói tájékoztatás is.

Második és Harmadik Panaszos a panasz benyújtásának időpontjában a [REDACTED] i Gyermekvédelmi Központ és Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálat gyermekvédelmi gyámja, illetve öröbefogadási tanácsadója. A [REDACTED] i Gyermekvédelmi Központ és Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálat a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság (továbbiakban: SZGYF) által felügyelt költségvetési szerv. Az SZGYF alapító okirata szerinti irányító-felügyeleti szerve az Emberi



Erőforrások Minisztériuma, így Második és Harmadik Panaszos esetében is teljesül az Rtv. 7. § (1) bekezdés b) pont ba) alpontja: ők is a kormány tagjának irányítása alá tartozó szerv foglalkoztatottjai. Szintén teljesül Második és Harmadik Panaszosra vonatkozóan az Rtv. 7. § (1a) bekezdés b) pontja, mivel őket a Fővárosi Gyermekvédelmi Központ és Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálat közalkalmazotti jogviszonyban foglalkoztatja. Panaszosok tehát a támadott rendelkezések, vagyis az Rtv. 7. § (1) b) pont ba) alpontja és (1a) b) pontja absztrakt előírásai nyomán az Rtv. szerinti megbízhatósági vizsgálat keretében lefolytatott titkos információgyűjtés érintettjei lehetnek.

Mindezek alapján a támadott rendelkezés mindhárom panaszost *személyesen* érinti.

*Közvetlen érintettség.* A támadott rendelkezések már önmagukban azáltal eredményezik a Panaszosok alapvető jogának – a későbbiekben kifejtendő módon megvalósuló – sérelmét, hogy a megbízhatósági vizsgálat lehetőségét kiterjesztik arra az alanyi körre, amelybe a Panaszosok is tartoznak. Amennyiben a támadott rendelkezések nem léteznének, a Panaszosoknak nem kellene elszenvedniük a megbízhatósági vizsgálat lehetőségét, így az nem is eredményezné alapvető jogaik sérelmét.

Az EJEB a Szabó and Vissy vs. Hungary ügyben megerősítette azt a Kennedy kontra Egyesült Királyság ügyben (Application no. 26839/05., 124. pont) rögzített korábbi megítélését, miszerint “csak úgy tudja megvizsgálni, hogy egy adott ügyben valamely egyén a titkos megfigyelést lehetővé tévő jogszabály pusztán léteére hivatkozva sérelmezhet-e egy beavatkozást vagy sem, ha figyelembe veszi az elérhető nemzeti jogorvoslati lehetőségeket, valamint a titkos megfigyelés megvalósulásának kockázatát az egyénre nézve. Ott, ahol nincs lehetőség a titkos megfigyelés alkalmazásának sérelmezésére nemzeti szinten, nem indokolatlan azt állítani, hogy a nyilvánosság széles köre gyanakszik arra és aggódik afelől, hogy visszaélések történnek a titkos megfigyelési hatáskörökkel. Ilyen esetekben nagyobb szükség van a Bíróság vizsgálódására még akkor is, ha a tényleges megfigyelés kockázata egyébként alacsony.” [Szabó and Vissy v. Hungary, Application no. 37138/14, 36. pont]

Mindezek kapcsán utalni szeretnénk arra is, hogy a 32/2013. (XI. 22.) AB döntés alapjául szolgáló ügyben a közvetlen érintettség mellett szóló fontos érvet jelentett az a tény, hogy a titkos megfigyelés tényéről az érintettek nem is szerezhettek tudomást, így nem élhettek ezzel szemben jogorvoslattal. “A kifogásolt rendelkezés érvényesüléséhez konstitutív hatályú végrehajtási aktus (az igazságügyért felelős miniszter, mint a titkos információgyűjtés engedélyezőjének határozata) szükséges. Az indítványozóknak először a jogsértést közvetlenül megvalósító államhatalmi aktust kellene megtámadniuk, amelyet követően lehetővé válna a norma közvetett vizsgálata is. Jelen esetben azonban az indítványozóknak nincs lehetőségük az engedélyező határozatának megismerésére, mivel az Nbtv. 58. § (6) bekezdése értelmében nem is szerezhettek tudomást az engedélyező eljárásáról, illetve a titkos információgyűjtés tényéről. Az Alkotmánybíróság ezért a titkos információgyűjtés lehetőségét megerősítő jogszabályi rendelkezést – az eljárás titkos jellegére tekintettel – közvetlenül hatályosuló normának tekinti.” [32/2013. (XI. 22.) AB határozat 34. pont] Szeretnénk rámutatni, hogy Panaszosok esetében a titkos információgyűjtésről az érintettek tudomást szereznek, tekintettel arra, hogy az Rtv. 7/A. § (3) bekezdése alapján a védett állomány megbízhatósági vizsgálatával érintett tagját a megbízhatósági vizsgálat befejezéséről tizenöt munkanapon belül tájékoztatni kell. Ez a tájékoztatási kötelezettség azonban utólagos, és nem eredményez érdemben más jogi helyzetet a tudásszerzés lehetőségének teljes hiányához képest. Panaszosoknak ugyanis

ugyanúgy nincs lehetőségük jogorvoslattal élni egy esetlegesen jogellenesen elrendelt vagy lefolytatott eljárással szemben, mintha egyáltalán nem is szereznének tudomást a titkos információgyűjtés tényéről. Így Panaszosok esetében is fennáll a norma *közvetlen* hatályosulása, önmagában a információgyűjtés lehetősége okozza alapvető jogaik sérelmét, további egyedi döntés közbenjövete nélkül.

*Tényleges (aktuális) érintettség.* Panaszosok attól a pillanattól kezdve, hogy közalkalmazotti jogviszonyuk, illetve munkaviszonyuk pusztán fennállása révén az Rtv. 7. § (1) bekezdésének b) pont ba) alpontjában meghatározott szervei hatály, illetve az Rtv. 7. § (1a) bekezdésének Második és Harmadik Panaszos esetében b), Első Panaszos esetében i) pontjában meghatározott személyi hatály alá kerültek, megfigyelhetővé váltak. Magánszférájuk tehát már a szabályozás létrejötte által alapjog-korlátozás alá került: Panaszosok megfigyelése a törvényi rendelkezések hatályba lépésétől kezdve minden további értesítés nélkül, bármikor megkezdődhet. Ennélfogva a támadott rendelkezés hatálybalépésének napjától mindhárom Panaszosoknak folyamatosan úgy kell élniük, hogy ők a támadott törvényi rendelkezések alapján megbízhatósági vizsgálatnak érintettjei lehetnek, ennek keretében megfigyelhetik. Személyes életvitelét, döntéseit, kapcsolatait arra tekintettel kell alakítani, hogy ezeket a törvény alapján állami szervek titkos információgyűjtéssel kifürkészhetik. Panaszosok magánszférájába ezért a megfigyelés lehetősége megnyíltának pillanatától azonnali, tényleges beavatkozás történik, függetlenül attól, hogy megbízhatósági vizsgálatnak ténylegesen alávetik-e őket vagy sem. A megbízhatósági vizsgálat jogi lehetősége az amúgy is aszimmetrikus egyén-állam hatalmi viszonyt erősíti meg a végsőig, megtörve az átláthatatlan egyén-átlátható állam jogállami követelményét. A vizsgálat és az ennek keretében alkalmazott titkos információgyűjtés ugyanis alkalmas arra, hogy jelentős információ-többletet halmozzon fel az egyénről az állam oldalán. Ez a helyzet okozza önmagában, közvetlenül – az információgyűjtés engedélyezése nélkül is – a tényleges jogsérelmet. Ahol az egyének állandóan megfigyelhetők, de az információgyűjtés titkos, ott a megfigyelték teljes kontroll alatt tarthatóak. Az ilyen információgyűjtés „normalizálja”, konformitásra ösztönzi az érintetteket, akik – függetlenül attól, hogy tényleg figyelik-e őket – úgy viselkednek, mintha állandóan megfigyelnék őket, ez pedig megváltoztatja teljes viselkedésüket és emberi kapcsolatrendszerüket. Az egyén kiszolgáltatottságát jelentős részben a megbízhatósági vizsgálat előre nem tudható jellege és titkos volta okozza, ez tartja ugyanis fenn a megfigyelés állandóságának, teljességének és elkerülhetetlenségének érzetét. [Lásd erről bővebben: Jeremy Bentham: Panopticon; or the Inspection-House, 1789. és Michel Foucault: Discipline and Punish: The birth of the prison, London, Penguin Books, 1991 (eredeti megjelenés: 1977), különösen a 176-184. o.]

Hasonlóan a 32/2013. (XI. 22.) AB határozatban a titkos megfigyeléssel összefüggésben kifejtettekhez, az aktuális érintettség – a megbízhatósági vizsgálat titkos jellegére tekintettel – Panaszosok esetében sem értelmezhető. Panaszosok ugyanis a megbízhatósági vizsgálat ideje alatt, vagyis amikor az alapjog-korlátozásnak aktuálisan érintettjei – nem rendelkezhet tudomással az alapjog-korlátozásáról. Csupán utólagosan kapnak tájékoztatást a titkos információgyűjtésről, ám jogi helyzetükön ez sem változtat, hiszen a tájékoztatás ellen a tudomásszerzés után sem élhetnek jogorvoslattal. Ha az utólagos tudomásszerzés nyomán az Alkotmánybíróság csak a ténylegesen megfigyelték tekintené érintettnek, és elvárna, hogy a ténylegesen megfigyelték individuális panaszt nyújtsanak be, a megbízhatósági vizsgálattal szemben soha senki nem élhetne alkotmányjogi panasszal, hiszen a tájékoztatás nem jelent olyan formális határozatot, amellyel szemben jogi úton lehetne fellépni. Így



végeredményben nincs olyan jogi út, amelyen keresztül a jogellenes alapjog-korlátozás érvényesíthető lenne, és amelynek nyomán az érintett individuális alkotmányjogi panaszt nyújthatna be.

f) *Annak bemutatása, hogy a támadott jogszabályi rendelkezések alkalmazása vagy közvetlen hatályosulása során felmerült kérdés alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés*

Álláspontunk szerint a panaszunk olyan alapvető alkotmányos jelentőségű kérdést vet fel, amelyet az Alkotmánybíróság mindeddig nem vizsgált érdemben. Az alapjogok konkrét ügyben való érvényesülésének feltételét képező objektív jogrend alkotmányossága megköveteli, hogy az Alkotmánybíróság állást foglaljon arról a kérdéstről, hogy az érintett Panaszosok – illetve a velük azonos jogi helyzetben lévő igen tág érintetti kör – esetében alkotmányosan az egyedi ügyben érvényesülő (vagyis bírói) közreműködés vagy kontroll garanciája nélkül alkotmányosan megengedhető-e a magánszférához való jog támadott rendelkezések szerinti korlátozása, tulajdonképpeni felfüggesztése.

Bár egyetlen egyedi alapjogi sérelem is figyelmet érdemel, mégis a kérdés jelentőségét növeli az, hogy a jelen ügyben támadott rendelkezések igen nagy létszámú kört érintenek: a közsférában foglalkoztatottak jelentős részét. A korlátozás alkotmányosságának elvi kérdése, hogy alkotmányosan megengedhető-e az, hogy a jogalkotó az érintetti kör (a “védett állomány”) sokféleségét teljesen figyelmen kívül hagyó, differenciálatlan szabályozást hozott létre, amely aránytalanul avatkozik be valamennyi “védett állományba” tartozó magánéletébe. E kérdés nem válaszolható meg az Alaptörvény magánszférához való jogot deklaráló absztrakt tétele és az alapjogok korlátozására irányadó alaptörvényi szabályok [Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés] egyszerű – további értelmezést nem kívánó – egymásra vetítésével. Indítványunk ezért megfelel az Abtv. 29. §-ában foglalt befogadhatósági kritériumnak.

Jelen alkotmányjogi panasz alapot ad az Alkotmánybíróságnak arra, hogy a fent vázolt absztrakt alkotmányértelmezési kérdéseket a támadott rendelkezés kontextusában, a panaszos egyedi élethelyzetére is figyelemmel – mint alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdéseket – megválaszolja.

g) *Res iudicata*

A kérdéses törvényi szabályok Alaptörvénnyel való összhangjáról az Alkotmánybíróság mindeddig nem hozott döntést, így az Abtv. 31. §-ában foglalt korlátozás sem képezi a panasz előterjesztésének akadályát.

## **2. Az alkotmányjogi panasz benyújtásának érdemi indokolása**

a) *Az Alaptörvény megsértett rendelkezéseinek pontos megjelölése*

Jelen indítványban az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésében biztosított magánélet tiszteletben tartásához való jog sérelmét kívánjuk igazolni. Az Alaptörvény szerint 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. Álláspontunk szerint a támadott rendelkezések a magánélet tiszteletben tartásához való jog aránytalan korlátozását valósítják meg, ezért alaptörvény-ellenesek.

*b) A megsemmisíteni kért jogszabály, jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének indokolása*

A magánélet tiszteletben tartásához való jog mint szabadságjog az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata [vö. 46/1991. (IX. 10.) AB határozat, 11/1992. (III. 5.) AB határozat, 50/2003. (XI. 5.) AB határozat], majd az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése nyomán kizárólag lényeges tartalma sérthetlenségének tiszteletben tartása mellett, a szükségesség és arányosság szem előtt tartásával korlátozható. Jelen ügyben ezért azt kell megvizsgálnunk, hogy Panaszosok esetében megállapítható-e a magánélet tiszteletben tartásához való alapjog gyakorlásába való beavatkozás, és amennyiben igen, úgy ez a beavatkozás megfelel-e a legitim cél, az alkalmasság, a szükségesség és az arányosság követelményének.

*ba) Az alapjog gyakorlásába való beavatkozás ténye*

Az Alkotmánybíróság 1990-es évek óta folyamatosan követett és megerősített gyakorlata azt mutatja, hogy a magánélet tiszteletben tartásához való jog mint az emberi méltóságból fakadó jogosultság “lényegi fogalmi eleme, hogy az érintett akarata ellenére mások oda ne hatolhassanak be, illetőleg be se tekinthessenek” [36/2005. (X. 5.) AB határozat, ABH 2005, 390, 400.]. A mások körébe természetesen az állam – illetve elsősorban az állam – is beleértendő. A magánélet tiszteletben tartásához való jog megalapozza a magánszféra alakítása érinthetetlen területének védelmét, amely főszabályként teljesen ki van zárva minden állami beavatkozás alól. Ezért bármilyen állami behatolás az egyén magánszférájába érinti a szóban forgó alapjogot.

A megbízhatósági vizsgálat keretei között alkalmazható titkos információgyűjtés tekintetében leszögezhető, hogy a 32/2013. (XI. 22.) AB határozat kifejezetten kimondja, hogy a titkos információgyűjtés erőteljes beavatkozás az egyén magánszférájába. [vö. 85. pont] Igaz, hogy ezt csupán a bírói engedélyhez kötött eszközök tekintetében teszi meg, az azonban kevésbé vitatható, hogy a magánszférát legalábbis érinti bármilyen típusú – akár a Panaszosok esetében releváns, bírói engedélyhez nem kötött – titkos információgyűjtésre használt eszköz is.

A magánélet tiszteletben tartásába való beavatkozás meglétét támasztja alá az EJEB idevágó gyakorlata is. A titkos információgyűjtés egyértelműen az Emberi Jogok Európai Egyezményének (továbbiakban: EJEE) 8. cikke által védett jogba való beavatkozást jelent. Az EJEB szerint már pusztán a jogi szabályozás megléte is maga után vonja a megfigyeltség, folyamatos felügyelet általi fenyegetettséget azok számára, akikre a jogszabályt alkalmazhatják. [Weber and Saravia v. Germany, Application no. 54934/00] Ez a fenyegetettség szükségszerűen csapást mér a kommunikáció szabadságára, így önmagában beavatkozást jelent a 8. cikk által védett jogba, függetlenül attól, hogy volt-e tényleges intézkedés az érintettekkel szemben, alkalmazták-e velük szemben titkosszolgálati eszközt. [Klass and Others v. Germany, Application no. 5029/71; Szabó and Vissy v. Hungary, Application no. 37138/14]

Előzőeket jelen panasz kontextusába helyezve, a támadott rendelkezések következtében azért történik beavatkozás Panaszosok magánélet tiszteletben tartásához való alapjogának gyakorlásába, mert e rendelkezések a megbízhatósági vizsgálat lehetőségét kiterjesztik arra az alanyi körre, amelybe a Panaszosok is tartoznak.

*bb) A legitim cél és a választott eszköz alkalmassága*

Az Rtv. 7/A. § (1) bekezdése szerint a megbízhatósági vizsgálat célja annak megállapítása, hogy a vizsgálat érintette – az ún. “védett állomány” tagja – eleget tesz-e a jogszabályban előírt hivatali, illetve jogszabályban, kollektív szerződésben, üzemi megállapodásban, valamint munkaszerződésben előírt munkaköri kötelezettségének. A megbízhatósági vizsgálat keretében végzett titkos információgyűjtés célja kizárólag az információgyűjtésnek alapot adó megbízhatósági vizsgálat céljának keretei között értelmezhető. Önmagában a titkos információgyűjtés célja, illetve jogalapja – vö. Rtv. 64. § b) pont – ugyanis maga a megbízhatósági vizsgálat eredményes lefolytatása.

Az “integritás” fogalma a közszférában a pénzügyi eszközök, források, vagyon és hatalom helyes használatát jelenti, vagyis azt, hogy ezeket az eszközöket a hivatalosan szándékolt célokra használják. Ebben az értelemben az “integritás” ellentéte a “korrupció” vagy a “visszaélés”. [OECD (2005), *Managing Conflict of Interest in the Public Sector*, 7. o.] Az integritás tesztelése, vagyis a megbízhatóság vizsgálata során a vizsgálatot végző szerv a munkakör ellátása során a valóságban is előforduló vagy feltételezhető élethelyzeteket hoz mesterségesen létre [vö. Rtv. 7/A. § (1a) bekezdés]. Olyan helyzetet teremtenek tehát, amelyben a védett állomány tagja tipikus mindennapi helyzetbe kerül, ahol megvan a lehetősége annak, hogy büntetendő vagy más szempontból helytelen cselekményt kövessen el. Például az alkalmazottnak felajánlják a lehetőséget, hogy fogadja el a vesztegetési összeget, amelyhez közfeladatának ellátásával való visszaéléssel juthat hozzá. [United Nations Office on Drugs and Crime (2009) *Technical Guide to the United Nations Convention Against Corruption*, 186. o.] Ezekben a helyzetekben kell az érintettnek helytállnia, vagyis olyan viselkedést tanúsítania, amely nem veti fel korrupció gyanúját. A megbízhatósági vizsgálat tehát az állam antikorrupciós stratégiájának egyik eleme, és mint ilyen, nemzetközi szervezetek és egyezmények által is elismerten alkalmas eszköze az antikorrupciós fellépésnek. Olyan módszer, amely hatékonyabbá teszi mind a korrupció megelőzését, mind annak üldözését, illetve kiemelten eredményesen és hatékonyan biztosítja a korrupciótól való elrettentést. [vö. United Nations Office on Drugs and Crime (2009) *Technical Guide to the United Nations Convention Against Corruption*, 186. o.]

Bár az integritás vagy megbízhatóság vizsgálata az ENSZ és az OECD korábban említett szakmai anyagai szerint gyakorlatilag a korrupció megelőzésére fókuszál, felhívjuk a figyelmet arra, hogy az Rtv. megbízhatósági vizsgálatra vonatkozó rendelkezései nem pusztán a korrupció megelőzését hivatottak biztosítani, hanem ennél jóval tágabb körben teszik lehetővé a “védett állomány” tagjának ellenőrzését. A megbízhatósági vizsgálatot bevezető 2010. évi CXLVII. törvény indokolása szerint a megbízhatósági vizsgálat (a külföldi példákban ún. integritás teszt) a belső bűnmegelőzési és bünfelderítési feladatokat ellátó szerv új feladata, az ellenőrzés egyik eszköze, amely tartalmilag az érintettek kifogástalan életvitelének ellenőrzéséhez kapcsolható. [2010. évi CXLVII. törvény, Általános indokolás] A megbízhatósági vizsgálat túlmutat a korábban is létező bűnmegelőzési célú ellenőrzés keretein, mivel átfogja a közszolgálat, illetve a hivatásos szolgálat jogszerűségét, hivatásszerűségét, továbbá az ennek során tanúsított magatartást, az intézkedési, munkaköri kötelezettség teljesülését befolyásoló bármely személyi, vagy szervezési körülményt. [2010. évi CXLVII. törvény, Indokolás a 13. §-hoz] A jogszerűség mellett – amelynek kontextusában a korrupció értelmezhető – a megbízhatósági vizsgálat keretei között több viszonyítási pont is felmerül. A megbízhatósági vizsgálat kiterjed a hivatásszerűsége és a szolgálat során tanúsított magatartásra, amely leginkább a “közszolgálati éthosz” követését, vagyis a közszolgálat szellemiségének megfelelő

magatartásmintát, viselkedésmódot jelenti. Végül magában foglalja az intézkedési vagy munkaköri kötelezettség teljesítésének bármely körülményének ellenőrzését. Vagyis minden olyan kérdésre is kiterjedhet, amely adott szakma egyéb, nem jogi jellegű szabályainak betartását jelenti.

Az alkotmánybírói gyakorlat az alapjog-korlátozás legitim céljaként mások alapvető jogainak védelmét, az állam objektív alapjogvédelmi kötelezettségének teljesítését, valamint egyéb alkotmányos célok érvényesítését, alkotmányos értékek védelmét fogadja el. Jelen kontextusban leszögezhető, hogy a megbízhatósági vizsgálat mint alapjog-korlátozás esetében több ilyen legitim cél is megjelölhető. Egyik oldalról a polgárok ügyeinek hatósági intézését nem befolyásolhatja a magánszemélyek által felajánlott, tipikusan vagyoni előny. Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A részrehajlás nélküli ügyintézés egyértelműen azt is jelenti, hogy a hatóság képviselőinek ellen kell állnia a jogtalan előnyök ígéretének, illetve ilyenek elfogadásának. A tisztességes, részrehajlásmentes ügyintézéshez való jog tehát olyan alapjog, amelynek érvényre juttatása legitim célja lehet a magánélet korlátozásának. Másik oldalról a közpénzek és a köztulajdon nem használhatók úgy, hogy ebből magánjellegű haszon származzék. Ennek megfelelően az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdés 2. mondata kimondja, hogy a közpénzeket és a nemzeti vagyont az átláthatóság és a közélet tisztaságának elve szerint kell kezelni. Az átlátható vagyonkezelés és a közélet tisztasága mint államcél, szintén legitim célként értékelhető a magánélet korlátozásának megítélésakor.

Összességében tehát leszögezhető, hogy a megbízhatósági vizsgálat lehetőségének adott körre való kiterjesztése révén megvalósuló alapjog-korlátozás esetében általánosságban igazoltnak tekinthető a jogalkotó legitim célja: a tisztességes ügyintézéshez való jog védelme, illetve a közélet tisztasága mint államcél elérése. Maga a megbízhatósági vizsgálat és az ennek részeként végezhető titkos információgyűjtés lehetősége általánosságban véve alkalmas eszköze a szóban forgó célok elérésének. Itt azonban szeretnénk rámutatni a jogszerűségi, hivatásszerűségi, illetve az egyéb szempontok vizsgálatának értékelése közötti különbségre. Úgy véljük ugyanis, hogy a megbízhatósági vizsgálat lehetőségének kiterjesztése alkalmas eszköz lehet a korrupció megelőzésre, illetve az érintett magatartása hivatásszerűségének, a közszolgálat szellemiségének való megfelelésének biztosítására. A megbízhatósági vizsgálat nem alkalmas azonban arra, hogy érdemi információval szolgáljon az érintett jogszabályban, kollektív szerződésben, üzemi megállapodásban, valamint munkaszerződésben előírt munkaköri kötelezettségeinek betartásáról. A munkaköri kötelezettségek betartásának vizsgálata ugyanis szakmai szempontú ellenőrzés igényelne, amely a Nemzeti Védelmi Szolgálat által végzett megbízhatósági vizsgálatnak nem sajátja. A munkaköri kötelezettségek betartásának ellenőrzésére elsősorban a munkáltató mint szakmai szervezet, illetve egyéb független, az adott munkakör ellátásával kapcsolatosan szakmai ismeretekkel rendelkező szervezet vagy személy lenne alkalmas.

### *bc) Szükségesség*

Az alapjog-korlátozás szükségességének vizsgálata annak értékelését jelenti, hogy a jogalkotó a lehető legkevésbé korlátozó eszközt választotta-e célja eléréséhez, illetve rendelkezésére állt-e olyan eszköz, amely nem vagy kevésbé korlátozta volna a magánélet tiszteletben tartásához való jogot. Az EJEE szövege nyomán és az EJEB értelmezésében a magánélet tiszteletben tartásához való jog csak akkor korlátozható,

ha “az egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság, a közbiztonság vagy az ország gazdasági jóléte érdekében, zavargás vagy bűncselekmény megelőzése, a közegészség vagy az erkölcsök védelme, avagy mások jogainak és szabadságainak védelme érdekében szükséges.” [EJEE 8. cikk (2) bekezdés] Az EJEB a megbízhatósági vizsgálatához nagyon hasonló, illetve részben annak részét is képező titkos megfigyeléssel, információgyűjtéssel összefüggésben kifejtette, hogy bár a nemzeti jogalkotás jelentős mozgástérrel rendelkezik annak megítélésében, hogy milyen megfigyelés szükséges, a részes államoknak nincs korlátlan diszkréciójuk abban, hogy bárkit titkos megfigyelésnek vessenek alá. [Weber and Saravia v. Germany, application no. 54934/00, 106. pont] A titkos megfigyelést gyakorló hatalom csak akkor tolerálható, amennyiben ez szigorúan véve szükséges a demokratikus intézmények védelme érdekében. [Klass and Others v. Germany, 42. pont; Szabó and Vissy v Hungary, application no. 37138/14, 72-73. pont]

A közszférában foglalkoztatottak feddhetetlensége, kifogástalan életmódja többféle módon is biztosítható, illetve erősíthető. A megfelelő jogi szabályozás kialakítása mellett kidolgozhatók magatartási kódexek, amelyeket etikai bizottságok kérnek számon a címzetteken. Lehetségesek ún. “önbevallásos” felmérésekkel vizsgálni, hogy az érintett milyen attitűddel rendelkezik a korrupció iránt, illetve felmérhető, hogy az érintettnek milyen a “korrupciós múltja”, így milyen kockázatot jelent a szervnél, szervezetnél történő foglalkoztatása. Szervezhetőek képzések, amelyek célja a korrupciós helyzetek megelőzése, felismerése és leküzdése az érintettek részéről. Összességében tehát elképzelhetők olyan enyhébb alapjog-korlátozással járó vagy alapjog-korlátozást meg sem valósító eszközök, amelyek hozzájárulhatnak a korrupció elleni küzdelemhez és a közszolgálati éthosz megőrzéséhez. Kétségtelen azonban, hogy a felsorolt eszközök számos releváns információ megszerzésére nem alkalmasak (egy elméletben bemutatott helyzet és az érintett arról való saját elképzelése, hogy ebben hogyan viselkedne nem helyettesít egy mesterségesen előállított élethelyzetet, ahol a viselkedés ténylegesen megfigyelhető), illetve az általuk nyert adatok – például az önbevallás szubjektív jellege miatt – nem annyira megbízhatók, mint a külső megfigyelés, például titkosszolgálati eszközök alkalmazása révén nyert adatok. Mindezek alapján megállapítható, hogy bár léteznek enyhébb, kevésbé alapjog-korlátozó eszközök, a korábbiakban azonosított legitim cél eléréséhez általánosságban szükséges lehet a megbízhatósági vizsgálat alkalmazása.

Azzal kapcsolatban, hogy érdemes-e a korrupcióellenes küzdelemben ezt az eszközt választani, illetve ha igen, ennek milyen kereteket kell adni, a következő megjegyzések tehetők. A megbízhatósági vizsgálatnak (integritástesztnek) is több típusa, “fokozata” képzelhető el. Az integritástesztnek alaptípusa, amikor az érintetteket tudtuk nélkül potenciálisan kompromittáló szituációba helyezik, majd a helyzetben tanúsított magatartásukat munkáltatójuk vagy valamely vizsgálatot végző hatóság megvizsgálja és értékeli. Ilyen lehet tipikusan egy realiztikus körülmények révén kialakított vesztegetési helyzet, amelyben a vesztegető egy kilétét leplező, a vizsgálatot végző szerv vagy szervezet tagja. Ha a vizsgált személy elfogadja a vesztegetési összeget, ésszerű feltételezni, hogy korrump, legalábbis ebben az adott esetben. Az integritástesztnek összetettebb változatai – mint amilyen az Rtv. révén lehetővé tett vizsgálat is – magukban foglalhatják az érintett monitorozását (követését, megfigyelését). Bár a megbízhatósági vizsgálat mint speciális, korrupciódetektálásra alkalmas eszköz szükségessége általánosságban az előzőekben kifejtettek szerint igazolható, nemzetközi ajánlások felhívják rá a figyelmet, hogy a módszer mindenképpen elővigyázatosan alkalmazandó. Pontos törvényi keretek szükségesek ahhoz, hogy meghatározzák, milyen esetben folytatható le és milyen módon

engedélyezhető a vizsgálat, szintén törvényben kell meghatározni a vizsgálat egyes elemeinek mibenlétét, a vizsgálatot végzők feladat- és hatásköreinek terjedelmét (például felajánlható-e ténylegesen pénzösszeg az érintetteknek). Speciális képzés szükséges a vizsgálat megfelelő elvégzéséhez, és külön törvényben kell szabályozni azt is, hogy az itt szerzett bizonyítékok mennyiben használhatók fel egy büntetőeljárásban. Végül, ám nem utolsó sorban pedig figyelembe kell venni azt is, hogy a megbízhatósági vizsgálat – különösen, ha az titkos információgyűjtéssel jár együtt – lehetősége elidegenítően hathat azokra az érintettekre, akik nem korruptak, ám folyamatosan tartaniuk kell attól, hogy a vizsgálat célpontjává váljanak. [Vö. OECD (2005), *Managing Conflict of Interest in the Public Sector*, 68. o.]

A továbbiakban azt vizsgáljuk meg, hogy konkrétan a Panaszosok esetében fennáll-e annak szükségessége, hogy a megbízhatósági vizsgálat lehetőségét rájuk is kiterjesszék. Tekintettel arra, hogy Panaszosok a közszférában foglalkoztatott személyek, a megbízhatósági vizsgálat lehetőségének szükségessége akár az ő vonatkozásukban is igazolható lehetne. Amennyiben azonban figyelembe vesszük bármelyik panaszos munkakörének jellegzetességeit, elsősorban döntési kompetenciájának, illetve ügyfélkapcsolatainak sajátosságait, nem találunk olyan kényszerítő szükségletet, amely a legitim célokként meghatározottak eléréséhez elkerülhetlenné tenné azt, hogy a megbízhatósági vizsgálat lehetősége rájuk is kiterjedjen. Ezt a következőkkel tudjuk alátámasztani.

Első Panaszosnak egyáltalán nincs kapcsolata ügyfelekkel, így esetében teljesen értelmetlen a korrupció kategóriája, hiszen nincs olyan harmadik személy, aki tőle adott tartalmú magatartást várna el, és ezért előnyt kínálna fel. Ezen kívül – a mindennapos szakmai jelleg döntéseken kívül – olyan döntési kompetenciája sincs, amely harmadik személyekre vagy az őt foglalkoztató szervben dolgozóakra kihatással lenne. Mivel ügyfélkapcsolatai nincsenek, Első Panaszos esetében a hivatásszerűség, a közszolgálat szellemiségének megfelelő magatartásminta sem értelmezhető, mivel hiányzik az a kapcsolatrendszer, amelyben ilyet kellene tanúsítania.

Második Panaszosnak vannak döntési kompetenciái és ügyfélkapcsolatai is. Ezek azonban olyan jellegűek, hogy esetében teljes mértékben életszerűtlen a korrupciós kockázat feltételezése. Emellett feladatellátásáról rendszeres beszámolási kötelezettsége van a gyámhatóság felé. Látható tehát, hogy mind a feladatellátás jogszerűségének, mind a hivatásszerűségnek, illetve a jogszabályban, kollektív szerződésben, üzemi megállapodásban, valamint munkaszerződésben előírt munkaköri kötelezettségének való megfelelés tekintetében a megbízhatósági vizsgálat lehetőségének kiterjesztésétől függetlenül is rendelkezésre állnak olyan mechanizmusok, amelyek megvalósítják Második Panaszos munkájának folyamatos ellenőrzését.

Harmadik Panaszos szintén rendelkezik ügyfélkapcsolatokkal, ügyfélkörét az örökbe fogadni szándékozók jelentik, az örökbefogadni szándékozók ügyeit azonban ő csak adminisztrálja és szervezi, érdemi döntést az ügyfelekkel összefüggésben nem hoz. Harmadik Panaszos esetében is életszerűtlen feltételezni, hogy bárki tőle adott tartalmú magatartást várna el, és ezért előnyt kínálna fel. Harmadik Panaszos a legfontosabb feladatkörében a gyámhatóság döntését segíti elő. Egyéb, nem az ügyfelekkel kapcsolatos feladatai szintén adminisztratív-szervezési jellegűek. Esetében így szintén a döntési kompetenciájának hiánya, illetve ügyfélkapcsolatainak jellege az, amely megkérdőjelezi megbízhatósági vizsgálat lehetősége kiterjesztésének alapjogkorlátozási értelemben vett szükségességét.

Mindhárom panaszos esetében leszögezhető, hogy annak megítéléséhez, hogy kollektív szerződésben, üzemi megállapodásban, valamint munkaszerződésben előírt munkaköri



kötelezettségeiknek valóban a szakmai szabályok szerint tesznek-e eleget, amellet, hogy nem megfelelő eszköz a megbízhatósági vizsgálat, nem is szükséges, hiszen ezek munkajogi jellegű, szakmai kötelezettségek, amelyek betartásának ellenőrzésére elsősorban a munkáltató, illetve a munkakörnek megfelelő szakmai ismeretekkel rendelkező fórum lenne alkalmas. Emellett azt is megjegyezzük, hogy egyik Panaszos sem vezető beosztásban foglalkoztatott, tehát a saját szervezetük belső életét, működését érintő döntéseket sem hozhatnak. Mindezekre tekintettel megállapítható, hogy a megbízhatósági vizsgálat lehetőségének Panaszosokra való kiterjesztése mint alapjog-korlátozás szükségessége nem igazolható.

#### *bd) Arányosság*

Annak tükrében, hogy a megbízhatósági vizsgálatok (integritástesztek) a magánszférába való súlyos beavatkozást valósítanak meg, a nemzetközi szervezetek megkövetelik, hogy az ilyen jellegű vizsgálatok alkalmazásának legyenek pontosan meghatározott korlátai, illetve legyen valamiféle racionális megalapozottsága. Az ENSZ iránymutatása szerint “ilyen tesztelés nem alkalmazható válogatás nélkül, hanem valamilyen szintű értesülésen kell alapulnia, amely azt sugallja, hogy az alkalmazott korrump lehet. Figyelembe kell továbbá venni azokat a korlátozásokat is, amelyek ‘csapdába csalást’ hivatottak megelőzni, vagyis azt, amikor beépített emberek számára megengedett, hogy a gyanúsított számára lehetőséget adjanak a bűnelkövetésre, de nem bátoríthatják ténylegesen erre.” [United Nations Office on Drugs and Crime (2009) Technical Guide to the United Nations Convention Against Corruption, 186. o.] Ez az iránymutatás tehát elvárja, hogy a korrupció gyanúja felmerüljön, nem támogatja a csupán absztrakt feltételezésen alapuló megbízhatóság vizsgálatokat, illetve korlátozza a megbízhatósági vizsgálat helyzeteiben a vizsgálatban részt vevők magatartását.

Magyarországon az Rtv. 2010-es módosításáig (vö. az egyes rendészeti tárgyú és az azokkal összefüggő törvények módosításáról szóló 2010. évi CXLVII. törvénnyel) bűnüldözési célból a rendőrség nem folytathatott titkos információgyűjtést anélkül, hogy büntetőjogilag értékelhető cselekmény (előkészületi jellegű magatartás, előkészület, kísérlet, befejezett bűncselekmény) fel ne merült volna. Ezt a garanciát törte át a 2011. január 1-jével megalakult Nemzeti Védelmi Szolgálat (NVSZ) és a számára biztosított feladat- és hatáskörök rendszere. Az NVSZ belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat lát el, így a kifogástalan életvitelt ellenőrzi, illetve megbízhatósági vizsgálatot folytat le, ennek során gyanúok nélkül is végezhet titkos információgyűjtést. [Vö. Nyeste Péter: A bűnüldözési célú “titkos információszerzés” és a büntetőeljárás kapcsolata. Nemzetbiztonsági Szemle I. évf. 1. szám (2013) 22. o.] Ez tehát azt jelenti, hogy a megbízhatósági vizsgálat megalapozásához, illetve az ezen belül lefolytatott titkos információgyűjtéshez a jelenlegi szabályozási keretek között elegendő csupán az az absztrakt feltételezés, hogy adott szervnél adott jogállásban foglalkoztatott személynél felmerülhet a korrupció lehetősége.

Önmagában az, hogy a rendőrség bármilyen, a legcsekélyebb büntetőjogilag értékelhető cselekmény megléte nélkül is folytathat – akár titkos információgyűjtéssel is járó – vizsgálatot, vitathatatlanul igen erőteljes beavatkozás az érintettek, jelen esetben a védett állomány tagjainak magánéletébe. Az érintettség megalapozása során pedig rögzítettük, hogy pusztán egy ilyen vizsgálat *lehetősége* is alapjog-korlátozást valósít meg – az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint is. Az előzőekben kifejtettük, hogy ennek a beavatkozásnak – már a megbízhatósági vizsgálat pusztán lehetőségének – kényszerítő szükségessége Panaszosok esetében csak akkor lenne igazolható, ha lenne olyan döntési kompetenciájuk, illetve a közszolgáltatás igénybe vevőivel fennálló

olyan kapcsolatrendszerük, amely más módon nem ellenőrizhető, csak az akár titkos információgyűjtést is magában foglaló megbízhatósági vizsgálat révén. Emellett azonban a rendelkezés alapjog-korlátozási értelemben vett aránytalanságára is rá kívánunk mutatni. *Mivel a megbízhatósági vizsgálat – különösen a titkosszolgálati eszközök alkalmazásának lehetőségére tekintettel – igen drasztikus alapjog-korlátozás, a vizsgálat lehetőségének adott érintetti körre való kiterjesztése esetében az arányosság igazolhatósága annyit feltétlenül megkövetel, hogy ha konkrét egyedi szinten nem is, legalább absztrakt szinten felmerüljön*

- *a korrupciós bűncselekmények elkövetésének kockázata vagy*
- *a hivatásszerűség (vagyis a közszolgálat szellemiségének megfelelő magatartásminta) be nem tartása, illetve*
- *a kollektív szerződésben, üzemi megállapodásban, valamint munkaszerződésben előírt munkaköri kötelezettség (munkajogi-szakmai sztenderd) megszegésének kockázata*

*adott személy esetében, munkakörére, illetve ellátott feladataira tekintettel.* Azt, hogy ez az absztrakt feltétel, a korrupciós kockázat, illetve a munkavégzésre irányadó munkajogi-szakmai sztenderdek sérelmének veszélye fennáll-e, a jogalkotó döntötte el, amikor az Rtv. 7. § (1a) bekezdés a)–i) pontjait megalkotta. Ennek során azonban nem vette figyelembe, hogy a megbízhatósági vizsgálat lehetőségével érintett szerveknél ténylegesen melyek azok a munkakörök, illetve ellátott feladatok, amelyek egyáltalán felvethetik a korrupció, illetve a megjelölt egyéb sztenderdek sérelmének kockázatát. Ehelyett általánosságban, gyakorlatilag a szervei hatály megállapításával, az adott szervnél – valójában bármilyen foglalkoztatásra irányuló jogviszonyban – dolgozó valamennyi személyre kiterjesztette a megbízhatósági vizsgálat lehetőségét.

Az arányosság igazolhatóságához a megbízhatósági vizsgálattal érintett személyeknek olyan munkakörben kell dolgozniuk, olyan feladatokat kell ellátniuk, amelyekben legalább valamilyen mértékben értelmezhető a korrupciónak való kitettség, illetve a hivatásszerűség vagy a munkavégzésre irányadó egyéb sztenderdek sérelmének veszélye. Ilyen veszély állhat fenn elsősorban azért, mert az érintettek anyagi források felett diszponálnak, illetve adott közhatalmi vagy közfeladatot ellátó szerv foglalkoztatottjait vagy harmadik személyeket érintő döntéseket hoznak. Ebbe a körbe tartoznak tipikusan a közhatalmi szerveknél kormányzati szolgálati, igazságügyi szolgálati, rendvédelmi szervnél hivatásos szolgálati vagy tisztjelölti szolgálati, rendvédelmi igazgatási szolgálati, adó- és vámhatósági szolgálati vagy tisztjelölti szolgálati jogviszonyban foglalkoztatottak. (Ezt támasztja alá, hogy a legtöbb nemzetközi iránymutatás vagy ajánlás elsősorban a közhatalmi szerveknél köztisztviselői jellegű státuszban foglalkoztatottakra terjeszti ki a megbízhatósági vizsgálat lehetőségét. Kivételes, hogy a vizsgálat közfeladatot ellátó szervek foglalkoztatottjaira is kiterjed. [Vö. az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága által 2000. május 10-én elfogadott Rec(2000) 10 számú ajánlás 1. cikk és ennek indokolása 24. o.; OECD (2005), Managing Conflict of Interest in the Public Sector]) Kiterjesztett hatály esetén ide tartozhatnak esetleg a tipikusan a nem közhatalmi, csupán közfeladatot ellátó szervek vezető beosztású alkalmazottai is. Azokban az esetekben azonban, amikor az érintettek csak legszűkebb értelemben vett szakmai jellegű döntéseket vagy a szakmai feladathoz kapcsolódó legszűkebb értelemben vett anyagi vonzatú döntéseket hozhatják meg, ha az ügyfelekkel való kapcsolataik hiányoznak vagy ezekben nem értelmezhető a korrupció kategóriája, a megbízhatósági vizsgálat lehetőségének mint magánszféra-korlátozásnak az arányossága nem igazolt.

Első Panaszos feladatainak ellátása során előre meghatározott projektköltségvetés keretei között dolgozik, döntéseket kizárólag felettesének iránymutatásai alapján

hozhat. Vezetői hatáskörrel nem rendelkezik, így szerven belüli döntéseket nem hoz. Döntési mozgástere legfeljebb a szigorúan vett szakmai téren van, például abban, hogy konkrétan milyen melyik a legalkalmasabb pedagógiai és demonstrációs módszer (a videó, a 2 vagy 3D-s vizualizáció stb.) egy-egy tananyagrészt bemutatásához, illusztrálásához. Anyagi vonzatú kérdések, konkrétan beszerzések tekintetében csak javaslatot tehet, döntést nem hozhat, és javaslatai is kizárólag szakmai alapúak lehetnek (így az, hogy melyik technikai eszközzel, például számítógépes programmal tudja legjobb színvonalon megvalósítani a feladatait). Hivatásszerűsége a harmadik személyekkel (ügyfelekkel) való kapcsolat hiánya miatt nem értelmezhető, azt pedig, hogy a munkajogi-szakmai szttenderdeknek megfelelően végzi-e a munkáját, megbízhatósági vizsgálattal nem állapítható meg. Egyéb feladatainál (pl. szakmai kapcsolattartás, beszámolók készítése) a korrupciós kockázat nem értelmezhető. Panaszos esetében tehát a korrupció kockázata, illetve a hivatásszerűség sérelme még absztrakt szinten sem merül fel, a munkajogi-szakmai szttenderdek sérelmének vizsgálatát pedig – a korábbiakban kifejtettek szerint – a megbízhatósági vizsgálat nem lenne képes értékelni. Ezért egyértelműen állítható, hogy a megbízhatósági vizsgálat lehetőségének Első Panaszosra való kiterjesztése által megvalósított alapjog-korlátozás aránytalan, így alaptörvény-ellenes.

Második Panaszos feladatainak ellátása során az illetékes gyámhatóság irányítása alatt áll. Vezetői hatáskörrel nem rendelkezik, így szerven belüli döntéseket nem hoz. Ügyfélkörre korrupciós kockázatot nem jelent, feladatellátásáról pedig rövid időközönként számot kell adnia az illetékes gyámhatóságnak. A gyámhatóság felé fennálló beszámolási kötelezettség a hivatásszerűség, illetve – lévén a gyámhatóság szakmai szervezet – egyúttal munkajogi-szakmai szttenderdek betartásának gyámhatóság általi ellenőrzését is jelenti. Második Panaszos tehát gyakorlatilag folyamatos kontroll alatt látja el feladatait, olyan kontroll alatt, amelynek ismeretében és tudatában van. Az ő esetében is egyértelműen állítható tehát, hogy a megbízhatósági vizsgálat lehetőségének rá való kiterjesztése által megvalósított alapjog-korlátozás aránytalan, így alaptörvény-ellenes.

Harmadik Panaszos feladatainak ellátása során szakértői véleményeket készít és javaslatokat tesz. Vezetői hatáskörrel nem rendelkezik, így szerven belüli döntéseket nem hoz. Harmadik személyeket érintő döntési kompetenciája nincs. A korrupció kockázata ezért esetében sem értelmezhető. Feladatellátásának hivatásszerűségét, illetve munkajogi-szakmai szttenderdeknek való megfelelését. Mindezekre tekintettel Harmadik Panaszos esetében is egyértelműen állítható hogy a megbízhatósági vizsgálat rá való kiterjesztésével megvalósított alapjog-korlátozás aránytalan, így alaptörvény-ellenes.

### **3. További megjegyzések**

Miután kimutattuk a megbízhatósági vizsgálat mint magánélet-korlátozás szükségességének és arányosságának hiányát, egy további tényezőre szeretnénk felhívni a tisztelt Alkotmánybíróság figyelmét.

Ahogy a három panaszos feladatainak tömör bemutatása révén is látható, Panaszosok részben más ágazatban, illetve ágazaton belül eltérő területen és teljesen más munkakörben dolgoznak. Ami bennük közös, az legfeljebb az, hogy egyikük sem végez olyan jellegű munkát, amely a megbízhatósági vizsgálat lehetőségének rájuk való kiterjesztését indokolná. Az Rtv. előírásai ennek ellenére differenciálatlanul irányadók mindhármukra. Ha Panaszosok helyzetének apropóján végigtekintünk azon az alanyi körön, amelyre a megbízhatósági vizsgálat lehetőségét a támadott rendelkezések

kiterjesztették, jelen indítványban bemutatott Panaszosokhoz képest még nagyobb változatossággal találkozánk. Feltehetően számos olyan munkakört találnánk, amelyben a megbízhatósági vizsgálat jelentősége nem értelmezhető vagy nem releváns. Mindez azt jelzi, hogy a jogalkotó a szabály megalkotása előtt nem mérte fel kellő alaposággal, hogy pontosan milyen kiterjedésű és összetételű az a személyi kör, akire a megbízhatósági vizsgálat lehetőségének hatályát kiterjeszti. A szabályozás így túlságosan cizellálatlan maradt, és nem pusztán Panaszosoknak, hanem számos más érintettnek is szükségtelen és/vagy aránytalan alapjog-korlátozást okoz.

Mindezek alapján kérjük a T. Alkotmánybíróságot, hogy az indítványnak megfelelően döntsön.

Az indítványozók nyilatkoznak, hogy nem járulnak hozzá a személyes adataik nyilvános megjelenítéséhez.

Budapest, 2021. június 28.

Tisztelettel:

  
dr. Hüttl Ivádar

Melléklet:

1. Ügyvédi meghatalmazások

