



Az Alkotmánybíróság döntésének tájékoztató jelleggel közzétett, nem hivatalos szövege.
A hivatalos közzétételre az Alkotmánybíróság Határozatai című hivatalos lapban kerül sor.

IV/2229/2025.

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

végzést:

Az Alkotmánybíróság a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok személyi állományának jogállásáról szóló 2024. évi LXX. törvény 16. § (1) bekezdése alaptörvényellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

Indokolás

- [1] 1. Az indítványozók a Dr. Kálmán Adrienn Ügyvédi Iroda (eljáró ügyvéd: dr. Kálmán Adrienn ügyvéd) útján alkotmányjogi panaszt terjesztettek elő.
- [2] 1.1. Az indítványozók közös beadványban, jogi képviselővel, az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján fordultak alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz, 2025. augusztus 28-án.
- [3] Az Alkotmánybíróság főtítkárának felhívására október 28-án kiegészített és módosított alkotmányjogi panaszukban a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok személyi állományának jogállásáról szóló 2024. évi LXX. törvény (a továbbiakban: Pnbjt.) 16. § (1) bekezdésének azt a szabályát támadták, amely szerint a nemzetbiztonsági állomány tagja szakszervezetnek nem lehet tagja, a polgári nemzetbiztonsági szolgálatoknál a nemzetbiztonsági állomány érdekvédelmére szakszervezet nem hozható létre, nem működhet.
- [4] Kérték e rendelkezések alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését, mivel azok az indítvány szerint sértik az Alaptörvény Szabadság és Felelősség című része VIII. cikk (2) és (5) bekezdésében, a IX. cikk (1) bekezdésében, a XV. cikk (2) bekezdésben rögzített jogokat, továbbá az Alaptörvény Q) Cikk (2) és (3) bekezdését.
- [5] A Pnbjt 16. § (1) bekezdése 2025. március 1-jén lépett hatályba.
- [6] 1.2. Az indítvány szerint a törvényi rendelkezés hatályosulása során közvetlenül, bírói döntés nélkül bekövetkezett jogsérelem az indítványozóknál a következő.

- [7] Az indítványozók a Polgári Nemzetbiztonsági Szolgálatok személyi állományába tartoznak. Az indítványozók előadása szerint a Pnbjt. 2025. március 1. napjával történő hatályba lépésével a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok személyi állományának szervezetszerű érdekképviselője Magyarországon egyedülálló módon megszűnt, figyelemmel arra, hogy a Pnbjt. 16. § (1) bekezdése szerint a nemzetbiztonsági állomány tagja szakszervezetnek nem lehet tagja, a polgári nemzetbiztonsági szolgálatoknál a nemzetbiztonsági állomány érdekvédelmére szakszervezet nem hozható létre, nem működhet.
- [8] Utaltak a Pnbjt. 2024. december 25-én hatályba lépett 236. § (3) és (4) bekezdésére is, amely szerint a nemzetbiztonsági állomány tagjának a Magyar Rendvédelmi Karban (a továbbiakban: MRK) fennálló tagsága, közgyűlési tagsága és az MRK Közgyűlésében betöltött tisztségviselői megbízatása 2025. március 1-jén megszűnik; az MRK Polgári Nemzetbiztonsági Szolgálatok Tagozata 2025. március 1-jén jogutód nélkül megszűnik.
- [9] Az indítványozók álláspontja szerint a Pnbjt. 16. § (1) bekezdése hatálybalépésével sérült az Alaptörvény VIII. cikk (2) bekezdése, mely szerint mindenkinek joga van szervezeteket létrehozni és szervezetekhez csatlakozni, továbbá az (5) bekezdése, mely szerint szakszervezetek és más érdek-képviselői szervezetek az egyesülési jog alapján szabadon alakulhatnak és tevékenykedhetnek, sérült továbbá a IX. cikk (1) bekezdése szerinti véleménynyilvánítás szabadságához fűződő joguk és a XV. cikk (2) bekezdése szerinti diszkrimináció tilalma.
- [10] Az indítványozók álláspontjuk alátámasztására az alapvető jogok biztosának az AJB-2047/2016. számú ügyben, 2016 márciusában kelt jelentését is felhozzák. Ebben az ügyben két érdekvédelmi szervezet – a Közzolgálati Szakszervezetek Szövetsége és a Szakszervezetek Együttműködési Fóruma – közös beadvánnyal fordult az alapvető jogok biztosához, kérve, hogy alapvető jogok biztosa az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezze amiatt, hogy a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény (a továbbiakban: Hszt.) 333. § (1) bekezdése alapján a polgári nemzetbiztonsági szolgálatoknál a hivatásos állomány érdekvédelmére szakszervezet nem működhet.
- [11] 2. A Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető miniszter 2025. december 22-én az Abtv. 57. § (1b) bekezdése alapján mint a törvény kezdeményezője az indítványról kialakított álláspontjáról tájékoztatta az Alkotmánybíróságot.
- [12] Egyebek között utalt arra, hogy a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok nemzetbiztonsági állománya tekintetében a Pnbjt. 2025. március 1-jei hatálybalépése és ennek keretében a Pnbjt. 16. § (1) bekezdésének közvetlen hatályosulása nem okozott változást a szakszervezeti tagság korlátozásában, tekintettel arra, hogy a Pnbjt. 16. § (1) bekezdése a Hszt. 2015. július 1. és 2025. február 28. napja között – azaz közel 10 éven át – hatályban volt 333. § (1) bekezdésében foglalt szabályozásával

azonosan mondja ki, hogy a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományának tagja szakszervezetnek nem lehet tagja, a polgári nemzetbiztonsági szolgálatoknál a hivatásos állomány érdekvédelmére szakszervezet nem működhet, ezzel teljesen kizárva az egyesülési jog speciális, szakszervezeti jogának a gyakorlását.

- [13] A Pnbjt. a Hszt.-ben foglalt, korábbi alapjog-korlátozásokat veszi át, amelyek kiemelt célja a nemzetbiztonsági tevékenység eredményes ellátásán túl az állomány védelme. A polgári nemzetbiztonsági szolgálatok nemzetbiztonsági állománya nemzetbiztonsági feladatokat lát el, akár élete kockáztatása árán is megvédi Magyarország nemzetbiztonsági érdekeit. E feladat ellátása során kiemelt jelentősége van annak, hogy az állomány tagját ne lehessen nyilvánvaló módon nemzetbiztonsági szolgálathoz kötni, ugyanis ez a körülmény a nemzetbiztonsági tevékenység alapja. Ezért a nemzetbiztonsági szolgálat integritásának megőrzése a legszűkebb értelemben vett közérdek. A személyi nyilvántartás titkosságának a gyengítése értelemszerűen ellehetetleníti az adott szolgálat nemzetbiztonsági tevékenységének ellátását.
- [14] A polgári nemzetbiztonsági szolgálatok személyi állománya a Pnbjt. 27. § (1) bekezdés g) pontja nyomán a szolgálati viszony létesítésekor elfogadja egyes alapvető jogainak törvény szerinti korlátozását. Tudomásul veszi és elfogadja a Pnbjt. 27. § (1) bekezdés h) pontja szerint a nemzetbiztonsági szolgálattal járó meghatározott kötelezettségeket és elvárásokat. Ezen szabályok értelmében a személyi állomány tagja tehát elfogadja az Alaptörvény VIII. cikk (2) és (3) bekezdésében megállapított egyesülési jogi, valamint az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében megállapított véleménynyilvánítási szabadságának korlátozását is.
- [15] A tájékoztatás tartalmazza azt is, hogy – noha az MRK-ban fennálló tagsággal kapcsolatos jogszabályi rendelkezéseket a módosított indítvány már nem kifogásolja – az MRK önkormányzati elven alapuló, rendvédelmi szakmai köztestület (nem érdekvédelemre alapított szakszervezet).
- [16] 3. Az Abtv. 56. § (1) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság az ügyrendjében meghatározottak szerint tanácsban eljárva dönt az alkotmányjogi panasz befogadásáról. A (2) bekezdés alapján a tanács mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, ezek között a 26–27. § szerinti érintettséget, az Alaptörvényben biztosított jogok sérelmét, valamint a 29–31. § szerinti feltételeket. A (3) bekezdés úgy szól, hogy a befogadás visszautasítása esetén a tanács rövidített indokolással ellátott végzést hoz, amelyben megjelöli a visszautasítás indokát.
- [17] Az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 56. §-a alapján vizsgálnia kellett, hogy az alkotmányjogi panasz a befogadhatóság egyes formai és tartalmi törvényi feltételeinek eleget tesz-e.

- [18] 3.1. Az Abtv. 30. § (1) bekezdés második fordulata szerint az Abtv. 26. § (2) bekezdésére alapított alkotmányjogi panaszt az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznyolcvan napon belül lehet írásban benyújtani. A Pnbjt. 16. § (1) bekezdése 2025. március 1-jén lépett hatályba. Az alkotmányjogi panaszt 2025. augusztus 28-án nyújtották be. Megállapítható tehát, hogy az indítványozók az alkotmányjogi panaszt az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerinti határidőn belül nyújtották be.
- [19] Azonban az érintettség vizsgálatánál jelentősége vannak, hogy a támadott szabály valóban új-e, vagy tartalmi szempontból nem az; és hogy okozott-e sérelmet. A jogszabály általi közvetlen jogsérelem okozás az Abtv. 26. § (2) bekezdésének *conditio sine qua non*-ja.
- [20] 3.2. A panasz a határozott kérelem feltételeinek [Abtv. 52. § (1b) bekezdés] részben megfelel. Ugyanakkor az Alaptörvény Q) cikk (2) és (3) bekezdésének az indítványban szintén felhívott rendelkezései nem Alaptörvényben biztosított jogot tartalmaznak, ezért ezek sérelmére alkotmányjogi panaszban nem lehet hivatkozni.
- [21] 3.3. Az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kellett azt is, hogy az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz feltételeinek fennállása megállapítható-e a jelen esetben a Pnbjt. 16. § (1) bekezdése kapcsán.
- [22] Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság eljárása kivételesen akkor kezdeményezhető, ha az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette.
- [23] Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) és d) pontja szerinti alkotmányjogi panasz jogintézményének egyaránt elsődleges célja [...] az egyéni, szubjektív jogvédelem: a ténylegesen jogsérelmet okozó alaptörvény-ellenes jogszabály, illetve alaptörvény-ellenes bírói döntés által okozott jogsérelem orvosolása. [...] a panasz befogadhatóságának feltétele az érintettség, nevezetesen az, hogy a panaszos által alaptörvény-ellenesnek ítélt jogszabály a panaszos személyét, konkrét jogviszonyát közvetlenül és ténylegesen, aktuálisan érintő rendelkezést állapít meg, s ennek következtében a panaszos alapjogai sérülnek {33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [61]–[62], [66]}” {3367/2012. (XII. 15.) AB végzés; Indokolás [13], [15]}. Tehát „[a] kivételes panasz esetében, mivel az közvetlenül a norma ellen irányul, különös jelentősége van az érintettség vizsgálatának, hiszen a panaszos alapjogában való személyes, közvetlen és aktuális sérelme különbözteti meg a kivételes panaszt az utólagos normakontroll korábbi, bárki által kezdeményezhető változatától. [Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (rég. Abtv.) 20. § (2) bekezdés]” {3105/2012. (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [3]}. A kivételes alkotmányjogi panasz

kapcsán az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint „[a]z érintettségnek [...] személyesnek, közvetlennek és aktuálisnak kell lennie {lásd: 3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [27]}.” {3120/2015. (VII. 2.) AB végzés, Indokolás [55]}. Nem állapítható meg az indítványozó érintettsége akkor, ha a támadott jogszabályi rendelkezés az indítványozóval szemben nem került alkalmazásra, vagy annak hatályosulása őt közvetlenül nem érintette (vagyis a jogsérelem nem következett be, nem aktuális) {3170/2015. (VII. 24.) AB végzés, Indokolás [11]}. „Az aktuális érintettség követelménye azt jelenti, hogy az érintettségnek az alkotmányjogi panasz benyújtásakor fenn kell állnia” {először 3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [27]–[31]}.

- [24] 4. Az Abtv. 26. § (2) bekezdésében szereplő „kivételesen” fogalom elsősorban a bírósági eljáráshoz tapadó és ezzel szemben a bírósági eljárás nélkül kezdeményezhető alkotmányjogi panasz eljárások megkülönböztetésére szolgál. Míg az előbbi esetben a jogsérelem az egyedi ügyben hozott bírói döntés közvetítésével következett be, az utóbbi esetben a jogszabály maga közvetlenül okoz jogsérelme.
- [25] A közvetlen érintettség azt jelenti, hogy a kifogásolt jogszabály közvetlenül vezet az érintett személy jogsérelméhez. A jogszabály alkalmazása mellett szereplő feltétel a jogszabály „hatályosulása”. Hatályosulás esetén maga a jogszabály idézi elő a joghatást. Az indítványozás lehetősége azokban az esetekben nyílik meg az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján, amikor a törvény erejénél fogva jogsérelem következik be.
- [26] Az Abtv. 26. § (2) bekezdésének a) pontja az alkalmazás és hatályosulás kifejezéseket a kifogásolt (alaptörvény-ellenes) jogszabály rendelkezésének alkalmazásához vagy hatályosulásához kapcsolja. Ennek értelmében a jogsértő eredmény visszavezethető kell, hogy legyen a kifogásolt jogszabály alkalmazott rendelkezésére ahhoz, hogy a közvetlen érintettség megállapítható legyen.
- [27] 4.1. A Hszt.-nek az indítványban hivatkozott jelentésben foglalt 333. § (1) bekezdése szerint a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományának tagja szakszervezetnek nem lehet tagja, a polgári nemzetbiztonsági szolgálatoknál a hivatásos állomány érdekvédelmére szakszervezet nem működhet.
- [28] A Pnbjt. 16. § (1) bekezdése és a Hszt.-nek az idézett 333. § (1) bekezdése összevetéséből látható, hogy a Pnbjt. 16. § (1) bekezdése tartalmi szempontból nem hozott változást. A Pnbjt. 16. § (1) bekezdése az indítványozók Alaptörvényben biztosított jogait önmagában nem érintette, közvetlen jogsérelmet a hatálybalépése nem okozott, az indítványozók jogi helyzetét a korábbi jogosultságaikhoz, illetve kötelezettségeikhez képest nem változtatta meg. A nemzetbiztonsági állomány tagja szakszervezeti tagsága tiltását, és szakszervezet létrehozása tiltását nem a Pnbjt. 16. § (1) bekezdése teremtette meg, ezek a tilalmak 2015. július 1-jétől fennállnak (amint arra a panaszban hivatkozott jelentés és az illetékes miniszter is utal).

- [29] 4.2. Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi szempontból összehasonlítható ügyben az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján benyújtott alkotmányjogi panasz befogadását ahhoz kötötte, hogy az olyan jogszabály ellen irányult-e, amely az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogait önmagában érintette, az indítványozó jogi helyzetét, a korábbi jogosultságaihoz, illetve kötelezettségeihez képest, megváltoztatta {vesd össze: 15/2020. (VII. 8.) AB határozat, Indokolás [5], [31]-[34]; 3/2019. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [36], 3237/2021. (VI. 4.) AB végzés, Indokolás [25] és [36], 3159/2021. (IV. 22.) AB végzés Indokolás [8]}.
- [30] Az alkotmányjogi panasz a jelen esetben nem igazolja a befogadáshoz szükséges módon azt, hogy az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti feltételek a Pnbjt. 16. § (1) bekezdésével kapcsolatban fennállnak.
- [31] 5. Az Alkotmánybíróság szerint a jelen ügyben az alkotmányjogi panaszban foglaltak alapján nem állapítható meg az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti kivételes panasz fennállásának a feltételei. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az indítványt visszautasította az Abtv. 56. § (1)–(3) bekezdése alapján eljárva, az Abtv. 26. § (2) bekezdése és Ügyrend 30. § (2) bekezdés c) és h) pontja alapján.

Budapest, 2026. március 3.

Dr. Handó Tünde s. k.,
tanácsvezető, előadó alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Haszonicsné dr. Ádám Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Márki Zoltán s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró