



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOG INTÉZMÉNYE

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG

Ügyszám:

11/504-2/2012

Érkezett:

2012 ÁPR 20.

Ügyszám:

AJB-2470-4/2012

Előadó:

dr. Horváth-Egri Katalin

Alkotmánybíróság

1015 Budapest
Donáti u. 35-45.

Példány:	1	Kézeltiroda:
Melléklet:	—	db

Dr. Árkai P.
Tisztelt Alkotmánybíróság!

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 2. § (3) bekezdésében biztosított jogkörömnél fogva

indítványozom,

hogy az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság vizsgálja meg és az Abtv. 41. § (1) bekezdésében biztosított jogkörében semmisítse meg a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény (Nbtv.) 48. § (1) bekezdését, mivel álláspontom szerint az ellentétes az Alaptörvény VI. cikkének (2) bekezdésében foglaltakkal.

Indokolás

Az Ajbt. 2. § (3) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa kezdeményezheti a jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát az Alkotmánybíróságnál. Az Abtv. 24. § (2) bekezdése rögzíti, hogy az Alkotmánybíróság a jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját az alapvető jogok biztosának határozott kérelmet tartalmazó indítványa alapján akkor vizsgálja, ha az alapvető jogok biztosának álláspontja szerint a jogszabály alaptörvény-ellenessége fennáll. Az Abtv. 41. § (1) bekezdése szerint, ha az Alkotmánybíróság a 24-26. § szerinti eljárásában a hatályos jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességét megállapítja, a jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést teljesen vagy részben megsemmisíti.

Az Ajbt. és az Abtv. idézett rendelkezéseivel összhangban az alapvető jogok biztosa vizsgálatának szakmai szabályairól és módszereiről szóló 2/2012. (I. 20.) AJB utasítás (a továbbiakban: AJB utasítás) VII. fejezete tartalmazza az alkotmánybírósági indítványok előkészítésével és előterjesztésével kapcsolatban irányadó szakmai szabályokat és feltételeket. Az AJB utasítás 45. § (1) bekezdés b) pontja szerint az alapvető jogok biztosa kezdeményezheti az Alkotmánybíróságnál jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatát (utólagos normakontroll eljárás) konkrét ügyben lefolytatott vizsgálat nélkül, a hozzá forduló panaszos beadványa alapján. Az AJB utasítás 46. § (2) bekezdése előírja, hogy milyen esetekben lehet különösen indokolt az indokolt az utólagos normakontroll indítvány benyújtása.

A felsorolt szempontok közt szerepel, hogy az indítványozást indokolhatja az, ha az Alaptörvényben meghatározott alapvető jogok, *alkotmányos elvek és követelmények érvényesülésével* kapcsolatos alkotmányossági aggály merül fel, továbbá, ha az alapjogsérelem *kirívó súlyú*, illetve a *sérelmet szenvedők száma jelentős*.

Az AJB utasításban megfogalmazott szempontrendszernek megfelelően az alkotmányossági problémákat áttekintettem és arra a következtetésre jutottam, hogy az Nbtv. 48. § (1) bekezdésével *kapcsolatban súlyos alkotmányossági aggályok merülnek fel*, így tehát az *adatvédelmi biztos korábbi indítványát*¹ kimerítve fogalmazom meg a normaszöveg-részek megsemmisítésére kérelmemet.

Az indítvány indokolásával kapcsolatban ismételtén arra kívánok rámutatni, hogy meglátásom szerint az Alaptörvény alapjogokkal kapcsolatos szövege nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, legalábbis az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely ellentétes volna a korábbi Alkotmány szövegével. A normaszövegben előfordul részben eltérő fogalmazásmód, kiegészítés, kihagyás, de az jelen pillanatban – mindaddig, amíg az alkotmányértelmezési monopóliummal felruházott Alkotmánybíróság ellenkező értelemben nem nyilatkozik – álláspontom szerint *vélelmezendő, hogy az Alkotmány szövegéhez kapcsolódó korábbi alkotmánybírósági megállapításokra valamennyi alaptörvény-értelmezőnek, így például az alapvető jogok biztosának továbbra is figyelemmel kell lennie.*

Az ombudsmani gyakorlatban – ideértve a vizsgálati jelentéseket és az egyes alkotmánybírósági indítványokat – továbbra is hivatkozási pontot jelent tehát az egyes alkotmányos jogokat és követelményeket értelmező alkotmánybírósági esetjog, így például az élethez és emberi méltósághoz való joggal, az egyenlő bánásmód követelményével, az egyes szabadságjogokkal, a jogállamiság elvével kapcsolatos alaptételeket, valamint az egyes alapjogi teszteket is. Megjegyzem, hogy a *két évtizedes alkotmányossági gyakorlat* eredményeinek felhasználását és alkalmazását az is támogatja, hogy az ezekben lefektetett megállapítások pontosan megfelelnek az európai alapjogi sztenderdeknek. Fennmaradásukkal éppen az biztosítható, hogy a magyar alapjogi gyakorlat továbbra is eleget tegyen nemzetközi kötelezettségeknek, az Európai Unió és az Európa Tanács által is megkövetelt elvárásoknak.

1. Az Nbtv. 48. § (1) bekezdése a személyes adatok védelmére és a közérdekű adatok megismerésére és terjesztésére vonatkozó alapvető jog korlátozására hatalmazza fel a nemzetbiztonsági szolgálat főigazgatóját: „*Nbtv. 48. § (1) A nemzetbiztonsági szolgálatok által kezelt adatokról, és a 46. §-ban meghatározott adattovábbítási nyilvántartásból az érintett kérelmére történő tájékoztatást, a személyes adatainak törlését, valamint a nemzetbiztonsági szolgálat által kezelt közérdekű adat megismerésére irányuló kérelmet a nemzetbiztonsági szolgálat főigazgatója – nemzetbiztonsági érdekből vagy mások jogainak védelme érdekében – megtagadhatja.*” Az érintett kezelt személyes adatairól és az adattovábbításról való tájékoztatás megtagadása az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (Infotv.) 15. §-a szerint az érintettet megillető jog korlátozása. Az adattörlés megtagadása az Infotv. 14. § b)-c) pontjaiban meghatározott érintetti jog korlátozása, a közérdekű adatigény teljesítésének megtagadása pedig az Infotv. 26. § (1) bekezdésében és 31. §-ában szabályozott jog korlátozásának minősül. Az Infotv. – mint azt preambuluma egyértelművé teszi – a személyes adatok védelmét, valamint a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog érvényesülését szolgáló alapvető szabályokat tartalmazza.

2. Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése értelmében alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható. E rendelkezés gyakorlatilag leképezi és az Alaptörvény szintjére emeli az Alkotmánybíróság által kialakított, korábbi gyakorlatában az alapjog-korlátozás

¹ ABI-98-2/2011/H.

elsődleges mércéjeként alkalmazott szükségességi-arányossági tesztet. Az Alaptörvény értelmében a jogkorlátozás célja tehát minden esetben *más alapvető jog érvényesülése*, illetve valamely *alkotmányos érték védelme* kell, hogy legyen.²

Az információs jogokat korlátozó szabályozásnak is teljesítenie kell az alapjogkorlátozással szemben támasztott általános követelményeket: a formai követelmény mellett (törvényi szabályozási szint) a tartalmi követelményeket, melyek értelmében a fenti, úgynevezett szükségességi-arányossági teszt kritériumrendszerének megtartása elvárt.

Az Alkotmánybíróság kifejezetten az információs önrendelkezési jog korlátozása kapcsán mondta ki, hogy annak *„meg kell felelnie az alapjogi korlátozás mindenkor alkotmányos feltételeinek, azaz az Alkotmány 8. § (2) bekezdésében foglalt követelményeknek. Ez azt jelenti, hogy az információs önrendelkezési jogot, az Alkotmány 59. § (1) bekezdésében biztosított szabadságjogot mint alapjogot csak elkerülhetetlen esetben lehet alkotmányosan korlátozni, akkor ha a korlátozás elkerülhetetlenül szükséges és az a korlátozással elérni kívánt célhoz képest arányos.”*³

3. Az információs önrendelkezési jog összefüggésében a korlátozás további tartalmi feltételét fogalmazta meg az Alkotmánybíróság: *„Bármilyen jogszabály, amely – az alkalmazott eljárásra tekintet nélkül – személyes adat felvételéről, gyűjtéséről, tárolásáról, rendezéséről, továbbításáról, nyilvánosságra hozásáról, megváltoztatásáról, a további felhasználás megakadályozásáról, az adatból új információ előállításáról, vagy akármilyen más módon történő felhasználásáról (a továbbiakban: a személyes adat feldolgozásáról) rendelkezik, csak akkor felel meg az Alkotmány 59. §-ának, ha garanciákat tartalmaz arra nézve, hogy az érintett személy az adat útját a feldolgozás során követni, és jogait érvényesíteni tudja. Az erre szolgáló jogintézményeknek tehát biztosítaniuk kell az érintett beleegyezését a feldolgozásba, illetve pontos garanciákat kell tartalmazniuk azokra a kivételes esetekre nézve, amikor az adatfeldolgozás az érintett beleegyezése (esetleg tudta) nélkül történhet. E garanciális jogintézményeknek – az ellenőrizhetőség érdekében is – objektív korlátok közé kell szorítaniuk az adat útját.”*⁴

A közérdekű adatok megismeréséhez való alapjog mint a kommunikációs alapjogok egyik nevesített joga korlátozhatóságával kapcsolatban az Alkotmánybíróság több döntésében is kimondta, hogy a véleménynyilvánítás jogához hasonlóan nem korlátozhatatlan alapjog ugyan, de a szabad véleménynyilvánításhoz való jog gyakorlásának egyik feltételeként és annak részeként kitüntetett alkotmányos védelemben részesül. *„Ez azt jelenti, hogy az információs szabadságot korlátozó törvényeket is megszorítóan kell értelmezni, mert az információs szabadság, a közhatalom gyakorlásának nyilvánossága, az állam és a végrehajtó hatalom tevékenységének átláthatósága, ellenőrizhetősége feltétele a bírálat jogának, a kritika szabadságának, a szabad véleménynyilvánításnak. Ez az alapjog tehát – az alkotmányos korlátok megítélésével összefüggésben – legalább annyi alkotmányos védelmet élvez, mint az 'anyajog', a véleménynyilvánítás szabadságjoga. A nyílt, áttetsző és ellenőrizhető közhatalmi tevékenység, általában az állami szervek és a végrehajtó hatalom nyilvánosság előtti működése a demokratizmus egyik alapköve, a jogállami államberendezkedés garanciája. A nyilvánosság próbája nélkül az állam polgáraitól 'elidegenedett gépezetté', működése kiszámíthatatlanná, előreláthatatlanná, kifejezetten veszélyessé válik, mert az állam működésének átláthatatlansága fokozott veszélyt jelent az alkotmányos szabadságjogokra.”*⁵

² Lásd 30/1992. (V. 26.) AB határozat

³ 46/1995. (VI. 30.) AB határozat

⁴ 15/1991. (IV. 13.) AB határozat

⁵ 34/1994. (VI. 24.) AB határozat, 12/2004. (IV. 7.) AB határozat.

Az Alkotmánybíróság 1994-ben a titokszabályozással kapcsolatban munkált ki alapkövetelményeket. A testület szerint a diszkrecionális döntési jogkörbe utalt nyilvánosságkorlátozás alkotmányellenes. „Közérdekű adatoknak a nyilvánosság előli elzárhatósága, a titkosítás diszkrecionális jogkörbe utalása – ahogy erre az Alkotmánybíróság a 32/1992. (V. 29.) AB határozatában [...] rámutatott – önmagában alkotmányellenes, mert az a közérdekű adatok megismerésének jogát alkotmányos garanciák nélkül korlátozza. Az ilyen alapjogi korlátozás nem elkerülhetetlen és nem áll arányban a korlátozással elérni kívánt céllal, ezért alkotmányosan megengedhetetlen. Az államtitokká nyilvánításra jogosultak a vizsgált rendelkezés alapján szabad belátással csorbíthatják, szűkíthetik az információszabadságot, ezzel az alapjog lényeges tartalmát érintő korlátozó intézkedéseket is hozhatnak, így az erre való feljogosítás az Alkotmány 8. § (2) bekezdésébe ütközik, ezért alkotmányellenes.” „A közérdekű adatok megismerésének és terjesztésének alapjoga közvetlenül és lényegesen sérül a minden törvényi garanciát nélkülöző, teljesen szabad belátáson alapuló titkosítási felhatalmazással.”

A nyilvánosság előli végérvényes elvonás tilalmát is kimunkálta az Alkotmánybíróság: „Ez a szabályozás lehetővé teszi, hogy az információ megismerése elől elvont adat korlátlan ideig megőrizze 'titkos' minőségét, ugyanakkor e kérdésben – ugyancsak korlátozó ismérvek nélkül – egyedül a titkossá minősítő jogosult diszkrecionális jogkörében dönteni. Ez a szabályozási konstrukció az Alkotmány 61. § (1) bekezdésében biztosított alapjog lényeges tartalmát érinti, mert a közérdekű információt végérvényesen elvonja a megismerhetőség elől, márpedig alkotmányos alapjog lényeges tartalmát az Alkotmány 8. § (2) bekezdése alapján törvény sem korlátozhatja.”⁶

Az Alkotmánybíróság a döntés-előkészítő adatok nyilvánosságáról szóló korábbi szabályozás vizsgálata kapcsán mondta ki továbbá: „a vizsgált nyilvánosságkorlátozás nem válik alkotmányossági szempontból kielégítő megoldássá azáltal, hogy kérelemre az adatok megismerését a szerv vezetője engedélyezheti. E döntés ugyanis az érintett szerv diszkrecionális jogkörébe tartozik, s az csak formálisan vizsgálható felül. Egy alapvető jog érvényesülése azonban nem függhet az adatkezelő szerv ilyen döntésétől.”⁷

4. Álláspontom szerint a kezelt adatokról és az adattovábbításokról való tájékoztatás, valamint a közérdekű adatigény megtagadásának szabályozása elsősorban azért Alaptörvény-ellenes, mert nem szab időhatárt a korlátozásnak, így az érintett információs önrendelkezési jogból következő jogosultsága, és a közérdekű adatok megismeréséhez való jog bármeddig, akár az idők végezetéig korlátozható. Ez nyilvánvalóan több, mint a jogkorlátozás szükséges mértéke, és továbbmenve, a személyes adatok védelméhez és a közérdekű adatok megismeréséhez való jog lényeges tartalmát érintő korlátozás, amely ezért sérti az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglalt követelmény-rendszert, valamint az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésében foglaltakat.

A fentiekre tekintettel a közérdekű adatigény teljesítésének megtagadására vonatkozó szabály megítélésem szerint azért is Alaptörvény-ellenes, mert az Nbtv. tárgyi oldalról semmilyen korlátot nem határoz meg az adatok visszatartásával szemben. A nemzetbiztonsági szolgálat főigazgatója bármely, a szerv kezelésében lévő közérdekű adat megismerését kizárhatja. A közérdekű adatok megismeréséhez való jogot sérti, hogy így megkerülhetők a titokszabályozás azon garanciális elvei és szabályai, amelyek a minősített adat védelméről szóló 2009. évi CLV. törvényben (Mavtv.) – bár véleményem szerint jelenleg nem kifogástalanul – csökkentik a szükségtelen és aránytalan jogkorlátozás lehetőségét. Például az Nbtv. 48. § (1) bekezdésével kapcsolatban hiányzik a szükségesség és arányosság elvének kimondása (Mavtv. 2. § (1) bekezdés), valamint a korlátozás rendszeres felülvizsgálatának

⁶ 34/1994. (VI. 24.) AB határozat

⁷ 12/2004. (IV. 7.) AB határozat

kötelezettsége és felülbírálatának lehetősége (Mavtv. 8. §). A jogkorlátozás szükséges garanciáit nélkülöző szabályozás szükségtelen és aránytalan jogkorlátozást tesz lehetővé, ezért álláspontom szerint Alaptörvény-ellenes.

Mindezekre az indokokra alapozva kérem a Tisztelt Alkotmánybíróságot az Nbtv. 48. § (1) bekezdése Alaptörvény-ellenességének megállapítására és annak megsemmisítésére.

Budapest, 2012. április 20.

Üdvözlettel:



Prof. Dr. Szabó Máté