



Ügyszám: NAIH/2020/2300/

Ügyintéző:



Hiv. sz.: IV/540-9/2019.



A hivatkozott számú végzésben foglaltaknak eleget téve az alábbiakban foglalom össze álláspontomat a minősített adat védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény (a továbbiakban: Mavtv.) 11. § (2) bekezdése és a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Nbtv.) 71/C. § (2) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvánnyal (a továbbiakban: Indítvány), valamint a jogszabályi környezettel kapcsolatban.

I. Az Indítványról

Az Indítványban foglaltakat a hatályos jogszabályok tükrében vizsgálom. A panasz indoklása szerint a szükségesség és arányosság követelménye sérült, amikor az Alkotmányvédelmi Hivatal (a továbbiakban: AH) a panaszos információs önrendelkezési jogát jogtalanul, ésszerűtlenül és aránytalanul korlátozva megtagadta a rá vonatkozó érzékeny személyes adatok megismerését. Az indoklás 2. b) pontjában kifejtettek szerint a kifogásolt rendelkezések az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével, a T) cikk (1) bekezdésével, a VI. cikk (3) bekezdésével és a XXVIII. cikk (7) bekezdésével ellentétesek, mert nem tartalmazzák azt a szempontrendszert, amely a megismerési engedélyt minősítő mozgásterét behatárolná abban a tekintetben, hogy az adat megismerése minősítés alapjául szolgáló közérdek sérelméhez vezethet. A szempontrendszer hiányában az érintett nem ismerheti meg a személyes adatait és kiüresedik az Alaptörvényben biztosított jogorvoslathoz való jog, mert a megismerés hiányában nem állapítható meg, hogy az érintettre vonatkozó szenzitív személyes adatok minősítésének alapjául szolgáló közérdek sérelme sérti-e bármely jogát vagy jogos érdekét.

A Mavtv. 11. § (2) bekezdése szerint a megismerési engedély kiadásáról az érintett kérelmére a minősítő 15 napon belül határoz. A megismerési engedély kiadását a minősítő megtagadja, ha az adat megismerése a minősítés alapjául szolgáló közérdek sérelméhez vezet. A megismerési engedély megtagadását a minősítőnek indokolnia kell.

Az Nbtv. 71/C. § (2) bekezdése szerint a nemzetbiztonsági szolgálat a biztonsági szakvéleményben megjelöli azokat a minősített adatokat, amelyekről a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá vont személy nem tájékoztatható.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint: Magyarország független, demokratikus jogállam.

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

Az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdése szerint: Mindenkinek joga van személyes adatai védelméhez, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez.

Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerint: Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.

Az alkotmányjogi panaszban foglaltakat nem tartom alaposnak. A Mavtv. 5. § (1) bekezdésében tételesen felsorolja a minősítéssel védhető közérdekeket. Azt, hogy adott esetben fennáll-e a közérdek és alkalmazni kell-e a minősítésre vonatkozó rendelkezéseket, azaz minősíteni kell-e az adatot, a minősítő jogosult eldönteni a saját feladat- és hatáskörére vonatkozóan. A Mavtv. 4. § (1) bekezdése felsorolja a minősítésre jogosult személyeket. A minősítők feladat- és hatásköréről minden esetben valamely törvény vagy kormányrendelet rendelkezik, a minősítők ezen a feladat- és hatáskörön belül meg kell hogy tudják ítélni a Mavtv.-ben megnevezett közérdek fennálltát vagy hiányát.

A panaszos a közérdek sérelmének megítélését segítő szempontrendszer hiányát kifogásolta beadványában, álláspontom szerint azonban a Mavtv. kellő pontossággal határozza meg az 5. §-ában a védhető közérdeket és hogy mikor szükséges a minősítéssel való védelem. Ennél pontosabb szempontrendszer törvényi szintű jogszabályban rögzítését nem tartom lehetségesnek, ez inkább szakmai publikációk, tudományos értekezések tárgya lehetne. A törvény végrehajtása során a minősítőnek saját közhatalmi funkciója ellátásából adódóan tisztában kell lennie a szükséges szempontokkal, amelyek ráadásul közhatalmi szervenként is eltérőek vagy eltérőek lehetnek. A minősítő mint közhatalmi funkciót ellátó szerv vezetőjének a tévedésére vagy rosszhiszemű eljárásának esetére is biztosítja a jogrendszer a jogorvoslatot, amelynek során vizsgálható a minősítés jogszerűsége. A panaszos azonban az alkotmányjogi panaszhoz benyújtott egyéb iratok alapján eleve nem a minősítés jogszerűségét megkérdőjelező jogorvoslatot keresett, hanem csak a megismerési engedély iránti kérelmének elutasítását kifogásolta, azaz mintegy nem vitatta, de legalábbis nem abból indult ki, hogy a minősítés jogszerűtlen, hanem csak a saját maga számára kérte az adatok megismerhetőségét.

A minősítő döntése ellen, jelen esetben a megismerési engedélyt elutasító határozat ellen a Mavtv. jogorvoslatot biztosít közigazgatási per formájában. A panaszos azt állítja, hogy ez a jogorvoslat valójában egy kiüresített jog, mert a bíróság a személyes adatok minősítésével kapcsolatban nem foglalhat állást, csak az AH-nak a megismerési kérelmet elutasító határozatának jogszerűségét

vizsgálhatja. A Kúriának a panaszhoz csatolva bemutatott döntéséből viszont az derül ki, hogy bár az adat minősítésének jogszerűségét valóban nem vizsgálja a bíróság, azt azonban igen, hogy a megismerési jog korlátozására törvényben meghatározott eljárás eredményeként került-e sor, és a korlátozás szükséges-e és az elérni kívánt céllal arányos-e.

A Mavtv.-nek az alkotmányjogi panaszban kifogásolt rendelkezését a beadványban megjelölt érvek alapján nem tartom az Alaptörvénnyel összeférhetetlennek.

II. A jogszabályi környezetről

Az alábbiakban az Indítványban foglaltaktól teljesen elvonatkoztatva a Mavtv. megismerési engedélyre vonatkozó szabályainak alkotmányosságával kapcsolatos véleményemet fejtem ki.

A Mavtv. 1. §-a szerint *"E törvény célja, hogy az alapvető jogok tiszteletben tartása, Magyarország érdekeinek védelme és az állam nemzetközi kötelezettségvállalásainak teljesítése érdekében az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló törvénnyel összhangban meghatározza a minősített adat létrejöttével és kezelésével kapcsolatos alapvető rendelkezéseket, [...], a minősített adat védelmének általános szabályait [...]."* Tehát a Mavtv. átfogó jelleggel szabályozza a minősített adat kezelését és védelmét, ezért a Mavtv. jogi szabályozási tárgykörébe tartoznak azok a szabályok, amelyek a minősített adat kezelésével és védelmével összefüggésben az alapvető jogok tiszteletben tartását célozzák.

A Mavtv. szabályai alapján a törvényi feltételek megléte esetén személyes adat és közérdekű adat egyaránt minősíthető nemzeti minősített adattá. Ebből adódóan az adat minősítése mind az információs önrendelkezési jog (az érintett hozzáférési jogosultsága), mind a közérdekű adatok megismeréséhez való jog érvényesülését korlátozhatja. A személyes adatok védelméhez és a közérdekű adatok megismeréséhez való jog az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdése szerint az alapvető jogok közé tartozik. Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerint *"az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható."*

Az Alkotmánybíróság számos AB határozata érintette az adatminősítés alkotmányosságának különféle aspektusait a közérdekű adatok megismerésével összefüggésben. Ezek sorra vétele most azért nem szükséges, mert tárgyunk – vagyis a megismerési engedély jogintézményének alkotmányossága – nem az *"adatminősítés vs. információszabadság"*, hanem az *"adatminősítés vs. információs önrendelkezési jog"* relációban értelmezhető. Mindazonáltal megemlítendő a 29/2014. (IX. 30.) AB határozat, amely szerint az Alkotmánybíróság a Mavtv. 2. § (1) bekezdésében

szabályozott "szükségesség és arányosság" elvet¹ az adott ügy keretei között a közérdekű adatok nyilvánosságával kapcsolatban értelmezve arra a következtetésre jutott, hogy „a Mavtv. a szükségesség tekintetében megfelelően szabályozza az alapjogkorlátozást, azonban a minősítés és az az által okozott alapjogkorlátozás arányosságára vonatkozóan nem tartalmaz egyértelmű rendelkezéseket” (1. az AB határozat indokolásnak [57] és [58] bekezdéseit). Ezzel összefüggésben a nevezett AB határozat 1. pontja szerint az Alkotmánybíróság "megállapítja, hogy az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdéséből, az információszabadság jogából eredő alkotmányos követelmény a minősített adatok védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény 5. § (2) bekezdésének, valamint 6. § (4) bekezdésének alkalmazása során, hogy a minősítő a közérdekű vagy közérdekből nyilvános adat minősítése felőli döntés során a minősítéshez fűződő közérdek mellett a minősítendő adat nyilvánosságához fűződő közérdeket is vegye figyelembe, és csak akkor döntsön az adat minősítéséről, ha a minősítéssel elérni kívánt cél arányban áll a minősített adat nyilvánosságához fűződő érdekekkel."

A Mavtv. megismerési engedélyre vonatkozó szabályai (Mavtv. 11 - 12. §) az érintett információs önrendelkezési jogának részét képező hozzáférési jogosultságra vonatkozó jogi kereteket, illetve korlátokat határozzák meg olyan esetben, ha az érintett által által megismerni kívánt, az érintettre vonatkozó személyes adat nemzeti minősített adat. A megismerési engedéllyel kapcsolatban is az a kérdés, hogy összhangban van-e a Mavtv. vonatkozó joganyaga az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglaltakkal. Megállapításaim a következők:

1. A Mavtv. 2. § (1) bekezdése a szükségesség és arányosság elvét csak a közérdekű adat nyilvánosságának minősítés általi korlátozására vonatkoztatja, anélkül, hogy az információs önrendelkezési jog minősítés általi korlátozásáról említést tenne. Tehát a Mavtv.-ben nem érvényesül alapelvi szinten az információs önrendelkezési jog minősítés általi korlátozásának szükségessége és arányossága.

2. Az előző pontban írtakból nem következik szükségszerűen az, hogy az érintett hozzáférési jogosultságának megismerési engedély általi korlátozására vonatkozó Mavtv. szabályok sértik az alapjogkorlátozás szükségességét és arányosságát előíró, az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdéséből származó jogi szabályozási követelményt. Ugyanis az alapjogkorlátozás szükségességének és arányosságának érvényesülését biztosító szabályok nemcsak alapelvként jelenhetnek meg a jogi szabályozás rendszerében, hanem a megismerési engedély anyagi és eljárási joganyagának részeként is.

3. A Mavtv. 11. §-a szerint "(1) Az érintett a minősítő által kiadott megismerési engedély alapján, személyi biztonsági tanúsítvány nélkül jogosult megismerni nemzeti minősítésű személyes adatát. Az érintett köteles a nemzeti minősített adat megismerése előtt írásban titoktartási nyilatkozatot tenni

¹ "Szükségesség és arányosság elve: a közérdekű adat nyilvánosságához fűződő jogot minősítéssel korlátozni csak az e törvényben meghatározott feltételek fennállása esetén, a védelemhez szükséges minősítési szinttel és a feltétlenül szükséges ideig lehet."

és a nemzeti minősített adat védelmére vonatkozó szabályokat betartani. (2) A megismerési engedély kiadásáról az érintett kérelmére a minősítő 15 napon belül határoz. A megismerési engedély kiadását a minősítő megtagadja, ha az adat megismerése a minősítés alapjául szolgáló közérdek sérelméhez vezet. A megismerési engedély megtagadását a minősítőnek indokolnia kell. [...]" Az idézett szabályok az információs alapjogi korlátozás jogi szabályozási követelményei közül többnek megfelelnek:

- A megismerés korlátozása nem dokumentumra, hanem adatra vonatkozhat, vagyis a szabályozás megfelel az adatelvnek.
- A megismerési engedély megtagadása akkor kerül sor, ha az adat megismerése a minősítés alapjául szolgáló közérdek sérelméhez vezetne, vagyis a szabályozás összhangban van a jogkorlátozás szükségességére vonatkozó alkotmányos követelménnyel.
- A megismerési engedély megtagadását a minősítőnek indokolnia kell, ami biztosítja a döntés jogszerűségének utólagos ellenőrizhetőségét.

Ugyanakkor megállapítható, hogy a citált szabályozás nem felel meg az alapjogkorlátozás arányosságára vonatkozó alkotmányossági követelménynek, ugyanis bármiféle mérlegelés lehetőségét mellőzve kategorikusan kizárja a személyes adat érintett általi megismerését, ha az adat megismerése a minősítés alapjául szolgáló közérdek sérelméhez vezet.

4. Az a lehetőség is vizsgálandó, hogy a megismerési engedély hatályos joganyaga esetleg azért nem tartalmaz az információs önrendelkezési jog korlátozásának arányosságára vonatkozó szabályt, mert az felesleges lenne. Például ha az lenne megállapítható, hogy a minősítéssel védendő közérdek valamilyen elvi, alkotmányos megfontolás alapján mindig elsőbbséget kell, hogy élvezzen az egyén információs önrendelkezési jogának érvényesülésével szemben, akkor a jogkorlátozás arányosságának problematikája fel sem merülhet. Azonban ezzel szemben a következő érvek hozhatók fel:

4.1. A 29/2014. (IX. 30.) AB határozat rámutatott arra, hogy a minősítőnek az adat minősítéskor minősítéssel védendő közérdekkel szemben az adatok nyilvánosságához fűződő közérdeket is mérlegelnie kell. Tehát van legalább egy alapvető jog – a közérdekű adatok megismeréséhez való jog – amely esetében a jogkorlátozás arányosságát mérlegelni kell a minősítéssel védendő közérdekkel szemben. (Jóllehet, ebben az összefüggésben az arányosság kérdése két közérdek – a minősítést szükségessé tevő közérdek és a nyilvánossághoz fűződő közérdek – relációjában merül fel, míg a megismerési engedély esetében egy természetes személyt megillető alapvető jog érvényesülése és a minősítés alapjául szolgáló közérdek tekintetében.)

4.2. Viszonylag egyszerűen konstruálható olyan hipotetikus jogeset, amelyben az egyén valamely alapvető jogának, létérdekének érvényesülése a közérdek kisebb sérelmével kerül szembe. Például előállhat olyan helyzet, amelyben a "Korlátozott terjesztésű!" minősítésű személyes adat érintett általi megismerése "az állami vagy közfeladatot ellátó szerv működési rendjét, feladat- és hatáskörének gyakorlását és ezáltal közvetve Magyarország törvényben meghatározott érdekeit hátrányosan érinti, a hátrány azonban az

*elhárítására tett intézkedésekkel lényegesen enyhíthető vagy kiküszöbölhető*² ugyanakkor a szóban forgó adat (pl. egy egészségügyi diagnózis) megismerésének hiányában az érintett élete veszélybe kerül.

Az Alaptörvény alapjogi korlátozás feltételrendszerét meghatározó I. cikk (3) bekezdése sem az egyéni alapjogokat, sem a közérdeket megtestesítő alkotmányos értékeket nem priorizálja, hanem ezek kiegyensúlyozásának mikéntjét határozza meg. Ennek megfelelően a példabelihez hasonló helyzetek rendezésére olyan szabályozás lenne megfelelő, amelynek alapján esetről esetre, a körülményeket figyelembe véve lenne előntható az, hogy érvényesülhet-e az egyén alapvető joga, létérdeke akár a közérdek kisebb sérelmének árán is.

4.3. A Mavtv. hatályba lépését megelőzően hatályban volt titokszabályozás, az államtitokról és a szolgálati titokról szóló 1995. évi LXV. törvény 11. § (3) bekezdése főszabályként – ha törvény másként nem rendelkezett – feljogosította az az érintett arra, hogy korlátozás nélkül megismerhesse a szolgálati titokká minősített adatát. Tudomásom szerint e szabályozás alkotmányosságával kapcsolatban sosem merült fel kétség.

A fentieket összefoglalva az a véleményem, hogy a megismerési engedély hatályos törvényi szabályozása nem felel meg az alapjogkorlátozás arányosságára vonatkozó, az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében meghatározott követelménynek.

Budapest, 2020. április 16.

Üdvözlettel:



Attila
Dr. Péterfalvi Attila
 elnök
 c. egyetemi tanár

² L. a Mavtv. minősítési szint meghatározásához szükséges kármértékről szóló 1. számú mellékletének 4. pontját