

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3250/2023. (VI. 9.) AB HATÁROZATA

alkotmányjogi panasz elutasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a Kúria Pfv.IV.20.614/2021/4. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. Az indítványozó jogi képviselője (dr. Hüttl Tivadar ügyvéd) útján az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján benyújtott alkotmányjogi panaszában a Kúria Pfv.IV.20.614/2021/4. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdése, valamint a XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdései sérelmére hivatkozással.
- [2] 2. Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügy lényege a bírósági iratok alapján a következőképpen foglalható össze.
- [3] Az indítványozó 2019-ben tájékoztatást kért az Információs Hivataltól (a továbbiakban: IH) az általa kezelt személyes adataival, valamint a nemzeti minősítésű személyes adataival (a továbbiakban: minősített adat) összefüggésben. Válaszlevelében a polgári hírszerző szolgálat közölte, hogy az indítványozót érintően „jogellenes adatkezelést nem folytatott, és jelenleg sem folytat”. A „jogszerűen kezelt vagy továbbított személyes adatok tekintetében” pedig a válaszádat az információs szabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) 16. § (1) bekezdése és 19. §-a, illetve a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Nbtv.) 48. § (1) bekezdése alapján eljárva az Nbtv. 74. § a) pontjában foglalt nemzetbiztonsági érdekre hivatkozással megtagadta. Arról is tájékoztatta az indítványozót, hogy erre tekintettel a minősített adat megismerése iránti engedély tárgyában benyújtott kérelme okafogyott.
- [4] Az indítványozó két pert indított az IH ellen. Egyrészt közigazgatási perben kifogásolta, hogy nem született alakszerű döntés a minősített adatra vonatkozó megismerési engedély kiadására vonatkozó kérelme tárgyában (vesd össze: a minősített adat védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény (a továbbiakban: Mavtv.) 11. § (3) bekezdése). A Fővárosi Törvényszék megismételt eljárásban meghozott 113.K.704.306/2020/9. számú végzése szerint az indítványozó okkal állította, hogy az IH-nak eljárási és döntési kötelezettsége volt. A mulasztási per megindításának jogszabályi feltételei mégsem álltak fenn, mivel a per megindítását megelőzően meg kellett volna keresni a felügyeleti szervet, az IH-t irányító külgazdasági és külügyminisztert. Emiatt – mivel a per adott szakaszában a keresetlevél visszautasításának már nem volt helye – a bíróság az eljárást megszüntette.
- [5] Az indítványozó másrészt polgári pert indított Infotv. 14. § b) pontja és 17. § (1)–(2) bekezdésében foglalt ún. hozzáféréshez való joga érvényesítése érdekében (az ebben a perben hozott döntés az alkotmányjogi panasz tárgya). Elsősorban azt kérte, hogy a bíróság kötelezze az IH-t az általa kezelt – az Infotv. 17. § (2) bekezdésében említett – személyes adataival kapcsolatos tájékoztatásra (első kereset). Másodsorban az indítványozó a rá vonatkozó minősített adatok tekintetében a minősítés jellemzőinek (a minősítés szintje, jogalapja, a minősítési idő kezdete, lejárt, a minősítő neve és beosztása) közzétételére kérte kötelezni az IH-t, ha pedig az IH nem kezel rá vonatkozó minősített adatot, akkor az erről való tájékoztatásra (második kereset). A Fővárosi Törvényszék 19.P.20.953/2020/9-II. számú végzésével a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény 173. § (1) bekezdése alapján a pert meg nem engedett keresethalmazat miatt megszüntette. A Fővárosi Ítéltábla 2.Pkf.25.988/2020/3. számú végzésével e döntést – a perköltség összegének megváltoztatása mellett – helyben hagyta. A felülvizsgálati jogkörben eljáró Kúria Pfv.IV.20.614/2021/4. számú végzésével a jogerős végzést hatályában fenntartotta.

- [6] A bíróságok arra jutottak (lásd: Kúria Pfv.IV.20.614/2021/4. számú végzés, Indokolás [17]), hogy a „második esetben a hozzáférési jogra hivatkozással kért adatok nem kísérő, kiegészítő jellemzői a minősített adatnak, attól nem választhatók el. A nemzetbiztonsági művelet és annak során keletkezett adattartalomra egyértelműen utaló, azok lényeges jellemzőit és tartalmát is átfedő olyan információk, amelyek a minősített adathoz tartoznak, a megismeréshez fűződő korlátozásuk a Mavtv. szerinti minősítéskor történik meg. Az alperes az Nbtv. 48. § (1) bekezdésére és 74. § a) pontjára – a nemzetbiztonságra – hivatkozással a műveleti nyilvántartás átvilágíthatóságának megakadályozását jelölte meg nemzetbiztonsági érdekként a hozzáférés megtagadásaként. Annak vizsgálata, hogy ez jogszerű volt-e, a Mavtv. 11. § (3) bekezdésében, mint főszabályban írt garanciális feltételek mellett, közigazgatási perben vitatható, amelyben csak olyan bíró járhat el és vizsgálhatja érdemben a megtagadás és a minősítés körülményeit az adat tartalma és a művelet indokainak megismerése alapján, akinek a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló törvény szerinti nemzetbiztonsági ellenőrzését elvégezték. A Mavtv. alapján indult közigazgatási perben van lehetősége a bíróságnak a felperes által sérelmezett szempontok vizsgálatára és annak megítélésére, hogy az információs önrendelkezési jog Mavtv. 11. § (2) bekezdésének a keretei között a 2. § (1) bekezdésében rögzített szükségesség arányosság elvének megfelelően került-e korlátozásra.” A másodfokon eljáró Ítélet tábla arra utalt, hogy a közigazgatási per megindításának a Mavtv. 12. § (2) bekezdése alapján van helye (Fővárosi Ítélet tábla 2.Pkf.25.988/2020/3. számú végzése, Indokolás [35]), a Kúria pedig az alkalmazott jogszabályi rendelkezések között tüntette fel ezt az előírást.
- [7] 3. A Kúria Pfv.IV.20.614/2021/4. számú végzése ellen benyújtott alkotmányjogi panaszában az indítványozó kifejtette, hogy valamely személyes adat minősítése az információs önrendelkezés [Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdés] korlátozásának legszélsőségesebb formája: ebben az esetben kizárólag az adatkezelő döntésén múlik, hogy az érintett megismerheti-e, hogy milyen adatokat kezelnek róla – ha egyáltalán értesül arról, hogy történik adatkezelés.
- [8] Garanciális jellegű elvárás ezért, hogy minden korlátozást szűkítően kell értelmezni, így a minősítés alapjául szolgáló minősítéssel védett közérdeknek [Mavtv. 5. § (1) bekezdés] és magának a minősített adatnak a fogalmát (Mavtv. 3. § 1. pont) is. A minősítéssel védett közérdek szűk értelmezése azt is jelenti, hogy a bíróság nem hívhatja fel ezt a fogalmat a minősített adatokon kívül eső körben. A minősített adat definíciójának szűk értelmezéséből pedig az következik, hogy a minősítés jellemzőire (szintjére, érvényességi idejére, minősítőjére és annak beosztására vonatkozó minősítési jelölésre nem lehet kiterjeszteni a minősített adat fogalmát. A törvényszöveg világos különbséget tesz a két fogalom között. A minősítési jelölés a minősített adatra vonatkozó adat (metaadat), de nem azonos a minősített adattal, és nem hordoz érdemi információt az alapul szolgáló nemzetbiztonsági műveletről. Ha ez az adat maga is a minősített adat részét képezné, és nem lenne meg tudható, az teljes egészében ellehetetlenítené a jogérvényesítést, mert a Mavtv. 11. §-a szerinti megismerési engedély iránti kérelmet eleve a minősítőnek kell benyújtani, és a közigazgatási pert is a minősítő ellen kell(ene) megindítani.
- [9] Az indítványozó szerint az ügyben a Mavtv. 12. §-a sem alkalmazható. Egyrészt, mert nem került megállapításra, hogy az IH minősített adatot kezel az indítványozóval kapcsolatban, másrészt, mert nem hivatkozott az eljárásban a Mavtv. 5. § (1) bekezdése szerinti minősítéssel védett közérdekre.
- [10] A minősítési jelölés megismeréséhez ezért az indítványozó következtetése szerint nincs szükség a Mavtv. szerinti megismerési engedélyre, ezeket az adatokat az érintett az Infotv. szerinti hozzáférési joga keretei között kérheti. A hozzáférési jog nemzetbiztonsági indokkal való korlátozása ebben az esetben az Infotv. 17. § (3) bekezdésében foglalt teszt alapján lehetséges [figyelemmel az Infotv. 16. § (3) bekezdés a)–f) pontjaira is].
- [11] Az indítványozó az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének a sérelmét is állította, kifejtette, hogy a „nemzetbiztonsági szolgálatok nem vitatottan bizalmas működéséhez fűződő általános társadalmi érdek következtében az érintett jellemzően azt sem tudhatja, hogy kezelnek-e róla személyes adatot vagy sem. [...] Jelen ügyben az eljárásjogi szabálysértés arra tekintettel eredményez alapjogsérelmet, hogy az eljáró bíróságok a felek között fennálló aszimmetrikus viszonyt tovább mélyítve akadályozták meg az információs önrendelkezési jogérvényesítést.” Személyes – nem minősített – adatok esetében a két jogérvényesítési eljárás (az Infotv. szerinti adatvédelmi per, illetve a Mavtv. 12. § (2) bekezdése szerinti közigazgatási per) eshetőleg viszonyban van egymással. Az, hogy melyiket kell megindítani, azon múlik, hogy az adatkezelő milyen törvény alapján korlátozza az érintett információs önrendelkezési jogát. Ezért az indítványozó szerint az ügyben eljáró bíróságok akkor érvényesítették volna az indítványozónak a hatékony bírói jogvédelemhez való jogát, ha felhívják az adatkezelőt olyan tartalmú nyilatkozat megtételére, ami alapján eldönthető, hogy a speciális jogérvényesítési eljárás (Mavtv.) feltételei fennállnak vagy sem. A bírósághoz fordulás jogának sérelmét abban látja az indítványozó,

hogy a bíróság döntése az információs önrendelkezési jog gyakorlásának végleges megakadályozását jelenti. A jelen ügy tényállása alapján ugyanis szerinte nem indítható a Mavtv. szerinti eljárás. Egyrészt, mert nincs igazolva, hogy az indítványozó minősített adatát kezeli az IH (a bíróság nem hívta fel az adatkezelőt nyilatkozattételre ezzel kapcsolatban), másrészt, mert a közigazgatási pert a minősítő ellen kellene megindítani, de a minősítő személyét a támadott döntés alapján nem ismerheti meg az indítványozó. A hatásköri szabályok téves értelmezésével a bíróság az indítványozó szerint megsértette az információs önrendelkezési joghoz kapcsolódó jogorvoslati jogát is [Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés].

II.

[12] 1. Az Alaptörvény érintett rendelkezései:

„VI. cikk (3) Mindenkinek joga van személyes adatai védelméhez, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez.”

„XXVIII. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.

[...]

(7) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”

[13] 2. Az Infotv. érintett rendelkezései:

„14. § Az érintett jogosult arra, hogy az adatkezelő és az annak megbízásából vagy rendelkezése alapján eljáró adatfeldolgozó által kezelt személyes adatai vonatkozásában az e törvényben meghatározott feltételek szerint [...]

b) kérelmére személyes adatait és az azok kezelésével összefüggő információkat az adatkezelő a rendelkezésére bocsássa (a továbbiakban: hozzáféréshez való jog) [...].”

„16. § (3) A (2) bekezdésben foglaltak szerinti tájékoztatás teljesítését az elérni kívánt céllal arányosan az adatkezelő késleltetheti, a tájékoztatás tartalmát korlátozhatja vagy a tájékoztatást mellőzheti, ha ezen intézkedése elengedhetetlenül szükséges [...]

e) az állam külső és belső biztonsága hatékony és eredményes védelmének, így különösen a honvédelem és a nemzetbiztonság [...].”

„17. § (1) A hozzáféréshez való jog érvényesülése érdekében az érintettet kérelmére az adatkezelő tájékoztatja arról, hogy személyes adatait maga az adatkezelő, illetve a megbízásából vagy rendelkezése alapján eljáró adatfeldolgozó kezeli-e.

(2) Ha az érintett személyes adatait az adatkezelő vagy a megbízásából vagy rendelkezése alapján eljáró adatfeldolgozó kezeli, az adatkezelő az (1) bekezdésben meghatározottakon túl az érintett rendelkezésére bocsátja az érintett általa és a megbízásából vagy rendelkezése alapján eljáró adatfeldolgozó által kezelt személyes adatait, és közli vele

a) a kezelt személyes adatok forrását,

b) az adatkezelés célját és jogalapját,

c) a kezelt személyes adatok körét,

d) a kezelt személyes adatok továbbítása esetén az adattovábbítás címzettjeinek - ideértve a harmadik ország-beli címzetteket és nemzetközi szervezeteket - körét,

e) a kezelt személyes adatok megőrzésének időtartamát, ezen időtartam meghatározásának szempontjait,

f) az érintettet e törvény alapján megillető jogok, valamint azok érvényesítése módjának ismertetését,

g) profilalkotás alkalmazásának esetén annak tényét és

h) az érintett személyes adatainak kezelésével összefüggésben felmerült adatvédelmi incidensek bekövetkezésének körülményeit, azok hatásait és az azok kezelésére tett intézkedéseket.

(3) Az érintett hozzáféréshez való jogának érvényesítését az adatkezelő az elérni kívánt céllal arányosan korlátozhatja vagy megtagadhatja, ha ezen intézkedés elengedhetetlenül szükséges a 16. § (3) bekezdés a)-f) pontjában meghatározott valamely érdek biztosításához.”

[14] 3. A Mavtv. érintett rendelkezései:

„11. § (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 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.

(3) A megismerési engedély megtagadása esetén az érintett a határozatot közigazgatási perben megtámadhatja. Ha a bíróság a kérelemnek helyt ad, a minősítőt a megismerési engedély kiadására kötelezi. A bíróság az ügyben zárt tárgyaláson jár el. A perben csak olyan bíró járhat el, akinek a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló törvény szerinti nemzetbiztonsági ellenőrzését elvégezték. A felperes, a felperes oldalán érdekeltként részt vevő személy és ezek képviselője a minősített adatot az eljárás során nem ismerheti meg. A perben részt vevő egyéb személyek, valamint azok képviselői a minősített adatot csak akkor ismerhetik meg, ha a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló törvény szerinti nemzetbiztonsági ellenőrzésüket elvégezték.”

„12. § (1) A minősített adat kezelője az érintett személyes adataihoz való hozzáférési jogának biztosítását megtagadhatja, ha a minősítés alapjául szolgáló közérdeket e jog gyakorlása veszélyeztetné.

(2) Az érintett jogainak bíróság előtti érvényesítése során az eljáró bíróságra és a minősített adatok megismerésére a 11. § (3) bekezdésében foglaltakat megfelelően alkalmazni kell.”

[15] 4. Az Nbtv. érintett rendelkezései:

„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.”

„74. § E törvény alkalmazásában

a) nemzetbiztonsági érdek: Magyarország függetlenségének biztosítása és törvényes rendjének védelme, ennek keretén belül.”

III.

[16] 1. Az Abtv. 56. § (2) bekezdése alapján megvizsgálva a befogadhatóság feltételeit, a jelen ügyben a következőket lehetett megállapítani.

[17] A támadott kúriai ítéletet az indítványozó 2021. október 25-én vette át, panaszát 2021. december 23-án érkezették a Fővárosi Törvényszéken, tehát azt az Abtv. 30. § (1) bekezdésében meghatározott hatvan napos határidőt betartva nyújtotta be.

[18] Az indítványozó a Kúria eljárást befejező döntését támadja, alkotmányjogi panasz benyújtására indítványozói jogosultsággal rendelkezik, a per felpereseként érintettnek minősül, jogorvoslati lehetőségeit kimerítette, és a jogi képviselő a meghatalmazását csatolta.

[19] A kérelem a határozottság Abtv. 52. § (1b) bekezdésében felsorolt követelményeinek részben eleget tesz: a) tartalmazza azt a törvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, továbbá azt, amely az indítványozó indítványozói jogosultságát megalapozza (Abtv. 27. §-a); b) az eljárás megindításának indokait (az indítványozónak a személyes adataival kapcsolatban, a hozzáféréshez való joga érvényesülése érdekében indított keresetét a bíróság érdemben nem bírálta el); c) az Alkotmánybíróság által vizsgálendő bírósági ítéletet (a Kúria Pfv.IV.20.614/2021/4. számú végzése); d) az Alaptörvény sérülni vélt

rendelkezéseit [Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdés, XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdés]; e) indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett kúriai döntés miért ellentétes az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésével és XXVIII. cikk (1) bekezdésével, valamint f) kifejezett kérelmet arra, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a Kúria végzésének alaptörvény-ellenességét és semmisítse meg azt.

- [20] Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdését illetően emlékeztetni kell arra, hogy a jogorvoslathoz való jog „a folyamatban lévő eljárásban a rendes jogorvoslatok igénybe vételének a lehetőségét garantálja arra tekintettel, hogy egy esetleges hibás döntés lehetőségével maga a jogrendszer is számol, és megkísérli ennek kiküszöbölését. A hivatkozott alaptörvényi rendelkezés »tárgyát tekintve a bírói, illetőleg hatósági döntésekre terjed ki, tartalma szerint pedig az érdemi határozatok tekintetében a más szervhez vagy a magasabb fórumhoz fordulni lehetősége« {lásd legutóbb például: 3518/2021. (XII. 13.) AB végzés, Indokolás [24]}. Ebből az ún. második döntéshez való jogból azonban semmilyen elvárás nem következik a döntés irányára nézve” {3210/2022. (IV. 29.) AB végzés, Indokolás [23]}. Az indítványozó ezzel összefüggésben önálló indokolást nem terjesztett elő. A jogorvoslathoz való jog sérelme körében a pernek a meg nem engedett keresethalmazat miatti megszüntetését kifogásolja, arra azonban nem hivatkozik, hogy az elsőfokú bírói döntés ellen benyújtott jogorvoslati kérelme ne került volna elbírálásra, és a megszüntetéssel kapcsolatos érveit a másodfokú bíróság ne vizsgálta volna meg érdemben. Ebben a tekintetben tehát a kérelem nem felel meg az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontjának.
- [21] Az Abtv. 29. §-a szerint az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be.
- [22] Mivel a polgári bíróság nem hozott érdemi döntést a személyes adatok megismerésének korlátozása kérdésében, felmerül a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételye az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdése (információs önrendelkezési jog) és XXVIII. cikk (1) bekezdése vonatkozásában.
- [23] 2. Az Alkotmánybíróság a fentiek alapján a panaszt – az Ügyrend 31. § (6) bekezdését alkalmazva, külön befogadási eljárás mellőzésével – az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdése és XXVIII. cikk (1) bekezdése vonatkozásában érdemben bírálta el.

IV.

- [24] Az alkotmányjogi panasz nem megalapozott.
- [25] 1. Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügyben az volt az eldöntendő kérdés, hogy van-e hatásköre eljárni a bíróságnak, ha a minősített adat jellemzőire (a minősítés jogalapjára és az ún. minősítési jelölésre) vonatkozóan az adatkezelő megtagadja a tájékoztatást. A minősítési jelölés a minősítés során keletkező adat, amely tartalmazza a minősítési szintet, az érvényességi időt, a minősítő nevét és beosztását. Ezt a nemzeti minősített adat hordozóján vagy – ha arra nincs lehetőség – külön kísérlapon kell feltüntetni a Mavtv. 5. § (8) bekezdése értelmében.
- [26] Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt áttekintette az érintettnek a rá vonatkozó személyes adatok kezelésével összefüggő jogait szabályozó normák releváns elemeit, és azt állapította meg, hogy az Infotv. és a Mavtv. hatályos szabályai alapján három kategória azonosítható: a) az ún. hozzáféréshez való jog alapján a személyes adatokkal; b) megismerési engedély alapján a minősített személyes adatokkal és c) a minősített adatokkal kapcsolatban álló személyes adatokkal kapcsolatos tájékoztatás. Ezek lényege a következő.
- [27] Az általános szabályok szerint az Infotv. 14. § b) pontja tartalmazza az érintettnek a személyes adatai kezelésére vonatkozó tájékoztatáshoz való jogát. Kimondja, hogy az érintett jogosult arra, hogy az adatkezelő és az annak megbízásából vagy rendelkezése alapján eljáró adatfeldolgozó által kezelt személyes adatai vonatkozásában az e törvényben meghatározott feltételek szerint kérelmére személyes adatait és az azok kezelésével összefüggő információkat a rendelkezésére bocsássák. Ez az ún. hozzáféréshez való jog. Az Infotv. 17. § (1)–(2) bekezdése ennek megfelelően rögzíti, hogy az érintett rendelkezésére kell bocsátani az adatkezelő (illetve a megbízásából vagy rendelkezése alapján eljáró adatfeldolgozó) által kezelt személyes adatokat, illetve a) a kezelt személyes adatok forrását, b) az adatkezelés célját és jogalapját, c) a kezelt személyes adatok körét, d) a kezelt személyes adatok továbbítása esetén az adattovábbítás címzettjeinek – ideértve a harmadik országbeli címzetteket és nemzetközi szervezeteket – körét, e) a kezelt személyes adatok megőrzésének időtartamát,

ezen időtartam meghatározásának szempontjait, *f*) az érintettet e törvény alapján megillető jogok, valamint azok érvényesítése módjának ismertetését, *g*) profilalkotás alkalmazásának esetén annak tényét és *h*) az érintett személyes adatainak kezelésével összefüggésben felmerült adatvédelmi incidensek bekövetkezésének körülményeit, azok hatásait és az azok kezelésére tett intézkedéseket. Az Infotv. 17. § (1)–(2) bekezdése szerinti adatokhoz való hozzáférés joga nem abszolút jog, annak érvényesítését a (3) bekezdés szerint az adatkezelő az elérni kívánt céllal arányosan korlátozhatja vagy megtagadhatja, ha ezen intézkedés elengedhetetlenül szükséges a 16. § (3) bekezdés *a*)–*f*) pontjában meghatározott valamely érdek biztosításához. A vizsgált ügyhöz kapcsolódóan megjegyzendő, hogy az Infotv. 16. § (3) bekezdés *e*) pontja kifejezetten említi a nemzetbiztonsági érdeket is [amelyet az IH az eljárásban az Nbtv. 48. § (1) bekezdésére és 74. § *a*) pontjára hivatkozással felhívott].

- [28] Ehhez, az Infotv. szerinti általános rezsimehez képest különös szabályok vonatkoznak arra az esetre, ha a kezelt személyes adat egyben minősített adat is. Az érintett ugyanis a saját, nemzeti minősítésű személyes adatát [Mavtv. 3. § (1) bekezdés *a*) pont] a Mavtv. 11. §-a értelmében csak a minősítő által kiadott megismerési engedély alapján jogosult megismerni. Személyi biztonsági tanúsítványra ebben az esetben nincs szükség, de titoktartási nyilatkozat megtételére igen. A megismerési engedély kiadása az Infotv. szerinti hozzáférési joghoz hasonlóan nem abszolút, mivel a Mavtv. szerint a minősítő indokolt határozattal megtagadja az engedélyt, ha az adat megismerése a minősítés alapjául szolgáló közérdek sérelméhez vezet. A határozat közigazgatási perben támadható. A bíróság az ügyben zárt tárgyaláson jár el, és a perben csak olyan bíró járhat el, akinek a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló törvény szerinti nemzetbiztonsági ellenőrzését elvégezték. A felperes, a felperes oldalán érdekeltként részt vevő személy és ezek képviselője a minősített adatot az eljárás során nem ismerheti meg. A perben részt vevő egyéb személyek, valamint azok képviselői a minősített adatot csak akkor ismerhetik meg, ha a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló törvény szerinti nemzetbiztonsági ellenőrzésüket elvégezték.
- [29] A harmadik kategóriát a minősített adattal kapcsolatos személyes adatok jelentik. Bár egyszerű személyes adatokról, és nem minősített adatokról van szó, ezen adatok megismerhetőségére a minősített adatok megismerhetőségével megegyező szabályozás vonatkozik. A Mavtv. 11. §-ához kapcsolódóan ugyanis a Mavtv. 12. §-a a személyes – de nem minősített – adatokhoz való hozzáférés megtagadását is lehetővé teszi a minősített adat kezelője számára akkor, ha e jog gyakorlása veszélyeztetné a minősítés alapjául szolgáló közérdeket [Mavtv. 5. § (1) bekezdés]. Az érintett jogainak bíróság előtti érvényesítése során az eljáró bíróságra és a minősített adatok megismerésére a 11. § (3) bekezdésében foglaltakat megfelelően alkalmazni kell.
- [30] A per polgári vagy közigazgatási jellegét az információs aszimmetriára tekintettel – miután az érintett rendszerint azt szeretné kideríteni, hogy kezelnek-e róla adatokat, és ha igen, milyen adatokat – elsősorban az adatkezelő válasza jelöli ki, tehát az, hogy az adatkezelő milyen indokkal tagadja meg a személyes adatokhoz való hozzáférést: *a*) ha az Infotv. 16. § (3) bekezdés *a*)–*f*) pontjai valamelyikére hivatkozik, polgári pert kell indítani; *b*) ha a minősített adat kezelője minősített adatra és a minősítéssel védett közérdek [Mavtv. 5. § (1) bekezdés] védelmére hivatkozik, a Mavtv. 11. §-a szerinti közigazgatási pernek van helye; végezetül *c*) ha a minősített adat kezelője nem minősített személyes adattal kapcsolatban hivatkozik a minősítéssel védett közérdekre, akkor a Mavtv. 12. §-a szerint szintén közigazgatási pert kell indítani.
- [31] 2. A konkrét ügyet illetően a következőket lehetett megállapítani.
- [32] A becsatolt végzések indokolása alapján az IH elismerte, hogy az indítványozó személyes adatait kezeli. Mindazonáltal sem az indítványozónak küldött válaszlevelében, sem a perben nem nyilatkozott arról, hogy az indítványozó minősített személyes adatát kezeli-e, továbbá arra sem hivatkozott, hogy a tájékoztatási kérelem teljesítésének megtagadása a Mavtv. 5. § (1) bekezdésében foglalt minősítés alapjául szolgáló közérdek sérelméhez vezetne.
- [33] A bíróságok ezért csupán elméleti szinten vizsgálták a minősítés jellemzőivel kapcsolatos problémát, és – bár azt nem állapították meg, hogy ezek az adatok maguk is minősített adatok lennének – lényegében arra a következtetésre jutottak, hogy ha az IH kezeli az indítványozó minősített adatát, akkor a minősítés jellemzői attól nem választhatók el (azok a „minősített adathoz tartoznak, a megismeréshez fűződő korlátozásuk a Mavtv. szerinti minősítéskor történik meg”). Ezért szükségszerű, hogy azok megismerésére is a minősített adatok megismerhetőségére vonatkozó szabályok vonatkozzanak a Mavtv. 12. §-a alapján.

- [34] Az, hogy az IH nem alkalmazta a Mavtv. 11–12. §-át és nem hozott határozatot az ügyben, nem minősült döntő tényezőnek a polgári bíróság megítélése szerint, mint ahogy az sem, hogy az adatkezelő nem a minősítéssel védett közérdeket [Mavtv. 5. § (1) bekezdés], hanem – lényegében az Infotv. 16. § (3) bekezdés e) pontjához kapcsolódóan – az Nbtv. 48. § (1) bekezdését és 74. § a) pontját, tehát általánosságban a nemzetbiztonsági érdek védelmét jelölte meg a döntése indokaként. A bíróságok egyebekben annak sem tulajdonítottak jelentőséget, hogy a nemzetbiztonsági érdekre hivatkozás nem determináló tényező, és nem dönti el automatikusan azt, hogy az ügyben polgári vagy közigazgatási per indítható: bár a Mavtv. 5. § (1) bekezdésében a minősítéssel védhető közérdek is kapcsolódik a nemzetbiztonsághoz [a c) pont kifejezetten említi is a nemzetbiztonsági tevékenységet], az Infotv. 16. § (3) bekezdés e) pontja is nevesíti a nemzetbiztonsági érdeket a személyes adatokhoz való hozzáférési jog egyik korlátjaként. Mindazonáltal a jogérvényesítés jellegét a Mavtv.-beli minősítés ténye vagy annak hiánya determinálta jelen ügyben.
- [35] Az Alkotmánybíróság hangsúlyozottan nem hagyományos jogorvoslati fórumként jár el, ezért nem azt kellett megvizsgálnia, hogy a bíróság döntése megalapozott volt-e, hanem kizárólag azt, hogy a bíróság permegszüntető döntése az indítványozó által felhívott alapvető jogok sérelmére vezetett-e a konkrét ügyben.
- [36] 3. Az Alkotmánybíróság először azt vizsgálta meg, hogy az ügyben sérült-e az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdése, a személyes adatok védelméhez való jog.
- [37] Az Alkotmánybíróság a személyes adatok védelméhez való jogot nem hagyományos védelmi jogként értelmezi, hanem annak aktív oldalát is figyelembe véve, információs önrendelkezési jogként. A személyes adatok védelméhez való jognak eszerint az a tartalma, hogy mindenki maga rendelkezik személyes adatainak feltárásáról és felhasználásáról. Személyes adatot felvenni és felhasználni tehát általában az érintett beleegyezésével szabad; mindenki számára követhetővé és ellenőrizhetővé kell tenni az adatfeldolgozás egész útját, vagyis mindenkinek joga van tudni, ki, hol, mikor, milyen célra használja fel az ő személyes adatát [32/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [87]].
- [38] Ebből következően fő szabály szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy tájékoztatást kérjen a rá vonatkozó személyes, illetve minősített személyes adatok kezeléséről. A jelen ügyben lefolytatott eljárás eredményeképpen viszont az indítványozó nem került abba a helyzetbe, hogy számára követhető és ellenőrizhető legyen a személyes adatai kezelése. Az sem derült ki, hogy az IH egyáltalán kezel-e vele kapcsolatos adatot.
- [39] Fontos körülmény, hogy mindez nem a bíróság érdemi döntésének eredménye. A bíróság döntéséből nem következik, az indítványozó ne lenne jogosult megismerni a rá vonatkozó adatokat és az adatkezeléssel kapcsolatos egyéb körülményeket. Éppen ellenkezőleg, a bíróság kimondta, hogy az indítványozó jogosult tájékoztatást kérni az IH-tól a vele kapcsolatos adatkezelésről. Az érdemi vizsgálatnak a bíróság elé vitt ügyben a meg nem engedett keresethalmazat volt az oka. Ez pedig arra volt visszavezethető, hogy a bíróság a keresettel érintett adatok közül a minősítés jellemzői tekintetében a hatáskörének hiányát állapította meg. A bíróság mindemellett azt is egyértelműen megállapította, hogy a hatáskörhiánnyal érintett kérdésben az indítványozó milyen más eljárásban – közigazgatási perben – érvényesítheti az adataihoz való hozzáféréshez (a Mavtv. szóhasználatában a megismeréshez) való jogát.
- [40] Az Alkotmánybíróság megállapítja: az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdéséből nem vezethető le arra vonatkozó követelmény, hogy a személyes adatok védelméhez való jog polgári vagy közigazgatási perben érvényesíthető. Ezért a konkrét ügyben nem állapítható meg, hogy a bíróság döntése, amely szerint az indítványozó jogainak érvényesítésére részben közigazgatási per útján kerülhet csak sor, korlátozta volna az indítványozónak az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésében biztosított alapvető jogát.
- [41] 4. A tisztességes eljáráshoz való jog [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés] részjogosítványával, a bírósághoz fordulás jogával és a hatékony bírói jogvédelem követelményével összefüggésben az Alkotmánybíróság a következőket állapította meg.
- [42] A bírósághoz fordulás joga a tisztességes eljáráshoz való jogból ered, annak egyik részjogosítványa, amely azt a kötelezettséget rója az államra, hogy a jogviták elbírálására bírói utat biztosítson [3153/2016. (VII. 22.) AB határozat, Indokolás [35]]. A bírósághoz fordulás joga nem egyszerűen azt jelenti, hogy valaki kérelemmel fordulhat a bírósághoz, és ezzel megindíthatja a bírósági eljárást, ha valamely joga vagy kötelezettsége vitássá válik, hanem hogy a jogvitát a bíróság érdemben bírálja el, és arról érdemben, végrehajtható határozatával, végérvényesen

dönt [22/2022. (X. 19.) AB határozat, Indokolás [26]]. Az Alkotmánybíróság értelmezésében a tisztességes eljárás-hoz fűződő jog körébe tartozik a bírói út meglétén túl a hatékony bírói jogvédelem követelménye is. Önmagában a bírói út igénybevételenek formális biztosítása ugyanis nem elegendő az eljárási garanciák teljesedéséhez. A tisztességes eljárás alkotmányos követelményrendszerét kielégítő hatékony bírói jogvédelem attól függ, hogy az eljárási szabályok értelmében a bíróság mit vizsgálhat felül [36/2014. (XII. 18.) AB határozat, Indokolás [69], lásd még: 3081/2015. (V. 8.) AB határozat, Indokolás [50], [60]]. A fentiek alapján a bírósághoz fordulás joga a bírósági eljárás megindításának a lehetőségét és az érdemi döntéshez való jogot garantálja, a hatékony bírói jogvédelem követelménye pedig ezen túlmenően az érdemi vizsgálat tartalmával kapcsolatos speciális garanciát fogalmaz meg.

- [43] Az Alkotmánybíróság más döntésében ugyanakkor azt is megállapította, hogy a különböző típusú bírósági eljárások „megindítására és lefolytatására bizonyos alkotmányos és törvényi garanciák megtartása mellett, vagyis a rájuk irányadó jogszabályi előírások szabta keretek között van lehetőség. Önmagában ezért az a tény, hogy az egyébként általánosságban rendelkezésre álló (vagyis jogszabályba foglalt) bírói jogvédelmi lehetőség igénybevételevel összefüggésben az adott ügyben eljáró bíróság a jogalkalmazó tevékenysége körében, annak törvényi (esetleg alaptörvényi) kereteit át nem lépve – az adott eljárás lefolytathatóságának feltételeire vonatkozó jogszabályi előírások értelmezése alapján – azt állapítja meg, hogy az eljárás lefolytatásának feltételei nem állnak fenn, vagy éppen annak megindítására az eljárás kezdeményezője nem jogosult, nem hozható összefüggésbe a bírósághoz fordulás jogának sérelmével.” [3404/2020. (XI. 13.) AB végzés, Indokolás [27]] Annak „megítélése, hogy egy polgári ügyre valamely bíróság kizárólagosan illetékes-e, illetve ennek esetleges hiánya egyben a hatáskör hiányát is jelenti – főszabály szerint – önálló jogértelmezési kérdésnek minősül” [3063/2015. (IV. 10.) AB végzés, Indokolás [11]]. Megfelelően irányadó e körben az a törvényes bíróhoz való joggal összefüggő megállapítás is, amely szerint nem vizsgálható egy egyszerű hatásköri vagy illetékességi kérdés, ha az jogértelmezési vagy tényállás-megállapítással összefüggő problémaként vagy eljárásjogi problémaként merül fel, még akkor sem, ha a jogsértés egyébként megállapítható [3076/2020. (III. 18.) AB határozat, Indokolás [21]].
- [44] A konkrét ügyet megvizsgálva a fentiek alapján a következők állapíthatók meg.
- [45] Egyetlen jogszabály sem zárja ki, hogy az indítványozó a személyes adatai kezelésével kapcsolatos vélt vagy valós jogi igényét bírósági úton érvényesítse. Továbbá a bíróságok döntései sem fosztották meg az indítványozót generális jelleggel az igényérvényesítés elvi lehetőségétől. Nem az került megállapításra a perben, hogy az indítványozó nem indíthat eljárást a jogai védelmében (bírósághoz fordulás joga), illetve, hogy a bíróság az eljárás eredményeképpen ne kötelezhetné az adatkezelőt a személyes adatok tekintetében tájékoztatás adására (hatékony bírói jogvédelem követelménye). A bíróságok pusztán arra a következtetésre jutottak, hogy az egyik indítványozói kereset tekintetében nem az Infotv. szerinti polgári, hanem a Mavtv. szerint közigazgatási per megindításának van helye, és emiatt eljárásjogi szempontból meg nem engedett keresethalmazat áll fenn.
- [46] Az, hogy a bíróságnak a saját hatáskörét érintő jogértelmezési kérdésben elfoglalt álláspontja a konkrét esetben a per megszüntetéséhez vezetett, alkotmányjogi értelemben nem korlátozza a bírósághoz fordulás jogát (amely az indítványozót egyébként megilleti az adatai kezelésével kapcsolatban), mivel a közigazgatási per adott esetben éppúgy alkalmas az indítványozó jogvédelmi igényének érvényesítésére, mint a polgári per. Aggály akkor merülhetne fel, ha a közigazgatási per lefolytatásának akadálya lenne, tehát nem lenne olyan bíróság, amely érdemben vizsgálhatná az indítványozó állított jogsérelmét. De erre utaló körülmény jelenleg nincs. Az indítványozó által indított mulasztási per megszüntetéséből sem vonható le ilyen következtetés: a per megszüntetésének kizárólag a felügyeleti szerv előzetes megkeresésének az elmulasztása volt az oka. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdéséből pedig nem vezethető le az információs önrendelkezési jog védelmében indítható eljárás kifejezett típusára vonatkozó követelmény {vö. például a 3124/2015. (VII. 9.) AB határozattal a peres-nempertes eljárások vonatkozásában (Indokolás [59])}. Alapvető jog sérelmét ezért a tisztességes eljáráshoz való jog vonatkozásában sem lehetett megállapítani.

[47] 5. A kifejtettek alapján az Alkotmánybíróság az ügyben sem az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésének, sem a XXVIII. cikk (1) bekezdésének a sérelmét nem állapította meg, és ezért az alkotmányjogi panaszt a rendelkező részben foglaltak szerint elutasította.

Budapest, 2023. május 9.

Dr. Salamon László s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/159/2022.

