

Burány Sándor úrnak
frakcióvezető-helyettes
MSZP képviselő csoport

B u d a p e s t

Tisztelt Frakcióvezető-helyettes Úr!

Tanulmányoztam az elmúlt rendszer titkosszolgálati tevékenységének feltárásáról és az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltára létrehozásáról szóló 2003. évi III. törvény (ÁSZTLtv.) módosításáról készült – január 18-án e-mail-ben megkapott – normaszöveg tervezetét.

Mint azt – a törvénymódosítási javaslatról Önnel és dr. Papp Imre helyettes államtitkár úrral január 20-án folytatott szakmai egyeztetésen – kifejtettem: az Alkotmánybíróság vonatkozó határozatait, az adatvédelem hazai és uniós előírásai alapján, és az adatvédelmi biztos korábban megfogalmazott véleménye szerint az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltárában található iratok teljes körű megismerhetősége, nyilvánosságra hozatala alkotmányosan nem oldható meg.

Az Alkotmánybíróság közel húsz határozatában – legutóbb például 44/2004. (XI. 23.) AB határozatban – fejtette ki, hogy az "Alkotmány 59. § (1) bekezdése alapján a Magyar Köztársaságban mindenkit megillet más alapjogok mellett a jóhírnévhez és a személyes adatok védelméhez való jog. A személyes adatok védelméhez való jog alapján mindenki maga rendelkezik személyes adatainak feltárásáról és felhasználásáról. Személyes adatot felvenni és felhasználni 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."

Az Alkotmánybíróság korábban több határozatában foglalkozott az adatvédelem alkotmányossági vonatkozásaival. Már a 2/1990. (II. 18.) AB határozatában megállapította, hogy „a személyes adatok védelme nem annyit jelent, hogy azokat az érintett személyen kívül semmiféle okból és semmilyen körülmények között nem ismerheti meg senki más”. (ABH 1990, 18, 20.) „A személyes adatoknak az Alkotmányban biztosított védelméből nem következik, hogy jogszabály nem írhat elő személyes adatok közlésére vonatkozó kötelezettséget.” [55/2001. (XI. 29.) AB határozat ABH 2001, 442, 460.]

„Kivételesen törvény elrendelheti a magántitok és a személyes adat kötelező kiszolgáltatását, és előírhatja a felhasználás módját is. A magántitok és a személyes adatok védelméhez való jognak ilyen törvényi korlátozása azonban csak abban az esetben minősíthető alkotmányosnak, ha megfelel az Alkotmányban a korlátozásokkal szemben támasztott követelményeknek.” [20/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 69, 70.] „Az alapvető jog lényeges tartalmának korlátozása tehát akkor állapítható meg, ha a korlátozás kényszerítő ok nélkül történik és az nem áll arányban az elérni kívánt cél fontosságával. A törvényhozó a korlátozás során tehát köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt kiválasztani, mert amennyiben az alkalmazott korlátozás a cél elérésére alkalmatlan, az alapjog sérelme megállapítható.” [7/1991. (II. 28.) AB határozat, ABH 1991, 22, 25.]

„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”. [46/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 219, 222-223.]

„Az információs önrendelkezési jog gyakorlásának feltétele és egyben legfontosabb garanciája a célhoz kötöttség. Ez azt jelenti, hogy személyes adatot feldolgozni csak pontosan meghatározott és jogszerű célra szabad. Az adatfeldolgozásnak minden szakaszában meg kell felelnie a bejelentett és közhitelűen rögzített célnak. (...) A célhoz kötöttségből következik, hogy a meghatározott cél nélküli, „készletre”, előre nem meghatározott jövőbeni felhasználásra való adatgyűjtés- és tárolás alkotmányellenes.” [15/1991. (IV. 13.) AB határozat ABH 1991, 40, 42.]

„Az Alkotmányból a személyes adatok felhasználását illetően - az alapjogi védelem szempontjait érvényesítve - a célhoz kötöttség elve, és az osztott információs rendszerek alkotmányos követelménye határozható meg. [46/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 219, 225.] Személyes adat felvételéről, gyűjtéséről, tárolásáról, felhasználásáról rendelkező jogszabály 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. „E garanciális jogintézményeknek - az ellenőrizhetőség érdekében is - objektív korlátok közé kell szorítaniuk az adat útját.” [24/1998. (VI. 9.) AB határozat, ABH 1998, 191, 194.] Az Alkotmánybíróság 65/2002. (XII. 3.) AB határozatában azt is megállapította, hogy a jogalkotó a személyes adatok, illetve a szigorúbban védett különleges adatok kezelését akkor rendelheti el, ha az adatkezelés lehetővé tételével egyidejűleg meghatározza az adatkezelés pontos feltételeit, azaz az Alkotmány 59. § (1) bekezdésben garantált személyes adatokhoz való alapjog korlátozásának konkrét részletszabályait. (ABH 2002, 357, 363.)

Az ún. Sólyom-bizottság – a D-209-es ügyet követően készülő törvényekhez készített véleményében – leszögezte: „A törvényhozó mozgástere alkotmányos határait hasonló tárgyú korábbi alkotmánybírósági határozatok megállapították. Az elvi megállapítások érvényesek a vizsgált törvényjavaslatokra is, és alapul szolgálnak a törvényjavaslatok új, a korábbinál szélesebb múltfeltárást célzó rendelkezéseinek megítéléséhez”.

Az Alkotmánybíróság témával kapcsolatos 60/1994.(XII.24.) AB határozatát idézve a bizottság kifejtette, hogy *„a törvények egyes rendelkezései tekintetében külön-külön igazolhatónak kell lennie, hogy a személyes adatokkal való saját rendelkezés jogának szükséges, alkalmas és arányos korlátozásról van szó. Meg kell felelniük a törvényeknek a jogbiztonság követelményének is. Ezt általános jogpolitikai célok – mint a múlt megismerése, politikai visszaélések megelőzése, a közélet tisztasága – nem helyettesíthetik”.*

Érdemes felidézni, hogy a bizottság milyen – a mai napig érvényes – következtetést vont le az akkor tervezett új szabályozásokkal összefüggésben. *„1994-ben az Alkotmánybíróság mind a politikusok átvilágításával, mind a politikai rendőrségi és más titkosszolgálatok fennmaradt nyilvántartásaival kapcsolatban olyan követelményeket állapított meg, amelyek konszolidált jogállami körülmények között, a lusztráció eredeti céljaitól teljesen függetlenül is érvényesek: biztosítani rendelte a titkos információgyűjtéssel érintettek információs önrendelkezési jogát, másrészt a politikai közszereplők múltjára vonatkozó bizonyos adatok nyilvánosságát.*

Ezek továbbra is érvényes alkotmányossági feltételek. Mindkettő konkrét szabályozásához a személyes adatok védelméhez való alkotmányos jogot és a nyilvánosságra hozásukat indokoló alkotmányos érdeket kell egymással szemben mérlegelni. A mérlegelésnek egységes kritériumokon nyugvó mércéhez kell vezetnie. A „közérdek”, „a demokratikus államélet tisztaságának előmozdítása” (1994), „a demokratikus közélet tisztaságának előmozdítása”, „a személyes és közérdekű adatokkal való politikai célú visszaélések megelőzése”, „az elmúlt rendszer valódi történelmének megismerése”, „az áldozatok információs kárpótlása” (2002) természetesen nem lehet az alkotmányosság megítélésének mércéje. Ezek jogpolitikai célok, amelyek megvalósításában a törvényhozó mozgástere viszonylag széles. Am a törvények egyes rendelkezései tekintetében külön-külön igazolni kell, hogy szükséges, alkalmas és arányos jogkorlátozásról van szó. Meg kell felelniük a törvényeknek a jogbiztonság követelményének is.”

Figyelemmel az alkotmányossági követelményekre a törvényjavaslattal kapcsolatos észrevételeim a következők:

1/ Az adatvédelem követelményeinek is megfelel, ezért egyetértek a módosítás fő irányával, azzal, hogy a Levéltárban található iratokból a megfigyelték és a harmadik személyek szinte korlátlanul megismerhessék az iratokban szereplő, velük kapcsolatba hozható személyes adatokat, a személyes érintkezéseikről szóló adatokat, és egyéb hivatalos iratokat. A tervezet 1. §-a az információs önrendelkezési jog érvényesülése szempontjából támogatandó olyan rendelkezést tartalmaz, amely például lehetővé teszi, hogy a megfigyelt megismerhesse: az egykori állambiztonsági szolgálatok milyen befolyással voltak életére.

Miközben a tervezet a 2003-ban kiadott ajánlás első pontjának részben eleget tesz, amennyiben kibővíti az érintett által megismerhető iratokat, ugyanakkor – a hatályos törvény 3. § (2) bekezdésének

módosításával – megszünteti a megfigyelt azon a jogát, hogy a vele kapcsolatba hozható hálózati személyek és hivatásos alkalmazottak személyét (adatait) megismerhesse.

2/ A módosításra tervezett 2003. évi III. törvény a címe szerint „*az elmúlt rendszer titkosszolgálati tevékenységének feltárásáról*” rendelkezik. Célját tekintve pedig „*az érintettek információs önrendelkezési jogának garantálása, a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő alkotmányos jog érvényesülése érdekében*” született e törvény.

Mivel a törvénymódosítási javaslat a törvény célját nem változtatná meg, alkotmányosan nincs megalapozva a módosítási elképzelés egyik lényegi célja, iránya, nevezetesen, hogy az „*operatív kapcsolat, hálózati személy vagy hivatásos alkalmazott azonosításához szükséges*” adatokat bárki, bármilyen célból, és bármennyig megismerhesse, nyilvánosságra hozhassa.

3/ A hatályos szabályozás módosításakor nem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy személyes adatok (például a törvénymódosításban említett, de nem felsorolt azonosító adatok) kötelező kezelését (nyilvántartását, nyilvánosságra hozatalát, stb.) még törvénnyel is csak kivételes esetekben lehet elrendelni.

Mint arra már utaltam, az Alkotmánybíróság következetesen képviseli azt az álláspontot, miszerint az Alkotmány 59. §-ában biztosított személyes adatok védelmét információs önrendelkezési jogként kell értelmezni, ami azt jelenti, hogy mindenki maga rendelkezik személyes adatainak feltárásáról és felhasználásáról. Kivételesen (!) törvény elrendelheti a személyes adat kötelező kiszolgáltatását és előírhatja a felhasználás módját is. Az ilyen törvény azonban korlátozza az információs önrendelkezés alapvető jogát, ezért csak akkor alkotmányos, ha megfelel az Alkotmány 8. §-ában megkövetelt feltételeknek: az alapvető jogokra és köteleességekre vonatkozó szabályokat csak törvény állapíthatja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban törvény sem korlátozhatja.

Mivel az állambiztonsági levéltárban tárolt iratokban található adatok bárki számára hozzáférhetővé tétele, nyilvánosságra hozatala a személyes adatok védelméhez fűződő alkotmányos jog gyakorlásának korlátozását jelenti, annak meg kell felelnie az alapjogi korlátozás mindenkor alkotmányos feltételeinek.

Jelen esetben arra is figyelemmel kell lenni, hogy valamely alapjog alkotmányosan megengedhető korlátozásánál az Alkotmánybíróság állandó kritériuma, hogy a korlátozásnak kényszerítő okból és arányosan kell történnie. Az arányosság követelménye pedig magába foglalja a legkevésbé korlátozó és az alkalmas eszköz használatát. Ha a korlátozás kényszerítő ok nélkül történik, vagy egyébként az nem áll összhangban az elérni kívánt céllal, azaz nem elkerülhetetlen, akkor az alapjog lényeges tartalmát érintő sérelem megállapítható.

A hálózati személyek, az operatív kapcsolatok, a hivatásos alkalmazottak azonosító (személyes) adatainak korlátozás nélküli megismerhetőségére, nyilvánosságra hozatalára vonatkozó elképzelés nyilvánvalóan nem áll összhangban az ÁSZTLtv. által deklarált célokkal, és nem tekintendő olyan rendelkezésnek, amely elkerülhetetlenül megalapozza az információs önrendelkezési jog korlátozását.

Az említett személyekre vonatkozó személyes adatok korlátlan nyilvánosságra hozhatóságát előíró szabályozással azon adatvédelmi követelmény sem teljesülhetne, miszerint "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".

4/ Az adatok megismerhetősége és nyilvánosságra hozása más alkotmányossági követelmény alá esik. Az Alkotmány, az adatvédelmi törvény, és egyes alkotmányjogászok szerint például a megfigyelt és a harmadik személy joga a vele kapcsolatba hozható adatok megismerésére nem terjed ki automatikusan arra, hogy mások (például a hálózati személy) személyes adataival korlátlanul rendelkezzen, azokat nyilvánosságra hozza. Ehhez külön alkotmányos indokok lennének szükségesek, mint ahogy szintén önálló alkotmányos érvek alapozhatják csak meg, hogy a nyílt és titkos hivatásos alkalmazottak, hálózati személyek, vagy operatív kapcsolatok azonosító (személyes) adatait bárki megismerhesse, és nyilvánosságra hozhassa.

5/ Az Alkotmánybíróság több határozata szerint az Alkotmányból a személyes adatok felhasználását illetően – az alapjogi védelem szempontjait érvényesítve – a célhoz kötöttség elve, (és az osztott információs rendszerek) alkotmányos követelménye határozható meg.

Jelen esetben ugyanakkor nem lehet megállapítani, hogy milyen – alkotmányosan elfogadható – célt, vagy célokat szolgál az operatív kapcsolatok, a hálózati személyek vagy hivatásos alkalmazottak adatainak korlátozás nélküli nyilvánosságra hozatala, így nyilvánvaló, hogy az alapjogi korlátozásra nem kényszerítő okból és nem arányosan kerülne sor.

6/ Az adatkezelés alkotmányosságához arra is szükség van, hogy a megismerhető, kezelhető adatok köre pontosan definiált legyen. Az *"azonosításhoz szükséges"* adatkör nem értelmezhető, de sok értelmezési nehézséget fog jelenteni az a meghatározás, hogy *"nem ismerhetők meg különleges adatok"*.

Tudni kell ugyanis, hogy a hálózati személyek egy jelentős köre, a titkos megbízottak (TMB.), és a titkos munkatársak (TMT.) "elvi meggyőződésből", míg az ügynökök többsége "terhelő vagy kompromittáló adatok hatására", egy részük viszont "anyagi érdekeltség fejében" vett részt a titkos együttműködésben. Az elvi meggyőződés "politikai véleményre, világnézeti meggyőződésre" utal, tehát különleges adatnak minősül, hasonlóan a "terhelő vagy kompromittáló adatokhoz".

Továbbra sem oldódott meg a személyek azonosításához szükséges megismerhető adatok köre, melyet a 2003. évi ajánlásom ötödik pontjában javasoltam: *"pozitív szabályozással tegye lehetővé az egykori hivatásos alkalmazottak nevének és beosztásának megismerését"*.

7/ Az iratokban szereplő adatok nem feltétlenül elegendőek a hivatásos és hálózati személy azonosításához, így az a szabály, hogy ezeket nem kell anonimizálni, még nem jelenti azt, hogy ezek a személyek egyértelműen azonosíthatók lesznek. Gyakori név, vagy névazonosság esetén ez súlyos sérelemhez vezethet.

8/ Súlyos következményekkel járhat, ha az operatív kapcsolatok azonosíthatóvá válnának, hiszen ezek a személyek (az ún. társadalmi kapcsolatok, vagy az alkalmi operatív kapcsolatok) általában nem tudtak arról, hogy őket az állambiztonsági szervezetek, mint – nem szervezetszerűen – együttműködő állampolgárokat, nyilvántartották.

Érzékelve e problémát, a 2003. évi ajánlásomban már kértem a jogalkotótól, hogy *"az előző rendszer állambiztonsági nyilvántartásai szabályainak ismeretén alapulón, a szükséges körütekintéssel állapítsa meg az operatív kapcsolatra vonatkozó szabályokat"*.

9/ Hasonlóképpen súlyos – jogi, erkölcsi, egzisztenciális – következményekkel járhat a hálózati személyek, vagy akként nyilvántartott személyek – meghatározott cél nélküli – azonosíthatóvá tétele. Egyfelől azért, mert a törvény nem tisztázza: bűnösnek, erkölcstelennek, rossz embernek kell-e tekintenie magát annak, aki – állampolgári köteleességtudattól vezérelve, vagy zsarolás miatt – segítette a (politikai) rendőrséget a bűnüldözési feladatok ellátásában. Másfelől azért, mert több jogerős bírósági ítélet utal arra, hogy a nyilvántartásban fellelhető személyek nem voltak ügynökök; az ilyen tevékenységekre utaló 6-os kartonok hamisak voltak.

10/ A 6. § indokolatlanul hatályon kívül helyezi az iratok beszolgáltatásának kötelezettségét, mely az információs jogok érvényesülésének veszélyét hordozza magában.

11/ Nem rendelkezik a tervezet az 1994. évi XXIII. törvény alapján lefolytatott átvilágítási eljárásban keletkezett iratok védelméről, és így a törvényben foglalt mentességet e törvény az iratok kutathatósága miatt nem biztosítja.

12/ Az egyértelmű jogalkalmazás érdekében célszerűnek tartanám, ha a 6. § (2) bekezdése rendszertanilag a törvény – általános megismerhetőségi szabályait tartalmazó – 3. §-ához, (2) bekezdésként kerülne.

Összegzésképpen jelzem, hogy támogatom mindazon változtatási szándékokat, amelyek megkönnyítik a megfigyelték és a harmadik személyek információs önrendelkezési jogának érvényesítését, és a kutatók munkáját. Egyetértek azzal, hogy olyan szabályozás szülessen, amely az iratok szélesebb körű megismerhetőségét, a közéleti szerepet betöltő személyek titkosszolgálati múltjának feltárását úgy biztosítja, hogy az ne járjon senki – több évtizeddel ezelőtti – magánéletére vonatkozó adatok feltárásával.

Ugyanakkor le kell szögezmem, hogy a törvénymódosítás az adatvédelem alkotmányos elveinek több szempontból sem felel meg, súlyosan sérti egyesek személyes adatok védelméhez való jogát:

- személyes adatok kezelését alkotmányosan elfogadható cél nélkül rendelné el a törvényjavaslat;
- kényszerítő ok nélkül kerülne sor súlyos jogkorlátozásra, amelynek szükségességét, arányosságát és alkalmasságát semmi nem bizonyítja;
- a személyes adatok védelméhez fűződő alkotmányos alapjog korlátozására kerülne sor az adatkezelés folyamatának szabályozása, és minimális garanciák előírása nélkül;
- nincsenek pontosan meghatározva azok az adatfajták, amelyeket az érintettek, vagy más személyek kezelhetnének;
- a Levéltárban található iratok hiányosak, pontatlanok, esetleg manipuláltak, így az adatvédelem adatminőségi követelményei is könnyen sérülhetnek, amely egy adott személyi körre (hálózati személyek, operatív kapcsolatok) vonatkozóan súlyos jogsérelem veszélyét hordozza magában.

Végezetül tájékoztatom Önt, hogy a 2003. évi III. törvény módosítására vonatkozó javaslat – fentiekben kifogásolt – rendelkezései megítélésem szerint ellentétesek az Alkotmány 59. §-ában biztosított személyes adatok védelméhez való joggal, ezért a jelenlegi szövegezésű törvénymódosítás elfogadását követően indítványozni fogom a törvény egyes rendelkezéseinek alkotmányossági felülvizsgálatát és megsemmisítését.

Budapest, 2005. január 25.

Dr. Péterfalvi Attila