Balsai István–Sándorfi György

SZEMÉLYISÉGI JOGOK AZ ÁTVILÁGÍTÁSI TÖRVÉNYBEN

Tíz évvel a jogállami forradalom elindulása után egyértelműnek tűnik számunkra, hogy az elmúlt évtizedben született, rendszerváltónak nevezett törvények alapvetően két csoportba sorolhatók. Az első csoportba a klasszikus szabadságjogok újbóli törvénybe iktatása tartozik; ezek azonban nem szerves jogfejlődés eredményeként, hanem egy új geopolitikai realitáson kialakított szuperhatalmi egyezség nyomán létrejött, egyszeri állami-politikai akarat révén lettek jogrendszerünk részei. Ilyen szempontból hasonlít ez a folyamat az amerikai telepesek által szinte még meg sem hódított földön életbe léptetett, valójában az európai felvilágosodás kiemelkedő filozófusai és jogi gondolkodói által előkészített normarendszer megszületéséhez. Valójában ezek a parlamenti döntések – így a szólás és a sajtó, az egyesülés és a gyülekezés, a vallás és a gazdálkodás szabadságát biztosító törvények – ténylegesen nem rendszerváltoztató, sokkal inkább rendszerkialakító alkotmányos törvényeknek tekinthetők. A kodifikáció során itt elég volt a magyar régmúltból meríteni, vagy a nemzetközi mércéket alkalmazni, s nyugodtan figyelmen kívül lehetett hagyni az előző pártállami évtizedek történéseit.

A jogszabályok egy másik sora kifejezetten a korábbi rendszer megváltoztatását, vagyis nem jogállami elemeinek végleges száműzését tűzte ki célul. Mindezzel együtt kellett járnia az azt megelőzően nem jogállami magatartással okozott kár megtérítéséért való, legalább erkölcsi helytállási kötelezettségnek, s ahol lehetett, ott a kártérítés egy sajátos közösségi formájának kellett érvényesülnie. Ez volt az a másik szabályrendszer, amely a mai napig éles politikai csatározások, de egyúttal komoly elméleti viták középpontjában áll. E törvények sorába tartoznak a semmisségi törvények, a személyi és vagyoni kárpótlási törvények, az úgynevezett igazságtételi törvény is. Már a nyolcvanas évek végén találhatunk olyan jogszabályt, közelebbről az 1956-os népfelkeléssel összefüggő elítélések orvoslásáról szóló 1989. évi XXXVI. törvényt, amely több az emberi jogok becikkelyezésénél. Ez a parlamenti döntés ugyanis speciálisan foglalkozik az 1945-89 közötti éra egy behatárolt szakaszával, s kizárólag azzal összefüggésben alkalmaz jogkövetkezményeket. Ennek, az 1989-ben még kivételesnek számító, az 'első fecske' tollazatában feltűnő jogszabálynak a jelentősége jogelméleti és jogtörténeti szempontból is kiemelkedő. Így 1990 előtt, vagyis még az első demokratikus választásokat megelőzve született már olyan jogszabály, amely nem csupán az úgynevezett általános demokratikus világstandard normáit állította fel, illetve helyre Magyarországon, hanem speciálisan az 1947–49 után következő negyven esztendő jogsértéseire keresett erkölcsi vagy anyagi reparációs megoldásokat. Ez a szabálycsoport, amely főleg az 1990-es választásokat követően terebélyesedett ki, az évtizedeken át mintegy megsértett világrendet kívánta helyreállítani, a 'kizökkent időt' akarva helyretolni. Szintén ebbe a körbe tartozik az 1994. évi XXIII. törvény az egyes fontos tisztségeket betöltő személyek ellenőrzéséről. Az alábbiakban az Alkotmánybíróság határozatát [60/1994. (XII. 24.) AB határozat] vetjük össze az azt követő törvénymódosítással (1996. évi LXVII. törvény) az információszabadság és az információs önrendelkezési jog szempontjából.

Az Alkotmánybíróság határozatában megállapította, hogy a jogállamban a közhatalmat gyakorló vagy a politikai közéletben részt vevő személyek – köztük azok, akik a politikai közvéleményt feladatszerűen alakítják – arra vonatkozó adatai, hogy korábban a jogállamisággal ellentétes tevékenységet folytattak, vagy olyan szerv tagjai voltak, amely korábban a jogállamisággal ellentétes tevékenységet folytatott, az alkotmány 61. § szerinti közérdekű adatok. A testület által felhívott alkotmányi rendelkezés szerint a Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van arra, hogy a közérdekű adatokat megismerje, illetőleg terjessze. Az alaptörvény e rendelkezése alapján született meg a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény, amelynek alkalmazása során közérdekű adat az állami vagy helyi önkormányzati feladatot ellátó szerv kezelésében lévő, a személyes adat fogalma alá nem eső, és a törvényben meghatározott kivételek körébe nem tartozó adat.

Az Alkotmánybíróság határozata így sajátos jogtechnikai megoldást választott: az említett definíciójával gyakorlatilag kibővítette az adatvédelmi törvény 2. §-ának 3. pontját. Ugyanis nem lehet vitás az, hogy a közhatalom gyakorlóinak korábbi, nem jogállami tevékenysége egyúttal személyes adat is, hiszen az adatvédelmi törvény alkalmazása során személyes adat a meghatározott természetes személlyel kapcso-

latba hozható adat, az adatból levonható, az érintettre vonatkozó következtetés. A személyes adat az adatkezelés során mindaddig megőrzi e minőségét, amíg kapcsolata az érintettel helyreállítható. Ez a definíció illik az átvilágítási törvényben ellenőrzött tevékenység részadataira, de magára a tevékenység egészére is. Az előbbiek szerint az alkotmányőrök csak úgy oldhatták fel a korábbi jogellenes – helyesebben nem jogállami – tevékenység nyilvánosságra hozatala és a személyes adatok védelmére vonatkozó hatályos szabályozás közötti látszólagos ellentétet, hogy az adathalmazt nem az adatvédelmi törvényre, hanem közvetlenül az alkotmány 61. §-ára hivatkozva minősítették közérdekűnek. Mindennek egyenes folyománya az adathalmaz megismerésére vonatkozó alkotmányos alapjog érvényesülésének kívánalma.

A határozat szerint a törvény a politikai és közéleti szereplők, s ezen belül az államélet áttetszőségét szolgálja – azt már csak mi tesszük hozzá, hogy legalábbis azt kellene szolgálnia. Ebben találkozik a rendszerváltásból továbbélő morális követelmény – a hazugság leleplezése, büntetés helyett megnevezés – a normális jogállami értékrenddel. A törvényt tehát alapvetően az információszabadság alapjogának abban az összefüggésében kell vizsgálni, hogy a jogállamban az állam működésének a polgárok számára átláthatónak, áttetszőnek kell lennie. Ezért a közhatalmat gyakorlóknak és a politikai közélet résztvevőinek magánszférája – éppen köztevékenységükkel összefüggő részében – korlátozott. A lusztrációs törvények eredeti céljaitól teljesen függetlenül, bizonyos közfunkciók betöltőiről a nyilvánosságra tartozó adatok közé a korábban kifejezetten a jogállamisággal ellentétes tevékenységük, vagy ilyen szervezetben való részvételük is odatartozik.

Az Alkotmánybíróság megállapította tehát, hogy a III/III. Csoportfőnökség – és részben a többi titkosszolgálat – nyilvántartásai mind céljukat, mind tartalmukat, mind titkosságukat tekintve ellentétesek a jogállam minden eszméjével és tételesen az Alkotmánnyal is. Az Alkotmánybíróság határozatában részletesen ütközteti a személyes adatok védelmének, a közérdekű adatok nyilvánosságának és az információs önrendelkezési jognak az alkotmányos alapelveit. Az ellentmondás feloldása során a testület utalt az adatvédelmi törvény 3. § (3) bekezdésére is, mely szerint törvény közérdekből – az adatok körének kifejezett megjelölésével – elrendelheti a személyes adat nyilvánosságra hozatalát. Ez persze nem változtat azon a döntő alkotmányértelmezési tényen, hogy a határozat rendelkező részében már magát az adatot is közérdekűnek minősítette.

A magunk korábbi és jelenleg is képviselt határozott álláspontja szerint a határozat teljes összefüggésrendszere és szóhasználata miatt kétséges a törvény azon módosítása, amely az ellenőrzött személyi kört radikálisan szűkíti, kivéve abból például a bírói és az ügyészi kart; vagy például kizárólag az Országgyűlés és a köztársasági elnök előtt esküt tévők vonatkozásában tartja fenn a vizsgálatot. Ez esetben ugyanis nyomban megkérdőjelezhető az olyan chartális útmutatások érvényesülése, mint az 'állami és politikai közélet informált megvitatása', az 'állami szervekbe vetett bizalom megalapozása' vagy a 'politikai közélet és az államélet teljes átláthatósága'. Emellett a törvény formálisnak tekinthető megoldása egy teljes hatalmi ágat tart a lusztráció keretein kívül: a teljes bírói kart, közte az ellenőrző bizottság határozatait felülvizsgáló bírákat is. A közvádas ügyek vádmonopóliumára, a polgári ügyekben való perbeli részvétel lehetőségeire, valamint a közigazgatás területén alkalmazható ügyészi jogkörökre figyelemmel pedig legalább ilyen kétséges az ügyészi kar mellőzése. Mindezek alapján a vizsgált személyi kör erőteljes megcsappanása ellentmond az alkotmánybírósági határozatnak, ezért szerintünk alkotmányellenes a módosított törvény 2. § (1) és (3) bekezdése.

Az alkotmánybírósági határozat rendelkező részébe foglalt megállapítás szerint az Országgyűlés alkotmányellenességet idézett elő azzal a mulasztásával, hogy nem biztosította az információs önrendelkezési jog gyakorlását, különösen az érintett jogát a személyes adataiba való betekintéshez, és ezek törléséhez azon személyek vonatkozásában, akikről a törvény 1. § *a)* és *b)* pontjában megjelölt szervek és személyek adatot gyűjtöttek, vagy akik azok jelentéseiben szerepelnek. Ugyanígy mulasztást követett el a törvényhozó, amikor nem biztosította az információs önrendelkezési jog, különösen a törvény hatályvesztése után a törlési jog gyakorlását az ellenőrizendő személyek tekintetében.

Részletesebben az első mulasztással érdemes foglalkoznunk, hiszen míg a második elsősorban egyszerű technikai kérdés, az előbbi nem könnyen megvalósítható előírás, nem véletlen, hogy éppen ez a megoldási nehézség okozta a törvény módosítására irányuló kormány-előterjesztés késedelmét. Ismerjük azt a tényt is, hogy a belügyminiszter által megbízott, főként levéltárosokból álló iratfeltáró bizottság közvetlen – de a III/III-as ügycsoport egyedi aktáit nem érintő – kutatásai alapján javaslatot tett, amelynek több eleme a Belügyminisztérium illetékesei szerint a tárca jogszabály-tervezetébe beépítésre került.

Az alkotmányőrök álláspontjuk indokolásának V. fejezetében foglalkoztak részletesen az információs önrendelkezési jog tartalmával, s azt nem is burkoltan a hatályos németországi szabályozás jegyében vélték alkotmányosnak és célszerűnek kialakítani. Az al-

kotmány 59. §-ában biztosított információs önrendelkezési jog tartalma az, hogy mindenki maga rendelkezik személyes adatának feltárásáról és felhasználásáról. Mindazon személyeknek, akikről adatokat gyűjtöttek, vagy szerepelnek a jelentésekben, alkotmányos joguk van ahhoz, hogy adataikat megismerjék, és rendelkezzenek felőlük. A III/III-as adatok titkosítását továbbá nem indokolhatja sem az adatvédelmi törvényben, sem az Emberi jogok európai egyezményében felsorolt egyetlen olyan ok sem, amely alapján közhatalmi szerv kezelésében lévő adatot az érintett elől el lehet titkolni, vagy a betekintést, az adat kiadását, az adattovábbítások feltárását meg lehetne tagadni. Az érintettnek továbbá alkotmányos joga van adatai törlésére is, hiszen az adatkezelés célja megszűnt, s az adatkezelés jogellenessé vált. Ezek után a törvényhozó feladata volt annak kimunkálása, hogy a személyes adatok megismeréséhez, a mások adatainak megfelelő védelméhez való jogot és a törlést miként oldja meg.

Az előző parlament sajnos akként biztosította a megfigyelteknek az eredeti iratokba való betekintési jogát, hogy az iraton az egykori ügynököknek a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény szerinti természetes személyazonosító adatait, azaz családi és utónevét, nemét, születési helyét és idejét, anyja leánykori családi és utónevét megismerhetetlenné tette. Első megközelítésben is látszik, hogy ezt az eredeti iratnak a levéltári-kutatói szempontból releváns állagsérelme nélkül nem lehet megvalósítani. Emellett a cél sem valósul meg, hiszen a szövegösszefüggésből az irat tanulmányozója vagy változatlanul ki tudja következtetni a további érintettek személyét; vagy éppen ellenkezőleg, a szövegösszefüggésnek a törlések következtében beállott megváltozása miatt mások személyiségi jogait sértő téves személyi és tárgyi kombinációkat állíthat fel.

Éppen ezért véleményünk szerint alkotmányellenes a törvény 25/G. § (1) bekezdésének második mondata, mely szerint a bemutatott iratokon a más személy azonosítására alkalmas adatokat felismerhetetlenné kell tenni. E norma sérti az eredeti irattartalom csorbítatlanságához fűződő alkotmányos érdeket, ugyanis nem a *másolatban* bemutatott iratok, hanem a bemutatott iratok preparálására ad törvényes módot. Ilyen módon, amennyiben az érintett – aki akár ügynök is lehet – betekintése megelőzi a bizottság iratbetekintését, a preparálás miatt később torzításmentes dokumentumokon nyugvó bizottsági határozat már nem hozható. Mivel az Alkotmánybíróságnak a jogszabályszöveg kiegészítésére nincs törvényi felhatalmazása, az alkotmányellenesség csak a jelzett szövegrész megsemmisítésével küszöbölhető ki. Ugyanakkor véleményünk szerint a másolati iratok preparálása is sértheti harmadik fél alkotmányos, így különösen a jó hírnévhez fűződő jogait, hiszen alkalmat adhat a betekintő által felállított téves személyi kombinációkra, így az ügyben valójában kívülálló, ártatlan személyek általa való meggyanúsítására.

Ugyancsak aggályos az alkotmánybírósági határozat fényében, hogy a törvény nem minősített adat esetén is, illetve ha az adat nyilvánosságra hozatalát törvény nem is korlátozza, előírja, hogy csak a levéltári törvényben megállapított határidők letelte után *kutathatók* azok a személyes adatok, amelyek a volt állambiztonsági szervek és elődeik szigorúan titkos állományú tisztjeinek, illetve hálózati személyeinek nevét, természetes személyazonosító adatait tartalmazzák. A fő probléma ezzel kapcsolatban abból adódik, hogy nem pusztán a nyilvánosságra hozatalt korlátozza a törvény, hanem – az Alkotmánybíróság határozata szellemében megengedhetetlen módon – a diktatúra történetének kutatását is. E szabályozás a megfelelő alkotmányos feltételek között megállapított minősített adat vagy ilyen külön törvényi korlátozás hiányában is lehetetlenné teszi a rendőrállam aktív szereplőinek a tudományos kutatás keretében történő, nem publikus feltárását.

Szintén az információs önrendelkezési jog köréhez tartozik annak felvetése, hogy a törvény 25/G. § (4) bekezdés *a)* pontja lehetőséget ad arra, hogy az a személyes adat, amelyet titkos információgyűjtő eszközök, illetve módszerek felhasználásával rögzítettek, kutatható legyen, ha ahhoz az érintett halálát követően bármely örököse vagy hozzátartozója hozzájárult. A magyar jogrendszer következetes gyakorlata szerint a személy halála esetén a jogutódok rendelkezési joga kizárólag az elhunyt jogainak védelmére korlátozódik. Ezzel ellentétes a törvény megoldása, amely bármely örökösnek lehetővé teszi az elhunyt jogainak korlátozását, és magántitkainak a nyilvánossággal való megismertetését.

A lehetőségeket összevetve nem igazán találni tisztán jogi ellenérvet a német megoldáshoz hasonló tartalmú hazai szabályozást illetően. Sem a korábbi, sem a jelenlegi jogszabály nem szól arról, hogy az információs önrendelkezési jog jogosultjának kérelmét ki, milyen elbírálási eljárás során és hogyan teljesíti vagy utasítja el, s ez utóbbi ellen milyen módon van helye jogorvoslatnak. Mindezek olyan fontos kérdések, amelyeket a szabályozásra figyelemmel nem lehet egyértelműen más, akár közigazgatási vagy polgári eljárásjogi normákból levezetni, másrészről viszont olyan alapvető jogokat érintenek, amelyeknél a törvényi szintű szabályozás feltétlenül szükségesnek látszik.