

Ügyszám: **1116/B/1995**
Első irat érkezett:
Az ügy tárgya:
Előadó **Tersztyánszkné Dr. Vasadi Éva Dr.**
alkotmánybíró:
Támadott jogi aktus:

Határozat száma: **1116/B/1995. AB határozat**

ABH oldalszáma: **2004/1083**

Kelte: **Budapest, 2004.07.06**

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabályi rendelkezések alkotmányellenességének utólagos megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványok alapján indult eljárásban meghozta az alábbi

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság a köziratokról, a közlevéltárakról és a magánlevéltári anyag védelméről szóló 1995. évi LXVI. törvény 22. § (1) bekezdése, 23. § (3) bekezdése, valamint 31. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a személyes adatok védelméről szóló 1992. évi LXIII. törvény 32. § (3) bekezdés b) pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság a lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházakról szóló 1990. évi IV. törvény 3. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

4. Az Alkotmánybíróság a magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény 18. § a) pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

5. Az Alkotmánybíróság a köziratokról, a közlevéltárakról és a magánlevéltári anyag védelméről szóló 1995. évi LXVI. törvény 22. § (1) bekezdése, valamint 24. § alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

6. Az Alkotmánybíróság a köziratokról, a közlevéltárakról és a magánlevéltári anyag védelméről szóló 1995. évi LXVI. törvény 23. § (2) bekezdésének, valamint 26. § alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasítja.

Indokolás

I.

Az Alkotmánybírósághoz a köziratokról, a közlevéltárakról és a magánlevéltári anyag védelméről szóló 1995. évi LXVI. törvény (a továbbiakban: Lvtv.) egyes rendelkezéseinek alkotmányossági vizsgálatára vonatkozóan két indítvány érkezett. Az Alkotmánybíróság az ügyek egyesítését és egy eljárásban történő elbírálását rendelte el.

1. Az egyik indítványozó álláspontja szerint alkotmányellenes az Lvtv. 31. § (2) bekezdése, mely szerint a művelődésügyi és közoktatásügyi miniszter engedélyezheti közokirat magánlevéltárban történő elhelyezését. Az indítványozó szerint az, hogy az Lvtv. nem tartalmaz garanciákat arra nézve, hogy a miniszter milyen szempontok szerint dönt közokirat magánlevéltárba adása ügyében, és így sérti az „Alkotmány szellemét”. Tartalmilag az indítvány ezzel a jogállamiság elvének megsértését állítja, melyet az Alkotmány 2. § (1) bekezdése rögzített. Álláspontja szerint e lehetőség sérti az Alkotmány 44/C. §-át is, mivel a miniszter önkormányzati közokirat magánlevéltárba adását is engedélyezheti, noha az önkormányzatokról szóló törvény elfogadásához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. Az indítványozó tartalmilag ebben a vonatkozásban annak veszélyét látja, hogy az önkormányzati közokirat magánlevéltárba adásának miniszteri engedélyezésével az önkormányzati tulajdon megsértésére is lehetőség nyílik.

2. Az indítványozók szerint alkotmányellenes az, hogy az 1990. május 2-a előtt keletkezett levéltári anyaghoz az Lvtv. más levéltári anyagoknál könnyebb hozzáférést tesz lehetővé. Az indítványozók szerint alkotmányellenes az, hogy az Lvtv. 22. § (1) bekezdése az ilyen anyag kutathatóságát a keletkezés naptári évétől számított 15 év elmúltával biztosítja, míg az egyéb levéltári anyagok esetében ez az időtartam 30 év. A még nem kutatható levéltári anyag kutatásának engedélyezése ehhez hasonlóan eltér az 1990. május 2-át megelőzően keletkezett, illetve az 1990. május 2-a után keletkezett levéltári anyag vonatkozásában. Míg az Lvtv. 23. § (1) bekezdése szerint a határnap után keletkezett levéltári anyag kutatását az átadó szerv hozzájárulásával a közlevéltár engedélyezi, addig az Lvtv. 23. § (2) bekezdése szerint a határnapot megelőző 15 éven belül keletkezett levéltári anyag kutatását egy, az Lvtv. 23. § (3) bekezdésében meghatározott összetételű kuratórium engedélyezi.

E helyzet az egyik indítványozó álláspontja szerint sérti az Alkotmány 59. § (1) bekezdésében foglalt jogot a személyes adatok védelméhez, valamint 70/H. § (2) bekezdését, mivel az adott, időszakban, az 1975 és 1990 között keletkezett levéltári anyag közzététele különböző köz- és magánérdekeket sérthet, és akár a haza védelme szempontjából is érzékeny – bár államtitoknak nem minősülő – adatok közzétételéhez is vezethet. Különösen aggályosnak tartja az indítványozó azt, hogy az Lvtv. nem tesz különbséget hazai és külföldi kutató között, azaz adott esetben külföldi is kerülhet ilyen adatok birtokába, és esetükben a visszaélések szankcionálása kevésbé lenne biztosítható, azaz a személyes adatok védelméhez való, az Alkotmány 59. § (1) bekezdése által védett jog érvényesítése illetve az Alkotmány 70/H. § (2) bekezdése által védett

honvédelmi érdekek védelme csorbulhat.

3. A másik indítványozó álláspontja szerint azzal, hogy az 1990. május 2-a előtt keletkezett levéltári anyagra vonatkozó kutatási engedély az Lvtv. 23. § (2) bekezdése szerint kiterjedhet a belső használatra készült, valamint a döntéselőkészítést tartalmazó levéltári iratokra is, visszamenőlegesen veszélyezteti a köztisztviselői munka színvonalát és hatékonyságát, illetve azt, hogy a döntéselőkészítés szabadon, informálisan és a nyilvánosság nyomásától mentesen valósulhasson meg.

4. Az 1990. május 2-át megelőző 15 évben keletkezett levéltári anyag kutatásának engedélyezését az Lvtv. 23. § (2) bekezdése szerint az Lvtv. 23. § (3) bekezdésében meghatározott összetételű kuratórium végzi. Az indítványozók álláspontja szerint e rendelkezés sérti az Alkotmány 70/G. § (2) bekezdésében foglalt elvet, mely szerint tudományos igazságok kérdésében dönteni, kutatások tudományos értékét megállapítani kizárólag a tudomány művelői jogosultak, mivel a kuratórium összetételét az Lvtv. támadott rendelkezése nem szakmai, hanem politikai szempontok alapján határozta meg.

Az egyik indítványozó álláspontja szerint a rendelkezés sérti az Alkotmány 3. § (3) bekezdését, mely szerint pártok közhatalmat közvetlenül nem gyakorolhatnak, egyetlen párt sem irányíthat semmiféle állami szervet.

5. A személyes adatok védelméhez való, az Alkotmány 59. § (1) bekezdésében védett jogot sérti az indítványozó álláspontja szerint az Lvtv. 24. §-a, mely túlzottan engedékeny a személyes adatot tartalmazó levéltári anyag kutathatósága tekintetében.

6. Az egyik indítványozó az Lvtv. számos rendelkezése mellett alkotmányellenesnek tartja a lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházakról szóló 1990. évi IV. törvény (a továbbiakban: Lvt.) 3. § (2) bekezdését, mely szerint állami (hatósági) nyilvántartásba vallási és más meggyőződésre vonatkozó adatot felvenni nem szabad. A nyilvántartásban már szereplő ilyen adatról csak az érintett személy vagy - halála után egyenes ági rokona részére adható tájékoztatás. Ugyanilyen ellentét fennállását kifogásolja az indítvány a magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény (a továbbiakban: Ápt.) azon szabályával is, amely szerint az állampolgársági iratba csak az ügyben érintett személy, halála után leszármazója, valamint felmenője tekinthet be. Álláspontja szerint e rendelkezések sértik a tudományos élet szabadságát, melyet az Alkotmány 70/G. § (1) bekezdése deklarál.

7. Sérelmesnek tartja még az egyik indítványozó a Lvtv. 26. §-át is, mely szerint a közlevéltár, illetőleg a kuratórium csak a kutatási kérelme részleges vagy teljes megtagadását köteles írásban megindokolni. Álláspontja szerint az engedélyezési eljárás során a közlevéltár (kuratórium) a kutatót (ügyfelet) érintő jogot vagy köteleességet állapít meg, a hiányos eljárási szabályok és a korlátozott írásbeliség nehezíti az adatkezeléshez kapcsolódó tevékenység ellenőrizhetőségét.

8. Az egyik indítványozó alkotmányellenesnek tartja a személyes adatok védelméről és közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 32. § (3) bekezdés b) pontját is, mivel álláspontja szerint a személyes

adatok védelméhez való jog, melyet az Alkotmány 59. § (1) bekezdése rögzít, csorbul azáltal, hogy a történelmi eseményekről folytatott kutatások eredményének bemutatásához szükséges mértékben személyes adatok korlátozás nélkül nyilvánosságra hozhatók.

Az indítványozó álláspontja szerint az Lvtv.-nek és az Avtv.-nek a személyes adatok nyilvánosságra hozatalával kapcsolatos szabályai nem tesznek eleget a személyes adatok védelmére vonatkozó alkotmányi előírásoknak, ugyanakkor a vallásszabadságról szóló, valamint az állampolgárságról szóló törvények hivatkozott rendelkezései a tudományos életnek, az Alkotmány 70/G. §-ában biztosított szabadságával ellentétesek, és ez az Alkotmány 8. § (2) bekezdését is sérti, mivel alapvető jogok lényeges tartalmát korlátozzák e törvények. Az indítványozó felfogása szerint a jogszabályi környezet ellentétes a jogbiztonságban megnyilvánuló jogállamiság elvével is, melyet az Alkotmány 2. § (1) bekezdése rögzít.

Az Alkotmánybíróság eljárása során észlelte, hogy az indítványok benyújtását követően az Lvtv. több rendelkezése is módosult. A jogszabály-módosítások részben az indítványozók által felvetett problémákat is érintették. Az Lvtv.-ben végrehajtott számos változásra tekintettel az Alkotmánybíróság felhívta az indítványozókat, hogy nyilatkozzanak: fenntartják-e az indítványukat, és ha igen, milyen tartalommal, a megkeresésre azonban nem érkezett válasz.

II.

Az indítványok az Alkotmány alábbi rendelkezéseit hívják fel:

„2. § (1) A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam.”

„8. § (1) A Magyar Köztársaság elismeri az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait, ezek tiszteletben tartása és védelme az állam elsőrendű kötelessége.

(2) A Magyar Köztársaságban az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja.”

„44/C. § A helyi önkormányzatokról szóló törvény elfogadásához a jelenlevő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. Ugyanilyen szavazataránnyal elfogadott törvényben korlátozhatók az önkormányzatok alapjogai.”

„59. § (1) A Magyar Köztársaságban mindenkit megillet a jóhírnévhez, a magánlakás sérthetetlenségéhez, valamint a magántitok és a személyes adatok védelméhez való jog.”

„61. § (1) A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a szabad véleménynyilvánításra, továbbá arra, hogy a közérdekű adatokat megismerje, illetőleg terjessze.”

„70/G. § (1) A Magyar Köztársaság tiszteletben tartja és támogatja a tudományos és művészeti élet szabadságát, a tanszabadságot és a tanítás szabadságát.

(2) Tudományos igazságok kérdésében dönten, kutatások tudományos értékét megállapítani kizárólag a tudomány művelői jogosultak.”

„70/H. § (1) A haza védelme a Magyar Köztársaság minden állampolgárának kötelessége.

(2) Az állampolgárok az általános honvédelmi kötelezettség alapján fegyveres vagy fegyver nélküli katonai szolgálatot, illetőleg törvényben meghatározott feltételek szerint polgári szolgálatot teljesítenek.

(3) A honvédelmi kötelezettségről szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”

Az Lvtv. jelenleg hatályos, támadott, illetve érintett szabályai szerint:

„22. § (1) A közlevéltárban őrzött, az 1990. május 1-je után keletkezett, a keletkezés naptári évétől számított harminc éven túli, az 1990. május 2-a előtt keletkezett, a keletkezés naptári évétől számított tizenöt éven túli levéltári anyagban – a 24-25. §-okban foglalt kivételekkel –, továbbá időbeli korlátozás nélkül abban a levéltári anyagban, amelyet már nyilvánosságra hoztak, illetőleg, amelynek tartalmát az Avtv. szerint mindenki megismerheti, a kutatni kívánt téma megjelölését tartalmazó kérelemre bármely természetes személy ingyenesen kutathat, és a kutatásra kiadott levéltári anyagról saját költségén másolatot készíttethet.”

„23. § (1) Az 1990. május 1-je után keletkezett, a keletkezés naptári évétől számított harminc év lejártá előtt a belső használatra készült, valamint a döntéselőkészítést tartalmazó levéltári anyagban folytatható kutatást az átadó szerv hozzájárulásával a levéltári anyagot őrző közlevéltár engedélyezi. Jogutód nélkül megszűnt szerv levéltári anyagában a kutatást a levéltári anyagot őrző közlevéltár engedélyezi.

(2) Az 1990. május 2-a előtt keletkezett, a keletkezés naptári évétől számított tizenöt éven belüli levéltári anyagban – ideértve a belső használatra készült, valamint döntéselőkészítést tartalmazó levéltári iratokat is – a kutatást az átadó szerv hozzájárulásával a (3) bekezdésben meghatározott kuratórium engedélyezi. Jogutód nélkül megszűnt szerv levéltári anyagában, továbbá az 1991. évi LXXXIII. törvény 2. §-ában meghatározott iratokban a kutatást a kuratórium engedélyezi. A kuratórium engedélyezi az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltárában történő tudományos kutatást.

(3) A kuratórium tagjai: a Magyar Országos Levéltár, a Politikatörténeti Intézet és az 1956-os Magyar Forradalom Történetének Dokumentációs és Kutató Intézete – közalapítvány által kijelölt egy-egy személy, továbbá a Magyar Tudományos Akadémia által kijelölt két személy.

24. § (1) Ha törvény másként nem rendelkezik, a személyes adatot tartalmazó levéltári anyag az érintett halálozási évét követő harminc év után válik bárki számára kutathatóvá. A védelmi idő, ha a halálozás éve nem ismert, az érintett születéstől számított kilencven év, ha pedig a születés és a halálozás időpontja sem ismert, a levéltári anyag keletkezésétől számított hatvan év.

(2) A védelmi idő lejártá előtt is kutatható az (1) bekezdésben meghatározott levéltári anyag, ha

a) a kutatás – a kérelmező költségére – anonimizált másolattal is megvalósítható, vagy

b) a kutatáshoz az érintett, illetőleg annak halálát követően bármely örököse vagy hozzátartozója a kutató kérésére hozzájárult, vagy

c) a kutatásra tudományos célból van szükség – feltéve, hogy a 22. §-a (1) bekezdésében meghatározott harminc, illetőleg tizenöt év már eltelt – és a kutató a (3) és (4) bekezdésben

meghatározott követelményeknek eleget tesz.

(3) A közlevéltár a (2) bekezdés c) pontja szerinti tudományos célú kutatást akkor köteles engedélyezni, ha a kutató csatolja a tudományos kutatást rendeltetésszerűen végző, közfeladatot ellátó szervnek - a kutató részletes kutatási terve alapján megadott - támogató állásfoglalását.

(4) A kutatónak írásos nyilatkozatban vállalnia kell, hogy a megismert és kigyűjtött személyes adatokat az Avtv. 32. §-ában meghatározott módon kezeli és használja fel, továbbá az írásos nyilatkozatban meg kell jelölnie az adatkezelés helyét.

(5) A (2) bekezdés b) pontjában meghatározott hozzájárulás megadásakor írásban nyilatkozni kell a kutató által megismert személyes adat - kutatás célja szerinti - felhasználásának elfogadásáról, valamint a személyes adatot tartalmazó iratok másolhatóságáról.

(6) A kutató a (2) bekezdés c) pontja alapján végzett tudományos célú kutatás során feltárt személyes adatot tartalmazó iratról az (1) bekezdésben meghatározott védelmi idő lejártá előtt is készíttethet nem anonimizált másolatot."

A 24. § (5) és (6) bekezdését foglalt garanciákat 1998. január 1-i hatállyal az 1997. évi CXL. törvény 102. § (6) bekezdése iktatta be.

1997. évi CXL. törvény 102. § (7) bekezdése az Lvtv.-t új rendelkezéssel egészítette ki, melynek hatályos szövege a következő:

„24/A. § (1) A személyes adatok azonos védelmét biztosító ország kutatója számára tudományos célból, a 24. § (1) bekezdésében meghatározott védelmi idő lejártá előtt is engedélyezhető a személyes adatot tartalmazó levéltári anyag kutatása, feltéve, hogy a 22. § (1) bekezdésében meghatározott 30, illetőleg 15 év már eltelt. A kutatás akkor engedélyezhető, ha a kutató bemutatja a Magyar Tudományos Akadémia kutatási téma szerint illetékes bizottságának vagy intézetének - a kutató részletes kutatási terve alapján megadott - támogató állásfoglalását és írásos nyilatkozatban vállalja, hogy a megismert és kigyűjtött személyes adatokat országa adatvédelmi szabályai szerint kezeli és használja fel.

(2) Az (1) bekezdés szerint engedélyezett kutatás során feltárt iratok másolhatóságát illetően a 24. § (6) bekezdésében foglaltakat kell alkalmazni.

(3) A Kormány felhatalmazást kap arra, hogy személyes adatot - ideértve a különleges adatot is - tartalmazó levéltári anyag másolatának, a történelmi eseményekről folytatott kutatások eredményeinek bemutatása céljából, külföldi tudományos intézmény részére, a 24. § (1) bekezdésében meghatározott védelmi idő lejártá előtt történő átadása tárgyában adatvédelmi szerződést kössön.

(4) A (3) bekezdésben meghatározott adatvédelmi szerződésen alapuló adattovábbítást - a 24. § (1) bekezdésében foglalt védelmi idő lejártáig - az érintett, illetőleg annak halálát követően bármely örököse vagy hozzátartozója megtilthatja. A tiltakozási jog gyakorlásával kapcsolatos eljárás szabályait a művelődési és közoktatási miniszter állapítja meg."

Az Lvtv. további érintett, az indítványok elbírálásakor hatályos rendelkezései szerint:

„26. § A kutatási kérelem részleges vagy teljes megtagadását a közlevéltár, illetőleg a 23. § (3) bekezdésében meghatározott kuratórium köteles írásban megindokolni."

„30. § (1) Az a természetes személy, továbbá az a nem közfeladatot ellátó szerv, amely a tulajdonában vagy birtokában lévő maradandó értékű iratainak tartós megőrzése céljából levéltárat létesít vagy tart fenn, és vállalja a (2) bekezdésben foglalt követelmények teljesítését, a Nemzeti Kulturális Örökség Minisztériumánál kezdeményezheti levéltárának nyilvános magánlevéltárként történő bejegyzését. A nyilvános magánlevéltárként történő bejegyzést – a levéltári szakfelügyelet javaslatára – a művelődési és közoktatási miniszter engedélyezi.

(2) A nyilvános magánlevéltár

a) levéltári anyagának jegyzékét – nyilvántartás céljából – a Magyar Országos Levéltárnak átadja;

b) levéltári anyagának nyilvántartásával, szakszerű, biztonságos őrzésével, feldolgozásával és használatának biztosításával összefüggő feladatait a nyilvános magánlevéltárak részére előírt szakmai követelmények szerint látja el;

c) levéltári anyagából a közlevéltárakra vonatkozó rendelkezések szerint tájékoztatást nyújt, adatokat szolgáltat, iratokat kölcsönöz és anyagában – saját szabályzata szerint – a kutatást ingyenesen lehetővé teszi.

(3) Ha a nyilvános magánlevéltár a (2) bekezdésben meghatározott követelményeket nem teljesíti, a miniszter elrendelheti a levéltár nyilvántartásból való törlését. A törlés elrendelésével egyidejűleg kezdeményezi a levéltári anyag védetté nyilvánítását.

(4) A nyilvános magánlevéltár a 34/C. §-ban foglaltak szerinti költségvetési támogatásban részesül. A költségvetési támogatás a pártok által fenntartott nyilvános magánlevéltárakat is megilleti.”

Az Lvtv. indítványok benyújtásakor hatályos, támadott rendelkezései szerint:

30. § (1) Az a természetes személy, továbbá az a nem közfeladatot ellátó szerv, amely a tulajdonában vagy birtokában lévő maradandó értékű iratainak tartós megőrzése céljából levéltárat létesít vagy tart fenn, és vállalja a (2) bekezdésben foglalt követelmények teljesítését, a Magyar Országos Levéltárnál kezdeményezheti levéltárának nyilvános magánlevéltárként történő bejegyzését. A nyilvános magánlevéltárként történő bejegyzést – a Magyar Országos Levéltár javaslatára – a művelődési és közoktatási miniszter engedélyezi.

(2) A nyilvános magánlevéltár

a) levéltári anyagának jegyzékét – nyilvántartás céljából – a Magyar Országos Levéltárnak átadja;

b) levéltári anyagának kezelésére és őrzésére a közlevéltárak számára előírt szabályokat alkalmazza;

c) levéltári anyagából a közlevéltárakra vonatkozó rendelkezések szerint tájékoztatást nyújt, adatokat szolgáltat, iratokat kölcsönöz és anyagában – saját szabályzata szerint – a kutatást ingyenesen lehetővé teszi.

(3) Ha a nyilvános magánlevéltár a (2) bekezdésben meghatározott követelményeket nem teljesíti, a miniszter elrendelheti a levéltár nyilvántartásból való törlését.

(4) A nyilvános magánlevéltár külön jogszabályban meghatározott költségvetési támogatásban részesül.

Az Avtv. 32. §-a szerint:

„32. § (1) Tudományos kutatás céljára felvett vagy tárolt

személyes adat csak tudományos kutatás céljára használható fel.
(2) A személyes adatot - mihelyt a kutatási cél megengedi - anonimizálni kell. Addig is külön kell tárolni azokat az adatokat, amelyek meghatározott vagy meghatározható természetes személy azonosítására alkalmasak. Ezek az adatok egyéb adatokkal csak akkor kapcsolhatók össze, ha az kutatás céljára szükséges.

(3) A tudományos kutatást végző szerv vagy személy személyes adatot csak akkor hozhat nyilvánosságra, ha
a) az érintett abba beleegyezett, vagy
b) az a történelmi eseményekről folytatott kutatások eredményeinek bemutatásához szükséges."

Az Lvt. 3. § (2) bekezdése szerint:

„(2) Állami (hatósági) nyilvántartásba vallási és más meggyőződésre vonatkozó adatot felvenni nem szabad. A nyilvántartásban már szereplő ilyen adatról csak az érintett személy vagy - halála után - egyenesági rokona részére adható tájékoztatás."

Az Ápt. 18. § a) pontja szerint:

„18. § Az állampolgársági iratba betekinthez:
a) az ügyben érintett személy, halála után leszármazója, valamint felmenője;"

III.

Az indítványok elbírálása során az Alkotmánybíróság áttekintette a tudományos élet szabadsága, a személyes adatok védelméhez való jog, valamint az információszabadság egymást feltételező, és kölcsönösen korlátozó viszonyát (ABH 1994, 177, 194.). A levéltárak intézménye, és működése alapvető eszköze és biztosító a tudományos élet szabadságának és az információszabadságnak, ugyanakkor olyan tér, ahol e jogok, valamint más alkotmányos értékek és jogok - különösen a személyes adatok védelméhez való jog - érvényesülésére a törvényhozónak olyan szabályozást kell kidolgoznia, mely a versengő alapjogok és alkotmányos értékek között egyensúlyi helyzetet teremt.

Ahogy az Alkotmánybíróság a 34/1994. (VI. 24.) AB határozatában a kutatás szabadságának és a személyes adatok védelmével és az információszabadsággal való kapcsolatával összefüggésében kifejtette:

„Az Alkotmány 70/G. §-a a tudományos élet szabadságának tiszteletben tartása és támogatása kimondásával, és annak deklarálásával, hogy tudományos igazságok kérdésében állást foglalni csak maga a tudomány lehet kompetens, nemcsak alapvető jogállami és alkotmányos értéket nyilvánít ki, hanem szubjektív jogként fogalmazza meg a tudományos alkotás szabadságát, továbbá a tudományos ismeretek megszerzésének - magának a kutatásnak - és tanításának szabadságát, mint az ún. kommunikációs alapjogok egyik aspektusát. A tudományos élet szabadsága tehát magába foglalja a tudományos kutatáshoz és a tudományos igazságok és ismeretek terjesztéséhez való szabadságjogot, amely tágabb értelemben a véleménynyilvánítási szabadsághoz kapcsolódik, egyúttal tartalmazza az államnak azt a kötelezettségét, hogy tartsa tiszteletben és biztosítsa a tudományos élet teljes függetlenségét, a tudomány tisztaságát, elfogulatlanságát és pártatlanságát. (...)

Minden tudomány alapvető célja az igazság keresése, a megismerés, a tudomány épülése. Az államnak tudományos igazságok kérdésében semlegesnek kell lennie, viszont alkotmányos követelményként feltétlenül garantálnia kell, hogy a tudomány művelői a tudományos kutatások és a tudományos ismeretek terjesztésének szabadságjogát – alkotmányos keretek között – gyakorolhassák.” (ABH 1994, 177, 182.)

„Mivel a tudományos élet szabadsága a szabad véleménynyilvánításhoz való alkotmányos alapjog egyik megnyilvánulása, az Alkotmánybíróságnak a 30/1992. (V. 26.) AB határozatában tett, a szabad kommunikáció kitüntetett szerepére vonatkozó megállapításai az Alkotmány 70/G. §-ában biztosított szabadságjoggal kapcsolatban is irányadók (ABH 1992, 178.). Így általában a tudomány, a tudományos ismeretszerzés és a tudományos tanítás szabadsága, noha nem korlátozhatatlan, de mindenképpen olyan szabadságjog, amelynek csak kivételes korlátozó rendelkezésekkel szemben kell engednie, olyanokkal, amelyek közvetlenül valamely alapjog érvényesítésére és védelmére szolgálnak, vagy amelyek valamely elvont alkotmányos érték (pl. törvényen alapuló titokvédelem) feltétlen érvényesülését hivatottak biztosítani. Ilyen szóba jöhető, és az indítvány elbírálása szempontjából is releváns korlátozások különösen a személyes adatok védelméhez fűződő alapjog, továbbá az egyes, nem személyes adatnak minősülő adatokhoz való hozzáférhetőséget tiltó, közérdekű – törvénybe foglalt – titoktartási rendelkezések.” (ABH 1994, 177, 183.)

„Az információszabadságot, és ezzel összefüggésben a tudományos kutatás szabadságát a személyes adatok védelmét biztosító alkotmányos alapjog – mind az adatok megismerését, mind pedig nyilvánosságra hozatalát illetően – korlátozhatja ugyan, a korlátozásnak azonban meg kell felelnie az alapjogi korlátozásokkal szemben általában támasztott alkotmányos követelményeknek. Az egymással versengő alapjogok körében az Avtv. 32. §-a úgy rendelkezik, hogy tudományos kutatás céljára felvett vagy tárolt személyes adat csak tudományos célra használható fel. A személyes adatot – mihelyt a tudományos cél megengedi – anonimizálni kell. Addig is külön kell tárolni azokat az adatokat, amelyek meghatározott vagy meghatározható természetes személy azonosítására alkalmasak. Ezek az adatok egyéb adatokkal csak akkor kapcsolhatók össze, ha az a kutatás céljára szükséges. A tudományos kutatást végző szerv vagy személy személyes adatot csak akkor hozhat nyilvánosságra a törvény rendelkezése szerint, ha az érintett abba beleegyezett, vagy az a történelmi eseményekről folytatott kutatások eredményeinek bemutatásához szükséges.

E törvényi rendelkezés a kutatás szabadságát tehát akkor korlátozza, ha a kutatás a tudomány körén kívül áll, illetőleg annyiban, hogy a kutatás szakaszában ismertté vált személyes adat – kivéve az érintett beleegyezését és a történelmi folyamat bemutatásához feltétlenül szükséges kört – nem válhat bárki számára hozzáférhetővé, azaz nem hozható nyilvánosságra.

(...)

Az Alkotmány 61. § (1) bekezdése a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó jogot is alkotmányos alapjogként garantálja, amely a kommunikációs alapjogok jogegyütteséből az informáltsághoz való jogot, az információk megszerzésének szabadságát és állami elismerését, továbbá biztosítását jelenti. Az információkhoz való hozzáférhetőség, az információk szabad áramlása különösen a közhatalom és az állam szervei tevékenységének átláthatósága körében alapvető jelentőségű. A közérdekű adatok nyilvánossága, megismerhetősége gyakran előkérdése és feltétele a szabad véleménynyilvánításhoz való

jog gyakorolhatóságának, és azzal más vonatkozásban is szorosan összefügg.

Ugyanilyen koherens kapcsolat áll fenn az információszabadság és a tudományos megismerés, a tudományos kutatás és tanítás szabadsága között. Az információk megszerezhetősége, megismerhetősége gyakran – különösen a levéltári anyagok és dokumentumok körében – kutatások, többnyire tudományos kutatások keretében történik meg, így az Alkotmány a szabad információszerzés garantálásával közvetve már az ebbe beletartozó tudományos megismerés szabadságát is biztosítja és védelemben részesíti.

Ahogy az Alkotmánybíróság a 32/1992. (V. 29.) AB határozatában kifejtette, a közérdekű információkhoz való szabad hozzáférés a közhatalmat gyakorló szervek tevékenysége ellenőrizhetőségének alkotmányos biztosítéka (ABH 1992, 182, 183.). Az Alkotmánybíróság a Magyar Dolgozók Pártja és a Magyar Szocialista Munkáspárt pártiratainak levéltári kutathatóságával kapcsolatban általános érvénnyel állapította meg, hogy „a nyilvánosság, a közhatalom demokratikus működésének a próbája. A közérdekű adatok megismerhetősége tehát a közhatalom, a közügyek intézésének áttetszőségét, mint alapvető demokratikus intézmény garantálását is jelenti. A közérdekű adatok nyilvánossága és az azokhoz való hozzáférhetőség ezért az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált demokratikus jogállamiság alapvető alkotmányos biztosítéka. (...) Mind a közérdekű adatok nyilvánosságának, mind a tudományos kutatás szabadságának alkotmányos korlátokat szabnak azonban a törvényi követelményeknek és az alapjogok alkotmányos korlátozásának megfelelő titoktartási rendelkezések. Ilyen korlátozást tartalmaz az Avtv. 19. § (3) bekezdése, amely szerint valamely adatot törvényi felhatalmazás alapján az arra jogosult szerv állam- vagy szolgálati titokká nyilváníthat és az aktanyilvánosságot törvény honvédelmi, nemzetbiztonsági, bűnüldözési bűnmegelőzési, központi pénzügyi vagy devizapolitikai érdekből, külügyi kapcsolatokra, nemzetközi szervezetekkel való kapcsolatokra, végül bírósági eljárásra tekintettel is korlátozhatja. (...) Az információszabadság korlátozása tehát csak akkor fogadható el alkotmányosan indokoltnak, ha azt más alapjog érvényesülése kényszerítően indokolja, illetőleg ha az alapjogi korlátozást a fenti szempontok elkerülhetetlenül szükségessé teszik. Az információk visszatartása, a nyilvánosságtól való elzárása így éppúgy alá van vetve az alapjogi korlátozásokkal szemben támasztott alkotmányossági követelményeknek, mint a tudomány szabadságát csonkító bármely korlátozó rendelkezés. A szükségtelen, elkerülhető és a korlátozással elérni kívánt célhoz képest aránytalan korlátozás alkotmányosan megengedhetetlen, ezért alkotmányellenes.” (ABH 1994, 177, 185-186.)

A 34/1994. (VI. 24.) AB határozatában kifejtettek a jelen ügy vonatkozásában is irányadónak tekinthetők. A levéltárak intézménye, és működése alapvető eszköze és biztosítéka a tudományos élet szabadságának és az információszabadságnak. Ugyanakkor a kutatás szabadságát és az információszabadságot más alkotmányos értékek és jogok – különösen a személyes adatok védelméhez való jog – biztosítása érdekében törvény korlátozhatja és korlátozza. Az Alkotmánybíróság feladata a jelen ügyben néhány korlátozó rendelkezés alkotmányosságának vizsgálata.

IV.

1. Az indítványozó a jogállamiság elvével ellentétesnek tartja azt, hogy az Lvtv. nem rögzíti azon kritériumokat, melyek alapján az illetékes miniszter közokirat magánlevéltárban történő elhelyezéséről dönt. Az Lvtv. 31. § (2) bekezdése szerint annak, hogy a miniszter közokirat magánlevéltárban történő elhelyezését engedélyezze, szigorú feltételei vannak. Közokirat egyrészt csak nyilvános magánlevéltárban helyezhető el, másrészt az ilyen nyilvános magánlevéltárnak biztosítania kell a közlevéltárakra vonatkozó szakmai előírásokat, melyeket az Lvtv. 15. § (1) bekezdése határoz meg, továbbá az anyag kutathatóságát is a közlevéltárakban őrzött levéltári anyagra vonatkozó szabályok szerint kell lehetővé tenni. Az Alkotmánybíróság megállapította: az Lvtv. megfelelő garanciákat tartalmaz arra, hogy azon magánlevéltárak, melyek közokiratokat őriznek, minden tekintetben hasonló védelmet és hasonló nyilvánosságot biztosítsanak a levéltári anyagnak, mint a közlevéltárak. Az Lvtv.-ben biztosított garanciák eleget tesznek az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében rögzített jogállamiság követelményének. Az Alkotmányból nem levezethető az, hogy a közokirat magánlevéltárba adásának engedélyezésére további szabályok szükségesek.

Az Alkotmány hivatkozott 44/C. §-a pedig nem áll érdemi összefüggésben az Lvtv. 31. § (2) bekezdésében foglalt, támadott szabállyal. A levéltárakban elhelyezett közokiratok védelme nem közelíthető meg az okiratot kiállító szerv tulajdonosi jogai felől. Az ilyen védett levéltári anyag védelmét a közokiratok tartalma határozza meg, az önkormányzati tulajdonhoz való jog és a levéltári anyag elhelyezésének indítványban felvetett kérdése között nincs alkotmányos kapcsolat. Erre tekintettel az Lvtv. 31. § (2) bekezdésének megsemmisítésére irányuló indítványt az Alkotmánybíróság elutasította.

2. A levéltári anyag védelme szoros összefüggésben áll a személyhez fűződő jogokkal: a levéltári anyag szükségszerűen tartalmaz személyes adatokat. A védelmi idő funkciója annak biztosítása, hogy a természetes és jogi személyek jogai és jogos érdekei, illetve az állami szervek működésével kapcsolatos érzékeny adatok csak kellő távolságból legyenek megismerhetők.

A rendszerváltozást megelőző 15 évben keletkezett levéltári anyag kutathatóságát az Lvtv. 22. § (1) bekezdése - erre vonatkozó sajátos engedély mellett - lehetővé teszi, eltérve a főszabályként 30 évnél védelmi időtől. Ezt az eltérést a rendszerváltozás sajátos körülményeivel indokolták. A demokratikus átmenet jellegéből fakadóan különösen fontos érdekek kapcsolódnak a közelmúlt feltárásához, így indokolt, hogy a védelmi idő - megfelelő eljárás és garanciák mellett - az általánosnál rövidebb legyen.

A kutathatóság garanciáit az Lvtv.-t módosító 1997. évi CXL. törvény 102. § (6) és (7) bekezdése 1998. január 1-i hatállyal új rendelkezésekkel egészítette ki (Lvtv. 24. § (5)-(6), 24/A. §), melyek az indítvány összefüggésében is alapvetően megváltoztatták a vizsgált rendelkezés összefüggését a személyes adatok védelméhez való joggal. A Alkotmánybíróság felhívta az indítványozókat, hogy nyilatkozzanak: fenntartják-e az indítványukat, és ha igen, milyen tartalommal. Mivel az indítványozóknak megküldött megkeresésre nem érkezett válasz,

ezért az Alkotmánybíróság az indítványokat az Lvtv.-nek az indítvány benyújtásakor hatályos rendelkezései tekintetében bírálta el. Az Alkotmánybíróság hatáskörébe főszabályként csak hatályos jogszabályok és állami irányítás egyéb jogi eszközei tartoznak. A megváltozott tartalmú jogszabályi rendelkezések elbírálására az Alkotmánybíróságnak erre vonatkozó indítvány hiányában csak annyiban van hatásköre, ha a norma vizsgálatára az Abtv. 38. §-a szerinti bírói kezdeményezés alapján, vagy az Abtv. 48. §-ában szabályozott alkotmányjogi panasz alapján kerül sor, vagy a hatályon kívül helyezett normát az indítvánnyal érintett konkrét eljárásokban a hatályon kívül helyezést követően még alkalmazni kell. Miután a módosítás következtében az indítvány okafoggyottá vált, az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat 31. § e) pontja alapján – a személyes adatok védelméhez való jog összefüggésében – az Alkotmánybíróság az eljárást megszüntette.

A haza védelmének állampolgári kötelezettsége, melyet az Alkotmány 70/H. §-a rögzít, nem áll értékelhető összefüggésben a támadott rendelkezéssel.

Az indítványok nem tartalmazznak hivatkozást arra nézve, hogy a kutathatóság vonatkozásában alkalmazott „mérce kettőssége”, azaz a védelmi idő általánostól eltérő szabályozása az 1990-es évet, azaz a rendszerváltozást megelőző időszak iratai vonatkozásában álláspontjuk szerint mely alkotmányi rendelkezést sérti. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság rámutat, hogy a levéltári anyag kutathatósága nem jelenti azt, hogy az anyag nyilvánosságra kerülhet. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványokat ebben a vonatkozásban elutasította.

3. Az Lvtv. 23. § (2) lehetővé teszi, hogy a munkaanyagok is kutathatók legyenek a rendszerváltozást megelőző időszakból. Az iratot átadó szerv hozzájárulásával, illetve a kuratórium engedélyével folytatott kutatások hozzájárulhatnak a rendszerváltás előtti időszak jobb megismeréséhez. E kutatások az indítvány által veszélyeztetettnek tartott közszolgálat jelenlegi színvonalával nem állnak kimutatható összefüggésben. Az indítványok azonban ebben az összefüggésben sem jelölik meg, hogy a veszélyeztetettnek vélt értékek az Alkotmány mely rendelkezését sértenék. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az érdemi alkotmányossági összefüggés hiánya az indítvány elutasítását eredményezi. [698/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 716, 717.; 108/B/1992. AB határozat, ABH 1994, 523, 524.; 141/B/1993. AB határozat, ABH 1994, 584, 586.]

4. Az Lvtv. 23. § (3) bekezdésben meghatározott összetételű kuratórium, mely a vitatott, 1975 és 1990 között keletkezett levéltári anyagban történő kutatást engedélyezi, az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az engedélyezési eljárásban nem tudományos kérdésben, hanem a kutatás törvényi feltételeinek fennállásáról dönt. A kuratórium összetétele nem áll érdemi összefüggésben az Alkotmány 70/G. § (2) bekezdésével. A kuratóriumban pártok képviselői nem vesznek részt, így az Lvtv. 23. § (3) bekezdése az Alkotmány 3. § (3) bekezdésével sem áll érdemi összefüggésben. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az Lvtv. 23. § (3) bekezdése vonatkozásában az indítványokat elutasította.

5. Az Lvtv. 24. §-ának eredeti rendelkezéseit az 1997. évi CXL.

törvény 1998. január 1-i hatállyal 102. § (6) és (7) bekezdésével új rendelkezésekkel egészítette (Lvtv. 24. § (5)-(6), 24/A. §), melyek az indítvány összefüggésében is alapvetően megváltoztatták a vizsgált jogszabályt. Az Alkotmánybíróság már több határozatában rámutatott arra, hogy hatáskörébe főszabályként csak hatályos jogszabályok utólagos vizsgálata tartozik. A Alkotmánybíróság felhívta az indítványozókat, hogy nyilatkozzanak: fenntartják-e az indítványukat, és ha igen, milyen tartalommal. Mivel az indítványozóknak megküldött megkeresésre nem érkezett válasz, ezért az Alkotmánybíróság az indítványokat az Lvtv. eredeti rendelkezései tekintetében bírálta el. Az Lvtv. eredeti szabályait a beiktatott új rendelkezések alapvetően megváltoztatták, új, garanciális elemekkel egészítették ki. Ennek következtében az eredeti rendelkezések elbírálása okafogyottá vált. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az Lvtv. 24. §-a vonatkozásában az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat 31. § a) pontja alapján az eljárást megszüntette.

6. A vallási és más meggyőződésre vonatkozó adatokba, illetve az állampolgársági ügyekben keletkezett iratokba történő betekintés vonatkozásában az indítvány két irányból tartalmaz támadást. Egyfelől a személyes adatok védelmét nem tartják elégségesnek, másfelől a fennálló védettség álláspontjuk szerint a kutatás szabadságát korlátozza. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a jogalkotónak két sajátos szempont között kell egyensúlyi helyzetet teremtenie. Ugyanakkor az Lvt., illetve az Ápt. támadott szabályai a levéltári anyag vonatkozásában nem értelmezhetőek. A levéltár számára átadott anyag levéltári anyagnak minősül, és már nem az Lvt. értelmében vett „állami (hatósági) nyilvántartásnak”, illetve az Ápt. értelmében vett „állampolgársági iratnak”. Az Lvt., illetve az Ápt. szabályai csak addig alkalmazhatók, amíg a nyilvántartás, illetve az irat a kezelésre jogosult szerv birtokában van. Ezen időszakban érvényesülő fokozott védelmüket a személyes adatok védelméhez való jog indokolja, azaz indokoltnak tekinthető mind az állami (hatósági) nyilvántartások, mind az állampolgári iratok védelme, azonban e fokozott védelem indokai a levéltári anyaggal kapcsolatban már nem állnak fenn. Így elfogadható az, hogy a levéltári anyag védelmére más szabályok vonatkoznak, mint az „állami (hatósági) nyilvántartásokra”, illetve az „állampolgársági iratokra”. A személyes adatok védelme és a kutatás szabadsága egymást korlátozza: míg az állami nyilvántartások és az állampolgársági iratok vonatkozásában az előbbi hangsúlyosabb, a levéltári anyag vonatkozásában a kutatás szabadsága a meghatározó; a kutathatóság ugyanakkor nem jelenti a levéltári anyag nyilvánosságra hozhatót. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a két jog egymás érdekében történő korlátozása egyik esetben sem tekinthető sem szükségtelennek, sem aránytalannak. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az Lvt. 3. § (2) bekezdése, valamint az Ápt. 18. § a) pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

7. Az egyik indítványozó álláspontja szerint alkotmányellenes az, hogy közlevéltár, illetve a kuratórium csak a kutatási kérelem részleges vagy teljes megtagadását köteles írásban megindokolni, míg a kutatás engedélyezését nem. Az indítványozó egyetlen alkotmányi rendelkezést sem jelöl meg, melyet álláspontja szerint a támadott rendelkezés sért. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az érdemi alkotmányossági összefüggés hiánya az indítvány elutasítását

eredményezi. [698/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 716, 717.; 108/B/1992. AB határozat, ABH 1994, 523, 524.; 141/B/1993. AB határozat, ABH 1994, 584, 586.]

8. Az Avt. 32. § (2) bekezdése szerint „a személyes adatot tudományos kutatás során – mielőst a kutatási cél megengedi – anonimizálni kell”. A természetes személy azonosítására alkalmas adatok tárolására és összekapcsolására tudományos kutatás esetén is megszorító rendelkezések érvényesülnek. Nyilvánosságra a tudományos kutatás során, illetve nyomán csak akkor hozhatók személyes adatok, ha ebbe az érintett beleegyezett, vagy ha ez szükséges, a történelmi eseményekről folytatott kutatások eredményének bemutatására. Az egyik indítványozó álláspontja szerint e rendelkezés a személyes adatok védelméhez való jogot sérti, mivel ezáltal személyes adatok korlátozás nélkül nyilvánosságra hozhatók.

Az indítvány ebben a vonatkozásban is megalapozatlan. Az Avt. szigorú feltételeket szab ahhoz, hogy személyes adatok nyilvánosságra kerüljenek történelmi eseményekkel kapcsolatos kutatások eredményeként. Az Avt. vizsgált rendelkezése szerint személyes adatok közlés esetén is csak szigorú feltételekkel, a szükséges mértékben kerülhetnek nyilvánosságra. Az Avt. nem határozza meg a „történelmi esemény” fogalmát, így e tekintetben a fogalom általános jelentéséből kell kiindulni. Történelmi események bemutatása során a személyes adatok védelméhez való joggal szemben nem csak a tudományos élet szabadsága, hanem az információszabadság, a közérdekű adatoknak az Alkotmány 61. §-a által védett nyilvánossága is mérlegelendő. Így a személyes adatok védelméhez való jognak az Avt. 32. § (3) bekezdés b) pontjában foglalt korlátozása nem tekinthető sem szükségtelennek, sem aránytalannak. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a vonatkozásban elutasította.

Dr. Holló András
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Bagi István
alkotmánybíró

Dr. Bihari Mihály
alkotmánybíró

Dr. Erdei Árpád
alkotmánybíró

Dr. Harmathy Attila
alkotmánybíró

Dr. Kiss László
alkotmánybíró

Dr. Kukorelli István
alkotmánybíró

Dr. Strausz János
alkotmánybíró

Dr. Tersztyánszkyné Dr. Vasadi Éva
előadó alkotmánybíró