

Ügyszám: **600/B/2010**
Első irat érkezett:
Az ügy tárgya:
Előadó **Stumpf István Dr.**
alkotmánybíró:
Támadott jogi aktus:

Határozat száma: **175/2011. (XII. 29.) AB határozat**

ABH oldalszáma: **2011/615**

Kelte: **Budapest, 2012.01.28**

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény 45. §-a alkotmányellenes, ezért azt megsemmisíti.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

Az Alkotmánybírósághoz indítvány érkezett a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 45. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére.

Az indítványozó szerint a támadott törvényi rendelkezés ellentétes az Alkotmány 59. §-ával, mivel a szavazás napja előtti 20. napot követően a jelölt, jelölő szervezet számára jogot biztosít a közszemlére tett névjegyzék másolatának, továbbá a névjegyzékben szereplő választópolgárok családi és utónevének, valamint lakcímének kikérésére, azonban nem biztosítja a választópolgár számára a személyes adatai kezelése letiltásának a jogát. A tiltakozás jogának garanciája a támadott törvényi rendelkezésből — az indítványozó szerint — kényszerítő ok nélkül hiányzik, nincs magyarázat arra, hogy a polgárok miért nem tiltakozhatnak adataiknak a politikai marketing céljaira való felhasználása ellen, ami az információs önrendelkezési jog aránytalan korlátozását jelenti.

Az indítványozó álláspontjának alátámasztásaként hivatkozik a 20/1990. (X. 4.) AB határozatra, a 15/1991. (IV. 13.) AB határozatra, az 1486/B/1996. AB határozatra, a 35/2002 (VII. 19.) AB határozatra, az 1202/B/1996. AB határozatra, a 34/1994 (VI. 24) AB határozatra és a 876/B/1996. AB határozatra, valamint az adatvédelmi biztos álláspontjára.

Az Alkotmánybíróság kikérte a közigazgatási és igazságügyi miniszter véleményét.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

2. A Ve. támadott rendelkezése:

„45. § (1) A polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartását kezelő központi szerv a névjegyzékben szereplő választópolgárok családi és utónevét, valamint lakcímét a jelölteknek, jelölő szervezeteknek kérésükre, díjfizetés ellenében, azonos feltételek mellett a szavazás napja előtti 20. napot követően átadja. A szolgáltatás nem, életkor vagy lakcím szerinti csoportosításban is igényelhető.

(2) A közszemlére tett névjegyzék másolatát a helyi választási iroda vezetője a jelölt, jelölő szervezet által írásban bejelentett igény alapján díjfizetés ellenében, azonos feltételek mellett, a szavazás napja előtti 20. napot követően — legfeljebb szavazóköri bontásban — a jelölt, jelölő szervezet számára átadja.

(3) Az (1)-(2) bekezdés alapján teljesített adatszolgáltatás adatait kizárólag a választási kampány céljára lehet felhasználni. Egyéb célú felhasználásuk, jogosulatlan személynek, szervezetnek, más jelöltnek vagy jelölő szervezetnek történő átadásuk tilos. Az adatszolgáltatás adatait a szavazás napján meg kell semmisíteni, és az erről készült jegyzőkönyvet három napon belül át kell adni az adatszolgáltatónak.

(4) A választási kampány céljára a helyi választási iroda vezetőjén, továbbá a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartását kezelő központi szervén kívül a jelöltek, jelölő szervezetek számára más állami vagy önkormányzati szerv a saját nyilvántartásaiból személyes adatot nem szolgáltatathat ki.”

3. A polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény (a továbbiakban: Nytv.) érintett rendelkezései:

„2. § (1) A polgár — ha törvény másként nem rendelkezik — jogosult megtiltani a róla nyilvántartott adatok kiadását. A tilalommal érintett adat a polgár erre irányuló eseti engedélye alapján kiadható. Ez utóbbi eljárás költségei a kérelmezőt terhelik.

17. § (1) A nyilvántartás szervei az e törvényben meghatározott feltételekkel és korlátok között — a polgár, illetve jogi személy és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet kérelmére, a felhasználás céljának és jogalapjának igazolása esetén — adatot szolgáltatnak.

(2) A nyilvántartásból adatok az alábbi csoportosítás szerint szolgáltatathatók:

a) név és lakcím adatok (felvilágosítás a lakcímről);

b) természetes személyazonosító adatok és lakcímadatok, állampolgárság, családi állapot, a házasságkötés vagy bejegyzett élettársi kapcsolat létesítésének helye, a nem, a nyilvántartásból való kikerülés oka, helye és ideje;

c) a b) pontban felsorolt adatok és a személyazonosító jel;

d) a nyilvántartásba felvett adatok teljes köre.

20. § (1) A polgárnak a 17. § (2) bekezdésének a) és b) pontjában meghatározott

adatairól – függetlenül attól, hogy élt-e adatai letiltásának jogával — más polgárnak, jogi személynek vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetnek adatszolgáltatás akkor teljesíthető, ha azt törvény, nemzetközi szerződés vagy viszonyosság előírja, vagy ha a kérelmező

a) polgár vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet az adatok felhasználásához fűződő jogát vagy jogos érdekét okirattal igazolja;
b) jogi személy a polgárral szemben igazolt joga érvényesítése vagy kötelezettsége teljesítése érdekében kéri. Ez esetben is csak legfeljebb annyi adat szolgáltatatható, amennyi a felhasználás célját még kielégíti.

(2) Az (1) bekezdésben meghatározott korlátozás nem terjed ki a 21-24. §-ok alapján teljesített adatszolgáltatásra.”

III.

Az indítvány az alábbiak szerint megalapozott.

1. Az indítványozó az önrendelkezéshez való jogra hivatkozott, amelyet — álláspontja szerint — a tiltakozási jog biztosításának hiánya miatt sért a Ve. 45. §-a, ezért az Alkotmánybíróság elsőként áttekintette az információs önrendelkezési joggal kapcsolatos — a legutóbbi időkben is folytatott — joggyakorlatát.

„Az Alkotmánybíróság az önrendelkezés szabadságát az Alkotmány 54. §-ában deklarált emberi méltósághoz való jogból vezette le. Már a 8/1990. (IV. 23.) AB határozat megállapította, hogy az emberi méltóság, mint az általános személyiségi jog anyajoga magában foglalja az önrendelkezés szabadságához való jogot is (ABH 1990, 42, 44-45.). Később az Alkotmánybíróság az önrendelkezéshez való jog különböző aspektusait nevesítette. A 15/1991. (IV. 13.) AB határozat kibontotta az információs önrendelkezési szabadság alapjogi tartalmát (ABH 1991, 40, 41.). (...) Mivel Alkotmány 59. § (1) bekezdése külön is rendelkezik a magántitok és a személyes adatok védelméről, az alkotmánybírósági gyakorlat az információs önrendelkezéshez való jogot — mint a személyes adatok védelméhez való jog aktív oldalát — a személyes adatok védelméhez kötötte, míg a magánszféra védelme az emberi méltóságból levezetett jogként kapott értékelést [46/1991. (IX. 10.) AB határozat, ABH 1991, 211, 215.].” [67/2011. (VIII. 31.) AB határozat, ABK 2011. július–augusztus, 735, 739.]

Az Alkotmánybíróság a 15/1991. (IV. 13.) AB határozatában megállapította: „Az Alkotmány 59. § (1) bekezdése szerint a Magyar Köztársaságban mindenkit megillet a jó hírnévhez, a magánlakás sérthetetlenségéhez, valamint a magántitok és a személyes adatok védelméhez való jog. Az Alkotmánybíróság (...) a személyes adatok védelméhez való jogot nem hagyományos védelmi jogként értelmezi, hanem annak aktív oldalát is figyelembe véve, információs önrendelkezési jogként. Az Alkotmány 59. §-ában biztosított 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 csakis 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. Kivételesen törvény elrendelheti személyes adat kötelező kiszolgáltatását, és előírhatja a felhasználás módját is. Az ilyen törvény korlátozza az információs önrendelkezés alapvető jogát, és akkor alkotmányos, ha megfelel az Alkotmány 8. §-ában megkövetelt feltételeknek.” (ABH 1991, 40, 41-42.) Az Alkotmány 8. §-ában foglalt alapjog-korlátozás — amely vonatkozik az önrendelkezési jog, jelen ügyben konkrétan az információs önrendelkezéshez való jog korlátozására is — alkotmányossága az alábbiak szerint dönthető el: „Az állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy szabadság védelme vagy egyéb alkotmányos cél érdekében történik, hanem szükséges, hogy megfeleljen az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyen egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni. Alkotmányellenes a jog tartalmának korlátozása, ha az kényszerítő ok nélkül, önkényesen történik, vagy ha a korlátozás súlya az elérni kívánt célhoz képest aránytalan.” [30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 171.; 67/2011. (VIII. 31.) AB határozat, ABK 2011. július–augusztus, 735, 740.]

2. A Ve. 45. § (1) bekezdése a névjegyzékben szereplő választópolgárok családi és utónevét, valamint lakcímének átadását teszi lehetővé a jelöltek, jelölő szervezetek részére; a szolgáltatás nem, életkor vagy lakcím szerinti csoportosításban is igényelhető. A (2) bekezdés alapján pedig a közszemlére tett névjegyzék másolatát — amely a választópolgár családi és utónevét (nők esetén leánykori családi és utónevét is), lakcímét, névjegyzékbeli sorszámát, az azonos nevű és lakcímű választópolgárok születési idejét, ennek azonossága esetén egyéb természetes személyazonosító adatát tartalmazza [Ve. 13. § (2) bekezdés, 14. § (3) bekezdés] — lehet átadni a jelölt, jelölő szervezet számára, legfeljebb szavazóköri bontásban. Az átadás tárgyát képező adatok tehát a választópolgár személyes adatai, ezért a személyes adatok védelméhez való jog [Alkotmány 59. § (1) bekezdés] és ennek részeként az információs önrendelkezési jog védelme alá tartoznak.

A Ve. 45. §-ában foglalt szabály személyes adat kötelező kiszolgáltatását rendeli el, ezzel összefüggésben nem teszi lehetővé, hogy a választópolgár az információs önrendelkezési jogát gyakorolja, a róla nyilvántartott személyes adatok kiadását ugyanis sem a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartását kezelő központi szerv által kezelt személyes adatok esetén, sem a helyi választási iroda vezetője által közszemlére tett névjegyzékben szereplő személyes adatok esetén nem tilthatja meg. Az Nytv. 2. § (1) bekezdése ugyan rendelkezik arról, hogy a polgár jogosult megtiltani a róla nyilvántartott adatok kiadását, de csak akkor, ha törvény másként nem rendelkezik. Az Nytv. 20. § (1) bekezdése viszont törvényi előírás — így a Ve. 45. §-a esetén — lehetővé teszi a polgár — Nytv. 17. § (2) bekezdésének *a)* és *b)* pontjában — meghatározott adataira vonatkozó adatszolgáltatás teljesítését más polgár, jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet részére, függetlenül attól, hogy a

polgár élt-e adatai letiltásának jogával, tehát a tiltás ebben az esetben nem érvényesül. A közszemlére tett névjegyzékben szereplő személyes adatok kiadásáról közvetlenül a Ve. 45. §-a rendelkezik, itt egyáltalán nincs az adatkezelés letiltását lehetővé tevő szabály.

3. Az Alkotmánybíróság jelen ügyben a fenti alkotmányi összefüggések és az indítvány alapján azt vizsgálta, hogy a Ve. 45. §-a az információs önrendelkezéshez való jogot alkotmányos cél érdekében és az arányosság követelményeinek megfelelően korlátozza-e.

3.1. A választási kampány az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a véleménynyilvánítás szabadságának megnyilvánulási formája [39/2002. (IX. 25.) AB határozat, ABH 2002, 273, 277.; 6/2007. (II. 27.) AB határozat, ABH 2007, 135, 139.]. A véleménynyilvánítás mint alapjog a 36/1994. (VI. 24.) AB határozat (ABH 1994, 219, 223.) szerint ugyan nem korlátozhatatlan, azonban csak igen kevés joggal szemben kell engednie.

Az Alkotmánybíróság elismeri, hogy a választott testületek legitimációja szempontjából fontos tényező a választási részvétel. A jelölő szervezetek és a jelöltek által kifejtett kampány a legitimáció erősítésének irányába hat azáltal, hogy a választópolgárokat a választáson való aktív részvételre ösztönzi. A választópolgárokhoz minél szélesebb körben eljutatott kampányanyagok, amelyekben a jelöltek és jelölő szervezetek ismertethetik programjaikat, népszerűsíthetik jelöltjeiket, a választópolgárok megalapozott és tájékozott döntését segítik elő.

A választási kampány a jelöltek, jelölő szervezetek programjának, ígéreteinek, politikai nézeteinek megismertetését, népszerűsítését szolgálja, azonban a választópolgárok személyes adatainak igénybevételevel folytatott kampánytevékenység nem kizárólagos, sőt, nem is elsődleges formája a kampánynak. A plakátragasztás és szórólapok osztogatása, választási gyűlések tartása, továbbá a hagyományos nyomtatott, audiovizuális, vagy az elektronikus média igénybevétele mind olyan eszközei a kampánynak, amelyek nem érintik a választópolgárok személyes adatait.

Alkotmányosan nem kifogásolható, ha a jelöltek, jelölő szervezetek a választópolgárok hozzájárulásával kezelik személyes adataikat (például szimpatizánsi adatbázisok esetén). Az információs önrendelkezési jogot nem korlátozza az sem, ha a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartását kezelő központi szerv a névjegyzékben szereplő választópolgár személyes adatait csak akkor adhatja át kampánycélra, ha ahhoz a választópolgár kifejezetten hozzájárult [ún. *opt-in* szabályozás; ilyen megoldást alkalmaz a közvetlen üzletszerzési célú adatkezelés esetében a hatályos hazai szabályozás: a kutatás és a közvetlen üzletszerzés célját szolgáló név- és lakcímadatok kezeléséről szóló 1995. évi CXIX. törvény 3. § (1) bekezdés *d)* pontja és 17. §-a, valamint a gazdasági reklámtevékenység alapvető feltételeiről és egyes korlátairól szóló 2008. évi XLVIII. törvény 6. § (4) bekezdése]. Ezzel szemben az információs önrendelkezési jognak feltételes korlátozását jelentené az olyan szabályozás, amely szerint a választópolgár jogosult lenne megtiltani a személyes adatainak kampánycélú kiadását, de ameddig ezt nem teszi meg, addig azokat a jelöltek, jelölő szervezetek a nyilvántartótól igényelhetik és a választási kampány

keretében kapcsolatfelvétel és kapcsolattartás céljára kezelhetik [ún. *opt-out* szabályozás]. Ebben az esetben a szabályozás tulajdonképpen egy megdönthető vélelmet alkalmaz, miszerint, ha a választópolgár nem ért egyet az ilyen célú személyes adatkezeléssel, akkor információs önrendelkezési jogának aktív, kifejezett gyakorlásával az adatkezelést megtilthatja, tehát a személyes adatok védelméhez való joga végső soron nem sérül. Ez a megoldás az Alkotmánybíróság megítélése szerint megfelelő egyensúlyt teremtene az információs önrendelkezési jog gyakorlása, valamint a véleménynyilvánítás szabadságához való jog objektív intézményvédelmi körébe tartozó, a választópolgárokat minél szélesebb körben, változatos formákban elérni képes és személyre szabott elemeket is tartalmazó kampánytevékenység — mint a demokratikus participációt előmozdító kommunikációs folyamat — védelme között.

3.2. Az Alkotmánybíróság a Ve. 45. §-a által elrendelt adatkezelés alkotmányosságának vizsgálatakor különös tekintettel van arra a körülményre is, hogy olyan választópolgár esetén, aki — ha erre jogilag lehetősége lenne — az adatai letiltásának jogával élne (tehát a közvetlen politikai megkeresésekre kifejezetten nem nyitott), a jelölteknek és jelölő szervezeteknek a választópolgárral való kapcsolattartását érdemben nem szolgálja az, hogy személyes adatait kezelhetik; az eredeti céllal való összefüggés hiányában pedig a személyes adatok kezelésének (kapcsolatfelvételi és kapcsolattartási listák, adatbázisok létrehozásának) alkotmányos célja is kétségessé válik.

A fentiekre figyelemmel az információs önrendelkezési jognak a Ve. 45. §-ában foglalt, kötelező adatkezelés elrendelése révén megvalósuló korlátozása az Alkotmánybíróság álláspontja szerint nem tekinthető szükségesnek a választási kampány keretében a véleménynyilvánítás szabadságához való jog védelme szempontjából. A választási kampány során a választópolgárok hatékony elérése, valamint az informált, felelősségteljes választói döntés meghozatala mellett fennálló érdek, mint alkotmányos cél elérését legfeljebb a választópolgárok kampánycélú adatainak kezelése tekintetében a hozzájárulásuk vélelmezése szolgálhatja, a kötelezően elrendelt adatkezelés, s így az adataik kezelésének megtiltására vonatkozó joguk kizárása azonban már nem.

4. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a Ve. 45. §-a azáltal, hogy a választási kampány során a választópolgárok személyes adatainak a jelöltek, jelölő szervezetek általi kezelését lehetővé teszi anélkül, hogy az érintett jogosult lenne megtiltani a róla nyilvántartott adatok kiadását, az információs önrendelkezési jognak olyan korlátozását eredményezi, amelyet alkotmányos érték védelme nem tesz szükségessé, ezért alkotmányellenes. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság a rendelkező részben foglaltak szerint a Ve. 45. §-ának a megsemmisítéséről döntött.

A határozat Magyar Közlönyben történő közzététele az Abtv. 41. §-án alapul.

Dr. Paczolay Péter s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bihari Mihály s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévy Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró