

Ügyszám: **103/B/1992**
Első irat érkezett:
Az ügy tárgya:
Előadó **Lábady Tamás Dr.**
alkotmánybíró:
Támadott jogi aktus:

Határozat száma: **34/1994. (VI. 24.) AB határozat**

ABH oldalszáma: **1994/177**

Kelte: **Budapest, 1994.06.22**

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN !

Az Alkotmánybíróság jogszabályok és az állami irányítás egyéb jogi eszköze alkotmányellenességének utólagos megállapítása és megsemmisítése iránti indítvány tárgyában meghozta a következő

határozatot :

1. Az Alkotmánybíróság a levéltári anyag védelméről és a levéltárakról szóló, módosított 1969. évi 27. tvr. 10/A. §-ában, továbbá 14. § (2) bekezdésében foglalt rendelkezések alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványt és megsemmisítésük iránti kérelmet elutasítja.

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a levéltári anyag védelméről és a levéltárakról szóló 1969. évi 27. tvr. végrehajtása tárgyában meghozott 30/1969. (IX. 2.) MT rendelet 13. § (2) bekezdésében foglalt rendelkezés és ennek felhatalmazása alapján a 130/1971. (M.K. 10.) MM utasítással kiadott, a Levéltárak Ügyviteli Szabályzatának XVII. és XVIII. fejezetében foglalt rendelkezések, továbbá a Szabályzat 136. §-a és 160. § (2) bekezdés e) és f) pontjai alkotmányellenesek, ezért ezeket megsemmisíti.

2. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a közgyűjteményekben folytatható kutatások egyes kérdéseiről szóló 118/1989. (XI. 22.) MT rendelet alkotmányellenes, ezért azt megsemmisíti.

3. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az államtitokról és a szolgálati titokról szóló 1987. évi 5. tvr. és a végrehajtása tárgyában kiadott 17/1987. (VI. 9.) MT rendelet, továbbá annak melléklete alkotmányellenes, ezért e jogszabályokat megsemmisíti.

A megsemmisített jogszabályok és rendelkezések 1995. június 30-án vesztek hatályukat.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

Indokolás

I.

1. Az indítványozó a Magyar Dolgozók Pártja (MDP) és a Magyar Szocialista Munkáspárt (MSZMP) pártiratai (a továbbiakban: pártokumentumok) levéltári kezelésének, megismerésének, tudományos kutatásának lehetőségeit és korlátait meghatározó különböző jogszabályok és állami irányítás egyéb jogi eszközeinek alkotmányossági vizsgálatát kérte.

Álláspontja szerint a levéltári anyag védelméről és a levéltárakról szóló módosított 1969. évi 27. törvényerejű rendelet (a továbbiakban: Ltvr.) 10/A. §-ának az a szabálya, amely szerint a művelődési és közoktatási miniszter gondoskodik az egykori pártokumentumok kezeléséről és kutathatóságáról, továbbá a Ltvr. végrehajtásáról szóló 30/1969. (IX. 2.) MT rendelet (a továbbiakban: Lvhr.) 13. § (2) bekezdése, amely a levéltári kutatás részletes szabályainak meghatározását szintén a művelődési és közoktatási miniszterre bízta, alkotmányellenes, a védett levéltári anyagokra vonatkozó kutatási engedélyek kiadására és az ezzel kapcsolatos jogorvoslati lehetőségekre vonatkozó szabályozás pedig "önkéntes" [Ltvr. 14. § (2) bekezdés].

A Levéltárak Ügyviteli Szabályzatát (a továbbiakban: LÜSZ.) kiadó 130/1971. (MK 10.) MM utasítás 109-110, és 122. §-ai, amelyek a levéltári kutatást engedélyhez kötik, az indítványozó szerint ugyancsak alkotmányellenesek. A szabályzat 136. § (1) bekezdése, valamint 160. § (2) bekezdésének f) pontja azért összeegyeztethetetlen az Alkotmánnyal, mert dokumentumok másolását e rendelkezések külön engedélyhez kötik. Végül ugyane bekezdés e) pontja az indítványozó nézete szerint alkotmányellenes módon tesz különbséget az 1945 előtt és után keletkezett iratok, illetve a magyar és a külföldi állampolgárok között. Utalt az indítványozó arra is, hogy a miniszteri utasítás nem jogszabály, így jogokat és kötelezettségeket sem állapíthatna meg, azért az - már formai okból is - alkotmányellenes.

Az indítványozó megítélése szerint az Alkotmánnyal összeegyeztethetetlen továbbá a közgyűjteményekben folytatható kutatások egyes kérdéseiről szóló 118/1989. (XI. 22.) MT rendelet (a továbbiakban: R.) 3. § (2) bekezdése, amely a 30 évnél nem régebbi és nem titkos iratok kutatását engedélyhez köti; a 4. § (1) bekezdés a) pontja, amely a 30 évnél korábban keletkezett, bármely szerv államtitkot, szolgálati titkot, üzemi titkot tartalmazó iratait kutatási korlátozás alá vonja; és alkotmányellenesnek tartja azt is, hogy e bekezdés d) pontja a "külpolitikai érdekeket" érintő iratokra 50 éves kutatási korlátozást ír elő, amennyiben azok felhasználása külpolitikai érdekeket sértene.

Alkotmányellenes az indítványozó véleménye szerint az államtitokról és a szolgálati titokról szóló 1987. évi 5. tvr. (a továbbiakban: Ttvr.) 3. § (1) bekezdésének b) pontja, amely - egyebek között - feljogosítja a Magyarországon működő több ezer társadalmi szervezet

vezetőit arra, hogy adatokat, dokumentumokat államtitokká nyilvánítsanak. Az indítványozó alkotmányossági aggályait fogalmazta meg azzal kapcsolatban is, hogy a Ttvr. nem tartalmazza a különböző minőségű és jogi meghatározottságú titok-kategóriák jogállamban elfogadható törvényes definícióját.

A kifogásolt rendelkezések az indítványban foglaltak szerint ellentétesek az Alkotmány 61. § (1) bekezdésével, 70/G. § (1) bekezdésével, továbbá az Alkotmány 8. § (2) bekezdésével is, ezért az indítványozó kérte a sérelmezett szabályok alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését.

Az Alkotmány 8. § (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja. Az Alkotmány 61. §-ának (1) bekezdése szerint mindenkinek joga van arra, hogy a közérdekű adatokat megismerje, illetőleg terjessze. Az Alkotmány 70/G. §-a pedig kimondja, hogy a Magyar Köztársaság tiszteletben tartja és támogatja a tudományos élet szabadságát, tudományos igazságok kérdésében dönteni, kutatások tudományos értékét megállapítani pedig kizárólag a tudomány művelői jogosultak.

Az Alkotmánybíróság az indítvány elbírálásakor figyelemmel volt még az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt, a jogállamiságot deklaráló rendelkezésre, a 8. § (1) bekezdésének szabályára, amely szerint a Magyar Köztársaság elismeri az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait, ezek tiszteletben tartása és védelme az állam elsőrendű kötelessége, továbbá az Alkotmány 59. § (1) bekezdésére is, amely a személyes adatok védelméhez való jog alkotmányos alapjogát fogalmazza meg. Végül tekintettel volt az Alkotmánybíróság az Alkotmány 70/K. §-ban foglalt rendelkezésre, amely szerint az alapvető jogok, továbbá az azokkal kapcsolatban hozott állami döntések elleni kifogások érvényesítése bírósági útra tartozik.

II.

1. A támadott rendelkezések közül az Ltvr. 10/A. §-a kimondja, hogy az 1948-89 között működött Magyar Dolgozók Pártja (MDP) és a Magyar Szocialista Munkáspárt (MSZMP) szerveinek iratai - az MDP és az MSZMP tagnyilvántartásainak kivételével - a magyar állam tulajdonát képezik. Kezelésükről és kutathatóságukról a művelődési és közoktatási miniszter gondoskodik.

Az Ltvr. 14. § (2) bekezdésének utolsó mondata a védett levéltári anyagokra vonatkozó kutatási engedélyek kiadásáról és az ezzel kapcsolatos jogorvoslati lehetőségről tartalmaz rendelkezést. Eszerint, vitás esetben a tudományos kutatás engedélyezése felől a Kormány által kijelölt szerv, egyéb kérdésekben pedig a bíróság dönt. A végrehajtási jogszabály (Lvhr.) 20. § (3) bekezdése a tudományos kutatások engedélyezése kérdésében felmerült vitában döntési jogosultsággal a művelődési és közoktatási minisztert jogosítja fel.

Az Lvhr. 13. § (2) bekezdése a miniszternek adott általános felhatalmazást tovább részletezi, annak kimondásával, hogy a levéltárak működésének, feladataik ellátásának és a

levéltári kutatásnak részletes szabályait a művelődési és közoktatási miniszter a levéltárak ügyviteli szabályzatában állapítja meg.

2. Az indítványozó által kifogásolt LÜSZ. - amelynek kiadása az Lvhr. alapján történt - a levéltárak felügyeletére és irányítására vonatkozó általános rendelkezéseket tartalmaz és megállapítja az ezekkel kapcsolatos szervezeti szabályokat. Meghatározza mind az országos, mind pedig a helyi levéltárak, valamint a szaklevéltárak és fióklevéltárak különböző jogi kategóriáit, a levéltárak feladatait, illetékességi- és gyűjtőkörét. Tartalmazza a levéltári anyag feldolgozásának és nyilvántartásának szabályait és a levéltárak igazgatásával kapcsolatos jogkörök leírását. Külön fejezetben, "Tájékoztatás a levéltári anyag alapján" címmel (XVII. fejezet, 101-107. §) fogalmazza meg a LÜSZ. a levéltáraknak azt a kötelességét, hogy az általuk őrzött anyagból milyen tájékoztatást kötelesek nyújtani szerveknek és személyeknek, illetőleg, hogy az információ-adásnak milyen korlátai vannak. A szabályzat "Kutatás a levéltári anyagban" című fejezete (XVIII. fejezet, 108-128. §) igen széles körben tartalmaz a kutatás jogát érintő rendelkezéseket, az utasítás 123. §-a pedig még a kutató büntetőjogi felelősségének határait is megvonja. A védett levéltári anyagokkal kapcsolatos igazgatási és kutathatósági szabályok is itt helyezkednek el. A LÜSZ. 136. §-a a levéltári anyag reprodukálását igazgatói engedélyhez köti, aki a 160. § (2) bekezdés f) pontja szerint ezt a jogkörét, továbbá az e) pont szerint - különleges esetekben - a kutatás engedélyezésére vonatkozó jogosultságát másra nem ruházhatja át.

3. Az indítványozó által sérelmezett, a közgyűjteményben folytatható kutatások egyes kérdéseiről szóló R. 3. § (2) bekezdése szerint a kutatás naptári évét megelőző 30 éven belül keletkezett iratok csak akkor kutathatók, ha a kutatáshoz az a szerv, amelynek működése során az irat keletkezett, illetőleg jogutódja - nem magyar állampolgár kutató esetében ezen kívül a Külügyminisztérium is - a közgyűjtemény megkeresésére, a kutató személyére szólóan, előzetesen írásban hozzájárult. Az R. 4. § (1) bekezdés a) és d) pontjai pedig úgy rendelkeznek, hogy a kutatás naptári évét megelőző 30 évnél korábban keletkezett iratok közül kutatási korlátozás alá esnek, és csak az illetékes szerv írásos, a kutató személyére szóló előzetes hozzájárulásával kutathatók bármely szerv államtitkot, szolgálati titkot és üzemi titkot tartalmazó iratai; továbbá a keletkezésük évét követő 50 év elteltéig a külállamokkal, ezek szerveivel, valamint a területükön működő magyar egyesületekkel, társaságokkal kapcsolatos azok az iratok, amelyek felhasználása külpolitikai érdeket sért, a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága és a felügyelete alá tartozó büntető-végrehajtási szervek iratai, az 1939. január 1. után államosított, külföldi érdekeltségű vállalatok és a 100 holdon felüli birtokok iratai, továbbá valamennyi szerv személyzeti iratai. A rendeletnek az indítványban tételesen meg nem jelölt, kifejezetten nem támadott további szabályai is kutatási korlátozásokat állapítanak meg, ezért az Alkotmánybíróság az indítványt ezekre is kiterjedtnek tekintette és az alkotmányossági vizsgálatot az R. egésze tekintetében lefolytatta.

4. Az indítványban kifogásolt, az államtitokról és a szolgálati titokról szóló Ttvr. 3. § (1) bekezdés b) pontja

alapján az államtitoknak tekintendő adatok meghatározására az Országgyűlés elnöke, a köztársasági elnök, a Miniszterelnök, a miniszter, a Legfelsőbb Bíróság elnöke, a legfőbb ügyész, országos hatáskörű szerv vezetője, társadalmi szervezet országos központjának vezetője, illetve a szövetkezetek országos érdekképviselői szervének vezetője jogosult.

Az Alkotmánybíróság az indítványban foglalt, a jogállami szabályozással összeegyeztethetetlennek tartott általános kifogásokra, továbbá a szoros tartalmi összefüggésekre figyelemmel lefolytatta az alkotmányossági vizsgálatot az államtitokról és szolgálati titokról szóló Ttvr., továbbá ennek végrehajtására kiadott 17/1987. (VI. 9.) MT rendelet (a továbbiakban: Tvhr.) egészére. A vizsgált jogszabályok számos rendelkezése ugyanis koherens kapcsolatban áll az indítványban előadott elvi alkotmányossági aggályokkal. Így mindenek előtt a Ttvr. 3. § (1) bekezdése, amely az államtitoknak minősülő adatokat a "fontos érdek" sérelmének kategóriájával általánosítja; a 3. § (1) bekezdés a) pontja, amely a Ttvr. mellett "más jogszabály" -nak is felhatalmazást biztosít arra, hogy adatokat államtitokká minősítsen; a 3. § (2) bekezdése, amely az államtitokköröket csak példálózóan sorolja fel, mert a felsorolást megelőzően az "államtitok különösen" rendelkezést tartalmazza; a 4. §-a, amely a szolgálati titokká minősítésre jogosult alanyi kört - az államtitokra vonatkozó rendelkezésekkel azonos szabályozási technikával - széleskörűen határozza meg, ugyanakkor az adatok tárgyi körére nézve még példálózó felsorolást sem tartalmaz; a Ttvr. 5. §-a, amely a 3. § (1) bekezdés b) pontjában felsorolt személyeket arra is feljogosítja, hogy saját szervezetükre, illetőleg a közvetlenül alájuk rendelt szervekre nézve is államtitokköröket és szolgálati titokköröket határoznak meg és vizsgáljanak felül, sőt a miniszternek (országos hatáskörű szerv vezetőjének) arra nézve is felhatalmazást ad, hogy "az ágazati irányítása alá tartozó tevékenységek tekintetében" államtitokkört állapítson meg; 7. §-a, amely lehetővé teszi, hogy az állam- és szolgálati titok korlátlan ideig megőrizze e minőségét, - e kérdésben kizárólag és korlátozás nélkül a titokká minősítő jogosult dönteni, aki a Tvhr. mellékletének 3. pontja szerint a minősítés időbeli hatályát jogosult a "visszavonásig" megjelöléssel meghatározni.

A Tvhr., amelynek melléklete a titkos ügyiratkezelés szervezetét és rendjét (ún. TÜK ügyiratkezelést) is tartalmazza, a Ttvr. számos ismertetett rendelkezését veszi át és azokhoz részletszabályokat fűz; a Tvhr. önálló alkalmazása nem is lehetséges. Ezért az Alkotmánybíróság az alkotmányossági vizsgálatot e jogszabályra, továbbá mellékletére is kiterjesztette.

III.

Az Alkotmánybíróság előljáróban a kutatás szabadságának a személyes adatok védelmével való összefüggését és az információszabadsághoz fűződő kapcsolatát illetően a következőkre mutat rá.

1. 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. A tudományos élet szabadságához fűződő jog elvileg ugyan mindenkit megillet, a szabadságjog tényleges jogosultjai azonban csak a tudomány művelői. Ebben a kérdésben viszont, ti. a tudományos minőség meghatározásában – a tudomány autonómiája folytán – ugyancsak egyedül a tudomány művelői jogosultak dönteni.

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. Ezért az állam a tudományos alkotás és ismeretszerzés, továbbá a tudományos tanítás szabadságát csak olyan korlátozásoknak vetheti alá, amely a kommunikációs szabadságjogok korlátozásával szemben támasztott alkotmányos követelményeknek megfelel. Mivel tágabb értelemben a tudomány szabadsága általánosságban is a véleménynyilvánítási szabadsághoz tartozik, az a véleménynyilvánítás szabadságából eredő külön nevesített alanyi jogokkal azonos alkotmányos védelemben részesül az állami beavatkozások és korlátozások ellen.

Mindannyiszor, amikor a történelem során az állam a tudomány szabadságát politikai, ideológiai, vallási vagy egyéb korlátozásnak vetette alá, az az egész társadalom fejlődésének béklyójává vált. Történelmi tapasztalaton nyugvó igazság, hogy a tudomány szabadsága a haladás alapvető biztosítéka és az az egyéni autonómiával is szorosan összefügg. A tudományos tételek, megállapítások és igazságok szabad keresése, továbbá a tudományos eszmék és nézetek szabad áramlása így az egész társadalom, az emberiség, fejlődésének alapfeltétele és az individuum szabad kibontakozásának is egyik biztosítéka.

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.

2. Az Alkotmány 59. § (1) bekezdése a személyes adatok védelméhez való jogot alkotmányos alapjogként fogalmazza meg. Az Alkotmánybíróság a személyes adatok védelméhez való jogot állandó gyakorlata szerint nem hagyományos védelmi jogként, hanem annak aktív oldalát is figyelembe véve, információs önrendelkezési jogként értelmezi és alkalmazza [15/1991. (IV. 13.) AB határozat (ABH 1991, 41-42.)]. Az Alkotmány 59. §-ában biztosított jognak eszerint az a tartalma, hogy mindenki maga rendelkezhet személyes adatainak feltárásáról és felhasználásáról.

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról, illetőleg ezeknek az alkotmányos jogoknak törvényi biztosításáról az 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) rendelkezik. E törvény 2. § 1. pontja szerint személyes adat a meghatározott természetes személlyel kapcsolatba hozható adat, továbbá az adatból levonható, az érintettre vonatkozó következtetés. A 2. § 3. pontja szerint pedig a közérdekű adat az állami vagy önkormányzati szerv kezelésében levő, a személyes adat fogalma alá nem eső és a törvényben meghatározott kivételek körébe nem tartozó adat.

A levéltári kutatások körében és az indítvánnyal speciálisan érintett pártdokumentumok tudományos feltárását és elemzését illetően - az alkotmányos adatvédelmi korlátozásokkal összefüggésben - az Alkotmánybíróságnak azt is vizsgálnia kellett, hogy a természetes személyekkel kapcsolatba hozható adatok védelmére irányadó rendelkezések mennyiben alkalmazandók a jogi személyekre vonatkozó adatok feltárására és felhasználására. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint [21/1990. (X. 4.) AB határozat (ABH 1990, 77.); 7/1991. (II. 28.) AB határozat (ABH 1991, 25.), 28/1991. (VI. 3.) AB határozat (ABH 1991, 114.)] az alapjogok rendszerint a jogi személyekre is vonatkoznak, így az alapjogok alkotmányos védelmét általában a jogi személyek is érvényesíthetik.

Az Európa Tanács 1981-ben kelt és 1985-ben hatályba lépett Adatvédelmi Egyezményének (No 108) 3. cikk 2. pont b) alpontjában foglalt értelmező szabálya szerint az egyezményt alkalmazni kell személycsoportokra, társaságokra, alapítványokra, egyesületekre, testületekre és minden más, közvetlenül vagy közvetve személyekből álló szervezetre is.

A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 75. § (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a személyhez fűződő jogok védelmére vonatkozó szabályokat a jogi személyekre is alkalmazni kell, kivéve ha a védelem - jellegénél fogva - csak a magánszemélyeket illeti meg. A törvény 81. §-a pedig kimondja, hogy személyhez fűződő jogot sért az is, aki üzemi vagy üzleti titok birtokába jut és azt jogosulatlanul nyilvánosságra hozza, vagy azzal egyéb módon visszaél.

E rendelkezésekre és az Alkotmánybíróság gyakorlatára figyelemmel, az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a demokratikus pártok, amelyek közhatalmat közvetlenül nem

gyakorolhatnak [Alkotmány 3. § (3) bekezdése], hasonlóan más jogi személyekhez, alkotmányos és törvényes korlátok között, pártirataik körében is hivatkozhatnak a személyes adatok védelmére. Az egyesülési jogról szóló 1989. évi II. törvény, valamint a pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989. évi XXXIII. törvény az egyesülési szabadság gyakorlásának meghatározott körében (pl. gazdálkodás, alapszabály) a nyilvánosságot előírja, egyébként azonban csak a demokratikus és önkormányzati elven alapuló működést követeli meg.

Tekintettel viszont a volt MDP-nek és MSZMP-nek az államhatalomban betöltött szerepére, a pártdokumentumok a jogállami fordulatot követő állami tulajdonba vétele és kutathatósága más alkotmányos megítélés alá esik, mert az említett pártok közhatalmat gyakoroltak. Irataik és dokumentumaik a személyes adatok mellett számos közérdekű adatot tartalmaznak, a jelenkori történeti kutatások nélkülözhetetlen forrásai közé tartoznak. Ezeket a szempontokat az alapjogi korlátozás alkotmányos megítélésekor nem lehet figyelmen kívül hagyni, vagyis ebben a körben a személyes adatok védelméhez való jogot a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő alkotmányos alapjoggal összefüggésben kell vizsgálni.

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.

A történeti értéket képviselő pártdokumentumok kutathatóságát és levéltári kezelésének, megismerésének kérdéseit szabályozó rendelkezéseket az Alkotmánybíróság ezekbe az alkotmányossági összefüggésekbe helyezte és alkotmányosságukat ebben a relációban bírálta el.

3. 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 megszerzhetősége, 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, 183.). 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. E szempont jelentőségét fogalmazza meg az Európa Tanács 1982-es Nyilatkozata az információszabadságról annak kimondásával, hogy a tagállamok célja nyílt információpolitika folytatása a közhatalmi szférában, beleértve az információhoz való hozzáférést, hogy a polgárok jobban megértsék a politikai, szociális, gazdasági és kulturális kérdéseket és hogy fokozódjon képességük a tárgykörök szabad megvitatására (8. II. c. pont).

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. Hasonló rendelkezést tartalmaz az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett Európai Emberi Jogi Egyezmény (a továbbiakban: Egyezmény) 10. Cikkének 2. pontja, amely szerint az információszabadság gyakorlása csak törvényben meghatározott, olyan alakszerűségeknek, feltételeknek, korlátozásoknak vagy szankcióknak vethető alá, amelyek szükséges intézkedéseknek minősülnek egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság, a területi sértetlenség, a közbiztonság, a zavargás vagy bűnözés megelőzése, a közegészség vagy az erkölcsök védelme, mások jóhírneve vagy jogai védelme, a bizalmas értesülés közlésének megakadályozása vagy a bíróságok tekintélyének és

pártatlanságának fenntartása céljából.

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.

Az Alkotmánybíróság e körülményekre figyelemmel a közérdekű adatokhoz való hozzáférhetőséget, a közérdekű adatok kiadását tiltó titoktartási rendelkezéseket az információszabadság és a tudományos élet szabadsága kontextusában vizsgálta.

IV.

Az Alkotmánybíróság az indítványokat az alábbiak szerint megalapozottnak, illetőleg megalapozatlannak találta.

1. Az Ltvr. 10/A. §-ának az a rendelkezése, amely szerint a pártdokumentumok kezeléséről és kutathatóságáról a művelődési és közoktatási miniszter gondoskodik, az Alkotmánynak az indítványban felhívott rendelkezéseivel értékelhető összefüggésben nincs és a jogszabályi megoldás az Alkotmány egyéb szabályait sem sérti. A támadott felhatalmazás összhangban áll az Ltvr. 3. §-ával, amelyet az indítványozó nem kifogásolt, és amely általánosságban mondja ki, hogy a levéltári anyag védelmét a Kormány a művelődési és közoktatási miniszter útján biztosítja és felügyeli.

Ezek a rendelkezések igazgatási és hatásköri szabályok, amelyek nemcsak felhatalmazzák a minisztert, hanem egyúttal kötelezik is - általánosságban és a volt pártdokumentumok tekintetében speciálisan -, hogy a levéltári anyagok védelmét, kezelését és kutathatóságát - miniszteri felelősséggel - biztosítsa. A végrehajtó hatalom feladatmeghatározó és hatáskör-telepítő szabálya az Alkotmány 70/G. §-ában garantált alkotmányos szabadságjog objektív, intézményi oldalának egyik konkretizálása; az állam köteles a levéltári értékű iratok és egyéb anyagok - közöttük a volt pártdokumentumok - megőrzéséről és kezeléséről gondoskodni, hogy azok a történeti, tudományos kutatások rendelkezésére álljanak. A múlt dokumentumai, az írásos történeti anyagok archiválásának a biztosítása és az archívumok igazgatása tárgyánál fogva a kulturális tárca feladatkörébe tartozik, ezért e feladatok teljesítésére a művelődési- és közoktatási miniszternek adott felhatalmazás nem alkotmányellenes, így az Alkotmánybíróság az indítványt e körben megalapozotlnak találta és elutasította.

2. Az indítványnak a védett levéltári anyagok tudományos kutatásának biztosításával, megtagadásával, illetőleg az ennek során felmerülő vitás kérdések eldöntésével kapcsolatos alkotmányos kifogása ugyancsak megalapozatlan. Az Ltvr. 14. § (2) bekezdése főszabályként azt írja elő, hogy a védett levéltári anyagban a tudományos kutatást

lehetővé kell tenni; a felsorolt kivételek miatt keletkezhető engedélyezési vitában pedig döntési jogosultsággal a Kormány által kijelölt szervet - az Lvhr. 20. § (3) bekezdése a művelődési és közoktatási minisztert - ruházza fel, egyéb kérdésekben viszont közvetlenül megnyitja a bírói utat, illetőleg a bíróság döntési hatáskörét állapítja meg.

A kifogásolt rendelkezés - alkotmányos normatartalma szerint - ugyancsak hatáskör-telepítő szabály, amely a bírósághoz fordulás alanyi jogát nem zárja ki és nem ellentétes az Alkotmány 70/K. §-ával sem, amely szerint az alapvető jogok megsértése miatt keletkezett igények, továbbá a köteleességek teljesítésével kapcsolatban hozott állami döntések elleni kifogások bíróság előtt érvényesíthetők.

Az Ltvr. 11. § (2) bekezdése és 13. § (1) bekezdése a nem levéltárként működő más szervek kezelésében, illetőleg magántulajdonban levő levéltárba tartozó archív iratokat és egyéb dokumentumokat minősíti védett levéltári anyagnak. A sérelmezett rendelkezés szerint ezek kutatásával kapcsolatos vitás kérdésekben, ha a vita az engedélyezésre vonatkozik, a miniszter, minden más vita tekintetében pedig közvetlenül a bíróság dönt. Ez utóbbi körben a kifogásolt rendelkezés a jogvitában érintett személynek az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében biztosított azt az alkotmányos alapjogát, hogy ügyét bíróság elé vigye [9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 67.] direkt módon lehetővé teszi; az előbbi vonatkozásában pedig az 1991. évi XXVI. törvénnyel módosított, az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény 72. § (1) bekezdése alapján - közigazgatási per keretében - van lehetőség a bíróság igénybevételére, mert a fél a sérelmezett miniszteri határozat bírósági felülvizsgálatát kérheti. Alapvető jog sérelme, vagy az Alkotmány egyéb rendelkezésének a megsértése tehát a támadott rendelkezéssel kapcsolatban nem állapítható meg; annak a kérdésnek az eldöntése pedig, hogy a jogalkotó a közigazgatási és bírói út kettősségével, "önkényes" hatáskör-elosztási szabályokat állapított meg, nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe. Az Alkotmánybíróságnak a jogszabályok technikai megoldásai, célszerűségi és helyességi szempontjai vizsgálatára - amennyiben azok alkotmányossági kérdéseket nem vetnek fel - hatásköre nincs. Ezért az Alkotmánybíróság e kifogásolt rendelkezéssel kapcsolatos indítványt is megalapozatlannak találta és elutasította.

3. Az Lvhr. 13. § (2) bekezdése elleni alkotmányossági kifogás megalapozott. A támadott rendelkezés a miniszternek adott általános felhatalmazást tovább részletezi - egyebek között - annak kimondásával, hogy a levéltári kutatások részletes szabályait a miniszter a levéltárak Ügyviteli Szabályzatában állapítja meg. A miniszter az ügyviteli szabályzatot jogszabálynak nem minősülő miniszteri utasításban adja ki. A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat.) 49. § (1) bekezdése szerint a miniszter - jogszabályban meghatározott irányítási jogkörében - kizárólag a közvetlen irányítása alá tartozó szervek tevékenységét szabályozó utasítást adhat ki. A Jat.-ban biztosított e felhatalmazás alapján a miniszternek csak a levéltár belső, az ügyintézés és az ügyvitel rendjét szabályozó, de a kutatási szolgáltatások igénybevételére ki nem terjedő utasítás kiadására van joga; a tudományos kutatás szabadságjogát érintő szabályozásra adott,

miniszteri utasítás kiadására vonatkozó rendeleti felhatalmazás azonban már az Alkotmány 8. § (2) bekezdésének a sérelmét jelenti, így a felhatalmazás alkotmányellenes.

Az Alkotmány 70/G. §-ából fakadó objektív, a szabadságjog alkotmányos biztosítása érdekében az állam kötelezettségeit tartalmazó rendelkezések önmagukban nem követelik meg a törvényi szintű szabályozást. Ahogy azt az Alkotmánybíróság 64/1991. (XII. 17.) AB határozatában (ABH 1991, 260, 264.) kifejtette, nem mindenfajta összefüggés az alapjogokkal követeli meg, hogy a szabályozandó kérdésekről törvény rendelkezzen. Az alapjogokkal való közvetett és távoli összefüggések szabályozására elegendő a rendeleti szint is. Ez a szint azonban már feltétlenül szabályozási szint, vagyis a rendelet jogszabálynak nem minősülő utasítás, állami irányítás egyéb eszköze szabályozására további felhatalmazást nem adhat. Ezért a levéltári kutatás szabályainak miniszteri utasítással való meghatározása alkotmányellenes, így az erre vonatkozó rendeleti felhatalmazást az Alkotmánybíróság megsemmisítette.

4. Az Lvhr. 13. § (2) bekezdésében foglalt alkotmányellenes felhatalmazás kontextusában a 130/1971. (MK 10.) MM utasítás mellékleteként kiadott LÜSZ. is - abban a körben, amelyben rendelkezései az alapjoghoz kapcsolódnak - alkotmányellenes, ezért az Alkotmánybíróság, mint az állami irányítás egyéb jogi eszközét, a LÜSZ. vizsgált szabályait megsemmisítette.

A LÜSZ. vonatkozó fejezetei, a XVII. és XVIII. fejezetek, továbbá az indítvánnyal kifogásolt 136. §-a, illetőleg 160. § (2) bekezdés e) és f) pontjai az alkotmányellenesnek ítélt rendeleti felhatalmazáson túlmenően is széles szabályozási kört fognak át és jogszabályi minőség nélkül tartalmazzák a kutatás jogát érintő rendelkezéseket. A LÜSZ. -nek azok a szabályai, amelyek a levéltáraknak arra vonatkozó kötelezettségeit tartalmazzák, hogy azok az általuk őrzött anyagból milyen tájékoztatást kötelesek nyújtani személyeknek és szervezeteknek, továbbá amelyek az információadás korlátairól rendelkeznek, úgyszintén a LÜSZ. -nek a kutatás jogát érintő további szabályozati tételei és a védett levéltári anyagok kutathatóságára vonatkozó szabályai - mivel jogokra és kötelezettségekre vonatkoznak - olyan normaanyagok, amelyek legalább a Jat. 7. és 8. §-aiban meghatározott rendeleti szintű szabályozást igényelnek. Ezek a szabályozati előírások nem az ügyintézés rendjét, technikáját meghatározó ügyviteli szabályok, hanem jogokat és kötelezettségeket érintő - sőt alapjogot korlátozó - rendelkezések, amelyek ki nem hirdetett, jogszabályi szint alatti normába nem foglalhatók. A formai alkotmányellenesség itt egyben tartalmi alkotmányellenességet is jelent, mert a ki nem hirdetett, meg nem ismerhető, nem jogszabályi szintű normák, ha azok az állampolgárok jogait és kötelezettségeit érintik, ellentétesek az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamisággal és sértik az annak fő tartalmi elemét adó jogbiztonságot. A miniszteri utasítás és azzal kibocsátott ügyviteli szabályzat nem jogforrás, ezért az Alkotmánybíróság a LÜSZ. állampolgári jogokat érintő és az ügyintézési, ügyviteli szabályokon túlmenő rendelkezéseket magába foglaló fejezeteit és sérelmezett szabályait alkotmányellenesnek ítélte és megsemmisítette.

5. Megalapozottnak találta az Alkotmánybíróság a közgyűjteményekben folytatható kutatások egyes kérdéseiről

szóló R. kifogásolt rendelkezései ellen irányuló támadást. Az Alkotmánybíróság az alkotmányossági vizsgálatot - a szoros összefüggésre és az egységes alkotmányossági megítélésre tekintettel - a jogszabály egészére lefolytatta és megállapította, hogy az R. formai okból - a jogforrási, szabályozási szint be nem tartás miatt - egészében alkotmányellenes, a formai alkotmányellenesség ugyanis az Alkotmány 8. § (2) bekezdése összefüggésében tartalmi alkotmányellenességet is jelent.

Az R. szabályozási tárgyköre két kérdéscsoportra irányul. Egyfelől azt szabályozza, hogy a közgyűjteményekben milyen tárgyú (tartalmú), korú (keletkezési évű) archív anyagok kutathatók, másfelől pedig azt, hogy ki, milyen feltételekkel és milyen engedélyezési processzus alapján kutathat. Ezek a kondíciók igen intenzív és lényegi kapcsolatban vannak az Alkotmány 70/G. §-a által alapjogként biztosított tudományos élet szabadságával, hiszen eleve azt határozzák meg, hogy levéltári és közgyűjteményi kutatást ki végezhet és a kutató milyen tárgyú iratokat kutathat. Az R. egész szabályozási koncepciója alapjog közvetlen és jelentős korlátozására vonatkozik, míg párhuzamosan egy másik alapjog, a személyes adatok védelméhez fűződő jog egyes garanciáit állapítja meg.

Az egész engedélyezési processzus kizárólagos közigazgatási hatáskörbe utalása alkotmányosan eleve aggályos, mert nincs összhangban az Alkotmány 70/G. § (2) bekezdésében foglalt azzal a rendelkezéssel, amely szerint tudományos kérdésekben dönteni - így a tudományos kutatói minőség kérdésében állásfoglalni - egyedül a tudomány képviselői jogosultak. Ezen túlmenően azonban a jogszabály egésze az Alkotmány 70/G. § (1) bekezdésében biztosított, a tudományos élet szabadságára vonatkozó alapjog közvetlen és jelentős korlátozását eredményező rendelkezéseket tartalmaz, amelyhez az Alkotmány 8. § (2) bekezdése alapján törvényi szintű szabályozás szükséges.

Mind a kutatás engedélyezését, mind pedig korlátait - figyelemmel arra, hogy a szabályozás korlátozható alapjog érvényesítéséről szól -, továbbá a jogosultságok és korlátok lényeges garanciáit, tekintve hogy ezek alapvető jogra vonatkozó közvetlen szabályokat határoznak meg, az Alkotmány 8. § (2) bekezdése alapján törvénybe kell foglalni, ám az alapvető jog lényeges tartalmát még az sem korlátozhatja.

Nem tekinthető megalapozottnak és alkotmányosan nem támasztható alá az indítványozónak az az álláspontja, amely szerint alkotmányos követelmény lenne a közgyűjteményeknek és a levéltáraknak a nyilvánosság előtti korlátlan megnyitása (a kutatás szabadságának korlátlan biztosítása). Kétségtelen, hogy az Alkotmány 61. § (1) bekezdésében biztosított információszabadság, s a 70/G. § (1) bekezdése szerinti - a tudományos kutatáshoz való jogot is magába foglaló - tudományos élet szabadsága a levéltári és közgyűjteményi kutatásokra is vonatkozik. A levéltárak azonban - amelyek maguk is tudományos intézmények - archiválják és őrzik mindazokat az iratokat, kép- és hanganyagokat, továbbá gépi feldolgozás során keletkezett egyéb adatokat, amelyek jelentőségüknél fogva történeti értékűek és ezért állandó megőrzést igényelnek. Ezek az anyagok - teljességüknél fogva - szükségképpen tartalmazznak személyes adatokat és olyan, egyébként közérdekű adatokat

is, amelyek a törvényes titokvédelem körébe esnek. Nem hagyható figyelmen kívül az sem, hogy az archivált anyagok technikailag rendszerint alkalmatlanok az anonimizálásra, azaz a személyes adatoktól való megfosztásuk lehetetlen. Tartalmuk ugyanakkor többnyire meghaladja az aktanyilvánosság megszokott és alkotmányosan biztosított körét. Az őrzött anyagok fizikai megóvása is sajátos korlátozásokat tesz szükségessé.

Utal az Alkotmánybíróság arra, hogy az Európa Tanács tagállamaiban az aktanyilvánosság általában nem vonatkozik az ún. munkadokumentumokra. A belső használatra szánt munkaanyagok, emlékeztetők, tervezetek, vázlatok, javaslatok, a szervezeten belül váltott levelek, általában a döntéselőkészítés körében alkotott iratok, amelyek nyilvánosságra hozatala jelentősen hátráltathatja a köztisztviselőket feladataik teljesítésében, rendszerint mentesek a nyilvánosság alól. Éppenséggel garanciális intézménye a köztisztviselői munka színvonalának és hatékonyságának, hogy a köztisztviselők döntéselőkészítése szabadon, informálisan és a nyilvánosság nyomásától mentesen folyik. Ezért az aktanyilvánosság a közbülső munkaanyagokra nem, hanem csak a végeredményre vonatkozik. A levéltárakban archivált anyagok ugyanakkor a teljes döntéshozási folyamatot dokumentálják, vagyis az őrzött anyagok tartalmazzák a nem közérdekű adatokat is. A közérdekű és nem közérdekű adatok technikai szétválasztása pedig ugyanúgy nem lehetséges a levéltárakban, mint a személyes adatok anonimizálása.

Ezekre a körülményekre tekintettel az európai államok kortársi levéltári joggyakorlata a levéltári kutatásokat sajátos korlátozásoknak - egyebek mellett általában harminc éves időkorlátozásnak - veti alá, s ezek a szempontok kényszerítő okai a levéltári kutatások engedélyezésének, tudományos kontrolljának és az információszabadság alkotmányos korlátozásának is.

Erre figyelemmel téves az indítványozónak az az álláspontja, hogy a kutatói minőség megkövetelése is alkotmányellenes követelmény. Az Alkotmány 70/G. § (1) bekezdése alapján az állam a tudományos élet szabadságát garantálja. A kommunikációs alapjogok e nevesített szabadságjogának sajátja - ahogy erre az Alkotmánybíróság fentebb utalt -, hogy a benne foglalt állami kötelezettséggel, alkotmányi feladattal szemben az alanyi jogok jogosultjai a tudomány művelői. Vagyis a tudományos élet szabadsága mindenkit megillet ugyan, azaz mindenkire vonatkozik, a szabadságjog konkrét jogosultjai ugyanakkor meghatározhatók. A tudomány szabadsága - másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték garantálása érdekében - még ebben a meghatározható jogosulti körben is korlátozható. A korlátozásnak azonban meg kell felelnie az alapjogi korlátozásokkal szemben fennálló alkotmányos követelményeknek, így mindenekelőtt annak, hogy az alapjogi korlátozást csak törvény eszközölheti, s az nem vonatkozhat az alapjog lényeges tartalmára. Mivel a vizsgált norma törvénytől alacsonyabb szintű jogszabály, s mivel az alapjog közvetlen és jelentős korlátozásához alkotmányosan törvényi szintű szabályozás szükséges, az Alkotmánybíróság az R. alkotmányellenességét megállapította és a teljes jogszabályt megsemmisítette.

6. Az államtitokról és a szolgálati titokról szóló Ttvr. és végrehajtási rendelete, a Tvhr. az indítvánnyal érintett körön túl is számos alkotmányossági problémát vet fel, az Alkotmánybíróság az alkotmányossági vizsgálatot ezért és a szoros tartalmi összefüggésre tekintettel folytatta le mindkét jogszabály egészére nézve.

A közérdekű adatok megismeréséhez való alkotmányos jog, mint a kommunikációs alapjogok egyik nevesített joga - ahogy erre az Alkotmánybíróság a fentiekben utalt - nem korlátozhatatlan alapjog ugyan, de a szabad véleménynyilvánításhoz való jog gyakorlásának egyik feltételeként és annak részeként kitüntetett alkotmányos védelemben részesül. Ez azt jelenti, hogy az információszabadságot korlátozó törvényeket is megszorítóan kell értelmezni, mert az információszabadság, a közhatalom gyakorlásának nyilvánossága, az állam és a végrehajtó hatalom tevékenységének átláthatósága, ellenőrizhetősége feltétele a bírálat jogának, a kritika szabadságának, a szabad véleménynyilvánításnak. Ez az alapjog tehát - az alkotmányos korlátok megítélésével összefüggésben - legalább annyi alkotmányos védelmet élvez, mint az "anyajog", a véleménynyilvánítás szabadságjoga. A nyílt, áttetsző és ellenőrizhető közhatalmi tevékenység, általában az állami szervek és a végrehajtó hatalom nyilvánosság előtti működése a demokratizmus egyik alapköve, a jogállami államberendezkedés garanciája. A nyilvánosság próbája nélkül az állam polgáraitól "elidegenedett gépezetté", működése kiszámíthatatlanná, előre láthatatlanná, kifejezetten veszélyessé válik, mert az állam működésének átláthatatlansága fokozott veszélyt jelent az alkotmányos szabadságjogokra. Ezért az Alkotmánybíróság a Ttvr. és Tvhr. alkotmányosságának az elbírálásánál ezekre az alapvető jogállami szempontokra is figyelemmel volt.

Az Alkotmány 8. § (2) bekezdése szerint az alapvető jogokra és köteleességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja. A Ttvr. 3. § (1) bekezdés a) pontja a törvény mellett "más jogszabály"-t is feljogosít arra, hogy államtitokköröket állapítson meg. Ez a felhatalmazás a formai alkotmányellenességen túl tartalmilag is alkotmányellenes, mert az Alkotmány idézett rendelkezésével kifejezetten szembeállva lehetővé teszi, hogy törvénynél alacsonyabb szintű jogszabály is megállapítson alapjogi korlátozást. Valamely adatkörnek államtitokkörre nyilvánítása minden esetben közvetlenül érinti a közérdekű adatok megismeréséhez való alkotmányos jogot, a szoros és intenzív összefüggés folytán az ilyen korlátozás csak törvényi szinten történhet. Az Egyezmény idézett 10. Cikk 2. pontja szerint az információszabadság csak törvényben meghatározott alakszerűségeknek, feltételeknek és korlátozásoknak vethető alá.

A Ttvr. 3. § (1) bekezdés b) pontja az adatok államtitokká nyilvánítására jogosultak személyi körét olyan személyekre is kiterjeszti, akik közhatalmi jogkörrel nem rendelkeznek. Ez a szabály a jogállam alapvető elvét, a joguralmi-elvet sérti, így az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével összeegyeztethetetlen. A nem állami közérdekű adat, illetőleg a nem állami szervek által titkosított közérdekű adat fogalmilag sem minősülhet államtitoknak. Az államtitoknak a közhatalomtól való elválasztása sérti a jogbiztonságot és azon túl is különleges veszélyt jelent az

információszabadságra.

A Ttvr. 3. § (2) bekezdése - az államtitok-körök példálózó felsorolásával - az államtitokká minősítésre jogosultaknak - a felsorolás megengedhetetlenül széles körén kívül - szinte teljes körű mérlegelési lehetőséget biztosít arra, hogy közérdekű adatokat titkosítsanak. Közérdekű adatoknak a nyilvánosság előli elzárhatósága, a titkosítás diszkrecionális jogkörbe utalása - ahogy erre az Alkotmánybíróság a 32/1992. (V. 29.) AB határozatában (ABH 1992, 184-185.) rámutatott - önmagában alkotmányellenes, mert az a közérdekű adatok megismerésének jogát alkotmányos garanciák nélkül korlátozza. Az ilyen alapjogi korlátozás nem elkerülhetetlen és nem áll arányban a korlátozással elérni kívánt céllal, ezért alkotmányosan megengedhetetlen. Az államtitokká nyilvánításra jogosultak a vizsgált rendelkezés alapján szabad belátással csorbíthatják, szűkíthetik az információszabadságot, ezzel az alapjog lényeges tartalmát érintő korlátozó intézkedéseket is hozhatnak, így az erre való feljogosítás az Alkotmány 8. § (2) bekezdésébe ütközik, ezért alkotmányellenes.

Az Európai Emberi Jogi Bíróság az Egyezmény 10. Cikk 2. pontjában meghatározott "necessary in a democratic society" zsinórmértékét szabja az információszabadság korlátjaként (pl. Weber v. Switzerland, 1990), de a szükséges korlátozások a titokvédelem körében csak az európai országok elismert titokköreihez - így a honvédelemhez, a nemzetbiztonsághoz, a külügyi kapcsolatokhoz, a közbiztonsághoz, a bűnmegelőzéshez, bizalmas pénzügyi-államháztartási adatokhoz, bírósági eljárásokhoz - kapcsolódnak.

A Ttvr. 4. § (1) bekezdése megengedhetetlenül széles körben határozza meg az ún. szolgálati titokká minősítésre jogosultak alanyai körét, ugyanakkor tárgyi kört egyáltalában nem állapít meg, ezzel a titkosítást az alanyok teljes diszkréciójába utalja. Az alapjogi korlátozás alkotmányossága minimálisan feltételezi a korlátozó norma tartalmi megállapíthatóságát. A szolgálati titok meghatározatlan minősége, teljes fogalmi tisztázatlansága önmagában is alkotmányellenes, mert az nem felel meg a jogállamiság lényegét adó jogbiztonság [Alkotmány 2. § (1) bekezdése] követelményének, egyúttal kifejezetten sérti az Alkotmány 8. § (1) bekezdése és 61. § (1) bekezdése kontextusában az állam alapjogvédelmi kötelezettségét. A felhívott alkotmányi rendelkezés szerint az alapvető jogok tiszteletben tartása és védelme az állam elsőrendű kötelessége. A közérdekű adatok megismerésének és terjesztésének alapjoga közvetlenül és lényegesen sérül a minden törvényi garanciát nélkülöző, teljesen szabad belátáson alapuló titkosítási felhatalmazással. A szolgálati titok körébe tartozó adat a közérdekű adatok megismerésére és a személyes adatok védelmére vonatkozó alapjogok relációjában alkotmányosan értelmezhetetlen és mert definiálatlan, az Alkotmány intézményrendszereiben meghatározhatatlan. Az államnak az Alkotmány 8. § (1) bekezdésében foglalt alkotmányos kötelezettsége - az alapjogi jogvédelem garantálása - ilyen fogalmilag tisztázatlan, bizonytalan jogi kategóriákkal megkerülhetővé válik.

Az Alkotmánybíróság idézett határozatában (ABH 1992, 185.)

kimondta, hogy a közhatalmi szervek kezelésében levő információ csak akkor nem tekinthető közérdekűnek, ha az személyes adat. A közérdekű információk kiadását pedig csak az alapjogi korlátozással szemben támasztott alkotmányos követelmények fennállása esetén lehet megtagadni. Valamely szervezet tevékenységére, működésére vonatkozó adat - ha az nem személyes adat - tehát csak akkor titkosítható, ha az adat titkosítása elkerülhetetlenül szükséges, mert valamely más alapjog vagy alkotmányos érték érvényesítése érdekében az mellőzhetetlen. Ha pedig az adat személyes adat, az állam alapjogvédelmi kötelezettsége arra vonatkozik, hogy törvényi úton szabja meg a versengő alapjogok alkotmányos védelmének és korlátainak a kereteit. Ennek során a meghatározó ismerv az arányosság szempontja, vagyis az, hogy az alapjogi korlátozásnak a korlátozással elérni kívánt céllal arányban kell állnia. A vizsgált szabályozás ehelyett nem az alkotmányos okból védelmet igénylő adatok megóvására vonatkozik, hanem a diszkrecionális jogkörben titkosított adatok megismerhetőségét zárja ki kategorikusan, azaz a közérdekű adatok nyilvánosságához való jogot korlátozza alkotmányos indokok nélkül, így az alkotmányellenes.

A Ttvr. 7. § (1) bekezdése értelmében a titokkörbe tartozó adatot minősíteni kell, a (2) bekezdés alapján pedig fel kell tüntetni a minősítés érvényességi idejét. A Tvhr. mellékletének 3. pontja szerint ez történhet "visszavonásig" meghatározással is, azaz akár az idők végezetéig. Ez a szabályozás lehetővé teszi, hogy az információ megismerése elől elvont adat korlátlan ideig megőrizze "titkos" minőségét, ugyanakkor e kérdésben - ugyancsak korlátozó ismérvek nélkül - egyedül a titkossá minősítő jogosult diszkrecionális jogkörében dönteni. Ez a szabályozási konstrukció az Alkotmány 61. § (1) bekezdésében biztosított alapjog lényeges tartalmát érinti, mert a közérdekű információt végérvényesen elvonja a megismerhetőség elől, márpedig alkotmányos alapjog lényeges tartalmát az Alkotmány 8. § (2) bekezdése alapján törvény sem korlátozhatja.

A Ttvr. korábbi rendelkezései a vizsgált norma eddig elemzett és alkotmányellenesnek ítélt megoldásaira épülnek, így a Ttvr. alkotmányellenessége egyes szabályainak megsemmisítésével nem szüntethető meg, ezért az Alkotmánybíróság a teljes jogszabályt megsemmisítette.

Mivel a Tvhr. és mellékletének önálló alkalmazása nem lehetséges, ugyanakkor a Ttvr. számos alkotmányellenes rendelkezését átveszi és azokhoz fűz - az információszabadság rendeleti korlátozását jelentő - részletszabályozást, az Alkotmánybíróság a végrehajtási rendelet alkotmányellenességét is megállapította és azt egészében megsemmisítette.

V.

Összegezve, az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a tudományos élet szabadsága, a személyes adatok védelméhez való jog, továbbá az információszabadság joga egymást feltételezve és egymást kölcsönösen korlátozva érvényesülő alapjogok. A tudományos élet szabadsága az államra azt a kötelezettséget rója, hogy az alkotmányosan indokolt kényszerítő korlátok - különösen a személyes adatok oltalmazása és az állam vitális érdekébe tartozó, alapvető biztonságához fűződő, törvényben meghatározott és egy

demokratikus társadalomban szükséges korlátozásnak minősülő, az európai normák szerinti titokkörökbe tartozó titkos adatok védelme - kivételével a tudományos kutatás, a tudományos megismerés és tanítás szabadságát garantálja, kutató és kutató között ne diszkrimináljon, továbbá tudományos megállapítások és igazságok kérdésében legyen semleges.

A pártdokumentumok tudományos megismerését - alkotmányos korlátok között - az állam köteles lehetővé tenni és biztosítani. A levéltári és közgyűjteményi kutatások során a tudományos kutatói minőség megkövetelése és a kötött mérlegelésen alapuló engedélyezési eljárás nem alkotmányellenes. A kutató és a kutatás tudományos minősítése kérdésében azonban csak a tudomány művelői jogosultak állástfoglalni.

Az információszabadság és a tudományos élet szabadsága jogszabálynak nem minősülő, miniszteri utasításban még a részletrendelkezések tekintetében sem szabályozható, akkor sem, ha a szabályozás az alapjogokkal közvetlen és intenzív kapcsolatban nincs. Az alapjogokkal való közvetett és távoli összefüggés szabályozása is legalább rendeleti szintet, jogszabályi rendezést követel.

Adatok és adatcsoportok államtitokkörre minősítése minden esetben közvetlenül és lényegesen érinti a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő alapjogot, azért az alkotmányos titokvédelem szabályozása kizárólag csak törvényhozási tárgy lehet. Mivel az ilyen törvény mindenképpen az alapjog közvetlen és jelentős korlátozásával jár, alkotmányos követelmény a korlátozás kényszerítő oka és az, hogy a korlátozás a vele elérni kívánt céllal arányban álljon.

A szolgálati titok alkotmányosan értelmezhetetlen, definiálatlan, meghatározatlan minőségű szabályozása alkotmányellenes. A törvényhozás feladata, hogy az alkotmányos titokvédelem törvényi szabályainak megalkotása során a korlátozó normatartalmat megállapítsa, a különféle titok-kategóriákat fogalmilag tisztázza, az állam- és szolgálati titok, a hivatali-, üzemi-, üzleti és magántitok kategóriái között alkotmányosan is értelmezhető rendet teremtsen. Ennek során a törvényhozónak figyelemmel kell lennie a szabályozásban szükségképpen felmerülő alapjogi kollíziókra; a versengő alapjogok: az információszabadság, a tudományos élet szabadsága, a személyes adatok védelmének joga; ugyanakkor az alapjogok korlátozásánál fontos szerepet játszanak az Egyezmény 10. Cikk 2. pontjában elismert, egy demokratikus társadalomban szükségesnek minősülő korlátozó intézkedések is.

A hatályos szabályozás ezeknek az alkotmányos követelményeknek nem felel meg, ezért az Alkotmánybíróság a támadott és vizsgált rendelkezéseket - a rendelkező rész által érintett körben - az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 40. §-a alapján megsemmisítette. Mivel a megsemmisítés az újraszabályozás feladatát hárítja a törvényhozóra, az Alkotmánybíróság a megsemmisítés időpontját az Abtv. 43. § (4) bekezdés alapján a jövőre vonatkozóan állapította meg, megfelelő időt biztosítva arra, hogy a törvényhozó jogalkotási feladatát teljesítse.

A határozat közzétételére vonatkozó rendelkezés az Abtv. 41. §-án alapszik.

Dr. Sólyom László
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Ádám Antal
alkotmánybíró

Dr. Kilényi Géza
alkotmánybíró

Dr. Lábady Tamás
előadó alkotmánybíró

Dr. Schmidt Péter
alkotmánybíró

Dr. Szabó András
alkotmánybíró

Dr. Tersztyánszky Ödön
alkotmánybíró

Dr. Vörös Imre
alkotmánybíró

Dr. Zlinszky János
alkotmánybíró