

Ügyszám: **511/B/1994**
Első irat érkezett:
Az ügy tárgya:
Előadó **Sólyom László Dr.; Tersztyánszky Ödön Dr.**
alkotmánybíró:
Támadott jogi aktus:

Határozat száma: **60/1994. (XII. 24.) AB határozat**

ABH oldalszáma: **1994/342**

Kelte: **Budapest, 1994.12.22**

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítványok tárgyában és alkotmányellenes mulasztás megállapítása iránt hivatalból indított eljárásban - dr. Vörös Imre alkotmánybíró párhuzamos indoklásával - meghozta a következő

határozatot :

1.

Az Alkotmánybíróság megállapítja: a jogállamban közhatalmat gyakorló vagy a politikai közéletben résztvevő személyek - köztük azok, akik a politikai közvéleményt feladatszerűen alakítják - arra vonatkozó adatai, hogy korábban a jogállamisággal ellentétes tevékenységet folytattak, vagy olyan szerv tagjai voltak, amely korábban a jogállamisággal ellentétes tevékenységet folytatott, az Alkotmány 61.§ szerinti közérdekű adatok.

A nem jogállami rendszerben keletkezett politikai rendőrségi nyilvántartások titkosságának fenntartása a nem közérdekűnek nyilvánított adatok tekintetében sem korlátozhatja az érintettek információs önrendelkezési és az érdekeltek egyéb jogait.

2.

a)

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy "Az egyes fontos tisztségeket betöltő személyek ellenőrzéséről" szóló 1994. évi XXIII. törvény (a továbbiakban: Törvény) 2.§ 18., 23., 24. és 25. pontja, 4.§-a és a 8.§ második fordulatának "... a belügyminisztertől - a karhatalmi szolgálat tekintetében a belügyminisztertől és a honvédelmi minisztertől -" szövegrésze alkotmányellenes.

b)

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Törvény 2.§-a a közérdekű és a személyes adatok elhatárolására nem alkalmazza következetesen ugyanazt az ismérvet, s ez az azonos ismérveknek megfelelő személyi köröket tekintve az ellenőrzés alá eső, illetve attól mentes csoportok között alkotmányellenes megkülönböztetésre vezet. A Törvényben

kifejezetten szabályozott személycsoportok tekintetében ilyen megkülönböztetés áll fenn az írott és az elektronikus sajtó átvilágítása között. A diszkrimináció kiküszöbölésére a törvényhozónak az egységes mércét - a rendelkező rész 1. pontjában írt alkotmányos kereteken belül - saját döntése szerint kell meghatározni és következetesen érvényesítenie.

c)

Alkotmányellenes "Az egyes fontos tisztségeket betöltő személyek ellenőrzéséről szóló törvénynek a Belügyminisztériumban való végrehajtásáról" rendelkező 13/1994. BM utasítás (a továbbiakban: Utasítás).

3.

Az Alkotmánybíróság a Törvény 2. és 4.§-át, valamint a 8.§ második fordulatának megjelölt részét továbbá az Utasítást megsemmisíti.

Az Alkotmánybíróság határozatának közzététele napján veszti hatályát a Törvény 2.§-ának 18., 23., 24. és 25. pontja, a Törvény 4.§-a, a 8.§-nak a megjelölt szövegrésze, és minősül visszavontnak az Utasítás.

A 8.§ a következő szöveggel marad hatályban:

"8.§ A bizottság, valamint a 7.§-ban foglalt ellenőrzés során az Országgyűlés Nemzetbiztonsági Bizottsága a titokvédelmi jogszabályok megtartásával minden egyéb korlátozástól mentesen vizsgálhatja az ellenőrzött személyek tekintetében az 1.§-ban meghatározott tevékenységekre vonatkozó iratokat (a továbbiakban: nyilvántartás), illetőleg a nyilvántartásból adatokat kérhet."

A Törvény 2.§-ának 1-17. és 19-22. pontja azon a napon veszti hatályát, amelyen hatályba lép a Törvény e szakaszát újraalkotó törvény.

4.

a)

Az Alkotmánybíróság megállapítja: a Törvény 5.§-ában meghatározott bizottság működését illetően alkotmányos követelmény, hogy a bizottság az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény rendelkezéseinek megfelelően járjon el.

b)

Az Alkotmánybíróság megállapítja: a Törvény 17.§-a alkalmazásánál alkotmányos követelmény, hogy a bizottság ügyrendje a bizottságon kívüli személyek számára jogokat és kötelezettségeket nem állapíthat meg.

5.

a)

Az Alkotmánybíróság megállapítja: az Országgyűlés alkotmányellenességet idézett elő azzal a mulasztásával, hogy nem biztosította az információs önrendelkezési jog gyakorlását, különösen az érintett jogát a személyes adataiba való betekintéshez és ezek törléséhez ama személyek vonatkozásában, akikről a Törvény 1.§ a)-b) pontjában megjelölt szervek és személyek adatot

gyűjtöttek, vagy a jelentéseikben szerepelnek.

b)

Az Országgyűlés alkotmányellenességet idézett elő azzal a mulasztással, hogy nem biztosította az információs önrendelkezési jog, különösen a Törvény hatályvesztése után a törlési jog gyakorlását az ellenőrzendő személyek tekintetében.

c)

Az Országgyűlés alkotmányellenes mulasztást követett el a Törvény 9.§-a tekintetében azzal, hogy valamennyi nyilvántartást felügyelő főhatóságot, köztük a titkosszolgálatokat felügyelő tárca nélküli minisztert nem kötelezte a nyilvántartás vizsgálatához szükséges feltételek biztosítására.

Az Alkotmánybíróság felhívja az Országgyűlést, hogy az e határozat 5. pontjának a)-c) pontjában meghatározott jogalkotói feladatát 1995. szeptember 30-ig teljesítse.

6.

Az Alkotmánybíróság a Törvény 1.§-a, 5-7.§-a és 10-23.§-a alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványokat elutasítja.

7.

Az Alkotmánybíróság határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

Indokolás

I.

Az egyes fontos tisztségeket betöltő személyek ellenőrzéséről szóló Törvényt az Országgyűlés 1994. március 8-án fogadta el, 177 igen szavazattal 12 ellenében, ötven tartózkodás mellett. A Törvényt a köztársasági elnök aláírta és a Magyar Közlöny 1994. április 5-i 36. száma kihirdette.

Az Alkotmánybírósághoz több indítvány érkezett, amelyekben a Törvény egyes alkotmányellenesnek tartott rendelkezéseit támadják illetve jogalkotói mulasztás megállapítását indítványozzák. Az Alkotmánybíróság az indítványok együttes vizsgálata és eldöntése végett elrendelte az ügyek egyesítését. Az Alkotmánybíróság az indítványokban kifogásolt eljárási kérdésekkel való szoros összefüggés okán az indítványokat kiterjedtnek tekintette a Törvény végrehajtásának egyes eljárási kérdéseit szabályozó belügyminiszteri utasításra is.

"Az egyes fontos tisztségeket betöltő személyek ellenőrzéséről szóló törvénynek a Belügyminisztériumban való végrehajtásáról" szóló 13/1994. BM utasítás (a továbbiakban: Utasítás) a belügyminisztertől szigorúan titkos minősítést kapott. Erre tekintettel a határozatnak az Utasításra vonatkozó döntése indokolását az Alkotmánybíróság elkülönítette.

II.

Az indítványokban kifejtett kifogások a következőkben foglalhatók össze:

1.

A Törvény 1-2.§-a kötelezővé teszi meghatározott állami tisztségviselők és más fontos tisztségek betöltőinek ellenőrzését. Az ellenőrzés ténymegállapítás: a törvényben meghatározott adatok megállapítását jelenti abból a szempontból, hogy bizonyos személyek a jogállam kialakulása előtt végeztek-e állambiztonsági tevékenységet, kaptak-e döntéseikhez az állambiztonsági szervektől adatokat, illetve tagjai voltak-e a Nyilaskeresztes Pártnak. Ha a vizsgálat során valakiről ezeket megállapítják, akkor az ellenőrzés eredményét nyilvánosságra hozzák, kivéve, ha az ellenőrzött személy tisztségéről lemondott.

Az indítványok szerint a Törvény rendelkezései anélkül korlátozzák a magántitokhoz és a személyes adatok védelméhez való jogot, hogy ezt más alkotmányos jog érvényesülésének biztosítása szükségessé tenné, illetve a korlátozás megfelelne az arányosság követelményeinek (Alkotmány 8.§ (2) bek.).

2.

A Törvény az ellenőrzést akként szabályozza, hogy az erre a célra felállított bizottság "... a titokvédelmi szabályok megtartásával, minden egyéb korlátozástól mentesen vizsgálhatja ... a vonatkozó iratokat (a továbbiakban: nyilvántartás), illetőleg a belügyminisztertől ... és a honvédelmi minisztertől a nyilvántartásból adatokat kérhet" (8.§). E miniszterek biztosítják a bizottság részére a vizsgálathoz szükséges feltételeket (9.§). A bizottság előtti eljárás egyes részletszabályait a Törvény 10-18., 20-23.§-a állapítja meg, a bíróság eljárására a 19.§ tartalmaz rendelkezést.

Az indítvány érvelése szerint a Törvény alkotmányellenes azért is, mert a Törvényben szabályozott eljárás révén nem bizonyított tényállás alapján hurcolhatnak meg személyeket a nyilvánosság előtt. Így alaptalanul, méltatlanul - annak ellenére, hogy ténylegesen nem volt ügynök - sérülhet az eljárás alá vont személy emberi méltósága (Alkotmány 54.§), jó hírneve (Alkotmány 59.§).

3.

A Törvény 5-7.§-a tartalmazza a bizottság felállítására vonatkozó rendelkezéseket.

Az indítványozó szerint a bírói függetlenséget (Alkotmány 50.§ (3) bek.) sérti, hogy a bizottságok tagjai kinevezett bírák.

A Törvény 5.§-a a jogállamiságot, a jogbiztonságot (Alkotmány 2.§ (1) bek.) is sérti, mert az eljárási rend ellentmondásos; bírákból álló testület jár el a bírósági eljárás garanciái nélkül, a törvény a bizottság tagjainak bírói szolgálati viszonyát szünetelteti, őket a köztisztviselői törvény hatálya alá helyezi, számukra mégis "quasi" bírói jogállást, mentelmi jogot biztosít.

4.

A Törvény 11.§-a, 18.§-a, 20.§ (1) bekezdése, 21.§-a értelmében az ellenőrzést meg kell szüntetni, illetve az ellenőrzés eredményét nem lehet nyilvánosságra hozni akkor, ha az ellenőrzött személy tisztségéről lemondott. A Törvény 2.§-a sorolja fel, hogy a bizottságnak kiket kell ellenőriznie. A Törvény 2.§ 1. pontja szerint ellenőrizni kell az országgyűlési képviselőket is.

Az indítvány szerint az országgyűlési képviselők tekintetében a Törvény alkotmányellenesen korlátozza a passzív választójog (Alkotmány 70.§ (1) bek.) érvényesülését, mert lehetetlenné teszi a szavazók által megválasztott személy számára, hogy kapott megbízatását teljesítse.

5.

Az indítvány szerint a Törvény a 2.§-ban felsorolt más foglalkozások gyakorlását is lehetetlenné teszi azok számára, akik a Törvény hatálya alá tartoznak, ezáltal a közügyek vitelében való részvételhez, a közhivatal viseléséhez (Alkotmány 70.§ (4) bek.), illetve a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához (Alkotmány 70/B. § (1) bek.) való alapvető jogot sérti.

6.

A Törvény 18.§-a értelmében a bizottsági döntésben foglaltak tekintetében a személyhez fűződő jogok megsértése miatt nincs helye bírósági eljárásnak. Az 5.§ (6) bekezdése pedig kimondja, hogy a bizottság tagja bíróság előtt nem vonható felelősségre az e megbízatása gyakorlása során közölt tény vagy vélemény miatt.

Az indítvány szerint a Törvény ezzel alkotmányellenesen korlátozza a bírósághoz való fordulás jogát (Alkotmány 57.§ (1) bek.). Hivatkozik ezzel kapcsolatban az Alkotmány 70/K. §-ának sérelmére is.

7.

Az indítványozók azt is állították, hogy a Törvény számos rendelkezése alkotmány sértő megkülönböztetést (diszkriminációt, Alkotmány 70/A. §) is tartalmaz:

7.1.

"A Törvény 2.§-a önkényesen választja ki azokat a tevékenységeket, foglalkozásokat" amelyek az ellenőrzendő személyi kört meghatározzák. Önkényes az, hogy "a köztisztviselők csak meghatározott beosztásig, a fegyveres erők és fegyveres testületek tagjai csak meghatározott rendfokozatig, az egyetemi és főiskolai tanárok csak meghatározott körben tartoznak a törvény hatálya alá".

7.2.

Nincs alkotmányos indoka annak sem, hogy "a Törvény nemcsak az államélet, hanem a gazdasági élet szereplőit is hatálya alá vonja, különbséget téve közöttük aszerint, hogy állami, többségi állami tulajdonú, vagy magántulajdonú gazdasági szervezet, bank, pénzügyintézet vagy biztosító intézet vezetői" (2.§ 18., 23., 24., 25. pont).

7.3.

A Törvény "különbséget téve vonja hatálya alá az írott sajtó munkatársait is aszerint, hogy a napi- vagy hetilap milyen példányszámban jelenik meg, illetve az újságíró milyen beosztásban dolgozik a lapnál" (2.§ 22. pont).

7.4.

A Törvény 4.§-a "az egyházi tisztséget betöltő személyek vonatkozásában az általánostól eltérő eljárási rendet szabályoz."

Sérti a jogegyenlőséget és a vallásszabadságot (Alkotmány 60.§), hogy a Törvény az egyházi tisztséget betöltő személyek közül nem mindenkire és nem kötelezően írja elő az ellenőrzést.

8.

Az egyik indítvány szerint a jogbiztonságot (Alkotmány 2.§ (1) bek.) sérti az, hogy a Törvény "szakszerűtlen és pontatlan megfogalmazásai miatt szükség lesz jogalkalmazói mérlegelésekre" a Törvényben használt egyes fogalmak konkrét esetre való alkalmazásánál.

A jogbiztonságot sérti az is, hogy nem tudható: "a törvény által nem szabályozott körben milyen eljárási rend érvényesül, melyik eljárási törvényben szabályozott bizonyítási eszközök használhatók fel a bizottsági eljárásban, miben "dönt" a bizottság, ha lényegében nyilvántartás adatairól ad ki igazolást, mindegyik bizottság maga állapítja-e meg saját működésének szabályait (17.§), ezek a szabályok eltérhetnek-e egymástól, vagy az összes bizottság egységes szabályokat köteles alkalmazni, kire, hogyan lehet kötelező a bizottság(ok) szabálya."

9.

Az indítvány szerint "az eljárásban nem érvényesülhet az ártatlanság vélelmének elve (Alkotmány 57.§ (4) bek.). Az eljárás alá vont személy álláspontjának előadása során csak hivatkozhat 'ártatlanságára', annak bizonyítása úgyis fogalmilag kizárt, hogy mit nem tett, és mi nem volt. A törvény pedig a bizottság számára nem ír elő bizonyítási kötelezettséget, nem írja elő kötelezően a nyilvántartásban szereplő adatok ellenőrzését."

10.

A Törvény rendelkezései értelmében a bírósági eljárást bizottsági eljárás előzi meg. A bíróság a bizottság döntését vizsgálja felül. A bizottsági eljárás zárt (13.§), a bíróság az eljárást zárt tárgyaláson folytatja le (19.§).

Az indítvány szerint alkotmányellenes, hogy "a Törvény külön bizottságra [s nem bíróságra] bizza olyan döntés meghozatalát, amely befolyással lehet az eljárás alá vont személy további életére, egzisztenciájára, jóhírnevére, stb. A Törvény nem biztosítja az eljárás felett a nyilvánosság kontrollját sem, mert sem a bizottság eljárása, sem a bizottság döntésének felülvizsgálatára irányuló bírósági eljárás nem nyilvános." Ez a bírói úthoz való jogot (Alkotmány 57.§ (1) bek.) sérti.

Az indítvány a bírói úttal összefüggésben hivatkozott az Alkotmány 45.§ (1) bekezdésére és az 50.§ (1) bekezdésére

is. Ezek a rendelkezések kimondják, hogy az igazságszolgáltatást a bíróságok gyakorolják, a bíróságok védik az állampolgárok jogait és törvényes érdekeit.

11.

A Törvény értelmében a bizottság döntése ellen fellebbezni nem lehet, hanem az ellenőrzött személy a döntéssel szemben keresettel élhet a Fővárosi Bíróságnál. A bírósági eljárásra a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatára vonatkozó szabályok (Pp. XX. fejezet) az irányadók (19.§). Az indítvány szerint ez ellentétes az Alkotmány 57.§ (5) bekezdésével, a Törvény szabályai nem biztosítanak megfelelő jogorvoslatot.

A Törvény értelmében akinek e törvény hatályossága ideje alatt szűnik meg a 2.§-ban felsorolt tisztsége, kérheti a bizottságtól annak igazolását, hogy nem volt tagja vagy ügynöke az 1.§-ban meghatározott szervezeteknek. Az indítvány szerint, ha a bizottság az igazolás kiadását megtagadja, ez ellen a döntés ellen a Törvény egyáltalán nem biztosít jogorvoslatot.

III.

1.

Az "átvilágítási törvények" a volt szocialista országokban végbemenő rendszerváltás tipikus termékei. Az átvilágítás általában két különböző célt szolgált, s ennek megfelelően a törvényeknek is két fajtája van.

a)

Az átvilágítási törvények nagyobb része összeférhetetlenségi szabályokat állapít meg. Azok, akik a volt szocialista rendszerben meghatározott állami vagy párttisztséget viseltek, továbbá a politikai rendőrség hivatásos állományához vagy titkos informátorai közé tartoztak, nem tölthetnek be bizonyos állami pozíciókat a rendszerváltás során. Egyes törvények kiterjednek a kultúra, a (felső)oktatás és a tudományos kutatás, a közszolgálati rádió és televízió alkalmazottaira, másrészt az ügyvédekre is (ld. az 1991. évi cseh és szlovák lusztrációs törvényt, illetve az NSZK és az NDK között 1990. augusztus 31-én kelt szerződést Németország egységének helyreállításáról. Bulgáriában 1992. végéig három törvényt hoztak, az albán törvény 1993-ban kelt.) E törvények mindegyikéről születtek alkotmánybírósági döntések. Az alkotmányossági kifogások a törvények jellegének megfelelően a munkához és a foglalkozás szabad megválasztásához való jog, illetőleg a szociális jogokat biztosító nemzetközi egyezmények sérelme körében maradtak.

b)

A másik típusú átvilágítás reprezentánsa a német Stasi-törvény. Itt az elsődleges cél az állambiztonsági szervek és titkosügynökök tevékenységének teljes nyilvánosságra hozása. A titkosügynökök nevének nyilvánosságra hozatala más országokban is felmerült, de nem történt meg.

c)

A lusztrációs törvényeknek volt magyar rokona és kortársa az 1990-ben 482., illetve 1991-ben 2294. szám alatt benyújtott két törvényjavaslat, amelyeket azonban a

parlament sosem tűzött napirendre. E javaslatok szerint, ha törvényben meghatározott funkciók betöltőiről bebizonyosodik korábbi ügynök voltuk, felszólítják őket lemondásra. Ha nem mondanak le, ügynöki múltjukat nyilvánosságra hozzák. Az egész eljárás - a lemondásra felszólítástól kezdve az esetleges ellenvetések elbírálásáig, s a nyilvánosságra hozataltól való esetleges eltekintésig - a köztársasági elnök, a miniszterelnök és az Országgyűlés Nemzetbiztonsági Bizottsága, illetve az 1991-es javaslat szerint a köztársasági elnök, az Országgyűlés elnöke, az Alkotmánybíróság elnöke és a miniszterelnök kezében lett volna, a bírói út kizárásával. A nyilvánosságra nem hozott adatokat mindkét javaslat államtitoknak minősíti.

2.

Az átvilágításnak eszerint két különböző típusa és célja volt. Az egyik bizonyos kulcspozíciókban akarta biztosítani a személycserét, s egyben meg akarta előzni, hogy veszélyeztethessék az átmenetet mindazok, akik a múltban a jogállammal hivatásszerűen és tevékenesen szemben álltak. A másik fajta törvény a titkosszolgálatok tevékenységének leleplezésével a múlt rendszer igazi természetének megismerését és részben a sérelmek orvoslását is célozta, s egyben a változások visszafordíthatatlanságát jelképezte.

A Törvény ismertetett rendelkezéseiből következik, hogy az már nem a korábbi átvilágítási törvények rokona, noha ugyanabból a szándékból fogant.

3.

a)

Az alatt az idő alatt, míg Magyarországon a tervezetekből végülis törvény lett, megtörtént illetve elmúlt a rendszerváltás, anélkül, hogy a lusztrációs törvényekkel előidézett és ezekkel összehasonlítható személycserékre sor került volna. Így a rendszerváltás fékezésének vagy veszélyeztetésének megelőzése már nem lehet a vizsgált törvény célja. A titkosügynökök kiléte sem derült ki, sőt a titok leplét a jogállami törvényhozás csak vastagította. Azaz a vizsgált törvény a hasonló törvények által követett eredeti célokra már nem is szolgálhatna.

b)

A Törvény tartalma is más, mint a többi országban volt: nem mond ki sem személyi összeférhetetlenséget múltbéli és jelen állások között; és nem fedi fel a volt politikai besugási rendszert sem - legkevésbé a megfigyelték előtt.

Ez a törvény a politikai és közéleti szereplők, s ezen keresztül "az államélet" áttetszőségét szolgálja. Ebben találkozunk a rendszerváltásból továbbélő morális követelmény - a hazugság leleplezése, büntetés helyett "megnevezés" - a "normális" jogállami értékrenddel.

c)

A Törvényt tehát mai, normális jogállami körülmények között kell vizsgálni. Az idő múlása miatt ma már a rendszerváltó sajátosságok a jogállami követelményeken belül is alig érvényesülhetnek. Azt a tényt azonban továbbra is figyelembe kell venni, hogy a rendszerváltás "politikai szempontból forradalmi változás" volt; hogy az

Alkotmány előtt Magyarország nem volt jogállam (ABH 1992. 80., 81.). Az Alkotmánybíróság azt is tisztázta, hogy a törvényhozó "alkotmányos mozgástere" a történelmi helyzet figyelembevételére más és más a vizsgált alkotmányi rendelkezéstől függően: a büntetőjogi garanciákkal szemben erre nincs lehetőség, egyes alapjogok azonban, s különösen az "értékelő" generálklauzulák, szélesebb értelmezési lehetőséget hagynak.

d)

A korábbi külföldi törvényekéhez képest nálunk megfordult a cél és az eszköz sorrendje. Ott az összeférhetetlenség miatti lemondás volt a cél, s ennek járulékos kényszerítő eszköze a nyilvánosságra hozatal. A vizsgált törvényben az államélet áttetszősége maga a cél, s ha valaki az állásával járó nyilvánosságot nem vállalja, ez elől logikusan a pozíció elhagyásával térhet ki.

4.

A Törvényt tehát alapvetően az információszabadság alapjogának abban az összefüggésében kell vizsgálni, hogy a jogállamban az állam működésének a polgárok számára átláthatónak, "áttetszőnek" kell lennie. Ezért a közhatalmat gyakorlóknak és a politikai közélet résztvevőinek magánszférája - éppen köztevékenységükkel összefüggő részében - korlátozott. A lusztrációs törvények eredeti céljaitól teljesen függetlenül, bizonyos közfunkciók betöltőiről a nyilvánosságra tartozó adatok közé a korábban kifejezetten a jogállamisággal ellentétes tevékenységük, vagy ilyen szervezetben való részvételük is odatartozik.

E tevékenység körének meghatározásakor a rendszerváltás történelmi tényét az Alkotmánybíróság nem hagyhatja figyelmen kívül. Az alkotmányossági kérdés ennek a személyi körnek és közérdekű adatainak arányos behatárolása.

Nem lehet eltekinteni a történelmi tényektől abban a vonatkozásban sem, hogy fennmaradt az alkotmányellenes nyilvántartások rendszere, amelyet mind az adatszolgáltató ügynökök, mind a személyes adatok alanyai szempontjából az Alkotmánnyal összhangban rendezni kell. Erre a titkosítás alkotmányosan nem elégséges megoldás.

IV.

Az indítványok az alábbiak szerint részben megalapozottak.

1.

A Törvény alkotmányossági vizsgálatának legfontosabb kérdése kettős megközelítésben is felvethető, aszerint, hogy a kiindulás az információszabadságból vagy a személyi adatok közérdekűvé nyilvánításából történik.

a)

A III/III. Csoportfőnökség (és részben a többi titkosszolgálat) nyilvántartásai mind céljukat, mind tartalmukat, mind titkosságukat tekintve ellentétesek a jogállam minden eszméjével és tételesen az Alkotmánnyal is. Mi indokolhatja tehát a jogállamban titkos minősítésük fenntartását; illetve hogyan lehet úgy

nyilvánosságra hozni őket, hogy közben azoknak a személyiségi jogai, akik e jogaik alkotmányos védelmét élvezik, ne sérüljenek?

Ez a kérdésfeltevés az alkotmányellenesen létrejött titkosszolgálati adattárak egészének sorsát érinti.

b)

Ezt a széles megközelítést azonban mind a 482., mind a 2294. számú törvényjavaslat, mind a vizsgált Törvény kifejezetten el akarta kerülni: a törvényjavaslatokban meghatározott feltételek szerint nyilvánosságra nem hozott adatok titkossá minősítését a "politikai stabilitás iránti igénnyel", a zaklatások elkerülésével indokolták.

A Törvény szándékával és fő szabályozási körével van összhangban az a kiindulás, amely azt vizsgálja, hogy az ellenőrzendőeknek a Törvény 1.§-ában meghatározott személyes adatai nyilvánosságra hozhatók-e. Az egész nyilvántartás kérdése azonban ekkor sem kerülhető meg, hiszen a további titkosítást a Törvény 25.§-a elrendeli. Az Alkotmánybíróság ezért a vizsgálatot a nyilvántartások további sorsának alkotmányosságára is kiterjesztette.

c)

Mindkét megközelítés azonban ugyanahhoz az ügydöntő kérdéshez vezet: a közérdekű nyilvántartás mely adatai kezelhetők mégis személyes adatként; illetve mely személyes adatok minősíthetők közérdekűnek?

A Törvénnyel érintett nyilvántartások titkosságának megszüntetéséből nem következik az, hogy a nyilvántartásokban szereplő adatokat mindenki számára hozzáférhetővé kell tenni, vagyis hogy az adatok automatikusan közérdekű adattá válnak. A titkosság megszüntése önmagában azt eredményezi, hogy információs önrendelkezési jogát (Alkotmány 59.§ (1) bek.) minden érintett érvényesítheti, azaz saját személyes adatát megismerheti és azzal rendelkezhet. Egyebekben viszont az ellenőrzendő személyeknek jelenleg az állami vagy a közéletben betöltött pozíciója az, ami az adataikat az Alkotmány 61.§ (1) bekezdése értelmében közérdekűvé teszi. Az Alkotmánybíróság ebben a határozatában tehát a "közérdekű adat" fogalmát az Alkotmány 61.§ (1) bekezdésére vonatkoztatja, s nem abban az értelemben használja, ahogy azt a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv) 2.§ 3. pontja meghatározza, illetve ahogy arról az Avtv. 19.§ (3) bekezdése rendelkezik. A vizsgált Törvény az Avtv-től függetlenül, az Alkotmány 61.§-ra tekintettel elrendeli bizonyos személyes adatok nyilvánosságra hozatalát. A Törvény hivatalbóli, továbbá a Magyar Közlönyben való közzététel által elvileg teljes nyilvánosságra hozásról szól. A közérdekű adatokhoz való hozzáférés azonban azt a lehetőséget is felöleli, hogy a törvény az adatokhoz való hozzáférést kérelemre, egyes személyeknek teszi lehetővé. Az Avtv-től eltérő külön törvény ezt akár feltételekhez is kötheti. (Például a választópolgár, a kinevező vagy kitüntetés adó kér adatot a jelöltről, a kinevezendő vagy kitüntetni szándékozott személyről.)

Az Alkotmánybíróság először azt vizsgálja, hogy milyen körben kell a III/III-as nyilvántartásokat nyilvánosságra hozni [2.a)], majd rátér a személyes adatok közérdekűvé minősítésének alkotmányosságára [2.b)]. Ezután vonja le a következtetéseket a Törvény 2.§-a vonatkozásában [2.c)].

2.

a)

A III/III. Csoportfőnökség tevékenységéről mindeddig az Országgyűlés Nemzetbiztonsági Bizottságának 1991. október 9-én kelt 3236. számú jelentése ad a nyilvánosság számára is az Országgyűlési Irományokban hozzáférhetően képet. E jelentés szerint a beszervezett hálózati személyeknek úgynevezett B és M dossziét nyitottak. A B dosszié tartalmazta a hálózati személyre vonatkozó okmányokat és személyi anyagaikat; az M dossziéba a hálózati személy eredeti jelentései kerültek. A hálózati személyek jelentései alapján készültek az operatív tisztek jelentései, amelyeket témák szerint csoportosítva ugyancsak a III/III. Csoportfőnökség gyűjtött és tartott nyilván. Készültek továbbá napi és havi jelentések is.

Ezek a nyilvántartások létrejöttüket, céljukat, felhasználásukat és fennmaradásukat tekintve is ellentétesek az Alkotmánnyal. Abban a részükben, amelyben a megfigyelt személyek adatait tartalmazzák, szemben állnak az Alkotmány 59.§-a szerint a magánlakás sérthetetlenségéhez, a magántitokhoz és a személyes adatok védelméhez - az információs önrendelkezéshez - való joggal. Az ügynökök adatainak titkosítása pedig a közérdekű adatok megismeréséhez való, az Alkotmány 61.§-ában biztosított joggal ellentétes.

Az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló Európai Emberi Jogi Egyezmény 10. cikkének 2. pontja szerint az információk megismerésének szabadsága törvényben meghatározott olyan korlátozásoknak vethető alá, "amelyek szükséges intézkedéseknek minősülnek egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság, a területi sértetlenség, a közbiztonság, a zavargás vagy bűnüldözés megelőzése, a közegészség vagy az erkölcsök védelme, mások jóhírveve vagy jogai védelme, a bizalmas értesülések közlésének megakadályozása, vagy a bíróságok tekintélyének és pártatlanságának fenntartása céljából." A vizsgált törvény sem állhat ellentétben az Európai Egyezménnyel (Alkotmány 7.§ (1) bekezdés). A megengedett korlátozási okok közül csak a mások (személyes adatai védelméhez való) joga vonatkoztatható a Törvény 1.§-ában meghatározott adatokra - de csakis akkor, ha ezek az adatok nem minősülnek közérdekű adatnak (lásd alább, 2.b) alatt). Más okok nem jöhetnek szóba, különösen nem a nemzetbiztonsági érdek, hiszen a III/III. Csoportfőnökséget még az első szabad választások előtt a jogállammal össze nem egyeztethető tevékenysége miatt felszámolták.

A múlt megismerése, valamint a rendszerváltás jelentőségének tárgyilagos értékelése is feltételezi a titkosszolgálatok tevékenységének napfényre kerülését. E körben az adatvédelmi törvények is rendszerint - megfelelő garanciák között tartott - kivételt tesznek a személyes adatok védelme alól az általános megismerhetőség javára. Az Avtv 32.§ (3) bekezdés b)

pontja is megengedi személyes adat nyilvánosságra hozását, ha az a történelmi eseményekről folytatott kutatások eredményeinek bemutatásához szükséges. Ahogy az (információs) önrendelkezéshez való jogon esett sérelem megköveteli, hogy a saját magáról gyűjtött titkosszolgálati adatokhoz ki-ki hozzáférjen, az elmúlt rendszer befolyását személyes sorsára tisztázhassa, s emberi méltóságán esett sérelmet legalább ezáltal enyhítse [ld. VI. rész]; hasonlóképpen szükséges a múlt feldolgozásához, hogy az egykori titkosszolgálatok titkossága ne maradjon fenn továbbra is.

A Törvény 1.§-ában megjelölt nyilvántartások adatainak feltétlen titkossága alkotmányellenes. Ezeknek az adatoknak a nyilvánosságát az Alkotmány 61.§-a megköveteli. Ha a törvényhozó ezt a szükséges nyilvánosságot bármely - alkotmányosan elfogadható - okból korlátozza, a korlátozásnak szükségesnek és arányosnak kell lennie.

b)

A személyes adat nyilvánosságra hozatalát az Avtv 3.§ (3) bekezdése szerint "törvény közérdekből - az adatok körének kifejezett megjelölésével - elrendelheti". Ekkor a személyes adat is a közérdekű adatokéhoz hasonló jogi elbírálás alá esik, amelynek a szabályait az adatvédelmi törvény III. fejezete tartalmazza. Az alkotmányossági vizsgálatnak ebben az esetben arra kell kiterjednie, hogy a személyes adat nyilvánosságra hozását elrendelő törvény alkotmányos-e.

"Közérdek" önmagában nem elég alapjog-korlátozás indokolására - hacsak maga az Alkotmány kifejezetten nem engedélyezi, mint pl. a kisajátítás esetében. (Vö. 64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993. 373, 381.) A személyi szám-határozat kifejezetten el akarta kerülni, hogy az adatvédelmet csupán a közérdekre hivatkozva át lehessen törni (15/1991. (IV.13.) AB határozat, ABH 1991. 40, 42.). Ez az alkotmányos követelmény érvényes arra a törvényre is, amely - mint a vizsgált Törvény - az Avtv-től függetlenül elrendeli személyes adat nyilvánosságra hozását. Ügydöntő tehát annak az alapjognak vagy alkotmányos elvnek, illetve intézménynek azonosítása, amely a személyes adat nyilvánosságra hozását szükségessé teszi, továbbá annak vizsgálata, hogy az információszabadság és az adatvédelem alapjogai kölcsönös korlátozása mindegyikük céljához viszonyítva arányos legyen.

ba)

A jogállam nélkülözhetetlen, intézményes része a demokratikus közvélemény, amelynek kialakulási lehetőségét és fenntartását az államnak alkotmányos kötelessége biztosítani (30/1992. (V.26.) AB határozat, ABH 1992. 167, 172.).

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a szabad véleménynyilvánítás anyajoga felöleli a közérdekű adatok megismeréséhez való jogot, az információk megszerzésének szabadságát. (ABH 1992. 167, 171., ABH 1992. 227, 229.) E két jog kölcsönösen feltételezi egymást és az Alkotmány 61.§-a mindkettőt ugyanúgy biztosítja. (ABH 1992. 167, 179.) Ugyancsak az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata,

hogy a véleményszabadságot korlátozó törvényeket megszorítóan kell értelmezni. (ABH 1992. 167, 178.) Következésképpen a közérdekű adatok megismeréséhez való alapjog is élvezi ezt a privilégiumot. (ABK 1994 június, 261.)

A személyes adatok védelméhez való alapjogot és a közérdekű adatok megismeréséhez való alapjogot egymásra tekintettel kell értelmezni. (34/1994. (VI. 24.)AB határozat, ABK 1994. június, 252, 257; (36/1994. (VI.24.)AB határozat, ABK 1994. június, 277, 283.) Ez természetes, hiszen az információs önrendelkezés és az információs szabadság a személy autonómiájának két, egymást kiegészítő feltétele.

Éppen erre a szoros összefüggésre tekintettel nem mondható ki, hogy az információs szabadság és személyes adat védelméhez való jog ütközésekor az adatvédelemhez való jogot mindig és feltétlenül megszorítóan kell értelmezni. Az Alkotmánybíróság eme egymást kiegészítő alapjogok hierarchiáját a vizsgált jogszabály tárgyára figyelemmel állapította meg. Az eddigi gyakorlat azonban szilárd támpontokat szolgáltat arra, hogy milyen esetekben érvényesülhet az információs szabadságra a kiterjesztő, a személyes adatok védelmére a megszorító értelmezés.

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata, hogy a demokratikus államélet és közvélemény érdekében az állami tisztségviselők és más közszereplő politikusok alkotmányosan védett magánszférája másokénál szűkebb; különösen ki kell tenniük magukat mások kritikájának (legutóbb 36/1994. (VI. 24.)AB határozat, ABK 1994. június, 277.). Ehhez azonban személyes adataik ismeretére is szükség lehet, amennyiben azok funkciójukkal vagy közszereplésükkel összefüggenek. A közhatalmat gyakorlók vagy a politikai közszereplést vállalók esetében a személyeknek - különösen a választópolgároknak - a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő joga elsőbbséget élvez az előbbiek olyan személyes adatainak védelméhez képest, amelyek köztevékenységük és annak megítélése szempontjából jelentősek lehetnek.

Az e körbe eső személyes adatok megismerhetőségére nem csupán az állami és a politikai közélet informált megvitatása érdekében van szükség, hanem az állami szervek helyes megítéléséhez és a működésükbe vetett bizalom megalapozásához is.

Hasonlóképpen döntőnek tekintette az Alkotmánybíróság a volt MDP és MSZMP szerepét az államhatalom gyakorlásában, s ebből folyóan adataik nélkülözhetetlenségét a jelenkori történelmi folyamat bemutathatóságában akkor, amikor az irataik kutathatóságát és hozzáférhetőségét szabályozó jogszabályt vizsgálta (ABK 1994 június, 257). A közelmúlt feltárásának ebben az esetben is az információs szabadság élvezett elsőbbséget.

bb)

A vizsgált törvény 1.§-ában meghatározott arra vonatkozó adatok, hogy a jogállamban közhatalmat gyakorló vagy a politikai közéletben résztvevő személyek korábban a jogállamisággal ellentétes tevékenységet folytattak, vagy

olyan szerv tagjai voltak, amely korábban a jogállamisággal ellentétes tevékenységet folytatott, a közhatalom gyakorlói és a politikai közélet résztvevői tekintetében - köztük azok vonatkozásában is, akik a politikai közvéleményt feladatszerűen alakítják - az Alkotmány 61.§ szerinti közérdekű adatok.

Az a fajta politikai rendőrség és informátor-hálózat, amelyről a törvényben szó van, nem működhetett volna jogállamban. A korábbi rendszerek az állambiztonsági szervezeteket és hálózatokat, valamint a titkosszolgálati eszközöket politikai célokra, s azon a körön messze túlterjedően használták, amelyet jogállami rendben a bűnüldözés és az állam biztonságának érdeke indokolhat. Az Országgyűlés Nemzetbiztonsági Bizottsága 1991. október 9-én kelt 3236. számú jelentése, amely a korábbi lusztrációs törvényjavaslatok elbírálása céljából készült, megállapítja, hogy "a volt állambiztonsági szervezet valamennyi operatív csoportja a parancsuralmi rendszer fenntartását, erősítését szolgálta" (11. oldal.), s visszatérő megállapítása szerint e titkosszolgálatok "belpolitikai elnyomó feladatokat láttak el". A nem jogállami rendszer igazgatási gyakorlatához tartozott, hogy egyes tisztségek betöltői az így szerzett adatokat - döntéseikhez való felhasználásra - rendszeresen megkapták. Nem szorul bizonyításra, hogy a Nyilaskeresztes Párt tevékenysége nemcsak a mai jogállam alapjaival, de a nemzetközi jog általánosan elismert szabályaival is ellentétben állt. Végül közérdekűnek tekinti az Alkotmánybíróság azt az adatot is, hogy a jogállamban közhatalmat gyakorló, vagy a politikában szerepet vállaló személy 1956-1957-ben karhatalmi alakulatban szolgált. Ezt maga a rendszerváltás ténye, s az 1956. októberi forradalomnak és szabadságharcnak a rendszerváltásban betöltött kulcsszerepe kielégítően indokolja.

A Törvény 1.§-ában meghatározott adatok olyan tevékenységekre vonatkoznak, amelyek a jogállamisággal bizonyosan ellentétesek. Az Alkotmány 61.§-át hajtja végre az a törvény, amely lehetővé teszi a közvélemény számára annak megismerését, hogy a jogállamban közhatalmat gyakorló vagy a politikai közéletben résztvevő személy korábban a jogállamisággal ellentétes tevékenységet folytatott, illetve a politikai közélet résztvevője ilyen szervezethez tartozott. Az erre vonatkozó adatok nyilvánosságra kerülése azért is szükséges, mert e tevékenység nagyobb része titkosan folyt. Egyrészt a titkosság további fenntartásának nincs alkotmányos indoka. (Lásd fenn, az a) pontban.) Másrészt a mai közhatalom gyakorlói és más politikai szereplők egy részéről korábbi funkciójuk vagy nyilvános tevékenységük folytán a közvélemény tudhatja, hogy korábban a jogállami értékekkel ellentétesen tevékenykedtek. Semmilyen alkotmányos érdek nem fűződik ahhoz, hogy a titkosság által előidézett különbség e csoporton belül fennmaradjon. A politikai közélet és az államélet teljes átláthatósága és tájékozott megítélése is megköveteli tehát, hogy a törvényben meghatározott adatokra nézve a közérdekű adatok hozzáférhetőségének alkotmányos elve érvényesüljön.

c)

A személyes adatok és a közérdekű adatok elhatárolásának

alkotmányos ismérvei a fentiekből adódnak. A törvényhozó nem dönthet tehát teljesen szabadon arról, hogy a keletkezésében és működésében alkotmányellenessé vált titkosszolgálati adatnyilvántartásokat megsemmisíti-e, továbbra is titkosan kezeli-e, avagy nyilvánosságra hozza-e és ha igen, milyen körben. Elhatározásának alkotmányos feltételei és korlátai vannak.

A nyilvántartások teljes titkosításának vagy azonnali megsemmisítésének alkotmányellenessége az indokolás fenti érveléséből már következik. A nyilvántartások teljes nyilvánosságra hozásának hasonlóképpen alkotmányossági akadályai vannak; ilyen például azon személyek információs önrendelkezési joga, akikről adatot gyűjtöttek. A közérdekűnek minősített és a továbbra sem nyilvános adatok körének meghatározása a 2.a) és b) pontban leírt alkotmányossági feltételek között olyan "politikai kérdés", amely a törvényhozónak viszonylag tág teret nyújt arra, hogy - mint szándékozta is - egyensúlyozzon aközött, hogy bizonyos funkciókat - a rendszerváltás sikere érdekében és a közvéleménnyel szembeni kötelessége folytán - teljeskörűen "átláthatóvá" tesz, míg mások tekintetében a "stabilitás" igényét érvényesítve korlátozza az adat hozzáférhetőségét és fenntartja a személyes adat jelleget. A politikai döntés a nyilvánosság határait, azaz az átvilágítás mélységét szűkebben és tágabban is meghatározhatja.

Az Alkotmányból ez a politikai döntés, azaz az átvilágítandó adatok és a személyi kör pontos meghatározása, nem vezethető le, hanem egyrészt az a követelmény, hogy az adatok nem tarthatók titokban, de teljeskörűen nem hozhatók nyilvánosságra sem, másrészt, hogy - ha már a politikai döntés megtörtént - az Országgyűlés az átvilágítandó személyi kört és a közérdekű adatokat egységesen aszerint a mérce szerint határozza meg, amellyel - alkotmányos lehetőségei között - az Alkotmány 61. és 59.§-ai kölcsönös korlátait meghúzta. E tekintetben a Törvény maga - sem az 1. és 2.§ felsorolásai, sem a preambulumban szereplő politikai célkitűzés, "a demokratikus államélet tisztaságának előmozdítása" - természetesen nem lehet az alkotmányosság megítélésének technikai mércéje; a Törvényt az Alkotmányhoz kell mérni. Ezért a preambulum és a Törvény 1. és 2.§-a közötti esetleges meg nem felelésnek önmagában éppúgy nincs alkotmányossági jelentősége, mint ahogy két törvény ütközésének sincs (35/1991.(VI.20.)AB határozat, ABH 1991. 175, 176.).

Az Alkotmánybíróság tehát egyrészt azt vizsgálja, hogy az adatok és a személyi kör meghatározása a Törvényben a közérdekű adattá nyilvánítás fent leírt alkotmányos határain belül marad-e, másrészt, hogy a mércét a Törvény következetesen alkalmazza-e, különösen az egyes világosan elhatárolható és hasonló ismervű személyi csoportokon belül.

Ebből a szempontból a Törvény 2.§-ának zárt felsorolása részben túl is lépi a törvényhozó politikai mérlegelésének alkotmányos lehetőségeit, továbbá azon belül sem alkalmazza következetesen ugyanazt az elhatárolási ismervet a közérdekű és személyes adat között. Így például a 2.§ 18, 23, 24. és 25. pontjai

olyan személyi kör adatait nyilvánítják közérdekűnek, amelyek kívül esnek nemcsak a közhatalmat gyakorlókon, de a politikai közélet szereplőin is. (Az alkotmányellenesség részletes megállapítására ld. alább a 7.2 pontot.)

Nem következetes a Törvény abban sem, hogy a közhatalom gyakorlóit tekintetében hol húz határt. Alkotmányosan (8.§ (2) bek.) nem kifogásolható, hogy csak a "fontosabb" állások betöltőit ellenőrzik hivatalból, és csak az ő adataikat teszik közzé. Itt a törvényhozó köznyugalmat célzó szándéka a kevésbé fontos állások átvilágításával járó (még technikai szinten is kimutatható) aránytalanságra hivatkozhat. De az átvilágítandó állások ismérve nem lehet döntően a hatáskör szélessége, terjedelme, hanem érvényesíteni lehetett volna azt is, hogy legalább a közvetlenül választott tisztségviselők tekintetében a jogállammal ellentétes tevékenység vagy szervezeti hovatartozás közérdekű adat, amelyet kérelemre - hivatalos ellenőrzés után a kérelmező számára megismerhetővé tétellel - nyilvánosságra kell hozni.

Még kevésbé ismerhető fel bármilyen ismerv abban, hogy a közvéleményt hivatásbeli feladatként alakítók közül (akiknek az ellenőrzésére alkotmányos lehetőség van), a Törvény miért csak a sajtót - és ezen belül is a Magyar Rádió és a Magyar Televízió kivételével miért csak a nyomtatott sajtót - rendeli átvilágítani. A közvélemény alakítása - "közreműködés a népakarat kialakításában" - például a politikai pártok alkotmányban írt, fogalomképző feladata (Alkotmány 3.§ (2) bekezdés), mégsem szerepelnek a pártok a 2.§-ban. Hasonlóképpen felvethető, hogy a feladatuk szerint is politikai véleményformáló egyházi testületek, vagy tisztségviselők a kötelező ellenőrzésből miért maradtak ki. (Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy az ilyen egyházi személyek ellenőrzése nem ütközik az állam és egyház elválasztásának elvébe. A politikai közvéleményt formáló egyházi testület vagy személy ellenőrzése nem minősül "az egyház belső ügyeibe való beavatkozásnak", mint ahogy az ellenőrzést elrendelő törvény sem sajátosan az egyházakra vonatkozik, hanem un. "általános törvény", amely minden hasonló tényállást egyaránt szabályoz, s így a vallásszabadság alkotmányosan megengedett "külső korlátja". (ABH 1993, 48, 52)) Hasonlóképpen fölvethető, miért hiányoznak a Törvényből az országos köztestületek vezetői, vagy a szakszervezetekéi, amelyek a politikai közvélemény formálásában bizonyosan szerepet játszanak.

Az Alkotmánybíróság e tekintetben nem veheti át a törvényhozóra tartozó politikai kérdés eldöntését, de megállapítja az egységes alkotmányos ismerv alkalmazásának hiányát. A 2.§ ezért ellentétes az Alkotmány 70/A. §-ával. A törvényhozónak a diszkrimináció kiküszöbölésére az egységes mércét saját döntése szerint kell meghatároznia és következetesen érvényesítenie.

Az Alkotmánybíróság csupán ott állapítja meg a 2.§ valamely rendelkezésének alkotmányellenességét, ahol pontosan meghatározott csoporton belül is kimutatható, hogy az részben tágabb, részben szűkebb annál, mint ami az alkotmányos ismervnek megfelelne: ezért az Alkotmánybíróság a 22. pont kapcsán az írott és az

elektronikus sajtó vonatkozásában a diszkriminációt megállapította. (Részletesen lásd alább, a 7.3. pont alatt.)

d)

A Törvény alkotmányossága megítélésének általános kérdései közé tartozik még, hogy a Törvény 1.§-ában meghatározott adatoknak az indítványok szerint hiányos vagy megbízhatatlan volta, illetve a törvény ezeken alapuló végrehajtása nem vezet-e alkotmányellenes diszkriminációra.

Ugyanennek az alkotmányos problémának másik oldala, hogy a törvény akkor alkotmányos, ha a közérdekű adatok feltárását olyan eljárás előzi meg, amely szavatolja azok valódiságát. Vagyis a bizottság államigazgatási eljárási jellege és a bírói út a Törvény alkotmányosságának feltétele.

da)

Az adatok teljeskörűségének és megbízhatóságának kérdése alkotmányossági kérdésként csupán a törvény 1.§ b) pontja szerint ellenőrzendő hálózati személyek vonatkozásában tehető fel. Az Országgyűlés Nemzetbiztonsági Bizottságának jelentése megerősíti azt a köztudott tényt, hogy 1989. decemberében és 1990. január elején a belbiztonsági szervezetben nagyarányú iratmegsemmisítés történt. A nyilvántartások hiányos volta azonban akkor jelentene súlyos alkotmányossági kérdést, ha a törvényhozó a teljes adatanyag, s így minden hálózati személy kilétének nyilvánosságra hozása mellett döntött volna. A törvény koncepciója azonban az, hogy a nyilvánosságra kerülés előtt az érintett, választása szerint, kitérhet. Ezért az adatok megbízhatósága elsősorban abból a szempontból jelentős, hogy hamis - különösen utólag behelyezett - adatok és nevek nyilvánosságra kerülése ellen a Törvényben meghatározott eljárás nyújtson elegendő biztosítékot.

A Törvény 1.§ a) pontja szerint az, hogy az átvilágítandó személy teljesített-e szolgálatot az ott megjelölt szervek valamelyikében hivatásos - nyílt vagy szigorúan titkos - állományú tisztként, a Belügyminisztériumban őrzött, 1990. február 14-én lezárt nyilvántartás alapján döntendő el. Itt tehát a Törvény további források igénybevétele ki is zárja, noha kétség esetén - mivel az Országgyűlés Nemzetbiztonsági Bizottsága már idézett 3236. számú jelentése szerint az SZT tisztekről a BM Személyzeti Osztályán minden adat rendelkezésre áll - az állomány ezen túl is rekonstruálható lenne. Ugyancsak a Nemzetbiztonsági Bizottság jelentésében szerepel, hogy - noha elkülönített nyilvántartásuk nincs - a volt karhatalmistákról és az 1956 előtti ÁVH-sokról a BM Személyzeti Főosztályának archívumában található anyagok "szinte teljes értékűek". Az MSZMP iratanyaga alapján ugyancsak könnyen megállapítható, kik, illetve mely politikai vagy állami tisztségek betöltői kaptak tájékoztatást a III/III-as osztálytól vagy jogelődeitől.

Egyedül a Törvény 1.§ b) pontjában szereplő hálózat nyilvántartása az, amely teljesen nem rekonstruálható. A III/III. csoportfőnökség iratanyagának nagy részét megsemmisítették 1989. decemberében és 1990. január első

felében. Ezek az anyagok felölelték - a Törvény számára jelentőséggel bíró - a titoktartási nyilatkozatot, a nyugtákat, valamint az eredeti jelentéseket. Megmaradt 27.133 hálózati személyre vonatkozó 43.983 személyi kártya, amely a hálózati személyek adatait és szolgálati kapcsolatait tartalmazza. Mivel ezeket a hálózati személyek nem írták alá, önmagukban - a Jelentés szerint - bizonyító erejük nincs.

Nagy számban maradtak fenn azonban közvetett bizonyítékok, amelyeket, s különösen bizonyító erejüket az Országgyűlés Nemzetbiztonsági Bizottságának jelentése részletesen értékeli. (Így pl. a pénzügyi dokumentáció fennmaradt.) Igenlően válaszolja meg a Jelentés azt a kérdést, hogy a nyilvántartásból következtetni lehet-e arra, ki adott, és ki nem adott jelentéseket. (A jelentést nem tevőket kizárták a hálózathoz, ennek anyaga is megmaradt.) Igen fontos a Jelentés feltárása arról, hogy az állambiztonsági szervezet egésze rendszeres információcserét folytatott, sok esetben nemcsak anyagaikat, de a III/III-as ügynököket is átvette a III/I., II. és IV. Csoportfőnökség. Az iratmegsemmisítéskor is jelentős anyag került ezekhez a további ügyosztályokhoz, ahol ma is megvan. Ha a vizsgálat egésze kiterjed a III/III-as anyagokon túl a BM irattára más részeire is, továbbá a többi titkosszolgálat anyagára is, a hálózati személyek teljes köréhez közelebb lehet jutni, s az együttműködés bizonyítása is többnyire lehetséges. Mivel az ügynökök személye és tevékenysége több nyilvántartásban is megjelent, nincs valószínűsége annak hogy az utólagosan behelyezett személyi anyagokhoz másutt is megfelelő bizonyító erejű dokumentációt helyezhettek volna el. Ezzel összefüggésben rámutat az Alkotmánybíróság arra is, hogy nem az ellenőrzött személynek kell azt bizonyítania, hogy nem volt ügynök, hanem a bizottsági, s végső soron a bírósági eljárásban kell rábizonyítani ügynök voltát, aholis a bizonyítás terhére nem ő viseli.

db)

Az ellenőrzést végző bizottság nincs kötve az 1.§-ban megjelölt nyilvántartásokhoz, hanem ezek ellenőrzése céljából bármilyen törvényes bizonyítási eszközt felhasználhat (12.§). Az 1.§ b) pont szerinti ellenőrzés során a bizottság nem a nyilvántartást ellenőrzi, hanem a tényleges tevékenységet kell bizonyítania. Ezért itt az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (a továbbiakban: Áe), majd a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp) teljes bizonyítási eszköztára felhasználható, beleértve az Alkotmánybíróság értelmezését az ártatlanság vélelmének megfelelő alkalmazásáról az államigazgatási eljárásban.

dc)

A Nemzetbiztonsági Bizottság jelentése tartalmára is figyelemmel még a Törvény által szabott keretben sem kielégítő, hogy a Törvény 8.§-ában írt felhatalmazás alapján csak a belügyminiszter és - karhatalmista ügyekben - a honvédelmi miniszter köteles betekintést engedni.

A jogállamhoz tartozó jogbiztonságból (Alkotmány 2.§ (1)

bek.) fakad, hogy a törvényhozónak a vizsgált esetben a szükséges jogosítványok igénybevételének jogszabályban való biztosításával gondoskodnia kell az általa létrehozott eljárás és közigazgatási szerv működésének hatékonyságáról.

Erre figyelemmel az Alkotmánybíróság a Törvény 8.§-ából megsemmisítette az alkotmányellenes korlátozásokat. A megmaradó hatályos szöveg értelmében a bizottság bármely iratot, bármely nyilvántartásból megvizsgálhat, illetve bekérhet.

Az Alkotmánybíróság megsemmisítéssel nem tudta azonban kiküszöbölni és a 8.§ hatályban maradó értelmével összhangba hozni a Törvény 9. §-ának azt a rendelkezését, amely szerint a nyilvántartás vizsgálatához szükséges feltételeket a belügyminiszter, és - a karhatalmi szolgálat tekintetében vele együttesen - a honvédelmi miniszter biztosítja. Ezért az Alkotmánybíróság az Abtv 1.§ e) pontja és a 21.§ (7) bekezdése alapján hivatalból eljárást indított mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetése iránt és megállapította, hogy az Országgyűlés a Törvény 9.§-a tekintetében alkotmányellenes mulasztást követett el azzal, hogy a nyilvántartások vizsgálatához szükséges feltételek biztosításának kötelezettségét nem terjesztette ki valamennyi nyilvántartást felügyelő főhatóságra, beleértve a titkosszolgálatokat felügyelő tárcanélküli minisztert.

3.

Az Alkotmánybíróság már kifejtette és értelmezte az összeférhetetlenségi szabályok alkotmányjogi jelentőségét. A 1158/B/1990. ügyszámú határozatában (ABH 1991. 547, 549.) többek között megállapította: "Lehet az összeférhetetlenségi előírásoknak olyan tartalma is, amelynek alapján bizonyos tisztséget, munkakört betöltők vagy foglalkozást űzők valamely tisztségre, munkakörbe választásuk, kinevezésük esetén csak akkor maradhatnak új pozíciójukban, ha az összeférhetetlennek minősülő korábbi tisztségükről, munkakörükről, foglalkozásukról lemondanak, vagy azt szüneteltetik."

Az Alkotmánybíróság a bírói függetlenség alkotmányossági tartalmát szintén több határozatban értelmezte (pl.: 38/1993.(VI.11.)AB hat., ABH 1993. 256, 261-262.). Ezek szerint a bírói függetlenség az ítélezésben ölt testet, az ítélezésre vonatkozik. Ennek megvalósulását az ítélező bíró esetében státuszbeli garanciák (pl. a határozatlan időre szóló kinevezés, az elmozdíthatatlanság) is szolgálják.

A bizottságok ugyan (korábban) kinevezett bírásokból állnak (Törvény 5.§ (1) bek.), de a bizottság tagjává való jelöléshez szükséges az érintett bíró hozzájárulása (Törvény 5.§ (3) bek.). A bizottság tagjává megválasztott bíró nem ítélezhet, szolgálati viszonya a megválasztás időpontjától a tagság megszűnéséig szünetel. Munkavégzési jogviszonyára a díjazása kivételével a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvényt (a továbbiakban: Ktv) kell alkalmazni. A bizottság tagja e funkciójában nem bíróként jár el és nem bírói feladatokat lát el. A bírói függetlenséget ezért a Törvény 5-7.§-a

nem sérti.

Önmagában abból a szabályból, hogy a bizottság tagjait bírói tisztséget elnyert személyek közül kell választani, nem következik, hogy a bizottság eljárása bírósági eljárás lenne. A bizottság nem része a bírói szervezetnek, nem bíróság, hanem sajátos közigazgatási szerv, amely a Törvény és az Áe szabályai szerint tevékenykedik. Nem követelmény, hogy a bírósági eljárás garanciái már a bizottság eljárásában is teljeskörűen érvényesüljenek.

4.

Az Alkotmány a választójogról a 70.§ (1) bekezdésében a következők szerint rendelkezik: "A Magyar Köztársaság területén élő minden nagykorú magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy az országgyűlési és a helyi önkormányzati, továbbá a kisebbségi önkormányzati választásokon választható és - ha a választás, illetőleg a népszavazás napján az ország területén tartózkodik - választó legyen, valamint országos vagy helyi népszavazásban és népi kezdeményezésben részt vegyen."

A Törvény egyetlen rendelkezése sem korlátozza sem az aktív, sem a passzív választójogot. Akiról megállapítják, hogy a Törvény 1.§-ában írt tevékenységet folytatott, nincs elzárva attól, hogy a választásokon szavazóként részt vegyen illetve jelöltként induljon. A megválasztott képviselő pedig nem veszíti el országgyűlési képviselői mandátumát a Törvény erejénél fogva, a mandátum megvonására a Törvény nem jogosítja fel az Országgyűlést sem. A választópolgárok sem hívhatják vissza a képviselőt, mivel ilyen jogintézmény nincs. Magát a képviselőt sem kötelezi a törvény arra, hogy a mandátumáról lemondjon.

5.

Az Alkotmány 70.§ (4) bekezdése szerint minden magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy részt vegyen a közügyek vitelében, továbbá hogy rátermettségének, képzettségének és szakmai tudásának megfelelően közhivatalt viseljen.

A 70/B. § (1) bekezdése szerint a Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a munkához, a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához.

A Törvény nem tartalmaz a közügyek (pl. választójog gyakorlása, közhivatal betöltése, társadalmi szervezetekben tisztségviselés, katonai rendfokozat elérése, kitüntetés elfogadása) vitelében való részvételre vonatkozó tiltó rendelkezést, s a közhivatalok viseléséhez való jogot sem korlátozza.

A Törvény rendelkezései alkotmányjogi szempontból nem állnak közvetlen összefüggésben - és így ellentétben sem - a munka és a foglalkozás szabad megválasztásának alapvető jogával. A Törvény 1.§-a alapján érintett személyt megilleti a szabad választás joga, akarata ellenére pedig semmiféle munkát nem kell elvégeznie (vö: 1449/B/1992/11.sz. AB-hat., ABK 1994. július-augusztus, 338, 340.). A munkavégzésre irányuló jogviszonyokra irányadó szabályokat (pl. a munka törvénykönyvéről szóló

1992. évi XXII. törvény [Mt], a Ktv, a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény [Kjt]) a Törvény nem bővíti sem új megszüntetési okokkal, sem új keletkeztetési feltételekkel. A valamely foglalkozáshoz való hozzáférést vagy a foglalkozás gyakorlását (ABK 1994. április, 169, 171-172.) a Törvény nem akadályozza.

6.

A Törvény kötelezi a bizottságot arra, hogy ellenőrzést végezzen, az ellenőrzés eredményeként döntést hozzon, meghatározott esetekben a döntését közzétegye.

A Törvény 18.§-a nem a bírói utat zárja ki; a bizottság döntésének törvényességét bíróság előtt lehet vitatni (19.§). Azt zárja ki, hogy a döntésben foglaltak tekintetében meghatározott tárgyú polgári eljárást indítsanak. Ennek oka, hogy a személyhez fűződő jogok megsértése miatt indított kereset elvileg sem lehetne megalapozott, mert a Törvénynek a bizottságot és az ellenőrzés alá vont személyeket kötelező rendelkezései miatt a rendes bíróság csakis a jogellenesség hiányát állapíthatná meg. Annak eldöntése pedig, hogy a Törvény rendelkezései maguk sértenek-e személyhez fűződő (alapvető) jogokat, nem a rendes bíróság, hanem az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik.

A Törvény 5.§ (6) bekezdése értelmében a bizottság tagja nem vonható felelősségre bíróság előtt a megbízatása gyakorlása során közölt tény vagy adat miatt.

Ez a rendelkezés a bizottság tagját megillető mentelmi jog része. Az Alkotmány és más jogszabályok is ismerik az un. "felelőtlenség" intézményét, ami azt jelenti, hogy meghatározott közhivatalt betöltőket a feladataik zavartalan, befolyásmentes ellátásához fűződő állami érdek miatt működésükért egyáltalán nem, vagy csak igen korlátozottan lehet felelősségre vonni. Ilyen tartalmú pl. az országgyűlési képviselők mentelmi joga (Alkotmány 20.§), a köztársasági elnök eljárásjogilag korlátozott felelőssége (Alkotmány 31/A.§). Az Alkotmányon kívül más jogszabályok is tartalmazhatnak felelőtlenségi szabályokat. Az Abtv 14.§-a szerint pl. az alkotmánybíró sem vonható felelősségre a hivatása teljesítése során kifejtett véleménye és szavazása miatt.

Ezek a szabályok az adott hivatalt betöltő személy felelősségre vonását bizonyos körben kizárják illetőleg megfelelő eljárási feltételekhez kötik. Nem lehet alkotmányellenesnek tekinteni, hogy a Törvény a bizottság tagjaként való működést olyannak tartja, amely mentelmi jog létesítését indokolja, a bírósághoz való alapvető joggal ez kapcsolatba sem hozható.

7.1.

Az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése szerinti megkülönböztetés a vizsgált esetben az Alkotmány 59. és 61.§-a tekintetében áll fenn. Alkotmányos követelmény az, hogy a Törvény 2.§-ában felsorolt ellenőrzendő személyeknél a törvényhozó azonos ismérveket alkalmazzon.

7.2.

A törvény az állami tisztségviselőkön, politikai véleményformálókon túl a közélet más résztvevőit is az

ellenőrzendőkhöz vonja (Törvény 2.§ 18., 23., 24., 25. pont.).

A Törvény rendelkezései itt nem az Alkotmány 61.§-a érvényesülése érdekében korlátoznak alapvető emberi jogokat.

Az egyetemek, főiskolák meghatározott tisztségviselői (rektor, dékán, főigazgató, tanszékvezető) és az állami vagy többségi állami tulajdonú gazdálkodó szervezetek vezetői esetében – mivel sem közhatalmat nem gyakorolnak, sem a politikai közéletben nem vesznek részt – nem ismerhetők fel azok az ismérvek, amelyeknél fogva a rájuk vonatkozó adatok az Alkotmány 61.§ (1) bekezdése szerinti, hivatalból vizsgálándó közérdekű adatoknak minősülnek. E személyeknek a személyes adatok védelméhez való jogát a Törvény a hivatalbóli vizsgálat és a kötelező közzététel elrendelésével az Alkotmány 59.§ (1) bekezdésének sérelmére okozva korlátozta.

Az Alkotmánybíróság ezért a Törvény 2.§ 18., 23., 24., 25. pontja rendelkezéseit alkotmányellenességük miatt megsemmisítette.

7.3.

A törvény az ellenőrzendőkhöz vonja az MR, az MTV, az MTI valamint a meghatározott példányszámot meghaladó napi- és hetilapok vezető munkatársait.

Az Alkotmánybíróság a Törvény 2.§-a vizsgálatakor abból indult ki, hogy egyes személyes adatok attól váltak alkotmányosan közérdekűvé, hogy olyan személyek korábbi, a jogállam alapelveivel ellentétes tevékenységét tárják fel, akik a jogállamban közhatalmat gyakorolnak, illetve olyan állást töltenek be, amellyel a politikai közvéleményt közvetlenül alakítják. Ez megfelel a korábbi, a véleményszabadságra és közvéleményre vonatkozó alkotmánybírósági határozatoknak is (lásd különösen: 30/1992.(V.26.)AB, ABH 1992. 167.; 36/1992.(VI.10.)AB, ABH 1992. 207.; 37/1992. (VI. 10.) AB, ABH 1992. 227.; 36/1994. (VI. 24.) AB, ABK 1994. június, 277.).

A fent (IV.1. pontban) kifejtettek szerint a korábbi politikai tevékenység azon személyekkel kapcsolatosan közérdekű adat, akiknek jelenlegi tevékenysége is befolyásolja a politikai közvéleményt, vagy azáltal, hogy közhatalmat gyakorol, politikai közszereplést vállal, vagy azáltal, hogy a közvélemény-formálás közvetítőit, médiumait működteti, s ezáltal közvetlenül képes a politikai közvélemény alakítására.

Ez az ismerv azonban csakis a feladatszerűen politikai véleményformálókra áll.

a)

A Törvény 2.§ 21. pontja, amely a Magyar Rádió, a Magyar Televízió és az Magyar Távirati Iroda szerkesztői és annál magasabb beosztású dolgozói tekintetében írja elő az ellenőrzést, nincs tekintettel erre a szempontra, s így szélesebben határozza meg az ellenőrzendőkhöz személyi körét annál, mint akiknek az adatai alkotmányosan közérdekűnek minősülhetnek. Nem minden szerkesztő és műsor foglalkozik politikával és formálja közvetlenül a

politikai közvéleményt. (Így például a zenei szerkesztők nem sorolhatók az átvilágítandók közé.) Hasonlóképpen nem teszi meg a szükséges megkülönböztetést a 22. pont, amely a 30.000 példányszámú napi- és hetilapokra mondja ki ugyanezt a szabályt, tekintet nélkül arra, hogy azok politikai, közéleti, avagy szakmai, szórakoztató s más, nem kifejezetten politikai irányultságú lapok-e. Önmagában az országos közszolgálati médiumok befolyása, vagy a példányszám alapján feltételezett befolyás a közvéleményre nem elégséges indok minden magasabb beosztású munkatárs személyes adata közérdekűvé nyilvánítására. (A közszolgálati médiumok legfelsőbb vezetői alkotmányos aggály nélkül az ellenőrzendőkhöz tartoznak, lásd 2.§ 10. és 16. pont.)

A 2.§ 21 és 22. pontja tehát az Alkotmány 59. és 70/A. §-ával ellentétes abban a részében, amelyben a nem politikai adások illetve lapok szerkesztőire és magasabb beosztású dolgozóira vonatkozik.

b)

A törvény által meghatározott és alkotmányosan képzett csoportokon belüli egyenlő elbánás viszont azt is megköveteli, hogy az ellenőrzés az országos közszolgálati rádió és televízió kivül kiterjedjen a 30.000 példányszámú lapokéval összehasonlítható közönséget elérő kereskedelmi, valamint a nem-kereskedelmi helyi rádiók, valamint TV-k (vö. ABH 1992, 230; 1993, 314), továbbá a Magyar Rádió és a Magyar Televízió kívüli, nem kereskedelmi országos vagy regionális rádió- és tv-adások szerkesztőire és magasabb beosztású dolgozóira, amennyiben azok közvetlenül politikai közvélemény-formáló tevékenységet végeznek (pl. politikai műsort szerkesztenek).

Az Alkotmány 61. és 70/A. §-ával ellentétes, hogy a fentiek ellenőrzéséről a törvény nem rendelkezik.

A törvényhozó a diszkriminációt nem csupán az ellenőrzés kiterjesztésével szüntetheti meg, hanem az ellenőrzendőkhöz körének egységes ismérveken nyugvó, de szűkebb meghatározásával is.

7.4.

A Törvény 4.§-a szerint "az egyházak arra hatáskörrel felruházott tisztségviselőinek, illetőleg testületeinek a megkeresése alapján az általuk meghatározott egyházi tisztséget betöltő személyek tekintetében a belügyminiszter, illetőleg a honvédelmi miniszter végzi el az 1.§ szerinti ellenőrzést és a megállapított adatokról tájékoztatja a megkeresőt."

A Törvény tehát az egyházakat csupán a lehetséges és nem a kötelező ellenőrzés körébe vonja.

A Törvény az egyházi tisztséget betöltő személyek ellenőrzésére az általánostól eltérő szabályokat határoz meg. A Törvény rendelkezései közül ezeknek a személyeknek az ellenőrzésére csak az 1. és 4.§ vonatkozik. Ebből az 1.§ az ellenőrzendő tevékenység meghatározása, a 4.§ pedig az eljárási szabályokat tartalmazza.

Nem határozza meg, hogy a nyilvántartásokból milyen

célból lehet adatot kérni, az adatot milyen célra és hogyan lehet felhasználni. Nem szól az ellenőrzött személy jogairól s a jogorvoslati lehetőségről sem. Az ellenőrzés során követendő eljárás gyakorlatilag teljesen szabályozatlan.

A Törvény 4.§-a lehetőséget ad arra, hogy írásbeli, titkos eljárásban beszerzett adatok alapján valakiről a tudta és részvétele nélkül az egyházi működését érintő olyan tényeket állapítsanak meg, amelyekkel összefüggésben még később sem védekezhet és amelyeket nem is vitathat. Az ellenőrzött személy nem alanya, hanem csak tárgya az eljárásnak. Ez alkotmányellenesen korlátozza az emberi méltósághoz (Alkotmány 54.§ (1) bek.) és a jóhírnévhez való jogot (Alkotmány 59.§ (1) bek.).

8.

a)

Megalapozatlanul állítja az indítványozó, hogy a Törvény egyes fogalmainak határozatlansága, homályossága, többértelműsége sérti a jogbiztonságot.

A Törvénynek az indítványban említett meghatározásai (a tevékenységért kapott illetmény, prémium, kedvezmény; az olyan politikai vagy állami tisztség, amelyben az ellenőrzendő személy a Törvény 1.§ a) pontja alá tartozó szerv feladatkörébe tartozó adatokról döntéseihez tájékoztatást kapott) a döntéshozó elbírálására tartozó - esetleg bizonyításra szoruló - tényekre utalnak. Nem okozhat megoldhatatlan értelmezési nehézséget az sem, hogy a Törvény 1.§ d) pontja alá tartozó tisztségek tüzetes felsorolása hiányzik.

A Törvény 6.§ (1) bekezdése meghatározza - jogszabályok tüzetes felsorolására utalva - azokat az eljárásokat, amelyeknél az ítélethozatalban való részvétel ténye kizárja a bizottság tagjává jelölést.

Az Országgyűlés Nemzetbiztonsági Bizottságára mint jogalkalmazóra tartozik a jelölési előfeltételek elbírálása (Törvény 5.§ (1) bek.). Az indítványban kifogásolt törvényi meghatározás, "a bíró nem vett részt olyan ítélet hozatalában ...": ténykérdés. Az ítélet hozatalában való "részvétel" fogalom tartalmát a bírósági gyakorlat - éppen a bírák kizárásával kapcsolatos eljárásjogi szabályok alkalmazásánál - kialakította.

Nincs annak feltételezésére tehát ok, hogy a jogalkalmazó a fogalmakat nem tudja megfelelően értelmezni, és olyan fogalmi homályosság sem ismerhető fel, amely eleve alkotmányellenes normatartalom értelmezésére adna lehetőséget a jogalkalmazási gyakorlatban.

b)

Az indítványnak a jogbiztonság vélt sérelme mellett felhozott másik érve az eljárás nem kellő részletességgel való szabályozottsága.

A Törvény meghatározza, hogy kik lehetnek a bizottság tagjai, szabályozza a bizottság tagjainak választását is. Meghatározza a bizottság feladatát és azt a hatáskört is, amelynek ellátása a bizottságra tartozik. A bizottság közhatalmi tevékenységet végez, meghatározott szempontok

alapján természetes személyeket ellenőriz és az ellenőrzés eredményeként tényeket megállapító döntést hoz. A bizottság nem része az Országgyűlésnek és nem is bírói szerv.

A bizottság tagjai munkavégzési jogviszonyban állnak, jogviszonyukra a Ktv rendelkezései az irányadók, díjazásukról a Kormány gondoskodik. A bizottság döntésének felülvizsgálatára a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatára vonatkozó szabályok az irányadók.

A bizottság tevékenysége hatósági tevékenység, a bizottságnak aktuskibocsátási joga van. A bizottság személyi összetételét és működését tekintve hivatali típusú szerv. Teendőit hivatásos tisztviselők a rájuk vonatkozó törvények szabályai szerint látják el. A bizottság tehát meghatározott hatáskörrel rendelkező sajátos közigazgatási szerv.

Az Áe szerint az Áe alkalmazásában államigazgatási ügy minden olyan ügy, amelyben az államigazgatási szerv az ügyfelet érintő jogot vagy kötelességet állapít meg, adatot igazol, nyilvántartást vezet, vagy hatósági ellenőrzést végez (3.§ (3) bek.). A 3.§ (8) bekezdése értelmében államigazgatási eljárásokra vonatkozó szabályok az Áe rendelkezéseitől eltérhetnek, ha ezt törvény engedi meg.

A Törvény egyes rendelkezései az Áe szabályaitól eltérnek, de a Törvény nem tartalmaz olyan szabályt, amely szerint az általa szabályozott államigazgatási eljárásra az Áe egyéb szabályai ne lennének alkalmazhatók. Ebből pedig az következik, hogy a bizottsági eljárásra, ha a Törvény eltérően nem rendelkezik, az Áe általános szabályai megfelelően irányadók. Ennek megfelelően a bizottság határozatának rendelkező része nem utalhat általánosságban a Törvény 1.§-ára, hanem pontosan meg kell jelölnie, hogy az érintett személy mettől-meddig és az 1.§ mely alpontjában meghatározott tevékenységet folytatott. Értelemszerűen irányadók a bizottságra az Áe-nek a határozat indokolására vonatkozó rendelkezései is.

A bizottság eljárása nem bírósági eljárás. Nem alkotmányos követelmény ezért, hogy a Törvény a bírósági eljárásokat szabályozó törvények részletességéhez hasonló szabályokat tartalmazzon már a bizottsági eljárásra is. A Törvény a bizottság előtti eljárást a jogbiztonság szempontjából kielégítően szabályozza.

A bizottság nem jogalkotó szerv. Bár működésének egyéb részletszabályait a Törvény felhatalmazása alapján (17.§) maga állapítja meg, ezek a szabályok másokra kötelezettséget nem határozhatnak meg, az ellenőrzendő személy jogait nem érinthetik, hanem lényegüket tekintve ügyrendi-ügyviteli jellegűek lehetnek csak, tehát alkotmányossági szempontból közömbösek. Ezért annak a kérdésnek sincs jelentősége, hogy vajon minden bizottság saját működésének további szabályait külön-külön állapítja-e meg vagy sem.

9.

Az Alkotmány 57.§ (2) bekezdése szerint a Magyar Köztársaságban senki sem tekinthető bűnösnek mindaddig, amíg büntetőjogi felelősségét a bíróság jogerős határozata nem állapította meg.

A bizonyítási kötelezettséget és terhet a Törvény a bizottságra telepíti. A bizottságnak a nyilvántartás adatait kétség esetén ellenőriznie kell, ennek során bármilyen törvényes bizonyítási eszközt köteles felhasználni (Törvény 12.§). A bizottságnak az ellenőrzés eredményeképpen kell ténykérdésben [ti. abban, hogy az ellenőrzött személy végzett-e az 1.§-ban meghatározott tevékenységet] állást foglalnia.

A bizottság döntése a bíróság előtt megtámadható, ennek a nyilvánosságra hozatalra halasztó hatálya van. A bírósági eljárást a Pp XX. fejezete alapján kell lefolytatni. A bíróság a bizottság döntését abból a szempontból köteles felülvizsgálni, hogy az jogszabálysértő-e. Az állandó bírói gyakorlat szerint valamely döntés akkor is jogszabálysértő, ha az alapjául szolgáló tényállás feltáratlan, vagy a feltárt adatokat nem értékelték helyesen, azokból iratellenes vagy okszerűtlen következtetést vontak le (lásd pl.: BH 1993. 506., 507., 683., 684., 784., BH 1994. 85., 86., 195., 196., 259.). A bíróság a bizottság jogszabálysértő döntését köteles hatályon kívül helyezni, a hatályon kívül helyezés a döntés nyilvánosságra hozatalát megakadályozza (Törvény 20.§).

A kifejtettekből következik, hogy a Törvény rendelkezéseiben nem ismerhető fel az Alkotmány 57.§ (2) bekezdésének sérelme; az ártatlanság vélelme - amennyiben az egy államigazgatási eljárásban szóba jöhet - érvényesül.

10.

A Törvény rendelkezései (19.§ (1) bek.) a bírói utat biztosítják. Nem ellentétes a bírósághoz való fordulás alapvető jogával az olyan szabályozás, amely a bírói eljárást megelőző más eljárást tesz lehetővé vagy kötelezővé (ABH 1993. 785, 788.).

Az, hogy már magának a bizottságnak az eljárása is zárt, a bírói úthoz való joggal (Alkotmány 57.§ (1) bek.) összefüggésben nem vet fel alkotmányossági kérdést.

A bírósági eljárásban a nyilvánosság alapvető jog, de nem korlátozhatatlan (pl.: Pp 7.§ (2) bek., 284.§ (1) bek.).

A Törvény szabályozási tárgyából következik, hogy a nyilvánosságnak általános érvénnyel való kizárása a vizsgált esetben eleve indokolt éppen a személyes adatok védelméhez fűződő alkotmányos alapjog érvényesülése érdekében.

11.

Az Alkotmány 57.§ (5) bekezdése kimondja, hogy jogorvoslattal mindenki a törvényekben meghatározottak szerint élhet az olyan bírói, államigazgatási vagy más hatósági döntés ellen, amely jogát vagy jogos érdekét sérti. Az Alkotmány 50.§ (2) bekezdése szerint a közigazgatási határozatok törvényességét a bíróság

ellenőrzi.

Az Alkotmánybíróság már állást foglalt arról, hogy valamely államigazgatási (hatósági) döntéssel szemben a bírósághoz benyújtható kereset az alkotmányossági követelményeket kielégítő jogorvoslat (ABH 1991. 342, 350., ABH 1992. 729, 730., ABH 1993. 48, 74.).

Ami pedig az igazolás kiadását illeti, a bizottságnak erről (vagy az igazolás kiadásának megtagadásáról) döntést kell hoznia. Ebben az esetben is "ellenőrzött személy"-nek számít az, aki az igazolást kéri (Törvény 22.§ (1) és (3) bek.). A Törvény 19.§ (1) bekezdése szerint pedig "az ellenőrzött személy a döntéssel szemben ... a Fővárosi Bíróságnál keresettel élhet." A Törvény tehát az igazolás kiadásának megtagadása esetére az általános szabályok szerint jogorvoslati lehetőséget nyújt.

V.

Az Alkotmány 59.§-ában biztosított információs önrendelkezési jog tartalma az, hogy mindenki maga rendelkezik személyes adatainak feltárásáról, és felhasználásáról (ABH 1990. 70.; ABH 1991. 42., Avtv 1.§. (1) bek.). Mindazon személyeknek, akikről adatokat gyűjtöttek, vagy szerepelnek a jelentésekben, alkotmányos joguk van ahhoz, hogy adataikat megismerjék, és rendelkezzenek felőlük. A Törvény csakis az ellenőrzendő személyek adatainak további titkosítását tartalmazza (25.§), a megfigyeltet, az "áldozatok" jogairól nem rendelkezik.

A törvényhozó ezzel a mulasztásával alkotmányellenes helyzetet teremtett. Az Alkotmánybíróság már a 22/1990. (X. 16.)AB határozatban elvi jelentőséggel rámutatott arra, hogy a jogalkotó szerv jogszabály-alkotási kötelezettségének konkrét jogszabályi felhatalmazás nélkül is köteles eleget tenni, ha a jogi szabályozás iránti igény annak nyomán állott elő, hogy az állam jogszabályi úton beavatkozott bizonyos életviszonyokba és ezáltal az állampolgárok egy csoportját megfosztotta alkotmányos joguk érvényesítésének gyakorlati lehetőségétől (ABH 1990. 83, 86.). Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata továbbá, hogy mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapít meg, ha alapjog érvényesüléséhez szükséges jogszabályi garanciák hiányoznak (ABH 1992. 204, 205., ABH 1992. 227, 231.).

A III/III-as jelentésekben szereplő adatok titkosítását továbbá nem indokolhatja sem az Avtv-ben, sem az Európai Emberi Jogi Egyezményben felsorolt egyetlen olyan ok sem, amely alapján közhatalmi szerv kezelésében lévő adatot az érintett elől el lehet titkolni, vagy a betekintést, az adat kiadását, az adattovábbítások feltárását meg lehetne tagadni.

Az érintettnek továbbá alkotmányos joga van adatai törlésére is, hiszen az adatkezelés célja megszűnt, s az adatkezelés jogellenessé vált. A törvényhozó feladata annak kimunkálása, hogy a személyes adatok megismeréséhez, mások adatainak megfelelő védelméhez való jogot, és a törlést miként oldja meg.

Ennek során figyelemmel kell lenni arra is, hogy a kifejtettek szerint az ellenőrzendő személyek tekintetében sincs alkotmányos indoka annak, hogy az adataikba való betekintési és a Törvény hatályvesztése után különösen törlési jogukat a Törvény 25.§-a korlátozza.

Az Alkotmánybíróság ezért az Abtv 1.§ e) pontja és a 21.§ (7) bekezdése alapján hivatalból indított eljárásban megállapította, hogy az Országgyűlés alkotmányellenességet idézett elő azzal a mulasztásával, hogy megfelelő szabályozással nem biztosította az információs önrendelkezési jog gyakorlását, különösen az érintett jogát a személyes adataiba való betekintéshez és ezek törléséhez ama személyek vonatkozásában, akikről a Törvény 1.§ a)-b) pontjában megjelölt szervek és személyek adatot gyűjtöttek, vagy a jelentéseikben szerepelnek; továbbá azzal, hogy nem biztosította az információs önrendelkezési jog gyakorlását az ellenőrzendő személyek tekintetében.

VI.

Az Abtv 43.§ (4) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság a 42.§ (1) bekezdésben, valamint a 43.§ (1)-(2) bekezdésben meghatározott időponttól eltérően is meghatározhatja az alkotmányellenes jogszabály hatályon kívül helyezését, ha ezt a jogbiztonság indokolja.

A Törvény 2.§-ának rendelkezései nagyobb részt azért nem állnak összhangban az Alkotmánnyal, mert az általuk képzett kimerítő felsorolás hiányos és ezért diszkriminatív.

A fenti hiányosság miatt alkotmányellenes jogszabály azonnali hatályú megsemmisítése folytán - a vizsgált esetben - olyan joghézag állna elő, amely a fentiekből következően az Alkotmány 61.§-ának sérelmét okozva súlyosabb következményekkel járna, mint a hiányossága miatt diszkriminatív - de gyakorlatban alkalmazható - jogszabály hatályának további, időleges fenntartása.

A Törvény végrehajtása megkezdődött illetve folyamatban van. Hiányos rendelkezései alkotmányellenességének kiküszöbölésére nem az Alkotmánybíróságnak vannak megfelelő eszközei. Az Alkotmánybíróságnak nincs törvényalkotási hatásköre, a Törvényt új rendelkezéssel nem egészítheti ki.

Erre figyelemmel az Alkotmánybíróság az Abtv 43.§ (4) bekezdése alapján az (1) bekezdésben megjelölt időponttól eltérően (ABH 1993. 157.) határozta meg a Törvény egyes szabályainak hatályvesztését, míg az önmagukban is alkotmányellenes rendelkezéseket a határozat közzététele napjával semmisítette meg (Abtv 42.§ (1) bek.).

VII.

Az Abtv 41.§-a szerint az Alkotmánybíróság a megsemmisítésről szóló határozatát közzéteszi a Magyar Közlönyben, illetőleg abban a hivatalos lapban, amelyben

az állami irányítás egyéb jogi eszközét közzétették.

Az Utasítást államtitokká minősítése folytán sem a Magyar Közlönyben, sem a Belügyminisztérium hivatalos lapjában nem tették közzé.

Erre figyelemmel az államtitokról és a szolgálati titokról szóló 1987. évi 5. törvényerejű rendelet, valamint a végrehajtására kiadott 17/1987.(VI. 9.)MT rendelet szabályaival összhangban az Alkotmánybíróság az Utasítás vizsgálatáról szóló alkotmánybírósági határozat indokolását nem, hanem csak a vizsgálat eredményét - az alkotmányellenesség megállapítását, az Utasítás visszavontnak minősülését (Abtv 42.§ (1) bek.) - tette közzé.

Az Alkotmánybíróság nyilvánosan megállapítja annak alkotmányellenességét, hogy a titkos utasítás a bizottságra kiható normatív szabályokat is tartalmazott.

Dr. Sólyom László
előadó alkotmánybíró
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Ádám Antal
alkotmánybíró

Dr. Kilényi Géza
alkotmánybíró

Dr. Lábady Tamás
alkotmánybíró

Dr. Schmidt Péter
alkotmánybíró

Dr. Szabó András
alkotmánybíró

Dr. Tersztyánszky Ödön
előadó alkotmánybíró

Dr. Vörös Imre
alkotmánybíró

Dr. Zlinszky János
alkotmánybíró

Dr. Vörös Imre alkotmánybíró párhuzamos indokolása

1. A határozat rendelkező része 1., 2., valamint 3. pontja első, második és harmadik bekezdésével egyetértve úgy vélem, hogy egyebekben a határozat többi rendelkezése hatásköri problémák miatt az alábbi jogalkalmazást érintő nehézségeket veti fel.

2. A határozat rendelkező része 4.a., és 4.b. pontjaiban alkalmazott módszer: az alkotmányos követelmények megállapítása tekintetében az Alkotmánybíróságnak -az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv) értelmében- nincs hatásköre. A hatáskör-túllépéssel kapcsolatos ezt az álláspontomat a 38/1993 (VI. 11.) ABh-hoz fűzött különvéleményemben (ABH 1993, 284-287) korábban már részletesen kifejtettem.

A határozat rendelkező része 5.a, 5.b és 5.c pontjaiban alkalmazott módszer: a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítása, és az erre irányuló eljárásnak hivatalból történő megindítása anélkül, hogy a

mulasztásnak az Abtv 49.§-ában meghatározott feltételei fennállnának, megítélésem szerint ugyancsak az előzőhöz hasonló hatáskör-túllépésnek tekinthető.

3. A határozat rendelkező része 3. pont utolsó bekezdésében alkalmazott módszer: az alkotmányellenes jogszabályi rendelkezés megsemmisítésének későbbi törvény esetleges meghozatalától, mint feltételtől való függővé tétele viszont -amint korábban a médiákkal kapcsolatos 17/1993 (III.19.) Abh-hoz fűzött különvéleményemben (ABH 1993, 159-160) részletesen kifejtettem- megítélésem szerint ténylegesen az Abtv által előírt hatáskör gyakorlása megtagadásának tekinthető.

4. Általánosságban és elvi szinten -e konkrét ügy összefüggéseitől eltekintve- úgy vélem, hogy ha egy állami szerv hatáskörét akár túllépi (például egy szabálysértési hatóság börtönbüntetést szab ki), vagy akár hatásköre gyakorlását megtagadja (például a bíróság a törvény által előírt büntetést nem szabja ki), lelép a legalitás talajáról. Fokozottan érvényes ez akkor, ha mindkettő egyszerre fordul elő.

5. Az adott ügy konkrét összefüggéseit tekintve nézetem szerint arra a következtetésre lehet jutni, hogy az alkotmányossági vizsgálat tárgyát képező Törvény minden, az Alkotmánybíróság által alkotmányellenesnek minősített rendelkezését a megsemmisítés határideje megállapításával alkotmánybírósági határozatban kell megsemmisíteni.

Budapest, 1994. december 22.

Dr. Vörös Imre
alkotmánybíró