
MTA Law Working Papers
2022/26

**A formalizmus és az adatvédelmi ombudsman
joggyakorlata**

Bán-Forgács Nóra

ISSN 2064-4515

http://jog.tk.mta.hu/mta_lwp

Társadalomtudományi Kutatóközpont – MTA Kiválósági Kutatóhely

Eötvös Loránd Kutatási Hálózat

Centre for Social Sciences – MTA Centre of Excellence

Eötvös Loránd Research Network

BÁN-FORGÁCS NÓRA

A FORMALIZMUS ÉS AZ ADATVÉDELMI OMBUDSMAN JOGGYAKORLATA

Absztrakció és az alkotmány

Ebben a tanulmányban amellet érvelünk, hogy az alkotmány absztrakt elveket fogalmaz meg, az azokból levont következtetések ellentmondásmentesen a legritkább esetben értelmezhetők. Az alkotmány és jogértelmezésben az „egyetlen helyes válasz” doktrínáját komoly kihívás éri.¹ A továbbiakban álláspontunkat az adatvédelmi ombudsman joggyakorlatán keresztül mutatjuk be.

Az alkotmány különleges jogi dokumentum, „az alkotmány olyan szöveg, amely formálja az állam karakterét. Egy speciális jogi normát hordoz, amely a normatív piramis csúcsán áll.”² Ez a „norma alakítja az állam történelmi megjelenését és aspirációit, meghatározza az állam alapvető politikai nézeteit. Lefekteti a társadalmi értékek alapjait. Meghatározza az állam elkötelezettségét és orientációját [...]”³ Aharon Barak hangsúlyozza, hogy az alkotmány filozófia, politika, társadalom és jog egyben.⁴ Az alkotmányok tehát történetileg kötöttek, politikailag a kor társadalmi törekvéseit tükrözik, és ideológiailag az adott társadalmi viszonyok hű leképezését adják, ezért (is) az *alkotmányos fogalmak politikai, filozófiai és morális* tartalmakat hordoznak. Michael J. Perry hangsúlyozza, hogy az alkotmány egy tudatosan politikai cselekedet, meghatározott politikai-morális elveket hivatott deklarálni, tehát több mint szavak összessége. Az alkotmány egyes rendelkezéseit az alkotmányozók abban a hitben ratifikálták, hogy az elvek elvét megalapozzák.⁵ A nemzeti alkotmányok a történelmi politikai küzdelmek manifesztumai, ezért az alkotmányok azon történelmi-világnézeti viszonyokat tükrözik, amelyek mögött sajátos erkölcsi világnrend húzódik meg. Az alkotmány nem egy „normatív vákuumban” működik,⁶ az „alkotmányon kívül és azt körülveve értékek és elvek vannak,” amelyeket az alkotmánynak kell kiteljesítenie.⁷ Ezek közös értékeink,⁸ *A jogot ezen értékek tükrében lehet csak értelmezni.*

Az alkotmányok megfogalmazása absztrakt és tömör. A következőkben azt hangsúlyozzuk, hogy az absztrakt fogalmak eleve ki vannak téve a széles jogértelmezési lehetőségeknek. Az alkotmányok olyan absztrakt fogalmakkal operálnak (ezeket persze a politikai közösség egészének adresszálják, alappal bízva abban, hogy annak egészét megszólítják), amelyek eleve lehetetlenné teszik a szövegszerű részletesebb kifejtésüket. Nem lehetséges az alkotmányok

¹Az egyetlen helyes válasz dogmájáról lásd Szabó Miklós, *A Jogdogmatika előkérdéseiről*, Miskolc, 1996. 14-22.o.

² BARAK, Aharon: *The Judge in a Democracy*. Princeton University Press, 2006. 134.

³ BARAK: i. m. 128.

⁴ BARAK: i. m. 128.

⁵ PERRY, Michael J.: *The Legitimacy of Particular Conceptions of Constitutional Interpretation*. *Virginia Law Review*, Symposium on Democracy and Distrust: Ten Years Later (May, 1991) (77)4., 690.

⁶ Lásd HIRSCHL, Ran: *Comparative Matters: The Renaissance of Comparative Constitutional Law*. Oxford University Press, 2014. 151. Lásd továbbá: BARAK: i. m. 134–135.

⁷ BARAK: i. m. 134–135.

⁸ Robert C. Post szerint „hasznos megőrizni az alkotmányos kultúra fogalmát, mert az alkotmányjog legitimitása részben attól függ, hogy a jogon túli résztvevők mit gondolnak az Alkotmány mibenlétéről”. POST: Foreword... In POST – GUINIER: *The Supreme Court 2002 Term*.

megfogalmazásában például ötven oldalt szentelni annak, hogy mit értünk a demokratikus jogállam fogalmán. Ezért elkerülhetetlen a tömörítés és az „absztrahálás” anélkül is, hogy célunk a kompromisszum, a legkisebb közös nevező keresése lenne: Győrfi Tamás például úgy véli, hogy az alkotmány absztrakciója és tömörsége mögött a társadalmi konfliktus elkerülése, a konszenzus keresése az ok. Győrfi szerint az alkotmány tipikusan olyan absztrakt elveket fogalmaz meg, amelyek tekintetében egyetértés van a különböző politikai erők között, de amelyek különböző tartalommal tölthetők meg.⁹ Győrfi Tamás érvelésében az alkotmányos elvek úgy válhatnak általánosan elfogadottá, ha az absztrakció olyan szintjén maradnak, amely nem okoz társadalmi feszültséget, vagyis a társadalmi konszenzus alapjává válhatnak.¹⁰

A tanulmány álláspontja szerint az absztrakció az értékekben rejlő pluralizmus miatt elkerülhetetlen, ennek oka nem a kompromisszum keresése. Osztjuk Jeremy Waldron nézeteit, aki rawlsi alapokon hangsúlyozza, hogy egy plurális társadalomban különböző világnézetű, meggyőződésű emberek élnek, akiknek eltérő jogfelfogása elkerülhetetlen és szükségszerű. Az absztrakció oka, hogy mást értünk az alkotmányos fogalmak tartalma alatt. Valaki egynemű házasságban kíván élni, más szerint a házasság férfi és nő közötti viszony. Sokan a magzati életet sérthetetlennek látják, mások az abortuszt támogatják. Van aki támogatja az eutanáziát, más pedig elutasítja.¹¹ A köztünk lévő kérdés eldöntése sokszor nem *jó és rossz* közötti választás kérdése, hanem ideológiailag eltérő álláspontok mérlegelése.

Bármely érvelésből is indulunk ki, az absztrakció elkerülhetetlen. (Egészen más motivációból, de a 2010-es magyar alkotmányozás és annak folytatólagos módosításai határozott kísérletet tettek a társadalmilag vitatott kérdések pontos alkotmányi szabályozására – például magzati életről, házasságról férfi és nő között, vagy legutóbb kísérletet tettek annak meghatározására is, hogy a családban „az anya nő, az apa férfi”, illetve a gyermek születési neme szerinti neveltetésének szabályozására, de további hasonló példák is hozhatóak az alkotmányozás folyamatából.) Ezek a kísérletek sajnos az alkotmányok természetével ellentétesek.¹² A tanulmány érvelésében ugyanis az absztrakció elkerülhetetlen, az az alkotmányok sajátos jellegéből következik. Osztjuk Sólyom László érvét, hogy a mai értékpluralizmusban csak olyan magas általánosítás szintjén hozható létre széles egyetértés, amely már minden alapjog tekintetében külön-külön értelmezést igényel.¹³ Sok szerző hangsúlyozza az alkotmány nyelvezetének aluldetermináltságát és az alkotmányértelmezési vitának egy nyelvfizikai karaktert ad.¹⁴ Ez a megközelítés H. L. Hartnál a „jog nyitott szövedékéből” vezethető le. A magunk részéről az alkotmány szövegében rejlő értékpluralizmusban keressük az „aluldetermináltság” okát.

A formalizmus csapdái és az adatvédelmi ombudsman joggyakorlata

Ennek a tanulmánynak a megközelítésében az adatvédelmi ombudsman joggyakorlata egy sajátos alkotmányos gyakorlat, amelyről úgy érdemes empirikus megállapításokat tenni, ha az ombudsman döntésének karakterét is feltárjuk. Ezért az adatvédelmi ombudsman joggyakorlatában kiemelt jelentősége van az alkotmány és jogértelmezésnek, tehát azon elvi-dogmatikai alapoknak, amelyek alapján az ombudsman meghozza döntéseit.

⁹ GYÖRFI Tamás: A többségi döntés tartalmi korlátai és az alkotmánybíráskodás. In JAKAB András – KÖRÖSÉNYI András (szerk.): *Alkotmányozás Magyarországon és máshol*. Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest, 2012. 52.

¹⁰ GYÖRFI: *Against the ...* 175–177. Az indeterminizmus kérdésében érdekesek Győrfi további megállapításai a 187–191. oldalon.

¹¹ WALDRON, Jeremy: *Law and disagreement*, Oxford University Press, 1999.

¹² Túl azok értéktartalmán, amelyeket tartalmi bírálatára most nem vállalkozunk.

¹³ SÓLYOM: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei...* 143.

¹⁴ A közelmúltban született magyar nyelvű PhD-értekezések közül ebben a témában a legjelentősebb: VINNAI Edina: *Nyelvhasználat a jogi eljárásban*. PhD-értekezés. Miskolc, 2011.

Az adatvédelmi ombudsman joggyakorlatánál kiindulópontunk, hogy az alkotmányos döntésről, akárcsak a jogi döntéshozatalról, tágabb összefüggésben, kétféle módon értekezhetünk. „Az egyik, hogy normatív elemzést végzünk, és a *fent említett absztrakt fogalmak, értékek tartalmának elemzésén keresztül jutunk valamely álláspontra a jogi érvelés és értelmezés valamely formájának igazolása kérdésében.*”¹⁵ A másik megközelítés az deskriptív jellegű, empirikus vizsgálódásra helyezi a hangsúlyt, és azt állítja, hogy a jogi döntés valódi karaktere nem elméleti absztrakció és igazolás függvénye, hanem megérthető és leírható deskriptív (leíró) módszerekkel. Ez az irányvonal az empirikus vizsgálódásra helyezi a hangsúlyt, mert, hangzik az érvelés, az absztrakt fogalmak vizsgálata önmagában nem vezet eredményre, ezek a fogalmak nem határoznak meg egyértelmű válaszokat az érvelési és értelmezési stratégiák helyességére vonatkozóan.¹⁶ Hart leíró elmélete szerint a jogpozitivismus egy olyan jogelméletben jut adekvát módon kifejezésre, amely deskriptív jellegű.¹⁷

Ezen tanulmány *tételmondata* talán az, hogy az adatvédelmi ombudsman esetjogában (és jogértelmezésében) a formalizmus *nem alkalmas* a jog valódi természetének a feltárására. Michael Moore után szabadon így határozzuk meg a formalizmust: A formalizmus szerint a jogi vitákat a rájuk vonatkozó jogszabályokra és tényekre hivatkozva (nemcsak kell megoldani), hanem a valóságban is formálisan oldják meg. Például az ombudsman formalista döntéseket hoz. Ezért a formalista [...] számára egy rendkívül korlátozott terület áll rendelkezésre, melyet relevánsként mérlegelhet a döntése megalapozása tekintetében – a szabályok és a tények.¹⁸ Ficsor Krisztina szerint: „tágabb összefüggésben azt érthetjük itt formalizmuson, hogy az eset megoldását leginkább az esethez legközelebb álló jogszabály fogalmainak nyelvi értelmezése (és a tények mérlegelése) vezérli [...]”.¹⁹

A következőkben az alkotmányos döntéshozatal formalista bírálatát kívánjuk adni. A pozitivistá szemléletű és szabályalapú döntéshozatalt ebben a fejezetben formalista döntéshozatalként tekintjük. Álláspontunkat erősíti Jules Coleman. Coleman ugyanis egyértelműen rámutat, hogy Friedrich Schauer szerint a jogpozitivismus elkötelezett a tekintetben, hogy a jog szabályokból áll. Coleman egyetért Schauerrel, aki „Dworkinhoz hasonlóan a pozitivismust azonosítja a szabályok jogfilozófiájával és azon kísérletekkel, amelyek ezek magyarázatát adják.”²⁰

Szükséges megjegyezni, hogy a szabályalapú döntéshozatallal szemben nem célunk megfogalmazni semmilyen normatív bírálatot. Ugyanis a szabályalapú döntéshozatal normatív megállapításai éppenséggel támogatandóak *in abstracto*,²¹ a továbbiakban a kritikánk arra fog irányulni, hogy bemutadjuk, hogy a (szabályalapú) pozitivismus képtelen leírni az adatvédelmi ombudsman esetjogát és az alkotmányos döntés valódi karakterét.²² Ez pedig – mint később

¹⁵ FICSOR Krisztina: *Formalizmus a bírói gyakorlatban*. Gondolat Kiadó, Budapest, 2015. 147-148.

¹⁶ Lásd FICSOR: *Formalizmus...* 148.

¹⁷ Lásd HART, H. L. A.: Utószó. In BULLOCH, Penelope Ann – RAZ, Joseph (szerk.): *A jog fogalma*. 145.

¹⁸ Lásd FICSOR: *Formalizmus...* 148.

¹⁹ FICSOR: *Formalizmus...* 29.

²⁰ COLEMAN, Jules: Rules And Social Facts. *Harvard Journal of Law And Public Policy*, (14)3.

²¹ A magyar szakirodalomban a szabályalapú döntéshozatal legszínvonalasabb elemzését Gyórfi Tamás és Ficsor Krisztina nyújtja. Lásd GYÓRFI Tamás: *A kortárs jogpozitivismus perspektívái*. Miskolc, Bíbor Kiadó, 2006. 129–152. FICSOR: *Formalizmus a bírói gyakorlatban. A formalista bírói érvelés jogelméleti alapjai*.

²² Gyórfi Tamás is elismeri: a jog maga egy gyakorlati vállalkozás, nem magyarázza, hanem értékeli, és bizonyos esetekben irányítja a magatartásunkat. Lásd GYÓRFI Tamás: *Gyakorlati filozófia, liberális morálfilozófia és a jog autonómiája. Jogelméleti Szemle*, (2006) 1., <http://jesz.ajk.elte.hu/gyorfi25.mht>.

látni fogjuk – a tanulmány szerzőjének ítélkezéseméleti álláspontját a jogi realizmushoz felé sodorja.

Tehát az adatvédelmi ombudsman esetjogát a szabályalapú formalizmus és a szabályszeptikus informalizmus keretein belül érdemes a tanulmány érvelésében vizsgálni.

Abban a kérdésben, hogy mely szabályok és milyen alapon minősülnek egyáltalán vizsgálódásunk tárgyának, nevezetesen *jognak*, a pozitivista szemlélet híve többnyire formális kritériumok alapján foglal állást. Tehát a jogi érvényesség formális felfogását követi.²³ A jogi formalizmus e tekintetben bizonyos külsődleges jelek előtérbe helyezését jelenti.

A tanulmány határozott álláspontja, hogy az adatvédelmi *ombudsman gyakorlata az informalizmus fogalomtárával írható le*. Az informalizmus (vagy antiformalizmus) úgy véli, hogy a jog logikai zártága lehetetlen, „mindig is lesznek benne logikai hézagok, sőt azt vallja, hogy a jog éppen ezekben a hézagokban, ebben a »logikai űrben« lelhető fel. A különböző generális klauzulák, keretszabályozások, kaucukfogalmak ugyanis hézagot ütnek a jog elképzelt logikai zártágán, hiszen ezek tartalma [...] az értelmezéstől függ”.²⁴

Összefoglalva az eddigieket, álláspontunk tehát, hogy az adatvédelmi ombudsman joggyakorlata nemcsak *morális gyakorlat*, de az értelmezés alapjául szolgáló norma *absztrakciója, fogalmi többértelműsége miatt a jogértelmezési tartománya az ombudsmannak szinte* korlátlanul széles. A szöveg absztrakciója és bizonytalansága eleve a jogértelmezésbe „kódolt” sajátosság. Mivel lehetetlen a jog zárt rendszerén belül választ találnunk az alkotmányos kérdésekre, végső soron az igazságosságra, helyességre vonatkozó absztrakt elveink járulnak hozzá a szöveg egyetlen és valódi értelmének a feltárásához.²⁵

A mérlegelés dilemmái

Az álláspontunkat erősíti, hogy az adatvédelmi ombudsman tíz állásfoglalásából közel háromban hivatkozik az Alkotmánybíróság – mindig mérlegelésen alapuló, ezért szükségszerűen szubjektív – szükségességi-arányossági tesztjére, és legalább az állásfoglalásai felében alkalmaz az ombudsmani mérlegelésen alapuló (saját) alkotmányos tesztet. Megjegyezzük, hogy sem a személyes adatok védelméről szóló 1992. évi LXIII. törvény, sem más adatvédelmi (szektorális) jogszabály, illetve az adatvédelmi ombudsman státuszát érintő más jogszabály soha nem adott explicit felhatalmazást az adatvédelmi biztos számára a joggyakorlatában az alkotmánybírósági tesztek közvetlen alkalmazására vagy saját teszt kidolgozására. Az adatvédelmi ombudsman feladata az adatvédelmi törvény „végrehajtása” az adatvédelmi törvény (Avtv). eljárási rendjében. Ez a helyzet magában is jelzi az ombudsman széles jogértelmezési lehetőségeit és formális kötöttségeinek a hiányát.

A FORMALIZMUS ANTITÉZISE: A SZABAD MÉRLEGELÉS AZ ADATVÉDELMI OMBUDSMAN JOGGYAKORLATÁBAN

²³ TAKÁCS Péter: *John Austin és a klasszikus analitikus iskola jogelmélete*. Budapest, ELTE Állam- és Jogtudományi Kara, 2010. 7.

²⁴ VINNAI: *Nyelvhasználat a jogi eljárásban*. 157.

²⁵ ALEXY, R. – DREIER, Ralf: Statutory Interpretation in the Federal Republic of Germany. In MacCormick–Summers 1881. 74. Idézi: SZABÓ Miklós: *A jogdogmatika előkérdéseiről*. Miskolc, Bíbor Kiadó, 1996. 188. ALEXY, R. – DREIER, Ralf: Statutory Interpretation in the Federal Republic of Germany. In MacCormick–Summers 1881. 74. Idézi: SZABÓ Miklós: *A jogdogmatika előkérdéseiről*. Miskolc, Bíbor Kiadó, 1996. 188.

Az adatvédelmi ombudsman jogértelmezési szabadsága és a nyílt végű érvelés (példák az adatvédelmi ombudsman joggyakorlatából)

Álláspontunk ebben a fejezetben, hogy az adatvédelmi ombudsman esetjoga csak akkor bontható ki, ha megértjük az értelmezés alapjául szolgáló alkotmány és jogértelmezésének természetét, karakterét. Érvelésünkben az adatvédelmi ombudsman joggyakorlatának nemcsak hogy van egy morális karaktere, de az értelmezés alapjául szolgáló norma *absztrakciója, és ebből fakadó* fogalmi többértelműség miatt a *jogértelmezési tartománya* az ombudsmannak *rendkívül széles*. Az adatvédelmi biztos esetjogában a hipotézisünk, hogy a szabályalapú pozitívizmus nem alkalmas a jog(gyakorlat) valódi természetének a feltárására. Az adatvédelmi ombudsman gyakorlata az informalizmus fogalomtárával írható le. Mint rámutattunk, az informalizmus álláspontja, hogy a jog logikai zártsága lehetetlen, mert mindig is lesznek benne logikai hézagok. A következőkben gyakorlati példákkal szeretnénk ezen állítást bizonyítani. Ennek jelentőségét növeli, hogy az adatvédelmi ombudsman fennállása alatt Magyarországon nem működött az alkotmányjogi panasz intézménye. A bíróságok pedig az alkotmány normáira közvetlenül nem hivatkoznak. Így sok tekintetben a hiányzó alapjogi bírászkodás funkcióját töltötte be az adatvédelmi ombudsman joggyakorlata. Sólyom László érvelésben „szem előtt tartva azt az alapvető különbséget, ami a kötelező bírói határozat és az ombudsman ajánlása között van, mégis azt állítjuk, hogy egyes alapjogok tekintetében – s különösen, ha az illető alapjognak külön biztosa van – az ombudsman jogértelmezése a [...] az alapjogi bírászkodás jogértelmező funkcióját látja el.”²⁶

ADATVÉDELMI TÖRVÉNYHATÁLYA

Álláspontunk tehát az, hogy az ombudsmannak az alkotmányos döntésnél a *szabad mérlegelése* rendkívül széles, szinte korlátlan, és ez a *joggyakorlatát informálissá* teszi. Ezt jól illusztrálja a 1437/K/2006 ügy.

A Legfelsőbb Bíróság 1437/K/2006 ügyben, a Fővárosi Ítéltábla elleni felülvizsgálati eljárásban az adatvédelmi törvény rendelkezéseit értelmezte. Ezzel párhuzamosan – az ekkor hatályos törvények értelmében – az Alkotmánybíróság is állást foglalt az adatvédelmi törvény rendelkezéseiről. Határozatában az Alkotmánybíróság a Legfelsőbb Bíróság döntését több ponton osztotta. Azonban az Alkotmánybíróság döntését az adatvédelmi ombudsman szakvéleményének a kikérése után hozta meg, az ombudsman pedig – ugyanebben az ügyben, azonos jogszabályok mellett és azonos ténybeli alapokkal – a másodfokú Fővárosi Ítéltábla érveit osztotta, és a felmerülő adatvédelmi dilemmát az Alkotmánybíróság érvelésével ellentétesen ítélte meg. Amit ki kell emelni az az, hogy ugyanazon ténybeli alapból, azonos jogszabályok mellett az adatvédelmi ombudsman más következtetésre jut ugyanabban az ügyben, mint a Legfelsőbb Bíróság és az Alkotmánybíróság.

Az ügy háttere:

A 1437/K/2006 ügy röviden az Avtv. 19. § (4) bekezdésének a hatályáról szól: eszerint a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény 2005. június 1-től hatályos új 19. § (4) bekezdése szerint, ha a törvény másként nem rendelkezik, közérdekből nyilvános adat „az (1) bekezdésben meghatározott szervek feladat- és hatáskörében eljáró személy feladatkörével összefüggő személyes adata, továbbá egyéb, közfeladatot ellátó személy e feladatkörével összefüggő személyes adata. Ezen adatok

²⁶ SÓLYOM: Az ombudsman „alapjog-értelmezése”...

megismerésére e törvénynek a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó rendelkezéseit kell alkalmazni”. A 1437/K/2006 ügy (az ombudsman előtt) az Alkotmánybíróság előadó bírójának²⁷ megkeresésére indult. Az előadó bíró egy alkotmányjogi panasz kapcsán kérte az adatvédelmi biztos szakmai állásfoglalását. Az AB által vizsgált ügyben a Magyar Hivatalos Közlönykiadó Kft. fordult az Alkotmánybírósághoz, mert álláspontja szerint az Avtv. 19. § (4) bekezdése – alkotmányellenesen – nem zárja ki a visszamenőleges jogalkalmazás lehetőségét. Emiatt pedig a Fővárosi Ítéltábla jogerősen arra kötelezte a Közlönykiadót,²⁸ hogy a szerkesztőbizottság tagjainak juttatásaival kapcsolatos adatokat a törvényhely hatálybalépését megelőző időszakra vonatkozóan is adja ki egy adatokat igénylő civil szervezet számára (amely szervezet adatigénylését az Avtv. 19. § (4) bekezdésére alapozta).²⁹ Még nem zárult le az ügy az Alkotmánybíróság előtt, amikor a Közlönykiadó által a (Fővárosi Ítéltábla) jogerős ítélete ellen benyújtott felülvizsgálati kérelem nyomán a Legfelsőbb Bíróság ítéletet hozott, az akkori eljárásjogi szabályoknak megfelelően.³⁰ Ebben a Legfelsőbb Bíróság úgy foglalt állást, hogy „a jobbiztonság elvébe ütközne az Avtv. módosított 19. § (4) bekezdésének az az értelmezése, amely szerint a jogszabály hatálybalépését követően előterjesztett megismerési kérelem időpontjában hatályos rendelkezések szerint kell megítélni a korábban keletkezett nem nyilvános személyes adatok körét”.³¹ Az LB szerint a korábban keletkezett „jogviszonyok során keletkezett személyes adatok utóbb nem tehetők nyilvánossá azon az alapon, hogy a későbbi jogszabály-módosítás ezeket a személyes adatokat (a jövőre nézve) közérdekből nyilvánossá minősíti és megismerésüket bárki számára lehetővé teszi”.³² Ezzel párhuzamosan az adatvédelmi ombudsman – egyébként a Legfelsőbb Bíróság határozatának tartalmát ekkor még nem ismerve – homlokegyenest ellentétes álláspontra helyezkedett.³³ Az ombudsman szerint: „Lényegében egyetértve a Fővárosi Ítéltábla 2.Pf.20.224/2006/4. számú ítéletében foglaltakkal álláspontom az, hogy az Avtv. 19. § (4) bekezdése nem tekinthető már lezárt jogviszonyokat utóbb módosító rendelkezésnek.”³⁴ Ugyanis, folytatja az adatvédelmi ombudsman

„1992-ben az Avtv. elfogadásakor nem merült fel olyan javaslat, amely a törvény tárgyi hatályát csak a hatálybalépését követően született dokumentumokra kívánta volna kiterjeszteni. Az új 19. § (4) bekezdés szerint nyilvánossá tett adatkör esetében – az előbbieken alapján – tehát alappal vélelmezhető a jogalkotó hasonló szándéka. Ez pedig azt jelenti, hogy a közfeladatot ellátó személyek feladatkörével összefüggő adatok nyilvánosságát – miként a közérdekű adatok esetében – ezen adatok keletkezésének időpontjától függetlenül biztosítani kell” – érvel az adatvédelmi biztos állásfoglalásában.³⁵

Végül az Alkotmánybíróság 2007 májusában „alkotmányjogi panasz és jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálata tárgyában” meghozta a 443/D/2006. AB határozatát. Az Alkotmánybíróság az ún. „élő jogra” hivatkozva elutasította az indítványt. (Ezzel nagyrészt osztotta az Legfelsőbb Bíróság álláspontját.) Az AB. szerint a 19. § (4) valóban magában rejt olyan értelmezést, hogy ezt visszamenőlegesen is alkalmazni lehet, ami alkotmányellenes lenne, de mivel a Legfelsőbb Bíróság úgy értelmezte az Avtv 19. § (4)

²⁷ Bihari Mihály előadó alkotmánybíró.

²⁸ 2.Pf.20.224/2006/4.

²⁹ Lásd *ABI Beszámoló 2005*. 144–146.

³⁰ Pfv.IV.21.154/2006/5.

³¹ Pfv.IV.21.154/2006/5.

³² *ABI Beszámoló 2005*. 144–145.

³³ Az állásfoglalást Péterfalvi Attila adatvédelmi biztos jegyzi.

³⁴ 1437/K/2006.

³⁵ 1437/K/2006.

bekezdését, hogy „a jobbiztonság elvébe ütközne az Avtv. módosított 19. § (4) bekezdésének” a jogszabály hatálybalépését megelőzően az alkalmazása, ezért az élő jog szerint az indítvány megalapozatlan. „Az Alkotmánybíróság annak vizsgálatánál, hogy az Avtv. 19. § (4) bekezdése kizárja-e az e törvényhely hatálybalépését megelőzően keletkezett személyes adatok közérdekből nyilvános adatként történő kezelését, illetve ez sérti-e a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmát, figyelemmel volt a rendelkezésnek az »élő jogban« megnyilvánuló normatartalmára is.”³⁶ Az Alkotmánybíróság 38/1993. (VI. 11.) AB határozatában ugyanis rámutatott arra: „Ha a vizsgált jogszabálynak van (egy vagy több) olyan értelmezése, amely az alkotmányos követelményeknek megfelel, az alkotmánybíróságnak nem feltétlenül kell megállapítania a jogszabály alkotmányellenességét. [...] Ha a jogszabály ekként alkotmánysértő tartalommal hatályosul, az alkotmányellenesség megállapítása és jogkövetkezményeinek alkalmazása elkerülhetetlenül szükséges”.³⁷

Az Alkotmánybíróság szerint „a Legfelsőbb Bíróság a felülvizsgálati eljárás során hozott ítéletében az Avtv. 19. § (4) bekezdésének olyan értelmezést tulajdonított, mellyel kizárta annak alkalmazását a hatálybalépését megelőzően keletkezett személyes adatokra”. Az AB hangsúlyozta, hogy „Az indítványozó ügye kapcsán a Legfelsőbb Bíróság mint felülvizsgálati bíróság Pfv.IV.21.154/2006/5. számú ítéletében megállapította, hogy a Mód.tv. hatálybalépése előtt keletkezett [...], megismerni kért személyes adatok [...] e minőségüket az Avtv. 2005. június 1-jei módosítása után is megőrzik és megismerésükre az Avtv. módosított rendelkezései [az Avtv. 19. § (4) bekezdése] nem alkalmazhatók”.³⁸

Emlékeztetőül hangsúlyozzuk, mert jól jelzi az *alkotmányos döntés nyílt végűségét*, hogy az adatvédelmi ombudsman és a Fővárosi Ítéltábla álláspontja ugyanebben az ügyben az volt, hogy az Avtv. 19. § (4) bekezdése „nem tekinthető már lezárt jogviszonyokat utóbb módosító rendelkezésnek”.³⁹ Továbbá jól illusztrálja, hogy az alkotmányos döntés esetén több helyes megoldás is van, az *ún. élő jog koncepciója* a jelen ügyben (is).

Az élő jog kapcsán, a tanulmány érvelésében, több, egyformán elfogadható érvelés között választhatott az Alkotmánybíróság. Az egyik érvelés: arra helyezi a hangsúlyt, hogy nem megalapozott „élő jogra” hivatkozni egy olyan eljárásban, ahol 1. az adatvédelmi ombudsman és a Fővárosi Ítéltábla érvelésével szemben mindössze egy legfelsőbb bírósági ítélet helyezhető, 2. az élő jog koncepciója eleve meglehetősen vitatható, azt egy sokat bírált 1991. évi AB. döntés alapozta meg [57/1991. (XI. 8) AB határozat], amely határozat a jogi szakirodalomban tulajdonképpen kizárólag bírálatot kapott, 3. az élő jogban kialakult több évtized óta megszilárdult bírói gyakorlatra hivatkozott és nem egyetlen LB határozatot tekint élő joggyakorlatnak, 4. az élő jogról szóló AB. határozat számos fogyatékosága mellett, egy családjogi kérdésben született, 5. még ha egyet is értünk a Legfelsőbb Bíróság álláspontjával az ombudsmannal szemben, akkor is alapíthatjuk érveinket az élő jog helyett az LB elvi megállapításaira, miszerint a jobbiztonság elvébe ütközik az Avtv. 19. § (4) bekezdésének visszamenőleges alkalmazása, az élő jog elméletétől teljesen függetlenül is.

A második érvelés: a *döntés nyílt végűsége* és az *egyetlen helyes válasz* „hiánya” miatt a másik oldalról érvelhetünk úgy is, és az Alkotmánybíróság ezt az utat választotta

³⁶ 443/D/2006. AB határozata.

³⁷ „A normát nem kell minden esetben megsemmisíteni csupán azért, mert az alkotmányos követelményeknek meg nem felelő értelmezése is lehetséges vagy előfordul. Nem hagyható azonban figyelmen kívül az alkotmányossági vizsgálatnál a jogszabálynak az az értelmezése, amelyet a joggyakorlat egységesen követ, vagyis a jogszabálynak az »élő jogban« megnyilvánuló normatartalma.” 38/1993. (VI. 11.) AB határozat.

³⁸ 443/D/2006. AB. határozat.

³⁹ 1437/K/2006.

(álláspontunk szerint egyformán védhető két, homlokegyenest ellentétes logikát követve), hogy „azonban a hatályos jogot lehetőleg kímélni kell”.⁴⁰ Ugyanis, ha létezik alkotmánykonform értelmezés, akkor ezt kell választania az Alkotmánybíróságnak. „Az Alkotmánybíróság elkerüli jogszabály, illetőleg jogszabályi rendelkezés megsemmisítését vagy a törvényhozó felhívását arra, hogy az Alkotmánybíróság által meghatározott határidőn belül alkosson jogot, ha a jogrend alkotmányosságát és a jogbiztonságot enélkül is biztosítani lehet. Ilyenkor az Alkotmánybíróság azoknak az értelmezéseknek körét határozza meg általában, az alkotmányos követelményekkel, amelyek esetében a jogszabály az Alkotmánnyal összhangban van.”⁴¹ Ami a Legfelsőbb Bíróság élő jogként való alkalmazását jelenti, itt pedig saját jogértelmezését a Legfelsőbb Bíróság elvi jelentőségűnek tartotta, s ezért elvi bírósági határozatban is közzétette (EBH 2006. 1417.), s megjelent a Bírósági Határozatokban is (BH 2007. 14.]. A Legfelsőbb Bíróság értelmezése szerint az Avtv. 19. § (4) bekezdése tehát visszamenőlegesen nem volt alkalmazható.

Összefoglalva, álláspontunk az, hogy az ügy érdemét illetően *megindokolható* volt az adatvédelmi törvény közérdekű adatokra vonatkozó szabályainak kiterjesztése a törvény (módosítások) hatálybalépése *előtti jogviszonyokra* (ez volt tulajdonképpen az ombudsman és Ítéltábla érvelése), de ugyanennyire *alátámasztható* dogmatikailag az Alkotmánybíróság érvelése is a visszamenőleges hatály tilalmáról. Ami az ügy érdemén felül az indokolást illeti, mint rámutattunk, az Alkotmánybíróság érvelésében az élő jogra való hivatkozás csupán csak az egyik értelmezési megoldás volt. (És koránt sem a legjobb értelmezést választotta az AB). Mint hangsúlyoztuk a tanulmány elején, ezzel az üggyel az érvelés nyílt végűségét bizonyítottuk az alkotmányos jurisdikcióban (az alkotmányos döntéshozatalban), a jog szerkezetének zárttsága elleni érvként.

MAGYAR TÁVIRATI IRODA INGYENES SZOLGÁLTATÁSA

Azt, hogy az alkotmányos döntés nincs kellő keretek közé szorítva, bizonyítja az adatvédelmi ombudsman joggyakorlatából a Magyar Távirati Irodáról szóló 352/A/2004 számú ügy is. Ebben az ügyben az indítványozó azt kifogásolta, hogy az MTI a korábbi gyakorlatától eltérően csak a hírek *töredékét teszi ingyenesen* hozzáférhetővé, és ezzel nemcsak az újságírók, hanem az állampolgárok tájékozódáshoz való jogát is sérti. Az ügy elbírálásában – előzetes értékválasztástól függően – álláspontunk szerint legalább háromféle érvelés is egyformán releváns. (A döntés-előkészítő szakban legtöbbször meg is jelennek a különböző egyformán védhető érvelések, az ügyirat aktájában, melyek közül az ombudsman meggyőződése szerint választhatott.)

Röviden vázoljuk a 352/A/2004 üggyhez tartozó három érvelést és annak indokait. Az első lehetséges érvelés: „a hírügynökségi tevékenység része a közérdekű adatok terjesztésének, tehát az MTI közérdekű adatokat terjeszt, ilyen értelemben az adatvédelmi törvény (Avtv.) hatálya alá tartozik. Az ügy elbírálásakor hatályos Alkotmány *61. § (1) bekezdése kimondja: a Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van arra, hogy a közérdekű adatokat megismerje, illetőleg terjessze.* A nemzeti hírügynökségről szóló 1996. évi CXXVII. törvény (a továbbiakban: Nhtv.) 2. § -a felsorolja az MTI feladatait, például, hogy a közérdeklődésre számot tartó hazai és külföldi eseményekről híreket, tudósításokat közvetít és – ebben az érvelésben – ezen tevékenységek közfeladatnak minősülnek, hiszen az nemzeti hírügynökség, az MTI a „közt szolgálja”.⁴² Az Nhtv. idézett rendelkezéséből tehát következik, hogy az MTI

⁴⁰ 443/D/2006. AB. határozat.

⁴¹ 443/D/2006. AB. határozat.

⁴² Nhtv. 2. § (1) bekezdése szerint a nemzeti hírügynökség közszolgálati feladatai a következők: *a) a közérdeklődésre számot tartó hazai és külföldi eseményekről híreket, tudósításokat, fényképeket, adathordozókat, háttéranyagokat, grafikákat, dokumentációs adatokat szolgáltat; b) biztosítja a hozzáférhetőséget minden olyan hírhez és tudósításhoz, amelynek ismerete szükséges a nyilvánosság számára az egyéni és közösségi jogok és*

közszolgálatot ellátó szerv, mert közfeladatot lát el. Ebben a felfogásban a közszolgálatot ellátó szerv mindig közfeladatot lát el. Az Avtv. 19. § (3) bekezdése szerint a közfeladatot ellátó szervezeteknek lehetővé kell tenniük, hogy a kezelésükben lévő közérdekű adatot bárki megismerhesse. A közérdekű adatok közléséért a közfeladatot ellátó szerv pénzt *nem* számolhat fel. Ez annyit jelent, hogy az információs szabadság mint alkotmányos jog gyakorlásáért díjazás nem számolható fel. Ezt az álláspontot korábban már a magáénak vallotta az ombudsman a 185/K/2002 állásfoglalásban, amely az adatvédelmi ombudsman jogkiterjesztő aktivista állásfoglalásai közé tartozik. A 185/K/2002 ügyben Péterfalvi Attila ombudsman szerint egy alkotmányos jog érvényesülését lehetetlenítené el, ha az állam a közérdekű adatok szolgáltatásával összefüggésben a közléssel (másolás, postázás) kapcsolatban felmerülő költségeken túli költségeket az adatkérőre háríthatná. A megfelelő megoldás az volna, ha – az információs szabadságot meghonosító más országok gyakorlatához hasonlóan – a közérdekű adatokat kezelő szervek e feladatuk teljesítéséhez a szükséges költségvetési forrásokat megkapnák.⁴³ Az állásfoglalás hangsúlyozza, hogy annak ellenére, hogy az ekkor hatályos adatvédelmi törvény nem ad választ arra a kérdésre, hogy mi a teendő, ha az adatkérés teljesítése dokumentumok, adatok nagyobb mennyiségének kiválogatását, osztályozását kívánja meg, a törvény szelleméből és az információs szabadság alapeszméjéből az következik, hogy az adatkérést teljesíteni kell.

A 352/A/2004 számú ügy második lehetséges érvelése szintén alapul veszi, hogy az MTI közfeladatot ellátó szerv, azonban nem ismeri el, hogy ez a tevékenység ingyenes, és az MTI sajtósági jogi státusza és a hírek díjazása mellett érvel. Hangsúlyozni szeretnénk, hogy az ekkor hatályos törvények értelmében ez az érvelés *is igazolható*. Ennek a második érvelésnek a mögöttes koncepciója a következő: a hírügynökségek, tehát minden nemzeti hírügynökség, ingyenesen és ellenérték fejében is közölhet híreket. Költségvetési helyzetüktől függően alakul a nemzeti hírügynökségekben az ingyenes és a fizetős hírek aránya. Illúzió lenne abban bízni – hangzik az érvelés –, hogy az adatvédelmi törvény értelmében minden hír minden körülmények között ingyenesen hozzáférhető. Ez több faktor egyezésétől is függhet, ilyen faktor a nemzeti költségvetésben allokálható pénzügyi forrás aránya a hírügynökség éves költségvetéséhez. Egész más a helyzet, ha a hírügynökség éves költségvetése a nemzeti költségvetésben allokálható összeggel egyezik, mintha a rendelkezésre álló forrás és a hírügynökség tevékenységének költségei nem állnak arányban. A hírügynökségek a hírek terjesztésének nem kizárólagos forrásai, hangoztatja a második érvelés. A második érvelés az Mhvt. 2. § (3) bekezdéséből indul ki, amely kimondja, hogy „a választási időszakban, illetőleg a rendkívüli

érdekek megfelelő érvényesítéséhez; c) közreműködik az állami szervek, más szervezetek és természetes személyek közérdekű közleményeinek a nyomtatott és az elektronikus sajtóhoz történő továbbításában; d) rendszeres és tényszerű tájékoztatást nyújt a Parlamentben képviselttel rendelkező pártok Országgyűléssel összefüggő tevékenységéről, és a Kormány tevékenységéről, az ezzel összefüggő hivatalos közleményeket nyilvánosságra hozza; e) rendszeres és tényszerű tájékoztatást nyújt külföldre a legfontosabb magyarországi eseményekről és az ország életének főbb folyamatairól; f) rendszeresen és tényszerűen tájékoztat a Magyar Köztársaság határain kívül élő magyarság életéről, illetve számára hírszolgáltatást nyújt; g) rendszeres és tényszerű tájékoztatást nyújt a hazai nemzeti és etnikai kisebbségek életéről; h) választási időszakban külön törvényben meghatározottak szerint gondoskodik a tájékoztatásról; i) rendkívüli állapot, illetve szükségállapot idején külön törvényben meghatározott feladatokat végez; j) a tevékenysége során birtokába került kulturális értékek és történelmi jelentőségű eredeti dokumentumok tartós megőrzéséről és védelméről archívumában gondoskodik, azokat szakszerűen összegyűjti, tárolja, gondozza, és az azokhoz való hozzáférhetőségét biztosítja, k) részt vesz a nemzetközi hírügynökségi szervezetek munkájában.

⁴³ 185/K/2002. Péterfalvi irámutat, hogy az Avtv. nem tartalmaz olyan szabályt, amely a közérdekű adatokon belül különbséget tenne az úgynevezett saját, azaz magára az adatkezelőre vonatkozó, az adatkezelő alaptevékenységével összefüggő, illetőleg más szerve, szervezetre vonatkozó, tulajdonképpen csak kezelt, birtokolt adatok között. „Ha létezne ilyen szabály, az számos aggályt vetne fel, mert az adatkezelő szinte korlátlan mérlegelési lehetőséget kapna annak eldöntéséhez, hogy egyes adatok melyik körbe tartoznak, ez pedig elbizonytalanítaná a közérdekű adatok hozzáféréséhez való jogot.”

állapot, valamint szükségállapot idején előírt tájékoztatási kötelezettséget leszámítva, közszolgálati tevékenysége keretében az MTI *ingyenes szolgáltatásra nem kötelezhető*, és a szolgáltatásért járó díjazást vagy költségtérítést az MTI Rt. [...] állapítja meg”.⁴⁴ Összefoglalva, a második érvelés azért nem foglalkozik az Mhvtv. idézett paragrafusán túl az ingyenesség jogosságával, mert pozitív jogi „kapaszkodót talál”, nevezetesen azt, hogy az Mhvtv. idézett 2. §-a szerint „az MTI ingyenes szolgáltatásra nem kötelezhető.” A második érvelés kibékíthetetlen ellentétben van az első érvelésben ismertetett ombudsmani esetjoggal. Ha alaposan szemügyre vesszük, akkor látjuk, hogy tulajdonképpen az első érvelés az adatvédelmi törvény primátusára épít, a második érvelés pedig az Mhvtv.-t *lex specialis*nek tekinti.

A 352/A/2004 számú ügy harmadik lehetséges érvelése az információszabadság és a sajtószabadság konfliktusára helyezi a hangsúlyt. Azt bizonyítja, hogy az MTI kívül esik az adatvédelmi törvény (Avtv). hatályán, és a hírek ingyenessége csak a sajtószabadság körében értelmezhető. Tehát eszerint az érvelés szerint az MTI a sajtószabadság körében vizsgálható csak. A harmadik érvelés rámutat, hogy a hírek terjesztése hírügynökségek által – értelemszerűen – mindig a hírek közlésével jár, tehát a sajtószabadság része. De ha az ügy a sajtószabadság körébe tartozik, akkor is felmerül a hírek díjazása vagy ingyenességének a kérdése, itt a jogi kérdés az lesz, hogy sérti-e a sajtószabadság Alkotmányban biztosított jogát az MTI gyakorlata, miszerint csak díjazás fejében szolgáltatnak híreket. A harmadik érvelés rámutat, hogy az Avtv. 1993. évi hatálybalépését megelőzően is létezett sajtószabadság, sőt az Avtv. elfogadását megelőzően a közügyekben való tájékozódás úgyszólván egyetlen eszköze a sajtó volt. A sajtóról szóló – az ügy elbírálásakor hatályos – 1986. évi II. törvény így fogalmaz:⁴⁵

„2. § (1) a Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van arra, hogy tájékoztatást kapjon szűkebb környezetét, hazáját, a világot érintő kérdésekben. A sajtó feladata a hírközlés más eszközeivel összhangban a hiteles, pontos és gyors tájékoztatásról való gondoskodás. (2) A sajtó nyújtson hiteles képet a Magyar Köztársaság politikai, gazdasági, tudományos és kulturális életéről, a nemzetközi élet eseményeiről, más országok és népek életéről, így különösen a béke és a biztonság megóvása, valamint a társadalmi haladás érdekében kifejtett erőfeszítésekről. (3) A sajtó segítse elő a társadalmi jelenségek közötti összefüggések megértését, és mozgósítson a társadalmi cselekvésre.”

A harmadik érvelés hangoztatja: abból is látszik, hogy a sajtószabadság határait kell vizsgálni a jelen ügyben, és nem az információszabadság mindenkét megillető jogát, mert az Avtv. szabályaiból soha nem lesz levezethető az Nhtv. azon rendelkezése, amely kimondja, hogy „közszolgálati tevékenysége keretében az MTI ingyenes szolgáltatásra nem kötelezhető.”⁴⁶ Hiszen a közérdekű adatok mindig ingyenesen terjeszthetőek. Nem az információszabadság általános elvéből kell kiindulni, hangoztatja a harmadik érvelés, mert a közérdekű adatok megismerésének joga mindenkét megillet, a sajtónak nincsenek előjogai, viszont a sajtószabadság elvéből következően kiemelkedő jelentősége és szerepe van a nemzeti hírügynökségeknek egész Európában, így Magyarországon az MTI-nek.

⁴⁴ A szöveget hatályon kívül helyezte a 2010. évi LXXXII. törvény 41. § (9) bekezdése. Hatálytalan 2010.08.11-től. Ennél az érvelésnél felmerül, hogy az Mhvtv. – az MTI sajtósági státuszára tekintettel – *lex specialis*.

⁴⁵ A sajtóról szóló törvényt hatályon kívül helyezte a 2010. évi CLXXXV. törvény 219. § (1) bekezdés b) pontja. Hatálytalan 2011.01.01.

⁴⁶ Nhtv. 2. § (3) bek.

Az elmondottakon túl, szintén több (igazolható) értelmezése is van az ekkor hatályos Nhtv. azon szabályának, hogy az MTI közszolgáltatást végez.⁴⁷ Az Nhtv. közszolgáltatás felsoroló rendelkezései egyáltalán nem definiálják az MTI szerepét az adatvédelmi törvény tükrében: ez annyit tesz, hogy az Nhtv. nem nevesíti az MTI-t az adatvédelmi törvény (Avtv.) értelmében „külön jogszabályban közfeladatot ellátó szervnek”.⁴⁸ Az adatvédelmi ombudsman állandó gyakorlatában visszatérő probléma, hogy mérlegelés kérdése, hogy egy szerv, amely a köz érdekében *közszolgáltatást végez*, mint az MTI, az adatvédelmi törvény (Avtv.) értelmében jogszabályban meghatározott közfeladatot lát-e el vagy sem. Ennek megítélése, a mérlegelés pedig szükségszerűen értékítéleten alapul. Ezek után, a harmadik pont alatti érvelésben is értelmezni kell, hogy ütközik-e a sajtószabadsággal az MTI hírek díjazása. Itt a jogi érvelés attól függ, hogy a *nemzeti hírügynökség hírhez való viszonyának monopóliumát* hogyan ítéljük meg (tulajdonképpen) *politológiai értelemben*. Amennyiben elfogadjuk, hogy egy plurális társadalomban a közösségi média és az internet korában a hír forrása csak részben származhat a nemzeti hírügynökségeken keresztül, akkor alapvetően nem kifogásoljuk a hírek díjazáshoz kötését. (Hiszen nem kötelező az MTI szolgáltatását igénybe venni, a hírhez másként is hozzá lehet jutni, tiszta forrásból.) Amennyiben úgy ítéljük meg (sokkal inkább szociológiai érvek, mint jog érvek alapján, hogy az MTI a médiapiacra döntő befolyással bír), a hangsúlyt alkotmányos érvelésünkben a nemzeti hírügynökségek kiemelt szerepére helyezzük (a médiapiacra), és ekkor felmerül a hírek monopolizálásának a kérdése (tehát az MTI monopóliuma) és az ingyenesség jogos igénye.

Érdeemes megemlíteni, hogy a valóságban az adatvédelmi ombudsman a 352/A/2004 ügyben egy *negyedik érvelést* tett a magáévá, (amely egyébként az alkotmányos érvelés nyílt végűsége és a jogszabályok indetermináltsága miatt legalább annyira *igazolható* – alátámasztható vagy vitatható –, mint a fenti három érvelés bármelyike), megállapítja az ombudsman, hogy az Nhtv. és az Avtv. összhangja hiányzik, és a kollízió feloldására a jogalkotóhoz fordul. Az ombudsman először hosszasan elemzi a sajtótörvény ekkor hatályos rendelkezéseit, majd megjegyzi, hogy álláspontja szerint az *ügy az információs szabadság körébe tartozik*. Az állásfoglalás gyenge pontja eddig nem volt szakmai bírálat tárgya, de fellehet vetni, hogy nem lehet egyszerre az adatvédelmi törvényből és a sajtótörvényből kiindulni, a két kiindulópont szükségszerűen kizárja egymást, ahogy erre fenti három pont alatti értelmezés kapcsán rámutattunk. Amennyiben ugyanis a közérdekű adatok nyilvánosságából indulunk ki, akkor az adatvédelmi törvény hatályát kell megállapítani, ellenkező esetben az Alkotmány sajtószabadságra vonatkozó rendelkezéseit kell az ekkor hatályos sajtótörvénnyel együtt értelmezni. (Tehát vagy a sajtótörvényt vagy az adatvédelmi törvényt kell alkalmazni.) Ez azért gond, mert az ombudsman érvelésének nem kis része foglalkozik az ekkor hatályos sajtótörvény rendelkezéseivel, amely az ombudsman saját megítélése szerint egyébként nem releváns az ügyben. Az ombudsman végül leszögezi

„a vizsgálatom arra nem terjedhet ki, hogy az MTI Ön által kifogásolt gyakorlata sérti-e a sajtószabadságot, a hatályos sajtótörvény rendelkezéseit, csupán arra, hogy az MTI működése sérti-e az információs szabadságot. Az idézett törvényhelyek alapján megállapítható, hogy a jogalkotó a nemzeti hírügynökség jogállásának és működésének meghatározása során nem járt el kellő körültekintéssel. Míg ugyanis az 1992-ben megalkotott Avtv. szerint az MTI – közszolgálati hírügynökségként – közfeladatot ellátó szerv és a kezelésében lévő minden – személyes adatot nem tartalmazó – adatot, dokumentumot köteles [...] bárki számára hozzáférhetővé tenni, melyért csak a közléssel (másolás, postázás) kapcsolatban felmerült költségtérítést kérhet, a Nhtv.

⁴⁷ Nhtv. 2. § (1) bekezdése szerint a nemzeti hírügynökségnek közszolgálati feladatai vannak.

⁴⁸ Avtv. 19. §.

szerint az MTI egy olyan részvénytársaság, amely hírügynökségi tevékenységet folytat, szolgáltatást nyújt, és amely ingyenes szolgáltatásra nem kötelezhető”.⁴⁹

Tehát az adatvédelmi ombudsman a két törvény kollízióját állapítja meg, és kéri a jogalkotót az ellentmondás feloldására. Az ombudsman így fogalmaz: „megkeresem az Országgyűlés elnökét, valamint az igazságügyi minisztert, és kezdeményem, hogy a jogalkotó a két törvény összhangjának megteremtése érdekében tegye meg a szükséges lépéseket”.⁵⁰ Ez az ügy is álláspontunk szerint eklatánsan bizonyítja, hogy az „egyetlen helyes válasz”⁵¹ doktrínája a gyakorlatban téves, az adatvédelmi ombudsman joggyakorlatában versengő, egyformán releváns álláspontok között dönt. Az hogy a jelen ügyben – álláspontunk szerint – a legjobb döntést nem találta meg az ombudsman, még nem jelenti, hogy ne lett volna több, egyformán igazolható érvelés.

ORSZÁGGYŰLÉSI TUDÓSÍTÁSOK ÉS KÖZVETÍTÉSEK

Szintén az ombudsman szabad mérlegelését bizonyítja az országgyűlési tudósítások ügye. A 215/K/2004 ügyben az adatvédelmi ombudsman az RTL Klub indítványára az ügyben foglalt állást, hogy jogszerű-e, hogy a televíziós társaságok csak az Országgyűlés Hivatala zártláncú televíziós stúdiója által készített közvetítésekről tudnak tudósítani. Az RTL hangsúlyozta, hogy az előre elkészített, „kapott” közvetítésekből „nem tudja a nézők számára megmutatni, mi is történik az ülésteremben. [...] Nem látszik, hogy az egyes képviselők miért nem szavaznak, miért nyomnak más gombot, mint amit eredetileg szerettek volna. Az is rejtve marad, ha a képviselők fontos szavazásokról, az általuk kezdeményezett javaslatok tárgyalásáról [...] folyosói beszélgetés miatt maradnak távol”.⁵²

A rádiózásról és a televíziózásról szóló ekkor hatályos 1996. évi I. törvény (Médiatörvény) 138. §-a kimondta, hogy

az Országgyűlés ülései egészének, a kinevezésekkel és jelölésekkel kapcsolatos nyilvános országgyűlési bizottsági meghallgatásoknak, valamint szükség szerint az országgyűlési bizottságok üléseinek közvetítésére e törvény hatálybalépésétől számított egy éven belül zártláncú televíziós rendszert kell létesíteni. A zártláncú rendszerből kimenő jelet valamennyi műsorszolgáltató számára hozzáférhetővé kell tenni. A rendszerhez való csatlakozás költségei a műsorszolgáltatót terhelik, továbbá, hogy a kimenő jelről egy-egy rögzített, bárki számára hozzáférhető példányt az Országgyűlési Könyvtárban és az Országos Széchényi Könyvtárban kell elhelyezni. Az Országgyűlési Könyvtár biztosítja a rögzített anyag megtekinthetőségét és költségtérítés ellenében arról bárki által szabadon felhasználható másolatot készít. Egy-egy példányt a Magyar Televízió, illetve a Magyar Rádió (hanganyag) archívumában is el kell helyezni. Az országgyűlési tevékenység közvetítésének pártatlanságát biztosító közvetítési rendet az Országgyűlés Házszabályának mellékleteként a törvény hatálybalépésétől számított egy éven belül kell meghatározni.

Az ügy elbírálása – az értelmezési korlátok képlékenysége miatt – minimum kétfajta lehet. Az első érvelés rámutat:

⁴⁹ 352/A/2004.

⁵⁰ 352/A/2004.

⁵¹ Az egyetlen helyes válasz dogmájáról lásd Szabó Miklós, A Jogdogmatika előkérdéseiről, Miskolc, 1996. 14-22.o.

⁵² *ABI Beszámoló 2014.* 144.

„az Országgyűlés üléseiről való sajtótudósítások technikai feltételeinek meghatározása, valamint az a kérdés, hogy a plenáris és bizottsági ülések eseményeiről egy televíziós társaság milyen módon tájékoztathat, a *sajtószabadság körébe esik*. „Adatvédelmi biztosként nincs felhatalmazásom, hogy állást foglaljak arról, vajon a médiatörvény ezen, az Országgyűlés üléseinek televíziós közvetítésére vonatkozó rendelkezései sértik-e a sajtószabadságot, mint ahogy arra sem, hogy alkotmányos mulasztást követett-e el az Országgyűlés, hogy a Hárszabály mellékletét mind a mai napig nem alkotta meg, illetőleg, hogy alkotmányos-e egyáltalán az a felhatalmazás, mely az Országgyűlés Hárszabályának mellékletébe utalja a sajtószabadság e fontos kérdésének szabályozását. Ezért panaszát hatásköröm hiánya miatt megküldtem Dr. Takács Albertnek az állampolgári jogok országgyűlési biztosa általános helyettesének”.⁵³

Tehát, eszerint az érvelés szerint, az ekkor hatályos Médiatörvényben előírt zártláncú televíziós közvetítési rendszer alapvető szabadságjogot, a sajtószabadságot érinti, amely az adatvédelmi ombudsman érvelésében elengedhetetlen feltétele a választók tájékoztatásának, a demokratikus kontroll gyakorlásának a népképviselői szervek felett.

A 215/K/2004 ügyben a második érvelés alapvető kiindulópontja, hogy a mindenkit megillet az információszabadság, tehát alanyi jogként való definiálása a tájékozódáshoz való jognak a sajtóközvetítésektől *függetlenül is* megillet minden magyar állampolgárt. Különösen a népképviselői szervek feletti kontroll gyakorlása miatt, az országgyűlési közvetítések esetén, ez pedig az információszabadság eszméjéből következik. Ennek kiteljesítésére különböző megoldásokat, eljárásokat ismerünk, a kiinduló pont, hogy a parlament ülései nyilvánosak, az Országgyűlés plenáris ülésein kötelező szó szerinti jegyzőkönyvezés történik és a kép- és hanganyag elektronikus továbbítására is kialakították a technikai feltételeket. Ezek mind az állam átláthatóságát, az információszabadság kiteljesedését szolgálják. Mert, hangzik a második érvelés, „az Országgyűlésre is kiterjed az Avtv. hatálya. A parlament is köteles feladatkörével összefüggő ügyekben elősegíteni a közvélemény gyors és pontos tájékoztatását és kérelemre köteles a kezelésében lévő közérdekű adatokat bárki számára (akár az RTL tudósítóinak, akár másnak) megismerhetővé tenni”.⁵⁴ „A parlamentek nyilvános működésének követelését akár az információszabadság egyik legtávolabbi gyökerének is tekinthetjük. Ez az igény a XIX. században a sajtószabadság és a parlamenti ülések nyilvánosságának követelésében öltött testet. Az államügyek nyilvánosságát sokáig a parlamenti vitákról tudósító sajtó szabadsága határozta meg. Az Országgyűlés alkotmányos pozíciójából adódóan valóban közérdek fűződik ahhoz, hogy a testület és az egyes képviselők ténykedését bárki érdeklődő figyelemmel kísérhesse.”⁵⁵ Ez az érvelés tehát a *közérdekű adatok terjesztésének* tekinti az *országgyűlési tudósításokat*. Eszerint az álláspont szerint, az ekkor hatályos Médiatörvényben előírt zártláncú televíziós közvetítési rendszer az Országgyűlés működésével kapcsolatos közérdekű adatokat továbbít, illetőleg rögzít, ezért nem sértheti az Avtv. 19. § (1) bekezdését, „azaz garantálnia kell a közvélemény pontos tájékoztatását”.⁵⁶ Ebben az esetben az eldöntendő kérdés az, hogy az adatvédelmi törvény (Avtv.) értelmében mindenkit megillető információszabadság gyakorlását a *parlamenti tudósítások esetén* korlátozza-e, hogy a digitalizált jeleket készen kapja az RTL, vagy az Avtv. 19. §-a alapján a nyilvános országgyűlési tudósításokhoz más módon is hozzáfér a közvélemény (például az Országgyűlés honlapján is olvasható jegyzőkönyvek segítségével vagy például az ülések személyes

⁵³ 215/K/2004.

⁵⁴ 215/K/2004. „Az Avtv.-vel összhangban a Magyar Köztársaság Országgyűlésének Hárszabályáról szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat a következő rendelkezéseket tartalmazza: Hárszabály 41. § (1) Az Országgyűlés ülései a 42. § (1) bekezdésében meghatározottak kivételével nyilvánosak.”

⁵⁵ 215/K/2004.

⁵⁶ 215/K/2004.

látogatásával). Itt tehát megint kétfelé ágazhat az érvelés: vagy amellel érvelünk, hogy az információs szabadság joga sérül, ha a demokratikus kontroll egy fontos eleme – zártláncú közvetítések révén – csorbul, vagy pedig érveket szolgáltatunk arra, hogy a demokratikus kontroll, az információs szabadság eszméje az adatokhoz való hozzáférést követeli csak meg, annak módját nem, ha az adatokhoz való hozzáférésnek több egyformán alkalmazható formája is van, akkor szabadon választható a zártláncú közvetítés valamelyik alternatívája, például a parlamenti jegyzőkönyvek honlapról történő letöltése.

Összefoglalva, a parlamenti közvetítések adatvédelmi törvény vagy sajtószabadság alá rendezése olyan eldöntendő jogértelmezési kérdések függvénye, amelyek több „helyes válaszhoz” vezetnek, éppen a jog szövedékének nyitottsága, az érvelés zártságának hiánya miatt.

A SZABAD MÉRLEGELÉS EGYIK FONTOS ASPEKTUSA: AZ ADATVÉDELMI TÖRVÉNY PRIMÁTUSÁRA ALAPÍTOTT ÉRVEK ÉS A LEX SPECIALIS ESETEK AZ OMBUDSMAN JOGGYAKORLATÁBAN

Álláspontunkat, hogy az adatvédelmi ombudsman joggyakorlatában a jogszabályalapú formalizmus nem jellemző, nem jellegadó – vagy megfordítva, hogy a fontos, (jellegadó) adatvédelmi ombudsmani állásfoglalások informálisak és aktivisták voltak – jól jelzi, hogy az ombudsman az *adatvédelmi törvény* és *más törvény* ütközésének a feloldását aszerint, hogy állásfoglalásaiban milyen *hatást kívánt* kiváltani, *különböző* módon kezelte. Mint korábban kifejtettük, ez a többértelműség nem az ombudsman jogértelmezésének a gyengesége (álláspontunk szerint ugyanígy kimutatható az Alkotmánybíróság határozatainak többértelműsége, amely az Alkotmány karakteréből következő sajátosság, mind a nyílt végűség, mind az absztrakció, mind pedig az aluldetermináltság okán).

Szeretnénk rámutatni, hogy a *törvényi összeütközés feloldása*, a kívánt joghatás kiváltása érdekében az ombudsman *három megoldás* közül választhatott és ezeket állásfoglalásaiban – a döntés következményeire is tekintettel – megfelelően váltogatta is az adatvédelmi ombudsman:

1. Az ombudsman arra hivatkozva állapította meg az adatvédelmi törvény primátusát, hogy az Avtv. 1. § értelmében az adatvédelmi törvénytől (Avtv.-től) eltérni csak akkor lehet, ha ezt maga az adatvédelmi törvény megengedi. Szó szerint az 1992. évi LXIII. törvény 1. § (2) bekezdése így szól: „e törvényben foglaltaktól eltérni csak akkor lehet, ha azt e törvény kifejezetten megengedi”.

Az adatvédelmi törvény miniszteri indokolása nem ad támpontot arra nézve, hogy vajon tisztában volt-e a jogalkotó azzal, hogy ezen szabály kodifikálásával tulajdonképpen minden korábbi és későbbi jogszabály egyetlen zsinórmértéke, hogy megfelel-e az adatvédelmi törvény rendelkezéseinek. Jóri András álláspontja szerint gond, hogy a jogalkotó nem rendelkezett erről a paragrafusról bővebben. Jóri „az értelmezést segítő támpontot” hiányolja az adatvédelmi törvény (Avtv.) miniszteri indokolásából.⁵⁷ Ezzel szemben Kerekes Zsuzsa úgy véli, hogy a jogalkotó felkészült ezen kollízióra, az adatvédelmi törvény elfogadásának körülményeire utalva megállapítja, hogy az 1992. május 6-i országgyűlési jegyzőkönyv az Alkotmányügyi, Törvényelőkészítő és Igazságügyi Bizottság üléséről készültek szerint az előterjesztő igazságügyi minisztérium láthatta az adatvédelmi törvény ütközésének következményeit a „rendes” törvényekkel szemben.⁵⁸

⁵⁷ Lásd JÓRI András: *Adatvédelmi Kézikönyv*. Osiris Kiadó, Budapest, 2005. 82. 23. l.

⁵⁸ Lásd KEREKES Zsuzsa: Az információs szabadság kálváriája. *Fundamentum*, (2013) 2. 107. 9. l.

2. A második álláspont az Avtv. primátusával szemben megállapítja a szektorális törvények elsőbbségét, mint *lex specialist*. Erre a továbbiakban (lent) több példát is felhozunk a tanulmányban.

3. A harmadik álláspont pedig a törvényi kollíziót az Alkotmánybíróság vagy a jogalkotó elé utalja, mint azt láthattuk az ombudsmani indokolásban a 352/A/2004 ügyben is. Számos állásfoglalás követi ez utóbbi logikát is (tehát a törvényi kollízió esetén a jogalkotót hívja fel). Az ABI 2001. évi beszámolója így fogalmaz erről: „2001. évben a sajtótudósítások révén számos olyan ügy kapott nyilvánosságot”, amelyben gond volt az országgyűlési képviselők jogosultságainak a megítélése a közérdekű adatok vonatkozásában. „Megnyugtató megoldás az volna, ha az Országgyűlés összhangba hozná a Jatv. idézett rendelkezését az Avtv. szabályaival.”⁵⁹

A következőkben néhány jellemző ügycsoportot szeretnénk bemutatni, amelyben az adatvédelmi biztos az álláspontját vagy az adatvédelmi törvény (Avtv). *primátusára alapította*, vagy *éppen ellenkezőleg*, a szektorális törvényeknek *biztosított elsőbbséget* az Avtv.-vel szemben. Ez szorosan kapcsolódik a tanulmányban hangsúlyozott adatvédelmi ombudsman *jogértelmezési szabadságához*.

Álláspontunk szerint egy ennyire kardinális kérdésben, mint az adatvédelmi törvény primátusa, ha eltérő, versengő jogfelfogások vannak (márpedig a tanulmányban bizonyítjuk, hogy ilyenek vannak), akkor ezzel a megállapítással *egyenes antitézisét adtuk a jogi formalizmus* alapjainak, a jog zártságáról alkotott *elméletek helyességének*.

Érvelésünkben az adatvédelmi ombudsman joggyakorlata informalista és aktivista. Amennyiben az ombudsman *helyes jogról alkotott képét* az adatvédelmi törvény (Avtv). primátusa erősítette, akkor erre alapította érveit. Ellenkező esetben pedig a szektorális törvényre mint *lex specialisra* hivatkozott.

AZ ADATVÉDELMI TÖRVÉNY ELSŐBBSÉGÉRE ALAPÍTOTT ÉRVEK AZ ADATVÉDELMI OMBUDSMAN GYAKORLATÁBAN

Az adatvédelmi ombudsman joggyakorlatából a következőkben olyan példákat sorakoztatunk fel, amelyekben az ombudsman megállapította az adatvédelmi törvény primátusát más törvényekkel szemben. Érdekes, hogy ezen ügyek jellegükben, tehát a tények és azokból levonható következtetések vonatkozásában nem különböznek azon ügyektől, ahol az adatvédelmi törvénnyel (Avtv.)-vel szemben más (általában szektorális) törvényekre alapoz az ombudsman.

A FELÜGYELETI SZERVEK ADATKEZELÉSE

Az első ilyen jellemző ügycsoport a felügyeleti szervek kezelésében lévő gazdálkodó szervezetek adatainak a nyilvánossága. Ezek az ombudsman érvelésében közérdekű adatok az Avtv. 19. §-a alapján. Magyarázatul érdemes megjegyezni, hogy a felügyeleti szervnél a gazdálkodó szervezetek adatai általában azért találhatóak meg, mert az adott gazdálkodó szervezetet a felügyeleti szerv ellenőrzi, és nem ritkán jogsértést vagy mulasztást állapít meg a felügyeleti szerv eljárása során. Az ellenőrzések jellege az adatvédelmi ombudsman gyakorlatában sokféle lehetett: az adóügyi ellenőrzéstől kezdve, a fogyasztóvédelmi ellenőrzésen át egészen a KEHI ellenőrzésekig. De ide tartozhatott számos egyéb közigazgatási ügy is. Az ombudsman joggyakorlatában közös jellemzőjük ezeknek az ügyeknek, hogy az adatvédelmi ombudsman *nem ismerte el* a külön jogszabályban meghatározott *felügyeleti*

⁵⁹ ABI Beszámoló 2001. 147.

szervekre vonatkozó törvények elsőbbségét, arra hivatkozva, hogy az adatvédelmi törvénytől eltérni csak akkor lehet, ha ezt az adatvédelmi törvény kifejezetten megengedi.

A dilemmát az okozta, hogy a külön jogszabályban meghatározott törvények általában *kérelemhez vagy szankcióhoz* kötötték a vizsgálat alá vont cégek adatainak nyilvánosságra hozatalát. Azonban, az adatvédelmi törvény alapján ezen adatok szabadon megismerhetőek, sőt az adatkezelő (tehát a felügyeleti szerv) az adatkérés valódi okát sem vizsgálhatja, mert „az Avtv. nem tartalmaz olyan korlátozó rendelkezést, amely a közérdekű adatok megismerését célhoz kötötté teszi. Ezáltal a szabályozás megengedi azt is, hogy a kérelmező ne csupán közérdekből, hanem pl. saját jogos érdekei érvényesítése vagy csoportérdek megvalósítása céljából kezdeményezze a közérdekű adat megismerését. Az ombudsman szerint ilyen ügyekben az Avtv. szerint a közérdekű adatot kezelő szerv nem jogosult az adatkérés céljának vizsgálatára”.⁶⁰ Az ombudsman – aktivista – érvelésében a 842/A/2002 ügyben például az a tény, hogy a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló törvény (Tptv.)⁶¹ mint szektorális törvény nem tartalmaz rendelkezéseket vizsgálatai nyilvánosságra hozatalára,⁶² nem jelenti azt, hogy a jogalkotó szándéka, hogy ezen vizsgálatok *ne legyenek nyilvánosak*. (Ezzel az ombudsman kissé megerőlteti az ekkor hatályos Tptv. értelmezését, mert pozitív jogi alapokon az eljárás nyilvánosságáról egy szektorális törvény, ha nem rendelkezik, akkor ebből nem következik, hogy az ombudsman „beleképezheti” a hiányzó rendelkezéseket a jogszabályba. Márpedig ez történik, ha az ombudsman azt állítja, hogy attól még, hogy nem szól róla a törvény, fennállhat egy jog.)

Az adatvédelmi törvény (Avtv.) szabályaiból az adatvédelmi ombudsman értelmezésében az következik, hogy az állami szervek kezelésében lévő nem személyes adatok közérdekű adatoknak minősülnek. Tehát a Gazdasági Versenyhivatal (GVH) jelentései közérdekű adatok. (Akkor is, ha magáncégeket marasztalnak el.) Hasonlóan, az adatvédelmi ombudsman érvelésében az adóhatóság közfeladatot lát el, a kezelésében lévő közérdekű adatokat, ha nem képeznek adóitkot, ki kell adnia, különösen azért, mert a vizsgált ügyben a kérdéses cég nem meghatározott ügyekre volt kíváncsi, hanem összesített cégs adatokat kért.⁶³

Az adatvédelmi ombudsman szerint az ország pénzügyi közvetítő rendszerének felügyelete és ellenőrzése létrehozott – azóta megszűnt közigazgatási szerve –, a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete (PSZÁF) „kezelésében lévő valamennyi, nem személyes adat” közérdekű adatnak minősül, amelynek nyilvánosságát maga az adatvédelmi törvény (Avtv.) korlátozhatja (például jogos üzleti titok esetén).⁶⁴

Ezen ügyekben látszik, hogy az eljárásjogi törvények iratbetekintési szabályaival szemben az adatvédelmi ombudsman az információs szabadság mindenkit megillető jogára támaszkodott.

A fenti ügycsoportba tartozik a *rádiófrekvenciák nyilvánossága*. Az adatvédelmi törvény (Avtv.) primátusát állapította meg az ombudsman a rádiófrekvenciák nyilvánossága kapcsán is a 479/K/2001 ügyben. A panaszosok frekvencia-engedélyek nyilvántartásába akartak betekinteni. Az adatvédelmi ombudsman szerint: Az ekkor hatályos Áe. és a bírósági ügyvitel szabályairól szóló IM⁶⁵ utasítás egységes abban, hogy az – államigazgatási, illetve bírósági – eljárás során keletkezett iratokba az eljárásban nem érintett személyek csak *jogi érdekük igazolása* után, az eljáró szerv engedélyével tekinthetnek be. Ehhez hasonlóan, számos

⁶⁰ Lásd 753/K/2003.

⁶¹ 1996. évi LVII. törvény a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról.

⁶² 842/A/2002. Az úgynevezett átfogó, ágazati vizsgálatok nyilvánosságra hozatalára nem tartalmazott a Tptv. rendelkezéseket – csak az egyedi vizsgálatokra.

⁶³ 503/K/1999.

⁶⁴ A 633/K/2003.

⁶⁵ 123/1973. (IK 1974. 1.) IM utasítás.

jogszabály értelmében az érdekeltség igazolása után engedélyezhető a betekintés az államigazgatási szerv által vezetett olyan nyilvántartásba is, amely nem tartalmaz személyes adatot. „E szabályok nyilvánvalóan nincsenek összhangban a közérdekű adatokra vonatkozó szabályokkal, jóllehet az adatvédelmi törvénytől (Avtv.)-ben foglaltaktól eltérni csak akkor lehet, ha azt maga a törvény kifejezetten megengedni.”⁶⁶

A KÖZÉRDEKŰ BEJELENTŐK ÜGYE

Az adatvédelmi biztos első ciklusára esett az ajánlás, amely a közérdekű bejelentőt, illetve a panasztevőt részesítette védelemben.⁶⁷ Az adatvédelmi ombudsman értékítéletében (amely kétségkívül az alapjogok morális olvasatában értelmezhető csak)⁶⁸ a közérdekű bejelentőt a hatályos törvények nem védték megfelelően. Már itt érdemes felhívni a figyelmet, hogy egy hatályos jog „védelmi szintjének” a megítélése hagyományos jogpozitivisták értelemben nem része az ombudsman hatáskörének. A 833/K/2000 ügyben az indítványozók közérdekű bejelentést tettek, pontosabban: a polgármesteri hivatalhoz bejelentéssel (panasszal) fordultak.⁶⁹ A bejelentés alapján az eljáró hatóság vizsgálatot kezdett, amelyben – nem kellő körültekintéssel jártak el, és – a bejelentők kilétét felfedték az összes érintett számára. Ennek eredményeként több panaszost fenyegetés, sértés, illetve egyéb hátrány ért.

Az ügyben az ombudsman olyan megoldást keresett, amely az ekkor hatályos Közérdekű Bejelentésekről, Javaslatokról és Panaszokról szóló 1977. évi I. törvény (a továbbiakban: Ptv.) *szabályaival szemben is megállapítja a közérdekű bejelentők védelmét.* Ennek okát maga az ombudsman adja meg érvelésében, ahol a jogállamiságról vallott felfogását fejtegeti: „alapvető követelmény, hogy az egyén félelem nélkül, szabadon, önszántából, személyes biztonságának tudatában, magánéletét megóvva cselekedhessen a saját és a köz ügyeiben”.⁷⁰ Ez kétségtelenül helyes megállapítás, azonban nem következik az adatvédelmi törvény rendelkezéseiből.

Az ekkor hatályos Ptv. egyértelműen fogalmaz: eszerint a közérdekű *bejelentőnek kell kifejezetten kérnie* az eljárás során, hogy *ne fedjék fel* kilétét, amit a panaszos elmulasztott. Sőt, ha a vizsgálat érdeke megkívánta, akkor a kérelem ellenére is nyilvánosságra kerülhettek a bejelentő személyes adatai.⁷¹

Az adatvédelmi ombudsman a következőképpen érvel álláspontja alátámasztására: „a Ptv. fenti szabályai alapján a bejelentőnek kell megtiltania a rá vonatkozó adatoknak a vizsgálat során történő kezelését, például továbbítását, nyilvánosságra hozatalát. Ha a bejelentő nem él ezzel a lehetőséggel, sérelem érheti. [...]”⁷² Az ekkor hatályos, az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (a továbbiakban: Áe.) szerint az államigazgatási eljárás az ügyfél kérelmére, bejelentésére, nyilatkozatára vagy hivatalból indul meg és az Áe. nem rendelkezik arról, hogy az ügyfél kérheti, hogy személye titokban maradjon.⁷³

⁶⁶ 479/K/2001.

⁶⁷ 833/K/2000.

⁶⁸ Az értékválasztás kéréséről fent részletesen szóltunk.

⁶⁹ A bejelentés különösen személyek, szervezetek és hatóság ellen is irányult.

⁷⁰ 833/K/2000.

⁷¹ Ptv. 15. § (1) bekezdése: A közérdekű bejelentést (javaslatot) tevő kérheti, hogy az eljárás során ne fedjék fel személyét. Ennek a kérelemnek – ha a vizsgálat eredményessége mást nem kíván – eleget kell tenni. Ezt tovább bonyolítja, hogy az akkor hatályos államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (a továbbiakban: Áe.) szerint az államigazgatási eljárás az ügyfél kérelmére, bejelentésére, nyilatkozatára vagy hivatalból indul meg és egy szót sem szól arról, hogy az ügyfél kérheti, hogy személye titokban maradjon [Áe. 13. § (1) bekezdése].

⁷² 833/K/2000.

⁷³ Áe. 13. § (1) bekezdése.

Az ombudsman a továbbiakban saját értékítélete alapján szabadon mérlegeli a fennálló jogszabályi hivatkozást: „Bár az 1977 óta hatályban lévő Ptv. lehetővé teszi az érintett számára az adatai feletti rendelkezést, ez mégsem felel meg az alkotmány és az Avtv. követelményeinek”.⁷⁴ – írja az ombudsman. Ebből az adatvédelmi biztos a következő következtetést vonja le: „az érintett önrendelkezése hiányában az Avtv. védelmi rendszerének kell érvényesülnie [...]”.⁷⁵ Tehát az adatvédelmi biztos azt állítja, hogy a hatályos Ptv. helytelen és hibás (részint mert túl régen született, még 1977-ben), és ennek kiküszöbölésére az adatvédelmi törvény (Avtv.) szabályait kell a Ptv. helyett alkalmazni.

Az adatvédelmi ombudsman az ügyben egyenesen az Alkotmány 59. §-t hívja föl: „[...] Az információs önrendelkezési jog alkotmányos követelménye (Alkotmány 59. §) alapján olyan törvényi szabályozás és értelmezés fogadható el, melyben fő szabály a bejelentő személyes adatainak védelme”.⁷⁶ Jól látszik az ügyben, hogy az adatvédelmi ombudsman az alkotmány mellett, azt kiegészítve, az adatvédelmi törvény 1. § (2) bekezdésében megfogalmazott primátusára épít egy élő jogszabály derogálása érdekében. Nevezetesen, a Ptv. élő rendelkezéseivel szemben az Avtv. magasabb védelmi szintet biztosító rendelkezéseit alkalmazza. Az ügy aktivizmusa és a jogértelmezés széles alapja ott érhetőek tetten, hogy az Avtv. és a Ptv. konfliktusát maga az ombudsman is felismeri, de a konfliktus feloldására saját magát tartja a legalkalmasabbnak (szemben például a jogalkotóval vagy az Alkotmánybírósággal): „A jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a panasztételhez és a személyes adatok védelméhez való alkotmányos jogot bárki egyszerre, a két alkotmányos jog bármelyikének sérelme nélkül gyakorolhassa, esetleges konfliktusuk esetén pedig a korlátozás arányosságát kell biztosítani.”⁷⁷ Az adatvédelmi ombudsman szerint nincs olyan alkotmányos indok, közérdekből elérni kívánt cél, amely indokolná az érintettek (bejelentők) személyes adatainak nyilvánosságra kerülését. „A jogbiztonság érvényesítése és az alkotmányos jogok biztosítása a jogalkalmazó számára nehézséget okoz, amikor e két jog érvényesítése a hatályos törvények alapján kerül összeütközésbe.”⁷⁸

A RÁGALMAZÓ PANASZA

A jogértelmezés nyitott voltát (és az adatvédelmi ombudsman sajátos morális jogértelmezését) jól jelzi, hogy a fenti bekezdésben vázolt közérdekű bejelentések ügyében hozott 833/K/2000 állásfoglalással homlokegyenest ellenkező következtetésre jutott az ombudsman egy másik közérdekű bejelentés ügyében,⁷⁹ és elmarasztalt egy alaptalan (rágalmazó) bejelentőt (egy adóhatósági eljárásban). Álláspontunk szerint a két állásfoglalás eltérő jogi érvelése azért alakult így, mert ez utóbbi esetben nem tudott volna az adatvédelmi ombudsman állásfoglalásával olyan *joghatást kiváltani*, amit ő *igazságosnak ítélt* volna. Ezért magán az érvelésen kellett változtatnia.

Az adatvédelmi ombudsman érvelésében az adatkezelés jogalapja 273/K/1998 ügyben az adatvédelmi törvény szerinti „törvényes felhatalmazás”, melyet maga a fent idézett Ptv. ad.⁸⁰ Az adatvédelmi biztos érvelésében „mindezekre tekintettel – kérdésére adott válaszom összefoglalásaként – megállapítható, hogy *a rágalmazót nem védi a törvény* (sem az Avtv., sem

⁷⁴ 833/K/2000.

⁷⁵ 833/K/2000.

⁷⁶ 833/K/2000.

⁷⁷ [833/K/2000].

⁷⁸ 833/K/2000.

⁷⁹ 273/K/1998.

⁸⁰ Jelen ügyben a hivatkozott Ptv. 15. §-ának (3) bekezdése „(...) felhatalmazást ad a rosszhiszemű bejelentő adatainak megismerésére: ha nyilvánvalóvá vált, hogy a bejelentő rosszhiszeműen járt el – a felettes szerv vezetőjének előzetes hozzájárulásával, illetőleg a további eljárás kezdeményezésére jogosult személy kérelmére – , fel kell fedni kiletét.”

a Ptv.).⁸¹ Érdemes még egyszer hangsúlyozni, hogy a közérdekű bejelentőt az előző ügyben az ombudsman érvelésében akkor is védte az adatvédelmi törvény (Avtv.), ha a Ptv. szabályaival ez nem volt összhangban. A 273/K/1998 ügy esetében azonban a bejelentőt (érvelésünkben azért, mivel rosszindulatú volt) az ombudsman szerint egyik törvény sem védi (sem az Avtv., sem a Ptv.). Hozzáteesszük, az ismertetett közérdekű bejelentők ügyével azonos megítélés alá esik az 578/A/1999 ügy, amely megállapította, hogy a „jó dolgozó és a rossz dolgozó jogai azonosak”. Az ombudsman szerint „[...] nincs olyan törvény vagy más jogszabály, amely a „rossz dolgozó” fogalmát meghatározná, vagy ezt a kifejezést használná (ahogyan a „rossz főnök” vagy „rossz munkáltató” sem jogi kategória).⁸² Ezért az ombudsman érvelésében jogszerűen járt el az a közalkalmazott, aki nem adott arról tájékoztatást, hogy a beosztott dolgozót miért bocsátotta el. Az adatvédelmi biztos morális álláspontja az, hogy „a rossz dolgozó és a jó dolgozó jogai azonosak”.⁸³ Ugyanis „amennyiben az elbocsátás a dolgozó hibájából történt, ez nem lehet akadálya annak, hogy később egy másik munkahelyen »jó dolgozó« váljon belőle”. Az ombudsman – szellemes megfogalmazásában – a „törvény” (illetve a törvények: különösen a Munka Törvénykönyvéről szóló ekkor hatályos 1992. évi XXI. törvény, valamint a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény) nem a „rossz dolgozó” jogait védi, hanem minden dolgozót!

AZ ORSZÁGGYŰLÉS KÉPVISELŐK KETTŐ ÁLLAMPOLGÁRSÁGA

A 975/K/2008 számú ügy a következő példa az ombudsman állásfoglalásának nyílt végűségére és az „egyetlen helyes válasz” tagadására. Az ügyben egy jobboldali párt 2008-ban azt kezdeményezte, hogy a magyar Országgyűlésben a kettős állampolgárságú képviselők vallják meg többes kötődésüket. Ennek indítéka, hogy ne alakuljon ki többes lojalitás a népképviselői szervek tagjaiban. Az indítványozó *véleménye szerint fontos*, hogy a legfőbb népképviselői szervek tagjainak valódi lojalitása legyen az általuk képviselt nemzethez. Az indítvány szerint „fontos annak ismerete, hogy a népszuverenitás legfőbb letéteményeseként eljáró országgyűlési képviselőt az állampolgári hűség kizárólag a Magyar Köztársaság vagy egyidejűleg más szuverén állam felé is köti”.⁸⁴ Az indítványozó azt is kérdezte az adatvédelmi biztostól, hogy egy képviselő állampolgársága személyes adat-e?

Álláspontunk, hogy ebben az ügyben is jól látszik, hogy az adatvédelmi kérdés nem eldönthető a mögöttes jogelméleti kérdéstől, amely elválaszthatatlan a felmerülő világnézeti kérdés vizsgálatától. (Tudniillik, hogy a többes állampolgárság világnézeti elfogulttá tesz-e egy képviselőt vagy ellenkezőleg, egyformán lehet lojális a képviselő több nemzethez is.) Az indítvány azt feltételezi, hogy a többes állampolgárság világnézeti elfogulttá teszi a képviselőt és megkérdőjelezi, hogy a képviselő egyformán lojális egyszerre több nemzethez is. Az érvelés a formalizmus tagadására, hogy az indítványban felvetett kérdésre és az ügy jogszerű elbírálására két, egymásnak homlokegyenest ellentmondó, de egyformán jogszerű legitim értelmezés is lehetséges az adatvédelmi törvény értelmezése során (ez a később tárgyalandó

⁸¹ A biztos álláspontja szerint: „A levélben az 1977. évi I. törvény egyik szabályát említi az igazgatóhelyettes. Ez utóbbi törvény (a továbbiakban: Tv.) a közérdekű bejelentésekről, javaslatokról és panaszokról szól.” [...] Az Avtv. 3. § (1) bekezdése szerint személyes adatot akkor lehet kezelni (ideértve az adatok felvételét, tárolását és továbbítását is), ha ahhoz az érintett hozzájárult, illetve törvény vagy törvényi felhatalmazás alapján helyi önkormányzati rendelet azt elrendeli.

⁸² 578/A/1999.

⁸³ 578/A/1999.

⁸⁴ 975/K/2008-3

jogi formalizmus tagadására is jó példa) és *előzetes értékválasztás kérdése*, hogy melyik érvelést teszi magáévá az adatvédelmi ombudsman.⁸⁵

Az első érvelés szerint az adatvédelmi törvény (Avtv). 2. § (1) pontja meghatározza a személyes adat fogalmát. Eszerint személyes adat bármely meghatározott (azonosított vagy azonosítható) természetes személlyel (a továbbiakban: érintett) kapcsolatba hozható adat, az adatból levonható, az érintettre vonatkozó következtetés. A személyes adat az adatkezelés során mindaddig megőrzi e minőségét, amíg kapcsolata az érintettel helyreállítható.⁸⁶ Eszerint az országgyűlési képviselő állampolgárságára vonatkozó adata kizárólag az ő személyes adata, amelyet nem lehet (egyéb, előre meg nem határozott célra) felhasználni. Eszerint az érvelés szerint az adatkezelésnek jogszerű célja is kell, hogy legyen. Az Avtv. 5. § (1)–(2) bekezdései szerint személyes adatot kezelni csak meghatározott célból, jog gyakorlása és kötelezettség teljesítése érdekében lehet. Az adatkezelésnek minden szakaszában meg kell felelnie e célnak.⁸⁷ Az első érvelésből az is következik, hogy a kettős állampolgárságra vonatkozó adat különleges adat is lehet. Ez az adatvédelem nyelvén így hangzik: az állampolgárság kérdése sokszor összefügg, vagy összefügghet a nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozással és egyéb világnézeti kérdésekkel. Az Avtv. 2. § 2. pontja különös védelemben részesíti az ún. különleges személyes adatokat. Eszerint „a faji eredetre, a nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozásra, a politikai véleményre vagy pártállásra, a vallásos vagy más világnézeti meggyőződésre, az érdekképviseleti szervezeti tagságra”⁸⁸ vonatkozó adatok különleges adatok. Az Avtv. 3. § (2) bekezdés a) pontja szerint különleges adat akkor kezelhető, ha az adatkezeléshez az érintett írásban hozzájárult.⁸⁹ Az állampolgárság kérdése tehát még különleges adatnak is tekinthető, amely olyan alkotmányos védelem alatt áll, amelynek a megsértése komoly büntetőjogi következményekkel is járhat! A fenti érvelés szerint az indítványt el kell utasítani, mert a képviselő állampolgársága védett személyes adat.

Amennyiben *világnézeti* álláspontunk szerint a többes állampolgárság az országgyűlési képviselő magyar nemzethez kötődő lojalitását veszélyezteti, akkor a másik, az adatvédelmi törvény alapján egyformán megindokolható érvelés szerint (egyébként ezt választotta a hivatalban lévő adatvédelmi biztos saját hivatalos álláspontjának), az országgyűlési képviselők a választópolgárok felhatalmazása alapján közfeladatot ellátó személyek, akiknek a feladatkörével összefüggő adatai – néhány, törvényben szabályozott esetet kivéve – nyilvánosak. Eszerint az érvelés szerint a közfeladatot ellátó személyek közül az országgyűlési *képviselők munkáját övezi a legnagyobb nyilvánosság*. Az ekkor hatályos adatvédelmi törvény rendelkezései szerint:

„19. § (1) Az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy (a továbbiakban együtt: szerv) a feladatkörébe tartozó ügyekben köteles elősegíteni és biztosítani a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását. 19 (3) Az (1) bekezdésben említetteknek lehetővé kell tenniük, hogy a

⁸⁵ Az ügy dokumentumainak (dossziéjának) tanúsága szerint a két érvelés meg is jelent az ombudsman előkészítő iratai között, majd az adatvédelmi biztos az egyik álláspont mellett döntött a másik rovására.

⁸⁶ A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény ekkor hatályos 2. § (1) bekezdése szerint a személy különösen akkor tekinthető azonosíthatónak, ha őt – közvetlenül vagy közvetve – név, azonosító jel, illetőleg egy vagy több, fizikai, fiziológiai, mentális, gazdasági, kulturális vagy szociális azonosságára jellemző tényező alapján azonosítani lehet.

⁸⁷ Csak olyan személyes adat kezelhető, amely az adatkezelés céljának megvalósulásához elengedhetetlen, a cél elérésére alkalmas, csak a cél megvalósulásához szükséges mértékben és ideig.

⁸⁸ Az Avtv. 2. § 2. pont.

⁸⁹ Az Avtv. 3. § (2) bekezdésének b) pontja szerint akkor is kezelhető különleges adat, ha az nemzetközi egyezményen alapul, vagy Alkotmányban biztosított alapvető jog érvényesítése, továbbá a nemzetbiztonság, a bűnmegelőzés vagy a bűnüldözés érdekében törvény elrendeli; c) egyéb esetekben azt törvény elrendeli.

kezelésükben lévő közérdekű adatot bárki megismerhesse. 19. (4) Ha törvény másként nem rendelkezik, közérdekből nyilvános adat az (1) bekezdésben meghatározott szervek feladat- és hatáskörében eljáró személy feladatkörével összefüggő személyes adata, továbbá egyéb, közfeladatot ellátó személy e feladatkörével összefüggő személyes adata. Ezen adatok megismerésére e törvénynek a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó rendelkezéseit kell alkalmazni.

Az ombudsman érvelésében az adatvédelmi törvény idézett rendelkezésein túl álláspontját alátámasztják az Országgyűlés működését és a képviselők tevékenységét szabályozó egyéb normák (mindenekelőtt a Magyar Köztársaság Alkotmánya, a Házsabály, a képviselők jogállásáról szóló ekkor hatályos 1990. évi LV. törvény). Az ombudsman álláspontja szerint a képviselők esetében a kettős állampolgárságra vonatkozó adat nyilvánossága nem sérti az érintett magánszféráját, ezért nem indokolt a személyes adatok védelmére vonatkozó, az Alkotmányban és az adatvédelmi törvényben lefektetett adatvédelmi szabályok alkalmazása.

Ezért, az állásfoglalás szerint, az országgyűlési képviselők kettős állampolgárságára vonatkozó adat az Avtv. 19. § (4) bekezdése körébe tartozó, közérdekből nyilvános (egyébként nyilvános személyes) adat. Ez azt jelenti, hogy a képviselők állampolgárságára vonatkozó tájékoztatást az ilyen adatot kezelő szervek (jelen esetben az Országgyűlés) és maguk a képviselők mint közfeladatot ellátó személyek is kötelesek bárki számára megadni. Az ombudsman érvelése szerint „a képviselők esetében a kettős állampolgárságra vonatkozó adat nem tekinthető kizárólag a magánélet részének, az ilyen adat nyilvánossága nem sérti az érintett magánszféráját, személyes integritását, ezért nem indokolt a személyes adatok védelmére vonatkozó, az Alkotmányban és az Avtv.-ben lefektetett szabályok alkalmazása”.⁹⁰

Az adatvédelmi ombudsman szerint a kettős állampolgárság az adott személy számára nemcsak több jogosultságot, de esetleg több kötelezettséget is jelent, mely utóbbiak teljesítése befolyással lehet képviselői feladatai ellátására is. Ennyiben olyan személyes adatról van szó, amely a köztevékenységgel összefügg.⁹¹

Összefoglalva, az adatvédelmi ombudsman a 975/K/2008 ügyben az indítványban megfogalmazott kettős állampolgárság nyilvánossága mellett foglalt állást. Érdemes kiemelni, hogy az ügy elbírálásában szintén szerephez jut az alkotmányos tesztek (álláspontunk szerint mindig szituatív) használata, mert az ügy nem eldönthető a személyes adatok és a nyilvánosság közötti mérlegelés nélkül. Erről a formalizmus és az adatvédelmi ombudsman kapcsolatában még lesz szó.

RENDŐRSÉGITÖRVÉNY

Egy másik példa a nyitott jogértelmezésre a körözött személyek adatainak a nyilvánossága. A körözött személyek adatait (és a Rendőrségi törvényt) az ombudsman érvelésében az *adatvédelmi törvény* tükrében kell értelmezni. (Kérdéses, hogy a Rendőrségi törvény mint *lex specialis* mennyire van alárendelve az Avtv. szabályainak.) A Rendőrségi törvény⁹² 2008-ig⁹³ hatályos 36. § (4) bekezdése meghatározta azokat a feltételeket, amelyek szerint rendőrségi körözést lehetett kiadni bizonyos személyre. Az adatvédelmi ombudsman szerint „az Rtv. 36. §-ának (4) bekezdése a köznyugalmat megzavaró vagy más súlyos bűncselekmények kapcsán ad felhatalmazást arra, hogy az elkövetéssel gyanúsított személyek adatait a rendőrség a nyilvánosság elé tárja. Ebben az esetben is kötelező tiszteletben tartani az emberi jogokat, többek között a személyes adatok védelmének – az alkotmány 59. § (1) bekezdésében biztosított

⁹⁰ 975/K/2008-3.

⁹¹ 975/K/2008-3.

⁹² A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény

⁹³ 2008.01.01-ig hatályos.

– jogát”.⁹⁴ Tehát az adatvédelmi ombudsman az adatvédelmi törvény rendelkezéseit a rendőrségi törvény fölé helyezi érvelésében.

AZ ADATVÉDELMI TÖRVÉNY MEGHÁTRÁL MÁS JOGSZABÁLYOK ELŐTT

A következőkben ismertetni szeretnénk néhány jellegzetes jogesetet az adatvédelmi ombudsman joggyakorlatából, ahol – az ombudsman döntése szerint – az adatvédelmi törvény (Avtv.) meghátrált más törvényekkel szemben. Érdekesség, hogy kimutatható módon ezen ügyek ténybeli alapja és jogszabályi háttere semmiben sem tér el az adatvédelmi törvény (Avtv.) primátusára alapított állásfoglalásoktól. Ezen ügyekben általában a szektorális törvényt mint *lex specialist* kezeli az ombudsman, amely ilyen módon eltérést enged az általános adatvédelem (Avtv.) szabályai alól. Álláspontunkat itt is meg szeretnénk ismételni, miszerint a jogértelmezés nyitott volta a jog „nyitott szövedékéből”⁹⁵ és nem az adatvédelmi ombudsman hibájából vagy téves joggyakorlatából adódik.

DIREKT MARKETING CÉGEK

Az első nagy ügycsoport a direkt marketing (közvetlen üzletszerzéssel foglalkozó) cégek tevékenysége. Arról van szó, hogy rendkívül szerencsétlen módon – az adatvédelmi törvény elfogadását követően – a kutatás és a közvetlen üzletszerzés célját szolgáló név- és lakcímadatok kezeléséről szóló 1995. évi CXIX. törvény (DMtv.) az információs önrendelkezés egyik legfontosabb garanciáját, a tájékozott beleegyezés elvét áttörte. Eszerint a törvény szerint az áruküldő cégek személyes adatokkal üzleti célból kereskedhetnek. A DMtv. nem a beleegyezést követeli meg az érintettől, hanem mindössze arra ad lehetőséget, hogy egy utólagos tiltással a további adatkezelést megakadályozzuk. Az utólagos tiltás lehetőségét *opt out*-nak is szokták a szakirodalomban nevezni. Az adatvédelmi biztos szerint a DMtv. az adatvédelmi törvény információs önrendelkezésének főszabályát korlátozza. „E törvény [...] a közvetlen üzletszerző (direkt marketing) cégekre állapít meg az információs önrendelkezés főszabályát korlátozó szabályokat (...) az érintettek beleegyezése nélkül.”⁹⁶ Az adatvédelmi ombudsman ebből az érvelésből azonban nem következtetett arra, hogy az adatvédelmi törvény elsőbbséget élvez a DMtv.-vel szemben. A DMtv. derogálása helyett az adatvédelmi biztos beérte egy viszonylag kis súlyú törvénymódosítással, nevezetesen azzal, hogy az újszülöttek adatait a népszerű nyilvántartó három hónapig *nem* adhatja ki a gyermek születését követően.⁹⁷

Összefoglalva, a jogértelmezés nyílt végűsége, az „egyetlen helyes válasz” doktrínájának antitéziseként érdemes kiemelni, hogy az előző pontban sorolt esetekkel ellentétben az adatvédelmi ombudsman a direkt marketing tevékenység kapcsán nem ragaszkodott az adatvédelmi törvény (Avtv.) primátusához.

⁹⁴ 526/A/1999.

⁹⁵ Hart szerint „mindig vannak olyan vitatott esetek, amikor nem dönthető el, hogy mi az elismerési szabály, illetve, hogy az adott, s nem vitatott szabály a jog részét képezi-e vagy sem.” Lásd PAKSY Máté: *Hart „visszatérő kérdései” és a francia jogbölcseleti hagyomány.* Doktori értekezés. 13. <https://jak.ppke.hu/uploads/articles/12332/file/Paksy%20M%C3%A1t%C3%A9%20PhD.pdf>.

⁹⁶ „A direkt marketing (DM) cégek [...] vevőik nevét és címét három fő forrásból szerezhetik be [3. § (1) b)–d)]: az országos személyiadat- és lakcímnnyilvántartásból (régiben: a népszerűnyilvántartásból), nyilvános címjegyzékekből és kiadványokból – feltéve, ha azok szerkesztésekor vagy adategyeztetésekor az érintettet tájékoztatták a DM célú adatfelhasználás lehetőségéről és a tiltás jogáról –, valamint más, DM tevékenységet végző cégektől, amennyiben az érintett az adat átadását az erről szóló előzetes tájékoztatás után nem kifogásolta vagy tiltotta meg.

⁹⁷ A polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló ekkor hatályos 1992. évi LXVI. törvény (Nytv.) módosítása szerint [Nytv. 19. § (4) bekezdés d) pontja szerint] „az adatkérés iránti kérelem teljesítését meg kell tagadni, ha az újszülött nyilvántartásba vételét követően 90 nap még nem telt el.” Ez alatt az idő alatt tehát kifejezett tiltás hiányában sem adja ki az Anyakönyvi Hivatal, illetve a helyi nyilvántartó szerv a csecsemő adatait (91/A/1999, 168/A/1999, 734/A/1999)” *Adatvédelmi Biztos Beszámolója*, 1999.

Az adatvédelmi ombudsman jogértelmezésének karakterére mutat rá a 27/A/1995. ügy: *a rendszerváltás előtt keletkezett és jelenleg különböző állami szervek birtokában lévő titkosszolgálati iratok kezelésével, a polgárok információs önrendelkezési jogának gyakorolhatóságával, illetőleg az ezen iratok mások általi megismerhetőségével, az információs szabadság érvényesülésével összefüggő adatvédelmi biztosi vizsgálat eredményeit összegző ajánlás.*

Ebben az ügyben az Országgyűlés adatvédelmi biztosa a Nyilvánosság Klub ügyvivő testületének 1996. augusztusi indítványára megvizsgálta, hogyan kezelik az állambiztonsági szolgálatoknál az 1990 májusa előtt keletkezett iratokat. A 27/A/1995 ügyben az ombudsman így fogalmaz: „Az információs szabadság, az érintettek (besúgottak, besúgók, harmadik személyek) információs önrendelkezési joga, személyes adataik védelme, a nemzetbiztonsági szolgálatok folyamatos működésének alkotmányosan ugyancsak értelmezhető érdekei, a társadalom természetes önismereti igényével, a tudomány szabadságjogával konkurálnak”.⁹⁸ Az adatvédelmi ombudsman érvelésében az *alapvető emberi, állampolgári jogok, alkotmányos értékek kölcsönös korlátozottságának* elismerésével lehet kísérletet tenni a konfliktus rendezésre. Tehát érdemes ráirányítani a figyelmet, hogy az adatvédelmi ombudsman ebben a korai ügyben már felismeri és alkalmazza az alapjogok mérlegelési tesztjét („balancing testjét”), ahogy ő fogalmaz, *„az alapvető emberi, állampolgári jogok” és „alkotmányos értékek kölcsönös korlátozását”*.

Az ügyben egyébként az adatvédelmi ombudsman rákényszerül, hogy a Levéltári Törvényt ombudsmani (és tegyük hozzá alkotmányos) vizsgálat tárgyává teszi, így az adatvédelmi biztos a későbbiekben minden hasonló kutatási ügyben „belekényszerül” abba a helyzetbe, hogy állást foglaljon a kutatás szabadságának a kérdésében is. A tanulmány szerzőjének álláspontja itt eltér az ombudsman joggyakorlatától. Ami a kutatás és a rendszerváltás kapcsolatát illeti, a dogmatikai tisztaságot az segítette volna ha a kutatás szabadságát elválasztják az adatvédelmi törvénytől. Erre azonban sem az Alkotmánybíróság sem az adatvédelmi ombudsman nem tett kísérletet. A tanulmány szerzőjének alkotmányjogi érvelése itt ellentétes az adatvédelmi ombudsman esetjogával. Abból a dogmatikai-stratégia i álláspontból, amiből a tanulmány szerzője érvel a kutatni kívánt anyagok megismerése, nem az *információs jogok természetéből fakad*, sőt, ha nem lett volna az adatvédelemről és információs szabadságról szóló külön törvény, akkor is a kutatás szabadsága alapján kutathatóak (vagy éppen korlátozottan kutathatóak lettek volna) a levéltári anyagok. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint 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 [...]”⁹⁹ Az Alkotmánybíróság – helyesen –, rámutat, hogy a tudományos kutatás valódi jogosultjai – szemben az információs szabadság mindenkit megillető jogával – kizárólag a kutatók. Az információs szabadság alanyi köre mindenkire kiterjed, de abban a kérdésben, hogy kik a tudomány valódi művelői, állást kell foglalni. Az Alkotmánybíróság szerint, erről a tudomány képviselői dönthetnek. „A tudományos élet szabadságához fűződő jog

⁹⁸ 27/A/1995.

⁹⁹ Lásd 34/1994. (VI. 24.) AB határozat.

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.”¹⁰⁰

Érdeemes észrevenni, hogy az ajánlás érvelése az Alkotmánybíróság határozatainak nyelvezetét követi, de jogértelmezése mindig autonóm. Így az adatvédelmi ombudsman esetjogában gyakran előfordul, hogy – amennyiben tudományos célból és utólagosan vizsgálunk – egy-egy fontos idézetet vagy jogesetet, akkor csak az idézethez fűzött lábjegyzetből tudjuk biztosan, hogy adatvédelmi ombudsmani állásfoglalásról vagy alkotmánybírósági határozatból idézünk. Ezt a tanulmány szerzőjéhez hasonlóan Sólyom László is igen korán érzékeli. Sólyom szerint „az adatvédelmi biztos ajánlásai igen gyakran tartalmaznak olyan megállapításokat is, amelyek a vizsgált ügy(ek) tanulságait általánosítva, szabályként fogalmazzák meg. Ezek a megállapítások összeállhatnak az adott témára vonatkozó egyes jogszabályi rendelkezésekből és jogértelmezésekből. A címzettek számára azonban úgy jelennek meg, *mintha önálló normák lennének*, de legalábbis alkalmasak arra, hogy úgy működjenek”.¹⁰¹ „Az ombudsmani vizsgálat során sok esetben elkerülhetetlen alapjog-értelmezés végül ahhoz hasonló alapjogi kazuisztikát eredményez, mint ami az alkotmányjogi határozatokkal keletkezik [...]”¹⁰²

Szintén kiemelést érdemel a 33/A/1995 ügy, amelyben az adatvédelmi biztos a magyar zsidó holokauszt történetével kapcsolatos 1938–1945 közötti kutatás anyagának a jeruzsálemi Yad Vashem Múzeum részére történő átadásáról döntött. A 33/A/1995 ügy konkrét tárgya egy 1995-ben kezdődött kutatás volt, mely célul tűzte ki, hogy Budapesten és a vidéki városokban az ügyben elérhető levéltári anyagokat feldolgozzák és mikrofilmre vegyék.

Az izraeli archívum, a Yad Vashem célja a múlt részletes és lehetőleg teljes feltárásával megakadályozni az emberi jogok legsúlyosabb sérelmeinek megismétlődését, ennek értelmében „intenzív forrásfeltáró munka folyt, más kutatók bevonásával” a vészidőszak zsidóüldözéseinek feltárására és dokumentálására.

A nyelvezetében is rendkívül cizellált, igényes 33/A/1995 állásfoglalásban az adatvédelmi biztos melleleg – túlterjeszkedve a mandátumán – arra a következtetésre jut, hogy komoly társadalmi érdek fűződik a *tudományos kutatásokhoz*.¹⁰³ (A megállapítás ugyan igaz, komoly társadalmi érdek fűződik a kutatáshoz, kérdéses viszont, hogy az adatvédelmi törvényen kívül eső szabadságjog esetén, jelen esetben a kutatás szabadságának védelme, mennyiben védendő az adatvédelmi ombudsman által.)

A formalizmus tagadásaként fogható fel a Yad Vashem-ügy. Az ekkor hatályos adatvédelmi törvény értelmében személyes adat akkor kezelhető, ha a) ahhoz az érintett hozzájárul, vagy b) azt törvény elrendeli. Különleges adat akkor kezelhető,¹⁰⁴ ha az

¹⁰⁰ 34/1994. (VI. 24.) AB határozat.

¹⁰¹ Ennek részletes elemzésére a második fejezetben kerül sor. Az idézethez lásd SÓLYOM: Az ombudsman „alapjog-értelmezése”...

¹⁰² SÓLYOM: Az ombudsman „alapjog-értelmezése”...

¹⁰³ 33/A/1995.

¹⁰⁴ 1992. évi LXIII. törvény a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról (Avtv.) 2. § a) pont: különleges adat: a faji eredetre, a nemzeti, nemzetiségi és etnikai hovatartozásra, a politikai véleményre vagy pártállásra, a vallásos vagy más meggyőződésre vonatkozó adat.

adatkezeléshez az érintett írásban hozzájárult.¹⁰⁵ (A holokauszt kutatásánál felmerülhet, hogy az élő természetes személyre vonatkozó adat érzékeny, különleges adat, mert esetleg az érintett származásáról vagy vallási meggyőződéséről árulkodik).

Az adatvédelmi törvény megfogalmazása azonban igen szigorú, megszorító értelmezéshez vezet, és ezért szemben áll az ombudsman *helyes jogról alkotott értékítéletével*. Ugyanis nem életszerű több ezer holokausztban érintett személy hozzájárulásának egyenként való beszerzése, hiába írja elő és várja ezt az adatvédelmi törvény. Ezt a nehézséget az adatvédelmi ombudsman úgy oldja fel, hogy *eltekint a hozzájárulás megszerzésétől* – ami szigorúan nézve *contra legem* –, és ezzel meglehetősen szabadon értelmezve a Avtv. szabályait így érvel az ombudsman: „tekintettel arra, hogy a még élő érintettek vagy az elhunytak hozzátartozói kifejezett, pozitív hozzájárulásának megszerzése nemcsak technikailag kivitelezhetetlen hanem önmagában is jogsérelem okozna, e körülmények között az adatvédelmi szabályozás elveinek megfelelő, alkotmányosan elfogadható megoldást nyújthat az explicit hozzájárulás [...] helyett a *tiltakozás jogának biztosítása*.”

Az idézett megoldás, az adatvédelmi eljárásokban ismert *opt out alkalmazása* esetében az érintettet tájékoztatni kell az adatkezelés tényéről, céljáról és egyéb körülményeiről, valamint arról, hogy adatainak kezelését bármikor, indoklás nélkül megtilthatja, s hogy ezt milyen módon teheti meg.

Viszont az ombudsman elmulasztja bizonyítani, hogy az *érintettek hozzájárulásának* a beszerzése – túl azon, hogy a kutatást rendkívül módon lelassította volna miért okozott volna *jogsérelem*. A tanulmány szerzőjének érvelésében ilyen jogsérelem nem bizonyítható.

Sokkal valószínűbb, hogy erre az érvelésre az adatvédelmi ombudsman azért kényszerült az ügyben, hogy igazságos megoldást találjon (morális jogértelmezés), hiszen az ombudsman is fontos értéknek tartotta a világszerte elismert Yad Vashem Múzeum pótolhatatlan feltáró munkáját a holocaust dokumentálásában. És ennek a munkának kétségtelenül kerékkötője lett volna, ha minden érintett holokauszt-túlélő egyéni hozzájárulását kellett volna kérni. Ezért az ombudsmannak meg kellett erőltetnie a törvény betűjét. (És ezt az adatvédelmi ombudsman nagyobb skrupulusok nélkül meg is tette.)

A Yad Vashem-ügyben is megnyilvánul az ombudsmani joggyakorlat informális karaktere. Gyakran az ombudsmani (vagy más jogi) döntés hatását, eredményét mérlegeli az alkotmányos döntéshozó, és a „helyes” döntés érdekében kénytelen a formális jog talajáról elmozdulni, majd döntését (utólag) érvekkel alátámasztani. (Nyilván az ombudsman tisztában volt vele, hogy a Yad Vashem-kutatás ellehetetlenül, ha megköveteli az érintettek hozzájárulását, tehát figyelemmel volt az ombudsman döntése hatására, következményeire.)

De az Avtv. pozitív rendelkezéseiből nem következik, hogy a hozzájárulás szigorú szabályait fel lehet váltani a tiltakozás (*opt out*) jogával, pláne nem akkor, ha a szóban forgó adatok egy része szenzitív adat, hiszen a zsidóüldözéseknek feltehetően van egy vallási-etnikai dimenziója is.

De mint hangsúlyoztuk, a Yad Vashem történelmi szerepe a holokauszt dokumentálásában az áldozatok megbékítésében és a történelmi igazságtételben, a huszadik század *egyik kiemelten fontos vállalkozása*.¹⁰⁶ Valóban erősen kérdéses, hogy ennek a (mennyiségében és minőségében) pótolhatatlan forrásfeldolgozásnak lehetett volna-e valódi

¹⁰⁵ 1992. évi LXIII. törvény a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról. 3. § (1)–(2) bekezdés.

¹⁰⁶ És mindemellett a múzeum gyűjtőmunkájában igyekezett védeni az érintett holocaust túlélők érdekeit és figyelembe venni a kutatás tárgyának érzékenységét.

alternatívája a kutatások során minden országban minden érintett túlélő hozzájárulásának a beszerzése.¹⁰⁷

KÖZSZOLGÁLTATÓK ÉSKÖVETELÉSBEHAJTÓK

Nem az adatvédelmi törvény primátusát, hanem a jogalap hiányát állapította meg az adatvédelmi biztos, amikor azt sérelmezte, hogy magánszemély ügyfelek adatait a nagy közszolgáltatók, illetve egyéb szolgáltató cégek (*contra legem* alkalmazva az adatvédelmi törvényt) átadják követelésbehajtó vállalkozásoknak.¹⁰⁸ Az ombudsman megállapítása szerint ezen ügyekben a kifogásolt törvényi rendelkezés nem az, hogy az adatvédelmi törvény (Avtv.) betűjével ellentétes az adatok átadása a követelésbehajtó cégeknek, hanem az, hogy az adatkezelésnek nincs meg a jogszabályi alapja, az adatkezelésre nincs törvényi felhatalmazása a követelésbehajtóknak.¹⁰⁹ (Az adatvédelmi ombudsman érveléséből jelen ügyben következik, hogyha lenne ilyen szektorális törvény a közszolgáltatók és a követelésbehajtók adattovábbítása között, akkor az ombudsman nem is vizsgálná az adatvédelmi törvény primátusát.)

ÖRÖKBEOFAGADOTT GYERMEKEK SZÁRMAZÁSA

Nem állapította meg az adatvédelmi törvény primátusát egy örökbefogadási ügyben az adatvédelmi ombudsman, ahol a gyermek származását „megrendelhetette” az örökbefogadó szülő. A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa adatvédelmi biztossal közös ajánlásban kifogásolta, hogy az örökbefogadó szülő egy kérdőíven „magyar”, „román” és „roma” származású gyermekek közül választhatott. A Fővárosi Gyámhivatal elismerte, hogy valóban nyilvántartják a nemzeti és etnikai kisebbséghez való tartozásra vonatkozó adatokat, és abból az örökbe fogadó szülők részére adatokat szolgáltatnak. Az adatvédelmi ombudsman ajánlásában azt hiányolta, hogy a gyermekvédelmi törvény (Gyvt.) nem tartalmaz felhatalmazást az érintett adatkezeléshez. Rámutatott az adatvédelmi ombudsman, hogy „a származásra, vallásra vonatkozó különleges adatok kezelésének lehetősége nem szerepel a Gyvt.-ben, azt alacsonyabb szintű jogszabály nem írhatja elő”.¹¹⁰ Álláspontunk szerint, megalapozottabb lett volna az ombudsman érvelésében hangsúlyozni, hogy az adatvédelmi törvény (Avtv.) szigorú szabályai szerint különleges adatok (faji eredetre és nemzetiségi hovatartozásra vonatkozóan) csak rendkívül szűk körben kezelhetők. És külön vizsgálat tárgya az is, hogy amennyiben a gyermekvédelmi törvény (Gyvt.) egy ilyen adatkezelést lehetővé tenne (tehát meglenne az adatkezelés törvényes jogalapja) – aminek a hiányát az ombudsman az 5914/2002 ügyben kifogásolt is –, akkor a Gyvt. ilyen tartalmú rendelkezése *nem ütközne-e az adatvédelmi törvény és az ekkor hatályos Alkotmány 59. § szabályába*. Magyarán, erősen kétséges, hogy egy olyan szabály, amely lehetővé teszi „magyar”, „román” és „cigány” gyerekek közötti különbségtételt, összeegyeztethető az Alkotmánnyal és az adatvédelmi törvénnyel, még akkor is, ha az adatkezelés törvényen alapul. Érdeemes megjegyezni, hogy az összes adatvédelmi ombudsmani ügy áttekintése után az ombudsman tizenhat éves joggyakorlatából azt látjuk, hogy a „törvényes jogalap” keresése leginkább Péterfalvi Attila

¹⁰⁷ Egyébként nem tárgya jelen fejtegetésnek, de az is külön vizsgálat tárgya, hogy a GDPR bevezetése óta egységes európai adatvédelmi szabályok hány esetben ütköznek az „igazságos jog” tartalmi kritériumaival – például a pandémia idején, gondoljunk az érintettek betegségére vonatkozó adatokra vagy egyes érzékeny egészségügyi adatokra –, és ezekben az esetekben hogyan oldható fel az ellentmondás.

¹⁰⁸ 34/A/2000.

¹⁰⁹ Az ombudsman szerint csak az érintettek hozzájárulásával – az adatkezelés célhoz kötöttsége elvének betartásával – továbbíthatók az adatok, ha hiányzik a törvényi felhatalmazás. Az ügyfél hozzájárulása akkor tekinthető jogszerűen megadottnak, ha az az adatalany kívánságának önkéntes, határozott és tájékozott kinyilvánítása, mellyel beleegyezését fejezi ki az őt érintő adatkezelésbe (adattovábbításba).

¹¹⁰ 5914/2002.

ombudsman munkásságára esik. Ez egybecseng az ombudsman ars poeticája fejezetben idézettekkel, miszerint Péterfalvi ambíciója szerint „erős jogvédő szemlélettel, de a törvényi felhatalmazás keretein belül kell dolgoznunk”.¹¹¹

Összességében, az adatvédelmi ombudsman joggyakorlatában jelen témánk szempontjából kiemelt jelentőségű formalizmus kapcsán megállapítható, hogy az ombudsman jogértelmezésében az adatvédelmi törvény primátusa nemcsak *a lex specialis* esetekkel konkurált, hanem az adatkezelés jogalapjának hiányával is. Ez jól illusztrálja, hogy nemcsak egy következtetés vonható le a jog „zárt logikai rendszeréből”, hanem éppen ellenkezőleg, a *jog nyitott szövedékein* keresztül alakul az alkotmányos gyakorlat.

AZ ALKOTMÁNYRA ALAPÍTOTT ÉRVEK AZ ADATVÉDELMI OMBUDSMAN JOGGYAKORLATÁBAN

Végezetül, azokat az eseteket szeretnénk ismertetni az adatvédelmi ombudsman joggyakorlatából, amelyeket közvetlenül az alpnormára alapított az ombudsman. Érvelésünk szerint, az adatvédelmi ombudsman aktivista jogértelmezésében az alkotmányos döntés kimenetelétől függően, amennyiben érvei alátámasztására nem volt lehetőség sem az adatvédelmi törvényre alapozva, sem pedig az ezzel ellentétes szektorális jogszabály értelmében, akkor érveit közvetlenül az Alkotmányra vagy az Alkotmánybíróság gyakorlatára alapította, anélkül, hogy hivatkozott volna a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvényre.

A KORMÁNYÜLÉSEK NYILVÁNOSÁGA

Érdemes az Alkotmányra alapított érveknél elsőként megemlíteni a kormányülések nyilvánosságáról szóló adatvédelmi biztosi ajánlást. „A kormányülések dokumentálásával, a dokumentumok megőrzésével és nyilvánosságával kapcsolatban lefolytatott adatvédelmi biztosi vizsgálat eredményeit összegző” 144/A/1996 ajánlásban az ombudsman megjegyzi: „a kormányüléseken elhangzottak dokumentálásának [...] változásai jól nyomon követhetők az 1990-től működő kormányok ügyrendjeinek módosulásain, a kormányülések dokumentálásának mikéntjéről ugyanis a kormányhatározat formájában megjelenő – gyakorta módosított – ügyrend rendelkezik”.¹¹² A kifogásolt helyzet az 1998-ban megalakult Kormány 1090/1998. (VII. 15.) Korm. határozatának elfogadása nyomán alakult ki. Eszerint a kormányüléseken sem hangfelvétel, sem szó szerinti jegyzőkönyv nem készülhetett. Az adatvédelmi biztos ezt elfogadhatatlannak tartotta. Érvelését az ombudsman közvetlenül az Alkotmányra és a 34/1994. (VI. 24.) AB határozatra alapozta.¹¹³ Eszerint a fő kérdés az információszabadság jogának érvényesülése, a közhatalom gyakorlásának ellenőrzése. „A Kormány mint testület nem magánemberek gyülekezete, hanem a politikai intézményrendszerben kulcsszerepet játszó szerv. Működésének tartalmi dokumentálása – és nem pusztán döntéseinek közzététele – kiemelkedő közjogi és politikai pozíciója miatt elengedhetetlen”.¹¹⁴ Az ombudsman rámutat, hogy

¹¹¹ PÉTERFALVI Attila. *Fundamentum*, (2004) 1.

¹¹² 144/A/1996.

¹¹³ 144/A/1996. Érdemes megjegyezni, hogy rendkívül hasonló érvelést alkalmaz az általános ombudsman is, kiterjesztő jogértelmezéssel, ami önmagában az ombudsmani törvényből és más jogszabályokból szintén nem következik. Lásd Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-3380/2012. számú ügyben.

¹¹⁴ 144/A/1996.

„a közérdekű adatok nyilvánossága az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált demokratikus jogállamiság alapvető alkotmányos biztosítéka. Ennek jelentőségét az Európa Tanácsnak az információs szabadságról szóló 1982-es Nyilatkozata mondja ki azzal, hogy a tagállamok célja nyílt információpolitika folytatása a közhatalmi szférában. [...] Az Alkotmánybíróság számos határozatában leszögezte, hogy az alapjogok korlátozása csak akkor tekinthető alkotmányosnak, ha igazolható, hogy a korlátozás elkerülhetetlen és az elérni kívánt céllal arányban áll. A közérdekű adatok megismeréséhez való jog ellehetetlenítése a kiegyensúlyozott és illetéktelen befolyástól mentes kormányzás biztosítása érdekében nem tekinthető sem elkerülhetetlennek, sem pedig arányosnak”.¹¹⁵

Az ajánlás annak ellenére, hogy egyetlen egyszer nem hivatkozik az adatvédelmi törvény pozitív rendelkezéseire, olyannyira nagy jelentőségű a magyar alkotmányjog történetében, hogy az Alkotmánybíróság az ombudsman érveit saját határozatában később megismétli. Az Alkotmánybíróság 32/2006. AB (VII. 13.) határozatában¹¹⁶ így fogalmaz:

„A magyar alkotmányos rendszerben a kormány egyrészt politikai, kormányzati szerepet tölt be, másrészt a közigazgatás központi szerve. Ülésein – mindkét funkciójából adódóan – az ország életét nagyban befolyásoló közhatalmi, politikai döntések születnek. Egy demokratikus jogállamban a polgároknak joguk van arra, hogy az életükre alapvetően kiható döntéseket, az azokat alátámasztó indokokat és a döntéshozatalban részt vevők szakmai álláspontjait (esetleges ellenvéleményeiket) – akár késleltetetten is – megismerjék. A kormányüléseken elhangzottak lejegyzéséről való döntés ezért egyszersmind a közérdekű információk rögzítéséről szóló döntés és a későbbi kutathatóság előfeltétele”.

Az Alkotmánybíróság (tehát időben az adatvédelmi ombudsman ajánlását követően, azt kiindulópontnak tekintve) megállapította: „az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet idézett elő azzal, hogy nem szabályozta törvényben a kormányülések tartalmi dokumentálásának rendjét”.¹¹⁷ Az ombudsman idézett ajánlása szerint

„a vizsgált ügy több egymással versengő alkotmányos jog, illetőleg érdekösszeegyeztetésének nehézségeit veti fel. A szabályozásnak tekintettel kell lennie a közérdekű adatok megismerését biztosító alkotmányos jogra. Szolgálnia kell a kormányzati munka átláthatóságát, az egykori és a mai kormányok tevékenységének tudományos vizsgálhatóságát, valamint az illetéktelen befolyástól mentes, kiegyensúlyozott kormányzati tevékenységet”.¹¹⁸

AZ ELLENZÉKI KERESZTAL-TÁRGYALÁSOK NYILVÁNOSÁGA

A már korábban tárgyalt EKA tárgyalások nyilvánosságáról szóló ajánlás az információs szabadság elvére¹¹⁹ (filozófiájára) alapította érvelését. Az állásfoglalás (eredményét tekintve az EKA nyilvánosságát alapozza meg, amely morális tartalmával sokan egyet tudunk érteni) eltekint az ekkor hatályos adatvédelmi törvény definíciójától, nevezetesen attól, hogy

¹¹⁵ 144/A/1996.

¹¹⁶ Közel egyszerre indult az AB és az adatvédelmi ombudsman vizsgálata és az Alkotmánybíróság kritikája is lehet, hogy határozatát csak hat év késéssel hozta meg.

¹¹⁷ 32/2006. AB (VII. 13.)

¹¹⁸ 144/A/1996.

¹¹⁹ „A törvény filozófiája ugyanis, hogy egyfelől biztosítani kell az állam átláthatóságát, ennek érdekében a közérdekű adatok nyilvánosságát, más felől a polgár személyes adatainak védelmét.” KERESZTAL Zsuzsa: Törvényen innen és túl...

közérdekű adat csak a közfeladatot ellátó szerv kezelésében lévő adat lehet¹²⁰ [Avtv. 2. § 3. pont] és abból indul ki,¹²¹ hogy „Az EKA, mint az alkotmányos jogállam megteremtésének folyamatában politikai irányítószerepet játszó szervezet, az e szerephez egyértelműen kötött megnyilvánulásaiban közfeladatot ellátó szervnek tekintendő. Ez annyit jelent, hogy az EKA ülésein az akkor már működő szervezetek, pártszerű alakzatok politikai-közjogi álláspontját tükröző nyilatkozatok, felszólalások megismerhetőek, azaz közérdekű adatnak minősülnek.”¹²² Az ajánlás hivatkozik az Alkotmány 61. §-ra, de egyetlen hivatkozást sem tartalmaz az adatvédelmi törvény 2. § 3. pontjára, a közérdekű adatra. Az ajánlás segítségül hívja azt a sokat idézett 60/1994. (XII. 24.) AB határozatot, amely az úgynevezett átvilágítási törvény hatályával kapcsolatban megállapítja, hogy közérdekű adat csak azon személyek politikai múltja lehet, akik jelenleg is közhatalmat gyakorolnak és a demokratikus közélet szereplői.¹²³

Az EKA ügyben jól látszik, hogy alkotmányos döntéshozatalában az ombudsman nincs igazi korlátok közé szorítva, azért is, mert az ombudsman ajánlásában megfordítja az információs önrendelkezés logikáját, azzal, hogy az Ellenzéki Kerekasztal résztvevői, amennyiben nem nyilatkoznak a felvételek nyilvánosságáról, akkor úgy kell tekinteni, hogy *hozzájárultak* a közléshez. Az ombudsman így fogalmaz: „a felvételek teljességének kutathatósága, illetve nyilvánossága érdekében javaslom, hogy a Széchényi Könyvtár főigazgatója ismét keresse fel a résztvevőket. Az esetleg immár ismételen nem nyilatkozó egykori résztvevők beleegyező nyilatkozatától, az erre való figyelmeztetés után, el lehet tekinteni”.¹²⁴ Fontos hangsúlyozni, hogy az Ellenzéki Kerekasztal nyilvánossága kapcsán megfogalmazott ombudsmani ajánlás közjogi következményei elismerésre méltóak, a magyar rendszerváltás kiemelkedő fontosságú ajánlásáról van szó. Az ajánlás szellemiségét ez a tanulmány is támogatja. Azonban a formális szabályok betartásának vizsgálatára vállalkozunk ebben a fejezetben és álláspontunk, hogy az adatvédelmi ombudsman olyan stratégiai álláspontból érvelt az alkotmányos kérdés eldöntése kapcsán, amely a „pozitív jog felett lebegve” alakította ki pozícióit. Ezt a formalizmus tagadásának is tekinthetjük.

KÖZSZEREPLŐK SAJTÓNYILVÁNOSSÁGA

Aktív volt az adatvédelmi ombudsman a közszereplők sajtónyilvánossága ügyében, akár a száz leggazdagabb emberről, akár politikusokról és választott tisztségviselőkről volt szó. Külön ügycsoportot képeznek azon ügyek, amelyekben az ombudsman a közszereplők ezen minőségét próbálta az alkotmánybírói gyakorlat tükrében – tehát nem az adatvédelmi törvény szerint, mert az 1992. évi LXIII. törvény a közszereplők fogalmát nem ismeri – értelmezni. Egyrészt, hogy ki is számít közszereplőnek, másrészt, hogy milyen következményei vannak a személyes adatok nyilvánosságra hozatala szempontjából a közszereplésnek. Hangsúlyozni kell, hogy

¹²⁰ Avtv. 2. § 3. pont: „E törvény alkalmazása során közérdekű adat: az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő, a személyes adat fogalma alá nem eső adat. A definíció kisebb pontosításokon esett át, az utolsó módosítás után, 2005.06.01-től hatályos szövege szerint: 2. § 4: közérdekű adat: az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő, valamint a tevékenységére vonatkozó, a személyes adat fogalma alá nem eső, bármilyen módon vagy formában rögzített információ vagy ismeret, függetlenül kezelésének módjától, önálló vagy gyűjteményes jellegétől.”

¹²¹ „A közérdekű adat fogalmának pontos és szabatos tisztázása nélkül nem beszélhetünk a közérdekű adatok nyilvánosságához való jog gyakorlásáról”. BALOGH Zsolt György: E-infos szabadság. Fórumrovat, *Fundamentum*, (2004) 4.

¹²² Az adatvédelmi ombudsman a továbbiakban nyíltan utal a morális jogokra is: „Az EKA tagjainak célja a jogállam, benne a társadalmi és állami nyilvánosság jogállami szintjének megteremtése volt, ezért az EKA-val szemben a társadalomnak a pozitív jogon kívül morális jogi igényei is lehetnek [...]”

¹²³ Az ajánlás egyszer tesz említést az adatvédelmi törvényről, de ekkor sem keres a törvény hivatkozása és az eset között kapcsolatot, csak megemlíti az Avtv. 19. § (1) bekezdését.

¹²⁴ Az Avtv. 3. § (1) Személyes adat akkor kezelhető, ha a) ahhoz az érintett hozzájárul.

ezen ügyekben csakis az *Alkotmányból* és az alkotmánybíróági gyakorlatból levezetve alakította ki álláspontját az ombudsman Az 598/K/1998 ügy szerint „az életrajzi adatok, családfák a közfeladatot ellátó személyekre vonatkozó szabályok szerint, a személyiségi jogok tisztelete mellett hozhatók nyilvánosságra”.¹²⁵ Ebben az ügyben az adatvédelmi biztos az alkotmánybíróóság határozatához képest alakítja ki saját – alapjogvédő – álláspontját, mely szerint: a meghatározott vagy azonosítható személyek életrajzi adatai a személyes adatok körébe tartoznak, ezen belül – például a politikai pártállásra, vallásos vagy más meggyőződésre, avagy az egészségi állapotra, betegségekre vonatkozó adatok esetében – az úgynevezett különleges adatok körébe tartozhatnak.¹²⁶ E főszabály alól kivételt képeznek a közfeladatot ellátó személyek (például politikusok, köztisztviselők, állami oktatási intézmények tanárai) az e tevékenységükkel összefüggő adatok tekintetében, valamint a közszereplők (például „híres emberek”, tudósok, művészek, aktivisták), akiknek annál szűkebbek magánéletük határai, minél nagyobb a közéleti jelentőségük, „ismertségük”.¹²⁷ E kivételeket az adatvédelmi törvény, illetve az Alkotmánybíróóság határozatai tartalmazzák.

Közfeladatot ellátó személyek esetében tehát a közfeladatukkal összefüggő személyes adataik – például beosztásuk, előmenetelük, a megbízatásuk betöltéséhez szükséges szakképzettségi feltételeknek való megfelelésük – eleve nyilvános adatként kezelendők, közszereplők esetében pedig a szűkebb értelemben vett magánéletükre vonatkozó egyes adatok is nyilvánosságra hozhatók az adatvédelmi ombudsman joggyakorlatában. A publikálhatóság azonban a közszereplők esetében sem korlátlan, mutat rá az ombudsman, arányban kell lennie az érintett ismertségével, közéleti jelentőségével, s alkalmazkodnia kell a közizlés határaihoz, a nyilvánosság társadalmi hagyományaihoz. (Az ombudsman szerint e határok szélsőséges tágításának lehettünk tanúi az Egyesült Államok elnöke ellen indított vizsgálat anyagának nyilvánosságra hozatala során.)¹²⁸ Itt érdemes megjegyezni, hogy az adatvédelmi ombudsman korai gyakorlatában egy adatot vagy személyesnek tekintett az ekkor hatályos adatvédelmi törvény értelmében és nyilvánosságra hozatalát megtiltotta, például egy parlamenti képviselő családi viszonyaira vonatkozóan, vagy közérdekű adatnak tekintette, amelynek nyilvánosságát – érvelésében – a közérdekű adatok nyilvánossága szerint kell megítélni. Az adatvédelmi törvény a közérdekből nyilvános adat fogalmát csak később vezette be. A konkrét vizsgált ügyben az adatvédelmi ombudsman az alkotmánybíróóság közszereplőkre vonatkozó határozatai alapján alakította ki álláspontját.

A KARI TANÁCSNYILVÁNOS ÜLÉSEI

Az egyetemi ülések nyilvánossága kapcsán a „közérdekű adatok nyilvánosságának követelményére”, és nem konkrét jogszabályhelyre hivatkozott az adatvédelmi biztos,¹²⁹ amikor egy Egyetemi (Kari) tanácsi szabályzat zárt ülés tartására vonatkozó részét kifogásolta. Az ombudsman felkérte a rektort, hogy módosítsa az egyetem Szervezeti és Működési Szabályzatát. A tényállás szerint a panaszos közalkalmazotti jogviszonyának megszüntetését kari tanácsi határozatban javasolták, s az érintettől – zárt ülés tartására hivatkozva – megtagadták annak lehetőségét, hogy a Kari Tanács ülésén jelen legyen, és véleményét kifejthesse. A szabályzat 29. § (9) bekezdése értelmében „Az Egyetemi (Kari) Tanács munkáját zárt üléseken végzi. [...]” Az adatvédelmi biztos álláspontját az „alapvető alkotmányos követelményekre” és a „jogállam demokratikus működésére” alapította, miszerint:

¹²⁵ 598/K/1998.

¹²⁶ 598/K/1998.

¹²⁷ 598/K/1998.

¹²⁸ 598/K/1998.

¹²⁹ 166/A/1995.

„A szabályzat fenti rendelkezése a jogállami működés fontos demokratikus értékeit sérti. Alapvető alkotmányos követelmény, hogy az érintettek megismerhessék a velük kapcsolatos döntések meghozatalának folyamatát, vagyis jelen lehessenek a választott döntéshozó testületek ülésein. Ettől indokolt esetben, különleges körülmények között, megfelelő garanciák megléte mellett el lehet térni, de a zárt testületi ülés mint alapvető működési forma összeegyeztethetetlen a közérdekű adatok nyilvánosságának követelményével.”¹³⁰

Érdemes észrevennünk, hogy az adatvédelmi ombudsman érvelésében rendszeresen használ az Alkotmánybírósághoz hasonló megfogalmazást: például a fenti ügyben, hogy „a szabályzat fenti rendelkezése a jogállami működés fontos demokratikus értékeit sérti”. Itt is fontos rávilágítani az Alkotmánybíróság és az adatvédelmi biztos közti *párhuzamra*. Sólyom László szerint, ahogy korábban már idéztük, az adatvédelmi biztos ajánlásai igen gyakran tartalmaznak olyan megállapításokat, amelyek a vizsgált *ügyek tanulságait általánosítva, szabályként fogalmazzák meg*. Ezek a címzettek számára úgy jelennek meg, *mintha önálló normák lennének*, tehát mintha önálló normatartalmuk lenne, de legalábbis alkalmasak arra, hogy így tekintsünk rájuk.¹³¹ Ezért az adatvédelmi ombudsman állásfoglalásai olyan tartalmi-formai sajátosságokkal rendelkeznek, mint az Alkotmánybíróság határozatai.

A KÖZSZEREPLŐK MAGÁNSZFÉRÁJA

Az ombudsman kreativitását jól jelzi a „Közszereplők tudományos alkotásainak megismerhetőségével kapcsolatban lefolytatott adatvédelmi biztosi vizsgálat” (198/A/1997), amelyben az adatvédelmi biztos a szerzői jog részleteiben is elmélyed. Az ügy alapja, hogy Torgyán József egykori pártelnök és Horn Gyula egykori miniszterelnök doktori munkáit szerették volna a sajtó munkatársai megismerni,¹³² de a dokumentumokat őrző intézményekben visszautasították a kérelmüket. (Torgyán József 1954-ben írt egyetemi doktori disszertációját szerették volna az újságírók megismerni. A disszertációt őrző kari könyvtárat felügyelő ELTE Állam- és Jogtudományi Kara dékánja azonban elutasította a kérését. A dékán szerint a szakdolgozat belső intézményi iratnak minősül, mely „rendeltetését tekintve nem a nyilvánosság számára készül, hanem az egyetemi képzési követelmények teljesítésének része”, a betekintés engedélyezése csak a szerző előzetes hozzájárulásával engedélyezhető. Horn Gyula miniszterelnök 1977-ben írt kandidátusi disszertációjának története is hasonló Torgyán Józseféhez).

Az ombudsman álláspontja az ügyben az, hogy mivel politikusokról van szó,¹³³ ezért dolgozatuk a munkásságuk részeként nyilvánosságra hozható.

„Az egyetemi doktori és a kandidátusi disszertációk tudományos alkotások, melyeket megillet a szerzői jogi védelem. Nem indokolt az ezekbe történő betekintés engedélyezését a szerző hozzájárulásától függővé tenni. A könyvtárak állományába tartozó tudományos művek megismerésének joga elsősorban a könyvtárat alanyi jogon használókat illeti meg (különösen esetleg korlátozott nyilvánossággal működő egyetemi vagy kari könyvtár esetén), de ez a jog az ismert politikus szerző személyére, közszereplésére tekintettel más személyeket is megillet.”¹³⁴

¹³⁰ 166/A/1995.

¹³¹ Lásd SÓLYOM: Az ombudsman „alapjog-értelmezése” és „normakontrollja.” *Fundamentum*, (2001) 2.

¹³² Horn Gyula miniszterelnök 1977-ben írt kandidátusi disszertációjáról van szó.

¹³³ A közszereplőkre vonatkozóan az ajánlás idézi a 34/1994. (VI. 24.) AB határozatot és a 60/1994. (XII. 24.) AB határozatot.

¹³⁴ 198/A/1997

Érdekes megjegyezni, hogy amellet, hogy az idézett ajánlás eredményével,¹³⁵ a kiváltott joghatással, messzemenően egyet lehet érteni, a szellemi alkotások és különösen a doktori disszertációk megismerése nem kifejezetten az adatvédelmi és az információszabadság konfliktusának a kérdése. A kutatás szabadságáról fent már kifejtettük álláspontunkat.

A későbbi események mutatják, hogy Schmitt Pál, korábbi államfő, aki éppen a doktori dolgozata körüli vádak miatt mondott le (és ide sorolható Kiss László úszószövetségi kapitány, akinek) ügyében a szabályozás azért nem kielégítő, mert általában az iratok kutathatósága körül feloldhatatlan ellentmondások vannak, és ezen a hatályos adatvédelmi/információszabadság rezsím sem tudott segíteni.

A jogi kérdés tehát, hogy egy idézés céljából a jogi kari könyvtártól kikért doktori munka – ahogy az ombudsman írja 1997-es ajánlásában – miért „titkos” a szerzői jog alapján? Általában is jogos felvetés, hogy bármilyen doktori dolgozat megismerése miért nem része a tudomány szabadságának? Nem azért írta a kutató a tudományos dolgozatát, hogy megismerhető legyen? A másik kérdés, hogy az ombudsman feladata-e értelmezni a szerzői jogi szabályokat? További kérdés, hogy az Akadémia mint köztestület, ha tudományos munkákat a könyvtárában megőrizz, akkor ezek ugyanolyan megítélés alá esnek-e mint például az Akadémia villanyszámlája vagy közüzemi tartozása? (A közfeladatot ellátó szerv kezelésében lévő adatként közérdekű adat-e az akadémiai könyvtárban elhelyezett tudományos munka?)

Álláspontunk szerint az idézett villanyszámla nem esik egyforma megítélés alá a diplomadolgozatokkal mert az előbbit a kutatás szabadsága, az utóbbit az információszabadság szabályozza, de az ombudsmani ajánlás ezzel ellentétes álláspontra helyezkedik „A Magyar Tudományos Akadémia köztestület, a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 65. § (1) bekezdése alapján közfeladatot lát el és mint ilyen szerv a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény 19. § (1) bekezdése szerint a feladatkörébe tartozó ügyekben köteles elősegíteni a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását”. Ezt alátámasztja a Ptk. 65. § (5) bekezdése is, eszerint: „(5) A köztestület által ellátott közfeladatokkal kapcsolatos adatok közérdekűek” (lásd 198/A/1997.).

Összefoglalás

Összefoglalva ennek a fejezetnek a mondanivalóját, *kísérletet tettünk*, hogy a fenti pontok alatt az adatvédelmi ombudsman joggyakorlatának informális karakterét feltárjuk¹³⁶ és antitéziséit adjuk gyakorlati példákon keresztül az alkotmányjogban a szabályalapú pozitívizmusnak. Álláspontunk az, hogy az ombudsman esetjogát nem lehet megérteni csupán a rá vonatkozó szabályok ismertetésével.

Mint rámutattunk, az informalizmus (vagy antiformalizmus) úgy véli, hogy a jog logikai zártsága lehetetlen, „mindig is lesznek benne logikai hézagok, sőt azt vallja, hogy a jog éppen ezekben a hézagokban, ebben a »logikai űrben« lelhető fel. A különböző generális klauzulák, keretszabályozások, kaucukfogalmak ugyanis hézagot ütnek a jog elképzelt logikai zártságán, hiszen ezek tartalma a bíró értelmezésétől függ”.¹³⁷ Vinnai Edina rámutat, hogy Szabó József érvelésében a jog logikai zártságából következik az a tétel, hogy „a jog akkor is beszél, amikor hallgat (hiszen hallgatása jogi megengedettséget jelent)”, de Szabó megfordítja ezt, és azt vallja,

¹³⁵ Egyébként a 198/A/1997 Ajánlás fontos megállapításokat tartalmazott a minősített iratok helytelen minősítéséről is Horn Gyula disszertációja kapcsán.

¹³⁶ A magyar jogirodalomban ez az első ilyen kísérlet.

¹³⁷ VINNAI Edina, *Nyelvhasználat a jogi eljárásban*. (PhD értekezés), Miskolc, 2011. 157.

hogy ennek „éppen az ellenkezője áll: a jog akkor is hallgat, amikor beszél”, hiszen „az örökké beszélő jog semmit sem mond nekünk addig, amíg nem értelmeztük, magyaráztuk, a konkrét eset véletlenjéhez tágítottuk-szűkítettük”.¹³⁸

Szabó Miklós elemzésében¹³⁹ a jogi szövegek zárt voltának antitézisének, a formalizmus tagadását így foglalja össze: 1. a jogrendszer mint szövegegyüttes nyitott, a formálási érvényesség kritériumával felruházott jogszabályi szövegek az értelmezést csak hozzávetőlegesen kötik meg; 2. az értelmezés vagy csak követi a döntést, utólagos igazolásként (realizmus), vagy legalábbis párhuzamosan, egymásra tekintettel formálódnak meg (hermeneutika), vagy nem is azonos diskurzív szinten vannak, hiszen az értelmezés egy dogmatika hallgatóságához szól, a döntés pedig a felekhez; 3) sajátosan jogi értelmezés pedig nincs, mert a jogi szöveg a természetes nyelv része, és osztozik annak sajátosságaiban. Ebből fakad az értelmezés szükségességének nyelvi indoka: a kifejezések többretegűsége, homályossága és többértelműsége, amelyhez a kontextuális indokok járulnak, a szövegek politikai és értéknyitottsága, azaz a szöveg nyitottsága a politikai és morális megfontolások előtt.

Mint a tárgyalt jogesetek bizonyítják, a szabályalapú formalizmus alkalmatlan az adatvédelmi biztos joggyakorlatának a leírására.

A formalizmus alkalmatlan arra, hogy a magyar adatvédelmi ombudsman esetjogának valódi karakterét megértsük belőle. Ebben a részben arra vállalkoztunk, hogy példákon keresztül kibontsuk az informalizmussal együtt járó mérlegelési szabadságát az adatvédelmi ombudsmannak. Az adatvédelmi ombudsman jogértelmezése és a formalizmus kapcsolatában tárgyaltunk három alapesetet: 1. azon ügyeket, ahol az adatvédelmi ombudsman az adatvédelmi törvényre támaszkodott más törvényekkel szemben, hogy kibontsa álláspontját; 2. azon eseteket, ahol az adatvédelmi törvény primátusáról lemondott az ombudsman más jogszabállyal szemben; 3. és azon eseteket, ahol meg sem kísérelte az adatvédelmi törvényre alapozni érveit az ombudsman, mert azokat közvetlenül az Alkotmányra vagy az Alkotmánybíróság gyakorlatára alapozta. Reményeink szerint példákon keresztül bizonyítottuk, hogy az ügyek közötti eltérés oka az ombudsman jogfelfogásában rejlik, és nem az eltérő külső jogszabályi környezetben.

¹³⁸ SZABÓ J.: *A jogászai gondolkodás bölcselete*. 1941. In Uő A jogbölcsélet vonzásában. Válogatott tanulmányok (Szerk.: Szabadfalvi J.) [Prudentia Iuris 13.] Miskolc, Bíbor Kiadó, 1999. 117. Idézi: VINNAI Edina i. m. 157–158.

¹³⁹ SZABÓ Miklós, *A jogdogmatika*... 188.

© Bán-Forgács Nóra

MTA Law Working Papers

**Kiadó: Társadalomtudományi Kutatóközpont (MTA Kiválósági
Kutatóhely)**

Székhely: 1097 Budapest, Tóth Kálmán utca 4.

Felelős kiadó: Boda Zsolt főigazgató

Felelős szerkesztő: Kecskés Gábor

Szerkesztőség: Hoffmann Tamás, Mezei Kitti, Szilágyi Emese

Honlap: <http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>

E-mail: mta.law-wp@tk.mta.hu

ISSN 2064-4515