

Az Alkotmánybíróság döntésének tájékoztató jelleggel közzétett, nem hivatalos szövege. A hivatalos közzétételre a Magyar Közlönyben, illetve az Alkotmánybíróság Határozatai című hivatalos lapban kerül sor.

IV/518/2024.

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

határozatot:

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Fővárosi Törvényszék 104.K.701.072/2023/15. számú ítélete alaptörvény-ellenes, ezért azt megsemmisíti.

Indokolás

I.

- [1] 1. Az indítványozó jogi képviselője (dr. Hüttl Tivadar ügyvéd) útján az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján benyújtott alkotmányjogi panaszában a Fővárosi Törvényszék 104.K.701.072/2023/15. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdése, valamint a XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdései sérelmére hivatkozással.
- [2] 2. Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügy lényege a bírósági iratok alapján a következőképpen foglalható össze.
- [3] Az indítványozó, miután állítása szerint két mobiltelefonját feltörték az ún. Pegasus kémsoftverrel, tájékoztatást kért az Alkotmányvédelmi Hivaltól (a továbbiakban: AH) a minősítés kezdetére és végére, valamint a minősítő személyére vonatkozó információk tekintetében, továbbá megismerési engedélyt kért minden nemzeti minősítésű személyes adatát érintően. Az AH tájékoztató levelében a válaszadást a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Nbtv.) 48. § (1) bekezdésére hivatkozással megtagadta.
- [4] Az indítványozó polgári pert indított az ügyben, és arra kérte kötelezni az AH-t, hogy bocsássa rendelkezésére azt az információt, hogy kezel-e a személyével összefüggésben nemzeti minősítésű személyes adatot, amennyiben igen, akkor az AH-hoz benyújtott kérelmében megjelölt adatokat adja ki.

- [5] A perben kialakult negatív hatásköri összeütközést a Kúria Kkk.39.012/2023/3. számú végzésével akként oldotta fel, hogy az eljárásra a Fővárosi Törvényszéket mint közigazgatási bíróságot jelölte ki.
- [6] A Fővárosi Törvényszék 104.K.701.072/2023/15. számú ítélete szerint a bíróságnak a szóban forgó ügyben két kérdést kellett vizsgálnia. Egyrészt azt, hogy az alperes AH az az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) 17. § (3) bekezdése alapján jogszerűen tagadta-e meg az indítványozó kérelmének a teljesítését az Nbtv. 48. § (1) bekezdésére hivatkozással. Másrészt, hogy az AH eleget tett-e az indokolási kötelezettségének.
- [7] Ami az első kérdést illeti, a bíróság szerint az Nbtv. lehetővé teszi, hogy az érintettek a nemzetbiztonsági szolgálatok által kezelt adatairól történő tájékoztatásra és törlésre vonatkozó kérelmét megtagadják – és ez kiterjed arra az esetre is, ha ilyen adatot nem kezelnek –, ezért az AH jogszerű módon, helytálló jogalapi hivatkozással [Nbtv. 48. § (1) bekezdés] tagadta meg az indítványozó hozzáféréshez való jogának érvényesítését. Valamint az sem volt megállapítható az ügyben, hogy az AH rendeltetésellenesen gyakorolta volna a mérlegelési jogkörét. A bíróság továbbá csak az AH döntésének eljárásjogi jogszerűségét vizsgálhatja, *„jogköre pedig nem terjed ki a nemzetbiztonsági kockázat megállapításának szakszerűségére, annak tartalmi megismerésére”* {Fővárosi Törvényszék 104.K.701.072/2023/15. számú ítélete, Indokolás [41]}.
- [8] A második kérdés kapcsán a bíróság kifejtette, hogy az AH „egyértelműen és világosan tájékoztatta a felperest, hogy a *kérelmét mely jogszabályhely alapján tagadta meg*. Megadta ezzel a kérelem megtagadásának lényegi indokát – ti. nemzetbiztonsági érdek –, *ennél részletesebb indokolást az Nbtv. nem ír elő, és az a nemzetbiztonsági érdek sérelme nélkül nem is lehetséges.*” Elfogadható a bíróság szerint az AH tájékoztatási gyakorlatának az a bírósági eljárásban hivatkozott szakmai indoka, hogy ezáltal „megakadályozza a nemzetbiztonsági érdekeket sértő, átvilágító jellegű megkereséseket, a műveleti nyilvántartás titkossága a titkosszolgálati tevékenység alapfeltétele, és a kérelem megtagadásakor arra sem utalhat, hogy kezel-e adatot az érintettől. Az utóbbi indokot az magyarázza, hogy már önmagában az adat kezeléséről szóló információ is betekintést engedne a titkosszolgálati tevékenységre, aminek így épp a lényege, vagyis a titkos jellege kerülhetne veszélybe, ami nemzetvédelmi kockázatot rejthetne magában” {Fővárosi Törvényszék 104.K.701.072/2023/15. számú ítélete, Indokolás [36]-[37]}.
- [9] 3. A Fővárosi Törvényszék 104.K.701.072/2023/15. számú ítélete ellen benyújtott alkotmányjogi panaszában az indítványozó *elsődlegesen* azt sérelmezi, hogy a bírósági ítéletből az következik, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatoknak lényegében elegendő egyetlen jogszabályhelyet – az Nbtv. 48. § (1) bekezdését – megjelölniük a tájékoztatási kérelmek elutasításakor, és az erre a jogszabályhelyre való hivatkozás nem tesz szükségessé vagy lehetővé indokolást, továbbá ilyen ügyekben a bíróság

nem végez tartalmi felülvizsgálatot. Emiatt szerinte sérült az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdése és a XXVIII. cikk (7) bekezdése.

- [10] Indokolásában rámutat az indítványozó, hogy a 2/2014. (I. 21.) AB határozat (a továbbiakban: Abh.) szerint információszabadság jogából eredően a Nbtv. „48. § (1) bekezdése alkalmazásánál *alkotmányos követelmény*, hogy a nemzetbiztonsági szolgálat főigazgatója nem szabad belátása alapján, hanem csak akkor tagadhatja meg a tájékoztatást, ha annak teljesítése nemzetbiztonsági érdeket sértene vagy mások jogát sértene; a bíróság *felülvizsgálja a főigazgató nemzetbiztonsági érdek vagy mások jogainak sérelmére mint a megtagadási döntés feltételére való hivatkozása megalapozottságát*”. Ebből az következik, hogy a bíróságnak az AH döntését tartalmilag, érdemben is felül kell vizsgálnia, ami az indítványozó ügyében elmaradt. Az Nbtv. 48. § (1) bekezdését érintő jogalkalmazás, amely figyelmen kívül hagyja az ahhoz fűzött alkotmányos követelményt, nem alkotmányos.
- [11] Az indítványozó kifejti ezzel összefüggésben azt is, hogy a nemzetbiztonság védelmére történő hivatkozás nem teszi minden esetben automatikusan szükségessé és arányossá az adatokhoz való hozzáférés megtagadását. Ha ugyanis a műveleti nyilvántartás átvilágításának megakadályozása érdekében helye is lehet az érdemi információt nem nyújtó jellegű válaszádnak, az már kevésbé védhető, hogy ez kivétel nélkül minden egyes tájékoztatáskérés esetében szükséges és arányos megoldás is lenne. Bizonyos számú, egyedi esetre vonatkozó tájékoztatás nem veszélyeztetheti a szolgálatok befolyásolástól mentes működését, mert ez még nem ad ki mintázatot, és nem enged globálisan következtetni valamely szolgálat bizalmas tevékenységeire mint védendő nemzetbiztonsági érdekre. Az adatkezelőnek kell bizonyítania, hogy miért éppen az érintett egyedi, konkrét ügye az, amelyben még az ügy körülményeinek és az érintett személyének ismeretében meghozott ítélet alapján elrendelt tájékoztatás is átvilágíthatóvá teszi a nyilvántartásait.
- [12] A nemzetbiztonsági érdekeknek két absztrakciós szintje van: egy konkrét, amely a célszeméllyel szembeni egyedi eljárás alapja (például: terrorcockázat) és egy absztrakt, amely a nemzetbiztonsági szolgálatok minden eljárásában érvényesül (a műveleteiket, nyilvántartásaikat ne lehessen átvilágítani). Az érintettek információs önrendelkezéshez való jogát akkor lehet korlátozni, ha ez a nemzetbiztonsági érdekek közül legalább az egyik védelme érdekében szükséges és arányos. A *konkrét* nemzetbiztonsági érdekekkel kapcsolatban elmondható, hogy ha egy adott ügy összes körülményére tekintettel felmerül, hogy a nemzetbiztonsági szolgálat visszaélészerűen járt el az érintettel szemben (vagyis nem volt valós konkrét nemzetbiztonsági érdek), akkor az alapjogkorlátozás eleve nem lehet szükséges, hiszen annak nem nemzetbiztonsági érdek az alapja. Az *absztrakt*, minden egyes ügyben fennálló nemzetbiztonsági érdek – a műveleti nyilvántartások átvilágíthatatlanságának védelme – pedig szintén nem hívható fel a jogsértés elfedésére, hiszen ez a nemzetbiztonsági érdek akkor sem sérül, ha időről-időre egyes

érintettek értesülnek a személyes adataik kezeléséről. Ráadásul ha valamely megfigyelést nem igazol valós, konkrét nemzetbiztonsági érdek, akkor az absztrakt megtagadási indok nem az átvilágíthatatlanságot, hanem a jogsértés leplezését szolgálja.

- [13] Mindezekon felül – hangsúlyozza az indítványozó – a nemzetbiztonsági szolgálatok tevékenységét szabályozó rendelkezések is tartalmazzák a hozzáférési jog gyakorlásának lehetőségét. Ebből az következik, hogy maga a jogalkotó is akként értékelte, hogy a hozzáférési jog gyakorlása nem jár minden esetben a nemzet biztonságának sérelmével. Ebből az is következik, hogy a jogalkotó nem értékelte úgy, hogy az egyedi hozzáférési jog megadása minden esetben veszélyeztetné a műveleti nyilvántartás titkosságát. A műveleti nyilvántartás titkosságának megőrzése, és ennek feltételeinek biztosítása a szolgálatok feladata és felelőssége, amelyet nem teljesíthetnek akként, hogy egy alapjog gyakorlást teljesen lehetetlenné teszik.
- [14] Az indítványozó az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatából kiemeli például a titkos megfigyelésről való utólagos értesítés kérdését is érintő 2016. január 12-ei Szabó és Vissy kontra Magyarország ítéletet (37138/14., 86. §), valamint az Európai Unió Bíróságának a titkosított bizonyítékokkal kapcsolatos 2013. június 4-ei C-300/11. számú, ZZ kontra Secretary of State for the Home Department ügyben hozott ítéletét.
- [15] *Másodlagosan* sérelmezi az indítványozó azt is, hogy az ügyében – a 3250/2023. (VI. 9.) AB határozatba foglaltaktól eltérően – közigazgatási és nem polgári pert folytattak le, ami szerinte ellentétes az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésével, XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdésével. A sérelem abban áll, hogy közigazgatási perben *a)* csak kasszációs jogköre van a bíróságnak, míg polgári perben a kért tájékoztatásra való kötelezés is elrendelhető; *b)* a bíróság „a határozat alakszerűségét és a határozathoz vezető eljárási szabályok megtartását vizsgálja”, ehhez képest polgári perben az „Infotv.-ben biztosított adatvédelmi jogok korlátozhatósága felől közelít a bíróság”; *c)* a bírósági felülvizsgálat egyfokú, nincs rendes jogorvoslati lehetősége az indítványozónak. Az indítványozó hozzáteszi, hogy a közigazgatási per a Kúria Kkk.39.012/2023/3. számú kijelölő végzésére vezethető vissza, de mivel az nem az ügy érdemében született, azt közvetlenül nem, csak az érdemi döntés meghozatalát követően támadhatta meg alkotmányjogi panasszal.

II.

- [16] 1. Az Alaptörvény érintett rendelkezései:

„VI. cikk (3) Mindenkinnek joga van személyes adatai védelméhez, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez.”

„XXVIII. cikk (1) Mindenkinnek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és

pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.

[...]

(7) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”

[17] 2. Az Infotv. érintett rendelkezései:

„14. § Az érintett jogosult arra, hogy az adatkezelő és az annak megbízásából vagy rendelkezése alapján eljáró adatfeldolgozó által kezelt személyes adatai vonatkozásában az e törvényben meghatározott feltételek szerint [...]

b) kérelmére személyes adatait és az azok kezelésével összefüggő információkat az adatkezelő a rendelkezésére bocsássa (a továbbiakban: hozzáféréshez való jog) [...]”

„16. § (3) A (2) bekezdésben foglaltak szerinti tájékoztatás teljesítését az elérni kívánt céllal arányosan az adatkezelő késleltetheti, a tájékoztatás tartalmát korlátozhatja vagy a tájékoztatást mellőzheti, ha ezen intézkedése elengedhetetlenül szükséges [...]

e) az állam külső és belső biztonsága hatékony és eredményes védelmének, így különösen a honvédelem és a nemzetbiztonság [...]

biztosításához”.

„17. § (3) Az érintett hozzáféréshez való jogának érvényesítését az adatkezelő az elérni kívánt céllal arányosan korlátozhatja vagy megtagadhatja, ha ezen intézkedés elengedhetetlenül szükséges a 16. § (3) bekezdés a)-f) pontjában meghatározott valamely érdek biztosításához.”

[18] 3. Az Nbtv. érintett rendelkezése:

„48. § (1) A nemzetbiztonsági szolgálatok által kezelt adatokról, és a 46. §-ban meghatározott adattovábbítási nyilvántartásból az érintett kérelmére történő tájékoztatást, a személyes adatainak törlését, valamint a nemzetbiztonsági szolgálat által kezelt közérdekű adat megismerésére irányuló kérelmet a nemzetbiztonsági szolgálat főigazgatója – nemzetbiztonsági érdekből vagy mások jogainak védelme érdekében – megtagadhatja.”

III.

[19] 1. Az Abtv. 56. § (2) bekezdése alapján megvizsgálva a befogadhatóság feltételeit, a jelen ügyben a következőket lehetett megállapítani.

- [20] A támadott törvényszéki ítéletet az indítványozó 2023. december 21-én vette át, panaszát 2024. február 17-én, tehát azt az Abtv. 30. § (1) bekezdésében meghatározott hatvan napos határidőt betartva nyújtotta be.
- [21] Az indítványozó a Fővárosi Törvényszéknek az ügy érdemében hozott ítéletét támadja, alkotmányjogi panasz benyújtására indítványozói jogosultsággal rendelkezik, a per felpereseként érintettnek minősül, jogorvoslati lehetőségeit kimerítette, és a jogi képviselő a meghatalmazását csatolta.
- [22] A kérelem a határozottság Abtv. 52. § (1b) bekezdésében felsorolt követelményeinek eleget tesz: *a)* tartalmazza azt a törvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, továbbá azt, amely az indítványozó indítványozói jogosultságát megalapozza (Abtv. 27. §-a); *b)* az eljárás megindításának indokait (az indítványozónak a személyes adataival kapcsolatban, a hozzáféréshez való joga érvényesülése érdekében az AH ellen indított keresetét a bíróság elutasította); *c)* az Alkotmánybíróság által vizsgálandó bírósági ítéletet (a Fővárosi Törvényszék 104.K.701.072/2023/15. számú ítélete); *d)* az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezéseit [Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdés, XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdés]; *e)* indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett bírói döntés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel, valamint *f)* kifejezett kérelmet arra, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a támadott ítélet alaptörvény-ellenességét és semmisítse meg azt.
- [23] 2. Az Abtv. 29. §-a szerint az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be, mely befogadhatósági feltételek vagylagos jellegűek.
- [24] Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban alkotmányos követelményt fűzött az Nbtv. 48. § (1) bekezdéséhez. Eszerint „a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény 48. § (1) bekezdése alkalmazásánál alkotmányos követelmény, hogy a nemzetbiztonsági szolgálat főigazgatója nem szabad belátása alapján, hanem csak akkor tagadhatja meg a tájékoztatást, ha annak teljesítése nemzetbiztonsági érdeket sértene vagy mások jogát sértené; a bíróság felülvizsgálja a főigazgató nemzetbiztonsági érdek vagy mások jogainak sérelmére mint a megtagadási döntés feltételére való hivatkozása megalapozottságát az Nbtv. 48. § (1) bekezdése alkalmazásánál”. A jelen ügyben támadott bírósági ítéletben foglaltak szerint ezzel szemben a bíróság nem tartotta érdemben, tartalmilag (felül)vizsgálható kérdésnek az Nbtv. 48. § (1) bekezdése alapján meghozott AH-döntéssel összefüggésben, hogy a nemzetbiztonság védelmére történő hivatkozás megalapozott-e, tehát a konkrét esetben indokolja-e a kérelem teljesítésének a megtagadását (lásd: Fővárosi Törvényszék 104.K.701.072/2023/15. számú ítélet, Indokolás [41]). Erre tekintettel az indítványban az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésével összefüggésben felhozott érvek felvetik a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételyét (lásd

más alkotmányos követelményt érintő ügyben hasonlóan: 16/2021. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [26]}.

- [25] 3. Az Alkotmánybíróság a fentiek alapján a panaszt – az Ügyrend 31. § (6) bekezdését alkalmazva, külön befogadási eljárás mellőzésével – érdemben bírálta el.

IV.

- [26] Az alkotmányjogi panasz megalapozott.

- [27] 1. Az Alkotmánybíróság először azt vizsgálta meg, hogy a támadott bírói ítélet sérti-e az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdését.

- [28] 1.1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt – utalva korábbi döntéseire {3250/2023. (VI. 9.) AB határozat, Indokolás [26]-[30]; 3378/2023. (VII. 27.) AB határozat, Indokolás [29]-[31]} – röviden áttekintette az érintettnek a rá vonatkozó személyes adatok kezelésével összefüggő jogait szabályozó normák releváns elemeit.

- [29] Az Infotv. és a minősített adat védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény (a továbbiakban: Mavtv.) alapján három kategória azonosítható: *a)* az ún. hozzáféréshez való jog alapján a személyes adatokkal; *b)* a megismerési engedély alapján a minősített személyes adatokkal és *c)* a minősített adatokkal kapcsolatban álló személyes adatokkal kapcsolatos tájékoztatás. Ezek lényege a következő.

- [30] Az általános szabályok szerint az Infotv. 14. § *b)* pontja tartalmazza az érintettnek a *személyes adatai kezelésére vonatkozó tájékoztatáshoz való jogát*. Kimondja, hogy az érintett jogosult arra, hogy az adatkezelő és az annak megbízásából vagy rendelkezése alapján eljáró adatfeldolgozó által kezelt személyes adatai vonatkozásában az e törvényben meghatározott feltételek szerint kérelmére személyes adatait és az azok kezelésével összefüggő információkat a rendelkezésére bocsássák (*hozzáféréshez való jog*). Az Infotv. 17. § (1)–(2) bekezdése ennek megfelelően rögzíti, hogy milyen információkat kell az érintett rendelkezésére bocsátani. A hozzáférés jogának érvényesítését a (3) bekezdés szerint az adatkezelő az elérni kívánt céllal arányosan korlátozhatja vagy megtagadhatja, ha ezen intézkedés elengedhetetlenül szükséges a 16. § (3) bekezdés *a)–f)* pontjában meghatározott valamely érdek biztosításához. A vizsgált üggyhöz kapcsolódóan megjegyzendő, hogy az Infotv. 16. § (3) bekezdés *e)* pontja kifejezetten említi a nemzetbiztonsági érdeket is [amelyet az AH az eljárásban az Nbtv. 48. § (1) bekezdésére hivatkozással felhívott].

- [31] Ehhez, az Infotv. szerinti általános rezsimhez képest különös szabályok vonatkoznak arra az esetre, ha a kezelt *személyes adat egyben minősített adat is*. Az érintett ugyanis a saját, nemzeti minősítésű személyes adatát [Mavtv. 3. § (1) bekezdés *a)* pont] a Mavtv. 11. §-a értelmében csak a minősítő által kiadott *megismerési engedély* alapján

jogosult megismerni. Személyi biztonsági tanúsítványra ebben az esetben nincs szükség, de titoktartási nyilatkozat megtételére igen. A Mavtv. szerint a minősítő indokolt határozattal megtagadja az engedélyt, ha az adat megismerése a minősítés alapjául szolgáló közérdek sérelméhez vezet. A határozat közigazgatási perben támadható.

- [32] A harmadik kategóriát a *minősített adattal kapcsolatos személyes adatok* jelentik. Bár egyszerű személyes adatokról, és nem minősített adatokról van szó, ezen adatok *megismerhetőségére a minősített adatok megismerhetőségével megegyező szabályozás vonatkozik*. A Mavtv. 11. §-ához kapcsolódóan ugyanis a Mavtv. 12. §-a a személyes – de nem minősített – adatokhoz való hozzáférés megtagadását is lehetővé teszi a minősített adat kezelője számára akkor, ha e jog gyakorlása veszélyeztetné a minősítés alapjául szolgáló közérdeket [Mavtv. 5. § (1) bekezdés]. Az érintett jogainak bíróság előtti érvényesítése során az eljáró bíróságra és a minősített adatok megismerésére a 11. § (3) bekezdésében foglaltakat megfelelően alkalmazni kell.
- [33] A vizsgált ügyben végső soron megismerési engedélyt kért az indítványozó, de ennek elbírálására nem került sor, mivel az AH az Infotv. 17. § (3) bekezdése alapján, az Nbtv. 48. §-ára – nemzetbiztonsági érdekre – hivatkozással megtagadta az arra vonatkozó információ kiadását, hogy kezeli-e egyáltalán az indítványozó személyes adatait. A bírósági ítélet szerint ehhez a döntéshez a jogalap – és a tájékoztatási gyakorlat szakmai indokainak általános jelleggel történő – megjelölésén túl további indokolás nem szükséges, továbbá a bíróság nem vizsgálhatja a nemzetbiztonsági érdekre való hivatkozás megalapozottságát.
- [34] 1.2. Az Alkotmánybíróság a személyes adatok védelméhez való jogot nem hagyományos védelmi jogként értelmezi, hanem annak aktív oldalát is figyelembe véve, ún. információs önrendelkezési jogként. A személyes adatok védelméhez való jognak eszerint az a tartalma, hogy mindenki maga rendelkezik személyes adatainak feltárásáról és felhasználásáról. Személyes adatot felvenni és felhasználni tehát általában az érintett beleegyezésével szabad; mindenki számára követhetővé és ellenőrizhetővé kell tenni az adatfeldolgozás egész útját, vagyis mindenkinek joga van tudni, ki, hol, mikor, milyen célra használja fel az ő személyes adatát {32/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [87]}.
- [35] Ebből következően fő szabály szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy tájékoztatást kérjen a rá vonatkozó személyes, illetve minősített (nemzeti minősítésű) személyes adatok kezeléséről.
- [36] 1.3. A jelen ügyben lefolytatott eljárás eredményeképpen az indítványozó nem került abba a helyzetbe, hogy számára követhető és ellenőrizhető legyen a személyes adatai kezelése. A nemzetbiztonsági érdek védelmére hivatkozással még arról sem kapott információt, hogy az AH egyáltalán kezeli-e a személyes adatát.

- [37] A bíróság úgy ítélte meg, hogy az adatkezelőnek a személyes adatok kezelésének tényére vonatkozó információ kiadását megtagadó döntése jogszerű volt – megfelelő jogalapon nyugodott –, és nem tartotta érdemben, tartalmilag vizsgálhatónak azt a kérdést, hogy az AH által hivatkozott nemzetbiztonsági érdek fennáll-e. Az ügyben ezért az indítványozó információs önrendelkezési jogának a korlátozása megállapítható.
- [38] Az Alkotmánybíróságnak azt kellett megvizsgálnia, hogy a korlátozás alapjogsérelmet okozott-e.
- [39] 1.4. A 3/2015. (II. 2.) AB határozat rámutatott, hogy „[a]” bírói döntések alkotmányossági felülvizsgálatát lehetővé tevő alkotmányjogi panasz (Abtv. 27. §) az Alaptörvény 28. cikkének érvényesülését szolgáló jogintézmény. Ilyen panasz alapján az Alkotmánybíróság a bírói döntésben foglalt jogértelmezés Alaptörvénnyel való összhangját vizsgálja, azt, hogy a jogszabály alkalmazása során a bíróság az Alaptörvényben biztosított jogok alkotmányos tartalmát érvényre juttatta-e. [...]” (Indokolás [18]). *„Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerint alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható. Az alapjog-korlátozásnak ez a tesztje mindenekelőtt a jogalkotót kötelezi, ugyanakkor hatáskörükhöz igazodva a jogalkalmazókkal szemben is alkotmányos követelményt fogalmaz meg. E követelményből – az Alaptörvény 28. cikkére is tekintettel – a bíróságoknak az a kötelezettsége adódik, hogy ha olyan jogszabályt értelmeznek, amely valamely alapjog gyakorlását korlátozza, akkor a jogszabály engedte értelmezési mozgástér keretein belül az érintett alapjog korlátozását kizárólag a szükséges és arányos mértékű beavatkozás szintjére szorítsák”* (Indokolás [21]).
- [40] Jelen ügyben a személyes adatokhoz való jog korlátozását az AH az Nbtv. 48. § (1) bekezdésére alapította, amelynek kifejezett megfogalmazása szerint is az egyik célja a *nemzetbiztonsági érdek* védelme. A 26/2013. (X. 4.) AB határozat szerint a nemzetbiztonsági érdek védelme alkotmányos cél és állami kötelezettség (Indokolás [143]), és a nemzetbiztonsági kockázat fennállása értelemszerűen nemzetbiztonsági érdekeket veszélyeztet, amelyek megvédése alkotmányos alapjogok korlátozásával járhat (Indokolás [145]). Erre, illetve a 3056/2015. (III. 31.) AB határozatra (Indokolás [40]), a 2/2017. (VI. 19.) AB határozatra (Indokolás [63]), valamint a 3378/2023. (VII. 27.) AB határozatra (Indokolás [39]) tekintettel megállapítható, hogy a nemzetbiztonság védelme olyan alkotmányos érték, amely az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése alapján alapvető jog korlátozásának indokául szolgálhat, a korlátozás *szükségességét* alátámaszthatja. Le kell szögezni azonban, hogy az Nbtv. 48. § (1) bekezdésének „megtagadhatja” fordulatából adódóan még a nemzetbiztonsági érdek felmerülése esetében sem automatikus a tájékoztatási kérelem elutasítása. Mindig az egyedi, konkrét ügy körülményeire tekintettel, a konkrét esetben felmerülő érvek,

ellenérvek és szempontok alapján kell meghozni az arra vonatkozó döntést, hogy az érintett kaphat-e tájékoztatást a személyes adatai kezeléséről.

- [41] A jogalkalmazónak – összhangban az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésével – a szükségesség mellett figyelemmel kell lennie arra is, hogy az alapvető jogok korlátozására alkotmányosan kizárólag az elérni kívánt céllal *arányos* módon kerülhet sor. „Az arányosság az elérni kívánt cél és az alapjogi korlátozás súlyának mérlegelését kívánja meg” {3/2015. (II. 2.) AB határozat, Indokolás [23]}. Ez egyértelműen következik egyébként az Infotv. 17. § (3) bekezdéséből is, amely kifejezetten az érintett hozzáféréshez való jogának és az azzal szemben védendő érdeknek a szükségesség és arányosság szempontjai mentén történő összevetését írja elő. Az indokolási kötelezettséget továbbá az Nbtv. 48. § (2) bekezdése is említi, amikor akként rendelkezik, hogy a „nemzetbiztonsági szolgálatok az érintettektől érkező kéréseket nyilvántartják, a kérelmekről, elbírálásuk módjáról, az elutasítás *indokairól* évente tájékoztatják a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóságot”.
- [42] Az indítvány által felvetett kérdés akként fogalmazható meg, hogy a bíróság érdemben, tartalmilag köteles-e (felül)vizsgálni az Nbtv. 48. § (1) bekezdésére alapított, a személyes adatok kezelésével összefüggő tájékoztatást megtagadó főigazgatói döntés megalapozottságát, avagy „jogköre [...] nem terjed ki a nemzetbiztonsági kockázat megállapításának szakszerűségére, annak tartalmi megismerésére” {Fővárosi Törvényszék 104.K.701.072/2023/15. számú ítélet, Indokolás [41]}.
- [43] 1.5. Az Abh. – indítványozó által is hivatkozott – rendelkező részének első pontjában az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Nbtv. „48. § (1) bekezdése alkalmazásánál alkotmányos követelmény, hogy a nemzetbiztonsági szolgálat főigazgatója nem szabad belátása alapján, hanem csak akkor tagadhatja meg a tájékoztatást, ha annak teljesítése nemzetbiztonsági érdeket sértene vagy mások jogát sértené; a bíróság felülvizsgálja a főigazgató nemzetbiztonsági érdek vagy mások jogainak sérelmére mint a megtagadási döntés feltételére való hivatkozása megalapozottságát”.
- [44] Az Alkotmánybíróság alkotmányos követelményt az Indokolás [54] alapján az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdéséből vezette le [jelenleg ez a rendelkezés változatlan tartalommal a jelen indítványban is felhívott VI. cikk (3) bekezdésében szerepel]. Viszont nem a személyes adatok védelméhez való joghoz kapcsolta, hanem a szintén ebben a bekezdésben biztosított információszabadsághoz (közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog). Az indokolás szerint a nemzetbiztonsági érdekre való hivatkozás megalapozottságának bírósági felülvizsgálatával a közérdekű adat nyilvánosság előli elzárásának határidő nélkülisége megszűnik, mert arra csak addig lesz lehetőség, amíg a védett érdek igazolhatóan, bíróság által ellenőrzötten fennáll (Indokolás [55]).

- [45] 1.6. Ezzel együtt az Alkotmánybíróság ebben az ügyben sem juthatott a korábbiól eltérő következtetésre a bíróság által lefolytatott vizsgálat tartalmára vonatkozó követelményeket illetően: ahogyan az információs szabadság korlátozását [lásd például: [21/2013. (VII. 19.) AB határozat, rendelkező rész második pont], úgy az információs önrendelkezési jog korlátozását lehetővé tevő szabályok sem válhatnak formális, bármikor felhívható, önkényes, kontroll nélküli korlátozási alappá.
- [46] Amennyiben az alkalmazandó jogszabály alapján mérlegelésre van lehetőség [ilyen rendelkezés az Nbtv. 48. § (1) bekezdése, összhangban az Infotv. 17. § (3) bekezdésével], akkor az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése alapján meg kell vizsgálni, hogy kifejezetten a konkrét ügy egyedi körülményei alapján – más alapvető jog vagy alkotmányos érték védelmében – valóban szükséges volt-e a konkrét döntésben megtestesülő alapjog-korlátozás. Továbbá a szükséges korlátozás is csak abban az esetben elengedhetetlen és alkotmányos, ha annak az arányossága is megállapítható. Ehhez nem mellőzhető, hogy a kereseti kérelem keretei között a bíróság tartalmi, érdemi vizsgálatot folytasson le. Amint azt a 3/2015. (II. 2.) AB határozat megfogalmazta: ha olyan jogszabályt értelmeznek, amely valamely alapjog gyakorlását korlátozza, a bíróságoknak „az a kötelezettsége adódik, hogy, akkor a jogszabály engedte értelmezési mozgástér keretein belül az érintett alapjog korlátozását kizárólag a szükséges és arányos mértékű beavatkozás szintjére szorítsák” (Indokolás [21]). Az önkényes döntéssel és az indokolatlan (szükségtelen és/vagy aránytalan) alapjog-korlátozással szemben tehát csak úgy biztosítható védelem – valódi és hatékony külső kontroll –, ha a bíróság a korlátozás jogcíme mellett a döntés tartalmi indokoltságát is felülvizsgálja.
- [47] Az indítványozó által támadott ítéletében a bíróság az Nbtv. 48. § (1) bekezdésére – a kérelem elutasítását és teljesítését is egyaránt lehetővé tevő szabályra – alapított főigazgatói döntést illetően ilyen érdemi, tartalmi vizsgálatra nem látott módot, és a kérelem megtagadásának indokait, a döntés megalapozottságát egyáltalán nem vizsgálta.
- [48] Alapjogi szempontból ez azt jelenti, hogy a bírósági eljárásban egyáltalán nem került mérlegre egyfelől a személyes adatok megismeréséhez való jog, másfelől az adatoknak az érintett személy elől való elzárásához – az AH által hivatkozott nemzetbiztonsági érdek védelméhez – fűződő érdek. A bíróság – amelytől az érintett a személyes adatai kezelésére vonatkozó joga védelmét kérte a nemzetbiztonsági szolgálatokkal szemben – a tájékoztatást megtagadó döntés felülvizsgálata során nem vizsgálta a tájékoztatási kérelem nemzetbiztonsági szolgálat általi elutasításának tartalmi indokoltságát a konkrét, egyedi ügy körülményeire tekintettel. Ekként tehát a bíróság nem biztosította, hogy az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdése által védett alapvető jog (információs önrendelkezési jog) korlátozása az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének megfelelően kizárólag a szükséges és arányos mértékű beavatkozás szintjére legyen visszaszorítva.

- [49] Az alkotmányjogi panasszal támadott bírói ítélet emiatt alaptörvény-ellenes, sérti az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdését, és ezért azt az Alkotmánybíróság az indítványnak helyt adva az Abtv. 43. § (1) bekezdése alapján a rendelkező részben foglaltak szerint megsemmisítette.
- [50] Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy a megsemmisítésnek az az oka, hogy a bíróság nem érvényesítette az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdéséből és I. cikk (3) bekezdéséből levezethető alkotmányossági szempontokat, de a megsemmisítésből a kért adatokhoz való hozzáférésre vonatkozó közvetlen kötelezettség nem származik.
- [51] 2. A bírósági ítélet megsemmisítésére tekintettel az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdéseire alapított indítványi elemek vizsgálatától eltekintett. Megjegyzendő ugyanakkor ezzel kapcsolatban, hogy a 3250/2023. (VI. 9.) AB határozat szerint az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdéséből nem vezethető le arra vonatkozó követelmény, hogy a személyes adatok védelméhez való jog polgári vagy közigazgatási perben érvényesíthető (Indokolás [40]), továbbá az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdéséből sem következik az információs önrendelkezési jog védelmében indítható eljárás kifejezett típusára vonatkozó követelmény (Indokolás [46]).

Budapest, 2025. május 13.

Dr. Patyi András s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Lomnici Zoltán s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró