

A SZEMÉLYES ADATOK KÖZIGAZGATÁSI TÍPUSÚ VÉDELME NEK LEHETŐSÉGEI A TÖRTÉNETI ALKOTMÁNY VÍVMÁNYAI TÜKRÉBEN

Állandóság és változás a XXI. században

PÁLL Imre Borisz*

1. Bevezetés

Az állandóság és alkalmazkodás hívószavai nyomán sokféle asszociáció képzelhető el. Jelen tanulmányban azt vizsgálom, hogy az állandónak tekinthető, immáron évezredes hazai alkotmányfejlődés egyes eredményeinek milyen adatvédelmi jogi kontextusa valószínűsíthető alkotmányjogi és közigazgatási jogi aspektusból. Az adatvédelmi jog ugyanis legkorábban az 1970-es évek végétől értelmezhető, Sólyom László munkássága nyomán.

A hazai adatvédelem tudományos háttere az amerikai *privacy* irodalomra, valamint az NSZK Szövetségi Alkotmánybíróságának egyes döntéseire épült, intézményrendszere pedig az 1990-es években az Avtv. nyomán skandináv mintára létrehozott ombudsmani (adatvédelmi biztos) típusú közigazgatási formában alakult meg, míg jelenleg hatályos jogi háttere 2018. május 25. napjától a közvetlenül és kötelezően alkalmazandó uniós általános adatvédelmi rendelet (GDPR), mely megszabja a tagállami adatvédelmi jog minimálstandardjait.

Ha mindez a külföldi, a hazai közjogi hagyományoktól idegen elem nem lenne elegendő, a jelen kézirat leadásakor még nem jogerős, elsőfokú végzés szerint az adatvédelmi hatóság (NAIH) tevékenységének statisztikai értelemben a gerincét adó fő tevékenysége, azaz az Infotv. szerinti ún. ombudsmani típusú eljárás, vagyis a vizsgálat „nem minősül közigazgatási tevékenységnek,

* PhD-hallgató, Nemzeti Közszolgálati Egyetem.

ebből következően az a Kp. 4. § (1) bekezdése szerint nem lehet közigazgatási jogvita tárgya”.¹

Ezek szerint tehát a hazai alkotmányfejlődés – egyes történelmi kényszerpályák ellenére is – egyfajta stabilitást, állandóságot, hozzáférhető értelmezési keretet tud nyújtani alkotmányjogi szempontból, míg a nem bírói típusú, azaz közigazgatási adatvédelmi jogi jogvédelem egyes intézményei, azok értelmezése dinamikus változásban, bírósági felülvizsgálatok nyomán folyamatos reinterpretációban vannak.

Ennek okán, ha csak vitaindító jelleggel is, de érdemesnek és igazoltnak tűnik a történeti alkotmány vívmányainak, valamint ezek esetleges adatvédelmi jogi vonatkozásainak, illetve kapcsolódási pontjainak összevetése.

2. A történeti alkotmány és annak vívmányai az Alkotmánybíróság gyakorlatában

Számos interpretációja lehetséges a történeti alkotmány fogalmának és alkotmánybírói alkalmazásának, a teljes elutasítástól a kritika nélküli támogatásig. Azonban maga az AB az alábbiak szerint értelmezi azt, az Alaptörvény elfogadására tekintettel:

„Az alkotmányteremtő hatalom Magyarországon egy több mint hatvan éves időszakot zárt le az Alaptörvény megalkotásával. Ezen időszak kezdetén, 1949-ben a jogállamiságot nélkülöző szocialista alkotmány megtörte és felfüggesztette történeti alkotmányunkat. Az 1989-ben lezajlott rendszerváltás – a jogállami eszmét szem előtt tartva – a hatályos alkotmány módosításával alakította ki a demokratikus államberendezkedést, amelynek során jelezte, hogy az alkotmánymódosítás egy átmeneti időszakra szól, és a rendszerváltás célja egy új alkotmány elfogadása.”²

Az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróságnak alkotmányos kötelezettsége az Alaptörvény rendelkezéseit a Nemzeti hitvallással, valamint Magyarország történeti alkotmányának vívmányaival összhang-

¹ Fővárosi Törvényszék 106.K.700.381/2024/2. számú, 2024. március 11-én kelt végzése, [13].

² 45/2012. (XII. 29.) AB határozat, Indokolás [268].

ban értelmezni. Ugyanakkor azt, hogy a történeti alkotmányból mi tartozik annak vívmányai közé – az Alaptörvény alapján –, az Alkotmánybíróságnak kell megállapítania.³ A történeti alkotmánynak tehát nem tekinthető minden eleme annak vívmányának.⁴

Bár a történeti alkotmány és az AB által azonosított vívmányainak fogalma elkülönül a gyakorlatban, az alkotmánybírák között sem volt összhang a distinkció módjáról: „várat magára az a dogmatikai megközelítés, amely egyértelművé teszi a vívmányok azonosításának módszerét”.⁵ Más vélemény pedig a túlzott mértékű jogtörténeti hivatkozások miatti aggályait fejezte ki: „ismét felveti a testületben már régen hangot kapott félelmeket a történeti alkotmány vívmányainak felhívított felhasználásáról, mely csak ronthatja ennek tekintélyét a szellemi közéletben”.⁶

Kétségtelenül zavaró lehet például az olyan megfogalmazás, ami szerint a „[t]örténeti alkotmányunk vívmányai között említhető, hogy az Alkotmánybíróság már többször vizsgálta a fenti összefüggést [...]”,⁷ ami arra utal, mintha önmagában annak ténye lenne a történeti alkotmány vívmánya, hogy az AB a XXI. században valamely tárgyat vizsgálat alá vonta. Az sem teszi egyértelműbbé a fogalomhasználatot, ha elismerve ugyan a történeti alkotmány 1949. évi XX. törvény elfogadásáig tartó érvényesülését, de ugyanezen okfejtés folytatásaként már az alkotmánybíró saját bizonytalansága kerül az érvelés középpontjába:

„Álláspontom szerint azonban az 1989. évi XXXI. törvény-nel módosított, a demokratikus jogállamot megeremtő Alkotmányon alapuló, a negyedik Alaptörvény módosítással azonban hatályon kívül helyezett alkotmánybíróági határozatok jelentős részét a történeti alkotmány vívmányai közé kell sorolni. Véleményem szerint sem egyértelmű, hogy az 1949-es chartális Alkotmány, illetve annak módosításai a történeti alkotmány (illetve annak vívmányai) közé sorolhatók-e. Az azonban vitathatatlanak tűnik számomra, hogy az Alkotmánybíróság 1990 és 2012 között született határozatainak többsége az alkotmányjog (hazai) fejlődése, a demokratikus

³ 33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [74].

⁴ 22/2019. (VII. 5.) AB határozat, Indokolás [77].

⁵ 22/2019. (VII. 5.) AB határozat, Dr. Hörchnerné dr. Marosi Ildikó alkotmánybíró párhuzamos indokolása [167].

⁶ 32/2019. (XI. 15.) AB határozat, Dr. Pokol Béla alkotmánybíró különvéleménye [128].

⁷ 21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Dr. Juhász Imre alkotmánybíró különvéleménye [79].

átmenet, a jogállam kialakulása és megszilárdulása szempontjából jelentős állomásnak tekinthetők. Álláspontom szerint a fenti határozatok a történeti alkotmány vívmányaiként élnek tovább, tekintettel arra a tényre is, hogy 2013. április 1-jével hatályukat veszítették. Megjegyzem, hogy ez az értelmezés nem sérti az írott és történeti alkotmány közötti, a jogtudomány világában kétségtelenül jelen lévő markáns különbségtételt.”⁸

A fenti kritikai észrevételektől függetlenül azonban úgy tűnik, hogy az AB esetről-esetre konzekvensen azonosítani tudta, hogy mit tekint a történeti alkotmány vívmányainak, így az elmúlt bő egy évtized alatt mára elemezhető, koherens gyakorlat alakult ki.

Időrendi sorrendben az alábbi vívmányokat azonosította az AB. Amennyiben e felsorolás mégsem lenne teljeskörű, úgy az kizárólag e sorok szerzőjének figyelmetlenségére vezethető vissza.

2.1. A bírói függetlenség és az ebből eredő elmozdíthatatlanság elve

A 33/2012. (VII. 17.) AB határozat mondta ki először, hogy az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdése szerint annak rendelkezéseit azok céljával, valamint a Nemzeti hitvallással és a magyar történeti alkotmány vívmányaival összhangban kell értelmezni. Továbbá azt is e határozat rögzítette elsőként, hogy az AB feladata megállapítani a történeti alkotmányból annak vívmányait.

Ugyanez az AB határozat tette világossá – azok számára is, akiknek ez az újdonság erejével hathatott –, hogy

„[a] magyar történeti alkotmány konszolidált értelmezésének minimumához tartozik annak elfogadása, hogy a XIX. században végbement polgári átalakulást konstituáló törvények a történeti alkotmány részét képezik. E törvények teremtették meg – nem jelentéktelen előzmények után – azt a szilárd jogintézményi alapot, amelyre a modern jogállam épül.”⁹

⁸ 21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Dr. Juhász Imre alkotmánybíró különvéleménye [81].

⁹ 33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [75].

Bár közéleti viták a polgári állam mibenlétéről, sőt, Magyarország demokratikus, jogállami voltáról is folynak, az alkotmánybírószági gyakorlat zárt értelmezési keretébe nem fér bele a polgári értékrenddel ellentétes, versengő közjogi felfogás.

Erre tekintettel a polgári jogállam egyik legfontosabb intézményét, a bírói függetlenséget, valamint az ebből eredő elmozdíthatatlanság elvét oly módon azonosítja a történeti alkotmány vívmányának, hogy dogmatikai különbséget fogalmaz meg az önmagában vett vívmány-fogalom és a történeti alkotmány vívmánya között: „[a] bírói függetlenség elve, ennek elemeivel együtt, minden kétséget kizáróan vívmány. Az Alkotmánybírószág ezért megállapítja, hogy a bírói függetlenség és az ebből eredő elmozdíthatatlanság elve nemcsak az Alaptörvény tételes szabálya, hanem a történeti alkotmány vívmányai közé is tartozik.”¹⁰

E fontos distinkció következménye, hogy nem önmagában jelent csupán védendő alkotmányos értéket a bírói függetlenség, hanem „olyan értelmezési alapelv az Alaptörvény előírása alapján, amely mindenkire kötelező, és amelyet az Alaptörvény más szabályai lehetséges tartalmának feltárásakor alkalmazni kell”.¹¹

A bírói függetlenséget – ezúttal az elmozdíthatatlanság említése nélkül – szintén a történeti alkotmányunk vívmányaként határozta meg a 25/2013. (X. 4.) AB határozat¹², a 3015/2014. (II. 11.) AB végzés¹³, valamint a 3175/2022. (IV. 12.) AB végzés¹⁴. Az elmozdíthatatlanság elvét a 12/2017. (VI. 19.) AB határozat Indokolásának [8] és [10] bekezdései is megerősítették, valamint a [48] bekezdés a bírói függetlenség intézményét és annak garanciális szabályait is a történeti alkotmány vívmányaiként ismeri el. Ugyanezt erősítette meg ki a 3035/2021. (II. 10.) AB határozat [28] és [33] bekezdése, valamint a 3536/2021. (XII. 22.) AB határozat [47] bekezdése is. A 3535/2021. (XII. 22.) AB határozat a bírói függetlenség és az elmozdíthatatlanság elvét ismét a történeti alkotmány vívmányaiként nevesítette.

A 25/2018. (XII. 28.) AB határozatra (Indokolás [17]) hivatkozással a 18/2019. (VI. 12.) AB határozat [15] bekezdése megállapítja, hogy „az ügy bíróságok általi érdemi tárgyalása és elbírálása történeti alkotmányunk egyik vívmánya”,

¹⁰ 33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [80].

¹¹ Uo.

¹² 25/2013. (X. 4.) AB határozat, Indokolás [26].

¹³ 3015/2014. (II. 11.) AB végzés, Indokolás [26].

¹⁴ 3175/2022. (IV. 12.) AB végzés, Indokolás [27].

a bírói felülvizsgálat pedig „alkotmányosan nem korlátozódhat a jogszerűség pusztán formális szempontok szerinti [...] vizsgálatára”. Tulajdonképpen elfogadható, hogy a bírói függetlenség intézménye egyben az érdemi eljárás kötelezettségeként jelenik meg, így valóban tekinthető ugyanannak a független bírósági működésnek a részeként, hiszen ezt az igazságszolgáltatási célt szolgálja a függetlenség, és annak nyomán az elmozdíthatatlanság intézménye is.

A 22/2019. (VII. 5.) AB határozat megfogalmazásában a bírói függetlenség „és annak szabályozása olyan évezredes érték Magyarországon, amely a hatalommegosztás elvének alapvető tézise”.¹⁵ A konklúzió egyértelmű, de a megfogalmazás túlzóan historizáló, tekintettel arra, hogy alapvetően Montesquieu óta, tehát nem egy évezrede képezi a hatalommegosztás elve közös civilizációs értékeink részét, de egyébként a korabeli uralkodók személyesen is bíráskodhattak, így valójában évezredes távlatban aligha beszélhetünk a bírói függetlenségről.

E határozat [57] bekezdése hivatkozik a 33/2012. (VII. 17.) AB határozat indokolására, összegezve annak releváns megállapítását:

„A határozatban foglaltak szerint már az 1869. évi IV. törvénycikk, valamint az 1871. évi IX. törvénycikk is tartalmazta a bírói függetlenséget garantálni hivatott legfontosabb elemeket: személyi oldalon a kinevezés, felmentés, a hivataltól való elmozdítás vagy az áthelyezés, és az előremenetel szabályait, szervezetiileg pedig a hatásköri elkülönítést.”

További aspektusa a bírói függetlenségnek a bírósági igazgatás szervezési és szakirányú igazgatásának különválasztása, ami szintén történeti alkotmányunk vívmánya.¹⁶

2.2. A polgári átalakulást konstituáló törvények

A fentebb már idézett 33/2012. (VII. 17.) AB határozat (Indokolás [75]) a polgári átalakulást konstituáló törvényeket még csak a történeti alkotmány részeként hivatkozta – amiként ezt vette át a 12/2017. (VI. 19.) AB határozat Indokolásának [46] bekezdése is –, azonban a 21/2014. (VII. 15.) AB határozat ezt már úgy in-

¹⁵ 22/2019. (VII. 5.) AB határozat, Indokolás [11].

¹⁶ 22/2019. (VII. 5.) AB határozat, Indokolás [78]–[79].

terpreálta, mintha a történeti alkotmány vívmányaiként tárgyalta volna. Itt tehát érezhető még némi bizonytalanság abban, hogy az AB a történeti alkotmányt, illetve annak vívmányát szinonim fogalmaknak tekinti-e, de mint láhattuk, a kettő jelentése és jelentősége a későbbi gyakorlatban világosan elkülönült.

Ez utóbbi határozatban azonban kevésbé világos, hogy a 33/2012. (VII. 17.) AB határozat által nem, de a 21/2014. (VII. 15.) AB határozat által már a történeti alkotmány vívmányának nevezett – de a 2/2016. (II. 8.) AB határozat Indokolásának [32] bekezdése alapján félreérthetetlenül a „magyar igazságszolgáltatás történetének meghatározó jogszabálya, történeti alkotmányunk vívmánya” meghatározás szerinti –, a bírói hatalom gyakorlásáról szóló 1869. évi IV. törvényekken túl további törvényt milyen minőségében (vívmány, történeti alkotmány része, történeti alkotmány vívmánya) hivatkozza az AB.

Az „Alkotmánybíróság – az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdése alapján – figyelemmel volt” szófordulattal további törvényre is hivatkozik, azonban kifejezett rendelkezést, megállapítást nem tesz ennek vívmány voltára, valamint a történeti alkotmánnyal való további kapcsolódására. E törvény a bírák és a bírósági hivatalnokok felelősségéről szóló 1871. évi VIII. törvények, amelyről mindösszesen az tudható meg az indokolásból, hogy „az 1869. évi IV. tc.-hez szorosan kapcsolódó”.¹⁷

Később pedig még az 1871. évi IV. tc.-et sem vívmányként, hanem pusztán a történeti alkotmány részeként hivatkozza: „A bírák fegyelmi ügyeiben a történeti alkotmányunk részét képező fenti törvények szerint is bíróság járt el.”¹⁸

E határozatban tehát még nem tisztult le teljesen a szabatos dogmatikai fogalomhasználat.

A 26/2015. (VII. 21.) AB határozat is a történeti alkotmány részeként, de nem annak vívmányaként hivatkozik a polgári átalakulást konstituáló törvényekre. Itt három kódexre hivatkozik a határozat: az 1868. évi LVI. törvényekre (polgári törvénykezési rendtartás), az 1911. évi I. törvényekre (polgári perrendtartás), valamint 1896. évi XXXII. törvényekre (bűnvádi perrendtartás).¹⁹

Az ez utóbbi törvényt szintén a történeti alkotmány vívmányaként hivatkozó 28/2022. (XI. 8.) AB határozat kiemeli a törvény alapvető jelentőségű elveit: officialitás elve, legalitás elve, valamint vádelv.²⁰

¹⁷ 21/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [35].

¹⁸ 21/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [37].

¹⁹ 26/2015. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [50].

²⁰ 28/2022. (XI. 8.) AB határozat, Indokolás [19].

A 3483/2023. (XI. 17.) AB határozat a bírói hatalom gyakorlásáról szóló 1869. évi IV. törvénycikk 1. §-át határozza meg a történeti alkotmány vívmányaként.²¹ a törvény szövege szerint: „1. § Az igazságszolgáltatás a közigazgatástól elkülöníttetik. Sem a közigazgatási, sem a bírói hatóságok egymás hatáskörébe nem avatkozhatnak.”

A 3483/2023. (XI. 17.) AB határozat továbbá a bírói függetlenséget is a történeti alkotmány vívmányai közé sorolja, a 33/2012. (VII. 17.) AB határozatra, valamint a 3536/2021. (XII. 22.) AB határozatra hivatkozással.

2.3. A sajtószabadság

A 28/2014. (IX. 29.) AB határozat megfogalmazása szerint „[a] sajtószabadság minden kétséget kizáróan történeti alkotmányunk vívmányai közé tartozik. Az 1848-as forradalom legelső lépése és egyszersmind fő követelése a sajtó szabaddá tétele, a sajtószabadság kivívása volt: a sajtószabadság volt minden más szabadság alapja.”²²

Ám e történeti jelentősége sem jelenti a sajtó szabadságának korlátozhatatlanságát, azonban fontos különbségtétel, hogy nem a történeti alkotmány vívmányának minőségében korlátozható a sajtószabadság, hanem a jelenkorban való alkalmazása, azaz mint alapvető jog gyakorlása körében, a hatályos Alaptörvény rendelkezése alapján:

„A sajtó szabadsága mint történeti alkotmányunk vívmánya a kezdettől fogva összekapcsolódott a jelenkor eseményeiről szóló szabad tájékoztatással, a társadalmi kérdéseknek a nyilvánosság elé tárásával. A sajtó szabadságának védelme, a szabad tájékoztatás feltételeinek biztosítása egyrészt az Alaptörvény IX. cikk (2) bekezdésén alapuló állami kötelezettség, másrészt a személyek alapvető joga, amely az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglalt feltételek mellett korlátozható.”²³

²¹ 3483/2023. (XI. 17.) AB határozat, Indokolás [39].

²² 28/2014. (IX. 29.) AB határozat, Indokolás [13].

²³ 28/2014. (IX. 29.) AB határozat, Indokolás [14].

A 28/2014. (IX. 29.) AB határozatra hivatkozik a 3002/2018. (I. 10.) AB határozat, továbbá a sajtószabadság mint a történeti alkotmány vívmánya minőségét megerősítette a 34/2017. (XII. 11.) AB határozat [26] és [35] bekezdése is.

2.4. A magyar királyi közigazgatási bíróságról szóló 1896. évi XXVI. törvénycikk

A 17/2015. (VI. 5.) AB határozat értelmében „a modern magyar közigazgatási bíráskodást létrehozó jogforrás, a magyar királyi közigazgatási bíróságról szóló 1896. évi XXVI. törvénycikk történeti alkotmányunk egyik vívmánya”.²⁴

A határozat tehát nem egyes jogintézményeket, illetve jogelveket emel ki, hanem a törvény egészét tekinti a történeti alkotmány vívmányának, függetlenül attól, hogy a határozat csak a törvény 131. és 134. §-ait idézi: „érdemileg tárgyalja és eldönti az ügyet”, valamint „[a] határozatok hozatalánál a bíróság a bizonyítékokat szabadon mérlegeli, s a tárgyalás és a bizonyítás folyamában szerzett meggyőződésének egész benyomása alapján ítélt”.²⁵

A döntés egyidejűleg fenntartotta a 39/1997. (VII. 1.) AB határozatban írtakat.

További érdekessége a 17/2015. (VI. 5.) AB határozatnak, hogy nem nevezte ugyan a történeti alkotmány vívmányának a földbizottságot, csupán azt visszatükrözőnek, így itt sem derül ki pontosan, hogy nem kellően szabatos szóhasználatról van-e szó, vagy valóban el kívánta kerülni az AB, hogy a földbizottság intézményét is a történeti alkotmány vívmányának ismerje el: „A Földforgalmi törvény a földbizottságot hasonló célból (a termőföld védelme, fenntartása, megőrzése) és hasonló szervezeti megoldással hozta létre, ami történeti alkotmányunk vívmányait is visszatükrözi”.²⁶

A 17/2015. (VI. 5.) AB határozat Indokolásának idézett bekezdését hivatkozza a 3243/2018. (VII. 11.) AB határozat, a 14/2018. (IX. 27.) AB határozat, valamint a 25/2018. (XII. 28.) AB határozat szintén a jogi norma egészét, nem pedig egyes jogelveket, illetve jogintézményeket minősíti a történeti alkotmány vívmányának.

²⁴ 17/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [87].

²⁵ Uo.

²⁶ 17/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [54].

2.5. Az 1946. évi I. törvény preambuluma

A 16/2016. (X. 20.) AB határozat szerint a Magyarország államformájáról szóló 1946. évi I. törvény preambuluma – így, többes számban – „történeti alkotmányunk vívmányaiként kell tekintenünk”.²⁷

A hivatkozott AB határozat a gyülekezési jogot emeli ki az összes többi közül, bár ezt más történeti jogszabályból is le lehetett volna vezetni. Így viszont megválaszolatlan maradt a kérdés, hogy ha a Nemzeti hitvallással együttesen kell értelmezni az Alaptörvény rendelkezéseit, úgy a „[h]azánk 1944. március tizenkilencedikén elveszített állami önrendelkezésének visszaálltát 1990. május másodikától, az első szabadon választott népképviselő megalakulásától számítjuk. Ezt a napot tekintjük hazánk új demokráciája és alkotmányos rendje kezdetének.” fordulatot miként lehet összeegyeztetni az AB konzekvens gyakorlatával, miszerint a történeti alkotmány az 1949. évi XX. törvényig érvényesült.

Kétségtelen tény, hogy ha 1944 helyett 1949-et tesszük meg a történeti alkotmány végének (pontosabban felfüggesztése kezdetének), úgy ezzel a művelettel a köztársasági államformát alapértelmezettnek véve már nem szorul további indoklásra, hogy a Szent Korona-tan – melynek integráns része a monarchikus államforma, a király intézménye és a királynak a Szent Koronával való szabályszerű megkoronázása – modernizálása helyett miért a svédasztalként élénk területő elmúlt ezer év törvényeiből való válogatás képezi a történeti alkotmányt, valamint annak az AB által szelektált vívmányait.

Azonban a 15/2019. (IV. 17.) AB határozat szerint is „e keretek az ország 1944-es német megszállásáig töretlenül fenn is maradtak. Az Alaptörvény kinyilvánítja, hogy az ezt követő nemzetiszocialista és kommunista uralmat a történeti alkotmány idegen megszállások miatt bekövetkezett felfüggesztéseként tekinti”.²⁸ Ebben az esetben viszont a „felfüggesztett történeti alkotmány” vívmánya aligha lehet az 1946. évi I. törvény.

2.6. Magyarország alkotmányos önazonossága

A 22/2016. (XII. 5.) AB határozat példálózó jelleggel sorol fel olyan alkotmányos értékeket, amelyeken az Alaptörvény, valamint általa a magyar jogrendszer nyugszik és amelyek Magyarország alkotmányos önazonosságát jelenítik

²⁷ 16/2016. (X. 20.) AB határozat, Indokolás [19].

²⁸ 15/2019. (IV. 17.) AB határozat, Indokolás [24].

meg, egyben történeti alkotmányunk vívmányai is: „a szabadságjogok, a hatalommegosztás, a köztársasági államforma, a közjogi autonómiák tisztelete, a vallásszabadság, a törvényes hatalomgyakorlás, a parlamentarizmus, a jog-egyenlőség, a bírói hatalom elismerése, a velünk élő nemzetiségek védelme.”

Két kivétellel egyértelműnek tűnik az exemplifikatív felsorolás.

Az egyik szembeötlő pont a köztársasági államforma. Még ha el is ismerjük, hogy jelenleg ennek nincsen életképes – azaz demokratikus, jogállami – alternatívája, a 2.5. pontban írt időbeliség legalábbis megkérdőjelezi, hogy az Alaptörvény preambulumban írott német megszállás volt-e a nemzeti önrendelkezés elvesztésének kezdő időpontja, vagy az AB gyakorlata szerinti 1949. évi XX. törvénnyel kezdődő időszak. A különbség csupán öt év, de épp a nemzeti önazonosság szempontjából jelentős lenne annak a tisztázása, hogy az 1944–1990 közötti időszak egységes alkotmányjogi megítélés alá esik-e, vagy az 1945–1949 közötti időszakot is a szuverén magyar állam történeti alkotmányfejlődése részének kell-e tekintenünk.

A másik kevésbé alátámasztottnak tűnő – sőt, talán vitatható – eleme a felsorolásnak a „velünk élő kisebbségek védelme”. Ha ugyanis a ma velünk élő kisebbségek védelméről van szó, úgy az minden további nélkül támogatandó, jogállami kontextusban föl sem vetődhet a kisebbségvédelem létjogosultságának kérdése. Ebben az esetben azonban nem a történeti alkotmány valamely vívmányáról van szó, hanem egy jelenkori közjogi vívmányról. Ha viszont az 1944, vagy 1949 előtti kisebbségvédelmet vizsgáljuk, úgy a XIX. századi kisebbségvédelem tekintetében az a tény, hogy Magyarország az első világháború után épp az elégedetlen kisebbségek követeléseinek eredményeként elveszítette területei 2/3-át, közel sem támasztja alá, hogy e súlyos következmények a történeti alkotmány vívmányai lennének. A nürnbergi faji törvények mintájára meghozott magyarországi ún. zsidótörvények, majd a II. világháborút követően a német lakosság (svábok) államilag szervezett, a kollektív bűnösség elvén alapuló kitelepítése szintén nem támasztják alá a történeti alkotmány vívmánya minőségét a korabeli kisebbségvédelemnek.

Az alkotmányos önazonossággal egyben tárgyalt nyelvi, történelmi és kulturális hagyományok védelme, mint a történeti alkotmány vívmánya a „történeti alkotmány felsorolt, szuverenitással, népességgel, nyelvi, történelmi és kulturális hagyományokkal összefüggő elemei Magyarország alkotmányos önazonossága tekintetében” mint a történeti alkotmány vívmányai jelennek meg a 32/2021. (XII. 20.) AB határozatban.²⁹

²⁹ 32/2021. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [104] és [106].

E határozat a fentiek kontextusában említi a történeti alkotmány vívmányaiként Werbőczy Tripartitumát (29/2015. (X. 2.) AB határozat (Indokolás [36]–[37])), valamint az 1790/91. évi XII. törvénycikket.³⁰

2.7. A felekezeti jogegyenlőség

A 17/2017. (VII. 18.) AB határozat értelmében „[a] vallásszabadság, a vallási türelem a magyar alkotmányos hagyomány része, különösen a felekezeti jogegyenlőség, azaz a különböző vallású polgárok jogegyenlősége, amely a XIX. század óta történeti alkotmányunk vívmánya.”³¹

Ebből azonban nem következik az állami támogatáshoz való jog az AB megállapítása szerint. Ugyanis az Alaptörvény VII. cikk (3) bekezdése értelmében a vallási közösségek és az állam egymástól különváltan működnek. Erre tekintettel együttműködésük keretében, külön megállapodás alapján biztosít az állam sarkalatos törvény útján további sajátos jogosultságokat.³²

E határozatra hivatkozik a 3193/2020. (VI. 11.) AB határozat [35] bekezdése, amely megerősíti, hogy a különböző vallású polgárok jogegyenlősége, a XIX. század óta történeti alkotmányunk vívmánya.

Bár a hatályos vallásügyi törvényeket azok újszerűsége miatt nem lehetett az alkotmánybírói logika mentén a történeti alkotmány vívmányainak tekinteni, az AB a 6/2013. (III. 1.) AB határozatban azt állapította meg, hogy „sarkalatos törvényeinkben (Lvt., Ehtv.) rögzített hivatkozott szabályok történeti alkotmányunknak a vallásszabadság terén elért vívmányaival alkotnak szoros egységet”.³³

2.8. A parlament (Országgyűlés) intézménye

A 15/2019. (IV. 17.) AB határozat történeti alkotmányunk egyik legfontosabb vívmányának nevezi a parlament (Országgyűlés) intézményének létrejöttét és közjogi szerepét.³⁴

³⁰ 32/2021. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [102] és [103].

³¹ 17/2017. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [39].

³² Uo.

³³ 6/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [141].

³⁴ 15/2019. (IV. 17.) AB határozat, Indokolás [23].

„Mindezekre tekintettel megállapítható, hogy az Országgyűlés törvényes és alkotmányos működése a jogállamiság, az alkotmányos hatalomgyakorlás egyik kulcsa Magyarországon. Erre tekintettel kiemelt jelentősége van annak, hogy az Országgyűlés az Alaptörvényben rögzítettek szerint, az ott meghatározott feladatait és jogköreit az Ogytv.-ben és a Házzsabályban részletezett előírásoknak megfelelően gyakorolja, és, hogy azokat mindenkor gyakorolni is tudja. Ez történeti alkotmányunk egyik olyan vívmánya, amelyen nemcsak a hatalommegosztás és a törvények meghozatalának képessége, hanem magának az államnak az alkotmányos működése nyugszik.”³⁵

2.9. A független Állami Számvevőszék

Az Alkotmánybíróság az 1870. évi XVIII. törvénycikk alapján állapította meg, hogy a mindenkori kormánytól függetlenített Állami Számvevőszék intézménye, valamint az ellenőrzött szervezetek együttműködési kötelezettsége és az ellenőrzéshez szükséges dokumentumok rendelkezésre bocsátásának kötelezettsége az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdése alapján a történeti alkotmány vívmánya.³⁶

Ugyanezt erősítette meg e határozat [34] és [35] bekezdéseire hivatkozással a 3304/2020. (VII. 24.) AB határozat [35] bekezdése.

2.10. Az állami és magántulajdonú erdők megóvásának kötelezettsége

Talán az egyetlen környezetvédelmi tárgyú vívmányként említhető a 14/2020. (VII. 6.) AB határozat [29] bekezdése alapján az állami és magántulajdonú erdők megóvásának kötelezettsége, amit az AB „a történeti alkotmány olyan vívmányának tekint, melyet az Alaptörvény értelmezése során az R) cikk (3) bekezdésének megfelelően figyelembe kell venni.”

³⁵ 15/2019. (IV. 17.) AB határozat, Indokolás [25].

³⁶ 32/2019. (XI. 15.) AB, Indokolás [35] és [62].

2.11. A bíróság által hivatalból végezhető bizonyítás

Az Alkotmánybíróság 20/2020. (VIII. 4.) AB határozata megállapította, hogy a bünvádi perrendtartásról szóló 1896. évi XXXIII. törvénycikk 306. §-a a történeti alkotmány vívmánya.³⁷

Eszerint a bíróság által hivatalból végezhető bizonyítás a történeti alkotmány vívmánya, ugyanis „[m]ind az elnök, mind a törvényszék új bizonyítékok felvételét vagy megszerzését rendelhetik el”.³⁸

Vitán felül áll, hogy a hivatalbóli bizonyítás interpretálható a történeti alkotmány vívmányaként is, azonban az AB által idézett 306. § öt bekezdésből áll, melynek harmadik bekezdésének csupán első mondata került be a határozat szövegébe. A bekezdés AB által nem idézett része így folytatódik: „Mindazáltal az erre vonatkozó indítványt elutasító, valamint oly bizonyítást elrendelő határozatot, mely miatt a főtárgyalás huszonnégy órán túl volna félbeszakítandó, csak a törvényszék hozhat.”

Az indítvány elutasítása azonban arra utal, hogy mégsem *ex officio* bizonyításról, hanem indítvány alapján történő bizonyításról van itt szó, az legalábbis valószínűtlen értelmezés, hogy a bíróság elrendelné a hivatalbóli bizonyítást, majd saját döntését indítványként kezelve akár rögtön el is utasítja azt. Ettől függetlenül értelmezhető az *ex officio* bizonyítás elrendelése a történeti alkotmány vívmányaként, de nem biztos, hogy a 306. § kontextusából kiragadott harmadik bekezdés első mondata alapján.

3. A hazai közigazgatási típusú adatvédelem és egyes alkotmányos vívmányok lehetséges adatvédelmi vonatkozásai

3.1. Tagállami vagy uniós jog?

Az Európai Bizottság 2022-ben észlelte, hogy az általános adatvédelmi rendelet (GDPR) hatékony végrehajtása nem garantálható a határokon átnyúló személyes adatkezelések vonatkozásában, tekintettel az eltérő tagállami közigazgatási

³⁷ 20/2020. (VIII. 4.) AB határozat, Indokolás [29].

³⁸ Uo.

hatósági eljárások összehangolatlanságára,³⁹ így 2023. július 4-én végrehajtási rendelet tervezetet tett közzé „az Európai Parlament és a Tanács rendelete az (EU) 2016/679 rendelet végrehajtásával kapcsolatos további eljárási szabályok megállapításáról” címen.⁴⁰

David Erdos már 2016-ban a tagállami adatvédelmi hatóságok általi végrehajtást jelölte meg a hatékony jogvédelemért felelősként, pontosabban azt fejezte ki, hogy akkor még nem volt világosan látható az, hogy a GDPR végrehajtása mennyiben tud a korábbi adatvédelmi irányelvhez képest hatékonyabb jogvédelmet eredményezni.⁴¹

Zódi Zsolt azonban már 2018-ban arra hívta fel a figyelmet az online platformok kontextusában, hogy önmagában a személyes adatokhoz való érintetti hozzájárulás lehetséges következményeinek tudatosítása nem elegendő. Bármilyen szigorításokat hoz is magával az új uniós adatvédelmi jogi szabályozás, „[a] nagy és megbízható világmárkák esetében a hozzájárulás szinte automatikus, míg a kisebb cégek esetén szinte automatikus az elutasítás.”⁴²

Dudás Gábor 2018-ban tett megállapítása megvalósulni látszik, ami kijelöli a közigazgatási típusú adatvédelem jövőbeli mozgásterét, azaz a hatékony végrehajtást is: „a fejlődés iránya szerint a személyes adatok védelme egyre kevésbé az érintettek joga, hanem sokkal inkább az adatkezelők kötelezettsége lesz.”⁴³

Újabban az Európai Bizottság – a határokon átnyúló ügyek tekintetében – egyértelműen a tagállami adatvédelmi hatóságokat tartja a GDPR hatékony végrehajtása letéteményeseinek.

Magyary Zoltán az Amerikai Egyesült Államok közigazgatását, valamint alkotmányát vizsgálva azt találta, hogy az nem valamely elmélet, vagy államkonstrukció másolása útján alakította ki alkotmányos rendjét, hanem reálpolitikai érzékkel és politikai elméleti tudással érte el, hogy

³⁹ Lisette MUSTERT: The Commission Proposal for a New GDPR Procedural Regulation: Effective and Protected Enforcement Ensured? *European Data Protection Law Review*, Vol. 9., Iss. 4. (2023) 454.

⁴⁰ Az Európai Parlament és a Tanács rendelete az (EU) 2016/679 rendelet végrehajtásával kapcsolatos további eljárási szabályok megállapításáról, COM(2023) 348 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52023PC0348>

⁴¹ David ERDOS: European Data Protection Regulation and Online New Media: Mind the Enforcement Gap. *Journal of Law and Society*, Vol. 43. (2016) 534–564.

⁴² ZÓDI Zsolt: *Platformok, robotok és a jog*. Budapest, Gondolat, 2018. 94– 95.

⁴³ DUDÁS Gábor: Az általános adatvédelmi rendelet várható hatása az információs önrendelkezés hazai felfogására. In: BODZÁSI Balázs (szerk.): *A gazdasági jog és az adójog aktuális kérdései 2018-ban*. Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft., 2018. 69.

„az Uniónak ne csak szuverenitása legyen olyan értelemben, hogy kötelező, az egész nemzetre irányadó határozatokat hozhasson és meghatározott kérdéseket törvényekkel szabályozhasson, amelyekre nézve az államoknak nincs szabad választása az elfogadás, vagy pedig az elvetés tekintetében, hanem az Uniónak közvetlen hatalma is legyen az állampolgárok felett, saját államaik kihagyásával.”⁴⁴

Ha így közelítünk, végső soron a szuverenitás, sőt a nemzeti önazonosság kérdéskéig jutunk.

3.2. Adatvédelem vagy szuverenitás?

Napjainkban az adatvagyon – elsősorban az egyes online platformok felhasználóit személyre szabottan célzó hirdetések útján – már szintén a gazdaság része. Ezt támasztja alá, hogy a nagy technológiai óriások általában a legfontosabb szolgáltatásaikat ingyenesen teszik hozzáférhetővé a felhasználók számára, ugyanis nem e közösségi platformok útján történő kommunikáció lehetőségének biztosítása az üzleti modell alapja, hiszen az ilyen célú felhasználást előfizetés, vagy bármilyen díjazás bevezetése valószínűleg ellehetetlenítené, a felhasználók más, ingyenes internetes platformokra távoznának. A célja éppen az a nagy adatkezelőknek, hogy akár ingyenesen igénybe vehető szolgáltatások útján, de minél több felhasználóval rendelkezzenek, akiknek a megosztott személyes adataik alapján aztán minél személyre szabottabb hirdetéseket juttatnak el. Ez generálja a valós bevételeket, és az ilyen üzleti célú profilozást, illetve egyéb adatkezelési műveleteket szabályozza az EU a GDPR-ban. Bár a Facebook/ Meta vezetője többször is kifejezte, hogy cége az egyre szigorúbb adatvédelmi szabályozás miatt inkább kivonul az EU-ból,⁴⁵ úgy tűnik, hogy még mindig megéri számára közelíteni üzleti kultúráját az uniós értékekhez.

Az európai adatvédelmi és az amerikai üzleti kultúrának a platformgazdaságban történő ütközése előrevetítette annak a kérdését, hogy végül melyik fél fogja elfogadni a másik befolyását. Vagy az amerikai technológiai óriások változtatják meg eddigi adatvédelmi kultúrájukat, ami nem lenne egyszerű, mert a „right to

⁴⁴ MAGYARY Zoltán: *Amerikai államélet – A közigazgatás útja az Északamerikai Egyesült Államokban*. Budapest, 1934. 17–18.

⁴⁵ Pascale DAVIES: Meta warns it may shut Facebook in Europe but EU leaders say life would be 'very good' without it. *Euronews*, 07. 02. 2022. <https://tinyurl.com/3hhkv9m8>

privacy” elméletétől nagyon hosszú és egyáltalán nem egyenes út vezet a GDPR által megfogalmazott „*data protection*”-ig, vagy az EU adja föl az egyébként egyre szigorúbb adatvédelmi szabályozását, ami szintén nem valószínű, hiszen egy ilyen adatvédelmi jogi értelemben vett hátra archoz nem fűződik semmilyen érdeke. A harmadik reális opció továbbra is az, ha az uniós értékrendnek magát alávetni nem szándékozó vállalkozás kivonul az európai piacról.

Két aktuális példával is megvilágítható az európai adatvédelmi kultúra és az amerikai platformgazdaság ütközésének tétje. A nagy technológiai óriások, így pl. a Facebook/Meta, vagy a Google előszeretettel választották uniós letelepedésük államául Írországot. Az ír hatóság – melynek képviselője Schrems szerint tíz alkalommal találkozott a Facebook képviselőivel, hogy megvitassa, miként tud az érdekükben befolyást gyakorolni az Európai Adatvédelmi Testület készülő iránymutatásának szövegezése során⁴⁶ – a GDPR 2018. május 25. napja óta kötelező alkalmazása ellenére, miközben az ezen adatkezelőkkel szembeni panaszok elbírálására az uniós jogi konstrukció miatt a többi tagállami hatóság nem jogosult eljárni, semmilyen vonatkozó adatvédelmi panaszt nem bírált el érdemben.

Ennek következtében az Európai Adatvédelmi Testület (EDPB) több vita-rendezési eljárást is indított a GDPR 65. cikk (1) bekezdés a) pontja alapján. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy 2022 végén az EDPB az EU nevében kötelező erejű döntést hozott, amelyet nem csak kötelees volt az ír hatóság végrehajtani, de magának a meghozandó tagállami döntésnek a kötelező tartalmát is meghatározta ez a döntés (valójában több ilyen döntés született, amelyek közül itt kettő⁴⁷ kerül említésre példaként).

Az első értelmében a Meta Platforms Ireland Limited adatkezelő Facebookhoz kapcsolódó ügyében az EDPB 2022. december 5-én kibocsátott döntésében arra hívta fel az ír felügyeleti hatóságot, hogy határozat-tervezetét módosítsa az alábbiak szerint:

1. állapítsa meg a GDPR 6. cikk (1) bekezdésének megsértését;
2. állapítsa meg a tisztességes adatkezelés GDPR 5. cikk (1) bekezdés a) pontja szerinti elvének megsértését;
3. emelje meg a GDPR 5. cikk (1) bekezdés a) pontja, a 12. cikk (1) bekezdése és 13. cikk (1) bekezdés c) pontjának megsértése miatt kiszabni tervezett közigazgatási bírság összegét;

⁴⁶ Second noyb „Advent Reading” from Facebook/DPC Documents. *nobyb.eu*, 04 December 2021. <https://nobyb.eu/en/second-nobyb-advent-reading-facebookdpc-documents>

⁴⁷ Data Protection Commission announces conclusion of two inquiries into Meta Ireland. *dataprotection.ie*, 04th January 2023. <https://tinyurl.com/bdnhuhcc>

4. szabjon ki közigazgatási bírságot az adatkezelőre a GDPR 6. cikk (1) bekezdés b) pontja miatt; továbbá
5. terjessze ki a GDPR 58. cikk (2) bekezdés d) pontján alapuló, az adatkezelést a GDPR rendelkezéseivel való összhangba hozatalra utasító kötelezést a GDPR 6. cikk (1) bekezdésével kapcsolatban megállapított hiányosságokra is.

Az ír felügyeleti hatóság 2022. december 31-én elfogadott határozatában eleget tett az EDPB döntésének, és végül 210 millió EUR összegű bírságot szabott ki az adatkezelőre.

A második példaként említésre kerülő ügyben a szintén a Meta tulajdonában lévő Instagram-ot érintő vitarendezési eljárás keretében 2022. december 5-én kibocsátott EDPB döntés alapján az ír adatvédelmi hatóság szintén meghozta módosított határozatát az adatkezelővel szemben. A Facebook- és az Instagram-ügy tényállásának hasonlóságai miatt az EDPB döntése lényegében azonos tartalmú módosításokra hívta fel az ír felügyeleti hatóságot.

Az ír felügyeleti hatóság ebben az ügyben végül 180 millió EUR összegű közigazgatási bírságot szabott ki a Meta Platforms Ireland Limited adatkezelőre.

Fontos hangsúlyozni, hogy nem az Európai Unió Bírósága, hanem egy ügynökség, az Európai Adatvédelmi Testület érvényesítette akaratát egy tagállami hatósággal szemben olyan módon, hogy gyakorlatilag előre meghatározta a majdani döntés tartalmát.

A példaként választott adatvédelemhez fűződő jog mint alapvető jog érvényesítése esetében tehát már van a közelmúltból empirikus tapasztalat arra vonatkozóan, hogy egy adatvédelmi jogi koncepció nem kizárja, hanem megkerüli a nemzetállami szintet, és kívülről kényszeríti akaratát saját tagállamára, miközben a „kényszer” tulajdonképpen önkéntes, amíg az EU-tagságot az adott tagállam fenntartja, ami azonban a Brexit fényében kétélű fegyver. Ráadásul ez még abban az esetben is beavatkozás a nemzeti szuverenitásba, ha egyrészt a megbírságolt cégek valóban jogsértően célozták hirdetéseikkel a felhasználóikat, másrészt az eljáró, pontosabban érdemben eljárni elmulasztó fő felügyeleti hatóság kétségtelenül nem tett semmilyen érdemi lépést 2018 óta a feltételezett jogsértések elbírálása és a GDPR rendelkezéseinek megfelelő szankcionálása érdekében.

4. Összegzés

A rövid elemzés során sikerült azonosítani az Alkotmánybíróság gyakorlatában a történeti alkotmány vívmányainak minősülő jogelveket, jogszabályokat, intézményeket, illetve egyéb, a nemzeti és alkotmányos önazonosság szempontjából releváns tényeket.

Ugyanakkor csak példálózó jelleggel lehetett rávilágítani arra, hogy a közigazgatási típusú személyes adatvédelem intézményrendszere az Európai Unióban a nemzeti szuverenitással, illetve szélesebb értelemben vett önazonossággal összefüggésben komoly kihívás elé állítja a tagállamokat, így Magyarországot is, hiszen a közigazgatási határozatokkal szemben létezik ugyan hazai bírói jogorvoslat, azonban mind az Európai Bíróság, mind annak és a tagállami bíróságoknak a megkerülésével az Európai Adatvédelmi Testület mint uniós ügynökség rá tudja kényszeríteni a GDPR végrehajtása során az akaratát a tagállami hatóságokra.

Mindeközben személyes adatainknak a nagy online platformokon keresztül történő tömeges kezelése nem a nemzeti identitás és a kialakult alkotmányos berendezkedésünk, identitásunk megőrzése, hanem az üzleti logika mentén egy globálisan uniformizált fogyasztói társadalom kialakítása és fenntartása érdekében valósul meg.

Ebben a kontextusban a bírósági és az alkotmánybírósági szervezetnek, ahogyan az Országgyűlésnek is, kiemelt szerepe és felelőssége marad a nemzeti önazonosságunk és alkotmányos vívmányaink megőrzése.