

Atíz éve megszűnt adatvédelmi ombudsman intézményének a szellemisége, amely ezen tanulmány állítása szerint a magyar rendszerváltásban, az 1989. évi alkotmányos forradalomban gyökerezik, és egész pontosan az Ellenzéki Kerekasztal és a Nemzeti Kerekasztal tárgyalásainak gondolatosságából nőtt ki, és ezt a szellemiséget tizenhat évig sikeresen hordozta az intézmény. Érdemes visszatekinteni az adatvédelmi ombudsman történetére egészen a rendszerváltásig, ideértve az általános ombudsman (jog)történetét is.

Szűkebb vizsgálódási területünkön, az adatvédelmi ombudsman intézménye kapcsán szimbolikusan tűnik, hogy az 1989. október 23-án kikiáltott köztársasági alkotmány hatályon kívül helyezésével szűnt meg az adatvédelmi ombudsman jogintézménye – 2012. január elsejével. Az intézmény filozófiája tehát elválaszthatatlan a köztársasági alkotmányt kikényszerítő szellemi örökségtől, a Nemzeti Kerekasztal tárgyalásoktól. Ez a tanulmány a Kerekasztal tárgyalások egyes fontos kérdéseivel foglalkozik.

Álláspontunk szerint az 1989-es rendszerváltás megértéséhez fontos adalék az Ellenzéki Kerekasztal tárgyalások (EKA) nyilvánosságának ügye. Egyrészt történelmi jelentősége révén az EKA tárgyalások kétségtelenül a magyar rendszerváltás nagy történelmi eseményei közé tartoznak. Az Ellenzéki Kerekasztal ügye a rendszerváltás kiemelt toposza is, erre a szerző korábbi tanulmányában, az adatvédelmi ombudsman intézményének története kapcsán már igyekezett rámutatni.¹ Másrészt az Ellenzéki Kerekasztal ügye betekintést enged a korai adatvédelmi ombudsmani állásfoglalások szellemiségébe és dogmatikájába, és alkalmas arra, hogy igazolásra, hogy az adatvédelmi biztos nagy jelentőségű ajánlásai és állásfoglalásai alapjogvédő aktivista szellemben születtek.

1. A Nemzeti Kerekasztal és az ombudsmanok

A rendszerváltás és az adatvédelem kapcsolata Magyarországon rendkívül összetett kérdés. E vonatkozásban figyelemre méltó az intézményalapító első adatvédelmi biztos jogfelfogása: „a Magyar Köztársaság elmúlt tíz évének minden sikerét a szabadságjogok biztosítása terén elért eredményeknek tudhatjuk be.”² Hangsúlyosan ez a tanulmány nem vizsgálja, hogy valóban a szabadságjogok biztosítása garantálta-e a Köztársaság első tíz évének minden sikerét Magyarországon, csupán azt illusztráljuk, hogy az adatvédelmi ombudsman szemlélete szerint a szabadságjogok, köztük kiemelt helyen az információs szabadságjogok, biztosították a rendszerváltás sikere(it). Álláspontunk szerint, szellemében született az Ellenzéki Kerekasztal tárgyalásokról szóló ajánlás.

Az ombudsmani intézmény bevezetését Magyarországon a Nemzeti Kerekasztal tárgyalásain (NEKA) született politikai döntés alapozta meg.³ Az Ellenzéki Kerekasztal 1989. március végén alakult az ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Büntetőjogi Tanszéke szemináriumi helyi-

Bán-Forgács Nóra

Az Ellenzéki Kerekasztal ügye és az adatvédelmi ombudsman joggyakorlata

A rendszerváltás egyes kérdései Magyarországon

ségében.⁴ Az Ellenzéki Kerekasztal tárgyalások (az Ellenzéki Kerekasztal tárgyalások a NEKA és az állampárt közötti tárgyalások összefoglaló neve) pedig 1989. június elejétől szeptember közepéig tartottak. Az Ellenzéki Kerekasztal Bihari Mihály megfogalmazásában kezdetben „mint integrált politikai erő, később mint önálló hatalmi centrum” jelent meg, amely tárgyalásra kényszerítette az állampártot, és a „hatalmi jellegű döntések egyik legalizált alanyává vált ezzel”.⁵ Témánk szempontjából érdemes kiemelni már itt (erre a később ismertetett joggyakorlatnál még részletesen visszatérünk), hogy az EKA legitimitását, tehát, hogy önálló hatalmi centrum és a döntések „legalizált alanya” volt, a korai elemzések tényként kezelik, nem kérdőjelezik meg. Ezen álláspont azonban a tanulmány szerzőjének érvelésében később árnyalásra szorul.

Bozóki András rámutat, hogy a kerekasztal-tárgyalások résztvevői kezdetben a szabad választásokhoz vezető békés átmenet sikeréhez nélkülözhetetlen „sarkalatos törvényeket” kívánták megalkotni, és az volt a céljuk, hogy az új alkotmány megalkotását az első szabadon választott parlamentre hagyják. E kiinduló álláspontot azonban a rendszerváltás dinamikája felülírta. Az ellenzéki erők – abbéli törekvésükben, hogy megakadályozzák az akkor uralgó párt, a Magyar Szocialista Munkáspárt (MSZMP) hatalomátmentési törekvéseit – szembekerültek az alkotmányozás elkerülhetetlenségével, amit kezdetben csendesen támogattak, végül azonban nyíltan is fölállaltak. Így született meg az új köztársasági alkotmány⁶ és vele olyan intézmények (Alkotmánybíróság, kétharmados törvények stb.), amelyek több évtizedig Magyarországon a liberális alkotmányosság bástyái voltak,⁷ egészen 2012-ig.

Ezek közé tartozik az ombudsman intézménye is. Mint ismeretes, a Kerekasztal Tárgyalások hivatalos megnyitására 1989. június közepén⁸ a Parlament épületében került sor, ráadásul a tárgyalásokat Szűrös Máttyás, az Országgyűlés ekkori elnöke nyitotta meg.⁹ Ez is jelzi, hogy az új hatalmi rend kiépítésére, és magának a hatalomnak a békés „átadására” az akkori állampárt közreműködésével került sor. (Egyik oldalról tehát a tárgyalópartner a szocialista állampárt volt. Az EKA közjogi helyzetére, tehát a

tárgyalásztal másik végén szerepet vállaló politikai erők-re a tanulmány még később kitér).

Varga Zs. András rámutat, hogy az ombudsmani intézmény bevezetésének indokai megegyeztek az alkotmány-módosítás fő céljával: „a rendszerváltozás utáni politikai rendszer rendelkezze minél több olyan intézménnyel, amely a kormányzati hatalom ellensúlyozására alkalmas.”¹⁰ Az ombudsmanra vonatkozóan már az ún. Nemzeti Kerekasztal tárgyalások¹¹ megnyitása előtt az ellenzék néhány kérdésben egyeztetett. 1989. június elején hivatalosan is megkezdődtek a tárgyalások és szakértői egyeztetések. Ennek következtében hat albizottságot állítottak fel,¹² ezek közül az adatvédelem szempontjából jelentőséggel bírt I/6-os munkabizottság, és témánk szempontjából az információs ügyeket tárgyaló I/5-ös munkabizottság.¹³ Tehát az ombudsman intézményének a szabályozásáért az I/6-os munkabizottság felelt, „az erőszakos megoldásokat kizáró jogi garanciákat megtárgyaló albizottság” néven. Sólyom László visszaemlékezésében az adatvédelmi biztos pozíciójának a kialakításáról ezt írja: „a Kerekasztalnál egy külön bizottság alakult a tájékoztatás és az információ kérdései, az új tájékoztatási törvény”¹⁴ tárgyalására, illetve kidolgozására. „Ez volt az I/5 albizottság.” Sólyom szerette volna, ha ez a bizottság az ő törvénytervezete alapján már ekkor kidolgozza „az adatvédelmi és aktanyilvánossági törvény tervezetét”.¹⁵ A politikai körülmények azonban nem kedveztek ennek. Egyáltalán, Sólyom arra is rámutat, hogy az I/5-ös albizottságot a szocialista állampárt ellenezte, s csak az ellenzék akarta működtetni.

„Viszont – fogalmaz kritikusan Sólyom – az ellenzék sem érdekelte az információs szabadság és az adatvédelem szakmai témája, sem egy jövőbeni törvény, hanem napi érdekű dolgokkal kívánt foglalkozni. Egyrészt azzal, hogy a közelgő választási kampányban milyen legyen a hozzáférés a médiumokhoz. Ez a kérdés azonban átkerült a választásokkal foglalkozó, sokkal hatékonyabban dolgozó albizottsághoz, s maradt a huzavona a közmédiumok fölött fölláttató felügyelőbizottságról.”¹⁶ Sólyom így folytatja: „pozitívum mégis, hogy az alkotmányba bekerült az alapvető jogok közé mind a személyes adatok védelméhez való jog, mind pedig a közérdekű adatok megismeréséhez való jog.”¹⁷

A Nemzeti Kerekasztal tárgyalásain felvetődött több különféle – Sólyom László megfogalmazásában – a kor szóhasználata szerint „politikai” és „közjogi” ombudsman, illetve ombudsmanszerű jogvédelmi mechanizmus kialakításának lehetősége is.¹⁸ Sólyom László szerint: az ellenzék (illetékes tárgyalói) az „átmenet” bizonytalanságainak az ellensúlyozására intézményesített volna egy „politikai ombudsmant”. De végül is a konkrét megoldás elnapolásra került.¹⁹ Tölgyessy Péter (azóta híressé vált) álláspontja az volt, hogy „ha már ombudsman, akkor rendes közjogi ombudsman legyen”, ezért „ugyan nem volt erre felhatalmazásunk – fogalmaz Tölgyessy –, de Sólyom Lászlóval elfogadtuk azt, hogy az alkotmányba bekerüljön az ombudsman intézménye, de ne kerüljön föllállításra. Oly módon kerül be, hogy lenne egy általános ombudsman felállítására felhatalmazás, és lenne külön ombudsmanok föllállítására felhatalmazás. Ilyen külön

ombudsman lehet egy adatvédelmi biztos, aki az informatikai törvény kapcsán jelenne meg [...]. De egyelőre csak egy elvi lehetőség lenne arra, hogy később a föllállításuk megtörténjen.”²⁰ Figyelmet érdemlő jogtörténelmi epizód, és további elemzésünkben relevanciával bír, hogy tulajdonképpen közjogi megállapodást kötni sem Sólyom Lászlónak, sem Tölgyessy Péternek nem volt mandátuma a leendő ombudsmanok tárgyában. Erre utal Tölgyessy előbb idézett megjegyzése is, miszerint „ugyan nem volt erre felhatalmazása”, de megállapodást kötött az ombudsman közjogi helyzetéről az állampárt képviselőivel.

Az adatvédelmi ombudsman egyszemélyes intézményként került bevezetésre Magyarországon. (Érdeemes hangsúlyozni, hogy sem az általános ombudsman, sem a szakombudsmanok tekintetében az ombudsmanok száma nem kötelezően előírt feltétel, testületi ombudsmanok is több ország modelljében megtalálhatóak, és kifejezetten testületi modellben működtek Európában adatvédelmi hatóságok is.²¹) Az adatvédelmi biztos későbbi jogértelmezése szempontjából azonban ennek mégis nagy jelentősége lesz a tanulmány érvelésében: a jogértelmezési lehetőségeket erősítheti, ha a döntéshozatal során nem kell törekedni testületi kompromisszumra vagy többségi álláspontra. (Álláspontunk szerint ez hozzájárult a korai adatvédelmi joggyakorlat alapjogvédő aktivizmusához.) Létrejött tehát a személyes adatok védelmére és a közérdekű adatok nyilvánosságának biztosítására, kétharmados szavazattöbbséggel megválasztott és a parlamentnek felküldött adatvédelmi szakombudsman tisztsége.

Álláspontunk szerint az adatvédelmi ombudsman közjogi helye még egy ponton kihatott az ombudsman joggyakorlatára: alkotmányos státuszában az adatvédelmi ombudsman osztotta az általános ombudsman „sorsát”. Az adatvédelmi szakombudsman az ombudsmani alapjogvédő háló fontos része. Ez pedig meghatározza a hatalommegosztásban elfoglalt helyét az ombudsmannak. Álláspontunk szerint ugyanis a hatalommegosztásban elfoglalt helynek indexálható helyértéke van: minél jobban elválik egy (alkotmányos) szerv a többi hatalmi ágtól, annál függetlenebb. A hatalommegosztásban elfoglalt hely minden alkotmányos szerv „legnagyobb értéke”. A tanulmány érvelésében az ombudsman független, jogállásában osztja az alkotmányvédelmi szervek „sorsát”, kapcsolata a végrehajtó hatalommal csak a hatalommegosztás rendszerében értelmes. Ellensúlyt jelent.²² Ezért az (adatvédelmi) ombudsman Parlamenttel való viszonya csupán szimbolikus, másként: a Parlamenttel szemben is független az ombudsman. A tanulmány osztja Pokol Béla érveit,²³ miszerint az országgyűlési biztosok (a mai napig is, a megmaradt egy ombudsman, illetve két függetlenségét vesztett helyettese) csak a nevükben viselik az „országgyűlési” jelzőt, „valójában az országgyűléstől teljesen elszakítva alakították ki pozíciójukat”. Ezt azzal érdemes kiegészíteni, hogy 2012 után az ombudsmanok már nevükben sem viselik az Országgyűlésre való hivatkozást. Névleg is elváltak. A magyar ombudsmanok a parlamenti megválasztás után semmilyen szervezeti kapcsolatot nem alakítanak ki az országgyűléssel. Pokol rámutat, hogy ezért a magyar „országgyűlési biztos elnevezés is téves”²⁴ volt

annak megalkotásakor. Pokol Béla ugyan ezt bíráltnak szánja, a tanulmány érvelésében pedig ez a karakterjegy az alkotmányos szerv egyik garanciális eleme, amely biztosítja, hogy joggyakorlatában teljes függetlenséggel járjon el az ombudsman.²⁵ A tanulmány szerzőjének érveit osztja az Európai Unió Bírósága C-288/12. sz. ítéletében. A bíróság érvelésében a magyar adatvédelmi hatóságnak „teljes függetlenségében” kell eljárnia: „önmagában az a kockázat, hogy az adatkezelést ellenőrző hatóságok döntéseire az őket felügyelő hatóságok politikai befolyást gyakorolhatnak, már elegendő akadályát jelenti annak, hogy az előbbieket független módon láthassák el feladatkörüket. Egyrészt, amint azt a Bizottság kifejtette, itt szó lehet e hatóságoknak az őket felügyelő hatóságok döntéshozatali gyakorlatahoz való »idő előtti igazodásáról«. Másrészt a magánélethez való jog őrzőjének szerepe, amit az említett hatóságok betöltenek, megköveteli, hogy határozataik, így ők maguk is, mentesek legyenek a részrehajlás legcsekélyebb gyanújától is.” Ezért az Európai Unió Bíróságának álláspontja szerint Magyarország 2011-ben az adatvédelmi ombudsmani intézmény megszüntetésével megsértette a 95/46/EK irányelv 28. cikke (1) cikkének második bekezdését. A bíróság rámutat, hogy esetjogában már korábban megállapította, hogy az ekkor hatályos (és GDPR előtti) 95/46/EK irányelv 28. cikk (1) második bekezdését „úgy kell értelmezni, hogy a személyes adatok védelmét felügyelő hatóságoknak olyan függetlenséggel kell rendelkezniük, amely lehetővé teszi számukra, hogy feladataik ellátása során külső befolyástól mentesen járjanak el. E függetlenség kizár többek között bármilyen összefonódást, vagy bármely más formában jelentkező, akár közvetlen, akár közvetett külső befolyást, amely hatással lehetne határozataikra, és így akadályozhatná az említett hatóságoknak a magánélet védelméhez való alapvető jog és a személyes adatok szabad áramlása közötti helyes egyensúly létrehozásában álló feladatok teljesítését”.²⁶

2. Az Ellenzéki Kerekasztal megítélése az ombudsman joggyakorlatában

Mint hangsúlyoztuk, az 1989-es rendszerváltás és az alapjogok kapcsolatára mutat rá az Ellenzéki Kerekasztal nyilvánosságáról kiadott ajánlás.²⁷ Az ombudsman érvelésében „az EKA dokumentumai az ezredvégi magyar történelem legfontosabb iratai közé tartoznak”. Helytálló az adatvédelmi biztos 1997-ben megfogalmazott mondata: „azt gondolhatnánk, hogy a »rendszerváltó adatvédelem« típusú ügyek nyolc évvel a rendszerváltás után végre lezárulnak, a társadalom, ha nem is nevetve, de végre elbúcsúzik pártállami múltjától. Aki ismeri honi viszonyainkat, tudja, ez nem így van.”²⁸

Az adatvédelmi ombudsmani ajánlás rendelkező részében az információs szabadság alapkérdéseit feszegeti. Az ekkor hatályos adatvédelmi törvény már ismeri a közérdekű adat fogalmát: a közfeladatot ellátó szerv kezelésében lévő minden irat nyilvános.²⁹ Amennyiben tehát az Ellenzéki Kerekasztal közfeladatot látott el,³⁰ akkor a

birtokukban, „kezelésükben” lévő minden adat nyilvános kell hogy legyen. Amennyiben az EKA nem „közfeladatot ellátó szerv”, akkor az EKA iratai nem lehetnek az adatvédelmi törvény (Avtv.) értelmében közérdekű adatok. Ráadásul ez utóbbi esetben a Kerekasztal résztvevőinek politikai véleménye, amit elsősorban a hangfelvételek tartalmaztak, szükségképpen különleges személyes adatok, mert a törvény (helyesen) védi magánszemélyek politikai meggyőződésére vonatkozó adatait. (Az ekkor hatályos adatvédelmi törvény értelmében különleges adat a politikai véleményre vagy pártállásra, a vallásos vagy más világnézeti meggyőződésre, az érdekképviselői szervezeti tagságra utaló adat, márpedig a pártállam lebontására vonatkozó vélemények ezen megítélés alá esnek.³¹)

Az első adatvédelmi ombudsman észrevételezi, hogy az évtizedeken keresztül „lefojtott és infantilizált” közélet „hatásaiban ma is eleven”.³² Az ombudsman az igazságos jog egyes aspektusait feszegeti, amikor morális alapon méltatja az Ellenzéki Kerekasztal résztvevőinek szerepvállalását: „az EKA megalapítói és a később hozzá csatlakozottak olyan polgárok, akik személyes kockázatot is készek voltak vállalni a jogállam megteremtése érdekében”.³³

Nyilvánvaló, folytatja az ombudsman, hogy „nem róható a terhükre sem a politikai szerepvállalás ténye – éppen ellenkezőleg –, sem az, ha némelyikük a tényleges erőviszonyokat, a pártállam éppen akkor szertefoszló hatalmát esetleg nem látta pontosan; az EKA tagjai természetesen eltérő taktikai felfogásokat képviseltek, alkotmánytörténeti és alkotmányjogi felkészültségük eltérő volt, életútjuk pedig azóta sokfelé ágazott. Ilyesféle személyes megfontolások, az akkori vélemény meghaladása tehát nem adnak elegendő erkölcsi alapot a felvételek titokban tartására”.³⁴ Az adatvédelmi ombudsman fent idézett véleményében arra utal, hogy az EKA résztvevőinek politikai (és közjogi) álláspontja azóta sokat változhatott, de erre hivatkozva nem kérheti senki korábbi álláspontja titokban tartását. (Zárójelben jegyezzük meg, hogy az ombudsman érvelésével szemben, nem tartjuk az ügy valódi érdemi dilemmájának, hogy az EKA résztvevői később módosították vagy megváltoztatták politikai álláspontjukat. Álláspontunk szerint ez nem értékelhető érv sem a nyilvánosság ellen, sem a nyilvánosság mellett).

A következőkben az adatvédelmi ombudsman az EKA közjogi helyét keresi. Érvelésében, ha bizonyítható, hogy az Ellenzéki Kerekasztal közfeladatot ellátó szerv volt (tehát az EKA állami vagy egyéb – törvényben meghatározott – közfeladatot látott el), akkor indokolt a dokumentumait nyilvánossá tenni. Imigyen szól az adatvédelmi ombudsman:

„Amikor 1989. június 13-án kezdődtek a Nemzeti Kerekasztal tárgyalásai, az EKA megbeszéléseinek helyszíne már az Országház volt, mely ténynek a még mindig közjog nélküli közjog viszonyai között a nyilvánvaló szimbolikus jelentőségen túl is fontosságot tulajdoníthatunk, mert ezzel egyrészt lényegében megszűnt az a veszély, hogy az állam jogsértő összeesküvőkként, felforgatókként kezelhesse az EKA tagjait,

másrészt a Nemzeti Kerekasztal létrejötté maga elsődleges hatalmi tényezőként ismerte el az EKA-t, hiszen, ha kompromisszum formájában is, a pártállam képviselői a Nemzeti Kerekasztal mellé leülve, az EKA követeleése előtt hajoltak meg.”³⁵

Az adatvédelmi ombudsman így folytatja: az Ellenzéki Kerekasztal

„résztvevőinek történelmi szerepe nem vitatható, különösen akkor nem, ha a jogállami rutin közfeladatot ellátó személyeinek [...] szerepével hasonlítjuk össze az EKA szerepét a demokratikus szerkezet létrehozásában. [...] A Nemzeti Kerekasztal létrejötté maga elsődleges hatalmi tényezőként ismerte el az EKA-t [...], nem volt kétséges [...], hogy az EKA a magyar társadalom [...] nevében fogalmazza meg álláspontját, ennyiben pedig közfeladatot látott el.”³⁶

Az adatvédelmi ombudsman fejtegetéseiben tovább is megy: „az EKA jogi paradoxonát Szabad György álláspontja igen pontosan fogalmazza meg, miszerint az EKA közjogi meghatározása azért hiányzik, mert célja a hiányzó közjog restituálása volt”, hiszen „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, még akkor is, ha ez az igény a jog útján – akár az adatvédelmi biztosi ajánlás »puha jogi eszközeivel« – sem kényszeríthető ki”.³⁷

Az elmondottakból két dolog is következik. Egyrészt a valódi kérdés a rendszerváltás egyik legfontosabb adatvédelmi ombudsmani ajánlásában (mely ajánlás nyilván az ombudsman meggyőződését is tükrözi, hiszen a tanulmány érvelésében minden alkotmányos döntés tükrözi megalkotójának jogfelfogását, sőt világnézetét is) az, hogy az Ellenzéki Kerekasztalt sikerül-e „közjogiasítani”.

Elfogadható-e, hogy az Ellenzéki Kerekasztal célja több volt, mint politikai ambíciók és víziók kibontása egy ellenzéknek kedvező közjogi légkörben, amely végül is egy politikai alkudozásba torkollott a hatalom lebontásáról? Továbbá elfogadható-e, hogy valójában az Ellenzéki Kerekasztal közjogi meghatározása azért nehéz, mert célja éppen a hiányzó közjog restituálása volt, ennek részeként a jogállam megteremtése? És ha a válaszuk igenlő, akkor ez az Ellenzéki Kerekasztalt közfeladatot ellátó szervvé teszi-e?

A dilemmát az adatvédelmi ombudsman is tökéletesen érzékeli, hiszen az Ellenzéki Kerekasztal tagjai megbízatásukat nem a választóktól kapták, önjelölt értelmiségiek voltak, akik politikai céljaik elérésére egyesítették erőiket, amikor az állampárt lebontására „szövetkeztek”. Ezt világosan látja az ombudsman is. Véleménye szerint a formális legitimitáció hiányában (az EKA képviselői nem hivatkozhattak választóikra)³⁹ „nem volt kétséges” ekkor, hogy az EKA a magyar társadalom jelentős része nevében fogalmazza meg álláspontját, ennyiben pedig közfeladatot látott el.⁴⁰ Tehát az adatvédelmi ombudsman további fejtegetéseiben „emeli a tétet”, eggyel tovább megy, még azt is állítja, hogy az Ellenzéki Kerekasztal lovagai azokat a választópolgárokat, sőt a társadalom egészét is képviselték, akiknek a véleményét sem alkalmuk, sem lehetőségük nem volt kikérni a választások előtt. Tulajdonképpen így a demokratikus legitimitációt az adatvédelmi ombudsman már a választások nélkül megelőlegezi az Ellenzéki Kerekasztal számára. Vagy fordítva, a demokratikus legitimitáció hiányát egy ajánlással kívánja megteremteni az adatvédelmi ombudsman. Bár ez az alapjogvédő aktivista álláspont a tanulmány szerzőjének jogfelfogásától nem áll távol, deskriptív vizsgálódásunk során érdemes kiemelni, hogy ez az ajánlás a jogi aktivizmus egyik kicsúcsosodása az ombudsman joggyakorlatában.

A fenti dogmatikai nehézséget azzal próbálja áthidalni az adatvédelmi ombudsmani ajánlás, hogy az Ellenzéki Kerekasztal közjogi elismerésére összpontosít. Állás-



Az Ellenzéki Kerekasztal³⁸



Antall József, Szabad György és Orbán Viktor, az Ellenzéki Kerekasztal résztvevői⁸

pontja szerint az államhatalom részéről az elismerés azzal, hogy a tárgyalóasztalhoz ültek azokkal, akinek nem volt a népszuverenitásból eredő felhatalmazása, megtörtént.⁴¹ Az adatvédelmi ombudsman érvelésében, az EKA ezzel – feltéve persze, hogy a pártállam és külföldi patrónusai korábban erőre kaptak volna – „szétzavarható értelmiségi klubból hivatalos tényező lett”.⁴² A valódi dilemmát végig az okozza, hogy a hatalom megosztásáról szóló tárgyalások, a hatalom részéről az Ellenzéki Kerekasztalnak mint tényezőnek az elismerése, komoly közpolitikai következményekkel járt, és valóban egyenesen hozzájárult az 1989-es vér nélküli, békés rendszerváltáshoz. De maga az ombudsman is elismeri: „ez az elismerés azonban a hiányzó közjog viszonyai között mégis részleges maradt, mert jogi formát nem ölthetett.”⁴³

A tanulmány szerzőjének álláspontja szerint a jelen ügy számos alkotmányjogi aggályt felvet. Ezek közül kettőt kiemelünk: 1. az EKA formalista (szabályalapú pozitivistá) megközelítésben semmilyen közhatalmat nem gyakorolt, amely feltételezné, hogy az „közfeladatot ellátó szerv” volt az adatvédelmi törvény (Avtv) értelmében.⁴⁴ 2. Az EKA hangfelvételei (még ha az adatvédelmi törvény értelmében az EKA állami szerv vagy közfeladatot ellátó szerv lett volna) akkor sem lennének mérlegelésmentesen nyilvánosságra hozhatók, figyelembe véve, hogy az EKA tagjai olyan természetes személyek, akiknek a hatályos törvények szerint hozzá kellett járulniuk a hangfelvételek nyilvánosságra hozásához. Másként a személyes adatok védelme nem hátrál meg a közérdekű adatok nyilvánossága előtt. Az EKA résztvevőinek személyes adatait védeni kell. (Hiszen az adatvédelmi törvény már idézett szakasza szerint személyes adat a meghatározott természetes személlyel [a továbbiakban: érintett] kapcsolatba hozható adat, az adatból levonható, az érintettre vonatkozó következtetés.)⁴⁵

3. Összegzés

A pozitív jog felett lebegve (vagy Vörös Imre alkotmánybíróági gyakorlatát idézve „elegánsan röpködve a jogrendszer felett”)⁴⁶ az adatvédelmi ombudsman helyes jogról (és saját morális jogértelmezéséről) alkotott képe alapján vékony jégen, de olyan érvelésre igyekezett támaszkodni, amely mégis lehetővé tett egy igazságos döntést az Ellenzéki Kerekasztal nyilvánossága ügyében kialakítani. Eszerint a rendszerváltás megértéséhez és a történelmi múlt feltárásához döntően hozzájárult az Ellenzéki Kerekasztal üléseinek a dokumentálása és a dokumentáció teljes nyilvánosságra hozatala. Másként, a „társadalmilag helyes” döntés jogi indokait igyekezett az adatvédelmi ombudsman ajánlásában megtalálni, amihez jogi aktivizmusra volt szükség. Mindazonáltal igaza volt az ombudsmannak abban, hogy csak az Ellenzéki Kerekasztal tárgyalásainak a nyilvánossága szolgálhatta a rendszerváltás megértését, feldolgozását és dokumentálását.⁴⁷ Az adatvédelmi ombudsman legfőbb érve a nyilvánosság mellett, hogy a rendszerváltás megértéséhez, a történelmi múlt feltárásához döntően hozzájárult az EKA dokumentálása és a dokumentáció teljes nyilvánosságra hozatala.

Véleményünk szerint az Ellenzéki Kerekasztal ajánlás történelmi igazsága vitathatatlan, sőt történelmi visszatekintésben az is megállapítható, hogy az ajánlás kedvező irányba formálta a közjogi rendszerünket (ennyiben aktivista is). Viszont a formalizmus stratégiai álláspontjából érvelve, a történelmi pillanat, az alkotmányos rendszerváltás pátosza magában nem változtat a pozitív jogi előírásokon, magyarán az EKA történelmi szerepe nem teszi az EKA-t „közfeladatot ellátó szervvé” az ekkor hatályos adatvédelmi törvény (Avtv) szerint. A formalista bírálattal értelmében az ombudsman politológiai és nem jogi érvelésében tudja csak alátámasztani, hogy az „EKA értelmi-

ségi klubból hivatalos tényező lett”, hiszen a legnagyobb gondot az EKA jogi megítélésénél éppen az jelenti, hogy tagjai önjelölt értelmiségiek voltak, hivatalos legitimációval nem rendelkeztek (és ekkor még nem is rendelkezhetek), a társadalom vélt többségének politikai-morális álláspontját képviselték a szocialista állampárttal szemben⁴⁹

A rendszerváltás és az adatvédelem kapcsolata Magyarországon rendkívül összetett kérdés. E vonatkozásban is figyelemre méltó az intézményalapító első adatvédelmi biztos jogfelfogása: „a Magyar Köztársaság elmúlt

tíz évének minden sikerét a szabadságjogok biztosítása terén elért eredményeknek tudhatjuk be.”⁵⁰ Hangsúlyosan ez a tanulmány nem vizsgálja, hogy valóban a szabadságjogok biztosítása garantálta-e a Köztársaság első tíz évének minden sikerét Magyarországon, csupán azt illusztráljuk, hogy az adatvédelmi ombudsman szemlélete szerint a szabadságjogok, köztük kiemelt helyen az információs szabadságjogok, garantálták a rendszerváltás sikere(it). Álláspontunk szerint, szellemében született az Ellenzéki Kerekasztal tárgyalásokról szóló ajánlás.

BÁN-FORGÁCS, NÓRA

Der Fall des Runden Tisches der Opposition und die Rechtsprechung des Datenschutz-Ombudsmannes Einige Fragen zum Regimewechsel in Ungarn

(Zusammenfassung)

Ein wichtiger Beitrag zum Verständnis des Regimewechsels von 1989 ist der Fall der Öffentlichkeit der Oppositionsverhandlungen am Runden Tisch (ORTN). Einerseits ist die historische Bedeutung des ORTN zweifellos unbestreitbar. Andererseits ist der ORTN eines der großen historischen Ereignisse des ungarischen Regimewechsels und ein prominenter Topos des Jahres 1989. Der Beitrag analysiert die Empfehlung des Datenschutzbeauftragten im Fall des Runden Tisches der Opposition und stellt sie

in eine historische Perspektive. Er kommt zu dem Schluss, dass die historische Rechtfertigung der Empfehlung des Runden Tisches der Opposition unbestreitbar ist und dass die Empfehlung das System des öffentlichen Rechts des Landes positiv beeinflusst hat (in diesem Sinne ist sie auch eine aktivistische Empfehlung). Gleichzeitig wird in dem Papier darauf hingewiesen, dass die Argumentation des Bürgerbeauftragten nicht auf einer rechtspositivistisch-formalistischen Grundlage gerechtfertigt werden kann.

BÁN-FORGÁCS, NÓRA

The case of the Opposition Round Table and the Data Protection Ombudsman.

Some issues of regime change in Hungary

(Abstract)

An important contribution to the understanding of the 1989 regime change is the case of the publicity of the Opposition Round Table Negotiations (ORTN). On the one hand, the historical significance of the ORTN undoubtedly unquestionable. On the other hand, ORTN is one of the great historical events of the Hungarian regime change and a prominent topos of 1989. The paper analyses the Data Protection Ombudsman's recommendation in the Opposition

Roundtable case and puts it in historical perspective. It concludes that the historical justification of the Opposition Roundtable's recommendation is indisputable, and it is also beyond argument that the recommendation has shaped the country's public law system in a positive direction (to this extent it is also activist recommendation). At the same time, the paper points out that the Ombudsman's argument cannot be justified on a legal positivist-formalist basis.

Jegyzetek

- ¹ BÁN-FORGÁCS Nóra: Az adatvédelmi ombudsman intézményének politikai-és jogtörténeti előzményei. *Jog-Állam-Politika*, 2022 4. sz. 2. p. DOI: <https://doi.org/10.58528/JAP.2022.14-4.57>.
- ² MAJTÉNYI László: „Kinek a feladata az alkotmány közvetlen alkalmazása?” *Fundamentum*, 1998. 4. sz. 43. p. Az adatvédelmi ombudsman így folytatja: „ha az alkotmányos jogok biztosításában kevésbé lettünk volna sikeresek, ellentétes tébolyok rángatnák az országot ide és oda, az állampolgárokat az állam arra készítetné, hogy értékek helyett újabb és újabb önéletrajzokat, rosszabb esetben feljelentéseket termeljenek.”
- ³ BÁN-FORGÁCS 2022. 2. p.
- ⁴ Dr. Kónya Imre és dr. Kutrucz Katalin, a Büntetőjogi Tanszék adjunktusainak alapításában.
- ⁵ Lásd BIHARI Mihály: *Alkotmányos rendszerváltás*, lásd továbbá BOZÓKI András: Az Ellenzéki Kerekasztal (első) története. *Beszélő*, 1991. 9. sz. 8–13. p., <http://beszelo.c3.hu/cikkek/az-ellenzeki-kerekasztal-első-tortenete-4->; BOZÓKI András: Szemérmes alkotmányozás. Rendszerváltás és jogállami forradalom 1989-ben. In JAKAB András – KÖRÖSÉNYI András (szerk.): *Alkotmányozás Magyarországon és máshol*. Budapest, 2012. MTA TK PTI–Új Mandátum, 202–240. p.
- ⁶ Formai értelemben az új alkotmány az 1949. évi XX. törvény számát viselte tovább, de tartalmilag az alkotmánymódosítás új alapokra helyezte a főhatalom gyakorlását, a jogállamiság elvét és az alapjogok helyzetét. Nem értünk egyet azokkal a szakmai álláspontokkal, amelyek az 1989-es alkotmány legitimitációját megkérdőjelezzik.
- ⁷ Lásd BOZÓKI András: Rendszerváltás és jogállami forradalom 1989-ben. In JAKAB–KÖRÖSÉNYI 2012. 202. p.
- ⁸ 1989. június 13-án.
- ⁹ A megnyitó a Parlament Vadásztermében volt.
- ¹⁰ VARGA Zs. András: *Ombudsmanok Magyarországon*. Budapest, 2004. Rejtjel Kiadó, 9. p.
- ¹¹ 1989 júniusában kezdődtek a NEKA tárgyalások.
- ¹² A NEKA 1989. június 21-i ülésén.
- ¹³ BOZÓKI András (főszerk.): *A rendszerváltás forgatókönyve – Kerekasztal-tárgyalások 1989-ben. IV. kötet*. Budapest, 1999. Magvető Könyvkiadó.
- ¹⁴ SÓLYOM László: Az adatvédelem és információszabadság jogi előtörténete Magyarországon. In MAJTÉNYI László – MOLNÁR Péter – PETRI Lukács Ádám – SZABÓ Máté Dániel (szerk.): *Az elektronikus információszabadság*. Budapest, 2005. Eötvös Károly Intézet, 180. p.
- ¹⁵ SÓLYOM 2005. 180. p.
- ¹⁶ Uo.
- ¹⁷ Uo.
- ¹⁸ SZABÓ Máté – HAJAS Barnabás: Az alapvető jogok legutóbbi húsz évéről – Magyarországon (1988–2008). In *Emberi jogok, alapvető jogok?* Budapest, 2011. Kairosz, 144. lj. 113. p.
- ¹⁹ Lásd SÓLYOM László: Az ombudsman „alapjog-értelmezése” és „normakontrollja”. In MUSIL, Robert (szerk.): *Az odaátra nyíló ajtó. The Door onto the Other Side*. Adatvédelmi Biztos Irodája, 2001. Másodközlés: *Fundamentum*, 2001. 2. sz. 14–23. p.
- ²⁰ BOZÓKI: *A rendszerváltás forgatókönyve. Kerekasztal-tárgyalások*. Budapest, [é.n.], Magvető Könyvkiadó, IV. kötet. 451. p. Az előzményekhez lásd még: 1989. július 19-én az Országház 9. számú szobájában tartott I/6. munkabizottság 76. üléséről készült jegyzőkönyv. BOZÓKI [é.n.] IV. kötet. 595–619. p.
- ²¹ Lásd http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/structure/data-protection-authorities/index_en.htm.
- ²² „Az államszervezet hatalommegosztásos rendszerében az ombudsman az egyik olyan tényező, amely az ösztönösen alapjogkorlátozásra törekvő kormányzatot féken tarthatja.” SOMODY Bernadette: *Az ombudsman típusú jogvédelem*. Budapest, 2010. ELTE Eötvös Kiadó, 27. p.
- ²³ POKOL Béla: Demokrácia, jogállam, konstitucionalizmus. KURTÁN Sándor – SÁNDOR Péter – VASS László (szerk.): *Magyarország évtized-könyve 1988–1998*. Budapest, 1998. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, 409–417. p.
- ²⁴ POKOL 1998. 409–417. p.
- ²⁵ Ezt az érvelésünket az Európai Unió Bírósága is osztja.
- ²⁶ Ítélet 51. pont. Lásd továbbá: *Bizottság kontra Németország* ítélet, EU:C:2010:125, 30. pontját és a *Bizottság kontra Ausztria* ítélet, EU:C:2012:631, 41. és 42. pontját.
- ²⁷ 466/A/1996 ajánlás.
- ²⁸ *Az Adatvédelmi Biztos Beszámolója, 1997*. ABI, 1998. 11.
- ²⁹ A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi törvény LXIII. törvény (adatvédelmi törvény vagy Avtv.) 19. §-a. Természetesen, mint minden alapjognak, ennek is vannak észszerű korlátai: például a személyes adatok védelme, az állam titkainak védelme (minősített iratok esetén) stb. Ezeket az Avtv. taxatív tartalmazza.
- ³⁰ Mert az állami vagy helyi önkormányzati feladatot ellátó szerv kezelésében lévő, a személyes adat fogalma alá nem eső és a törvényben meghatározott kivételek körébe nem tartozó adat.
- ³¹ Lásd Avtv. 2. § 2. a) pont.
- ³² 466/A/1996 ajánlás.
- ³³ Uo.
- ³⁴ Uo.
- ³⁵ Uo.
- ³⁶ Uo.
- ³⁷ Uo.
- ³⁸ www.30eveszabado.hu/a-nemzeti-kerekasztal-targyalasok-lezarsa-vegleg-meghatralasra-keszitte-az-allam-partot.
- ³⁹ 466/A/1996 ajánlás.
- ⁴⁰ Uo.
- ⁴¹ „Az elismerés tehát megtörtént”. Uo.
- ⁴² Uo.
- ⁴³ Uo.
- ⁴⁴ A személyes adatok védelméről és közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény. A továbbiakban adatvédelmi törvény vagy Avtv. rövidítést használjuk.
- ⁴⁵ Avtv. 2. § 1. pont. A személyes adat az adatkezelés során mindaddig megőrzi e minőségét, amíg kapcsolata az érintettel helyreállítható.
- ⁴⁶ „Kevesebb lesz az elegáns röpködés a jogrendszer fölött” – mondja Vörös Imre alkotmánybíró hivatalából távozóban. Lásd Vörös Imre távozó alkotmánybíróval Halmi Gábor és Tordai Csaba beszélget. *Fundamentum*, 1999. 2. sz. 55–59. p.
- ⁴⁷ Ez az adatvédelmi biztosi ajánlás is jól mutatja, hogy a helyes jog és a pozitív jog konfliktusának feloldása a magyar jogban sem csupán egy absztrakt probléma.
- ⁴⁸ https://hvg.hu/titthon/20190322_Amikor_a_kozos_ellenzek_rest_utott_a_hatalom_pajzsan.
- ⁴⁹ „Az Avtv. már idézett szakasza szerint személyes adat a meghatározott természetes személlyel (a továbbiakban: érintett) kapcsolatba hozható adat, az adatból levonható, az érintettre vonatkozó következtetés.” Avtv. 2. § 1. pont. „A személyes adat az adatkezelés során mindaddig megőrzi e minőségét, amíg kapcsolata az érintettel helyreállítható.” Egy szabálypozitivistá érvelésben az ombudsmani ajánlás keltezésekor hatályos adatvédelmi törvény értelmében személyes adatokat tartalmazott.
- ⁵⁰ MAJTÉNYI László: „Kinek a feladata az alkotmány közvetlen alkalmazása?” *Fundamentum*, 1998. 4. sz. 43. p. Az adatvédelmi ombudsman így folytatja: „ha az alkotmányos jogok biztosításában kevésbé lettünk volna sikeresek, ellentétes tébolyok rángatnák az országot ide és oda, az állampolgárokat az állam arra készítetné, hogy értékek helyett újabb és újabb önéletrajzokat, rosszabb esetben feljelentéseket termeljenek.”

