



Ügyszám: NAIH/2016/657/4/J

A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság ajánlása a különleges jogrend szabályozásának információs alapjogi kereteiről

I. Az ajánlás kiadásának körülményei

A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (a továbbiakban: Hatóság) a sajtóhíradásokból értesült arról a szabályozási tervezetről, amely

1. Magyarország Alaptörvénye hatodik módosítását irányozza elő a különleges jogrend keretei között a terrorveszélyhelyzet szabályainak meghatározása tárgyában, valamint ezzel összefüggésben

2. egyes törvényeknek a terrorveszélyhelyzettel kapcsolatos módosítására irányul.

A sajtóhírek szerint a szabályozási tervezetről az országgyűlési pártok bevonásával folyik egyeztetés.

A fenti 2. pontban nevezett törvénytervezet a személyes adatok védelméhez, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jogot (a továbbiakban együtt: információs alapjogot) érintő szabályokat tartalmaz, ezért a Hatóság az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) 38. § (2) bekezdésében, valamint az Infotv. 38. § (4) bekezdés a) pontjában meghatározott feladatkörében hivatalból eljárva megvizsgálta a törvénytervezetet. A törvénytervezet, valamint a jogszabályi környezet összevetése rávilágított arra, hogy a terrorveszélyhelyzet törvényi szabályozásán túl azt is indokolt feltárni, hogy milyen alkotmányos szabályozási követelmények vonatkoznak különleges jogrend szabályozására információs alapjogi szempontból. Az elemzési keretek bővítésének szükségességét az is alátámasztja, hogy a különleges jogrend közös szabályai egy egységes szabályozási keretbe illesztik a terrorveszélyhelyzet tervezett szabályait, amelyek egyébként is hasonlóságokat mutatnak a különleges jogrend más jogintézményeivel, így különösen a megelőző védelmi helyzet bevezetésével összefüggő egyes rendszabályokkal és intézkedésekkel.

A Hatóság vizsgálata kiterjedt továbbá a szabályozási tervezet nyilvánosságra hozásának körülményeire is. A vizsgálat megállapításait a jelen ajánlás foglalja össze.

II. A Hatóság feladat- és hatásköre a különleges jogrend szabályozásával kapcsolatban

Előzetesen tisztázni szükséges, hogy melyek a különleges jogrendre vonatkozó jogszabályok és mennyiben tartozik a Hatóság feladat- és jogkörébe ezek, valamint a különleges jogrendre vonatkozó jogszabályok tervezeteinek véleményezése.

A különleges jogrend - mint jogszabályban meghatározott jogintézmény - alapvető szabályait az Alaptörvény 49.-54. cikkei határozzák meg. A különleges jogrend gyűjtőfogalom, amelybe az Alaptörvény szerint a rendkívüli állapot, a szükségállapot, a megelőző védelmi helyzet, a váratlan támadás és a veszélyhelyzet tartozik. (Ezek részletes ismertetésétől a jelen ajánlás eltekint.) Az Alaptörvény hatodik módosítására irányuló tervezet a különleges jogrendbe kívánja iktatni a terrorveszély-helyzet szabályait is.

Az Alaptörvény 54. cikk (4) bekezdése szerint a különleges jogrendben alkalmazandó részletes szabályokat sarkalatos törvény határozza meg. Az erre vonatkozó szabályok jelenleg elsősorban a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvényben (a továbbiakban: Hvt.) valamint kisebb részben más törvényekben, így például a rendőrségről és a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló törvényekben találhatók.

A Hvt. 64. § (7) bekezdése szerint a Kormány a jogalkotás rendjére előírt szabályok megfelelő alkalmazásával, kihirdetésre alkalmas állapotba előkészíti a Honvédelmi Tanács, illetve a köztársasági elnök rendeletének tervezeteit. A tervezeteket a döntésre jogosult, illetve a végrehajtásért felelős személyek, szervek részére meg kell küldeni.

Az ismertetett szabályok szerint a különleges jogrend jogi szabályozása lényegében három rétegű:

II.1. Az alapvető szabályokat az Alaptörvény tartalmazza.

II.2. A részletes szabályok a Hvt.-ben (és kisebb részben más törvényekben) találhatók.

II.3. A rendeleti kormányzás jogforrásainak kihirdetésére és hatályba léptetésére csak a különleges jogrendben és csak szükség esetén kerül sor. A tervezetek előkészítése a Kormány feladatkörébe tartozik.

A Hatóság véleményezési jogköre a következő jogcímenek alapján:

- Az Alaptörvény „Szabadság és felelősség” fejezet VI. cikk (3) bekezdése szerint a személyes adatok védelméhez és a közérdekű adatok megismeréséhez való jog érvényesülését sarkalatos törvénnyel létrehozott, független hatóság ellenőrzi.

- Az Infotv. 38. § (2) bekezdése szerint a Hatóság feladata a személyes adatok védelméhez, valamint a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való jog érvényesülésének ellenőrzése és elősegítése. Az Infotv. 38. § (4) bekezdés a) pontja szerint a Hatóság javaslatot tehet a személyes adatok kezelését, valamint a közérdekű adatok és a közérdekből nyilvános adatok megismerését érintő jogszabályok megalkotására, illetve módosítására, véleményezi a feladatkörét érintő jogszabályok tervezetét.

Arra a kérdésre, hogy mennyiben terjed ki a Hatóság előbbieken ismertetett jogszabály-tervezet véleményezési jogköre a különleges jogrendre vonatkozó jogforrások fent felsorolt három szintjére, az alábbi válasz adható:

ad II.1.: Az Alaptörvény az alkotmányozó hatalom, illetve - az Alaptörvény módosítása esetén – az alkotmánymódosító hatalom aktusa, amely létrehozza az állam jogi alaprendjét, az alapvető jogok rendszerét és az államm célokat. Ezért az Alaptörvény az annak keretei között létrejött állami szervek számára érinthetetlen közjogi vonatkoztatási rendszert képez. Az állami szervek feladata az, hogy az Alaptörvény alapján létrehozott jogszabályoknak megfelelően, a feladat és hatáskörük keretei között maximálisan érvényre

juttassák a mindenkori Alaptörvényben testet öltött közakaratot. Ebből következően a Hatóság az alkotmányozó és az alkotmánymódosító hatalom autonómiáját tiszteletben tartva, az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésében meghatározott feladatkörében eljárva sem az Alaptörvényhez, sem az Alaptörvény módosítására vonatkozó tervezetnek nem tehet tartalmi észrevételt és javaslatot. Szerepe legfeljebb annyi lehet, hogy jelezze, ha azt észleli, hogy az Alaptörvény módosítására vonatkozó tervezet, annak elfogadása esetén nyilvánvaló belső kollíziót idézne elő az információs alapjogokkal összefüggésben az Alaptörvényben, vagy e téren nyilvánvalóan ellentétes lenne Magyarország valamely nemzetközi kötelezettségvállalásával.

Ugyanerre az eredményre vezet a Hatóság Infotv.-ben meghatározott véleményezési jogkörének formális elemzése is. Ugyanis az Infotv. 38. § (4) bekezdés a) pontja szerint a Hatóság véleményezési jogköre a jogszabályok tervezetére vonatkozik. Az Alaptörvény T) cikk (2) bekezdése szerint jogszabály a törvény, a kormányrendelet, a miniszterelnöki rendelet, a miniszteri rendelet, a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete, az önálló szabályozó szerv vezetőjének rendelete és az önkormányzati rendelet. Jogszabály továbbá a Honvédelmi Tanács rendkívüli állapot idején és a köztársasági elnök szükségállapot idején kiadott rendelete. Az Alaptörvény módosítása nem tartozik a felsorolt jogforrások közé, ezért annak véleményezésére a Hatóság Infotv.-ben meghatározott feladatköre nem terjed ki.

ad II.2.: A különleges jogrend részletes szabályait megállapító sarkalatos törvény információs alapjogokat érintő szabályai az Infotv. 38. § (4) bekezdés a) pontja alapján a Hatóság véleményezési jogkörébe tartoznak.

ad II.3.: A különleges jogrend idején alkalmazandó intézkedésekre vonatkozó rendeletek az Infotv. 38. § (4) bekezdés a) pontja alapján, az Alaptörvény T) cikk (2) bekezdés második mondatát figyelembe véve ugyancsak a Hatóság véleményezési jogkörébe tartoznak.

Az ismertetett megfontolások alapján a Hatóság

- sem az Alaptörvény különleges jogrendre vonatkozó szabályait, sem a terrorveszély-helyzet Alaptörvénybe iktatására vonatkozó tervezetet nem véleményezte;
- az egyes törvényeknek a terrorveszély-helyzettel kapcsolatos módosításáról szóló törvény tervezetét hivatalból áttekintette és véleményezte;
- észlelte, hogy a különleges jogrendben bevezetendő intézkedésekről szóló rendeletek tervezeteit nincs módja véleményezni, mert nem ismeri azok tartalmát.

III. Az információs alapjogok különleges jogrend idején történő korlátozásának alkotmányos kereteiről

A különleges jogrend Alaptörvényben meghatározott esetei olyan helyzetek szabályozására vonatkoznak, amelyben emberi vagy természeti eredetű veszélyek elhárításához, a káros hatások csökkentéséhez és következményeik felszámolásához a normál jogrendtől eltérő államhatalmi szervezeti és működési rend alkalmazása válik szükségessé az ország szuverenitása és területi épsége, az állami működés fenntarthatósága, valamint az állampolgárok élet- és vagyonbiztonságának megóvása érdekében. A különleges jogrend a fékek és egyensúlyok

rendszerén alapuló hatalomgyakorlást részben és ideiglenesen felfüggesztve megerősíti a végrehajtó hatalom jogkörét annak érdekében, hogy annak módja legyen késedelem nélkül megtenni a veszélyek kezeléséhez szükséges intézkedéseket. A különleges jogrendben szükségessé válhat alapvető jogok korlátozására irányuló rendkívüli intézkedések bevezetése is.

A különleges jogrendre vonatkozó jogszabályok információs alapjogi szempontú vizsgálata során tisztázni szükséges, hogy

- meddig terjed a végrehajtó hatalom alkotmányos mozgástere az információs alapjogok korlátozására, illetve a másik oldalról
- milyen alkotmányos követelmények vonatkoznak a különleges jogrend jogforrásaira az információs alapjogokat illetően.

E kérdések általános érvényű, mindenkire kötelező megválaszolása az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik. Ami a normál jogrend jogforrásait illeti, az alapjogok korlátozásának alkotmányos feltételrendszerét az Alkotmánybíróság joggyakorlata munkálta ki. Az Alkotmánybíróság hatásköre a különleges jogrend jogforrásaira is kiterjed. (Az Alaptörvény 54. cikk (2) bekezdése szerint különleges jogrendben az Alaptörvény alkalmazása nem függeszthető fel, az Alkotmánybíróság működése nem korlátozható.) Az Alkotmánybíróság határozatai Alkotmánybírósághoz érkezett beadványokban felvetett alkotmányossági problémákra reflektálnak, ezért természetes, hogy az AB határozatok kis hányada érinti a különleges jogrend szabályozási kérdéseit. Az eddigi AB határozatok főként más alapvető jogokkal, például a gyülekezési joggal kapcsolatban értelmezték a különleges jogrend alkotmányos szabályait. A terrorveszély-helyzet törvényi szabályozásának előkészítése érdekében az információs alapjogokkal összefüggésben is szükséges az alkotmányos keretek felvázolása, ezért a Hatóság a jelen ajánlásban összegyűjtötte az erre vonatkozó szempontokat. E szempontok elsősorban az Alaptörvényen alapulnak, továbbá figyelembe veszik azokat a nemzetközi emberi jogi egyezményeket, amelyeknek Magyarország részese és amelyek a különleges jogrendben is kötelezettségeket rónak a magyar államra.

A Hatóság a következő szempontokat tárta fel:

III.1. A különleges jogrend nem érinti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését és a T) cikk (1) bekezdését. Ezek szerint Magyarország független, demokratikus jogállam. Általánosan kötelező magatartási szabályt az Alaptörvény és az Alaptörvényben megjelölt, jogalkotó hatáskörrel rendelkező szerv által megalkotott, a hivatalos lapban kihirdetett jogszabály állapíthat meg. Sarkalatos törvény eltérően is megállapíthatja az önkormányzati rendelet és a különleges jogrendben alkotott jogszabályok kihirdetésének szabályait.

Különleges jogrend idején a normál jogrend jogforrásainak megalkotása nem korlátozott, de ezeken túl az Alaptörvényben meghatározott feltételek esetén a különleges jogrend jogforrásai is hatályba léptethetők. Az Alaptörvény 54. cikk (4) bekezdése szerint a különleges jogrendben alkalmazandó részletes szabályokat sarkalatos törvény határozza meg. A különleges jogrend jogforrásait az Alaptörvény nevesíti és meghatározza lehetséges szabályozási tárgyait. (Alaptörvény 49. cikk (4) bekezdés, 50. cikk (3) bekezdés, 51. cikk (3) és (4) bekezdések, 52. cikk (3) bekezdés, 53. cikk (2) bekezdés).

Az ismertetett szabályokból az alábbi szabályozási szempontok határozhatók meg:

III.1.1. Információs alapjogot érintő általánosan kötelező magatartási szabályt csak jogszabály írhat elő. Normál jogrendben az alapvető jogokra vonatkozó szabályozás az

Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése alapján törvényben lehetséges. Különleges jogrendben a különleges jogrend jogforrásai is meghatározhatnak alapvető jogra vonatkozó szabályt. Ez vonatkozik az Infotv. információs alapjog-korlátozással összefüggésben törvényi szabályozási szintet megkívánó szabályainak (például az 5. § (1) bekezdés b) pontja és a 27. § (2) bekezdése) alkalmazására is.

Ugyanakkor az egyéb jogszabályok (például a különleges jogrend jogforrásának nem minősülő kormányrendelet vagy miniszteri rendelet) különleges jogrend idején sem írhat elő információs alapjogot érintő szabályt.

III.1.2. Különleges jogrend idején is irányadó az Alkotmánybíróság 34/1994. (VI. 24.) AB határozatának indoklásában kifejtett alkotmányossági követelmény, amely szerint az alapjogokkal csak közvetett és távoli kapcsolatban lévő szabályozási tárgyköröket is jogszabályban kell rendezni és rendelet (a hivatkozott AB határozat megalkotásakor irányadó jogi terminológia szerint) „jogszabálynak nem minősülő utasítás, állami irányítás egyéb eszköze” szabályozására további felhatalmazást nem adhat. E követelmény különleges jogrendben is kizárja, hogy információs alapjogokat érintő szabályozást közjogi szervezetszabályozó eszközbe foglaljanak, vagy jogszabály hiányában egyedi aktusokkal, például határozatokkal, parancsokkal történjék a bevezetésük.

III.1.3. A demokratikus jogállamiság részét képező jogbiztonságból következő szempont az, hogy a különleges jogrend jogforrásainak is meg kell felelniük a normavilágosság követelményének. A különleges jogrend részletes szabályait és a rendkívüli intézkedéseket az Alaptörvény 54. cikk (4) bekezdésében említett sarkalatos törvénynek, valamint a rendkívüli intézkedéseket tartalmazó rendeleteknek tartalmazniuk kell. A rendkívüli intézkedések jogkorlátozó jellege megkívánja, hogy a jogszabályok precíz és részletes szabályozást tartalmazzanak. Egyértelművé kell tenni, hogy mely állami szerv jogosult a rendkívüli intézkedések alkalmazására, mire terjed ki a hatásköre, mi az általa alkalmazható rendkívüli intézkedés lényege és milyen célból, kivel szemben, miként, milyen feltételekkel alkalmazható az.

III.1.4. Az Alaptörvény 54. cikk (4) bekezdése sarkalatos törvény szabályozási tárgykörébe utalja a különleges jogrendben alkalmazandó részletes szabályok megalkotását. Tehát nem elégséges az, ha a sarkalatos törvény (ennek a hatályos jogban elsősorban a Hvt. feleltethető meg) csak elnagyolt, keretjellegű szabályozást tartalmaz és a részletes szabályokat a rendkívüli intézkedésekről szóló, különleges jogrendben kihirdetendő rendeletek tartalmazzák.

III.2. Az Alaptörvény 54. cikk (3) bekezdése szerint a különleges jogrendet a különleges jogrend bevezetésére jogosult szerv megszünteti, ha kihirdetésének feltételei már nem állnak fenn. Ez kifejezésre juttatja a különleges jogrend ideiglenes jellegét. Következtetések:

III.2.1. Az Alaptörvény a különleges jogrend jogforrásainak lehetséges tartalmát akként határozza meg, hogy a jogalkotó szerv „sarkalatos törvényben meghatározottak szerint - egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat.” A különleges jogrend ideiglenes jellegéből az következik, hogy az ebben az időszakban alkotott rendeletek nem irányulhatnak a jogrendszer hosszú távú, a különleges jogrend időtartamán túli megváltoztatására.

A különleges jogrendben alkotott rendelet hatályon kívül helyezésekor a törvény alkalmazásának felfüggesztése, valamint a törvénytől való eltérés hatálya megszűnik, tehát e tekintetben a jogrendszerre érő hatások ideiglenessége garantált. Emellett érdemes arra is rámutatni, hogy a rendeleti úton bevezethető „egyéb rendkívüli intézkedések” nem terjedhetnek ki olyan törvénymódosításra, amelynek hatálya a különleges jogrendben hozott rendelet hatályának megszűnését követően is fennmarad.

III.2.2. A különleges jogrendben megalkotott jogszabályok, illetve az e jogszabályok alapján kibocsátott jogalkalmazói aktusok a különleges jogviszony időtartama alatt joghatásokat fejtenek ki, amelyek nem szükségképp szűnnek meg a vonatkozó rendelet hatályon kívül helyezésekor. Ha például a különleges jogrendben megállapított esetben kisajátítást, elkobzást, vagy szabadságvesztés büntetést alkalmaznak, e szankciók hatálya nem szűnik meg a különleges jogrend megszűnésekor. Ezért a vonatkozó rendeleteknek világosan meg kell határozniuk, hogy a különleges jogrendben bevezetett rendkívüli intézkedésen alapuló jogalkalmazói aktus hatálya fennmarad-e a különleges jogrend megszűnését követően. Ami az információs alapjogokat illeti, rendelkezni szükséges például arról, hogy mi történjék a különleges jogrendben gyűjtött személyes adatokkal, illetve hogyan gyakorolhatja az érintett utólag az Infotv.-ben meghatározott jogosultságait.

III.3. Az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdése szerint különleges jogrendben az alapvető jogok gyakorlása - a II. és a III. cikkben, valamint a XXVIII. cikk (2)-(6) bekezdésében megállapított alapvető jogok kivételével - felfüggeszthető vagy az I. cikk (3) bekezdése szerinti mértéken túl korlátozható. A személyes adatok védelméhez, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésében szerepel, ezért e jogok gyakorlása különleges jogrendben felfüggeszthető vagy az I. cikk (3) bekezdése szerinti mértéken korlátozható. Következtetések:

III.3.1. Különleges jogrend idején sem függeszthető fel az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése, amely szerint az EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége. Ezért az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdése nem értelmezhető úgy, hogy különleges jogrend esetén diszkrecionális jogkörrel biztosítana a jogalkotó számára az alapvető jogok gyakorlásának felfüggesztésére vagy korlátozására. A különleges jogrendben alkotott jogszabályban meghatározott jogkorlátozó intézkedés céljának összhangban kell lennie a különleges jogrend bevezetésének Alaptörvényben meghatározott céljával.

III.3.2. Az idézett szabály első fordulata nem jogelvonást, hanem az alapvető jogok érvényesülésének felfüggesztését teszi lehetővé. Tehát az információs alapjogokból származó igények nem szűnnek meg a különleges jogrend idején, hanem érvényesíthetőségük halasztást szenved. Ezért – a III.2.2. pontban írtakon túl – a jogszabályoknak lehetővé kell tenniük a különleges jogrend megszűnését követően az utólagos jogérvényesítést vagy jogorvoslatot, visszamenőlegesen. A Hvt. az igazságszolgáltatásra vonatkozó rendkívüli intézkedések között szabályozza az elévülés nyugvását és az eljárási határidők felfüggesztés miatti elmulasztásával kapcsolatban a jogvesztés vagy egyéb joghátrány kizárását. Ezt indokolt kiterjeszteni az alapvető jogokból következő jogosultságok érvényesítésére. Ez annál is inkább indokolt, mivel személyes adatok különleges jogrendben történő gyűjtését előíró szabályok, illetve az információs szabadság ideiglenes korlátozása sokféle rendkívüli intézkedéshez kapcsolódhat.

III.3.3. Az alapjog-korlátozás Alkotmánybíróság által kimunkált szükségességi és arányossági kritériumait az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése tartalmazza. Az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdése különleges jogrend idején egy eltérést enged meg: az I. cikk (3) bekezdése szerinti mértéken túli korlátozást. Ebből az következik, hogy a jogalkotó az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének fennmaradó szabályozási tartalmától különleges jogrend idején sem tekinthet el, azaz figyelembe kell vennie, hogy alapvető jog csak

- más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében,
- az elérni kívánt céllal arányosan,
- az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával

korlátozható.

III.3.4. Az Alaptörvény (1) cikk (3) bekezdése a „feltétlenül szükséges” mértékű jogkorlátozást engedi meg. Az 54. cikk (1) bekezdése különleges jogrend idején lehetővé teszi egyes alapvető jogok feltétlenül szükséges mértéken túli korlátozását. Ez komoly jogértelmezési és jogalkalmazási dilemmákat vet fel.

III.3.4.1. Az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdése nem teszi egyértelművé, hogy milyen alkotmányos mércét lehet alkalmazni a feltétlenül szükséges mérték helyett, azaz mennyire léphető túl az I. cikk (3) bekezdésében meghatározott mérték.

III.3.4.2. E tárgyban egyelőre az Alkotmánybíróság határozatai sem adnak kellő eligazítást, mert az Alkotmánybíróság a demokratikus jogállami alapjog-korlátozási követelményrendszerét a szükségesség-arányosság kritériumokra építette. Jelenleg hiányzik a kritériumrendszer, amelynek keretei között az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdésében rögzített mértéktúllépési felhatalmazást értelmezni lehet. Márpedig ennek hiányában nem válaszolható meg az a kérdés, hogy különleges jogrendben meddig terjed a demokratikus jogállam szabályozási mozgásteré, amelynek határain belül kell maradnia, hogy a hatalomgyakorlás ne váljon önkényessé.

III.3.4.3. Az alapvető jog feltétlenül szükséges mértékű korlátozásán túlmenő korlátozást lehetővé tevő szabály értelmezése azért is nehéz, mert a „feltétlenül szükséges” mérték nem olyan abszolút korlát, amely akadályozná a különleges jogrendben szükségessé váló rendkívüli intézkedések bevezetését. Különleges jogrendben a „feltétlenül szükséges” jogkorlátozási mérce másutt húz határvonalat az alapvető jogok és az államérdekek között, mint normál jogrendben, de ezt szem előtt tartva a különleges jogrendben sem indokolt e mérce átlépése. Ha például a különleges jogrend körülményei közepette a vagyonbiztonság megőrzése érdekében a kisebb súlyú bűncselekményekre is hosszú időtartamú szabadságvesztést kell kiszabni, akkor meglehet, hogy az erre vonatkozó rendelet drasztikusan szigorú lesz, de a „feltétlenül szükséges” mércének mégis meg fog felelni.

III.3.4.4. A jogkorlátozás szükségessége és arányossága összefügg egymással. Az Alaptörvény különleges jogrendben megengedi a jogalkotó számára a feltétlenül szükséges jogkorlátozási mérték átlépését, de megköveteli, hogy a jogkorlátozás az elérni kívánt céllal arányos legyen. Lehet-e egyáltalán arányos az alapjog-korlátozás, ha a szükséges mértéket meghaladja?

III.3.4.5. Valamelyes értelmezési támpontot adnak azok a nemzetközi emberi jogi egyezmények, amelyekhez Magyarország csatlakozott. A tárgyra vonatkozó nemzetközi kötelezettségvállalások teljes körű áttekintése nélkül elég példaként az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett, az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény (a továbbiakban: Római Egyezmény) 8. cikkére utalni, amely szerint

„1. Mindenkinek joga van arra, hogy magán- és családi életét, lakását és levelezését tiszteletben tartsák.

2. E jog gyakorlásába hatóság csak a törvényben meghatározott, olyan esetekben avatkozhat be, amikor az egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság, a közbiztonság vagy az ország gazdasági jóléte érdekében, zavargás vagy bűncselekmény megelőzése, a közegészség vagy az erkölcsök védelme, avagy mások jogainak és szabadságainak védelme érdekében szükséges.”

A Római Egyezmény Magyarországra is kötelező 8. Cikk 2. pontja a magán- és családi életet, lakás és levelezés tiszteletben tartáshoz fűződő jog esetén az ott írt feltételek bekövetkezése esetén sem teszi lehetővé a szükséges mérték túllépését. Ez arra int, hogy ha a magyar jog a különleges jogrendben át is lépi a „feltétlenül szükséges” jogkorlátozási mértéket, akkor messzire nem távolodhat tőle, hiszen az emberi jogi egyezményeknek való megfelelés okán a „szükséges” mértéket továbbra is meg kell tartania.

Ismét hangsúlyozandó, hogy az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdésének értelmezése az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik. Azonban az Alkotmánybíróság csak akkor foglalhat állást, ha valamely, az Alkotmánybíróság eljárásának kezdeményezésére jogosult személy beadvánnyal fordul a testülethez. Mindaddig, amíg ez nem történik meg, célszerű lenne, ha szakmai-közléti vita bontakozna ki a legszükségesebb mértéket meghaladó alapjog-korlátozás alkotmányos értelmezési kereteiről.

Például elképzelhető egy olyan értelmezés, amely szerint az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdése kizárólag csak azért engedi meg a legszükségesebb mértékű alapjog-korlátozás túllépését, mert ha az országot fenyegető veszély idején gyorsan kell cselekedni, akkor nem szabad az időt a legszükségesebb mérték méricskélésével tölteni, ha a késedelem hátrányos lenne az állampolgárok élete és biztonsága, illetve más, a különleges jogrend által védelmezendő alkotmányos érték szempontjából. E szerint az értelmezés szerint a legszükségesebb mérték esetleges túllépése csak „jogalkotói gondatlansággként”, illetve ideiglenes, nem szándékos „szabályozási mellékhatásként” fogadható el, amit minél előbb orvosolni kell.

IV. A szabályozási tervezet közzétételének körülményei

A szabályozási tervezetet Novák Előd országgyűlési képviselő a <https://kuruc.info/galeriaN/egyeb/otpartiegyezteteshatteranyaga-AT20160112.pdf> webhelyen hozta nyilvánosságra, egyúttal közölve, hogy az abban foglaltakról az országgyűlési pártok bevonásával folyik egyeztetés.

A szabályozási tervezet tartalma és a közzétételekor nyilvánosságra került információk arra engednek következtetni, hogy a tervezet közfeladatot szervnél készült és az abban foglaltak megfelelnek a közérdekű adat Infotv. 3. § 5. pontjában rögzített meghatározásának („közérdekű adat: az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő és tevékenységére vonatkozó vagy közfeladatának ellátásával összefüggésben keletkezett, a személyes adat fogalma alá nem eső, bármilyen módon vagy formában rögzített információ vagy ismeret, függetlenül kezelésének módjától, önálló vagy gyűjteményes jellegétől, így különösen a hatáskörre, illetékességre, szervezeti felépítésre, szakmai tevékenységre, annak eredményességére is kiterjedő értékelésére, a birtokolt adatfajtákra és a működést szabályozó jogszabályokra, valamint a gazdálkodásra, a megkötött szerződésekre vonatkozó adat;”).

Az irat fejlécében a „2011. évi CXIII. törvény 38. § (7) bekezdése alapján 2016. 01. 12-től 30 évig NEM NYILVÁNOS!” felirat olvasható. A Hvt. 38. § (7) bekezdése szerint a Honvédség szervezeti felépítésére, működésére, haditechnikai eszközeire és anyagaina, valamint hadfelszerelésére vonatkozó adatok a keletkezésüktől számított 30 évig honvédelmi és nemzetbiztonsági érdekből nem nyilvánosak. Ezen adatok megismerését a honvédelmi és a nemzetbiztonsági érdek mérlegelésével a Honvéd Vezérkar főnöke engedélyezheti.

A nyilvánosságra került irat tartalmát áttekintve megállapítható, hogy abban a Hvt. 38. § (7) bekezdésében meghatározott adat nem található, ezért a Hvtv. 38. § (7) bekezdése alapján a „NEM NYILVÁNOS!” jelölés alkalmazásának feltételei nem állnak fenn.

A Hatóság megállapítja továbbá, hogy az Alaptörvény módosítása egy demokratikus jogállamban minden állampolgárt érintő közügy, melynek előkészítéséről a demokratikus közvéleménynek joga van tudomást szerezni. Ha a döntés-előkészítési folyamat már abba a szakaszba jutott, amikor a politikai pártok egyeztetnek a módosításról, akkor a megvitatandó tervezetet a nyilvánosság elé kell tárn.

V. Ajánlások

V.1. A Hatóság felkéri a honvédelmi minisztert és az egyes törvényeknek a terrorveszély-helyzettel kapcsolatos módosításáról szóló törvény tervezetének egyeztetésében résztvevőket, hogy a nevezett törvénytervezet előkészítése során a jelen ajánlás III. fejezetében összegyűjtött szempontokat vegyék figyelembe. A Hatóság a törvénytervezet Hvt. módosítására vonatkozó szabályaival összefüggésben külön is kiemeli a következőket:

V.1.1. Az Alaptörvény 54. cikk (4) bekezdéséből, valamint a demokratikus jogállamiság részét képező jogbiztonság elvéből az következik, hogy a Hvt.-ben rögzíteni szükséges a terrorveszély-helyzet lényegi meghatározását és ennek körében azt, hogy melyek azok a küszöbfeltételek, amelyek esetén a terrorveszély-helyzet elhárításához szükséges rendkívüli intézkedések hatályba léptethetők.

V.1.2. Lényeges, hogy a terrorveszély-helyzet kezdetének időpontja egyértelmű legyen, hiszen ettől kezdve vezethetők be a korlátozó intézkedések és ehhez igazodik a terrorveszélyhelyzet megszűnésének vagy meghosszabbításának határideje, ezért a jogbiztonság érdekében célszerű lenne formalizált eljárást előírni a terrorveszély-helyzet kezdetének és megszűnésének bejelentésére.

V.1.3. A törvénytervezet Hvt. új 46/A. §-ára vonatkozó 5. §-ában felsorolt, terrorveszély-helyzetben bevezethető rendkívüli intézkedések között több olyan található, amely valószínűleg érinti a személyes adatok védelméhez, vagy a közérdekű adatok nyilvánosságához való jog érvényesülését. Például a következők:

- 10. speciális terrorelhárító intézkedések bevezetése,
- 13. a közintézményekbe és a közforgalmú helyekre különleges beléptető eljárások és technikai ellenőrzések alkalmazása.
- 17. az internet-, levél-, csomag-és postaforgalom fokozott ellenőrzése,
- 22. a postai, az elektronikus hírközlési szolgáltatások szüneteltetése, korlátozása és ellenőrzése, továbbá a távközlési és informatikai hálózatok és berendezések igénybevétele, az elektronikus hírközlő berendezés használatra való átengedése, illetve használatának mellőzése.

Nem zárható ki, hogy a felsoroltakon kívül további rendkívüli intézkedések is érintenek információs alapjogokat, mert – és ez a Hatóság észrevételének lényege – az elnagyolt felsorolásból nem állapítható meg, hogy a rendkívüli intézkedések mely állami szerveknek vagy szervezeteknek, milyen adatokra vonatkozóan, mire adnak felhatalmazást. Ezért a Hatóság az Alaptörvény 54. cikk (4) bekezdésére tekintettel javasolja egyértelművé tenni a Hvt.-ben, hogy mely állami szerv jogosult a rendkívüli intézkedés alkalmazására, mire terjed ki a hatásköre, mi az általa alkalmazható rendkívüli intézkedés lényege és milyen célból, kivel szemben, miként, milyen feltételekkel alkalmazható az.

V.2. A Hatóság kezdeményezi, hogy a Kormány nevében az igazságügyi miniszter, illetve a honvédelmi miniszter biztosítson betekintést a Hatóság számára a Hvt. 64. § (7) bekezdésében meghatározott tervezetekhez, valamint a rendkívüli intézkedésekről szóló további kormányrendelet-tervezetekhez annak érdekében, hogy a Hatóság az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésében foglaltak érdekében elláthassa az Infotv. 38. § (4) bekezdés a) pontjában meghatározott véleményezési feladatát.

V.3. A Hatóság megfontolásra javasolja az alapvető jogok biztosa számára, hogy kezdeményezze az Alkotmánybíróságnál az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdésében az I. cikk (3) bekezdésén túli jogkorlátozásra adott felhatalmazás felhatalmazás értelmezését.

V.4. A Hatóság felkéri a Magyar Honvédség vezérkari főnökét, hogy intézkedjen a „NEM NYILVÁNOS!” jelölés törlésére a Magyarország Alaptörvénye hatodik módosításának tervezetét, valamint az egyes törvényeknek a terrorveszély-helyzettel kapcsolatos módosításáról szóló törvény tervezetét tartalmazó iratról.

Budapest, 2016. január 28.

Dr. Péterfalvi Attila
elnök, c. egyetemi tanár

1Némileg leegyszerűsítve. Számos más jogszabályban is található a különleges jogrenddel összefüggő szektorális részletszabályok.