



**ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA**  
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE  
NAIH nyilvántartási szám: 40689

Az alapvető jogok biztosának

## **JELENTÉSE**

az AJB-366/2017. számú ügyben

Előadó: dr. Szabó Gergely

Érintett szerv: Belügyminisztérium  
Igazságügyi Minisztérium  
Nemzeti Emlékezet Bizottság

2017.

---

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-366/2017. számú ügyben  
(előzmény ügy száma: AJB-8318/2016)**

Előadó: dr. Szabó Gergely

### Az eljárás megindítása

Egy tudományos kutató (újságíró és történész) a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatósághoz (a továbbiakban: NAIH) fordult panaszával. Tekintettel azonban arra, hogy az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) értelmében az elhunyt személyeknél a személyes adatok védelméhez való jog nem érvényesíthető, ezért a NAIH elnöke a panaszt az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény 53. § (7) bekezdése alapján további vizsgálat lefolytatása céljából Hivatalomhoz áttette.

A panaszos beadványában előadta, hogy szerzőtársával tudományos kutatás céljából, elhunyt személlyel kapcsolatban, az elhunyt 1956-os hősi szerepével összefüggésben, az elhunyt egyetlen élő hozzátartozója hozzájárulásával, a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatalához (a továbbiakban: KEK KH) fordultak adatszolgáltatásért, különösen (de nem kizárólagosan) az elhunytnak a nyilvántartás történeti állományában tárolt igazolványképe vonatkozásában. A kérést a KEK KH elutasította hivatkozva arra, hogy az adatokhoz kizárólag a Nemzeti Emlékezet Bizottságának (a továbbiakban: NEB) engednek hozzáférést. A NEB Hivatala (a továbbiakban: NEBH) az adatokat bekérte és azokat a panaszosnak és szerzőtársának bemutatta, azonban a kért fényképet továbbítását, publikálását, a KEK KH által megfogalmazott tilalomra tekintettel, megtagadta. A panaszos azt sérelmezi, hogy mind a KEK KH, mind a NEB megtagadta a hozzáférést az igazolványképhez, erre tekintettel vizsgálat lefolytatását kérte.

Tekintettel arra, hogy a panaszbeadvány alapján felmerült az Alaptörvény X. cikk (1) bekezdésében rögzített alapvető joggal összefüggő visszasság gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. Vizsgálatom eredményes lefolytatása érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja és (2) bekezdése alapján tájékoztatást kértem a NEB-től, a KEK KH-től (annak Belügyminisztériumba beolvadással történt megszűnését megelőzően), valamint az igazságügyi minisztertől. Az igazságügyi miniszter a hozzá intézett megkeresést részben a belügyminiszterhez, mint a Kormány személyiadat- és lakcímnnyilvántartásért felelős tagjához, egyben, mint a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartását kezelő szervhez tette át. A belügyminiszter ezen, részben áttett megkeresésre, valamint (figyelembe véve az időközbeni beolvadást) a KEK KH-hoz intézett megkeresésre tekintettel tájékoztatott álláspontjáról.

### Az érintett alapvető jog és elvek, alaptörvényi rendelkezések

- a tudományos kutatás szabadsága: „Magyarország biztosítja a tudományos kutatás és művészeti alkotás szabadságát, továbbá - a lehető legmagasabb szintű tudás megszerzése érdekében - a tanulás, valamint törvényben meghatározott keretek között a tanítás szabadságát.” [Alaptörvény X cikk (1) bekezdés], „Tudományos igazság kérdésében az állam nem jogosult dönteni, tudományos kutatások értékelésére kizárólag a tudomány művelői jogosultak.” [Alaptörvény X cikk (2) bekezdés];
- a személyes adatok védelméhez való jog: „Mindenkinek joga van személyes adatai védelméhez, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez.” [Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdés];
- lusztrációs rendelkezés: *A kommunista diktatúrával kapcsolatos emlékezet állami megőrzése érdekében Nemzeti Emlékezet Bizottsága működik. A Nemzeti Emlékezet Bizottsága feltárja a kommunista diktatúra hatalmi működését, a kommunista hatalmat birtokló személyek és szervezetek szerepét, és*

*tevékenysége eredményeit átfogó jelentésben, valamint további dokumentumokban közzéteszi.” [Alaptörvény U) cikk (3) bekezdése].*

## **Az alkalmazott jogszabályok**

- a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény (a továbbiakban: Nytv.);
- a Nemzeti Emlékezet Bizottságáról szóló 2013. évi CCXLI. törvény (a továbbiakban: NEB tv.);
- a kutatás és a közvetlen üzletszerzés célját szolgáló név- és lakcímadatok kezeléséről szóló 1995. évi CXIX. törvény (a továbbiakban: Dmtv.)
- az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.)

## **A megállapított tényállás, az érintett szervek nyilatkozatai**

1. A panaszos – a NAIH-hoz intézett – beadványában előadta, hogy szerzőtársával közösen publikáltak egy könyvet, amelyben az 1956-os forradalom egyik eseményéről készült fénykép szereplőinek életútját mutatták be. A kép egyik szereplője egy 16 évesen elhunyt személy, akiről a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala (a továbbiakban: KEK KH) őriz iratokat és egy igazolványképet. Az adatokhoz a KEK KH-nál hozzáférést kértek tudományos kutatásra hivatkozva és csatolták az elhunyt egyetlen élő családtagjának felhatalmazását. A kérést a KEK KH elutasította hivatkozva arra, hogy az adatokhoz kizárólag a NEB engedhet hozzáférést, a kutatókat a NEB-hez irányította. Panaszos és szerzőtársa ezt követően a NEB-hez fordult. A NEB hivatalvezetője CD-ROM-on, kizárólag megtekintésre átadott a kutatóknak egy szkennelt másolatot a fényképről azzal, hogy a „*KEK KH a publikálást megtiltotta*”. A kutatók, panaszosi előadás szerint, az igazolványképet verifikálni szeretnék (annak megállapítása érdekében, hogy a személy valóban azonos-e a fényképen szereplő személlyel), erre a célra nekik bemutatott másolat, annak minősége miatt, alkalmatlan. Szükségük lenne továbbá a személyi igazolvány kísérő iratainak megismerésére is a fényképeken szereplő személy életkorának egyeztetéséhez.

2. A NEB még a NAIH eljárásában, a NAIH (az ügy áttételét megelőzően kiadott) megkeresésére bocsátotta ki NEBH/516-1/2016. sz. tájékoztatását. Az NEBH úgy nyilatkozott, hogy a NEB tv. 20. és 23.§ rendelkezéseit úgy értelmezik, hogy a NEB a saját kutatási tevékenységével összefüggő irat-, képi és hanganyagok nyilvánosságra hozatalát végzi el, amennyiben szükségesnek tartja. A konkrét ügyben a KEK KH határozatában kifejezetten felhívta a NEBH figyelmét, hogy az adatokat kizárólag az adatigénylés alapjául szolgáló célra használhatja fel a NEBH, így saját kutatási tevékenységéhez felhasználhatja, nyilvánosságra hozhatja, de át nem adhatja. Külön hangsúlyozta a KEK KH, hogy amennyiben pedig az NEBH-val jogviszonyban nem álló kutatónak történő átadás céljából kéri az adatokat a NEBH, úgy az adatátadást meg fogja tagadni. A tájékoztatásban kifejtett álláspont szerint az ilyen természetű problémákra a megoldás olyan törvénymódosítás lenne, amelynek alapján a kutatók közvetlenül hozzáférnének a nyilvántartásban rendelkezésre álló adatokhoz, a nyilvántartó hatóság döntése alapján, a NEB, illetve az NEBH közreműködése nélkül.

3. A KEK KH, ugyancsak a NAIH eljárásában kibocsátott, 17/274-3/2016. sz. állásfoglalásában azt rögzítette, hogy nem ért egyet az Nytv. esetleges módosításával, mivel az Nytv. hatályos rendelkezéseinek módosítása a személyes adatok védelméhez való jogot, illetve a személyiségi jogokat veszélyeztetheti. Álláspontja szerint „*napjainkban a név- és lakcímadat birtokában a tudományos kutatási tevékenység folytatásához számos eszköz áll rendelkezésre, az nem korlátozódik az egyes hatósági*

*nyilvántartások igénylésére*”, így szükségtelen is egy ilyen természetű módosítás. Hivatkozott az Nytv. 1.§ (5) bekezdés, 19.§, a Dmtv. 2.§ (1) bekezdés, 4.§ (1) bekezdés *a*) pontja rendelkezéseire, valamint a közokiratokról, a közlevéltárakról és a magánlevéltári anyag védelméről szóló 1995. évi LXVI. törvény (Lt.) 1.§ *c*) pontjára, miszerint a közérdekű adatok védelmének megismeréséhez fűződő jogot és a tudományos kutatás szabadságát a személyiséghez és a személyes adatok védelméhez fűződő joggal együtt kell érvényesíteni.

4. Az ügy áttétele során NAIH/2016/4174/I. ügyiratszámú tájékoztatásában a NAIH elnöke rögzítette álláspontját, miszerint az Nytv. a – NEB szervezetén kívüli – kutatók részére valóban nem ad lehetőséget arra, hogy közvetlenül hozzáférjenek a történeti állományban tárolt képmáshoz és a személyi igazolvány kísérő adatlapjaihoz. Ugyanakkor a NEB tv. szellemének és vonatkozó rendelkezéseinek [1. §, 20. § (1) bekezdés, 23. § (1) és (3) bekezdés] megfelelően olyan megoldás, mely alapján a NEB kutatói a külső kutatókat hozzásegítik a kutatási cél eléréséhez, akár a megismert adatok átadásával, akár azok saját vizsgálatával.

A NAIH elnöke hivatkozott a NAIH egy korábbi ajánlására az online adatok halál utáni sorsáról (2015. november, online elérhető a [https://www.naih.hu/files/Ajanlas\\_online-adatok-halal-utani-sorsarol.pdf](https://www.naih.hu/files/Ajanlas_online-adatok-halal-utani-sorsarol.pdf) címen). Fenntartotta az ajánlásban rögzített azon álláspontot, miszerint személyes adatnak a természetes, tehát élő személyekre (az emberre) vonatkozó adatok minősülnek, így ebben az értelemben elhunyt személyeknél a személyes adatokhoz fűződő jog nem érvényesíthető. Idézte az adatvédelmi biztos 1218/K/2006. sz. állásfoglalását is, miszerint (kifejezetten az 1956-os forradalom, mint történelmi esemény egykori forradalmár résztvevői tekintetében): *„Az elhunytak adatainak védelmét nem az adatvédelmi törvény biztosítja, hanem a polgári jogban található kegyeleti jog intézménye. Ennek értelmében a halál után is biztosítani kell az elhunyt méltóságának védelmét, mely azonban az idő múlásával lassan elenyészik.”*

5. Vizsgálatom során megkeresésemre a NEB Hivatala (NEBH/4-1/2017. sz. állásfoglalásában) rögzítette, hogy a NEB tv. 1. § (3) bekezdése és 23. § (1) bekezdése lehetővé teszi a NEB számára, hogy a KEK KH-hoz forduljon a NEB tv. 20. § (1) bekezdés *a*) pontjában meghatározott tudományos kutatói tevékenységének ellátásához szükséges adatok beszerzése érdekében. Rögzítette ugyanakkor, hogy az adatigénylés és az eredmények esetleges nyilvánosságra hozatala során a NEB saját nevében ár el, abban az esetben is, ha más kutatókkal, egyedi együttműködés keretében történik az adatigénylés. Ismételten hivatkozott a KEK KH által jogértelmezésében és határozatában rögzített korlátozásokra, amelyekre tekintettel a jelen ügyben nem volt lehetősége az adatok átadására. Az adatokat a NEB minden esetben célhoz kötötte, az Infotv. és az Nytv. által szabályozott keretek között használhatja fel.

Az NEBH álláspontja szerint így jogkövető magatartást tanúsított a megkeresés elutasítása során, az NEBH főigazgatója levelében ugyanakkor rögzítette, hogy az NEBH számára fontos és követendő az alapvető jogok biztosának állásfoglalása.

6. Vizsgálatom során megkeresésemre a belügyminiszter BM/612/4/2017. sz. tájékoztatásában rögzítette, hogy a NEB tv. 20.§ (1) bekezdése és 23.§ alapján a KEK KH, jogutódjaként a BM Nyilvántartások Vezetéséért Felelős Helyettes Államtitkárság (NYHÁT) adatokat szolgáltathat a NEB-nek. A BM az adatszolgáltatás esetében minden esetben felhívja a kérelmező figyelmét, hogy a közölt adatokat jogszerűen kizárólag az adatigénylés alapjául megjelölt célből használhatja fel és kezelheti, továbbá, hogy a hatályos adatvédelmi előírások megsértése esetén polgári jogi és büntetőjogi felelősség terheli. Egyebekben a NEB birtokába került adatokkal kapcsolatos kérdések nem tartoznak a BM hatáskörébe.

A személyiadat- és lakcímnnyilvántartásnak a tudományos kutatás céljából történő hozzáférhetősége tekintetében a belügyminiszter rögzítette, hogy ebben a tekintetben az adatszolgáltatást az Nytv. (különösen 19.§ (1) bekezdés *b*) pontja), valamint a Dmtv. (különösen 4.§ (1) bekezdés *a*) pontja) korlátozzák. Adatszolgáltatást a nyilvántartás kezelője kizárólag ezen kereteken belül teljesíthet, tudományos kutatás céljára csak az adatok meghatározott, szűk körére

(a fényképadatok, személyazonosító igazolvány adatlapok tekintetében nem). Ebben a tekintetben a jogszabályok az elhunyt személyek adatai tekintetében eltérő szabályozást nem tartalmaznak. Megismételte a KEK KH nyilatkozatát, miszerint a tudományos kutatási tevékenység folytatásához számos egyéb eszköz áll rendelkezésre. Hangsúlyozta, hogy a személyiadat- és lakcímnnyilvántartás alapvető célja az Nytv. 1.§ (2) bekezdése szerinti adatigénylések kielégítése, a tárgyi adatok tudományos kutatás céljára történő továbbítását az Nytv. rendelkezései nem tartalmazzák. A jelenlegi szabályozás a belügyminiszter tájékoztatása szerint, a személyes adatok védelme, valamint a személyiségi jogok védelme érdekében indokolt.

7. Vizsgálatom során megkeresésemre az igazságügyi miniszter XX-AJFO/147/1/2017. sz. tájékoztatásában rögzítette, hogy egyetért a NAIH elnökének álláspontjával, miszerint a személyes adatokhoz fűződő jog alanya kizárólag élő természetes személy lehet. Következésképpen az érintett halálával ezen alapvető jog elenyészik, illetve a jog érvényesülését célzó rendelkezések (pl. az Infotv. rendelkezései) nem alkalmazhatók. Az adott ügyben sem merülhet fel az, hogy az adatszolgáltatás az elhunytnak az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdése szerinti jogait sértené (miközben az elhunyt halála után is fűződhetnek joghatások az adatkezeléshez, az ehhez fűződő jogok, pl. a kegyeleti jog, jogosultja azonban nem az elhunyt személy, hanem az elhunyt hozzátartozói, illetve örökösei).

Az igazságügyi miniszter előadta továbbá, hogy álláspontja szerint sem az Alaptörvény U) cikk (3) bekezdéséből, sem a NEB tv. rendelkezéseiből nem következik, hogy a NEB vele jogviszonyban nem álló kutatók tevékenységében ne működhetne közre, ahhoz ne nyújthatna szakmai segítséget; a NEB tv. 20.§ megalapozottan értelmezhető úgy, hogy a NEB más kutatók kutatását a rendelkezésére álló eszközökkel jogszerűen segítheti. Ez nem keletkeztet kötelezettséget a NEB oldalán abban a tekintetben, hogy automatikusan eleget kellene tennie bármely megkeresésnek, és a jogszabályi (személyiségi jogokból, kegyeleti jogból fakadó, illetve példának okáért, a NEB tv. 23.§ (2) bekezdése értelmében korlátozott hozzáférési jogból eredő) korlátozásoknak eleget kell tennie, de ilyen korlátozások hiányában a megismert adatokat más kutatókkal is megoszthatja, azokat nyilvánosságra hozhatja.

Az igazságügyi miniszter rögzítette, hogy a rendelkezésére álló adatok alapján jelen ügyben nem állapítható meg kifejezett jogszabályi akadálya annak, hogy a NEB a kért adatokat a kutató rendelkezésére bocsássa (nem minősített adatról van szó, az elhunyt személlyel kapcsolatban a személyes adatok védelme nem merülhet fel, az érintett hozzátartozója pedig hozzájárult az adatközléshez).

## **A vizsgálat megállapításai**

### **I. A hatáskör tekintetében**

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint hatóság tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Hatásköröm megállapítása során figyelembe vettem, hogy a panaszosok megkeresésével, mégpedig végső soron nyilvántartás vezetésével, nevezetesen abból adat igazolásával kapcsolatos döntést a rendelkezésemre álló adatok alapján az NEBH (egyben, mint a lekért adatok tekintetében adatkezelői jogosultságokkal rendelkező szerv) hozta meg, amely a NEB tv. 26.§ (1) bekezdése értelmében irányító szervi jogállással rendelkező költségvetési szerv. A KEK KH tekintetében az Ajbt. 18.§ (1) bekezdés *a*) pontja, valamint a Ket. 12.§ (3) bekezdés *a*) pontja, az NEBH tekintetében jelen ügyben az Ajbt. 18.§ (1) bekezdés *g*) pontja, valamint a Ket. 12.§ (3) bekezdés *e*) pontja eljárásomat megalapozza. Figyelembe vettem továbbá, hogy az ügy már áttétel

útján került Hivatalomhoz, a NAIH elnökének fent hivatkozott, áttételre irányuló döntése alapján, azzal, hogy a NAIH saját hatáskörének hiányát állapította meg.

Az Ajbt. 37. § értelmében, ha az alapvető jogok biztosa álláspontja szerint a visszásság valamely jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz felesleges, nem egyértelmű vagy nem megfelelő rendelkezésére, illetve az adott kérdés jogi szabályozásának hiányára vagy hiányosságára vezethető vissza, a visszásság jövőbeni elkerülése érdekében javasolhatja a jogalkotásra vagy a közjogi szervezetszabályozó eszköz kiadására jogosult szervnél jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz módosítását, hatályon kívül helyezését vagy kiadását, illetve a jogszabály előkészítőjénél jogszabály előkészítését. Ennek alapján az ügy vizsgálata során a jogszabályi háttér áttekintésére lehetőségem volt.

## II. Az érintett alapvető jogok és elvek tekintetében

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során autonóm, objektív módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget az Alaptörvényben kapott mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az országgyűlési biztos támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi tesztek.

A jelentés megállapításaival összefüggésben hivatkozom arra, hogy az Alaptörvénynek a tudományos élet szabadságára és a személyes adatok védelmére vonatkozó rendelkezéseinek szövege nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal (Alkotmány 70/G.§, illetve 59.§ (1) bekezdés), az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében jellemzően nem tartalmaz olyan rendelkezéseket, amely ellentétesek volnának a korábbi alkotmányunk szövegével. Az Alkotmánybíróság a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában rögzítette a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságával kapcsolatos álláspontját. A testület elvi élel azt mondta ki azt, hogy *„az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket.”*

Jelentősséggel bír az ügyben, hogy az Alkotmánybíróság – már az új Alaptörvény alapján eljárva – a tudományos élet szabadságával kapcsolatban külön is rögzítette ugyanezen megállapítást: *„Az Alaptörvény X. cikk (1) bekezdése szerint „Magyarország biztosítja a tudományos kutatás és művészeti alkotás szabadságát [...]”, a (3) bekezdés első mondata szerint pedig „Magyarország védi a Magyar Tudományos Akadémia és a Magyar Művészeti Akadémia tudományos és művészeti szabadságát.” Az Alkotmány 70/G. § (1) szerint „A Magyar Köztársaság tiszteletben tartja és támogatja a tudományos és művészeti élet szabadságát [...]”. A két megfogalmazás tartalmi egyezősége megállapítható, ezért az Alkotmánybíróság nem látta akadályát annak, hogy felhasználja az adott kérdéskörrel kapcsolatban a korábbi határozataiban kidolgozott érveket és jogelveket.”* [18/2014. (V. 30.) AB határozat]

Így jelen ügyben is elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok és az alkotmányos elvek jelen ügyben releváns szempontok szerinti értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az Alkotmánybíróság által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind az azt követően meghozott határozataiban, azok indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket.

**1. Az Alaptörvény X. cikk (1) bekezdése szerint „Magyarország biztosítja a tudományos kutatás és művészeti alkotás szabadságát [...]”**

Az Alkotmánybíróság már a tudományos kutatás szabadságával kapcsolatos korai döntéseiben is kiemelte, hogy a kommunikációs jogok egyikeként, a véleménynyilvánítás szabadságából levezethető jogként, annak egyik megnyilvánulásaként tekint a tudományos élet szabadságára [30/1992. (V. 26.) AB határozat].

Ezen megközelítésből kiindulva fejtette ki az Alkotmánybíróság részletesen a tudomány szabadságával kapcsolatos álláspontját:

*„Az Alkotmány 70/G. §-a a tudományos élet szabadságának tiszteletben tartása és támogatása kimondásával, és annak deklarálásával, hogy tudományos igazságok kérdésében állást foglalni csak maga a tudomány lehet kompetens, nemcsak alapvető jogállami és alkotmányos értéket nyilvánít ki, hanem szubjektív jogként fogalmazza meg a tudományos alkotás szabadságát, továbbá a tudományos ismeretek megszerzésének - magának a kutatásnak - és tanításának szabadságát, mint az ún. kommunikációs alapjogok egyik aspektusát. A tudományos élet szabadsága tehát magába foglalja a tudományos kutatáshoz és a tudományos igazságok és ismeretek terjesztéséhez való szabadságjogot, amely tágabb értelemben a véleménynyilvánítási szabadsághoz kapcsolódik, egyúttal tartalmazza az államnak azt a kötelezettségét, hogy tartsa tiszteletben és biztosítsa a tudományos élet teljes függetlenségét, a tudomány tisztaságát, elfogulatlanságát és pártatlanságát. [...]*

*[...] Az államnak tudományos igazságok kérdésében semlegesnek kell lennie, viszont alkotmányos követelményként feltétlenül garantálnia kell, hogy a tudomány művelői a tudományos kutatások és a tudományos ismeretek terjesztésének szabadságjogát - alkotmányos keretek között - gyakorolhassák. Ezért az állam a tudományos alkotás és ismeretszerzés, továbbá a tudományos tanítás szabadságát csak olyan korlátozásoknak vetheti alá, amely a kommunikációs szabadságjogok korlátozásával szemben támasztott alkotmányos követelményeknek megfelel. Mivel tágabb értelemben a tudomány szabadsága általánosságban is a véleménynyilvánítási szabadsághoz tartozik, az a véleménynyilvánítás szabadságából eredő külön nevesített alanyi jogokkal azonos alkotmányos védelemben részesül az állami beavatkozások és korlátozások ellen.*

*[...] A tudományos tételek, megállapítások és igazságok szabad keresése, továbbá a tudományos eszmék és nézetek szabad áramlása, így az egész társadalom, az emberiség fejlődésének alapfeltétele és az individuum szabad kibontakozásának is egyik biztosítója.*

*Mivel a tudományos élet szabadsága a szabad véleménynyilvánításhoz való alkotmányos alapjog egyik megnyilvánulása, az Alkotmánybíróságnak a 30/1992. (V. 26.) AB határozatában tett, a szabad kommunikáció kitüntetett szerepére vonatkozó megállapításai az Alkotmány 70/G. §-ában biztosított szabadságjoggal kapcsolatban is irányadók (ABH 1992, 178.). Így általában a tudomány, a tudományos ismeretszerzés és a tudományos tanítás szabadsága, noha nem korlátozhatatlan, de mindenképpen olyan szabadságjog, amelynek csak kivételes korlátozó rendelkezésekkel szemben kell engednie, olyanokkal, amelyek közvetlenül valamely alapjog érvényesítésére és védelmére szolgálnak, vagy amelyek valamely elvont alkotmányos érték (pl. törvényen alapuló titokvédelem) feltétlen érvényesülését hivatottak biztosítani.” [34/1994. (VI. 24.) AB határozat; utóbb részletesen idézte a 41/2005. (X. 27.) AB határozat]*

A tudományos kutatás szabadsága az előzőeknek megfelelően nem korlátozhatatlan, de csupán közvetlenül valamely alapjog érvényesítésére és védelmére szolgáló, vagy valamely elvont alkotmányos érték (pl. törvényen alapuló titokvédelem) feltétlen érvényesülését biztosítani hivatott rendelkezésekkel korlátozható alapjog. Jelentőséggel bírnak a jelen ügyben azon megfogalmazások is, amelyek rögzítik az állam kötelezettségét a tudományos kutatás lehetővé tételére, a tudományos kutatás szabadságjoga gyakorolhatóságának garantálására, vagyis a tudományos kutatások aktív előmozdítására.

Mint azt az Alkotmánybíróság a 41/2005. (X. 27.) AB határozatban rögzítette: *„A tudományos tevékenység szabadságához tehát nem elegendő a tudomány művelői számára egyéni jogokat biztosítani, valamint az állami beavatkozások és korlátozások elleni védelmet garantálni. Az Alkotmány ugyanis nemcsak tartózkodást, hanem pozitív cselekvést is megkövetel az államtól. [V.ö.: 22/1999. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1992, 176, 194.] Ezért az államnak olyan, törvényben szabályozott megoldásokat kell nyújtania, amelyek megfelelően biztosítják a külső befolyástól mentes, szabad, professzionizálódott tudományos tevékenység folytatását. Ennek intézményi kereteit az állam köteles megteremteni.”*

Rögzíteni kell a teljesség kedvéért, hogy – miközben a tudományos élet szabadságának a kibontakozásához szükséges az, hogy az állam a tudományos kutatásokat támogassa – az előzőekből nem következik valamely meghatározott kutatás állami támogatására vonatkozó alanyi jogosság.

2. Jelen ügyben jelentőséggel bír a tudományos kutatás szabadságára vonatkozó rendelkezéseknek az Alaptörvény U) cikk (3) bekezdésével mutatott összefüggése is. Miközben az

Alaptörvény U) cikk (3) bekezdése meghatározott, különleges szerepet biztosít a Nemzeti Emlékezet Bizottságának a kommunista diktatúra működésének feltárásában, fontos rögzíteni, hogy ez a rendelkezés ebben a sajátos kutatási tárgykörben sem írja felül az Alaptörvény X. cikkében rögzítetteket, így különösen a tudományos kutatások folytatását nem korlátozza a Nemzeti Emlékezet Bizottságára, nem alapít valamiféle kutatási monopóliumot. Fontos leszögezni, hogy a NEB a „*kommunista diktatúrával kapcsolatos emlékezet állami megőrzése érdekében*” működik, de ebbéli tevékenysége nem zárja ki vagy korlátozza más személyek azon jogát, hogy az Alaptörvényben rögzített alapvető jogokkal élve ezen a területen is kutatásokat folytassanak.

3. Az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdés bekezdése alapján „*Mindenkinek joga van személyes adatai védelméhez [...]*”.

A rendelkezéssel kapcsolatosan az igazságügyi miniszter és a NAIH elnöke is kifejtette, hogy a személyes adatok védelméhez való jognak nem lehet alanya elhunyt személy. Mindez messzemenően összhangban áll az Alkotmánybíróság álláspontjával is: „*A halott személy nem lehet alanya sem a magántitokhoz való jognak, sem a személyes adatvédelemnek. Mindkettő személyhez fűződő jog, azaz forgalomképtelenek, nem örökölhetőek, csak személyesen érvényesíthetőek, a személy halálával elenyésznek.*” [23/1999. (VI. 30.) AB határozat].

Jelentőséggel bír az ügyben az is, hogy ugyanezen határozatában az Alkotmánybíróság rögzítette ugyanakkor, hogy ez nem zárja ki a kegyeleti jog jogosultjának ezen joga alapján történő fellépését, a kegyeleti jog rendelkezési lehetőségeit az elhunyt személy személyes adataival összefüggésben.

4. Alaptörvény U) cikk (3) bekezdése alapján „*A kommunista diktatúrával kapcsolatos emlékezet állami megőrzése érdekében Nemzeti Emlékezet Bizottsága működik. [...]*”.

Az Alaptörvény e rendelkezése a kommunista diktatúra időszakának valóságghű feltárását és az áldozatok legalább erkölcsi elégtételének biztosítását hivatott elősegíteni.

### III. Az ügy érdeme tekintetében

#### 1. A KEK KH-hoz intézett közvetlen adatszolgáltatási kérelem kapcsán

1.1 A kutatók elsőként a KEK KH-t keresték meg a fényképadat és a személyi igazolvány kísérő adatlapjai iránti adatszolgáltatási kérelemmel. A panaszbeadványban foglaltakkal összefüggésben elsőként, a megkeresésekre beérkezett válaszokban foglaltakra is figyelemmel áttekintettem a személyiadat- és lakcímnnyilvántartásból tudományos kutatás céljára történő adatszolgáltatásra vonatkozó általános rendelkezéseket.

A nyilvántartás tartalma szempontjából releváns rendelkezések a következők.

Az Nytv. 11. § határozza meg a személyiadat- és lakcímnnyilvántartás tartalmát, ennek részeként a 11.§ (1) bekezdés l) pontja értelmében a nyilvántartás tartalmazza – többek között – a polgár *arcképmását*. Az Nytv. 9. (3) bekezdés a) pontja értelmében a nyilvántartást kezelő szerv a Központi Okmánytárban - adatlapokon, illetve számítógépes adathordozón tárolva - kezeli az *állandó személyazonosító igazolvány adatlapokat és fényképeket*, a lakcímbjelentő lapokat, valamint az ezen iratokban szereplő adatok változását igazoló okmányokat, valamint az értesítéscím-bejelentőlapot.

Az Nytv. 12. § (1) bekezdése értelmében a nyilvántartás *történeti állománya* tartalmazza a polgár minden eddigi, a törvény hatálya alá tartozó adatát és adatváltozását az érintett elhalálzásától számított 15 évig. Az Nytv. 12. § (1a) bekezdés értelmében a nyilvántartás történeti állományában tárolt adatok a 12.§ (1) bekezdés szerinti időpont lejártával átkerülnek a nyilvántartás *archív állományába* 40 évig történő őrzésre. Az Nytv. 12. § (1) bekezdése szerint a Központi Okmánytárban a 9. § (3) bekezdésében meghatározott adatokat, illetőleg okiratokat a 12.§ (1) bekezdés szerinti időpont lejártától számított ötven évig kell megőrizni.



A nyilvántartásból tudományos kutatás céljára történő adatszolgáltatás szempontjából a releváns rendelkezések a következők.

Az Nytv. 17. § (1) bekezdése rögzíti: „A nyilvántartás szervei az e törvényben meghatározott feltételekkel és korlátok között - a polgár, illetve jogi személy és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet kérelmére, a felhasználás céljának és jogalapjának igazolása esetén - adatot szolgáltatnak.”

Az Nytv. 19. § (1) bekezdés b) pontja értelmében tudományos kutatás céljából az Nytv. 17. § (2) bekezdésének a) pontja szerinti adatok szolgáltatását lehet (a felhasználás céljának és jogalapjának igazolása mellett) kérni. Az Nytv. 17. § (2) bekezdés a) pontja szerinti adatok: „név, lakcím és értesítési cím adatok (felvilágosítás a lakcímről és az értesítési címről)”. Az Nytv. 19. § (2) bekezdés b) rögzíti külön, hogy a tudományos kutatás céljából adatigénylésre jogosultak az adatokat az alábbi kiválasztási szempontok szerint igényelhetik: „tudományos kutatás céljából a törvény 11. §-a (1) bekezdésének a)-e), g)-h) és k) pontjaiban meghatározott adatok szerint”.

Az Nytv. 12. § (3) bekezdése értelmében: „A nyilvántartás történeti és archív állományából, valamint a Központi Okmánytárból - a 9. § (5) bekezdésében tett kivétellel, illetve a 9. § (2) bekezdés i) pontjában meghatározott adatok kivételével - e törvény általános szabályai szerint teljesíthető adatszolgáltatás.” (A jogszabályhelyen említett kivételek jelen ügyben nem relevánsak.) Ezen jogszabályhely alapján a történeti, illetve az archív állományból ugyanazon feltételek és korlátozások mellett történhet az adatszolgáltatás, mint a nyilvántartásból általában, vagyis csak az általános szabályok szerint meghatározott célokból, az ott meghatározott adatokra, az ott meghatározott kiválasztási szempontok szerint.

A Dmtv. releváns rendelkezései a következők.

A Dmtv. az adatszolgáltatás tekintetében további rendelkezéseket tartalmaz a személyiadat- és lakcímnnyilvántartásból történő (valamint egyéb, jelen ügy szempontjából nem releváns forrásokból történő) adatszolgáltatásra is.

A Dmtv. 2. § (1) 1., illetve 7. pontjainak rendelkezése szerint a Dmtv. alkalmazása során:

„1. Tudományos kutatás: az a tevékenység, amelynek célja a világról, annak jelentéseiről, a jelenségek összefüggéseiről szerzett ismeretek gyarapítása, és amelynél a vizsgált társadalmi, gazdasági és természeti jelenségek objektív összefüggéseinek a feltárásához név- és lakcímadat vagy a személyekkel történő közvetlen kapcsolatfelvétel szükséges.”

„7. Tudományos kutató: az a természetes személy, aki tudományos fokozattal, illetőleg címmel rendelkezik és abban a tudományágban vagy tudományterületen, amelyben felkészültségét bizonyította, tudományos tevékenységet végez; továbbá, aki kutatási feladatot is ellátó szervtől vagy alapítványi támogatótól kapott igazolás szerint tudományos kutatást végez.”

A Dmtv. 3. § (1) bekezdése értelmében a tudományos kutató (illetőleg az általa az adatok kezelésére, átvételére megbízott szerv) „kapcsolatfelvétel és kapcsolattartás céljából” név- és lakcímadatot a törvényben meghatározott forrásból gyűjthet, illetve használhat fel. A Dmtv. 3. § (1) bekezdés d) pontja alapján az adatok gyűjtésének egyik módja az adat igénylésével az Nytv. hatálya alá tartozó nyilvántartásból „az Nytv.-ben meghatározott feltételekkel, feltéve, hogy a polgár az adatainak kiadását nem tiltotta meg [Nytv. 2. § (1) bek.]”.

A Dmtv. 4. § (1) bekezdés a) pontja értelmében „A polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásából név- és lakcímadatok az alábbiak szerint igényelhetők: a) a tudományos kutatás céljára a kapcsolatfelvételhez az Nytv. 11. §-a (1) bekezdésének a)-e), g)-h) pontjában meghatározott bármely szempont, valamint a családi állapot meghatározott bármely szempont [...]”.

További, jelen ügyben releváns rendelkezéseket a tudományos kutatás céljára történő adatszolgáltatás tekintetében a vizsgált jogszabályok nem tartalmaznak.

A rendelkezésekből következik, hogy a nyilvántartást vezető hatóság a hatályos rendelkezések szerint tudományos kutatás céljaira csak név-, lakcím és értesítési cím adatokra teljesíthet adatszolgáltatást. A szabályozás tehát magát a személyiadat- és lakcímnnyilvántartást (annak egészét) nem teszi tudományos kutatások számára hozzáférhetővé, a történeti, illetve az archív állományt sem, hanem azt tudományos célokra csak szűk körben, elsősorban a Dmtv.-ben is meghatározott kapcsolatfelvétel és kapcsolattartás céljaira engedélyezi használni, és szigorúan csak az ehhez szükséges adatokat engedi továbbítani a nyilvántartást vezető hatóság részére.

**1.2** Az áttekintett jogszabályhelyekkel kapcsolatban osztom a NAIH elnöke véleményét, miszerint az Nytv. hatályos rendelkezései a – NEB szervezetén kívüli – kutatók részére nem adnak lehetőséget arra, hogy közvetlenül hozzáférjenek a történeti állományban tárolt képmáshoz és a személyi igazolvány kiegészítő adatlapjaihoz.

Az Nytv. 17. § (1) rögzíti, hogy adatszolgáltatás csak a törvényben rögzített korlátozásokkal és feltételekkel teljesíthető. A tudományos kutatás céljára az Nytv. 19. § alapján igényelhető adatok körébe a jelenlegi törvényi szabályozás alapján sem az Nytv. 11. § (1) bekezdés l) pontja szerinti fényképadat, sem az Nytv. 9. § (3) bekezdés a) pontja szerinti adatlapok nem tartoznak. Az Nytv. 12. § (3) bekezdése alapján ezen szabályok alkalmazandók a történeti, illetve az archív állományból történő adatszolgáltatásra is.

Az előzőek alapján egyetértek a belügyminiszter értékelésével, miszerint adatszolgáltatást a személyiadat- és lakcímnnyilvántartás kezelője kizárólag a törvényi kereteken belül, tudományos kutatás céljára csak az adatok meghatározott, szűk körére teljesíthet és ebben a tekintetben a jogszabályok az elhunyt személyek adatai tekintetében eltérő szabályozást nem tartalmaznak.

A Dmtv. rendelkezései a személyiadat- és lakcímnnyilvántartásból alapvetően az Nytv. szabályaira utalnak vissza [Dmtv. 4. § (1) bekezdés a) pontja], azokhoz képest, különösen a szolgáltatható adatok köre tekintetében, többlet-felhatalmazást nem tartalmaznak. Rögzítendő emellett, hogy a Dmtv. nem alkalmas a jelen ügyben felmerültekhez hasonló problémák kezelésére, tekintettel arra, hogy az a tudományos kutatás céljára történő adatszolgáltatásnak csupán egy szeletét érinti, nevezetesen azon esetet, amikor az adatszolgáltatásra *kapcsolatfelvétel és kapcsolattartás céljából* van szükség (nem mellesleg ez fogalmilag is kizárólag élő személyek adataira vonatkozhat, hiszen kapcsolat létesítése értelemszerűen csak élőkkel lehetséges).

Ezen a ponton rögzítenem kell értelmezésemet, miszerint a Dmtv. szerinti adatigénylés csak az egyik esete a tudományos kutatás céljaira történő adatszolgáltatásnak, az Nytv. alapján egyéb – szintén tudományos kutatás érdekeit szolgáló, de nem kapcsolatfelvétel céljából történő – adatszolgáltatás is lehetséges. Jelen ügyben jelentőséggel mindazonáltal az bír, hogy a kérelmezett adatkörre vonatkozó adatszolgáltatásra a Dmtv. alapján sem volt lehetőség.

*Mind ezek alapján megállapítom, hogy a rendelkezésekre álló adatok alapján a hatályos jogszabályoknak megfelelt a KEK KH azon döntése, hogy a kutatók közvetlen megkeresésére a fényképadat, illetőleg a kiegészítő adatlapra vonatkozó adatszolgáltatást nem teljesített.*

**1.3** Felmerül ugyanakkor a kérdés, hogy miként értékelhetők a hatályos jogszabályok rendelkezései a tudományos kutatáshoz való jog érvényesülése tekintetében. Külön kérdéseket vet fel az élő személyek adataihoz való hozzáférés, mivel azonban jelen ügy tárgykörén ez kívül esik, ennek vizsgálatát mellőztem.

Mint azonban a jelen ügy is rávilágított, különösen a történelmi kutatások szempontjából jelentős probléma az elhunyt személyek adataihoz való – vagyis, praktikusán, a személyiadat- és lakcímnnyilvántartás történeti, illetve archív állományához történő – hozzáférés biztosítása, egészen pontosan annak hiánya.

A jelenlegi szabályozással kapcsolatos (részben a BM tájékoztatásában is megismételt) érvelésében a KEK KH azt fejtette ki, hogy azt a személyes adatok védelméhez való jog, illetve a személyiségi jogok védelme érdekében tartja indokoltnak, továbbá arra hivatkozott, hogy a személyiadat- és lakcímnnyilvántartás nem a tudományos kutatás céljai kell, hogy szolgálja, miközben további források (név és lakcím birtokában) a tudományos kutatás céljára rendelkezésre állnak, így nem is szükséges annak igénybevétele ilyen célokra. Ezen érveléssel az alábbiak szerint nem értek egyet.

*Le kell szögezni mindenekelőtt, hogy a személyiadat- és lakcímnnyilvántartás adatai, illetve az abhoz kapcsolódóan a Központi Okirattárban tárolt okiratok alkalmasak arra, hogy tudományos kutatásokhoz forrásként azokat felhasználják, azok a tudományos kutatásnak legitim tárgyát képezik. Ezt nem befolyásolja az, hogy a nyilvántartásnak az Nytv. 1. § (2) bekezdése értelmében nem a tudományos kutatás céljára történő adatszolgáltatás a célja, nem erre alkották és nem ebből a*

célből tartják fenn. Téves az az értelmezés, miszerint az állami adatvagyonból kifejezetten csak a tudományos célokra elkülönített adat- és iratanyag (példának okáért a levéltári anyag) lehet kutatható. *A tudományos kutatás szabadságából, többek között, módszertani szabadság is adódik, a kutatások megfelelő tematikáját, eszközeit, módszerét, a felhasználásra kerülő források körét – alkotmányos keretek között – a tudomány művelői jogosultak meghatározni, ez éppen úgy nem állami döntés kérdése, mint ahogy a tudományos igazságokban való döntés általában sem az.*

A tudományos kutatás szabadsága alapjog. Ez az alapjog kiterjed – a fentiekben bemutatottak szerint – a kutatás forrásának a megválasztására. Ha a jogalkotó vagy valamely hatóság eljárása a forráshoz való hozzáférést korlátozza, akkor az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdéséből eredően ez a korlátozás akkor alkotmányos, ha van legitim célja (más alapjog vagy államcél elérése), a cél elérése érdekében szükséges és az elérni kívánt céllal arányos a korlátozás. A kutatás szabadságának alapjogából adódóan tehát nem csak az és csak úgy kutatható, amit jogszabály lehetővé tesz, hanem mindaz, ami a konkrét kutatás tárgyát és módszertanát tekintve nem ütközik alkotmányos korlátokba.

Ebből következően *nem kizáró oka a nyilvántartás tudományos célokra történő felhasználásának az sem, hogy esetlegesen más források is rendelkezésre állnak a kutatások céljaira.* Egyrészt nyilvánvalóan nem jelenthető ki, hogy minden, a személyiadat- és lakcímnnyilvántartásban rendelkezésre álló adat feltétlenül máshol is fellelhető, másrészt, ha az is lenne, a forráskritika tudományos szabályai alapján továbbra is ésszerű és hasznos minden rendelkezésre álló adat figyelembe vétele, összehasonlítása, egybevetése a máshonnan beszerzett információkkal. Álláspontom szerint a jelen ügyben messzemenően alátámasztásra került az, hogy az adott kutatáshoz valóban érdemi, akár megkerülhetetlen hozzájárulást jelentene a kérelmezett adatok vizsgálatának lehetősége.

*Az elhunyt személyeknek a nyilvántartás történeti, illetve archív állományában tárolt adataihoz történő hozzáférés tekintetében a személyes adatok védelme nem merül fel, mint a korlátozás alkotmányosan elfogadható alapja.* Mint arra fent rámutattam, az Alkotmánybíróság értelmezéséből is következik, hogy *ennek a jognak az érintett halálát követően nincsen jogosultja.* Felhasználva a 34/1994. (VI. 24.) AB határozatban (is) rögzített alkotmányossági tesztet, *a tudományos kutatás szabadsága „olyan szabadságjog, amelynek csak kivételes korlátozó rendelkezésekkel szemben kell engednie, olyanokkal, amelyek közvetlenül valamely alapjog érvényesítésére és védelmére szolgálnak, vagy amelyek valamely elvont alkotmányos érték (pl. törvényen alapuló titokvédelem) feltétlen érvényesülését hivatottak biztosítani”.* *A személyes adatok védelme ugyanakkor, az előzőeknek megfelelően, – az elhunyt személyekre vonatkozó adatkör esetében – a korlátozás alapjául szolgáló alapjogként nem merülhet fel.*

A kérdés úgy is megfogalmazható, hogy sért-e személyes adatokhoz fűződő jogot az, hogyha a nyilvántartást vezető hatóság az elhunyt személyek adataihoz enged hozzáférést. Ebből a szempontból egyetértek tehát az igazságügyi miniszter fent hivatkozott tájékoztatásában rögzített jogértelmezéssel, miszerint a *„hozzáféréssel összefüggésben nem merülhet fel ezen elhunyt személy jogainak – így különösen az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésében biztosított személyes adatok védelméhez fűződő jogának – korlátozása, az ezen alapvető jogok korlátozhatóságára vonatkozó alkotmányos feltételek és tilalmak nem alkalmazhatóak.”*

Mint arra több megkeresett is rámutatott, *a hatályos szabályok szerint a történeti, illetve archív állományból történő adatszolgáltatásra az általános szabályokat kell alkalmazni.* *Az előzőek fényében viszont felmerül, hogy helyes-e ez a megoldás.* Nem csak annak okán érdemes ezt a megközelítést felülvizsgálni, hogy személyes adatok védelméről ilyen esetben már nem lehet szó, hanem abból a szempontból is, hogy *elhunyt személyek esetében az adatokkal való visszaélések lehetősége is eltérő, adott esetben nem indokolt ugyanolyan szűk körre korlátozni a továbbítható adatok körét.*

A teljesség kedvéért rámutatok, hogy ez nem jelenti azt, hogy automatikusan teljes körű hozzáférést kell biztosítani az elhunyt személyek adataihoz, hiszen a tudományos kutatáshoz való jog az említett alkotmányossági tesztnek megfelelően korlátozható. *Az elhunyt személyek adataival kapcsolatban is értelemszerűen felmerülhetnek olyan alapjogok vagy alkotmányos értékek, amelyek érvényesülése megkívánja a tudományos kutatások folytatásához fűződő jog korlátozását.* (Adott esetben, az időmúlás jelentőségére tekintettel, ésszerűen felmerülhet a történeti és az archív állomány közötti különbségtétel is.)

Itt térek ki arra, hogy az Alaptörvény II. cikkében rögzített emberi méltósághoz való jogból fakad – egyebek mellett – a hozzátartozók kegyeleti joga, az az Alkotmánybíróság szerint is a szoros összefüggésben van az emberi méltósághoz való joggal, az abból levezethető egyfajta speciális részjogosítványnak minősül. A kegyeleti jog részben az emberi méltóság egykori meglétéhez kapcsolódó védelmi igényt foglal magában, amely az elhunyt személyt az emberi nemhez való tartozás alapján illeti meg, az elhunyt személy élete során megszerzett erkölcsi, személyes és társadalmi megítélésének védelmét biztosítja. A kegyeleti jog tehát az emberi méltósághoz való jog részeként érvényesül, a méltósághoz való jog részleges továbbélését jelenti a halál bekövetkezése után. Az elhunyt személy azonban már értelemszerűen nem képes jogai védelmére, így a kegyeleti jog a hozzátartozók által a halottról őrzött és védett személyiségkép megsértését, mint a hozzátartozó személyiségi jogát védi. Így a kegyeleti jog alanyai végső soron az elhunyt hozzátartozói lesznek.

*A kegyeleti jog tehát – példának okáért – alapjául szolgálhat, természetesen az annak érvényesüléséhez szükséges mértékben, a tudományos élet szabadsága korlátozásának (miközben maga sem korlátozhatatlan alapjog, hiszen az emberi méltósághoz való jog csupán az emberi státusz meghatározójaként, az élettel együtt fennálló egységben abszolút és korlátozhatatlan, egyes részjogosítványai azonban – így különösen a kegyeleti jog – más alapjogokhoz hasonlóan értelemszerűen korlátozhatóak).*

*Rá kell azonban mutatni, hogy eltérő alapon eltérő korlátozások lehetnek indokoltak, így a személyes adatok védelme nem feltétlenül ugyanazon korlátozásokat indukálja, mint a kegyeleti jog (hiszen a személyes adatok védelméhez fűződő jog megsértéseként felmerülhetnek olyan magatartások is, amelyek viszont a kegyeleti jog megsértésére eleve nem alkalmasak).*

Természetesen elvi szinten egyéb alapon is felmerülhet a kutatások szabadságának korlátozása, (pl. egyes, különösen minősített adatok tekintetében nemzetbiztonsági érdekből).

Az adatokhoz való hozzáférés biztosításának indokoltságát ugyanakkor alátámasztja az is, hogy – mint arra fent utaltam – az államnak a tudományos élet szabadsága tekintetében (amely nem csak szabadságjog, hanem egyben államcél) nem csak negatív, hanem pozitív, tevőleges kötelezettségei is fakadnak, az ésszerű mértéken belül köteles elősegíteni a tudományos kutatások folytatását. Álláspontom szerint a tudományos kutatások előtti indokolatlan jogszabályi korlátozások felszámolása mindenképpen ebbe a körbe tartozik. Értelemszerűen ennek részét képezi a kutatási eredmények publikálása előtti korlátozások megszüntetése is, azzal, hogy nyilvánvalóan indokolt lehet eltérően kezelni az egyéni személyazonosításra alkalmas adatok és az arra nem alkalmas, statisztikai céloknak megfelelően összesített adatok közöttételét.

*Az előzőek alapján megállapítom, hogy a személyiadat- és lakcímnnyilvántartás történeti, illetve archív állományából tudományos kutatások céljára történő adatszolgáltatás jelenlegi szabályozása nem biztosítja megfelelően az Alaptörvény X. cikke szerinti, a tudományos kutatás szabadságához fűződő alapvető jog érvényesülését. Ebből következően a hiányos szabályozás a tudományos élet szabadságába ütköző visszaállást okoz.*

*Egyetértek az NEBH-nak a NAIH eljárásában kibocsátott tájékoztatásban kifejtett álláspontjával, miszerint indokolt olyan törvénymódosítás, amelynek alapján a kutatók közvetlenül is hozzáférhetnének a rendelkezésre álló adatokhoz, a nyilvántartó hatóság döntése alapján.*

## **2. A NEB-hez intézett adatszolgáltatási kérelem kapcsán**

**2.1** A kutatók másodikként – a rendelkezésre álló adatok szerint a KEK KH javaslatára – a NEB-hez fordultak adatszolgáltatási kérelemmel a fényképadat és a személyi igazolvány kísérő adatlapjai iránt. Ezen kérelmük megtagadása az előzőekben foglaltakhoz képest eltérő kérdések vizsgálatát és eltérő megállapítások megtételét tette szükségessé. A panaszbeadványban foglaltakkal összefüggésben elsőként, a megkeresésekre beérkezett válaszokban foglaltakra is figyelemmel áttekintettem a NEB részére, illetve a NEB által történő adatszolgáltatásra vonatkozó rendelkezéseket, különös tekintettel a személyiadat- és lakcímnnyilvántartás adataira.

Az Nytv. a NEB tekintetében nem tartalmaz speciális rendelkezéseket.

A NEB tv. 20. § (1) bekezdés a)-d) pontjai értelmében a NEB (a jelen ügy szempontjából releváns tevékenységeként) az 1944. december 21. és 1990. május 2. közötti időszak átfogó elemzésével és a kommunista diktatúra működésének feltárásával összefüggésben, egyebek mellett a következő tevékenységeket folytatja: tudományos kutatás, irat, képi- és hanganyagok nyilvánosság számára való közzététele, valamint digitalizálása, ismeretterjesztés.

A NEB tv. 23. § (1) és (3) bekezdései felhatalmazó rendelkezéseket tartalmaznak. Ezek alapján a *Bizottság tagja és elnöke* a kommunista diktatúra kiépülése és működése idején, 1944. december 21. és 1990. május 2. között keletkezett és *állami intézményeknél, valamint egyéb szervezeteknél őrzött minősített adatot nem tartalmazó dokumentumokba, irat, képi- és hanganyagokba korlátlanul betekínthet, azokról másolatot készíthet vagy készíttethet.* Ugyanezen jogok a *Hivatal főigazgatóját, vezetőjét és kutatóját* azzal az eltéréssel illetik meg, hogy ők kizárólag az *állami intézményeknél őrzött minősített adatot nem tartalmazó dokumentumokba, irat, képi- és hanganyagokba* rendelkeznek betekintési (és másolatkészítési, -készíttetési) jogosultsággal.

A NEB tv. nem rendelkezik a NEB szervezetén kívüli kutatókkal való együttműködésről, részükre adatok továbbításáról, átadásáról.

**2.2** Az ügyben felmerült kérdés az, hogy a saját tevékenysége során (NEB tv. 23. § szerinti jogosultságai alapján) megismert adatokat, okiratokat megoszthatja-e a NEB, illetőleg a NEB Hivatala a NEB szervezetén kívüli kutatókkal is, annak érdekében, hogy ilyen külső kutatók tevékenységét támogassa, az adatok publikálását nekik tegye lehetővé, vagy ez tilalmazott, illetve (adott esetben a KEK KH által) megtiltható magatartás.

Mint fent említettem, ebben a tekintetben a NEB tv. sem kifejezett tiltó, sem kifejezett megengedő, felhatalmazó rendelkezést nem tartalmaz.

Az elemzés kiindulópontja ebben a tekintetben az lehet, hogy *a NEB (elsősorban) tudományos testület, és tevékenysége (elsősorban) tudományos tevékenység*, amely a történeti valóság, a történelmi múlt egy speciális szeletének (a kommunista diktatúra működésének) feltárására irányul. Ez következik az Alaptörvény U) cikk (3) bekezdéséből, és a NEB tv. alapvető rendelkezéseiből (NEB tv. 1.§ (1) és (3) bekezdés, 20.§ (2) bekezdés) egyaránt. Egyetértek az igazságügyi miniszter értékelésével, miszerint a tudományos tevékenység specifikumait, jellemzőit kell figyelembe venni a kérdés vizsgálata során. Egyetértek az igazságügyi miniszter többször hivatkozott tájékoztatásában foglalt álláspontjával, miszerint a „*szakmai segítségnyújtás a tudományos kutatások természetéből következő, azok eredményességét előmozdító, így támogatandó magatartás*”, amely – nem melleleg – a NEB számára is előnyöket hordozhat.

Visszautalok itt az Alaptörvény U) cikk (3) bekezdésével összefüggésben kifejtett álláspontomra, miszerint, miközben a NEB az Alaptörvény alapján bizonyos értelemben kitüntetett szerepet, speciális státuszt kapott meghatározott kutatási területen, ez az érintett területen sem jelenti egyébként a tudományos kutatások általános, mindenkit megillető szabadságjogának korlátozását, különösen nem annak kizárását.

Egyetértek az igazságügyi miniszter előzőekre alapozott jogértelmezésével, miszerint a NEB tv. 20.§ szerinti feladatköréit a NEB jogosult ellátni olyan módon, illetve olyan célból is, hogy *azzal szervezetén kívüli kutatók tudományos tevékenységét segítse elő.* Egyetértek azzal, hogy a NEB tv. 20.§ (1) bekezdés b)-f) pontjaiból következik az, hogy a NEB tevékenységének alapvető eleme a tájékoztatási funkció, a kutatásokkal elért eredmények rögzítése és azok elérhetővé tétele, a nyilvánosság tájékoztatása. Ebből is következik, hogy a NEB jogosult a megismert adatokat és kutatási eredményeket másokkal, így a vele jogviszonyban nem álló kutatókkal megosztani, azokat nyilvánosságra hozni, illetve (teszem hozzá) ezeknek más kutatók által történő nyilvánosságra hozatalához hozzájárulni, azt elősegíteni.

Egyetértek ugyanakkor azzal is, hogy, egyrészt, mindezek nem keletkeztetnek kötelezettséget a NEB oldalán bármely kutatásban való együttműködésre, hanem ebben a tekintetben, saját kapacitásainak figyelembe vételével, szakmai alapon jogosult döntést hozni; másrészt, hogy a jogszabályokból egyébként fakadó korlátozásokat saját felelőssége mellett köteles tiszteletben tartani. Ez utóbbiak vonatkoznak különösen a minősített adatok kezelésével,

élő személyek esetében a személyes adatok kezeléséhez fűződő, elhunyt személyek adatai esetében a kegyeleti jog alapján fennálló kötelezettségekre, korlátozásokra.

**2.3** Az előző pontban rögzítettekből, álláspontom szerint, a jelen ügyre az alábbi következtetések adódnak.

Mivel – mint azt megint csak az igazságügyi miniszter álláspontjával összhangban rögzíthetem – a rendelkezésemre álló adatok szerint jelen esetben (tekintettel az érintett hozzátartozójának nyilatkozatára is), a kutatók által benyújtott adatszolgáltatási kérelem teljesítésének jogszabályi, törvényi akadálya nincsen, a NEB (NEBH) jogosult annak teljesítése érdekében eljárni.

Ebből, álláspontom szerint, az is levezethető, hogy ilyen adatszolgáltatást, mivel a rendelkezésre álló adatok alapján annak nincs akadálya, a jelen ügyben a KEK KH (illetve jogutódja, a BM NYHÁT) sem jogosult megtiltani, akkor sem, ha az adatszolgáltatást kifejezetten ilyen cél megjelölésével kéri a NEB. Ez nem akadályozza a nyilvántartást kezelő szervezetet, hogy az adatszolgáltatás olyan – a belügyminiszter tájékoztatása szerinti – általános felhívással lássa el, miszerint a NEB a közölt adatokat jogszerűen kizárólag az adatigénylés alapjául megjelölt célból használhatja fel és kezelheti, továbbá, hogy a hatályos adatvédelmi előírások megsértése esetén polgári jogi és büntetőjogi felelősség terheli. Ilyen általános felhívás viszont önmagában nem értelmezhető úgy, hogy azzal az adatok más kutatókkal történő megosztását, részükre akár publikálás céljából történő átadását megtiltja a nyilvántartást kezelő szervezet; viszont a nyilvántartást kezelő szervezet sem jogosult, többlet-tényállási elemek hiányában, önmagában arra tekintettel elutasítani a NEB adatszolgáltatási kérelmét, hogy azt szervezetén kívüli kutatók tudományos tevékenységének elősegítése érdekében (annak céljából) terjeszti elő.

A NEB, illetve az NEBH működését, ennek részeként adatgazdaként történő eljárását álláspontom szerint nem az Nytv., hanem a NEB tv. (illetve a felmerülő háttérjogszabályok, elsősorban az Infotv.) szabályozza. Ezen szabályok és a rendelkezésre álló adatok alapján, a fentiekből levezethetőnek tartom, hogy a kutatók adatszolgáltatási kérelme jelen ügyben teljesíthető. Mivel az NEBH arra hivatkozott az ügyben, hogy a KEK KH által kibocsátott tilalom akadályozza a kérelem teljesítését, a következőket rögzítem. A visszásság orvoslása érdekében az NEBH és a (KEK KH jogutódjaként) a BM NYHÁT is intézkedéseket kell, hogy tegyen, annak érdekében, hogy jogilag megalapozottan történjen meg az adatok átadása. Az orvoslás legmegfelelőbb módja tekintetében az érintett szervek tudják a megalapozott döntéseket meghozni, ebben a körben indokolt, hogy egymással is egyeztetéseket folytassanak. A teljesség kedvéért rögzítem, hogy nem látszik akadálya szükség esetén annak sem, hogy a helyzet olyan módon kerüljön orvoslásra, hogy a NEB (illetve az NEBH) ismételt adatszolgáltatási kérelmet terjeszt elő, és azt a BM NYHÁT ismételten elbírálja.

*Az előzőek alapján megállapítom, hogy az adatszolgáltatást kezdeményező kutatók Alaptörvény X. cikke szerinti, a tudományos kutatás szabadságához fűződő alapvető jogába ütköző visszásságot okozott, hogy a kutatóknak a NEB előtt előterjesztett, az NEBH által a KEK KH-hoz továbbított adatszolgáltatási kérelme a jelen ügyben felmerült okok miatt elutasításra került. A visszásság orvoslására a NEBH és a BM NYHÁT, szükség szerint egymással együttműködésben tehetnek intézkedéseket, ennek során a tudományos kutatások szabadságából fakadó követelményeket is figyelembe kell venni.*

A teljesség kedvéért a fenti 1.3. és 2.3. pontok szerinti megállapításaim közötti összefüggés tisztázása érdekében rögzítem a következőket. Az adott, aktuális ügyben a rendelkezésemre álló adatok szerint a visszásság az érintett hatóságok döntéshozatali eljárásában orvosolható, és ehhez, önmagában, nem szükséges a jogszabályok módosítása. Ugyanakkor a visszásság keletkezéséhez hozzájárult az 1.3. pontban rögzített megállapításban feltárt jogszabályi hiányosság, és a hasonló visszásságok jövőbeni bekövetkezésének megelőzése érdekében indokoltnak tartom a jogszabályi hiányosság megszüntetését is. Rámutatok itt különösen, hogy a személyiadat- és lakcímnnyilvántartás történeti, illetve archív állományához tudományos kutatás

céljára történő hozzáférés kérdése olyan ügyekben is felmerülhet, amelyek a NEB mandátumát, feladatkörét egyáltalán nem érintik, ahol tehát a NEB közreműködése se nem indokolt, se nem elvárható.

Az 1.3. pontban rögzített megállapítás tekintetében rögzítem továbbá, hogy álláspontom szerint a vonatkozó jogszabályi rendelkezések felülvizsgálatának előkészítése során a belügyminiszter a kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Rendelet) 41.§ szerinti hatáskörében, az igazságügyi miniszter a Rendelet 81.§ (2) b) pontja szerinti hatáskörében járhat el. Álláspontom szerint a tudományos kutatás kereteit szabályozni hivatott rendelkezések felülvizsgálata során különösen indokolt figyelembe venni az emberi erőforrások miniszterének – mint a Kormány kormányzati tudománypolitikáért és kultúráért felelős tagjának (Rendelet 48.§ 9.-10. pont, 57-58.§) véleményét.

### **Intézkedéseim**

A jelentésemben feltárt, alapvető joggal összefüggő visszasságok orvoslása, valamint jövőbeni bekövetkezésük lehetőségének megelőzése érdekében

- 1) az Ajbt. 32. §-a alapján *kezdeményezem* a Nemzeti Emlékezet Bizottsága Hivatala főigazgatójánál, valamint a Belügyminisztérium nyilvántartások vezetéséért felelős helyettes államtitkáránál, hogy az ügyben beérkezett adatszolgáltatási kérelemmel kapcsolatos döntéseiket vizsgálják felül, és – szükség esetén egymással együttműködésben – tegyék meg a visszasság orvoslására alkalmas, a tudományos kutatások szabadságával is összhangban álló intézkedéseket;
- 2) az Ajbt. 37. §-a alapján *kezdeményezem* a belügyminiszternél és az igazságügyi miniszternél, hogy tekintsék át a személyiadat- és lakcímnnyilvántartás történeti, illetve archív állományához tudományos kutatás céljára történő hozzáférés szabályozását, és – az emberi erőforrások minisztere véleményének ismeretében – fontolják meg a vonatkozó jogszabályok, különösen az Nytv. rendelkezéseinek a tudományos kutatás szabadságának minél teljesebb körű érvényesülése érdekében történő módosítását.

Budapest, 2017. szeptember 7.

