

Dr. Bán-Forgács Nóra

**A rendszerváltás és az adatvédelmi ombudsman Magyarországon  
Az adatvédelmi ombudsman jogfejlesztő szerepe 1995–2011**

doktori értekezés  
tézisek

Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar  
Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola

Budapest, 2021. április

témavezető: Dr. Gárdos – Orosz Fruzsina habilitált egyetemi docens  
Dr. Zsidai Ágnes habilitált egyetemi docens

## I. A kitűzött kutatási feladat rövid összefoglalása

A kutatás célja az volt, hogy a Harmadik Magyar Köztársaság egyik alapintézményét, az adatvédelmi ombudsman létrejöttét és jogfejlesztő szerepét feldolgozzam. Hipotézisem szerint a jogállami architektúra egyik alapintézménye csak az intézmény joggyakorlatán keresztül érthető meg. A kutatás kiindulópontja, hogy a demokratikus jogállam intézményesítésében Magyarországon kiemelkedő szerepe volt a tizenhat éven át működő adatvédelmi biztos intézményének. Ezért a disszertáció hipotézise szerint az adatvédelmi ombudsman létrejötte és esetjoga tágabb összefüggésben is vizsgálendő. Egyrészt az intézmény létrejötte körüli közjogi viták betekintést engednek a magyarországi alkotmányos rendszerváltás legizgalmasabb és legtöbbet vitatott döntései háttérébe, amelyeket a dolgozat során igyekszem részletesen bemutatni. Másrészt, a kutatás rávilágít arra, hogy az adatvédelmi ombudsman szinte minden jelentős közjogi kérdésben egyedülállóan aktív módon nyilvánult meg, ezzel formálva azokat a közjogi átalakulásokat, amelyek meghatározták Magyarország 1989–2011-ig tartó közjogi arculatát. Bemutatom a dolgozatban, hogy az ombudsman a rendszerváltás számos kiemelkedően jelentős kérdésében állást foglalt: az ügynökműlt feltárásától kezdve, az Ellenzéki Kerekasztal nyilvánosságán át a múlt rendszer iratainak a kutathatóságán keresztül egészen a nyílt társadalom legfontosabb kérdéseig. Az adatvédelmi ombudsman ajánlásaiban és állásfoglalásaiban erősítette az állam átláthatóságát: dogmatikájában következetesen tárgította a közpénzek nyilvánosságának határait és a közhatalmi szervek átláthatóságát (különösen a privatizáció átláthatóvá tételével, a korrupció visszaszorításával, a pályázatok nyilvánosságával, az Országgyűlés és a helyi önkormányzatok nyílt, átlátható működésével és a képviselők vagyoni helyzetének a vizsgálatával). A dolgozat rámutat, hogy az adatvédelmi biztos a demokratikus jogállam intézményesítéséért folytatott küzdelmében következetesen erősítette az Országgyűlés nyilvános működését, állást foglalt a képviselő jogosultságok terjedelméről, a vizsgálóbizottságok működéséről. Nemcsak az Országgyűlés, de a központi közigazgatás demokratizálódásának legfontosabb kérdéseiben is aktív volt az ombudsman: ajánlást és állásfoglalást adott ki a kormányulések nyilvánosságáról, a népszámlálás szinte minden fontos kérdésében, és a közigazgatás alrendszerének átláthatóvá tétele érdekében (az adóhatóságtól a fogyasztóvédelmen át a frekvenciaengedélyek kiadásáig). Emellett fellépett a központi kormányzat valamennyi politikai reklámanyaga ellen (Országimázs Központ reklámanyagától kezdve a miniszterelnök nyugdíjasoknak írt leveléig), és állást foglalt az adatvédelmi ombudsman a köztisztviselői eskü alkotmányosságának kérdésében is. A disszertáció külön fejezetet szán a nyilvánosság kiszélesítésének a közszférán túlra, vagyis annak a jogalkotási folyamatnak, amely a közpénzek feletti kontrollt kiterjeszti a kvázi piaci szereplőkre, elsősorban azokra, amelyek az adófizetők pénzéből vagy más módon állami pénzekből és támogatásokból társadalmi célú vagy kvázi társadalmi célú, sport-, vallási vagy egyéb tevékenységet folytatnak. Az adatvédelmi ombudsman egyedülként Magyarországon felvette a harcot a nemzetbiztonsági szolgálatok titkosítási gyakorlata ellen, több esetben meghátrálásra kényszerítette a nagyhatalmú szolgálatokat (például a bős–nagymarosi vízlépcső iratainak védelmében). Az ombudsman megnyilvánult a bírósági iratok és az igazságszolgáltatás nyilvánosságának szinte minden kérdésében, ezzel a joggyakorlatával tulajdonképpen betöltve az átmenet éveiben hiányzó jogszabályok szerepét. A disszertáció a közszférán túl a magánszféra és az adatvédelmi ombudsman kapcsolatával is foglalkozik. A dolgozat éles keresztmetszetét adja a magánszféra, a piac és az adatvédelem harcának a rendszerváltás utáni Magyarországon, ahol a lebomló állami kényszer helyét a piaci szereplők sokszor feltartóztathatatlan, erőszakos térhódítása vette át. Ezt illusztráló a disszertáció egészen a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság 2012-es felállításáig végigvezeti az adatvédelmi biztosnak a bankok és pénzintézetek nyomására bevezetett új adatszolgáltatással járó hitelinformációs rendszer kiépítése elleni fellépését és tudatos jogi

érvelését. Külön részben foglalkozik a disszertáció az adatvédelmi ombudsman nyilvánosságához fűződő viszonyával a sajtó, a közszereplők és az ombudsman saját munkáját érintő nyilvánosság (ajánlásai és állásfoglalásai nyilvánossága) kapcsán. A dolgozat rámutat, hogy az adatvédelmi ombudsmannak a sajtóval való kapcsolatát mindvégig kettősség jellemezte. Egyrészt klasszikus eszköztárában döntő súllyal vett részt a sajtó mint az ombudsmani nyilvánosság eszköze; összesen több mint ezer interjút, televíziós és rádiós szereplést, és az ezekhez kapcsolódó sajtóközleményt és kommunikét jegyez az ombudsman 1995–2011 között. Másrészt az adatvédelmi biztos ambíciója nem volt kisebb, mint a magyar sajtó működésének a teljes spektrumát felölelni állásfoglalásaival. Az ombudsman érvelésében a sajtó egyike az adatkezelőknek, és mivel az adatvédelmi törvény<sup>1</sup> rendelkezéseitől eltérni akkor lehet, amikor azt az adatvédelmi törvény megengedi, a sajtó is meg kell, hogy feleljen az adatvédelmi törvény szigorú rendelkezéseinek. A másik oldalon azonban az adatvédelmi biztos az információszabadság őreként rendszeresen fellépett a sajtószabadság védelmezőjeként is. (A két szabadságjog egymáshoz való viszonyát és az elhatárolási problémákat a disszertáció részletesen tárgyalja). A doktori disszertáció bemutatja, hogy az adatvédelmi biztos hogyan tágította mandátumát a sajtó nyilvánosságával kapcsolatban, akár a lottó szerencsejáték nyerteseinek a bemutatásáról, akár az utolsó magyar hadifogolyról, akár egy válogatott futballista haláltusájáról volt szó. Ezzel együtt az adatvédelmi biztos élharcos volt saját eljárásának a nyilvánosságában, állásfoglalásait közérdekű adatnak tekintette. Ezen töretlen gyakorlatát a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság csak részben követte 2012 után.

A disszertáció három fő hipotézis köré épül:

1. a magyar rendszerváltást az Alkotmánybírósághoz hasonlóan befolyásolta az adatvédelmi biztos joggyakorlata. Máiig ható ajánlásai és állásfoglalásai a „jogállami forradalom” igazi lenyomatát adják;
2. a demokratikus jogállam intézményesítésében, kiépítésében egyedülállóan aktív volt a magyar adatvédelmi ombudsman 1995 és 2011 között;
3. a modern demokratikus nyilvánosság kiszélesítésének egyik leghatékonyabb intézménye Magyarországon az adatvédelmi ombudsman volt 1995–2011 között.

## **II. Az elvégzett vizsgálatok, elemzések rövid leírása, az alkalmazott módszerek**

A dolgozat három fő részből áll. Az Első Rész intézménytörténeti indíttatású, ahol eredeti források felhasználásával empirikus kutatás keretében és folyamatában tárom fel az intézmény létrejöttéhez vezető okokat. Az első rész külön tárgyalja az adatvédelmi ombudsman létrejöttének intézménytörténeti és jogtudományi előzményeit. A jogtudományi előzmények ismertetése kapcsán a teljesség igényével mutatok rá a korai hazai adatvédelmi és információszabadságot érintő szakirodalomra. A szakirodalom feltárásánál a kutatás az elsődleges forrásokra, a korabeli jogtudományi tanulmányokra, szakfolyóiratokra támaszkodik. Az Első Rész külön fejezetet szentel az ombudsman és az adatvédelmi ombudsman helyének a hazai és nemzetközi jogirodalomban (az ombudsman függetlensége, hatalommegosztásban elfoglalt helye alapján). Ennek feltárására jog-összehasonlító módszereket alkalmazok, támaszkodva egyrészt a nemzetközi jogforrásokra, másrészt széles nemzetközi szakirodalomra. Az emberi jogok nemzetközi rendszerének manapság az

---

<sup>1</sup> 1992. évi LXIII. törvény a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról.

ombudsmanok is részét képezik, és ennek a folyamatnak a magyar adatvédelmi ombudsman is formálója volt 1995-2011-ig. Elemzésemben elkülöníttem az ENSZ emberi jogi instrumentumait, az Európa Tanács és szervei ombudsmanokkal kapcsolatos dokumentumait, az Európa Tanáccsal összefüggésben az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlatát. Ezen túl pedig, Magyarország mint az EU teljes jogú tagja, részese az EU valamennyi intézménye munkájának (témánk szempontjából kiemelkedő jelentőségű az Európai Alapjogi Ügynökség), és kötelező Magyarországra az Európai Unió Bíróságának (EUB) valamennyi ítélete. Külön fejezet foglalkozik az EJEB és az EUB joggyakorlatával az adatvédelmi ombudsman „függetlenségének” általános megítélésével összefüggésben. A dolgozat részletesen kitér az EUB C-288/12. sz. ítéletére a *Bizottság kontra Magyarország* ügyben, melynek tárgya a magyar adatvédelmi biztos intézményének a megszüntetése. Az ítélet elemzésekor módszertani értelemben támaszkodtam a dogmatikai módszerre, illetve az ítélet értelmezéséhez a fogalomelemző módszert használtam, elsősorban a terminológiai kérdések tisztázásához (például külön alfejezetben elemzem a jogbiztonság kérdését az ítéletben, az időbeli hatály korlátozásának dogmatikai nehézségeit, a lehetetlen végrehajtás problematikáját). Az ítéletből levont következtetések logikai és rendszertani megközelítésben történtek. Jogi-módszertani szempontból Savigny tipológiáját vettem alapul.<sup>2</sup> Azonban, általánosan ismert, hogy a jogértelmezési módszerek sohasem „egymástól független utakat jelölnek”,<sup>3</sup> hanem az értelmezés egymásra épülő lépcsőfokait jelentik, amelyben helyet kap az ítélet elemzésekor a nyelvtani, a logikai, a rendszertani, a történeti és a teleologikus értelmezés is.

A disszertáció Második és Harmadik Részében az adatvédelmi ombudsman jogfejlesztő szerepét ismertetem a rendszerváltás sarkalatos kérdéseiben, illetve a jogállam kialakításában és a nyilvánosság kiszélesítésében, ehhez több ezer jogesetet dolgozok fel (döntően logikai és teleologikus módszerrel) melyek közül a jellegadókat, több mint kétszáz esetet ismertetek is a doktori dolgozatomban. A második részben a disszertáció így fogalmaz: kiindulópont, hogy az ombudsman joggyakorlatáról, illetve tágabb összefüggésben az alkotmányos döntésről, kétféle módon értekezhetünk. „Az egyik, hogy normatív elemzést végzünk, és a fent említett absztrakt fogalmak, értékek tartalmának elemzésén keresztül jutunk valamely álláspontra a jogi érvelés és értelmezés valamely formájának igazolása kérdésében.”<sup>4</sup> A másik megközelítés deskriptív jellegű, empirikus vizsgálódásra helyezi a hangsúlyt, és azt állítja, hogy a jogi döntés valódi karaktere nem elméleti absztrakció és igazolás függvénye, hanem megérthető és leírható, deskriptív (leíró) módszerekkel. Ez az irányvonal az empirikus vizsgálódásra helyezi a hangsúlyt, mert – hangzik az érvelés – az absztrakt fogalmak vizsgálata önmagában nem vezet eredményre, ezek a fogalmak nem határoznak meg egyértelmű válaszokat az érvelési és értelmezési stratégiák helyességére vonatkozóan.<sup>5</sup> Hart leíró elmélete szerint a jogpozitivizmus egy olyan jogelméletben jut adekvát módon kifejezésre, amely deskriptív jellegű.<sup>6</sup>

A dolgozat tehát két módszertani elvárásnak is meg kíván felelni. Egyrészt az adatvédelmi ombudsman esetjogáról, alkotmányos juriszdikciójáról igyekszik precíz leíró

<sup>2</sup> Friedrich Carl VON SAVIGNY a *System des heutigen römischen Rechts* című művének 1840-ben megjelent I. kötetében először határozta meg ezen jogértelmezési módszereket. Lásd: JAKAB András, A bírói jogértelmezés az Alaptörvény tükrében. *JeMa*, (2011) 4., 87. Lásd továbbá: TÓTH J. Zoltán: Jogértelmezési módszerek a bírói gyakorlatban. *Jogelméleti Szemle*, (2009) 4.

<sup>3</sup> <https://antk.uni-nke.hu/document/akk-copy-uni-nke-hu/a-jogertelmezes-modszerai-jegyzet.original.pdf>

<sup>4</sup> *Formalizmus a bírói gyakorlatban, A formalista bírói érvelés jogelméleti alapjai*. Gondolat Kiadó, 2015. 147.

<sup>5</sup> Lásd: FICSOR Krisztina: *Formalizmus a bírói gyakorlatban*. Gondolat Kiadó, Budapest, 2015. 147-148.

<sup>6</sup> Lásd: HART, H. L. A.: *The Concept of Law*. (With a Postscript edited by Penelope A. BULLOCH and Joseph RAZ.) 145.

megállapításokat tenni és így világos képet festeni az ombudsman joggyakorlatáról. Másrészt, a disszertáció vállalt célja, hogy bemutassa, hogy az adatvédelmi ombudsman Magyarországon hogyan teljesítette ki az alkotmányos alapjogvédelmet a személyes adatok védelmére és azon túl is más alkotmányos jogokra/alkotmányos értékek védelmében. Ez az erős jogvédelmi funkció pedig elválaszthatatlan az ombudsman szemléletétől, jogfelfogásától, a helyes jogról alkotott képétől, egyszóval az adatvédelmi ombudsman normatív jogfelfogásától. A disszertáció módszertani megállapítása szerint az adatvédelmi ombudsmannak egységes alapjogvédő szemlélete és sajátos jogértelmezése azért egyedülálló az 1995–2011 közötti időszakban, mert ombudsmani mandátumokon átívelő jogfelfogása a joggyakorlatot homogénebbé tette, mint bármely más alkotmányos szerv jogalkalmazói gyakorlatát, beleértve a sokszor töredezett alkotmánybírói gyakorlatot. A dolgozat során bizonyítom, hogy az adatvédelmi ombudsman jogfelfogása *a)* kiterjesztő jogértelmezésen (mandátumának és feladatának aktivista megközelítésén) *b)* morális jogértelmezésen (helyes jogról alkotott képén) alapul.

A dolgozat arra a módszertani kérdésre is rávilágít, hogy az adatvédelmi ombudsman esetjogában alkotmányos döntései nem voltak szigorú keretek közé szorítva. A kutatás rámutat, hogy az adatvédelmi ombudsman esetjogát a szabályalapú formalizmus és a szabályszeptikus informalizmus keretein belül érdemes vizsgálni. Jogereteken keresztül igazolom, hogy az ombudsman döntési szabadságnak erős formalista jogi korlátai empirikusan nem bizonyíthatóak. Tehát az adatvédelmi ombudsman joggyakorlata nemcsak morális gyakorlat, de az értelmezés alapjául szolgáló norma absztrakciója, fogalmi többértelműsége miatt a jogértelmezési tartománya az ombudsmannak rendkívül széles maradt. Az értelmezni kívánt norma, az adatvédelmi törvény a legtöbb ügyben kiegészül az Alkotmány rendelkezéseivel és az Alkotmánybíróság gyakorlatával. A vizsgált ügyekben a dolgozat során külön jelzem, ahol az adatvédelmi biztos álláspontját az adatvédelmi törvény betűjén túl az Alkotmányra, az alkotmánybírói gyakorlatra vagy valamilyen alkotmányos tesztre alapította.

Ugyanakkor fontos módszertani megállapítás, hogy a kutatás a szabályalapú döntéshozattal szemben semmilyen normatív bírálatot nem fogalmaz meg. Mert, a szabályalapú döntéshozatal normatív megállapításai éppenséggel támogatandóak *in abstracto*, a disszertáció megállapítása csupán annyi, hogy a szabályalapú formalizmus a *gyakorlatban* alkalmatlan az adatvédelmi ombudsman joggyakorlatának a leírására. A módszertanhoz tartozik, hogy számos normatív kérdéssel a dolgozat vállaltan nem foglalkozik, például azzal, hogy helyes-e, hogy az adatvédelmi ombudsman esetjogával erőteljesen formálta a magyar közjogi berendezkedést, helyes-e és elfogadható-e, hogy az adatvédelmi ombudsman esetjogában gyakran túlterjeszkedett a hatáskörén, helyes-e, hogy szinte minden a rendszerváltást érintő lényegi kérdésben az ombudsman állást foglalt, ezzel az ügyeket tulajdonképpen „adatvédelmi kérdéssé” alakítva. Ezáltal a magyar közjogi rendszernek megkerülhetetlen szereplőjévé vált az ombudsman egészen 2012-ig. Ezeket a normatív kérdéseket egy tágabb igazolási elmélet keretében egy másik tudományos munka tudja majd feldolgozni.

### **III. A tudományos eredmények rövid összefoglalása, eredmények összegzése**

A doktori disszertáció első része rávilágít az intézmény létrejöttéhez vezető közjogi változásokra, amelyeknek jogtörténeti jelentősége különleges hangsúlyt kap, és ezeket a változásokat behelyezi a dolgozat egy tágabb alkotmányos kontextusba: a rendszerváltás

folyamatába. Az Első Rész II. fejezete igazolja, hogy az 1992-ben elfogadott új adatvédelmi törvény (amely Magyarországon ezzel együtt az első adatnyilvánosságról szóló jogszabály is) komoly dogmatikai előzményekkel rendelkezett, amely a hetvenes-nyolcvanas évek hazai jogtudományának a fejlett színvonalát dicséri. Ennek feltárására azért is szükség volt, mert a hazai jogirodalom az adatvédelmet és az információszabadságot olyan új generációs jognak tekinti, amelynek bevezetését a nemzetközi jogi változások tették szükségessé.

A dolgozat bizonyítja, hogy az adatvédelmi ombudsman intézményének szellemisége a jogállami forradalomban gyökerezik, egész pontosan az Ellenzéki Kerekasztal és a Nemzeti Kerekasztal tárgyalások gondolatiságából nőtt ki,<sup>7</sup> és ezt a szellemiséget tizenhat évig sikeresen hordozta az intézmény. Az intézmény filozófiája tehát elválaszthatatlan a köztársasági alkotmányt kikényszerítő szellemi örökségtől, az Nemzeti Kerekasztal tárgyalásoktól. Szimbolikusnak tűnik, hogy az 1989. október 23-án kikiáltott köztársasági alkotmány hatályon kívül helyezésével szűnt meg az adatvédelmi ombudsman jogintézménye, 2012. január elsejével. A disszertáció Első Részében az intézménytörténetet mintegy keretbe foglalja az utolsó fejezet, amely az adatvédelmi ombudsman megszűnését tárgyalja. Legfőbb megállapítása az utolsó fejezetnek, hogy az Európai Unió Bíróság (EUB) a C-288/12. sz. ügyben megállapította, hogy Magyarország idő előtt megszüntette a személyes adatok védelmét felügyelő hatóságot, és ezért megsértette az ekkor hatályos adatvédelmi irányelvet, mert nem teljesítette a 95/46/EK irányelvből eredő kötelezettségeit. A dolgozat rámutat, hogy az EUB 2014. április nyolcadikán meghozott ítéletének Magyarország a mai napig nem tett eleget. A jogerős ítélet kihirdetése óta semmilyen érdemi intézkedés nem történt az EUMSZ 260. cikkének végrehajtása érdekében, különösen pedig a 260. cikk (1) bekezdésének és a hozzá tartozó bírósági gyakorlatnak az érvényesítése érdekében. A disszertáció megállapítása, hogy Magyarország a kötelezettségszegés állapotában ragadt. Fontos megállapítás az ítélet és az azt megelőző elemzés tükrében, hogy az ombudsmanok közjogi helyzetének a változása esetén, amennyiben a jövőben – egy képzeletbeli és nem kívánatos – Alaptörvény-módosítás okán az ombudsman és helyettesei az adatvédelmi ombudsmanhoz hasonlóan elvesztik a Parlament általi megválasztásukat és ún. autonóm közigazgatási szervvé lényegülnek át, az nem ütközne az európai jogba.

Az Első Részben az adatvédelmi ombudsman intézményének létrejötte és megszűnése közötti középső fejezetek az adatvédelmi ombudsman közjogi helyét keresik a magyar és a nemzetközi jogban és a hozzá tartozó jogirodalomban. A magyar közjogi rendszerben az ombudsmanok a hatalommegosztás fontos tényezői, az alapjogi rendszer alkotmányos pillérei.<sup>8</sup> A disszertáció állítása szerint az ombudsman meghatározható a hatalommegosztásban betöltött szerepe és az alkotmányvédelmi/alapjogvédelmi funkciója alapján. „Az ombudsman, az adatvédelmi ombudsman és hatalommegosztás Magyarországon” című fejezet legfontosabb megállapítása, hogy az ombudsmant önálló alkotmányos intézménynek kell tekinteni, és nem az Országgyűlés szervének. Az önálló alkotmányos státusból az ombudsmannak a függetlenségére és alkotmányos helyzetére vonatkozóan a helyes következtetés az, hogy osztozik az Alkotmánybíróság függetlenségében.

A dolgozat Második Része az adatvédelmi ombudsman jogfejlesztő szerepével foglalkozik 1995 és 2011 között. Az ombudsmanok és külön az adatvédelmi biztos alapjog-fejlesztő szerepe csak az eljárásaikon keresztül nyilvánul meg, ezért a disszertáció fókusza is az

<sup>7</sup> Lásd: BOZÓKI András: Rendszerváltás és jogállami forradalom 1989-ben. In JAKAB András – KÖRÖSÉNYI András (szerk.): *Alkotmányozás Magyarországon és máshol*. Új Mandátum Könyvkiadó, 2012.

<sup>8</sup> Lásd Kukorelli István. In *Tízéves a magyar ombudsmantörvény*. Országgyűlés Hivatala, 2004. 17.

ombudsman joggyakorlata. Ez önmagában is eredmény, mert a hazai ombudsman-irodalomban született négy jelentős (ombudsmanról szóló) monográfia egyike sem tartalmaz egyetlen jogesetet sem.

A második rész az adatvédelmi ombudsman rendszerváltásban, illetve az ombudsmannak a demokratikus jogállam intézményesítésében betöltött szerepére helyezi a hangsúlyt. A rendszerváltást illetően három fő kérdés köré csoportosul az érvelés: 1. az Ellenzéki Kerekasztal Tárgyalások ügyére; 2. a múlt iratainak a kutathatóságára; és 3. az ügynökügy morális és jogi tartalmának a kibontására.

A Második Rész megállapítja, hogy az adatvédelmi ombudsman és a rendszerváltás viszonyában döntő jelentőségű az Ellenzéki Kerekasztal nyilvánosságáról készült ajánlás. Az ombudsman érvelésében „az EKA dokumentumai az ezredvégi magyar történelem legfontosabb iratai közé tartoznak”. Az információszabadság, a közérdekű adatok megismerésének joga indokolja az adatvédelmi ombudsman szerint az EKA tárgyalások nyilvánosságát. A pozitív jog fölé helyezkedve, az adatvédelmi ombudsman helyes jogról alkotott képe alapján – vékony jégen – de olyan érvelésre igyekezett ajánlásában hivatkozni, amely lehetővé tette a rendszerváltás megértéséhez, a történelmi múlt feltárásához döntően hozzájáruló EKA teljes nyilvánosságát.

A Második Rész II. fejezete a demokratikus jogállam intézményesítésével foglalkozik az adatvédelmi ombudsman joggyakorlatán keresztül, az 1995–2011 közötti időszakban. Legfontosabb megállapítása, hogy az adatvédelmi ombudsman az Országgyűlés, a Kormány, az igazságszolgáltatás megszilárdításában az Alkotmánybíróság után a legaktívabb szereplő volt Magyarországon. Külön fejezetet érdemel az adatvédelmi ombudsman és a titkosszolgálatok viszonya. Az ombudsman 1997-ben szentel először önálló fejezetet éves Beszámolójában a nemzetbiztonsági kérdéseknek.<sup>9</sup> Álláspontja szerint a nemzetbiztonsági szolgálatok a személyes adatok védelme szempontjából nagy figyelmet érdemelnek. Az adatvédelmi ombudsman kialakított joggyakorlatában, ha a sajtó által közölt dokumentumok minősített iratok, de azok jogszerű minősítése nem történt meg, akkor nem valósul meg államtitoksértés.<sup>10</sup> Az ombudsman érvelésében, ha a titokminősítés garanciális jelentőségű eljárási szabályait nem tartották be, a vizsgálatot szükségtelen lefolytatni, hogy a dokumentumok tartalmilag „államtitkot” képeznek-e.<sup>11</sup> Még akkor is, ha az iratok nyilvánossága sérti vagy sértheti Magyarország törvényes érdekeit.

Kulcsfontosságú megállapítása a disszertációnak, hogy az alkotmányos jogvédelem Magyarországon 1995–2011-ig messze túlmutat a személyes adatok védelmének körén, az adatvédelmi ombudsman olyan alapjogvédő szemléletet és intézményesített gyakorlatot hagyott maga után, amely nagyságrendjét és jelentőségét illetően vetekszik a 2010-ig működő magyar Alkotmánybíróság jelentőségével. A dolgozat jogeseteken keresztül kibontja az adatvédelmi ombudsman kiterjesztő jogértelmezésének karakterét, példákon keresztül, empirikus úton rámutat alkotmányos döntéshozatalának valódi karakterére, és döntéseinek hatásaira. Akár a jogállami intézményrendszer egyes elemeinek a kiépítéséről, akár a rendszerváltás és a történelmi igazságtétel kérdéséről, akár a nyilvánosság egyes kérdéséről,

---

<sup>9</sup> *Az Adatvédelmi Biztos Beszámolója 1997.* 39–40.

<sup>10</sup> Lásd: 1995. évi LXV. törvény az államtitokról és a szolgálati titokról. Később a minősítések terminológiája átalakul. Lásd: 2009. évi CLV. törvény a minősített adat védelméről.

<sup>11</sup> A disszertáció terminológiája az ekkor hatályos törvényeket veszi alapul.

van szó, az elemzett jogeset feldolgozása során a konkrét ügyön túlmutató összefüggésekre is rámutat a disszertáció.

A disszertáció rávilágít, hogy a rendszerváltás nagy erkölcsi dilemmái: a bűnösök megbüntetése, az irattárak nyilvánossá tétele, valamint a nyilvánosság határai, a magánszféra és a közélet határának meghatározása, és számos egyéb fontos kérdés a rendszerváltás történelmi folyamatában – utalva a jogrendszert érintő teljes átalakulására – mind jogi kérdéssé transzformálódtak Magyarországon 1995 és 2011 között. Ugyanakkor, a magyar rendszerváltás szinte valamennyi nagy kérdése előbb-utóbb „adatvédelmi kérdéssé” is vált az ombudsman aktivista joggyakorlata révén. Ezt a jelenséget nem lehet elválasztani a társadalmi kérdések „eljogiasodásától.” Attól a fejlődéstől, amely révén a társadalmi akaratképzés fontos kérdései jogi döntésekben manifesztálódnak világszerte. Sokan kifejezetten jurisztokráciáról beszélnek.<sup>12</sup> A jelenség világméretű, Magyarországon minden lényeges közpolitikai kérdés a rendszerváltást követő másfél évtizedben alkotmányos kérdéssé manifesztálódott, amiben az Alkotmánybíróság és az adatvédelmi ombudsman kifejtette álláspontját. Ami ebből a változásból következik, az a jog instrumentalista és előmozdító funkcióinak az erősödése: magyarán a társadalmi változások elősegítése<sup>13</sup> (vagy inkább kikényszerítése) az ombudsman és az Alkotmánybíróság joggyakorlatán keresztül valósult meg. Ismét hangsúlyozni kell, hogy ez a folyamat világméretű, de a disszertáció vállalt témája szempontjából mégis jelentőséggel bír, a magyar adatvédelmi ombudsman joggyakorlatának megértéséhez ez fontos elméleti tanulsággal szolgál. A disszertáció több száz gyakorlati példán keresztül igazolja állítását, miszerint az alkotmányjog nyelvezetét és módszertanát illetően tökéletesen alkalmas a társadalmi-morális dilemmák jogi dekódolására és a jogvita eldöntésére.

A kutatás megállapítása, hogy az adatvédelmi ombudsman joggyakorlata Magyarországon csak akkor érthető meg, ha alkotmányos döntésének a karakterét megértjük. Az adatvédelmi ombudsman esetjogában a társadalmi kérdések eljogiasodása, az alkotmány *sui generis* értelmezése és az alkotmányos döntés karaktere miatt vált a magyar adatvédelmi biztos megkerülhetetlen közjogi szereplővé 1995 és 2011 között.

A disszertáció kifejti, hogy az alkotmányos döntés az alkotmányjog súlyponti kérdése. Olyan *sui generis* vizsgálható alkotmányjogi érvelés és értelmezés tartozik hozzá, amelynek karaktere eltér minden más döntéstől – ideértve a rendes bírósági döntést is. Ennek megfelelően az alkotmányos döntések közös karakterjegyei megragadhatóak az ombudsmanok és az alkotmánybíróságok esetén, mert közös a metszéspontjuk. A disszertáció meghatározásában az alkotmányos döntéshozatalnak a jellemzője, hogy az alkotmányos vitában, azaz valamely jogvitában, amelyben legalább az egyik fél az alkotmány szövegére, vagy az alkotmányban biztosított más törvényben garantált rendelkezésre (tipikusan az alkotmány alapjogi rendelkezésére de nem kizárólag arra) hivatkozik, és ezért valamilyen hatáskörrel rendelkező jogi szervtől (tipikusan alkotmánybíróságtól, ombudsmantól vagy a rendes bíróságtól) a jogvita eldöntésére irányuló olyan döntést vár, amely jogi érveken nyugszik.

---

<sup>12</sup> Lásd: Ran HIRSCHL, Ran: “Towards Juristocracy”, The Origins and Consequences of the New Constitutionalism. *Harvard University Press*, 2004.

<sup>13</sup> Lásd: GUARNIERI, Carlo – PEDERZOLI, Patrizia: *The Power of Judges: A Comparative Study of Courts and Democracy*. Published to Oxford Scholarship Online: March 2012. Lásd még: ROSENFELD, Michel: *Judicial Politics versus Ordinary Politics*. In LANDFRIED, Christine (ed.): *Judicial Power*. Cambridge University Press, 2019. 36–65.



A disszertáció Harmadik Része a nyilvánosság és az adatvédelmi ombudsman kapcsolatát vizsgálja. Megállapítja, hogy a Harmadik Magyar Köztársaság nyilvánosságához fűződő viszonya értelmezhetetlen az adatvédelmi biztos 1995–2011-ig tartó esetjogának ismerete nélkül, mert a nyilvánosság formálására az ombudsman nemcsak igényt tartott, de a disszertációban bemutatott jogeseteken keresztül látszik, hogy legtöbb sikerét az intézmény a köztársaság fennállása alatt a nyilvánosság kiszélesítésével érte el.

#### **IV. A szerzőnek az értekezés témájában megjelent publikációi**

FORGÁCS Nóra: A független ellenőrző szervek függetlenségének kritériumai és fogalmi bizonytalansága a magyar alkotmányos gyakorlatban és az európai joggyakorlatban. *Európai Jog*, (2015) (15)2., 20–29.

FORGÁCS Nóra: A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata. Könyvismertetés. *Új Magyar Közigazgatás*, (2014) (7)1., 125–127.

FORGÁCS Nóra: Egyenlő bánásmód az Egyesült Államok alkotmányos gyakorlatában: a XIV. kiegészítésen innen és túl. *Közjogi Szemle*, (2014) (7)4., 53–59.

FORGÁCS Nóra: A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata. Könyvismertetés. *Jegyző és Közigazgatás*, (2013) 3. 26–28.

FORGÁCS Nóra: Zárt ülések az önkormányzatok működésében. Recenzió. *Jegyző és Közigazgatás*, (2013) 3., 26–28.

FORGÁCS Nóra: Önkormányzati rendeletek nyilvánossága, közzététel. *Jegyző és Közigazgatás*, (2013) 2., 30–32.

FORGÁCS Nóra: Az átalakuló önkormányzati törvény magyarázata. A HVG-ORAC Kiadó interjúja a könyv szerkesztőivel, dr. Nagy Mariannával és dr. Hoffman Istvánnal. Kérdez dr. Forgács Nóra, jogász. *Jegyző és Közigazgatás*, (2013) 6–7.

FORGÁCS Nóra: Üzleti titok az önkormányzatok kezelésében. *Jegyző és Közigazgatás*, (2012) 6., 41–42.

FORGÁCS Nóra: Szakmai interjú az önkormányzati reformról Magyarországon, a Möt. új kommentárja kapcsán. Szerkesztette, az interjút készítette: Forgács Nóra (2012). [http://www.hvgorac.hu/sites/portal/Default.aspx?page=journal&article=interju\\_hoffman\\_istvan.htm](http://www.hvgorac.hu/sites/portal/Default.aspx?page=journal&article=interju_hoffman_istvan.htm).

FORGÁCS Nóra: Az új Ptk. koncepcionális kérdései – interjú Székely László miniszteri biztossal. Szerkesztette, az interjút készítette: Forgács Nóra (2012). [http://www.hvgorac.hu/sites/portal/Default.aspx?page=journal&article=interju\\_szekely\\_laszlo.htm](http://www.hvgorac.hu/sites/portal/Default.aspx?page=journal&article=interju_szekely_laszlo.htm).

FORGÁCS Nóra: Önkormányzatok adatkezelése. *Jegyző és Közigazgatás*, (2012) 5., 31–33.

FORGÁCS Nóra: Beszámoló a HVG-ORAC Kiadó alkotmányjogi konferenciájáról. *Jegyző és Közigazgatás*, (2012) 5., 43–45.

FORGÁCS Nóra: Szakmai interjú Solt Pállal az igazságügyi reformról. Szerkesztette, az interjút készítette: Forgács Nóra (2011). Megjelent:  
[http://www.hvgorac.hu/sites/portal/Default.aspx?page=journal&article=interju\\_soltpal.htm](http://www.hvgorac.hu/sites/portal/Default.aspx?page=journal&article=interju_soltpal.htm).

FORGÁCS Nóra: Szakmai interjú készítése Majtényi László adatvédelmi biztossal. In FORGÁCS Nóra (szerk.): *Adatvédelmi Biztos 1995–2011*. Budapest, Adatvédelmi Biztos Irodája, 2011. 1–15.

FORGÁCS Nóra: Információ, Szabadság, USA. In BÁRTFAI Zsolt – JÓRI András et al. (szerk.): *Az elektronikus információszabadság*. Budapest, Eötvös Károly Közpolitikai Intézet, 2005. 297–311.