

Ügyszám: **491/B/1996**
Első irat érkezett:
Az ügy tárgya:
Előadó **Bihari Mihály Dr.**
alkotmánybíró:
Támadott jogi aktus:

Határozat száma: **12/2004. (IV. 7.) AB határozat**

ABH oldalszáma: **2004/217**

Kelte: **Budapest, 2004.04.06**

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság hivatalból eljárva mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapít meg azért, mert a törvényhozó nem biztosította azokat a jogállami garanciákat, amelyek a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény 19. § (5) bekezdésében szabályozott közérdekű adatok megismerését lehetővé teszik. Az Alkotmánybíróság ezért felhívja az Országgyűlést, hogy szabályozási feladatának 2004. december 31-ig tegyen eleget.

2. Az Alkotmánybíróság a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény 19. § (5) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság az államtitokról és a szolgálati titokról szóló 1995. évi LXV. törvény 4. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

Az Alkotmánybíróság a jelen határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

Indokolás

I.

Az indítványozó a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 19. § (5) bekezdés alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kezdeményezte. A támadott rendelkezés értelmében a belső használatra készült, vagy döntés-előkészítéssel kapcsolatos adat nem nyilvános. Az indítványozó állítása szerint a „belső használatra készült”, illetve a

„döntés-előkészítéssel kapcsolatos” megjelölés olyan „gumiklauzula”, amelynek alapján adat nyilvánosságra hozatala meggátolható. Ezért a rendelkezés „a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő jog gyakorlását teljességgel ellehetetleníti” és „a demokratikus társadalomban érvényesülő nyilvánosság által biztosított kontrollt” akadályozza meg. Az indítványozó állította továbbá azt is, hogy a támadott rendelkezés szerint a harminc éves nyilvánosság-korlátozás „az indokolható mértéket nagyságrendekkel meghaladja”. Mindezek alapján kifejtette, hogy a törvényi rendelkezés az Alkotmány 8. § (2) bekezdésére figyelemmel a 61. § (1) bekezdésébe foglalt, a közérdekű adatok nyilvánosságához való jog lényeges tartalmát sérti.

Az indítványozó az államtitokról és a szolgálati titokról szóló 1995. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ttv.) 4. § (1) bekezdés alkotmányellenességének utólagos megállapítását és megsemmisítését is kérte az Alkotmánybíróságtól. Az indítványozó a rendelkezést „túlzottan általános megfogalmazása” miatt kifogásolta. Állítása szerint ugyanis a törvény a szolgálati titok minősítésére felhatalmazott szerv „diszkrecionális belátására bízva” a szolgálati titok körébe eső adatfajták meghatározását. Az indítványozó nem lát garanciát arra vonatkozóan, hogy olyan adatokat ne minősítsenek szolgálati titoknak, amelyek nyilvánosságra hozatalának korlátozása nem indokolt. Ezért az indítványozó szintén az Alkotmány 61. § (1) bekezdésébe foglalt alapjog sérelmét állította.

Az indítvány benyújtását követően az Avtv. 19. § (5) bekezdését 2004. január 1-jei hatállyal módosította a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény módosításáról szóló 2003. évi XLVIII. törvény 14. §-a. A Ttv. 4. § (1) bekezdését pedig az államtitokról és a szolgálati titokról szóló 1995. évi LXV. törvény, valamint azzal összefüggésben más törvények módosításáról szóló 2003. évi LIII. törvény 3. §-a 2003. július 19-ei hatállyal módosította. A törvényi rendelkezéseknek az indítványozó által kifogásolt eredeti tartalma a módosítást követően is hatályos maradt. A törvényalkotó az Avtv. 19. § (5) bekezdése szerinti harminc éves határidőt húsz évre csökkentette, ezért a nyilvánosság harminc éves korlátozásának indokoltságát az Alkotmánybíróság a továbbiakban már nem vizsgálta. Az Alkotmánybíróság az elbíráláskor hatályos normaszöveg alkotmányossági vizsgálatát végezte el.

Az Alkotmánybíróság az indítványt – álláspontjuk kifejtése érdekében – megküldte a belügyminiszternek és az igazságügy-miniszternek, valamint azzal kapcsolatban kikérte az adatvédelmi biztos állásfoglalását is.

II.

1. Az Alkotmánynak az indítvánnyal érintett rendelkezései a következők:

„8. § (2) A Magyar Köztársaságban az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja.”

„61. § (1) A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a szabad véleménynyilvánításra, továbbá arra, hogy a közérdekű adatokat megismerje, illetőleg terjessze.”

2. Az érintett jogszabályi rendelkezések az alábbiak:

Avtv. „2. § E törvény alkalmazása során:

(...)

4. közérdekű adat: az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő, valamint a tevékenységére vonatkozó, a személyes adat fogalma alá nem eső adat;

(...)

9. adatkezelés: az alkalmazott eljárástól függetlenül a személyes adatokon végzett bármely művelet vagy a műveletek összessége, így például gyűjtése, felvétele, rögzítése, rendszerezése, tárolása, megváltoztatása, felhasználása, továbbítása, nyilvánosságra hozatala, összehangolása vagy összekapcsolása, zárolása, törlése és megsemmisítése, valamint az adatok további felhasználásának megakadályozása. Adatkezelésnek számít a fénykép-, hang- vagy képfelvétel készítése, valamint a személy azonosítására alkalmas fizikai jellemzők (pl. ujj- vagy tenyérnyomat, DNS-minta, íriszkép) rögzítése is;

(...).”

Avtv. „19. § (3) Az (1) bekezdésben említetteknek lehetővé kell tenniük, hogy a kezelésükben lévő közérdekű adatot bárki megismerhesse, kivéve, ha az adatot törvény alapján az arra jogosult szerv állam- vagy szolgálati titokká nyilvánította, illetve ha az nemzetközi szerződésből eredő kötelezettség alapján minősített adat, továbbá, ha a közérdekű adatok nyilvánosságához való jogot – az adatfajták meghatározásával – törvény

a) honvédelmi;

b) nemzetbiztonsági;

c) bűnüldözési vagy bűnmegelőzési;

d) központi pénzügyi vagy devizapolitikai érdekből;

e) külügyi kapcsolatokra, nemzetközi szervezetekkel való kapcsolatokra;

f) bírósági eljárásra tekintettel

korlátozza.”

Avtv. „19. § (5) Ha törvény másként nem rendelkezik, a belső használatra készült, valamint a döntés-előkészítéssel összefüggő adat a kezelését követő husz éven belül nem nyilvános. Kérelemre az adatok megismerését a szerv vezetője e határidőn belül is engedélyezheti.”

Avtv. „21. § (1) Ha a közérdekű adatra vonatkozó kérését nem teljesítik, a kérelmező a bírósághoz fordulhat.

(2) A megtagadás jogszerűségét és megalapozottságát az adatot kezelő szerv köteles bizonyítani.

(...)

(7) Ha a bíróság a kérelemnek helyt ad, határozatában az adatkezelő szervet a kért közérdekű adat közlésére kötelezi.”

Ttv. „4. § (1) Szolgálati titok az e törvény 6. §-ának (1) bekezdése szerint minősítésre felhatalmazott által meghatározott adatfajták körébe (a továbbiakban: szolgálati titokkör) tartozó adat, amelynek az érvényességi idő lejártá előtti nyilvánosságra hozatala, jogosulatlan megszerzése és felhasználása, illetéktelen személy részére hozzáférhetővé tétele, továbbá az arra jogosult részére hozzáférhetetlenné tétele sérti vagy veszélyezteteti az állami vagy közfeladatot

ellátó szerv működésének rendjét, akadályozza a feladat- és hatáskörének illetéktelen befolyástól mentes gyakorlását, és ezáltal közvetve a Magyar Köztársaság törvényben meghatározott érdekeit hátrányosan érinti.”

III.

Az indítvány az alábbiak szerint megalapozatlan:

1. Az Alkotmány 61. § (1) bekezdése értelmében mindenkinek joga van ahhoz, hogy a közérdekű adatokat megismerje, illetőleg terjessze. Ezzel kapcsolatban az Alkotmánybíróság a 34/1994. (VI. 24.) AB határozatában rámutatott arra, hogy: „az Alkotmány 61. § (1) bekezdése a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó jogot is alkotmányos alapjogként garantálja, amely a kommunikációs alapjogok jogegyütteséből az informáltsághoz való jogot, az információk megszerzésének szabadságát és állami elismerését, továbbá biztosítását jelenti. Az információkhoz való hozzáférhetőség, az információk szabad áramlása különösen a közhatalom és az állam szervei tevékenységének átláthatósága körében alapvető jelentőségű.” (ABH 1994, 177, 185.)

Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 61. § (1) bekezdésével kapcsolatban megállapította:

„Állami szerv vagy önkormányzat által kezelt azok az adatok, amelyek nem személyesek és amelyeket törvényi rendelkezés alapján az erre jogosult szervek nem nyilvánítanak titkossá, bárki számára hozzáférhetőeknek minősülnek. Ezáltal valószínűsíthető meg az a követelmény, hogy a polgárok minden közérdekű adathoz hozzájussanak.” [32/1992. (V. 29.) AB határozat, ABH 1992, 182, 185.] Eszerint közérdekű adatnak minősülnek az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő, a személyes adat fogalma alá nem eső adatok.

Az Alkotmánybíróság továbbá azt is kifejtette: „Nem a polgárnak kell az információszerzéshez érdekelttségét igazolnia, hanem a köz szolgálatára rendelt szervnek kell indokolnia – törvényi okok fennállását bizonyítva – az igényelt információ esetleges megtagadását.” [32/1992. (V. 29.) AB határozat, ABH 1992, 182, 185.] Egy demokratikus társadalomban tehát a közérdekű adatok nyilvánossága a főszabály; ehhez képest a közérdekű adatok nyilvánosságának korlátozását kivételesnek kell tekinteni.

Az Alkotmánybíróság már a 32/1992. (V. 29.) AB határozatában továbbá hangsúlyozta, hogy a „közérdekű információkhoz való szabad hozzáférés lehetővé teszi a választott népképviselői testületek, a végrehajtó hatalom, a közigazgatás jogszerűségének és hatékonyságának ellenőrzését, serkenti azok demokratikus működését. A közügyek bonyolultsága miatt a közhatalmi döntéshozatalra, az ügyek intézésére gyakorolt állampolgári ellenőrzés és befolyás csak akkor lehet hatékony, ha az illetékes szervek felfedik a szükséges információkat.” (ABH 1992, 182, 183-184.).

A már idézett 34/1994. (VI. 24.) AB határozat utal továbbá arra is, hogy: „[a] nyilvánosság, a közhatalom demokratikus működésének a próbája. A közérdekű adatok megismerhetősége tehát a közhatalom, a közügyek intézésének áttetszőségét, mint alapvető demokratikus intézménygarantálását is jelenti. A közérdekű adatok nyilvánossága és az azokhoz való hozzáférhetőség ezért az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált demokratikus jogállamiság alapvető alkotmányos biztosítója.” (ABH 1994, 177, 185.)

2. Az Alkotmány 61. § (1) bekezdésében foglalt alapjog korlátozása alkotmányellenességének vizsgálatakor az Alkotmány 8. § (2) bekezdése az irányadó, mely szerint az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja. Az Alkotmánybíróság már több esetben vizsgálta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát. Az Alkotmánybíróság már korai határozatában rámutatott arra, hogy az állam csak akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközeihez, ha „másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el.” [30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 171.]

Az Alkotmánybíróság a közérdekű adatok nyilvánosságához való alapjog korlátozása kapcsán hivatkozott az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény (a továbbiakban: Egyezmény) 10. Cikkének 2. pontjára is. Ez a rendelkezés több olyan értéket is meghatároz, amely a közérdekű adatokhoz való hozzáférés korlátozását indokolhatja. Az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy: „az információszabadság gyakorlása csak törvényben meghatározott, olyan alakszerűségeknek, feltételeknek, korlátozásoknak vagy szankcióknak vethető alá, amelyek szükséges intézkedésnek minősülnek egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság, a területi sértetlenség, a közbiztonság, a zavargások vagy bűnözés megelőzése, a közegészség vagy az erkölcsök védelme, mások jóhírneve vagy jogai védelme, a bizalmas értesülések közlésének megakadályozása, vagy a bíróságok tekintélyének és pártatlanságának fenntartása céljából. Az információszabadság korlátozása tehát csak akkor fogadható el alkotmányosan indokoltnak, ha azt más alapjog érvényesülése kényszerítően indokolja, illetőleg ha az alapjogi korlátozást a fenti szempontok elkerülhetetlenül szükségessé teszik.” [34/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 177, 186.]

A 34/1994. (VI. 24.) AB határozaton alapuló 15/1995. (III. 13.) AB határozat megállapította továbbá azt is, hogy a „szükségtelen, elkerülhető és a korlátozással elérni kívánt célhoz képest aránytalan korlátozás, továbbá a nem törvényi korlátozás alkotmányosan megengedhetetlen, ezért alkotmányellenes.” (ABH 1995, 88, 91.)

„Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy szabadság védelme vagy egyéb alkotmányos cél érdekében történik, hanem szükséges, hogy megfeleljen az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyen egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni. Alkotmányellenes a jog tartalmának korlátozása, ha az kényszerítő ok nélkül, önkényesen történik vagy ha a korlátozás súlya az elérni kívánt célhoz képest aránytalan.” [30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 171.]

3. Az Alkotmánybíróság az Avtv. 19. § (3) bekezdésébe foglaltakra tekintettel megállapította, hogy a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő alkotmányos alapjog korlátozására jelenleg az alábbi adattípusok esetén kerül sor:

a) államtitok (Ttv. 3. §);

- b) szolgálati titok (Ttv. 4. §);
- c) nemzetközi szerződésből eredő kötelezettség alapján minősített adat (Ttv. III. fejezet);
- d) törvény által 1. honvédelmi, 2. nemzetbiztonsági, 3. bűnüldözési vagy bűnmegelőzési, 4. központi pénzügyi vagy devizapolitikai érdekből, 5. külügyi kapcsolatokra, nemzetközi szervezetekkel való kapcsolatokra, 6. bírósági eljárásra tekintettel korlátozott adat [Avtv. 19. § (3) bekezdés a)-f) pontjai];
- e) belső használatra készült, valamint döntés-előkészítéssel összefüggő adat [Avtv. 19. § (5) bekezdés]: az ún. automatikus nyilvánosságkorlátozás;
- f) az Európai Unió jogszabálya által az Európai Unió jelentős pénzügy- vagy gazdaságpolitikai érdekére tekintettel, beleértve a monetáris, a költségvetési és az adópolitikai érdeket is [Avtv. 19. § (7) bekezdés].

A felsorolt korlátozások közül a szolgálati titokról, illetve az ún. automatikus nyilvánosságkorlátozásról állította az indítványozó, hogy alkotmányellenes korlátozást valósítanak meg.

3.1. Az Avtv. 19. § (5) bekezdése szerinti - ún. automatikus - nyilvánosságkorlátozással kapcsolatban az Alkotmánybíróság már idézett 34/1994. (VI. 24.) AB határozata rámutatott arra, hogy „garanciális intézménye a köztisztviselői munka színvonalának és hatékonyságának, hogy a köztisztviselők döntés-előkészítése szabadon, informálisan és a nyilvánosság nyomásától mentesen folyik. Ezért az aktanyilvánosság a közbülső munkaanyagokra nem, hanem csak a végeredményre vonatkozik.” (ABH 1994, 177, 190-191.)

Az ún. automatikus nyilvánosságkorlátozás tulajdonképpen egyfajta könnyítést jelent a közérdekű adatokat kezelők számára, hiszen a döntés-előkészítéssel kapcsolatos adatokat, iratokat - azok keletkezésének pillanatában - nem kényszerülnek egyenként titkosítani. Ezen adatok nyilvánossága keletkezésük jellegére tekintettel - minden különösebb intézkedés nélkül - korlátozott. Az automatikus nyilvánosságkorlátozás hiányában minden egyes döntés-előkészítéssel kapcsolatos adat titkosításáról - a munkaanyagok védelme és a döntéshozatali eljárás, illetve a szerv működésének hatékonysága érdekében - külön döntést kellene hozni. Ez pedig elviselhetetlen adminisztrációs terhet jelentene. Ezért szükséges az ún. automatikus nyilvánosságkorlátozás fenntartása, amely megfelelő (alkotmányos) törvényi feltételekkel a közérdekű adatokhoz való hozzáférést arányosan korlátozhatja, s az Avtv. 19. § (5) bekezdésével érintett közérdekű adatok nyilvánosságának korlátozása az Alkotmány 61. § (1) bekezdésével nem ellentétes.

3.2. A Ttv. 4. §-a szerinti szolgálati titok kategóriával történő nyilvánosságkorlátozás az állami szerv eljárása zavartalanságának, illetéktelen befolyástól mentes gyakorlásának biztosítását szolgálja; a közigazgatási döntés-előkészítő eljárás dokumentumaiban foglaltak nyilvánosságra kerülése ellen ad védelmet, s ezáltal megakadályozza, hogy „közvetve a Magyar Köztársaság törvényben meghatározott” érdekei sérüljenek. A szolgálati titokká minősítés esetében tehát komolyabb érdekek indokolják a közérdekű adatok nyilvánosságának korlátozását. Ennek következtében a Ttv. 4. § (1) bekezdése szerinti szolgálati titokká minősítés a közérdekű adatoknak csak jelentősen szűkebb körét érintheti, mint amelyek nyilvánosságát az Avtv. 19. § (5) bekezdése korlátozza.

A szolgálati titokká minősítésnek a legindokoltabb körre történő korlátozása céljából kizárólag a Ttv. által meghatározott szervek [Ttv. 6. § (1) bekezdés] minősíthetnek szolgálati titokká egy adatot, az általuk összeállított nyilvános szolgálati titokköri jegyzék [Ttv. 4. § (4) bekezdés] alapján. A Ttv. szerвенként külön szolgálati titokköri jegyzéket rendel alkalmazni, hiszen az egyes szerveknél más és más olyan adatkör merülhet fel, melynek nyilvánossága akadályozná az illetéktelenek befolyástól mentes működést vagy a döntéshozatal pártatlanságát. A jegyzéket az említett szerveknek törvényben megállapított határidőig nyilvánosságra kellett hozniuk [Ttv. 27. § (4) bekezdés]. Az érintett szervek csak a szolgálati titokköri jegyzékben meghatározott adatfajtát minősíthetnek szolgálati titokká: a minősítés során meg kell jelölni a szolgálati titokköri jegyzék minősítést megalapozó pontját, valamint azokat a tényeket és körülményeket, amelyek a minősítést szükségessé teszik [Ttv. 7. § (6) bekezdés]. A szolgálati titokká minősítés csak a korlátozáshoz szükséges ideig rendelhető el [Ttv. 9. § (1) bekezdés], s a minősítés indokoltságát rendszeresen felül kell vizsgálni (Ttv. 10. §). Mindezek alapján megalapozatlan az indítványozó azon állítása, mely szerint a törvény az érintett szerv diszkrecionális jogkörébe utalja a szolgálati titokká minősítést.

A minősített adat, így a szolgálati titok megismerésére irányuló kérelem elutasítása esetén a kérelmező - a nyilvánosságkorlátozás felülvizsgálata céljából - bírósághoz fordulhat. A bíróság eljárására az Avtv. 21. §-ában foglaltakat kell alkalmazni [Ttv. 15. § (3) bekezdés]. A szolgálati titokká minősítés tartalmi indokolttsága törvényi követelmény, ezért annak felülvizsgálatával a bíróság is tartalmi kontrollt végez. Tekintettel arra, hogy a szolgálati titokká minősítésre csak a törvény és az adott szerv szolgálati titokköri jegyzéke alapján kerülhet sor, ezért konkrét közérdekű adatok szolgálati titokká minősítésének indokoltságát az Alkotmánybíróság nem vizsgálhatta, annak felülvizsgálata a bíróság feladata.

Minderre tekintettel az Alkotmánybíróság az Avtv. 19. § (5) bekezdése és a Ttv. 4. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

IV.

1. Az Alkotmánybíróság a közérdekű adatok nyilvánosságához való alapjog korlátozását érintően rámutatott arra, hogy a „közérdekű adatok megismeréséhez való alkotmányos jog, mint a kommunikációs alapjogok egyik nevesített joga (...) nem korlátozhatatlan alapjog ugyan, de a szabad véleménynyilvánításhoz való jog gyakorlásának egyik feltételeként és annak részeként kitüntetett alkotmányos védelemben részesül. Ez azt jelenti, hogy az információszabadságot korlátozó törvényeket is megszorítóan kell értelmezni, mert az információszabadság, a közhatalom gyakorlásának nyilvánossága, az állam és a végrehajtó hatalom tevékenységének átláthatósága, ellenőrizhetősége feltétele a bírálat jogának, a kritika szabadságának, a szabad véleménynyilvánításnak. Ez az alapjog tehát - az alkotmányos korlátok megítélésével összefüggésben - legalább annyi alkotmányos védelmet élvez, mint az »anyajog«, a véleménynyilvánítás szabadságjoga. A nyílt, áttetsző és ellenőrizhető közhatalmi tevékenység, általában az állami

szervek és a végrehajtó hatalom nyilvánosság előtti működése a demokratizmus egyik alapköve, a jogállami államberendezkedés garanciája. A nyilvánosság próbája nélkül az állam polgáraitól »elidegenedett gépezetté«, működése kiszámíthatatlanná, előreláthatatlanná, kifejezetten veszélyessé válik, mert az állam működésének átláthatatlansága fokozott veszélyt jelent az alkotmányos szabadságjogokra.” [34/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 177, 191-192.]

Majd az Alkotmánybíróság azt is kifejtette, hogy a közérdekű adatok megismeréséhez való jog „közvetlenül és lényegesen sérül a minden törvényi garanciát nélkülöző, teljesen szabad belátáson alapuló titkosítási felhatalmazással”. [34/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 177, 193.] S a „fogalmilag tisztázatlan, bizonytalan jogi kategóriákkal” az államnak „az Alkotmány 8. § (1) bekezdésében foglalt alkotmányos kötelezettsége – az alapjogi jogvédelem garantálása – (...) megkerülhetővé válik”. [34/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 177, 193.]

Az Alkotmány 61. § (1) bekezdése szerint tehát a korlátozással nem érintett közérdekű adatok nyilvánosak. A korlátozással szemben formai követelmény, hogy a korlátozásra kizárólag törvényben meghatározott eljárás eredményeként kerüljön sor. Tartalmi követelmény, hogy a korlátozás szükséges és a korlátozással elérni kívánt célhoz képest arányos legyen. Emellett az alapjog érvényesülése érdekében biztosítani kell a nyilvánosságkorlátozás feletti érdemi és hatékony bírói jogorvoslati lehetőséget, melynek a formai kritériumok vizsgálatán túlmenően ki kell terjednie a nyilvánosságkorlátozás indokoltságának tartalmi vizsgálatára.

2. Az Alkotmánybíróság korábbi határozatában hangsúlyozta: „Az állam kötelessége az alapvető jogok 'tiszteletben tartására és védelmére' a szubjektív alapjogokkal kapcsolatban nem merül ki abban, hogy tartózkodnia kell megsértésüktől, hanem magában foglalja azt is, hogy gondoskodnia kell az érvényesülésükhöz szükséges feltételekről.” [64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 297, 302.] Ennek érdekében a jogalkotó köteles olyan szabályozást alkotni, amely a lehető legnagyobb mértékben biztosítja az alapjogok érvényesülését.

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 49. § (1) bekezdése értelmében: az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapít meg, ha a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta és ezzel alkotmányellenességet idézett elő, s ennek megfelelően a mulasztást elkövető szervet – határidő megjelölésével – felhívja feladatának teljesítésére.

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányvétséget állapít meg akkor is, ha adott kérdés tekintetében van ugyan szabályozás, de az „alapjog érvényesüléséhez szükséges jogszabályi garanciák hiányoznak”. [15/1998. (V. 8.) AB határozat, ABH 1998, 132, 138.] Továbbá a 4/1999. (III. 31.) AB határozat szerint: „A szabályozás tartalmának hiányos voltából eredő alkotmányvétséget mulasztás megállapítása esetében is a mulasztás, vagy a kifejezett jogszabályi felhatalmazáson nyugvó, vagy ennek hiányában, a feltétlen jogszabályi rendezést igénylő jogalkotói kötelezettség elmulasztásán alapul.” (ABH 1999, 52, 57.) Az Alkotmánybíróság gyakorlata tehát lehetővé teszi mulasztásban

megnyilvánuló alkotmánysejtés megállapítását akkor is, ha a jogalkotó a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát teljesítette, de ennek során súlyos szabályozási hiányosságok következtek be, s ez alkotmányellenes helyzetet idézett elő.

A jogalkotó szerv tehát a jogalkotási kötelezettségének konkrét jogszabályi felhatalmazás nélkül is köteles eleget tenni, ha azt észleli, hogy a hatás- és feladatkörébe tartozó területen jogszabályi rendezést igénylő kérdés merült fel, feltéve, hogy a szabályozást valamely alkotmányos jog érvényesülése vagy biztosítása kényszerítően megköveteli [22/1990. (X. 16.) AB határozat, ABH 1990, 83, 86.]. Az állam jogalkotói kötelezettsége - ahogy erre az Alkotmánybíróság a 37/1992. (VI. 10.) AB határozatában (ABH 1992, 227, 231.) rámutatott - következhet az Alkotmányból kifejezett rendelkezés nélkül is, ha valamely alkotmányos alapjog biztosítása ezt feltétlenül szükségessé teszi. (1395/E/1996. AB határozat, ABH 1998, 667, 669.)

3. Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy az Alkotmány 61. § (1) bekezdésében biztosított közérdekű adatokhoz való hozzáférésnek a döntés-előkészítés érdekében történő korlátozása az ügyekkel összefüggő iratok többségében a döntés meghozatalával már nem indokolt. Ettől kezdve a döntés-előkészítéssel kapcsolatos adatok nyilvánosságra kerülése már nem akadály a köztisztviselői munka „színvonalának”, „hatékonyságának” és befolyásmentességének. A döntés-előkészítéssel kapcsolatos anyagok nyilvánossága tehát már nem hátráltatja a köztisztviselőket a feladataik teljesítésében. A döntéshozatalt követően tehát előtérbe kerül az átlátható, korrupciómentes, társadalmilag kontrollált közigazgatás kialakításával és a közigazgatás által gyűjtött információ újrafelhasználásával szembeni igény. A közigazgatás jogszerűségének, hatékonyságának és demokratikus működésének ellenőrzését, illetve az információk újrahasznosítását a közérdekű információkhoz való hozzáférés teszi lehetővé.

A közigazgatás hatékonysága és átláthatósága közötti helyes egyensúly megtalálása a jogalkotó feladata. Megállapítható azonban, hogy a közérdekű adatok nyilvánosságát érintő korlátozásnak csak olyan mértéke tekinthető alkotmányosnak, ami egy demokratikus társadalomban kétséget kizáróan szükséges, „kényszerítően” indokolt, ugyanakkor a korlátozással elérni kívánt célhoz képest arányos. A közérdekű adatok nyilvánosságának korlátozását pedig azonnal meg kell szüntetni, ha a korlátozást ezek a tartalmi követelmények már nem indokolják.

Az Avtv. 19. § (5) bekezdése formális szempontok alapján rendeli el a közérdekű adatokhoz való hozzáférés korlátozását, hiszen az adatkezelőnek elegendő azt állítania, hogy az adat döntés-előkészítéssel kapcsolatos, illetve belső használatra készült. Az ilyen közérdekű adatok nyilvánosságát nemcsak a jogszerű, hatékony és befolyásmentes döntéshozatal érdekében indokoltan, hanem indokolatlanul, a döntéshozatalt követő időre is minden esetben korlátozza. A törvényalkotó a döntés-előkészítéssel kapcsolatos adatokkal összefüggésben tehát nem tesz különbséget a nyilvánosságnak a döntéshozatalt megelőző, illetve azt követő korlátozása között. Az Avtv. 19. § (5) bekezdése alapján a közérdekű adatok nyilvánosságához való jog korlátozására nem csak akkor kerülhet sor, ha azt valamely alapjog vagy alkotmányos érték védelme „kényszerítően”

indokolja (vagyis a döntés-előkészítéssel összefüggő konkrét adat nyilvánosságának korlátozását az adatkezelő hatékony, befolyásmentes, színvonalas stb. működésének biztosítása ténylegesen szükségessé teszi). Az Avtv. 19. § (5) bekezdése indokolatlan alapjog-korlátozásra is lehetőséget teremt. Mindez ellentétes azzal a követelménnyel, hogy a közérdekű adatok nyilvánosságának korlátozása csak akkor alkotmányos, ha az nem csupán formális szempontokon nyugszik, hanem a korlátozással szemben tartalmi követelmények is érvényesülnek, s a korlátozás addig marad fenn, amíg azt a tartalmi követelmények indokolják.

A közérdekű adatok nyilvánosságához való jog szükséges és arányos korlátozása továbbá akkor garantálható, ha a nyilvánosságkorlátozás indokoltságának tényleges tartalmi felülvizsgálata is biztosított. A nyilvánosságkorlátozás bírói kontrollját az Avtv. 21. §-a teszi lehetővé. A bírói felülvizsgálat az Avtv. 19. § (5) bekezdése szerinti nyilvánosságkorlátozással kapcsolatban csak a törvényi rendelkezésben rögzített formális szempontok felülvizsgálatára terjed ki. A nyilvánosság indokolatlan korlátozásának tilalmát érvényesítő, a korlátozást kizárólag a kényszerítően indokolt esetekre szűkítő, azaz a nyilvánosságkorlátozás tartalmi feltételeit meghatározó garanciák hiányában a közérdekű adatok nyilvánosságának korlátozása ellen nincs érdemi jogorvoslat, az csak formálisan érvényesül. A nyilvánosságkorlátozás kényszerítő indokainak, illetve az annak felülvizsgálatára irányuló jogorvoslatnak a hiánya a közérdekű adatok megismerésének, vagyis a közérdekű adatok nyilvánosságára vonatkozó alkotmányos jognak az adatkezelő szerv diszkrecionális döntésétől függő, indokolatlan korlátozását teszi lehetővé.

Az Avtv. 19. § (5) bekezdése szerint a nyilvánosságkorlátozás határozatlan ideig fenntartható, mert annak alapján a nyilvánosságkorlátozásra meghatározott időtartam az adat kezelésétől számítandó, s az adat folyamatos tárolása is adatkezelésnek minősül [Avtv. 2. § 9. pont]. Ez a szabályozás lehetővé teszi, hogy a nyilvánosság elől elvont adat korlátlan ideig megőrizze titkos minőségét.

Ezen túlmenően az Avtv. 19. § (5) bekezdésében szereplő „döntés-előkészítéssel összefüggő”, illetve „belső használatra készült” adatok köre bizonytalan, s ezeknek a határozatlan fogalmaknak az alkalmazása a közérdekű adatok nyilvánosságát érintő önkényes korlátozást eredményezhet.

Az Avtv. 19. § (5) bekezdését a köziratokról, a közlevéltárakról és a magánlevéltári anyag védelméről szóló 1995. évi LXVI. törvény 36. §-a iktatta be. A törvénymódosítás megfogalmazói figyelemmel voltak a 34/1994. (VI. 24.) AB határozatban kifejtett gondolatmenetre, de eltértek attól. A 34/1994. (VI. 24.) AB határozat kontextusában ugyanis az adat „belső használatra szánt” jellege elválaszthatatlan annak döntés-előkészítéssel kapcsolatos voltától. [„A belső használatra szánt munkaanyagok, emlékeztetők, tervezetek, vázlatok, javaslatok, a szervezeten belül váltott levelek, általában a döntés-előkészítés körében alkotott iratok, amelyek nyilvánosságra hozatala jelentősen hátráltathatja a köztisztviselőket feladataik teljesítésében, rendszerint mentesek a nyilvánosság alól.” (ABH 1994, 177, 190.)] Az Avtv. módosításakor a törvénybe került „belső használatra készült” kifejezésnek a döntés-előkészítéstől független alkalmazása tág teret enged a szubjektív megítélésnek, hiszen az adatot nem tartalmánál, hanem keletkeztetőjének szándékánál fogva védi. Az Alkotmánybíróság az Avtv. 19. § (5) bekezdése alkotmányosságának tartalmi vizsgálata arra irányul, hogy a

jogalkotó megfelelő indokkal és elkerülhetetlen mértékben korlátozza-e a „belső használatra készült” és a „döntés-előkészítéssel összefüggő” adatok megismerését. Az Avtv. nem határozza meg sem a „belső használatú”, sem a „döntés-előkészítéssel” összefüggő adat fogalmát, s nem jelöli meg, hogy milyen alkotmányos célból kerülhet sor a korlátozásra. Önmagában az a tény, hogy egy adat a közfeladatot ellátó szerv mindennapi munkája során, illetve a szerv döntésének előkészítésével kapcsolatban keletkezett, még nem indokolja megfelelően a közérdekű adat, – vagyis az Avtv. 2. § 4. pontja szerinti olyan adat, amely az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő, valamint a tevékenységére vonatkozik –, elzárását a nyilvánosságtól. A korlátozás egyfelől akkor indokolt, ha azt az Avtv. 19. § (1)-(3) bekezdése lehetővé teszi, másfelől akkor, ha a közérdekű adat nyilvánosságra hozatala veszélyezteti a közfeladat ellátását, állami feladat külső befolyástól mentes gyakorlását. A közfeladatot ellátó szervek és személyek kényelmi szempontjai nem élvezhetnek elsőbbséget egy alapvető joggal szemben. Az Avtv. 19. § (5) bekezdése csak akkor felel meg az Alkotmány követelményeinek, ha a jogalkotó világossá teszi az információszabadság korlátozásának célját, indokolt mértékűre szorítja a nyilvánosság elől elzárható adatok körét, s a közérdekű adatok megismerését csak szükséges és arányos mértékben korlátozza.

A „belső használatra készült”, illetve a „döntés-előkészítéssel összefüggő” adatok fogalmi tisztázatlansága, differenciálatlansága, együttes használata, s azokkal kapcsolatban azonos szabályok alkalmazása önmagában is olyan súlyos szabályozási hiányt jelent, amely a közérdekű adatok nyilvánosságához való alkotmányos alapjog [Alkotmány 61. § (1) bekezdés] szükségtelen és aránytalan korlátozását eredményezi, mert bizonytalan körű adatok tekintetében rendeli el a nyilvánosság kizárását.

Az Alkotmánybíróság rámutat arra is, hogy a vizsgált nyilvánosságkorlátozás nem válik alkotmányossági szempontból kielégítő megoldássá azáltal, hogy kérelemre az adatok megismerését a szerv vezetője engedélyezheti. E döntés ugyanis az érintett szerv diszkrecionális jogkörébe tartozik, s az csak formálisan vizsgálható felül. Egy alapvető jog érvényesülése azonban nem függhet az adatkezelő szerv ilyen döntésétől.

A kifejtettekre tekintettel megállapítható, hogy az Avtv. 19. § (5) bekezdése a közérdekű adatok nyilvánosságának olyan korlátozását is lehetővé teszi, amelyet már nem indokolhat az állami szervek hatékony működésének biztosításához fűződő érdek. A közigazgatás hatékonyságához és átláthatóságához fűződő kettős követelmény közül nem lehet csak az egyiket, jelen esetben az előbbi egyenlőtlenül nagyobb mértékben figyelembe venni, mert akkor a közérdekű adatok nyilvánosságához való jog sérül.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a közérdekű adatok nyilvánosságához való jogra tekintettel, hivatalból eljárva állapított meg mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet, mert a törvényhozó nem biztosította azokat a jogállami garanciákat, amelyek az Avtv. 19. § (5) bekezdésében szabályozott közérdekű adatok megismerését lehetővé teszik, ha azok nyilvánosságának korlátozása már nem indokolt. Az Alkotmánybíróság a mulasztás megszüntetésére a rendelkező részben megállapított határidőn belül kötelezte a törvényhozót.

Az Alkotmánybíróság a határozat közzétételét a közérdeklődésre tekintettel rendelte el.

Dr. Holló András
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Bihari Mihály
előadó alkotmánybíró

Dr. Czúcz Ottó
alkotmánybíró

Dr. Erdei Árpád
alkotmánybíró

Dr. Harmathy Attila
alkotmánybíró

Dr. Kiss László
alkotmánybíró

Dr. Kukorelli István
alkotmánybíró

Dr. Strausz János
alkotmánybíró

Dr. Tersztyánszkyné Dr. Vasadi Éva
alkotmánybíró