

Ügyszám: **IV/02881/2012**
Első irat érkezett: **2012.04.27**
Az ügy tárgya: **a Fővárosi Ítéltábla 2.Pf.22.200/2011/3. számú ítélete tárgyában előterjesztett alkotmányjogi panasz**
Eljárás típusa: **Alkotmányjogi panasz (Abtv. 27. §)**
Indítványozók típusa: **az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet**
Előadó alkotmánybíró: **Stumpf István Dr.**
Indítvány befogadás: **Indítvány befogadva.**
Befogadás dátuma: **2012.10.29.**

Az indítvány lényege:

Az indítványozó - az Abtv. 27. §-a alapján - a Fővárosi Ítéltábla 2.Pf.22.200/2011/3. számú ítélete megsemmisítését indítványozta.

Az indítványozó a Magyar Állami Operaház átvilágításával összefüggő jelentések kiadását kérte a Nemzeti Erőforrás Minisztériumtól. A NEFMI megtagadta a jelentések kiadását, arra hivatkozott, hogy azok döntés-előkészítő iratok, és döntés az Operaházzal kapcsolatban még nem született. Ezt követően az indítványozó keresetet indított közérdekű adatok kiadása iránt. Mind az elsőfokú, mind a másodfokú bíróság úgy találta, hogy a jelentések döntés-előkészítő irat, illetve döntés-előkészítő adatokat tartalmaz, ezért alappal tagadta meg a NEFMI azok kiadását. Az indítványozó szerint a vizsgálati jelentés nem egy konkrét döntés megalapozására szolgál, azaz nem döntés-előkészítő adat, ezért az ítélet sérti a közérdekű adatok megismeréséhez való jogát.

Támadott jogi aktus:

Fővárosi Ítéltábla 2.Pf.22.200/2011/3. sz. ítélete
Fővárosi Bíróság 8.P.23.480/2011/3. sz. ítélete

Az Alaptörvény hivatkozott rendelkezései az indítványban:

VI. cikk (2) bekezdés
I. cikk (1)
(3) bekezdés

Határozat száma: **21/2013. (VII. 19.) AB határozat**

ABH oldalszáma: **2013/643**

Az ABH 2013 tárgymutatója: **alapjogi teszt; alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés (Abtv. 29. §); alkotmányértelmezési szabályok; alkotmányossági felülvizsgálat és a ténybíráskodás határai; anonimizálás; átláthatóság; „demokratikus társadalomban szükségesség” tesztje; diszkrecionális döntési jogkör; indokolási kötelezettség; intézményvédelmi kötelezettség; jogállamiság; jogorvoslathoz való jog; közélet tisztasága; közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog; közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog és a döntés-előkészítő adatok; köznyugalom; közpénzek nyilvánossága; nemzeti vagyon; Operaház átvilágításáról szóló jelentés nyilvánossága; történeti alkotmány vívmányai; véleménynyilvánítási szabadság**

Kelte: **Budapest, 2013.07.16**

Az Alkotmánybíróság teljes ülése bírói döntések alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló alkotmányjogi panasz tárgyában – *Dr. Balsai István, Dr. Dienes-Oehm Egon, Dr. Juhász Imre, Dr. Lenkovics Barnabás, Dr. Pokol Béla, Dr. Salamon László és Dr. Szívós Mária* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Fővárosi Bíróság 8.P.23.480/2011/3. számú, illetve a Fővárosi Ítéltábla 2.Pf.22.200/2011/3. számú ítélete alaptörvény-ellenes, ezért azokat megsemmisíti.
2. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdése és I. cikk (3) bekezdése alapján alkotmányos követelményként megállapítja, hogy a közérdekű adat kiadása iránt indított ügyben eljáró bíróságnak az adatszolgáltatás-megtagadás jogcímét és tartalmi indokoltságát egyaránt vizsgálnia kell. A vizsgálatnak ki kell terjednie arra, hogy csak a feltétlenül szükséges mértékben került-e sor a közérdekű adatszolgáltatás megtagadására. E körben az eljáró bíróságnak vizsgálnia kell azt is, hogy az adatkezelő szerv nem korlátozta-e indokolatlanul a közérdekű adatokhoz való hozzáférést arra hivatkozva, hogy az igényelt adatokat az igénylő által meg nem ismerhető adatokkal együtt kezelik, miközben az utóbbiak felismerhetetlenné tételének nem lett volna akadály.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

- [1] Dr. Bodoky Tamás (a továbbiakban: indítványozó) 2012. április 12-én az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján alkotmányjogi panaszt terjesztett elő.
- [2] Az indítványozó alkotmányjogi panaszában a Fővárosi Ítéltábla 2.Pf.22.200/2011/3. számú ítélete, valamint a Fővárosi Bíróság 8.P.23.480/2011/3. számú, a Fővárosi Ítéltábla ítéletével hatályában fenntartott ítéletét támadta, s kérte azok megsemmisítését. Álláspontja szerint az ítéletek ellentétesek az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésével, illetve ezzel összefüggésben az I. cikk (1) és (3) bekezdésével.
- [3] Az indítványozó előadta, hogy 2011. június 11-én a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 20. §-a alapján elektronikus adatigénylést nyújtott be a Nemzeti Erőforrás Minisztériumhoz (a továbbiakban: NEFMI). Kérte a Magyar Állami Operaház teljes körű gazdasági átvilágításáért felelős miniszteri biztos által az Operaház átvilágításával összefüggő jelentés kiadását. A NEFMI megtagadta a kérelem teljesítését arra hivatkozva, hogy a jelentés döntéselőkészítő irat, és döntés az Operaházzal kapcsolatban még nem született.

[4] Ezt követően az indítványozó keresetet indított közérdekű adatok kiadása iránt. Mind az elsőfokú, mind a másodfokú bíróság úgy határozott, hogy a jelentés döntés-előkészítő jellegű, illetve döntés megalapozását szolgáló adat, s erre hivatkozva a NEFMI jogszerűen tagadta meg azok kiadását.

[5] A támadott ítéleteket az indítványozó a közérdekű adatok megismeréséhez való alapjogot sértőnek tartotta.

[6] Az indítványozó kifogásolta, hogy a támadott ítéletek nem jelölik meg pontosan, hogy a jelentés konkrétan milyen döntés megalapozását szolgálja, hanem csak általánosságban hivatkoznak kormányzati döntésekre, s így minősítik a jelentést döntés-előkészítő iratnak. Az indítványozó szerint a vizsgálati jelentés nem egy konkrét döntés megalapozására szolgáló irat, vagyis nem egy „közbülső munkaanyag”, s ezért nem nevezhető döntés-előkészítő iratnak, ez már ugyanis maga a végeredmény. A támadott ítéletek tehát indokolatlanul hivatkoznak a döntés-előkészítő irat minőségre, s az ilyen általános jellegű hivatkozás révén megalapozatlanul teszik lehetővé a jelentésben foglalt közérdekű adatok megismerésének korlátozását.

[7] Az indítványozó kifogásolta továbbá, hogy az eljáró bíróságok a jelentés egészét döntés-előkészítő adatnak minősítik, s ezáltal automatikus nyilvánosságkorlátozásnak vetik alá. Konkrétan sérelmezte a jogerős ítéletnek azt a megállapítását, ami szerint: „[h]a a dokumentum egy részének van döntés-előkészítő jellege [...], illetőleg az alapvetően erre szolgál, akkor az egész dokumentáció osztja ezt a minősítést.” Az indítványozó úgy vélte, hogy a bíróságnak köteleznie kellett volna a NEFMI-t, hogy a jelentés elemei vonatkozásában bizonyítsa az abban foglaltak döntés-előkészítő adat minőségét. Szerinte a bíróságnak meg kellett volna állapítania, hogy a jelentés mely része minősül döntés megalapozását szolgáló adatnak, s melyek azok az adatok, amelyek vonatkozásában nyilvánosságot korlátozó indok nem áll fenn.

[8] Az indítványozó szerint az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdése és I. cikk (1) bekezdése alapján az állami szervek, mint adatkezelők kötelesek arra, hogy a kezelésükben lévő iratokon belül a közérdekű és nem közérdekű adatokat elkülönítsék, hiszen így tudják biztosítani a közérdekű adatok megismeréséhez való jog érvényesülését. Erre figyelemmel kifogásolta az indítványozó a jogerős ítéletnek azt a megállapítását, ami szerint: „a teljes és terjedelmes jelentés kiadására vonatkozó kérelem esetén nem várható el [...] az adatkezelőtől, hogy a teljes dokumentációt átvizsgálja abból a szempontból, hogy pontosan mi minősül személyes adatnak, közérdekű adatnak, esetlegesen szintén a megismerés gátját képező üzleti titoknak.”

II.

[9] 1. Az Alaptörvénynek az alkotmányjogi panaszban hivatkozott rendelkezései:

„I. cikk (1) AZ EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége.

[...]

(3) Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az

elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.”

„VI. cikk (1) Mindenkinnek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét tiszteletben tartsák.

(2) Mindenkinnek joga van személyes adatai védelméhez, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez.

(3) A személyes adatok védelméhez és a közérdekű adatok megismeréséhez való jog érvényesülését sarkalatos törvénnyel létrehozott, független hatóság ellenőrzi.”

„39. cikk (1) A központi költségvetésből csak olyan szervezet részére nyújtható támogatás, vagy teljesíthető szerződés alapján kifizetés, amelynek tulajdonosi szerkezete, felépítése, valamint a támogatás felhasználására irányuló tevékenysége átlátható.

(2) A közpénzekkel gazdálkodó minden szervezet köteles a nyilvánosság előtt elszámolni a közpénzekre vonatkozó gazdálkodásával. A közpénzeket és a nemzeti vagyont az átláthatóság és a közélet tisztaságának elve szerint kell kezelni. A közpénzekre és a nemzeti vagyonra vonatkozó adatok közérdekű adatok.”

[10] 2. Az Avtv. vonatkozó, az adatigényléskor hatályos rendelkezései:

„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, bármilyen módon vagy formában rögzített információ vagy ismeret, függetlenül kezelésének módjától, önálló vagy gyűjteményes jellegétől;

5. *közérdekből nyilvános adat*: a közérdekű adat fogalma alá nem tartozó minden olyan adat, amelynek nyilvánosságra hozatalát vagy hozzáférhetővé tételét törvény közérdekből elrendeli;”

„19. § (1) Az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy (a továbbiakban együtt: szerv) a feladatkörébe tartozó ügyekben – így különösen az állami és önkormányzati költségvetésre és annak végrehajtására, az állami és önkormányzati vagyon kezelésére, a közpénzek felhasználására és az erre kötött szerződésekre, a piaci szereplők, a magánszervezetek és -személyek részére különleges vagy kizárólagos jogok biztosítására vonatkozóan – köteles elősegíteni és biztosítani a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását.

(2) Az (1) bekezdésben meghatározott szervek rendszeresen elektronikusan vagy más módon közzéteszik, továbbá erre irányuló igény esetén a 20. § rendelkezései szerint hozzáférhetővé teszik a tevékenységükkel kapcsolatos legfontosabb – így különösen a hatáskörükre, illetékességükre, szervezeti felépítésükre, szakmai tevékenységükre, annak eredményességére is kiterjedő értékelésére, a birtokukban lévő adatfajtákra és a működésükről szóló jogszabályokra, valamint a gazdálkodásukra vonatkozó – adatokat. A tájékoztatás módját, a vonatkozó

adatok körét jogszabály is megállapíthatja.

[...]

(4) Ha törvény másként nem rendelkezik, közérdekből nyilvános adat az (1) bekezdésben meghatározott szervek feladat- és hatáskörében eljáró személy feladatkörével összefüggő személyes adata, továbbá egyéb, közfeladatot ellátó személy e feladatkörével összefüggő személyes adata. Ezen adatok megismerésére e törvénynek a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó rendelkezéseit kell alkalmazni.

(5) Ha törvény másként nem rendelkezik, közérdekből nyilvános adat a jogszabály vagy állami, illetőleg helyi önkormányzati szervvel kötött szerződés alapján kötelezően igénybe veendő vagy más módon ki nem elégíthető szolgáltatást nyújtó szervek vagy személyek kezelésében levő, e tevékenységükre vonatkozó, személyes adatnak nem minősülő adat.”

„19/A. § (1) A 19. § (1) bekezdésében meghatározott szerv feladat- és hatáskörébe tartozó döntés meghozatalára irányuló eljárás során készített vagy rögzített, a döntés megalapozását szolgáló adat a keletkezésétől számított tíz évig nem nyilvános. Ezen adatok megismerését – a 19. § (1) bekezdésében foglaltakat mérlegelve – az azt kezelő szerv vezetője engedélyezheti.

(2) A döntés megalapozását szolgáló adat megismerésére irányuló igény – az (1) bekezdésben meghatározott időtartamon belül – a döntés meghozatalát követően akkor utasítható el, ha az adat megismerése a szerv törvényes működési rendjét vagy feladat- és hatáskörének illetéktelen külső befolyástól mentes ellátását, így különösen az adatot keletkeztető álláspontjának a döntések előkészítése során történő szabad kifejtését veszélyeztetné.

(3) Jogszabály egyes adatok megismerhetőségének korlátozására az (1) bekezdésben meghatározottnál rövidebb időtartamot állapíthat meg.”

„20. § (1) A közérdekű adat megismerése iránt bárki – szóban, írásban vagy elektronikus úton – igényt nyújthat be.

(2) A közérdekű adat megismerésére irányuló igénynek az adatot kezelő szerv az igény tudomására jutását követő legrövidebb idő alatt, legfeljebb azonban 15 napon belül tesz eleget.

(3) Az adatokat tartalmazó dokumentumról vagy dokumentumrészről, annak tárolási módjától függetlenül az igénylő másolatot kaphat. Az adatot kezelő szerv kizárólag a másolat készítéséért – legfeljebb az azzal kapcsolatban felmerült költség mértékéig terjedően – állapíthat meg költségtérítést, amelynek összegét az igénylő kérésére előre közölni kell.

(4) Ha a közérdekű adatot tartalmazó dokumentum az igénylő által meg nem ismerhető adatot is tartalmaz, a másolaton a meg nem ismerhető adatot felismerhetetlenné kell tenni.

(5) Az adatigénylésnek közérthető formában és – amennyiben az aránytalan költséggel nem jár – az igénylő által kívánt technikai eszközzel, illetve módon kell eleget tenni. Az adatigénylést nem lehet elutasítani arra való hivatkozással, hogy annak közérthető formában nem lehet eleget tenni.

(6) Az igény teljesítésének megtagadásáról, annak indokaival együtt, 8 napon belül írásban vagy – amennyiben az igényben elektronikus levelezési címét

közölte – elektronikus úton értesíteni kell az igénylőt.

(7) A közérdekű adat megismerése iránti igény teljesítése nem tagadható meg azért, mert a nem magyar anyanyelvű igénylő az igényét anyanyelvén vagy az általa értett más nyelven fogalmazza meg.

(8) Az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerveknek a közérdekű adatok megismerésére irányuló igények teljesítésének rendjét rögzítő szabályzatot kell készíteniük.

(9) A 19. § (1) bekezdésében meghatározott szervek évente értesítik az adatvédelmi biztost az elutasított igényekről, valamint az elutasítások indokairól.”

III.

[11] Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt azt vizsgálta, hogy az alkotmányjogi panasz befogadható-e, vagyis megfelel-e az Abtv.-ben foglalt, a panaszok befogadhatóságára vonatkozó kritériumoknak.

[12] 1. A befogadhatóság formai feltételeit vizsgálva az Alkotmánybíróság az alábbi következtetésekre jutott:

[13] 1.1. Az indítványozó teljesítette az Abtv. 51. § (2) bekezdésében meghatározott feltételeket, mert képviselőjében a Budapesti Ügyvédi Kamara által nyilvántartott ügyvéd nyújtotta be az alkotmányjogi panaszt, és az indítványozó csatolta a szabályos ügyvédi meghatalmazást.

[14] 1.2. Az Abtv. 30. § (1) bekezdése értelmében az Abtv. 27. §-a alapján benyújtott alkotmányjogi panaszt a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül kell benyújtani. Az Abtv. 53. § (2) bekezdése alapján az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszt az ügyben első fokon eljáró bírósághoz címezve kell benyújtani. A Fővárosi Ítéltábla jogerős ítéletét 2012. február 22-én adták postára a panaszos jogi képviselője számára, a panaszt 2012. április 12-én nyújtották be az elsőfokú bíróságra. Ezért valószínűsíthető, hogy a panaszt a jogerős ítélet kézbesítésétől számított 60 napon belül terjesztették elő, s így a panasz az Abtv. 30. § (1) bekezdésének megfelelően határidőben beérkezettnek tekinthető.

[15] 1.3. A panasz megfelel továbbá az Abtv. 52. § (1) bekezdésében foglalt, az indítványokkal szemben támasztott formai követelményeknek, mivel

[16] – megjelöli az Alkotmánybíróság hatáskörét megalapozó törvényi rendelkezést (az Abtv. 27. §-át),

[17] – megjelöli továbbá az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezéseit [VI. cikk (2) bekezdését, illetve ezzel összefüggésben az I. cikk (1) és (3) bekezdését],

[18] – megjelöli a támadott bírói döntést (a Fővárosi Ítéltábla 2.Pf.22.200/2011/3. számú ítéletét, valamint a Fővárosi Bíróság 8.P.23.480/2011/3. számú, a Fővárosi Ítéltábla ítéletével hatályában fenntartott ítéletét),

[19] – tartalmazza a bírói döntés alaptörvény-ellenességére vonatkozó okfejtést,

[20] – tartalmazza a kifejezett kérelmet a Fővárosi Ítéltábla 2.Pf.22.200/2011/3. számú ítélete, valamint a Fővárosi Bíróság 8.P.23.480/2011/3. számú, a Fővárosi Ítéltábla ítéletével hatályában fenntartott ítélete megsemmisítésére.

[21] 2. A befogadhatóság tartalmi feltételeit vizsgálva az Alkotmánybíróság az alábbiakat állapította meg:

[22] Az Abtv. 56. § (2) bekezdése alapján a befogadhatóságról dönteni jogosult tanács mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, különösen a 27. § szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint a 29-31. § szerinti tartalmi követelményeket. Az Abtv. 27. §-a alapján alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés *a)* az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti, és *b)* az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

[23] 2.1. Az indítványozó az Abtv. 27. §-a és az 51. (1) bekezdése szerinti jogosultnak tekinthető, nyilvánvalóan érintett, hiszen a jelen ügyre okot adó jogvitában félként szerepel.

[24] 2.2. Az indítványozó a rendelkezésére álló jogorvoslati lehetőséget kimerítette.

[25] 2.3. Az Abtv. 29. §-a alapján az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be. Bár e két követelmény vagylagos, jelen ügy befogadását mindkét szempont alátámasztja. Az alkotmányjogi panasz ugyanis annak vizsgálatára irányul, hogy az eljáró bíróságok a támadott ítéleteikben olyan jogértelmezést követtek-e, amellyel az indítványozó információszabadsághoz való alapjogát korlátozták. Az indítvány ezáltal alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vet fel, s nyilvánvaló egyúttal, hogy az indítványozó által állított alaptörvény-ellenesség, amennyiben megalapozott, a bírói döntéseket érdemben befolyásolta.

IV.

[26] Az alkotmányjogi panasz megalapozott.

[27] Az Alaptörvény indítvánnyal érintett VI. cikk (2) bekezdése szerint mindenkinek joga van a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez.

[28] 1. Az Alkotmánybíróság az alapjog tartalmát mindenekelőtt az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdése alapján, annak céljára, a Nemzeti hitvallásra és a történeti alkotmány vívmányaira tekintettel értelmezte.

[29] 1.1. Az 1949. évi kommunista alkotmány nem ismerte el a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jogot. Az érintett alapjog a jogállami

rendszer megalapozásakor, az 1989. évi XXXI. törvény révén vált az Alkotmány részévé. Az Alkotmány 61. § (1) bekezdése rögzítette először alapvető jogként: „a Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás és a szólás szabadságához, továbbá a közérdekű adatok megismeréséhez, valamint terjesztéséhez”. Az alapjog értelmezéséhez, miután a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jogot az Alkotmány, illetve az Alaptörvény ismerte el, a hagyományos értelemben vett – 1949 előtti – történeti alkotmány nem szolgáltat érdemi szempontokat.

[30] 1.2. Az Alkotmánybíróság az alapvető jog célját érintően figyelembe vette az Alkotmányban azonos módon biztosított alapjog rendeltetésével kapcsolatban korábban megállapított szempontokat, illetve az Alaptörvénynek a VI. cikk (2) bekezdésével összefüggő 39. cikk (2) bekezdését.

[31] 1.2.1. Lényeges szerepe van az információszabadságnak a véleménynyilvánításhoz való jog biztosítását, valamint azon keresztül az állam demokratikus működésének kialakítását illetően. Ezt ismerte el az Alkotmánybíróság akkor, amikor megállapította, hogy a közérdekű adatok nyilvánossága és megismerhetősége „gyakran előkérdése és feltétele a szabad véleménynyilvánításhoz való jog gyakorolhatóságának.” [34/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 177, 185.] Leszögezte továbbá: „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 intézésre gyakorolt állampolgári ellenőrzés és befolyás csak akkor lehet hatékony, ha az illetékes szervek felfedik a szükséges információkat.” [32/1992. (V. 29.) AB határozat, ABH 1992, 182, 183–184.] Hangsúlyozta, hogy az alanyi jogon biztosított információszabadság joga azért kiemelkedően jelentős, mert „[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, előre láthatatlanná, kifejezetten veszélyessé válik, mert az állam működésének átláthatatlansága fokozott veszélyt jelent az alkotmányos szabadságjogokra.” [34/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 177, 192.]

[32] 1.2.2. Az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdése – a közérdekű adatok egyik fajtájával, a közpénzekre és a nemzeti vagyona vonatkozó adatokkal összefüggésben – a rendelkezés szövegében kifejezetten megjeleníti a közérdekű adatként történő alaptörvényi minősítés célját: az átláthatóság és a közélet tisztasága elvének biztosítása. Ez az elv – a Nemzeti hitvallásban foglaltakat figyelembe véve – nem csak a közpénzek és a nemzeti vagyona vonatkozó, hanem általában véve a közfeladatok ellátásával összefüggő adatok kezelése szempontjából is irányadó.

[33] A Nemzeti hitvallás értelmében: „[v]alljuk, hogy népuralom csak ott van, ahol az állam szolgálja polgárait, ügyeiket méltányosan, visszaélés és részrehajlás

nélkül intézi”. Ennél fogva a polgárait szolgáló demokratikus állam működésének egészével, általánosságban a közfeladatok ellátásával kapcsolatos alaptörvényi követelmény tehát az átláthatóság és a közélet tisztasága, valamint a közügyek méltányos, visszaélés és részrehajlás nélküli intézése. A véleménynyilvánításhoz való jog biztosítása mellett, illetve azon keresztül a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való alapvető jog végeredményben e fenti követelmény érvényre juttatására hivatott.

[34] 1.3. A mindenki számára alanyi jogon biztosított alapjog tárgyát a közérdekű adatok képezik. A fogalmat az Alaptörvény nem határozza meg teljes körűen. Az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdése a közpénzekre és a nemzeti vagyoni vonatkozó adatok vonatkozásában rögzíti egyedül kifejezetten, hogy azok közérdekű adatok. Az alapjog fentiekben kifejtett céljára figyelemmel nyilvánvaló ugyanakkor, hogy a közérdekű adatok köre nem korlátozódik az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdése szerinti adatokra. Közérdekű adatnak minősül alapvetően az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint egyéb közfeladatot ellátó szervek és személyek kezelésében lévő, tevékenységére vonatkozó vagy közfeladatának ellátásával összefüggésben keletkezett információ és ismeret.

[35] A közérdekű adatokra főszabályként a nyilvánosság-elv vonatkozik. Ennek érvényesüléséhez szükséges, hogy az arra köteles adatkezelő a közérdekű adatok megismerését – proaktív módon, illetve adatigénylés alapján – biztosítsa. Kötelezettek az alapjog céljára figyelemmel általában az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint egyéb közfeladatot ellátó szervek és személyek. Figyelembe véve azonban azt, hogy az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdése szerint a nyilvánosság előtti elszámolásra a „közpénzekkel gazdálkodó minden szervezet” köteles, az általuk kezelt közérdekű adatokhoz való hozzáférést – különösen erre irányuló igény esetén – a közfeladatot ellátó szerveken kívüli szervezetnek is biztosítania kell.

[36] 2.1. A fentieket követően az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy milyen alkotmányos követelményeknek kell érvényesülniük az alapjog korlátozásakor.

[37] A közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog nem abszolút jog: más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával törvényben korlátozható [I. cikk (3) bekezdés]. Az alapjog-korlátozást érintően az Alkotmánybíróság figyelembe vette az alábbiakat:

„Az Alkotmánybíróság az újabb ügyekben vizsgálandó alkotmányjogi kérdések kapcsán felhasználhatja a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket és alkotmányossági összefüggéseket, ha az Alaptörvény adott szakaszának az Alkotmánnyal fennálló tartalmi egyezése, az Alaptörvény egészét illető kontextuális egyezősége, az Alaptörvény értelmezési szabályainak figyelembevétele és a konkrét ügy alapján a megállapítások alkalmazhatóságának nincs akadálya, és szükségesnek mutatkozik azoknak a meghozandó döntése indokolásába történő beillesztése.” {13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [32]}

[38] A jelen esetben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog vonatkozásában a korábbi Alkotmány 61. § (1) bekezdése és az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdése között szövegszerű egyezés mutatható ki. Az Alaptörvény az alapjog szinte változtatás nélküli átvételével a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat által kimunkált elvi tételek fenntartása mellett döntött. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja, illetve idézheti a korábbi határozataiban, kiváltképpen a 32/1992. (V. 29.) AB határozatban, a 34/1994. (VI. 24.) AB határozatban és a 12/2004. (IV. 7.) AB határozatban kidolgozott érveket, jogelveket.

[39] A közérdekű adatok nyilvánossága korlátozásának körében alapvető elvként határozta meg az Alkotmánybíróság, hogy az információszabadságot korlátozó törvényeket megszorítóan kell értelmezni. „Egy demokratikus társadalomban tehát a közérdekű adatok nyilvánossága a főszabály; ehhez képest a közérdekű adatok nyilvánosságának korlátozását kivételnek kell tekinteni.” [12/2004. (IV. 7.) AB határozat, ABH 2004, 217, 221.] Ebből következik az is, hogy a közérdekű adatok vonatkozásában a nyilvánosság korlátozása csak akkor fogadható el alkotmányosan indokoltnak, ha azt más alapjog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme kényszerítően indokolja, illetve elkerülhetetlenül szükségessé teszi. A korlátozást érintő ezen tartalmi követelmény egyik indoka az is, hogy ennek révén lehetővé váljon a nyilvánosságkorlátozás feletti érdemi és hatékony bírói jogorvoslat lehetősége, amelynek ki kell terjednie a nyilvánosságkorlátozás indokoltságának tartalmi vizsgálatára is.

[40] Az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdése szerint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog alanya bárki lehet. Az Alaptörvény értelmében tehát az információszerzéshez kötődő érdekelttség igazolása nem szükséges. Ennél fogva éppen a közérdekű adat kiadására kötelezett szervnek vagy személynek kell indokolnia az igényelt információ esetleges megtagadását.

[41] A közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog korlátozását érintően a korábbi gyakorlat alapján levezethető, hogy az olyan szabályok, amelyek diszkrecionális jogkört adnak az adatkezelő szervnek a közérdekű adatokhoz való hozzáférés megtagadására, önmagukban alapjog-sértők [vö. 32/1992. (V. 29.) AB határozat, ABH 1992, 182, 184.; 34/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 177, 192.]. A törvényhozó köteles megfelelő garanciákat kiépíteni a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog gyakorlásának elősegítése, az adatigénylés rendje, az adatok kiadásának megtagadása és az az ellen igénybe vehető jogorvoslat vonatkozásában. Az ilyen garanciális jellegű szabályokat nem lehet fogalmilag tisztázatlan, bizonytalan jogi kategóriák használata révén relativizálni, mert az ezekre való hivatkozással a közérdekű adatokat kezelő szerv végső soron megkerülhetné a közérdekű adatok kiadását. Éppen ezért az információszabadság érvényesülése érdekében a törvényhozó olyan szabályok megalkotására köteles, amelyek a lehető legnagyobb mértékben biztosítják ezen alapjog érvényesülését.

[42] 2.2. Az Alkotmánybíróság az információszabadság korlátozásakor irányadó alkotmányossági követelmények számbavételét követően kifejezetten a döntés

megalapozását szolgáló adatokkal kapcsolatos nyilvánosság-korlátozásra irányadó, Alaptörvényből levezethető kritériumokkal foglalkozott.

[43] Az Alkotmánybíróság a döntés megalapozását szolgáló (korábban: döntés-előkészítő) adatok körében már kimondta, 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.” [34/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 177, 190–191.] Az Alkotmánybíróság a kormányülések jegyzőkönyveinek nyilvánosságát vizsgáló határozatában kimondta, hogy a nyilvánosság korlátozásának célja, hogy „a kormány tagjai szabadon és részletekbe menően vitázhassanak az egyes előterjesztésekről és az ülésen felmerülő politikai, gazdasági, társadalmi kérdésekről.” Emellett, a fontos politikai és gazdasági döntések későbbi végrehajtását „gyakran lehetetlenné tenné, ha a kormányülésen megtárgyalandó tervezett lépések a döntéshozatal előtt nyilvánosságot kapnának. Annak is lehet méltányolható indoka, ha a kormány egy korábbi ülésén elfogadott döntés nyilvánosságra hozatalát későbbi időpontra halasztja, elkerülendő, hogy a tervezett intézkedések bevezetése előtt megghiúsuljon a kormányzati politika végrehajtása.” [32/2006. (VII. 13.) AB határozat, ABH 2006, 430, 441–442.]

[44] Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglaltak szerint a döntést megalapozó adatokra tekintettel történő nyilvánosságkorlátozás kizárólag más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében történhet. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint minél kevésbé kapcsolódik egy konkrét alapjog védelméhez a korlátozás által megvalósítandó cél, a korlátozás alkotmányos indoka annál szigorúbb igazolást követel. A véleménynyilvánítás szabadságával összefüggésben az Alkotmánybíróság ezt úgy fogalmazta meg, hogy a „mérlegelendő korlátozó törvénynek nagyobb a súlya, ha közvetlenül másik alanyi alapjog érvényesítésére és védelmére szolgál, kisebb, ha ilyen jogokat csakis mögöttesen, valamely »intézmény« közvetítésével véd, s legkisebb, ha csupán valamely elvont érték önmagában a tárgya (pl. köznyugalom).” [30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 178.] A közigazgatás hatékonyságának, mint az információszabadság korlátozási alapjának konkrét esetben történő megítélésénél az alapjog korlátozásával érvényesítendő alapjog vagy védeni kívánt érték ilyen jellegét is vizsgálni kell. Ezzel összhangban az Alkotmánybíróság eddig sem tekintette a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog korlátozása alkotmányos indokának a pusztán adminisztratív jellegű megfontolásokat, és kimondta, hogy „[a] közfeladatot ellátó szervek és személyek kényelmi szempontjai nem élvezhetnek elsőbbséget egy alapvető joggal szemben.” [12/2004. (IV. 7.) AB határozat, ABH 2004, 217, 228.]

[45] A döntés megalapozását szolgáló adat nyilvánossága a fentiekből is következő szigorú követelmények fényében korlátozható. Abból, hogy az igényelt adat döntés megalapozását szolgálja, önmagában még nem következik kényszerítően a közérdekű adat nyilvánosságtól történő elzárás. A jelen esetben nem vizsgált szabályozás alapján az adatkezelő szerv vezetőjének döntésétől függ, hogy az ilyen adat kiadását megtagadja-e vagy sem. Amennyiben az

adatkezelő szerv a közérdekű adat kiadásának megtagadása mellett dönt, ezt a korábban tárgyalt, továbbá a jelen határozat rendelkező részének 2. pontjába foglalt alkotmányos követelmények érvényesülése érdekében megfelelően indokolni köteles. Ennek az indokolásnak egyrészt ki kell terjednie arra, hogy pontosan milyen folyamatban lévő eljárásban meghozandó döntés megalapozását szolgálja a kiadni kívánt közérdekű adat, másrészt arra is, hogy a közérdekű adat kiadása mennyiben befolyásolja a szóban forgó döntés meghozatalát, vagyis, hogy az megghiúsítaná-e a döntés hatékony végrehajtását vagy ellehetetlenítené-e az illetéktelen befolyástól mentes, független, hatékony köztisztviselői munkát. [vö. 12/2004. (IV. 7.) AB határozat, ABH 2004, 217, 226–227.]

[46] A korábban tárgyalt elv, amely szerint a főszabály a közérdekű adatok nyilvánossága különösen is hangsúlyosan jelenik meg a nyilvánosságkorlátozásnak abban az esetében, amikor az az adatkezelő szerv mérlegelésének függvénye. E mérlegelésnek figyelembe kell vennie a fenti követelmények érvényesülését, s azt is, hogy e szempontokat adott esetben a bírósági eljárás során a bíróság felülvizsgálhatja. A közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog érvényesülése érdekében nem tekinthető az Alaptörvénnyel összhangban állónak az olyan korlátozás, amely egy adatot vagy egy egész dokumentumot végérvényesen elvon a nyilvánosság elől, illetve amely egy dokumentumot annak tartalmától függetlenül, teljes egészében nyilvánosságkorlátozás alá helyez. A fentiek alapján tehát a dokumentum egésze – a tartalmától függetlenül – nem minősíthető döntést megalapozó adatnak.

[47] 3. Az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdése alapján az információs szabadság érvényesülését sarkalatos törvény, jelenleg az információs önrendelkezési jogról és az információs szabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény biztosítja, illetve az alkotmányjogi panasz tárgyát képező eljárás adatigénylet útján történő megindításakor az alapjog érvényesüléséhez szükséges alapvető törvényi szabályokat az Avtv. tartalmazta.

[48] Az Avtv.-nek az alapügyben alkalmazott rendelkezései – az alapjogként biztosított információs szabadság érvényesülése érdekében – kötelezték a közfeladatot ellátó adatkezelő szervet, hogy biztosítsa a közérdekű adatok megismerését, szükség szerint a nem megismerhető adatok anonimizálásával. Az Avtv. 2. § 4. pontja szerint közérdekű adatnak minősült a közfeladatot ellátó szerv kezelésében lévő, a személyes adat fogalma alá nem eső, bármilyen módon vagy formában rögzített információ vagy ismeret, függetlenül kezelésének módjától, önálló vagy gyűjteményes jellegétől. Az alapügyben minisztérium (NEFMI) által kezelt, közfeladat ellátásával összefüggésben keletkezett irat megismeréséről volt szó, amely a másodfokú ítélet által megállapítottan az adatigényletkor az alperes adatkezelő rendelkezésére állt. („Egyértelmű volt, hogy a felperes pontosan mely adat, illetőleg adatösszesség kiadását kérte, hiszen az alperes is a kérelemhez igazodó választ adott. A kérelem teljesítésének elutasításakor nem hivatkozott arra, hogy a felperes által kért jelentést, illetőleg adatokat ne tudná azonosítani. Arra nézve nem állt rendelkezésre kétséget kizáró bizonyíték, hogy a felperes kérelmének előterjesztésekor a miniszteri biztosi jelentés még nem készült el. Megjegyzendő, hogy erre a felperesi kérelem elutasításakor az alperes maga sem hivatkozott.”) Így annak tartalma az Avtv.

előbbi rendelkezése értelmében – az igénylő által meg nem ismerhető személyes adatok kivételével – közérdekű adatnak minősült. Ennek megfelelően az adatigénylés tárgyát képező jelentés tartalmát az eljáró bíróságok is alapvetően közérdekű adatnak tekintették.

[49] Az Avtv. 19. § (1) és (3) bekezdése alapján a közfeladatot ellátó szerv köteles volt biztosítani azt, hogy a kezelésében lévő közérdekű adatot bárki megismerje. Az Avtv. 20. § (4) bekezdése továbbá előírta, hogy amennyiben „a közérdekű adatot tartalmazó dokumentum az igénylő által meg nem ismerhető adatot is tartalmaz, a másolaton a meg nem ismerhető adatot felismerhetetlenné kell tenni.”

[50] Az alapügyben az eljáró bíróságok alkalmazták az Avtv.-nek a döntés megalapozását szolgáló adatokról szóló 19/A. §-át is. Eszerint a keletkezésétől számított tíz évig nem volt nyilvános a közfeladatot ellátó szerv „feladat- és hatáskörébe tartozó döntés meghozatalára irányuló eljárás során készített vagy rögzített, a döntés megalapozását szolgáló adat”. Az Avtv. irányadó rendelkezése értelmében tehát döntés megalapozását szolgáló adat csak az adott szerv (feladat- és hatáskörébe tartozó) döntése meghozatalára irányuló eljárás során készített vagy rögzített adat lehetett. A döntés megalapozását szolgáló adat e minősége továbbá kizárólag a konkrét döntéshozatali eljáráshoz való kapcsolata révén állhatott fenn.

[51] Az Alkotmánybíróság az e törvényi rendelkezéseken nyugvó bírói döntések felülvizsgálata során figyelemmel volt az Alaptörvény 28. cikkére, amely szerint a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. Ezért az Alkotmánybíróság az Abtv. 27. §-a szerinti jelen eljárásban a bírói döntéseknek, s az abban foglalt bírói jogértelmezésnek az Alaptörvénnyel való összhangját – az előzőekben kifejtett alaptörvény-értelmezést alapul véve – vizsgálta.

[52] Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben – és általában a közérdekű adatok megismeréséhez való jog korlátozását érintő ügyekben – a támadott bírói döntést kizárólag alkotmányossági szempontból vizsgálja felül. Ennek megfelelően a jelen alkotmányossági vizsgálat során az Alkotmánybíróság nem arról dönt, hogy az alapul fekvő ügyben kiadni kért jelentés mely része minősül nem nyilvános, konkrétan döntés megalapozását szolgáló adatnak és miért; még csak nem is arról, hogy az eljáró bíróság az adott dokumentum mely részét minősítse döntés megalapozását szolgáló adatnak és melyiket ne. Ezt már csak azért sem tehetné, mert a kiadni kért jelentést az Alkotmánybíróság az ügy lényegéből fakadóan nem ismerheti meg. A jelen alkotmányossági felülvizsgálatban tehát az Alkotmánybíróság nem konkrét iratok, adatok döntés-előkészítő jellegéről dönt.

[53] A támadott ítéletek felülvizsgálatakor az Alkotmánybíróság a nyilvánosság-korlátozással szemben fennálló alkotmányossági szempontok érvényesítését követeli meg az Alaptörvény által megállapított mérce alapján. Az Abtv. 27. §-ában foglalt panaszok természetéhez igazodva a konkrét ügy érdemét érintő alkotmányossági vetületű kérdésekről az Alkotmánybíróság dönt, de ennek a konkrét ügyre vonatkozó konzekvenciáit már az eljáró bíróságnak kell levonnia. A panaszos számára ilyenformán biztosítható hatékony jogorvoslat a bírósági döntésekben megjelenő jogsérelemekkel szemben.

[54] 4. Az indítványozó alapvetően azt állította, hogy a támadott ítéletek indokolatlanul teszik lehetővé a közérdekű adatok megismeréséhez való jog korlátozását, s ezért kérte az érintett ítéletek alaptörvény-ellenességének megállapítását.

[55] Eljárása során az Alkotmánybíróság figyelemmel volt az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésére, amelynek értelmében az alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható. Az alapjog-korlátozás e szabályát az Alkotmánybíróság az előbbieken már idézett 12/2004. (IV. 7.) AB határozatában a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog kapcsán a következőképpen fogalmazta meg: „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.” (ABH 2004, 217, 226.)

[56] Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése és VI. cikk (2) bekezdése alapján – az Alkotmánybíróság hivatkozott gyakorlatát is figyelembe véve – levonható tehát az a következtetés, hogy amennyiben a közérdekű adat megismerése megakadályozható egy nyilvánosság-korlátozási okra való formális hivatkozással úgy, hogy a korlátozás tartalmi indokoltságának tényleges fennállása kétségtelen módon nem bizonyított, akkor ez a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog alaptalan, s így szükségtelen korlátozásának minősül.

[57] Az Alkotmánybíróság a támadott ítéletek alapján megállapította, hogy az alapügyben eljáró bíróságok az indítványozó által megismerni kívánt egész jelentést döntés megalapozását szolgáló adatnak minősítették („A másodfokú bíróság megítélése szerint a miniszteri biztosi kinevezésből és a megoldandó feladatának jellegéből adódóan a felperes által előterjesztett megismerés iránti kérelem olyan döntés megalapozását szolgáló adat, amely miatt az alperes indokoltan utasította el a felperes kérelmét.”). Megállapítható továbbá, hogy az eljáró bíróságok ennek kapcsán kifejezetten nem jelölték meg az ítéleteikben azt, hogy a jelentés konkrétan milyen döntés megalapozására szolgált, nem utaltak tehát az adatkezelő minisztérium konkrét eljárására sem. Nem is kötelezték az adatigénylést elutasító alperest arra, hogy az adatigényléskor folyamatban lévő eljárás pontos megjelölésével igazolja, hogy a jelentés valóban tartalmaz-e olyan adatot, amely konkrét döntés megalapozását szolgálja.

[58] Az Alkotmánybíróság a fentieket figyelembe véve megállapította: a közérdekű adatokhoz való hozzáférés megtagadása az arra való formális hivatkozással, hogy az igényelt közérdekű adatok döntés megalapozását szolgáló adatok, mellőzve azonban a tényleges tartalmi vizsgálatát (az eljárási szabályok keretei között), hogy azok milyen döntés meghozatalát, milyen eljárás lefolytatását szolgálják, s valójában érdemi kapcsolatban állnak-e a közérdekű adatot kezelő szerv feladat- és hatáskörébe tartozó döntéssel, az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésében foglalt alapjog I. cikk (3) bekezdésébe ütköző indokolatlan korlátozásának minősül. Az eljáró bíróságok ítéleteikben így tehát az

Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésében foglalt alapjog érvényesülését az I. cikk (3) bekezdésébe ütköző módon korlátozták akkor, amikor nem vizsgálták, hogy az adatigénylő által kért jelentés (vagy annak egy része) konkrétan milyen döntés megalapozására szolgált, hanem e nélkül a jelentés egészét érintően elfogadták, hogy döntés megalapozását szolgáló adatnak minősült. Így tartalmilag sem vizsgálták, hogy az igényelt közérdekű adatok kiadása valóban befolyásolná-e az adatkezelő döntésének meghozatalát, megghiúsítaná-e a döntés hatékony végrehajtását vagy ellehetetlenítené-e az illetéktelen befolyástól mentes, független, hatékony köztisztviselői munkát. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Fővárosi Bíróság 8.P.23.480/ 2011/3. számú, illetve a Fővárosi Ítéltábla 2.Pf.22. 200/2011/3. számú ítélete e vonatkozásban alaptörvény-ellenes.

[59] 5. Az indítványozó sérelmezte a fentieken túlmenően azt is, hogy az eljáró bíróságok a jelentés egész tartalmát döntés megalapozását szolgáló adatnak minősítették, s ennek révén teljes egészében nyilvánosság-korlátozásnak vetették alá. Konkrétan sérelmezte a jogerős ítéletnek azt a részét, amely szerint: „[h]a a dokumentum egy részének van döntés-előkészítő jellege [...], illetőleg az alapvetően erre szolgál, akkor az egész dokumentáció osztja ezt a minősítést.” Az indítványozó ennek kapcsán azt állította, hogy ezáltal a támadott ítéletek alaptörvény-ellenesen, indokolatlanul tág körben teszik lehetővé a közérdekű adatok megismeréséhez való jog korlátozását.

[60] A fentiekben az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy az alapjog-korlátozáshoz a korlátozás indokának tényleges fennállását kétségtelen módon bizonyítani kell; máskülönben a korlátozás nem felel meg az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében a korlátozással szemben támasztott „feltétlenül szükséges” követelménynek. Nem egyeztethető össze az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésével továbbá akkor sem, nem tekinthető ugyanis feltétlenül szükségesnek a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog korlátozása, ha adott esetben a nyilvánosság-korlátozás okára hivatkozva a közérdekű adatok tágabb körének a megismerését tiltják meg, mint amit az adott korlátozási indok szükségessé tenne. Ez állapítható meg különösen akkor, ha egy adott dokumentumban szereplő összes közérdekű adat megismerését pusztán arra hivatkozással tagadják meg, hogy a dokumentum egy része nyilvánosság-korlátozás alá esik („a dokumentum egy részének van döntés-előkészítő jellege”).

[61] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az eljáró bíróságok az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésében foglalt alapjogot az I. cikk (3) bekezdésével ellentétesen engedték korlátozni akkor, amikor a jelentés egy részét érintő nyilvánosság-korlátozás okára hivatkozva egy ennél tágabb adatkör, a jelentésben foglalt összes közérdekű adat megismerésének korlátozását tették lehetővé.

[62] 6. Az indítványozó végül támadta a jogerős ítéletnek azt a megállapítását, amely szerint: „a teljes és terjedelmes jelentés kiadására vonatkozó kérelem esetén nem várható el [...] az adatkezelőtől, hogy a teljes dokumentációt átvizsgálja abból a szempontból, hogy pontosan mi minősül személyes adatnak, közérdekű adatnak, esetlegesen szintén a megismerés gátját képező üzleti

titoknak.” Ezt az indítványozó az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésére és I. cikkére hivatkozva kifogásolta. Szerinte a közérdekű adatok megismeréséhez való jog indokolatlan korlátozását jelenti, ha az adatkezelő állami szervek megakadályozhatják a közérdekű adatokhoz való hozzáférést arra hivatkozva, hogy a közérdekű adatokat tartalmazó dokumentum egyéb adatokat is tartalmaz.

[63] Az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdése alapjogként rögzíti a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jogot. Az Alkotmánybíróság már több határozatában rámutatott arra, hogy 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 [vö.: 64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 297, 302.]. Az alapjog védelmére irányuló intézményvédelmi kötelességük alapján tehát a közérdekű adatokat kezelő szerveknek aktív magatartást kell tanúsítaniuk, kötelesek a közérdekű adatokhoz való hozzáférést garantálni.

[64] Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése alapján az alapvető jog csak más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, s még akkor is csak a szükségesség-arányosság követelményének megfelelően korlátozható. Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése értelmében tehát a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog, mint alapjog nem korlátozható az adatkezelő szerv többletfeladatára való hivatkozással. Az adatkezelő szerv nem tagadhatja meg közérdekű adatokhoz való hozzáférés biztosítását azon az alapon, hogy az az általa kezelt dokumentum átvizsgálását, s a benne található nyilvános adatoknak a nem nyilvános adatoktól való elkülönítését igényelné. Az adatkezelő szerv az alapjog biztosítása érdekében éppenséggel tevőleges magatartásra kötelezett, s e kötelességét az alapjog érvényesülése érdekében szükség esetén az adott dokumentumban található nem nyilvános adatok lefedésével, az igénylő által meg nem ismerhető személyes adatok anonimizálásával kell teljesítenie.

[65] Az Alkotmánybíróság mindezek alapján megállapította, hogy az eljáró bíróságok az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésében foglalt alapjogot az I. cikk (3) bekezdésével ellentétesen engedték korlátozni akkor, amikor a jelentésben foglalt közérdekű adatok megismerésének korlátozását az adatkezelő szerv többletfeladatára való hivatkozással tették lehetővé.

[66] 7. Az Alkotmánybíróság mindezek alapján megállapította, hogy a támadott ítéletekben az eljáró bíróságok a fentiek szerint alaptörvény-ellenesen korlátozták az indítványozó közérdekű adatok megismeréséhez való jogát. Az információszabadság alaptörvény-ellenes korlátozását képező bírói jogértelmezés a támadott ítéletek fontos, központi elemét képezte, ezért a tárgyi bírói döntéseket érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség megállapítására került sor. Erre figyelemmel az Alkotmánybíróság a Fővárosi Ítélet 2.Pf.22.200/2011/3. számú ítéletét az elsőfokú ítéletre is kiterjedően megsemmisítette.

[67] Az Alkotmánybíróság az Abtv. 46. § (3) bekezdése értelmében a hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában határozattal megállapíthatja azokat az Alaptörvény szabályozásából eredő, az Alaptörvény rendelkezéseit érvényre

juttató alkotmányos követelményeket, amelyeknek a vizsgált, illetve a bírósági eljárásban alkalmazandó jogszabály alkalmazásának meg kell felelnie. Ezen az alapon az Alkotmánybíróság a rendelkező részben összefoglalóan rögzítette azokat az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdéséből és I. cikk (3) bekezdéséből származó alkotmányos követelményeket, amiket a jogalkalmazás során az eljáró bíróságnak figyelembe kell vennie.

[68] Az Alkotmánybíróság e határozatának a Magyar Közlönyben történő közzétételét az Abtv. 44. § (1) bekezdés második mondata alapján rendelte el.

Dr. Paczolay Péter s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévy Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró különvéleménye

[69] Álláspontom szerint a támadott ítéletekben az eljáró bíróságok jogértelmezése nem valósította meg a közérdekű adatok megismeréséhez való jogosultság alaptörvény-ellenes korlátozását. Következésképpen sem az általuk hozott ítéletek megsemmisítésével, sem a bíróságok általi vizsgálatra vonatkozó alkotmányos követelmény megállapításával nem értek egyet.

[70] 1. Osztom az első fokon eljáró Fővárosi Bíróság azon megítélését, hogy a bírósági ügy felperese (az alkotmányjogi panasz indítványozója) által kért jelentés önmagában nem minősíthető közérdekű adatnak, az igény általánosan megfogalmazott volt, „konkrét vagy megközelítően behatárolt” adatok megjelölése nélkül. Helytállónak tartom az elsőfokú ítéletből kikövetkeztethető azt az álláspontot is, hogy a közérdekű adatnak minősíthetőség hiányában a bírósági eljárások alapjául szolgáló ügyben nincs

üggyöntő jogi jelentősége annak, hogy a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 19/A. § (1) bekezdése értelmében döntés-előkészítő jellegű dokumentumról, illetőleg döntés megalapozását szolgáló adatról volt-e szó egyáltalán az adott eljárásban.

[71] 2. Általános jelleggel értek egyet ugyanakkor a másodfokon eljáró Fővárosi Ítéltáblának az Avtv. 19/A. §-ának az adott ügyben történt alkalmazásával összefüggésben tett megállapításával, amely szerint: „Ha a dokumentum egy részének van döntés-előkészítő jellege – amit a felperes sem vitat –, illetőleg alapvetően erre szolgál, akkor az egész dokumentáció osztja ezt a minősítést. A ténymegállapítások és következtetések egyedi halmaza egységesen képezi az állapotfelmérést és a megoldások felvetését, és ebből a szempontból a teljes dokumentum nem osztható részeire.”

Budapest, 2013. július 16.

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

[72] A különvéleményhez csatlakozom:

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre alkotmánybíró különvéleménye

[73] Nem értek egyet a többségi határozattal.

[74] 1. A rendelkező rész 1. pontja megállapítja, hogy a Fővárosi Bíróság 8.P.23.480/2011/3. számú, illetve a Fővárosi Ítéltábla 2.Pf.22.200/2011/3. számú ítélete alaptörvény-ellenes, ezért azokat megsemmisíti. Álláspontom szerint azonban az adott ügyben nem állnak fenn az alkotmányjogi panasszal szemben az Abtv. 29. §-ában támasztott feltételek, azaz az érintett bírósági ítéletekkel kapcsolatban nem merült fel sem alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés, sem a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség. Úgy vélem tehát, hogy az alkotmányjogi panaszt a tartalmi feltételek hiányában már a befogadási eljárásban vissza kellett volna utasítani.

[75] 2. A rendelkező rész 2. pontja az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdése és az I. cikk (3) bekezdése alapján alkotmányos követelményt fogalmaz meg a közérdekű adatok kiadása iránt indított perben eljáró bíróságok számára. E szerint a bíróságnak az adatszolgáltatás-megtagadásának jogcíme mellett annak indokoltságát is vizsgálnia kell, melynek mértékét és mélységét is meghatározza a többségi határozat. Álláspontom szerint azonban az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre ilyen irányú és tartalmú alkotmányos követelmény megállapítására.

[76] Áttekintve a jogintézményt magát, illetve annak történetét, megállapítható, hogy az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény nem szabályozta az alkotmányos követelmény megállapításának lehetőségét, azt a gyakorlat alakította ki. Az Alkotmánybíróság alkotmányos követelményt jellemzően utólagos normakontroll hatáskörében eljárva állapított meg, melynek címzettje ugyan lehetett a jogalkotó, de

tipikusan a jogalkalmazó volt. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság jellemzően egy konkrét jogszabályi rendelkezésre vonatkozóan határozta meg a norma alkotmányos értelmezési tartományát.

[77] A 2012. január 1. napjától hatályos Abtv. [46. § (3) bekezdése] a jogkövetkezmények között szól az alkotmányos követelmény megállapíthatóságáról, e szerint: „Az Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában határozattal megállapíthatja azokat az Alaptörvény szabályozásából eredő, és az Alaptörvény rendelkezéseit érvényre juttató alkotmányos követelményeket, amelyeknek *a vizsgált, illetve a bírósági eljárásban alkalmazandó jogszabály alkalmazásának meg kell felelnie.*” (kiemelés tőlem)

[78] A jogalkotó tehát nem önálló hatáskörként, hanem az egyes hatáskörökben megállapítható jogkövetkezményként szabályozta az alkotmányos követelményt, amelynek alkalmazására azonban mindig csak egy konkrét jogszabályi rendelkezés vizsgálata kapcsán van lehetőség. Véleményem szerint az Abtv. 46. § (3) bekezdéséből a jelen ügy szempontjából az a következtetés vonható le, hogy alkotmányos követelményt csak konkrét (vizsgált, bírósági eljárásban alkalmazott) jogszabályi rendelkezéssel összefüggésben lehet megállapítani, azaz absztrakt, csak az Alaptörvényen alapuló követelmény önmagában nem állapítható meg.

[79] Ezzel szemben jelen ügyben a többségi határozat a jogalkalmazó mérlegelési körét (terjedelmét, mélységét) és nem egy konkrét norma értelmezési tartományát jelöli ki. A többségi határozat tehát nem egy konkrét jogszabályi rendelkezés alkalmazásához tapadó alkotmányos követelményt határoz meg, hanem az Alaptörvény önálló értelmezésével jut el az alkotmányos követelmény megállapításáig. Álláspontom szerint egyrészt az Abtv.-ből a többségi határozat által követett megoldás nem vezethető le, az inkább az Abtv. 38. §-ában szabályozott Alaptörvény értelmezésnek felel meg, amelyet azonban csak az Országgyűlés vagy annak állandó bizottsága, a köztársasági elnök, illetve a Kormány kezdeményezhet, azaz e hatáskörében hivatalból nem járhat el az Alkotmánybíróság. Másrészt úgy vélem, hogy a többségi határozatban megállapított alkotmányos követelmény az Alaptörvény XXVIII. cikkének (1) bekezdésében biztosított független bírósághoz való jog ellen hat. A bírói függetlenség ugyanis szükségszerűen magában foglalja a tényállás megállapításának szabadságát is, amelynek alapja a bizonyítékok szabad mérlegelése. Történeti alkotmányunk vívmányai között említhető, hogy az Alkotmánybíróság már többször vizsgálta a fenti összefüggést [vö. 531/B/1997. AB határozat, ABH 2004, 1129.], legutóbb pedig a 3365/2012. (XII. 5.) AB végzésben foglalta össze álláspontját. E szerint a bírósági eljárás lefolytatása, a tényállás megállapítása, az annak alapjául szolgáló bizonyítékok értékelése, mérlegelése a rendes bíróságok feladata. Az egyes eljárási kódexek részletesen szabályozzák a bírák perbeli tevékenységét, a bizonyítékok szabad mérlegelését is biztosító cselekvési autonómiáját. Ennek megfelelően a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 3. § (5) bekezdesei rögzíti a szabad bizonyítás elvét, amely szerint a bíróság a bizonyítás meghatározott módjához vagy meghatározott bizonyítási eszközök alkalmazásához nincs kötve, továbbá szabadon felhasználhat minden olyan bizonyítékot, ami belátása szerint a tényállás feltárására alkalmas. A Pp. 206. § (1) bekezdése értelmében pedig a bíróság a tényállást a felek előadásának és a bizonyítási eljárás során felmerült bizonyítékok egybevetése alapján állapítja meg, a bizonyítékokat a maguk összességében értékeli, és meggyőződése szerint bírálja el. A bírói döntés irányának, a bizonyítékok bírói

mérlegelésének és annak megítélésére, hogy a rendes bíróságok egy-egy tényt miként értékelnek, az Alkotmánybíróság nem rendelkezik hatáskörrel {3365/2012. (XII. 5.) AB végzés, Indokolás [8]}.

[80] A fentiek alapján úgy vélem, hogy a többségi határozat egyrészt túlterjeszkedik az Abtv. 46. § (3) bekezdésében biztosított jogkövetkezmény megállapításán, másrészt korlátozza a bírói mérlegelést (a bizonyítékok szabad értékelését), ami végső soron felvetheti a bírói függetlenség sérelmét is. Mindezek alapján nem tudom támogatni a többségi határozatot.

[81] 3. A határozat indokolása (Indokolás [21]) szerint a történeti alkotmányról csak az 1949. évi XX. törvénnyel elfogadott chartális Alkotmány hatálybalépésig beszélhetünk. Álláspontom szerint azonban az 1989. évi XXXI. törvénnyel módosított, a demokratikus jogállamot megteremtő Alkotmányon alapuló, a negyedik Alaptörvény módosítással azonban hatályon kívül helyezett alkotmánybírósági határozatok jelentős részét a történeti alkotmány vívmányai közé kell sorolni. Véleményem szerint sem egyértelmű, hogy az 1949-es chartális Alkotmány, illetve annak módosításai a történeti alkotmány (illetve annak vívmányai) közé sorolhatók-e. Az azonban vitathatatlanak tűnik számomra, hogy az Alkotmánybíróság 1990 és 2012 között született határozatainak többsége az alkotmányjog (hazai) fejlődése, a demokratikus átmenet, a jogállam kialakulása és megszilárdulása szempontjából jelentős állomásnak tekinthetők. Álláspontom szerint a fenti határozatok a történeti alkotmány vívmányaiként élnek tovább, tekintettel arra a tényre is, hogy 2013. április 1-jével hatályukat veszítették. Megjegyzem, hogy ez az értelmezés nem sérti az írott és történeti alkotmány közötti, a jogtudomány világában kétségtelenül jelen lévő markáns különbségtételt.

[82] 4. Végezetül megjegyzem, hogy a határozat indoklása (Indokolás [14]) az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának formai kritériumait vizsgálva – egyébként helyesen – állapítja meg, hogy az indítványozó az előterjesztésre nyitva álló 60 napos határidőt megtartotta, azonban félreértelmezhető módon a jogerős ítélet postára adásának dátumát jelöli meg, holott az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerint a jogerős ítélet kézhezvételétől kell számítani a 60 napos határidőt. Amennyiben nincs adat a kézhezvétel időpontjára (bár ez nyilván tisztázható lett volna), akkor utalni kellene erre a tényre, mint a jogerős ítélet bíróság általi postára adási dátuma megjelölése okára.

Budapest, 2013. július 16.

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

[83] A különvéleményhez csatlakozom:

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla alkotmánybíró különvéleménye

[84] A többségi határozat eljárási fogyatékoságai és az Alaptörvény vonatkozó szabályozásának a régi Alkotmánytól való eltérését illető figyelmen kívül hagyása

miatt nem tudom támogatni a rendelkező részt, és nem tudok egyetérteni az indokolás több részével sem.

[85] 1. A többségi határozat már a kiindulópontban is kardinális hibát követ el akkor, amikor az Alaptörvénynek a régi Alkotmányhoz való viszonyát a közérdekű adatokhoz hozzájutást illetően leszűkíti a két szöveg vizsgálatánál azokra a szavakra, melyek a közérdekű adatok megismeréséhez való jogot megformulázzák, és rögtön kijelenti, hogy „a korábbi Alkotmány 61. § (1) bekezdése és az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdése között szövegszerű egyezés mutatható ki.” [38] Ténylegesen azonban az Alaptörvény egy teljesen más kontextusba helyezte el ezt az alapvető jogot, és a többi alapvető jogtól eltérően ennek érvényesülését illetően egy külön független főhatóságot intézményesített a VI. cikk (3) bekezdésében. Az Alkotmánybíróság ugyan ezen alapvető jog esetében is a végső döntő szerv, ám e speciális főhatóság alaptörvényi intézményesítésére választ kell adnia az adatvédelmet illető első döntéseiben, és valamilyen módon ezt a szervet rendszeresen be kell vonni a személyes adatok védelmére, illetve a közérdekű adatokhoz hozzájutásra vonatkozó eljárásaiba. A mostani többségi határozat egyszerűen negligálta az Alaptörvénynek ezt az eltérő szabályozását a régi Alkotmánytól azzal, hogy leszűkítette a két szöveg eltéréseinek vizsgálatát. Pedig a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (NAIH) bevonása már azért is szükségesnek mutatkozik az ilyen ügyeket érintő alkotmánybírósági eljárások elő-szakaszaiba, mert az Alkotmánybíróság egyes bíráinak csak néhány munkatárs áll rendelkezésre a teljes feladatkörük ellátására, míg a NAIH nagyobb létszámú specializált apparátussal rendelkezik, melynek egyetlen feladata ezen alapvető jog érvényesülésének vizsgálata az egyes panaszok esetén. Az alkotmánybírák szétágazó ügyeik mellett nem tudják részletesen megvizsgálni az ilyen ügyekben felmerülő 600 oldalas vagy akár ezeroldalas dokumentumok adatainak szétválasztási lehetőségeit, ám a NAIH bevonása és az ügyről véleménykérése esetén, a végső döntést mindenkor megalapozottabban tudná meghozni az Alkotmánybíróság. A jelen esetben az Alaptörvény vonatkozó szabályának negligálása miatt erre nem került sor, de ennél is fontosabb probléma ezzel az, hogy nem tudtuk e döntés kapcsán megnyugtatóan rendezni a közérdekű adatokat illető alkotmányjogi panaszok ügyeiben az Alkotmánybíróság és a NAIH viszonyát. Az én meglátásom szerint, ha az Alaptörvény ezen alapvető jog mellé és ennek érvényesülését illetően egy specializált főhatóságot intézményesített, akkor az alapvető jogokat átfogó jelleggel védő Alkotmánybíróságnak értelmeznie kell döntéseiben az e szervhez való viszonyát. Az én javaslatom szerint ki kellene mondani határozatunkban azt, hogy csak úgy fogadunk el a jövőben közérdekű adatokhoz hozzájutást illető panaszt, ha előtte az indítványozó a NAIH eljárását szabályozó törvényekben előírt panasszal már élt e szerv előtt, és a bírósági jogorvoslati út kimerítése mellett még ennek határozatát is mellékeli az alkotmányjogi panaszához. Az Alkotmánybíróság természetesen nincs kötve az NAIH álláspontjához az adott ügyben, de ezzel megalapozottabban hozhatjuk meg mindenkori döntéseinket.

[86] 2. Nem tudom elfogadni a többségi határozatot azért sem, mert az indokolását oly módon alapozta a régi Alkotmányon alapuló alkotmánybírósági határozatokra – és vette át ezzel azok érveit és döntési formuláit –, hogy ez az átvétel nem felelt meg az Alkotmánybíróság erre előírt feltételeinek. Az Alaptörvény Záró és vegyes

rendelkezéseinek 5. pontja kimondta a régi alkotmánybírósági határozatok hatályvesztését, hisz az új Alaptörvény rendelkezései és értelmezési elvei, illetve deklarációi csak így tudnak érvényesülni jövőbeli alkotmánybírósági döntésekben. Az Alkotmánybíróság úgy értelmezte ezt a hatályvesztést a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában, hogy négy feltétel teljesülése esetén lehet átvenni a hatályvesztett régi alkotmánybírósági határozatokból érveket és egy-egy alapvető jogot értelmező normatív döntési formulákat: „ha az Alaptörvény adott szakaszának az Alkotmánnyal fennálló tartalmi egyezése, az Alaptörvény egészét illető kontextuális egyezősége, az Alaptörvény értelmezési szabályainak figyelembevétele és a konkrét ügy alapján a megállapítások alkalmazhatóságának nincs akadálya” Indokolás [32]. A három feltételhez negyedikként megállapítja ez a határozat, hogy „az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott határozatokban foglalt érvek felhasználását kellő részletességgel indokolni kell” Indokolás [31]. Bár saját álláspontom szerint hatályvesztett határozatok idézését egyáltalán nem helyes megengedni – még ha mint „szabad gondolati kincsből” át is lehet venni belőlük érveket és helyesnek bizonyult döntési formulákat –, de az alkotmánybírósági többségi döntés előtt meg kell hajolni. Ám a feltételekhez kötött átvétel és ezek normatív rögzítése a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatban az új alkotmánybírósági döntések felé azt jelenti, hogy az e feltételeket nem teljesítő átvétel nem legitim, és ezek az átvett érvek, döntési formulák „közjogi érvénytelenségben” szenvednek. Ezért az ilyen átvételeket a mindenkori későbbi alkotmánybírósági többségeknek gondosan ellenőrizni kell, hisz nincs semmilyen fórum az Alkotmánybíróság felett, amely a formális eljárási sértései esetén megsemmisíthetné a döntéseit, ahogy az Alkotmánybíróság is teszi más állami szervek döntései vonatkozásában. Így csak a mindenkori későbbi alkotmánybírói többségek képesek ezt az ellenőrzést megtenni, és ez kötelességük, ha az átvétel közjogi érvénytelensége felmerül az átvétel feltételeinek megsértése miatt.

[87] A jelen esetben az a probléma, hogy a többségi határozat egyszerűen csak deklarálja a 13/2013. (VI. 17.) AB határozat követelményeit a régi Abh.-kból átvételek előfeltételeként, de mint látható volt, itt még a legalapvetőbb előfeltétel sem teljesült, hisz az Alaptörvény és az Alkotmány szövegének kontextusa is lényegesen eltér, amely eleve kizárja az átvételt, nem is beszélve az átvétel kellő részletességgel való indokolásának kötelezettségéről. Őszintén szólva, az átvételek nagy része pusztá evidencia kimondását jelenti a demokratikus jogállamról és a véleménynyilvánítási szabadságról, de ha már az Alaptörvény kimondta ezek hatályvesztését, akkor ezt tiszteletben kell tartanunk. Az idézett 13/2013. (VI. 17.) AB határozat ráadásul rögzíti azt is, hogy csak akkor lehet átvenni a régi határozatokból részeket, ha arra szükség van a jelen ügy eldöntéséhez. Evidenciák alátámasztásához átvételre soha nem lehet szükség.

[88] Meg lehet tehát állapítani, hogy a jelen határozatban a régi érvek és döntési formulák átvétele – amennyiben ez túlmutat a pusztá evidenciák átvételén – „közjogi érvénytelenségben” szenved, és megítélésem szerint az így átvett, korábbi Alkotmányon alapul formulák nem használhatók fel a későbbi alkotmánybírósági határozatokban.

Budapest, 2013. július 16.

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László alkotmánybíró különvéleménye

[89] Nem értek egyet a határozat rendelkező részének 1. és 2. pontjával.

[90] 1. Álláspontom szerint nem alaptörvény-ellenesek az 1. pontban megsemmisített ítéletek.

[91] A perben eljáró bíróságok a hatályos jogszabályoknak megfelelően folytatták le az eljárást. A felek előadásai és a beszerzett bizonyítékok alapján megállapított tényállás, valamint az abból levont következtetés helytálló, a felperesi kereset elutasítása nem sértette az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésében rögzített, a közérdekű adatok megismeréséhez való alapjogot. Ezért az indítványt az Alkotmánybíróságnak el kellett volna utasítania.

[92] Álláspontom szerint kiemelkedő jelentőségű az első fokon eljáró bíróság ítélete indokolásának azon része, mely szerint a felperes igénye a közérdekű adat megismerése iránt általánosan megfogalmazott volt, abban semmilyen konkrét, vagy megközelítően behatárolt közérdekű adatot nem jelölt meg.

[93] A közérdekű adat megismeréséhez való jog rendeltetésszerű gyakorlásához nézetem szerint hozzátartozik a megismerni kívánt közérdekű adat lehetőség szerinti minél pontosabb megjelölése. Enélkül a közérdekű adatok azonosítása aránytalan nehézségekbe ütközhet, és lehetetlenné válhat – mint az a perbeli esetben nyilvánvalóan fennállott – az adatszolgáltatásra törvényben előírt 15 napos (legfeljebb egy ízben ennyi időre meghosszabbítható) határidő megtartása is.

[94] Az ügy megítélése szempontjából lényeges a különbségtétel a közérdekű adat és az azt rögzítő adathordozó (pl. irat) között. Ez a különbségtétel nemcsak az előbbi okfejtés szempontjából jelentős, hanem azért is, mert ez a fogalmi előfeltétele az adatkezelő adatszolgáltatással kapcsolatos, a különvéleményem 2. pontjában elemzett, a megismerhető és a meg nem ismerhető adatok szétválasztására vonatkozó törvényi kötelezettségének.

[95] E kötelezettségre, és a már említett rövid ügyintézési határidőre tekintettel az Alkotmánybíróság többségi álláspontja szerinti értelmezés mellett az sem zárható ki, hogy tömeges, általánosság szintjén előterjesztett, konkrét adatmegjelölés nélküli, obstrukciós jellegű „adatigénylésekkel” az adatkezelő olyan aránytalan terhelésnek legyen kitéve, mely egyéb tevékenységének gyakorlásában lényegesen hátráltathatja és akadályoztathatja.

[96] Mindezekre tekintettel az eljáró bíróságok – nézetem szerint különösen az elsőfokú bíróság – értelmezése van összhangban az Alaptörvény 28. cikkében előírt azon tartalmi értelemben vett vélelemmel, hogy a jogszabályok – többek között – a józan észnek és a közjónak megfelelő célt szolgálnak.

[97] 2. Nem értek egyet az alkotmányos követelmény előírásával sem.

[98] Az alkotmányos követelmények megállapításánál az Alkotmánybíróság többségi határozata nem vette figyelembe, hogy 2012. január 1-jén hatályba lépett az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.), mely az eljáró bíróságok számára előírta, hogy ha a közérdekű adat megismerése iránti igény teljesítésének megtagadása tekintetében a törvény az adatkezelő mérlegelését teszi lehetővé, a megtagadás alapját szűken kell

értelmezni, és a közérdekű adat megismerésére irányuló igény teljesítése kizárólag abban az esetben tagadható meg, ha a megtagadás alapjául szolgáló közérdek nagyobb súlyú a közérdekű adat megismerésére irányuló igény teljesítéséhez fűződő közérdeknél [Infotv. 30. § (5) bekezdés].

[99] Az Infotv. 31. § (2) bekezdése az adatkezelőre hárítja a bizonyítási terhet és előírja a bíróságok számára az adatkiadás megtagadása esetén a megtagadás jogszerűségének és indokoltságának vizsgálatát.

[100] Az Infotv. 27. § (5) bekezdése szerint a közfeladatot ellátó szerv feladat- és hatáskörébe tartozó döntés meghozatalára irányuló eljárás során készített vagy rögzített, a döntés megalapozását szolgáló adat a keletkezésétől számított tíz évig nem nyilvános. Ezen adatok megismerését – az adat megismeréséhez és a megismerhetőség kizárásához fűződő közérdek súlyának mérlegelésével – az azt kezelő szerv vezetője engedélyezheti. Ebből megállapítható, hogy a törvény kifejezetten előírja a közérdek súlyának mérlegelését, melynek megalapozottságát a bíróság – a fentebb hivatkozottak alapján – megvizsgálja és dönt arról, hogy fennáll-e olyan súlyú közérdek, mely a megtagadás alapjául szolgálhat.

[101] Indokolatlan alkotmányos követelményként előírni, hogy a bíróságnak vizsgálnia kell, jogszerű volt-e az adatszolgáltatás megtagadása, ha az adatkezelő arra hivatkozással tagadta meg az adatszolgáltatást, hogy az igényelt adatokat az igénylő által meg nem ismerhető adatokkal együtt kezelik, miközben az utóbbiak felismerhetetlenné tételének nem lett volna akadálya. Ugyanis az Infotv. 30. § (1) bekezdése szerint, ha a közérdekű adatot tartalmazó dokumentum az igénylő által meg nem ismerhető adatot is tartalmaz, a másolaton a meg nem ismerhető adatot felismerhetetlenné kell tenni. A (2) bekezdés pedig kifejezetten rögzíti, hogy az adatigénylést nem lehet elutasítani arra való hivatkozással, hogy annak közérthető formában nem lehet eleget tenni.

[102] Ezen jogszabályi előírások alapján – nem pedig alkotmányossági követelmények miatt – kell az eljáró bíróságoknak ebben a kérdésben is állást foglalniuk.

[103] Összegezve tehát nem tartom indokoltnak olyan alkotmányossági követelmények megfogalmazását, melyeket maguk a hatályos jogszabályok tartalmaznak.

Budapest, 2013. július 16.

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

[104] A különvéleményhez csatlakozom:

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária alkotmánybíró különvéleménye

[105] Nem értek egyet a határozat rendelkező részének 1. és 2. pontjával

[106] 1. Álláspontom szerint a Fővárosi Bíróság 8.P.23.480/2011/3. számú ítélete, valamint a Fővárosi Ítélőtábla 2.Pf.22.200/2011/3. számú ítélete nem alaptörvény-ellenes, ezért nem értek egyet azok megsemmisítésével.

[107] Az Alkotmánybíróság figyelmen kívül hagyta az eljáró bíróságok által

megállapított tényállást és az arra alkalmazandó törvényi előírásokat, ehelyett a közérdekű adatok megismeréséhez való jog absztrakt elemzéséből vont le – álláspontom szerint – helytelen következtetést.

[108] Az Alkotmánybíróság az ügy alapján általános következtetéseket vont le a jelen időre – 2013. évre – vonatkoztatva. Sokkal részletesebben kellett volna vizsgálnia az adatigénylés körülményeit, az adatigényléskor – 2011. évben – fennállt jogi környezetet, az adatigénylés egyéb lehetőségeit. Ezek hiányában nem lett volna szabad pusztán a törvényszöveggel való egybevetés alapján a bírósági ítéleteket megsemmisíteni. A bíró által alkotott jog – vagyis jogi rendelkezéseknek egy egyedi ügy alapján való értelmezése – felülvizsgálata során ugyanis az Alkotmánybíróságnak a körülmények jóval szélesebb körű mérlegelésével kell eljárnia, mint az egyéb hatáskörei alapján lefolytatott eljárásokban. Amikor az Alkotmánybíróság más bíróságok határozatainak alaptörvény-ellenességét vizsgálja mindig – jelen esetben is – abból a tényállásból kell kiindulnia, amely a per alapjául szolgált.

[109] 2. Az indítványozó 2011. június 11-én nyújtott be elektronikus adatigénylést a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 20. §-a alapján a Nemzeti Erőforrás Minisztériumhoz (a továbbiakban: NEFMI). Az adatigénylésben a Magyar Állami Operaház (a továbbiakban: Operaház) teljes körű gazdasági átvilágításáért felelős miniszteri biztos által az Operaház átvilágításával összefüggő jelentés kiadását kérte. Az igénylésre válaszolva a NEFMI 2011. június 18-án tájékoztatta, hogy a jelentés a minisztérium további intézkedéseinek, döntéseinek előkészítéséhez készült, ezért a jelentés megismerése iránti igénnyel a vizsgálat befejeződése – és az Operaházzal kapcsolatban a vizsgálat alapján születő döntések meghozatala – után lehet érdemben foglalkozni. A NEFMI ezzel az indítványozó tudomására hozta, hogy a döntés még nem született meg, és a döntést megalapozását szolgáló adat ez esetben a törvény erejénél fogva nem nyilvános.

[110] Az indítványozó azonban nem várta meg a NEFMI Operaházra vonatkozó döntéseit, hanem 2011. július 11-én keresetet nyújtott be közérdekű adatok kiadása iránt. Az első fokon eljáró Fővárosi Bíróság a keresetet elutasította. Időközben, 2011. augusztus 22-én a Magyar Közlöny 2011. évi 97. számában megjelent a Kormány 1291/2011. (VIII. 22.) Korm. határozata a Magyar Állami Operaház irányításáért felelős kormánybiztos kinevezéséről és feladatairól.

[111] Az indítványozó új adatigénylés helyett megfellebbezte az elsőfokú bíróság ítéletét, mely határozatot a másodfokon eljáró Fővárosi Ítéltábla 2012. január 12-i döntésével helybenhagyott. Az Ítéltábla kiemelte, hogy amennyiben egy dokumentum alapvetően döntés-előkészítő jellegű, – mely tény a perben felperes sem vitatott – akkor az egész dokumentáció osztja ezt a minősítést. A Fővárosi Ítéltábla – helyesen – rámutatott arra is, hogy az adatigényléskor fennállt állapotot kell vizsgálni abból a szempontból, hogy volt-e olyan döntés, amelynek alapját képezte, vagy képezhette az indítványozó által kiadni kért adatmennyiség. Rögzítette, hogy ilyen döntés az adatigényléskor nem létezett. Erre azért szükséges kiemelten felhívni a figyelmet, mert az Avtv.-nek az adatigényléskor hatályos rendelkezései a döntés-előkészítő adatok kiadására vonatkozóan kettős szabályozással korlátozták a közérdekű adatok megismeréséhez való jogot.

[112] Az Avtv. 19/A. § (1) bekezdése alapján a döntés meghozatalára irányuló eljárás

során készített vagy rögzített, a döntés megalapozását szolgáló adat a keletkezésétől számított tíz évig nem nyilvános. Ezen adatok megismerését az azt kezelő szerv vezetője engedélyezhette diszkrecionális jogkörben. A jogalkotó tehát ez esetben az alapjog, vagyis a közérdekű adatok megismeréséhez való jog nagyfokú korlátozását, nevezetesen az automatikus nyilvánosságkorlátozást tette lehetővé.

[113] Az Avtv. 19/A. § (2) bekezdése az előző szabályon enyhített, amikor azt írta elő, hogy a döntés meghozatalát követően az adatigénylést csak akkor lehet elutasítani, ha az adat megismerése a szerv törvényes működési rendjét vagy feladat- és hatáskörének illetéktelen külső befolyástól mentes ellátását, így különösen az adatot keletkeztető álláspontjának a döntések előkészítése során történő szabad kifejtését veszélyeztetné. Vagyis a döntés meghozatalát követően az adatigénylés teljesítésének megtagadására már csak egy szűkebb körben volt lehetőség.

[114] Az Avtv.-ben lévő korlátozás szükségességét és arányosságát az Alkotmánybíróság eljárása során nem vizsgálta. Az Alkotmánybíróság az eljáró bíróságok jogértelmezését tartotta alaptörvény-ellenesnek, figyelmen kívül hagyva azt, hogy az Avtv. rendelkezései eltérő mértékű alapjog-korlátozásra adtak lehetőséget.

[115] 3. A Fővárosi Ítélőtábla álláspontom szerint helyesen értelmezte az Avtv.-nek az adott döntés meghozatala előtti adatigénylés esetére alkotott előírását, és azt helyesen alkalmazta, amikor a teljes vizsgálati anyagot – mint megismerni kívánt közérdekű adatot – döntés megalapozását szolgáló adatnak minősítette.

[116] Az indítványozó ugyanis egyfelől még az elsőfokú bírósághoz benyújtott keresetében sérelmezte, hogy a jelentésben szereplő, az Operaház gazdálkodására, működésére vonatkozó tények olyan közérdekű adatok, amelyeket a jelentés csak megismétel, és amelyeket nem lehet csak azért döntés megalapozását szolgáló adatnak nyilvánítani, mert szerepelnek a jelentésben.

[117] Ezzel összefüggésben arra szükséges rámutatni, hogy az Operaház egy önállóan működő és gazdálkodó központi költségvetési szerv. A gazdálkodására és működésére vonatkozó adatok első számú adatkezelő szerve így maga az Operaház. Ezek az adatok tehát a legegyszerűbben közvetlenül az Operaházhoz benyújtott adatigényléssel lettek volna megismerhetők, azonban a rendelkezésre álló iratok alapján erre nem került sor.

[118] Másfelől az Alaptörvény 28. cikke szerint „a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.”

[119] Véleményem szerint nem szükségtelen és nem aránytalan mértékben korlátozta a Fővárosi Ítélőtábla a közérdekű adatok megismeréséhez való jogot, amikor döntés megalapozását szolgáló adatnak minősített egy jelentésben szereplő összes adatot annak tudatában, hogy azon közérdekű adatok, amelyek csak közvetve minősülnek döntés megalapozását szolgáló adatnak, egy egyszerűbb adatigénylés során hozzáférhetőek.

[120] A józan ész szerinti jogértelmezésnek és a gazdaságos célra törekvésnek is ellentmondana az a fajta bírósági jogértelmezés, amely az adatkezelő szerveket arra kötelezné, hogy egy dokumentum jelentős részét, akár nagyobbik felét kitakarva bocsássa azt az igénylő rendelkezésére úgy, hogy a rendelkezésre bocsátott adatok nyilvánosságra hozatala az azokat elsődlegesen kezelő szervtől is igényelhető.

[121] 4. A „jogot” a bíróságok a saját értelmezésük szerint állapítják meg, ezt a közérdekű adatok nyilvánosságával összefüggésben sem szabad figyelmen kívül hagyni. A bírói hatalom, konkrét jogvitát eldöntő tevékenysége során, a jogot alkalmazva azt értelmezi, továbbfejleszti, adott esetben annak kereteit szűkíti vagy tágítja.

[122] A jelen ügyben eljáró bíróságok a jogértelmezés alkotmányos keretein belül maradtak, míg az Alkotmánybíróság a határozatával az Avtv. által az adatkezelő részére biztosított azon lehetőséget üresítette ki, hogy a közérdekű adatok nyilvánosságra hozatalát a döntéshozatal előtt megtagadja, és nem volt figyelemmel arra sem, hogy az alkotmányjogi panaszon túl az indítványozónak több egyéb lehetősége is fennállt, illetve azóta is folyamatosan fennáll az adatok megismerésére.

[123] Mindezeket figyelembe véve az alaptörvény-ellenesség véleményem szerint nem állapítható meg.

[124] 5. Az elfogadott határozat 2. pontjával sem értek egyet. Az abban olvasható alkotmányos követelmény megismétli az információs önrendelkezési jogról szóló 2011. évi CXII. törvény 21. alcíme (A közérdekű adat megismerése iránti igény) alatt található szabályok egy részét. Az alkotmányos követelményben foglaltakat a bíróságnak (és nemcsak neki, hanem a közérdekű adatot kezelő szerveknek is) eleve alkalmaznia, vizsgálnia és mérlegelése tárgyává kell tennie az arra irányuló eljárásban.

Budapest, 2013. július 16.

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró