

Ügyszám: **IV/02988/2012**
Első irat érkezett: **2012.05.25**
Az ügy tárgya: **A Kúria Pfv.IV.21.705/2011/4. számú ítélete megsemmisítésére irányuló 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: **2013.02.04.**

Az indítvány lényege:

Az indítványozó - az Abtv. 27. §-a alapján - a Kúria közérdekű adat kiadása iránti perben hozott Pfv.Iv.21.705/2011/4. számú ítélete megsemmisítését kezdeményezte.

Az indítványozó Pécs Megyei Jogú Város polgármesterétől a Pécsi Vízmű Zrt. átvilágításáról szóló, egy ügyvédi iroda által készített vizsgálati jelentés kiadását kérte az Avtv. 2. §-a és 19. §-a alapján. Az indítványozó kérelmét elutasították arra hivatkozással, hogy a vizsgálati jelentésben foglaltak egyfelől ügyvédi titok alá tartoznak, másfelől üzleti titkok. Erre tekintette az indítványozó keresetet terjesztett elő közérdekű adatok kiadása iránt. Kérelmét az elsőfokú, a másodfokú bíróság és a Kúria is elutasította azon az alapon, hogy a vizsgálati jelentés döntéshozó iratnak minősül, illetve, hogy a döntési eljárás még nem fejeződött be.

Az indítványozó szerint a Kúria ítélete mind ténybeli, mind jogi alapon téves, ezért alaptörvényellenességhez vezet. Ezzel összefüggésben az indítványozó hivatkozik arra, hogy Kúria nem alkalmazta az Alaptörvény I. cikkében nevesített szükségesség-arányosság tesztet, és az indítványozónak a közérdekű adatok megismeréséhez való joga sérült. Érvelése szerint a Kúria megsértette a tisztességes eljáráshoz való jogot, mivel bizonyítás nélkül fogadta el azt a feltételezést, hogy a vizsgálati jelentés egyes folyamatban lévő döntési eljárásokban döntések megalapozásául fog szolgálni.

Támadott jogi aktus:

Kúria Pfv.IV.21.705/2011/4. számú ítélete

Az Alaptörvény hivatkozott rendelkezései az indítványban:

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

Határozat száma: **5/2014. (II. 14.) AB határozat**

Az Alaptörvény hivatkozott rendelkezései a döntésben:

B) cikk (1) bekezdés
I. cikk (3) bekezdés
VI. cikk (2) bekezdés
VI. cikk (3) bekezdés
XVII. cikk
39. cikk (2) bekezdés

Kelte: **Budapest, 2014.02.11**

Az Alkotmánybíróság teljes ülése bírói döntés alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére 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 Kúria Pfv.IV.21.705/2011/4. számú ítélete alaptörvény-ellenes, ezért azt 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 adat döntés-előkészítő jellegére történő hivatkozáson alapuló nyilvánosság-korlátozását annak formai és tartalmi szempontú indokoltságára kiterjedően, a döntéshozatali folyamat lezárására tekintet nélkül, minden esetben felül kell vizsgálnia.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

[1] Az indítványozó 2012. május 25-én az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján alkotmányjogi panaszt terjesztett elő.

[2] Az indítványozó alkotmányjogi panaszában a Kúria Pfv.IV.21.705/2011/4. számú ítélete alaptörvény-ellenességének kimondását és megsemmisítését kérte. Álláspontja szerint az ítélet ellentétes Magyarország Alaptörvénye VI. cikk (2) bekezdésével, ezzel összefüggésben az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésével, valamint a XXVIII. cikkével.

[3] Az indítványozó alkotmányjogi panaszában előadta, hogy 2010 márciusában a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 2. § és 19. §-a alapján közérdekű adatigényléssel fordult Pécs Megyei Jogú Város polgármesteréhez, amelyben a Pécsi Vízmű Zrt. jogi-gazdasági átvilágításáról készített Vizsgálati Jelentés (a továbbiakban: Jelentés) kiadását kérte, amely Pécs Megyei Jogú Város Önkormányzat (a továbbiakban: Önkormányzat) közgyűlésének 410/2009. (IX. 10.) számú határozata (a továbbiakban: Kgyh.) elfogadásának alapjául szolgált. Az indítványozó álláspontja szerint a Jelentésben foglalt önkormányzati feladatra vonatkozó adatok közérdekű adatok és ezért nyilvánosak. Az indítványozó kérése elutasításra került azzal az indokkal, hogy a Jelentés döntés-előkészítő dokumentum és a benne foglalt adatok az Önkormányzat üzleti titkát képezik, valamint az ügyvédi titoktartási kötelezettség körébe tartoznak.

[4] Az indítványozó ezt követően keresetet indított a közérdekű adatok kiadása

íránt. Az elsőfokú Kaposvári Városi Bíróság 9.P.21.798/2010/12. számú ítéletében elutasította az indítványozó kérelmét arra hivatkozva, hogy a Jelentés döntés megalapozását szolgáló adat. Az elsőfokú bíróság álláspontja szerint a Kgyh. nem képezhette a végleges döntést az Önkormányzat és a Suez Environment S.A. vállalatcsoport közötti jogi probléma rendezése érdekében, hanem az csupán az első lépést jelentette a „szerződéses kapcsolatok teljes lezárása” folyamatában.

[5] Az indítványozó által benyújtott fellebbezést követően a másodfokú, Somogy Megyei Bíróság 1.Pf.20.364/2011/7. számú ítéletében helyben hagyta az első fokú bíróság döntését azzal a pontosítással, hogy mellőzte az elsőfokú ítélet indokolásából annak megállapítását, hogy a Jelentés nem minősül közérdekű adatnak. Ugyanakkor a másodfokú ítélet indokolásában is megerősítette azt az álláspontot, hogy a Jelentés egy, még le nem zárult döntési folyamat részeként született, ezért – a biztonságos ivóvíz szolgáltatás és a reprivatizációs szerződés megkötése érdekében – továbbra is döntés-előkészítő adatnak minősül.

[6] Az indítványozó felülvizsgálati kérelmet terjesztett elő a Kúriához jogszabálysértésre hivatkozással, mivel álláspontja szerint a döntési folyamat lezárult, és a jogerős ítélet figyelmen kívül hagyta a közérdekű adatok megismeréséhez való alapjog korlátozására vonatkozó szükségesség-arányosság követelményét. A Kúria 2012. január 25-én hozott Pfv.IV.21.705/2011/4. számú ítéletével hatályában fenntartotta a jogerős bírósági döntést, amely szerint a közérdekű adat kiadásának megtagadása jogszerű volt. A Kúria ítéletében foglaltak szerint a döntési folyamat végérvényes lezárásáig a Jelentés döntést megalapozó adatnak minősül. A Kúria támadott ítéletében azt is kifejtette, hogy az adatmegismerési igény megtagadásáról hozott döntés indokoltságát és a szükségesség-arányosság követelményének érvényesülését a bíróság nem vizsgálhatja felül, vagyis az a szerv vezetőjének diszkrecionális döntési jogkörébe tartozik.

[7] A Kúria Pfv.IV.21.705/2011/4. számú ítéletét az indítványozó az Alaptörvény VI. cikkében foglalt közérdekű adatok megismeréséhez fűződő alapjogba, a XXVIII. cikkben védett tisztességes eljáráshoz való jogba, valamint az I. cikkben foglalt alapjog-korlátozási tesztbe ütközőnek tartotta.

[8] Az indítványozó „ténybeli tévedés”-nek tekinti, hogy a Kúria ítélete alaptörvény-ellenesen minősítette a Jelentést döntés-előkészítő adatnak, hiszen a Jelentésből fakadó konzekvenciákat a Kgyh. meghozatalával levonták, valamint az abból fakadó minden más döntés végrehajtására 2009. szeptember 30-ai határidőt tűztek. Az indítványozó felvetette, hogy az Avtv. 21. § (2) bekezdése szerint a megtagadás jogszerűségét és megalapozottságát az adatkezelő szervnek kellett volna igazolnia, mivel azonban ez elmaradt, a Kúria ítélete a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét is megvalósította. Az indítványozó ezt azzal indokolja, hogy a Kúria az ítélet indokolásában bizonyított tényként kezel olyan, a másodfokú bíróság ítélete szerint is csupán valószínűsített állításokat, amelyek a Jelentés döntés-előkészítő jellegére engednek következtetni.

[9] Az indítványozó álláspontja továbbá, hogy a döntés-előkészítő adatok nyilvánosságára vonatkozó korlátozás nem vonatkozik a döntési folyamatba kívülről, nem közhatalmat gyakorló szervek által készített iratokra, amelyek ily módon nem az önkormányzat döntés-előkészítő produktumai, mindösszesen a

döntés során felhasznált, a titkosítás nyújtotta védeltséget nem igénylő adatok.

[10] Az indítványozó szerint azon az alapon is az Alaptörvénybe ütközik a Kúria ítélete, hogy az Avtv. 19/A. § (1) bekezdése alapján történő adatmegismerési igény megtagadására nem kerülhet sor az adatkezelő szerv vezetőjének diszkrecionális döntése alapján; arra ugyanis megfelelő alapot kell találni, amelynek szükségességét és arányosságát a bíróság tartalmában is felülvizsgálhatja. Az indítványozó szerint ennek megfelelően a Kúriának tartalmi felülvizsgálatot kellett volna gyakorolnia a nyilvánosság-korlátozás indokait illetően.

[11] Az indítványozó a fentiekén kívül az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény (a továbbiakban: Egyezmény) és annak kihirdetéséről szóló 1993. évi XXXI. törvény megsértésére is hivatkozik. Az indítványozó szerint az Egyezmény 10. cikke a szólásszabadság részeként biztosítja a közérdekű információkhoz való hozzáférés jogát, amelyet a hazai joggyakorlat kialakítása során is figyelembe kell venni.

[12] Az indítványozó végül – a közérdekű adat megismerése iránti igény jellegére hivatkozva – kérte az alkotmányjogi panasz soron kívüli tárgyalását.

II.

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

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

„XXVIII. cikk (1) Mindenkinnek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.”

[14] 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.

[...]

(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.”

„21. § (1) Ha a közérdekű adatra vonatkozó igényét nem teljesítik, az igénylő a bírósághoz fordulhat.

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

[...]

(6) A bíróság soron kívül jár el.”

III.

[15] Az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (1) bekezdésében foglaltak alapján mindenekelőtt abban a kérdésben döntött, hogy a Kúria ítéletével szemben benyújtott alkotmányjogi panasz befogadható-e.

[16] 1. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz a befogadhatóság formai természetű feltételeinek megfelel.

[17] 2. Az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának tartalmi jellegű feltételeit az Abtv. 56. § (2) bekezdése szabályozza, amely szerint az Alkotmánybíróság befogadhatóságról dönteni jogosult tanácsa mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt feltételeit, így különösen az Abtv. 26–27. §§ szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint az Abtv. 29–31. §§-ban foglalt feltételeket.

[18] 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 nincsen számára biztosítva.

[19] Az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának feltétele az érintettség, nevezetesen az, hogy a panaszos által alaptörvény-ellenesnek vélt bírói döntés a panaszos személyét, jogi helyzetét közvetlenül, ténylegesen és aktuálisan érintő rendelkezést állapítson meg, és ennek következtében a panaszos alapjogai sérüljenek. Az indítványozó az alkotmányjogi panaszban támadott bírói döntés felperese volt, így az Alkotmánybíróság az indítványozót az egyedi ügyben érintettnek tekintette.

[20] Mivel az indítványozó az alkotmányjogi panaszában a Kúria felülvizsgálati eljárásban hozott ítéletét kifogásolta, ezért a rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőségeit is kimerítette.

[21] 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. Az alkotmányjogi panasz annak vizsgálatára irányul, hogy a Kúria ítélete – amely hatályában fenntartotta a közérdekű adatkérés elutasítását jogszerűnek kimondó másodfokú bírói ítéletet – sérti-e az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésében foglalt közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jogot, az I. cikkben foglalt alapjog korlátozására vonatkozó, valamint a XXVIII. cikkben foglalt tisztességes eljárásra irányadó követelményeket. A közérdekű adatok nyilvánosságához fűződő alapjog korlátozásának alkotmányossági feltételrendszerét az Alkotmánybíróság alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek tekintette, amely ugyanakkor a támadott bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességnek is minősül.

[22] Az Alkotmánybíróság a fentiekre tekintettel az alkotmányjogi panaszt befogadta.

IV.

[23] Az alkotmányjogi panasz az alábbiak szerint megalapozott.

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

[25] Magyarországon az érintett alapjog a jogállami rendszer megalapozásakor, az 1989. évi XXXI. törvénnyel megalkotott, tartalmilag új Alkotmány révén vált a jogrendszer 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”.

[26] „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]; korábban: 22/2012. (V. 11.) AB határozat, Indokolás [41]} 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. Ebből következően az Alaptörvény az alapjog lényegi változtatás nélküli átvételével a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat által kimunkált elvi tételek fenntartása mellett döntött.

[27] Az Alkotmánybíróság figyelemmel volt az Alkotmányban azonos módon biztosított alapjog rendeltetésével összefüggésben korábban megállapított szempontokra, illetve az Alaptörvénynek a VI. cikk (2) bekezdésével összefüggő 39. cikk (2) bekezdésére is.

[28] Az Alkotmánybíróság a 21/2013. (VII. 19.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh.) elvi érveléssel mutatott rá az információs szabadságnak a véleménynyilvánításhoz való jog biztosításában, valamint azon keresztül az állam demokratikus működésének kialakításában betöltött lényeges szerepére. Az Alkotmánybíróság az információs szabadság céljának elemzése kapcsán azt is kimondta, 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 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.] Az alanyi jogon biztosított információs szabadság joga tehát 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 államrendezkedés 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.] [29] Ennek megfelelően a közfeladatok ellátásával kapcsolatosan is alaptörvényi követelmény 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

követelmények érvényre juttatására hivatott.

[30] 2. Az Alkotmánybíróság ezt követően azt vizsgálta, hogy az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdése milyen követelményeket szab a közérdekű adatok nyilvánossága vonatkozásában, illetve milyen esetben kerülhet sor azok korlátozására.

[31] 2.1. Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban azt is megerősítette, hogy „[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 vagyponra 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.” (Indokolás [34])

[32] Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban hangsúlyozta, hogy a közérdekű adatokra főszabály szerint a nyilvánosság-elv vonatkozik. Ennek érvényesüléséhez szükséges, hogy az adatkezelő a közérdekű adatok megismerését – proaktív módon, illetve adatigénylés alapján – biztosítsa. Az alapjog céljára figyelemmel általában az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint egyéb közfeladatot ellátó szervek és személyek tekinthetők az alapjog kötelezettjeinek. 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 biztosítani kell (Indokolás [35]).

[33] Az Alkotmánybíróság alapvető elvként határozza meg a közérdekű adatok nyilvánosságának korlátozása körében azt, hogy az információs szabadságot korlátozó törvényeket megszorítóan kell értelmezni, ugyanis „egy demokratikus társadalomban 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.]

[34] 2.2. A közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog azonban nem abszolút jog. Ennek megfelelően az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése alapján 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. Az Alaptörvény e rendelkezésének megfelelően a korlátozás tartalmi követelménye, hogy az szükséges és a korlátozással elérni kívánt célhoz képest arányos legyen. Ebből eredően az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében deklarált demokratikus jogállamiság alapvető alkotmányos biztosítékeként értékelhető a nyilvánosságkorlátozás feletti érdemi és hatékony

bírói jogorvoslat lehetősége, amelynek ki kell terjednie a nyilvánosságkorlátozás indokoltságának tartalmi felülvizsgálatára is.

[35] Az Abh. az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdése vonatkozásában azt is leszögezte, hogy a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog alanya bárki lehet. Az Alaptörvény értelmében tehát az információszerzéshez kötődő érdekeltség igazolása nem szükséges. Ennél fogva a közérdekű adat kiadására kötelezett szervnek vagy személynek kell indokolnia az igényelt információ esetleges megtagadását. A közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog korlátozását érintően tehát a korábbi gyakorlat alapján levezethető, hogy az olyan szabályok, amelyek diszkrecionális jogkört adnak az adatkezelő szervnek a közérdekű adatokhoz való hozzáférés megtagadására, önmagukban alapjogsértők [vö. 32/1992. (V. 29.) AB határozat, ABH 1992, 182, 184.; 34/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 177, 192.]. (Indokolás [40]–[41])

[36] 3. Az Alkotmánybíróság az információs szabadság korlátozhatóságának általános feltételeit követően a döntés-előkészítő adatok nyilvánosságkorlátozásának Alaptörvényből eredő kritériumait vizsgálta.

[37] A közérdekű adatok nyilvánosságához való jog általános alapjogkorlátozási kritériumain túl az Alkotmánybíróság további követelményeket támasztott. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság a döntés megalapozását szolgáló adatok körében 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.]

[38] Mivel a döntés-előkészítő adatok korlátozott hozzáférhetősége a közérdekű adatok nyilvánosságához fűződő alapjog korlátozását jelenti, így annak meg kell felelnie az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglalt alapjogkorlátozással szemben támasztott alkotmányos követelményrendszernek.

[39] Kiemelendő, hogy ahogy önmagában az igényelt adat döntés-előkészítő jellege még nem vonja maga után kötelező erővel a közérdekű adat nyilvánosságtól való elzárását, úgy hasonlóan a szóban forgó döntés meghozatala sem jelenti kényszerítően a döntés-előkészítő jelleg megszűnését és az igényelt közérdekű adat kiadásának kötelezettségét. Az adatigénylés idején, valamint a jelenleg hatályos szabályozás alapján egyaránt az adatkezelő szerv vezetőjének mérlegelést igénylő döntésétől függ, hogy a döntés megalapozását szolgáló adat megismerésére irányuló igényt – a törvényben meghatározott tíz éves időtartamon belül – elutasítja vagy sem. Amennyiben az adatkezelő szerv vezetője a közérdekű adat kiadásának megtagadása mellett dönt, azt az Alaptörvényből levezethető, valamint a törvényben meghatározott szempontoknak megfelelően indokolni köteles.

[40] A közigazgatás hatékonyságának mint az információs szabadság korlátozási alapjának konkrét esetben történő megítélésénél a korlátozással érvényesítendő alapjog vagy védeni kívánt érték fennállását 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.]

[41] Az Alaptörvény hatálya alatt e tárgyban született döntésében az Alkotmánybíróság követte a korábbi gyakorlatot. Az Abh. alkotmányos követelményként állapította meg, 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 akadálya.” (Rendelkező rész 2. pont) Az indokolásnak tehát 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.].

[42] A döntés-előkészítő adatok nyilvánossága tehát korlátozható ugyan, de nem diszkrecionális jelleggel, hanem kizárólag a fenti szigorú követelmények figyelembevételével. Az Abh. megállapította, hogy „a közérdekű adatok nyilvánossága különösképp 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.” (Indokolás [46])

[43] A közérdekű adatok megismeréséhez való jog súlyos sérelmét eredményezi tehát, ha az adatkezelő a nyilvánosság korlátozásakor pusztán arra hivatkozik, hogy az adat döntést megalapozó adat, de ennek igazolását mellőzi; ezzel ugyanis kiüresíthetővé válik a közérdekű adatok nyilvánosságához való jog.

[44] 4. 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 (a továbbiakban: Infotv.) biztosítja. Az alkotmányjogi panasz tárgyát képező eljárás adatigénylés

útján történő megindításakor az alapjog érvényesüléséhez szükséges alapvető törvényi szabályokat az Avtv. tartalmazta.

[45] 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. Ennek megfelelően az Avtv. rendelkezései kötelezték a közfeladatot ellátó adatkezelő szervet, hogy biztosítsa a közérdekű adatok megismerését, szükség szerint a nem megismerhető adatok anonimizálásával. Az alapügyben az indítványozó 2010. március 23-án fordult dr. Páva Zsolthoz, Pécs Megyei Jogú Város polgármesteréhez a Jelentés kiadása érdekében. A Jelentés közfeladatot ellátó szerv tevékenységére vonatkozó adatként közérdekű adatnak tekintendő, melyet a Kúria döntése is megerősített.

[46] Az Avtv. 19. § (1) és (3) bekezdése alapján a közfeladatot ellátó szerv köteles biztosítani azt, hogy a kezelésében lévő közérdekű adatot bárki megismerhesse. Az Avtv. 19/A. § (1) bekezdése definiálja a döntés megalapozását szolgáló adat fogalmát, rendelkezik az adatkezelő szerv vezetőjének mérlegelést igénylő döntéséről, valamint rögzíti, hogy az a keletkezéstől számított tíz évig nem nyilvános. Emellett a 19/A. § (2) bekezdése a döntés meghozatalát követően rendezi az ilyen adatok megismerése iránti igényekről való döntésben mérlegelendő szempontokat. A mérlegelés során az Avtv. 19. § (1) bekezdésében szereplő „közvélemény pontos és gyors tájékoztatása” mellett a 19/A. § (2) bekezdésében említett, illetve a vonatkozó alkotmánybírósági gyakorlatban kifejtett, idézett szempontok is alkalmazandók. Eszerint a megismerésre vonatkozó igény akkor utasítható el, ha az a szerv törvényes működési rendjét vagy feladat- és hatáskörének illetéktelen és külső befolyástól mentes ellátását, így különösen az adatot kezelő álláspontjának a döntések előkészítése során történő szabad kifejtését veszélyeztetné.

[47] Az Avtv. irányadó rendelkezései értelmében tehát döntés megalapozását szolgáló adat csak az adott szerv (feladat- és hatáskörébe tartozó) döntése meghozatalára irányuló eljárás során készített vagy rögzített adat lehetett. Az Avtv. 19/A. §-ának egészéből azonban nem következik kényszerítően az abban definiált döntés-előkészítő adat nyilvánosságtól való elzárása; épp ellenkezőleg, a 19. §-t és a 19/A. §-t együtt olvasva a tíz éves időtartamon belül a közfeladatot ellátó szerv vezetőjének mérlegelését igényli, hogy a konkrét esetben a közérdekű adat megismeréséhez és az információszabadsághoz, vagy a döntés hatékony végrehajtásához, valamint az illetéktelen befolyástól mentes, független, hatékony köztisztviselői munkához fűződik-e nagyobb érdek.

[48] A Kúria támadott ítélete mindezek alapján azt állapította meg, hogy a kiadni kért Jelentés bár közérdekű adat, de az annak alapján megindult reprivatizációs eljárás és azzal összefüggő egyéb eljárások folyamatban léte miatt mégis döntés megalapozását szolgáló adatnak tekintendő, vagyis nem nyilvános.

[49] A Kúria ítélete a nyilvánosság-korlátozás fenntartását a jövőben meghozandó döntések szükségességén túl a döntés-előkészítő adatokkal kapcsolatos felülvizsgálat korlátolt lehetőségei miatt tartotta indokoltnak. E körben a Kúria ítéletében kimondta, hogy „[a]z adott esetben azonban a reprivatizációs eljárásban a döntési folyamatot lezáró és a felek közötti jogviszonyrendszert felszámoló (végső) döntés meghozatalának hiányában az

Avtv. 19/A. § (2) bekezdésének alkalmazására, az adatmegismerési igény elutasítása indokoltságának vizsgálatára nem kerülhet sor. Az Avtv. 19/A. § (2) bekezdésének rendelkezéséből azonban az is következik, hogy a döntés meghozatalát megelőzően, az Avtv. 19/A. § (1) bekezdése alapján az adatot kezelő szerv vezetője által az adatmegismerési igény megtagadásáról hozott döntés indokoltságát és a szükségesség-arányosság követelményének érvényesülését – a jogszabályban meghatározott tartalmi feltételek hiányában – a bíróság nem vizsgálhatja felül. A döntés meghozatalát megelőzően az adatot kezelő szerv vezetőjének diszkrecionális jogkörébe tartozik az ún. automatikus nyilvánosságkorlátozás alá eső, döntés megalapozását szolgáló adat kiadásáról a döntés annak mérlegelésével, hogy az adatkiadási igénnyel érintett közérdekű adat tekintetében a nyilvánosság kizárása az Avtv. 19. § (1) bekezdésében foglaltak figyelembe vételével indokolt-e.” A Kúria támadott ítéletében tehát arra tekintettel, hogy a „végső” döntés még nem született meg, nem tekinti alkalmazandónak a közérdekű adatok nyilvánosságához való alapjog korlátozására irányadó tesztet, és ezzel egyidejűleg a Jelentés kiadását az adatkezelő diszkrecionális jogkörébe utalja, amelyet a bíróság – tartalmi szempontok hiányában – nem vizsgálhat felül.

[50] 5. Az indítványozó több szempontból is támadta a Kúria ítéletét. Az alkotmányjogi panaszában az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésének és XXVIII. cikkének sérelmét kérte megállapítani, mert álláspontja szerint a Kúria döntése ténybeli alapon és jogi alapon is téves. A Kúria ítéletét előbbi szempontból azért kifogásolta, mert a szóban forgó döntési folyamat még nem zárult le, valamint az utóbbi szempontból, mert ez alapján a bíróság tévesen minősítette a Jelentést döntés-megalapozó adatnak. Az indítványozó arra az esetre, ha az Alkotmánybíróság nem vizsgálná felül a fenti szempontok alapján a Kúria ítéletét, a közérdekű adatok nyilvánosságához való jog korlátozására irányadó tartalmi szempontok hiánya miatt kérte megállapítani az alaptörvény-ellenességet. Végül ugyanezen okok miatt kérte megállapítani az Egyezmény 10. cikkébe való ütközést is.

[51] Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy az Abtv. 27. § szerinti alkotmányjogi panasz eljárás keretében az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre ténybeli alapon felülvizsgálni a bíróságok ítéleteit. Ezen kívül az Alkotmánybíróság e hatáskörében nem kerülhet a rendes bírósági szervezetrendszer fölé, vagyis nem járhat el hagyományos jogorvoslati fórumként. Ezzel párhuzamosan a rendes bírósági szervezetrendszer élén álló Kúria sem veheti át az alkotmánybíráskodás feladatát.

[52] Az Alkotmánybíróság a fentiek fényében jelen ügyben is kizárólag alkotmányossági szempontból folytatta le a Kúria támadott ítéletében foglaltak felülvizsgálatát. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság döntése nem terjedt ki sem a támadott ítéletben foglalt tények bizonyítására (vagyis, hogy a hivatkozott döntéshozatali eljárás valóban folyamatban van-e), sem a támadott ítéletben meghozott döntés konkrét felülvizsgálatára (vagyis, hogy a kért Jelentés vagy annak részei döntés-előkészítő adatok-e vagy sem; illetve, hogy az adatkezelő köteles-e azt kiadni vagy sem). Az Alkotmánybíróság jelen határozatából tehát nem következik kényszerítő jelleggel a Jelentésben foglalt adatok döntés-

előkészítő adatként való minősítése, sem pedig a Jelentés kiadásának kötelezettsége; az Alkotmánybíróság határozata kizárólag az Alaptörvénnyel összhangban álló döntési szempontokat fektetheti le. „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 jogsérelmekkel szemben.” (Abh., Indokolás [53])

[53] A Kúria ítéletében formai szempontból igazolta a döntés-előkészítő adatként való minősítést, amikor az adatkezelő erre való hivatkozását a becsatolt iratok alapján megállapította és elfogadta. Nem került sor azonban az adatszolgáltatás-megtagadás tartalmi indokoltságának vizsgálatára azon az alapon, hogy a végső döntést megelőzően tartalmi szempontok híján az adatkezelő diszkrecionális döntési jogkörébe tartozik a döntés-előkészítő adatként történő minősítés és így a nyilvánosság korlátozása.

[54] Az Alkotmánybíróság idézett határozatai éppen annak érdekében rendelkeztek a döntés-előkészítésre történő hivatkozás garanciáiról, hogy az ne váljon egy olyan, pusztán formális, bármikor felhívható korlátozási alappá, amely a nyilvánosságkorlátozást automatikusan igazolttá teheti. Ezért a korlátozási alapként hivatkozott döntés-előkészítő jelleg esetén a döntés meghozatalát megelőzően is vizsgálandó, hogy az adatkezelő alkotmányosan igazolható indokok alapján és csak a feltétlenül szükséges mértékben tagadta-e meg a közérdekű adatszolgáltatást. E körben minden esetben tartalmi vizsgálati szempontot képez, 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. A Kúria ítéletében azonban ennek vizsgálatát az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésében foglaltakkal ellentétesen kizártnak tartotta, amely e vonatkozásban a közérdekű adatok nyilvánosságához való alapjog sérelmét eredményezte.

[55] Az Alkotmánybíróság mindezek alapján megállapította, hogy a Kúria támadott ítéletében alaptörvény-ellenesen korlátozta az indítványozó közérdekű adatok megismeréséhez való jogát. Erre figyelemmel az Alkotmánybíróság a Kúria Pfv.IV.21.705/2011/4. számú ítéletét megsemmisítette.

[56] 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, amelyet a jogalkalmazás során az eljáró bíróságnak figyelembe kell vennie.

[57] Tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság a Kúria támadott ítéletét

megsemmisítette, annak az indítványozó által felhívott további alaptörvényi rendelkezések szerinti vizsgálatát mellőzte.

[58] 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

[59] Nem értek egyet a határozat rendelkező részével és annak indokolásával.

[60] 1. A határozat rendelkező részének 1. pontjával, a Kúria Pfv.IV.21.705/2011/4. számú ítéletének alaptörvény-ellenesség minősítésével és megsemmisítésével összefüggésben álláspontom a következő:

[61] 1.1. A jelen ügyben jogilag vitathatónak tartom kizárólag a korábbi Alkotmány 61. § (1) bekezdése és az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdése közötti szövegszerű egyezésre alapítottan fenntartani a korábbi alkotmánybíróági gyakorlat által kimunkált elvi tételeket. Ennek elsősorban az az oka, hogy a közérdekű adatnyilvánosság az új alkotmányos helyzetben már nem a véleménynyilvánítás és a szólásszabadság részeként, hanem a személyi adatvédelemmel együttesen szerepel a szabályozásban, továbbá az, hogy a védendő jog tartalmában is történtek változások. Mindez a konkrét esetben azáltal válik hangsúlyossá, hogy a határozat indokolása jórészt az 1990-es évek első feléből származó AB határozatokra kívánja alapítani a jelen ügyben a döntés-

előkészítő jellegű közérdekű adatoknak a döntés meghozatala előtti kiadása megtagadásának alaptörvény-ellenességét. Így tesz a határozat Indokolása a [35] bekezdésben, amikor megállapítja: „a korábbi gyakorlat alapján levezethető, hogy az olyan szabályok, amelyek diszkrecionális jogkört adnak az adatkezelő szervnek a közérdekű adatokhoz való hozzáférés megtagadásán, önmagukban alapszabályok.”

[62] 1.2. A korábbi gyakorlatra történő jogilag vitatható hivatkozáson túlmenően az itt említett jogelvi jellegű megállapításnak a jelen ügyre való alkalmazása – álláspontom szerint – téves és megalapozatlan.

[63] A közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban Avtv.) 19/A. § (1) bekezdése első mondata főszabályként mondja ki, hogy „A 19. § (1) bekezdésében meghatározott szerv [megjegyzés: állami vagy helyi önkormányzati, valamint egyéb 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.” Ez a rendelkezés tehát törvényi főszabályként biztosítja az adatkezelő szerv számára az adatkiadás automatikus megakadályozását valamennyi, a döntés megalapozását szolgáló adat tekintetében azokban az esetekben, amikor a döntés még nem született meg.

[64] A főszabályhoz képest ad lehetőséget a 19/A. § (1) bekezdésének második mondata arra, hogy – a 19. § (1) bekezdésében foglaltakat mérlegelve – egyes (így különösen a költségvetésre, vagyongazdálkodásra, közpénzek felhasználására, különleges vagy kizárólagos biztosítására vonatkozó) adatok kiadását engedélyezze. A mérlegelés lehetősége tehát kizárólag ebben – a nyilvánosság előli elzárást jelentő döntéséhez képest – második fázisban jelenik meg az adatkezelő szerv vezetőjének számára.

[65] Jogilag nem helytálló tehát a Kúria ítéletének megsemmisítését oly módon megalapozni, ahogy azt az Indokolás [36]–[43] bekezdése teszi, melynek érvelése szerint az Avtv. 19/A. § (1) bekezdésének nincs „kényszerítő jellege” a döntés-előkészítő adat nyilvánosságtól való elzárására. Ezzel szemben egyetértek a Kúria a határozat által megsemmisített ítéletének azon lényegi megállapításával, amely szerint: „jogszabálysértés nélkül állapította meg a jogerős ítélet, hogy az alperesek a közérdekű adat kiadását jogszerűen tagadták meg, így a kereset alaptalan.”

[66] 2. A határozat rendelkező részének 2. pontjával kapcsolatos ellenvéleményem megegyezik a *Dr. Salamon László* alkotmánybíró különvéleménye 2. pontjában foglalt állásponttal, ezért csatlakozom ahhoz.

Budapest, 2014. február 11.

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

[67] A különvéleményhez csatlakozom:

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró
Dr. Pokol Béla alkotmánybíró különvéleménye

[68] Nem támogatom a többségi határozat rendelkező részének pontjait és az ezt

alátámasztó indokolás egyes érveit sem.

[69] Már az érvelési munka megkönnyítését az erre szokásos úton – a régi Abh.-k érvei átvehetőségének deklarálását a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatra hivatkozva – sem tartom lehetségesnek a közérdekű adatnyilvánosság terén, mert a korábbi Alkotmányhoz képest az Alaptörvényben az egész problémakör kezelése új kontextusba került.

[70] A régi Alkotmányban a közérdekű adatnyilvánosság a véleménynyilvánítás és a szólásszabadság részeként lett szabályozva a 61. § (1) bekezdésben, míg az Alaptörvényben szakított ezzel az alkotmányozó, és a magánszféra védelmét szolgáló jogok mellé illesztette ezt be a VI. cikk (2) bekezdésében. Ezzel mintegy kivételként jön be ez a jog a magánintimitás jogainak világába, elválasztva a demokrácia alapját jelentő vélemény- és szólásszabadság problémaköreitől. Mivel tartalmilag nyilvánvalóan továbbra is van kapcsolat a közérdekű adatok terjeszthetősége és a politikai demokrácia működése között, ezért az Alkotmánybíróságnak szorgoskodnia kell azon, hogy az új szabályozási helyzetben is megtalálja a megfelelő érveket, de azt nem teheti meg, hogy egy fikcióval élve azt mondja, hogy semmi nem változott. Már csak azért is változott – és ez a második lényeges változás az Alaptörvényben –, mert ez létrehozott egy önálló főhatóságot (alaptörvényi szinten rögzítve és így alaptörvényi rangot adva e szervnek), mely a személyi adatok védelmét és a közérdekű adatokhoz való hozzájutás jogának érvényesülését független főhatóságként ellenőrzi, és ehhez a szervhez lehet fordulni annak, aki a közérdekű adatokhoz való hozzájutásban korlátozva érzi magát.

[71] Az Alkotmánybíróságnak valahogy reagálnia kell az új helyzetre, és nem teheti meg, hogy az elmúlt két év gyakorlatát folytatva egyszerűen negligálja az ilyen eljárásaiban az adatvédelmi főhatóságot. E főhatóságnak az Alkotmánybíróság előtt folyó adatvédelmi eljárásainkba való intézményes bevonásához látni kell, hogy a rá vonatkozó törvényi szabályok szerint ez a szerv csak akkor járhat el, ha a sérelmet szenvedett még nem fordult bírósághoz, illetve nincs az ügyben jogerős bírósági döntés (lásd a 2011. évi CXII. törvény 53. § (3) bekezdését). Mivel ennek az adatvédelemre specializálódott főhatóságnak a vonatkozó alkotmányjogi panaszok eljárásainak előszakaszaiba való bevonása elengedhetetlen a hatékony jogvédelemhez, az Alkotmánybíróságnak értelmeznie kell az Alaptörvényt arra nézve, hogy miképpen illeszti be eljárása elé az adatvédelmi főhatóság eljárását, lévén, hogy az alkotmányjogi panaszra csak a bírósági út kimerítése után kerülhet sor. Ezekből a rendelkezésekből kényszerűen következik, hogy az Alaptörvényt értelmezve azt kellene kimondani határozatunkban, hogy csak akkor fogadunk el adatvédelmet illetően alkotmányjogi panaszt, ha a bírói úthoz fordulás előtt az indítványozó az adatvédelmi főhatósághoz fordult, és ennek válaszát – a bírói út kimerítése után – mellékeli az alkotmányjogi panasz beadásakor. Ennek deklarálásával az alkotmányjogi panasz eljárása előtt lezajló rendes bírósági úton is érdemibb lehet a bíróságok – köztük a Kúria – vizsgálata, mert az adatvédelmi főhatóság specializálódott apparátusa alkalmasabb a szükséges információk összegyűjtésére, mint a rendes bíróságok vagy az alkotmánybírák, és akkor a főhatóság által már összegyűjtött információk bázisán tudnak, tudunk dönteni. Természetesen a főhatóság álláspontjához nincsenek kötve sem a rendes bíróságok, sem az alkotmánybírák, ám ezzel az előzetes bevonással racionálisabbá válhatnak az adatvédelemre vonatkozó bírósági és alkotmánybírósági eljárások is.

[72] E kérdéskörnek a teljes negligálása miatt nem tudom elfogadni a többségi

határozatnak a Kúria határozatát megsemmisítő rendelkezését, és annak előírását, hogy a jövőben a bíróságok kötelesek megvizsgálni a közérdekű adatok kiadásának megtagadását tartalmi szempontból is. Az adatvédelmi főhatóság bevonása nélkül ez bizonyos fókig lehetetlen feladatra kötelezés előírását jelenti, a rendes bíróságok pedig nem tehetik meg, hogy ők írják elő kötelezően az előzetes bevonást eljárásuk megindítása előtt. Az Alaptörvényt értelmezve ezt csak az Alkotmánybíróság teheti meg, és mostani határozatunkban ezt kellett volna megtennünk.

Budapest, 2014. február 11.

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró
Dr. Salamon László alkotmánybíró különvéleménye

[73] A határozattal nem értek egyet.

[74] 1. Álláspontom szerint az 1. pontban megsemmisített ítélet nem alaptörvény-ellenes.

[75] 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 volt jogszabálysértő, ennek következtében a jogerős ítélet hatályának fenntartásával a Kúria döntése sem sértette az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésében rögzített, a közérdekű adatok megismeréséhez való alapjogot. Ezért az indítványt az Alkotmánybíróságnak el kellett volna utasítania.

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

[77] 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]. A megtagadás jogszerűségét és a megtagadás indokait az adatkezelőnek kell bizonyítania [Infotv. 31. § (2) bekezdés].

[78] 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 – tekintet nélkül arra, hogy a közfeladatot ellátó szerv, vagy személy már döntést hozott-e az ügyben – megvizsgálja és dönt arról, hogy fennáll-e olyan súlyú közérdek, mely a megtagadás

alapjául szolgálhat.

[79] Ezen jogszabályi előírások alapján – nem pedig alkotmányossági követelmények miatt – kell az eljáró bíróságoknak ebben a kérdésben – a döntéshozatali eljárás lezárására tekintet nélkül – állást foglalniuk.

Budapest, 2014. február 11.

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

[80] A különvéleményhez csatlakozom:

Dr. Balsai István s. k., Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró alkotmánybíró

[81] A különvélemény 1. pontjához csatlakozom:

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
alkotmánybíró