

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 4/2015. (II. 13.) AB HATÁROZATA

mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapításáról, valamint a Fővárosi Ítéltábla 2.Pf.21.394/2012/4. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló alkotmányjogi panasz elutasításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Czine Ágnes, dr. Dienes-Oehm Egon, dr. Salamon László és dr. Varga Zs. András* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Balsai István, dr. Lenkovich Barnabás és dr. Pokol Béla* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság – hivatalból eljárva – megállapítja: mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség áll fenn annak következtében, hogy a közérdekű, illetve közérdekből nyilvános adat minősítése esetén a jogalkotó nem biztosította, hogy e nyilvánosságkorlátozással szemben a közérdekű adatok megismeréséhez való alapvető jogot [Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdés] közvetlenül, az adatminősítés tartalmi felülvizsgálatát jelentő eljárás útján érvényesíteni lehessen.

Az Alkotmánybíróság felhívja az Országgyűlést, hogy jogalkotói feladatának 2015. május hó 31. napjáig tegyen eleget.

2. Az Alkotmánybíróság a Fővárosi Ítéltábla 2.Pf.21.394/2012/4. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

Indokolás

I.

[1] Az atlatszo.hu Közhasznú Nonprofit Kft. (a továbbiakban: indítványozó) az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján alkotmányjogi panaszt terjesztett elő. Az indítványozó

alkotmányjogi panaszában a Fővárosi Ítéltábla 2.Pf.21.394/2012/4. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte. Az indítványozó szerint a támadott ítélet ellentétes az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésével, illetve a XXVIII. cikk (1) bekezdésével.

- [2] Az indítványozó az alapüggyel kapcsolatban előadta, hogy 2012. március 9-én elektronikus adatigénylést nyújtott be a Külügyminisztériumhoz. Az adatigénylés a Külügyminisztérium állományába tartozó foglalkoztatottaknak a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Kttv.) 179. §-ában meghatározott adatai megismerésére vonatkozott. A Külügyminisztérium megtagadta az adatigénylés teljesítését arra hivatkozva, hogy ezzel diplomáciai, illetve nemzetbiztonsági sérelmet okozna.
- [3] Ezt követően az indítványozó keresetet indított közérdekből nyilvános adatok kiadása iránt. Az első fokon eljáró Fővárosi Törvényszék 19.P.21.414/2012/4. számú ítéletében kötelezte az alperes Külügyminisztériumot, hogy 15 napon belül elektronikus úton szolgáltatssa ki a felperes részére a Külügyminisztérium állományába tartozó kormánytisztviselőknek a Kttv. 179. §-ában meghatározott, közérdekből nyilvános adatait. Az elsőfokú bíróság ítéletével szemben az alperes fellebbezett.
- [4] A másodfokon eljáró Fővárosi Ítéltábla 2.Pf.21.394/2012/4. számú ítéletével az elsőfokú bíróság ítéletét megváltoztatta, s az adatigénylés teljesítésére irányuló keresetet elutasította. Döntését azzal indokolta, hogy az elsőfokú ítélet meghozatalát követően a per tárgyát képező „adatokat, mint adatösszességet az alperes titkossá minősítette”. E tény a másodfokú bíróság a közérdekből nyilvános adatok megismerését korlátozó akadálynak tekintette. A másodfokú bíróság utalt arra, hogy a minősített adat védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény (a továbbiakban: Mavtv.) szabályai „polgári bíróság általi felülvizsgálatot nem tesznek lehetővé, ezért az eljáró másodfokú bíróság hatáskörrel nem rendelkezik a minősített adat minősítési eljárásával kapcsolatos vizsgálatra.”
- [5] Az alapügyben felperes indítványozó alkotmányjogi panaszában a másodfokú ítéletet több szempontból is kifogásolta.
- [6] Sérelmezte, hogy a másodfokon eljáró bíróság ítéletével voltaképpen helyben hagyta azt, hogy az adatkezelő az adatigénylést követően a közérdekből nyilvános adatokhoz való hozzáférés biztosítását adatminősítés útján megakadályozta. Az indítványozó szerint a bíróság az adatminősítés vizsgálatának megtagadásával valójában elismerte, hogy az adatkezelő szervek diszkrecionális jogában áll a közérdekű, illetve közérdekből nyilvános adatokat – indokolatlanul is – minősített adattá nyilvánítani, s ilyenformán az Alaptörvény

VI. cikk (2) bekezdésében foglalt közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jogot kiüresíteni.

- [7] Az indítványozó az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésében foglalt közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog szükségtelen, s ezért alaptörvény-ellenes korlátozásának tartotta továbbá azt is, hogy a másodfokú bíróság az adatminősítés Mavtv.-be ütközését sem állapította meg. Szerinte az adat keletkezéséhez képest későbbi időpontban történő adatminősítés egyértelműen az adatminősítés indokolatlanságára utal, ami ellentétes a Mavtv.-nyel, s az információszabadság indokolatlan korlátozása miatt az Alaptörvénnyel is.
- [8] Az indítványozó szerint az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése által garantált bírósághoz való fordulás joga is sérült azáltal, hogy a bíróság az adatminősítés felülvizsgálatát nem végezte el. Álláspontja szerint az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) 31. § (1) bekezdésének az Alaptörvénnyel összhangban lévő értelmezése nyomán az adatigénylés teljesítésének megtagadására irányuló felülvizsgálat körében a bíróságnak az adatminősítés felülvizsgálatára is lenne hatásköre.
- [9] Az indítványozó a fentiek alapján az adatminősítésre kiterjedő hatállyal kérte a támadott ítélet alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését.

II.

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

„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.”

- [11] 2. Az Infotv. érintett rendelkezései:

„27. § (1) A közérdekű vagy közérdekből nyilvános adat nem ismerhető meg, ha az a minősített adat védelméről szóló törvény szerinti minősített adat.”

„28. § (1) A közérdekű adat megismerése iránt szóban, írásban vagy elektronikus úton bárki igényt nyújthat be. A közérdekből nyilvános adatok megismerésére a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni.”

„31. § (1) Az igénylő a közérdekű adat megismerésére vonatkozó igény elutasítása vagy a teljesítésre nyitva álló, vagy az adatkezelő által a 29. § (2) bekezdése szerint meghosszabbított határidő eredménytelen eltelte esetén, valamint – ha a költségtérítést nem fizette meg – a másolat készítéséért megállapított költségtérítés összegének felülvizsgálata érdekében bírósághoz fordulhat.

(2) A megtagadás jogszerűségét és a megtagadás indokait, illetve a másolat készítéséért megállapított költségtérítés összegének megalapozottságát az adatkezelőnek kell bizonyítania.”

[12] 3. A Kttv. érintett rendelkezése:

„179. § Közérdekből nyilvános adatnak minősül

- a) a kormánytisztviselő neve,
- b) a kormánytisztviselő állampolgársága,
- c) a kormánytisztviselőt alkalmazó államigazgatási szerv neve,
- d) a c) pontban meghatározott szervnél a kormányzati szolgálati jogviszony kezdete,
- e) a kormánytisztviselő jelenlegi besorolása, besorolásának időpontja,
- f) a kormánytisztviselő munkakörének megnevezése és a betöltés időtartama,
- g) a kormánytisztviselő vezetői kinevezésének és megszűnésének időpontja,
- h) címadományozás adatai,
- i) a kormánytisztviselő illetménye.”

[13] 4. A Mavtv. érintett rendelkezései:

„2. § (1) Szükségesség és arányosság elve: a közérdekű adat nyilvánosságához fűződő jogot minősítéssel korlátozni csak az e törvényben meghatározott feltételek fennállása esetén, a védelemhez szükséges minősítési szinttel és a feltétlenül szükséges ideig lehet.”

„3. § E törvény alkalmazásában

1. minősített adat:

a) nemzeti minősített adat: a minősítéssel védhető közérdekek körébe tartozó, a minősítési jelölést az e törvényben, valamint az e törvény felhatalmazása alapján kiadott jogszabályokban meghatározott formai követelményeknek megfelelően tartalmazó olyan adat, amelyről – a megjelenési formájától függetlenül – a minősítő a minősítési eljárás során megállapította, hogy az érvényességi időn belüli nyilvánosságra hozatala, jogosulatlan megszerzése, módosítása vagy felhasználása, illetéktelen személy részére hozzáférhetővé, valamint az arra jogosult részére hozzáférhetetlenné tétele a minősítéssel védhető közérdekek közül bármelyiket közvetlenül sérti vagy veszélyezteti (a továbbiakban együtt: károsítja), és tartalmára tekintettel annak nyilvánosságát és megismerhetőségét a minősítés keretében korlátozza;

b) külföldi minősített adat: az Európai Unió valamennyi intézménye és szerve, továbbá az Európai Unió képviseletében eljáró tagállam, a külföldi részes fél vagy nemzetközi szervezet által készített és törvényben kihirdetett nemzetközi szerződés vagy megállapodás alapján átadott olyan adat, amelyhez történő hozzáférést az Európai Unió intézményei és szervei, az Európai Unió képviseletében eljáró tagállam, más állam vagy külföldi részes fél, illetve nemzetközi szervezet minősítés keretében korlátozza;”

III.

[14] Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt vizsgálta, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel-e az Abtv.-ben az alkotmányjogi panaszok befogadhatóságára megállapított kritériumoknak.

[15] 1. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz eleget tett a befogadhatóság formai követelményeinek.

[16] Az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszt az Abtv. 30. § (1) bekezdése értelmében a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet benyújtani, mégpedig az Abtv. 53. § (2) bekezdésének megfelelően az ügyben első fokon eljáró bírósághoz címezve. A Fővárosi Ítéltábla 2.Pf.21.394/2012/4. számú ítéletét 2012. november 13-án kézbesítették az indítványozó jogi képviselőjének. Az indítványozó alkotmányjogi panasz 2012. december 20-án, tehát az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerinti határidőn belül érkezett az elsőfokú bíróságra.

[17] Az alkotmányjogi panasz megfelel továbbá az Abtv. 52. § (1) bekezdésében foglalt formai követelményeknek is, mivel az indítványozó

- megjelölte az Alkotmánybíróság hatáskörét megalapozó törvényi rendelkezést (az Abtv. 27. §-át),
- megjelölte a támadott bírói döntést (a Fővárosi Ítéltábla 2.Pf.21.394/2012/4. számú ítéletét),
- megjelölte az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezéseit [VI. cikk (2) bekezdését, illetve a XXVIII. cikk (1) bekezdését],
- kifejtette az Alaptörvényben biztosított jogai sérelmének lényegét, előadta a bírói döntés alaptörvény-ellenességére vonatkozó okfejtést,
- kifejezett kérelmet terjesztett elő a támadott ítélet megsemmisítésére.

- [18] 2. Az Abtv. 56. § (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, különösen a 27. § szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint a 29–31. § szerinti követelményeket. Ennek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz megfelelt a befogadhatóság tartalmi feltételeinek is.
- [19] Az indítványozó az Abtv. 27. §-a és az 51. § (1) bekezdése szerint jogosultnak tekinthető, nyilvánvalóan érintett, mivel a támadott bírósági határozatokban peres félként szerepel.
- [20] Az indítványozó a rendelkezésére álló jogorvoslati lehetőségeket 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 Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdése szerinti közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jognak, illetve a XXVIII. cikk (1) bekezdése által garantált bírósághoz fordulás jogának a sérelmét állító indítvány alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vet fel, s az adatigénylés elutasítása tárgyában hozott bírói döntést érdemben befolyásolta.
- [22] A fentiek alapján az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt befogadta.

IV.

- [23] Az alkotmányjogi panasz nem megalapozott.
- [24] Az Alkotmánybíróság az indítvány alapján azt vizsgálta, hogy megállapítható-e a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog, illetve a bírósághoz fordulás jogának sérelme azért, mert az adatmegismerés iránti igény elutasítása kapcsán az Infotv. 31. § (1) bekezdése alapján kezdeményezett bírói felülvizsgálat keretében a bíróság hatáskörének hiányára hivatkozva kizárta

az adatminősítés jogszerűségének formai, illetve tartalmi alapon történő vizsgálatát, s pusztán az adatminősítés ténye alapján helybenhagyta az adatigény teljesítésének megtagadását.

- [25] 1. Az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdése alapján mindenkinek joga van a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez. Az Alkotmánybíróság Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása (2013. március 25.) hatálybalépését követően, az Alaptörvény Záró és egyes rendelkezések 5. pontja kapcsán úgy foglalt állást, hogy „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]}. Az Alkotmánybíróság már több korábbi határozatában megállapította, hogy a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog Alkotmányban, illetve Alaptörvényben való szabályozása között szövegszerű egyezés mutatható ki, emiatt az Alkotmányon alapuló értelmezés, kidolgozott alkotmányos elvek alkalmazása az újabb döntésekben is indokolt {21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [38]; 2/2014. (I. 21.) AB határozat, Indokolás [16]; 5/2014. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [26]}.
- [26] Az Alkotmánybíróság a 34/1994. (VI. 24.) AB határozatban megállapította: „Az Alkotmány 61. § (1) bekezdése a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó jogot is alkotmányos alapjogként garantálja, amely a kommunikációs alapjogok jogegyütteséből az informáltsághoz való jogot, az információk megszerzésének szabadságát és állami elismerését, továbbá biztosítását jelenti. Az információkhoz való hozzáférhetőség, az információk szabad áramlása különösen a közhatalom és az állam szervei tevékenységének átláthatósága körében alapvető jelentőségű. A közérdekű adatok nyilvánossága, megismerhetősége gyakran előkérdése és feltétele a szabad véleménynyilvánításhoz való jog gyakorolhatóságának és azzal más vonatkozásban is szorosan összefügg” {34/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 177, 185.}.
- [27] Az információszabadsághoz szorosan kötődik a véleménynyilvánítás szabadsága, amely a kommunikációs alapjogok „anyajoga”, és a demokratikus társadalom alapvető értékei közé tartozik. Ez a két alapjog biztosítja a közügyek megvitatásának szabadságát, együttesen teszik lehetővé az egyén részvételét

a társadalmi és politikai folyamatokban [50/2003. (XI. 5.) AB határozat, ABH 2003, 566, 576.]. A közérdekű adatok megismerése alapfeltétele az állam demokratikus működésének.

- [28] Az információszabadság alapján a közérdekű adatok (hozzáférés biztosítása, illetve részben közzétételük nyomán) nyilvánosak, azokat bárki megismerheti és terjesztheti. {2/2014. (I. 21.) AB határozat, Indokolás [25]}. A főszabály a nyilvánosság, ezt csak kivételesen lehet korlátozni: „[a] korlátozással szemben formai követelmény, hogy a korlátozásra kizárólag törvényben meghatározott eljárás eredményeként kerüljön sor. Tartalmi követelmény, hogy a korlátozás szükséges és a korlátozással elérni kívánt célhoz képest arányos legyen. Emellett az alapjog érvényesülése érdekében biztosítani kell a nyilvánosságkorlátozás feletti érdemi és hatékony bírói jogorvoslati lehetőséget, melynek a formai kritériumok vizsgálatán túlmenően ki kell terjednie a nyilvánosságkorlátozás indokoltságának tartalmi vizsgálatára. {12/2004. (IV. 7.) AB határozat, ABH 2004, 217.; 21/2013. (VII. 9.) AB határozat, Indokolás [39]}” {2/2014. (I. 21.) AB határozat, Indokolás [30]}

- [29] 2. Az információszabadság érvényesülését törvényi szinten az Infotv. garantálja. Az Infotv. „A közérdekű adat megismerése iránti igény” megjelölésű 21. alcímében szabályozott eljárás révén biztosítja azt, hogy a közérdekű adatok megismeréséhez való alapjogát mindenki, végső soron bíróság előtt is érvényesíteni tudja. Az Infotv. lehetővé teszi ugyanis a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismerése iránti igény elutasításának bírói felülvizsgálatát: ha az adatkezelő elutasította a kérelmet, a kérelmező e döntés ellen bírósághoz fordulhat [Infotv. 31. § (1) bekezdés]. A bíróság vizsgálja a megtagadás jogszerűségét és a megtagadás indokait, amit az adatkezelőnek kell bizonyítania [Infotv. 31. § (2) bekezdés].

- [30] Az Infotv. 27. § (1) bekezdése előírja ugyanakkor, hogy „a közérdekű vagy közérdekből nyilvános adat nem ismerhető meg, ha az a minősített adat védelméről szóló törvény szerinti minősített adat”. E rendelkezés alapján az adatkezelő törvényesen utasítja el a minősített adat védelméről szóló törvény szerinti minősített adat megismerésére irányuló igényt. Az adatigényt elutasító döntés ellen – az előbbiekben ismertetett szabályok szerint – a kérelmező bírósághoz fordulhat. Mivel a bíróság az Infotv. 31. § (2) bekezdése alapján a megtagadás jogszerűségét és az annak alapjául szolgáló indokokat vizsgálja, az adatkezelőnek elég annyit bizonyítania, hogy az igény a minősített adat védelméről szóló törvény szerinti minősített adatra vonatkozott [és azt nem olyan személy terjesztette elő, akinek arra állami vagy közfeladat ellátása érdekében szüksége volt;

lásd: Mavtv. 2. § (2) bekezdését és 13. § (1) bekezdését]. A megtagadás jogszerűségét érintően így – az Infotv. 27. § (1) bekezdése következtében – a bírósági felülvizsgálat formális eljárás. Miután e perben tartalmi vizsgálatnak, bírói mérlegelésnek az Infotv. 27. § (1) bekezdéséből következően nincs helye a minősített adat védelméről szóló törvény szerinti minősített adat hozzáférhetővé tételének megtagadása esetén, az adatközlés megtagadásának jogszerűsége tárgyában hozott konkrét bírói döntést illetően a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő jog sérelme nem állapítható meg. Ha pedig tartalmi bírói felülvizsgálatra e perben a minősített adat védelméről szóló törvény szerinti minősített adat közlésének megtagadását érintően nem kerül(het) sor, ezen az alapon az adatközlés megtagadásának jogszerűsége tárgyában hozott konkrét bírói döntés kapcsán a bírósághoz fordulás jogának sérelme sem állapítható meg.

- [31] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a támadott ítélet alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasította.

V.

- [32] 1. Az Alkotmánybíróság a fentiekben megállapította, hogy az Infotv. 31. § (1) bekezdése szerinti perben tartalmi vizsgálatnak, bírói mérlegelésnek az Infotv. 27. § (1) bekezdéséből következően nincs helye a minősített adat védelméről szóló törvény (azaz a Mavtv.) szerinti minősített adat megismerésére irányuló igény elutasítása esetén.
- [33] A Mavtv. minősített adat megismerésére irányuló eljárást (kivéve a nemzeti minősítésű személyes adatokat, valamint az érintett személy megismerési jogosultságát) nem tartalmaz. Minősített közérdekű vagy közérdekből nyilvános adat megismerése iránti igény benyújtására és az adatigény teljesítésére – különös rendelkezések híján – éppen a közérdekű adatok megismerése iránti igényre vonatkozó általános rendelkezéseket (Infotv. 28–29. §) lehetne alkalmazni. Az Infotv. 27. § (1) bekezdése alapján azonban az előbbieken kifejtettek szerint a minősített adat védelméről szóló törvény (azaz a Mavtv.) szerinti minősített adat megismerésére nincs lehetőség. Ilyen igény előterjesztése esetén az adatkezelőnek egyetlen lehetősége van: el kell azt utasítania {kivéve, ha azt olyan személy terjesztette elő, akinek állami vagy közfeladat ellátása érdekében indokolt a minősített adat megismerését biztosítani [Mavtv. 2. § (2) bekezdés és 13. § (1) bekezdés]}.
- [34] Az általános szabályok szerint a közérdekű adat megismerése iránti igényt elutasító döntés ellen a kérelmező bírósághoz fordulhat. A bíróság vizsgálja a megtagadás

jogszerűségét és az annak alapjául szolgáló indokokat [Infotv. 31. § (2) bekezdés], amely azonban – a fentiekből következően az Infotv. 27. § (1) bekezdése alapján – formális vizsgálatot jelent, mert az adatkezelőnek elég annyit bizonyítania, hogy az igény a minősített adat védelméről szóló törvény (azaz a Mavtv.) szerinti minősített adatra vonatkozott, és azt nem olyan személy terjesztette elő, akinek arra állami vagy közfeladat ellátása érdekében szüksége volt. A törvényi feltételek fennállása esetén az Infotv. 31. §-a alapján eljáró bíróság egyetlen döntést hozhat, helybenhagyja az adatkezelő elutasító határozatát.

[35] Az Infotv. 27. § (1) bekezdése a közérdekű adatok megismerésének szabályai között található, a közérdekű adatok megismerését korlátozó rendelkezés. Pusztán emiatt azonban alkotmányosan nem lehet kizárt a közérdekű és közérdekből nyilvános adatokat érintő adatminősítés jogszerűségének vizsgálata. A közérdekű adatok megismeréséhez való jog [Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdés] ugyanis nem feltétlenül érvényesülne, ha az adatigény formálisan elutasítható az Infotv. 27. § (1) bekezdése alapján azért, mert a kért adat a minősített adat védelméről szóló törvény szerinti minősített adat, s ezzel egyidejűleg az adatminősítés érdemi és hatékony felülvizsgálata nem biztosított.

[36] 2. Az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdése biztosítja a közérdekű adatok megismeréséhez való alapvető jogot. Korlátozásával szemben „formai követelmény, hogy a korlátozásra kizárólag törvényben meghatározott eljárás eredményeként kerüljön sor. Tartalmi követelmény, hogy a korlátozás szükséges és a korlátozással elérni kívánt célhoz képest arányos legyen. Emellett az alapjog érvényesülése érdekében biztosítani kell a nyilvánosságkorlátozás feletti érdemi és hatékony bírói jogorvoslati lehetőséget, melynek a formai kritériumok vizsgálatán túlmenően ki kell terjednie a nyilvánosságkorlátozás indokoltságának tartalmi vizsgálatára. {12/2004. (IV. 7.) AB határozat, ABH 2004, 217.; 21/2013. (VII. 9.) AB határozat, Indokolás [39]}” {2/2014. (I. 21.) AB határozat, Indokolás [30]}

[37] Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése és VI. cikk (2) bekezdése alapján már megállapította, 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.” {21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [56]}.

[38] 3. Az Abtv. 46. § (1) bekezdése szerint, ha az Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában a jogalkotó általi mulasztással előidézett

alaptörvény-ellenesség fennállását állapítja meg, a mulasztást elkövető szervet – határidő megjelölésével – felhívja feladatának teljesítésére. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 46. § (1) bekezdése alapján hivatalból jogalkotói mulasztást állapíthat meg, ha a vizsgálat során arra a következtetésre jut, hogy a (2) bekezdés c) pontja szerint a jogi szabályozás Alaptörvényből levezethető lényeges tartalma hiányos. Mulasztás megállapítását eredményezi, ha az alapjogok érvényesüléséhez szükséges garanciák hiányoznak.

- [39] Az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése szerint az alapvető jogok tiszteletben tartása és védelme „az állam elsőrendű kötelezettsége”. E kötelezettség nem merül ki abban, hogy az államnak tartózkodnia kell az alapjogok megsértésétől, hanem magában foglalja azt is, hogy gondoskodnia kell az alapjogok érvényesüléséhez szükséges feltételekről. Ennek érdekében a jogalkotó köteles olyan szabályozást alkotni, amely a lehető legnagyobb mértékben biztosítja az alapjogok érvényesülését.
- [40] 4. A fentiek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az adatminősítés feletti érdemi kontroll nélkül a közérdekű adatok megismeréséhez való jog korlátozásának szükségessége és arányossága nem biztosítható. Amennyiben a jogrendben nincs olyan hatékony eljárás, amely alkalmas a minősítő nyilvánosságot korlátozó döntését érdemben felülvizsgálni és felülbírálni, úgy nem garantálható, hogy az adatminősítés a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok közül csak azokra vonatkozzon, amelyek esetében az valóban elkerülhetetlen. Nem garantálható továbbá az sem, hogy a minősítő indokolási kötelezettségének megfelelően eleget tegyen, s mérlegelése során kellő súllyal vegye figyelembe a nyilvánossághoz fűződő közérdeket. {29/2014. (IX. 30.) AB határozat, Rendelkező rész 1.}
- [41] A közérdekű adatok megismeréséhez való jog alapján tehát az adatminősítés felett olyan közvetlenül kezdeményezhető érdemi kontrollt kell biztosítani, amely alkalmas arra, hogy annak során ne csupán a minősítés formai és eljárási követelményeinek megtartását ellenőrizzék, hanem arra is, hogy a minősítés tartalmi indokoltságát, megalapozottságát, a nyilvánosság-korlátozás szükségességét és arányosságát érdemben felülvizsgálják. {2/2014. (I. 21.) AB határozat, Indokolás [54]}
- [42] Az Alkotmánybíróság minderre tekintettel – hivatalból eljárva – megállapította: mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség áll fenn annak következtében, hogy a közérdekű, illetve közérdekből nyilvános adat minősítése esetén a jogalkotó nem biztosította, hogy e nyilvánosságkorlátozással szemben a közérdekű adatok megismeréséhez való alapvető jogot [Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdés]

közvetlenül, az adatminősítés tartalmi felülvizsgálatát jelentő eljárás útján érvényesíteni lehessen. Ezért az Alkotmánybíróság felhívta az Országgyűlést, hogy jogalkotói feladatának 2015. május hó 31. napjáig tegyen eleget.

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

Budapest, 2015. február 9.

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

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
dr. Stumpf István
előadó alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Varga Zs. András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [44] Egyetértek a határozat rendelkező részével, ugyanakkor szükségesnek tartom az indokolás kiegészítését a mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapításának indokaival összefüggésben.
- [45] Az információs önrendelkezési jogról és információszabadságról szóló törvény megalkotásakor kiemelt jogpolitikai szempont volt a közélet működésének átláthatósága szempontjából alapvető jelentőségű adatok nyilvánosságának biztosítása. Ennek keretében a törvény „legfőbb újítása” volt, hogy „az állam működésének átláthatósága érdekében egyértelműen rögzíti, hogy a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó szabályok szerint nyilvános a közfeladatot

- ellátó szerv feladat- és hatáskörében eljáró személy neve, feladatköre, munkaköre, vezetői megbízása, a közfeladat ellátásával összefüggő egyéb személyes adata, valamint azok a személyes adatai, amelyek megismerhetőségét törvény előírja” [Infotv. 26. § (2) bekezdéséhez fűzött indokolás]. A jogalkotó tehát ennek a kiemelt jogpolitikai indoknak megfelelően minősítette közérdekből nyilvános adatnak a kormánytisztviselők egyes személyes adatait (Kttv. 179. §).
- [46] A jogalkotó az Infotv. fentiekben hivatkozott rendelkezését [26. § (2) bekezdés] időközben kiegészítette és annak hatályos rendelkezése szerint „[a] közérdekből nyilvános személyes adatok a célhoz kötött adatkezelés elvének tiszteletben tartásával terjeszthetők”. A módosítás azért vált szükségessé, mert a gyakorlatban szerzett tapasztalatok alapján a jogalkotó szükségesnek találta annak hangsúlyosabbá tételét a törvény szövegében, hogy a célhoz kötött adatkezelés ugyan nem lehet korlátja a sajtószabadságnak, de „a nyilvánosságnak az eredeti jogalkotói szándékkal nyilvánvalóan ellentétes felhasználását, például személyes adatokat is tartalmazó adatbázisok nyilvánosságra hozatalát kívánja törvényi keretek közé szorítani” [2013. évi XCI. tv. 1. §-ához fűzött indokolás].
- [47] Az Infotv. tehát hangsúlyozza a célhoz kötött adatkezelés elvét, de nyilvánvalóvá teszi, hogy a terjesztés e korlátozása sem lehet alapja a sajtószabadság érvényesülésének. Végző soron a hatályos szabályozás is azon alapul, hogy a közérdekből (közérdekből nyilvános) adatok nyilvánossága és megismerhetősége alapvető jog, amely lehetővé teszi – egyebek mellett – „a végrehajtó hatalom, a közigazgatás jogszerűségének és hatékonyságának ellenőrzését, serkenti azok demokratikus működését” [32/1992. (V. 29.) AB határozat, ABH 1992, 183.].
- [48] Az előbbiekből adódóan a közérdekből adatok megismeréséhez való jog korlátozásával összefüggésben is kiemelt jelentőséget nyer a szólás- és sajtószabadság biztosítása. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a szólás- és sajtószabadság „kitüntetett helyet foglal el az alapjogok között, ami azzal jár, hogy egyrészt csak kivételes jelleggel kell engednie a korlátozására felhozott más jogokkal, illetve alkotmányos értékekkel szemben, másrészt a szabad véleménynyilvánítást korlátozó törvényeket megszorítóan kell értelmezni” [3/2015. (II. 2.) AB határozat, Indokolás [24]].
- [49] Az Alkotmánybíróság hivatkozott gyakorlata összhangban áll az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) az esetjogi gyakorlatával is. Korábbi döntéseiben az EJEB a véleménynyilvánítás szabadságával (EJEE 10. cikk) összefüggésben még arra mutatott rá, hogy ez a jog „nem biztosítja az egyén számára a személyes álláspontjával kapcsolatos információt tartalmazó nyilvántartáshoz való hozzáférés jogát, s nem rója a Kormányra azt a kötelezettséget, hogy ilyen információt közöljön az egyénnel” [*Leander kontra Svédország* (9248/81),

1987. március 26.] továbbá, hogy „az Egyezményből nehezen vezethető le egy általános hozzáférési jog az adminisztratív adatokhoz és iratokhoz” [*Loiseau kontra Franciaország* (46809/99), 2004. szeptember 28.]. Az utóbbi időben azonban az „információ megismerés szabadsága” fogalmának tágabb értelmezése, s ezáltal az információhoz való hozzáférés jogának elismerése felé mozdult el [*TASZ kontra Magyarország* (37374/05), 2009. április 14.]. Az EJE e területen fennálló esetjoga a sajtószabadsággal összefüggésben került kifejtésre, amely az ilyen ügyekkel kapcsolatos információk és eszmék terjesztését szolgálja [ld. *Observer and Guardian kontra Egyesült Királyság* (13585/88), 1991. november 26.]. Ezzel összefüggésben a legnagyobb gondossággal kell vizsgálódását lefolytatnia akkor, ha a nemzeti hatóságok által tett intézkedések – beleértve az olyan intézkedéseket is, amelyek csupán megnehezítik az információhoz való hozzáférést – alkalmasak arra, hogy elbátortalanítsák a sajtót, a társadalom egyik „háőrőző kutyáját” („*watchdog*”) attól, hogy jogosan közérdekűnek tekintett ügyekről folytatott nyilvános vitában részt vegyen [ld. *Bladet Tromsø and Stensaas kontra Norvégia* [GC] (21980/93), 1999. május 20.].

- [50] Nyilvánvaló ugyanakkor, hogy a közérdekű adatok megismerése a fenti szempontokra tekintettel sem lehet korlátlan. Az ilyen adatok nyilvánosságát érintő korlátozásnak azonban „csak olyan mértéke tekinthető arányosnak, ami egy demokratikus társadalomban kétséget kizáróan szükséges, kényszerítően indokolt, ugyanakkor a korlátozással elérni kívánt célhoz képest is arányos” [12/2004. (IV. 7.) AB határozat, ABH 2004, 226.]. A korlátozás e szempontjaira tekintettel szabályozza az Infotv. 27. §-a azokat az eseteket, amelyekben a közérdekű adat megismeréséhez fűződő jog korlátozása szükséges. Ennek keretében az Infotv. 27. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a közérdekű (közérdekből nyilvános) adat nem ismerhető meg, ha az minősített adat.
- [51] Annak ellenére, hogy a hivatkozott előírás erről kifejezett rendelkezést nem tartalmaz, a törvényhez fűzött indokolás utal a megismerés iránti igény mérlegelésének a lehetőségére. Eszerint ugyanis kizárólag „a szabályszerűen minősített adatok megismerhetőségére” terjed ki a korlátozás. A törvény indokolásában tehát megjelenik az arra történő utalás: a minősítés szabályszerűsége feltétele annak, hogy az ilyen adatok megismerése valóban korlátozható legyen. Ennek ellenére a jogalkotó mégsem biztosította a minősítés szabályszerűsége vitatásának eljárási feltételeit, ez pedig korlátozza az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésében és IX. cikk (1)–(2) bekezdésében foglalt alapvető jog érvényesülését.
- [52] A szabályozás nehézsége nem vitásan abból fakad, hogy az érintett két eljárási típus (a közérdekű adatok kiadása iránti polgári peres eljárás és a titokfelületei hatósági eljárást követő peres eljárás) lényegesen eltér egymástól.

Különböznek – egyebek mellett – a hatásköri és az illetékességi szabályok, az eljárás rendje, továbbá jelentősen eltér a per tárgyalásának nyilvánossága is. E lényegi különbségek pedig szükségszerűen adódnak a minősített adatok kiemelt védelmének szükségéből.

- [53] Ez az oka annak, hogy a hatályos szabályozás magában hordja azt a hiányosságot, hogy az Infotv. alapján a titokfelügyeleti eljárásban a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (NAIH) által meghozott határozatot kizárólag a minősítő támadhatja meg bíróság előtt. Igényérvényesítést sem ebben az eljárásban, sem más eljárásban egyéb személynek nem tesz lehetővé. Az a fél tehát, aki az Infotv. 31. §-a alapján a közérdekű adat megismerése iránt pert indított, nem jogosult a titokfelügyeleti eljárást megindítani, és ezáltal nem jogosult arra sem, hogy a minősítés jogszerűségét – őt megillető igény érvényesítése útján – vitassa. Következésképpen nincs olyan igénye, amelyet a perben keresettel érvényesíteni tudna.
- [54] Az igényérvényesítésnek ez a teljes kizárása azonban sérti a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez fűződő alapvető jogot [Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdés], és ezzel összefüggésben a szólás- és sajtószabadságot [Alaptörvény IX. (1)–(2) bekezdés]. Erre tekintettel szükséges megteremteni annak eljárási feltételeit, hogy az érintettek a minősített adat minősítésének jogszerűségét érdemben vitathassák. Álláspontom szerint ez megvalósítható lehetne a titokfelügyeleti hatósági eljárás kezdeményezésére és a hatósági eljárást követő peres eljárás megindítására jogosult személyi kör bővítésével, vagy – az igényérvényesítésre jogosult személyi kör bővítése nélkül – a közérdekű adat kiadása iránti perben eljáró bíróság útján. Ez esetben e bíróság akár hivatalból, akár kérelemre intézkedhetne – az előtte folyamatban lévő eljárás felfüggesztése mellett – a hatósági eljárás megindítása iránt.

Budapest, 2015. február 9.

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [55] Egyetértek a határozat rendelkező részével és – az alábbi kivétellel – annak indokolásával.
- [56] Összhangban az 5/2014. (II. 14.) AB határozathoz fűzött különvéleményemmel, a jelen ügyben is jogilag vitathatónak tartom kizárólag a korábbi Alkotmány 61. § (1) bekezdése és az Alaptörvény VI. cikke közötti szövegszerű egyezésre alapítottn

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 az Alaptörvény szabályozásában, továbbá az, hogy a védendő jog tartalmában is történtek változások.

- [57] A jelen ügyben való döntést a korábbi Alkotmányon alapuló alkotmánybíróági határozatok érdemben valójában nem befolyásolták. Észrevételeimet tehát kizárólag a határozatnak az indokolásában foglalt alkotmánybíróági határozatok alkalmazására vonatkozó iránymutatással szemben teszem meg. Változatlanul fenntartom magam számára a jogot ezen alkotmánybíróági határozatok eltérő megítélésére, elsősorban a személyi adatvédelem és a közérdekű adatok védelme viszonyát illetően, valamint önmagában a közérdekű adatvédelemmel kapcsolatos bármely, a változásokkal érintett összefüggésben.

Budapest, 2015. február 9.

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

Dr. Salamon László alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [58] A határozat rendelkező részével egyetértek, indokolásához azonban az alábbi kiegészítéseket fűzöm.
- [59] 1. Általánosságban hangsúlyozom, hogy álláspontom szerint az alapjogok korlátozásának szükségességi-arányossági követelménye nem jogalkalmazási, hanem a jogalkotással kapcsolatos kérdés. Ez abból (is) következik, hogy e teszt alkalmazásáról az Alaptörvény az alapjogok korlátozására vonatkozó törvényalkotási szabályozással összefüggésben rendelkezik [Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés].
- [60] Az alapjogot csak törvény korlátozhatja, jogalkalmazói mérlegelés nem. A jogalkalmazó csak a törvény alapján és annak keretei között vizsgálja az előtte folyó ügyben az alapjog korlátozása feltételeinek a fennállását. Ez azonban akkor sem több a korlátozást megengedő törvényi rendelkezés alkalmazásánál, ha a feltételek fennállásának megállapítása jogalkalmazói mérlegelést kíván.
- [61] 2. A határozat is ezen a megközelítésen alapszik; a bírói ítélet megfelel a jogszabályoknak (a másodfokú bíróságnak az adott ügyben nem volt mozgástere), az alaptörvény-ellenesség kérdése nem az ítélettel, hanem a bíróságot is kötő

jogi helyzettel összefüggésben vethető fel. Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló eset arra világít rá, hogy a minősített adattá nyilvánítás felülvizsgálata – amely a közérdekű adatok megismeréséhez való jog érvényesülésének nélkülözhetetlen garanciája – jelenleg nem teljes körűen biztosított.

- [62] 3. Nagyon lényeges annak hangsúlyozása, hogy a jelen határozat nem arra irányul, hogy ezt a felülvizsgálati jogot a jogalkotónak a NAIH hatásköréből el kell vonnia.
- [63] A jelen ügyben tapasztalt probléma az, hogy ha a közérdekű adatok nyilvánosságával kapcsolatos bírósági eljárás folyamatában történik meg az adatok titkossá minősítése, a minősítés jogszerűségének az érdemi vizsgálatát az Infotv. 53. § (3) bekezdés a) pontja alapján a NAIH nem folytathatja le; azt sem az adatigénylő, sem a bíróság nem kezdeményezheti.
- [64] Ezért valóban fennáll az a jogalkotó mulasztásának tekinthető helyzet, melynek megszüntetéséről a határozat rendelkezik.
- [65] A jogalkotónak több lehetősége is van a helyzet megoldására. (Ezek körében álláspontom szerint akár olyan megoldás is mérlegelhető, amely a bíróságokat a NAIH irányában titokfelügyeleti eljárás kezdeményezésére jogosítaná fel, érintetlenül hagyva azon titokvédelmi szempontokat, melyek az ilyen ügyekben a NAIH hatáskörének biztosítását indokolják.) Az alkotmányos követelményeknek megfelelő megoldás kialakítása természetesen a törvényalkotó hatáskörébe tartozik.

Budapest, 2015. február 9.

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Varga Zs. András alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [66] A határozattal és annak indokolásával maradéktalanul egyetértek.
- [67] Figyelemmel azonban arra, hogy – erre irányuló indítvány hiányában – a határozat nem dönthetett az ügyre okot adó, és abban alkalmazott jogszabály, valamint az Alaptörvény összhangjáról, ugyanakkor ez a körülmény jelentősen befolyásolhatja a határozat folytán szükségessé váló jogalkotást, indokoltnak látom felhívni a figyelmet az alábbiakra.
- [68] 1. A Fővárosi Törvényszék, a Fővárosi Ítéletábla ítéleteire, majd az Alkotmánybíróság eljárására az adott okot, hogy az indítványozó elektronikus adatigénylést

nyújtott be a Külügyminisztériumhoz a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXIX. törvény (a továbbiakban: Kttv.) 179. §-ában meghatározott adatok megismerésére vonatkozóan. Az adatigénylést a Külügyminisztérium arra hivatkozva tagadta meg, hogy ezzel diplomáciai, illetve nemzetbiztonsági sérelmet okozna, majd a bírósági eljárás folyamán az igényelt adatokat – mint adatösszességet – titkossá minősítette.

[69] Az eljárás alapja tehát a Kttv. 179. §-a volt, amely szerint közérdekből nyilvános adatnak minősül a kormánytisztviselő neve, állampolgársága, besorolása és ennek időpontja, munkakörének megnevezése és a betöltés időtartama, vezetői kinevezésének és megszűnésének időpontja, címei, illetménye, valamint az őt alkalmazó államigazgatási szerv neve és ennél a szervnél a kormányzati szolgálati jogviszony kezdete.

[70] 2. A Kttv-ben megjelölt adatok egyfelől – az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) 3. §-ának 2. pontja értelmében – személyes adatok, másfelől – az Infotv. 3. §-ának 5. és 6. pontjára tekintettel – közérdekből nyilvánosak is. Az Alaptörvény VI. cikkének (2) bekezdése értelmében a személyes adatok védelme (az információs önrendelkezési jog) is és a közérdekű adatok megismerése és terjesztése is alapvető jog. Mindkét alapvető jog alkotmányos védelmet élvez, ugyanakkor egymáshoz való viszonyuk aszimmetrikus: egy személyes adat közérdekűvé avagy közérdekből nyilvánossá minősítése kizárja (egészen pontosan megszünteti) a védelméhez való jogot. Következésképpen a két alapvető jogra külön-külön, és egymáshoz való viszonyára is alkalmazandó az Alaptörvény I. cikkének (3) bekezdése, miszerint alapvető jog csak törvényben, 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.

[71] Az Alaptörvény hivatkozott rendelkezéseiből az következik, hogy

- amikor a törvényhozó személyes adatot közérdekűvé vagy közérdekből nyilvánossá minősít, akkor figyelemmel kell lennie arra, hogy ezzel a személyes adatok védelméhez való jogot korlátozza, ezért a korlátozás tekintetében érvényesülnie kell az Alaptörvény I. cikke (3) bekezdésének;
- amikor egy adatkört titkossá minősíthetővé tesz, ezzel a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való alapvető jogot korlátozza, ezért a korlátozás tekintetében érvényesülnie kell az Alaptörvény I. cikke (3) bekezdésének;
- az Alaptörvény IV. cikke értelmében mindenkinek joga van a szabadsághoz és a személyi biztonsághoz; a 46. cikk értelmében a nemzetbiztonsági

szolgálatok alapvető feladata, ilyenként azonban az Alaptörvény által védett alkotmányos érték Magyarország függetlensége [ez a B) cikk (1) bekezdése folytán is védendő], és nemzetbiztonsági érdekei is, ilyenként ezek hivatkozási alapul szolgálhatnak a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való alapvető jog korlátozásához;

– a jogalkalmazót – így a közérdekű vagy közérdekből nyilvános adat birtokosát, illetve az adatot a Mavtv. alkalmazásával minősítőt – az Alaptörvény I. cikkének (3) bekezdése ugyan közvetlenül (formálisan) nem köti, ugyanakkor az adat kiadásának megtagadása önmagában, avagy annak minősítése más (konkrétan a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való) alapvető jog korlátozását jelenti, ezért az Alaptörvény érvényesülése megköveteli, hogy a jogalkalmazó a döntését az Alaptörvény I. cikkének (3) bekezdését figyelembe véve hozza meg.

- [72] 3. A leírtakra tekintettel az Alkotmánybíróság határozata következtében szükségessé váló jogalkotás során a törvényjavaslat előkészítőjének, illetve az Országgyűlésnek lehetősége lesz újragondolni azt is, hogy a Kttv. 179. §-a indokoltan terjeszti-e ki a közérdekből nyilvános adatok körét a kormánytisztviselők összes felsorolt személyes adatára, lehetővé téve ezáltal, hogy azokat minden indok nélkül külön-külön és adatösszességként is bárki megismerje és terjessze. A Kttv. 179. §-ának hatályos rendelkezése ugyanis az adatbirtokosok számára nem biztosít más lehetőséget a hivatkozott alapvető jogok és alkotmányos értékek védelmére, mint az adatok minősítését. Ugyanez a cél az Alaptörvény tiszteletben tartásával, ugyanakkor jóval ésszerűbben is elérhető a Kttv. 179. §-ának újraszabályozása, így a kormánytisztviselők közérdekből nyilvános adatainak indokolt körre szűkítése útján.

Budapest, 2015. február 9.

Dr. Varga Zs. András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Balsai István alkotmánybíró különvéleménye

- [73] Az Alkotmánybíróság többségi döntésének azon részével, mely szerint mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség áll fenn, mivel a jogalkotó nem biztosította a minősített adatok vonatkozásában, hogy „a közérdekű adatok megismeréséhez való alapvető jogot közvetlenül, az adatminősítés tartalmi

felülvizsgálatát jelentő eljárás útján érvényesíteni lehessen” nem értek egyet. Ezért az Abtv. 66. § (2) bekezdése alapján a határozathoz az alábbi különvéleményt csatolom.

- [74] Az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdése rögzíti a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jogot. Ugyanezen cikk (3) bekezdése pedig arról szól, hogy a személyes adatok védelméhez és a közérdekű adatok megismeréséhez való jog érvényesülését sarkalatos törvénnyel létrehozott, független hatóság ellenőrzi.
- [75] Ez a hatóság az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvényben (a határozatban: Infotv.) szabályozott Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság, mely autonóm hatósági szerv, a törvény értelmében számos egyéb jogosítványa mellett adatvédelmi hatósági eljárást (60–61. §§), illetve titokfelügyeleti eljárást is indíthat (62–63. §§). Ez utóbbi esetben éppen a minősített adat minősítésének jogellenességét hivatott vizsgálni. Határozatában a minősítés szintjének, idejének megváltoztatására, vagy megszüntetésére szólíthatja fel a Hatóság a minősítőt, aki ezen határozat ellen a bírósághoz fordulhat. Fontos kiemelni, hogy jelen eljárás bár hivatalból indul, annak alapjául bejelentés is szolgálhat, ám a bejelentő személyének feltárása nem szükséges az eljárásban. A hatóság bírságot, és keresettel is fordulhat a bírósághoz.
- [76] Leegyszerűsítve, ha valakinek a minősítés, ezen belül annak tartalmát illetően vannak aggályai, a Hatósághoz fordulhat bejelentéssel, melyet kötelező érdeemben vizsgálni.
- [77] Szintén említésre méltó – álláspontom szerint – a Mavtv. V. fejezete, mely a minősített adat védelmét ellátó szervezetek és személyek címet viseli. A törvény 20. §-a a Nemzeti Biztonsági Felügyeletről szól, melynek feladata a minősített adat védelmének hatósági felügyelete, a minősített adatok kezelésének hatósági engedélyezése és felügyelete, valamint a nemzeti iparbiztonsági hatósági feladatok ellátása. A Nemzeti Biztonsági Felügyelet a minősített adatok védelmének szakmai felügyeletéért felelős miniszter irányítása alatt álló, a minisztérium szervezeti keretében önálló feladattal és hatósági jogkörrel rendelkező szervezet. Feladatai között szerepel egyebek mellett a minősítők minősítési gyakorlatának ellenőrzése, ennek eredményeként egyedi vagy általános ajánlást bocsáthat ki az egységes minősítési gyakorlat kialakítása érdekében, illetve kezdeményezheti a minősítés felülvizsgálatát. A törvény értelmében együttműködési kötelezettség terheli a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatósággal a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő alkotmányos jog tiszteletben tartása és az információszabadság érvényesülése érdekében.

- [78] Az Abtv. 46. §-a értelmében az Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásban a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenességet állapít meg, amennyiben a (2) bekezdésben rögzített esetek valamelyike fennáll. Azaz a jogalkotó nemzetközi szerződésből eredő jogalkotói feladatát nem teljesítette, vagy kifejezett jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladat ellenére nem került sor a jogszabály megalkotására, illetve a jogi szabályozás Alaptörvényből levezethető lényeges tartalma hiányos.
- [79] A többségi határozat a jogalkotói mulasztás esetei közül egyiket sem nevesítette, nem is tehette, hiszen a jogalkotó által már biztosított eljárásokat figyelmen kívül hagyva állapított meg mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet.
- [80] A fentieket is szem előtt tartva – álláspontom szerint – a többségi határozat azon része, mely jogalkotói mulasztást állapít meg, nem kellően megalapozott, így azt nem támogatom.

Budapest, 2015. február 9.

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

- [81] A különvéleményhez csatlakozom.

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla alkotmánybíró különvéleménye

- [82] Nem támogatom a többségi határozat alaptörvény-ellenes mulasztást megállapító rendelkező részi pontját, és az indokolás egyes részeit sem.
- [83] 1. A rendelkező rész alaptörvény-ellenes mulasztást megállapító pontja azon alapul, hogy a törvényhozó nem tette lehetővé a titokká minősítést sérelmező számára az érdemi felülvizsgálat eredményező bírói utat az Infotv. 27–30. §-aiban, ám teljesen kimaradt annak vizsgálata, hogy ugyanezen törvény 63. §-a a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság elnökén keresztül épp ezt a lehetőséget hozta létre:
- „Infotv. 63. § (1) A titokfelügyeleti hatósági eljárásban hozott határozatában a Hatóság a nemzeti minősített adat minősítésére vonatkozó jogszabályok megsértésének megállapítása esetén a minősítőt a nemzeti minősített adat

minősítési szintjének, illetve érvényességi idejének a jogszabályoknak megfelelő megváltoztatására, vagy a minősítés megszüntetésére hívja fel.

63. § (2) Ha a minősítő a Hatóság (1) bekezdés szerinti határozatát megalapozatlannak tartja, annak bírósági felülvizsgálatát a határozat közlésétől számított hatvan napon belül kérheti.

[...]

63. § (4) A bíróság a Hatóság határozatát helybenhagyja, megváltoztatja, vagy hatályon kívül helyezi, és szükség esetén a Hatóságot új eljárásra kötelezi.”

- [84] Az Alaptörvény 24. cikkének (4) bekezdése feljogosítja az Alkotmánybíróságot, hogy szoros tartalmi összefüggés esetén az indítványozó által nem kért jogszabályi rendelkezését is megvizsgálja, és ezt a jelen esetben elmulasztotta. Az Alkotmánybíróság e határozatot megszavazó többségének ez a mulasztása vezetett oda, hogy nem észlelve ezt a felülvizsgálati utat a törvényhozó esetében állapított meg mulasztást.

- [85] 2. Ez a mulasztás azonban összefügg egy mélyebben fekvő problémával, és ez abban áll, hogy a mostani alkotmánybírósági többség is elfogadta azt az álláspontot, melyet néhány vonatkozó, korábbi határozat fektetett le, és amely a régi alkotmányi szabályozás illetve a 2012-től hatályos Alaptörvény szabályozásának azonosságából indul ki (lásd az Indokolás [25]–[28] bekezdéseit). Ez az álláspont azonban csak úgy jöhetett létre, hogy az alkotmánybírói többség az Alaptörvénynek a régi Alkotmányhoz való viszonyát a közérdekű adatokhoz hozzájutást illetően leszűkítette a két szöveg vizsgálatánál azokra a szavakra, melyek a közérdekű adatok megismeréséhez való jogot megformulázzák. Ez alapján kijelentették, hogy a korábbi Alkotmány 61. § (1) bekezdése és az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdése között szövegszerű egyezés mutatható ki. 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 ugyanezen alapvető jog esetében is a végső döntő szerv, ám e speciális főhatóság alaptörvényi intézményesítésére választ kell adnia az adatvédelmet illető alkotmánybírósági döntésekben, 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 alkotmánybírói 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 hatszáz oldalas vagy akár ezer oldalas 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 alkotmányos panaszok ügyeiben az Alkotmánybíróság és a NAIH viszonyát. Az én megítésem 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. Javaslatom szerint ki kellene mondani határozatban 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 a NAIH álláspontjához az adott ügyben, de ezzel megalapozottabban hozhatjuk meg mindenkori döntéseinket.

Budapest, 2015. február 9.

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

[86] A különvélemény 2. pontjához csatlakozom.

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/26/2013.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2014. évi 15. számában.

