

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3190/2019. (VII. 16.) AB HATÁROZATA

alkotmányjogi panasz elutasításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó és dr. Salamon László* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Stumpf István és dr. Szabó Marcel* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a Szekszárdi Törvényszék 13.Pf.20.706/2014/6. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

- [1] Az indítványozó – dr. Széll Bernadett – jogi képviselője útján (dr. Pálvölgyi Miklós ügyvéd, Schiffer és Társai Ügyvédi Iroda, székhelye: 1027 Budapest, Margit körút 50–52.) az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján alkotmányjogi panaszt terjesztett elő, amelyben a Szekszárdi Törvényszék 13.Pf.20.706/2014/6. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésében biztosított közérdekű adatok megismeréséhez való jogának sérelmére hivatkozott.
- [2] Az ügy előzményei a következők. Az indítványozó 2014. március 11. napján az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) 28. § (1) bekezdésére hivatkozással közérdekű adatkéréssel fordult az MVM Paks II. Atomerőmű Fejlesztő Zrt.-hez – a későbbi alpereshez – a paksi atomerőmű telephelyén új atomerőműi blokk(ok) létesítésével kapcsolatos döntés gazdasági, környezeti és más hatásairól, valamint kockázatairól készült minden hatástanulmány, illetve az előkészítés során készített minden további tanulmány kiadása érdekében. Az indítványozó 2014. március 24. napján a későbbi alperestől kérte továbbá az előbbivel azonos tárgykörben 2014. január 14. napján Moszkvában aláírt ütemtervek (utóbb az indítványozó által pontosítva: „*term sheet*”-ek) kiadását is. A későbbi alperes az adatigénylés teljesítését elmulasztotta, ezért az indítványozó keresetet terjesztett elő.
- [3] Az ügyben első fokon eljáró Szekszárdi Járásbíróság 27.P.20.459/2014/7. számú ítéletével az indítványozó keresetét teljes egészében elutasította. A járásbíróság először is leszögezte, hogy az alperes az Infotv. 26. § (1) bekezdésében meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szervnek tekintendő, ezért a kezelésében lévő – a felperes által kért – adatok közérdekű adatoknak minősülnek. Az indítványozó első kérelmével összefüggésben a bíróság – a 12/2004. (IV. 7.) AB határozatra, illetve a 21/2013. (VII. 19.) AB határozatra (a továbbiakban: Abh1.) való hivatkozással – kifejtette, hogy egy demokratikus társadalomban a közérdekű adatok nyilvánossága a főszabály, annak korlátozása csak akkor fogadható el alkotmányosan, ha azt más alapjog érvényesülése, vagy valamely alkotmányos érdek védelme kényszerítően indokolja, illetve elkerülhetetlenül szükségessé teszi. Az Infotv. 27. § (1), (3), illetve (5)–(6) bekezdéseit, a 30. § (5) bekezdését, illetve a 31. § (2) bekezdését figyelembe véve a döntéslőkészítő adatok kiadása az adatkezelő vezetőjének döntésétől függ, aki megtagadó döntését indokolni köteles.

- [4] Ezzel összefüggésben a bíróság rámutatott, hogy a Magyarország Kormánya és az Oroszországi Föderáció Kormánya közötti nukleáris energia békés célú felhasználása terén folytatandó együttműködésről szóló Egyezmény kihirdetéséről szóló 2014. évi II. törvény (a továbbiakban: Kormányközi Egyezmény) 1. cikke csak annak célját rögzíti, a részletszabályokat, így a feleket illető jogokat és terhelő kötelezettségeket a kormányok által kijelölt hatóságok által a későbbiekben megkötendő „Megvalósítási Megállapodások” tartalmazzák. A Megvalósítási Megállapodások alapjául szolgáló adatok tehát döntés-előkészítő adatoknak minősülnek. Mivel a Megvalósítási Megállapodásokat még nem kötötték meg, ezért az alperes az indítványozó által először kért adatok kiadásának megtagadását kellően igazolta. A bíróság elfogadta az alperes azon érvelését is, hogy ezen adatok a Polgári Törvénykönyvről szóló – már nem hatályos – 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: régi Ptk.) 81. § (1) és (3) bekezdéseire tekintettel üzleti titoknak is minősülnek, ezért nyilvánosságra hozataluk – a Megvalósítási Megállapodások megkötése előtt – az alperes érdekérvényesítő képességét aránytalanul és jelentős mértékben csökkentené. A bíróság az indítványozó által másodízben kért adatok (az úgynevezett „term sheet”-ek) tekintetében kimondta, hogy azok minősített adatokat is tartalmaznak, amelyek vonatkozásában azonban nem az alperes a minősítő (eziránti igényét a minősítővel szemben érvényesítheti), ezért az indítványozó kérelme e tekintetben sem teljesíthető. Az indítványozó az ítélettel szemben fellebbezéssel élt.
- [5] A Szekszárdi Törvényszék – az alkotmányjogi panasszal támadott – 13.Pf.20.706/2014/6. számú ítéletével az elsőfokú ítéletet részben megváltoztatta. Kötelezte az alperest, hogy az indítványozó által kiadni kért adatok közül a „Lévai Projekt”-nek, az ítéletben nevesített és azonosított dokumentumait az indítványozó részére adja ki, egyebekben az elsőfokú ítéletet helyben hagyta. A törvényszék a tényállást az elsőfokú eljárás adatai, valamint köztudomásúnak elismert tények figyelembe vételével kiegészítette.
- [6] A törvényszék e körben értékelte az alperes által – az Infotv. 31. § (2) bekezdése alapján – csatolt iratokat, a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (a továbbiakban: NAIH) részére 2014 júniusában eljuttatott dokumentumok kimutatását tartalmazó táblázatot, az alperes által készített iratjegyzéket és átadás-átvételi jegyzőkönyvet, illetve dokumentum listát (amelyben a dokumentum tárgya, tartalmának rövid leírása és státusza került feltüntetésre), valamint ezek tartalmát. A törvényszék – az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdését, valamint az Alkotmánybíróság gyakorlatát idézve, az Infotv. 27. § (1)–(6) bekezdéseit felhívva – értelmezte a közérdekű adatok nyilvánosságának korlátozhatóságát. A törvényszék szintén idézte az Abh1. indokolásának [46] és [58] bekezdéseit, hangsúlyozva, hogy tartalmilag is vizsgálta az alperes által becsatolt dokumentumok döntés-előkészítő jellegét és az adatkiadás alperes (adatkezelő) általi megtagadásának jogszerűségét. A törvényszék először is – egyetértve a bírósággal – leszögezte, hogy a Kormányközi Megállapodás nem olyan döntés, amelynek fényében a megalapozását szolgáló dokumentumok megismerésére szolgáló igény jogszerűen csak az Infotv. 27. § (6) bekezdése mellett utasítható el. A törvényszék az alperesi érvelésnek helyt adva kimondta, hogy a Kormányközi Egyezményt figyelembe véve, több lépcsőben, egymást követően kell döntéseket hozni, ezért a Kormányközi Egyezményt nem lehet önálló döntésként értékelni. Tartalmilag a Kormányközi Egyezmény nem egy döntéshozatali eljárás lezárulta, mivel csupán egy célt jelöl meg, amely azonban a Megvalósítási Megállapodások nélkül nem teljes, abból jogok és kötelezettségek nem származnak. Mindebből következik, hogy az indítványozó által kért adatok e többlépcsős szerződéses rendszer előkészítő anyagai, ezért vonatkozásukban – akkor is, ha a Kormányközi Egyezményt már aláírták – az Infotv. 27. § (5) bekezdése az irányadó.
- [7] Ennek fényében az alperes által becsatolt, tárgyak szerint gazdasági-pénzügyi jellegű elemzéseket, tanulmányokat, az atomerőmű beruházás megalapozásával összefüggő műszaki-gazdasági dokumentumok felsorolását táblázati adatokból a telephely-engedély kérelmet megalapozó vizsgálati és értékelési dokumentumokat – mint döntés-előkészítő anyagokat –, valamint a telephely engedélyezéséhez szükséges tervdokumentáció anyagait döntés megalapozását szolgáló adatnak minősítette. Esetükben az alperesi adatkezelő az adat megismeréséhez és a megismerés kizárásához fűződő közérdek súlyát (ezen adatok nyilvánosságra hozatala az alperes és közvetve a Magyar Állam tárgyalási pozícióit gyengítenék) mérlegelve, helyesen zárta ki ezen adatok felperes általi megismerhetőségét, mivel az adatkérés idején a Megvalósítási Megállapodásokat még nem kötötték meg. A törvényszék hozzátette, hogy a dokumentumok döntés-előkészítő jellege mellett azok az alperes üzleti titkát is képezik, amelyek nyilvánosságra hozatala a Megvalósítási Megállapodások tárgyában zajló tárgyalások alatt jelentős érdeksérelmet okozna. Mindezek miatt az üzleti titkok vonatkozásában az Abh1. indokolásának [46] bekezdésében foglaltak nem alkalmazhatóak, valamint a tárgyalásokon felvetendő kérdések, az üzleti érdekek sokrétűsége és azok pontos körének ismerete hiányában a kiadni kért gazdasági-pénzügyi adatok üzleti titok jellegének mélyebb és részletes vizsgálata – a dokumentumok jelentős terjedelme okán – a nem indokolt.

- [8] A törvényszék az arányosság körében ugyanakkor – az Infotv. 27. § (5) bekezdése szerinti adatösszességéből – a közérdek eltérő súlyára, a piaci-gazdasági érdekekre való közvetettebb ráhatásra, valamint a tárgyalási folyamatok befolyásolását megvalósító okozati összefüggés megállapíthatóságának hiányára tekintettel a 2014. január 14. napját megelőzően keletkezett környezeti hatástanulmányok kiadásának megtagadását nem találta jogszerűnek. Az Infotv. alapján ugyanis csak azon döntést-megalapozó adatok zárhatóak el, amelyek valóban a döntési folyamat részét képezik, és nyilvánosságra hozataluk veszélyeztetné a végrehajtás sikerét, vagy egyes piaci szereplőket indokolatlan előnyhöz juttatna. A törvényszék alkotmánybíróági határozatokra, európai uniós és magyar jogforrásokra hivatkozással kimondta, hogy a környezeti információk nem tartozhatnak a döntés megalapozását szolgáló adat fogalmába, e jelleg megléte ugyanis nem csak formális, de tartalmi szempontokon is alapul. Különbség van ugyanis a döntés megalapozásául szolgáló, illetve a döntés meghozatalához felhasznált adatok között és a környezeti információk az utóbbi kategóriába tartoznak.
- [9] A törvényszék az Infotv. 30. § (5) bekezdését is felhívva arra a következtetésre jutott, hogy a „Lévai Projekt”-nek az ítéletben nevesített dokumentumai esetén a környezet megóvásához fűződő társadalmi érdek miatt és az egészséges környezethez való alapjogra tekintettel a környezet állapotára vonatkozó adatokhoz való hozzáférés elsőbbséget élvez az üzleti titok megőrzésével szemben is, ezért e hatástanulmányok kiadására kötelezte az alperest. Megállapította ugyanakkor, hogy az alperes által csatolt dokumentumok több olyan környezeti hatástanulmányt is tartalmaznak, amelyek a Kormányközi Egyezmény aláírását, vagy az indítványozó által előterjesztett adatigénylést követően keletkeztek, ezekre ugyanakkor az adatigénylés nem terjedhetett ki.
- [10] A törvényszék érdemben vizsgálta a nemzeti minősített adatokra vonatkozó alperesi indokolást is. A minősített adat védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény (a továbbiakban: Mavtv.) rendelkezéseit figyelembe véve a törvényszék kimondta, hogy az alperes által csatolt tizenhárom irat nem felel meg a Mavtv. rendelkezéseinek, minősítésük nem tekinthető érvényesnek, ugyanakkor tartalmuk szerint (humán erőforrás felmérése, az új atomerőművi blokkok létesítéséhez kapcsolódó beruházási, üzemeltetési munkaerő igény felmérése, magyar vállalkozások minél szélesebb körű bevonása) az Infotv. 27. § (5) bekezdésében meghatározott döntés megalapozását szolgáló adatnak, illetve a régi Ptk. 81. § (2) bekezdése szerinti üzleti titoknak minősülnek. A Megvalósítási Megállapodások előkészítése és a folyamatban volt tárgyalások miatt e dokumentumok megismerhetőségének kizárásához fűződő közérdek jelentősebb súlyúnak minősült, mint az adatok megismeréséhez fűződő információs jog. A törvényszék az indítványozó által kért „term sheet”-ekkel összefüggésben teljesen osztotta a járásbíróság megállapításait.
- [11] Az indítványozó alkotmányjogi panaszában kifejtette, hogy a jogerős ítélet három vonatkozásában sérti az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésében biztosított közérdekű adatok megismeréséhez való jogát: *i)* az indítványozó szerint a törvényszék a kiadni rendelt környezeti hatástanulmányokon kívül minden további dokumentumot az Infotv. 27. § (5) bekezdése alá tartozó döntés megalapozását szolgáló adatnak minősített; *ii)* nem vizsgálta, hogy milyen döntés meghozatalával és mennyiben áll fenn a nyilvánosság-korlátozás; *iii)* nem volt lehetősége a kért adatok vonatkozásában a minősítés tartalmi felülvizsgálatára. Az Abh1. indokolásának [46] bekezdését idézve előadta, hogy a törvényszék az Abh1.-ben kimondottakkal szemben a kiadni nem rendelt dokumentumokat – az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdését megsértve – teljes egészében döntést megalapozó adatoknak minősítette. Szintén az Abh1.-re hivatkozva kifejtette, hogy a törvényszék nem végezte el az érintett dokumentumok tartalmi elemzésén nyugvó, az egyes adatkörök egyedi minősítésén alapuló mérlegelését. Az indítványozó elismerte, hogy az adatkérés tárgya szerinti beruházás során a közhatalmi szervek több, egymásra épülő döntést hoznak. Hangsúlyozta ugyanakkor, hogy adatkérése nem a későbbi megállapodásokra és az engedélyezési eljárás végén hozandó döntés megalapozásául szolgáló adatokra, hanem az új atomerőművi blokk(ok) létesítéséről szóló Kormányközi Egyezményt – mint döntést – előkészítő iratokra vonatkozott.
- [12] Az indítványozó kiemelte azt is, hogy – az alperes által nem meghatározott – későbbi döntések már nem a létesítésről, hanem a megvalósításról szólnak. Erre tekintettel a létesítéssel kapcsolatos döntést érintő adatok vonatkozásában nincs helye automatikus, azok döntés-előkészítő jellegére hivatkozó nyilvánosság-korlátozásnak. Az indítványozó hozzátette, hogy sem az alperes beadványai, sem a bizonyítási eljárás során figyelembe vett más tény nem bizonyította, hogy a kért adatok összessége összekapcsolható lenne a későbbi végrehajtási megállapodásokkal, illetve a hatósági engedélyekről szóló döntésekkel. Összességében az ítélet azért is sérti az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdését, mert az indítványozó nem tartja lehetségesnek, hogy a kért adatok teljes mértékben a paksi bővítésre vonatkozó előkészítő anyagok lennének. A finanszírozás módjával vagy a megtérüléssel kapcsolatos elemzések nyilvánvalóan nem szerepelnek majd az építési engedélyezési eljárásban, márpedig a finanszírozási konstrukció alapelemeire vonatkozó döntések a jogerős ítélet meghozataláig

teljes körben megszülettek. Az indítványozó végül kifejtette, hogy a törvényszék nem végezte el a minősítési eljárások eredményének tartalmi felülvizsgálatát sem, ami sérti a 4/2015. (II. 13.) AB határozatban megfogalmazott követelményt, illetve az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdését.

- [13] Az Alkotmánybíróság eljárása során, az Abtv. 57. § (2) bekezdése alapján nyilatkozattételre, illetve véleménynek előterjesztésére hívta fel a bírósági eljárásokban alperes (adatkezelő) MVM Paks II. Atomerőmű Fejlesztő Zrt.-t, a Miniszterelnökséget vezető minisztert, a NAIH elnökét, valamint az igazságügyi minisztert.
- [14] Az ügy érdemi vizsgálata során az Alaptörvény negyedik módosítása 2018. június 29-ei hatállyal kiegészítette az Alaptörvény VI. cikkét, az indítványozó által hivatkozott közérdekű adatok megismeréséhez való jogot – a korábbiakkal azonos tartalommal – immáron a VI. cikk (3) bekezdése biztosítja.

II.

- [15] 1. Az Alaptörvény érintett rendelkezése:

„VI. cikk (3) Mindenkinek joga van személyes adatai védelméhez, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez.”

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

„26. § (1) Az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szervnek vagy személynek (a továbbiakban együtt: közfeladatot ellátó szerv) lehetővé kell tennie, hogy a kezelésében lévő közérdekű adatot és közérdekből nyilvános adatot – az e törvényben meghatározott kivételekkel – erre irányuló igény alapján bárki megismerhesse.”

„27. § (5) 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.

(6) A döntés megalapozását szolgáló adat megismerésére irányuló igény – az (5) bekezdésben meghatározott időtartamon belül – a döntés meghozatalát követően akkor utasítható el, ha az adat további jövőbeli döntés megalapozását is szolgálja, vagy az adat megismerése a közfeladatot ellátó 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.”

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

III.

- [17] 1. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (2) bekezdése alapján először is azt vizsgálta, hogy az indítványozó alkotmányjogi panasza megfelel-e az Abtv.-ben előírt formai és tartalmi feltételeknek.
- [18] 1.1. Az Abtv. 30. § (1) bekezdése, valamint az 53. § (2) bekezdése értelmében az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszt a sérelmezett bírósági döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül, az ügyben első fokon eljáró bíróságnál az Alkotmánybírósághoz címezve kell benyújtani. Az ügyben első fokon eljáró Szekszárdi Járásbíróság tájékoztatása szerint az indítványozó 2015. április 2-án vette a támadott ítéletet, míg alkotmányjogi panaszát 2015. június 1-jén – megállapíthatóan határidőben – adta postára.
- [19] Az alkotmányjogi panasznak az Abtv. 52. § (1b) bekezdéseinek megfelelő határozott kérelmet kell tartalmaznia. Az indítványozó megjelölte az Alkotmánybíróság hatáskörét megállapító törvényi rendelkezést [Abtv. 27. § (1) bekezdése]; megjelölte a támadott bírósági döntést; megjelölte az Alaptörvény sérteni vélt rendelkezését [VI. cikk (2) bekezdése – közérdekű adatok megismeréséhez való jog]; kifejtette az Alaptörvényben biztosított joga sérelmének lényegét, illetve előadta, hogy az alkotmányjogi panasszal támadott bírói döntés azt miért és mennyiben sérti; továbbá kifejezett kérelmet terjesztett elő a támadott bírósági döntés megsemmisítésére.

Mindezeket figyelembe véve az indítványozó kérelme megfelel az Abtv. 52. § (1b) bekezdésében meghatározott formai követelményeknek is.

- [20] 1.2. Az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeinek (az Abtv. 27. §-ának, illetve a 29–31. §-ainak) való megfeleléssel összefüggésben a következők állapíthatók meg.
- [21] Az indítványozó az Abtv. 27. §-a szerinti érintettnek tekinthető, mivel az alkotmányjogi panasszal támadott ítéletet megelőző bírósági eljárások felperese. Az indítványozó jogorvoslati lehetőségeit kimerítette, felülvizsgálati eljárást nem kezdeményezett, illetve az nincs folyamatban.
- [22] 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 Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz befogadásakor megállapította, hogy az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdése szerinti közérdekű adatok megismeréséhez való jog sérelmét állító indítvány alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdéseket vet fel, s ezek az adatigénylés elutasítása tárgyában hozott jogerős bírói ítélet érdemét érintik.
- [23] Az indítvány alapján a közérdekű adatok megismeréséhez való jog sérelmének vizsgálatát igényli, hogy hozhat-e a bíróság az igényelt adatok egészére kiterjedő nyilvánosságkorlátozásról megalapozottan döntést, ha az igényelt dokumentumokat konkrétan nem vizsgálja (hanem a kért dokumentumokról az alperes által készített, azok tárgyát, tartalmának rövid leírását, illetve „minősített anyagként”-i megjelölését tartalmazó lista alapján dönt a megismerni kívánt adatok nyilvánosságának korlátozásáról). A közérdekű adatok megismeréséhez való jog sérelmének vizsgálatát igényli továbbá, hogy a bíróság dönthet-e úgy, hogy a kért iratok, illetve az azokban foglalt adatok egésze döntés megalapozását szolgáló adat, ha nincs pontosan megjelölve, hogy milyen döntés meghozatalával összefüggésben és mennyiben áll fenn az egyes igényelt iratok konkrét tartalmát érintően a nyilvánosságkorlátozás hivatkozott indoka. Vizsgálandó ezen túlmenően, hogy amennyiben az alperes az általa kezelt (és az indítványozó által igényelt) adatok egy részének megismerését adatminősítésre hivatkozva megtagadja, akkor (a nyilvánosságkorlátozás indokoltságának bírósági felülvizsgálata körében) az adatminősítés indokoltságának tartalmi bírósági felülvizsgálata is biztosított volt-e az indítványozó számára. Az Alkotmánybíróságnak az alkotmányjogi panasz alapján különösen az előbbi kérdéseket illetően kell vizsgálnia azt, hogy a támadott bírói döntés sérti-e az indítványozó Alaptörvényben biztosított alapjogát.

IV.

- [24] Az Alkotmányjogi panasz nem megalapozott.
- [25] Az alkotmányjogi panasz érdemi elbírálása során az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésében biztosított közérdekű adatok megismeréséhez való jog korlátozhatósága, ezen belül is az a bírósági jogértelmezés volt az alkotmányossági kérdés lényege, amely a konkrét ügyben kért adatok kiadásának – azok döntés-előkészítő jellege miatti – megtagadását megalapozottnak találta.
- [26] 1.1. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontja, valamint az Abtv. 27. §-a alapján előterjesztett eljárásban a támadott bírósági döntést kizárólag alkotmányossági szempontok szerint vizsgálja felül, tehát sem az ügy érdemében, sem az ügyben felmerült törvényértelmezési és ténybeli kérdésekben nincs hatásköre dönten. Egy bírósági ítélet akkor alkotmányellenes, ha a jogértelmezés túllép az Alaptörvény szerinti értelmezési kereteken [3070/2019. (IV. 10.) AB határozat (a továbbiakban: Abh2.), Indokolás [18]; 3098/2019. (V. 17.) AB határozat, Indokolás [19]]. Ezen felül az „[a]lkotmánybíróság nem vonhatja el [...] az ítélkező bíróságok hatáskörét az előttük fekvő tényállás elemeinek átfogó mérlegelésére, csupán a mérlegelés alapjául szolgáló jogértelmezés Alaptörvénnyel való összhangját, illetve a mérlegelés alkotmányossági szempontjainak a megtartását vizsgálhatja felül” [14/2019. (IV. 17.) AB határozat, Indokolás [20]].
- [27] 1.2. Az ügy tárgyára tekintettel továbbá szükséges megjegyezni, hogy a közérdekű adatok kiadásával, illetve azok megtagadásával összefüggő bírósági ítélet vizsgálata akként szűkül, hogy „[a]z Alkotmánybíróság a közérdekű adatok megismeréséhez való jog korlátozását érintő ügyben a támadott bírói döntést kizárólag alkotmányossági szempontból vizsgálja felül. A bírói döntés alkotmányossági felülvizsgálata során így nem foglal állást arról, hogy az alapul fekvő ügyben kiadni kért konkrét adatok közérdekű, közérdekből nyilvános adatnak minősülnek-e vagy sem. Ez ugyanis az Infotv. 3. § 5. és 6. pontja, vagyis a közérdekű adat, illetve a közérdekből nyilvános adat törvényi fogalmának alkalmazását igénylő jogalkalmazói feladat, amire jogvita esetén a bíróság hivatott” (Abh2., Indokolás [27]).

- [28] 1.3. Az Alkotmánybíróság az Abh1. rendelkező részében alkotmányos követelményként fogalmazta 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.
- [29] Ezt figyelembe véve az Abh2. indoklásának [40]–[43] bekezdéseiben összefoglalta korábbi, a közérdekű adatok megismeréséhez való jog – a kért adatok döntés-előkészítő jellege miatti – megtagadására vonatkozó alkotmánybírósági gyakorlatot. Ezen értelmezés egy négyfokú tesztet fogalmaz meg a bírósági jogértelmezés felé: 1) döntés megalapozását szolgáló adat csak az adott szerv (feladat- és hatáskörébe tartozó) döntése meghozatalára irányuló eljárás során készített vagy rögzített adat lehet. A döntés megalapozását szolgáló adat e minősége továbbá kizárólag a konkrét döntéshozatali eljáráshoz való kapcsolata révén állhat fenn, vagyis nem elfogadható, ha egy eljárásban általánosságban hivatkoznak később meghozandó döntésekre, a döntés megalapozását szolgáló adatnak konkrét döntéshozatali eljáráshoz kell kapcsolódnia; 2) a dokumentum egésze, tartalmától függetlenül – tehát vizsgálat nélkül, vagy egyetlen adat miatt – nem minősíthető döntést megalapozó adatnak, vagyis az iratelv nem írhatja felül az Infotv. 30. § (1) bekezdésében megfogalmazott adatelvet. Nem fogadható el tehát az a jogértelmezés, amely az igényelt dokumentumokat tartalmukra tekintet nélkül és általánosságban döntés megalapozást szolgáló adatnak minősíti; 3) az adatkezelő nem hivatkozhat „kényelmi szempontokra”, vagyis a kért adatok nagyobb terjedelméből következő többletterhekre; 4) végül pedig az adatigénylést elutasító döntést – a hatékony jogorvoslat érdekében – tartalmilag indokolnia kell az adatkezelőnek. Ebben ki kell térnie arra, hogy pontosan milyen folyamatban lévő eljárásban meghozandó döntés megalapozását szolgálja a kiadni kívánt közérdekű adat, illetve 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 munkát. Mindezekkel összefüggésben a jogorvoslati eljárás során eljáró bíróságnak vizsgálnia kell az adatszolgáltatás-megtagadás jogcímét és tartalmi indokoltságát, vagyis csak az igénylés tárgyát képező adatok tartalmi vizsgálata mellett tárható fel, hogy a közérdekű adatok kiadásának megtagadása jogszerű volt-e.
- [30] 2.1. A Szekszárdi Törvényszék a támadott ítéletben a következő tényállási elemeket tartotta relevánsnak. Az adatkezelő alperes – az Infotv. 31. § (2) bekezdésére tekintettel őt terhelő bizonyítási kötelezettség mellett – az indítványozó által kért „*term sheet*”-eket a minősített adatok kitakarása mellett csatolta. Üzleti titok megjelöléssel rendelkezésre bocsátott továbbá egy, az atomerőmű beruházás megalapozásával összefüggő műszaki-gazdasági dokumentumokról készített kimutatást. Csatolt tizenhárom olyan dokumentumot is, amelyeket nemzeti minősített adatként jelölt meg (törvényszéki ítélet 11. oldal). A törvényszék ezen felül az ítélet 14. oldalán azt a megállapítást tette, hogy „[a]z alperes által a bíróság részére rendelkezésre bocsátott egyéb elemzések, vizsgálati anyagok vonatkozásában megállapítható, hogy azok gazdasági tartalmú, a Megvalósítási Megállapodások tárgyalásainál felhasználható – részben üzleti titkot is képező tartalmú – döntés-előkészítő anyagok. A ténylegesen átadott és az átadás-átvételi jegyzőkönyvben felsorolt üzleti titoknak minősített anyagoknak a [...] csatolt dokumentum listával való összevetése alapján, amely listában a dokumentum tárgya, a dokumentum tartalmának rövid leírása, valamint a dokumentum státusza (kiadva, döntés-előkészítő anyag, belső minősített anyag) került feltüntetésre, a bíróság megállapította, hogy a listán szereplő, de be nem csatolt egyéb döntés-előkészítő anyagnak minősített dokumentációk alapvetően a telephely engedély kérelem megalapozásához szükséges vizsgálatokat és engedélyezési tervdokumentációkat tartalmaztak. Jellemzően műszaki tartalmukra tekintettel, valamint a telephely engedélyezési eljárás megindítása iránti kérelem benyújtásának hiányában mind döntés-előkészítő jellegük, mind üzleti titok jellegük megállapítható.”
- [31] 2.2. A törvényszék az ügyben előkérdésnek tartotta, hogy a kért hatástanulmányok döntés-előkészítő adatoknak tekinthetők-e, vagyis viszonylatukban az Infotv. 27. § (5) bekezdésében meghatározott, főszabály szerinti nyilvánosság korlátozás, vagy az Infotv. 27. § (6) bekezdése szerinti nyilvánosság-elv az irányadó-e. Az ítélet szerint a Kormányközi Egyezmény értelmében több lépcsőben, egymást követő döntéseket kell hozni és ettől a Kormányközi Egyezmény nem tud elkülönülni, az nem egy döntéshozatali eljárás lezárulta, hanem – a később megkötésre kerülő Megvalósítási Megállapodásokkal együtt – egy szerződéses rendszer része. Az indítvá-

nyozó által kért adatok tehát e szerződéses rendszer előkészítő adatai, így az Infotv. 27. § (5) bekezdése szerinti döntés-előkészítő jellegük a Kormányközi Egyezmény megkötését követően is fennáll. A törvényszék az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésével összefüggésben arra jutott, hogy az alperes adatkezelő helyesen mérlegelte a közérdekű adatok kiadásához, illetve megtagadásához fűződő közérdek súlyát, amikor is az utóbbi mellett döntött. Az adatigénylés időpontjában ugyanis a Megvalósítási Megállapodások megkötésére irányuló tárgyalások folyamatban voltak, a kért adatok kiadása pedig jelentősen gyengítette volna az adatkezelő alperes – és közvetetten a Magyar Állam – pozícióit (törvényszéki ítélet 18–19. oldal).

- [32] A nemzeti minősített adatokkal összefüggésben a törvényszék továbbá arra jutott, hogy habár minősítésük nem felel meg a Mavtv. rendelkezéseinek, de tartalmuk szerint döntést megalapozó, illetve üzleti titok jellegük fennáll. A „term sheet”-ekben kitakart minősített adatokkal összefüggésben pedig nem az alperes adatkezelő volt a minősítő, az indítványozó igényét a Nemzeti Fejlesztési Minisztériummal szemben érvényesíthette volna. Az arányosság körében a környezeti hatástanulmányok kiadásának megtagadását a törvényszék – azok eltérő jogi szabályozása, a közérdek eltérő súlya, valamint a piaci-gazdasági érdekekre való közvetettebb ráhatása miatt – nem találta jogszerűnek és az ítélet rendelkező részében megjelölt hatástanulmányokat kiadni rendelte.
- [33] 2.3. Az Alkotmánybíróság elsőként az Abh2. indokolásának [40]–[43] bekezdéseiben összegzett alkotmányosági teszt első három pontjával összefüggésben vizsgálta a támadott ítéletet.
- [34] Az Alaptörvény végrehajtására elfogadott Infotv. 3. § 5. és 6. pontját érintő törvényértelmezési kérdés, hogy egy erre irányuló igény esetén a kért információ közérdekű adatnak tekinthető-e. Ennek megítélése a bíróság hatáskörébe tartozik. Ezzel egyidejűleg a bíróságnak fel kell tárnia a megtagadás jogcímét és tartalmi indokoltságát, amelyhez tartalmilag is vizsgálnia kell az adatkérő által megjelölt adatok milyenségét. Akárcsak egy konkrét adat közérdekű jellege, úgy azok üzleti titok és döntés-előkészítő mivolta is az idézett törvényi rendelkezések bírósági értelmezésén keresztül dönthető el, ezekben az Alkotmánybíróság nem foglalhat állást.
- [35] Ezzel összefüggésben megjegyzendő, hogy a bíróság hatáskörébe tartozik annak megítélése is, hogy egy a jogvita tárgyát képező adatot tartalmazó dokumentumot, illetve adatösszességet milyen formában és milyen mélységben vizsgál. Ezt ugyanakkor csak a teljesen formális eljárás, valamint a kényelmi szempontokra való hivatkozás tilalma mellett, esetről esetre – az ügy és az adatmennyiség sajátosságaira tekintettel – ítélteti meg. Alaptörvény-ellenességet eredményez, ha a bíró a kért dokumentumokban szereplő adatok tartalmát egyáltalán nem ismeri, azok milyenségéről „távolról”, feltételezés alapján dönt. Erre az Abh2. indokolásának [44]–[45] bekezdései is rámutattak, amikor az Alkotmánybíróság alaptörvény-ellenesnek találta azt az ítéletábrái, illetve törvényszéki ítéletet, amelyben a bíró a kért adatokat semmilyen formában nem vizsgálta meg, azokról feltételezés szerint döntött. Az abszolút formalista, feltevésen alapuló döntés tilalma mellett azonban az eljáró bírónak mozgástere van abban a tekintetben, hogy az adatösszességet milyen formában – akár a dokumentumok tartalmát részletesen bemutató kimutatás alapján – vizsgálja. E vonatkozásban szükséges kiemelni, hogy az Infotv. 31. § (2) bekezdése alapján az adatkezelőt terheli a kiadás megtagadásának jogszerűségét alátámasztó bizonyítási kötelezettség, vagyis elsősorban az adatkezelő felelőssége, hogy a bíróság számára olyan mértékben bemutassa a kiadni kért dokumentumokat, amely alapján a bíróság tartalmi vizsgálatot tud végezni.
- [36] Ezzel együtt a bíróságnak lehetősége van arra, hogy az adatkezelő által előterjesztett dokumentumok – amennyiben azok alapján nem tud kellő mélységű tartalmi vizsgálatot végezni – kiegészítését, adott esetben a teljes adatösszesség rendelkezésre bocsátását kérje. Az így hozott ítéletből ki kell tűnnie, hogy a bíróság feltárta a kérdéses dokumentumokban szereplő adatok lényegi elemeit, az ügy körülményeihez képest állapította meg a tartalmi vizsgálat milyenségét, szem előtt tartva a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok főszabály szerinti nyilvánosságát.
- [37] Fontos megjegyezni továbbá azt is, hogy a bíróság a tartalmi vizsgálat során alkotmányos keretek között is juthat arra a következtetésre, hogy egy teljes dokumentum üzleti titok, vagy döntés-előkészítő jellegű, amennyiben értelmezéséből kitűnik, hogy nem formálisan az irateltvet alkalmazta, hanem a dokumentumban szereplő valamennyi adat tartalmát azonosnak ítélte meg. Az eljáró bírónak azonban ezen eljárása során – az Alaptörvény 28. cikke alapján – figyelemmel kell lennie az Alaptörvény rendelkezéseire és értékrendszerére, különös tekintettel a közérdekű adatok megismeréséhez való jog kiemelt fontosságára. Összességében mindez azt jelenti, hogy a bírónak valamennyi kiadni kért dokumentumban szereplő adat tartalmát érdemben vizsgálnia kell, azonban adott esetben a bíró a vizsgálat módjáról saját hatáskörben, belátása szerint dönthet. Végző soron pedig – alkotmányjogi panasz eljárás keretében – az Alkotmánybíróság jogosult megállapítani, hogy a bíróság vizsgálata során megtartotta-e az alkotmányos kereteket.

- [38] 2.4. Mindezeket figyelembe véve az Alkotmánybíróság megállapította: az alkotmányjogi panasszal támadott ítéletből egyértelműen kitűnik (különösen: törvényszéki ítélet 11. oldal; 14. oldal; 18–19. oldal; 24. oldal; 26–27. oldal), hogy a bíróság az egyedi ügy konkrét körülményeihez képest elvégezte a kérdéses dokumentumok olyan mértékű tartalmi vizsgálatát, amely alapján az indítványozó által kiadni kért adatok milyenségét az Alaptörvény által meghatározott, az Alkotmánybíróság által pedig részletesen kibontott mérce szerint meg tudta ítélni, figyelemmel a nyilvánosságkorlátozás tartalmi indokoltságának kérdésére is.
- [39] 2.5. Az értelmezésből kitűnik az is, hogy a bíróság lényegében az adatok döntés-előkészítő jellegéről foglalt állást, amely státusz a kérdéses döntés meghozataláig az Infotv. 27. § (5) bekezdése szerint áll fenn. A konkrét döntést követően az adatokra immáron főszabály szerint a nyilvánosság elv vonatkozik az Infotv. 27. § (6) bekezdésének megfelelően. Mindezekből azonban a kért adatok üzleti titok jellege a döntés meghozatalát követően elválhat, ugyanakkor addig az időpontig – *argumentum a minore ad maius* – osztja a döntés-előkészítő, de nem üzleti titoknak minősülő adatok sorsát. Az Alkotmánybíróságnak ezért azt kellett megvizsgálnia, hogy a törvényszék az alkotmányos keretek megtartásával állapította-e meg a kért adatok döntés-előkészítő jellegét.
- [40] Jelen ügyben mind a járásbíróság, mind a törvényszék arra jutott, hogy a Kormányközi Egyezmény és a Megvalósítási Megállapodások együttesen képeznek egy szerződéses rendszert, ezért a folyamat lezárulásáig az indítványozó által kért adatok megőrzik döntés-előkészítő jellegüket. A Kormányközi Egyezmény (vagyis az azt kihirdető törvény) értelmezésén keresztül jutottak az ügyben eljáró bíróságok azonos álláspontra. Az ügy specialitása tehát, hogy nem egy adott szerv tevékenységéhez köthető jövőbeli döntés vizsgálatát kellett elvégezni, hanem egy – nemzetközi szerződést kihirdető – törvényt értelmezni. A Kormányközi Egyezmény 1. cikke meghatározza Magyarország Kormánya és az Oroszországi Föderáció Kormánya közötti együttműködés tárgyát (a Paksi Atomerőmű teljesítményének fenntartása és fejlesztése, két új blokk tervezése, megépítése, üzembe helyezése), a 2. cikk pedig kimondja, hogy a felek a kijelölik saját illetékes hatóságait a Kormányközi Egyezmény teljesítése érdekében (magyar részről ez a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium). A 3. cikk 2. pontja értelmében a magyar illetékes hatóság létrehoz vagy kijelöl egy magyar állami entitást, vagy állami irányítás alatt álló szervezetet, amely pénzügyi és technikai szempontból alkalmas arra, hogy a Kormányközi Egyezményben rögzített együttműködésből fakadó tevékenységekkel kapcsolatos kötelezettségeket végrehajtsa. Végül a 3. cikk 5. pontja úgy rendelkezik, hogy a magyar illetékes hatóság és/vagy a kijelölt szervezet, valamint az orosz fél azonos intézménye a Kormányközi Egyezmény 8. cikkének megfelelő Megvalósítási Megállapodásokat köt. A hivatkozott 8. cikk értelmében pedig a Kormányközi Egyezmény 3., 4., 5., 6. és 7. cikkeinek rendelkezéseit a végrehajtás érdekében megkötésre kerülő külön Megvalósítási Megállapodások (szerződések) részletezik.
- [41] A törvényszék a Kormányközi Egyezményt akként értelmezte, hogy az egy szerződéses rendszer része, csak a Megvalósítási Megállapodásokkal teljes. Mindezek megállapítása ugyanakkor a bíróság diszkrecionális hatáskörébe tartozik: „[a] bíróságnak a többféleképpen értelmezhető jogszabálysöveg normatartalommal kitöltésekor lehetősége és az Alaptörvény 28. cikke értelmében kötelessége is van arra, hogy a norma alkalmazásakor és értelmezésekor az Alaptörvénnyel összhangban álló értelmezést válasszon. Az Alaptörvénnyel összhangban álló értelmezés, ha egy jogszabálynak több lehetséges értelme is van, nem jelent *contra legem* értelmezést vagy a normatartalom mellőzését” [9/2016. (IV. 6.) AB határozat, Indokolás [37]; megerősítette: 3031/2019. (II. 13.) AB határozat, Indokolás [43]]. Az Alkotmánybíróság megállapította: a Kormányközi Egyezmény 1. és 8. cikkéből kitűnik, hogy a részletkérdéseket a Megvalósítási Megállapodások határozzák meg, azok tehát a Kormányközi Egyezménnyel szorosan összekapcsolódnak. Ennek fényében a bíróságok az indítványozó által kért adatok tartalmi megvizsgálásával juthattak arra a következtetésre, hogy azok felhasználása felmerülhet a Megvalósítási Megállapodások megkötése során.
- [42] A törvényszéki ítélet szintén törvényértelmezési hatáskörében állapította meg, hogy a Megvalósítási Megállapodások képezik azon konkrét döntéseket, amelyek meghozatala során az indítványozó által kért adatok felhasználásra kerülnek. Ez a jogértelmezés megfelel az alkotmányossági elvárásoknak, mivel – figyelembe véve a Kormányközi Egyezmény 1., valamint a 3–7. cikkeit – a Megvalósítási Megállapodások tárgya konkrétan meghatározható. A törvényszék továbbá az ítélet 14. oldalán köztudomású tényként ismerte el, hogy az adatkezelő alperes az a magyar fél által kijelölt szervezet, amely – az adatigény előterjesztését követően – Megvalósítási Megállapodásokat kötött az orosz társ-szervvel. Az alperes adatkezelő így feladat- és hatáskörébe tartozó döntések előkészítéséhez tartotta szükségesnek az indítványozó által kért adatok megtagadását.
- [43] Mindezeket figyelembe véve megállapítható, hogy a törvényszék az Abh2. indokolásának [40]–[43] bekezdéseiben összegzett, az Alaptörvényből levezetett alkotmányossági teszt első három pontjával összhangban állapí-

totta meg, hogy az indítványozó által kért adatok az alperes adatkezelő hatáskörébe tartozó, konkrétan meghatározható döntések-előkészítését szolgálják, valamint, hogy e következtetésekre a törvényszék az adatok kellő mélységű tartalmi vizsgálatával jutott.

- [44] 3. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdését szem előtt tartva ezt követően azt vizsgálta meg, hogy a bírósági jogértelmezés kellően feltárta-e az alperesi általi adatkiadás megtagadásának indokoltságát, vagyis szükséges volt-e a közérdekű adatok megismeréséhez való jog korlátozása (egyben az Abh2. indokolásának [40]–[43] bekezdései szerinti teszt utolsó eleme). Ennek tisztázása az Abh1. rendelkező részében kimondott alkotmányos követelményből, valamint az indokolás azt részletező [37], [39]–[40], valamint a [43]–[45] bekezdéseiből is következik. Az Abh1. indokolásának [45] bekezdése kimondta, hogy „[a] döntés megalapozását szolgáló adat nyilvánossága [...] szigorú követelmények fényében korlátozható. Abból, hogy az igényelt adat döntés megalapozását szolgálja, önmagában még nem következik kényszerítően a közérdekű adat nyilvánosságtól történő elzárás”. A törvényszék eljárása során mind az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésére, mind az idézett, az Alaptörvényből fakadó követelményre is figyelemmel volt. A bíróság vizsgálta az alperes adatkezelő érvelését és kiemelte, hogy az indítványozó által kért adatok kiadása a Megvalósítási Megállapodások megkötésére irányuló tárgyalások során jelentősen rontanak a magyar fél, közvetetten pedig a Magyar Állam pozícióit. A közérdek súlya tehát nagyobb mértékben szól ezen adatok kiadásának megtagadása mellett. Az Alkotmánybíróság mindezeket figyelembe véve arra a következtetésre jutott, hogy a törvényszék jogértelmezése megfelel az Alaptörvény rendelkezéseinek, mivel egy olyan nemzetbiztonsági és nemzetstratégiai fontosságú beruházást érintő tárgyalássorozatban, mint a Paksi Atomerőmű bővítését célzó Megvalósítási Megállapodások megkötése, a magyar tárgyaló fél és a Magyar Állam pozícióinak védelme szükségessé teheti a közérdekű adatok megismeréséhez való jog korlátozását. Mindez ugyanakkor nem jelenti az adatok teljes elzárását a nyilvánosság elől, hiszen döntés-előkészítő jellegük csak a döntés (jelen ügyben a Megvalósítási Megállapodások) meghozataláig tart. Ezt követően vonatkozásukban az Infotv. 27. § (6) bekezdése, vagyis a főszabály szerinti nyilvánosság elv érvényesül, az üzleti titkokra vonatkozó speciális szabályok figyelembevételével.
- [45] 4. Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti arányosság körében az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a törvényszék figyelembe vette, hogy a kért adatösszesség nem minden eleme vonatkozásában állnak fenn az alapjog-korlátozás indokai. Az ítélet (20–24. oldal) részletesen feltárta, hogy a „Lévai Projekt” tekintetében készített, az atomerőmű blokkoknak a környezeti elemek állapotára gyakorolt hatását elemző hatástanulmányok kiadásához lényegesen nagyobb társadalmi érdek fűződik, mint az alperesi adatkezelő által megfogalmazott üzleti megfontolások. A törvényszék hozzátette, hogy a környezet megóvásához fűződő társadalmi érdek, és az egészséges környezethez való alapjog érvényesülése elsőbbséget élvez az üzleti adatok megóvásával szemben is. Mindezek mellett ezen adatok a piaci-gazdasági érdekekre nem, vagy csak közvetetten gyakorolnak ráhatást. A törvényszék leszögezte azt is, hogy az indítványozó által előterjesztett adatigénylés értelemszerűen nem vonatkozhat a Kormányközi Egyezmény aláírását (2014. január 14.), valamint az igény előterjesztését követően keletkezett környezeti hatástanulmányokra. Az Alkotmánybíróság mindezekkel összefüggésben megállapította, hogy a törvényszék elvégezte az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti arányosság mérlegelését, figyelembe vette az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésében biztosított közérdekű adatok megismeréséhez való alapjog kiemelt fontosságát a demokratikus társadalomban, illetve ezzel összhangban mérlegelte a környezet megóvásához és az azt érintő beruházás hatásainak megismeréséhez fűződő társadalmi érdeket.
- [46] 5. A minősített adatok kiadásának megtagadásával összefüggő bírósági jogértelmezéssel kapcsolatosan az Alkotmánybíróság a következőket állapította meg. A támadott ítélet nem utal arra – és alkotmányjogi panaszában az indítványozó sem állította – hogy az elbírált kereseti kérelme kiterjedt az igényelt adatokat érintően az adatminősítés felülvizsgálatára; ilyen tartalmú kereseti kérelmet a támadott ítélet ténylegesen nem is utasít el. Az adatminősítés bírói felülvizsgálatára irányuló kifejezett indítvány nélkül az adatminősítés indokoltságának tartalmi bírói felülvizsgálatát hiányoló alkotmányjogi panasz így nyilván nem minősülhet a támadott bírói döntést illetően olyannak, mint ami e vonatkozásban a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség állhatna fenn, ezért az indítványozó alkotmányjogi panasza e vonatkozásban nem volt érdemben vizsgálható. Az Alkotmánybíróság utal a NAIH elnökének tájékoztatására, amely szerint a 2015-ben az Infotv.-be iktatott 31. § (6a) bekezdése – minősített adat minősítésének felülvizsgálata iránt a bíróság az előtte folyó eljárás felfüggesztése mellett a NAIH titokfelügyeleti eljárását kezdeményezheti – ezt a kérdést rendezi. A bírósági eljárás

megindításakor ez a rendelkezés még nem volt hatályban, továbbá ismételten: az indítványozó keresete ilyen jellegű kérelmet nem tartalmazott. A törvényszék csak az alperesi adatkezelő azon indoklását vizsgálta, hogy jogszerűen hivatkozott-e az adatok minősített jellegére, mint az adatkiadás megtagadásának indokára (törvényszéki ítélet 26–27. oldal).

- [47] 6. Az Alkotmánybíróság mindezekre figyelemmel megállapította, hogy a Szekszárdi Törvényszék alkotmányjogi panasszal támadott ítélete az Alaptörvény rendelkezéseinek figyelembevételével, szükségesen és az elérni kívánt céllal arányosan korlátozta az indítványozónak az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésében biztosított közérdekű adatok megismeréséhez való jogát, ezért az alkotmányjogi panaszt elutasította.

Budapest, 2019. július 9.

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
előadó alkotmánybíró*

*Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró*

*Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró*

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

*Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró*

*Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,
alkotmánybíró*

*Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró*

*Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró*

*Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró*

*Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró*

*Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró*

*Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró*

*Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró*

*Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró*

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

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [48] A határozat rendelkező részével és indokolásával egyetértek. Úgy gondolom azonban, hogy az Alkotmánybíróságnak – hasonlóan az Abh2.-ben írtakhoz (Indokolás [45]) – kifejezetten hangsúlyoznia kellett volna, hogy ha az adatkezelő bármely okból megtagadja az adatigénylési kérelem teljesítését, akkor az Infotv. 31. § (2) bekezdése alapján a megtagadás jogszerűségét és a megtagadás indokait neki kell bizonyítania.
- [49] A bizonyítási teher szabályozása – a fordított bizonyítás – az információszabadság kiemelt alkotmányos jelentőségére vezethető vissza, arra, hogy az információszabadság „az egyik nevesített kommunikációs alapjog, amelynek az alapjogok rendszerében a véleménynyilvánítási joggal való összefüggése miatt kitüntetett szerepe van” [13/2019. (IV. 8.) AB határozat, Indokolás [33]]. Jelentősége pedig abban áll, hogy az adatigénylő pozícióját rendkívül erőssé teszi a perben. Következésképpen nem a bíróságnak a feladata az, hogy egyenként átvizsgálja a szóban forgó iratok tartalmát. Az a közérdekű adat kezelőjét terheli azzal, hogy a megtagadás megalapozottságát is neki kell megfelelően alátámasztania. A „nyilvánosságkorlátozás feletti érdemi és hatékony bírói jogorvoslat lehetősége, amelynek ki kell terjednie a nyilvánosságkorlátozás indokoltságának tartalmi vizsgálatára” (Abh1., Indokolás [39]), azt jelenti, hogy a bíróságnak arról kell döntenie, hogy az adatkezelő mennyiben tudta bizonyítani az adatkiadás megtagadásának a jogszerűségét. A megalapozott döntéshozatalhoz a bíróságnak jellemzően a szóban forgó iratok birtokában kell lennie.

Budapest, 2019. július 9.

*Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,
alkotmánybíró*

Dr. Salamon László alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [50] A határozat rendelkező részével egyetértek, azonban az indokolásnak azzal a megközelítéssel, amely az Alaptörvény I. cikke (3) bekezdésében foglalt alapvető jog korlátozásának jogalkalmazói lehetőségeként is való fel-fogását tükrözi, nem értek egyet. A jelen ügyben is hivatkozom arra a már több ízben kifejtett álláspontomra, mely szerint az alapvető jogoknak az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében szabályozott korlátozása, illetve az ezzel kapcsolatos szükségességi-arányossági teszt alkalmazása nem jogalkalmazói, hanem jogalkotói lehetőség, illetve feladat {lásd többek között a 30/2015. (X. 15.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolásomat [59]–[92]}.
- [51] Megítélésem szerint a jelen ügyben sem a jogalkalmazó végzett el törvényi felhatalmazás nélkül alapjog korlátozást. A törvényszék ítéletében a közérdekű adatok nyilvánosságának korlátait érintő kitételek minden esetben visszavezetésre kerültek az Infotv. rendelkezéseinek a közérdekű adatok megismeréséhez való alapvető jogot korlátozó szabályozására. A törvényszék nézetem szerint nem tett mást, mint e törvényben szereplő jogkorlátozó szabályokat értelmezte és alkalmazta a perbeli esetre. Az előbbiektől függetlenül kétségeim vannak azzal a törvényszéki ítéletben (annak 24. oldalán) szereplő, a határozatban utalásszerűen említett sommás megállapítással szemben is, miszerint „[a] környezet megóvásához fűződő társadalmi érdek miatt a környezetszennyezésre és a környezet állapotára vonatkozó adatokhoz való hozzáférés elsőbbséget élvez az üzleti titok megőrzésével szemben is”. (Megjegyzem, hogy az ítélet indokolásának egyes elemei nem ezt a nézetet tükrözik.)
- [52] Mindezek ellenére a határozat rendelkező részét megalapozottnak tartom, mert a kérdés lényegi részét annak eldöntése képezi, hogy megvizsgálta-e a törvényszék tartalmilag a kiadni kért adatok jellegét, és azokat a közérdekű adatok nyilvánossága szempontjából helyesen ítélte-e meg. Nézetem szerint ez megtörtént, az adatok megítélése is megfelelt az alaptörvénybeli, illetve jogszabályi követelményeknek. Erről a határozat indokolása is részletes érvelést tartalmaz, amivel egyetértve a határozat rendelkező részét megalapozottnak tartom.

Budapest, 2019. július 9.

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István alkotmánybíró különvéleménye

- [53] Az Alkotmánybíróság határozatán átlépett az idő. Értelme nem nagyon maradt a több mint négy éve hozott bírói döntéssel kapcsolatban az információszabadság sérelmét vizsgálni, és azt aprólékosan cáfolni. Bár a 2014-es adatigény kapcsán a Szekszárdi Törvényszék a közérdekű adatok megismerését korlátozó ítéletet hozott, de az akkor pernyertes adatkezelőt más bírói fórum 2019. év elején a közérdekű adatok nyilvánosságra hozatalára kötelezte (lásd Fővárosi Ítéltábla 32.Pf.20.807/2018/9-I. számú jogerős részítéletét), s honlapján az adatkezelő a kért adatokat túlnyomórészt már hozzáférhetővé tette (<http://www.paks2.hu/hu/Kozerdekut/Lapok/default.aspx>). Mindezek után a Szekszárdi Törvényszék jogerős ítéletével szemben előterjesztett alkotmányjogi panasz részletesen indokolt mostani elutasítása leginkább csak sziszifuszi erőfeszítésnek tűnhet.
- [54] A heroikus küzdelem hiábavalósága ráadásul még magából az alkotmánybíróági határozatból is kiviláglik. Saját fő érvére, amelynek alapján az indítványt elutasította, lényegében maga az Alkotmánybíróság cáfol rá. Az Alkotmánybíróság azt állítja, hogy „a törvényszék jogértelmezése megfelel az Alaptörvény rendelkezéseinek, mivel egy olyan nemzetbiztonsági és nemzetstratégiai fontosságú beruházást érintő tárgyalássorozatban, mint a Paksi Atomerőmű bővítését célzó Megvalósítási Megállapodások megkötése, a magyar tárgyaló fél és a Magyar Állam pozícióinak védelme szükségessé teheti a közérdekű adatok megismeréséhez való jog korlátozását. Mindez ugyanakkor nem jelenti az adatok teljes elzárását a nyilvánosság elől, hiszen döntés-előkészítő jellegük csak a döntés (jelen ügyben a Megvalósítási Megállapodások) meghozataláig tart” (Indokolás [44]). A Megvalósítási Megállapodások, melyeket az alperesi adatkezelő a honlapján immár közzétett, azonban már 2014. december 9-én létrejöttek, vagyis jóval a Szekszárdi Törvényszék 2015. március 18-án kelt jogerős ítéletét megelőzően. Az Alkotmánybíróság érvelése alapján tehát már a jogerős ítélet meghozatalakor sem lehetett, de 2019-ben aztán már végképp nem lehet a kért adatokat döntés-előkészítő jellegűnek tekinteni, s erre hivatkozással az adatok megismerésének korlátozását jogszerűnek elfogadni.

- [55] A jogerős ítélet, majd ennek nyomán az Alkotmánybíróság még az üzleti titkokra vonatkozó speciális szabályokat is felhívja érvként az adatigény elutasításához, illetve az elutasítás jogszerűségének igazolásához. A jogerős ítélet azonban kizárólag a „döntés-előkészítő adatok üzleti titok jellege okán” magyarázza az adatnyilvánosság korlátozását, tehát úgy mintha az „üzleti titok jelleg” automatikusan összekapcsolódna a kért adatok „döntés-előkészítő” jellegével, ami így az üzleti titok védelmére alapított nyilvánosságkorlátozást eleve megkérdőjelezhetővé teszi.
- [56] A jogerős ítélet alapján nem volt továbbá megállapítható, hogy az eljáró bíróság az igényelt dokumentumok tartalmát konkrétan megvizsgálta, s a kért dokumentumok tartalmának vizsgálatával vonta volna le azt a következtetést, hogy azok egésze nyilvánosságkorlátozás alá esik, konkrétan döntés megalapozására szolgál, s az adatszolgáltatás-megtagadás Infotv. 27. § (5)–(6) bekezdése szerinti jogcíme az igényelt dokumentumok vonatkozásában valóban fennáll. A jogerős ítélet szerint a bíróság a kért dokumentumokról készített, azok tárgyát, tartalmának rövid leírását tartalmazó alperesi táblázat alapján döntött az igényelt adatok (a felperes által elsődlegesen igényelt hatástanulmányok) nyilvánosságának korlátozását illetően. Ilyen módon a bíróság az igényelt közérdekű adatok (jelentős része) konkrét tartalmi vizsgálata nélkül foglalt állást nyilvánosságuk korlátozásáról, s ezáltal a bíróság a nyilvánosságkorlátozás tartalmi indokoltságának kétségtelen bizonyítása nélkül a közérdekű adatok megismeréséhez való jog nem feltétlenül szükséges, formális korlátozását tette lehetővé. A feltétlenül szükségesnél tágabb alapjog-korlátozásra lehetőséget adó jogerős ítélet mindezek alapján nyilvánvalóan alaptörvény-ellenes volt, amit az Alkotmánybíróságnak észszerű határidőn belül eljárva meg kellett volna állapítania.

Budapest, 2019. július 9.

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

- [57] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2019. július 9.

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1722/2015.

• • •