



Ügyiratszám: NAIH-3711-2/2023



Alkotmánybíróság

Budapest
Donáti u. 35-45.

1 0 1 5

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG		
Ügyszám: IV/2579-11/2022		
Érkezett: 2023 MÁRC 31.		
Érkezés módja		
<input checked="" type="checkbox"/> POSTÁN	<input type="checkbox"/> @	EGYÉB:
Példány: 1	Melléklet: 0	Kezelőiroda: lu!

Tárgy: Vélemény Budapest-Belgrád vasútvonal újjáépítési beruházással kapcsolatos közérdekű adatigénylés kérdésében



Tisztelt Alkotmánybíróság!

Az Alkotmánybíróság (a továbbiakban: AB) a IV/2579-7/2022. számú végzésben felkérte a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (a továbbiakban: Hatóság) Elnökét, hogy fejtse ki álláspontját a Budapest-Belgrád vasútvonal újjáépítési beruházással kapcsolatos közérdekű adatigénylés kérdésében.

A végzésben szereplő kérdések tekintetében a Hatóság a következő álláspontot alakította ki.

Beilleszthetőek-e a BBtv. 2. § (3)-(4) bekezdései az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény által szabályozott rendszerbe?

Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerint az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.

Az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdése garantálja a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jogot, azaz összefoglalóan az információszabadságot. Az információszabadság „információkhoz való hozzáférhetőség, az információk szabad áramlása különösen a közhatalom és az állam szervei tevékenységének átláthatósága körében alapvető jelentőségű” (13/2019. (IV. 8.) Ab határozat).

Az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) 26. § (1) bekezdése szerint az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szervnek vagy személynek lehetővé kell tennie, hogy a kezelésében lévő közérdekű adatot és közérdekből nyilvános adatot - az e törvényben meghatározott kivételekkel - erre irányuló igény alapján bárki megismerhesse.

Az információszabadság alapvető jogának meghatározó elve a közérdekű adatok nyilvánossága, megismerhetősége. Ebből következik, hogy a törvény erejénél fogva minden közérdekű adat nyilvános. Ugyanakkor az információszabadság nem abszolút, vagyis nem korlátozhatatlan alapjog, ugyanis az adat közérdekű megismerhetőségét nem érintve, annak nyilvánossága időlegesen korlátozható.

A közérdekű adatok megismeréséhez fűződő jog kitüntetett alkotmányos védelemben részesül a véleménynyilvánítás részeként. Kiemelt alapjogként történő korlátozása konkrétan megalapozott megtagadási ok fennállása esetén lehet alkotmányos (6/2016. (III. 11.), 12/2004. (IV. 7.) Ab határozat).

Főszabály tehát a közérdekű adatok nyilvánossága, ehhez képest kivételnek tekintendő a közérdekű adatok nyilvánosságának korlátozása, azt csak kényszerítő esetekben lehet elfogadni, illetve a korlátozást elrendelő törvényt megszorítóan kell értelmezni.

Erre mutatott rá az AB, amikor kimondta, hogy a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, a lehető legszűkebb körben az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával formailag törvényben korlátozható (21/2013. (VII. 19.), 2/2014. (I. 21.) Ab határozat).

Az információszabadság korlátozhatóságának kereteit – az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésére figyelemmel – az Infotv. pontosítja.

Az Infotv. 27. § (1)-(2) bekezdése zárt taxációs körben határozza meg az ex lege korlátokat, amikor kimondja, hogy a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok nyilvánosságához való jogot - az adatfajták meghatározásával - más törvény is korlátozhatja.

A 27. § (2) bekezdés szabályozza, hogy a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való jogot – az adatfajták konkrét megjelölésével – törvény honvédelmi érdekből; nemzetbiztonsági érdekből; bűncselekmények üldözése vagy megelőzése érdekében; környezet- vagy természetvédelmi érdekből; központi pénzügyi vagy devizapolitikai érdekből; külügyi kapcsolatokra, nemzetközi szervezetekkel való kapcsolatokra tekintettel; bírósági vagy közigazgatási hatósági eljárásra tekintettel, vagy a szellemi tulajdonhoz fűződő jogra tekintettel korlátozhatja.

Az Infotv. említett szabálya megköveteli, hogy létezzen olyan kifejezett speciális törvényi rendelkezés, amely az adatfajták meghatározásával korlátozza a közérdekű adatokhoz való hozzáférést. Ugyanakkor a megalkotott konkrét törvényi rendelkezés sem ronthatja le az Infotv. 30. § (3) bekezdésében meghatározott generális alapjogvédelmi klauzulát.

A tartalmi követelmény érvényesülésére hivatottak az Infotv.-nek azok a szabályai, amelyek megkövetelik, hogy az adatkezelő felhatalmazása esetén mérlegelje a kért adat kiadásához vagy annak megtagadásához fűződő közérdek fontosságát (Info tv. 27. § (5) bekezdés, 30. § (5) bekezdés). Ezt a mérlegelést az alkotmánybírósági gyakorlat „közérdek-teszt”-nek nevezi, ami kiemelt jelentőséggel bír az információszabadság korlátozása során. Ezért is fontos az a szűkítés, amely szerint, ha „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, 29/2014. (IX. 30.) Ab határozat, 4/2015. (II. 13.) Ab határozat).

Az alkotmánybírósági gyakorlat az adatigénylési eljárás szabályait az alapjog garanciájának tekinti, vagyis időlegesen elfogadható nyilvánosságkorlátozás csak megfelelő adatkezelői eljárással, az adatkezelőt terhelő bizonyítási teher érvényesítésével, valamint az

adatkezelőnek az adatkérést megtagadó döntése ellen kezdeményezhető – a jogalapra és az indokoltságra is kiterjedő – tartalmi bírósági felülvizsgálat garantálása mellett lehetséges. (7/2020. (V. 13.) Ab határozat).

A korlátozás tartalmi igazoltságának a konkrét adat – és nem pedig az azt tároló eszköz (irat) – tekintetében kell fennállnia. Teljes dokumentum nem zárható el csak azért, mert abban olyan adat szerepel, amely vonatkozásában a nyilvánosság-korlátozás szükségessége fennáll. Az úgynevezett iratelv formai és automatikus alkalmazása tehát tiltott (3190/2019. (VII. 16.) Ab határozat).

Az adatelvnek elsősorban a jogalkalmazás során kell érvényesülnie, ugyanakkor – figyelemmel az Infotv. 27. § (2) bekezdésére – az információs szabadság legitim korlátozására felhatalmazást adó törvény is csak adatok, nem pedig teljes dokumentumok zártságának megállapítására adhat engedélyt.

Hangsúlyosan jelenik meg az az elv, amely szerint az adatkezelő szabad belátására bízott, diszkrecionális nyilvánosság-korlátozás alaptörvény-ellenes (21/2013. (VII. 19.) Ab határozat, 2/2014. (I. 21.) Ab határozat, 29/2014. (IX. 30.) Ab határozat). Ez abból az elvből is következik, hogy az információs szabadság korlátozása nem lehetséges formai alapokon, vagyis bizonyítani kell, hogy a kért adat nyilvánossága ténylegesen sértené az alkotmányosan elismerhető korlátozási kategóriákat. Ezt pedig jogalkalmazás útján, egyedi esetekben, minden adat egyenként történő vizsgálata során lehet megállapítani.

Az Infotv. 27. § (2) bekezdés f) pontja kimondja, hogy a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való jogot - az adatfajták meghatározásával – törvény külügyi kapcsolatokra, nemzetközi szervezetekkel való kapcsolatokra tekintettel korlátozhatja.

A Magyarország Kormánya és a Kínai Népköztársaság Kormánya között a Budapest-Belgrád vasútvonal újjáépítési beruházás magyarországi szakaszának fejlesztése, kivitelezése és finanszírozása kapcsán született Egyezmény kihirdetéséről szóló 2016. évi XXIV. törvény (a továbbiakban: Egyezmény) 7. pontja rögzíti, hogy semmilyen, a jelen Egyezmény alapján végzett közös munka során keletkezett információ nem adható át harmadik félnek a két Fél illetékes Szervének előzetes írásbeli hozzájárulása nélkül.

A 8. pont alapján jelen Egyezmény keretei között nem valósul meg Magyarország vagy a Kínai Népköztársaság minősített adatát képező információ átadása. Jelen Egyezmény keretei között nem valósul meg olyan információk átadása, amelyek továbbítását valamelyik Fél államának jogrendje tiltja, vagy amelyek átadása ellentmond a Felek által aláírt nemzetközi egyezményeknek. Nem hozható nyilvánosságra és nem adható át harmadik félnek a két Fél előzetes írásbeli beleegyezése nélkül egyetlen olyan információ sem, amelyet jelen Egyezmény keretein belül átadnak egymásnak, vagy amely annak végrehajtása eredményeként keletkezik.

A Budapest-Belgrád vasútvonal újjáépítési beruházás magyarországi szakaszának fejlesztéséről, kivitelezéséről és finanszírozásáról szóló 2020. évi XXIX. törvény (a továbbiakban: Bbtv.) preambuluma rögzíti, hogy a Budapest-Belgrád vasútvonal magyarországi szakaszának megvalósítása kiemelt állami feladatnak minősül, a beruházás magyarországi szakaszának előkészítése és megvalósítása hatékony és egységes eljárási rendet igényel.

Specialitása a beruházásnak, hogy jelentős mértékű külföldi részvétellel valósul meg. Az adatkezelésre vonatkozó speciális rendelkezéseknek ez az indoka.

A Bbtv. 2. § (1) bekezdése értelmében a Beruházás - a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások megvalósításának gyorsításáról és egyszerűsítéséről szóló 2006. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Ngtv.) szerinti - kiemelten közérdekű beruházásnak minősül.

A (2) bekezdés szerint a Beruházás megvalósítása kiemelkedően fontos közérdek, a Beruházás megvalósítása érdekében kötendő szerződések halasztást nem tűrő, kiemelkedően fontos közérdek célját szolgáló szerződésnek tekintendők, teljesítésükhöz kiemelkedően fontos közérdek fűződik.

A (3) bekezdés tartalmazza, ha a beruházással összefüggésben megkötött szerződésekben és a szerződés előkészítésével, megkötésével kapcsolatos iratokban foglalt adatok megismerése Magyarország külpolitikai, külgazdasági érdekeinek illetéktelen külső befolyástól mentes érvényesítését veszélyezteti, azok megismerése iránti igény teljesítését az adatok keletkezésétől számított 10 évig meg kell tagadni.

A (4) bekezdés alapján a (3) bekezdésben foglalt adatok megismerése iránti igény teljesíthetőségéről, valamint az adatok nyilvánosságra hozataláról - Magyarország külpolitikai, külgazdasági érdekeit mérlegelve és a mérlegelés során a Kínai Népköztársaság Kormányának álláspontját beszerezve - a külgazdasági ügyekért felelős miniszter dönt.

A 2. § (3) és (4) bekezdésének rendelkezései - a Bbtv. preambulumban is rögzítettek szem előtt tartásával - azt a célt szolgálják, hogy a külgazdasági ügyekért felelős miniszter Magyarország külpolitikai, külgazdasági érdekeinek mérlegelése során hozott döntése biztosítja egyben a megtagadáshoz vagy a közérdekű adat megismeréséhez fűződő közérdek megfelelő érvényesülését.

A Bbtv. és az Infotv. viszonylatában a következők állapíthatók meg.

Az Infotv. területi hatálya – a 2. § (1) bekezdése alapján, illetve a Jat. 6. §-ára figyelemmel – minden Magyarországon történt adatkezelésre kiterjed, azaz az Egyezmény és a Bbtv. sem ronthatja le ezt a szabályt.

Magyarország Kormányát az Egyezmény megkötésekor kötötték mind az Alaptörvény rendelkezései, mind a magyar jogszabályok.

A nemzetközi szerződések megkötésének és kötelező hatályuk elismerésének részletes szabályait a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló 2005. évi L. törvény tartalmazza.

A 4. § (3) bekezdés értelmében a nemzetközi szerződés előkészítésétől kezdődően folyamatosan vizsgálni kell, hogy a szerződés az Alaptörvénnyel, a jogszabályokkal, az európai uniós jogi, és az egyéb nemzetközi jogi kötelezettségekkel összhangban áll-e. Az összhang megteremtését a szerződés tartalmának megfelelő alakításával, a jogszabályok módosításával vagy hatályon kívül helyezésével, illetve az európai uniós jogi és az egyéb nemzetközi jogi kötelezettségek lehetőség szerinti módosításával vagy megszüntetésével kell biztosítani.

Az Egyezmény 9. pontja kimondja, hogy az Egyezményben foglaltak alapján egyik Fél, Illetékes Szerve vagy Kijelölt Szervezete sem tagadhatja meg az adott Félre, Illetékes Szervre vagy Kijelölt Szervezetre nézve kötelező erejű jogszabályban megszabott vagy hatáskörrel rendelkező bíróság által elrendelt információ átadását.

A Bbtv. nem tekinthető lex specialis-nak az Infotv.-hez, mint lex generalis-hoz képest, mivel az Egyezmény nem írja felül az Infotv. rendelkezéseit. A szerződő feleknek számolniuk kellett a magyar alkotmányos környezet szerinti nyilvánossággal, amelyet az Infotv. is garantál.

A Bbtv. 2. § (3) bekezdését együtt kell értelmezni az Infotv. 27. § (2) bekezdés f) pontjával, illetve alkalmazásuk során az Infotv. III. fejezete irányadó.

A Bbtv. 2. § (3) bekezdése, amivel a magyar fél az Egyezményben vállalt kötelezettségét kívánja teljesíteni, az Infotv. 27. § (2) bekezdés f) pontja alapján korlátozó rendelkezésnek tekintendő. A Bbtv. által megjelölt külpolitikai, külgazdasági érdek indokolhatja az adatok nyilvánosságának a korlátozását.

Amennyiben az Infotv. 27. § (2) bekezdés f) pontja alapján, a Bbtv. 2. § (3) bekezdésében foglalt adat adatfajtanak tekinthető, úgy az adatkezelőt fokozott kötelezettség terheli az Alaptörvényből fakadó és az Alkotmánybíróság által kibontott követelmények érvényesítésére, ugyanis a kiadás mérlegelése során a főszabályként érvényesülő „közérdek-teszt”-et kell alkalmaznia.

Az adatkezelőt terheli a közérdekű, vagy közérdekből nyilvános adat, mint adatfajta konkrét azonosítása, illetve annak bizonyítása, hogy a nyilvánosság a védendő érdeket sértene. A kért adat kiadását pedig csak akkor tagadhatja meg, ha annak zártan történő kezeléséhez jelentősebb közérdek fűződik, mint kiadásához. Természetesen ezekben az esetekben is érvényesülnie kell az Infotv. szerinti bírósági felülvizsgálatnak, amely kiterjed mind az adatkezelő döntésének jogalapjára, mind indoklására. Rendkívül felértékelődnek az Alkotmánybíróságnak azon idézett megállapításai, amelyek az adatkezelő vonatkozásában tiltják, hogy eljárása formálissá, diszkrecionálissá váljon.

A Bbtv. az Infotv.-vel összhangban értelmezendő, azaz a Bbtv. alkalmazása során érvényesülnek annak garanciái:

- az adatkezelőnek el kell végeznie a „közérdek-tesztet”, vagyis a megtagadás alapját szűken kell értelmeznie, és a közérdekű adat megismerésére irányuló igény teljesítését kizárólag abban az esetben tagadhatja meg, ha a megtagadás alapjául szolgáló közérdek - Magyarország külpolitikai, külgazdasági érdekeinek illetéktelen külső befolyástól mentes érvényesítése - nagyobb súlyú a közérdekű adat megismerésére irányuló igény teljesítéséhez fűződő közérdeknél (Info tv. 30. § (5) bekezdése).
- a megtagadás jogszerűségét, a megtagadás indokait az adatkezelőnek kell bizonyítania (Info tv. 31. § (2) bekezdés).
- az adatigénylő az Info tv. 31. § (1) bekezdése szerint bírósághoz fordulhat, amely az AB gyakorlata szerint mind a megtagadás jogszerűségét, mind annak tartalmi indoklását vizsgálni köteles.

A Bbtv. 2. § (4) bekezdése szerint a beruházással összefüggésben megkötött szerződésekben és a szerződés előkészítésével, megkötésével kapcsolatos iratokban foglalt adatok megismerése iránti igény teljesíthetőségéről, valamint az adatok nyilvánosságra hozataláról - Magyarország külpolitikai, külgazdasági érdekeit mérlegelve és a mérlegelés során a Kínai Népköztársaság Kormányának álláspontját beszerezve - a külgazdasági ügyekért felelős miniszter dönt.

A szabályozás alapján az adatkezelő, azaz a külgazdasági ügyekért felelős miniszter mérlegelést igénylő döntésétől függ, hogy a beruházással összefüggésben megkötött szerződésekben és a szerződés előkészítésével, megkötésével kapcsolatos iratokban foglalt adatok megismerésére irányuló igényt, Magyarország külpolitikai, külgazdasági érdekeit mérlegelve és a mérlegelés során a Kínai Népköztársaság Kormányának álláspontját beszerezve, elutasítja vagy sem. A mérlegelés során szem előtt kell tartani az Egyezmény 7., 8. és 9. pontját, figyelemmel a mérlegelés kifejezett szempontjára, azaz Magyarország külpolitikai és külgazdasági érdekeinek illetéktelen külső befolyástól mentes érvényesítését veszélyezteti-e az adatok megismerése vagy sem.

A miniszter diszkrecionális jogkörében hozott döntését – a fent kifejtettek szerint – a Bbtv. 2. § (3)-(4) bekezdéseire figyelemmel, az Infotv.-vel összhangban kell meghoznia.

2. Véleménye szerint hogyan érvényesíthető az érdemi bírósági kontroll követelménye a Beruházással kapcsolatos közérdekű adatigénylési ügyekben?

Az információszabadság garanciális eleme a hatékony bírói jogvédelem biztosítása, amely magában foglalja azt a követelményt, hogy az alapvető jog gyakorlására visszavezethető adatigény megalapozottságáról döntő bírói fórum adott esetben az adatkiadásra való kötelezést is elrendelheti.

Az Infotv. 30. § (3) bekezdése indokolási kötelezettséget előíró rendelkezés, amely alapján az igény teljesítésének megtagadásáról, annak indokaival, a jogorvoslati lehetőségekről való tájékoztatással együtt az igénylőt értesíteni kell.

Az Infotv. 30. § (5) bekezdésében az adatkezelő mérlegelési jogkörére vonatkozó rendelkezéseivel elismerésre került, hogy a közérdekű adatok megismeréséhez való jog alapvető jog, amelynek korlátozása csak alkotmányos szempontból csak szükséges esetben és mértékben, a korlátozás céljára tekintettel arányosan fogadható el. A közérdekű adatok nyilvánosságához való jog szükséges és arányos korlátozása akkor garantálható, ha a nyilvánosságkorlátozás indokoltságának tényleges tartalmi felülvizsgálata is biztosított. Az adatigény tárgyának vizsgálata nélkül nem lehetséges az Infotv.-ben meghatározott érdemlévelést elvégezni.

A 21/2013. (VII. 19.) Ab határozat szerint *„Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdése és I. cikk (3) bekezdése alapján alkotmányos követelményként megállapítja, hogy a közérdekű adat kiadása iránt indított ügyben eljáró bíróságnak az adatszolgáltatás-megtagadás jogcímét és tartalmi indokoltságát egyaránt vizsgálnia kell. A vizsgálatnak ki kell terjednie arra, hogy csak a feltétlenül szükséges mértékben került-e sor a közérdekű adatszolgáltatás megtagadására. E körben az eljáró bíróságnak vizsgálnia kell azt is, hogy az adatkezelő szerv nem korlátozta-e indokolatlanul a közérdekű adatokhoz való hozzáférést arra hivatkozva, hogy az igényelt adatokat az igénylő által meg nem ismerhető adatokkal együtt kezelik, miközben az utóbbiak felismerhetetlenné tételének nem lett volna akadály.”*

Az Alkotmánybíróság már a 32/1992. (V. 29.) AB határozat indokolásában rögzítette: *„[...] a korlátozás terjedelmét tekintve továbbá figyelemmel kell lenni arra, hogy az információk visszatartása nem vonatkozhat általában a dokumentumokra, ezért nem fogadható el alkotmányosan az olyan szabályozás, amely az iratokat nem tartalmuk szerint zárja el a nyilvánosság elől.”*

Megítélésem szerint a Bbtv. 2. § (3)-(4) bekezdése alapján az adatigénylést elutasító döntést – a hatékony jogorvoslat biztosítása érdekében – tartalmilag indokolni kell, tekintettel az Infotv. 30. § (3) és (5) bekezdésére.

Az indokolásnak ki kell térnie arra, hogy a beruházással összefüggésben megkötött szerződésekkel összefüggésben – ideértve a szerződések előkészítését, megkötését is – pontosan meghatározott melyik közérdekű vagy közérdekből nyilvános adatok megismerése veszélyeztetné Magyarország külpolitikai, külgazdasági érdekeinek illetéktelen külső befolyástól mentes érvényesítését. Mérlegelni szükséges a fenti szempontok alapján a Kínai Népköztársaság Kormányának álláspontját is.

A megtagadási okra történő adatkezelői hivatkozás – és indokolási kötelezettség az Infotv. 31. § (2) bekezdésének megfelelően – felülvizsgálatára a bíróság jogosult.

Különösen fontos az érdemi bírósági kontroll, mivel a „nyilvánosság-korlátozási okra való formális hivatkozás, a korlátozás tartalmi indokoltságának kétségtelen bizonyítása nélkül a közérdekű adatok megismeréséhez való jog alaptalan, s így kétségtelen korlátozásának minősül”. (6/2016. (III. 11.) Ab határozat).

A jogalkotó a Bbtv. 2. § (3) bekezdésében csak azt kívánja meg, hogy a „veszélyeztetés” megállapítható legyen. Ugyanakkor, ha a „veszélyeztetés” mérlegelését nem a konkrét, megismerni kívánt iratok alapján, azok birtokában végzi el a bíróság, az azt jelentheti, hogy csak általánosságban és formálisan vizsgálja felül az adatszolgáltatás-megtagadás jogcímét és tartalmi indokoltságát, amely ellentétes lenne a hatályos szabályoknak és a töretlenül érvényes bírói joggyakorlatnak is.

A Hatóság felhívja szíves figyelmét, hogy – az eljárási kereteket nélkülöző - jelen tájékoztatása sem jogszabálynak, sem egyéb jogi eszköznek nem tekinthető, az normatív jelleggel, jogi erővel, illetve kötelező tartalommal nem rendelkezik. A Hatóság jelen ügyben rendelkezésre bocsátott információk alapján kialakított jogértelmezése más hatóságot, a bíróságot és az adatkezelőt nem köti, annak csak iránymutató jellege van.

Budapest, 2023. március „21”

Üdvözlettel



