



IGAZSÁGÜGYI MINISZTER

Iktatószám: XX-AJFO/70/.../2023.  
Hivatkozási szám: IV/2579/2022.

alkotmánybíró  
részére

Alkotmánybíróság

Budapest  
Donáti utca 35-45.  
1015

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG		
Ügyszám:	IV/2579-12/2022	
Érkezett:	2023 MÁJ 10.	
Érkezés módja		
<input type="checkbox"/> POSTÁN	<input checked="" type="checkbox"/> @	<input type="checkbox"/> EGYÉB:
Példány:	Melléklet:	Kezelőiroda:
1	0	lm

**Tárgy:** válasz az Alkotmánybíróság IV/2579/2022. számú indítvánnyal kapcsolatos megkeresésére

Tisztelt

Az Alkotmánybíróság a tárgybeli ügyben folyamatban levő alkotmányjogi panasszal összefüggésben meghozott, III/2579-8/2022. számú végzését köszönettel kézhez kaptam.

A tárgybeli ügyben az indítványozó magánszemély – az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján – a Kúria Pfv.IV.20.100/2022/5. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kezdeményezte, figyelemmel arra, hogy az nézete szerint az megsértette az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésében foglalt jogát.

a végzésében a Budapest-Belgrád vasútvonal újjáépítési beruházás magyarországi szakaszának fejlesztéséről, kivitelezéséről és finanszírozásáról szóló 2020. évi XXIX. törvény (a továbbiakban: BBtv.) 2. § (3)-(4) bekezdései kapcsán több tisztázó kérdést intézett. A feltett kérdések tekintetében az alábbi álláspontomról tájékoztatom, illetve egyúttal jelzem, hogy a külgazdasági és külügyminiszternek is címzett, a lentiekkel azonos kérdései tekintetében – ahogyan arról tudomásom szerint a Külgazdasági és Külügyminisztérium már tájékoztatta – az alábbiakban jelzett álláspontomat egyúttal egységes kormányzati álláspontként is küldöm meg.

1) Milyen viszonyban állnak a BBtv. 2. § (3)-(4) bekezdéseibe foglalt előírások az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (Infotv.) rendelkezéseivel?

1.1. Mindenekelőtt szükségesnek tartom kiemelni, hogy Magyarország Alaptörvényének VI. cikk (3) bekezdése alapvető jogként mindenki számára biztosítja a közérdekű adatok

megismerésének és terjesztésének jogát. Az Alkotmánybíróság már a kezdetektől fogva következetesen azt az álláspontot képviseli, hogy ezen alapjog lényegében az információszabadságot biztosítja, amely alapján a közérdekű adatok nyilvánosak, azok szabadon terjeszthetők.<sup>1</sup>

Már jóval az információszabadság érvényesülését lehetővé tevő törvényi szabályok megalkotását megelőzően azt is rögzítette az Alkotmánybíróság, hogy az információszabadság funkciója, hogy az lehetővé teszi „a választott népképviselői testületek, a végrehajtó hatalom, a közigazgatás jogszerűségének és hatékonyságának ellenőrzését, serkenti azok demokratikus működését”.<sup>2</sup> Az Alkotmánybíróság a közelmúltban több alkalommal is megerősítette és összegezte ezen álláspontját, így például elvi élel kimondta azt is, hogy „[a]z információszabadság alkotmányos funkciója tehát az állam demokratikus működésének a garantálása. A közhatalom-gyakorlás nyilvánossága, illetve szélesebb értelemben véve a közügyek átláthatósága kétségkívül előfeltétele más alapjogok (véleménynyilvánítás, közösségi döntéshozatalban való részvétel) gyakorlásának, illetve a hatékony állami működés egyik biztosítékának is tekinthető”.<sup>3</sup> Az információszabadság rendeltetése, alkotmányos funkciója tehát a közfeladatot ellátó szervek (ideértve a közfeladatot ellátó szervi minőséggel nem rendelkező, de közfeladatot más formában ellátó személyeket is) demokratikus működésének garantálása, biztosítva egyúttal a hatékony állami működést is.

Az Alaptörvény nem csupán az alapvető jogok oldaláról, hanem a közpénzek szempontjából is – az erre vonatkozó, közpénzügyi fejezet alatt – kiemelt jelentőséget tulajdonít a közérdekű adatok megismerhetőségének. Ekként a 39. cikk (2) bekezdése kimondja, hogy „[a] közpénzekkel gazdálkodó minden szervezet köteles a nyilvánosság előtt elszámolni a közpénzekre vonatkozó gazdálkodásával”, valamint, hogy „[a] közpénzeket és a nemzeti vagyont az átláthatóság és a közélet tisztaságának elve szerint kell kezelni”. Az Alaptörvény 39. cikk (3) bekezdése továbbá a közpénz fogalmát is meghatározza, amely szerint közpénz az állam bevétele, kiadása és követelése.

Az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésében foglalt alapvető jog érvényesülését a jogalkotó az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) elfogadásával biztosította, amelynek 1. §-a kimondja, hogy az Infotv. célja – többek között – a hatálya alá tartozó tárgykörökben az adatok kezelésére vonatkozó alapvető szabályok meghatározása annak érdekében, hogy a közügyek átláthatósága a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez és terjesztéséhez fűződő jog érvényesítésével megvalósuljon.

1.2. Az Infotv. 26. § (1) bekezdése értelmében 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. Elmondható tehát, hogy az Infotv. rendszerében – az alkotmányossági követelményekkel összhangban – az információszabadság érvényesítésének elsődleges címzettjei – alapvetően – a közfeladatot ellátó szervek, amelyek az Infotv. III. fejezetében meghatározott rendben kötelesek a megismerést bárki számára biztosítani.

<sup>1</sup> 2/2014. (I. 21.) AB határozat, [24]-[25]

<sup>2</sup> 32/1992. (V. 29.) AB határozat, Indokolás III. rész 1. pont (ABH 1992. 184.)

<sup>3</sup> 8/2016. (IV. 6.) AB határozat, [43]

A közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez fűződő jog ugyanakkor nem korlátlan természetű, e jog, az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésével összhangban, 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.

A jogalkotó az információs szabadság biztosítására az Infotv.-ben rögzítette az információs szabadság érvényesülésének alapvető feltételeit és garanciáit, illetve ehelyütt rögzítette azt is, hogy az információs szabadság korlátozására mely esetekben kerülhet sor. Az Infotv. 27. § (1) bekezdése szerint egyrészt közérdekű vagy közérdekből nyilvános adat nem ismerhető meg, ha az a minősített adat védelméről szóló törvény szerinti minősített adat, valamint a (2) bekezdés – az Alaptörvénnyel összhangban – meghatározza azt is, hogy közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való jogot – az adatfajták meghatározásával – kizárólag törvény korlátozhatja, a felsorolt érdekekre figyelemmel.

Szintén megemlíteném, hogy 2020. december 1. napjával lépett hatályba az Európa Tanács közérdekű adatot tartalmazó iratokhoz való hozzáféréséről szóló egyezménye, az ún. Tromsø-i Egyezmény, amelyet Magyarország az Európa Tanács közérdekű adatot tartalmazó iratokhoz való hozzáféréséről szóló Egyezményének kihirdetéséről szóló 2009. évi CXXXI. törvénnyel hirdetett ki. A Tromsø-i Egyezmény kötelező erejű nemzetközi jogi szabályozással biztosítja a közfeladatot ellátó szervek közérdekű dokumentumaihoz való hozzáférést. A Tromsø-i Egyezmény 3. cikk 1. bekezdése kimondja, hogy a Felek korlátozhatják a közérdekű adatot tartalmazó iratokhoz való hozzáférés jogát azzal, hogy a korlátozásokat törvényben pontosan meg kell határozni, és e korlátozásoknak a demokratikus jogállamban szükségesnek és az Egyezményben felsorolt célok megóvása érdekében arányosnak is kell lenniük.

Itt jegyzem meg, hogy az Alkotmánybíróság a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog korlátozását érintően következetes abban is, hogy „*az adatkezelő szabad belátásra bízott, diszkrecionális nyilvánosságkorlátozás ab ovo alaptörvény-ellenes*”. Ebből 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.*”<sup>4</sup> Az Alkotmánybíróság több alkalommal is kifejtette, hogy a jogalkotónak garanciális rendelkezésekkel kell védenie ezen alapjog érvényesülését akként, hogy az ilyen szabályok nem lehetnek alkalmasak arra, hogy a közérdekű adatokat kezelő szerv megkerülhesse a közérdekű adatok kiadásának kötelezettségét. Az Infotv. 30. § (5) bekezdése – ezzel összhangban – általánosan azt rögzíti, hogy ha a közérdekű adat megismerése iránti igény teljesítésének megtagadása tekintetében törvény az adatkezelő mérlegelését teszi lehetővé, a megtagadás alapját szűken kell értelmezni, és a közérdekű adat megismerésére irányuló igény teljesítése kizárólag abban az esetben tagadható meg, ha a megtagadás alapjául szolgáló közérdek nagyobb súlyú a közérdekű adat megismerésére irányuló igény teljesítéséhez fűződő közérdeknél.

Az információs szabadság érvényesülését – ahogyan az a fentiekben is bemutatásra került – tehát több alaptörvényi rendelkezés is garantálja, illetve erősíti, amellyel összefüggésben elmondható, hogy az Alkotmánybíróság értelmezésében az Alaptörvény e rendelkezései azt

<sup>4</sup> 4/2021 (I.22.) AB határozat, [48]

jelentik, hogy egy demokratikus társadalomban a közérdekű adatok nyilvánossága a főszabály, amelyhez képest a nyilvánosság korlátozását kivételesnek kell tekinteni.<sup>5</sup>

**1.3. Mindezek alapján a fenti kérdésre az a válasz adható, hogy a BBtv. 2. § (3)-(4) bekezdéseibe foglalt előírások beilleszthetők az Infotv. – ideértve az Infotv. 27. § (2) bekezdésében meghatározottakat is – rendszerébe.** Az Infotv. 27. § (2) bekezdés f) pontja a külügyi kapcsolatokra tekintettel lehetővé teszi a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való jog törvényi korlátozását. A hivatkozott előírások nemzetközi kötelezettségvállalásainkkal is összhangban állnak, hiszen a fentiekben bemutatottak szerint Tromsø-i Egyezmény 3. cikk 1. bekezdés a) pontja alapján a nemzetközi kapcsolatokra tekintettel korlátozható a közérdekű adatot tartalmazó iratokhoz való hozzáférés joga.

Szintén érdemes megemlíteni az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáféréstől szóló, 2001. május 30-i 1049/2001/EK rendelet (a továbbiakban: 1049/2001/EK rendelet) rendelkezéseit is, amely az európai uniós intézmények által kezelt dokumentumok megismerhetőségét szabályozza. A 1049/2001/EK rendelet 4. cikk (1) bekezdés a) pontjának harmadik franciabekezdése a nemzetközi kapcsolatok – mint közérdek – védelme érdekében szintén lehetővé teszi az adatok korlátozását, illetve kiemelendő, hogy az Európai Bíróság joggyakorlata állandó abban is, hogy az ilyen dokumentumok esetében, ha a védelmet megalapozó közérdek fennáll, az adatot kezelő intézménynek a hozzáférést – az érdek sérelmének megakadályozása érdekében – meg kell tagadnia.<sup>6</sup>

*2) Kötve van-e a BBtv. 2. § (4) bekezdése alapján döntési jogkörrel rendelkező miniszter a Kínai Népköztársaság Kormányának az adatigényléssel kapcsolatban kötelezően beszerzendő nyilatkozatához?*

2.1. E kérdés tekintetében kiemelendő, hogy az Infotv. 3. § 9. pontja meghatározza az adatkezelő fogalmát, amely szerint adatkezelőnek minősül az a természetes vagy jogi személy, illetve jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, aki vagy amely – törvényben vagy az Európai Unió kötelező jogi aktusában meghatározott keretek között – önállóan vagy másokkal együtt az adat kezelésének célját meghatározza, az adatkezelésre (beleértve a felhasznált eszközt) vonatkozó döntéseket meghozza és végrehajtja, vagy az adatfeldolgozóval végrehajthatja. Ugyan az e rendelkezés részben az Infotv.-nek a személyes adatok védelmére vonatkozó rendelkezéseivel kapcsolódik, a joggyakorlat – köztük az Alkotmánybíróság gyakorlata is – analóg módon alkalmazza az e rendelkezést az információs szabadság tekintetében is, ekként az e fogalom útján meghatározhatóak a közérdekű adatot kezelő adatkezelők is.

Az Infotv. alapján álláspontom szerint egyértelmű, hogy minden esetben – figyelemmel arra is, hogy az adat tekintetében az adatkezelő bír az alapvető rendelkezési jogosultságokkal – az adatkezelő teljesíti az információs szabadsággal összefüggő kötelezettségeket is. A BBtv. 2. § (4) bekezdése értelmében a külgazdasági ügyekért felelős miniszter dönt az adatok

<sup>5</sup> 12/2004. (IV. 7.) AB határozat [ABH 2004, 217.]

<sup>6</sup> A Bíróság joggyakorlata megkülönbözteti a 4. cikk (1) bekezdés a) és b) pontja alkalmazását, figyelemmel arra, hogy a b) pontban meghatározott érdekekkel szemben állhat a nyilvánosság biztosításához a nyomós közérdek, amelyet mérlegelni kell. Ezzel szemben, a rendelet 4. cikk (1) bekezdés a) pontja esetében, ha a korlátozás indokolt (és annak szükségessége bizonyítható), versengő közérdek mérlegelésének már nincs helye. Ld. például a C-266/05. P. sz. *Sison k. Tanács* ügyben, illetve a T-851/16. sz. *Access Info Europe k. Bizottság* ügyben hozott ítéletek

megismerése iránti igény teljesíthetőségéről, valamint az adatok nyilvánosságra hozataláról, amely döntése során Magyarország külpolitikai, külgazdasági érdekeit mérlegeli, illetve az érdekek veszélyeztetettsége esetében – a versengő közérdekek összemérlegelését követően – dönt az adat megismerhetővé tételéről, illetve szükség esetén annak részleges vagy teljes korlátozásáról. E tekintetben a BBtv. követi azt a magyar jogrendszerben már kialakult gyakorlatot, amely szerint az érdek veszélyeztetettsége (séreleme) esetén a jogalkotó az adatigény megtagadását írja elő. A különböző információszabadság-korlátozásokat tartalmazó törvényi rendelkezések jellemzően a „*meg kell tagadni*”<sup>7</sup>, „*el kell utasítani*”<sup>8</sup>, a „*nem ismerhető(ek) meg*”<sup>9</sup>, illetve a „*nem nyilvános*”<sup>10</sup> meghatározásokat használják, amelyek egyértelműen kijelölik, hogy az adatkezelőnek a korlátozást indokoló okok fennállása esetén az adat korlátozásáról kell döntenie. E döntésre utaltság ugyanakkor nem befolyásolja azt a követelményt, amely – az Alkotmánybíróság gyakorlatából és az Infotv.-ből fakadóan is – az érdek fennállásának igazolását, illetve az azzal versengő közérdek mérlegelését is szükségessé teszi.

Mindezekből álláspontom szerint az következik, hogy Magyarország külpolitikai, külgazdasági érdekeinek mérlegelése jogszabály által előírt adatkezelői kötelezettség, amelynek veszélyeztetettsége esetében – figyelembe véve a már bemutatott módon szükséges mérlegelést is és annak alátámasztását – az adatkezelőnek egyúttal az adat korlátozásáról is kell döntenie.

2.2. Az adatigénylással kapcsolatban kötelezően beszerzendő nyilatkozatot érintő kérdés tekintetében elmondható, hogy a hazai információszabadságot érintő törvényi rendelkezések számos helyen tartalmaznak véleménykérésre utaló rendelkezéseket, amelyek célja, hogy az adatkezelői döntésre az érdekeltek teljes körét lefedő módon, megalapozottan kerülhessen sor.

Megjegyzendő továbbá az is, hogy a BBtv. országgyűlési vitája során, a Budapest-Belgrád vasútvonal újjáépítési beruházás magyarországi szakaszának fejlesztéséről, kivitelezéséről és finanszírozásáról szóló T/9927 sz. törvényjavaslat benyújtáskori szövege – a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (a továbbiakban: Hatóság) véleményével is összhangban<sup>11</sup> – a törvényalkotási bizottság eljárása során módosult akként, hogy az egyértelműen tükrözze azt a követelményt, hogy az érdekveszélyeztetést mérlegelni kell, illetve, hogy ennek során a kínai fél álláspontját is be kelljen szerezni.<sup>12</sup> A módosító javaslat indokolása, illetve a törvényjavaslat végleges indokolása is utal e követelményekre.

2.3. Megjegyzendő, hogy az Infotv. rendszerétől szintén nem idegen a véleménykérés intézménye. Maga az Infotv. 29. § (2a) bekezdése is hasonló álláspont-kérelmi rezsimit rögzít abban az esetben, ha az igénylés olyan adatra vonatkozik, amelyet az Európai Unió valamely intézménye vagy tagállama állított elő. Ebben az esetben az adatkezelő haladéktalanul megkeresi az Európai Unió érintett intézményét vagy tagállamát, és ezen álláspont ismeretében – az Infotv. és más esetlegesen alkalmazandó törvények szerint – dönt az adatigény teljesíthetőségéről.

<sup>7</sup> Pl. a külképviseletekről és a tartós külszolgálatról szóló 2016. évi LXXIII. törvény 57/A. §-a

<sup>8</sup> Pl. a büntetés-végrehajtási szervezetről szóló 1995. évi CVII. törvény 12/A. §-a

<sup>9</sup> Pl. a Paksi Atomerőmű kapacitásának fenntartásával kapcsolatos beruházásról, valamint az ezzel kapcsolatos egyes törvények módosításáról szóló 2015. évi VII. törvény 5. §-a, illetve a köztulajdonban álló gazdasági társaságok takarékosabb működéséről szóló 2009. évi CXXII. törvény 7/I. §-a

<sup>10</sup> Pl. az Infotv. 27. § (5) bekezdése

<sup>11</sup> Ld. NAIH/2020/2685 sz. vélemény: <https://www.naih.hu/files/NAIH-2685-2-2020-200319.pdf>

<sup>12</sup> Ld. T/9927/7 sz. összegző módosító javaslat: <https://www.parlament.hu/irom41/09927/09927-0007.pdf>

Több ágazati törvény is tartalmaz véleménykérést közérdekű adatigénylések során, így tipikusan a nemzetbiztonsági érdekekkel,<sup>13</sup> illetve a honvédelmi érdekekkel<sup>14</sup> védendő adatok esetében – figyelemmel arra, hogy e speciális érdekek veszélyeztetettsége tekintetében az adatkezelők feltehetően nem minden teljes körűen bírnak szakismeretekkel – a jogalkotó már határozott hasonló véleménykérésekről, ugyanakkor e véleménykérések közös eleme szintén az, hogy azok – jellegüknél fogva – csak a szempontoknak a döntésekbe való becsatornázását segítik elő, és nem abszolutizálják a véleményadó álláspontját.

2.4. Álláspontom szerint ugyanakkor a BBtv. szövegéből egyértelműen kitűnik, hogy a külgazdasági ügyekért felelős miniszternek – primer módon – Magyarország külpolitikai, külgazdasági érdekeit kell mérlegelnie, amely esetben a törvényhozói szándék – összhangban az Infotv. 27. § (2) bekezdés f) pontjával is, amely a nemzetközi kapcsolatok védelmét célozza – a Kínai Népköztársasággal fennálló, a beruházás bizalmi alapját képező diplomáciai viszony külső befolyástól mentes fenntartására irányul. A jogalkotó ennek megfelelően előírja, hogy a külgazdasági ügyekért felelős miniszter beszerezze a kínai fél álláspontját is az adatok megismerhetőségét illetően, ugyanakkor ez nem jelentheti egyúttal azt is, hogy az adatkezelőt a kínai fél álláspontja egyúttal kötné is. Tagadhatatlan ugyanakkor, hogy a BBtv. szerinti beruházásban egy másik szuverén állam – a Kínai Népköztársaság – is érdekelt, amely fél oldalán szintén felmerülhetnek olyan érdekek, amelyek kifejezésre juttatása a beruházás sikeres megvalósítása és a jó nemzetközi kapcsolat fenntartása érdekében – ezáltal Magyarország külgazdasági, külpolitikai érdekeinek illetéktelen külső befolyástól mentes érvényesítése védelmében – kívánatos lehet Magyarország szempontjából, valamint ezek figyelembe vétele a védett érdekekkel összefüggésben indokolt lehet.

2.5. Megjegyzendő, hogy a külső befolyástól mentes feladat-ellátás védelme szintén nem ismeretlen a hazai információszabadságot érintő joganyagban, ennek példaként különösen az Infotv. 27. § (6) bekezdése említhető, amely szerint az adatigény elutasítható akkor is, ha 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. Ugyan a védelem tárgya az e rendelkezés esetében – az Alkotmánybíróság által is elismerten – alapvetően a köztisztviselői munka színvonalának és hatékonyságának védelme, azaz az, hogy a köztisztviselők döntés-előkészítése – illetve a döntést követően a közfeladat-ellátás – szabadon, informálisan és a nyilvánosság nyomásától mentesen folyjon.<sup>15</sup> A hazai joganyag számos további alkalommal utal a külső befolyástól mentes feladat-ellátás védelmének követelményére, így például az államadósság-kezelés,<sup>16</sup> a titkos információgyűjtést végző állomány személyes adatai,<sup>17</sup> a honvédelmi állomány személyes

<sup>13</sup> Pl. a vasúti közlekedésről szóló 2005. évi CLXXXIII. törvény 83. §-a szerint az igény teljesíthetőségéről - Magyarország nemzetbiztonsági érdekeit vagy a bűncselekmények megelőzéséhez fűződő érdekeit mérlegelve - az adatkezelő a terrorizmus elleni küzdelemért és a bűncselekmények megelőzéséért felelős miniszter véleményének kikérésével dönt.

<sup>14</sup> Pl. a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény 66/B. § (2) bekezdése szerint az adatok megismerhetőségéről – Magyarország nemzetbiztonsági, illetve honvédelmi érdekeit mérlegelve – a védelmi és biztonsági igazgatás központi szervének vezetője a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok irányításáért felelős miniszter, a polgári hírszerzési tevékenység irányításáért felelős miniszter, illetve a honvédelemért felelős miniszter véleményének kikérésével dönt.

<sup>15</sup> 34/1994. (VI. 24.) AB határozat

<sup>16</sup> Ld. *Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény* 14/A. §-a

<sup>17</sup> Ld. a *Nemzeti Adó- és Vámhivatal személyi állományának jogállásáról szóló 2020. évi CXXX. törvény* 220. §-a, valamint a *rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény* 276. §-a

adatai,<sup>18</sup> illetve az egyes külgazdasági támogatások, diplomáciai kapcsolatok kialakításával összefüggő adatok kapcsán.<sup>19</sup> Az Infotv. 27. § (2) bekezdés f) pontja szerint érdekre alapított, a BBtv. 2. § (2) bekezdésében szabályozott védelem a fentiekhez hasonlóan Magyarország külpolitikai, külgazdasági érdekeinek illetéktelen külső befolyástól mentes érvényesítésének védelmét célozza.

Utalni szükséges továbbá arra is, hogy a BBtv. 2. § (3) bekezdésében a védelem tárgya kételemű. Egyrészt az e rendelkezéssel a BBtv. szerinti beruházással összefüggésben már megkötött szerződésekben foglalt adatok, másrészt az ilyen szerződések előkészítésével, megkötésével kapcsolatos iratokban foglalt adatok védhetőek. Az előbbieken alapján kimutatható az is, hogy a rendelkezésben védett második adatcsoport kifejezetten előkészítő dokumentumok védelmére irányul, míg az első adatcsoport már megkötött (és teljesítendő) szerződésekre irányul. Álláspontom szerint – a fentiekben már utalt módon – az egyes adatigénylések esetében egyedileg, az adott adat tekintetében – annak jellegére, tartalmára, stb. – vonatkozóan kell a mérlegelést elvégezni, azaz Magyarország külpolitikai és külgazdasági érdekeinek külső befolyástól mentes érvényesítésének védelmét a nyilvánossággal szemben.

2.6. A BBtv. 2. § (3) bekezdésének további kulcseleme az is, hogy az eredendően Magyarország külpolitikai és külgazdasági érdekeit védi, ekként az erről hozott döntés is szükségszerűen a Magyarország nevében eljáró, érdekeit képviselő döntéshozó viszonylatában lehet értelmezhető. Az érdek veszélyeztetettségének értékeléséhez bár indokolt a másik fél álláspontjának megismerése, végső soron az érdekek gondos mérlegelését követően a nyilvánosságra hozatalról szóló döntést a külgazdasági ügyekért felelős miniszter hozhatja meg.

Szükséges rámutatni arra is, hogy az Alaptörvény 28. cikke szerint a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik, illetve a jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambuláját, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni. Az Alaptörvény ehelyütt kiemeli azt is, hogy az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak. A korábbiakban már bemutatottak szerint az Alaptörvény alapvető jogként deklarálja a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez fűződő jogot, illetve a közpénzügyi fejezet keretei között is igen széles körben garantálja a közpénzekkel való gazdálkodás nyilvánosságát. Ugyan a közérdekű adatok megismerése az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésével összhangban korlátozható lehet, az e korlátozás az Alkotmánybíróság már idézett gyakorlata szerint is csak akkor alkotmányos, ha az egyúttal az adatkezelő elszámoltathatóságán alapszik, amelyet az Infotv. azon garanciális jellegű szabálya erősít meg, amely szerint az adatkezelőt terheli a jogszerűség és az indokoltság bizonyítása.

**Nézetem szerint** – a BBtv. keletkezésére, a módosító javaslatokra, a Hatóság véleményére, illetve az Alkotmánybíróság következetes gyakorlatára is figyelemmel – **a fenti kérdésre az a válasz adható, hogy a BBtv. e rendelkezésének az Alaptörvény 28. cikkével összhangban álló értelmezése az, hogy ugyan a BBtv. szerint a kínai fél álláspontját be kell szerezni annak érdekében, hogy a védett érdek – és egyúttal a versengő közérdekek – vizsgálata teljes körű legyen, a végső – azaz az adatigény teljesítéséről hozott – döntést az adatkezelő hozza meg. A Kínai Népköztársaság álláspontja tehát az adatkezelőt semmilyen értelemben nem köti (legyen az akár pozitív, akár negatív tartalmú), ahogyan annak esetleges elmaradásához**

<sup>18</sup> Ld. a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2021. évi CXL. törvény 15. § (2) bekezdése

<sup>19</sup> Ld. a külképviseletekről és a tartós külszolgálatról szóló 2016. évi LXXIII. törvény 57/A. §-a

– így például a kínai fél esetleges hallgatásához – **sem fűz a törvény semmilyen további jogkövetkezmenyt.**

3) A BBtv. 2. § (3)-(4) bekezdése fényében hogyan érvényesül a hatékony bírói jogvédelem követelménye a Beruházással kapcsolatos közérdekű adatigénylési ügyekben?

3.1. Az Alkotmánybíróság a hatékony bírói jogvédelemmel kapcsolatban kifejtette, hogy „*az információs szabadság immanens eleme tehát a hatékony bírói jogvédelem biztosítása, amely magában foglalja azt a követelményt, hogy az alapvető jog gyakorlására visszavezethető adatigény megalapozottságáról döntő – lényegében közvetlenül egy alapjog védelmében eljáró – bírói fórum adott esetben az adatigény teljesítését is ki tudja kényszeríteni: kötelező döntésével az adatkezelőt az adat kiadására rá tudja bírni.*”<sup>20</sup>

Ahogy az már korábban is bemutatásra került, az Alkotmánybíróság következetes álláspontja szerint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog korlátozását érintően „*az olyan szabályok, amelyek diszkrecionális jogkört adnak az adatkezelő szervnek a közérdekű adatokhoz való hozzáférés megtagadására, önmagukban alapjog-sértők*”.<sup>21</sup> Az Alkotmánybíróság több döntésében is megállapította és megerősítette, hogy különösen fontos az érdemi bírósági kontroll. Ezért „*nem elegendő formálisan hivatkozni az adat döntést megalapozó jellegére, azt valamilyen – a bíróság által felülvizsgálható módon – indokolni, igazolni is kell*”.<sup>22</sup>

A fenti követelményeket ekként csakis jogalkalmazás útján, egyedi esetekben lehetséges érvényesíteni. Az Alkotmánybíróság alkotmányos követelményként azt is megállapította, hogy a közérdekű adat kiadása iránt indított ügyben az eljáró bíróságnak egyaránt vizsgálnia kell az adatszolgáltatás-megtagadás jogcímét, valamint annak tartalmi indokoltságát is.<sup>23</sup> Ebből az következik, hogy a közérdekű adatok megismerése iránti igény esetében a közérdekű adat „*tartalmának vizsgálatával állapítható meg ténylegesen az, hogy olyan közérdekű adatokat foglal magában, amelyekre valamely nyilvánosságkorlátozási indok konkrétan kiterjed, s amelyeknek így feltétlenül szükséges a nyilvánosságtól való elzárása. A nyilvánosságkorlátozási indokra történő formális hivatkozás tehát alapjogvédelmi szempontból az adatigénylés tárgyát képező dokumentum bíróság általi vizsgálatával orvosolható*”.<sup>24</sup>

Az Alkotmánybíróság egyik legutóbbi döntésében ismételtén rámutatott arra, hogy a „*korlátozó szabály nem jelenthet automatikus adatelzárást, az információs szabadság védelmében helye kell, hogy legyen jogalkalmazói mérlegelésnek.*”<sup>25</sup> Elmondható tehát, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján a mérlegelésnek két szakasza van, amelyben először azonosítani kell a közérdekű adatok megismeréséhez való jogot korlátozó törvényi szabályt, amely alapján lehetségessé válik az adat nyilvánosság előli elzárása (jogcím), majd ez alapján mérlegelni kell az adatkezelő döntésének jogszerűségét, a korlátozás indokoltságát.

<sup>20</sup> 7/2020. (V. 13.) AB határozat, [34]

<sup>21</sup> 21/2013. (VII. 19.) AB határozat, [41]

<sup>22</sup> 3069/2019. (IV. 10.) AB határozat, [46]

<sup>23</sup> 21/2013. (VII. 19.) AB határozat, rendelkező rész 2. pontja

<sup>24</sup> 3069/2019. (IV. 10.) AB határozat, [46]

<sup>25</sup> IV/1391/2019 sz. ügyben hozott AB határozat mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség megállapításáról (a döntés a jelen amicus curiae beadvány benyújtásakor – egyelőre – csak tájékoztatás céljából érhető el)



Ezzel kapcsolatban továbbá kiemelendő az is, hogy az Infotv. 31. § (2) bekezdése a bizonyítási terhet megfordítja, így minden esetben az adatkezelőnek kell bizonyítania, hogy a megtagadás jogszerű és indokolt volt, azaz, hogy az adatkezelő a korlátozandó adat tekintetében megfelelő jogalapot jelöljön meg, illetve, hogy e jogalaphoz kapcsolódóan egyúttal megfelelő indokát is adja az adat megismerhetőségét korlátozó elutasításnak.

3.2. Végül, de nem utolsó sorban utalni kell arra is, hogy a jogalkotó 2022. december 31-ei hatállyal újrászabályozta az Infotv. azon rendelkezéseit is, amelyek a közérdekű adat megismerése iránti igényekkel (illetve a költségtérítésekkel) összefüggésben indított perek elintézésére vonatkoznak. Az Infotv. 31/A-C. §-ai szigorú határidők közé szorítják a felek intézkedéseit és a bíróság eljárását, elősegítve, hogy az adatigénylők az esetleges elutasítás esetén is hatékony és gyorsan lezajló felülvizsgálathoz jussanak. Álláspontom szerint a BBtv. rendelkezéseinek alkotmányosságát az Infotv. e perjogi szabályai csak tovább erősítik, hiszen a tartalmi felülvizsgálat – figyelemmel a tárgyalási időközre, a tárgyalások korlátozott napolhatóságára, az ítélelhozatal és az írásba foglalás, illetve a további felülvizsgálatok határidőhöz kötöttségére – ténylegesen soron kívül lezajlik.

*4) A Beruházással kapcsolatos adatok megismerése iránti igény tekintetében a BBtv. 2. § (4) bekezdésében a külgazdasági ügyekért felelős miniszter számára biztosított döntési jogkör gyakorlása esetében – különös tekintettel arra az esetre, ha az adatigénylés címzettje nem a minisztérium – melyek a döntéshozatal szakaszai, mi a döntéshozatal módja?*

4.1. A közérdekű adat megismerése iránti igény előterjesztésének, elintézésének szabályait az Infotv. 28-30. §-a szabályozza, amelyekhez képest a BBtv. rendelkezései csak kiegészítő jelleggel kapcsolódnak.

Álláspontom szerint tehát a BBtv. 2. § (4) bekezdését akként kell alkalmazni, hogy az Infotv. szerinti határidőn belül a külgazdasági ügyekért felelős miniszterhez érkező adatigény esetében a miniszter elsődlegesen azonosítja, hogy az adott igény a BBtv. 2. § (3) bekezdése szerinti tárgyra vonatkozik-e (azaz, hogy az a beruházással összefüggésben megkötött szerződésekben és a szerződés előkészítésével, megkötésével kapcsolatos iratokban foglalt adatokat érint-e), illetve, hogy az ilyen adat tekintetében a megismerhetővé tétel veszélyeztetheti-e Magyarország külpolitikai, külgazdasági érdekeinek illetéktelen külső befolyástól mentes érvényesítését. Amennyiben ilyen jellegű veszély az adatok megismerhetővé tétele kapcsán nem mutatható ki, úgy a külgazdasági ügyekért felelős miniszter gondoskodik az igény teljesítéséről.

Ha a jelzett érdekek veszélyeztetése fennáll [vö. BBtv. 2. § (4) bekezdésével, amely szerint „a (3) bekezdésben foglalt adatok megismerése iránti igény teljesíthetőségéről”], úgy a miniszter intézkedik a Kínai Népköztársaság álláspontjának beszerzéséről is, és ennek figyelembe vételével együttesen mérlegeli, hogy a védendő közérdek érvényesülése szempontjából a nyilvánosság korlátozása indokolható-e vagy sem. Ha az adatkezelő miniszter a nyilvánosság korlátozása mellett dönt – amennyiben legalább részleges nyilvánosságra hozatal lehetséges, úgy az Infotv. 30. § (1) bekezdése alkalmazásával –, úgy az Infotv. szerinti határidőben intézkedik az adatigény részleges vagy teljes elutasításáról, illetve az igénylő megfelelő – az elutasítást és a jogorvoslatot érintő – tájékoztatásáról.

4.2. Ami a kérdésnek azon részét érinti, amely arra vonatkozik, hogy melyek a döntési folyamat szakaszai akkor, amikor az igényt nem a külgazdasági ügyekért felelős miniszternél terjesztik elő, álláspontom szerint szintén az Infotv. rendelkezéseiből kell kiindulni.

A kérdés tekintetében elmondható, hogy az Alaptörvény és az Infotv. – az Alkotmánybíróság értelmezésében egyfajta „mögöttes” felelősség keretében<sup>26</sup> – nem csupán a közfeladatot ellátó szervekre, de bizonyos esetekben az információszabadság elsődleges címzettjein kívül eső adatkezelőkre is kiterjeszti az adatnyilvánosság – a közpénzzel való gazdálkodás transzparenciájának – kötelezettségét. Az Infotv. 27. § (3a) és (3b) bekezdése szerint az ilyen külső szereplők egyrészt tájékoztatási kötelezettség keretében elszámolásra lehetnek kötelezettek, illetve – ha az ilyen külső szereplők egyúttal közfeladatot ellátó szervnek is minősülnek vagy azokkal egy tekintet alá esnek – rájuk is alkalmazandóak lehetnek az Infotv. főszabályai.<sup>27</sup>

Álláspontom szerint tehát a BBtv. nem szűkíti le a külgazdasági ügyekért felelős miniszterre – mint adatkezelőre – vonatkozóan a mérlegelés kötelezettségét, épp ezzel ellenkezőleg, a törvényi rendelkezés generális jellegű, és bármely potenciális adatkezelőre vonatkozik, aki a BBtv. 2. § (3) bekezdése szerinti adatot kezel akként, hogy erre irányuló igény (vagy tájékoztatási kérelem) alapján elszámolással tartozik. A döntési folyamat nézetem szerint a BBtv. és az Infotv. rendelkezései szerint a 4.1. pontban kifejtettekkel azonos, azaz, az adatkezelők ebben az esetben haladéktalanul megkeresik a külgazdasági ügyekért felelős minisztert, aki a már kifejtettek szerint mérlegel, és dönt az adatok megismerhetőségéről.

**5. A fentiekben kifejtettek alapján álláspontom szerint a BBtv. 2. § (3) és (4) bekezdésében foglalt rendelkezések az Alaptörvény rendelkezéseivel nem ellentétesek, illetve azok az Alkotmánybíróságnak a – korábbiakban bemutatottak szerint – következetesen kimunkált gyakorlatát is figyelembe véve az Infotv. 27. § (2) bekezdése szerint szabályozzák az adatok megismerhetőségét akként, hogy azok kizárólag a szükséges és arányos módon – különös figyelemmel az Infotv. 30. § (1) bekezdésében foglalt adatelvre is –, legfeljebb az adatok keletkezését követő tíz évig zárhatóak el a nyilvánosság elől akkor, ha a nyilvánosságra hozataluk egyúttal – az adatkezelő által bizonyíthatóan – veszélyeztetnék Magyarország külpolitikai, külgazdasági érdekeinek illetéktelen külső befolyástól mentes érvényesítését.**

Mindezekre figyelemmel a BBtv. megalkotásakor a jogalkotó az alkotmányos keretek között szabályozta az adatnyilvánosság terjedelmét, azzal szemben hatékony, tartalmi felülvizsgálatot is lehetővé tevő jogorvoslat is rendelkezésre áll, ekként a BBtv. rendelkezései tekintetében alkotmányossági aggály nem merülhet fel.

Kérem tájékoztatásom szíves elfogadását.

Budapest, 2023. április „ .”

Tisztelettel:



<sup>26</sup> Az Alkotmánybíróság szerint „[e]bben az összefüggésben tehát annak a természetes személynek, jogi személynek vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetnek, aki/amely szerződéses ügyletei révén közpénzt használ fel vagy állami vagyonnal gazdálkodik, az adatnyilvánosságért viselt felelőssége „mögöttes” felelősséget jelent csupán”. – 7/2020. (V. 13.) AB határozat, [30]

<sup>27</sup> Ld.: Infotv. 26. § (3) és (4) bekezdése