

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3063/2023. (II. 16.) AB HATÁROZATA

alkotmányjogi panasz elutasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a Fővárosi Ítéltábla 8.Pf.20.043/2022/8. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. Egy magánszemély jogi képviselő (dr. Molnár Noémi Fanni ügyvéd) útján eljárva az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. § (1) bekezdése alapján alkotmányjogi panaszt terjesztett elő, amelyben kérte a Fővárosi Ítéltábla 8.Pf.20.043/2022/8. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését. Az indítványozó szerint a támadott döntés ellentétes az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésében rögzített, közérdekű adatok megismeréséhez való joggal.
- [2] 2. A támadott bírósági határozatban ismertetett tényállás szerint az indítványozó 2021. május 26-án közérdekű adatigényléssel fordult a Belügyminisztériumhoz mint adatkezelőhöz. Az adatigénylés arra irányult, hogy az adatkezelő tájékoztassa az indítványozót az adatkezelő egy vállalkozóval kötött, „stratégiai és komplex átalakítási tervek kidolgozása az egészségügyi ágazatban” tárgyú vállalkozási szerződésről, illetve az az alapján készített hatástanulmányról. Az adatkezelő a vállalkozási szerződés anonimizált változatát az indítványozó rendelkezésére bocsátotta, azzal, hogy a döntéselőkészítő adatokra vonatkozó részt kitakarta. A tanulmány megismerését az adatkezelő nem tette lehetővé, arra hivatkozással, hogy az döntéselőkészítő adatokat tartalmazó irat.
- [3] Az indítványozó az adatkezelő megtagadó válasza miatt bírósághoz fordult. Az elsőfokon eljáró Fővárosi Törvényszék a 27.P.21.789/2021/12. számú ítéletével kötelezte az adatkezelőt, hogy adja ki az indítványozónak – a személyes adatokon kívül – a vállalkozó és az adatkezelő közötti szerződést és a hatástanulmányt. Az elsőfokú bíróság döntése értelmében az egészségügyet érintő valamennyi kormányzati döntés kiemelt közérdeklődésre számot tartó közügy, melyre tekintettel a hatástanulmány olyan közérdekű adatnak minősül, amelynek nyilvánossága alapos ok nélkül nem tagadható meg. Az elsőfokú bíróság álláspontja szerint a tanulmány általánosságban történő használatára való hivatkozás nem elégséges indok az adatkiadás megtagadásához.
- [4] Az adatkezelő fellebbezése folytán eljáró Fővárosi Ítéltábla a támadott döntésben az elsőfokú bíróság ítéletét megváltoztatta, és az indítványozó keresetét elutasította. A másodfokú bíróság a per tárgyát képező hatástanulmányt zárt kezelés mellett megtekintette, értékelte, és arra következtetett, hogy az adatkezelő alappal tagadta meg annak kiadását. A másodfokú bíróság úgy értékelte, hogy az alperes megfelelően igazolta, hogy olyan döntések előkészítése van folyamatban, amelyeknek a vállalkozó által készített tanulmány szükségképpen előkészítő anyaga. A másodfokú bíróság a tanulmány tartalmi vizsgálatát követően azt a következtetést vonta le, hogy az adatkezelő konkrétan megjelölt döntések megalapozására használta fel a hatástanulmányt, így a kiadására irányuló kereseti kérelmet elutasította.
- [5] 3. A Fővárosi Ítéltábla döntésével szemben az indítványozó az Abtv. 27. § (1) bekezdésére alapított panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz. Hivatkozott arra, hogy az információszabadság a nyílt, átlátható és ellenőrizhető közhatalmi tevékenység garanciája, amely csak olyan mértékben korlátozható, amennyire az egy demokratikus társadalomban kétséget kizáróan szükséges és a célhoz képest arányos. Az Alkotmánybíróság gyakorlatából és az Emberi Jogok Európai Egyezményéből az indítványozó arra következtetett, hogy valamely adat döntéselőkészítő jellege önmagában még nem lehet ok az információ visszatartására. Meg kell jelölni, hogy pontosan mely döntés előkészítéséhez járul hozzá a szóban forgó adat, továbbá mérlegelni kell, hogy az adat

megismerése mennyiben befolyásolná a döntés meghozatalát; „meghiúsítaná-e a döntés hatékony végrehajtását vagy ellehetetlenítené-e az illetéktelen befolyástól mentes, független, hatékony köztisztviselői munkát” [21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [45]].

- [6] Az indítványozó elismeri, hogy a másodfokú bíróság érdemben vizsgálta a keresetét, melyben sort kerített az alapjog alkotmányos vonatkozásainak feltárására, ugyanakkor hiányolta, hogy a bíróság nem folytatta le az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdéséből következő tesztet, melynek során elbírálta volna, hogy az adatok megismeréséhez vagy a megismerés megtagadásához fűződik-e erősebb alkotmányos érdek. A támadott döntésben a bíróság nem vetette össze a nyilvánosság-korlátozás és a transzparencia mellett szóló érveket, ami a 3069/2019. (VII. 16.) AB határozat alapján a bíróság kötelezettsége lenne, így a döntés ellentétes az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésével.

II.

- [7] Az Alaptörvény hivatkozott rendelkezései:

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

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

III.

- [8] 1. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (2) bekezdésében meghatározottak szerint elsőként az alkotmányjogi panasz befogadhatósága törvényi feltételeinek fennállását vizsgálta meg.
- [9] 1.1. Az Abtv. 27. § (1) bekezdése alapján az „alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés a) az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti vagy hatáskörét az Alaptörvénybe ütközően korlátozza, és b) az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva”.
- [10] Az indítványozó saját ügyében jár el, megjelölte az indítványozói jogosultságát, valamint az Alkotmánybíróság hatáskörét megalapozó törvényi rendelkezést [Abtv. 51. § (1) bekezdés], az Abtv. 27. §-ában foglalt hatáskörben kérve az Alkotmánybíróság eljárását. Az Abtv. 30. § (1) bekezdéséből következően az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszt a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet benyújtani. Az indítványozó jogi képviselője a támadott döntést 2022. június 24-én vette át, az alkotmányjogi panaszt 2022. augusztus 22-én – határidőben – nyújtotta be.
- [11] Az Abtv. 52. § (1) bekezdése rögzíti, hogy az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia, melynek részleteit az (1a) és (1b) bekezdések szabályozzák.
- [12] Az indítványozó megjelölte az Alkotmánybíróság által vizsgálandó bírói döntést [Abtv. 52. § (1b) bekezdés c) pont] és az Alaptörvény sérelmet szenvedett rendelkezéseit [Abtv. 52. § (1b) bekezdés d) pont]. További feltétel, hogy az indítvány részletes indokolást tartalmazzon, kifejtve az Alaptörvényben foglalt jog sérelmének mibenlétét [Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) pont]. Az indítványozó részletes indokolást adott elő arra vonatkozóan, hogy a támadott döntés mennyiben érinti az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésében rögzített, közérdekű adat megismeréséhez való jogát.
- [13] Megállapítható az is, hogy a támadott döntéssel szemben nem állt további rendes jogorvoslat az indítványozó rendelkezésére.
- [14] 2. Az Abtv. 29. §-ában meghatározottak szerint az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának további feltétele, hogy az alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételyét, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vessen fel. E két feltétel alternatív jellegű, így az egyik fennállása

önmagában megalapozza az Alkotmánybíróság érdemi eljárását {erről elsőként lásd: 3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [30]}.

- [15] Jelen ügy kapcsán a bírói döntést érdemben befolyásoló alkotmányossági körülmény, hogy a bíróság a támadott döntésben azonosította-e a közérdekű adatok megismeréséhez való jog alkotmányos tartalmát, illetve hogy azt figyelembe vette-e azon döntésében, hogy a megismerni kért adat hozzáférhető-e.
- [16] A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt az Ügyrend 31. § (6) bekezdése alapján, a panasz befogadásáról szóló döntést mellőzve, az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdése vonatkozásában érdemben bírálta el.

IV.

- [17] Az Alkotmányjogi panasz nem megalapozott.
- [18] 1. Az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdése rögzíti, hogy „[m]indenkinek joga van személyes adatai védelméhez, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez”. A 21/2013. (VII. 19.) AB határozat megerősítette az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatát, mely szerint „lényeges szerepe van az információs szabadságnak a véleménynyilvánításhoz való jog biztosítását, valamint azon keresztül az állam demokratikus működésének kialakítását illetően. Ezt ismerte el az Alkotmánybíróság akkor, amikor megállapította, hogy a közérdekű adatok nyilvánossága és megismerhetősége »gyakran előkérdése és feltétele a szabad véleménynyilvánításhoz való jog gyakorolhatóságának.« [...] Leszögezte továbbá: »A közérdekű információkhoz való szabad hozzáférés lehetővé teszi a választott népképviselői testületek, a végrehajtó hatalom, a közigazgatás jogszerűségének és hatékonyságának ellenőrzését, serkenti azok demokratikus működését. A közügyek bonyolultsága miatt a közhatalmi döntéshozatalra, az ügyek intézésére gyakorolt állampolgári ellenőrzés és befolyás csak akkor lehet hatékony, ha az illetékes szervek felfedik a szükséges információkat.« [...] Hangsúlyozta, hogy az alanyi jogon biztosított információs szabadság joga azért kiemelkedően jelentős, mert »[a] nyílt, áttetsző és ellenőrizhető közhatalmi tevékenység, általában az állami szervek és a végrehajtó hatalom nyilvánosság előtti működése a demokrácia egyik alapköve, a jogállami államrendezkedés garanciája. A nyilvánosság próbája nélkül az állam polgáraitól 'elidegenedett gépezetté', működése kiszámíthatatlanná, előreláthatatlanná, kifejezetten veszélyessé válik, mert az állam működésének átláthatatlansága fokozott veszélyt jelent az alkotmányos szabadságjogokra«” (Indokolás [31]).
- [19] A 13/2019. (IV. 8.) AB határozat rámutatott, hogy „az Alaptörvény értelmében az adatnyilvánosság a közérdekű adatokra vonatkozik, de az Alaptörvény – a 39. cikk (2) bekezdését kivéve – nem határozza meg, hogy mely adatok tartoznak ebbe a körbe” (Indokolás [40]). Az indítványozó által hivatkozott 6/2016. (III. 11.) AB határozat rögzítette, hogy „csak az adatigénylés tárgyát képező dokumentum (Jelentés) 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” (Indokolás [38]), így a „nyilvánosság-korlátozási okra való formális hivatkozás, a korlátozás tartalmi indokoltságának kétségtelen bizonyítása nélkül a közérdekű adatok megismeréséhez való jog alaptalan, s így szükségtelen korlátozásának minősül” (Indokolás [40]).
- [20] 2. Az Alkotmánybíróság már számos ügyben foglalkozott azzal a kérdéssel, hogy döntéselőkészítő irat megismerése milyen feltételek mellett tagadható meg. Legutóbb a 3486/2022. (XII. 20.) AB határozatában összegezte az Alkotmánybíróság a döntéselőkészítő iratok megismerhetőségével kapcsolatos tesztet. „A négylépcsős teszt szerint: 1. a döntés megalapozását szolgáló adatnak konkrét döntéshozatali eljáráshoz kell kapcsolódnia. 2. A dokumentum egésze, tartalmától függetlenül nem minősíthető döntést megalapozó adatnak: az irat helyett az adatelvet kell alkalmazni (megjegyzendő: az adatelv alkalmazásának kötelezettsége az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint nemcsak a döntéselőkészítő adatokra, hanem minden adatigénylésre vonatkozik, például: 3056/2015. (III. 31.) AB határozat, Indokolás [16], [20]). 3. Az adatkezelő nem hivatkozhat ún. „kényelmi” szempontokra. 4. Az adatigénylést elutasító döntést tartalmilag indokolni kell, és az eljáró bíróságnak az adatszolgáltatás-megtagadás jogcímét és tartalmi indokoltságát az adatigénylés tárgyát képező dokumentum alapján egyaránt vizsgálnia kell” (Indokolás [23]).

- [21] 3. Az alábbiakban az Alkotmánybíróság ezt a tesztet alkalmazta annak megítélésére, hogy a támadott döntés megfelel-e az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésében rögzített szempontoknak. Az Alkotmánybíróság emlékeztet arra, hogy a bizonyítékok mérlegelése, a tényállás megállapítása az általános hatáskörű bíróság feladata. Az Alkotmánybíróság nem vesz fel bizonyítást, jelen ügyben sem vizsgálta a megismerni kért hatástanulmányt, hatásköri korlátai között a támadott döntés alkotmányosságáról foglалhatott állást: a másodfokú bíróság döntése sérti-e a közérdekű adat megismeréséhez való jogot.
- [22] A teszt első eleme szerint a döntés megalapozását szolgáló adatnak konkrét döntéshozatali eljáráshoz kell kapcsolódnia. Az elsőfokú bíróság – az alapjog alkotmányos tartalmát megfelelően alkalmazva – arra következtetett, hogy a döntéselőkészítő jellegre való általános hivatkozás nem elegendő indok a közérdekű adatigénylés megtagadásához. A másodfokú eljárásban azonban az adatkezelő a bíróság számára hozzáférhetővé tette a per tárgyát képező tanulmányt, és a támadott döntés utalt arra, hogy konkrét, részben már megvalósult, részben folyamatban lévő, részben jövőbeli konkrét lépések előkészítését tartalmazza a tanulmány.
- [23] A teszt második eleme szerint az adatelvet kell alkalmazni; a dokumentum egésze (mint irat) megismerhetősége nem tagadható meg, csak a szóban forgó adatoké. A teszt ezen eleme arra utal, hogy az alapjog tárgya nem az irat, hanem az információ: nem a dokumentum maga, hanem a benne található adatok megismerhetősége az alapjog tárgya. Ha az iratban található információelemek szorosan kapcsolódnak egymáshoz, az egyes elemek leválasztása értelmezhetetlen adatot eredményezne, akkor nincs lehetőség arra, hogy a dokumentum egyes részeinek megismerhetőségéről a bíróság külön-külön döntsön. Önmagában az, hogy a támadott döntés az iratban található adatokat nem tartotta egymástól elválaszthatónak és egységesen hozott döntést az adat-tömeg megismerhetőségéről, nem sérti az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdését.
- [24] A teszt harmadik eleme szerint az adatkezelő nem hivatkozhat „kényelmi szempontokra”. Jelen ügyben ilyen hivatkozás nem történt.
- [25] Végül a teszt negyedik eleme, hogy az adatigénylést elutasító döntést tartalmilag indokolni kell. A másodfokú bíróság e kötelezettségének eleget tett; az adatok tartalmát részletesen, külön-külön és összességében megvizsgálta, és tartalmi vizsgálat alapján vont le azt a következtetést, hogy az adat kiadása nem teljesíthető (támadott döntés indokolása [31]).
- [26] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság nem látta megállapíthatónak, hogy a másodfokú bíróság az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésével ellentétesen jutott arra a következtetésre, hogy a kért információ nem ismerhető meg. Az Alkotmánybíróság nem látta megalapozottnak azt az indítványelemet sem, hogy a másodfokú bíróság ne vetette volna össze a nyilvánosság-korlátozás és a transzparencia mellett szóló érveket. Ugyan a támadott döntés szövegszerűen nem hivatkozott az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésére, az érvelés egésze alapjogi megközelítésű: lényegét tekintve a bíróság azt vizsgálta, hogy érvényesülhet-e az indítványozó információszabadsághoz való joga, és – tartalmi vizsgálat alapján – arra következtetett, hogy ez jelen esetben korlátozást szenved. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította.

Budapest, 2023. január 31.

Dr. Márki Zoltán s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Handó Tünde s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Márki Zoltán s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Pokol Béla
alkotmánybíró helyett

Dr. Schanda Balázs s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/2022/2022.

