

Az irat elektronikus írárról
készített másolat.
2022 AUG 23.

FŐVÁROSI TÖRVÉNYSZÉK 73.	
FOLAJSTROMSZÁM
KEZDŐÍRATON:
Postán / Gyűjtőládába / Személyesen / E-mailen / Faxon	
Érkezt:	2022 -08- 23
PÉLDÁNY:	IV:.....
MELLÉKLET:	KÖZTÜK:.....
FOLAJSTROMSZÁM:
UTÓÍRATON:

Alkotmánybíróság

részére

a Fővárosi Törvényszék mint elsőfokú bíróság
útján

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Alulírott dr. Molnár Noémi Fanni ügyvéd

meghatalmazással igazolt jogi képviselőjeként az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. § (1) bekezdése alapján az alábbi

alkotmányjogi panaszt

terjesztem elő:

Kérem a tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy állapítsa meg a Fővárosi Ítéltábla 2022. május 12. napján kelt, 8.Pf.20.043/2022/8. számú ítéletének alaptörvény-ellenességét, és az Abtv. 43. §-ának megfelelően semmisítse meg azt.

Kérelmem indoklásaként az alábbiakat adom elő:

1. Az indítvány benyújtásának törvényi és formai követelményei

a) A pertörténet és a tényállás rövid ismertetése, a jogorvoslati lehetőségek kimerítése

1. A rendesbíróságok által megállapított tényállás szerint a Belügyminisztérium (a továbbiakban: adatkezelő) mint megrendelő és a [REDACTED] (a továbbiakban: vállalkozó) között 2020. május 12. napján „stratégiai és komplex átalakítási tervek kidolgozása az egészségügyi ágazatban” tárgyban vállalkozási szerződés jött létre. A szerződésben a felek abban állapodtak meg, hogy a vállalkozó az ajánlata és a szerződés 2. számú – „Műszaki leírás” címet viselő - melléklete alapján elkészít egy tanulmányt a magyar egészségügy lehetséges értékalapú átalakításáról.
2. A vállalkozó a vállalt hatástanulmányt 2020 augusztusára készítette el.
3. A hatástanulmányt - mint döntéselőkészítő anyagot - a Kormány felhasználta az egészségügyi szolgálati jogviszonyról szóló 2020. évi C. törvény és annak végrehajtása tárgyában 2020. év végéig meghozott rendeletek megalkotása során.

1

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám:	IV/ 0 2 0 2 2 - 0 / 2022
Érkezett:	2022 SEPT 07.
Példány:	1
Melléklet:	7 db
Kezelőiroda:	<i>[Handwritten Signature]</i>

4. Indítványozó a 2021. május 26. napján kelt elektronikus levelében közérdekű adatok megismerése iránti kérelemmel fordult az adatkezelőhöz, amelyben az arra vonatkozó közérdekű adatok kiadását kérte, hogy az adatkezelőnek az adatkérés időpontjában milyen teljesítés alatt álló, illetve teljesített szerződése volt a vállalkozóval, illetve kérte megküldeni a teljesítés alatt álló, illetve teljesített szerződések másolatát és a 2020 augusztusában készült tanulmányt.
5. Az adatkezelő a 2021. június 14. napján kelt válaszlevelében indítványozó adatkiadási kérelmére akként válaszolt, hogy jelenleg nincs szerződéses kapcsolatban a vállalkozóval, és megküldte a korábban létrejött szerződés másolatát azzal, hogy a személyes adatok anonimizálásra, a döntéselőkészítő adatok pedig kitakarásra kerültek. A tanulmány kiadására irányuló kérelmet az adatkezelő elutasította arra hivatkozással, hogy az a Kormány számára készített döntéselőkészítő adatokat tartalmazó irat, ezért megismerésének nincs helye.

A elsőfokú bíróság döntése

6. Indítványozó az adatkezelő megtagadó válasza miatt bírósághoz fordult. Keresetében a vállalkozó és az adatkezelő között létrejött szerződés személyes adatokon kívüli kitakarások nélkül történő kiadására, valamint a vállalkozó által 2020 augusztusában elkészített tanulmány kiadására kérte kötelezni az adatkezelőt azzal, hogy utóbbi kérelme elsődlegesen a teljes tanulmány, másodlagosan pedig annak azon részei kiadására irányult, amelyek már nem előkészítő anyagai a Kormány további döntéseinek. Érvelése szerint ha az adatok döntéselőkészítőnek is tekintendők, *“még abban az esetben is mérlegelni kell, hogy az adatok kiadása a veszélyt jelentene-e a döntés meghozatalára, illetve a nyilvánosság korlátozása ezzel a veszéllyel arányban áll-e. (...) a mérlegelést el kell végezni, hogy a további döntés meghozatalának zavartalansága, vagy az egészségügyi rendszerben várható átalakítások megismeréséhez fűződik jelentősebb közérdek.”* (Keresetlevél, 7. oldal, továbbá 13. oldal)
7. Az adatkezelő perben előadott érdemi védekezése szerint egyrészt a kiadott szerződés tartalmazza a vállalkozási szerződés teljes jogi tartalmát, így a mellékletek kiadása nem szükséges ahhoz, hogy az indítványozó a közpénzek elköltésének ellenőrzése végett gyakorolhassa a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó alapjogát. Másrészt a megtagadás indokául szolgáló döntéselőkészítő jelleg alátámasztásaként az adatkezelő konkrét döntésként hivatkozott az 1451/2021. (VII. 13.) Kormányhatározattal elfogadott nemzeti egészséginformatikai stratégiára, valamint a zártan benyújtott kormányzati, közigazgatási előkészítés alatt álló, a Kormány által még nem elfogadott döntésekre.
8. A Fővárosi Törvényszék mint elsőfokú bíróság 2021. december 3. napján kelt, 27.P.21.789/2021/12. számú ítéletével kötelezte az adatkezelőt, hogy adja ki indítványozónak a személyes adatokon kívüli más kitakarások nélkül a vállalkozó és az

adatkezelő között „Stratégiai és komplex átalakítási tervek kidolgozása az egészségügyi ágazatban” tárgyban 2020. május 12. napján létrejött szerződést, valamint adja ki az ezen szerződés alapján a vállalkozó által elkészített tanulmányt.

9. Az elsőfokú bíróság rögzítette, hogy az egészségügyet érintő valamennyi kormányzati döntés kiemelt közérdeklődésre számot tartó közügy, melyre tekintettel az ezen döntések alapját képező hatástanulmány olyan közérdekű adatnak minősül, melynek nyilvánossága - más, jogszerű megtagadási ok hiányában - nem tagadható meg.
10. Az elsőfokú bíróság indoklása szerint a szerződés tárgyára vonatkozó tartalmát csak olyan csekély terjedelemben látható állapotban adta ki az adatkezelő indítványozó részére, hogy abból a szerződés lényeges tartalma nem állapítható meg. Az elsőfokú bíróság az adatkezelő védekezésével szemben arra jutott, hogy kizárólag a szerződés 1. számú mellékletét képező vállalkozói ajánlat, és a 2. számú melléklet ismeretében állapítható meg a szerződés szükségképpeni tartalma, illetve annak tárgya.
11. Az adatok döntéselőkészítő jellege kapcsán az elsőfokú bíróság bizonyítási eljárást folytatott le, mely során az adatkezelő indítványának helyt adva tanúként hallgatta meg az Országos Kórházi Főigazgatóság vezetőjét. A tanúvallomás alapján az elsőfokú bíróság azt látta megállapíthatónak, hogy a jogszabályokban megtestesülő konkrét döntések, melyeknek a hatástanulmány döntéselőkészítő anyaga volt, már megszülettek. A tanulmány általánosságban történő használatára való hivatkozás pedig nem elégséges indok az adatkiadás megtagadásához, mert a döntéselőkészítő jelleg csak pontosan meghatározott konkrét döntések esetében minősülhet adatkiadás megtagadási oknak. Önmagában az, hogy egy előkészítés alatt álló kormánydöntés közvetve, vagy közvetlenül érinti az egészségügyi és szociális ágazatot, nem alkalmas a tanulmány döntéselőkészítő anyagként történő felhasználásának bizonyítására. Rögzítette a törvényszék, hogy az alperes által hivatkozott és benyújtott, előkészítés alatt álló kormánydöntésekkel összefüggésben csak annyi volt megállapítható, hogy azok az egészségügyet érintik, de semmi konkrétum nem merült fel arra, hogy azokkal összefüggésben a tanulmány döntéselőkészítő anyagként szolgálhatna.
12. Az elsőfokú bíróság nem fogadta el az adatkezelő azon általános hivatkozását sem, mely szerint az egészségügy komplex ágazat és számos kormányzati szerv foglalkozik az ágazat átfogó átalakításának feladataival, ezért az egészségügy átalakítására vonatkozó tanulmány nyilvánosságra kerülése a teljes kormányzati és államigazgatási folyamatot ellehetetlenítené, hangsúlyozva, hogy az alperes ezen általánosságban tett kijelentését semmivel nem támasztotta alá, így érvelése nem fogadott helyt.

A másodfokú bíróság döntése

13. Az adatkezelő fellebbezése folytán eljáró Fővárosi Ítéltábla az indítvánnyal támadott 2022. május 12. napján kelt, 8.Pf.20.043/2022/8. számú határozatában az elsőfokú bíróság ítéletét megváltoztatta és indítványozó keresetét elutasította.

14. A másodfokú bíróság szerint az elsőfokú bíróság a tényállást helyesen állapította meg, azonban a másodfokú bíróság eltérő döntésre jutott a másodfokú eljárás során lefolytatott bizonyítási eljárás eredményeként. A bizonyítási eljárás során a másodfokú bíróság - az elsőfokú bíróságtól eltérő - anyagi pervezetés körében felhívta az adatkezelőt, hogy védekezése alátámasztásához csatolja a tanulmányt, annak zárt kezelését kérve. Az adatkezelő a tanulmányt papír alapon, zárt kezelés mellett benyújtotta.
15. A másodfokú bíróság a zártan kezelt tanulmányt megtekintette és értékelte, amelynek eredményeképpen arra a következtetésre jutott, hogy az adatkezelő alappal tagadta meg azok kiadását. Indoklása szerint (ítélet, 7. oldal):

"[29] (...) A tanulmány az egészségügy átalakítására vonatkozó javaslatcsomagot tartalmazza, az átalakítási program megvalósítását három fázisban javasolta és dolgozta ki, amelyek egymással szoros összefüggésben állnak. A tanulmányból megállapítható, hogy jelenleg még az átalakítási program második fázisa sem fejeződött be, míg az átalakítási program harmadik szakasza meg sem kezdődött.

[30] A másodfokú bíróság az általa lefolytatott bizonyítási eljárás eredményeként azt állapította meg, hogy az előterjesztések és a tanulmány is azt igazolják, hogy a tanulmány alapján folyamatosan központi irányítási feladatok végrehajtására kerül sor. Az ítélet tábla mindezek alapján úgy értékelte, hogy az alperes megfelelően igazolta, hogy további olyan döntések előkészítése van folyamatban, amelyeknek a [vállalkozó] által készített tanulmány szükségképpen előkészítő anyaga. Ebből következően nem osztotta az elsőfokú bíróságnak azt az álláspontját, amely szerint a jogszabályokban megtestesülő konkrét döntések, melyeknek a hatástanulmány döntéselőkészítő anyaga volt, már megszülettek.

[31] Az ítélet tábla tehát – a fentiek szerint eleget téve a 6/2016. (III. 11.) AB határozatban megfogalmazott kritériumoknak – a tanulmány tartalmi vizsgálatát követően vonta le azt a következtetést, hogy a teljes tanulmány az alperes által konkrétan megjelölt döntések megalapozására szolgáló adat a feladatok összefüggésére tekintettel, ezért a tanulmány kiadására irányuló kereseti kérelmet elutasította.

[32] A másodfokú bíróság nem látta teljesíthetőnek a felperes azon kereseti kérelmét sem, amely azon adatok kiadására irányult, amelyek már nem előkészítő anyagai további döntéseknek. Az ítélet tábla e tekintetben azt hangsúlyozza, hogy bár az átalakítási program három fázisából az egyik már megvalósult, azonban a tanulmány egymással összefüggő elemeket tartalmaz az átalakításra. A bonyolult összefüggések miatt a tanulmány nem bontható meg, mert bár a tanulmány alapján egyes döntések már meghozatalra kerültek, ugyanazon adatok egyben további jövőbeli döntések megalapozását is szolgálják, ahogy ezt az alperes az elsőfokú eljárásban zártan csatolt,

a Kormány részére készített előterjesztéssel, és a másodfokú eljárásban zártan csatolt [vállalkozó] által készített tanulmánnyal megfelelően bizonyította.

[33] A tanulmányból az is következik, hogy a szerződés 1. és 2. számú melléklete sem ismerhető meg, mivel azok címük szerint a vállalkozó ajánlatát, a feladat áttekintését, a projekt tárgyát és megközelítést, a projektfolyamat és ütemezését, valamint a műszaki leírást tartalmazzák – ami a hatástanulmány ismerete alapján szintén döntés előkészítő adatnak minősül.

[34] A fentiek tükrében az elsőfokú bíróság adatkiadási kérelemnek helyt adó ítélete téves és megalapozatlan volt, ezért azt a Fővárosi Ítéltábla a Pp. 383. § (2) bekezdése alapján megváltoztatta és a felperes keresetét elutasította.”

b) A jogorvoslati lehetőségek kimerítése

Indítványozó számára további rendes perorvoslati lehetőség nem biztosított, mivel az indítvánnyal támadott másodfokú határozat - további fellebbezési lehetőség hiányában - jogerős és végrehajtható.

c) Az alkotmányjogi panasz benyújtásának határideje

Indítványozó képviseletében a perben eljáró jogi képviselő részére 2022. június 24. napján került kézbesítésre a sérelmezett döntés, így az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerinti hatvan napos határidő 2022. augusztus 23. napján, kedden jár le.

d) Az indítványozó érintettségének bemutatása

Indítványozó a közérdekű adat kiadása iránt indított per felperese volt, így az Abtv. 27. § (2) bekezdés a) pontja értelmében érintettnek minősül.

e) Annak bemutatása, hogy az állított alapjogsérelem a bírói döntést érdemben befolyásolta vagy a felmerült kérdés alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés

A bírói döntés tárgya indítványozó közérdekű adat megismeréséhez való jogának gyakorlása volt. A sérelmezett bírói döntés indítványozó megismerési igényének teljes mértékben való elutasításáról rendelkezett, így az állított alapjogsérelem a bírói döntést érdemben befolyásolta.

2. Az alkotmányjogi panasz benyújtásának érdemi indokolása

a) Az Alaptörvény megsértett rendelkezéseinek pontos megjelölése

Magyarország Alaptörvénye

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.

b) Az információszabadságra vonatkozó jogszabályok releváns rendelkezései

Az Európa Tanács közérdekű adatot tartalmazó iratokhoz való hozzáférésről szóló Egyezményének kihirdetéséről szóló 2009. évi CXXXI. törvény (a továbbiakban: Egyezmény)

3. Cikk

1. A Felek korlátozhatják a közérdekű adatot tartalmazó iratokhoz való hozzáférés jogát. A korlátozásokat törvényben pontosan meg kell határozni, és e korlátozásoknak a demokratikus jogállamban szükségesnek és az alábbi célok megóvása érdekében arányosnak kell lenniük:

(...)

k) a közhatalmi szervek belüli vagy a közhatalmi szervek közötti egyeztetések egy tárgykör vizsgálata során.

2. A közérdekű adatot tartalmazó iratokban szereplő információhoz való hozzáférés megtagadható, ha az információ közlése sértené, vagy alkalmas arra, hogy megsértse az 1. bekezdésben említett érdekek valamelyikét, kivéve, ha az információ közléséhez a korlátozás indokául szolgáló érdeknél súlyosabb közérdek fűződik.

Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotörvény)

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.

30. §

(5) 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.

c) A megsemmisíteni kért bírói döntés alaptörvény-ellenességének indokolása

1. Az Alkotmánybíróság már korai határozataiban foglalkozott az információszabadsággal. A testület szerint az alanyi jogon biztosított információszabadság joga azért kiemelkedően jelentős, mert a „nyílt, áttetsző és ellenőrizhető közhatalmi tevékenység, általában az állami szervek és a végrehajtó hatalom nyilvánosság előtti működése a demokratizmus egyik alapköve, a jogállami államberendezkedés garanciája. A nyilvánosság próbája nélkül az állam polgáraitól »elidegenedett gépezetté«, működése kiszámíthatatlanná, előre láthatatlanná, kifejezetten veszélyessé válik, mert az állam működésének átláthatatlansága fokozott veszélyt jelent az alkotmányos szabadságjogokra” (34/1994. (VI. 24.) AB határozat). Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy 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 intézésre gyakorolt állampolgári ellenőrzés és befolyás csak akkor lehet hatékony, ha az illetékes szervek felfedik a szükséges információkat” (32/1992. (V. 29.) AB határozat).
2. Az alapjogkorlátozás mértéke kapcsán a szükségesség és az arányosság követelményeit hangsúlyozta: „A közigazgatás hatékonysága és átláthatósága közötti helyes egyensúly megtalálása a jogalkotó feladata. Megállapítható azonban, hogy a közérdekű adatok nyilvánosságát érintő korlátozásnak csak olyan mértéke tekinthető alkotmányosnak, ami egy demokratikus társadalomban kétséget kizáróan szükséges, „kényszerítően” indokolt, ugyanakkor a korlátozással elérni kívánt célhoz képest arányos. A közérdekű adatok nyilvánosságának korlátozását pedig azonnal meg kell szüntetni, ha a korlátozást ezek a tartalmi követelmények már nem indokolják” (12/2004. (IV. 7.) AB határozat).

3. E határozatok elvi tartalma az Alaptörvény hatálybalépésével sem veszítette jelentőségét, hiszen a közérdekű adatokhoz való hozzáférés alkotmányos szinten rögzített védelmi szintje az Alaptörvény hatálybalépésével nem csökkent (21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indoklás [38] bekezdés).
4. Már az Alaptörvény hatálybalépését követően, az egykori VI. cikk (2) bekezdése kapcsán az Alkotmánybíróság megerősítette az információs szabadság kiemelt jelentőségét, valamint annak korlátozása esetén a megfelelő mérlegelés szükségességét: "Mind az uniós szabályozás, mind a hazai alkotmányjogi gyakorlat alapján kimutatható, hogy szoros kapcsolat áll fenn a nyilvánosság elve, a demokrácia és az alapjogok védelme között. A közérdekű adatok nyilvánosságának célja, hogy biztosítsa az állami működés átláthatóságát, a polgárok által történő ellenőrizhetőségét. A közérdekű adatok nyilvánosságát nem lehet önkényesen, kellően súlyos és alkotmányosan elismerhető indokok nélkül korlátozni, máskülönben a közhatalmi tevékenység átláthatósága, ellenőrizhetősége sérülne, ami veszélyt jelent a demokratikus jogállamiságra. A közérdekű és közérdekből nyilvános adatok nyilvánossága ezért olyan kiemelkedően fontos közérdek, amelyet az információs szabadság alapjogának bármilyen korlátozása során *mérlegre* kell tenni" (29/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indoklás [53] bekezdés).
5. A közérdekű adatokhoz való hozzáférés joga nem korlátozhatatlan. Az Egyezmény szerint a korlátozás feltétele a törvényi szintű szabályozás, amelynek "a demokratikus jogállamban szükségesnek" és az Egyezmény által felsorolt célok védelme érdekében "arányosnak" kell lennie. A Egyezmény 3. Cikk 1. bekezdés k) pontja nevesíti a korlátozás lehetőségét a közhatalmi szervek belüli vagy a közhatalmi szervek közötti egyeztetések egy tárgykör vizsgálata során. Az Egyezmény 3. Cikkének 2. bekezdésének alkalmazásában az egyezményes jog korlátozása akkor igazolható, ha az információ közlése *sértené*, vagy *alkalmas arra, hogy megsértse* ezen érdeket. A sérelem vagy a sérelem veszélye sem indokolja a korlátozást, ha az *információ közléséhez a korlátozás indokául szolgáló érdeknél súlyosabb közérdek fűződik*.
6. Az Egyezményhez hasonlóan az Infotörvény is felsorolja azokat az érdekeket és jogokat, aminek a védelme érdekében a nyilvánosság korlátozható. Ezen korlátozási okok egyike a döntés megalapozását szolgáló ("döntéselőkészítő") adat esete, melyet az Infotörvény 27. § (5)-(7) bekezdései szabályoznak. Az Infotörvény 27. § (5)-(6) bekezdése szerinti korlátozási szabályok pedig az Infotörvény 30. § (5) bekezdésével együttesen alkalmazandók. Utóbbi, garanciális szabály - adatkezelői mérlegelés esetében - két követelményt támaszt a megtagadás jogszerűségének feltételeként. Egyrészt, a megtagadás alapját szűken kell értelmezni. Másrészt az adatkezelő érdemérlegelést köteles elvégezni, amelynek eredményeképpen a megtagadás csak akkor jogszerű, ha a megtagadás alapjául szolgáló közérdek nagyobb súlyú megismerési igény teljesítéséhez fűződő közérdeknél.

7. Az ügyben alkalmazandó, idézett rendelkezések összevetése alapján látható, hogy az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdése szerinti alapjog korlátozására csak akkor kerülhet jogszerűen sor, ha a korlátozásra okot adó érdek fennállása esetén az adatkezelő mérlegelése során elvégzi az alapjog korlátozásához szükséges tesztet, azonosítja a korlátozás és a nyilvánosság mellett szóló közérdeket, majd azok súlyát összeveti.
8. A döntéselőkészítő adatok megismerhetőségével az Alkotmánybíróság több határozatában is foglalkozott és elvi érveléssel kifejtette a korlátozhatóság alkotmányosan igazolható feltételeit. Rögzítette, hogy a korlátozás akkor igazolható, ha az adatkezelő kitér a döntéshez vezető eljárás azonosítására, valamint felméri, hogy a nyilvánosság hatását a döntéshozatalra: "Abból, hogy az igényelt adat döntés megalapozását szolgálja, önmagában még nem következik kényszerítően a közérdekű adat nyilvánosságtól történő elzárás. (...) Amennyiben az adatkezelő szerv a közérdekű adat kiadásának megtagadása mellett dönt, (...) megfelelően indokolni köteles. Ennek az indokolásnak egyrészt ki kell terjednie arra, hogy pontosan milyen folyamatban lévő eljárásban meghozandó döntés megalapozását szolgálja a kiadni kívánt közérdekű adat, másrészt 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 köztisztviselői munkát." (21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indoklás [45] bekezdés, megerősítve 6/2016. (III. 11.) AB határozat, Indoklás [36] bekezdés)
9. Alapelvi jelleggel rögzítette, hogy "(...) Annak megakadályozása érdekében azonban, hogy a döntés megalapozását szolgáló adatok megismerésének szabályai [Infotv. 27. § (5)–(6) bekezdés] formális, bármikor felhívható, önkényes korlátozási alappá váljanak, megszorító értelmezést szükséges követni, illetve tartalmi, érdemi vizsgálatot kell folytatni." (3069/2019. (VII. 16.) AB határozata, Indoklás [41] bekezdés)
10. A korlátozhatóság alkotmányosságának vizsgálatához egy négyfokú tesztet fogalmazott meg, mely szerint (1) a „döntés megalapozását szolgáló adat csak az adott szerv (feladat- és hatáskörébe tartozó) döntése meghozatalára irányuló eljárás során készített vagy rögzített adat lehet,” (2) “a dokumentum egésze tartalmi vizsgálat nélkül nem minősíthető döntés megalapozást szolgáló adatnak,” (3) “az adatkezelő nem hivatkozhat kényelmi szempontokra az adatok szétválogatása tekintetében,” valamint (4) “(...) az adatigénylést elutasító döntést – a hatékony jogorvoslat biztosítása érdekében – tartalmilag indokolni kell, amelyben ki kell térni 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 köztisztviselői munkát. Mindezekkel összefüggésben továbbá különösen fontos az érdemi bírósági kontroll.” (3069/2019. (VII. 16.) AB határozata, Indoklás [45] bekezdés)

11. Végezetül rögzítette "Az Infotv. 27. § (6) bekezdése szerint a döntés megalapozását szolgáló adat megismerésére vonatkozó igény elutasítható, 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”. E megtagadási okra történő adatkezelői hivatkozás – sőt *bizonyítási kötelezettség*, lásd: Infotv. 31. § (2) bekezdés – felülvizsgálata során a bíróság mérlegelést végez, amelynek során – *összemérve a nyilvánosság-korlátozás és a transzparencia mellett szóló érveket – a mozgásteret bizonyos szempontból elég tág.*" (3069/2019. (VII. 16.) AB határozata, Indoklás [49] bekezdés, megerősítve legutóbb 4/2021. (I. 22.) AB határozat, Indoklás [86] bekezdés).
12. Megjegyzendő, hogy már ezt megelőzően, a minősített adatok megismerhetősége körében a testület hangsúlyozta, hogy a korlátozási döntés *indokláshoz* kötöttségét, "amelynek alkalmasnak kell lennie arra, hogy az alapján megítélhető legyen a nyilvánosságkorlátozás *szükségessége és arányossága*. Az indoklás ezért nem lehet pusztán formális, abból egyértelműen ki kell tűnnie, hogy *milyen szempontokat mérlegelt* a minősítő és milyen okok alapján jutott arra a következtetésre, hogy az adat minősítéséhez fűződő érdek felülmúlja a nyilvánossághoz fűződő közérdeket" (29/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indoklás [54] és [64] bekezdései)
13. Az alkotmányjogi panaszügy alapjául szolgáló tényállást összefoglalva a következőket emeli ki indítványozó. Amíg az elsőfokú bíróság szerint már megszülettek azok a döntések, amelyek meghozatalához az indítványozó által megismerni kívánt adatok szükségesek voltak, a jövőbeli döntések meghozatalára pedig az adatkezelő csak általános védekezést terjesztett elő, addig a másodfokú bíróság - a bizonyítás kiegészítése és tanulmány megtekintése után - arra jutott, hogy az adatkezelő döntéshozatali folyamata több szakaszra osztható, amelyből csak egy szakasz zárult le, az igényelt tanulmány viszont mindhárom szakasz vonatkozásában tartalmaz, egymással összefüggő döntés megalapozását szolgáló adatokat. Indoklása szerint "(a) bonyolult összefüggések miatt a tanulmány nem bontható meg, mert bár a tanulmány alapján egyes döntések már meghozatalra kerültek, ugyanazon adatok egyben további jövőbeli döntések megalapozását is szolgálják, (...)" (indoklás, [32] bekezdés).
14. Az ismertetett alkotmánybíróági határozatok elvi tartalmát jelen alkotmányjogi panaszügyre vetítve az indítványozó szerint a következők állapíthatók meg. A sérelmezett bírói döntés indítványozó közérdekű adatok megismeréséhez fűződő jogát érintette, hiszen a per tárgya az volt, hogy indítványozó megismerheti-e az adatkezelőnél lévő - szerződés mellékletét képező - ajánlatot és tanulmányt. A perben az Infotörvény 27. § (5) és (6) bekezdései voltak alkalmazandók, melyek a megismerés korlátozását adatkezelői mérlegeléshez kötik. Azzal, hogy a másodfokú bíróság indítványozó keresetét érdemben elbíráltta és elutasította, sor került indítványozó alapjogának korlátozására.

15. A korlátozáshoz vezető bírói döntés indoklása szerint a másodfokú bíróság azonosította, hogy (1) az adott szerv döntéshozatalára vonatkozik az adat (ajánlat, magyar egészségügy átalakítására vonatkozó tanulmány), (2) elvégezte az irat tartalmi vizsgálatát, amikor zárt iratként kezelve, áttekintette a dokumentumokat, majd arra jutott, hogy (3) az ajánlatban és a tanulmányban lévő adatok nem válogathatók szét. Indítványozó szerint így a bíróság nagyobb részben eleget tett az alkotmánybírósági gyakorlat által kimunkált korlátozási feltételeknek, amikor a másodfokú eljárásban bizonyítási eszközként beszerezte és értékelte a dokumentumokat.
16. Indítványozó szerint azonban sem a másodfokú eljárásban felvett bizonyítás, ebből következően pedig a sérelmezett döntés sem tért ki arra, hogy indítványozó közérdekű adatok megismeréséhez fűződő alapjogának korlátozása igazolható-e az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti szükségességi és arányossági teszt, vagy a törvényi szinten az Egyezmény 3. Cikkében, valamint az Infotörvény 30. § (5) bekezdésében rögzített közérdekűségi teszt elvégzése után.
17. Annak ellenére, hogy indítványozó keresetében kifejezetten utalt arra, hogy szükséges mérlegelést végezni, mely során a közérdek súlyozásával azonosítani kell azokat a tényezőket, amelyek a korlátozást indokolják, a másodfokú bíróság bizonyítási eljárása, valamint az adatkezelőnek adott anyagi pervezetése ilyen adatkezelői mérlegelésre, a mérlegelés során értékelt tények azonosítására, és azok indítványozó megismerési jogához fűződő közérdekkel való összevetésére nem terjedt ki.
18. Indítványozó utal arra, hogy a tanulmány a kormányzati döntéshozatali dokumentumainak csupán egy, de nem kizárólagos eleme, tartalma pedig nem köti a döntéshozót, amely szakpolitikáját maga alakítja ki. Így a közérdekű adat kiadása iránti perben nem lehet mérlegelést nélkülöző automatizmus a döntéshozatali adatok nyilvánosságának kizárása: az adatkezelőnek kell állítani és igazolnia, hogy a dokumentumban szereplő egyes adatok nyilvánosságával szemben milyen súlyú közérdek indokolja a nyilvánosság kizárását, azaz indítványozó alapjogának szükséges és arányos mértékű korlátozását.
19. Az Alaptörvény 28. cikke szerint a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. A sérelmezett bírói döntés az Infotörvény 27. § (5) és (6) bekezdéseit úgy alkalmazta, hogy nem volt figyelemmel az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésére, amikor nem vizsgálta, hogy az adatkezelő döntéshozatali folyamatának védelme érdekében szükséges-e az ajánlat és a tanulmány elzárása, a nyilvánosság teljes elzárása pedig arányosnak tekinthető-e az adatkezelő döntéshozatali folyamatának védelme érdekében. A sérelmezett döntés indoklása a dokumentumok tartalmi vizsgálatát követően (Indoklás, [31] bekezdés) mindösszesen csak megállapítja, hogy az adatok további döntések előkészítését szolgálják (Indoklás, [32]-[33] bekezdések), mérlegelésre való utalást azonban a bírói döntés sem az adatkezelő védekezésének ismertetése körében, sem döntésének indoklása során nem tartalmaz. Így a bíróság nem mérte össze "a

nyilvánosság-korlátozás és a transzparencia mellett szóló érveket” (lásd a már idézett 3069/2019. (VII. 16.) AB határozat, Indoklás [49] bekezdés, megerősítve legutóbb 4/2021. (I. 22.) AB határozat, Indoklás [86] bekezdés).

20. Indítványozó szerint megállapítható, hogy a sérelmezett döntés indoklása indítványozó Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdése szerinti jogát úgy korlátozta, hogy nem volt figyelemmel az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésére, így az alapjogkorlátozás szükségességességének és arányosságának vizsgálatára, vagy a törvényi szinten rögzített közérdek súlyának mérlegelési követelményére. Ezen indokra hivatkozással kéri az indítványozó a t. Alkotmánybíróságot a sérelmezett bírói döntés megsemmisítésére.

3. Egyéb nyilatkozatok

1. Indítványozó nyilatkozik, hogy rendkívüli perorvoslati kérelmet nem nyújtott be.
2. Indítványozó nyilatkozik, hogy nem kérte a jogerős bírói döntés végrehajtásának felfüggesztését.
3. Indítványozó nyilatkozik, hogy nem járul hozzá személyes adatainak nyilvánosságra hozatalához.

4. Mellékletek

AP1. Meghatalmazás jogi képviselő részére
AP2. Keresetlevél
AP3. Az elsőfokú bíróság ítélete
AP4. A másodfokú bíróság ítélete

Budapest, 2022. augusztus 22.

Tisztelettel,

dr. Molnár Noémi Fanni ügyvéd
Indítványozó jogi képviselője