

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 4/2021. (I. 22.) AB HATÁROZATA

a Paksi Atomerőmű kapacitásának fenntartásával kapcsolatos beruházásról, valamint az ezzel kapcsolatos egyes törvények módosításáról szóló 2015. évi VII. törvény 5. §-át érintő alkotmányos követelmény megállapításáról és az indítvány elutasításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése jogszabály Alaptörvénnyel való összhangjának utólagos vizsgálata és nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata tárgyában – *dr. Czine Ágnes* és *dr. Salamon László* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó* és *dr. Schanda Balázs* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

### h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdéséből, valamint a 39. cikk (2) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelményként megállapítja, hogy a Paksi Atomerőmű kapacitásának fenntartásával kapcsolatos beruházásról, valamint az ezzel kapcsolatos egyes törvények módosításáról szóló 2015. évi VII. törvény 5. §-a az Orosz Kijelölt Szervezet alvállalkozói, valamint a Magyar Kijelölt Szervezet alvállalkozói vonatkozásában csak akkor alkalmazható, ha azok közfeladatot ellátó szervezetnek tekintendők.

2. Az Alkotmánybíróság a Paksi Atomerőmű kapacitásának fenntartásával kapcsolatos beruházásról, valamint az ezzel kapcsolatos egyes törvények módosításáról szóló 2015. évi VII. törvény 5. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítására, valamint megsemmisítésére irányuló utólagos normakontroll indítványt elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság a Paksi Atomerőmű kapacitásának fenntartásával kapcsolatos beruházásról, valamint az ezzel kapcsolatos egyes törvények módosításáról szóló 2015. évi VII. törvény 5. §-a nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítására, valamint megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

Az Alkotmánybíróság az Abtv. 44. § (1) bekezdés második mondata alapján elrendeli e határozatának a Magyar Közlönyben történő közzétételét.

### I n d o k o l á s

#### I.

- [1] 1. Az indítványozó országgyűlési képviselők – az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja alapján – a Paksi Atomerőmű kapacitásának fenntartásával kapcsolatos beruházásról, valamint az ezzel kapcsolatos egyes törvények módosításáról szóló 2015. évi VII. törvény (a továbbiakban: Projekttörvény) 5. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítását, és kihirdetésére visszamenőleges hatályú megsemmisítését kérték. Az indítványozók az Alaptörvény – az indítvány benyújtásakor hatályos – VI. cikk (2) bekezdésében biztosított közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog, illetve a 39. cikk (2) bekezdésének sérelmére hivatkoztak. Az indítványozók másodlagosan – az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés f) pontja és az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 32. § (2) bekezdése alapján – annak megállapítását is kérték, hogy a Projekttörvény támadott rendelkezése ellentétes a 2001. évi LXXXI. törvénnyel kihirdetett, a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és

az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, Aarhusban, 1998. június 25-én elfogadott Egyezmény (a továbbiakban: Aarhusi Egyezmény) 4. cikk 1., 4. és 6. pontjával.

- [2] A Projekttörvény támadott (az indítvány benyújtásakor hatályos) rendelkezése – amely visszautal a Magyarország Kormánya és az Oroszországi Föderáció Kormánya közötti nukleáris energia békés célú felhasználása terén folytatandó együttműködésről szóló Egyezmény kihirdetéséről szóló 2014. évi II. törvényre (a továbbiakban: Egyezmény) – szerint: „A Megvalósítási Megállapodásokban és a Beruházással összefüggésben az Egyezmény 3. cikk 1. pontja szerinti Orosz Kijelölt Szervezet és annak alvállalkozói, valamint az Egyezmény 3. cikk 2. pontja szerinti Magyar Kijelölt Szervezet és alvállalkozói által kötött szerződésekben foglalt üzleti és műszaki adatok, valamint az ezen Megvalósítási Megállapodások, szerződések és az Egyezmény előkészítésével, megkötésével kapcsolatos üzleti és műszaki adatok, valamint az ezekkel összefüggő döntések megalapozását szolgáló adatok az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény 27. § (2) bekezdés *b*) és *h*) pontjára figyelemmel – azok keletkezésétől számított 30 évig – közérdekű adatként nem ismerhetők meg.”
- [3] 2. Az indítványozók érvelése szerint a támadott rendelkezés – nemzetbiztonsági érdek és a szellemi tulajdonhoz való jogok védelme érdekében – mérlegelés nélkül, lényegében teljesen kizárja, hogy a Paksi Atomerőmű bővítésével (a továbbiakban: Beruházás) összefüggésben keletkezett – konkrétan meg nem határozott – „üzleti adat”, „műszaki adat” és „döntés megalapozását szolgáló adat”, a keletkezőektől számított harminc évig közérdekű adatként megismerhetővé váljon. Az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdése garantálja a közérdekű adatok megismeréséhez való jogot, a 39. cikk (2) bekezdése pedig külön is rögzíti, hogy a közpénzekkel kapcsolatos adatok közérdekű adatoknak minősülnek. Az indítványozók szerint a Beruházás az Alaptörvény mindkét rendelkezését érinti. Rámutatnak, hogy az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésére tekintettel a nemzetbiztonsági érdekek és a szellemi tulajdonhoz való jogok védelme a közérdekű adatok megismeréséhez való jog – legitim – korlátozását jelenthetik, azonban a Projekttörvény támadott rendelkezése sem a szükségességi, sem az arányossági kritériumoknak nem felel meg. A Projekttörvény által megfogalmazottak védelmét az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Info tv.) és a minősített adat védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény (a továbbiakban: Mavtv.) rendelkezései kellően biztosítják. Mivel a jogalkotó nem jelölt meg olyan körülményt, amely a közérdekű adatok megismerhetőségének további korlátozását szükségessé tenné, továbbá mivel a Projekttörvény egy bizonytalan adattömeget teljesen egészében megismerhetetlenné tesz – függetlenül attól, hogy a konkrét információ egyébként érinti-e a védendő kategóriák valamelyikét –, a támadott rendelkezés szükségtelenül és aránytalanul sérti az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdését. A kógens rendelkezés kiüresíti az adatigénylés elutasításával szembeni bírói jogorvoslat lehetőségét is. Az adatkezelő ugyanis nem mérlegelhet: amennyiben az adatigénylés a Projekttörvény hatálya alá tartozik, úgy azt automatikusan el kell utasítania. Ebből kifolyólag a bíróság szintén csak formálisan vizsgálhatja az adatkezelő eljárásának jogszerűségét. A Projekttörvény tehát mind az adatkezelő, mind a bíróság tekintetében elvonja az Info tv. 30. § (5) bekezdése szerinti mérlegelést.
- [4] Az indítványozók idézik az Alkotmánybíróság gyakorlatát, amelynek fényében a nyilvánosságkorlátozás felett biztosítani kell az érdemi és hatékony bírói jogorvoslati lehetőséget. Ennek pedig a formai ismérvek vizsgálatán túlmenően ki kell terjednie a nyilvánosságkorlátozás indokoltságának tartalmi vizsgálatára is. Mivel a Projekttörvény 5. §-a nem ad lehetőséget az adatkérés megtagadásának bíróság általi tartalmi felülvizsgálatára, az sérti az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdését. A Projekttörvény egységesen harminc évig korlátozza a megjelölt adatok megismerhetőségét, amely időtartam megegyezik a Mavtv. 5. § (6) bekezdés *a*) pontja szerint a legmagasabb, „Szigorúan titkos!” és „Titkos!” minősítési szintű adat esetén alkalmazható intervallummal.
- [5] Ugyanakkor a Mavtv. számos formai és tartalmi garanciát tartalmaz annak érdekében, hogy adott esetben csak a legszükségesebb mértékben és ideig szenvedjen korlátozást a közérdekű adatok megismeréséhez való jog. Hivatkoznak az indítványozók a Mavtv. 8. § (1) bekezdésére, amely kötelezően előírja, hogy a minősítést legfeljebb öt évenként felül kell vizsgálni. Ezzel szemben a Projekttörvény egységesen minden – üzleti, műszaki és döntés megalapozását szolgáló – adatot harminc évre elzár a nyilvánosság elől anélkül, hogy a korlátozás indokoltságának felülvizsgálatát meghatározott időközönként előírná. Ez pedig aránytalanul korlátozza az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdését.
- [6] Az indítványozók arra is kitérnek, hogy a Projekttörvény kihirdetésétől számított nyolcadik napon lépett hatályba, vagyis az abban megfogalmazott megismerési tilalom a folyamatban lévő eljárásokra is hatással lehet. Végül az indítványozók kifejtik, hogy a megismerési tilalom környezeti információnak minősülő adatokat is érint,

azonban ezek nyilvánosságának korlátozására az Aarhusi Egyezmény 4. cikk 4. pontjának záró rendelkezése szerint csak szűken értelmezve, és csak akkor van lehetőség, ha a nyilvánosság korlátozása előtt az adatkezelő figyelembe veszi „az információ feltárásához fűződő közérdeket, valamint azt, hogy a kért információ mennyiben vonatkozik a környezetbe történő kibocsátásokra”. Az indítványozók erre tekintettel – a korábban kifejtettek alapján – azt állítják, hogy a Projekt törvény nem csak a tényleges érdeksérelem esetére írja elő az érintett adatok korlátozását, nem biztosítja az idézett mérlegelés lehetőségét, ezzel pedig sérti az Aarhusi Egyezmény 4. cikk 1. és 4. pont a)–b) és e) alpontját, a 4. pontjának záró rendelkezését és a 6. pontját.

- [7] 3. Az Alkotmánybíróság – az Abtv. 57. § (2) bekezdése és az Alkotmánybíróság Ügyrendjének 36. § (3)–(5) bekezdései alapján – álláspontja ismertetése érdekében megkereste az igazságügyi minisztert, a nemzeti fejlesztési minisztert, a Miniszterelnökség kormánybiztosát, a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (a továbbiakban: NAIH) elnökét, az Energiaklub Szakpolitikai Intézet Módszertani Központ (a továbbiakban: Szakpolitikai Intézet) igazgatóját és az alapvető jogok biztosát.
- [8] 3.1. Az igazságügyi miniszter – az egységes kormányzati álláspontot képviselve – a következő érvelést terjesztette elő. A Projekt törvény támadott rendelkezésének jogalapját az Egyezmény „Titoktartás” című 13. cikkének (3) bekezdése jelenti, amely tehát Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségét teljesíti. Az Egyezmény szerint „[p]ontosan meg kell határozni és meg kell jelölni az olyan információkat, amelyeket jelen Egyezmény keretein belül adnak át egymásnak, vagy amely annak végrehajtása eredményeként keletkezik, és amelyet mindkét Fél bizalmasnak tekint. [...] A felek minimálisra korlátozzák azon személyek körét, akiknek hozzáférésük van az ilyen jellegű információkhoz és biztosítják, hogy csak a jelen Egyezményben rögzített célok érdekében használják azokat. Az ilyen információkat nem hozzák nyilvánosságra és nem adják át harmadik félnek. Az ilyen információkat mindkét Fél jogszabályainak megfelelően védik.” Az igazságügyi miniszter álláspontja szerint a Projekt törvény összhangban van az Alaptörvénnyel, az Info tv.-vel, illetve Magyarország nemzetközi jogi és európai uniós kötelezettségeivel. A rendelkezés célja először is az, hogy – az Info tv. 27. § (2) bekezdésével összhangban – az Egyezmény 13. cikkében vállalt kötelezettséget teljesítse.
- [9] Az Alkotmánybíróság gyakorlatára hivatkozással az igazságügyi miniszter rámutatott, hogy a magyar jogrendszerben főszabály a nyilvánosság, amelyet kizárólag törvénnyel, tartalmilag meghatározott okokból, a lehető legszűkebb mértékben lehet korlátozni. A Beruházás – jellege miatt – az állam külső és belső biztonságát, valamint energiaellátásának garantálását rendkívül nagy mértékben érinti, ami bizonyos adatok estében indokolja a nyilvánosságkorlátozást. Az igazságügyi miniszter a szükségesség körében rámutatott, hogy a Mavtv. nem jelent megfelelő védelmet, mivel rendszere – a különösen az ötvenkénti felülvizsgálati kötelezettség – nem áll összhangban az atomerőmű bővítésének és működtetésének idejével, továbbá az adatok nagyobb része nem különíthető el egymástól: a „nem” minősített adatból is lehetne következtetni a minősítettre. Az arányosság vonatkozásában az igazságügyi miniszter kifejtette, hogy a védett adatkör kellően szűkre szabott (tipikusan a vállalkozási szerződéseken foglalt üzleti és műszaki adatok; az Egyezmény előkészítésével és megkötésével kapcsolatos üzleti és műszaki adatok; valamint az Egyezmény megkötését, előkészítését és az érintett szerződések megalapozását szolgáló adatok). Ezen belül is csak azon konkrét adatok nem ismerhetők meg, amelyek nyilvánosságra hozatala nemzetbiztonsági érdeket vagy szellemi tulajdonhoz fűződő jogokat sértene. Hozzátette, hogy a rendelkezés nem vonatkozik azon adatok körére, amelyek más ágazati törvények alapján megismerhetők – vagyis a közérdekből nyilvános adatokra – vagy azokra, amelyek a Mavtv. hatálya alá tartoznak.
- [10] Az igazságügyi miniszter szerint az indítványozók állításával szemben a Projekt törvény hatálya alá tartozó adatkérések vonatkozásában az adatkezelőnek mérlegelnie kell, döntésével szemben pedig a bírósági felülvizsgálat biztosított. Az adatkezelőnek először is meg kell ítélnie, hogy a kért adat a Projekt törvény 5. §-ának hatálya alá tartozik-e. Ha nem – mert például ágazati törvény, így a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Kvtv.) hatálya alá esik – vagyis közérdekből nyilvános adat –, akkor teljesíti az adatkérést. Ha igen, és fennállnak az Info tv. 27. § (2) bekezdés *b)* vagy *h)* pontjában foglalt érdekek miatti korlátozások, akkor az adatkérést megtagadja. Ha nem, az adatkérést teljesíti. Mindezek mellett az adatkérő az Info tv. szerint bírósághoz fordulhat az adatkezelő döntésével szemben, a bíróság pedig azt vizsgálhatja, hogy az adatkezelő besorolása megfelelő volt-e, illetve hogy a megtagadás jogalapja – a nemzetbiztonsági vagy szellemi tulajdonhoz való jogot érintő érdek – fennállt-e. Az igazságügyi miniszter végül kiemelte, hogy az Info tv. 27. § (2) bekezdés *b)* és *h)* pontja szerinti kivételi kör összhangban áll az Aarhusi Egyezmény 4. cikk 4. pont *a)*, *b)*, *d)* és *e)* alpontjaiban, valamint az Európai Parlament és a Tanács a környezeti információkhoz

való nyilvános hozzáférésről és a 90/313/EGK irányelv hatályaon kívül helyezéséről szóló 2003/4/EK irányelve (2003. január 28.) (a továbbiakban: Irányelv) 4. cikk (2) bekezdés *b*) és *e*) pontjaiban foglaltakkal. Vagyis a Projekttörvény nem sért sem nemzetközi jogi, sem európai uniós kötelezettséget, mivel a környezeti információk – az idézett jogforrásokban meghatározott kivételektől eltekintve – nem tartoznak annak hatálya alá.

- [11] Az igazságügyi miniszter újfent megjegyezte azt is, hogy a Projekttörvény szerinti korlátozás nem vonatkozik a környezetvédelmi információkra és az olyan adatok megismerhetőségére sem, amelyet más törvény alapján – például a Kvtv. – az Info tv.-től függetlenül közzé kell tenni.
- [12] 3.2. A NAIH elnöke először is kifejtette, hogy a Beruházással kapcsolatos közérdekű adat megismerése – a beruházás stratégiai jelentősége és az energiatermelés biztonsága miatt – az Info tv. 27. § (2) bekezdése szerint külön törvényben korlátozható. A Projekttörvény 5. §-a abban a tekintetben ennek megfelel, hogy csak meghatározott adatfajtákba tartozó közérdekű adatokra vonatkozik, és az Info tv. által megengedett célokat véd.
- [13] A NAIH elnöke ugyanakkor a következő lényegi aggályokat is megfogalmazta: i) a korlátozás széles adatkörre vonatkozik (üzleti és műszaki adatok), amelyben az egyes adatok eltérő megítélést igényelhetnek az egységes korlátozás helyett; ii) az *ex lege* korlátozás helyett az adatkezelőnek mérlegelnie kellene az adatkezelés szükségességét, azonban erre a Projekttörvény szerint – amely e vonatkozásban eltér a nyilvánosság korlátozó jogszabályoktól – nincs lehetősége. Ha az adatkérés a Projekttörvény hatálya alá tartozik, úgy – függetlenül attól, hogy a kért adat vonatkozásában a korlátozás szükséges-e – azt az adatkezelőnek el kell utasítania.
- [14] Végül a NAIH elnöke rámutatott, hogy a Projekttörvény olyan adatokat is érinthet, amelyek az atomenergiáról szóló 1996. évi CXVI. törvény (a továbbiakban: Atv.) 17. § (9)–(11) bekezdései alá eshetnek. Ugyanakkor a NAIH elnöke a NAIH-2782-2/2014/J számú állásfoglalásában arra a következtetésre jutott, hogy az Atv. által megengedett nyilvánosságkorlátozás esetén – az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdése, valamint a 39. cikk (2) bekezdése alapján – is különös gonddal kell mérlegelni annak szükségességét. A NAIH elnöke szerint mindezek okán különleges felelősség hárul az adatkezelőre: garantálnia kell, hogy a közérdekű adatok megismeréséhez való jog korlátozása ne lépje túl a szükséges mértéket. A Projekttörvény ezért megszorítóan értelmezendő: az nem vonatkozik azokra az adatokra, amelyek közzétételét külön törvény – például az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Áht.) vagy a Kvtv. – kifejezetten elrendeli. A harmincéves korlátozási időszak pedig nem zárja ki, hogy az adatkezelő saját döntése szerint közzétegyen olyan adatokat, amelyek nyilvánosságra hozatala nem sért nemzetbiztonsági érdeket vagy szellemi alkotáshoz fűződő jogot.
- [15] 3.3. Az alapvető jogok biztosa és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes a következő észrevételeket tette. A Projekttörvény támadott rendelkezése harminc évig elzárja a Beruházással kapcsolatos döntés-előkészítő adatokat, holott a szóban forgó döntés (a Beruházás) alapvetően meghatározza – a jelen generáción átnyúlóan – Magyarország energiastratégiáját. Ez a korlátozás kizárja a jelen nemzedék társadalmi részvételének lehetőségét, ellehetleníti a döntés során a jövő nemzedékek érdekeinek többoldalú becsatornázását, amivel olyan aránytalan sérelmet okoz, ami felveti az Alaptörvény P) cikkének sérelmét. A biztos és a biztoshelyettes szerint az állam nem hozhat a nyilvánosság – teljes – kizárásával hosszú távú, az Alaptörvény P) cikk hatálya alá eső döntést, mivel ezzel elvonná az egyéneknek a környezeti értékek védelmére vonatkozó kötelezettségeik teljesítését. Az Alaptörvény P) cikkével összefüggésben azt is kifejtik, hogy a jövő nemzedékek érdekeinek meghatározására önmagában sem az állam, sem valamely társadalmi szerv nem képes, illetve arra egymaga nem is jogosult. Az csakis a lehető legszélesebb társadalmi vita útján történhet. Az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésével összefüggésben kiemelik, hogy a Projekttörvény 5. §-a valójában az iratok – és nem pedig a védendő információk – nyilvánosságát zárja ki, továbbá az nem differenciál: minden műszaki és üzleti adat megismerhetőségét megtiltja, ami aránytalan alapjog-korlátozást jelent. Végezetül: a Projekttörvény elzárja az adatkezelőt az érdemi vizsgálat lehetőségétől, a bíró pedig szintén nem mérlegelhet a korlátozás szükségességével és arányosságával összefüggésben.
- [16] 3.4. A Szakpolitikai Intézet igazgatója szerint a Projekttörvény támadott 5. §-a súlyosan, a szükséges mértéken túl, lényegi tartalmát figyelmen kívül hagyva sérti a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való alapjogot, illetve a közpénzek nyilvánosságának az elvét. Az igazgató a támadott rendelkezést ellentétesnek tartja az Európai Unió jogával és az Aarhusi Egyezményvel is. A Projekttörvény nem határoz meg olyan konkrét érdekeket, amelyek indokolnák a nyilvánosság általános és differenciálatlan kizárását, ezért az szükségtelen és aránytalan alapjog-korlátozást valósít meg. A támadott rendelkezés továbbá – a mérlegelés lehetőségének

hiánya miatt – kiüresíti a bírósági felülvizsgálat lehetőségét is. Az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdése azért sérül, mert a társadalom lényegében nem ellenőrizheti az egyik legnagyobb hazai beruházás menetét, holott ahhoz – éppen annak léptéke miatt – kiemelt közérdek fűződik. Az igazgató végül kifejtette, hogy a rendelkezés ellentétes az Aarhusi Egyezmény 4. cikk 6. bekezdésével, amely szerint a nyilvánosság általánosságban és differenciálás nélkül nem zárható el a környezeti információktól.

- [17] 3.5. Az Alkotmánybíróság által megkeresettek mellett öt civil szervezet egységes észrevételt terjesztett elő a Projekttörvény 5. §-ának alaptörvény-ellenességével összefüggésben. Az észrevétel szerint először is az Egyezményt és a Megvalósítási Megállapodásokat állami szerv – az Egyezmény 2. cikk 1. pont (2) bekezdése, valamint az 5. pontja alapján a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium (a továbbiakban: NFM) – köti meg, illetve az Egyezmény szerint kijelölt szervek és alvállalkozók által kötött szerződések közpénz felhasználására irányulnak, vagyis az ezekre vonatkozó adatok az Info tv. 3. § 5. pontja, a 26. §-a és az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdése alapján közérdekű adatok. Érvelésük szerint az információszabadság korlátozása a nemzetbiztonsági érdek, vagy a szellemi tulajdonhoz fűződő jogok védelme érdekében elfogadható, azonban a Projekttörvény rendkívül tág tárgyi hatálya alá esnek olyan adatok is, amelyek a védendő értékekkel nem feltétlen állnak összefüggésben, vagyis vonatkozásukban a korlátozás szükségtelen. Az „üzleti és műszaki adatok” fogalmát sem a Projekttörvény, sem más jogszabály nem határozza meg, ez pedig bizonytalanná teszi a jogkorlátozás terjedelmét, ami önmagában is sérti az arányosság követelményét. Kifejtették, hogy az Info tv. és a Mavtv. rendelkezései és a konkrét adat egyedi minősítésének lehetősége már kellően biztosítják a Projekttörvényben megjelölt érdekek védelmét. A Beruházás jelentős mértékű közpénz felhasználásával valósul meg – energetikai, geopolitikai, környezeti és társadalmi kockázatai jelentősek, hatása generációkon átnyúlik –, ezért esetében az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdésében foglaltak felértékelődnek. Összességében kifejtették, hogy míg a Beruházással kapcsolatosan a nyilvánossághoz fűződő érdek kifejezetten erős, addig a Projekttörvény olyan nyilvánosságkorlátozást valósít meg, amely egyetlen más közérdekű adathoz sem érvényesül a jogrendszerben. A korlátozás súlya tehát nincs arányban az általa elérni kívánt céllal, ezért a Projekttörvény 5. §-a sérti az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdését.
- [18] 4. A Projekttörvény támadott rendelkezését – 2016. május 12-ei hatálybalépéssel – módosította a Paksi Atomerőmű kapacitásának fenntartásával kapcsolatos beruházásról, valamint az ezzel kapcsolatos egyes törvények módosításáról szóló 2015. évi VII. törvény módosításáról szóló 2016. évi XIX. törvény (a továbbiakban: Módtv.) 1. §-a. Erre tekintettel az indítványozó országgyűlési képviselők kérelmüket kiegészítették. Véleményük szerint a módosult – és hatályos – normaszöveg továbbra sem ad mérlegelési lehetőséget. A szabályozás *ex lege* rendelkezik a nyilvánosság korlátozásáról, ezért a közérdekű adatkérők csoportját érintően az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdését sértve vonja el az érintett adatokat igénylőknek az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdésében biztosított jogait. Az indítványozók ugyanakkor a Módtv. által megvalósított változásra tekintettel felvetik, hogy az Alkotmánybíróság – a jogrendszer kímélete mellett – alkotmányos követelménnyel mondja ki a támadott rendelkezés alkalmazása során a konkuráló érdekekre figyelemmel bíró mérlegelés szükségességét.
- [19] 5. Az Alkotmánybíróság mindezeket követően megkereste az MVM Paks II. Atomerőmű Fejlesztő Zártkörűen Működő Részvénytársaság (a továbbiakban: Paks II.) elnök-vezérigazgatóját (a továbbiakban: igazgató) is álláspontja kifejtése érdekében. Az igazgató válaszában előadta, hogy a Projekttörvény alkalmazása során egyértelműen tartalmi mérlegelés szükséges. Először is döntenie kell arról, hogy a kért adatok a Projekttörvény szerinti üzleti, műszaki vagy döntéselőkészítő adatok-e. Ezt követően egyedileg mérlegelnie kell, hogy a megismeréshez, vagy a kért adatok – nemzetbiztonsági vagy szellemi tulajdonhoz fűződő jogok védelme miatt – kiadásának megtagadásához fűződik-e nagyobb érdek. Az igazgató rámutatott, hogy az Info tv. 31. § (2) bekezdése értelmében az adatkezelőt terheli annak bizonyítása, hogy a nyilvánosságkorlátozáshoz nagyobb társadalmi érdek fűződik. Mindezek mellett az adatkérő – az Info tv. szabályai szerint – bírósághoz fordulhat.
- [20] Az igazgató ezt követően kifejtette, hogy az Aarhusi Egyezmény 4. cikk 4. pontjára tekintettel az információszabadság még a környezeti információk vonatkozásában sem korlátlan. A Projekttörvény támadott rendelkezése azonban ezek vonatkozásában is garantálja – illetve az adatkezelő számára kötelezővé teszi – a mérlegelést. Az igazgató összességében úgy látja, hogy a Projekttörvény 5. §-a nem kógens, illetve az biztosítja az adatkezelő mérlegelésének bírósági kontrollját, ezért összhangban van az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésével, a VI. cikk (2) bekezdésével, a XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdésével, valamint a 39. cikk (2) bekezdésével is.

## II.

[21] 1. Az Alaptörvénynek az indítvány benyújtásakor hatályos, később módosult rendelkezése:

„VI. cikk (2) Mindenkinek joga van személyes adatai védelméhez, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez.”

[22] 2. Az Alaptörvénynek az indítvány elbírálásakor hatályos rendelkezései:

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

„XV. cikk (2) Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.”

„39. cikk (2) A közpénzekkel gazdálkodó minden szervezet köteles a nyilvánosság előtt elszámolni a közpénzekre vonatkozó gazdálkodásával. A közpénzeket és a nemzeti vagyont az átláthatóság és a közélet tisztaságának elve szerint kell kezelni. A közpénzekre és a nemzeti vagyona vonatkozó adatok közérdekű adatok.”

[23] 3. Az Aarhusi Egyezmény indítvánnyal érintett rendelkezései:

„4. Cikk Hozzáférés a környezeti információhoz

1. Valamennyi Fél biztosítja ezen cikk további bekezdései függvényében, hogy a hatóságok környezeti információ kérése esetén a nyilvánosság rendelkezésére bocsátják a kért információt a nemzeti szabályozás keretében, ideértve, amennyiben igénylik, az alábbi b) bekezdésben foglaltak szerint az ezen információt tartalmazó vagy azt alkotó eredeti dokumentumok másolatait:

a) az információkéréshez fűződő érdek megjelölésének igénye nélkül;

b) a kért formában, kivéve azokat az eseteket:

(i) ha a hatóság számára ésszerű az információt más formában rendelkezésre bocsátani, mely esetben az eltérő rendelkezésre bocsátási forma okait is ismertetik, vagy

(ii) ha az információ más formában már nyilvánosan rendelkezésre áll.

[...]

4. A környezeti információra vonatkozó kérés elutasítható, amennyiben az információ feltárása hátrányosan érintené:

a) a hatósági eljárások titkosságát, ahol ezen titkosságot a nemzeti jog előírja;

b) a nemzetközi kapcsolatokat, a honvédelmet vagy a közbiztonságot;

c) az igazságszolgáltatás menetét, valamely személy azon képességét, hogy jogos bírósági eljárásban részesüljön, vagy valamely hatóság azon képességét, hogy büntetőjogi vagy fegyelmi természetű vizsgálatot folytasson le;

d) a kereskedelmi és ipari információ bizalmas jellegét, ahol ez a bizalmas jelleg méltányolható gazdasági érdekekre figyelemmel a jog által védett. E körben azonban a környezetvédelem szempontjából releváns kibocsátási adatok nyilvánosak kell hogy legyenek;

e) a szellemi tulajdonhoz fűződő jogokat;

f) természetes személy személyi adataira és/vagy annak irataira vonatkozó titoktartási kötelezettséget, amennyiben az adott személy nem adott hozzájárulást adatainak nyilvánosságra hozatalához, feltéve, hogy a bizalmas kezelést a nemzeti jog előírja;

g) egy harmadik fél érdekeit, amely a kért információt úgy biztosította, hogy az nem volt kötelessége, nem is volt rá jogilag kötelezhető, és nem adta jóváhagyását az anyagok kiadására; vagy

h) a környezet azon részét, amelyre az információ vonatkozik, például ritka fajok tenyészhelyeit.

Az információszolgáltatás fent említett okai szűken értelmezendők, figyelembe véve az információ feltárásához fűződő közérdeket, valamint azt, hogy a kért információ mennyiben vonatkozik a környezetbe történő kibocsátásokra.

[...]

6. Valamennyi Fél biztosítja azt, hogy amennyiben ezen cikk fenti 3. c) és 4. bekezdése értelmében a nyilvánosságra hozatal alól mentesülő információ bizalmas jellegének megsértése nélkül különválasztható, a hatóságok a kért környezeti információ további, nem bizalmas részét az igénylő rendelkezésére bocsátják.”

[24] 4. A Projekttörvény támadott, az indítvány benyújtásakor hatályos rendelkezése:

„5. § A Megvalósítási Megállapodásokban és a Beruházással összefüggésben az Egyezmény 3. cikk 1. pontja szerinti Orosz Kijelölt Szervezet és annak alvállalkozói, valamint az Egyezmény 3. cikk 2. pontja szerinti Magyar Kijelölt Szervezet és alvállalkozói által kötött szerződésekben foglalt üzleti és műszaki adatok, valamint az ezen Megvalósítási Megállapodások, szerződések és az Egyezmény előkészítésével, megkötésével kapcsolatos üzleti és műszaki adatok, valamint az ezekkel összefüggő döntések megalapozását szolgáló adatok az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény 27. § (2) bekezdés b) és h) pontjára figyelemmel – azok keletkezésétől számított 30 évig – közérdekű adatként nem ismerhetők meg.”

[25] 5. A Projekttörvény támadott, az indítvány elbírálásakor hatályos rendelkezése:

„5. § A Megvalósítási Megállapodásokban és a Beruházással összefüggésben az Egyezmény 3. cikk 1. pontja szerinti Orosz Kijelölt Szervezet és annak alvállalkozói, valamint az Egyezmény 3. cikk 2. pontja szerinti Magyar Kijelölt Szervezet és alvállalkozói által kötött szerződésekben foglalt azon üzleti és műszaki adatok, valamint az ezen Megvalósítási Megállapodások, szerződések és az Egyezmény előkészítésével, megkötésével kapcsolatos azon üzleti és műszaki adatok, valamint az ezekkel összefüggő döntések megalapozását szolgáló azon adatok, amelyeknek az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Info tv.) III. Fejezete szerinti közérdekűadat-igénylés során történő megismerése az Info tv. 27. § (2) bekezdés b) és h) pontja szerinti nemzetbiztonsági érdeket, illetve szellemi tulajdonhoz fűződő jogot sértene, – azok keletkezésétől számított 30 évig – közérdekű adatként nem ismerhetők meg.”

[26] 6. Az Info tv. érintett rendelkezései:

„3. § E törvény alkalmazása során:

5. közérdekű adat: az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő és tevékenységére vonatkozó vagy közfeladatának ellátásával összefüggésben keletkezett, a személyes adat fogalma alá nem eső, bármilyen módon vagy formában rögzített információ vagy ismeret, függetlenül kezelésének módjától, önálló vagy gyűjteményes jellegétől, így különösen a hatáskörre, illetékességre, szervezeti felépítésre, szakmai tevékenységre, annak eredményességére is kiterjedő értékelésre, a birtokolt adatfajtákra és a működést szabályozó jogszabályokra, valamint a gazdálkodásra, a megkötött szerződésekre vonatkozó adat;

6. közérdekből nyilvános adat: a közérdekű adat fogalma alá nem tartozó minden olyan adat, amelynek nyilvánosságra hozatalát, megismerhetőségét vagy hozzáférhetővé tételét törvény közérdekből elrendeli;”

„27. § (1) A közérdekű vagy közérdekből nyilvános adat nem ismerhető meg, ha az a minősített adat védelméről szóló törvény szerinti minősített adat.

(2) A közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való jogot – az adatfajták meghatározásával – törvény

[...]

b) nemzetbiztonsági érdekből;

[...]

h) a szellemi tulajdonhoz fűződő jogra tekintettel korlátozhatja.

(3) Közérdekből nyilvános adatként nem minősül üzleti titoknak a központi és a helyi önkormányzati költségvetés, illetve az európai uniós támogatás felhasználásával, költségvetést érintő juttatással, kedvezményel, az állami és önkormányzati vagyon kezelésével, birtoklásával, használatával, hasznosításával, az azzal való rendelkezéssel, annak megterhelésével, az ilyen vagyont érintő bármilyen jog megszerzésével kapcsolatos adat,

valamint az az adat, amelynek megismerését vagy nyilvánosságra hozatalát külön törvény közérdekből elrendeli. A nyilvánosságra hozatal azonban nem eredményezheti az olyan adatokhoz – így különösen a védett ismeret-  
hez – való hozzáférést, amelyek megismerése az üzleti tevékenység végzése szempontjából aránytalan sérelmet okozna, feltéve hogy ez nem akadályozza meg a közérdekből nyilvános adat megismerésének lehetőségét. (3a) Az a természetes személy, jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, aki vagy amely az államháztartás alrendszerébe tartozó valamely személlyel pénzügyi vagy üzleti kapcsolatot létesít, köteles e jogviszonnyal összefüggő és a (3) bekezdés alapján közérdekből nyilvános adatra vonatkozóan – erre irányuló igény esetén – bárki számára tájékoztatást adni. A tájékoztatási kötelezettség a közérdekből nyilvános adatok nyilvánosságra hozatalával vagy a korábban már elektronikus formában nyilvánosságra hozott adatot tartalmazó nyilvános forrás megjelölésével is teljesíthető.

[...]

(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.”

### III.

[27] 1. Az utólagos normakontroll, illetve a nemzetközi szerződésbe ütközés megállapítására irányuló indítvány jogalapját az indítványozó országgyűlési képviselők – az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) és f) pontjaira, illetve az Abtv. 32. § (2) bekezdésére hivatkozással – egyértelműen megjelölték [Abtv. 52. § (1b) bekezdés a) pont]. Kérelmükben előadták az eljárás megindításának indokait [Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) pont], ezen felül egyértelműen megjelölték a Projekttörvény 5. §-át mint megsemmisíteni kért jogszabályi rendelkezést [Abtv. 52. § (1b) bekezdés c) pont] az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésének, a XV. cikk (2) bekezdésének és a 39. cikk (2) bekezdésének, illetve az Aarhusi Egyezmény 4. cikk 1., 4. és 6. pontjainak sérelmére hivatkozással [Abtv. 52. § (1b) bekezdés d) pont]. Az indítványozó országgyűlési képviselők mind eredeti indítványukban, mind annak kiegészítésében megindokolták, hogy miért tartják a Projekttörvény támadott rendelkezését Alaptörvénybe, illetve nemzetközi szerződésbe ütközőnek [Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pont]. Végezetül az országgyűlési képviselők egyértelműen kérték a Projekttörvény 5. §-ának – visszaható hatályú – megsemmisítését [Abtv. 52. § (1b) bekezdés f) pont]. Összességében tehát az indítvány megfelel az Abtv.-vel előírt követelményeknek.

[28] 2. Az indítványozók által támadott jogszabályi rendelkezést 2016. május 12-ei hatálybalépéssel a Módtv. pontosította. Az indítványozók azonban ezt követően indítványkiegészítéssel éltek, kérelmüket a megváltozott normaszöveg vonatkozásában is fenntartották, illetve annak megsemmisítésére vonatkozó érveiket ki is egészítették. Ezen felül az Alaptörvény hetedik módosításának 4. cikke 2018. június 29-ei hatálybalépéssel módosította az Alaptörvény VI. cikkét is. Ennek következtében az indítványozók által hivatkozott közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog az eredeti (2) bekezdés helyett – azonos szövegezéssel – a VI. cikk (3) bekezdésébe került. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság érdemi eljárását a Projekttörvény jelenleg hatályos 5. §-a vonatkozásában, az Alaptörvény – és az Aarhusi Egyezmény – hatályos rendelkezéseinek fényében folytatta le.

### IV.

[29] Az indítvány nem megalapozott.

[30] 1. Az Alkotmánybíróság elsőként az indítványozóknak a Projekttörvény támadott rendelkezése alaptörvényellenességét állító érveléseit bírálta el. Az indítvány tartalma szerint a támadott jogszabályhely az információ-



szabadság lényegét sérti, mivel a nyilvánosságkorlátozást úgy – *ex lege* – valósítja meg a közérdekű adatok rendkívül széles körét érintve, hogy sem az adatkezelőnek, sem pedig az adatkezelő eljárását felülvizsgáló bíróságnak nem ad lehetőséget a tartalmi mérlegelésre. Az indítványozók tehát azt állították, hogy a Projekt törvény kógens módon automatikus és teljes adatelzárást ír elő. Mindezek az információszabadság értelmezésének valamennyi dimenzióját érintik (annak tartalmát és funkcióját; annak tárgyát és kötelezettjeit, illetve annak korlátozhatóságát). Ennek fényében az Alkotmánybíróság először is szükségesnek tartotta áttekinteni az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésére, valamint a 39. cikk (2) bekezdésére vonatkozó gyakorlatát.

- [31] 2. Az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdése által garantált közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jogot az Alkotmánybíróság gyakorlata összefoglalóan információszabadságként kezeli {7/2020. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [14]}. 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, Indokolás [27]}.
- [32] 2.1. Az információszabadság többfunkciós: mind önálló alapjog, mind számos más jogosultság előfeltétele. Mindkét esetben elválaszthatatlanul kapcsolódik a demokratikus, vagyis a közéleti kérdéseket minél szélesebb társadalmi vita úján rendezni kívánó alkotmányos berendezkedéshez. Célját tekintve az Alkotmánybíróság szerint az információszabadság „mögött alapvetően két, egymással összefüggő indok áll: egyrészt a közhatalom működéséről való tájékozott véleményformálás feltételeinek a megteremtése, másrészt a demokratikus és hatékony működés külső kontrollja és ösztönzése. Az állam működéséről való tájékozott véleményformálás elengedhetetlen a hatalomgyakorlók tevékenységének megítéléséhez és számonkéréséhez, a közhatalmi döntéshozatalra, a közügyek intézésére gyakorolt állampolgári ellenőrzés és befolyás gyakorlásához, tágabb értelemben a közügyekhez kapcsolódó nyilvános, tényeken alapuló diskurzus kialakulásához.” {13/2019. (IV. 8.) AB határozat, Indokolás [29]–[30], illetve: 7/2020. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [14]} Az Alkotmánybíróság a 21/2013. (VII. 19.) AB határozatában, korábbi gyakorlatát megerősítve elvi élel kimondta azt is, hogy az információszabadság „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.” {21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [30]} Összefoglalóan mondható az, hogy: „Az információszabadság alkotmányos funkciója 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.” {8/2016. (IV. 6.) AB határozat, Indokolás [43]} Más szavakkal: „A közérdekű adatok megismerése alapfeltétele az állam demokratikus működésének.” {4/2015. (II. 13.) AB határozat, Indokolás [27]}
- [33] Szükséges mindazonáltal kiemelni, hogy az államhatalom átláthatóságának garantálása csak az egyik célja az információszabadságnak. Az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdésének hatálybalépésével ez kiegészült, mivel immáron a közpénzek vonatkozásában „a nyilvánosság előtti elszámolás, illetve az átláthatóság, és a közélet tisztaságának elvét” {8/2016. (IV. 6.) AB határozat, Indokolás [17]} is megköveteli. Az Alkotmánybíróság szerint „[a]z Alaptörvény [...] »A közpénzek« című fejezetében rögzíti a nemzeti vagyona, a közpénzekre kiterjedően az átlátható gazdálkodás követelményét [38. cikk (4) bekezdés, 39. cikk]. Kifejezetten rendelkezik arról is, hogy »[a] közpénzekre és a nemzeti vagyona vonatkozó adatok közérdekű adatok«, függetlenül attól, hogy ezeket ki vagy mely szervezet birtokolja [39. cikk (2) bekezdés]. Az Alaptörvény 39. cikk (1) bekezdése rögzíti, hogy a központi költségvetésből csak olyan szervezet részére nyújtható támogatás vagy teljesíthető szerződés alapján kifizetés, amelynek – egyebek mellett – a támogatás felhasználására irányuló tevékenysége átlátható. A (2) bekezdés pedig előírja, hogy a közpénzekkel gazdálkodó minden szervezet köteles a nyilvánosság előtt elszámolni a közpénzekre vonatkozó gazdálkodásával. Az Info tv.-nek a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok megismerhetőségére vonatkozó szabályai – amint arra az igazságügyi miniszter is utalt válaszában – a közpénzekkel való gazdálkodás átláthatóságát hivatottak biztosítani. A törvényalkotó ennek érdekében a közfeladatot ellátó személyek és az államháztartás alrendszerébe tartozó valamely személlyel pénzügyi vagy üzleti kapcsolatot létesítő személyek/szervezetek számára is egyaránt kötelezettségeket fogalmaz meg.” {7/2020. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [15]} Más szavakkal: az Alaptörvény immáron nemcsak a közhatalom, hanem kimondottan a közpénzek felhasználásának vonatkozásában is transzparenciát követel.

- [34] 2.2. Az alkotmányjogi dogmatika az információs szabadságot mindig is a véleményszabadsággal együtt, pontosabban a véleménynyilvánítás szabadságnak részeként kezelte. Eszerint „a véleménynyilvánítás szabadsága tekinthető az ún. kommunikációs jogok »anyajogának«, az információs szabadság pedig a kommunikációs alapjogok egyik nevesített joga. A két jog kapcsolata magától értetődő: a tájékozott véleménynyilvánítás feltételezi a közérdekű információkhoz való hozzáférést, az információs szabadság »gyakran előkérdése és feltétele a szabad véleménynyilvánításhoz való jog gyakorolhatóságának« [...], hiszen a kellő informáltság, a tények ismerete a szólásszabadság egyik feltétele” [13/2019. (IV. 8.) AB határozat, Indokolás [31]]. Ebben az értelmezési keretben „[e]z a két alapjog biztosítja a közügyek megvitatásának szabadságát, együttesen teszik lehetővé az egyén részvételét a társadalmi és politikai folyamatokban” [4/2015. (II. 13.) AB határozat, Indokolás [27]]. Összességében az információs szabadság tehát „a kommunikációs jogok jogegyüttesébe tartozik, s mint ilyen szoros kapcsolatban áll az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében garantált véleménynyilvánítás szabadságával, a X. cikk (1) bekezdésébe foglalt tudományos kutatás, tanulás, valamint a tanítás szabadságával, továbbá a B) cikk (1) bekezdése által védett demokrácia alkotmányos értékével” [29/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [43]].
- [35] 2.3. Az információs szabadság meghatározó és jellegadó rendezőelvé a közérdekű adatok nyilvánossága. Eszerint „minden közérdekű adat nyilvános” [2/2014. (I. 21.) AB határozat, Indokolás [41]], vagyis „egy demokratikus társadalomban [...] a közérdekű adatok nyilvánossága a főszabály; ehhez képest a közérdekű adatok nyilvánosságának korlátozását kivételnek kell tekinteni” [21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [39]; 5/2014. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [33]; 29/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [13]; 4/2015. (II. 13.) AB határozat, Indokolás [28]; 6/2016. (III. 11.) AB határozat, Indokolás [44]; 8/2016. (IV. 6.) AB határozat, Indokolás [42]; 13/2019. (IV. 8.) AB határozat, Indokolás [34]].
- [36] A nyilvánosság elvének három dimenzióban kell érvényesülnie. Egyrészt kérdés, hogy az pontosan mire vonatkozik (mi az információs szabadság tárgya); az kit és miként terhel (ki az információs szabadság kötelezettje); harmadrészt pedig megválaszolendő, hogy a nyilvánosság elvét szem előtt tartva az információs szabadság hogyan és mennyiben korlátozható.
- [37] 2.4. Először is: az információs szabadság tárgyát elsősorban „a közérdekű adatok képezik. A fogalmat az Alaptörvény nem határozza meg teljeskörűen. Az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdése a közpénzekre és a nemzeti vagyona vonatkozó adatok vonatkozásában rögzíti egyedül kifejezetten, hogy azok közérdekű adatok. Az alapjog fentiekben kifejtett céljára figyelemmel nyilvánvaló ugyanakkor, hogy a közérdekű adatok köre nem korlátozódik az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdése szerinti adatokra. Közérdekű adatnak minősül alapvetően az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint egyéb közfeladatot ellátó szervek és személyek kezelésében lévő, tevékenységére vonatkozó vagy közfeladatának ellátásával összefüggésben keletkezett információ és ismeret.” [21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [34]; 5/2014. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [31]; 3077/2017. (IV. 28.) AB határozat, Indokolás [29]] Az Alkotmánybíróság a 8/2016. (IV. 6.) AB határozatban úgy foglalt állást, hogy „a közérdekű adatok körét a törvény preambuluma szerint kifejezetten »az Alaptörvény végrehajtására, az Alaptörvény VI. cikke alapján« megalkotott, az információs önrendelkezési jogról és az információs szabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény [...] 3. § 5. pontja határozza meg, általános jelleggel” [8/2016. (IV. 6.) AB határozat, Indokolás [17]; lásd még: 3077/2017. (IV. 28.) AB határozat, Indokolás [28]; 3/2018. (IV. 20.) AB határozat, Indokolás [33] és [36]; 13/2019. (IV. 8.) AB határozat, Indokolás [40]]. Ennek fényében a közérdekű adat fogalmát az Info tv. tartalmazza, az annak központi eleme [7/2020. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [17]]. Az Info tv. 3. § 5. pontja mellett a közpénzekre vonatkozó adatok vonatkozásában az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdése irányadó, amely az információs szabadság Alaptörvényen belüli konkretizálásának tekinthető [lásd: 3026/2015. (II. 9.) AB határozat, Indokolás [28]].
- [38] Az információs szabadság mindazonáltal nem csak az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdésében, illetve az Info tv. 3. § 5. pontjában meghatározott közérdekű – vagyis jellemzően a közhatalmi tevékenységekhez, illetve a közvagyon kezeléséhez szorosan kapcsolódó – adatok körét fogja át [lásd: 7/2020. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [21]]. Az Info tv. 3. § 6. pontja ugyanis kimondja, hogy közérdekből nyilvános adat a közérdekű adat fogalma alá nem tartozó minden olyan adat, amelynek nyilvánosságra hozatalát, megismerhetőségét vagy hozzáférhetővé tételét törvény közérdekből elrendeli. Az Info tv. egyéb törvények mellett maga is meghatározza a közérdekből nyilvános adatok szélesebb körét [lásd: Info tv. 26. § (2) és (3) bekezdése; 27. § (3)–(3a) bekezdése]. A közérdekből nyilvános adatok a megismerhetőség, illetve az attól való elzárás vonatkozásában osztják a közérdekű adatok jogi státuszát [lásd: Info tv. 1. és 2. §-ai; 26. § (1) bekezdése; 27. § (1) és (2) bekezdése és 28. §

- (1) bekezdése]. Végül fontos kiemelni: annak megítélése, hogy egy adat közérdekűnek vagy közérdekből nyilvánosnak minősül-e, jogalkalmazói – végső soron a rendes bíróság hatáskörébe tartozó – kérdés, amely szűk körben esik alkotmányossági kontroll alá {3077/2017. (IV. 28.) AB határozat, Indokolás [27]; összefoglalóan és rámutatva az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdésének értelmezésére, amely az Alkotmánybíróság feladata, lásd: 3/2018. (IV. 20.) AB határozat, Indokolás [33]–[36]; 13/2019. (IV. 8.) AB határozat, Indokolás [41]}.
- [39] 2.5. Az információszabadság jogosulti körét tekintve főszabály, hogy az mindenkit megillet, vagyis a közérdekű és közérdekből nyilvános adatokat bárki – indokolás vagy érdekeltség igazolása nélkül – megismerheti {21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [40]; 29/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [37] és [46]}.
- [40] A kötelezetti kört egyfelől az adatszolgáltató jogállása vagy tevékenysége [közfeladatot ellátó szerv vagy személy az Info tv. 28. § (1) bekezdése alapján], illetve magának az adatnak a milyensége határozza meg {lásd: 3026/2015. (II. 9.) AB határozat, Indokolás [19]}. Utóbbi megállapítás értelmében tehát a kötelezetti kör szélesebb a közfeladatot ellátó szervek vagy személyek körénél. Ezekben az esetekben az adatszolgáltatási kötelezettség jogalapját az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdése, az Info tv. 26. § (3) bekezdése, 27. § (3) és (3a) bekezdései, valamint az Info tv. 3. § 6. pontja, illetve 27. § (3) bekezdése alapján egyéb törvényi rendelkezés képezi. Az Alkotmánybíróság értelmezésében a „[k]ötelezettek az alapjog céljára figyelemmel általában az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint egyéb közfeladatot ellátó szervek és személyek. Figyelembe véve azonban azt, hogy az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdése szerint a nyilvánosság előtti elszámolásra a »közpénzekkel gazdálkodó minden szervezet« köteles, az általuk kezelt közérdekű adatokhoz való hozzáférést – különösen erre irányuló igény esetén – a közfeladatot ellátó szerveken kívüli szervezetnek is biztosítania kell.” {21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [35]; lásd még: 29/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [38]; 25/2014. (VII. 22.) AB határozat, Indokolás [30]; függetlenül attól, hogy milyen szervtípusba tartozik: 8/2016. (IV. 6.) AB határozat, Indokolás [16]–[17] és [28]; 3/2018. (IV. 20.) AB határozat, Indokolás [44]–[47]; 7/2020. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [23], [29] és [33]}
- [41] A kötelezetti oldal az információszabadságot proaktív módon, illetve a jogosult kérelme alapján köteles garantálni {lásd: 23/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [35]; 5/2014. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [32]; 29/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [38]; 8/2016. (IV. 6.) AB határozat, Indokolás [42]; 3/2018. (IV. 20.) AB határozat, Indokolás [32]; 7/2020. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [25]}. A tájékoztatás módjának részleteit az Info tv. határozza meg [26. § (1) és (2) bekezdés, 27. § (3a) bekezdés; illetve 28–31. §-ai]. Vagyis az adatigénylés – a proaktív közzététel elmaradása esetén – és annak végső soron bírói úton történő kikényszeríthetősége az információszabadság garanciája, amelynek hiányában az kiüresedne {lásd: 4/2015. (II. 13.) AB határozat, Indokolás [29]; 3077/2017. (IV. 28.) AB határozat, Indokolás [23]–[24]; 7/2020. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [34]}.
- [42] 2.6. Habár az információszabadság – a demokratikus, az alapjogok széles körét garantáló pluralista jogállam fenntartása szempontjából – kiemelt fontosságú, nem abszolút, vagyis nem korlátozhatatlan alapjog. Ahogy arra az Alkotmánybíróság a 21/2013. (VII. 19.) AB határozatában is rámutatott, a „közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való 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 törvényben korlátozható [I. cikk (3) bekezdés]” {21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [37]}. Az információszabadság mint egy konkretizált kommunikációs alapjog, osztja a véleményszabadság korlátozhatóságára vonatkozó alkotmányossági mércét. Ebben a vonatkozásban az Alkotmánybíróság megerősítette azon korábbi gyakorlatát, amely szerint „minél kevésbé kapcsolódik egy konkrét alapjog védelméhez a korlátozás által megvalósítandó cél, a korlátozás alkotmányos indoka annál szigorúbb igazolást követel. A véleménynyilvánítás szabadságával összefüggésben az Alkotmánybíróság ezt úgy fogalmazta meg, hogy a »mérlegelendő korlátozó törvénynek nagyobb a súlya, ha közvetlenül másik alanyi alapjog érvényesítésére és védelmére szolgál, kisebb, ha ilyen jogokat csakis mögöttesen, valamely 'intézmény' közvetítésével véd, s legkisebb, ha csupán valamely elvont érték önmagában a tárgya (pl. köznyugalom)«” {21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [44]}. Más szavakkal: az információszabadság legalább olyan szintű alkotmányos védelmet élvez, mint anyajoga, a véleménynyilvánítás szabadsága {lásd: 29/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [45]}.
- [43] A nyilvánosság elvéhez képest a közérdekű adatok elzárása kivétel, azt csak kényszerítő esetekben lehet elfogadni, illetve a korlátozást elrendelő törvényt megszorítóan kell értelmezni {lásd: 21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [39]}. A korlátozás formailag csak törvényben, tartalmilag pedig csak a lehető legszűkebb körben, az elérni kívánt céllal arányosan tekinthető legitimnek {lásd: 2/2014. (I. 21.) AB határozat, Indokolás [30]}.

Az utóbbi, tartalmi követelmény érvényesülésére hivatottak az Info tv.-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 alkotmánybírói gyakorlat „közérdek-teszt”-nek nevezi [29/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [16]], 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, Indokolás [56]; 29/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [51]; 4/2015. (II. 13.) AB határozat, Indokolás [37]]. Ennek fényében a nyilvánosságkorlátozás csak akkor legitim, ha az érintett adatok kiadása reálsan az alkotmányosan elismerhető cél sérelmét jelentheti {*mutatis mutandis* lásd: 3069/2019. (IV. 10.) AB határozat, Indokolás [49] – a veszélyeztetés megállapítható legyen}.

- [44] Az alkotmánybírói gyakorlat az adatigénylési eljárás szabályait az alapjog garanciájának tekinti, amely nélkül az értelmét vesztené. Vagyis a kellő szigorúsággal – 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 bírói felülvizsgálat garantálása mellett lehetséges [lásd: 21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [39]–[41]; 2/2014. (I. 21.) AB határozat, Indokolás [26]–[30]; 29/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [44]–[46], [51]; 4/2015. (II. 13.) AB határozat, Indokolás [29]–[30]; 8/2016. (IV. 6.) AB határozat, Indokolás [44]–[45]; 7/2020. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [34]].
- [45] Végezetül pedig még egy garanciális szempont: 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 nyilvánosságkorlátozás szükségessége fennáll. Az úgynevezett iratelv formai és automatikus alkalmazása tehát tiltott [21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [60]; 29/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [49], [68], [71]; 3069/2019. (IV. 10.) AB határozat, Indokolás [44]; 3070/2019. (IV. 10.) AB határozat, Indokolás [41]; 3190/2019. (VII. 16.) AB határozat, Indokolás [37]]. Az adatelvnek elsősorban a jogalkalmazás során kell érvényesülnie, ugyanakkor – figyelemmel az Info tv. 27. § (2) bekezdésére – az információszabadság legitim korlátozására felhatalmazást adó törvény is csak adatok, nem pedig teljes dokumentumok zártságának megállapítására adhat engedélyt.
- [46] 2.7. Az információszabadság korlátozhatóságának kereteit – az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésére figyelemmel – az Info tv. pontosítja. Az Info tv. három kategóriát ismer el. Először is közérdekű és közérdekből nyilvános adatként nem ismerhető meg az az adat, amely a Mavtv. szerint minősített adatnak tekintendő [Info tv. 27. § (1) bekezdés] [lásd: 2/2014. (II. 21.) AB határozat, Indokolás [28]; 29/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [55]]. Másodsor, közfeladatot ellátó szervek esetén a feladat- és hatáskörükbe tartozó döntés megalapozását szolgáló adat annak keletkezésétől tíz évig nem nyilvános [Info tv. 27. § (5) bekezdés]. Ezt a szabályt ugyanakkor maga az Info tv. puhítja fel, amikor is egyrészt lehetőséget ad az adatkezelőnek, hogy mérlegelést követően az érintett adatot mégis kiadja, illetve hogy a döntés meghozatalát követően főszabályként már a nyilvánosság elve érvényesül: az adatkezelő csak akkor tagadhatja meg a kért adat kiadását, ha az 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 [Info tv. 27. § (5) és (6) bekezdése]. Vagyis itt inkább arról van szó, hogy „a megismerés iránti igények teljesítésére a polgárnak nincs feltétlen alanyi joga, hanem az az adatot kezelő szerv vezetőjének döntésén múlik. Ezen adatok ugyanis főszabály szerint nem nyilvánosak, de kérelemre az adatok megismerését a szerv vezetője engedélyezheti.” [2/2014. (I. 21.) AB határozat, Indokolás [28]] Harmadik esetben a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való jogot – az adatfajta 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 [Info tv. 27. § (2) bekezdése].
- [47] A szabályozás alapján úgy tűnhet, hogy az első két esetben az adatok zártsága az Info tv. alapján – *ex lege* – áll be. Valójában azonban az információszabadság korlátozására vonatkozó döntést még a legszélsőségesebb

indokok mellett is az adatkezelő végzi el, eltérést pusztán annak időpontja jelenti. A Mavtv. esetében ez a minősítéskor történik {lásd: a 29/2014. (IX. 30.) AB határozat első rendelkező részi pontját, illetve az Indokolás [54]–[61] bekezdéseit}. A döntésmegalapozó adatok korlátozhatóságának logikája ettől eltérő, ezekben az esetekben a korlátozás szükségességének vizsgálatát kell a középpontba helyezni (lásd később).

- [48] Az előzőek ismertetése azért szükséges, mert érzékeltetik, hogy a magyar alkotmányjogi dogmatika adat- és jogalkalmazás központú. Éppen ezért jelenik meg hangsúlyosan az az elv, amely szerint az adatkezelő szabad belátásra bízott, diszkrecionális nyilvánosságkorlátozás ab ovo alaptörvény-ellenes {lásd: 21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [41]; 2/2014. (I. 21.) AB határozat, Indokolás [42] és [44]; 29/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [48]}. Ez már csak abból, a fentebb kifejtett elvből is következik, hogy az információszabadság korlátozása nem lehetséges formai alapokon, vagyis bizonyítani kell, hogy a kért adat nyilvánossága – ténylegesen – sértené az alkotmányosan elismerhető korlátozási kategóriákat. Ezt pedig sehogy máshogy, csakis mint jogalkalmazás útján, egyedi esetekben lehet megállapítani. Összességében tehát kijelenthető: az információszabadság korlátozása sohasem automatikusan, törvény erejénél fogva áll be: az mindig az adatkezelő döntésének közbejöttét igényli. Ez a kitétel tekinthető az információszabadság lényegének és fő garanciájának, amely mindhárom korlátozástípusra (minősített adat, döntést megalapozó adat és külön törvény szerinti elzárás) kiterjed. Törvény által közvetlenül adatot elzárni tehát alkotmányosan nem lehetséges.
- [49] 3. Az alkotmányos keretek mellett szükséges a Projekttörvény alkalmazásával összefüggő jogszabályi környezet ismertetése is.
- [50] 3.1. A Projekttörvény 1. §-a szerint annak hatálya a „Paksi Atomerőmű kapacitásának fenntartásával kapcsolatos minden olyan beruházási tevékenységre kiterjed, amely a Paksi Atomerőmű kapacitásának a Magyarország Kormánya és az Oroszországi Föderáció Kormánya közötti nukleáris energia békés célú felhasználása terén folytatandó együttműködésről szóló Egyezmény [...] 1. cikkének 1. pontjában meghatározott két új 5–6. atomerőművi blokkokkal történő fenntartásához szükséges minden építménnyel és berendezéssel, annak tervezésével, beszerzésével, létesítésével, üzembe helyezésével, valamint az üzemeltetésre történő előkészítésével közvetlenül összefügg”. Vagyis – ahogy arra egyébként a Projekttörvény preambuluma is utal, illetve ahogy azt az igazságügyi miniszter is kiemelte – a Projekttörvény az Egyezmény 1. cikk 1. pontjában meghatározottak elérését célozza. Ezt rögzíti a Projekttörvény 1. §-ához fűzött indokolás is.
- [51] 3.2. Az Egyezményt – nemzetközi szerződésként – Magyarország Kormánya és az Oroszországi Föderáció Kormánya (a továbbiakban: Felek, lásd az Egyezmény preambulumát) kötötte. Az Egyezmény tárgyát annak 1. cikke határozza meg, amely – többek között – az 1. cikk 1. pontjában kimondja, hogy a “Felek együttműködnek a Magyarország területén lévő Paksi Atomerőmű teljesítményének fenntartásában és fejlesztésében, beleértve két új 5–6. blokk tervezését, megépítését, üzembe helyezését és üzemben kívül helyezését, VVER (vízhűtési vízmoderátoros) típusú reaktorral, mindkét blokkra vonatkozóan legalább 1000 MW beépített kapacitással, amint arról jelen Egyezmény a későbbiekben rendelkezik, a jövőben leállításra kerülő 1–4. blokk teljesítményének kiváltására”.
- [52] A Projekttörvény szempontjából e tevékenységek tekinthetők az indítványozók által is hivatkozott „Beruházásnak”. Az Egyezmény 1. cikke ugyanakkor az Egyezmény tárgyi hatályát tágabban adja meg (lásd az Egyezmény 1. cikk 2–6. pontjait), amelyre azonban a Projekttörvény – figyelemmel annak 1. §-ára – nem terjed ki.
- [53] Az Egyezmény 2. cikke szerint a Felek kijelölik „Illetékes Hatóságait”, amelyek koordinálják az Egyezmény egészében meghatározott kormányközi együttműködést, illetve ellenőrzik azok végrehajtását. A Felek az Egyezmény aláírásakor orosz Illetékes Hatósággént a „Roszatom” Állami Atomenergia Ügynökséget, míg magyar Illetékes Hatósággént az NFM-t jelölték meg [Egyezmény 2. cikk 1. pont (1) és (2) bekezdés]. Az Egyezmény 3. cikkében a Felek megállapodtak abban, hogy az orosz Illetékes Hatóság vállalatcsoportja köréből kijelöl egy, az orosz állam irányítása alatt álló szervezetet (a továbbiakban: Orosz Kijelölt Szervezet), amely vállalkozóként az Egyezményből fakadó kötelezettségeket végrehajtja (Egyezmény 3. cikk 1. pont). A magyar Illetékes Hatóság ebből a célból szintén létrehoz vagy kijelöl egy magyar állami entitást, vagy állami irányítás alatt álló szervezetet (a továbbiakban: Magyar Kijelölt Szervezet). Az Egyezmény vonatkozásában az állami irányítás legalább 95%-os közvetett vagy közvetlen állami tulajdont (vagy azzal egyenértékűt) és szavazati jogot (vagy azzal egyenértékűt) jelent. Az Egyezmény 3. cikk 6–7. pontjai megengedik, hogy az Orosz Kijelölt Szervezet az Egyezmény szerinti együttműködésbe alvállalkozókat vonjon be, amelyekkel közvetlen szerződést is köthet, ha azok

részvényeinek vagy tulajdonrészeinek (vagy azzal egyenértékű jogoknak) legalább 95%-a az orosz Illetékes Hatóság tulajdonában van, és amennyiben az orosz Illetékes Hatóság közvetlenül vagy közvetve rendelkezik az azokra jutó szavazatokkal.

- [54] A Projekt törvény szempontjából különös jelentőséggel bír az Egyezmény 3. cikk 5. pontja (illetve a 8. cikke), amely szerint a magyar Illetékes Hatóság és/vagy a Magyar Kijelölt Szervezet, valamint az orosz Illetékes Hatóság és/vagy az Orosz Kijelölt Szervezet, Megvalósítási Megállapodásokat köt. A Felek kötelezettségeit az Egyezmény 4–7. cikkei részletezik. Többek között az orosz fél garantálja, hogy az orosz Illetékes Hatóság és/vagy az Orosz Kijelölt Szervezet az Egyezmény tárgyával összefüggésben építő-szerelő munkálatokat kivitelezzen az erőmű létesítményeiben [Egyezmény 5. cikk (4) bekezdés]; technikai karbantartási szolgáltatásokat nyújtson a leszállított berendezésekhez, beleértve a konzultációkat, pótalkatrészek szállítását [Egyezmény 5. cikk (8) bekezdés]; illetve hogy próbaüzemet tartson, szervezze meg és kivitelezze a beüzemelési munkálatokat, valamint helyezze üzembe az új erőművi blokkokat [Egyezmény 5. cikk (10) bekezdés]. A magyar fél pedig biztosítja, hogy a magyar Illetékes Hatóság és/vagy a Magyar Kijelölt Szervezet például átadja az orosz partnernek a Paksi Atomerőmű új blokkjaihoz szükséges építési területet [Egyezmény 6. cikk (2) bekezdés], gondoskodik a Paksi Atomerőmű fejlesztésére vonatkozó szakértői vélemények, illetve speciális engedélyek beszerzéséről [Egyezmény 6. cikk (3) és (4) bekezdései] és főleg: folyamatosan finanszírozza az Egyezményben foglalt projektek megvalósításához szükséges összes munkát, szállítást és szolgáltatást [Egyezmény 6. cikk (22) bekezdés].
- [55] Az Egyezmény 8. cikk (1) bekezdése rögzíti, hogy az Egyezmény 3–7. cikkeiben foglalt kötelezettségeket, azok végrehajtása érdekében külön megállapodások (szerződések) részletezik (Megvalósítási Megállapodások). A Megvalósítási Megállapodások és az Egyezmény közötti ellentmondás esetén az Egyezmény rendelkezései élveznek elsőbbséget, a Megvalósítási Megállapodásokból származó vita esetén pedig az azokban megjelölt – a Felek által elfogadott – harmadik országbeli választottbíróóság dönt (Egyezmény 1–3. pont). Kiemelendő, hogy az Egyezmény 1. cikk 1. pontja, vagyis a Projekt törvény hatálya alá tartozó Beruházás megvalósítása tekintetében az orosz fél – a felek között kötendő külön nemzetközi szerződés szerint – állami hitelt biztosít a magyar fél számára (Egyezmény 9. cikk). Az Egyezményben a Felek – vagyis az abban részes orosz és magyar állam – felelősséget vállaltak továbbá arra, hogy az Egyezmény jogszabályaikkal, illetve az általuk vállalt nemzetközi kötelezettségeikkel összhangban kerül végrehajtásra (Egyezmény 11. cikk 1. pont); jogrendjük szerint minden észszerű lépést megtesznek az Egyezmény végrehajtása során megszerzett vagy felhasznált szellemi tulajdon és *know how* védelmére (Egyezmény 12. cikk); illetve a részes Felek az Egyezmény 13. cikkében titoktartási kötelezettségeket is vállaltak. Utóbbi szerint i) az Egyezmény keretei között nem valósul meg orosz államtitok, vagy a Mavtv. szerinti minősített adat átadása; ii) olyan információ átadása, amelynek továbbítását valamelyik fél jogrendje, vagy vállalt nemzetközi kötelezettsége tilt, illetve iii) nem hozható nyilvánosságra és nem adható át harmadik félnek a Felek előzetes írásbeli beleegyezése nélkül olyan információ, amelyet az Egyezmény keretein belül a Felek átadnak egymásnak, vagy amely az Egyezmény végrehajtása eredményeként keletkezik; iv) pontosan meg kell határozni és meg kell jelölni az olyan információkat, amelyeket az Egyezmény keretein belül a Felek átadnak egymásnak, vagy amely annak végrehajtása eredményeként keletkezik, és amelyet a Felek bizalmasnak tekintenek. Ezen információk tekintetében a Felek minimálisra korlátozzák a megismerésre jogosultak körét, és biztosítják, hogy azokat csak az Egyezményben rögzített célok érdekében használják. Ezeket az információkat továbbá nem hozzák nyilvánosságra és nem adják át harmadik félnek, azokat a Felek jogszabályainak megfelelően védik. Mindezek mellett ugyanakkor az Egyezmény 13. cikk 3. pontja úgy rendelkezik, hogy az Egyezményben foglaltak alapján egyik fél, Illetékes Hatóság vagy Meghatalmazott Szervezet sem tagadhatja meg az adott Félre, Illetékes Hatóságra vagy Meghatalmazott Szervezetre nézve kötelező erejű jogszabályban megszabott vagy hatáskörrel rendelkező bíróság által elrendelt információ átadását. Az információt átadó fél, Illetékes Hatóság vagy Meghatalmazott Szervezet az ilyen esetekben jóhiszeműen együttműködik a másik féllel, Illetékes Hatósággal vagy Meghatalmazott Szervezettel annak érdekében, hogy az átadás olyan formában történjék, amelynek révén az átadott információ mennyisége a vonatkozó törvény vagy az illetékes bírósági határozat által megkövetelt minimális, valamint a másik fél, Illetékes Hatóság vagy Meghatalmazott Szervezet számára elfogadható mértékű legyen.
- [56] 3.3. Az Egyezmény 9. cikkében rögzített orosz állami hitel részleteit a 2014. évi XXIV. törvénnyel kihirdetett, az Oroszországi Föderáció Kormánya és Magyarország Kormánya között a Magyarország Kormányának a magyarországi atomerőmű építésének finanszírozásához nyújtandó állami hitel folyósításáról szóló megállapodás (a továbbiakban: Hitel Egyezmény) határozza meg. Ennek 1. cikk 1. pontja szerint az orosz fél (vagyis az orosz

állam) maximum 10 (tíz) milliárd euró összegű állami hitelt nyújt a magyar fél részére a Paksi Atomerőmű 5. és 6. erőműblokkja tervezéséhez, megépítéséhez és üzembe helyezéséhez szükséges munkálatok, szolgáltatások és eszközbeszerzések finanszírozására (vagyis az Egyezmény 1. cikk 1. pontjában rögzítettek végrehajtására). Ezt a hitelt a magyar fél (vagyis a magyar állam) a Hitel Egyezmény 1. cikke szerint azon szerződés értéke 80%-ának finanszírozására fogja fölhasználni, amelyet az előbb említett munkálatok, szolgáltatások és eszközbeszerzések az adott szerződésben meghatározott orosz és magyar szervezetek kötnek meg és fogadnak el a Hitel Egyezmény 8. cikkének megfelelő eljárási rendben. A Hitel Egyezmény 1. cikk 2. pontja tisztázza a pénzügyi konstrukció felépítését, ugyanis rögzíti, hogy az adott szerződésben meghatározott összeg 20%-át a magyar szerződő fél fizeti meg euróban az orosz szerződő fél javára. A 2014–2025. között rendelkezésre álló hitel felhasználásának feltételeit a Hitel Egyezmény 2. cikke, a magyar felet (vagyis a magyar államot) terhelő visszafizetési, kamatfizetési és egyéb kötelezettségeket a Hitel Egyezmény 3–6. cikkei határozzák meg.

- [57] 3.4. A Projekttörvény 2. § *b)* pontja egyértelműsíti, hogy az Orosz Kijelölt Szervezet a Beruházás fővállalkozója, míg az *a)* pont szerint alvállalkozó mindazon természetes és jogi személy, aki vagy amely a fővállalkozóval (tehát az Egyezmény szerinti Orosz Kijelölt Szervezettel), illetve bármely alvállalkozójával a Projekttörvény 3. § (1) bekezdése szerinti szerződést köt. A Projekttörvény 3. § (1) bekezdése rögzíti, hogy a Beruházással összefüggő, az Egyezmény 8. cikke szerinti Megvalósítási Megállapodások végrehajtására irányuló szerződést, alvállalkozási szerződést a Beruházás fővállalkozója, valamint a fővállalkozó alvállalkozója vagy az Egyezmény 3. cikk 2. pontja szerinti megrendelője – a Magyar Kijelölt Szervezet – kizárólag olyan gazdálkodó szervezettel köthet, amely a minősített adat védelméről szóló törvény szerinti telephely-biztonsági tanúsítvánnyal rendelkezik.
- [58] 3.5. Összefoglalóan: a Beruházás – vagyis a Paksi Atomerőmű kapacitásának fenntartásával kapcsolatos minden olyan beruházási tevékenység, amely az Egyezmény 1. cikkének 1. pontjában meghatározott két új 5–6. atomerőművi blokkokkal történő fenntartáshoz szükséges minden építménnyel és berendezéssel, annak tervezésével, beszerzésével, létesítésével, üzembe helyezésével, valamint az üzemeltetésre történő előkészítésével közvetlenül összefügg – egy speciális, nemzetközi egyezményeken alapuló jogi konstrukció keretében valósul meg. Ennek lényege szerint a Felek az Egyezményben meghatározták együttműködésük kereteit és a Feleket terhelő főbb kötelezettségeket. Ezen felül a Felek az Egyezményben megnevezték a koordinációért és ellenőrzésért felelős illetékes hatóságokat, amelyek a későbbiekben az Egyezményben foglaltak tényleges végrehajtása érdekében kijelölik vagy létrehozzák kijelölt szervezeteiket. A Projekttörvény és az Egyezmény együttes olvasatából kitűnik, hogy a Magyar Kijelölt Szervezet a Beruházás megrendelője, míg az Orosz Kijelölt Szervezet annak fővállalkozója. A kijelölt szervezetek az Egyezmény végrehajtása érdekében Megvalósítási Megállapodásokat, illetve szerződéseket kötnek, illetve ez Egyezmény szerint ebbe az Orosz Kijelölt Szervezet alvállalkozóit is bevonhatja. A Beruházás finanszírozása a Hitel Egyezményben foglaltaknak megfelelően történik. Az orosz állam hitelt nyújt a magyar államnak, amely (illetve a Beruházást megvalósító szerv) annak 80%-át a Beruházást megvalósítását célzó szerződések fedezésére fordítja, míg 20%-át önerőből fizeti.
- [59] 4. A Projekttörvény támadott rendelkezése az információszabadságot egyértelműen korlátozza, mivel kimondja, hogy a hatálya alá tartozó azon üzleti és műszaki adatok, valamint a döntések megalapozását szolgáló azon adatok, amelyeknek nyilvánossága nemzetbiztonsági érdeket, illetve szellemi tulajdonhoz fűződő jogot sértene – azok keletkezésétől számított 30 évig – közérdekű adatként nem ismerhetők meg. A rendelkezés alkotmányosságának vizsgálatát az Alkotmánybíróság a fentiekben vázolt konstrukció sajátosságait figyelembe véve végezte el, ugyanis a Projekttörvény kizárólag az azon belül, illetve az azzal összefüggően keletkezett adatokra terjed ki.
- [60] 4.1. Az indítványozók eredeti kérelmükben azzal érveltek, hogy a támadott rendelkezés egy rendkívül tág adatkör tekintetében fogalmaz meg mérlegelést nem tűrő, aránytalanul hosszú adatkorlátozást. Szerintük a nemzetbiztonsági érdekeket és a szellemi tulajdonhoz való jogokat az Info tv. és a Mavtv. rendelkezései már kellő védelemben részesítik, vagyis a korlátozás szükségtelen. Az indítványozók a Projekttörvény módosítását követően is fenntartották, hogy a rendelkezés *ex lege*, mérlegelést meg nem engedő adatkorlátozást valósít meg.

- [61] 4.2. Az Alkotmánybíróságnak először is azt kell feltárnia, hogy a jogszabályhely pontosan mely szervek által generált és pontosan milyen adatokra terjed ki. A Projekttörvény a nyilvánosságtól való elzárást i) az Orosz Kijelölt Szervezet és annak alvállalkozói; ii) a Magyar Kijelölt Szervezet és alvállalkozói által kötött – szerződésekben foglalt egyes üzleti és műszaki – adatok; iii) a Megvalósítási Megállapodások, szerződések és az Egyezmény előkészítésével, megkötésével kapcsolatos egyes üzleti és műszaki adatok; iv) valamint az – ezekkel összefüggő döntések megalapozását szolgáló – egyes adatok vonatkozásában rendeli el.
- [62] Az Info tv. 3. § 5. pontja szerint közérdekű adat az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő és tevékenységére vonatkozó vagy közfeladatának ellátásával összefüggésben keletkezett, a személyes adat fogalma alá nem eső, bármilyen módon vagy formában rögzített információ vagy ismeret, függetlenül kezelésének módjától, önálló vagy gyűjteményes jellegétől, így különösen a hatáskörre, illetékességre, szervezeti felépítésre, szakmai tevékenységre, annak eredményességére is kiterjedő értékelésére, a birtokolt adatfajtákra és a működést szabályozó jogszabályokra, valamint a gazdálkodásra, a megkötött szerződésekre vonatkozó adat. Emellett az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdése kimondja, ahogy azt az idézett alkotmánybírói gyakorlat is hangsúlyozza, hogy a közpénzekre és a nemzeti vagyonra vonatkozó adatok közérdekű adatok.
- [63] Utóbbiit egészíti ki, illetve konkretizálja a nemzeti vagyonról 2011. évi CXCVI. törvény (a továbbiakban: Nvtv.) 7. § (1) bekezdése, amelynek értelmében a nemzeti vagyon alapvető rendeltetése a közfeladat ellátásának biztosítása, az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvény (a továbbiakban: Vagyontv.) 5. § (1) bekezdése, amikor is kimondja, hogy az állami vagyonnal gazdálkodó vagy azzal rendelkező szerv vagy személy az Info tv. szerinti közfeladatot ellátó szervnek vagy személynek minősül. A nemzeti, illetve az állami vagyonnak a körét az Nvtv. 1. § (2) bekezdése és a 4. §-a, valamint a Vagyontv. 1. § (2) bekezdése határozza meg, illetve a két jogszabály kijelöli azon vagyonelemek körét, amelyekre hatályuk nem vagy csak részben terjed ki [lásd: Vagyontv. 1. § (3) és (4) bekezdése]. Ezekre felül az Áht. 3/A. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a közfeladat egy jogszabályban meghatározott állami vagy önkormányzati feladat. Mindezek alapján közfeladatot ellátó – és ezáltal közérdekű adatot kezelő – szervnek kell tekinteni azt a szervet, amely jogszabályban kifejezetten meghatározott feladatot lát el, illetve azt, amelyik állami vagyonnal, vagyis közpénzzel gazdálkodik. Ezt a kört kiegészítik – az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdésére tekintettel – az Info tv. 26. § (3) bekezdése, illetve 27. § (3) és (3a) bekezdése, amelyek szervtípustól függetlenül előírják a közpénzzel gazdálkodó, illetve abból részesülő természetes és jogi személyek, valamint jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek elszámolási kötelezettségét.
- [64] A Projekttörvény támadott rendelkezésének szövegezése az Orosz Kijelölt Szervezetet és alvállalkozóit, valamint a Magyar Kijelölt Szervezetet és alvállalkozóit nevesíti, mint amelyek által kötött szerződésekben szereplő üzleti és műszaki adatok – közérdekű adatként – nem ismerhetők meg. Ezekre az Egyezmény is tartalmaz megállapításokat, ugyanakkor azokat kifejezetten nem nevesíti. A Beruházást meghatározó jogi konstrukció természetéből adódik, hogy ezek a szervezetek egy, az Egyezmény által meghatározott feladat – a bővítés – részleteinek kidolgozásáért, illetve megvalósításáért felelősek. A kijelölt szervezeteknek az Egyezmény szerint állami vagy állami irányítás alatt állóknak kell lenniük. Ez tehát azt jelenti, hogy a Felek, pontosabban a kijelölt hatóságok akár közjogi jogalany szervezetet, akár magánjogi – de legalább 95%-ban közvetlen vagy közvetett állami tulajdonban álló – jogalanyokat is megnevezhetnek az Egyezmény szempontjából kijelölt szervezetnek. Az Egyezmény ezen felül ezt az Orosz Kijelölt Szervezet alvállalkozói vonatkozásában kifejezetten előírja (lásd: Egyezmény 3. cikk 3. pont).
- [65] A Projekttörvény szempontjából annak van jelentősége, hogy a kijelölt szervezetek, illetve alvállalkozóik a Beruházás – mint közfeladat – végrehajtásáért felelősek. A Felek – vagyis a részes államok kormányai – a vállalt kötelezettségeiket az Egyezményen keresztül delegálták a kijelölt szervezeteknek. Ez ugyanakkor azt is jelenti, hogy a kijelölt szervezetek közvetlenül felelnek a közfeladat ellátásáért, illetve megvan a lehetőségük arra, hogy egyes kérdések kidolgozását megállapodásaiknak megfelelően az alvállalkozóik felé delegálják. Az alvállalkozók tehát – a számukra átadott, a Beruházással összefüggő közfeladat fényében – közfeladatot ellátó szervezeteknek tekintendők (az Egyezmény 3. cikk 3. pontja csak szervezetre utal). A Projekttörvény szempontjából nincs jelentősége annak, hogy az Orosz Kijelölt Szervezet legkevesebb 95%-ban az orosz állam közvetlen vagy közvetett tulajdonában áll, illetve hogy az alvállalkozók 95%-ban az orosz illetékes Hatóság tulajdonában állnak. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint ugyanis egyrészt a közfeladatot ellátó szervek körét az Info tv. szempontjából tágan kell értelmezni [lásd: 7/2020. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [29]], másrészt az „Info tv. [...] a közfeladat meghatározásánál nem köti ki, hogy az kizárólag magyar állami, magyar helyi önkormányzati



vagy magyar jogszabályban meghatározott egyéb közfeladat lehet” {3254/2018. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [34]}. Ebből az következik, hogy a közérdekű adatok kezelése szempontjából az orosz kormány, illetve az orosz illetékes Hatóság által tulajdonolt szervezetek a Beruházás vonatkozásában közfeladatot ellátónak minősülnek. Ezt erősíti az Info tv. hatályát meghatározó 2. §-a, összeolvasva a jogalkotásról szóló 2010. évi CXIII. törvény (a továbbiakban: Jat.) 6. §-ával, amely szerint az a Magyarország területén történt adatkezelésre terjed ki. Amennyiben ez nem így lenne, tehát az Orosz Kijelölt Szervezet és alvállalkozói nem lennének közfeladatot ellátó szervezetek, úgy vonatkozásukban a Projekttörvény szükségtelen és lehetetlen korlátozást írna elő – feltételezve az adatkezelést –, ami az érintett szövegrészek alaptörvény-ellenességét jelentené. A Magyar Kijelölt Szervezet pedig azért is közfeladatot ellátó szervezetnek minősülhet – figyelemmel az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdésére, a Vagyontv. 5. § (1) bekezdésére és az Egyezmény 3. cikk 2. és 3. pontjaira –, mert ha az nem állami entitás, akkor csak az Egyezmény szerint legalább 95%-ban közvetett vagy közvetlen állami tulajdonú szervezet (gazdasági társaság) kell hogy legyen, vagyis állami vagyonnal gazdálkodik, amely önmagában megalapozza közfeladatot ellátó jellegét {ezzel összefüggésben lásd még: 25/2014. (VII. 22.) AB határozat, Indokolás [46]}.

- [66] A Projekttörvény támadott rendelkezése ugyanakkor szélesebb kört érint, mint a megnevezett kijelölt szervezetek és alvállalkozók. A nyilvánosság korlátozását ugyanis elrendeli a Megvalósítási Megállapodások és az Egyezmény előkészítésével összefüggésben is. Az Egyezmény már idézett 3. cikk 5. pontja értelmében a Beruházás részleteit meghatározó Megvalósítási Megállapodást nemcsak a kijelölt szervezetek, hanem az illetékes hatóságok is köthetnek. Ezek egyrészt – ahogyan a kijelölt szervezet is – az Egyezmény szerinti közfeladat megvalósításában vesznek részt, tehát ebből a szempontból közfeladatot látnak el, másrészt pedig, legalábbis a magyar fél részéről az az NFM, vagyis közhatalmi szerv. Az NFM ugyanakkor már nem szerepel Magyarország minisztériumainak felsorolásáról, valamint egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2018. évi V. törvény 1. §-ában. Jogutódlását a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet rendezi, így ebben a vonatkozásban is megállapítható, hogy az érintett szervezet, habár az Egyezmény szövege az NFM megszűnését követően nem módosult, közhatalmi tevékenységet végez, illetve közfeladatot lát el. Ugyanez vonatkozik az Egyezményben részes Felekre, vagyis az Oroszországi Föderáció, valamint Magyarország kormányára.
- [67] A korábban kifejtettek szerint tehát a felsorolt szervek és szervezetek a Projekttörvény szempontjából közfeladatot ellátó szervezeteknek minősülnek, közérdekű adatokat kezelnek, így viszonylatukban – a Beruházással összefüggésben – a Projekttörvény 5. §-a alkalmazandó. Az előzőek alapján az adatszolgáltatásra kötelezettek körét meghatározva – az indítványozók érvelésével szemben – nem eleve azonosíthatatlan az az adatkör, amelynek vonatkozásában az információszabadság korlátozása érvényesül. A törvény támadott szövege alapján azok a dokumentumok – szerződések, Megvalósítási Megállapodások, illetve az Egyezmény – is megjelölhetők, amelyek a közérdekű adatokat tartalmazhatják. A Projekttörvény pedig egyértelműen kimondja, hogy az általa megfogalmazott korlátozás csak egyes üzleti és műszaki, illetve döntés megalapozását szolgáló adatokra terjed ki.
- [68] 4.3. Az Alkotmánybíróság e ponton szükségesnek tartja rámutatni – és egyben az indítványozók azon érveire reflektálni, hogy a korlátozás rendkívül tág adatkört érint – a következőkre. A Projekttörvény – ahogyan arra az igazságügyi miniszter, a jogszabály, illetve a Módtv. indokolása is kiemeli – csak a közérdekű adatok korlátozását kívánja meg. Ez azt is jelenti, hogy az Info tv. 3. § 6. pontja szerinti azon, a közérdekű adat fogalma alá nem tartozó minden olyan adatot, amelynek nyilvánosságra hozatalát, megismerhetőségét vagy hozzáférhetővé tételét törvény közérdekből elrendeli, vagyis a közérdekből nyilvános adatokat a Projekttörvény nem érinti.
- [69] 5. A Projekttörvény három adatfajtát (üzleti és műszaki, illetve döntés megalapozását szolgáló adat), illetve két védendő értéket (nemzetbiztonsági érdekek és szellemi tulajdonhoz fűződő jogok védelme) említ. Az Alkotmánybíróságnak először is át kellett tekintenie, hogy van-e olyan alkotmányosan elfogadható cél, amely a korlátozást igazolná. Másodsorban pedig a Projekttörvény és az Info tv. viszonyát, illetve azt kellett feltárnia, hogy a már meglévő jogszabályi lehetőségek – ahogyan azt az indítványozók állították – kellő védelmet biztosítottak-e a Projekttörvény által megjelölt érdekeknek (nemzetbiztonság, szellemi tulajdon védelme).
- [70] 5.1. Az Alkotmánybíróság korábban ismertetett gyakorlata is elismeri, hogy az információszabadság az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerint korlátozható. A gyakorlat következetes abban is, hogy a korlátozásra formailag

csak törvényben, tartalmilag pedig csak akkor kerülhet rá sor, ha másik alapjog vagy alkotmányos érték védelme kényszerítően indokolja. A korlátozó törvényeket pedig megszorítóan kell értelmezni.

- [71] Az igazságügyi miniszter az Alkotmánybíróság megkeresésére válaszolva kifejtette, hogy a Projekttörvény az Egyezményben vállalt kötelezettségek teljesítése céljából került elfogadásra. Ezt a támadott rendelkezéshez fűzött jogalkotói indoklás is megemlíti. A nemzetközi kötelezettség különlegessége, hogy az egy magyarországi atomerőmű bővítésére, működtetésére irányul. Erre figyelemmel megállapítható, hogy a Beruházás olyan nemzetbiztonsági és nemzetstratégiai jelentőségű kérdéseket érint – egy atomerőmű működése, bővítése, biztonságának fenntartása nem is lehet más megítélésű –, illetve az azzal összefüggésben keletkezett egyes adatok nyilvánossága a nemzetbiztonsági és a szellemi tulajdonhoz fűződő jogok olyan mértékű sérelmét eredményezheti, amelyek az információs szabadság korlátozását kellően igazolják {ezt az Alkotmánybíróság korábban már elismerte, lásd: 3190/2019. (VII. 16.) AB határozat, Indoklás [43], illetve annak jelentőségét a Fővárosi Ítélet-tábla is kiemelte Pf.20.352/2019/9. számú ítéletében}.
- [72] Más szavakkal: a Projekttörvény által elérni kívánt nyilvánosságkorlátozás a nemzetközi kötelezettség, illetve a Beruházás jellege miatt felértékelődően védendő érdekek fényében igazolható, legitim célt szolgál. Az Info tv. 27. § (2) bekezdés *b)* és *h)* pontja kifejezetten megengedi, hogy törvény az információs szabadságot nemzetbiztonsági érdekből és a szellemi tulajdonhoz fűződő jogra tekintettel korlátozza. A Projekttörvény támadott 5. §-ában foglaltak tehát az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésében garantált közérdekű adatok megismerésének, illetve a 39. cikk (2) bekezdésében közpénzekre vonatkozó adatok nyilvánosságának legitim korlátozásai lehetnek. Az elérni kívánt cél ugyanakkor még nem teljes mértékben igazolja a támadott szabályozás szükségességét, annak megállapításához a jogszabályi környezetet is át kell tekinteni.
- [73] 5.2. A Projekttörvény és az Info tv. viszonylatában a következők állapíthatók meg. Az Info tv. területi hatálya – annak 2. § (1) bekezdése alapján, illetve a Jat. 6. §-ára figyelemmel – minden Magyarországon történt adatkezelésre kiterjed, vagyis e rendelkezés módosításának hiányában az Info tv. hatályát más törvény nem vonhatja kétségbe. A magyar kormányt az Egyezmény megkötésekor kötötte mind az Alaptörvény, 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. Annak 4. § (3) bekezdése 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. Mivel az Egyezmény kötelező hatályának elismerésével nem került sor sem az Info tv. hatályának módosítására, sem pedig annak hatályon kívül helyezésére, így az továbbra is kiterjed valamennyi Magyarországon történt adatkezelésre.
- [74] Az igazságügyi miniszter is rámutatott, hogy a Projekttörvény az Info tv. 27. § (2) bekezdése szerinti megengedett törvénynek tekintendő, illetve hogy alkalmazása során az Info tv. rendelkezései, így például a bírósági felülvizsgálat lehetősége alkalmazandó. Emellett a Projekttörvény támadott rendelkezését módosító Módtv. indoklása – amely az Alaptörvény 28. cikkének értelmében elsőrendű fontosságú a jogszabály céljának megállapításához – kimondja, hogy a módosítás célja éppen az volt, hogy egyértelművé tegye: a Projekttörvény 5. §-át együtt kell értelmezni mind az Info tv.-vel [az abban foglaltak az Info tv. 27. § (2) bekezdés *b)* és *h)* pontjai szerinti megengedett kategóriáknak tekintendő, illetve alkalmazásuk során az Info tv. III. fejezete irányadó], mind pedig az ágazati törvényekkel. Mindezek mellett az Egyezmény 11. cikk 1. pontja is kimondja, hogy az Egyezményt a Felek, így Magyarország jogszabályaival összhangban kell végrehajtani. Azt, hogy a Projekttörvény nem tekinthető *lex specialis*-nak az Info tv.-hez mint *lex generalis*-hoz képest, a rendelkezés vonatkozásában a már kialakult bírósági gyakorlat is visszaigazolja. A Fővárosi Ítélet-tábla Pf.20.807/2018/9. számú részítélete szerint először is az Egyezmény „nem írja felül az Info tv. rendelkezéseit, a rendelkezéseiből ilyen következtetés nem vonható le. Abban az esetben, amennyiben olyan a nyilvánosság korlátozására vonatkozó rendelkezést tartalmazna, amely az adatkezelőkre és az adatkérőkre kiterjed, az Info tv. 27. § (2) bekezdése alapján törvényi korlátozását képezhetné a közérdekű adatok megismerésének.” Másodszor, a szerződő feleknek számolniuk kellett a magyar alkotmányos környezet szerinti nyilvánossággal, amelyet az Info tv. és egyéb jogszabályok garantálnak. Harmadszor pedig a bíróság leszögezte, hogy a Projekttörvény 5. §-a, amivel a magyar fél az Egyezményben vállalt kötelezettségét kívánta teljesíteni, az Info tv. 27. § (2) bekezdése szerinti

korlátozó rendelkezésnek tekintendő. A bíróság megállapításait megerősítette a Fővárosi Ítéltábla Pf.20.352/2019/9. számú ítélete, illetve a Fővárosi Ítéltábla Pf.20.775/2019/7. számú ítélete is. Összességében tehát kijelenthető, hogy a Projekttörvény 5. §-a az Info tv. 27. § (2) bekezdése alapján értelmezhető, így az indítványozók által állított alaptörvény-ellenessége is ebben a kontextusban vizsgálendő.

- [75] 5.3. A Projekttörvény egyfelől olyan adatok időleges elzárását teszi lehetővé, amelyekre más jogszabályok is vonatkoznak, illetve olyan érdekek miatt, amelyeket más jogszabályok szintén védeni kívánnak. Ezek ugyanakkor nem jelentik azt, hogy a Projekttörvény az információszabadság *ab ovo* szükségtelen korlátozását jelenti. A Projekttörvény által megjelölt három adatfajta korlátozhatóságának megítélése, azok karakterére tekintettel, némileg eltérően alakul.
- [76] 5.4. Először is az üzleti és műszaki adatok megismerésének nemzetbiztonsági érdekből, illetve szellemi tulajdonhoz való jog védelme érdekében való korlátozása vonatkozásában kiindulópont az Info tv. 3. § 5. pontja szerinti fogalommeghatározás.
- [77] A definíció példálózó, a közérdekű adat valójában lefed minden olyan adategységet, amelyet a közfeladatot ellátó személy vagy szervezet kezel. Más szavakkal: amikor a Projekttörvény *per definitionem* közérdekű adatok elzárását engedi meg – és nem rendeli el –, úgy azok szükségképpen az érintett adatkezelők valamennyi tevékenységére, illetve az Info tv. 3. § 5. pontjának megfelelő, kezelésükben lévő adatokra kiterjednek. Főszabályként tehát – ez következik az Alkotmánybíróság idézett, a nyilvánosság elvére vonatkozó gyakorlatából – a közfeladatot ellátó szerv által kezelt valamennyi adat az Info tv.-ben konkretizáltak mentén nyilvános. A közfeladatot ellátó szerv vagy személy általában, de korántsem mindig közhatalmi (állami vagy önkormányzati) tevékenységet, illetve főtevékenységként jogszabályban meghatározott közfeladatot látnak el. Lehetnek ugyanis olyanok, amelyek akár jogszabályban meghatározott közfeladatként, akár fő- vagy melléktevékenységként, állami vagyonnal piaci tevékenységet végeznek. Állami vagyongazdálkodásuk ténye megalapozza ugyanakkor, ahogy az bemutatásra került, és azt az alkotmánybírósági gyakorlat is megerősíti, hogy az Info tv. szempontjából közfeladatot ellátó szervnek vagy személynek tekintendők. A fentebb felsorolt adatok védelmét általánosságban – elsősorban magánjogi jogalanyok számára – már biztosítják más jogszabályok. Így különösen az Info tv.; az üzleti titok védelméről szóló 2018. évi LIV. törvény (a továbbiakban: Titoktörvény); a találmányok szabaddalmi oltalmáról szóló 1995. évi XXXIII. törvény (a továbbiakban: Szt.); a védjegyek és a földrajzi árujelzők oltalmáról szóló 1997. évi XI. törvény (a továbbiakban: Védjegytv.); vagy a szerzői jogról szóló 1999. évi LXXVI. törvény (a továbbiakban: Sztj.). A védendő érdekek vonatkozásában szintén a Védjegytv. és az Sztj., illetve a Mavtv. rendelkezései lehetnek irányadóak.
- [78] 5.5. A Projekttörvényben a fentebb ismertetettek szerint több olyan szerv is szerepel – közvetlenül nem megnevezve –, amelyek egyértelműen közhatalminak tekintendők. Ilyen például az Egyezmény vonatkozásában a magyar kormány vagy magyar illetékes Hatóságként az NFM-nek a Kormány Statútum szerinti jogutódjai. Vonatkozásukban a fenti jogszabályok – amelyek magánjogi jogviszonyokban biztosítják egyes adatok, művek, tevékenységek stb. védelmét – alkalmazhatósága legfeljebb esetleges. Az előbbieket alkalmazandók az Oroszországi Föderáció Kormányára mint az Egyezményben félként megjelölt szervre, amely az orosz alkotmányos berendezkedés fényében közhatalmi és nem piaci szereplő. Ezen megállapítások már nem feltétlenül alkalmazhatóak az orosz illetékes Hatóságra, az Orosz Kijelölt Szervezetre és alvállalkozóira, illetve a Magyar Kijelölt Szervezetre és alvállalkozóira. Az Egyezményben meghatározottak szerint e szervek közvetlen vagy közvetett állami befolyás alatt álló gazdasági társaságok, amelyek a közfeladat ellátása mellett piaci tevékenységet is végezhetnek. Annak megítélése, hogy egy konkrét adat vonatkozásában az adott szerv vagy személy hivatkozhat-e például a Titoktörvény szerinti üzleti titkainak és védett ismereteinek – az Info tv. 27. § (3) bekezdésével összhangban lévő – védelmére, az eset összes körülményeinek mérlegelése alapján, jogalkalmazással dönthető el. Ezt erősíti a NAIH-nak a nemzeti vagyonnal gazdálkodó vagy azzal rendelkező, piaci szereplő gazdasági társaságok üzleti adatainak nyilvánosságáról szóló 2016/1911/V. számú ajánlása (a továbbiakban: Ajánlás). Az Ajánlás szerint, ha egy legalább többségi állami/önkormányzati tulajdonban lévő gazdasági társaság számára jogszabály közfeladatot jelöl ki, úgy az tevékenységére vonatkozóan nem hivatkozhat az üzleti titkok védelmére, mivel a közfeladat ellátása révén inkább a közhatalom szférájához kapcsolódik. Szintén nem hivatkozhat üzleti titkok védelmére olyan gazdasági társaság, amely állami monopolfeladatokat lát el. Ezekon kívül azonban a profitorientált tevékenységet folytató, köztulajdonban álló gazdasági társaságok megtagadhatják egyes adatok

nyilvánosságra hozatalát, ha az üzleti tevékenységük szempontjából aránytalan sérelmet okozna. Megjegyzendő: a NAIH az Ajánlásban rámutat, hogy ez a lehetőség nem alkalmazandó környezeti és egyébként kötelezően közzéteendő adatokra. Az előbbiek egyértelműen mutatják, hogy a Projekttörvény támadott rendelkezésében megjelölt üzleti és műszaki adatok egyáltalán nem vagy csak megszorító esetekben részesülnek védelemben a hivatkozott törvények alapján.

- [79] 5.6. A védett értékek oldalán, először is a szellemi tulajdonhoz való jog esetét nézve az előbbiek irányadóak. A szellemi tulajdonhoz való jog védelmét biztosító Szt.; Védjegy-törvény vagy az Szjt. – mivel céljuk elsősorban a magánjogi jogviszonyok rendezése – szintén egyáltalán nem vagy csak részben alkalmazhatóak a Projekttörvényt érintő jogi konstrukció keretében. Ezt erősíti, hogy az Info tv. 27. § (2) bekezdés *h*) pontja is lehetővé teszi, hogy törvény az információszabadságot a szellemi tulajdonhoz fűződő jog védelme érdekében elrendelje. Más szavakkal: az Info tv. annak védelmét egyéb törvények által nem tekinti eleve adotttnak.
- [80] 5.7. A nemzetbiztonsági érdek vonatkozásában a Mavtv. rendelkezései lehetnek relevánsak. A Mavtv. az információkorlátozás egyik szélsőséges esete. Annak alkalmazása csak meghatározott körben, meghatározott személyek által, meghatározott eljárásban és csak akkor lehetséges, ha Magyarország szuverenitásának, területi integritásának; alkotmányos rendjének; honvédelmi, nemzetbiztonsági, bűnüldözési és bűnmegelőzési; igazságszolgáltatási, központi pénzügyi, gazdasági tevékenységének; külügyi vagy nemzetközi kapcsolatainak védelme, valamint állami szerve illetéktelen külső befolyástól mentes, zavartalan működésének biztosítása kényszerítően indokolja [Mavtv. 5. § (1) bekezdés]. A minősítés lehetősége, a minősítés hiánya ugyanakkor nem jelenti azt, hogy adott esetben a Projekttörvény által megjelölt üzleti és műszaki adatok kiadásának nemzetbiztonsági érdek védelme miatti megtagadása ne lenne indokolható. Egyfelől a nemzetbiztonsági érdek meghatározására a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény 74. §-a adhat támpontot akkor is, ha a jogszabályhely az adott törvény vonatkozásában kínál értelmezést. Az itt felsoroltak szerint – amelyek nincsenek teljes átfedésben a Mavtv. 5. § (1) bekezdésében meghatározottakkal – nemzetbiztonsági érdek: Magyarország függetlenségének biztosítása és törvényes rendjének védelme, ennek keretén belül: az ország függetlensége és területi épsége elleni támadó szándékú törekvések felderítése; az ország politikai, gazdasági, honvédelmi érdekeit sértő vagy veszélyeztető leplezett törekvések felfedése és elhárítása; a kormányzati döntésekhez szükséges, külföldre vonatkozó, illetve külföldi eredetű információk megszerzése; az ország az alapvető emberi jogok gyakorlását biztosító törvényes rendjének, a többpárti rendszeren alapuló képviselői demokráciának és a törvényes intézmények működésének jogellenes eszközökkel történő megváltoztatására vagy megzavarására irányuló leplezett törekvések felderítése és elhárítása, valamint a terrorcselekmények, az illegális fegyver- és kábítószer-kereskedelem, valamint a nemzetközileg ellenőrzött termékek és technológiák illegális forgalmának felderítése és megakadályozása. Más szavakkal: a Mavtv. a minősítés lehetőségét Magyarország érdekeit legsúlyosabban veszélyeztető esetekben garantálja. A nemzetbiztonsági érdek védelme ugyanakkor ezeknél tágabb körben is értelmet nyerhet: olyan esetekben, ahol a minősítés már nem szükséges. A Mavtv. továbbá pontosan meghatározza a minősítésre jogosultak körét [4. § (1) bekezdése], amely nem feltétlen áll átfedésben a Projekttörvény szempontjából adatkezelő szervek vagy személyek körével. Végezetül szükséges megjegyezni: az adatok/védendő értékek viszonylatában az Atv. 17. § (9)–(11) bekezdéseiben foglaltak nem irányadóak, ugyanis azok csak az engedélyezési eljárásra vonatkoznak, és az eljáró hatóság számára biztosítanak jogosítványokat.
- [81] Összességében a következők állapíthatók meg. A Projekttörvény által a nemzetbiztonsági érdekek, illetve a szellemi tulajdonhoz fűződő jogok védelmét szolgáló információszabadság-korlátozás az üzleti és műszaki adatok védelme érdekében, a Beruházás jelentőségére tekintettel indokolt, tehát szükséges.
- [82] 5.8. Említésre került, hogy az üzleti és műszaki adatok nyilvánossága korlátozhatóságának jellege némileg eltér a döntés megalapozását szolgáló adatokétól. Az eltérés az utóbbiak funkciójából adódik.
- [83] Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a döntés megalapozását szolgáló adat „garanciális intézménye a köztisztviselői munka színvonalának és hatékonyságának, hogy a köztisztviselők döntés-előkészítése szabadon, informálisan és a nyilvánosság nyomásától mentesen folyik. Ezért az aktanyilvánosság a közbülső munkaanyagokra nem, hanem csak a végeredményre vonatkozik». [...] Emellett, a fontos politikai és gazdasági döntések későbbi végrehajtását »gyakran lehetetlenné tenné, ha a kormányülésen megtárgyalandó tervezett lépések a döntéshozatal előtt nyilvánosságot kapnának. Annak is lehet méltányolható indoka, ha a kormány egy korábbi

ülésén elfogadott döntés nyilvánosságra hozatalát későbbi időpontra halasztja, elkerülendő, hogy a tervezett intézkedések bevezetése előtt megghiúsuljon a kormányzati politika végrehajtása« [...]” {21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [43]; 5/2014. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [37]; 3069/2019. (VII. 16.) AB határozat, Indokolás [41]}. Vagyis: a döntést megalapozó adatok zártsága lényegében a közfeladatot ellátó szervek zavaratlan működését hivatott biztosítani rendkívül szigorú feltételek mellett.

- [84] A részleteket az Info tv. 27. § (5) és (6) bekezdése tartalmazza. Eszerint 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. Emellett az ilyen adatokra vonatkozó megismerési igény a meghatározott tíz éves 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.
- [85] Az Info tv. szerinti szabályozás alapján ezen adatok „korlátozott hozzáférhetősége a közérdekű adatok nyilvánosságához fűződő alapjog korlátozását jelenti, így annak meg kell felelnie az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglalt alapjog-korlátozással szemben támasztott alkotmányos követelményrendszernek” {5/2014. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [38]}. Az Alkotmánybíróság ezért hangsúlyozta, hogy az ilyen információk keletkezésük jellegére tekintettel automatikus nyilvánosságkorlátozás alá eshetnek, éppen ezért „[a]nnak megakadályozása érdekében azonban, hogy a döntés megalapozását szolgáló adatok megismerésének szabályai [...] formális, bármikor felhívható, önkényes korlátozási alappá váljanak, megszorító értelmezést szükséges követni, illetve tartalmi, érdemi vizsgálatot kell folytatni” {3069/2019. (VII. 16.) AB határozat, Indokolás [41]}. Ezt erősítve kimondta továbbá, hogy „önmagában az igényelt adat döntés-előkészítő jellege még nem vonja maga után kötelező erővel a közérdekű adat nyilvánosságtól való elzárását, úgy hasonlóan a szóban forgó döntés meghozatala sem jelenti kényszerítően a döntés-előkészítő jelleg megszűnését és az igényelt közérdekű adat kiadásának kötelezettségét. Az adatigénylés idején, valamint a jelenleg hatályos szabályozás alapján egyaránt az adatkezelő szerv vezetőjének mérlegelést igénylő döntésétől függ, hogy a döntés megalapozását szolgáló adat megismerésére irányuló igényt – a törvényben meghatározott tíz éves időtartamon belül – elutasítja vagy sem. Amennyiben az adatkezelő szerv vezetője a közérdekű adat kiadásának megtagadása mellett dönt, azt az Alaptörvényből levezethető, valamint a törvényben meghatározott szempontoknak megfelelően indokolni köteles.” {5/2014. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [39]}
- [86] Az Alkotmánybíróság az előzőkre tekintettel fontos garanciákat bontott ki az adatkezelők eljárására vonatkozóan. A 3069/2019. (VII. 16.) AB határozat egy négyfokú tesztet fogalmazott meg a döntés megalapozást szolgáló adatokra hivatkozással összefüggésben. Eszerint i) a „döntés megalapozását szolgáló adat csak az adott szerv (feladat- és hatáskörébe tartozó) döntése meghozatalára irányuló eljárás során készített vagy rögzített adat lehet. A döntés megalapozását szolgáló adat e minősége továbbá kizárólag a konkrét döntéshozatali eljáráshoz való kapcsolata révén állhat fenn” ezért „[a]lkotmányos szempontból [...] nem elfogadható, ha egy eljárásban általánosságban hivatkoznak később meghozandó döntésekre, a döntés megalapozását szolgáló adatnak konkrét döntéshozatali eljáráshoz kell kapcsolódnia”; ii) a dokumentum egésze tartalmi vizsgálat nélkül nem minősíthető döntés megalapozást szolgáló adatnak; iii) az adatkezelő nem hivatkozhat kényelmi szempontokra az adatok szétválogatása tekintetében és iv) „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. Nem elegendő formálisan hivatkozni az adat döntést megalapozó jellegére, azt valamilyen – a bíróság által felülvizsgálható módon – indokolni, igazolni is kell, és az eljáró bíróságnak »az adatszolgáltatás-megtagadás jogcímét és tartalmi indokoltságát egyaránt vizsgálnia kell« [...]” {3069/2019. (VII. 16.) AB határozat, Indokolás [43]–[46]} A közfeladatot ellátó adatkezelő tehát egy kért adat kiadását – annak döntést megalapozó funkciója miatt – akkor tagadhatja meg, ha az előbb kibontott tesztet lefolytatja.
- [87] Az Info tv. 27. § (5) és (6) bekezdésének figyelembevételével kijelenthető, hogy a döntés megalapozását szolgáló adatok vonatkozásában a nyilvánosságkorlátozás nem egy, illetve nem csupán egy meghatározott adatfajtat

- érint, hanem az egy konkrét tényállási viszonylatban ad általános felhatalmazást egy igen széles adatkörre vonatkozóan. Az Alkotmánybíróság által is elismerten e felhatalmazás funkciója (célja) a közfeladatot ellátó szervek folyamatos működésének biztosítása, vagyis ezekben az esetekben maga az Info tv. az információs szabadságot korlátozó jogszabály, amelynek alkalmazhatósága csak az előbb ismertetett feltételek mentén megengedett.
- [88] Különösen fontos, hogy a döntés megalapozását szolgáló adat illetően minősége mindig eshetőleges, az csakis egy konkrét döntés vonatkozásában értelmezhető. Korábban említésre került az is, hogy a döntés megalapozását szolgáló adatok esetén a „közérdek-teszt” tulajdonképpen csak a szükségesség oldalán folytatható le. Az információs szabadság korlátozásánál főszabály szerint – vagyis a szükségesség szűkre szabott elismerését követően – az arányosság körében azt kell vizsgálni, hogy a kért adat nyilvánosságához vagy a megjelölt érték védelmét szolgáló elzárásához fűződik-e nagyobb társadalmi érdek. Utóbbi a döntést megalapozó adatok esetén, a szabályozás jellegéből fakadóan nem tud érvényesülni, ezért kell a szükségességet az alkotmányossági vizsgálat középpontjává tenni. Ezekben az esetekben rendkívül felértékelődnek az Alkotmánybíróságnak azon idézett megállapításai, amelyek az adatkezelő vonatkozásában tiltják, hogy eljárása formálissá, diszkrecionálissá váljon. Ezen alapelvek mind az érintett döntés megszületése előtt, mind azután – ameddig az Info tv. 27. § (6) bekezdése alkalmazható – irányadóak.
- [89] Már elismerésre került, hogy az Info tv. maga behatárolja azoknak az eseteknek a körét, amelyekben az általa megengedett korlátozás alkalmazható. Egyrészt a „közérdek-teszt” elvégzésével az adatkezelő szerv vezetője – bármikor a tízéves időintervallumom belül – maga is engedélyezheti a kért adatok kiadását {vagyis a zártság elve nem tekinthető abszolútnak, lásd: 3069/2019. (IV. 10.) AB határozat, Indokolás [40]}. Másrészt a kérdéses döntés meghozatalát követően a kért adat csak akkor nem adható ki, 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. Ebben az esetben ugyanakkor az adatkezelőt már fokozottan terheli a bizonyítási kötelezettség [Info tv. 31. § (2) bekezdés]. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában – szinte kizárólag a jogalkalmazói tevékenység alkotmányosságának vizsgálatán keresztül – az Info tv. 27. § (6) bekezdésén alapuló megtagadással összefüggésben kiemelte: „a jogalkotó csak azt kívánja meg, hogy a »veszélyeztetés« megállapítható legyen, ami nem követeli meg annak egyértelmű megállapítását, hogy a törvényes működési rend megzavarása, vagy a feladat- és hatáskör illetéktelen külső befolyásolása minden kétséget kizáróan, bizonyosan be fog következni” {3069/2019. (IV. 10.) AB határozat, Indokolás [49]}.
- [90] Vagyis: egy, a közfeladatot ellátó szerv a feladat- és hatáskörébe tartozó döntés meghozatala előtt, illetve bizonyos esetekben az után is az őt terhelő bizonyítási kötelezettségek mellett, a jogalpra és indokoltságra is kiterjedő bírói kontroll fényében tízéves időtartamon belül – az Info tv. alapján – jogosult bizonyos adatok zártan kezelésére.
- [91] A Projekttörvény 5. §-a döntések megalapozását szolgáló adatok kiadásának megtagadására is lehetőséget ad, ha azok nyilvánosságra hozatala nemzetbiztonsági érdeket vagy szellemi tulajdonhoz fűződő jogot sértene. Az előzőek tükrében az a kérdés, hogy törvény a döntés megalapozását szolgáló adatok tekintetében – az Info tv.-hez képest – megfogalmazhat-e további információs szabadság korlátozást.
- [92] Az Info tv. 27. § (5) és (6) bekezdése valójában tágabb lehetőséget ad az adatkezelőnek, mint a Projekttörvényben meghatározott nemzetbiztonsági érdekek vagy szellemi tulajdonhoz fűződő jogok védelme. A védelem tárgya ugyanis maga a közfeladatot ellátó tevékenység, amely magában foglalhatja ezeknek az előbbi értékeknek az oltalmát is. Mindez azonban nem jelenti azon törvénynek az alaptörvény-ellenességét, amely a döntés megalapozását szolgáló adatok nyilvánosságát más okokból is korlátozni rendeli. Ezek az adatok ugyanis karakterükben kétarcúak: azok főszabályként megfeleltethetőek az Info tv. 27. § (5) és (6) bekezdése szerinti rezsimeknek, de az Info tv. 27. § (2) bekezdése szerinti adatfajtának is minősülhetnek. Vagyis azok nyilvánosságra hozatala az Info tv. 27. § (5) és (6) bekezdésein kívüli esetekben is okozhat olyan sérelmet, amelynek elkerülése alkotmányos módon igazolja azok nyilvánosságának korlátozását. Amennyiben ugyanis a közfeladatot ellátó szerv feladat- és hatáskörébe tartozó döntés megalapozását szolgáló adat nem feltétlen okozza a döntés meghíúsulását, vagy nem veszélyezteti a szerv működését, addig annak nyilvánossága más, alkotmányosan elismertető értékek sérelmét eredményezheti. Ezekben az esetekben a döntés megalapozását szolgáló adat – még mindig egy konkrét döntéstől függően – adatfajtának tekintendő, amely nyilvánosságának korlátozása az Info tv. 27. § (2) bekezdése alapján törvénnyel lehetséges. Abban az esetben, ha létezik ilyen törvényi korlátozás, akkor az adatkezelőt fokozott kötelezettség terheli az Alaptörvényből fakadó és az Alkotmánybíróság által

kibontott követelmények érvényesítésére. Ha ugyanis a döntés megalapozását szolgáló adatot adatfajtaként kezeli, akkor nem az Info tv. 27. § (5) és (6) bekezdése szerinti rezsim figyelembevételével kell eljárnia, hanem a kiadás mérlegelése során a főszabályként érvényesülő „közérdek-teszt”-et kell alkalmaznia. Az adatkezelőt terheli az adat mint adatfajta konkrét – feladat- és hatáskörébe tartozó döntés függvényében történő – azonosítása, illetve annak bizonyítása, hogy a nyilvánosság a védendő érdeket sértene. A kért adat kiadását pedig csak akkor tagadhatja meg, ha annak zártan kezeléséhez nagyobb társadalmi érdek fűződik, mint kiadásához. Természetesen ezekben az esetekben is érvényesülnie kell az Info tv. szerinti bírósági felülvizsgálatnak, amely kiterjed mind az adatkezelő döntésének jogalapjára, mind indokoltságára. Amennyiben tehát az adatkezelő a feladat- és hatáskörébe tartozó döntést nem tudja megjelölni, azzal a kért adatot nem tudja kapcsolatba hozni, illetve a kiadás megtagadásához fűződő nagyobb társadalmi érdeket nem tudja alátámasztani, úgy eljárása alaptörvény-ellenes.

- [93] Összességében tehát megállapítható, hogy a döntés megalapozását szolgáló adat nyilvánossága egyrészt az Info tv. 27. § (5) és (6) bekezdése alapján, másrészt pedig adatfajtaként az Info tv. 27. § (2) bekezdése szerint külön törvénnyel korlátozható. A két korlátozási kategória funkciójában más. Az alkotmánybírósági gyakorlat is elismeri, hogy a döntés megalapozását szolgáló jelleg még nem feltétlenül alapozza meg az Info tv. 27. § (5) és (6) bekezdéseinek alkalmazását, ugyanakkor külön törvény adatfajtaként, az Info tv. 27. § (2) bekezdése szerint mégis felhatalmazást adhat annak zártan kezelésére.
- [94] A Projekttörvényre vonatkoztatva mindez azt jelenti, hogy az abban megjelölt döntés megalapozását szolgáló adat – mint adatfajta – esetleges zártan kezelése, az üzleti és műszaki adatoknál kifejtettek analógiájára szintén szükségesnek tekintendő. Más szavakkal: a Projekttörvény által megjelölt nemzetbiztonsági érdek és a szellemi tulajdonhoz való jogok védelme a Beruházásra tekintettel indokolhatja a döntés megalapozását szolgáló adatok nyilvánosságának az Info tv. 27. § (2) bekezdése szerinti korlátozását akkor is, ha az Info tv. 27. § (5) és (6) bekezdéseiben foglaltak nem alkalmazhatók.
- [95] 6. Az indítványozók a Projekttörvény általi nyilvánosságkorlátozást több szempontból is aránytalannak tartják. Mind eredeti indítványukban, mind indítványkiegészítésükben hiányolják a tartalmi mérlegelés lehetőségét, illetve aránytalanul hosszúnak tartják a Projekttörvény szerinti harmincéves megismerhetőségi tilalmat. Az indítványozók érveiket annak ellenére fenntartották, hogy a Projekttörvény szövege a Módtv. következtében – tartalmilag – jelentősen megváltozott.
- [96] 6.1. Először is egyértelmű, hogy a Projekttörvény az Info tv.-vel összhangban értelmezendő, az az Info tv. 27. § (2) bekezdése szerinti törvény. Alkalmazása során tehát érvényesülnek annak garanciái: i) 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 nagyobb súlyú a közérdekű adat megismerésére irányuló igény teljesítéséhez fűződő közérdeknél [Info tv. 30. § (5) bekezdése]. Ezen felül, ii) a megtagadás jogszerűségét, a megtagadás indokait az adatkezelőnek kell bizonyítania [Info tv. 31. § (2) bekezdés]. Az adatkérő pedig iii) az Info tv. 31. § (1) bekezdése szerint bírósághoz fordulhat, amely az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint mind a megtagadás jogszerűségét, mind annak tartalmi indokoltságát vizsgálja. Az indítványozók állításával ellentétben tehát a Projekttörvény 5. §-a vonatkozásában mind az adatkezelő, mind a bíróság mérlegelése az Info tv. szerint biztosított, így a jogszabály nem fogalmaz meg aránytalan korlátozást. Ez egyébiránt a törvény módosított szövegéből is következik, amely csak azon üzleti és műszaki adatok vonatkozásában ad lehetőséget az elzárásra, amelyek nyilvánosságra hozatala nemzetbiztonsági érdeket vagy szellemi tulajdonhoz fűződő jogokat sértene. Az indítványozók felvetették – indítványozására nem jogosultak –, hogy az Alkotmánybíróság alkotmányos követelményként rögzítse: a Projekttörvényt az Info tv.-vel összhangban kell értelmezni. Erre azonban az előzőek fényében nincs szükség, az a szabályozás feltárt tartalmából egyértelműen következik.
- [97] 6.2. Az indítványozók állításával szemben szintén nem tekinthető aránytalan korlátozásnak a törvény azon szövegrészre sem, amely az érintett adatok zártasága vonatkozásában harminc évet ír elő. Ez ugyanis – különösen a Módtv.-t követően – nem tekinthető egy *ex lege* korlátozásnak, csupán egy törvényi vélelemnek, amely feltételezi, hogy az adatok nyilvánossága ezen időszakon belül a védendő értékeket károsíthatja. Mivel azonban maga a Projekttörvény írja elő a „közérdek-teszt” elvégzését, ezért a korlátozás kizárólag akkor alkalmazható, ha ahhoz nagyobb társadalmi érdek fűződik, mint az érintett adatok nyilvánosságához. Ha ez nem így lenne – vagyis a Projekttörvény *ex lege* módon előírná az adatok harmincéves zártaságát – az egyrészt ellentétes

lenne az információszabadságra vonatkozó magyar alkotmányjogi dogmatikával, másrészt a Projekttörvény szövegének és indokolásának önellentmondását, ennél fogva pedig alkalmazhatatlanságát jelentené.

- [98] 6.3. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Projekttörvény támadott 5. §-a nem okozza sem az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésének, sem a 39. cikk (2) bekezdésének szükségtelen vagy aránytalan korlátozását, ezért az indítványozók utólagos normakontroll indítványát ezek tekintetében elutasította.
- [99] A Projekttörvény 5. §-a ugyanakkor említi a Magyar Kijelölt Szervezet alvállalkozóját is, viszont rá vonatkozóan – szemben az Orosz Kijelölt Szervezet alvállalkozójával – az Egyezmény nem tartalmaz semmifajta előírást. Lehetséges továbbá az is, hogy az orosz fővállalkozó és alvállalkozói további alvállalkozókat vesznek igénybe. Vonatkozásukban ugyanakkor a Projekttörvény csak akkor alkalmazható – mivel az csak a közérdekű adatok vonatkozásában tartalmaz rendelkezést –, ha közfeladatot ellátó személynek vagy szervnek minősülnek. Amennyiben nem, azok adatszolgáltatási kötelezettség – figyelemmel arra, hogy a Beruházás a Hitel Egyezmény szerint 80%-ban a magyar fél, vagyis a magyar állam által visszafizetendő államközi hitelből, míg 20%-ban a magyar fél, vagyis a magyar állam saját forrásából, tehát teljes egészében közpénzből valósul meg – az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdésére tekintettel, az Info tv. 27. § (3) és (3a) bekezdései szerint alakul. Nem kizárt ugyanakkor, hogy akár a Magyar Kijelölt Szervezet, akár az orosz fél által igénybe vett, de az Egyezményben nem nevesített alvállalkozók közfeladatot ellátó személynek vagy szervezetnek minősüljenek. Egyfelől a kijelölt szervezetek a Beruházással összefüggő közfeladat további részletezését tovább delegálhatják, másfelől ezek az alvállalkozók lehetséges, hogy nemzeti vagyonnal gazdálkodnak, vagy más jogszabályban meghatározott közfeladatot látnak el. Erre tekintettel, a jogalkalmazást segítő, az Alkotmánybíróság szükségesnek látta, hogy az Abtv. 46. § (3) bekezdése alapján az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdéséből, illetve 39. cikk (2) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelményként megállapítsa: a Projekttörvény 5. §-a az Orosz Kijelölt Szervezet alvállalkozói, valamint a Magyar Kijelölt Szervezet alvállalkozói vonatkozásában csak akkor alkalmazható, ha azok közfeladatot ellátó szervezetnek tekintendők.
- [100] 7. Az indítványozók azt is állították, hogy a Projekttörvény – amely mérlegelést nem enged, és kiüresíti a bírói jogorvoslat lehetőségét – miatt az adatkérők az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésének sérelme mellett hátrányosabb helyzetbe kerülnek más adatkérőkhöz képest, mivel nem tudják gyakorolni az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében garantált tisztességes bírósági, illetve a XXVIII. cikk (7) bekezdése szerinti jogorvoslati jogukat.
- [101] Az Alaptörvény hivatkozott rendelkezése értelmében Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja. A rendelkezés tehát az alapjogok közötti hátrányos megkülönböztetést tiltja.
- [102] Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint „»Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja«. A tételeken felsorolt tulajdonságok mellett az »egyéb helyzet szerinti különbségtétel« fordulat nyújt garanciát ahhoz, hogy az előre nem látható, de a felsorolásban szereplő tulajdonságokhoz döntő hasonlóságot mutató helyzetben élő személyeket se érhesse hátrányosan sújtó különbségtétel. Ez a fordulat ad lehetőséget az Alkotmánybíróságnak arra, hogy a társadalom aktuális változásaira időszerűen reagálva mindig maga határozhassa meg, melyek a társadalom sérülékeny csoportjai, vagyis mely csoporthoz tartozók tekinthetők kiszolgáltatottnak, kirekesztettnek, illetve folyamatos, és indokolatlan hátránnyal sújtottaknak. Az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése ennek megfelelően egy nyílt felsorolást tartalmaz, ám ez a nyílt felsorolás korlátlanul nem bővíthető. Nem nyújt védelmet olyan személyeknek, akiket valamely szabály ugyan éppen hátrányosan érint, de mégsem diszkriminál. Az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében garantált diszkriminációttilalom ugyanis csupán olyan élethelyzeteket ölelhet át, amelyekben az emberek önazonosságát, identitását meghatározó lényegi tulajdonságuk miatt előítéllettel, vagy társadalmi kirekesztéssel néznek szembe. Vagyis a diszkriminációttilalom alkotmányos klauzulája elsődlegesen a társadalom személyben rejlő és tetszés szerint nem változtatható tulajdonság mentén elkülönülő csoportjainak védelmét szolgálja. Az Alkotmánybíróság korábbi döntésében ezzel egyezően állapította meg, »hogy a rendelkezésben említett tulajdonságok – faj, szín, nem, fogyatékoság, társadalmi származás stb. – az egyén megváltoztathatatlan tulajdonságai, amelyeket nem tud befolyásolni. Joggal ide sorolható a vallás, vagy politikai és más vélemény is, mert ezek az egyén számára önazonossága (személyisége) elválaszthatatlan részét alkotják, és mint ilyenek nem változtathatók tetszőlegesen. [...] Az egyén megváltoztat-



hatatlan – saját elhatározásától nem függő, többnyire eleve adott – tulajdonságain alapuló megkülönböztetés a jogi megkülönböztetés legsúlyosabb esete, a diszkrimináció. Az ilyen megkülönböztetés a XV. cikk (2) bekezdése alapján általában tilos, ezért minden ilyen megkülönböztetés az általános egyenlőségi szabályhoz képest szigorúbb vizsgálatot követel. Ilyen megkülönböztetésnek tekintendő, ha a jogszabály alapján képzett azonos tulajdonságú csoportok az egyén megváltoztathatatlan tulajdonsága szerint különböznek egymástól«[...]» {3206/2014. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [27]; lásd még: 30/2017. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [52]; 6/2018. (VI. 27.) AB határozat, Indokolás [38]; 11/2018. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [20]; 33/2019. (XI. 27.) AB határozat, Indokolás [72]}

- [103] Az indítványozók az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésének sérelmét a közérdekű adatkérők közötti, a szabályozásból eredő korlátozott alapjog érvényesítésének viszonylatában állították. Az Alkotmánybíróság idézett gyakorlata fényében ugyanakkor megállapítható: a közérdekű adatok megismerése iránti kérelem esetleges előterjesztése nem tekinthető sem az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében taxatív felsorolt, sem pedig egyéb, az egyén megváltoztathatatlan tulajdonságaihoz kapcsolódó helyzetnek. Az Alkotmánybíróság ezért az indítványozók kérelmét e vonatkozásban, az indítványozók érvei és az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében biztosított védelem közötti érdemi összefüggés hiánya miatt elutasította {lásd: 32/2015. (XI. 19.) AB határozat, Indokolás [51]; 33/2017. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [146]; 3/2020. (I. 3.) AB határozat, Indokolás [74]; 13/2020. (VI. 22.) AB határozat, Indokolás [69]}.
- [104] Az Alkotmánybíróság megjegyzi: az indítványozók érvelésével szemben a Projekttörvény támadott rendelkezése még csak hátrányos szabályozásnak sem minősül, mivel a fentebb kifejtettek szerint az Info tv. által nyújtott, más adatkérőket is megillető garanciák alkalmazása során is biztosítottak.
- [105] 8. Az indítványozók a Projekttörvény 5. §-ának nemzetközi szerződésbe ütközését is állították. Érvelésük szerint a korlátozás alá vont széles adatkör környezeti adatokat is indokolatlanul érint, illetve azokat mérlegelés lehetősége nélkül zárja el a nyilvánosság elől, amely sérti az Aarhusi Egyezmény 4. cikk 1. és 4. pont a)–b) és e) alpontját, 4. pontjának záró rendelkezését és 6. pontját.
- [106] Az Aarhusi Egyezmény 4. cikk 1. pontja értelmében a részes felek – bizonyos megengedett kivételekkel – garantálják a környezeti információk nyilvánosságát. Ilyen kivétel lehet, ha a kérés például előkészítő anyagra vonatkozik [Aarhusi Egyezmény 4. cikk 3. pont c) alpont]; vagy ha a környezeti információ nyilvánossága hátrányosan érintené például a nemzetközi kapcsolatokat, a honvédelmet vagy a közbiztonságot, illetve például a szellemi tulajdonhoz fűződő jogokat [Aarhusi Egyezmény 4. cikk 4. pont]. Az Aarhusi Egyezmény a 4. cikkben előírja azt is, hogy a megengedett megtagadási okok szűken értelmezendők, illetve meg kell vizsgálni az információ feltárásához fűződő közérdeket, valamint azt, hogy a kért információ mennyiben vonatkozik a környezetbe történő kibocsátásokra. További garanciaként az Aarhusi Egyezmény 4. cikk 6. pontja megköveteli azt is, hogy ha a zártan kezelhető környezeti adat különválasztható, akkor a többi információt nyilvánosságra kell bocsátani.
- [107] Az Alkotmánybíróság fentebb már rámutatott, hogy a Projekttörvény – ahogy azt az igazságügyi miniszter is hangsúlyozta, illetve ahogy azt a Módtv. indokolása is egyértelműsíti – csak a közérdekű adatok megismerhetőségét korlátozza. Ez tehát azt jelenti, hogy azon adatok vonatkozásában, amelyek nyilvánosságát közérdekből más törvény előírja (vagyis az Info tv. 3. § 6. pontja szerinti közérdekből nyilvános adatok), a Projekttörvény nem alkalmazható. A közfeladatot ellátó szerv kezelésében lévő adat közérdekű adat. Amennyiben egy törvény általi információkorlátozás csak a közérdekű adatokra vonatkozik, úgy a közérdekből nyilvános adatokra vonatkozó jogszabályok a korlátozás korlátozásaként értendők. Jelen ügyben ez azt jelenti, hogy a Projekttörvény nem érinti az adatkezelőknek a környezeti információk nyilvánosságára vonatkozó azon kötelezettségét, amelyet a Kvtv. 12. §-a ír elő számukra. Ebből a szempontból tehát a Projekttörvény főszabály szerint nem hozható kapcsolatba az Aarhusi Egyezményben foglaltakat, mivel eleve nem is alkalmazható a környezeti információkkal – mint közérdekből nyilvános adatokkal – összefüggésben.
- [108] Lehetnek ugyanakkor olyan esetek, amelyekben vitás vagy eldönthetetlen, hogy például egy műszaki adat környezetvédelmi adatnak is tekinthető-e. Ezt azonban az eset összes körülményeinek mérlegelésével a jogalkalmazónak kell feloldania. Amennyiben arra jut, hogy egy környezetinek is minősülő információ jellegéből adódóan a Projekttörvényben megnevezett üzleti, műszaki vagy döntés megalapozását szolgáló információ is, úgy a Projekttörvény alkalmazása során irányadó, az Info tv.-ben biztosított garanciák mentén kell eljárnia. Az Aarhusi Egyezmény szövege alapján megállapítható, hogy a Projekttörvény olyan érdekek védelme mellett rendeli el az információszabadság korlátozását, amelyet maga a nemzetközi szerződés is megenged. A magyar

jogrendszer – az Info tv. már ismertetett 30. § (1), (2) és (5) bekezdéseiben – pedig megadja azokat a garanciákat, amelyeket az Aarhusi Egyezmény a környezeti információk csak lehető legszűkebb korlátozhatósága tekintetében megkövetel.

- [109] Mindezeknek fényében az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Projekttörvény 5. §-a nem sérti az Aarhusi Egyezményben foglaltakat, ezért az indítványozók nemzetközi szerződésbe ütközés megállapítására irányuló kérelmét is elutasította.

## V.

- [110] Az Alkotmánybíróság az Abtv. 44. § (1) bekezdés második mondata alapján elrendeli e határozatnak a Magyar Közlönyben történő közzétételét.

Budapest, 2021. január 12.

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

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Czine Ágnes*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Dienes-Oehm Egon*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Handó Tünde*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Juhász Imre*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Juhász Miklós*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Pokol Béla*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Salamon László*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Schanda Balázs*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Szalay Péter*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Szívós Mária*  
alkotmánybíró helyett

### *Dr. Czine Ágnes* alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [111] Egyetértek a rendelkező részben foglaltakkal, ugyanakkor lényegesnek tartom az alábbiak kiemelését.
- [112] 1. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésével összefüggésben több döntésében kiemelte, 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 információszabadság alapjogának bármilyen korlátozása során mérlegre kell tenni.” {29/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [53]}
- [113] Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben – megerősítve az információszabadsággal összefüggő gyakorlatát – a jogalkalmazás számára egyértelművé tette, hogy a Projekttörvény 5. §-a milyen alkotmányos szempontok mellett korlátozhatja a közérdekű adatok megismerhetőségét.

- [114] Mindenekelőtt lényeges kiemelni, hogy a Projekttörvény nem tekinthető *lex specialis*-nak az Info tv.-hez mint *lex generalis*hoz képest, és ezért a Projekttörvény 5. §-át együtt kell értelmezni az Info tv.-vel. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta ezért, hogy a közérdekű adatok megismerését a konkrét esetben is az Info tv.-ben foglalt szempontokra tekintettel lehet korlátozni. Ebből következően az adatkezelőnek el kell végeznie a „közérdektesztet”, és 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 nagyobb súlyú a közérdekű adat megismerésére irányuló igény teljesítéséhez fűződő közérdeknél [Info tv. 30. § (5) bekezdése]. Emellett lényeges alkotmányos szempont az is, hogy a megtagadás jogszerűségét, a megtagadás indokait az adatkezelőnek kell bizonyítania [Info tv. 31. § (2) bekezdés].
- [115] Ezen alkotmányos szempontokra tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította azt is, hogy az indítványozók állításával szemben nem tekinthető aránytalan korlátozásnak a törvény azon szövegrészre sem, amely az érintett adatok zártsága vonatkozásában harminc évet ír elő. Ez ugyanis nem tekinthető egy *ex lege* korlátozásnak, csupán egy törvényi vélelemnek. Ebből következően a korlátozás kizárólag akkor alkalmazható, ha ahhoz nagyobb társadalmi érdek fűződik, mint az érintett adatok nyilvánosságához.
- [116] Az Alkotmánybíróság tehát hangsúlyozta, hogy a Projekttörvény nem zárja ki a közérdekű adatok megismerhetőségének tartalmi mérlegelését, és nem üresíti ki a bírói jogorvoslat lehetőségét sem. Az Info tv. előírásainak megfelelően az adatkezelőnek mérlegelnie kell, hogy a korlátozás feltételei fennállnak-e, és ezen eljárás nem lehet formális, illetve diszkrecionális.
- [117] 2. Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben megerősítette azt az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdésén alapuló gyakorlatát is, amely szerint a nyilvánosság előtti elszámolásra a „közpénzekkel gazdálkodó minden szervezet” köteles, ezért „az általuk kezelt közérdekű adatokhoz való hozzáférést – különösen erre irányuló igény esetén – a közfeladatot ellátó szerveken kívüli szervezetnek is biztosítania kell” [21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [40]; 25/2014. (VII. 22.) AB határozat, Indokolás [30]]. A kötelezettség szempontjából pedig csak az számít, hogy az adott szerv közérdekű adatot kezel, s önmagában ennél fogva terheli – a közérdekű adatok megismeréséhez való jog érvényesülése érdekében – az adatigény teljesítésére vonatkozó kötelezettség. Ez az általános érvényű kötelezettség nem korlátozható a címzettek körének szűkítésével, hogy az ne eredményezné egyúttal a közérdekű adatok megismeréséhez való jog korlátozását [6/2016. (III. 11.) AB határozat, Indokolás [31]].
- [118] A jelen ügyben az Alkotmánybíróság hivatkozott gyakorlatának azon szervezetek vonatkozásában van kiemelt jelentősége, amelyek a Projekttörvény 5. §-ának alkalmazásában nem minősülnek közfeladatot ellátó szervnek, de közpénzzel gazdálkodnak. Az Alkotmánybíróság ugyanis az alkotmányos követelményben foglalt jogértelmezéssel egyértelművé tette, hogy ezen szervezetekre a Projekttörvény 5. §-a nem vonatkozik, tehát esetükben az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdése alapján szükséges biztosítani az információszabadság érvényesülését.
- [119] 3. A Projekttörvény tárgyi hatályával összefüggésben az Alkotmánybíróság a jelen ügyben egyértelművé tette azt is, hogy a Projekttörvény nem érinti az adatkezelőknek a környezeti információk nyilvánosságára vonatkozó azon kötelezettségét, amelyet a Kvtv. 12. §-a ír elő számukra. A Projekttörvény ezért nem hozható kapcsolatba az Aarhusi Egyezményben foglaltakkal, mivel eleve nem is alkalmazható a környezeti információkkal – mint közérdekből nyilvános adatokkal – összefüggésben.
- [120] 4. A fentiek alapján tehát az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Projekttörvény indítvánnyal támadott rendelkezései nem zárják ki a nyilvánosságkorlátozás indokoltásának tartalmi vizsgálatát, ezért önmagukban nem eredményezik az információszabadság aránytalan korlátozását. Azt pedig, hogy a konkrét adatigénylések esetén az adatkezelők a közérdekű adatok megismerhetőségének korlátozását az alkotmányos szempontoknak megfelelően mérlegelték-e, a bírói jogorvoslat keretében vizsgálható.

Budapest, 2021. január 12.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
dr. Czine Ágnes  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Salamon László alkotmánybíró párhuzamos indokolása*

- [121] A határozattal egyetérték. A rendelkező rész 1. pontjában foglalt alkotmányos követelményhez kapcsolódóan az alábbiak hangsúlyozását tartom fontosnak.
- [122] A határozat indokolása részletesen elemzi, hogy az Orosz, illetve a Magyar Kijelölt Szervezet alvállalkozói mely esetekben kerülhetnek közérdekű adatok birtokába, és ez miként befolyásolja, hogy közfeladatot ellátó szervezetnek tekintendők-e vagy sem. Az alkotmányos követelmény szerint a Projekttörvény 5. §-a nem alkalmazható akkor, ha az alvállalkozó nem tekinthető közfeladatot ellátó szervezetnek. Az alkotmányos követelmény megállapításából azonban az semmiképpen nem következik, hogy míg valamely, a Projekttörvényben meghatározott közérdekű adat kiadását a közfeladatot ellátó szervezetnek minősülő szervezetek (a Kijelölt Szervezetek, illetve alvállalkozóik) az 5. § alapján jogszerűen megtagadhatják, addig ugyanezen adatokat a velük alvállalkozóként szerződésben álló, azonban nem közfeladatot ellátónak minősülő szervezetek kötelesek lennének kiadni.

Budapest, 2021. január 12.

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Salamon László*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó és dr. Schanda Balázs alkotmánybírók különvéleménye*

- [123] A Projekttörvény 5. §-át alapjogi szempontból aggályosnak tartjuk.
- [124] A Projekttörvény úgy az érintett adatok (az adatok tartalom szerinti azonosítása üzleti és műszaki adatként), mint a döntés előkészítését szolgáló adatok nyilvánossága tekintetében önálló szabályozást alakított ki. Bár a Projekttörvény rendszere az adatok zártan kezelése tekintetében éppúgy támaszkodik az Info tv.-re [27. § (2) bekezdés], mint a Mavtv. egyes előírásaira (például a 30 éves nyilvánosságkorlátozás), kifejezett rendelkezés hiányában egyik említett törvény garanciarendszerének alkalmazása sem evidens.
- [125] Az alapvető jogok biztosának a jövő nemzedékek érdekei védelmét ellátó helyettese felhívta a figyelmet arra, hogy a Projekttörvény egy teljes nemzedéket elzár attól, hogy a Magyarország energiastratégiáját hosszú távon meghatározó beruházással kapcsolatos meghatározó jelentőségű adatokat megismerjen. A beruházás léptéke és a vele járó felelősség a társadalom bizalmát igényli, és ez csak a lehetséges legnagyobb – a biztonsági szempontokat nem veszélyeztető – nyilvánosság biztosításával érhető el. Természetesen elfogadjuk, hogy a Paksi Atomerőmű kapacitásának fenntartásával kapcsolatos beruházással kapcsolatban számos olyan adat keletkezhet, melyek tekintetében az adatnyilvánosság korlátozása nemzetbiztonsági érdekekre vagy a szellemi tulajdonhoz való jogra tekintettel indokolt lehet, azonban ennek alkotmányossági aggályokat kielégítő módja az lenne, ha a védelemre érdemes adatok a Mavtv. szerint minősítésre kerülnének, vagy más, hasonló garanciákkal védett eljárásban kerülnének ki a közérdekű, nyilvánosság által megismerhető adatkörből. Ebben az esetben érvényesülnék a Mavtv. formai és tartalmi garanciái, illetve felülvizsgálati jogot kapna a NAIH. Amennyiben pedig a minősítés nem indokolt, az Info tv. 27. §-a alapján esetről esetre kellene döntenie arról, hogy van-e olyan alkotmányos érdek, ami a közérdekű adat megismerésének korlátozását igazolhatóvá teszi.
- [126] A fentiekre tekintettel a határozat rendelkező részét nem tudtuk támogatni.

Budapest, 2021. január 12.

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Schanda Balázs*  
alkotmánybíró helyett

Alkotmánybírósági ügyszám: II/861/2015.  
Közzétéve a Magyar Közlöny 2021. évi 11. számában.

