

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3069/2019. (IV. 10.) AB HATÁROZATA

a Kúria Pfv.IV.21.749/2016/9. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Salamon László* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával és *dr. Pokol Béla* alkotmánybíró különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Kúria Pfv.IV.21.749/2016/9. számú ítélete alaptörvény-ellenes, ezért azt megsemmisíti.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. Az indítványozó jogi képviselője útján (Karsai Dániel Ügyvédi Iroda, 1056 Budapest, Nyáry Pál utca 10. V/1., képviseletében eljár: dr. Karsai Dániel András ügyvéd) alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz.
- [2] 1.1. Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján benyújtott alkotmányjogi panaszában az indítványozó a Kúria Pfv.IV.21.749/2016/9. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésének (közérdekű adatok megismeréséhez való jog) és a XXVIII. cikk (1) bekezdésének (tisztességes bírósági eljáráshoz való jog) sérelmére hivatkozással.
- [3] Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügy lényege szerint az indítványozó – miután közérdekű adatigénylésének teljesítését elutasították és az adatkezelő a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (a továbbiakban: NAIH) felhívásának sem tett eleget – azt kérte a bíróságtól, hogy kötelezze a Kúriát a 6/2013. számú PJE határozat előkészítésével kapcsolatban a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) 36. § (1) bekezdése alapján beszerzett véleményekkel kapcsolatban a következő adatok kiadására: „1. a véleményadásra felkért szervezetek, személyek neve; 2. a véleményt adó szervezetek, személyek neve; 3. hány és milyen kérdésekben kért véleményt az alperes; 4. a véleményt adók eredeti rögzített véleményének a másolata; 5. a 6/2013. PJE határozat kapcsán ellen- és különvéleményt megfogalmazó bírók neve”.
- [4] Az első fokon eljáró Fővárosi Törvényszék 70.P.24.522/2015/4. számú ítéletével a keresetet elutasította. Indokolása szerint az igényelt adatok az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) alapján közérdekű adatok, azonban az Infotv. 27. § (2) bekezdés g) pontja értelmében a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való jogot törvény bírósági vagy közigazgatási hatósági eljárásra tekintettel korlátozhatja. A Bszi. 37. § (1) bekezdése pedig úgy rendelkezik, hogy a jogegységi tanács ülése nem nyilvános, amiből az következik, hogy a döntéshozatalt előkészítő anyagok sem minősülnek nyilvánosnak. A Bszi. speciális rendelkezései folytán a bíróság szerint az Infotv. 27. § (5)–(6) bekezdései (döntés megalapozását szolgáló adatok megismerhetőségének szabályai) alkalmazásának nincs helye az ügyben.

- [5] E döntést a Fővárosi Ítéltábla 32.Pf.20.510/2016/6-II. számú ítéletével részben megváltoztatta, és az 1–4. pontok szerinti adatok kiadására kötelezte a Kúriát. (Az 5. kereseti kérelmet érintően a döntés fellebbezés hiányában első fokon jogerőre emelkedett, lásd Kúria Pfv.IV.21.749/2016/9. számú ítélet, Indokolás [32]). A másodfokú bíróság érvelése szerint a Bszi. 37. § (1) bekezdése csak a jogegységi tanács ülésére vonatkozó előírás, kifejezett korlátozó szabály hiányában ezért az eljárás többi része, így az előkészítés során keletkezett adatok is korlátozásmentesen megismerhetők. A másodfokú bíróság az Infotv. 27. § (5)–(6) bekezdéseivel összefüggésben rámutatott, hogy az alperes csak általánosságban, konkrétumok megjelölése és bizonyítása nélkül hivatkozott arra, hogy a bekért vélemények jövőbeni döntések megalapozását is szolgálják. Azt a hivatkozást pedig, hogy 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, a bíróság részletes indokolás mellett nem fogadta el. Egyrészt megállapította, hogy minden bírósági fórumnak számolnia kell azzal, hogy döntései esetleg indulatot váltanak ki, másrészt nem tartotta megalapozottnak azt az érvelést, hogy a szakmai anyagokat készítő személyük és véleményük nyilvánosságra kerülése esetében a jövőben ne állnának az alperes rendelkezésére. Mivel az alperes titoktartást nem ígért, a véleményt adók alappal számolhattak azzal, hogy közreműködésük ténye és eredménye ismertté válik. Elvi élel jegyezte meg végezetül a másodfokú bíróság, hogy az alperes csak érintőlegesen hivatkozott rá, de semmiféle konkrétumot nem jelölt meg, illetve bizonyított arra vonatkozóan, hogy a véleményekkel összefüggésben személyes adatokat kezelne vagy lennének az igényelt adatok között szerzői jogi védelem alatt álló művek. Állami szervek, illetve társadalmi szervezetek nevében eljáró személyek esetében azonban nem is lenne megalapozott a személyes adatok védelmére való hivatkozás, és önmagában a szerzői jog sem gátja a közérdekű adatok megismerhetőségének.
- [6] A felülvizsgálati jogkörben eljáró Kúria Pfv.IV.21.749/2016/9. számú ítélete szerint a véleményadásra felkért és a véleményt adó szervezetek nevét, illetve azt az adatot kell kiadni, hogy hány és milyen kérdésekben kért véleményt az alperes a jogegységi határozat meghozatalát megelőzően. A Kúria osztotta ugyanis a másodfokú bíróság álláspontját abban a kérdésben, hogy a jogegységi tanács ülésének zártságára vonatkozó rendelkezés nem alapozza meg a jogegységi eljárásban beszerzett külső vélemények kiadásának megtagadását. A közérdekű adatok nyilvánosságát korlátozó rendelkezéseket megszorítóan kell értelmezni, tehát ehhez az Infotv. 27. § (2) bekezdés g) pontja alapján kifejezett és egyértelmű – az adatfajta megjelölését is tartalmazó – törvényi rendelkezés lett volna szükséges (Kúria Pfv.IV.21.749/2016/9. számú ítélet, Indokolás [39]). A vélemény adására felkért szervezetek esetében alappal nem feltételezhető, hogy a Kúria hivatalos felkérését elhárítanák/elháríthatnák, illetve, hogy az esetleges reakciótól való félelem a véleményüket befolyásolná (Kúria Pfv.IV.21.749/2016/9. számú ítélet, Indokolás [44]).
- [7] A másodfokú bíróságtól eltérő következtetésre jutott azonban a Kúria a vélemények tartalmának megismerhetősége kérdésében (4. kereseti kérelem) és a természetes személy véleményadásra felkértek (véleményt adók) neve vonatkozásában (1–2. kereseti kérelem). Egyrészt a Kúria álláspontja szerint a „vélemény adására felkért, illetve véleményt adó természetes személyek neve egyértelműen személyes adatnak minősül [Infotv. 3. § 2. pont], ezért azt az érintett hozzájárulása nélkül [Infotv. 5. § (1) bekezdés] nem lehet kiadni és nem állnak fenn az Infotv. 6. §-ában szabályozott kivételes okok sem” (Kúria Pfv.IV.21.749/2016/9. számú ítélet, Indokolás [43]).
- [8] A vélemények tartalmának megismerhetőségét érintően pedig a Kúria úgy érvelt, hogy az Infotv. 27. § (5)–(6) bekezdései alapján az adatigénylés megtagadása nem volt okszerűtlen: a külső véleményadókat – a Kúriával ellentétben – nem terheli fokozott tūrés kötelezettség a tevékenységüket érintően megfogalmazott kritikák tekintetében. Amennyiben személyükben támadhatóvá válnak, az befolyásolhatja közreműködési hajlandóságukat, illetve véleményük befolyás-mentességét is. A külső, befolyásmentes vélemények hiánya, elmaradása pedig alkalmas lehet a Kúria tevékenységének veszélyeztetésére is. Mindezek mellett a „véleményekről alappal feltételezhető, hogy azok a szerzői jog hatálya alá tartozó tudományos művek”, és ebben az esetben azok nyilvánosságra hozataláról a szerző határoz, márpedig a vizsgált esetben nem merült fel adat arra vonatkozóan, hogy az alperes ilyen hozzájárulást kért, illetve kapott volna. Megjegyezte a Kúria végezetül azt is, hogy mivel a jogegységi döntés nyilvános, a felperes „közvetve megismerhette a döntést megalapozó álláspontokat is, így a kereset részleges elutasítása jelentős érdeksérelmet számára nem okozhat” (Kúria Pfv.IV.21.749/2016/9. számú ítélet, Indokolás [40]–[42], [46]–[47]).

- [9] 2. Az indítványozó ezt követően benyújtott alkotmányjogi panaszában a közérdekű adatok megismeréséhez való jog [Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdés] és a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés] sérelmét állította.
- [10] 2.1. Az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésével kapcsolatban az indítványozó kifejtette, hogy bár lehetőség van a döntés megalapozását szolgáló (közérdekű, közérdekből nyilvános) adatoknak a nyilvánosság elől történő elzárására, a korlátozás az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint nem lehet formális, annak tartalmi vizsgálaton kell alapulnia. Jelen esetben viszont a Kúria általános, „önkéntesen és bizonyítatlanul bementelt feltételezések”-re alapította a döntését, és a kiadni kért iratok tartalmának ismerete nélkül hozott ítéletet. Például a szerzői jogi korlátokra történő hivatkozás esetében is pusztán azt állapította meg, hogy ez „alappal feltételezhető”. Bizonyítatlan megtagadási ok azonban az információszabadság korlátozásának legitim célja nem lehet. Sérelmezi az indítványozó azt is, hogy a bíróság részben az adatigénylő érdeksérelmének a hiányára alapította a döntést. Az adatkérés célja ugyanis nem vonható be a mérlegelésbe, és ehhez hasonlóan az sem, hogy annak megtagadása okozott-e érdeksérelmet. Végezetül pedig az indítványozó szerint a vélemény adására felkért (véleményt adó) természetes személyek esetében két alapjog – a személyes adatok védelméhez és a közérdekű adatok megismeréséhez való jog – ütközéséről van szó, a Kúria azonban elmulasztotta az irányadó szükséges-arányossági teszt alkalmazását. A döntés az arányosság követelményét megsértve egyrészt teljesen kiüresítette az információszabadságot, másrészt nem megalapozott az az érv, hogy egy, a Kúriának véleményt adó szakértőt a nyilvánosság elrettentene szakmai álláspontja kifejtésétől.
- [11] 2.2. Az indítványozó szerint az, hogy a Kúria a kiadni kért iratok tartalmának ismerete nélkül döntött, a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérelmét is megvalósította. Az adat döntést megalapozó jellegére való hivatkozás érdemi bírósági felülvizsgálata csak a „zártan csatolt iratok bírói felülvizsgálatával valósulhatott volna meg”, erre azonban nem került sor. A Kúria ítélete tehát „több helyütt spekulációkba bonyolódik”. Továbbá az indokolt bírói döntéshez való jogot is sértik a következtetései, logikai ellentmondásai, hiányosságai. Egyrészt az indítványozó szerint az alperesnek az Infotv. 27. § (5)–(6) bekezdéseiben írt feltételek fennállását az adott ügyhöz kapcsolódóan, tételesen bizonyítania kellett volna. A Kúria azonban elfogadta, hogy az alperes jövőbeni, esetlegesen bekövetkező körülményekre, esetekre hivatkozzon. Másrészt példaként hozza fel az indítványozó e körben is azt a bírósági megállapítást, amely szerint „alappal feltételezhető”, hogy a „szerzői jogi hatálya alá tartozó tudományos művek”-ről van szó. Ez azt jelenti az indítványozó szerint, hogy a bíróság az egyik peres fél állítását annak bizonyítása nélkül fogadta el. Végezetül pedig nem indokolja meg a Kúria az indítványozó véleménye szerint azt sem, hogy a más bírósági eljárásokban résztvevő szakértőkhöz képest – akik főszabály szerint nyilvános tárgyaláson nyilatkoznak – a jelen ügyben közreműködő szakértőknek miért kellene jobban tartaniuk az esetleges kritikáktól.

II.

- [12] 1. Az Alaptörvény érintett, az indítvány elbírálásakor hatályos rendelkezései:

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

„XXVIII. cikk (1) Mindenkinnek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.”

- [13] 2. Az Infotv. érintett rendelkezései:

„3. § E törvény alkalmazása során:

[...]

2. személyes adat: az érintettel kapcsolatba hozható adat – különösen az érintett neve, azonosító jele, valamint egy vagy több fizikai, fiziológiai, mentális, gazdasági, kulturális vagy szociális azonosságára jellemző ismeret –, valamint az adatból levonható, az érintettre vonatkozó következtetés;

[...]

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 értékelésére, 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;”

„5. § (1) Személyes adat akkor kezelhető, ha

a) ahhoz az érintett hozzájárul, vagy

b) azt törvény vagy – törvény felhatalmazása alapján, az abban meghatározott körben – helyi önkormányzat rendelete közérdeken alapuló célból elrendeli (a továbbiakban: kötelező adatkezelés).”

„27. § (2) A közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való jogot – az adatfajta meghatározásával – törvény

[...]

h) a szellemi tulajdonhoz fűződő jogra tekintettel korlátozhatja.

[...]

(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.”

„31. § (2) A megtagadás jogszerűségét és a megtagadás indokait, illetve az adatigénylés teljesítéséért megállapított költségterítés összegének megalapozottságát az adatkezelőnek kell bizonyítania.”

III.

- [14] Az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 56. §-a alapján mindenekelőtt azt kellett megvizsgálnia, hogy az alkotmányjogi panasz a befogadhatóság törvényi feltételeinek eleget tesz-e.
- [15] Az indítványozó az Abtv. 30. § (1) bekezdésében meghatározott hatvan napos határidőben benyújtott panaszában (a Kúria ítéletét az indítványozó jogi képviselője 2017. február 10-én vette át, alkotmányjogi panaszát 2017. április 11-én adta postára) az ügy érdemében hozott, rendes jogorvoslattal nem támadható kúriai ítéletet támadja. A kérelmező alkotmányjogi panasz benyújtására indítványozói jogosultsággal rendelkezik, érintettsége – mivel a támadott kúriai ítélettel lezárt perben felperes volt – fennáll.
- [16] A kérelem a határozottság Abtv. 52. § (1b) bekezdésében felsorolt követelményeinek eleget tesz, tartalmazza ugyanis: a) azt az alaptörvényi és törvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, továbbá azt, amely az indítványozó indítványozói jogosultságát megalapozza [Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pont, Abtv. 27. §]; b) az eljárás megindításának indokát (az alaptörvény-ellenesnek tartott kúriai döntés következménye az, hogy az indítványozó a kiadni kért adatokat nem ismerheti meg); c) az Alkotmánybíróság által vizsgálandó bírósági döntést (a Kúria Pfv.IV.21.749/2016/9. számú ítélete); d) az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezését [Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdés, XXVIII. cikk (1) bekezdés]; e) indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett bírósági döntés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével; f) kifejezett kérelmet arra, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a támadott bírósági döntés alaptörvény-ellenességét, és semmisítse meg azt.

- [17] Megjegyzendő: az indítvány benyújtását követően, 2018. június 29-én hatályba lépett Magyarország Alaptörvényének hetedik módosítása, amely változatlan szöveggel az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdéséből a (3) bekezdésbe helyezte át a közérdekű adatok megismeréséhez való jogot.
- [18] Az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdése szerinti közérdekű adatok megismeréséhez való jog sérelmét állító indítvány alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést és egyúttal a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvényellenesség kételyét veti fel (Abtv. 29. §). Az indítvány alapján vizsgálendő, hogy a közérdekű adatok megismeréséhez való jog sérelmét eredményezi-e, ha a bíróság az adatigénylés megtagadásának jogszerűségéről – az Infotv. 27. § (5)–(6) bekezdéseire történő hivatkozás felülvizsgálata során – a kiadni kért iratok tartalmának ismerete nélkül dönt, illetve, hogy ezzel összefüggésben sérült-e a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog részjogosítványaként elismert indokolt bírói döntéshez való jog. Vizsgálendő kérdés továbbá, hogy az adatigénylés teljesítésének megtagadásával okozott érdeksérelem a bírói mérlegelésbe bevonható szempont-e.
- [19] Az Alkotmánybíróság a panaszt – az Ügyrend 31. § (6) bekezdését alkalmazva, külön befogadási eljárás mellőzésével – érdemben bírálta el.

IV.

- [20] Az alkotmányjogi panasz az alábbiak szerint megalapozott.
- [21] 1. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *d*) pontja, illetve az Abtv. 27. §-a értelmében alkotmányjogi panasz alapján a támadott bírói döntés Alaptörvénnyel való összhangját vizsgálja. Az Alkotmánybíróság a bírói döntések felülvizsgálatát az Alaptörvény 28. cikkére figyelemmel végzi el. Az Alaptörvény 28. cikke szerint a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. Az Alkotmánybíróság már többször rámutatott arra, hogy: „Az Alkotmánybíróság a bíróságok ítéleteit [...] akkor bírálhatja felül, ha azok az Alaptörvény megsabta értelmezési tartományt megsértik, és ezáltal a bírói döntés alaptörvény-ellenes lesz” {3119/2015. (VII. 2.) AB végzés, Indokolás [22]; 3031/2016. (II. 23.) AB végzés, Indokolás [19]; 16/2016. (X. 20.) AB határozat, Indokolás [16]; 17/2016. (X. 20.) AB határozat, Indokolás [25]}.
- [22] Az Alkotmánybíróság jelen eljárásban az indítvány alapján elsőként a támadott bírói döntéseknek, és a bennük foglalt bírói jogértelmezésnek az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésével való összhangját vizsgálta.
- [23] Az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdése – az Alaptörvény hetedik módosításának 2018. június 29-én történő hatálybalépéséig a VI. cikk (2) bekezdése – biztosítja a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jogot. Ezen alaptörvényi rendelkezés alapján az egyik főszabály az, hogy mindenkinek joga van a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez, vagyis minden közérdekű adat nyilvános. A közérdekű adatokat illetően a nyilvánosság-elv főszabálykénti érvényesüléséhez szükséges, hogy az arra köteles adatkezelő a közérdekű adatok megismerését – proaktív módon, illetve adatigénylés alapján – biztosítsa {21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [35]}; 2/2014. (I. 21.) AB határozat, Indokolás [41]}. Emlékeztetni kell továbbá arra is, hogy „[a]z Alkotmánybíróság a közérdekű adatok megismeréséhez való jog korlátozását érintő ügyben a támadott bírói döntést kizárólag alkotmányossági szempontból vizsgálja felül. A bírói döntés alkotmányossági felülvizsgálata során így nem foglal állást arról, hogy az alapul fekvő ügyben kiadni kért konkrét adatok közérdekű, közérdekből nyilvános adatnak minősülnek-e vagy sem. Ez ugyanis az Infotv. 3. § 5. és 6. pontja, vagyis a közérdekű adat, illetve a közérdekből nyilvános adat törvényi fogalmának alkalmazását igénylő jogalkalmazói feladat, amire jogvita esetén a bíróság hivatott” {3077/2017. (IV. 28.) AB határozat, Indokolás [27]}.
- [24] A bírósági döntést az indítványozó két szempontból támadta: egyrészt azért, mert a Kúria – szükségességi-arányossági teszt lefolytatása nélkül, feltételezések alapján meghozott – döntése szerint a jogegységi határozat előkészítése során a külső véleményadásra felkértek, illetve véleményadók (a továbbiakban együtt: külső véleményadók) közül a természetes személyek neve nem nyilvános. Másrészt pedig azért, mert a Kúria az indítványozó szerint szintén feltételezések és nem az iratok tartalma alapján döntött – megalapozatlanul – arról, hogy a vélemények tartalma nem ismerhető meg közérdekű adatigénylés alapján.
- [25] 2. Előjáróban szükséges röviden kitérni a jogegységi eljárás és a jogegységi határozat sajátosságaira.
- [26] Az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdésében rendelkezik arról, hogy a Kúria igazságszolgáltatási tevékenysége – büntetőügyben, magánjogi jogvitában és törvényben meghatározott egyéb ügyben való döntéshozatal – mellett „biztosítja a rendes bíróságok jogalkalmazásának egységét, a rendes bíróságokra kötelező jogegységi hatá-

rozatot hoz”. A közigazgatási bíróságok esetében hasonlóan szabályozza az Alaptörvény a Közigazgatási Felsőbíróság feladatait. Az Alaptörvény tehát az esetjogon alapuló joggyakorlat-egységesítés európai hagyományai mellett magyar jogtörténeti hagyományként intézményesíti a jogegységi határozatot mint a Kúria és a Közigazgatási Felsőbíróság joggyakorlatot egységesítő/irányító szerepét megtestesítő koordináló instrumentumot.

- [27] A Bszi. az Alaptörvény 25. cikk (3) bekezdésének megfelelően rögzíti az ítékezés egységének biztosítására hivatott eszközrendszer (bíróági joggyakorlat-elemző csoport, elvi bírósági határozat/elvi bírósági döntés, kollegiumi vélemény) részeként a jogegységi határozatot. A kúriai hatáskör gyakorlását a Bszi. által szabályozott (26–28. §), a különböző bírósági szinteken átnyúló és azokat egymással összekapcsoló információs konzultatív rendszer működése alapozza meg. Az információáramlás eredményeként áll elő az a helyzet, amikor szükségessé válik a joggyakorlat továbbfejlesztése, jogértelmezési elvi kérdések tisztázása, egységes kezelésük kialakítása [Bszi. 32. § (1) bekezdés a) pontja], avagy a Kúria esetjogi gyakorlatának pontosítása [Bszi. 32. § (1) bekezdés b) pontja].
- [28] A Bszi. 175. §-a értelmében sarkalatos minőségű rendelkezések rögzítik a jogegységi eljárás indítványozói körét, a jogegységi tanács feladathoz kötött összetételét, az összeférhetetlenség, a határozatképesség és határozathozatal szabályait, a jogegységi döntés formáját, szerkezetét és tartalmát, valamint közzétételét.
- [29] A Kúria jogegységi eljárásának előkészítését, a tanács ülését és azon belül a tanácskozást, végül a döntéshozatalt szigorú eljárási rend és a jogegységi tanács elnökének determináló szerepe jellemzi. Kiemelendő, hogy az elnök „az indítvánnyal kapcsolatban véleményeket szerezhet be” [Bszi. 36. § (1) bekezdése]. Emellett a tanács tagjai, az indítványozón, és a legfőbb ügyészen kívül azok az eseti meghívottak vehetnek részt az ülésen, akiknek a részvételét az elnök szükségesnek ítéli. A résztvevők – így adott esetben az elnök felkérésére az indítvánnyal kapcsolatban véleményt nyilvánító eseti meghívottak is – az ülésen felszólalhatnak. A jogegységi eljárás mindazonáltal a nyilvánosság kizárásával folyik: az ülésen résztvevők Bszi.-ben konkrétan megjelölt köre mellett, az ülés elnök általi berekesztését követő tanácskozási szakaszában már csak a jogegységi tanács tagjai (és a jegyzőkönyvvezető) lehetnek jelen [Bszi. 38. § (2) bekezdés].
- [30] A kifejtettek értelmében a jogegységi határozat, funkciójára és elfogadásának rendjére tekintettel, nem egyedi jogviták megoldására szolgál.
- [31] A Kúria jogegységi határozatának nincs tényállása. Az indokolás az érintett – és a jogegységi eljárásra okot adó – bírói döntések számbavétele mellett, szükség esetén a bírói döntésekben megállapított tényállások lényegét, valamint az elbírálandó elvi kérdésekben kialakult eltérő álláspontokat tartalmazza [Bszi. 40. § (4) bekezdés]. A jogegységi határozat több bírói döntésből emeli ki a jogértelmezéssel kapcsolatos elvi kérdéseket és azokra az absztrakció szintjén, a konkrét perek konkrét tényállásaitól elválasztva ad iránymutató válaszokat.
- [32] A jogegységi határozat az Alaptörvény – és a Bszi. – értelmében kötelező a bíróságokra. A jogegységi határozat rendelkező része – és az ahhoz tartozó logikai érvrendszer – ugyanis olyan, az eljárás tárgyául szolgáló, vagy azzal szorosan összefüggő elvi kérdésekben fogalmaz meg iránymutatásokat, amelyek megtartása révén garantálható az adott jogkérdés azonos megítélése minden bíróságon.
- [33] A jogegységi határozat tehát a bírói jogértelmezésre kiható erőteljes, direkt és hatékony jogintézmény, amely természeténél fogva végső fokon a törvény előtti egyenlőség érvényesülésének a szolgálatában áll. A jogegységi határozat Alaptörvényen alapuló, minden bíróságra kiterjedő és kikényszeríthető kötelező jellege – amely egyebekben túlmutat az egyedi bírói döntések Bszi. 6. §-a szerinti kötelező karakterén – teszi a jogegységi határozatot *quasi* normává, másképpen megfogalmazva „intern normává”. „A jogegységi határozat sajátossága egyebek mellett abból fakad, hogy annak forrása a legfőbb bírósági szerv, a Kúria; másrészt abból, hogy címzettjei a bíróságok, amelyek számára az intern norma a rendelkező részében és az ahhoz tartozó logikai érvrendszerében kötelező” [3114/2017. (V. 22.) AB végzés, Indokolás [13]]. Az Alkotmánybíróság jogegységi határozatokhoz fűződő viszonyát máig meghatározó 42/2005. (XI. 14.) AB határozatában is kifejezetten a jogegységi határozat normativitására alapította felülvizsgálati jogkörét. Érvelése szerint a jogegységi határozatok feletti alkotmányossági kontroll révén vált teljessé az absztrakt utólagos normakontroll hatáskörének tárgyi oldala, amellyel kiteljesedett az Alkotmánybíróság alkotmányos – ma már alaptörvényi – rendeltetése (ABH 2005, 504, 512–514.). Ezt a „kiértelmezett” hatáskört emelte a törvényhozó az Abtv. 37. § (2) bekezdésében sarkalatos törvényi szintre.
- [34] A kifejtettek értelmében a jogegységi határozat mint *quasi* norma előkészítése során keletkező adatok közérdekű adatigénylés útján történő megismerhetőségének a követelményei is különbözőek az egyedi – peres vagy nemperes – ügyek iratainak a megismerhetőségére vonatkozó követelményektől. Ez utóbbi körben „lényegesen különbözőek azok a szempontok, amelyek a hozzáférés jogosultságának szabályozását és értelmezését megha-

- tározzák. A bírósági eljárások alanyai és érdekeltjei egy zárt kört jelentenek, aminek következtében a személyes adatvédelemnek a közérdekű adatokhoz való hozzáférés jogával szembeni korlátozó funkciója megnövekedett, adott esetben, – így különösen egyes polgári eljárásokban, elsősorban a személyállapoti perekben – azt kizáró szerephez jut. Ugyancsak fokozott jelentősége lehet a bírósági eljárásokat illetően annak a követelménynek, hogy a közérdekű adatokhoz való hozzáférés jogosultságának visszaélésszerű gyakorlása ne eredményezhessen olyan helyzetet, amely a bíróságok alaptervékenységének ellátását veszélyeztetheti, vagy jelentősen elnehezíti” {3056/2015. (III. 31.) AB határozat, Indokolás [14], vö. még: Indokolás [7]–[10]}. Ezzel ellentétben a jogszabályok tartalmának az absztrakció szintjén történő értelmezésére és nem egyedi jogvita eldöntésére irányuló jogegységi eljárásokat érintően nincs szó a fenti értelemben vett, különleges védelmet igénylő alanyi körrel.
- [35] Fontos hangsúlyozni, hogy a vázolt különbség törvényi szinten is megjelenik: egyedi jogviták eldöntésére irányuló ügyekre vonatkozóan az iratbetekintés, illetve az anonimizált határozatok megismerhetőségének a szabályai veendő figyelembe, míg jogegységi eljárás esetében a Bszi. kifejezetten erre vonatkozó előírásai. A Bszi. 42. § (1) bekezdése egyrészt a jogegységi határozat nyilvánosságát garantálja, a 37. §-a pedig arról rendelkezik, hogy a jogegységi tanács ülése, azon belül a tanácskozás maga nem nyilvános. Az eljárás többi szakaszával – így például az előkészítés során beszerzett véleményekkel – kapcsolatban azonban a jogszabály – az egyedi ügyek iratainak megismerhetőségével párhuzamba állítható – hozzáférést korlátozó előírást nem tartalmaz. A jelen ügyben támadott kúriai ítélet kifejezetten meg is állapította, hogy a Bszi. 37. §-a maga nem zárja ki a kért adatok kiadását: az ülés zártságára vonatkozó rendelkezést nem lehet kiterjesztően értelmezni és a teljes jogegységi eljárásra vonatkoztatni. Tehát maga a bíróság is úgy ítélte meg, hogy az adatigénylésről az Infotv. általános szabályai – elsősorban a döntés megalapozását szolgáló adat megismerésére vonatkozó 27. § (5)–(6) bekezdései – alapján kell döntést hoznia.
- [36] 3. Az Alkotmánybíróság a természetes személy külső véleményadók neve kapcsán – összhangban a 3254/2018. (VII. 17.) AB határozatában írtakkal – jelen ügyben is rámutat arra, hogy „nem a jogalkalmazó, hanem maga a törvény köti feltételekhez a személyes adatok megismerését. Az Infotv. 3. § 5. pontja eleve kizárja a személyes adatokat a közérdekű adat fogalmából, mely ekként megakadályozza a személyes adatok közérdekű adatként való kezelését, illetve megismerését. [...] Az érintett hozzájárulása hiányában, illetve az adatnyilvánosságot elrendelő törvényi szabály nélkül ezért nem lehet személyes adatokat közérdekű adatigénylés teljesítése keretében megismerhetővé tenni. Alapvetően így a bíróság sem mérlegelheti, hogy a személyes adatok megismerhetővé tétele arányos korlátozásnak minősülne-e az információszabadság biztosítása érdekében” {3254/2018. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [32]–[33]}. „Alapvetően nem lehet ugyanis a közérdekű adatok megismeréséhez való alapjog sérelmét megállapítani azért, mert személyes adatokat az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésében biztosított személyes adatok védelméhez való jog alapján a bíróság védelemben részesít. Nem sérül a közérdekű adatok megismeréséhez való jog tehát akkor, ha a bíróság egy személyes adatok megismerésére irányuló adatigényt a személyes adatok védelmére hivatkozással megtagadhatónak minősít” {3254/2018. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [35]}.
- [37] Jelen ügyben is megerősíti az Alkotmánybíróság ugyanakkor azt, hogy „[a]mennyiben tehát az adatot kezelő közfeladatot ellátó szerv az adatszolgáltatás-megtagadás okaként a személyes adatok védelméhez való jogra hivatkozik, köteles bizonyítani, hogy e jog valóban indokolttá teszi az adatigény teljesítésének megtagadását. Az Infotv. 31. §-a szerint indított, az alapjogi jogérvényesítés szempontjából garanciális jelentőségű bírósági felülvizsgálatban pedig a bíróság – az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdése és I. cikk (3) bekezdése alapján – köteles a korlátozás, azaz az adatszolgáltatás-megtagadás jogcímét, illetve tartalmi indokoltságát felülvizsgálni. A személynevek (személyes adatok) megismerésére irányuló adatigény teljesítésének megtagadása miatt eljáró bíróság ezért – arra vonatkozó felperesi kérelem esetén – vizsgálni köteles, hogy az adatigény közérdekből nyilvános adatok megismerésére irányult-e, s a kért információ megismerésének a személyes adatok védelméhez való jog egyáltalán indokolt akadályát képezhet-e. Ez a közérdekű adatok megismeréséhez való jogból fakadó követelmény, aminek a bírósági eljárásban alkalmazott jogszabály (Infotv. 31. §-a) alkalmazásának meg kell felelnie” {3254/2018. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [38]}.
- [38] A vizsgált ügyre alkalmazva a fentieket megállapítható, hogy a Kúria a személyes adatokat – személyneveket – az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésében biztosított személyes adatok védelméhez való jog alapján részesítette védelemben. Személyes adat nyilvánosságra hozatalát, megismerhetőségét vagy hozzáférhetővé tételét – az érintett hozzájárulása hiányában – kifejezetten törvénynek kell elrendelnie, ezért a bíróság nem vizsgálhatta, hogy önmagában a szükségességi-arányossági teszt alapján indokolt lenne-e a természetes személy külső

véleményadók nevét megismerhetővé tenni, illetve, hogy mely személyes adatok megismerhetővé tétele minősülne arányos beavatkozásnak a közérdekű adatok megismeréséhez való jog biztosítása érdekében. Továbbá a rendelkezésre álló periratok szerint a perben a felperes indítványozó nem hivatkozott arra, hogy a személyes adatok megismerésére irányuló adatigénylés közérdekből nyilvános adatok (Infotv. 3. § 6. pont) megismerésére irányult volna. (Az indítványozó az alkotmányjogi panaszában sem állított ilyet.) Így ebben a vonatkozásban a Kúria támadott ítéletével összefüggésben az információszabadság sérelme nem volt megállapítható.

- [39] 4. Az indítványozó által előadott másik kifogás alapján az Alkotmánybíróságnak elsősorban azt kellett megvizsgálnia, hogy összhangban áll-e a közérdekű adatok megismeréséhez való joggal az, ha a bíróság az igényelt adatokra vonatkozó, nyilvánosságkorlátozást érintő döntését nem az igényelt dokumentumok (a jogegységi eljárásban beszerzett külső vélemények) tényleges adattartalmának konkrét megvizsgálásával hozza meg.
- [40] 4.1. Az Infotv. 27. § (5)–(6) bekezdései a közfeladatot ellátó szerv feladat- és hatáskörébe tartozó döntés meghozatalára irányuló eljárás során készített vagy rögzített, a döntés megalapozását szolgáló adat nyilvánosság elől történő elzárásáról rendelkeznek az adat keletkezésétől számított tíz évig. E lehetőség azonban nem jelent egyben kötelezettséget is: egyrészt a döntés meghozatalát megelőzően is engedélyezhető az adathoz való hozzáférés az adat megismeréséhez és a megismerhetőség kizárásához fűződő közérdek súlyának mérlegelésével. Másrészt a döntés meghozatalát követően az adatigénylés – az említett tíz éves időtartamon belül – csak akkor utasítható el, ha a) az adat további jövőbeli döntés megalapozását is szolgálja, vagy b) 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.
- [41] A belső használatra szánt munkadokumentumok (munkaanyagok, emlékeztetők, tervezetek, vázlatok, javaslatok, szervezeten belül váltott levelek) megismerhetőségének a korlátozottsága a befolyástól mentes, különböző szempontok mérlegelését lehetővé tévő döntéshozatali folyamatot védi. Az Alkotmánybíróság a „döntés megalapozását szolgáló (korábban: döntés-előkészítő) adatok körében már kimondta, hogy »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.« [34/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 177, 190–191.]” [21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [43]]. Az adatok keletkezésének a jellegére tekintettel szabályozott ún. automatikus nyilvánosságkorlátozás tehát a közérdekű adatokhoz való hozzáférést korlátozhatja. Annak megakadályozása érdekében azonban, hogy a döntés megalapozását szolgáló adatok megismerésének szabályai [Infotv. 27. § (5)–(6) bekezdés] formális, bármikor felhívható, önkényes korlátozási alappá váljanak, megszorító értelmezést szükséges követni, illetve tartalmi, érdemi vizsgálatot kell folytatni.
- [42] 4.2. A döntés megalapozását szolgáló adatok megismerhetőségével összefüggésben az Alkotmánybíróság gyakorlatában a következő, főbb szempontok azonosíthatók.
- [43] Egyrészt „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” [6/2016. (III. 11.) AB határozat, Indokolás [35]]. Alkotmányos szempontból tehát nem elfogadható, ha egy eljárásban általánosságban hivatkoznak később meghozandó döntésekre, a döntés megalapozását szolgáló adatnak konkrét döntéshozatali eljáráshoz kell kapcsolódnia.
- [44] Másrészt a dokumentum egésze, tartalmától függetlenül – tehát vizsgálat nélkül, vagy egyetlen adat miatt – nem minősíthető döntést megalapozó adatnak {adatközpontú megközelítés, adatelv érvényesítése az iratelv helyett az Infotv. 30. § (1) bekezdésére is tekintettel, lásd pl. 21/2013. (VII. 19.) AB határozat, rendelkező rész 2. pontja és Indokolás [60]}. Az a jogértelmezés, amely az igényelt dokumentumokat – tartalmukra tekintet nélkül – egészében véve döntés megalapozást szolgáló adatnak minősíti, s ilyen módon a dokumentumok megismerését generálisan meggátolja, a közérdekű adatok megismeréséhez való jog indokolatlan tág körű, és ezáltal szükségtelen korlátozását engedi meg (az iratelv alkalmazása az adatelv helyett).
- [45] Harmadrészt az adatkezelő nem hivatkozhat ún. „kényelmi” szempontokra, tehát arra, hogy az adatigénylés teljesítéséhez egy terjedelmesebb dokumentum átvizsgálása, a benne található nyilvános adatoknak a nem nyilvános

vános adatoktól való elkülönítése szükséges, ami többletfeladatot jelent {5/2014. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [40]}.

- [46] Negyedrészt pedig 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 meghiúsítaná-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. Ezért 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” {21/2013. (VII. 19.) AB határozat, rendelkező rész 2. pontja; vö. még: 6/2016. (III. 11.) AB határozat, Indokolás [41]–[43]}. Ebből az is következik, hogy „csak az adatigénylés tárgyát képező dokumentum [...] tartalmának vizsgálatával állapítható meg ténylegesen az, hogy olyan közérdekű adatokat foglal magában, amelyekre valamely nyilvánosságkorlátozási indok konkrétan kiterjed, s amelyeknek így feltétlenül szükséges a nyilvánosságtól való elzárása” {6/2016. (III. 11.) AB határozat, Indokolás [38]}. A nyilvánosságkorlátozási indokra történő formális hivatkozás tehát alapjogvédelmi szempontból az adatigénylés tárgyát képező dokumentum bíróság általi vizsgálatával orvosolható.
- [47] 4.3. Az alkotmányjogi panaszra okot adó bírósági eljárásban az adatigénylő által kiadni kért, a jogegységi eljárás előkészítése során beszerzett külső vélemények tartalmát a bíróság a periratokban foglaltak szerint nem ismerte. A Fővárosi Ítélet tábla 32.Pf.20.510/2016/6-II. számú ítélete 6. oldalán rögzíti ugyanis, hogy az adatkezelő alperes „bizonyításként a bíróság számára ezen véleményeket nem bocsátotta rendelkezésre”, a Kúria Pfv.IV.21.749/2016/9. számú ítéletében pedig kiemelte, hogy a felülvizsgálati eljárásban bizonyítás felvételének nincs helye (Indokolás [32]). Továbbá a kúriai ítéletnek az a megállapítása, amely szerint a „véleményekről alappal feltételezhető, hogy azok a szerzői jog hatálya alá esnek” (Kúria Pfv.IV.21.749/2016/9. számú ítélet, Indokolás [46]), sem támasztja alá azt, hogy a bíróság az igényelt dokumentumok tartalmát konkrétan megvizsgálta volna, és tartalmi vizsgálat eredményeképpen állapította volna meg, hogy az Infotv. 27. § (5)–(6) bekezdése – vagy az Infotv. 27. § (2) bekezdése alapján más törvényi szabály – alapján azok egésze nyilvánosságkorlátozás alá esik.
- [48] Mindez azt jelenti, hogy a támadott kúriai ítélet – bár részletes indokolást tartalmaz – megfontolásai szükségképpen feltételezéseken alapulnak. Az Alkotmánybíróság rámutat ezzel kapcsolatban a következőkre.
- [49] Az Infotv. 27. § (6) bekezdése szerint a döntés megalapozását szolgáló adat megismerésére vonatkozó igény elutasítható, ha „az adat megismerése a közfeladatot ellátó szerv törvényes működési rendjét vagy feladat- és hatáskörének illetéktelen külső befolyástól mentes ellátását, így különösen az adatot keletkeztető álláspontjának a döntések előkészítése során történő szabad kifejtését veszélyeztetné”. E megtagadási okra történő adatkezelői hivatkozás – sőt bizonyítási kötelezettség, lásd: Infotv. 31. § (2) bekezdés – felülvizsgálata során a bíróság mérlegelést végez, amelynek során – összemérve a nyilvánosság-korlátozás és a transzparencia mellett szóló érveket – a mozgásteret bizonyos szempontból elég tág. 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. Ugyanakkor, ha a „veszélyeztetés” mérlegelését nem a konkrét, megismerni kívánt iratok alapján, azok birtokában végzi el a bíróság, az azt jelenti, hogy csak általánosságban és formálisan vizsgálja felül az adatszolgáltatás-megtagadás jogcímét és tartalmi indokoltságát. Azonban a „nyilvánosság-korlátozási okra való formális hivatkozás, a korlátozás tartalmi indokoltságának kétségtelen bizonyítása nélkül a közérdekű adatok megismeréséhez való jog alaptalan, s így szükségtelen korlátozásának minősül” {6/2016. (III. 11.) AB határozat, Indokolás [40]}. Az adatkezelő által előadott megtagadási okok megalapozottságának, okszerűségének az érdemi felülvizsgálata – s ekként az önkényes adatkezelői döntés kizárása – ilyen esetekben nem lehetséges az iratok tartalmának az ismerete nélkül. Megjegyzendő továbbá, hogy a Kúria érvelésében szereplő mérlegelési szempontok, aggályok („a véleményadók személyükben támadhatóvá válnak”, ami befolyásolhatja jövőbeni „közreműködési hajlandóságukat, illetve véleményük befolyás-mentességét”) egyrészt nem feltétlenül azonosak természetes személyek és szervezetek esetében, valamint közfeladatot ellátó személyek/szervek és ilyen funkcióval nem rendelkezők esetében. Másrészt ezek az aggályok adott esetben anonimizálással is kiküszöbölhetőek. Mindez azonban szintén feltételezi azt, hogy a bíróság a szakmai anyagok tartalmának és

a véleményadók személyének ismeretében, és nem pusztán az adatkezelő állításai és a jogegységi határozattal kapcsolatos esetleges fokozott társadalmi érdeklődésre alapított aggályok alapján hozza meg a döntését.

- [50] Ehhez hasonlóan az Infotv. 27. § (2) bekezdésének alkalmazása körében sem lehet teljesen hipotetikus a bírósági felülvizsgálat: az adatszolgáltatás-megtagadás jogcímének és tartalmi indokoltságának vizsgálata körében nem elegendő annak pusztá feltételezése, hogy a kiadni kért adatok a „szerzői jog hatálya alá tartozó tudományos művek”.
- [51] Rámutat az Alkotmánybíróság arra is, hogy a tartalmi vizsgálat hiánya – az, hogy az igényelt dokumentumokat tartalmukra tekintet nélkül, egészében véve helyezték nyilvánosság-korlátozás alá – jelen esetben egyúttal az adatelv sérelmét is jelenti. Ezzel kapcsolatban utal az Alkotmánybíróság arra, hogy a bírósági eljárást megelőzően az indítványozó által megkeresett NAIH is úgy foglalt állást – kérve egyúttal a Kúriát, hogy teljesítse az adatigénylést –, hogy a „felhasznált vélemények másolatának megismerésével kapcsolatban sem alkalmazható a dokumentumok egészére az Infotv. 27. § (6) bekezdés, azokból legfeljebb – az Infotv. 30. § (1) bekezdése az adatelv alapján – a külső befolyásolástól mentes működést ténylegesen veszélyeztető adatok tehetők felismerhetetlenné” (NAIH/2015/2069/8/V. számú ügy).
- [52] Fontos ebben a körben hangsúlyozni, hogy eljárásjogi szempontból nincs akadálya annak, hogy a kiadni kért iratok a peranyag részét képezzék: a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 119. § (2) bekezdése szerint, ha a per tárgyát annak eldöntése képezi, hogy az okirat tartalma közérdekű adatnak minősül-e, az eljárás során ezen okiratot megismerni nem lehet, és az az eljárás jogerős befejezése után is csak a per eldöntéséhez képest tekinthető meg, illetve másolható le; e rendelkezést a bíróságra, a jegyzőkönyvvezetőre (leíróra) és arra a perbeli személyre, aki az iratot benyújtotta, nem kell alkalmazni. Ez azt jelenti, hogy a közérdekű adat kiadása iránti perben a megismerni kívánt iratok bizonyítékként történő benyújtása nem jelenti egyben azt is, hogy a felperes iratbetekintés útján azokat minden további nélkül megismerhetné. [Hasonlóképpen rendelkezik az időközben hatályba lépett új polgári perrendtartás is, lásd: a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény 163. § (3) bekezdése.]
- [53] Végezetül a Kúria arra is hivatkozott, hogy a jogegységi határozat nyilvánossága folytán a felperes „közvetve megismerhette a döntést megalapozó álláspontokat is, így a kereset részleges elutasítása jelentős érdeksérelmet számára nem okozhat”. Az Alkotmánybíróság emlékeztet arra, hogy gyakorlata értelmében {vö. 21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [40]; 83/2008. (VI. 13.) AB határozat, ABH 2008, 1407, 1414.; 19/1995. (III. 28.) AB határozat, ABH 1995, 100.} a közérdekű adatok megismeréséhez való jog korlátozását jelenti annak a vizsgálata, hogy az adatigénylés megtagadása okoz-e egyáltalán, és ha igen, milyen jellegű vagy mértékű érdeksérelmet az adatigénylőknek.
- [54] Összefoglalva: a vizsgált – döntés megalapozását szolgáló adat megismerhetőségét érintő – ügyben megállapítható, hogy mivel a bíróság a külső véleményadók személyét és a vélemények tartalmát nem ismerte, a nyilvánosságkorlátozás tartalmi indokoltságának tényleges vizsgálata nélkül hozta meg döntését. Ezzel az igényelt dokumentumokat tartalmukra tekintet nélkül, egészében véve helyezte nyilvánosság-korlátozás alá. A feltétlenül szükségesnél tágabb alapjog-korlátozásra lehetőséget adó bírói döntés alaptörvény-ellenes. Az Alkotmánybíróság ezért a támadott kúriai ítéletet a rendelkező részben foglaltak szerint megsemmisítette.
- [55] 5. Az Alkotmánybíróság – gyakorlatának megfelelően, lásd 21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [52]–[53] és 6/2016. (III. 11.) AB határozat, Indokolás [46]–[47] – rámutat arra, hogy a közérdekű adatok megismeréséhez való jog korlátozását érintő ügyben a támadott bírói döntést kizárólag alkotmányossági szempontból vizsgálta felül. Az Alkotmánybíróság határozatából a kért adatok megismerhetővé tételére irányuló közvetlen kötelezettség nem származik. A megsemmisítésnek az az oka, hogy a bíróság nem érvényesítette a döntés megalapozását szolgáló adatok nyilvánosságának korlátozásával szemben támasztott, az Alaptörvényből levezethető alkotmányossági szempontokat. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 27. §-ában foglalt panaszok természetéhez igazodva a konkrét ügy érdemét érintő alkotmányossági vetületű kérdésekről dönt, de ennek a konkrét ügyre vonatkozó konzekvenciáit – az Alkotmánybíróság által kijelölt értelmezési tartományon belül – már az eljáró bíróságnak kell levonnia. Döntése során a fentiek alapján figyelemmel kell lennie az adatelvre (az iratelv helyett) és nyilvánosság-korlátozást eredményező döntés meghozatala esetében az iratok tartalmi vizsgálatának a szükségességére.
- [56] 6. Az indítványozó a támadott bírósági döntésnek az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésével való ellentétét is állította. Mivel az Alkotmánybíróság a támadott bírói ítéletet az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésének sérelme miatt alaptörvény-ellenesnek találta és megsemmisítette, ezért – irányadó gyakorlatának megfelelően

{lásd legutóbb például: 3179/2018. (VI. 8.) AB határozat, Indokolás [85]; 10/2017. (V. 5.) AB határozat, Indokolás [100]} – a tisztességes bírósági eljáráshoz való esetleges sérelmét már nem vizsgálta.

Budapest, 2019. március 26.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Varga Zs. András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László alkotmánybíró párhuzamos indokolása

[57] A Kúria ítéletének megsemmisítésével egyetértek.

[58] Ahogyan azt a határozat kifejti, azzal, hogy a bíróság a véleményadók személyének és a vélemények tartalmának ismerete hiányában, a nyilvánosságkorlátozás tényleges tartalmi vizsgálata nélkül hozta meg a döntését, megsértette az indítványozónak az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésében biztosított jogát.

[59] Ugyanakkor a jelen ügyben is hivatkozom arra a következetesen kifejtett álláspontomra, mely szerint az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti szükségességi-arányossági teszt alkalmazása nem jogalkalmazói, hanem jogalkotói feladat [lásd többek között a 30/2015. (X. 15.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolásomat].

Budapest, 2019. március 26.

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

Dr. Pokol Béla alkotmánybíró különvéleménye

[60] Indokaira tekintettel nem támogatom a határozatot. Noha a rendelkező részi döntés szűken vett normatív alapja – *ratio decidendi* – lokalizálva megtalálható az indokolásban, és ezzel egyet lehet érteni, de a közérdekű adatokhoz hozzáférést illető teljes körű előírásrendszerbe ágyazva az egész határozat megítélésem szerint túlzottan kiterjeszti az állami szervek kötelezettségét az adatkérések által szükséges adat-előállítás terén.

[61] A szűken vett döntési ráció, amivel egyet lehet érteni, így szól: „A vizsgált [...] ügyben megállapítható, hogy mivel a bíróság a külső véleményadók személyét és a vélemények tartalmát nem ismerte, a nyilvánosságkorlátozás tartalmi indokoltságának tényleges vizsgálata nélkül hozta meg a döntését. [...] Az Alkotmánybíróság ezért a támadott kúriai ítéletet a rendelkező részben foglaltak szerint megsemmisítette” (Indokolás IV.4.3., [54]).

Külön kiemelve *ratio decidendi*-ként – mintegy az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésében foglalt közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog konkretizálásaként még explicitebb formában – némi átalakítással – ez így adható meg:

- [62] Az Alkotmánybíróság elvi élel megállapítja, hogy adatkezelők által előadott megtagadási okok megalapozottságának, okszerűségének az érdemi bírósági felülvizsgálata – s ekként az önkényes adatkezelői döntés kizárása – nem lehetséges az iratok tartalmának ismerete nélkül.
- [63] Ám a közérdekű adatkiadás teljes problematikáját a szem elé kapva – melyet a legszélesebben az éppen az elmúlt napokban elbírált 13/2019. (IV. 8.) AB határozat rögzített –, olyan parttalanul megfogalmazott alkotmánybírósági esetjogba kerül ez be, melyet nem lehet elfogadni. Az eddigiekben a döntéseinkben már megfogalmazásra került, hogy az Alaptörvény VI. cikkének (3) bekezdése alapján bárki, minden érdekérintettség nélkül bármilyen közérdekű adatot, bármilyen állami vagy állami pénzsekkel működő szervtől végső fokon bíróilag kiperelhet. Azt is rögzítettük már évekkkel ezelőtt, hogy nemcsak meglévő adatokat kell kiadni az állami és államilag finanszírozott szervezeteknek, hanem ha úgy alakul az adatkérés, akkor a meglévő adatbázisaikból új táblázatok elkészítése az adathalmazok új rendbe állítása sem tagadható meg az akár jelentős munkateherre hivatkozással. Ám a legutóbbi döntésünkben, a 13/2019. (IV. 8.) AB határozatban kimondta az Alkotmánybíróság – az indítvány elutasításával párhuzamosan –, hogy csak azért utasítottuk el a kért adatok kiadására kötelezést a Kúria felé, mert azokat az elsőfokú bíróságok kezelik, és ezek kötelesek az ilyen adatkiadások kérése esetén ezt teljesíteni: „A jelen ügyben ezért azt kellett megállapítani, hogy míg a Kúria csak indirekt módon kezeli a keresetlevelet, annak beadási dátumát [...] addig van olyan bírósági szint, amely azzal közvetlen kapcsolatban áll [...] az elsőfokú bíróság az eljárási törvényekben meghatározott feladatai értelmében szükségképpen közreműködik a polgári peres eljárás minden lényeges pontjánál, ideértve a keresetlevél beadásától egészen a felülvizsgálati eljárás lezáró kúriai döntés kézbesítésének eljárási mozzanatát is” [13/2019. (IV. 8.) AB határozat, Indokolás [81]]. Noha ez majd még értelmezésre szorul, de a nyilvánvaló értelem szerint mostantól az adatkiadások párhuzamosan több állami szerv felé is irányulhatnak, ha ezek az adatok még nem kerültek centralizált összefoglalásra, és számtalan helyi szerv birtokában vannak.
- [64] Ezzel azonban a korábbi közérdekű adatkiadások alkotmánybírósági előírásai által eddig megfogalmazottak – bárki, érdekérintettség kimutatása nélkül többletmunkára kötelezheti az állami szerveket új és új táblázatok és adatsorok készítésére, ha a kért adatok máskülönben megvannak náluk – az abszurditásig kiszélesedtek. E legújabb alkotmánybírósági precedens ugyanis nemcsak a bárki által az összes elsőfokú bíróság munkára kötelezésének lehetőségét mondta ki ezzel – vagy értelmezhető ez a precedens így is –, hanem az állam bármely szektorának helyi szerveit: az összes ügyészséget, rendőrkapitányságot, fegyintézeteket, de továbbmenve az általános iskolákat, vízműveket, gázműveket, elektromos műveket stb. is.
- [65] A már korábban kialakított széleskörű adatkiadásra kötelezés formuláit pedig ez a határozat is megismétli, és így nem is kell az extrém esetben az összes állami szervet adatkiadásra kötelezni szándékozónak az előbb az abszurditásig kiterjesztettnek minősített adatkiadási joga terjedelme iránt aggódnia, ezt elég csak innen megidéznie. A többletmunkához való „alkotmányos” jogát illetően: „Harmadrészt az adatkezelő nem hivatkozhat ún. »kényelmi« szempontokra, tehát arra, hogy az adatigénylés teljesítéséhez egy terjedelmesebb dokumentum átvizsgálása, a benne található nyilvános adatoknak a nem nyilvános adatoktól való elkülönítése szükséges, ami többletfeladatokat jelent” (Indokolás [45]). De ugyanígy a minden érdekérintettség nélkül is bármely állami szerv munkára kötelezésére vonatkozó jogához is megtalálhatja itt a formulát: „A közérdekű adatok megismeréséhez való jog korlátozását jelenti annak vizsgálata, hogy az adatigénylés megtagadása okoz-e egyáltalán és ha igen, milyen jellegű vagy mértékű érdeksérelmet az adatigénylőnek” (Indokolás [53]).
- [66] Összességében tehát az egyre bővülő kiterjesztéseket én – a legutóbbival együtt – már az abszurdításba hajlónak fogom fel, és így egyetlen határozatot sem fogok tudni megszavazni a közérdekű adatok kiadása terén, amíg ezeket nem gondoljuk át rendszeresen, és nem kíséreljük meg orvosolni ezt az abszurd helyzetet.

Budapest, 2019. március 26.

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1079/2017.

