

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 13/2019. (IV. 8.) AB HATÁROZATA

a Fővárosi Ítéltábla 8.Pf.20.129/2015/6. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány elutasításáról

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

### h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a Fővárosi Ítéltábla 8.Pf.20.129/2015/6. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának közzétételét a Magyar Közlönyben.

### I n d o k o l á s

#### I.

- [1] Az indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz. Alkotmányjogi panaszában a Fővárosi Ítéltábla 8.Pf.20.129/2015/6. számú ítélete, valamint a Fővárosi Törvényszék 34.P.24547/2014/4. számú, a Fővárosi Ítéltábla ítéletével helybenhagyott ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól.
- [2] Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügyben a felperes indítványozó 2014. június 2-án az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) 28. § (1) bekezdése alapján adatigénylést terjesztett elő a Kúrián (a továbbiakban: alperes). Az indítványozó adatigénylésében (a Fővárosi Törvényszék 34.P.24547/2014/4. számú ítéletében megállapított tényállás szerint) az alperestől kérte, hogy „küldjék meg számára a bíróság előtt folyamatban lévő polgári peres eljárások listáját, melyekben mind a felperesek, mind pedig az alperesek jogi személyek és az eljárás legalább hét éve tart. Kérte, hogy küldjék meg számára a felek pontos elnevezését és az ügyszámokat, valamint azt, hogy a keresetlevél mikor érkezett meg a bírósághoz. Ezt meghaladóan kérte, hogy küldjék meg számára a bíróság előtt folyamatban lévő azon polgári peres eljárások listáját, melyekben a peres felek nem jogi személyek és az eljárás legalább hét éve tart. Ezekben az esetekben csak az ügyszámokra, valamint arra a közérdekű információra tartott igényt, hogy a keresetlevél mikor érkezett meg a bírósághoz. A felperes levelében tájékoztatta az alperest, hogy az adatokra tudományos munkához van szüksége, cikket ír a Magyarországon folyó, elhúzódó polgári peres eljárások és a tisztességes eljáráshoz való jog kapcsolatáról.”
- [3] Az alperes elnöke 2014. június 25-én kelt válaszában arról tájékoztatta az indítványozót, hogy „a Kúria lajstromában csak az ügy Kúriára érkezésének időpontja szerepel, a lajstrom az előzményi ügyek adatait, illetve az ún. minősített érkezés napját nem tartalmazza. Ennek folytán a jelenleg használt informatikai alkalmazással nem gyűjthetők le adatok arra vonatkozóan, hogy a Kúrián folyamatban lévő ügyekben a keresetlevél mikor érkezett az első fokon eljáró bírósághoz.”
- [4] Az adatigénylés teljesítésének elmulasztása miatt, ennek bírósági felülvizsgálata iránt az indítványozó pert indított. Keresetét az első fokon eljáró Fővárosi Törvényszék elutasította. Ezt követően a Fővárosi Ítéltábla (a továbbiakban: bíróság) – az indítványozó fellebbezése alapján eljárva – az elsőfokú bíróság ítéletét helybenhagyta.
- [5] A bíróság egyrészt az ügyszámok, az érkezési időpontok vonatkozásában és a jogi személy peres felek nevét illetően azt állapította meg, hogy „[e]zek az információk egy ideig az alperes birtokában vannak, mivel a Kúrián folyamatban lévő eljárások esetében a teljes, első- és másodfokú iratanyag felterjesztésre kerül”. Ezért „az Infotv. 3. § 10. pontja szerinti adatkezelés az alperes részéről a kért adatok tekintetében a tárolással megvalósult, függetlenül attól, hogy a kérelem szerinti valamennyi adat rögzítésére vagy rendszerezésére hol került sor”. A bíróság rámutatott arra is, hogy a kért adatok közül a keresetlevél benyújtásának az időpontját a Kúria nyilvántartásaiban nem rögzítik.

- [6] A bíróság ezt követően azzal érvelt, hogy az „akta egyedi ügyszáma azonban sem természetes, sem jogi személyek esetében nem tekinthető az Infotv. 3. § 5. pontjában meghatározott fogalom szerint közérdekű adatnak, mert csak technikailag azonosítja az iratot, a közfeladatról információt nem tartalmaz. A jogi személy peres felek neve nem a bíróság közfeladatának ellátásával összefüggésben keletkezett, és ez az adat – az ügyszámmal azonosan – nem áll kapcsolatban a bíróság közfeladatával, közpénzzel való gazdálkodásával, és a szakmai tevékenységére, illetve annak eredményességére is kiterjedő értékelésére nem vonatkoztatható. Ezért az ügyszámok, illetve a jogi személy felek nevét érintő információk megismerésére nem alkalmazható az Infotv. 26. § (1) bekezdése, így a kért összesítésben nem igényelhető adat a pertartamra vonatkozóan.” (Lásd a Fővárosi Ítélet 8.Pf.20.129/2015/6. számú ítéletét.) A támadott bírósági ítélet szerint tehát a kért információk az alperesnél – legalábbis meghatározott ideig – fizikailag fellelhetők (szerepelnek vagy az elektronikus nyilvántartásban, vagy az alsóbb fokú bíróságok által felterjesztett iratanyagban), azok azonban részben – az ügyszám és a peres felek neve vonatkozásában – nem minősülnek közérdekű adatnak vagy közérdekből nyilvános személyes adatnak.
- [7] Másrészt az adatigénylés a bíróság álláspontja szerint azért sem volt teljesíthető, mert a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: régi Pp.) irat-betekintési szabályai [rég Pp. 119. § (1) és (3) bekezdései] alapján a kért felvilágosítást csak a törvényben meghatározott személyeknek lehetne megadni.
- [8] Harmadrészt pedig a bíróság rögzítette, hogy a kúriai lajstromban az eredeti érkezési idő nem kerül rögzítésre, ezért informatikai úton nem választhatók ki a hét éven túl folyamatban lévő ügyek. Azonban a „kért formában nem létező adatsor előállítására, az adatok összegyűjtésére és rendszerezésére”, ha az számottevő nehézséget eredményez, az adatkezelő a bírói gyakorlat alapján nem kötelezhető. Márpedig a hét éven túli ügyek kiválasztásához minden felterjesztett aktát egyenként át kellene vizsgálni, és a kért adatokat táblázatos formában rendszerezni, ami „nyilvánvalóan számottevő, a működés eredményességét érintő nehézséget jelent”. (Lásd a Fővárosi Ítélet 8.Pf.20.129/2015/6. számú ítéletét.)
- [9] Az indítványozó a jogerős ítélettel szemben, illetve a jogerős ítélet által helybenhagyott elsőfokú ítélettel szemben terjesztette elő az alkotmányjogi panaszát.
- [10] Az indítványozó álláspontja szerint a támadott ítéletek sértik az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésében foglalt közérdekű adatok megismeréséhez való jogot, illetve az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése által biztosított tisztességes eljáráshoz való jogot.
- [11] Az indítványozó a közérdekű adatok megismeréséhez való jog indokolatlan korlátozásának tartotta többek között azt, hogy a támadott ítéletek „nem jelölték meg a korlátozásnak alkotmányosan értékelhető célját”. Az indítványozó indokolatlan korlátozásnak vélte azt a jogértelmezést, miszerint az adatigénylésben kért adatok megismerését azért nem biztosították számára, mert ennél fogva az indítványozó az Infotv.-nyel ellentétesen a polgári peres és nemperes ügyekre vonatkozó adatok adatkezelőjévé válna. A közérdekű adatok megismeréséhez való jog indokolatlan korlátozását állította továbbá annak kapcsán, hogy a támadott ítéletek szerint a bírósági ügyek ügyszáma nem minősül közérdekű adatnak. Indokolatlan alapjog-korlátozást látott abban is, hogy a jogi személyek elnevezését a támadott ítéletek szerint azért nem ismerhette meg, mert azok nem az alperesnél keletkező adatok.
- [12] Az indítványozó a *fair*, méltányos eljáráshoz való jogba ütközőnek tartotta, hogy a támadott ítéletek olyan indokolást tartalmaztak, amely érvelés „egyik fél előadásában sem szerepelt”. Az indítványozó azonban konkrétan nem ismertette, hogy a támadott ítéletek indokolásának konkrétan mely részét kifogásolja ezen az alapon.
- [13] Az Alkotmánybíróság beszerezte a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (a továbbiakban: NAIH) elnökének véleményét.

## II.

- [14] 1. Az Alaptörvény érintett rendelkezései:

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

„XXVIII. cikk (1) Mindenkinek 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.”

## [15] 2. Az Infotv. 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 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;

[...]

10. adatkezelés: az alkalmazott eljárástól függetlenül az adaton végzett bármely művelet vagy a műveletek összessége, így különösen gyűjtése, felvétele, rögzítése, rendszerezése, tárolása, megváltoztatása, felhasználása, lekérdezése, továbbítása, nyilvánosságra hozatala, összehangolása vagy összekapcsolása, zárolása, törlése és megsemmisítése, valamint az adat további felhasználásának megakadályozása, fénykép-, hang- vagy képfelvétel készítése, valamint a személy azonosítására alkalmas fizikai jellemzők (pl. ujj- vagy tenyérnyomat, DNS-minta, íriszkép) rögzítése;

[...]

„5. § (4) Kizárólag állami vagy önkormányzati szerv kezelheti az állam bűncselekmények megelőzésére és üldözésére irányuló, valamint közigazgatási és igazságszolgáltatási feladatainak ellátása céljából kezelt bűnügyi személyes adatokat, valamint a szabálysértési, a polgári peres és nemperes ügyekre vonatkozó adatokat tartalmazó nyilvántartásokat.”

„26. § (1) Az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szervnek vagy személynek (a továbbiakban együtt: közfeladatot ellátó szerv) lehetővé kell tennie, hogy a kezelésében lévő közérdekű adatot és közérdekből nyilvános adatot – az e törvényben meghatározott kivételekkel – erre irányuló igény alapján bárki megismerhesse.

(2) Közérdekből nyilvános adat a közfeladatot ellátó szerv feladat- és hatáskörében eljáró személy neve, feladatköre, munkaköre, vezetői megbízása, a közfeladat ellátásával összefüggő egyéb személyes adata, valamint azok a személyes adatai, amelyek megismerhetőségét törvény előírja. A közérdekből nyilvános személyes adatok a célhoz kötött adatkezelés elvének tiszteletben tartásával terjeszthetők. A közérdekből nyilvános személyes adatok honlapon történő közzétételére az 1. melléklet és a közfeladatot ellátó személy jogállására vonatkozó külön törvény rendelkezései irányadóak.”

„29. § (2) Ha az adatigénylés jelentős terjedelmű, illetve nagyszámú adatra vonatkozik, vagy az adatigénylés teljesítése a közfeladatot ellátó szerv alaptevékenységének ellátásához szükséges munkaerőforrás aránytalan mértékű igénybevételel jár, az (1) bekezdésben meghatározott határidő egy alkalommal 15 nappal meghosszabbítható. Erről az igénylőt az igény beérkezését követő 15 napon belül tájékoztatni kell.

[...]

(3) Az adatokat tartalmazó dokumentumról vagy dokumentumrészről, annak tárolási módjától függetlenül az igénylő másolatot kaphat. Az adatot kezelő közfeladatot ellátó szerv az adatigénylés teljesítéséért – az azzal kapcsolatban felmerült költség mértékéig terjedően – költségtérítést állapíthat meg, amelynek összegéről az igénylőt az igény teljesítését megelőzően tájékoztatni kell.

[...]

(4) Ha az adatigénylés teljesítése a közfeladatot ellátó szerv alaptevékenységének ellátásához szükséges munkaerőforrás aránytalan mértékű igénybevételel jár, vagy az a dokumentum vagy dokumentumrész, amelyről az igénylő másolatot igényelt, jelentős terjedelmű, illetve a költségtérítés mértéke meghaladja a kormányrendeletben meghatározott összeget, az adatigénylést a költségtérítésnek az igénylő általi megfizetését követő 15 napon belül kell teljesíteni. Arról, hogy az adatigénylés teljesítése a közfeladatot ellátó szerv alaptevékenységének

ellátásához szükséges munkaerőforrás aránytalan mértékű igénybevételével jár, illetve a másolatként igényelt dokumentum vagy dokumentumrész jelentős terjedelmű, továbbá a költségtérítés mértékéről, valamint az adatigénylés teljesítésének a másolatkészítést nem igénylő lehetőségeiről az igénylőt az igény beérkezését követő 15 napon belül tájékoztatni kell.

(5) A költségtérítés mértékének meghatározása során az alábbi költségelemek vehetők figyelembe:

[...]

c) ha az adatigénylés teljesítése a közfeladatot ellátó szerv alaptevékenységének ellátásához szükséges munkaerőforrás aránytalan mértékű igénybevételével jár, az adatigénylés teljesítésével összefüggő munkaerő-ráfordítás költsége.”

### III.

- [16] Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt azt vizsgálta meg, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel-e az Abtv.-ben az alkotmányjogi panaszok befogadhatóságára megállapított kritériumoknak, és arra a következtetésre jutott, hogy a panasz a törvényben foglalt formai és tartalmi feltételeknek eleget tesz.
- [17] Utalni kell e körben egyrészt arra, hogy az indítványozó felülvizsgálati kérelmet is előterjesztett az alkotmányjogi panasszal párhuzamosan. A Kúria Pfv.IV.21.579/2015/4. számú ítéletével a jogerős ítélet hatályában fenntartotta, e döntést azonban az indítványozó nem támadta. A jogerős ítélet felülvizsgálatára irányuló panasz benyújtásakor hatályos Ügyrend alapján az alkotmányjogi panasz előterjeszhető volt az indítványozó felülvizsgálati kérelmének elbírálását megelőzően is.
- [18] Az Abtv. 29. §-ába foglalt befogadási feltétellel összefüggésben másrészt hangsúlyozandó, hogy a közérdekű adatok megismeréséhez való jog sérelmét állító indítvány alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdéseket vet fel, s ezek az adatigénylés elutasítása tárgyában hozott bírói ítéletek érdemét érintik. Az indítvány alapján vizsgálendő, hogy az a bírói jogértelmezés, amely szerint a kért adatok (bírói ügyszámok, jogi személy peres felek elnevezése) nem minősülnek közérdekű, illetve közérdekből nyilvános adatnak, s így nem ismerhetők meg, alkotmányellenesen korlátozza-e az alapjog-gyakorlást. Vizsgálendő továbbá annak a bírói jogértelmezésnek az alkotmányossága, amely szempontként értékeli, hogy a kért adatok a közfeladatot ellátó szerv nyilvántartásában szerepelnek-e azon túlmenően, hogy a kért adatokat a közfeladatot ellátó szerv kezeli-e. Végül vizsgálendő az is, hogy a bíróság az adatkezelő törvényi fogalmát az adatigénylőre alkalmazta, s erre tekintettel korlátozta az adatnyilvánosságot. Az indítvány alapján tehát az Alkotmánybíróságnak a bírói döntéseket érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség tárgyában kell döntenie, hiszen a sérelmezett bírói jogértelmezés, ami miatt az indítványozó az alaptörvény-ellenesség megállapítását kérte, a támadott ítéletek lényeges, központi elemét képezi.
- [19] A fentiek alapján az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt befogadta.
- [20] Megjegyzendő: az indítvány befogadását 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.

### IV.

- [21] Az alkotmányjogi panasz nem megalapozott.
- [22] 1. Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügyben a felperes összességében olyan polgári peres ügyek adatainak – ezen belül a jogi személy peres felek megnevezésének, a keresetindítás időpontjának, valamint a peres ügyiratszámoknak – a birtokába kívánt jutni az eljárások felülvizsgálati szakaszában, amelyek hét év vagy annál hosszabb ideje voltak folyamatban az adatkérés idején.
- [23] Az Alkotmánybíróság elsődlegesen összefoglalta a jelen ügyben releváns gyakorlatát, ezen belül kitért az alapjogi jogviszony egyes elemeire (a jogviszony tartalma, ezen belül az Infotv.-ben használt fogalomkészlet tartalma, a jogviszony jogosultja és kötelezettje, valamint tárgya), ezt követően pedig az V. pontban megvizsgálta az alkotmányjogi panaszban foglaltak megalapozottságát.
- [24] 2. Az Alaptörvény indítvánnyal érintett VI. cikk (3) bekezdése – az Alaptörvény hetedik módosításának 2018. június 29-én történő hatályba lépéséig a VI. cikk (2) bekezdése – alapvető jogként garantálja a közérdekű adatok

megismeréséhez és terjesztéséhez való jogot. Az alkotmányjogi panasz vizsgálata során az Alkotmánybíróság ezért először áttekintette az információszabadság alkotmánybírói gyakorlatban érvényesülő felfogását, bemutatva az alapjog jelen ügy szempontjából releváns tartalmát. Az Alkotmánybíróság ebben a körben – mivel gyakorlata szerint „az alapjogok érvényesülésének minimális mércéjeként fogadja el a nemzetközi jogvédelmi mechanizmusok által biztosított jogvédelmi szintet” {13/2014. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [33], vö. még 36/2013. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [28]} – figyelemmel volt az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett, az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4. napján aláírt Egyezmény alapján az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) által kialakított értelmezési keretre. Ezt követően került sor annak a vizsgálatára, hogy a konkrét ügyben eljáró bíróság a támadott ítélet meghozatala során tekintettel volt-e az alapjogvédelmi szempontokra, avagy döntése az információszabadság alaptörvény-ellenes korlátozását valósította-e meg.

- [25] Az Alkotmánybíróság ebben a körben emlékeztet arra, hogy – Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása (2013. március 25.) hatálybalépését követően, az Alaptörvény Záró és vegyes rendelkezések 5. pontja kapcsán a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában rögzített szempontokat figyelembe véve – már több határozatában megállapította: az Alaptörvény az alapjog szinte változtatás nélküli átvételével a korábbi alkotmánybírói gyakorlat által kimunkált elvi tételek fenntartása mellett döntött {21/2013. (VII. 19.) AB határozat (a továbbiakban: Abh1.), Indokolás [38]; 2/2014. (I. 21.) AB határozat (a továbbiakban: Abh2.), Indokolás [16]; 5/2014. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [26]; 3038/2014. (III. 13.) AB határozat, Indokolás [17]; 25/2014. (VII. 22.) AB határozat (a továbbiakban: Abh3.), Indokolás [27]; 29/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [32]; 3026/2015. (II. 9.) AB határozat, Indokolás [17]; 4/2015. (II. 13.) AB határozat, Indokolás [25]; 6/2016. (III. 11.) AB határozat, Indokolás [22]; 8/2016. (IV. 6.) AB határozat, Indokolás [42]–[43]; 3252/2016. (XII. 6.) AB határozat (a továbbiakban: Abh4.), Indokolás [24]; 3077/2017. (IV. 28.) AB határozat (a továbbiakban: Abh5.), Indokolás [20]}.
- [26] Az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdése alapján az alapjog érvényesülését az Infotv. biztosítja. Az Infotv.-t az Országgyűlés az információszabadság (és az információs önrendelkezési jog) biztosítása érdekében, az Alaptörvény végrehajtására, az Alaptörvény VI. cikke alapján alkotta. Az Infotv.-ben jelentős részben a 2012. január 1-je előtt született, az Alkotmánybíróságnak az Alkotmány megfelelő rendelkezéseire fűzött határozataiban kifejtett elvek jelennek meg (Abh2., Indokolás [16]; Abh3., Indokolás [32]).
- [27] 3. A közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog (összefoglaló néven: az információszabadság) az Alkotmánybíróság következetesen érvényesített gyakorlata szerint „az informáltsághoz való jogot, az információk megszerzésének szabadságát és állami elismerését, továbbá biztosítását jelenti”, ami azért lényeges, mert az „információkhoz való hozzáférhetőség, az információk szabad áramlása különösen a közhatalom és az állam szervei tevékenységének átláthatósága körében alapvető jelentőségű” [34/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 177, 185.].
- [28] 3.1. Az információszabadság és az azon alapuló alapjogi jogviszony tartalma kötelezettséget teremt a közfeladatot ellátó szervek és személyek számára, hogy bizonyos, a közfeladataikkal összefüggésbe hozható, illetve azt jellemző adatokat proaktív módon nyilvánosságra hozzanak, vagy igény esetén hozzáférhetővé tegyenek. Másrészt pedig a közösség minden tagját megilleti a jog ezen adatok megismerésére és terjesztésére.
- [29] Mindezek 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.
- [30] Az állam működéséről való tájékozott véleményformálás elengedhetetlen a hatalomgyakorlók tevékenységének megítéléséhez és számonkéréséhez, a közhatalmi döntésalkotásra, a közügyek intézésére gyakorolt állampolgári ellenőrzés és befolyás gyakorlásához, tágabb értelemben a közügyekhez kapcsolódó nyilvános, tényeken alapuló diskurzus kialakulásához. Ez az érvelés tükröződik egyebekben az EJEB gyakorlatában is, amikor azt hangsúlyozza, hogy a „közérdek olyan kérdésekre vonatkozik, amelyek olyan mértékben érintik a nagyközöniséget, hogy az jogosan érdeklődhet irántuk, megragadják a nyilvánosság figyelmét, vagy jelentős mértékben foglalkoztatják az embereket, különösen ha a polgárok jólétét vagy a közösség életét érintik” {*Magyar Helsinki Bizottság kontra Magyarország* [GC] (18030/11), 2016. november 8., 161–162. bekezdés}.
- [31] Alkotmányjogi értelemben a véleménynyilvánítás szabadsága tekinthető az ún. kommunikációs jogok „anyajogának”, az információszabadság pedig a kommunikációs alapjogok egyik nevesített joga. A két jog kapcsolata magától értetődő: a tájékozott véleménynyilvánítás feltételezi a közérdekű információkhoz való hozzáférést,

az információszabadság „gyakran előkérdése és feltétele a szabad véleménynyilvánításhoz való jog gyakorolhatóságának” [34/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 177, 185.], hiszen a kellő informáltság, a tények ismerete a szólásszabadság egyik feltétele [50/2003. (XI. 5.) AB határozat (ABH 2003, 566, 576.)]. Pontosabban írható le a két jog kapcsolata, ha az információszabadság két elemét – az információhoz való hozzáférést és annak terjesztését – külön kezeljük. Az információhoz való hozzáférés, a közérdekű információ megismerésének joga alapvetően megelőzi és elősegíti a véleményalkotást, a közérdekű adat terjesztésének a joga azonban lényegében már a véleménynyilvánítási jog részeként értékelhető.

- [32] Az információszabadság nem az érintett szervek hatékony működésének a kárára érvényesül, hanem elvileg éppen ellenkezőleg: bár a transzparencia biztosítása adott esetben idővel, munkaerő-forrás igénybevételével és költséggel járhat, ugyanakkor ez valójában a demokratikus és hatékony működés egyik biztosítója. Az ugyanis, hogy a közfeladat ellátásával kapcsolatos adatok eleve nyilvánosak vagy igény esetén hozzáférhetőek, a működés társadalmi ellenőrzésének egyik eszköze, és ezáltal a hatékony(abb) működés egyik garanciája is.
- [33] Az információszabadság tehát az egyik nevesített kommunikációs alapjog, amelynek az alapjogok rendszerében a véleménynyilvánítási joggal való összefüggése miatt kitüntetett szerepe van, és ahogy a véleménynyilvánítási jognak, úgy az információszabadsághoz való jognak is kevés más joggal szemben kell engednie [30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 170–171. és 178., Abh1., Indokolás [39]]. Ennek a követelménynek mind a jogi szabályozásban, mind pedig a gyakorlatban tükröződnie kell, és az Alkotmánybíróság is ennek figyelembevételével alakítja a gyakorlatát.
- [34] A közérdekű adatokat illetően a nyilvánosság-elv főszabályként való „érvényesüléséhez szükséges, hogy az arra köteles adatkezelő a közérdekű adatok megismerését – proaktív módon, illetve adatigénylés alapján – biztosítsa” (Abh.1, Indokolás [35]).
- [35] Ennek kapcsán az Alkotmánybíróság az Abh4.-ben rámutatott a következőkre: „Az Alaptörvényben rögzített alapvető jognak tehát a közérdekű adatok megismerésére irányuló adatigénylés útján lehet érvényt szerezni (már amennyiben a közérdekű adatok proaktív közzétételére nem kerül sor). Az adatigénylés jogosítványa nélkül a közérdekű adatok megismeréséhez való jog valódi alanyi jogot nem is tudna jelenteni. Az alapvető jog biztosításával ezért elválaszthatatlanul összefonódik az adatigénylés lehetőségének, illetve az adatigény teljesítésének megfelelő biztosítása” (Indokolás [25]).
- [36] 3.2. A bírói igazságszolgáltatás mint különálló hatalmi ág szervei tevékenységének a nyilvánossága alapvetően nem különbözik más, közpénzből finanszírozott szervezet működésének a nyilvánosságától.
- [37] Markáns eltérés – más állami szervekhez képest – a főtevékenység, azaz a bírói ítélezéshez kapcsolódó adatok nyilvánossága tekintetében áll fenn. A bírói döntések – és az ezzel összefüggő adatok transzparenciája –, a bírói ítélező munka kontrollja ugyanis főszabály szerint a felek számára biztosítandó, ennél tágabb körben elsődlegesen a tárgyalások és az ítélethirdetés nyilvánosságán keresztül valósulhat meg {vö. 3171/2017. (VII. 14.) AB határozat, Indokolás [54] és [66]}. A bírói ítélezés kapcsán ugyanis figyelembe kell venni, hogy a döntések természetes és más személyek jogait és kötelezettségeit, egymással való viszonyát rendezik, tehát a döntések egyszerre tartalmaz(hat)nak személyes adatokat, valamint közérdekű (közérdekből nyilvános) adatokat. „Ezzel összefüggésben mindenekelőtt rögzíteni kell, hogy ebben a körben lényegesen különbözőek azok a szempontok, amelyek a hozzáférés jogosultságának szabályozását és értelmezését meghatározzák. 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 visszaélészerű gyakorlása ne eredményezhessen olyan helyzetet, amely a bíróságok alaptevékenységének ellátását veszélyeztetheti, vagy jelentősen elnehezíti” {3056/2015. (III. 31.) AB határozat, Indokolás [14], vö. még: Indokolás [7]–[10]}.
- [38] Még tágabbra nyitva a nyilvánosság körét megállapítható ugyanakkor, hogy a bírói ítélezés mint közfeladat, a szolgáltató állami funkció gyakorlása jelentős mértékben foglalkoztatja az embereket, érinti a polgárok jólétét vagy a közösség életét. Ezért ebben a körben az egyes bírósági szinteken, vagy egy-egy bíróságon folyó ítélező munkát, emellett a bírói igazságszolgáltatás működését egészében jellemző adatok értelemszerűen közérdekűnek minősülnek {vö. 3056/2015. (III. 31.) AB határozat, Indokolás [15], 873/B/2008. AB határozat, ABH 2011, 1826, 879/E/2004. AB határozat, ABH 2011, 1478.}.

- [39] A bírói igazságszolgáltatás működésének nyilvánosságával kapcsolatosan hasonlóképpen foglalt állást a NAIH a jelen ügyben adott véleményében (lásd NAIH állásfoglalás 4–5. oldala).
- [40] 4. A nyilvános (közérdekű) adatok körét – az információszabadság tárgyát – illetően szükséges kiemelni, hogy az Alaptörvény értelmében az adatnyilvánosság a közérdekű adatokra vonatkozik, de az Alaptörvény – a 39. cikk (2) bekezdését kivéve – nem határozza meg, hogy mely adatok tartoznak ebbe a körbe. Ezért az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésének alkotmányos rendeltetésével, valamint a demokratikus társadalomban betöltött funkciójával összhangban, az Infotv. vonatkozó rendelkezései alapulvételével szokásos az érintett adatkör behatárolni. Tehát adatigénylés esetében az Infotv. 3. § 5. és 6. pontjának értelmezésére és megfelelő alkalmazására van szükség. Ez jogalkalmazói tevékenység, amely bírói felülvizsgálat tárgya lehet, de – szűk körben – alkotmánybírósági kontroll alá veendő.
- [41] Az Alkotmánybíróság az Abh5.-ben megállapította, 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” (Indokolás [27]). Ugyanakkor az „Infotv. 3. § 5. és 6. pontja szerinti adatokat (közérdekű, illetve közérdekből nyilvános adat) illetően nem vitatott, hogy ezen adatok megismerésének biztosítása az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésébe foglalt alapjog érvényesülését szolgálja. Épp ezért abban az esetben, amikor megállapítható, hogy a jogalkalmazó jogértelmezés útján leszűkíti az előbbi – az Infotv. 3. § 5. és 6. pontja szerinti közérdekű, illetve közérdekből nyilvános – adatok körét (az Infotv.-ben nem szabályozott további feltételek figyelembe vételével), s ilyen módon indokolatlanul korlátozza az információszabadság érvényesülését, e jogértelmezés az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdése szerinti alapjog sérelmére vezet” (Indokolás [30]).
- [42] A közérdekű adat tartalmába a bírói gyakorlat – egyezően az Infotv. 3. § 5. és 6. pontja szerinti megfogalmazással – beleérti nem csak a közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő, hanem mindazon adatot, amely nem esik a személyes adat fogalmi körébe és amely a közfeladatot ellátó szerv vagy személy tevékenységére vonatkozik vagy közfeladatának ellátásával összefüggésben keletkezett. Ez a megközelítés párhuzamba állítható az Alkotmánybíróság fentiekben részletezett gyakorlatával: az információszabadság jogának lényege, funkciója a közfeladatot ellátó szerv vagy személy közfadatai teljesítésének az ebbe a körbe tartozó adatok nyilvánosságán keresztüli kontrollja. Ezen adatok ismeretében lehetséges egyrészt a közhatalom működéséről való tájékozott véleményformálás megteremtése, másrészt a demokratikus és hatékony működés külső kontrollja és ösztönzése.
- [43] 5. Az információszabadság érvényesülése szempontjából a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok körének meghatározása mellett az adatkezelés fogalmának az értelmezése is alapvető jelentőségű. Ez gyakran – mint jelen ügyben is – a közfeladat ellátása körébe tartozó adatok rendelkezésre állásának az új adat(sor) előállításától való elhatárolását kívánja meg.
- [44] Az adatkezelés tényének fennállásáról dönteni alapvetően jogalkalmazói feladat, és „az Alaptörvény az Alkotmánybíróság számára nem biztosít vizsgálati lehetőséget ahhoz, hogy a jogalkalmazó az adott, konkrét ügyben helytállóan értékelte-e a bizonyítékokat, illetve a mérlegelésének eredményeként megállapított tényállás megalapozott-e. A tényállás megállapítása, illetve ennek során a bizonyítékok értékelése, és mérlegelése ugyanis az eljárási jogi szabályokban kizárólag a jogalkalmazó számára fenntartott feladat” {13/2014. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [51]}. Ugyanakkor „[a]z Alkotmánybíróságnak az alkotmányjogi panasz alapján folytatott eljárásokban elsősorban jogvédelmi szerepe van, mert az Abtv. 26–27. §§ rendelkezései értelmében az a feladata, hogy az Alaptörvényben elismert alapjogoknak ténylegesen érvényt szerezzen. Ebből következően az Alkotmánybíróság feladatához tartozik annak megválaszolása is, hogy egy adott jogszabály mely jogalkalmazói értelmezése találkozik az Alaptörvényben elismert jogokban rejlő egyes követelményekkel” {13/2014. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [51]}.
- [45] Ebből következően az Alkotmánybíróság megadhatja azokat a szempontokat, amelyeket az adatkezelés fogalmának az információszabadság alkotmányos védelmét garantáló értelmezésekor figyelembe kell venni.

- [46] 5.1. Amennyiben az információ létezik, közérdekű vagy közérdekből nyilvános adatnak minősül (Infotv. 3. § 5. és 6. pont a fenti tartalommal) és a kérelmező azt kezeli (gyűjti, felveszi, rögzíti, rendszerezi, tárolja stb., lásd Infotv. 3. § 10. pont), továbbá az adat azonnal elérhető, „készen és rendelkezésre áll” [vö. EJE, *Társaság a Szabadságjogokért kontra Magyarország* (37374/05.), 2009. április 14., 36. bekezdés], az adatközlés kötelezettsége nyilvánvalóan fennáll és nem is vitatott.
- [47] Előfordul azonban, hogy az adat nem áll közvetlenül rendelkezésre, mert az adatot ki kell keresni, vagy az adatigény egyszerre több adatra (ún. adatsorra, adatösszességre) irányul. Az adat(ok) megtalálása ilyenkor kifejezett keresési, meghatározott szempontok szerinti válogatási, esetleg rendszerezési tevékenységet jelent.
- [48] Elektronikus, számítógépes adatnyilvántartás esetében ez általában nem jelent problémát: az adat kikeresése vagy több adat esetében az adatsor létrehozása elektronikus úton történik és nem jelent jelentős munkaterhet. Az adatkezelő így annak ellenére, hogy ténylegesen felkutatja és rendszerezi a kért adatokat, úgy érzékeli, hogy az információ „készen és rendelkezésre áll”.
- [49] Kétség jellemzően akkor merül fel, amikor nem lehetséges elektronikus úton – adatbázisból, lajstromból, statisztikai nyilvántartásból stb. – elvégezni a műveletet, illetve a kérelem teljesítése túlmutat egy egyszerű műveleten (például a másolat készítésén vagy az elektronikus adatlekérdezésen). Ezek a teljesíthető, de a kérés tartalmától függően eltérő munkaigényű adatigénylések. Jellemzően ilyen, amikor az igényelt adat(ok) kiadásához nagyszámú adathordozó vagy adatbázis áttekintése és a kért adatok – elektronikus úton nem, csupán hagyományos, papíralapú kereséssel elvégezhető – leválogatása szükséges [vö. az Infotv. 29. § (4) bekezdését megállapító 2015. évi CXXIX. törvény javaslatának indokolása].
- [50] Az Alkotmánybíróság a munkaterhet jelentő adatigénylésekkel kapcsolatban hangsúlyozza a következőket.
- [51] Elsődlegesen az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdése megköveteli, hogy az e cikkben biztosított jog gyakorlatilag érvényesíthető legyen, és az adatkezelő ne gördítsen akadályokat a közérdekű adatok megismerése elé. A közérdekű adatok megismerésének a biztosítása az adatkezelők egyik alapvető, alkotmányos feladata, és „[a]z alapjog védelmére irányuló intézményvédelmi kötelességük alapján [...] a közérdekű adatokat kezelő szervezeteknek aktív magatartást kell tanúsítaniuk, kötelesek a közérdekű adatokhoz való hozzáférést garantálni” (Abh1., Indokolás [63]), tehát az „adatkezelő szerv az alapjog biztosítása érdekében éppenséggel tevőleges magatartásra kötelezett” (Abh1., Indokolás [64]).
- [52] Másodrészt az alapjogból eredő adatigény teljesítésére vonatkozó kötelezettség, illetve az adatigénylő oldalán az adathozzáférési jogosultság szempontjából irreleváns, hogy „a közérdekű és közérdekből nyilvános adatokat kezelő szerv által létrehozott adatbázisban (adattárban, nyilvántartó rendszerben, lajstromban, kartotékban, stb.) is szerepelnek-e az általa kezelt adatok” (Abh4, Indokolás [32]–[33]).
- [53] Következésképpen az adatigény nem tagadható meg arra hivatkozással, hogy a kért adat közvetlenül – pl. elektronikusán – nem áll rendelkezésre, és az egyébként rögzített adat hozzáférhetővé tételéhez idővel és/vagy költséggel járó többletmunkára van szükség.
- [54] Az, hogy „az adatigénylés jelentős terjedelmű, illetve nagyszámú adatra vonatkozik, vagy az adatigénylés teljesítése a közfeladatot ellátó szerv alaptevékenységének ellátásához szükséges munkaerőforrás aránytalan mértékű igénybevételével jár”, a hatályos Infotv. szabályai szerint sem elutasítási ok (a lehetséges elutasítási okok tekintetében lásd elsősorban Infotv. 27. és 30. §), csak az adatigénylés teljesítésének módját, valamint a költségszámítást befolyásoló tényező [Infotv. 29. § (2)–(5) bekezdései]. Ezt támasztja alá a közérdekű adat iránti igény teljesítéséért megállapítható költségtérítés mértékéről szóló 301/2016. (IX. 30.) Korm. rendelet 3. § (2) bekezdése is, amely szerint az adatigénylés teljesítésével összefüggő munkaerő-ráfordításként egyebek mellett az igényelt adat felkutatásához, összesítéséhez és rendszerezéséhez szükséges időtartam vehető figyelembe.
- [55] Amennyiben tehát az adatigénylés létező és kezelt (rögzített) adatok kigyűjtésére, meghatározott szempont szerinti kiválogatására és például táblázatba rendezésére vonatkozik, a kérelem alapvetően nem tagadható meg. A kérelmet a rögzítés formájától és attól függetlenül, hogy az adatot esetleg az adatkezelő nyilvántartásának és/vagy az adatkezelő által tárolt iratoknak az áttekintése útján ki kell keresni, főszabály szerint teljesíteni kell. (Hasonlóan ahhoz, hogy az adatkezelő nem tagadhatja meg az adatigény teljesítését azon az alapon, hogy „az az általa kezelt dokumentum átvizsgálását, s a benne található nyilvános adatoknak a nem nyilvános adatoktól való elkülönítését igényelné.” Abh1., Indokolás [64]).
- [56] Harmadrészt a közérdekű adatok nyilvánosságának korlátozása akkor fogadható el alkotmányosan indokoltnak, ha azt más alapjog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme kényszerítően indokolja, illetve elkerülhetetlenül szükségessé teszi [Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés]. Az állami szervek zavartalan működésé-



nek, a feladat-ellátás feltételeinek a biztosítása ilyen alkotmányos érték lehet. A közfeladatot ellátó szerv közfeladatainak ellátását azonban csak szélsőséges esetben veszélyeztetheti, béníthatja meg egy, a közfeladatainak ellátásával összefüggő adatokra vonatkozó adatigénylés teljesítése. Következésképpen az alkotmánybírói gyakorlat abban a tekintetben, hogy alapjog-sértő az olyan szabály, amely bármilyen megkötés nélkül, általános jelleggel az adatkezelő diszkrecionális döntési jogkörébe utalja a közérdekű adatokhoz való hozzáférés megtagadásáról szóló döntést [34/1994. (VI. 24.) AB határozat]. A számottevő, észszerűtlen munkateherre történő utalás ezért nem válhat önkényes döntéssé, üres hivatkozássá.

- [57] Ugyanakkor figyelembe kell venni ebben a körben azt is, hogy nem önmagában a kérelemmel érintett, átvizsgálendő dokumentumok száma vagy terjedelme a döntő szempont. A munkateher nagysága alapvetően a dokumentumok átvizsgálásának jellegétől, a vizsgálat részletességétől függ.
- [58] Mindazonáltal szempont lehet az alapjog gyakorlásának alkotmányos korlátozásakor az is, hogy a kiadni kért információ tekintetében monopolhelyzetben van-e az adatkezelő, tehát hogy kizárólagos hozzáférése van-e bizonyos adatokhoz, és azok más forrásból egyáltalán nem elérhetők [vö. EJE, *Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung eines wirtschaftlich gesunden land- und forstwirtschaftlichen Grundbesitzes kontra Austria* (39534/07), 2013. november 28., 47. bekezdés; vö. továbbá *Bubon kontra Oroszország* (63898/09), 2017. február 7., 42–45. bekezdés], avagy más forrásból nyilvánvalóan kisebb munkateher árán hozzáférhetők (pl. ugyanaz az adat egy másik adatkezelő elektronikus nyilvántartásából lekérdezhető). Következésképpen azokban az esetekben, amikor az adatkérés a közfeladatot ellátó szerv vagy személy által kezelt (például tárolt) olyan, egyebekben közérdekű adatokra vonatkozik, amelyek azonban közfeladataival nem hozhatók összefüggésbe – ám más forrásból kisebb munkateher árán elérhetők –, a közfeladatot ellátó szerv vagy személy nem minősíthető az alapjogi jogviszony kötelezettjének.
- [59] 5.2. Az egyébként kezelt (például tárolt) adatok kikeresésétől elkülönítendő az az eset, amikor az adatigénylés már nem egy konkrét, egyszerűen vagy többletmunkával kikereshető, a közfeladathoz kapcsolódó adatra vagy adatsorra irányul, hanem arra, hogy az adatkezelő a rögzítettekén kívül új adatokat szerezzen be, gyűjtsön, vagy az általa egyébként kezelt adatok összevetése útján új, minőségileg más adatot (statisztikát, kimutatást), esetleg az adatokat magyarázó anyagokat állítson elő, vagy az adatokból következtetéseket vonjon le [vö. EJE, *Bubon kontra Oroszország* (63898/09), 2017. február 7., 40–45. bekezdés, *Magyar Helsinki Bizottság kontra Magyarország* [GC] (18030/11), 2016. november 8., 157–170. bekezdés]. Ehhez hasonlóan az egyébként megismerhető, hozzáférhető vagy közzétett adatokból történő, meghatározott szempont vagy szempontok szerint szűrt, új adatsor létrehozására sem köteles az adatkezelő. Az adatigénylő nem formálhat jogot arra, hogy helyette más végezze el a hozzáférhető adatok leválogatását.
- [60] Ez azt jelenti, hogy az adatkezelő kizárólag a létező, bármilyen módon rögzített és ténylegesen a kezelésében lévő közérdekű/közérdekből nyilvános adato(ka)t köteles kiadni. Adat-előállítási kötelezettség azonban nem következik az Alaptörvényből. Ha tehát a kiadni kért – közérdekűnek (vö. Infotv. 3. § 5. pont) vagy közérdekből nyilvánosnak minősülő (vö. Infotv. 3. § 6. pont) – adat kérelmezett általi kezelése (vö. Infotv. 3. § 10. pont) nem állapítható meg, ez a közérdekű adatok megismerésére irányuló alapjogi igény teljesítésének akadályát képezi [3252/2016. (XII. 6.) AB határozat].
- [61] Annak mérlegelésekor azonban, hogy az adatigénylés nem egyébként rögzített adatok kiadására, hanem valóban új, a kezelt adatoktól minőségileg eltérő adat(ok) előállítására irányul-e, a legnagyobb gondossággal kell eljárni. A közérdekű adatokhoz való hozzáférés megtagadása ugyanis végső soron megakadályozhatja a közérdekű ügyekről folytatott nyilvános vitában való tájékozott részvételt.

## V.

- [62] Az Alkotmánybíróság ezt követően a támadott bírói döntés alkotmányosságát vizsgálta meg.
- [63] 1. Mindenekelőtt rögzíteni szükséges, hogy „[a] bírói döntések alkotmányossági felülvizsgálatát lehetővé tevő alkotmányjogi panasz (Abtv. 27. §) az Alaptörvény 28. cikkének érvényesülését szolgáló jogintézmény. Ilyen panasz alapján az Alkotmánybíróság a bírói döntésben foglalt jogértelmezés Alaptörvénnyel való összhangját vizsgálja, azt, hogy a jogszabály alkalmazása során a bíróság az Alaptörvényben biztosított jogok alkotmányos tartalmát érvényre juttatta-e. Ha a bíróság az előtte fekvő, alapjogilag releváns ügy alapjogi érintettségére tekintet nélkül járt el, és az általa kialakított jogértelmezés nem áll összhangban e jog alkotmányos tartalmával, akkor

- a meghozott bírói döntés alaptörvény-ellenes” {3/2015. (II. 2.) AB határozat, Indokolás [18]}. „A jogszabályok értelmezése tehát az Alaptörvényből fakadóan a bíróságok feladata, míg az Alkotmánybíróság hatásköre a jogszabályok, illetve – az Abtv. 27. §-a szerinti eljárásban – a bírói ítéletekben megjelenő jogértelmezés alkotmányosságának vizsgálatára terjed ki” {3151/2013. (VII. 24.) AB határozat, Indokolás [21]}. Az Alkotmánybíróság már többször rámutatott arra, hogy: „[a]z 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]}.
- [64] Az Alkotmánybíróság ennél fogva az Abtv. 27. §-a szerinti jelen eljárásban a támadott bírói döntésnek, s az abban foglalt bírói jogértelmezésnek az Alaptörvénnyel, ezen belül a VI. cikk (3) bekezdésével való összhangját vizsgálta.
- [65] 2. Az indítványozó elsődlegesen azt kifogásolta, hogy a bíróság tévesen állapította meg, hogy az igényelt adatok nem tekinthetők közérdekű adatnak.
- [66] A jogi személy peres felek nevét illetően az Alkotmánybíróság az Abh5.-ben már állást foglalt, megállapítva, hogy a perben félként eljáró személyek neve, ideértve a jogi személyek megnevezését is, hozzájárulásuk, avagy törvényi szabály hiányában nem közérdekű adat. Az Abh7 megfogalmazásában „[a]z Alaptörvényből nem következik, hogy a polgári peres eljárásban félként résztvevő jogi személy neve közérdekű adat. Más megítélést eredményez, ha nyilvánosságra hozatalát, megismerhetőségét vagy hozzáférhetővé tételét törvény közérdekből elrendeli, mert akkor az Infotv. 3. § 6. pontja alapján már közérdekből nyilvános adatnak minősül (Abh5., Indokolás [31]). A kifejtettek értelmében az Infotv. 3. § 5. pontjára alapozott azon bírói jogértelmezésről, amely szerint általában véve a polgári peres eljárásban résztvevő jogi személy felek neve nem közérdekű adat, megismerését így az Infotv. 26. § (1) bekezdése alapján nem kötelező biztosítani, nem állapítható meg, hogy a bíróság a közérdekű adatok körét (a közérdekű adatok fogalmához képest) jogértelmezés útján szűkítette, korlátozta volna. Ezért ezen okból a közérdekű adatok megismeréséhez való, az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdése szerinti alapjog korlátozása nem volt a támadott bírói döntések kapcsán megállapítható (vö. Abh5., Indokolás [31]). Az Abh5. idézett megállapításai alapján jelen ügyben sem merül fel alkotmányossági aggály a támadott bírói ítéletnek a jogi személy peres felek nevének megismerhetőségével kapcsolatos megállapításait illetően.
- [67] 3. A jogerős ítélet a hét év vagy azt meghaladó pertartamú bírósági eljárások ügyszámának megismerésére irányuló adatigény kapcsán arra a következtetésre jutott, hogy a bírósági akta egyedi ügyszáma azért nem tekinthető az Infotv. 3. § 5. pontjában meghatározott fogalom szerint közérdekű adatnak, mert az csak „technikailag azonosítja az iratot, a közfeladatról információt nem tartalmaz”, és „nem áll kapcsolatban a bíróság közfeladatával, közpénzzel való gazdálkodásával, és a szakmai tevékenységére, illetve annak eredményességére is kiterjedő értékelésére nem vonatkoztatható” (lásd a Fővárosi Ítéltábla 8.Pf.20.129/2015/6. számú ítéletének 4. oldalát). Az ügyszámokkal összefüggésben elfoglalt jogi álláspont következtében pedig a bíróság már nem is vizsgálta, hogy a keresetlevél érkeztetési ideje, illetve a hét éven túli ügyek listája közérdekű adatnak tekinthető-e.
- [68] A bírósági ügyvitel szabályairól szóló 14/2002. (VIII. 1.) IM rendelet (a továbbiakban: BÜSZ) meghatározza a lajstrom fogalmát (2. § 14. pont) és az ügycsoportonkénti lajstromozás mikéntjét (28–29. §). A bíróságok egységes iratkezelési szabályzatáról szóló 17/2014. (XII. 23.) OBH utasítás (a továbbiakban: Utasítás) értelmező rendelkezései között a 3. § 38. pontja szerint – figyelemmel a BÜSZ-ben foglaltakra is – az ügyszám „az ügy azonosítására szolgáló megjelölés, amely tartalmazza az ügycsoport betűjelét, a lajstromszámot, törve az érkezés évszámával”.
- [69] A BÜSZ és az Utasítás rendelkezéseiből megállapíthatóan a bírósági eljárásban az ügyszám olyan, a szervezeti hierarchia adott szintjén működő bíróság kezelő-, tájékoztatói vagy ügyfélszolgálati irodáján, ügycsoportonként, a lajstromozás során létrehozott számadat, amely a bíróság tevékenységéhez kötődik. Ezen túlmenően meg kell állapítani azt is, hogy a számadatból természetes személy nem azonosítható (Infotv. 3. § 1. pont), „érintettre vonatkozó következtetés” abból nem vonható le (Infotv. 3. § 2. pont).
- [70] Figyelemmel az Infotv. 3. § 5. pontja szerinti fogalom-meghatározásra – és annak a bírói gyakorlatban azonosított tartalmára is – megállapítható, hogy az ügyirat száma nem személyes adat, ugyanakkor a bíróság közfeladatának ellátásával összefüggésben keletkezik. Megjegyzendő természetesen az is, hogy minden bírósági szinten,

illetve bíróságon az azonos számképzési elvek mellett eltérő ugyanannak a (peres vagy nem peres) eljárásnak az ügyszáma.

- [71] Utalni kell továbbá arra is, hogy az Abh4. alapjául szolgáló ügyben járásbírói szintű bíróság (a Pesti Központi Kerületi Bíróság) megállapította, hogy „közérdekű adatnak minősül a Pesti Központi Kerületi Bíróság 4 éven túli polgári peres ügyeinek száma, az ügyszámok és az, hogy mikor érkezett a keresetlevél a bíróságra”. Hivatkozott arra is, hogy „valamennyi kiadni kért közérdekű adat rendelkezésére áll és azokat a válaszleveléhez mellékelve az adatkérő rendelkezésére bocsátotta ügyszám és a keresetlevél érkezésének időpontjára vonatkozó 4 éven túli folyamatos polgári peres ügyek listáját.”
- [72] A bírósági ügyszámok nyilvánossága kapcsán hasonló álláspontot fogalmazott meg az alkotmánybírói eljárás során megkeresett NAIH elnöke is (lásd NAIH-állásfoglalás 2–4. oldala).
- [73] A kifejtettek értelmében az ügyszámok kapcsán elfoglalt bírói jogértelmezés leszűkítette a közérdekű adatok körét – az információszabadsághoz való jog védelmi körét – olyan szempontra tekintettel, amely túlmutat az Infotv.-ben foglaltakon. A közérdekű adatok körének jogértelmezés útján történő ilyen leszűkítése indokolatlanul korlátozza a közérdekű adatok megismeréséhez való jog érvényesülését.
- [74] 4. Az Alkotmánybírói megvizsgálta azt is, hogy a közérdekű adatok megismeréséhez való jog sérelmét jelenti-e, ha a bíróság az adatkezelő törvényi fogalmát az adatigénylőre alkalmazza, s erre hivatkozással korlátozhatónak ítéli a közérdekű adatok megismerését.
- [75] A jogerős ítélet szerint a másodfokú bíróság egyetértett „azzal az alperesi érveléssel is, hogy a polgári peres ügyekre vonatkozó adatsorokat tartalmazó nyilvántartásokat az Infotv. 5. § (4) bekezdése értelmében kizárólag bíróság kezelheti az igazságszolgáltatási feladatainak ellátása céljából”. Majd kifejtette azt is, hogy az „ügyszámok [...] a peres eljárás iratainak szükséges, elválaszthatatlan elemei, amelyről felvilágosítás [...] csak a törvényben meghatározott személyeknek adható”.
- [76] Az Infotv. jogerős ítéletben hivatkozott 5. § (4) bekezdése szerint kizárólag állami vagy önkormányzati szerv kezelheti az állam bűncselekmények megelőzésére és üldözésére irányuló, valamint közigazgatási és igazságszolgáltatási feladatainak ellátása céljából kezelt bűnügyi személyes adatokat, valamint a szabálysértési, a polgári peres és nemperes ügyekre vonatkozó adatokat tartalmazó nyilvántartásokat. Az Infotv. e rendelkezése a törvénynek „A személyes adatok védelme” című II. fejezetében található. Ennek megfelelően az Infotv. 5. § (4) bekezdése a személyes adatok védelmével összefüggésben értelmezhető rendelkezést tartalmaz. Nem irányadó tehát a közérdekű adatra, illetve ennek megismerésére, amely az Infotv. 3. § 5. pontja értelmében csak „a személyes adat fogalma alá nem eső” adat lehet. Az olyan jogértelmezés tehát, amely a polgári peres eljárás bírói aktájának egyedi ügyszáma, illetve az érkezési idő, mint az Infotv. 3. § 5. pontja alapján közérdekű adat megismerésének korlátozását az Infotv. 5. § (4) bekezdésének a személyes adatok védelmére vonatkozó rendelkezése alapján tartja megengedhetőnek, a közérdekű adatok megismeréséhez való jog védelmi körének indokolatlan leszűkítését eredményezi.
- [77] 5. Az indítványozó által közérdekűként kiadni kért adatok egymással összefüggő, logikai kapcsolatban álló adatsort alkotnak. Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügyben ugyanis az indítványozó összességében olyan polgári eljárások adatainak – ezen belül a jogi személy peres felek megnevezésének, a keresetindítás időpontjának, valamint a peres ügyiratszámoknak – a birtokába kívánt jutni az eljárások felülvizsgálati szakaszában, amelyek hét év vagy azt meghaladóan folyamatban voltak az adatkérés idején. Ezért a panasz kapcsán a testületnek a fentiekben túl arra a kérdésre kellett választ adnia, hogy korlátozták-e az információszabadság jogát az eljárás bíróságok akkor, amikor nem kötelezték a Kúriát a felülvizsgálati szakaszban lévő valamennyi polgári eljárás iratainak átvizsgálására a pertartamok és az eljárást kezdő keresetlevél beadási dátumának felkutatása érdekében.
- [78] A testület a fentiekben részletesen bemutatta az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésének kapcsolatát a véleményszabadság alapjogával, valamint feltárta az alapjog demokratikus berendezkedésben betöltött jelentőségét. Ezek azok az alkotmányossági szempontok, amelyeknek a közérdekű adat fogalmát az egyedi ügyekben értelmező bírói döntéseknek meg kell feleltetniük. Emlékeztet ugyanakkor arra is a testület, hogy a közfeladatot ellátó szervnek vagy személynek abban az esetben áll fenn az alapjogi jogviszonyban kötelezetti oldalon felelősége az alapjog érvényre juttatásában, ha az adatot kezeli, ha az adat nem minősül személyes adatnak és az adat „tevékenységére vonatkozó vagy közfeladatának ellátásával összefüggésben keletkezett”.

- [79] A Kúria jogállását és az ehhez rendelt közfeladatát az Alaptörvény, a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Bszi.), valamint a polgári perek esetében – az alapper idején hatályos – régi Pp. szabályai határozzák meg. Az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdése értelmében „[a] rendes bírósági szervezet legfőbb szerve a Kúria, amely biztosítja a rendes bíróságok jogalkalmazásának egységét, a rendes bíróságokra kötelező jogegységi határozatot hoz”. A Bszi. 23–24. §-ai – az Alaptörvényben foglaltaknak megfelelően – a négy szintű bírósági szervezetben a Kúria jogállását legfőbb bírói szervként határozzák meg, amely a joggyakorlat egységéért, emellett a rendkívüli jogorvoslati eljárásokban és kisebb részben a másodfokú ítélkezésben folytatott ítélkezésért viselt felelősségben ölt testet. Végül a Bszi.-re alapított, bírósági hierarchián belüli hatásköri kiosztás jelenik meg a régi Pp. 10. §-ában is a polgári perekre vonatkozóan.
- [80] A Kúria az államszervezetben a rendes (általános hatáskörű), a Közigazgatási Felsőbíróság pedig a közigazgatási bírói hatalom csúcsszerve. A szervei tevékenységét jellemző, általa kezelt adatai más állami szervekhez hasonlóan nyilvánosságot követelnek. Ugyanakkor főtevékenysége – amely az Infotv. szerinti közfeladatát jelenti – az általános hatáskörű („rendes bíróságok” – Alaptörvény 25. cikk) bíróságok joggyakorlatának egységesítése és elsődlegesen a rendkívüli jogorvoslatok elbírálása. Ebben a körben közérdekű tehát minden olyan adat, amit kezel, a tevékenységére vonatkozik vagy közfeladatával összefüggésben keletkezett és nem minősül személyes adatnak.
- [81] Mindebből az a következtetés adódik, hogy míg a Kúria tevékenységére kifejezetten jellemzőek a felülvizsgálati eljárásokkal összefüggő adatok (például a felülvizsgálati kérelmek beadásának dátuma és az elbírálás időtartama, a felülvizsgálati eljárások esetleges elhúzódása), addig nem vonatkoztatható rá a keresetlevél beadásának időpontja és ahhoz kapcsolódóan az egész eljárás hét évi vagy azt meghaladó pertartama. Ez az egyébként a bírósági szervezet működését egészében jellemző adat nem áll összefüggésben a Kúria működésével és nem is a Kúria közfeladatának ellátásával összefüggésben keletkező adat. A jelen ügyben ezért azt kellett megállapítani, hogy míg a Kúria csak indirekt módon kezeli a keresetlevelet, annak beadási dátumát (azok a Kúriára megküldött bírósági aktákban szerepelnek, így azok tárolása folytán, ideiglenesen valósul meg az adatkezelés), addig van olyan bírósági szint, amely azzal közvetlen, kapcsolatban áll: ahogy arra az indokolás V.3. pontjában (Indokolás [67]–[73]) már történt utalás, 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 eljárást lezáró kúriai döntés kézbesítésének eljárási mozzanatát is.
- [82] Mindazonáltal a jelen határozat indokolásának IV.5. pontjában (Indokolás [43]–[45]) kifejtettekre emlékeztetve az Alkotmánybíróság rögzíti, hogy a közérdekű adatok kapcsán a jelen esetben sem az informatikai nyilvántartás hiánya és az emiatt fennálló jelentős munkateher adja a döntés indokát. Pusztán az informatikai nyilvántartás hiányából automatikusan nem következhet a kérelem elutasítása. A kezelt adatokat a rögzítés módjától függetlenül – a munkateherre tekintettel adott esetben költségtérítés megállapítása mellett – ki kell adni abban az esetben, amennyiben az adatok a közfeladatot ellátó szerv/személy tevékenységével összefüggésben állnak vagy közfeladata ellátásával összefüggésben keletkeznek.
- [83] Megjegyzendő az is, hogy az Infotv. 27. § (2) bekezdésének g) pontja lehetővé teszi a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való jog korlátozását bírósági eljárásra tekintettel. Egyebek mellett erre vezethető vissza a régi Pp. 119. § (3) bekezdése, amely szerint az (1) és (2) bekezdésekben meghatározott személyeken kívül – a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló törvényben szabályozott tájékoztatás kivételével – az eljárásról felvilágosítás annak adható, akinek az eljárás lefolytatásához, illetve annak eredményéhez jogi érdeke fűződik. A jogi érdek fennállásának mérlegelése során nem hagyható figyelmen kívül az, hogy a közérdekű adatok megismeréséhez való jog célja és értelme – amint azt fentebb az Alkotmánybíróság az indokolás IV.3. pontjában (Indokolás [27]) kifejtette – a közhatalom és az állami szervek működése transzparenciájának a biztosítása. Folyamatban lévő bírósági eljárásokra vonatkozó adatigénylés akkor teljesíthető, ha az ezt a célt szolgálja. Meghozatalukat követően viszont a döntések anonimizált formában egyébként is hozzáférhetők és korlátozásmentesen kutathatók.
- [84] 6. Az indítványozó a tisztességes eljáráshoz való jogba ütközőnek tartotta, hogy a támadott ítéletek olyan indokolást tartalmaztak, amely érvelés „egyik fél előadásában sem szerepelt”. Az indítványozó azonban konkrétan nem ismertette, hogy a támadott ítéletek indokolásának mely részét kifogásolja ezen az alapon. Ezért az Alkotmánybíróság az indítványnak ezt az elemét érdemben nem vizsgálta.

[85] 7. Mindezek alapján tehát, az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a bírósági ügyiratszámok vonatkozásában a bíróság az Infotv. 3. § 5. pontjához képest leszűkítette a közérdekű adatok körét egy, az Infotv.-ben nem szereplő szempont alkalmazásával. Megállapította azt is, hogy a támadott bírói ítéletben alaptörvény-ellenes értelmezés mellett került sor az Infotv. 5. § (4) bekezdésének alkalmazására. Ugyanakkor összességében az ítélet alaptörvény-ellenessége mégsem állapítható meg: a bíróság ugyanis végső fokon az alkotmányos szempontoknak megfelelően mérlegelt és döntött az adatkiadási kérelem tárgyában akkor, amikor a Kúriát nem kötelezte az egymással összefüggő, logikai láncolatot alkotó, egyes elemeiben közérdekű, de nem a Kúria közfeladatához kapcsolódó adatok kiadására. Az indokolás IV.5.2. pontjára (Indokolás [59]–[61]) utalva ismét hangsúlyozza az Alkotmánybíróság azt is, hogy az adatkezelő nem köteles adatgyűjtésre, illetve az általa kezelt adatok összevetése útján új, minőségileg más adat, adatsor előállítására. Az adatigénylő továbbá nem formálhat jogot arra, hogy helyette más végezze el az egyébként hozzáférhető adatok leválogatását. Ezért a bírósági ítélet nem sérti az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésébe foglalt, a közérdekű adatok megismeréséhez való jogot, és az Alkotmánybíróság a bíróság 8.Pf.20.129/2015/6. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasította.

## VI.

[86] Az Alkotmánybíróság a határozat Magyar Közlönyben történő közzétételét az Abtv. 44. § (1) bekezdésének második mondata alapján rendelte el.

Budapest, 2019. március 12.

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

*Dr. Balsai István s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Czine Ágnes s. k.,*  
alkotmánybíró

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

*Dr. Horváth Attila s. k.,*  
alkotmánybíró

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

*Dr. Pokol Béla s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Salamon László s. k.,*  
alkotmánybíró

*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. Pokol Béla alkotmánybíró párhuzamos indokolása*

[87] A határozat rendelkező részi elutasító döntését támogatom, de egyrészt az indokolás kiegészítő elemzését tartom szükségesnek, másrészt az indokolás egy részével szemben fenntartásaim vannak.

[88] 1. A testületi vitában ragaszkodtam ahhoz, hogy az indokolásban egy rövid formulában összefoglalóan jelenjen meg, hogy a konkrét ügy fényében az Alaptörvényben biztosított jognak milyen értelmezését adtuk, melynek révén az indítvány elutasítása lett a döntésünk eredménye. A precedenserő követelményére tekintettel pedig e döntési alapunknak az indokolás lezárásaként egy külön részben való kiemelését sürgettem. Ezzel a döntést hordozó normatív alap – *ratio decidendi* – tisztán kiemelkedne a sokszor az oldalak tucatjain kifejtett érvelések részleteiből. Ez lehetővé tenné, hogy az alkotmánybíráskodás saját esetjogának precedensei az Alaptörvény rendelkezései fényében ellenőrizhetőbbekké váljanak. Másrészt ennek révén elkerülhető lenne, hogy az alkotmánybírói döntésekben levő sok-sok *ad hoc* jellegű megállapítás (*obiter dictum*) később precedens-megállapításként kerüljön felhasználásra. A precedensjognak ugyanis csak a konkrét ügyek részleteiből adódó tanulságok révén van legitimitása, és ez csak arra a normatív hordozó alapra, *ráció decidendire* vonatkozik, mely a körülmények mérlegelése alapján a konkrét ügy eldöntése közben adódott. Egy sor lehetséges absztrakt és csak távoli összefüggésekre mutató megállapítás, mely egy-egy adott ügy kapcsán felmerül és az érvelés

kifejtésébe bekerül, sokszor csak egy-egy alkotmánybíró szubjektivitásából és teoretikus vagy szakmai érdeklődéséből fakad, de nem jelenti az adott ügy eldöntését hordozó normatív alapot. Ráadásul alkotmánybíróság esetében, ha nem kerül lokalizálásra – és így elválasztásra – a precedensekben a *ratio decidendi* a pusztán odavetett és az ügytől távoli *obiter dictum* részeketől, és az egész döntést az indokolás minden részével kötelező precedensnek fogják fel, akkor fennáll az a veszély, hogy odavetett megállapításokkal új és új alkotmányos elveket és értékeket alkossanak meg az alkotmánybírák, és ezzel a védelmükre bízott alkotmány helyett egy új alkotmányt hozzanak létre.

- [89] A jelen esetben a rendelkező részi döntést hordozó *ratio decidendi*, a döntés normatív alapját az indokolásból megítélésem szerint csak töredékesen lehet kiemelni. Ezek egy része pedig éppen nem az elutasítást, hanem az indítványnak helyt adást támasztottak alá. Így miközben a rendelkező rész elutasító, és az eset konkrét körülményei ezt támasztották alá, addig a későbbi alkotmánybíróági döntések – és az ezt kérő beadványozók – számára egy sor olyan megállapítás található, melyek a konkrét eseten túlmutató összefüggések elemzésbe bevonásából ered, és amelyek a közérdekű adatok terjesztéséhez való jog általános problematikájára adnak választ, de amelyek itt csak *obiter dictumot*, az adott eset kapcsán odavont mozzanatokot jelentenek. Egy más megközelítésben azonban ezek úgy is felfoghatók, mint az egész közérdekű adatigénylési probléma általános normatív keretei, és így anélkül, hogy ezeket kibontva megvitattuk volna a testületben, a jövőben az alkotmányosság mércéiként jelenhetnek meg.
- [90] Rekonstruálva az indokolásból az adott ügy megítélésének normatív alapjához odavonható lehetséges *ratio decidendi* – a döntést hordozó normatív alapot – a következők emelhetők ki:
- „1. »Azon bírói jogértelmezésről, amely szerint általában véve a polgári peres eljárásban résztvevő jogi személy felek neve nem közérdekű adat, megismerését így az Infotv. 26. § (1) bekezdése alapján nem kötelező biztosítani, nem állapítható meg, hogy a bíróság a közérdekű adatok körét (a közérdekű adatok fogalmához képest) jogértelmezés útján szűkítette, korlátozta volna.« (V.2. pont, Indokolás [65]–[66]).
2. »Az olyan jogértelmezés tehát, amely a polgári peres eljárás bírósági aktájának egyedi ügyszáma, illetve érkezési idő, mint az Infotv 3. § 5. pontja alapján való közérdekű adat megismerésének korlátozását az Infotv 5. § (4) bekezdésének a személyes adatok védelmére vonatkozó rendelkezése alapján tartja megengedhetőnek, a közérdekű adatok megismeréséhez való jog védelmi körének indokolatlan leszűkítését eredményezi« (V.4. pont, Indokolás [74]–[76]).
3. »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« (V.5. pont, Indokolás [77]–[83]).
4. »Az Alkotmánybíróság rögzíti, hogy a közérdekű adatok kapcsán a jelen esetben sem az informatikai nyilvántartás hiánya, és az emiatt fennálló jelentős munkateher adja a döntés indokát. Pusztán az informatikai nyilvántartás hiányából automatikusan nem következhet a kérelem elutasítása. A kezelt adatokat rögzítés módjától függetlenül - a munkateherre tekintettel adott esetben költségtérítés megállapítása mellett – ki kell adni abban az esetben, amennyiben az adatok a közfeladatot ellátó szerv/személy tevékenységével összefüggésben állnak, vagy közfeladatok ellátásával összefüggésben keletkeznek.« (V.5. pont, Indokolás [77]–[83]).
5. A fenti pontosítására: »Következésképpen adatigény nem tagadható meg arra hivatkozással, hogy a kért adat közvetlenül – pl. elektronikusan – nem áll rendelkezésre, és az egyébként rögzített adat hozzáférhetővé tételéhez idővel és /vagy költséggel járó többletmunkára van szükség«. (IV.5.1. pont, Indokolás [53]). Ám ennek fordítottja is kiemelhető az indokolásból: »az egyébként megismerhető, hozzáférhető vagy közétett adatokból történő, meghatározott szempont vagy szempontok szerinti szűrt, új adatsor létrehozására sem köteles az adatkezelő. Az adatigénylő nem formálhat jogot arra, hogy helyette más végezze el a hozzáférhető adatok leválogatását.« (IV.5.2. pont, Indokolás [59]).
6. »Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a bírósági ügyiratszámok vonatkozásában a bíróság az Infotv. 3. § 5. pontjához képest leszűkítette a közérdekű adatok körét egy, az Infotv.-ben nem szereplő szempont alkalmazásával. Megállapította, hogy a támadott bírósági ítéletben alaptörvény-ellenes értelmezés mellett került sor az Infotv. 5. § (4) bekezdésének alkalmazására. Ugyanakkor összességében az ítélet alkotmány-ellenessége mégsem volt megállapítható: a bíróság ugyanis végső fokon az alkotmányos szempontoknak megfelelően mérlegelt és döntött az adatkiadási kérelem tárgyában, akkor amikor a Kúriát nem kötelez-

te az egymással összefüggő, logikai láncolatot alkotó egyes elemeiben közérdekű, de nem a Kúria közfeladata-hoz kapcsolódó adatok kiadására» (V.6. pont, Indokolás [84]).”

- [91] A fentiek közül a rendelkező részi elutasítás normatív alapját némi logikai továbbvitellel a 3. szám alatt kiemelt indokolási rész adja meg. Ám tartalmilag ez csak azt jelenti, hogy az indítványozónak a Kúria helyett az (összes) elsőfokú bíróságoktól kellett volna kérnie az alapperben az adatok kiadását.
- [92] Ez azonban csak a konkrét rendelkező részi elutasítás indokolásának normatív alapja, de az átfogó *ratio decidendi*, amit e határozat kimond az indokolásában a közérdekű adatigénylés kiadása terén a következőképpen bontható ki. Logikai továbbvitelt igényel ugyan, de ebből hézagmentesen levonható következtetés, hogy az elsőfokú bíróságok nem tagadhatták volna meg az indítványozótól a kért adatok kiadása érdekében új táblázatok létrehozását és többletmunka elvégzését. Így, ha az indítványozó e számára most formailag elutasítást tartalmazó határozat alapján holnap megismétli a kérését az összes magyar elsőfokú bírósághoz, akkor ezek mindegyike köteles lesz a kért többletmunka elvégzésére. Sőt, mivel konkrét érdekeltég kimutatása nem kell egy ilyen kérelem benyújtására a közfeladatok ellátását végző állami és más szervek felé, így az indítványozó ugyanazt az email-szöveget némi átalakítással és szektorális specifikálással rögtön el is küldheti a vízművek, a gázművek és az elektromos művek felé, majd állami szektoronként továbbhaladva folytathatja az összes felsőoktatási intézmény, majd középfokú és az alsó fokú ilyen intézmények felé és ugyanígy a további szektorok felé is lépve vég nélkül. Mindezek az ennek teljesítésére irányuló alkotmányos kötelezettségük vitatására a többletmunka elvégzésére utalva a kiadás megtagadása esetén várható bírósági perek sokaságában majd úgy érvelhetnek, hogy ez a többletmunka már új adatsor létrehozását jelenti, és nem a meglévők új táblázatokba foglalását. Ám a mostani döntésünk indokolását a szem elé kapva megítélésem szerint erre szűk lehetőségük lesz.
- [93] Az indokolásban benne lévő, de nem explikált *ratio decidendi* – az előbb a 4. és 5. szám alatt kiemelt indokolási szöveg – az Alaptörvény közérdekű adatok kiadására kötelező rendelkezésének mindenki számára való konkretizálása így kibontva már a legteljesebb módon kifogásolható. Így miközben a határozatot én a rendelkező részi elutasítás miatt megszvaztam, ezt a hosszú távú hatást jelentő *ratio decidendit* csak elutasítani tudom.
- [94] 2. Áttérve az indokolás egy másik irányú problémájára, nem tartom helyesnek az indokolásba az EJEB döntésének bevonását (lásd az indokolás IV.2., 3.1. és 5.2. pontjait, Indokolás [24]–[26], [28]–[35], [59]–[61]). Az EJEB működésének utóbbi időben nyilvánosságra került alapvető problémája ugyanis az, hogy ennek döntéseit ténylegesen nem az arra illetékes bírói tanácsok formálják ki az Európai Emberi Jogi szerződés alapulvételével, hanem egy, az évek alatt kialakult kb. 300 fős emberi jogász apparátus a bírák függetlenségének legegységesebb hiánya mellett. (Lásd ehhez többek között Matilde Cohen 2017-es tanulmányát „Túszok vagy bírák?” címmel, ahol a strasbourgi bírók függetlenségének teljes hiányát vázolja: „Judges or Hostages? In: Nicola/Davies eds: EU Law Stories. Cambridge University Press 2017, 58–80. p.) De a volt strasbourgi bíró, a koppenhágai professzor, David Thór Björgvinsson is éles kritikával illette a megbízatása lejártá után egy 2015-ben adott interjúban a tudományos kutatókat, hogy nem veszik észre az EJEB bírók teljes kiszolgáltatottságát az évtizedes állandósággal Strasbourgban székelő emberjogi jogászapparátus felé [lásd Utrecht Journal of International and European Law (Vol. 81.) 2015. No.31.] E visszas helyzet felszámolása, továbbá az EJEB bírók függetlenségét megeremtő működés kialakítása a nemzetközi szerződésében résztvevő államok külügyi- és igazságügyi minisztériumainak a feladata és felelőssége, de megítélésem szerint mint alkotmánybírók mi is tartozunk annyi felelősséggel, hogy erre tekintettel és ennek deklarálásával a jövőben mi is kerüljük az EJEB döntésekre való explicit támaszkodást, és mint autentikus bírósági döntésekre való hivatkozást döntéseinkben. Ezek ugyanis valójában a strasbourgi jogász-apparátus döntései, melyek elé csak álcaként vonják oda a tagállamok által kiküldött bírókat. Így amíg ez a helyzet fennáll, addig megítélésem szerint ezeket a döntéseket mint bírósági döntéseket nem vehetjük figyelembe. A döntéselőkészítő munka folyamán *pro domo* formájában mint autentikusságot nélkülöző egyszerű jogász vélemények szemügyre vételét információként én is támogatom, de a nyilvánosságra került döntések szövegében ezek kihagyását javaslom a jövőben.

Budapest, 2019. március 12.

Dr. Pokol Béla s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István alkotmánybíró különvéleménye*

- [95] Nagy kihívás helyes döntést hozni olyan ügyben, amelynek kapcsán a bíró saját magát mintegy a fél pozíciójában érezheti. A jelen határozat előzményeként az indítványozó adatigénnyel fordult a Kúriához. Lényegét tekintve azoknak a Kúria előtt folyamatban lévő polgári pereknek az ügyszámát kívánta megismerni, amelyekben a keresetet már több mint hét éve terjesztették elő. Kérte továbbá a Kúriától azt is, hogy a keresetlevél beérkezésének dátumát, illetve az adott polgári peres eljárásokban résztvevő jogi személy peres felek nevét is tegye megismerhetővé. (Hasonló igénnyel akár az Alkotmánybírósághoz is fordulhatott volna, kikérve azoknak a folyamatban lévő alkotmányjogi panasz-eljárásoknak az ügyszámát, amelyek több, mint hét éve indult polgári peres eljárásokban született bírói ítéletek felülvizsgálatára irányulnak. Az Alkotmánybíróságnak azonban most nem kellett állást foglalnia arról, hogy teljesítene-e egy ilyen adatigényt, hiszen az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasz alapján indult eljárásban nem is adatigények megválaszolására, hanem a támadott bírói döntés felülvizsgálatára terjed ki a hatásköre.) A jelen határozat a Kúria adatigényt elutasító választát jóváhagyó bírói döntést vizsgálta, s ennek alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság „összességében” annak ellenére nem tartotta megállapíthatónak, hogy a vizsgált jogerős ítélet érdemére kiható lényeges kérdésekben megállapította az Alaptörvény sérelmét. Védte így az Alaptörvényt, de „összességében” végül mégsem.
- [96] Az Abtv. 43. § (1) bekezdése az Alkotmánybíróság számára kógens jelleggel előírja: „Ha az Alkotmánybíróság a 27. § alapján folytatott eljárásában alkotmányjogi panasz alapján megállapítja a bírói döntés alaptörvény-ellenességét, a döntést megsemmisíti.” A jelen esetben az „Alaptörvény védelmének legfőbb szerve” az Abtv. 43. § (1) bekezdéséből fakadó kötelezettsége ellenére negligálta az Alaptörvény védelmét, mert az alaptörvényt sértő bírói döntést nem semmisítette meg.
- [97] Az Alkotmánybíróság határozatában maga megállapítja, hogy miért volt alaptörvény-ellenes a vizsgált jogerős ítélet. Egyrészt Alaptörvénybe, a közérdekű adatok megismeréséhez való jogba ütközött, hogy a bíróság a közérdekű adatok körének, az Infotv. 3. § 5. pontjának indokolatlanul szűk, a törvényben nem szereplő szempont alapján történő értelmezésével megtagadhatónak vélte a folyamatban lévő peres eljárások ügyszámának a megismerését. (A bíróság az Infotv. 3. § 5. pontjának értelmezésénél arra hivatkozott, hogy az ügyszám azért nem számít közérdekű adatnak, mert az „csak technikailag azonosítja az iratot”). A közérdekű adatok körének jogértelmezés útján történő indokolatlan leszűkítése a közérdekű adatok megismeréséhez való jog érvényesülését korlátozta, így e jogértelmezés az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdése szerinti alapjog sérelmét eredményezte. Megállapította másrészt az Alkotmánybíróság azt is, hogy „a támadott bírói ítéletben alaptörvény-ellenes értelmezés mellett került sor az Infotv. 5. § (4) bekezdésének alkalmazására” (Indokolás [85]). Határozatában az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy az „Infotv. e rendelkezése a törvénynek »A személyes adatok védelme« című II. fejezetében található. Ennek megfelelően az Infotv. 5. § (4) bekezdése a személyes adatok védelmével összefüggésben értelmezhető rendelkezést tartalmaz. Nem irányadó tehát a közérdekű adatra, illetve ennek megismerésére, amely az Infotv. 3. § 5. pontja értelmében csak »a személyes adat fogalma alá nem eső« adat lehet. Az olyan jogértelmezés tehát, amely a polgári peres eljárás bírósági aktájának egyedi ügyszáma, illetve az érkezési idő, mint az Infotv. 3. § 5. pontja alapján közérdekű adat megismerésének korlátozását az Infotv. 5. § (4) bekezdésének a személyes adatok védelmére vonatkozó rendelkezése alapján tartja megengedhetőnek, a közérdekű adatok megismeréséhez való jog védelmi körének indokolatlan leszűkítését eredményezi” (Indokolás [76]).
- [98] Bár az előzőekben hivatkozott módon az Alkotmánybíróság a vizsgált bírói döntés Alaptörvénybe ütközését több okból is megállapította, a bírói döntést nem semmisítette meg. Tulajdonképpen azért nem, mert az Alkotmánybíróság a vizsgált bírói döntésben gyakorlatilag nem szereplő, más indokok alapján helyeselhetőnek vélte az alapügyben hozott bírói döntést. Meggyőződésem, hogy ilyet az Alkotmánybíróság nem tehet, nem gyárthat indokolást egy bírói ítélethez, főként nem egy olyanhoz, amelynek Alaptörvénybe ütközik a tartalma. Nyilván elsősorban azért nem, mert ezáltal negligálja az Abtv. 43. § (1) bekezdését, illetve az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdéséből következő feladatát. Továbbá azért sem, mert amint már az Alkotmánybíróság számtalan esetben hangsúlyozta: „az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdésének értelmében az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének d) pontja alapján a bírói döntéseket az alkotmányosság szempontjából ellenőrizheti, és jogköre a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség vizsgálatára és kiküszöbölésére korlátozódik, ezért a bírói döntés irányának, a bizonyítékok bírói mérlegelésének és értékelésének, illetve a bírósági eljárás teljes egészének ismételt felülbírálatára nem rendelkezik hatáskörrel [elsőként lásd: 3231/2012. (IX. 28.) AB végzés,



Indokolás [4]; ezt követően megerősítette: 3392/2012. (XII. 30.) AB végzés, Indokolás [6]; 3017/2013. (I. 28.) AB végzés, Indokolás [3]].

- [99] Az Alkotmánybíróság az Abtv. 27. §-ában szabályozott hatáskörében eljárva a bírói döntés és az Alaptörvény összhangját biztosítja. Ebből következően a bírói döntés alaptörvény-ellenességének vizsgálata során az Alkotmánybíróság attól is tartózkodik, hogy a bíróságok felülbírálati jogköréhez tartozó, szakjogi vagy kizárólag törvényértelmezési kérdésekben állást foglaljon {elsőként lásd: 3003/2012. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [4]; ezt követően megerősítette: 3065/2012 (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [5]; 3391/2012. (XII. 30.) AB végzés, Indokolás [25]; 7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [33]}" {lásd a legutóbb a 3043/2019. (III. 7.) AB végzés, Indokolás [16]–[17]}. Az Alkotmánybíróság már több száz ügyben határozottan elzárkózott attól, hogy „burkoltan negyedfokú bírósággá” váljon és maga hozzon bírói döntést {lásd a legutóbb a 3039/2019. (II. 20.) AB végzést, Indokolás [15]}. Tehet mégis kivételt az Alkotmánybíróság és megindokolhatja a bíró helyett a bírói ítéletet?
- [100] A tényyszerűség érdekében idézzük fel végül a Kúria elnökének az adatigény teljesítését megtagadó válaszát: „a Kúria lajstromában csak az ügy Kúriára érkezésének időpontja szerepel, a lajstrom az előzményi ügyek adatait, illetve az ún. minősített érkezés napját nem tartalmazza. Ennek folytán a jelenleg használt informatikai alkalmazással nem gyűjthetők le adatok arra vonatkozóan, hogy a Kúrián folyamatban lévő ügyekben a keresetlevél mikor érkezett az első fokon eljáró bírósághoz.” Jogszerűen a bírói felülvizsgálat arra szorítkozhatott (volna), hogy felülvizsgálja, vajon e válasz alapján szabályosan megtagadható volt-e az adatigény teljesítése. Az Alkotmánybíróságnak pedig az alkotmányjogi panasz alapján azt kellett volna elsődlegesen vizsgálnia: összhangban áll-e a közérdekű adatok megismeréséhez való joggal, ha a bíróság jogszerűnek tekinti az adatigénylés teljesítésének megtagadását a hivatkozott indokkal, vagyis azzal, hogy bár a kért közérdekű adatokat a közfeladatot ellátó szerv kezeli, de azokat az általa létrehozott nyilvántartásában nem rögzíti. Az ügy központi kérdésére – eddigi gyakorlatának megfelelően – azt kellett volna az Alkotmánybíróságnak válaszolnia, hogy „az alapjogból eredő adatigény teljesítésére vonatkozó kötelezettség, illetve az adatigénylő oldalán az adathozzáférési jogosultság a közfeladatot ellátó szerv kezelésében lévő közérdekű és közérdekből nyilvános adatok vonatkozásában áll fenn. E kötelezettség, illetve e jogosultság szempontjából ezért irreleváns, hogy az adatkezelésre milyen okból (jogsabályi kötelezettség alapján vagy saját elhatározásra) kerül sor, valamint az is, hogy a közérdekű és közérdekből nyilvános adatokat kezelő szerv által létrehozott adatbázisban (adattárban, nyilvántartó rendszerben, lajstromban, kartotékban, stb.) is szerepelnek-e az általa kezelt adatok. Az alapjog a közfeladatot ellátó szerv kezelésében lévő közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való jogot biztosítja, ezért a közérdekű, közérdekből nyilvános adatok kezelése esetén ezen adatok megismerésére vonatkozó alapjog pusztán az adatkezelés okára, módjára hivatkozással a közfeladatot ellátó szerv részéről jogszerűen nem korlátozható” {3252/2016. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [33]}. Határozatában az Alkotmánybíróság azonban nem az ügy központi kérdésének megválaszolására koncentrált (vagyis nem arra válaszolt, hogy az adatkezelés módjára hivatkozva korlátozható-e – az Alaptörvény sérelme nélkül – az adatnyilvánosság?). A határozat ehelyett azzal foglalkozott, hogy vajon a kért adat (a hét évnél régebben indult peres eljárások ügyszáma) ténylegesen a Kúria tevékenységére vonatkozó vagy közfeladatával összefüggésben keletkezett adatnak minősül-e, s ennél fogva egyáltalán közérdekű adatnak minősül-e. Meggyőződésem szerint ilyen vizsgálatba az Alkotmánybíróság eleve nem is bocsátkozhatott volna. Mindenekelőtt azért nem, mert annak eldöntése, hogy egy adat az Infotv. 3. § 5. pontja alapján közérdekű adatnak minősül-e, nem alkotmányértelmezési, hanem törvényértelmezési kérdés. Az Alkotmánybíróság pedig e tekintetben sem húzhatja magára a bíróság hatáskörét. (Különösen nem a határozat szerinti érveléssel. A határozat a hét évnél régebben indult és a Kúria előtt folyamatban lévő peres eljárások ügyszámát a Kúria működésével össze nem függő közérdekű adatként igyekszik beállítani. A józan ész követelménye nem épp ennek ellenkezőjét diktálná? Továbbá arra hivatkozik a határozat, hogy az ügyszám olyan adat, amelynek nyilvánosságtól való elzárását az Infotv. 27. § (2) bekezdésének g) pontja teszi lehetővé, vagyis úgy érvel, mintha a bírósági eljárásra tekintettel korlátozni kellene az ügyszámok megismerését, ami szintén vitatható.) Továbbá azért sem tehetné volna meg az Alkotmánybíróság, hogy e kérdéstről (az adat az Infotv. 3. § 5. pontja alapján közérdekű adatnak minősül-e?) állást foglaljon, mert már maga a jogerős ítéletet hozó bíróság döntött e törvényértelmezési kérdésben (és nem úgy érvelt, mint az Alkotmánybíróság). Azt mondta a másodfokú bíróság, hogy a kért adat (peres eljárások ügyszáma): „nem tekinthető az Infotv. 3. § 5. pontjában meghatározott fogalom szerint közérdekű adatnak, mert csak technikailag azonosítja az iratot”. De hát pont erről az értelmezésről állította határozatában az Alkotmánybíróság, hogy az Infotv. 3. § 5. pontjának ez a bírói értelmezése alaptörvény-ellenes volt. Az Alkotmánybíróság pedig az alaptörvény-

ellenesnek minősített bírói törvényértelmezést nem válthatja ki egy maga által fabrikált másik törvényértelmezéssel, nem mentegetheti ilyen módon az alaptörvény-ellenes bírói döntést.

[101] Mindezt megfontolva nem tartottam támogathatónak az alkotmányjogi panasz elutasítását. Álláspontom szerint az Alkotmánybíróságnak az alaptörvény-ellenesnek minősített bírói döntést az Abtv. 43. § (1) bekezdése alapján meg kellett volna semmisítenie.

Budapest, 2019. március 12.

*Dr. Stumpf István s. k.,*  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/2898/2015.

