

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3177/2022. (IV. 22.) AB HATÁROZATA

bírói döntés megsemmisítéséről

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Salamon László* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Fővárosi Ítéltábla 8.Pf.20.188/2021/9. számú ítélete és a Fővárosi Törvényszék 62.P.20.901/2020/11. számú ítélete alaptörvény-ellenes, ezért azokat megsemmisíti.

I n d o k o l á s

I.

- [1] Az indítványozó alapítvány jogi képviselője (dr. Karsai Dániel András ügyvéd) útján az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján alkotmányjogi panaszt nyújtott be, amelyben a Fővárosi Ítéltábla 8.Pf.20.188/2021/9. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és – a Fővárosi Törvényszék 62.P.20.901/2020/11. számú ítéletére kiterjedő hatályú – megsemmisítését kérte az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdés és XXVIII. cikk (1) bekezdése sérelmére hivatkozással.
- [2] Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügy lényege szerint az indítványozó 2019-ben kérte az Emberi Erőforrások Minisztériumától, hogy küldjék meg számára a „TÁMOP-2.4.3.D.3-13/1-2013-0001 számú (Foglalkoztatási Szövetkezet – Híd a Munka Világába) projektről az Emberi Erőforrások Minisztériuma által vagy megbízásából készített kivizsgálás során keletkezett [...], vagy ha a kivizsgálást nem az alperes hajtotta végre, akkor a kivizsgálást végrehajtó szervezetnek a projektre vonatkozó megállapításait, következtetéseit, valamint a véleményét, továbbá a megtenni szükséges intézkedésekre vonatkozó javaslatát tartalmazó, bármilyen módon vagy formában rögzített információt, illetve adatot”.
- [3] A közérdekű adatigénylési kérelem nemteljesítése miatt benyújtott keresetet az első fokon eljáró Fővárosi Törvényszék 62.P.20.901/2020/11. számú ítéletével elutasította, e döntést a másodfokon eljáró Fővárosi Ítéltábla 8.Pf.20.188/2021/9. számú ítéletével helybenhagyta. A bíróság megállapította, hogy a kért adatok közérdekű adatok és azokat az alperes kezeli, azok kiadását azonban jogszerűen tagadta meg, mert az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) 27. § (2) bekezdés c) pontja szerint a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való jogot – az adatfajták meghatározásával – törvény büncselekmények üldözése vagy megelőzése érdekében korlátozhatja. A büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény (a továbbiakban: Be.) 109. § (1) bekezdés e) pontja szerint pedig a bíróság, az ügyészség és a nyomozó hatóság megtagadja a kért tájékoztatást, ha annak megadása sértené a büntetőeljárás vagy az egyes eljárási cselekmény eredményességét, valamint az eljárási cselekmény folyamatosságát vagy zavartalanságát. Ennek alapján a bíróság rámutatott: önmagában az a tény, hogy a kiadni kért közérdekű adatot büntetőeljárásban is felhasználják, még nem teszi jogszerűvé az adat kiadásának megtagadását, a nyomozóhatóság állásfoglalásával azonban bizonyítani lehet, hogy a kért adatoknak a büntetőeljárás során olyan jelentősége van, ami megalapozza az adat kiadásának korlátozását.
- [4] A perbeli projekttel kapcsolatban a Nemzeti Adó- és Vámhivatal Bűnügyi Főigazgatósága (a továbbiakban: NAV) ismeretlen tettes ellen nyomozást folytat költségvetési csalás büntett elkövetésének alapos gyanúja miatt.

A nyomozó hatóság arról tájékoztatta a bíróságot, hogy az eljárás történeti tényállásának alapját az alperes – a szabálytalansági eljárás lefolytatása során keletkezett – vizsgálati jegyzőkönyvei képezik, ezért a jegyzőkönyvekben foglalt megállapításokból alappal lehet következtetni az esetlegesen végrehajtandó nyomozati cselekményekre, így azok nyilvánosság számára történő ismertetése – nyomozástaktikai szempontból – sértené a nyomozás eredményességét. Mindezek alapján a bíróság arra a következtetésre jutott, hogy a bűncselekmények üldözéséhez vagy megelőzéséhez fűződő társadalmi érdek erősebb, mint a felperes közérdekű adatok megismeréséhez fűződő joga, tehát a Be. 109. § (1) bekezdés e) pontja alkalmazásával jogszerű volt a közérdekű adatigénylés elutasítása.

- [5] Az indítványozó ezt követően fordult alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz.
- [6] Kérelmében rámutatott az indítványozó, hogy az Infotv. 27. § (2) bekezdés c) pontja arra ad lehetőséget, hogy bűncselekmények üldözése céljából törvény korlátozza a közérdekű adatok megismeréséhez való jogot. Szükséges tehát egy jogalap, egy olyan törvényi rendelkezés, amely a megjelölt tárgykörben korlátozza az adatmegismerést. A Be. 109. § (1) bekezdés e) pontja viszont nem alkalmazható a konkrét esetre, mert e rendelkezés kifejezetten a büntetőeljárás során előterjesztett tájékoztatás iránti kérelem teljesíthetőségére vonatkozik, a címzettje pedig a jogszabály szerint kizárólag az eljáró bíró, az ügyész, illetve a nyomozó hatóság. Az adatigénylés jelen ügyben nem a büntetőeljárás irataira, hanem a minisztériumi vizsgálat eredményére vonatkozott, és az indítványozó nem a büntetőeljárásban eljáró – a Be. 109. § (1) bekezdés e) pontjában felsorolt – szervektől kérte az adatok kiadását, hanem a vizsgálatot végző minisztériumtól. Ezért ebben az eljárásban a Be. hivatkozott előírása nem szolgálhat az adatkiadás megtagadásának indokául.
- [7] Feltéve, de meg nem engedve, hogy a Be. megfelelő jogalapul szolgál az ügyben, az indítványozó szerint a bíróság döntése nem felel meg Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésében biztosított alapvető jog korlátozására irányadó tesztnek. Elsősorban, mert „a bűncselekmények üldözéséhez és megelőzéséhez fűződő társadalmi érdek” közérdek ugyan, de nem az Alaptörvényben szabályozott alkotmányos érték, amely alapjog-korlátozás indokául szolgálhatna. Másodsorban a NAV állásfoglalásában semmilyen konkrétumot nem közölt, csak általánosságban hivatkozott a nyomozási érdekekre. Ez azt jelenti, hogy a bíróság ténylegesen nem mérte össze a közérdekű adatok megismeréséhez való alkotmányos jogot a bűnüldözési érdekekkel, hanem a nyomozó hatóság *bianco* nyilatkozata alapján jogszerűnek ítélte az adatkiadás megtagadását. A nyomozás hosszára tekintettel józan észszel egyébként nehezen feltehető, hogy a kiadni kért adatok nyilvánosságra kerülése bármilyen nyomozati cselekményt veszélyeztetne – érvel az indítványozó. Sérelmezi az indítványozó e körben azt is, hogy a bíróság valamennyi adat megismerhetőségét teljes egészében kizárta, anélkül, hogy bármilyen módon megvizsgálta volna, hogy az alperes által felhívott megtagadási ok konkrétan mely adatokra vonatkoztatható ténylegesen. A kiadni kért közérdekű adatok teljességének a nyilvánosság elől, egyedi mérlegelés nélkül és a maguk egészében történő elzárása az iratelv érvényesülését eredményezi, ami alaptörvény-ellenes. Ilyen esetekben az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az iratelv alkalmazásának, vagyis a megtagadási okok egyes adatokra történő konkrét vonatkoztatásának van helye.
- [8] Mindemellett a bíróság döntése az indítványozó szerint az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésével is ellentétes azért, mert a perben a bíróság megalapozatlanul hivatkozott az Infotv. 27. § (2) bekezdés c) pontjával összefüggésben a Be. 109. § (1) bekezdés e) pontjára. Tehát *contra legem* módon, létező jogalap nélkül állapította meg a bíróság, hogy megtagadható a kért adatok kiadása.

II.

- [9] 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.”

[10] 2. Az Infotv. érintett rendelkezése:

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

[...]

c) bűncselekmények üldözése vagy megelőzése érdekében;

[...]

korlátozhatja.”

[11] 3. A Be. érintett rendelkezése:

„109. § (1) A bíróság, az ügyészség és a nyomozó hatóság megtagadja a tájékoztatást, illetve a kép-, hang-, vagy a kép- és hangfelvétel készítésére vonatkozó engedély megadását, ha

[...]

e) annak megadása sértené a büntetőeljárás vagy az egyes eljárási cselekmény eredményességét, valamint az eljárási cselekmény folyamatosságát vagy zavartalanságát.”

III.

- [12] Az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 56. §-a alapján mindenekelőtt azt kellett megvizsgálnia, hogy az alkotmányjogi panasz eleget tesz-e a befogadhatóság törvényi feltételeinek.
- [13] A támadott másodfokú ítéletet a bíróság tájékoztatása szerint 2021. július 2-án kézbesítették elektronikus úton, a panaszt pedig 2021. augusztus 31-én, tehát az Abtv. 30. § (1) bekezdésében meghatározott hatvan napos határidőben nyújtották be. Az ítélet alkotmányjogi panasszal támadható, a rendelkezésre álló rendes jogorvoslati lehetőségeket kimerítették, az indítványozó alkotmányjogi panasz benyújtására indítványozói jogosultsággal rendelkezik, és az eljárásban felperesként való részvételére tekintettel érintettnek minősül. A jogi képviselő meghatalmazását csatolták. Az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogok sérelmére hivatkozott.
- [14] Az indítvány a határozottság Abtv. 52. § (1b) bekezdésében felsorolt követelményeit teljesíti: a) tartalmazza azt a törvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, továbbá azt, amely az indítványozók indítványozói jogosultságát megalapozza (Abtv. 27. §); b) az eljárás megindításának indokait, az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét (az indítványozó úgy véli, hogy közérdekű adat kiadása iránt indított keresetét alapjogsértő módon utasították el); c) az Alkotmánybíróság által vizsgálandó bírósági döntést (a Fővárosi Ítéltábla 8.Pf.20.188/2021/9. számú ítélete); d) az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezéseit [Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdés, XXVIII. cikk (1) bekezdés]; e) indokolást arra nézve, hogy a támadott ítélet miért ellentétes az Alaptörvény egyes megjelölt rendelkezéseivel, valamint f) kifejezett kérelmet arra, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a támadott bírói döntés alaptörvény-ellenességét és – az elsőfokú bírósági döntésre is kiterjedő hatállyal – semmisítse meg azt.
- [15] Megállapítható, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlatában kialakított és következetesen alkalmazott ún. adatelvre, valamint az adatigénylés tárgyát képező dokumentum tartalmi vizsgálatának követelményére {lásd például: 21/2013. (VII. 19.) AB határozat, rendelkező rész 2. pont; 3070/2019. (IV. 10.) AB határozat, Indokolás [41]} tekintettel felmerül az ügyben a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételye (Abtv. 29. §). Az információszabadságot korlátozó törvények megszorító értelmezésének követelményére {lásd: 21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [39]; 4/2021. (I. 22.) AB határozat, Indokolás [43] és [70]} tekintettel továbbá a Be. 109. § (1) bekezdés e) pontjának bíróság általi értelmezése – a minisztériumra vonatkoztatása – szintén felveti a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételyét.
- [16] Az Alkotmánybíróság a fentiek alapján a panaszt – az Ügyrend 31. § (6) bekezdését alkalmazva, külön befogadási eljárás mellőzésével – érdemben bírálta el.

IV.

- [17] Az alkotmányjogi panasz megalapozott.
- [18] 1. Az alapügyben arról döntött a bíróság, hogy az alperes jogosan tagadta-e meg az adatigénylés teljesítését. Az alkotmányjogi panasz alapján az Alkotmánybíróság elsőként a bírói döntésnek és az abban foglalt bírói jogértelmezésnek az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésével való összhangját vizsgálta meg.
- [19] 1.1. 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 (információs szabadság).
- [20] Az információs szabadság az Alkotmánybíróság következetesen érvényesített gyakorlata szerint {lásd összefoglaló jelleggel például: 13/2019. (IV. 8.) AB határozat, Indokolás [27]–[35]} – 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. Az információs szabadság 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. 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. 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.
- [21] 1.2. Jelen ügyben a bíróság – rámutatva, hogy önmagában attól, hogy a kiadni kért közérdekű adatot egyébként büntetőeljárásban felhasználják, oda bekérték, az adat nem veszíti el közérdekű jellegét – megállapította, hogy az adatigénylés tárgyát képező, a Híd a Munka Világába projekttel kapcsolatban igényelt adatok közérdekű adatok, és azokat az alperes minisztérium kezeli.
- [22] Az Alkotmánybíróság eljárása során ennek alapulvételével járt el.
- [23] A bíróság a jogszabályok értelmezése útján úgy ítélte meg, hogy az alperes által kezelt közérdekű adatok nem ismerhetők meg – az adatkezelőnek az adatok kiadását megtagadó döntése jogszerű volt –, az ügyben ezért az információs szabadság korlátozása megállapítható.
- [24] Az Alkotmánybíróságnak azt kellett megvizsgálnia, hogy a korlátozás alapjog-sérelmet okozott-e.
- [25] 1.3. Amint arra a 4/2021. (I. 22.) AB határozat rámutatott, az információs szabadság korlátozhatóságának kereteit – az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésére figyelemmel – az Infotv. pontosítja, amely három kategóriát ismer el: a) a minősített adat; b) a döntés megalapozását szolgáló adat [Infotv. 27. § (5) bekezdés]; és c) a külön törvény szerinti elzárás [Infotv. 27. § (2) bekezdés]. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy a magyar alkotmányjogi dogmatika adat- és jogalkalmazás központú, az adatok zártsága egyik esetben sem *ex lege* áll be, valójában „az információs szabadság korlátozására vonatkozó döntést még a legszélsőségesebb indokok mellett is az adatkezelő végzi el”. Tehát az információs szabadság korlátozása sohasem automatikusan, törvény erejénél fogva áll be, az mindig az adatkezelő döntésének közbejöttét igényli. „Ez a kitétel tekinthető az információs szabadság lényegének és fő garanciájának, amely mindhárom korlátozástípusra (minősített adat, döntést megalapozó adat és külön törvény szerinti elzárás) kiterjed. Törvény által közvetlenül adatot elzárni tehát alkotmányosan nem lehetséges.” {4/2021. (I. 22.) AB határozat, Indokolás [46]–[48]}
- [26] A vizsgált ügyben a bíróság a nyomozást folytató NAV tájékoztatása alapján – az Infotv. 27. § (2) bekezdés c) pontja és ezzel összefüggésben a Be. 109. § (1) bekezdés e) pontja alkalmazásával – a bűncselekmények üldözéséhez fűződő társadalmi érdeket állította szembe az indítványozó közérdekű adatok megismeréséhez fűződő jogával. Tehát a bíróság úgy ítélte meg, hogy az információs szabadság korlátozhatóságának a 4/2021. (I. 22.) AB határozatban ismertetett esetei közül a harmadik eset áll fenn: a közérdekű adatok elzárása a nyilvánosság elől külön törvény rendelkezése alapján.

- [27] Ilyenkor a bírói mérlegelés két fázisú: a) a bíróságnak először azonosítania kell a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való jogot korlátozó, az ügyben alkalmazandó törvényi szabályt, amely lehetővé teszi az adat elzárását a nyilvánosság elől (jogcím), majd b) az abban foglaltak alapján mérlegelnie kell az adatkezelő döntésének jogszerűségét, a korlátozás indokoltságát (szükségességét és arányosságát).
- [28] A bíróság támadott döntése e követelménynek formálisan eleget tesz: a bíróság arra a következtetésre jutott, hogy az információszabadság korlátozását a konkrét ügyben külön törvény [a Be. 109. § (1) bekezdés e) pontja] lehetővé teszi, illetve, hogy az adat elzárására vonatkozó adatkezelői döntés bűnüldözési érdekből indokolt volt.
- [29] Az Alkotmánybíróságnak azt kellett megvizsgálnia, hogy a bíróság döntése tartalmi szempontból alapjog-sérelmet eredményezett-e.
- [30] 1.4. Az Alkotmánybíróság először az indítványozó arra vonatkozó alkotmányossági kifogását vizsgálta meg, amely szerint sérti az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdését, hogy a bíróság kizárólag a NAV állásfoglalása alapján hozta meg döntését, valójában tehát nem vizsgálta az adatszolgáltatás megtagadásának tartalmi indokoltságát, és e körben a kért iratokat egészében vonta nyilvánosságkorlátozás alá.
- [31] 1.4.1. Az a korábban tárgyalt elv, amely szerint a főszabály a közérdekű adatok nyilvánossága, különösen hangsúlyosan jelenik meg a nyilvánosság-korlátozásnak abban az esetében, amikor az az adatkezelő szerv mérlegelésének függvénye. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az adatigénylést elutasító döntést – a hatékony jogorvoslat biztosítása érdekében – tartalmilag indokolni kell, és „a közérdekű adat kiadása iránt indított ügyben eljáró bíróságnak az adatszolgáltatás-megtagadás jogcímét és tartalmi indokoltságát egyaránt vizsgálnia kell” [1/2013. (VII. 19.) AB határozat, rendelkező rész második pont]. A nyilvánosságkorlátozási indokra történő esetleges formális hivatkozás alapjogvédelmi szempontból az adatigénylés tárgyát képező dokumentum bíróság általi vizsgálatával orvosolható. A vizsgálatnak ki kell terjednie arra, hogy csak a feltétlenül szükséges mértékben került-e sor a közérdekű adatszolgáltatás megtagadására (lásd összefoglaló jelleggel: 3069/2019. (IV. 10.) AB határozat, Indokolás [46]).
- [32] Ezt figyelembe véve „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. A nyilvánosságkorlátozás indokoltságát tehát csak a kért dokumentumba foglalt adatok kapcsán, azok vizsgálatával, nem pedig a dokumentum egészét illetően lehet megállapítani.” {6/2016. (III. 11.) AB határozat, Indokolás [38]} 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]}. Nem áll összhangban az alkotmányos követelményekkel, ha a bíróság a nyilvánosságkorlátozást érintő döntését az igényelt dokumentumok tényleges adattartalmának konkrét megvizsgálása nélkül hozza meg, mert 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]}.
- [33] A konkrét ügyre vonatkoztatva a fentieket az Alkotmánybíróság a következőket állapította meg.
- [34] A támadott ítélet indokolása szerint a bíróság bűnüldözési indokok miatt jutott arra a következtetésre, hogy a kért iratok egésze nyilvánosságkorlátozás alá esik, és a bíróság „a felperes keresetének elutasítását döntően a nyomozóhatóság állásfoglalására alapította” {Fővárosi Ítélet 8.Pf.20.188/2021/9. számú ítélet, Indokolás [26]}.
- [35] Az Alkotmánybíróság korábbi döntéseiben a bűnüldözést, bűnmegelőzést elismerte olyan alkotmányos érték-ként, mint amely adott esetben alapvető jog korlátozását indokolhatja {3255/2012. (IX. 28.) AB határozat, Indokolás [14]; 3269/2012. (X. 4.) AB határozat, Indokolás [20]; 3038/2014. (III. 13.) AB határozat, Indokolás [32]}.
- [36] A támadott ítélet indokolásából kitűnően azonban a bíróság e körben kizárólag a NAV állásfoglalására hivatkozott, arra alapította a döntését. Nem volt megállapítható, hogy a bíróság az igényelt dokumentumok tartalmát maga is megvizsgálta volna, és ennek eredményeképpen állapította volna meg, hogy azok nyilvánosságkorlátozás alá esnek. Érvelésében a kiadni kért dokumentumok tartalmára csak a közérdekű adatigénylési eljárás megindításakor már négy éve folyamatban lévő nyomozás érdekeire hivatkozó NAV-állásfoglaláson keresztül történik utalás.

- [37] Feltéve, hogy az adatkiadás megtagadása megfelelő jogalapon nyugszik, a nyomozó szervnek a bűnüldözési érdek fennállása tekintetében tett nyilatkozata fontos – akár döntő – faktor is lehet a bizonyítási eljárásban. A kiadni kért dokumentum tartalmának ismerete és annak a bíróság által történt tényleges vizsgálata azonban – hasonlóan a döntés megalapozását szolgáló adatok esetéhez – ekkor sem mellőzhető. E nélkül ugyanis az adatkezelő által az információszabadság korlátozása körében előadott megtagadási ok megalapozottságának, okszerűségének érdemi felülvizsgálata – s ekként az önkényes adatkezelői döntés kizárása – nem lehetséges a bíróság részéről {lásd hasonlóan: 3070/2019. (IV. 10.) AB határozat, Indokolás [48]}. Ha a nyilvánosságkorlátozás és a transzparencia-igény összemérése (a bírósági döntésben kifejezetten hivatkozott szükségességi-arányossági teszt) nem elsősorban az iratok tartalmán – hanem kizárólag más szerv nyilatkozatán – alapszik, akkor az adatkezelő döntésének felülvizsgálata még megfelelő jogalap esetében is formális marad, ami alkotmányos szempontból nem elfogadható.
- [38] 1.4.2. Az Alkotmánybíróság a 21/2013. (VII. 19.) AB határozat rendelkező rész második pontjában alkotmányos követelményként állapította meg, hogy a közérdekű adat kiadása iránt indított ügyben a „vizsgálatnak ki kell terjednie arra, hogy csak a feltétlenül szükséges mértékben került-e sor a közérdekű adatszolgáltatás megtagadására. E körben az eljáró bíróságnak vizsgálnia kell azt is, hogy az adatkezelő szerv nem korlátozta-e indokolatlanul a közérdekű adatokhoz való hozzáférést arra hivatkozva, hogy az igényelt adatokat az igénylő által meg nem ismerhető adatokkal együtt kezelik, miközben az utóbbiak felismerhetetlenné tételének nem lett volna akadályja.”
- [39] Az információszabadságot érintően tehát garanciális szempont az ún. adatelv: „a korlátozás tartalmi igazoltságának a konkrét adat – és nem pedig az azt tároló eszköz (irat) – tekintetében kell fennállnia. Teljes dokumentum nem zárható el csak azért, mert abban olyan adat szerepel, amely vonatkozásában a nyilvánosságkorlátozás szükségessége fennáll. Az úgynevezett iratelv formai és automatikus alkalmazása tehát tiltott [21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [60]; 29/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [49], [68], [71]; 3069/2019. (IV. 10.) AB határozat, Indokolás [44]; 3070/2019. (IV. 10.) AB határozat, Indokolás [41]; 3190/2019. (VII. 16.) AB határozat, Indokolás [37]]. Az adatelvnek elsősorban a jogalkalmazás során kell érvényesülnie, ugyanakkor – figyelemmel az Info tv. 27. § (2) bekezdésére – az információszabadság legitim korlátozására felhatalmazást adó törvény is csak adatok, nem pedig teljes dokumentumok zártságának megállapítására adhat engedélyt.” {4/2021. (I. 22.) AB határozat, Indokolás [45]}
- [40] Mindez azt jelenti, hogy információszabadság-ügyekben az iratelv helyett az ún. adatelvet kell alkalmazni, és egyes adatok nyilvánosságának korlátozása nem vezethet automatikusan, mindenfajta mérlegelés és vizsgálat nélkül az adatot tartalmazó teljes dokumentum nyilvánosság elől történő elzárásához.
- [41] A konkrét ügyre vonatkoztatva a fentieket az Alkotmánybíróság a következőket állapította meg.
- [42] Az adatigénylő a minisztériumnak a szóban forgó projektre vonatkozó megállapításait, következtetéseit, valamint a véleményét, továbbá a megtenni szükséges intézkedésekre vonatkozó javaslatát tartalmazó dokumentumok kiadását kérte. A támadott ítélet alapján nem volt megállapítható, hogy a bíróság az – adott esetben a szabálytalansági eljárásban keletkezett – adatokat konkrét adattartalmuk szerint megvizsgálta volna, és a bíróság nem kötelezte az adatigénylést elutasító alperest sem arra, hogy az igényelt adatok, információk, javaslatok esetében egyenként igazolja, hogy az adatszolgáltatás megtagadásának jogcíme valóban fennáll-e. A bírósági döntés alapjául szolgáló NAV-állásfoglalás csak általánosságban utalt a bűnüldözési érdekre az összes igényelt adat kapcsán. Az állásfoglalásból nem derül ki, hogy az indítványozó által igényelt adatok közül melyeknek van olyan jelentősége a büntetőeljárás éppen folyamatban lévő fázisa vonatkozásában, amely ténylegesen indokolja megismerhetőségük korlátozását.
- [43] A tartalmi vizsgálat hiánya, tehát az, hogy az igényelt adatokat adattartalmukra tekintet nélkül, egészében véve helyezték nyilvánosság-korlátozás alá, egyúttal az Alkotmánybíróság gyakorlatában következetesen érvényesített adatelv sérelmét is jelenti, amely szintén nem egyeztethető össze az információszabadság mint alapvető jog védelmével, mert annak nem feltétlenül szükséges – tehát formális – korlátozását teszi lehetővé. Az adatelv következetes érvényesítésének hiányában felmerül ugyanis annak veszélye, hogy a büntetőeljárás érdekeire történő általános hivatkozás korlátlan ideig lehetővé teszi az egyébként nem vitatottan közérdekű adatok nyilvánosság elől történő elzárását.

- [44] 1.5. Összefoglalva a fentieket megállapítható, hogy az indítványozó hivatkozásai a vizsgált ügyben megalapozottak: a bíróság az adatok tartalmának ismerete nélkül, illetve az adatelv helyett az iratelv alkalmazásával határozott, ezzel pedig az igényelt adatokat tartalmi vizsgálat nélkül, egészében helyezte nyilvánosság-korlátozás alá. A bírói döntés ebből következően a feltétlenül szükségesnél tágabb alapjog-korlátozásra adott lehetőséget, és emiatt alaptörvény-ellenes.
- [45] Az Alkotmánybíróság ezért a rendelkező részben foglaltak szerint a Fővárosi Ítéltábla 8.Pf.20.188/2021/9. számú ítéletét megsemmisítette, és az Abtv. 43. § (4) bekezdése alkalmazásával a megsemmisítés hatályát kiterjesztette a Fővárosi Törvényszék 62.P.20.901/2020/11. számú ítéletére is.
- [46] 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 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 bíróságnak a fentiek alapján – összhangban az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésével – figyelemmel kell lennie az adatelvre (az iratelv helyett) és a nyilvánosságkorlátozást eredményező döntés meghozatala esetében az iratok tartalmi vizsgálatának a szükségességére.
- [47] 2. A bírói döntés megsemmisítésére tekintettel az Alkotmánybíróság nem vizsgálta azt a kérdést, hogy a bíróság az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésével összhangban terjesztette-e ki a Be. 109. § (1) bekezdés e) pontjának alkalmazását egy olyan szerve, amely a büntetőeljárásnak nem alanya. Az Alkotmánybíróság továbbá az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének sérelmére alapított indítványi elem vizsgálatától is eltekintett.

Budapest, 2022. március 29.

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

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

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [48] A határozat rendelkező részét támogatom, azonban támogatásom indokai a határozat indokolásától eltérnek.
- [49] Minden Alaptörvényben biztosított jog korlátozására az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése alapján van lehetőség. A jelen esetben is az Alaptörvény jogforrási követelményének megfelelően törvény tartalmazza a korlátozást: általánosan az Infotv. 27. § (2) bekezdés c) pontja, amely bűncselekmények üldözése vagy megelőzése érdekében felhatalmazza a törvényhozót a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való jog korlátozására; konkrétan pedig a Be. 109. § (1) bekezdés e) pontja. Az utóbbi rendelkezés értelmében a bíróság, az ügyészség és a nyomozó hatóság megtagadja a tájékoztatást, ha annak megadása sértené a büntető-eljárás vagy az egyes eljárási cselekmény eredményességét, valamint az eljárási cselekmény folyamatosságát vagy zavartalanságát. Ez a rendelkezés az Infotv.-hez képest akként konkretizálja az adatok kiadásának a korlátozását, hogy az adatok kiadásának megtagadására kizárólag a bíróságot, az ügyészséget és a nyomozó hatóságot jogosítja fel. Ennek megfelelően olyan adatokról lehet szó, amelyek birtokában vannak a fenti szerveknek és ezek a szervek azok, melyeket a törvény feljogosít a kiadással kapcsolatos szempontok mérlegelésére.

[50] Az indítványozó nem ezektől a szervektől, hanem az EMMI-től igényelte a közérdekű adatok kiadását. A Be. hivatkozott rendelkezése nem jogosítja fel az EMMI-t a kért adatok kiadásának megtagadására. Ezért – egyetértve az indítványozó elsődleges érvelésével – az eljáró bíróságok a Be. 109. § (1) bekezdés e) pontja törvénysértő alkalmazásával adtak helyt az alperes védekezésének, ezzel figyelmen kívül hagyva a korlátozó szabály korlátait. Az eljáró bíróságok ezzel megsértették az indítványozó közérdekű adatok megismeréséhez való jogát.

Budapest, 2021. március 29.

Dr. Salamon László s. k.
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/3540/2021.

• • •