

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3312/2022. (VI. 30.) AB VÉGZÉSE

### alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Schanda Balázs* alkotmánybíró különvéleményével – meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Kúria mint felülvizsgálati bíróság Kfv.I.37.468/2021/7. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

### I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó jogi képviselője (dr. Hüttl Tivadar ügyvéd) útján az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. § (1) bekezdése alapján alkotmányjogi panaszt nyújtott be, melyben a Kúria mint felülvizsgálati bíróság Kfv.I.37.468/2021/7. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte. Álláspontja szerint a támadott ítélet sérti az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdését, valamint XXVIII. cikk (7) bekezdését.
- [2] 2. Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló eljárás során megállapított tényállás az indítvány elbírálása szempontjából releváns főbb elemei a következőképpen foglalhatók össze.
- [3] 3. Az indítványozó mint az alapul fekvő bírósági eljárás felperese és az Alkotmányvédelmi Hivatal (a továbbiakban: AH) alperes között a jelen alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló bírósági eljárást megelőzően személyes adat kiadása iránt per volt folyamatban 19.P.21.173/2019. számon a Fővárosi Törvényszék előtt. Az indítványozó az AH által a fenti (előzmény)perben csatolt „Bizalmas!” minősítéssel ellátott nemzeti minősítésű irat megismerése iránt kérelmet terjesztett elő a minősített adat védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény (a továbbiakban: Mavtv.) 11. § (1) bekezdése alapján. A megismerési engedély kiadását az AH az AH/27177-7/2020-2. számú határozatával megtagadta.
- [4] 4. Az indítványozó keresetében az AH határozatának a megváltoztatását és az alperes megismerési engedély kiadására történő kötelezését kérte. Az ügyben első fokon eljáró Fővárosi Törvényszék 113.K.707.669/2020/6. számú ítéletével a keresetet elutasította. Ítélete indokolásában arra hivatkozott, hogy hatásköre a megismerési engedély kiadása megtagadásának a jogszerűségére terjed ki, arra nem, hogy egyébként milyen jogállamisági követelményeknek kell megfelelnie a szabályozásnak. Álláspontja szerint az AH eleget tett indokolási kötelezettségnek: megjelölte, hogy milyen indokból szükséges a minősítés, és összevetette a védendő közérdeket az indítványozó magánérdekével. Ítélete indokolásában rögzítette a megismerési engedély kiadásának megtagadását megalapozó védendő közérdeket. Az elsőfokú bíróság – a Kúria gyakorlatára hivatkozva – úgy foglalt állást, hogy a megismerési engedély kapcsán az AH-nak lényegében arról kell döntenie, hogy a minősítéssel védett adatok minősítésének a fenntartása továbbra is indokolt-e, van-e olyan közérdek, aminek a sérelme fennállna az adatok indítványozó általi megismerésével. Ennek a mérlegelésnek az alperes eleget tett, döntésének részletesebb indokolása pedig nem lett volna lehetséges a minősített adat tartalmának felfedése nélkül.
- [5] 5. A Kúria mint felülvizsgálati bíróság a Kfv.I.37.468/2021/7. számú ítéletével az elsőfokú ítéletet hatályában fenntartotta. Álláspontja szerint az AH-nak nincsen mérlegelési joga, hanem a szükségességi/arányossági teszt segítségével kell döntést hoznia arról, hogy a megismerési engedélyt megadja-e. A bíróság hatásköre e mérlegelés

formai és tartalmi felülvizsgálatára terjed ki. A Kúria hangsúlyozta azt is, hogy osztja az indítványozó álláspontját a tekintetben, hogy az Mavtv. alkalmazásában a megismerési engedély az egyént megillető információs önrendelkezési jog érvényesülésének eszköze. A megismerési engedély biztosítja az alapjog érvényesülését még abban az esetben is, ha az egyén adatai a minősített adatok körébe tartoznak. Minősített adatok esetében ugyanakkor az információs önrendelkezési jog az Mavtv. 11. § (2) bekezdésének keretei között korlátozott. A Kúria megerősítette az elsőfokú bíróság ítéletében foglalt álláspontot, melynek megfelelően, ha egy adat megismerése a minősítés alapjául szolgáló közérdek sérelméhez vezetne, a hatóságnak nincsen mérlegelési lehetősége, meg kell tagadnia a megismerési engedély kiadását. A Kúria hivatkozott arra is, hogy a hatékony bírói jogvédelem azért sem sérül, mert a bíróság az Mavtv. 11. § (3) bekezdése alapján megismerheti a minősített adat tartalmát, és ennek figyelembevételével dönt a megismerési engedély megtagadásának a jogszerűségéről, ami egyúttal garantálja a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog érvényesülését is.

- [6] 3. Az indítványozó a fenti előzményeket követően benyújtott alkotmányjogi panaszában előadta, hogy a Kúria ítélete alaptörvény-ellenesen korlátozza az információs önrendelkezéshez való jogát, valamint az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében rögzített jogorvoslathoz való jogot azáltal, hogy tévesen értelmezte az Mavtv. 11. § (2) bekezdése szerinti mérlegelési kötelezettség terjedelmét.
- [7] Az indítványozó előadta, hogy az AH egyes személyes adatait minősített adatként kezeli, és ennek az aszimmetrikus információs viszonynak jelenti a törvényi ellensúlyát a megismerési engedély kérésének lehetősége: az érintett a megismerési engedéllyel megismerheti a rá vonatkozó, minősített személyes adatait olyanformán, hogy mindeközben a minősítés maga nem szűnik meg. Ehhez képest a Kúria támadott jogértelmezése kiüresítette a megismerési engedélyt mint az érintett információs önrendelkezését érvényre juttató eszközt. Az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésének sérelmét abban látja az indítványozó, hogy a Kúria jogértelmezéséből az következik, hogy a megismerésre automatikus tilalom vonatkozik minden olyan esetben, amikor valamilyen nemzetbiztonsági érdeket véd a minősítés, így viszont gyakorlatilag semmilyen esetben sem lehet a megismerési engedélyt megadni. Álláspontja szerint csak az felelne meg az Alaptörvénynek, ha a bíróságok a konkrét esetben mérlegelnék, hogy a minősített adat védelméhez vagy az érintett információs önrendelkezési joghoz fűződik-e erősebb érdek. Ugyanakkor az indítványozó szerint a bíróság nem vetette össze érdemben egyrészt az információs önrendelkezéshez való jogát, másrészt a titkosszolgálat esetlegesen törvénytelen tevékenységének nyilvánosságához fűződő közérdeket a titkosszolgálatok zavartalan működéséhez fűződő érdekekkel.
- [8] A fentiekén túl sérülni véli az indítványozó a hatékony jogorvoslathoz való jogot is. Vélekedése szerint az érintettek nem számíthatnak érdemi bírói felülvizsgálatra, ha valamely nemzetbiztonsági szolgálat arra hivatkozva tagadja meg a megismerési engedély megadását, hogy az hátráltatja a tevékenységüket, hiszen ez a minősítéssel védett érdek lényegében mindig fennáll, és az ítélet szerint minimálisan sem korlátozható.
- [9] Az indítványozó érvei alátámasztása érdekében az Alkotmánybíróság, valamint az Emberi Jogok Európai Bírósága határozataira is hivatkozott.
- [10] 4. Az Alkotmánybíróság az alkotmányossági vizsgálatot megelőzően megkereste az AH-t. Az AH tájékoztatta az Alkotmánybíróságot a megismerési engedély iránti kérelem benyújtásának jogszabályi háttéréről, továbbá arról, hogy a megismerési engedély megadása során milyen szempontokat mérlegel. Az AH közlése szerint a 2021. évben 107 db megismerési engedély iránti kérelem érkezett, amelyből a minősítő – közérdeksérelemre hivatkozással – minden esetben megtagadta az érintett nemzeti minősítésű személyes adatai megismerésére vonatkozó engedély kiadását.
- [11] 5. Az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel-e az Abtv.-ben foglalt, a panaszok befogadhatóságára vonatkozó kritériumoknak. Az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság az ügyrendjében meghatározottak szerinti tanácsban eljárva dönt az alkotmányjogi panasz befogadhatóságáról. A (2) bekezdés alapján a tanács mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, ezek között a 26–27. § szerinti érintettséget, az Alaptörvényben biztosított jogok sérelmét, valamint a 29–31. § szerinti feltételeket. A (3) bekezdés úgy rendelkezik, hogy a befogadás visszautasítása esetén a tanács rövidített indokolással ellátott végzést hoz, amelyben megjelöli a visszautasítás indokát.

- [12] Az Alkotmánybíróság vizsgálata eredményeként megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz az alábbiak szerint nem fogadható be.
- [13] 5.1. Az Abtv. 29. §-a a befogadhatóság tartalmi feltételeként határozza meg, hogy az alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet tartalmazzon, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vessen fel. E két feltétel alternatív jellegű, így az egyik fennállása önmagában is megalapozza az Alkotmánybíróság érdemi eljárását {például: 3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [30]; illetve 34/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [18]}. A feltételek meglétének vizsgálata az Alkotmánybíróság mérlegelési jogkörébe tartozik.
- [14] Az Alkotmánybíróság vizsgálata a befogadási eljárás során arra irányult, hogy hogyan bírálható el a nemzetbiztonsági érdek és az információs önrendelkezési jog kollíziója, a bíróságoknak milyen alkotmányos feladatuk van a két szempont összevetése során; valamint elegendő-e a bírói döntés indokolásában az Mavtv. valamelyik pontjára hivatkozni (ami a minősítést indokolja) vagy részletesen kell indokolni, hogy miért tagadhatja meg az AH a megismerési engedély kiadását.
- [15] 5.2. Az Alkotmánybíróság a következőket állapította meg: a fenti kérdésre mind az első fokon eljáró Fővárosi Törvényszék, mind az ítéletét hatályában tartó Kúria is választ adott, azaz a nemzetbiztonsági érdeket az érintett róla tárolt adatainak megismeréséhez fűződő érdekével kellőképpen összevetette. Az elsőfokú bíróság az Mavtv. 11. § (3) bekezdése alkalmazásával arra a következtetésre jutott, hogy a megismerési engedély megtagadása (vagyis nem a minősítés maga, vagy annak felülvizsgálata) jogszerű volt. Indokolásában kifejezetten kitért arra, hogy az alperes AH az Mavtv. rendelkezéseinek megfelelően összevetette a megismeréshez, illetve annak megtagadásához fűződő érdekeket, ennek keretében vizsgálta, hogy az adatok indítványozó általi megismerésével szemben van-e olyan közérdek [Mavtv. 5. § (1) bekezdés], ami a megismerés akadálya. Az elsőfokú bíróság a törvényben előírt szükségesség-arányosság tesztet maga is elvégezte, és megállapította, hogy az AH helytállóan hivatkozott arra, hogy a védendő közérdek Magyarország nemzetbiztonsági érdeke, ami adott esetben a minősített adatok megismerésével sérülne.
- [16] A Kúria kifejezetten kimondta azt, hogy mind a hatóság, mind a bíróságok felismerték, hogy adott esetben a nemzetbiztonsági érdek és az információs önrendelkezési jog kollíziója áll fenn. A Kúria hangsúlyozta azt is, hogy amikor a hatóság vagy a bíróság elvégzi a szükségesség/arányosság tesztjét, és a megismerési engedély kiadásának megtagadása mellett dönt, kizárólag a törvényszövegre és a megtagadást megalapozó védendő közérdekre utalhat, ezeken felül még arra sem tehet utalást, hogy a peres felek érintettek voltak-e vagy sem. Az Alkotmánybíróság szerint is így biztosítható, hogy a minősített adatok még kikövetkeztethetők se legyenek a megismerésükre nem jogosultak által.
- [17] 5.3. Az Alkotmánybíróság szerint ennek megfelelően a támadott ítéletek nem korlátozzák az indítványozó információs önrendelkezési jogát: az indítványozó kérhette minősített adatai megismerését; az pedig nem evidens, hogy meg is kell, hogy kapja a megismerési engedélyt. Összességében tehát az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az eljáró bíróságok az alapjogi mérlegelést elvégezték, ennek eredményének az értékelése pedig nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe.
- [18] A hatékony jogorvoslathoz való jog érvényesülése körében az Alkotmánybíróság – a Kúria támadott ítéletével összhangban – rámutat, hogy az eljárás garanciális eleme, hogy a minősített adatot tartalmazó iratokat a bíróság megismerheti, azokat összevetheti az alperesi határozatban foglaltakkal, a felperesi hivatkozásokkal, és a jogorvoslati rendből következően az elsőfokú bíróság ezen értékelésének jogszerűségét a Kúria vizsgálhatja.
- [19] 5.4. A fentiekre figyelemmel a jelen ügyben az Alkotmánybíróság nem látta megállapíthatónak, hogy az eljáró bíróságok ne vették volna figyelembe az indítványozó információs önrendelkezéshez való jogát, vagy azt, hogy ne az Alkotmánybíróság korábbi határozatainak megfelelően végeztek volna alapjogi mérlegelést. A mérlegelés eredményének értékelésére – lévén szó szakjogi kérdésről – pedig az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre. Az Alkotmánybíróság szerint az alkotmányjogi panaszban rögzített érvek nem alkalmasak arra, hogy a bírói döntés érdemére kiható alaptörvény-ellenesség kételyét felvessék, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést megalapozzanak.

- [20] 6. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz nem felel meg az Abtv. 29. §-ában foglalt követelményeknek, ezért nem fogadható be. Az Alkotmánybíróság erre tekintettel az alkotmányjogi panaszt, az Ügyrend 30. § (2) bekezdés a) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2022. június 21.

*Dr. Schanda Balázs s. k.,*  
tanácsvezető alkotmánybíró

*Dr. Handó Tünde s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Márki Zoltán s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Schanda Balázs s. k.,*  
tanácsvezető alkotmánybíró  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Pokol Béla*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Szívós Mária s. k.,*  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Schanda Balázs* alkotmánybíró különvéleménye

- [21] Nem értek egyet a többségi döntéssel, álláspontom szerint az indítványt érdemben kellett volna elbírálni.
- [22] A többségi végzés azért nem látta az indítványt érdemi elbírálásra alkalmasnak, mert az „eljáró bíróságok az alapjogi mérlegelést elvégezték, ennek eredményének az értékelése pedig nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe” (Indokolás [17]). Vitatom, hogy az Alkotmánybíróságnak ne lenne hatásköre azt felülvizsgálni, hogy a bíróságok milyen eredményre jutottak egy alapjogi kollízió feloldása során. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a bíróságoknak az alapjogok alkotmányos tartalmát figyelembe véve kell ítékezniük, és az Alkotmánybíróság az Abtv. 27. § (1) bekezdésére alapított panasz keretei között vizsgálhatja, hogy a mérlegelés során megfelelő (alkotmányos, illetve nem alkotmányellenes) eredményre jutottak-e.
- [23] Az érdemi vizsgálatot különösen fontosnak tartottam volna egy olyan jogintézmény esetében, amely – a megkeresésre adott válasz tanúsága szerint – a gyakorlatban nem működik: ha eddig az AH egyetlen kérelmet sem bírált el pozitívan, az önmagában arra utalhat, hogy a jogintézmény felülvizsgálatra szorul. Különösen azért, mivel megismerési engedély jogintézményét a jogalkotó az Alkotmánybíróság 4/2015. (II. 13.) AB határozat rendelkező részében megállapított jogalkotói mulasztás orvoslására vezette be. Az érdemi vizsgálat választ adhatott volna arra, hogy a jogalkotó megfelelően, az Alkotmánybíróság határozatában meghatározott szempontok szerint tett-e eleget jogalkotási kötelezettségének.

Budapest, 2022. június 21.

*Dr. Schanda Balázs s. k.,*  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/3725/2021.

