

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3161/2019. (VII. 10.) AB HATÁROZATA

alkotmányjogi panasz elutasításáról

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

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság a Kúria mint felülvizsgálati bíróság Pfv.IV.22.364/2016/5. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a Magyar Köztársaság Kormánya és az Amerikai Egyesült Államok Kormánya között a kölcsönös bűnügyi jogsegélyről szóló, Budapesten, az 1994. év december hónap 1. napján aláírt szerződés kihirdetéséről szóló 1997. évi LX. törvénynek a törvény 2. §-ában foglalt nemzetközi szerződés 5. cikk 5. pontjára tekintettel történő alaptörvény-ellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. A személyesen eljáró indítványozó alkotmányjogi panaszt terjesztett elő az Alkotmánybíróságnál, elsődlegesen az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján, melyben a Kúria mint felülvizsgálati bíróság Pfv.IV.22.364/2016/5. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte, a Fővárosi Ítéltábla mint másodfokú bíróság 2.Pf.20.511/2016/4/II. számú ítéletére és a Fővárosi Törvényszék 70.P.23.920/2015/9. számú ítéletére is kiterjedő hatállyal. Arra az esetre, ha az Alkotmánybíróság az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszt nem találná megalapozottnak, az indítványozó kérte, hogy az Alkotmánybíróság az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján a Magyar Köztársaság Kormánya és az Amerikai Egyesült Államok Kormánya között a kölcsönös bűnügyi jogsegélyről szóló, Budapesten, az 1994. év december hónap 1. napján aláírt szerződés kihirdetéséről szóló 1997. évi LX. törvény (a továbbiakban: Jogsegélyegyezmény) alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését végezze el a törvény 2. §-ában foglalt nemzetközi szerződés 5. cikk 5. pontjára tekintettel, melyre az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 28. § (1) bekezdése alapján joga van.
- [2] 1.1. Az indítványozóval szemben az Amerikai Egyesült Államokban büntetőeljárás folyik, melynek során 2006-ból származó, az indítványozó által folytatott telefonbeszélgetések és általa írt e-mailek részletei kerültek nyilvánosságra. Az ügygel kapcsolatosan az Amerikai Egyesült Államok Szövetségi Nyomozó Irodája (FBI) közleményt adott ki, melyben megköszönte a magyar rendőrségnek az ügyben nyújtott segítségét. Az indítványozó ez alapján azt feltételezte, hogy vele szemben Magyarországon folyt adatgyűjtés. Az indítványozó ezért 2015. július 20. napján az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) 14. és 15. §-ai alapján kérte, hogy az Igazságügyi Minisztérium több konkrét, a feltételezett adatgyűjtéssel kapcsolatos kérdését válaszolja meg a 2004. január 1. napjától az adatkérés teljesítéséig tartó időszakra vonatkozóan. Az Igazságügyi Minisztérium (a továbbiakban: Minisztérium)

2015. szeptember 1. napján tájékoztatta az indítványozót, hogy az Amerikai Egyesült Államok Igazságügyi Minisztériuma 2010 júliusában jogsegélykérelmet terjesztett elő, amelyet további intézkedés céljából az illetékes Legfőbb Ügyészség részére továbbítottak. Az amerikai hatóság 2013 áprilisában a korábbi kérelemhez kapcsolódó kiegészítő jogsegélykérelmet is küldött, amelyet a Minisztérium ugyancsak a Legfőbb Ügyészséghez továbbított.

- [3] 1.2. Az indítványozó elsődleges kereseti kérelme arra irányult, hogy a bíróság kötelezze a Minisztériumot mint alperest a jogsegélykérelmek kiadására, másodlagosan pedig a Minisztérium tájékoztatás adására való kötelezését kérte. Álláspontja szerint nem csupán a jogsegélykérelem érkezésének ténye, hanem annak tartalma is rá vonatkozó személyes adat, miután a kérelem az indítványozóval kapcsolatba hozható információkat tartalmaz. Véleménye szerint a Minisztérium a jogsegélykérelmek pontos tartalmáról szóló tájékoztatás megtagadására csak formális megtagadási okot jelölt meg, amikor pusztán a megkereső állam kérésére hivatkozott, ez azonban ellentétes az Emberi Jogok Európai Egyezménye 8. cikkében foglalt magán- és családi élethez való joggal. A bíróságnak megítélése szerint mérlegelnie kell, hogy a magánélethez való jog korlátozását célzó indokok fennálltak-e, illetőleg az is vizsgálandó, hogy a Jogsegélyegyezmény 3. és 4. cikkében írt feltételek teljesültek-e. Az indítványozó meggyőződése szerint a jogsegélykérelmek kiadásának semmilyen akadálya nincs.
- [4] A Minisztérium érdemi ellenkérelmében a kereset elutasítását kérte, tekintettel arra, hogy a kért tájékoztatás a jogszabályi kereteknek megfelelő, lehetséges terjedelemben megadta, a jogsegélykérelmek tartalmáról és az abban foglalt személyes adatokról pedig az indítványozót nem tájékoztathatja, figyelemmel az Infotv. 9. § (1) bekezdésére, valamint a Jogsegélyegyezmény 5. cikk 5. pontjára. A megkeresésben ugyanis az Amerikai Egyesült Államok kifejezetten kérte a jogsegélykérelem bizalmas kezelését, és azt, hogy annak tartalmát a megkeresett szerv ne közölje semmilyen magánszeméllyel, beleértve a vizsgált személyt is. Az első fokon eljáró Fővárosi Törvényszék ítéletében kiemelte: Az Infotv. 14. §-a alapján az érintett személy kizárólag a személyes adatai kezeléséről történő tájékoztatás adását, a személyes adatainak helyesbítését, illetve azok törlését vagy zárolását kérheti, és a 22. § (5) bekezdése alapján a bíróság az adatkezelőt csak tájékoztatás adására, adat helyesbítésére, zárolására, törlésére, az automatizált adatfeldolgozással hozott döntés megsemmisítésére és az érintett tiltakozási jogának figyelembe vételére kötelezheti. Mindebből az következik, hogy az indítványozó részére az Infotv. nem teremt jogalapot arra, hogy maguknak a jogsegélykérelmeknek a kiadását kérhesse a Minisztériumtól. Az indítványozó másodlagos kereseti kérelmével összefüggésben a bíróság kiemelte: az alperes Minisztérium a bíróság részére a jogsegélykérelmeket felmutatta, ez alapján a bíróság megállapította, hogy a 2010. július 14. napján kelt kérelemben a megkereső hatóság kérte, hogy a megkeresett hatóság a nyomozás és az azokat tartalmazó információk érzékeny jellegére való tekintettel kezelje a kérelmet minden tekintetben bizalmasan, és ne közöljék annak tartalmát semmilyen magánszeméllyel, beleértve a vizsgáltakat is. A 2013. április 24. napján kelt kérelemben ilyen korlátozás ugyan nincs, azonban ez a jogsegélykérelem egyértelműen a korábbi megkeresés kiegészítése, így az eredeti megkeresésben szereplő titoktartási kérelem értelemszerűen erre is vonatkozik.
- [5] Mindezekre tekintettel a Fővárosi Törvényszék megállapította: a Jogsegélyegyezmény 5. cikk 5. pontja alapján Magyarország, illetőleg annak hatóságai kötelesek a jogsegélykérelemben írtakat bizalmasan kezelni, és azok tartalmát még az érintettel sem közölhetik. Ezen, nemzetközi szerződésben foglalt, az érintett jogainak korlátozására vonatkozó kitétel alapján az Infotv. 9. § (1) bekezdés d) pontja szerint helye van a személyes adatokról való tájékoztatás megtagadásának. Tekintettel arra, hogy a megtagadási kötelezettség nemzetközi egyezmény alapján, egy másik állam kérése alapján áll fenn, ezért a magyar bíróságnak nincs arra lehetősége, hogy az adatokról szóló tájékoztatás megtagadásának tartalmi indokait vizsgálja, ezzel ugyanis egy másik szuverén állam intézkedését vizsgálná felül. Jelen esetben az adatokkal valójában az Amerikai Egyesült Államok, mint megkereső jogosult rendelkezni, és a Minisztérium mint megkeresett semmilyen mérlegelési joggal nem rendelkezik a tekintetben, hogy az adatok korlátozása indokolt-e vagy sem. Az indítványozónak ezért az Amerikai Egyesült Államok felé, az ellene folyamatban levő büntetőeljárásban vagy más módon, az Amerikai Egyesült Államok által erre biztosított eljárásban kell a személyes adatai kapcsán a tájékoztatáshoz való jogát érvényesítenie.
- [6] 1.3. Az indítványozó fellebbezése alapján másodfokon eljáró Fővárosi Ítéltábla az elsőfokú bíróság ítéletét helybenhagyta. A Fővárosi Ítéltábla osztotta az első fokon eljáró bíróság határozatának indokolásában kifejtett jogi álláspontot, egyben külön is kiemelte: az Infotv. 19. §-a szerint az érintettnek a 14–18. §-aiban meghatározott jogait törvény korlátozhatja, egyebek között a bűncselekmények megelőzése vagy üldözése érdekében.

Jelen esetben a korlátozás törvényi alapját a Jogsegélyegyezmény 5. cikk 5. pontja képezi, mely korlátozás az indítványozó által hivatkozott 95/46/EK irányelv 11., 12. és 13. cikkeivel is összhangban áll.

- [7] 1.4. A jogerős ítélet ellen az indítványozó nyújtott be felülvizsgálati kérelmet, kérve a Kúriát mint felülvizsgálati bíróságot, hogy a jogerős ítéletet helyezze hatályon kívül, és az indítványozó keresetének adjon helyt. Álláspontja szerint az Infotv. 14. és 15. §-ai nem zárják ki, hogy megismerhesse az alperes Minisztérium által kezelt adatait oly módon, hogy a konkrét megkeresést teszük részére hozzáférhetővé, összhangban a 95/46/EK irányelv 11., 12. és 13. cikkeivel. Az Infotv. 3. § 1. pontja szerinti személyes adat fogalma tág, abba a jogsegélykérelem teljes egésze beletartozik. A felülvizsgálati kérelem előterjesztésére rendelkezésre álló határidő lejártát követően benyújtott előkészítő iratában részletesen kifejtette továbbá, hogy az eljáró bíróságok nem vizsgálták az Emberi Jogok Európai Egyezménye 8. cikke szerinti magán- és családi élethez való jogának sérelmét, illetve e jogaiba történő beavatkozás feltételeinek teljesülését. Előkészítő iratában részletesen kifejtette arra vonatkozó álláspontját is, hogy a beavatkozás célja sem volt törvényes.
- [8] A Kúria ítéletével a jogerős ítéletet hatályában fenntartotta. A Kúria ítélete kiemelte: az indítványozó által a felülvizsgálati kérelem benyújtására nyitva álló határidő elteltét követően benyújtott beadványában megjelölt, a jogerős ítélet által megsértett jogszabály, nevezetesen az Emberi Jogok Európai Egyezménye 8. cikke és az annak alátámasztására előadott érvei, miután azokat a határidőben benyújtott felülvizsgálati kérelem nem tartalmazta, a felülvizsgálati eljárásban nem vehető figyelembe. A Kúria ítélete szerint az indítványozó Infotv. 14. és 15. §-aiban foglalt személyes adatainak kezelésével kapcsolatos jogait az Infotv. 19. §-ának és 9. § (1) bekezdésének felhatalmazása alapján a Jogsegélyegyezmény 5. cikk 5. pontja korlátozza. Ezért az indítványozó személyes adatainak kezelésével kapcsolatos igénye nem volt teljesíthető, ekként jogszabálysértés nélkül utasította el a jogerős ítélet a keresetet.
- [9] 1.5. Az indítványozó ezt követően terjesztette elő alkotmányjogi panaszát, elsődlegesen az Abtv. 27. §-ára alapítva, kérve a Kúria mint felülvizsgálati bíróság Pfv.IV.22.364/2016/5. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését, a Fővárosi Ítéltábla mint másodfokú bíróság 2.Pf.20.511/2016/4/II. számú ítéletére és a Fővárosi Törvényszék 70.P.23.920/2015/9. számú ítéletére is kiterjedő hatállyal. Arra az esetre, ha az Alkotmánybíróság az Abtv. 27. § szerinti alkotmányjogi panaszt nem találná megalapozottnak, az indítványozó kérte, hogy az Alkotmánybíróság az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján a Jogsegélyegyezményt kihirdető törvény alaptörvény-ellenességét állapítsa meg és azt semmisítse meg a Jogsegélyegyezmény 5. cikk 5. pontjára tekintettel, melyre az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 28. § (1) bekezdése alapján lehetősége van. Arra az esetre, ha az Alkotmánybíróság úgy ítélné meg, hogy a Jogsegélyegyezményt kihirdető törvény megsemmisítése nem lehetséges, az indítványozó azt kérte, hogy az Alkotmánybíróság az Abtv. 42. § (2) bekezdése értelmében hívja fel a jogalkotót az alaptörvény-ellenesség kiküszöbölésére azzal, hogy a rendelkezés konkrét ügyben történő alkalmazhatóságát zárja ki.
- [10] Az indítványozó érvelése szerint a támadott ítéletek sértik az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes bírósági eljáráshoz való jog részét képező indokolási kötelezettséget. Az ítéletek ugyanis nem tartalmaznak érdemi, az alapjogi aspektusokat is figyelembe vevő indokolást. Az indítványozó kiemelte, hogy az ítéletekben fellelhető minimális indokolás iránya is téves, az ugyanis ellentétes a Jogsegélyegyezmény 5. cikkének szövegével, mely szerint a megkeresett állam „minden tőle telhetőt” köteles megtenni a jogsegélykérelem titokban tartása érdekében, ami a kifejezés nyelvtani értelmezése szerint sem jelenthet abszolút titoktartási kötelezettséget. Mindez azt jelenti, hogy a bíróságoknak vizsgálniuk kellett volna a jogkorlátozás szükségességét és arányosságát, amelyre az indítványozó (elsősorban az Emberi Jogok Európai Bírósága esetjogának felhívásával) következetesen hivatkozott. Az indítványozó álláspontja szerint az érdemi indokolás hiánya ugyanakkor önmagában is megalapozza az ítéletek megsemmisítését. A jogszabály ismertetésén túlmenően az elsőfokú bíróság három bekezdést, a másodfokú bíróság egy bekezdést, míg a Kúria mindössze egy rövid utalást szánt érdemi indokolásnak. A Kúria döntésével kapcsolatosan az indítványozó különösen súlyos mulasztásnak tekinti, hogy a Kúria elkésztésre hivatkozva nem vizsgálta meg az indítványozó Emberi Jogok Európai Egyezményére alapozott érvelését, miközben az általa benyújtott előkészítő irat nem új érvelést tartalmazott, hanem a felülvizsgálati kérelemben foglaltak részletes kifejtése volt, ekként annak érdemi elbírálása kötelező lett volna.
- [11] Az indítványozó érvelése szerint a támadott bírói döntések sértik az Alaptörvény VI. cikk (1) és az indítvány benyújtásakor hatályos (2) – az indítvány elbírálásakor az Alaptörvény hetedik módosítását követően immáron

(3) – bekezdése szerinti kapcsolattartáshoz való jogát és információs önrendelkezési jogát. Álláspontja szerint az Alaptörvény VI. cikk (1) és (2) bekezdése szerinti jogainak bírói ítéletek általi korlátozása sem szükségesnek, sem pedig az elérni kívánt céllal arányosnak nem tekinthető. Tekintettel arra, hogy az Amerikai Egyesült Államok megkeresése valójában jogellenes célra (egy politikai indíttatású büntetőeljárás előmozdítására) irányult, ezért a folyamatban levő büntetőeljárás nem tekinthető olyan megfelelő súlyú alkotmányos indoknak, mely felülírná az indítványozó információs önrendelkezési jogát. Miután azonban ez a jogsegélykérelem egy nyomozás lefolytatásában történő közreműködésre irányult, mely nyomozás időközben vádemeléssel lezárult, ezért már az egyébként politikailag motivált nyomozás eredményes előmozdítását sem szolgálhatja az információs önrendelkezési jog korlátozása. Az indítványozó ezzel összefüggésben arra is rámutatott, hogy az amerikai vádiratban a jogsegély-megkeresések előtti időszakról származó információk is felhasználásra kerültek, ekként ezen adatok kiadásának megtagadása a Jogsegélyegyezményre hivatkozással logikailag is lehetetlen. Az indítványozó végezetül arra is hivatkozik, hogy tekintettel a megismerni kívánt adatok jelentőségére, az indítványozó rendkívül nehéz helyzetbe került a védekezése előkészítésekor, hiszen nem tudja, hogy pontosan milyen tényekre is kellene védekezést előterjesztenie, ami a tisztességes eljáráshoz való jog részét képező fegyveregyenlőség elvének sérelmére is vezethet az amerikai büntetőeljárásban, melyhez a magyar állam nem nyújthat segítséget.

- [12] Arra az esetre, ha az Alkotmánybíróság úgy ítélné meg, hogy a Jogsegélyegyezmény szövege kivételt és arányosítást nem tűrő szabály, az indítványozó kérte, hogy az Alkotmánybíróság az Abtv. 28. § (1) bekezdése alapján az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti jogkörében eljárva a Jogsegélyegyezményt kihirdető törvényalaptörvényellenességét állapítsa meg, azt semmisítse meg és konkrét ügyben történő alkalmazhatóságát zárja ki a Jogsegélyegyezmény alaptörvény-ellenes 5. cikk 5. pontjára tekintettel, figyelemmel arra, hogy ebben az esetben nem az eljáró bíróságok téves jogértelmezése, hanem a Jogsegélyegyezmény rendelkezése valósítja meg az indítványozó VI. cikk (1) és (2) bekezdése szerinti jogainak alaptörvény-ellenes korlátozását. Amennyiben az Alkotmánybíróság megítélése szerint a rendelkezés, mint nemzetközi szerződés megsemmisítése nem lehetséges, úgy az indítványozó kérte, hogy az Alkotmánybíróság hívja fel a jogalkotót az alaptörvény-ellenesség kiküszöbölésére az Abtv. 42. § (2) bekezdésének megfelelően, egyben a szabály egyedi ügyben történő alkalmazását ez esetben is zárja ki.
- [13] 1.6. Az Alkotmánybíróság határozatának meghozatala előtt megkereste a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (a továbbiakban: NAIH) elnökét.

II.

- [14] Az Alkotmánybíróság az alábbi alaptörvényi és jogszabályi rendelkezések alapján hozta meg döntését.
- [15] 1. Az Alaptörvény indítvánnyal érintett, az indítvány elbírálásakor hatályos rendelkezései:
- „VI. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét tiszteletben tartsák. A véleménynyilvánítás szabadsága és a gyülekezési jog nem járhat mások magán- és családi életének, valamint otthonának sérelmével.”
- „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, észszerű határidőn belül bírálja el.”

- [16] 2. A Jogsegélyegyezmény indítvánnyal érintett rendelkezése:

„5. Cikk – A jogsegély iránti kérelmek teljesítése

5. A megkeresett állam köteles minden tőle telhetőt megtenni a jogsegély kérésének és tartalmának titokban tartása érdekében, ha a titkosan kezelést a megkereső állam központi hatósága kérte. Ha a kérelem a titok

felfedése nélkül nem teljesíthető, a megkeresett állam központi hatósága erről köteles tájékoztatni a megkereső állam központi hatóságát, amely ezt követően dönt arról, hogy a kérelem teljesítését ennek ellenére kívánja-e.”

III.

- [17] Az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság először az alkotmányjogi panasz befogadásáról dönt. Az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerint az Abtv. 26. § (1) bekezdése és 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszt a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó jogi képviselője a Kúria ítéletét 2017. november 16. napján vette át, az alkotmányjogi panasz pedig 2018. január 15. napján, határidőben került benyújtásra. Az indítványozó jogosultnak és érintettnek tekinthető, mivel saját egyedi ügyével összefüggésben terjesztette elő alkotmányjogi panaszát. Az indítványozó a rendelkezésére álló jogorvoslati lehetőségeket kimerítette.
- [18] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti eljárásra vonatkozó indítványi elem nem teljesíti az Abtv. 52. § (1b) bekezdése szerinti határozott kérelem követelményét. Az indítvány nem tartalmaz indokolást arra vonatkozóan, hogy a kihirdető jogszabályon keresztül támadott nemzetközi szerződési rendelkezés miért ellentétes az Alaptörvény egyes rendelkezéseivel, ekként az indítvány ebben az elemében nem felel meg az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontjának. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszt – figyelemmel az Abtv. 56. § (3) bekezdésére is – az Ügyrend 30. § (2) bekezdés h) pontja alapján visszautasította.
- [19] Az Alkotmánybíróság ugyanakkor azt is megállapította, hogy az Abtv. 27. §-a szerinti indítvány az Abtv. 52. § (1b) bekezdése szerinti határozott kérelem követelményének eleget tesz.
- [20] Az indítványozó által az alkotmányjogi panaszban megjelölt, az indítvány benyújtása idején hatályos Alaptörvény VI. cikk (1) és (2) bekezdése, valamint XXVIII. cikk (1) bekezdése az alkotmányjogi panaszok szempontjából Alaptörvényben biztosított jogokat tartalmaz. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Alaptörvény hetedik módosítása az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésének szövegét jelen indítvány elbírálása szempontjából nem releváns tartalmi elemmel módosította, a VI. cikk (2) bekezdésének számozása pedig (3) bekezdésre változott. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a XXVIII. cikk (1) bekezdésén túlmenően az Alaptörvény elbíráláskor hatályos VI. cikk (1) és (3) bekezdéseire tekintettel vizsgálta.
- [21] Az Abtv. 29. §-a értelmében az alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés felvetése esetén fogadható be. E befogadhatósági feltételek vagylagos jellegűek, így azok fennállását az Alkotmánybíróság külön-külön vizsgálja [3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [30]]. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az indítvány felvetheti a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételyét, ugyanis csak érdemi vizsgálat eredményeként állapítható meg, hogy sérült-e az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdése szerinti alapvető joga, illetőleg a bíróságok eleget tettek-e az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdéséből fakadó mértékben az indokolási kötelezettségüknek. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszt az Ügyrend 31. § (6) bekezdését alkalmazva, külön befogadási eljárás mellőzésével, érdemben bírálta el.

IV.

- [22] Az alkotmányjogi panasz nem megalapozott.
- [23] 1. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdéséből következő indokolt bírói döntéshez való jog sérelmét állító indítványi elemmel összefüggésben az Alkotmánybíróság az alábbiakat állapította meg. Az Alkotmánybíróság a 7/2013. (III. 1.) AB határozatban akként fogalmazott, hogy „az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében rejlő indokolási kötelezettség alkotmányos követelménye a bíróság döntési szabadságának abszolút korlátját jelenti, nevezetesen azt, hogy döntésének indokairól az eljárási törvényeknek megfelelően szükséges számot adnia” (Indokolás [34]). Az Alkotmánybíróság azt ugyanakkor nem vizsgálja, hogy az indokolásban megjelölt bizonyítékok és megjelenő érvek megalapozottak-e, mint ahogy azt sem, hogy a jogalkalmazó helytállóan értékelte-e az eljárásban beszerzett bizonyítékokat és előadott érveket, és a konkrét ügyben a bírói mérlegelés eredményeként megállapított tényállás megalapozott-e. A tényállás megállapítása, a bizonyítékok értékelése és mérlegelése ugyanis az eljárási jogi szabályokban a jogalkalmazó számára fenntartott feladat [elsőként: 3309/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [5], legutóbb például: 3022/2019. (I. 21.) AB végzés, Indokolás [17]].

Az Alkotmánybíróság ekként az indokolt bírói döntéshez való joggal mint az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes bírósági eljárásához való jog egyik részjogosítványával összefüggésben azt vizsgálja, hogy a bíróság az eljárásban szereplő feleknek az ügy lényegi részeire vonatkozó észrevételeit kellő alapossággal megvizsgálta-e, és ennek értékeléséről döntésében számot adott-e. Ennek megítéléséhez ugyanakkor figyelembe kell venni a jogvita természetét, az alkalmazandó eljárási törvény rendelkezéseit éppúgy, mint a felek által az adott ügyben előterjesztett kérelmeket és észrevételeket, valamint a választ igénylő lényeges kérdéseket {7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [34]}. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az indokolt bírósági döntéshez való jog nem értelmezhető akként, hogy az ügyben eljáró bíróságot a felek valamennyi érvelése tekintetében részletes indokolási kötelezettség terhelné {például: 3237/2018. (VII. 9.) AB határozat, Indokolás [23]}, az ugyanis csak azt a kötelezettséget támasztja az eljáró bírósággal szemben, hogy az indokolás az ügy érdeme szempontjából releváns kérdésekre terjedjen ki {3159/2018. (V. 16.) AB határozat, Indokolás [31]}. Ezzel összefüggésben pedig az Alkotmánybíróság már azt is megállapította, hogy az indokolás hossza önmagában nem alkotmányossági kérdés {3312/2018. (X. 12.) AB határozat, Indokolás [30]}.

- [24] Az indítványozó az indokolt bírói döntéshez való jog sérelmét arra hivatkozással állítja, hogy a támadott bírói döntések nem tartalmaznak érdemi indokolást, ráadásul tévesen értelmezték a Jogsegélyegyezmény 5. cikk 5. pontját, hiszen a „minden tőle telhetőt” kifejezés nyelvtani értelme is az, hogy ez a kötelezettség nem abszolút, hanem számos kivételt lehetővé tevő szabály. Amennyiben pedig a szabály nem abszolút természetű, úgy a bíróságoknak az indítványozó információs önrendelkezési jogra alapított érvelését érdemben meg kellett volna vizsgálniuk, amit a bíróságok elmulasztottak. Az indítványozó ezen túlmenően a támadott bírói döntések indokolásának terjedelmét is sérelmezi, és külön kitér arra is, hogy a Kúria tévesen minősítette elkésztnek az indítványozó felülvizsgálati eljárásban benyújtott előkészítő iratát.
- [25] Az Alkotmánybíróság a támadott bírói döntések vizsgálatát követően az alábbi következtetésekre jutott. Az eljáró bíróságok kétséget kizáróan érdemben megindokolták, hogy az indítványozó kereseti kérelme miért nem megalapozott. Az eljáró bíróságok álláspontja szerint ugyan az indítványozó kérelmének megtagadása valóban korlátozta az indítványozó információs önrendelkezési jogát (azaz maguk a bíróságok is kifejezetten felismerték az ügy alapjogi vonatkozásait), ezen korlátozás azonban az Infotv. 9. § (1) bekezdés *d*) pontjának megfelelő nemzetközi szerződésen alapul, ekként a kérelem megtagadásának van formálisan megfelelő indoka. Az eljáró bíróságok pedig azt is részletesen megindokolták, hogy a kérelem megtagadásának tartalmi indokoltságát a jelen esetben a bíróság miért nem vizsgálhatja felül, figyelemmel a Jogsegélyegyezmény 5. cikk 5. pontjának értelmezésére. Önmagában az a tény, hogy az indítványozó ezt az indokolást vitatja, nem vetheti fel a XXVIII. cikk (1) bekezdésének sérelmét, már csak azért sem, mert a Jogsegélyegyezmény 5. cikk 5. pontjának értelmezése kétséget kizáróan olyan törvényértelmezési kérdésnek tekinthető, melynek vizsgálata nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe, az eljáró bíróság pedig részletesen megindokolta, hogy miért tulajdonít az ítéletben is kifejezetten megjelenő értelmet a Jogsegélyegyezmény vonatkozó rendelkezésének.
- [26] Az Alkotmánybíróság azt is megállapította, hogy a Kúria ítéletében részletesen megindokolta, hogy az indítványozó felülvizsgálati eljárásban benyújtott előkészítő iratát miért minősíti elkésztnek: a felülvizsgálati kérelem benyújtására rendelkezésre álló határidő 2016. október 19. napján járt le, amihez képest az indítványozó az előkészítő iratát csak 2017. szeptember 13. napján nyújtotta be, az eredeti felülvizsgálati kérelem pedig nem tartalmazta az Emberi Jogok Európai Egyezménye 8. cikkének állított sérelmét és az indítványozó erre vonatkozó indokolását, csupán arra utalt, hogy „az Emberi Jogok Európai Bírósága által hozott ítélet indokolása jelen ügyben is figyelemreméltó”. Önmagában az a tény, hogy ezt az indokolást (azaz jelen esetben az előkészítő irat Kúria által elkészté minősítését, illetőleg annak megállapítását, hogy az indítványozó a felülvizsgálati kérelmében nem állította az Emberi Jogok Európai Egyezménye 8. cikkének sérelmét) az indítványozó vitatja, ugyan csak nem alapozhatja meg az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése sérelmét.
- [27] Mindezen szempontokra tekintettel az Alkotmánybíróság a XXVIII. cikk (1) bekezdésének sérelmét állító indítványi elemet nem találta megalapozottnak.
- [28] 2. Az indítványozó az Alaptörvény VI. cikk (1) és (3) bekezdésének sérelmét arra hivatkozással állítja, hogy az eljárás során végig következetesen hangsúlyozta, hogy ellene politikai indíttatású büntetőeljárás folyik az Amerikai Egyesült Államokban, ekként a jogsegélykérelem valójában jogellenes célra irányult. Ez pedig azt is jelenti, hogy a jogsegélykérelemmel kapcsolatos információkat az indítványozó számára ki kellett volna adni, hiszen nincs olyan megfelelő súlyú alkotmányos indok, amely felülírná az indítványozó információs önrendelkezési jogát. Ezen túlmenően, még ha az eljáró bíróságok el is fogadták volna, hogy a jogsegélykérelem előter-

jesztése formálisan jogszerű volt, az valójában egy nyomozás lefolytatásában való segítségre szólt, mely a vádemelés megtörténtével szükségképpen lezárult. Ebben az esetben pedig az indítványozó álláspontja szerint nyilvánvalóan aránytalan az információs önrendelkezési jogának korlátozása a már lezárult nyomozásra tekintettel. Különösen igaz ez azért, mert az indítványozó a jogsegélykérelemmel összefüggésben semmilyen érdemi adathoz nem jutott hozzá. Az indítványozó által kért adatok kiadásának megtagadása már csak azért is aránytalan sérelmet okoz az indítványozó számára, mert az adatok eltitkolása rendkívül nehéz helyzetbe hozza őt a védekezése előkészítésekor, hiszen nem tudja, hogy pontosan milyen tényekre is kellene védekezését előterjeszteni. Ekként az indítványozó információs önrendelkezési jogának sérelmét az alkotmányjogi panasz szerint lényegében az okozza, hogy a bíróságok nem ismerték fel az ügy alapjogi vonatkozásait. Figyelemmel arra, hogy az indítványozó érvelését kifejezetten és következetesen az információs önrendelkezési jogának sérelmére alapította, ezért az Alkotmánybíróság az indítvány ezen elemét tartalma szerint, az Alaptörvény elbíráláskor hatályos VI. cikk (3) bekezdésével összefüggésben bírálta el.

- [29] Az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasz keretében az Alkotmánybíróság csak azt vizsgálhatja, hogy a bírói jogértelmezés sérti-e az Alaptörvény megszabta értelmezési tartományt, és korlátozta-e ilyen módon az indítványozó Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésén alapuló információs önrendelkezési jogát. Nem a bírói döntésben megjelenő jogértelmezés, hanem az annak alapját képező jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének kétsége merül fel akkor, ha az eljáró bíró számára az alkalmazott jogszabály nem ad lehetőséget a megfelelő mérlegelésre és ezáltal az Alaptörvénnyel összhangban álló tartalmú bírói döntés meghozatalára {hasonló értelemben: 3/2018. (IV. 20.) AB határozat, Indokolás [38]}.
- [30] Az Alkotmánybíróság rámutat: a Jogsegélyegyezmény 5. cikk 5. pontjának megfelelően az Amerikai Egyesült Államok kétséget kizáróan kérte a jogsegélykérelemmel érintett személyes adatok bizalmas kezelését, melyről az eljáró bíróság is kifejezetten meggyőződött, oly módon, hogy a tárgyaláson a bíróság részére az alperes Minisztérium az Amerikai Egyesült Államok Igazságügyi Minisztériuma által küldött jogsegélykérelmet felmutatta. Az Infotv. 9. § (1) bekezdés d) pontja ilyen esetben lehetőséget biztosít a személyes adatokról való tájékoztatás megtagadására. Az indítványozó által kért tájékoztatás megtagadása a Jogsegélyegyezmény 5. cikk 5. pontján, és ekként végső soron az Amerikai Egyesült Államok illetékes hatóságának döntésén alapult.
- [31] Az indítványozó azon érvelése, mely szerint az eljáró bíróságoknak vizsgálniuk kellett volna az indítványozó információs önrendelkezési joga sérelmének szükségességét, illetőleg arányosságát, ugyanakkor lényegében azt kívánta volna meg az eljáró bíróságoktól, hogy a jogsegélykérelem titokban tartására vonatkozó kérés létezésének megállapítását követően az Amerikai Egyesült Államok hatóságainak bizalmas kezelést kérő döntését vizsgálják felül, hiszen csak ebben az esetben válhat lehetségessé az indítványozó kereseti kérelmének teljesítése.
- [32] Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság kiemeli: az államok szuverén egyenlősége a nemzetközi jog olyan feltétlen alkalmazást igénylő szabálya, amelyet az Alaptörvény Q) cikk (3) bekezdésének megfelelően Magyarország is elfogad. Az államok szuverén egyenlőségének elvéből közvetlenül következik az ún. *act of state* doktrína, melynek lényege, hogy egy állam bíróságai nem bírálhatják felül egy másik állam kormányzatának saját területén belül a hatásköreinek gyakorlása keretében hozott aktusait [elsőként az Amerikai Egyesült Államok Legfelsőbb Bírósága gyakorlatában: *Underhill v. Hernandez*, 168 U.S. 250 (1897), *Banco Nacional de Cuba v. Sabbatino*, 376 U.S. 398 (1964)]. A bíróságok azt ugyanakkor az adott eljárásra vonatkozó jogszabályi keretek között minden esetben vizsgálhatják, hogy a kérdéses aktus a doktrína hatálya alá tartozónak minősül-e, és ezáltal kizárásra került-e a felülbírálat lehetőségéből. Ennek a követelménynek az alkotmányjogi panaszban támadott bírói döntés is egyértelműen megfelelt.
- [33] Mindezen szempontokra tekintettel az Alkotmánybíróság az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasz VI. cikk (3) bekezdésének sérelmét állító elemét sem találta megalapozottnak.
- [34] 3. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszt elutasította.
- [35] 4. Az Abtv. 28. § (1) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság az Abtv. 27. §-ában meghatározott bírói döntés felülvizsgálatára irányuló eljárásban az Abtv. 26. §-a szerinti, jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját illető vizsgálatot is lefolytathatja. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint az Abtv. 28. § (1) bekezdése szerinti vizsgálat kezdeményezésére az indítványozó nem jogosult, a felhívott rendelkezés alapján ugyanis arról az Alkotmánybíróság kivételesen, hivatalból eljárva dönthet [legutóbb: 3015/2019. (I. 7.) AB végzés, Indokolás [43]]. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor az áttérést a konkrét esetben nem tartotta indokoltnak,

figyelemmel részben az indítványban foglaltakra, részben pedig a NAIH elnökének állásfoglalására, melyek alapján az Alkotmánybíróság eljárásában nem merült fel a Jogsegélyegyezményt kihirdető törvény alaptörvényellenességének kéteyle.

Budapest, 2019. július 2.

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

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Pokol Béla alkotmánybíró különvéleménye

- [36] Nem tudom támogatni a többségi döntést a támadott nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály utólagos vizsgálatának elvégzését elvileg lehetőnek minősítő indokolási rész miatt.
- [37] Az indokolás IV. részének 4. pontjában az indokolás azzal az érveléssel tekint el a jelen esetben a nemzetközi szerződés utólagos vizsgálatától, hogy e vizsgálat miatt „az áttérést a konkrét esetben nem tartotta indokoltnak, figyelemmel részben az indítványban foglaltakra, részben pedig a NAIH elnökének állásfoglalására, melyek alapján az Alkotmánybíróság eljárásában nem merült fel a jogsegélyegyezményt kihirdető törvény alaptörvényellenességének kéteyle” (Indokolás [35]). Látni kell azonban, hogy az eddigiekben az Alkotmánybíróság a nemzetközi szerződéseket kihirdető jogszabályok utólagos vizsgálatát nem tekintette hatáskörébe tartozónak, és ezt az is megalapozta, hogy az Abtv. 23. § (3) bekezdése csak az előzetes ellenőrzés alá vonást tette lehetővé: „[a]z Alkotmánybíróság hatásköre kiterjed – az (1) bekezdésben foglaltakat nem érintve – a nemzetközi szerződés vagy annak valamely rendelkezése [...] Alaptörvénnyel való összhangjának előzetes vizsgálatára” [Abtv. 23. § (3) bekezdés]. A 23. § (4) bekezdés pedig egy szűk kört jelölve a köztársasági elnököt, illetve a Kormányt jogosítja fel az nemzetközi szerződés kihirdetése előtt az alkotmánybírói vizsgálat kezdeményezésére. Azzal az érveléssel pedig, hogy az Alkotmánybíróság minden jogszabály Alaptörvénybe ütközését megvizsgálhatja, így ez alól nem lehetnek kivételek a nemzetközi szerződéseket kihirdető jogszabályokba foglalt nemzetközi szerződések rendelkezései sem, az Alkotmánybíróság az eddigiekben nem élt.
- [38] A többségi indokolás a fenti megfogalmazással implicite elvileg lehetőnek ismerte el ezt az utólagos vizsgálatot, miközben erre nincs explicit alaptörvényi felhatalmazása, de összetétele máskülönben is kétségessé teszi, hogy az ország külpolitikai kötelezettségvállalásait ténylegesen is ellenőrizni tudná. A szűkebb jogágakra szakosodott rendes bíróságokhoz képest az alkotmánybírók generalista hatásköre amúgy is folyamatosan gondot okoz az új és új alkotmánybírók számára, akik fő szabályként maguk is egy-egy szűkebb jogágban szerzett tapasztalatokkal érkeztek ide, és ezzel a további kiterjesztéssel a teljes a nemzetközi szerződési rendszer ellenőrzés alá vonásával ez a feszültség csak fokozódhat. Így különvéleményemben jelzem, hogy a kifogásolt indokolási rész helyett a következő indokolást támogattam, melyet sajnálatos módon a testületi többség nem fogadott el: „Az Alkotmánybíróság ugyanakkor az áttérést a konkrét esetben nem tartotta lehetőnek, figyelemmel arra, hogy a jogszabály tartalmilag egy nemzetközi szerződést foglal magában, melynek utólagos vizsgálata nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe” (Indokolás [35]).

Budapest, 2019. július 2.

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István alkotmánybíró különvéleménye

- [39] Nem értek egyet azzal, hogy az Alkotmánybíróság visszautasítja a Jogsegélyegyezmény alkotmányossági felülvizsgálatát.
- [40] A rendelkező rész 2. pontja szerinti visszautasítást önmagában eljárásjogi szempontból sem tartom helyesnek. Nem volt ugyanis külön visszautasítható határozott indítványi kérelem – az Abtv. 26. § (1) bekezdés szerinti alkotmányjogi panasz – arra, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a bíróság által alkalmazott Jogsegélyegyezmény érintett rendelkezése alaptörvény-ellenességét és a jogszabályt semmisítse meg. Az indítványozó az Abtv. 27. §-a szerinti panaszában kérte mellékesen, hogy az Alkotmánybíróság az Abtv. 28. § (1) bekezdése alapján, vagyis hivatalból vizsgálja a Jogsegélyegyezményt kihirdető törvény alaptörvény-ellenességét is, azt ezúton semmisítse meg, valamint zárja ki a konkrét ügyben történő alkalmazhatóságát [megszüntető az Alaptörvény VI. cikk (1) és (2) bekezdése szerinti jogainak alaptörvény-ellenes korlátozását]. Az Abtv. 27. §-a alapján előterjesztett alkotmányjogi panasz kapcsán, az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti határozott indítványi kérelem hiányában ez utóbbi visszautasításáról nem kellett volna külön rendelkezni.
- [41] Az Abtv. 28. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság azonban hivatalból áttérhet a megtámadott bírói döntésről a bíróság által alkalmazott jogszabály felülvizsgálatára. Az Alaptörvény védelmének legfőbb szerveként eljáró Alkotmánybíróság [vö.: Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdése] nyilván akkor dönt e vizsgálat hivatalból történő megindításáról, ha aktivitását az Alaptörvény védelme feltétlenül igényli. Értelemszerűen így döntést hozni, illetve indokolni sem kell, ha nincs semmi igény arra, hogy az Alkotmánybíróság hivatalból eljárjon (és az Alaptörvény védelmében az alaptörvény-ellenességet kiiktassa). Következésképpen nem értek egyet a határozat végén azzal a magyarázattal, ami indokolást kíván adni a hivatalból indítható vizsgálat mellőzésére. Nem mellékesen azért sem, mert a sommás érvelés nem tud meggyőzni arról, hogy az Alaptörvény védelme, a VI. cikk (1) és (3) bekezdésében foglalt jogok biztosítása – figyelemmel „a NAIH elnökének állásfoglalására” – adott esetben ne igényelte volna az Abtv. 28. § (1) bekezdése szerinti eljárást.

Budapest, 2019. július 2.

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/179/2018.

