

Az Alkotmánybíróság döntésének tájékoztató jelleggel közzétett, nem hivatalos szövege. A hivatalos közzétételre a Magyar Közlönyben, illetve az Alkotmánybíróság Határozatai című hivatalos lapban kerül sor.

IV/2510/2024.

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

### határozatot:

Az Alkotmánybíróság a Kúria Pfv.IV.21.264/2023/6. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

### Indokolás

- [1] 1. Az indítványozó jogi képviselő (Kollarics Flóra Ügyvédi Iroda, eljáró ügyvéd dr. Kollarics Flóra) útján eljárva az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. § (1) bekezdése alapján előterjesztett alkotmányjogi panaszában kérte a Kúria mint felülvizsgálati bíróság Pfv.IV.21.264/2023/6. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését.
- [2] Az indítványozó szerint a támadott döntés ellentétes az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésében rögzített, közérdekű adatok megismeréséhez való joggal, valamint az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése (tisztesleges eljáráshoz való jog) rendelkezésével (*contra constitutionem* jogalkalmazás tilalma).
- [3] 2. Az alkotmányjogi panaszra okot adó ügyben a bírói döntésekben ismertetett tényállás szerint az indítványozó (felperes) 2022. november 10-én az Állami Számvevőszéktől (továbbiakban: ÁSZ) a Nemzeti Média-és Hírközlési Hatóság 2020. évi egységes költségvetésének végrehajtásáról szóló 2021. évi CXLIX. törvény (a továbbiakban: NMHH tv.) 6. § (2) bekezdése alapján elvégzett ellenőrzés eredményeit, az összes ehhez kapcsolódó dokumentummal, a megállapítások alapjául szolgáló számításokkal és egyéb bizonyítékokkal együtt, valamint az eddig tett javaslatok teljes szövegének kiadását kérte. Az NMHH 6. § (2) bekezdése az ÁSZ feladatává tette, hogy a törvény hatályba lépését követően a tárgyévre, majd azt követően 4 évente, az érintett 4 éves időszakra vonatkozóan a tárgyévet, illetve a tárgyidőszakot követő 8 hónapon belül ellenőrizze a Médiaszolgáltatás-támogató és Vagyonkezelő Alap (továbbiakban: Alap) számára közszolgálati feladatok ellátására nyújtott források felhasználását abból a szempontból, hogy az Alap közszolgálati feladatainak ellátására nyújtott finanszírozás meghaladja-e a közszolgálati feladatok nettó

költségeit. A vizsgálat eredménye alapján az ÁSZ javaslatot tehet a következő költségvetési időszakra vonatkozó finanszírozás mértékének a módosítására.

- [4] Az ÁSZ az adatok kiadását megtagadta. Az indítványozó ezután bírósághoz fordult és keresetében az információs önrendelkezési jogról és információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (Infotv.) 31. § (7) bekezdése alapján kérte kötelezni az alperest arra, hogy elektronikus formában küldje meg részére a korábban kért adatokat.
- [5] Ellenkérelmében az alperes a kereset elutasítását kérte. Védekezése szerint az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény (ÁSZtv.) 27. § (5) bekezdésében foglalt, az általa kezelt adatok célhoz kötött felhasználásáról szóló rendelkezés olyan, az Infotv. 27. § (2) bekezdés e) pontjában foglaltaknak megfelelő rendelkezés, amely központi pénzügyi érdekből történő korlátozásnak minősül a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való jog tekintetében; a speciális jogszabályi rendelkezés a közérdekű adat kiadását kizárja.
- [6] Az elsőfokú bíróság ítéletével kötelezte az alperest, hogy 15 nap alatt küldje meg a felperesnek a 2020. évre vonatkozó, a Médiaszolgáltatás-támogató és Vagyonkezelő Alap részére közszolgálati feladatok ellátására nyújtott források felhasználásának ellenőrzéséhez kapcsolódóan az ellenőrzés eredményeit, az ehhez kapcsolódó dokumentumokat, a megállapítások alapjául szolgáló számításokat és a 2022. november 10-éig tett javaslatok teljes szövegét. Ezt meghaladóan a keresetet elutasította (Fővárosi Törvényszék 66.P.23.091/2022/10.).
- [7] Az alperes fellebbezése alapján a Fővárosi Ítéltábla az elsőfokú bíróság ítéletének nem fellebbezett részét nem érintette, fellebbezett rendelkezéseit helybenhagyta (2.Pf.20.412/2023/5/II.). A határozat elvi tartalma szerint a közfeladatot ellátó szerv ellenőrzési tevékenysége során az ellenőrzött szervezetről vagy annak dolgozójáról beszerzett adatok célhoz kötött felhasználására vonatkozó törvényi adatkezelési szabályok nem minősülnek olyan törvényi korlátnak, melyek a közérdekű adatok megismerésének megtagadása okaként szolgálhatnak.
- [8] A Kúria a jogerős ítéletet hatályon kívül helyezte, az elsőfokú bíróság ítéletét megváltoztatta és a teljes keresetet elutasította. A döntés elvi tartalma szerint a közérdekű adatok kiadása iránti perben a közérdekű adat nyilvánossága a főszabály, de törvényben meghatározott okokból kivételesen lehetséges az adatok nyilvánosságának korlátozása. A Kúria felidézte az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdéséhez kapcsolódó alkotmánybírói gyakorlatot. A korábbi bírósági döntésektől eltérően megállapította, hogy az ÁSZtv. 27. § (5) bekezdése az Infotv. 27. § (2) bekezdés e) pontja szerinti (központi pénzügyi érdek) törvényi korlátozásnak minősül. Az ítélet foglalkozott az ÁSZ alkotmányos jogállásával, a jogszabályi környezetre is figyelemmel értelmezte az ÁSZtv. 27. § (5) bekezdését, amelynek a lényegét abban ragadta meg, hogy az ÁSZ adatbeszerzése, adatkezelése célhoz kötött. Ebből vezette le azt, hogy a konkrét ellenőrzés során beszerzett, kezelt és keletkezett adatok kiadását meg kell tagadni. Hivatkozott arra is, hogy a folyamatban

lévő ellenőrzés adatainak a kiadása az ellenőrzés függetlenségét veszélyeztetné. Utalt arra is, hogy az ellenőrzés alapján készült jelentés nyilvánossága az ÁSZtv. 32. § (3) bekezdése alapján biztosított.

- [9] 3. A Kúria döntésével szemben az indítványozó az Abtv. 27. § (1) bekezdésére alapított panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz. Hivatkozása szerint a bírói döntés ellentétes az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésével és a XXVIII. cikk (1) bekezdésével. Alkotmányjogi jelentőségű kérdésként jelölte meg azt, hogy mennyiben egyeztethető össze az alapjogot korlátozó törvények megszorító értelmezésének követelményével az Infotv. 27. § (2) bekezdés e) pontjának kiterjesztő értelmezése. A bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet abban jelölte meg, hogy olyan jogszabály alapján állapította meg az adatkiadás megtagadásának a jogosságát, amit az Infotv. nem tesz lehetővé. Olyan általános indokolással állapította meg a megtagadás jogosságát, amely az ÁSZ feladatellátására és a felülellenőrzés tilalmára hivatkozott, ami azonban nem törvényben rögzített korlát. Hivatkozása szerint a bírói döntés nem vette figyelembe és nem alkalmazta a közérdekű adatok kiadására vonatkozó alkotmánybírósági gyakorlatot: a korlátozás feltétlenül szükséges mértékben, célhoz kötöten és arányosan történhet.
- [10] Az indítvány az érvelésében hivatkozott az EJEB gyakorlatára, amelyek az információ szabadságával és a sajtószabadság összefüggéseivel foglalkoztak. Ezek után az Alaptörvény hatályba lépése előtti időszakban keletkezett alkotmánybírósági döntésekre hivatkozott: az információsszabadság a közhatalom ellenőrzésével függ össze; az információsszabadság nem abszolút jog, de kiemelkedő jelentőségű; ha a törvény az adatkezelő mérlegelését teszi lehetővé, akkor a megtagadást megszorítóan kell értelmezni; az információszabadság a véleménynyilvánítási szabadság előfeltétele; a véleményszabadsággal szemben elsősorban más alapjog védelme miatt lehet korlátozásnak helye; a korlátozás csak akkor fogadható el, ha a hatékony jogorvoslat lehetősége, a bírói mérlegelés biztosított. Utóbbi két tételmondat tekintetében 2012. január 1-jét követő időben meghozott alkotmánybírósági határozatokra hivatkozott. Végül – arra az esetre, ha az Alkotmánybíróság elfogadja, hogy az ÁSZtv. a korlátozás alapja lehet – azzal érvelt, hogy akkor az a bírói döntés hibája, hogy az alapjog korlátozás szükségessége és arányosság körében több releváns körülményt figyelmen kívül hagyott.
- [11] A tisztességes eljárás sérelmeként azt kifogásolta, hogy a Kúria az ellenőrzés felülellenőrzésének a tilalmára is hivatkozott, amelyre azonban az alperes nem hivatkozott a perben. Állítása szerint ez *contra legem* jogértelmezés, ez sérti a törvényeknek való alávetettség elvét és ezért alaptörvény-ellenesnek (*contra constitutionem*) is minősül.

## II.

[12] 1. Az Alaptörvény hivatkozott és más érintett rendelkezései:

„I. cikk (3) Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.”

„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.”

„43. cikk (1) Az Állami Számvevőszék az Országgyűlés pénzügyi és gazdasági ellenőrző szerve. Az Állami Számvevőszék törvényben meghatározott feladatkörében ellenőrzi a központi költségvetés végrehajtását, az államháztartás gazdálkodását, az államháztartásból származó források felhasználását és a nemzeti vagyontárgy kezelését. Az Állami Számvevőszék ellenőrzéseit törvényességi, célszerűségi és eredményességi szempontok szerint végzi.

[...]

(3) Az Állami Számvevőszék elnöke az Állami Számvevőszék tevékenységéről évente beszámol az Országgyűlésnek.

(4) Az Állami Számvevőszék szervezetének és működésének részletes szabályait sarkalatos törvény határozza meg.”

2. Az Infotv. érintett szabálya:

„27. § (1) A közérdekű vagy közérdekből nyilvános adat nem ismerhető meg, ha az a minősített adat védelméről szóló törvény szerinti minősített adat.

(2) A közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való jogot – az adatfajták meghatározásával – törvény [...]

e) központi pénzügyi vagy devizapolitikai érdekből; [...]  
korlátozhatja.”

3. Az ÁSZtv.-nek az adatkérelem idején hatályos, érintett szabálya:

„Adatbetekintés, adatkezelés [...]

27. § (5) Az ellenőrzés során az ellenőrzött szervezetről vagy annak dolgozójáról, tisztségviselőjéről megszerzett információk a jelentés, az e törvény 5. § (13) bekezdése szerinti elemzés és tanulmány készítésén kívül nem használhatók fel más

célra. A számvevő a tudomására jutott minősített adatot vagy egyéb, törvény által védett titkot köteles megőrizni, azt külön felhatalmazás nélkül harmadik személynek nem adhatja át, és feladatkörén kívül nem használhatja fel.”

„32. § (3) Az Állami Számvevőszék jelentése nyilvános. Törvény a nyilvánosságot minősített adatok védelme érdekében korlátozhatja. A nyilvánosságra hozott jelentés nem tartalmazhat minősített adatot vagy a törvény által védett egyéb titkot.”

### III.

- [13] 1. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (2) bekezdésében meghatározottak szerint elsőként az alkotmányjogi panasz befogadhatósága törvényi feltételeinek fennállását vizsgálta meg.
- [14] 1.1. Az Abtv. 27. § (1) bekezdése alapján az „alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdekében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés *a)* az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti vagy hatáskörét az Alaptörvénybe ütközően korlátozza, és *b)* az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva”.
- [15] Az indítványozó saját ügyében jár el, megjelölte az indítványozói jogosultságát, valamint az Alkotmánybíróság hatáskörét megalapozó törvényi rendelkezést [Abtv. 51. § (1) bekezdés], az Abtv. 27. §-ában foglalt hatáskörben kérve az Alkotmánybíróság eljárását. Az Abtv. 30. § (1) bekezdéséből következően az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszt a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet benyújtani. Az indítványozó jogi képviselője a támadott döntést 2022. június 24-én vette át, az alkotmányjogi panaszt 2022. augusztus 22-én – határidőben – nyújtotta be.
- [16] Az Abtv. 52. § (1) bekezdése rögzíti, hogy az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia, melynek részleteit az (1a) és (1b) bekezdések szabályozzák.
- [17] Az indítványozó megjelölte az Alkotmánybíróság által vizsgálandó bírói döntést [Abtv. 52. § (1b) bekezdés *c)* pont] és az Alaptörvény sérelmet szenvedett rendelkezéseit [Abtv. 52. § (1b) bekezdés *d)* pont]. További feltétel, hogy az indítvány részletes indokolást tartalmazzon, kifejtve az Alaptörvényben foglalt jog sérelmének mibenlétét [Abtv. 52. § (1b) bekezdés *b)* pont]. Az indítványozó részletes indokolást adott elő arra vonatkozóan, hogy a támadott döntés mennyiben érinti az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésében rögzített, közérdekű adat megismeréséhez való jogát.
- [18] A XXVIII. cikk (1) bekezdése körében a „felüellenőrzés tilalmával” kapcsolatos érvelést kifogásolta, azt állítva, hogy arra a perben az alperes nem hivatkozott. Valójában

azonban az alperes erre a felülvizsgálati kérelmében hivatkozott. Ebből következően – az indítványozó ellenkérelmének ismeretében – a Kúria helyesen foglalkozott ezzel az érveléssel az ellenőrzési tevékenység függetlenségének értelmezése keretében. Nem új tény, vagy jogszabályi rendelkezés beemelése került sor az ítélet indokolásában. Ebből következően a XXVIII. cikk (1) bekezdés sérelme fel sem merülhet ezen ítéleti indokolási elemmel összefüggésben. Ezen túlmenően az indítványozó ebben a körben az Abtv. szerinti [Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) pont] részletes indokolást nem tartalmazott. Az Alkotmánybíróság ezért az indítvány ezen elemével nem foglalkozhatott érdemben. Az Abtv. 52. § (1) bekezdése szerint az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia, az 52. § (1b) bekezdése pedig meghatározza, mikor tekinthető a kérelem határozottnak. E rendelkezésnek megfelelően a kérelem többek között akkor határozott, ha tartalmazza az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét [Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) pont]; továbbá indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabály, jogszabályi rendelkezés, vagy bírói döntés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével [Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pont]. E rendelkezéseknek megfelelően nem elegendő az Alaptörvény egyes felhívott rendelkezéseire hivatkozni, hanem az indítványban meg kell indokolni, hogy az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseit a megsemmisíteni kért döntés miért és mennyiben sérti. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványban megjelölt alaptörvényi rendelkezések közül kizárólag a VI. cikk (3) bekezdése tekintetében tartalmaz megfelelő indokolást az indítványt [Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pont], az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésével összefüggésben az indítványozó olyan önálló indokolást nem adott elő, amely az Abtv. 29. §-a szerinti érdemi vizsgálódást szükségessé tenné. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint nem alkalmas az indítvány az érdemi elbírálásra, ha megjelöli ugyan az Alaptörvénynek egy adott rendelkezését, de nem indokolja meg – nem tartalmaz részletes érvelést arra vonatkozóan –, hogy az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével miért ellentétes a bírói döntés {3075/2016. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [19]; 3231/2016. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [26]}.

- [19] Megállapítható az is, hogy a támadott döntéssel szemben nem állt további rendes jogorvoslat az indítványozó rendelkezésére.
- [20] 2. Az Abtv. 29. §-ában meghatározottak szerint az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának további feltétele, hogy az alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételyét, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vessen fel. E két feltétel alternatív jellegű, így az egyik fennállása önmagában megalapozza az Alkotmánybíróság érdemi eljárását {erről elsőként lásd: 3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [30]}.
- [21] Jelen ügy kapcsán a bírói döntést érdemben befolyásoló alkotmányossági kérdés, hogy a bíróság a támadott döntésben az Alaptörvénnyel összhangban azonosította-e a közérdekű adatok megismeréséhez való jog és az Állami Számvevőszék

jogállásának alkotmányos tartalmát, illetve, hogy a közérdekű adat megismeréséhez való jog korlátozása során az alkalmazott törvényi rendelkezéseket az Alaptörvénnyel összhangban értelmezte-e.

- [22] A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt az Ügyrend 31. § (6) bekezdése alapján, a panasz befogadásáról szóló döntést mellőzve, az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdése vonatkozásában érdemben bírálta el.

#### IV.

- [23] Az alkotmányjogi panasz nem megalapozott.
- [24] Az Alkotmánybíróság elsőként az Állami Számvevőszék alkotmányos jogállását, majd az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdés második fordulatának alkotmányos tartalmát vizsgálta. Ezek után az adott ügyben hozott bírói döntés vonatkozásában vizsgálta azt, hogy az összhangban áll-e az Alaptörvénnyel.
- [25] 1. Az Alkotmánybíróság áttekintette az Állami Számvevőszék alkotmányos helyzetére vonatkozó alaptörvényi rendelkezéseket, az alkotmánybírósági gyakorlatot, és az ÁSZtv.-nek a függetlenségre, a feladatkörre és az ellenőrzések lefolytatására, a nyilvánosságra vonatkozó lényegi szabályait.
- [26] 1.1. Az Alaptörvény „AZ ÁLLAM”, illetve „A közpénzek” cím alatt, a 43. cikkben rendelkezik az Állami Számvevőszékről. Ez rendelkezik az alkotmányos jogállásáról, ezen belül az Országgyűléshez való kapcsolódásáról, feladatairól és hatásköréről, az elnöke megválasztásának szabályairól, a beszámolási kötelezettségéről, valamint arról, hogy szervezetének és működésének részletes szabályait sarkalatos törvény határozza meg. A 43. cikk (1) bekezdése kinyilvánítja, hogy az Állami Számvevőszék:
- az Országgyűlés pénzügyi és gazdasági ellenőrző szerve;
  - törvényben meghatározott feladatkörében ellenőrzi a központi költségvetés végrehajtását, az államháztartás gazdálkodását, az államháztartásból származó források felhasználását és a nemzeti vagyon kezelését;
  - ellenőrzéseit törvényességi, célszerűségi és eredményességi szempontok szerint végzi.
- [27] Az Állami Számvevőszék alkotmányos jogállásának megértése végett tekintettel kell lenni az 1. cikk (1) bekezdésére, mely szerint MAGYARORSZÁG legfőbb népképviselői szerve az Országgyűlés. Eme rendelkezés az ALAPVETÉSEK cím alatt található B) és C) cikkel áll közvetlen összefüggésben. A B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország független demokratikus jogállam. A (3) bekezdés szerint a közhatalom forrása nép, a (4) bekezdés szerint a nép a hatalmát választott képviselői útján, kivételesen közvetlenül gyakorolja. A C) cikk (1) bekezdése szerint a magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapul. Az Alaptörvény AZ ÁLLAM cím alatt rendelkezik azokról a hatalmi ágakról, illetve állami szervekről, amelyek a hatalommegosztás

megjelenítői, és ilyen módon a közhatalom gyakorlására felhatalmazottak. Az Állami Számvevőszék a törvényhozói hatalmi ághoz kapcsolt állami szerv.

- [28] Az Alaptörvény hatályba lépése óta az Állami Számvevőszék alkotmányos helyzetével a 32/2019. (XI.15.) AB határozat foglalkozott. A határozat feltárta az Állami Számvevőszék történeti előzményeit is, Az Alkotmánybíróság itt megállapította, „hogy Magyarországon alkotmányos hagyományai vannak annak, hogy a mindenkor Állami Számvevőszék hatósági jogkör nélküli hivatali típusú intézményként működik [...] az 1870. évi XVIII. törvénycikk alapján megállapítja, hogy a mindenkor kormánytól függetlenített Állami Számvevőszék, amely az Országgyűlés felé jelentéstételi kötelezettséggel tartozik, valamint az ellenőrzött szervezetek azon kötelezettsége, hogy az Állami Számvevőszék pénzügyi-gazdasági ellenőrzései során a jelentéstételi kötelezettség teljesítése érdekében együttműködni és az ellenőrzéshez a törvény alapján szükséges dokumentumokat rendelkezésre bocsátani kötelesek, az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdése alapján a történeti alkotmány vívmánya.” {32/2019. (XI. 15.) AB határozat, Indokolás [34]-[35]} Az Alkotmánybíróság itt az ellenőrzött szerv adataihoz való hozzáférés, illetve a jelentésekkel szembeni bírói út kizártsága viszonylatában foglalkozott az Állami Számvevőszék alkotmányos helyzetével. Ugyanezen jogkérdéssel foglalkozott a 3304/2020. (VII. 24.) AB határozat is, amely a 32/2019. (XI. 15.) AB határozattal egyező megállapításokat tett.
- [29] 1.2. Az ÁSZtv. 1. § (1) bekezdése az Alaptörvénnyel egybevágoan rendelkezik: „Az Állami Számvevőszék az Országgyűlés legfőbb pénzügyi és gazdasági ellenőrző szerve, amely az Országgyűlésnek alárendelve látja el feladatát. Az Állami Számvevőszék jogállását és hatáskörét az Alaptörvény és e törvény határozza meg.” A (3) bekezdés meghatározza az Állami Számvevőszék fő feladatát: „általános hatáskörrel végzi a közpénzekkel és az állami és önkormányzati vagyonnal való felelős gazdálkodás ellenőrzését.” A (2) bekezdés az alkotmányos jogállás szempontjából lényegi rendelkezést tartalmaz: „Az Állami Számvevőszék ellenőrzési tevékenysége során minden más szervezettől független”. Ehhez közvetlenül kapcsolódik a második és a harmadik hatalmi ággal való viszonylatot rendező (6) bekezdés: „Az Állami Számvevőszék jelentései, az abban foglalt megállapításai és következtetései bíróság vagy más hatóság előtt nem támadhatók meg.”
- [30] Az Állami Számvevőszék függetlenségét – a külső befolyástól való mentességét – nemcsak a szervezeti felépítésére, a személyi összeférhetetlenségre vonatkozó szabályok, hanem a feladataira, a hatáskörére, és az ellenőrzésre – azon belül az ellenőrzött szerv adataihoz való hozzáférésre, azok célhoz kötött felhasználására, valamint a jelentések nyilvánosságára – vonatkozó szabályok is biztosítják. Az ÁSZtv. felhatalmazza az Állami Számvevőszéket, hogy „az általa végzett ellenőrzések szakmai szabályait, módszereit” maga alakítsa ki, ugyanakkor ezek nyilvánosságra hozatalát is elrendeli. Az ellenőrzés szabályai cím alatt az ÁSZtv. – többek között - rendelkezik az ellenőrzéssel szemben támasztott követelményekről, az ellenőrzést végző számvevő



jogairól és kötelezettségeiről, az ellenőrzéssel kapcsolatos összeférhetlenségi szabályokról, az adatbetekintésről és adatfelhasználásról, a közreműködési kötelezettségről, az ellenőrzöttek észrevételezési jogáról, az ellenőrzési jelentésről és annak nyilvánosságáról. Ezek a szabályok biztosítják azt is, hogy az ellenőrzés a szakmai követelményeknek megfelelően vizsgálja és véleményezze az adott (államháztartási) szerv gazdálkodását.

- [31] Az ÁSZtv. „Adatbetekintés, adatkezelés” cím alatt, a 27. § (5) bekezdése szerint a következőket rendelte: „Az ellenőrzés során az ellenőrzött szervezetről vagy annak dolgozójáról, tisztségviselőjéről megszerzett információk a jelentés, az e törvény 5. § (13) bekezdése szerinti elemzés és tanulmány készítésén kívül nem használhatók fel más célra. A számvevő a tudomására jutott minősített adatot vagy egyéb törvény által védett titkot köteles megőrizni, azt külön felhatalmazás nélkül harmadik személynek nem adhatja át, és feladatkörén kívül nem használhatja fel.” Az ÁSZtv. „Az ellenőrzési jelentés és annak nyilvánossága” cím alatt, a 32. § (1) bekezdésében rendelkezik arról, hogy „Az Állami Számvevőszék az általa végzett ellenőrzésekről jelentést készít. A jelentés tartalmazza a feltárt tényeket, az ezeken alapuló megállapításokat, következtetéseket.” A (3) bekezdés szerint: „Az Állami Számvevőszék jelentése nyilvános. Törvény a nyilvánosságot minősített adatok védelme érdekében korlátozhatja. A nyilvánosságra hozott jelentés nem tartalmazhat minősített adatot vagy a törvény által védett egyéb titkot.”
- [32] 1.3. Az Állami Számvevőszék a végrehajtó hatalomtól függetlenül, az Országgyűlés és a nyilvánosság számára – a törvényben meghatározottak szerint látja el feladatait. Alkotmányos érték, és az Alaptörvényből eredő központi pénzügyi érdek az, hogy az Állami Számvevőszék, mint az Országgyűlés ellenőrző szerve illetéktelen külső befolyástól mentesen lássa el tevékenységét és a jelentések elkészítése során szabadon fejthesse ki álláspontját.
- [33] Az Állami Számvevőszék ellenőrzését jelentés zárja le, a jelentése csupán a vizsgált szerv gazdálkodásáról kialakított vélemény. E véleménynek a címzettje kettős. Egyrészt az Országgyűlés, mint törvényhozó hatalom, amely a jelentés „hasznosítására” hivatott. Másrészt azonban a nyilvánosság is.
- [34] 2. Az Alkotmánybíróság áttekintette az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésének második fordulatához kapcsolódó alaptörvényi rendelkezéseket, valamint az Info.tv. felhívott rendelkezéseivel kapcsolódó alkotmánybírói gyakorlatát.
- [35] 2.1. Az Alaptörvény a SZABADSÁG ÉS FELELŐSSÉG cím alatt, a VI. cikk (3) bekezdésének második fordulatában rögzíti, hogy „[m]indenkinek joga van [...] a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez”. Ennek az alapjognak a kinyilvánítása a magánszféra védelmének szabályai között került elhelyezésre, mintha ezzel a személyes adatok védelméhez való jog ellenpárjaként kerülne láttatásra.

Mégis a közérdekű adatokhoz való jog tartalmi lényegét az alkotmánybíróági gyakorlat következetesen politikai szabadságjogként határozza meg.

[36] A 21/2013. (VII. 19.) AB határozat megerősítette az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatát, mely szerint „lényeges szerepe van az információszabadságnak a véleménynyilvánításhoz való jog biztosítását, valamint azon keresztül az állam demokratikus működésének kialakítását illetően. Ezt ismerte el az Alkotmánybíróság akkor, amikor megállapította, hogy a közérdekű adatok nyilvánossága és megismerhetősége »gyakran előkérdése és feltétele a szabad véleménynyilvánításhoz való jog gyakorolhatóságának.« [...] Leszögezte továbbá: »A közérdekű információkhoz való szabad hozzáférés lehetővé teszi a választott népképviselői testületek, a végrehajtó hatalom, a közigazgatás jogszerűségének és hatékonyságának ellenőrzését, serkenti azok demokratikus működését. A közügyek bonyolultsága miatt a közhatalmi döntéssalkotásra, az ügyek intézésre gyakorolt állampolgári ellenőrzés és befolyás csak akkor lehet hatékony, ha az illetékes szervek felfedik a szükséges információkat.« [...] Hangsúlyozta, hogy az alanyi jogon biztosított információszabadság joga azért kiemelkedően jelentős, mert »[a] nyílt, áttetsző és ellenőrizhető közhatalmi tevékenység, általában az állami szervek és a végrehajtó hatalom nyilvánosság előtti működése a demokratizmus egyik alapköve, a jogállami államrendezkedés garanciája. A nyilvánosság próbája nélkül az állam polgáraitól 'elidegenedett gépezetté', működése kiszámíthatatlanná, előreláthatatlanná, kifejezetten veszélyessé válik, mert az állam működésének átláthatatlansága fokozott veszélyt jelent az alkotmányos szabadságjogokra« (Indokolás [31]). A fenti érvelés, valamint az, hogy a közérdekű adatok megismeréséhez való jogot az alkotmánybíróági gyakorlat „információszabadság”-ként határozza meg, egyszerre utal az Alkotmányban való egykori és első megjelenítésére, valamint arra, hogy itt valójában egy olyan alapjogról van szó, amely közvetlenül visszavezethető két másik alapjogra. Ez a két alapjog a véleménynyilvánítás szabadsága és a sajtószabadság. Másrészt a közérdekű adatokhoz való hozzáférés az állami szervek működésének és a közpénzek felhasználásának átláthatóságához is kapcsolódik. Ezek a demokratikus jogállam alkotmányos értékéhez, illetve az ezt kibontó, és az állam működésére vonatkozó egyéb alaptörvényi rendelkezésekhez is kapcsolhatók.

[37] A közérdekű adatok megismeréséhez való alapjog osztja az egyéb alapjogok sorsát abban, hogy ez az alapjog is korlátozható. Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének második fordulata a következőket rendeli: „Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése, vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.” Ennek a mérlegelésnek elsődlegesen a jogalkotásban kell megjelennie. Az Alaptörvény T) cikk (3) bekezdéséből következően a törvényhozó, a jogalkotó felelőssége az alapjog

érintettségének a felismerése, és annak korlátozása esetén az idézett mérlegelés elvégzése a jogszabályi rendelkezés megszővegezésekor. Másrészt a bíróság előtti jogvitákban a bírónak is szem előtt kell tartania az Alaptörvényt, s annak I. cikk (3) bekezdését is. Az Alaptörvény 28. cikke a következőket rendeli: „A bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. A jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambuluma, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.” A bírók ugyanakkor – az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdés szerint - a törvénynek alárendeltek, azaz a törvényt nem tehetik félre. Ugyanakkor lehetőségükben áll, hogy kétely esetén az Alkotmánybíróság előtt kezdeményezzék az éppen alkalmazott jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének vizsgálatát. Az Alaptörvény 24. cikke szerint az Alkotmánybíróság felhatalmazott arra, hogy a jogszabály, illetve a bírói döntés Alaptörvénnyel való összhangját vizsgálja.

- [38] 2.2. Az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdése alapján került megalkotásra az információszabadsági jogról és az információszabadságról szóló törvény, az Infotv. Az Infotv. 1. § második fordulata a törvény egyik célját abban határozza meg, hogy „az adatok szabad áramlása, illetve a közügyek átláthatósága a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez és terjesztéséhez fűződő jog érvényesítésével megvalósuljon.” Az Infotv. meghatározza a közérdekű adat fogalmát, szabályozza az adatkérés és adatátadás módját, szabályozza a kiadás megtagadásának lehetőségét, valamint az adatkérés megtagadásának esetére a bírói út igénybevételeének lehetőségét.
- [39] Az Infotv. 27. § (2) bekezdés a)-h) pontokban nevesíti azokat az eseteket, amikor a közérdekű adat megismeréséhez való jog más törvény által korlátozható. Ezek egyike az e) pont szerint, az, ha az adatkérés „központi pénzügyi érdekből” más törvényben korlátozott. Ennél könnyebben azonosítható esetként jelöl meg a g) pont, amely a „bírói vagy közigazgatási eljárásra” tekintettel teszi korlátozhatóvá az adatok megismerését. Köztudott, hogy a különféle hatósági és bírói eljárásokra vonatkozó törvények részletesen szabályozzák azt, hogy az adott ügyben érdekeltek hogyan és miféle adatokat ismerhetnek meg (kell, hogy megismerhessenek), s hogy az eljáráson kívül álló személyek hozzáférése a peres stb. adatokhoz rendkívül korlátozott.
- [40] Az Infotv. 30. §-a rendelkezik az adatkérésről, az igény teljesítés megtagadásának módjáról. Utóbbi esetre úgy rendelkezik az Infotv., hogy a megtagadásról és annak indokairól is tájékoztatni kell az adatkérőt. Az Infotv. 30. § (5) bekezdése rendelkezik arról az esetről, ha a megismerés iránti igény teljesítésének megtagadása tekintetében „a törvény az adatkezelő mérlegelését teszi lehetővé”. Ilyen esetben „a

megtagadás alapját szűken kell értelmezni, és a közérdekű adat megismerésére irányuló igény teljesítése kizárólag abban az esetben tagadható meg, ha a megtagadás alapjául szolgáló közérdek nagyobb súlyú a közérdekű adat megismerésére irányuló igény teljesítéséhez fűződő közérdeknél.” Kiemelésre érdemes, hogy a szöveg magában rejti azt az értelmezést, hogy az Infotv.-en kívüli törvény is lehetővé teheti az adatkezelő mérlegelését, illetve azt is, hogy ez a más törvény nem teszi lehetővé a mérlegelést. Az Infotv. egyes rendelkezési is biztosítanak mérlegelési lehetőséget az adatkiadásnál, ha üzleti titokról, vagy döntés megalapozását szolgáló adatokról van szó [Infotv. 27. § (3), (5) bekezdés]. Az Infotv. 31. § (2) bekezdése szerint a közérdekű adat megismerésére irányuló igénnyel összefüggésben indított perben a „megtagadás jogszerűségét és a megtagadás indokait [...] az adatkezelőnek kell bizonyítania”.

- [41] A Kúria az Infotv. 27. § (2) bekezdésének értelmezése körében olyan joggyakorlatot (Pfv.IV.21.217/2021/5., Pfv.IV.20.234/2023/2023/3.) alakított ki, amely szerint a közérdekű adatok kiadása iránti perben a közérdekű adat nyilvánossága a főszabály, de törvényben meghatározott okból kivételesen lehetséges az adatok nyilvánosságának korlátozása. Amennyiben a korlátozás törvényben rögzített feltételei megvalósulnak, a közérdekű adat kiadását további mérlegelés nélkül meg kell tagadni.
- [42] 3. A jelen esetben az Alkotmánybíróságnak nem jogszabály alaptörvényellenességéről kell döntenie, hanem bírói döntést kell vizsgálnia. Vagyis azt, hogy az Alaptörvénnyel összeegyeztethető tartományon belül maradt-e az indítványra okot adó konkrét ügyben a bíróság jogértelmezése. A jelen ügyben az alkotmányjogi jelentőségű kérdés, hogy a bíróság a döntésben az Alaptörvénnyel összhangban azonosította-e a közérdekű adatok megismeréséhez való jog és az Állami Számvevőszék jogállásának alkotmányos tartamát, illetve, hogy a közérdekű adat megismeréséhez való jog korlátozása során az alkalmazott törvényi rendelkezéseket az Alaptörvénnyel összhangban értelmezte-e.
- [43] Az Alkotmánybíróság – a bírósági döntések és a peres felek egybevágó ténymegállapításai, tényállításai alapján – azt vitán felül álló jogi tényként fogadta el, hogy itt olyan közérdekű adatokról van szó, amelyek az Állami Számvevőszék pénzügyi ellenőrzési tevékenysége során keletkeztek és kerültek felhasználásra.
- [44] A Kúria – a felek érvelését is figyelembe véve - felismerte a jogvita alaptörvényi vonatkozásait. A döntésében részletesen foglalkozott a közérdekű adatok megismeréséhez való alapjoggal, valamint azzal, hogy az Állami Számvevőszék az Alaptörvényben is nevesített alkotmányos intézmény. Felidézte az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdését, valamint a releváns alkotmánybírósági határozatokat. Megerősítette a közérdekű adatok megismeréséhez való jog jelentőségét, másrészt felismerte azt is, hogy az Állami Számvevőszék az Országgyűléshez – azaz a törvényhozói hatalomhoz – közvetlenül kapcsolódó, de független alkotmányos intézmény. E tekintetben

felidézte a 32/2019. (XI. 15.) AB határozaton alapuló 3304/2020. (VII. 24.) AB határozatot.

- [45] A Kúria az előbbieket alapján – valamint a felek érvelésére tekintettel – mérlegelte azt, hogy az adott jogvitában mely törvények, mely rendelkezéseit kell alkalmazni. Az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdés második fordulatára is figyelemmel, az Infotv.-t tekintette az ítélezése alapjának. Az Infotv. 1. §-át is megidézve alkalmazandónak ítélte az Infotv. 27. § (2) bekezdésének e) pontját, mert az ÁSZtv. 27. § (5) bekezdését olyan törvényi rendelkezésként azonosította, mint amely központi pénzügyi érdekből korlátozza a közérdekű adatokhoz való hozzáférést.
- [46] Amikor az Állami Számvevőszék, mint közhatalmi szerv alkotmányos jogállását kell vizsgálni, akkor az Alaptörvény C) és B) cikkétől helyes elindulni. A B) cikk (3) bekezdése szerint a közhatalom forrása a nép, és a (4) bekezdés szerint a nép a hatalmát a választott képviselői útján, kivételesen közvetlenül gyakorolja. Ehhez kapcsolódik a C) cikk (1) bekezdése, mely szerint a magyar állam működése a hatalommegosztás elvén alapul. Az Alaptörvény 1. cikk (1) bekezdése szerint „MAGYARORSZÁG legfőbb népképviselői szerve az Országgyűlés.” Az Alaptörvény 43. cikkének (1) bekezdése szerint „Az Állami Számvevőszék az Országgyűlés pénzügyi és gazdasági ellenőrző szerve.” Ebből következően az Állami Számvevőszék a törvényhozói hatalmi ághoz kapcsolt szervezet. Ez meghatározó jellemzője az Állami Számvevőszéknek, amikor azt kell vizsgálni, hogy más hatalmi ágak, és a nép közvetlenül gyakorolhatnak-e hatalmat felette, illetve, hogy előbbieknél milyen közvetett vagy közvetlen ellenőrzési jogosultságuk van felette.
- [47] Az Alkotmánybíróság a 32/2019. (XI. 15.) AB határozatban, majd a 3304/2020. (VII. 24.) AB határozatban az Alaptörvény 43. cikkéből levezetve, valamint – az R) cikk (3) bekezdését alkalmazva – a történeti alkotmány vívmányaként azonosította azt, hogy az Állami Számvevőszék hozzáférhet az ellenőrzött szervezetek adataihoz, és az ellenőrzése alapján készült jelentése a bíróság előtt nem támadható meg. Ez által az ÁSZtv. 1. § (2) bekezdésében nevesített függetlenségének mibenléte az Alaptörvény viszonylatában is azonosításra került. A függetlenségének egyik azonosított szempontja a feladatkörében a bírói hatalmi ágtól való függetlenségének a szempontja.
- [48] A jelen ügyben az Állami Számvevőszék függetlensége abban a tekintetben vált kérdéssé, hogy az ellenőrzéseinek az adatai nyilvánosságra kerülhetnek-e, és hogyan. A Kúria a nyilvánosság biztosítékaként azonosította az ÁSZtv. 32. § (3) bekezdését, amely az Állami Számvevőszék jelentésének nyilvánosságra hozatalát rendeli el. Ugyanakkor a nyilvánosság korlátjaként azonosította az ÁSZtv. 27. § (5) bekezdését, amely szerint: „Az ellenőrzés során az ellenőrzött szervezetről vagy annak dolgozójáról, tisztségviselőjéről megszerzett információk a jelentés [...] készítésén kívül nem használhatók fel más célra.” A Kúria ezt a rendelkezést az Infotv. 27. § (2) bekezdés e) pontja szerinti „központi pénzügyi érdek”-et megjelenítő törvényi

rendelkezésként értelmezte. Értelmezése szerint a közérdekű adatokat korlátozó rendelkezésekben megszabott feltételek megvalósultak, így a közérdekű adatok kiadását további mérlegelés nélkül meg kellett tagadni. A Kúria – a korábban leírtak szerint – az alaptörvényi rendelkezésekre, az alkotmánybíróági határozatokra is hivatkozva értelmezte a törvények rendelkezéseit. Indokolásában azzal is érvelt, hogy az ellenőrzés függetlenségét is biztosítja az adatmegismerés korlátozása, illetve ezáltal annak is a kizárása, hogy kívülálló harmadik személy mintegy felüellenőrizze az Állami Számvevőszék ellenőrzését.

- [49] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Kúria az Alaptörvény 28. cikkének megfelelően azonosította az alkalmazandó jogszabályokat és ennek megfelelően értelmezte a jogszabályok szövegét, azonosította azok célját és ezeket az Alaptörvénnyel összhangban értelmezte. A jelen ügyben alkalmazott jogszabályi szövegek megfogalmazásakor a törvényhozó maga végezte el az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti mérlegelést. Az Infotv. 27. § (2) bekezdés e) pontjában jelzett „központi pénzügyi érdek” az Állami Számvevőszék jogállásnak függetlenségében, valamint ennek részeként az ellenőrzési tevékenységének a függetlenségében, és a külső befolyástól való mentességének biztosításában azonosítható. Ebben végsősoron a hatalommegosztás elve jelenik meg, valamint annak a jelentősége, hogy a legfőbb népképviselői szerv az Országgyűlés. A közérdekű adatok megismeréséhez való alapjog az ügyben alkalmazandó törvényi rendelkezések által korlátozást szenved el, ugyanakkor az ellenőrzés eredményének tekinthető jelentés nyilvánosságra hozatala mégis biztosítja a közvélemény tájékoztatását és tájékozottságát, valamint az ezzel kapcsolatos véleménynyilvánítás szabadságát.
- [50] A Kúria az Alaptörvény 26. cikkének (1) bekezdésének megfelelően alkalmazta a vonatkozó törvényeket, és azokat az Alaptörvény 28. cikkének megfelelően értelmezte. A Kúria az Állami Számvevőszék alaptörvényi jogállásának, az Infotv. és az ÁSZtv. szabályainak, az adatigénylési kérelem tárgyának értelmezésével és egymásra vonatkoztatásával jutott arra a következtetésre, hogy az ÁSZtv. kógens szabályozása nem engedi meg azt, hogy a bíróság a közérdekű adatok megismerésével összefüggő okból, a törvényi rendelkezésektől eltérően mérlegelje az adatok kiadását a jelen esetben.
- [51] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a Kúria támadott ítélete alaptörvényellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt a rendelkező részben foglaltak szerint elutasította.

Budapest, 2025. március 24.

*Haszonicsné dr. Ádám Mária s. k.,*  
tanácsvezető alkotmánybíró

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

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

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

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