

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

III/3701/2024.

Az Alkotmánybíróság tanácsa jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló bírói kezdeményezés tárgyában meghozta a következő

végzést:

Az Alkotmánybíróság az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény 27. § (2) bekezdés f) pontja, valamint a köztulajdonban álló gazdasági társaságok takarékosabb működéséről szóló 2009. évi CXXII. törvény 3/A. § (1) bekezdés b) pontja, (2), (3), (4) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és alkalmazásának kizárására irányuló bírói kezdeményezést visszautasítja.

#### Indokolás

- [1] 1. A Fővárosi Törvényszék bírójának az előtte 21.P.22.102/2024. szám alatt folyamatban lévő, a közérdekű adat kiadása iránt indított peres eljárást végzéssel felfüggesztette, majd az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. § (1) bekezdése alapján kezdeményezte, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) 27. § (2) bekezdés f) pontja és a köztulajdonban álló gazdasági társaságok takarékosabb működéséről szóló 2009. évi CXXII. törvény (a továbbiakban: Takarékos törvény) 3/A. § (1) bekezdés b) pontja, valamint (2), (3) és (4) bekezdése alaptörvényellenességét, mert azok az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdését, valamint VI. cikk (3) bekezdés 2. fordulatát sértik. Kezdeményezte továbbá, hogy az Alkotmánybíróság zárja ki az alaptörvény-ellenes jogszabály folyamatban lévő ügyekben való alkalmazását.
- [2] 2. A rendelkezésre álló iratok alapján az ügy előzménye a következőképpen foglalható össze.
- [3] 2.1. A perben felperes magánszemély közérdekű adatigénnyel fordult az állami tulajdonban lévő gazdasági társasághoz (a továbbiakban: alperes). A felperes az

alperes külföldi misszióhoz, illetve az alperes külföldi kirendeltsége, irodájának nyitásához, fenntartásához kötött szerződések, illetve azok mellékleteinek elektronikus úton való megküldését, kiadását kérte. Az alperes a Takarékos törvény 3/A. § (1) bekezdése alapján az adatok kiadását megtagadta. A hivatkozott rendelkezés b) pontja szerint ugyanis „[h]a a köztulajdonban álló gazdasági társaság a külügyi vagy külgazdasági kapcsolatok jövőbeli kialakítására, módosítására vagy megszüntetésére irányuló dokumentumokban, vagy az erre vonatkozó döntés előkészítése céljából keletkezett dokumentumokban szereplő pénzügyi, műszaki és üzleti adatok megismerése Magyarország külügyi, külgazdasági érdekeinek illetéktelen külső befolyástól mentes érvényesítését vagy nemzetbiztonsági érdekeit veszélyezteti, az azok közérdekű vagy közérdekből nyilvános adatként történő megismerése iránti igény teljesítését, – a megtagadás alapjául szolgáló közérdek fennállásáig, de legfeljebb azok keletkezésétől, vagy az aláírás napjától számított 10 évig – meg kell tagadni.”

- [4] 2.2. A felperes az alperessel szemben az Infotv. 31. §-ra alapítottnan, közérdekű adat kiadása iránt keresetet terjesztett elő. Az alperes a Takarékos törvény 3/A. § (1) bekezdés b) pontja, illetve az Infotv. 27. § (2) bekezdés f) pontja hivatkozva kérte a kereset elutasítását.
- [5] Az alperes a Takarékos törvény 3/A. § (3) bekezdésében megkövetelt, a külgazdasági és külügyminiszter által adott véleményt csatolta. A Fővárosi Törvényszék a nyilvánosan tartott folytatólagos érdemi tárgyalásról szóló jegyzőkönyv alapján – per felfüggesztését megelőzően – tájékoztatta a feleket, hogy a miniszter által adott vélemény nem tekinthető bizonyítéknak. Ezért a bíróság meglátása szerint a véleményben szereplő külügyi érdekek további igazolása szükséges, azonban az igazságügyi szakértői szakterületekről, valamint az azokhoz kapcsolódó képesítési és egyéb szakmai feltételekről szóló 9/2006. (II. 27.) IM rendelet nem az ilyen típusú érdekek felülvizsgálatát teszi lehetővé. Ennek következtében, álláspontja szerint, annak csupán formális felülvizsgálata biztosított. A bíróság tájékoztatta a feleket, hogy nincs abban a helyzetben, hogy anyagi pervezetés körében további bizonyításra, bizonyítási hiányosságra fel tudja hívni az alperest. A Fővárosi Törvényszék jogszabály, a minősített adatok esetén rendelkezésre álló titokfelügyeleti eljárás hiányát észlelte.
- [6] 3. Az eljáró bíró az Abtv. 25. §-a alapján az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezte, és az Infotv. 27. § (2) bekezdés f) pontja, valamint a Takarékos törvény 3/A. § (1) bekezdés b) pontja, (2), (3), (4) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását és a folyamatban lévő ügyekben való alkalmazásuk kizárását indítványozta.
- [7] Az indítványozó bíró szerint az információhoz való szabad hozzáférhetőség különösen a közhatalom, illetve az állami szervek tevékenységének átláthatósága

körében alapvető jelentőségű. A közérdekű adatok nyilvánosságának korlátozása esetén az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti tesztnek érvényesülnie kell. Az Infotv. sérelmezett rendelkezése alapján törvény korlátozhatja a közérdekű és közérdekből nyilvános adat megismeréséhez való jogot külügyi kapcsolatokra tekintettel. A megismerésre irányuló igény kizárólag akkor tagadható meg, ha a megtagadás alapjául szolgáló közérdek súlya meghaladja a közérdekű adat megismerésére irányuló igény teljesítéséhez fűződő érdeket. A szintén támadott Takarékos törvény 3/A. § (3) bekezdése kötelezi a minisztert ezen „közérdek-teszt”-en alapuló véleményalkotásra, amely vélemény az adatkezelő döntésének alapjául szolgál.

- [8] A közérdekű adat kiadása iránt indult perben a bíróságnak érdemben kell vizsgálnia az adatmegismerés megtagadásának okait, a miniszter által megadott vélemény megalapozottságát. Az adatkezelőnek – alperesnek – az Infotv. 31. § (2) bekezdése alapján bizonyítania kell a megtagadás jogszerűségét és a megtagadás indokait. Jelen ügyben az alperes csatolta a miniszteri véleményt, és annak zártan kezelését is kérte. Az indítványozó bíró szerint a miniszter véleménye nem tekinthető bizonyítéknak. A vélemény az alperes döntésének alapját képezi, az csupán az alperes véleménybeszerzési kötelezettségének teljesítését igazolja. A miniszter és az alperes között fennálló függelmi viszony miatt a vélemény bizonyítékként való elfogadása sértené azon alapelvet, mely szerint *ab ovo* alaptörvény-ellenes az adatkezelő szabad belátására bízott, diszkrecionális nyilvánosságkorlátozás. Így az formális felülbírálatot eredményezne. A bíró szerint a véleményben szereplő konkrét külügyi érdekek fennállta, súlya, a konkrét kért dokumentumok kiadhatóságára, szakkérdés. „[U]gyanakkor e szakkérdésről való érdemi állásfoglalás eljárásjogi keretei – tekintettel az érdek súlyára leginkább egy titokfelügyeleti eljárás [Infotv. 31. § (6a) bekezdés, 62.skk §§] analógiájára kialakított garanciális eljárás – hiányoznak a magyar jogrendszerből [az igazságügyi szakértői szakterületekről, valamint az azokhoz kapcsolódó képesítési és egyéb szakmai feltételekről szóló 9/2006. (II. 27.) IM rendelet (kompetencia rendelet) alá nem subsumálható ezen szakkérdés], ezáltal a jelenlegi szabályozási mód nem ad hatékony bírói jogvédelemre módot, mely utóbbi fogalom alatt azt értjük, hogy a perbe vitt jogokról a bíróság érdemben tud dönteni.”
- [9] Az indítványozó bíró szerint a megjelölt jogszabályi rendelkezések a peres felek érdemi és hatékony jogorvoslathoz való jogát, illetve ezen keresztül az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésének 2. fordulatát sértik.
- [10] 4. Az Alkotmánybíróságnak elsődlegesen azt kell megvizsgálnia, hogy a bírói kezdeményezés megfelel-e az Abtv.-ben előírt feltételeknek.
- [11] Az Abtv. 25. § (1) bekezdése szerint, ha a bírónak az előtte folyamatban lévő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmaznia, amelynek alaptörvény-ellenességét észleli, vagy alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság már megállapította – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett –, az Alaptörvény 24. cikk

(2) bekezdés b) pontja alapján az Alkotmánybíróságnál kezdeményezheti a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítását, illetve az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának kizárását.

- [12] 4.1. Az Alkotmánybíróság vizsgálta, hogy az indítványozó bíró olyan jogkövetkezmény alkalmazását kérte-e, amelynek kezdeményezésére jogosult.
- [13] A bíró a Takarékos törvény 3/A. § (3) bekezdését érintően előadott érvelése szerint tehát a jelenlegi szabályozás nem teszi lehetővé a hatékony, érdemi elbírálást tartalmazó jogorvoslatot, az csak formális felülvizsgálatot eredményez.
- [14] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alapvetően rövid, túlnyomórészt jogszabályismertetést, nem pedig alkotmányjogilag releváns érvelést tartalmazó indokolás nem az egyes megjelölt jogszabályi rendelkezések alaptörvény-ellenességét támasztja alá. Az indítványozó bíró nem érvel amellett, hogy a külügyi kapcsolatok, nemzetközi szervezetekkel való kapcsolatok alapján a közérdekű adatok megismerése korlátozásának, illetve külügyi, külgazdasági, nemzetbiztonsági érdekek mentén való megtagadásának jogszabályi – Infotv. és Takarékos törvény támadott rendelkezései szerinti – biztosítása, előírása alaptörvény-ellenes lenne. Ahogy az indítvány csak megjelöli, de nem indokolja a Takarékos törvény 3/A. § (4) bekezdésének alaptörvény-ellenességét sem.
- [15] Ezzel szemben az indítványozó bíró már a tárgyalás alatt, a jegyzőkönyvben adott tájékoztatásában kifejtette, hogy a szabályozás aggályosságát a jogszabály hiányosságában, illetve titokfelügyeleti eljárás hiányában látja. Majd az indítványban – a fentiekben idézettek szerint – szintén a tárgyi szakkérdésben való érdemi állásfoglalás eljárásjogi keretei szabályozásának hiányát állította. Az indokolás alapján az eredményez alaptörvény-ellenes helyzetet, hogy a jogalkotó nem teremtette meg annak az eljárásjogi, titokfelügyeleti szabályozási keretét, amely a konkrét külügyi, külgazdasági érdekek, mint szakkérdés felülvizsgálatát lehetővé tenné.
- [16] A jogszabály hiányosságán keresztül az indítványozó bíró valójában abban a döntésben való bizonytalanságát tárta az Alkotmánybíróság elé, hogy a miniszter által adott vélemény bizonyítéknak tekinthető-e, avagy sem. Az Alkotmánybíróság azonban nem foglalhat állást abban, hogy az eljáró bíróság miként értékelje a miniszter véleményét. A bíró által felvetett kérdés szakjogi, törvényértelmezési kérdés. Az Alkotmánybíróság tartózkodik attól, hogy a bíróságok hatáskörébe tartozó szakjogi vagy kizárólag törvényértelmezési kérdésekben állást foglaljon {3167/2014. (VI. 3.) AB határozat, Indokolás [12]; 3172/2017. (VII. 14.) AB határozat, Indokolás [29]; 3292/2021. (VII. 22.) AB határozat, Indokolás [45]}. „Az egyedi ügyben alkalmazandó jogszabálynak az alkotmányossági felülvizsgálata tartozik az Alkotmánybíróság feladat- és hatáskörébe. Az alkalmazandó jogszabályok értelmezése a rendes bíróságok feladata {3167/2014. (VI. 3.) AB határozat, Indokolás [12]}” {3172/2017. (VII. 14.) AB határozat, Indokolás [29]}.

- [17] 4.2. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy bár a bíró kifejezetten kiemelte, hogy mulasztás megállapítását nem kezdeményezheti, és az indítvány nem tartalmaz a mulasztás megállapítása iránti kifejezett kérelmet, tartalmilag azonban az indítvány mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességre utal. Lényegét tekintve tehát nem az Infotv. és a Takarékos törvény megjelölt rendelkezései alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését célozza, hanem a jelenleg hatályos rendelkezések hiányosságát állítja.
- [18] Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a jogalkotó által mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállásának megállapítását, mint az Alkotmánybíróság által hatáskörei gyakorlása során alkalmazható jogkövetkezményt szabályozza, nem önálló eljárásként. Amint arra az Alkotmánybíróság több korábbi döntésében is utalt „a bírói kezdeményezés csak jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányulhat, bíró a folyamatban lévő ügyben alaptörvény-ellenes mulasztás kimondását nem indítványozhatja” (lásd például: 3136/2018. (IV. 19.) AB végzés, Indokolás [15]; 3212/2019. (VII. 16.) AB végzés, Indokolás [15]).
- [19] Mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállásának megállapítására irányuló indítvány előterjesztésére az Abtv. hatálybalépése óta nincs jogszabályi lehetőség, így annak kezdeményezésére az indítványozó sem jogosult.
- [20] 5. Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság a bírói kezdeményezést az indítványozó jogosultságának hiánya miatt az Abtv. 64. § b) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2025. április 1.

*Dr. Patyi András s. k.,*  
tanácsvezető, előadó alkotmánybíró

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

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

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

*Dr. Szabó Marcel s. k.,*  
alkotmánybíró