

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/2579/2022.

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Patyi András* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó*, *dr. Schanda Balázs* és *dr. Varga Réka* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

határozatot:

Az Alkotmánybíróság a Kúria Pfv.IV.20.100/2022/5. számú ítélete ellen benyújtott alkotmányjogi panaszt elutasítja.

Indokolás

I.

- [1] 1. Oroszi Babett (a továbbiakban: indítványozó) jogi képviselője (Karsai Dániel Ügyvédi Iroda) útján az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján benyújtott alkotmányjogi panaszában a Kúria Pfv.IV.20.100/2022/5. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdése és XXVIII. cikk (1) bekezdése sérelmére hivatkozással.
- [2] 2. Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügy lényege a következő.
- [3] 2.1. 2016. február 5-én Magyarország Kormánya és a Kínai Népköztársaság Kormánya nemzetközi szerződést kötött a Budapest–Belgrád vasútvonal újjáépítési beruházás magyarországi szakaszának fejlesztése, kivitelezése és finanszírozása kapcsán (kihirdette: 2016. évi XXIV. törvény, a továbbiakban: Egyezmény). Az együttműködés tárgya és a megállapodás célja a Budapest–Ferencváros–Kelebia (országhatár) határátkelő közti 150. számú vasútvonal fejlesztése (a továbbiakban: Beruházás). A Beruházással kapcsolatos tevékenységekre, valamint az azzal összefüggő beszerzésekre vonatkozóan alkotta meg az Országgyűlés a Budapest–Belgrád vasútvonal újjáépítési beruházás magyarországi szakaszának fejlesztéséről,

kivitelezéséről és finanszírozásáról szóló 2020. évi XXIX. törvényt (a továbbiakban: BBtv.). A BBtv. 2020. június 27-én lépett hatályba.

- [4] 2.2. Az indítványozó 2020. május 27-én a Beruházással összefüggésben közérdekű adatigénylással fordult a projekt bonyolítójához, a Kínai–Magyar Vasúti Nonprofit Zrt.-hez (a továbbiakban: alperes). Kiadni kérte a cég által megkötött, 5 millió forint feletti szerződések listáját, feltüntetve a szerződő feleket, a szerződés hatályát, tárgyát, értékét. Emellett tudni kívánta, hogy mely cégek lesznek a projekt magyar alvállalkozói (a szerződés teljesítéséhez mely alvállalkozók kerülnek igénybevételre), ezek a projekt hány százalékáért lesznek felelősek, és mekkora összegben részesülnek a beszerzés értékéből. Az alperes az adatigénylés teljesítését megtagadta.
- [5] 2.3. Az indítványozó keresetében az adatmegismerési igényével egyezően kérte az alperest az adatok kiadására kötelezni.
- [6] A Fővárosi Törvényszék 62.P.22.906/2020/10. számú ítéletével a keresetet elutasította. Megállapította, hogy – bár a kiadni kért adatok közérdekű adatok, és azokat az alperes kezeli – az adatmegismerés iránti igény teljesíthetőségéről, valamint az adatok nyilvánosságra hozataláról a BBtv. 2. § (3)–(4) bekezdései értelmében a külgazdasági ügyekért felelős miniszter dönt. A miniszter az alperes megkeresésére, a Kínai Népköztársaság Kormányának álláspontját beszerezve nemleges döntést hozott: „Magyarország külpolitikai, külgazdasági érdekeit mérlegelve, a kínai fél álláspontját is beszerezve Miniszter úr nem járul hozzá [...] közérdekű adatkérésével összefüggésben az adatok nyilvánosságra hozatalához”. Erre tekintettel az elsőfokú bíróság szerint az adatkezelő jogszerűen tagadta meg az adatok kiadását.
- [7] 2.4. Az indítványozó fellebbezése nyomán az ügyben eljáró Fővárosi Ítéltábla 8.Pf.20.571/2021/10. számú ítéletével az elsőfokú döntést megváltoztatta, és az adatok kiadására kötelezte az alperest. Megállapította, hogy a BBtv. 2. § (3) bekezdése az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) 26. § (1) bekezdése és 27. § (2) bekezdés f) pontja alapján olyan, az adatnyilvánosságot korlátozó törvényi szabály, mely nem zárja ki az Alaptörvénynek megfelelő adatnyilvánosságot. Amennyiben a kért adatok nem veszélyeztetik az ország külpolitikai, külgazdasági érdekeinek illetéktelen külső befolyástól mentes érvényesítését, azok a tízéves korlátozásra tekintet nélkül nyilvánosak. Tehát érdek mérlegelésre van szükség. A bizonyításnak arra kellett kiterjednie, hogy a keresetben írt adatok nyilvánossága veszélyezteti-e a nevezett érdekeket. „A bírósági eljárás a miniszteri, sőt a pert megelőző teljes alperesi döntési mechanizmustól független, a per tárgya annak vizsgálata, hogy objektíve fennállnak-e az adatnyilvánosságot korlátozó, az alperes által hivatkozott okok.” (Fővárosi Ítéltábla ítélete, Indokolás [40]) A bíróság az Egyezmény teljesítéséhez fűződő általános kötelezettség és külpolitikai-külgazdasági érdek megjelölését „olyan mértékben általánosnak találta, hogy abból nem vezethető le, hogy a magyar

alvállalkozók neve, a teljesítésért fennálló százalékos felelősségük és ugyancsak százalékos részesedésük adatainak nyilvánossága mennyiben jár a fentiekben körülírt veszélyeztetéssel” (Fővárosi Ítéltábla ítélete, Indokolás [40]).

- [8] 2.5. A jogerős ítélettel szemben az alperes felülvizsgálati kérelmet terjesztett elő a jogerős ítélet hatályon kívül helyezését és az elsőfokú bíróság ítéletének helybenhagyását kérte. Megsértett jogszabályként az Egyezmény 3. cikk 7. és 8. bekezdését, a BBtv. 2. § (3)–(4) bekezdéseit, az Infotv. 27. § (2) bekezdés f) pontját, valamint a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény 237. § (2)–(4) bekezdéseit és 279. § (1) bekezdését jelölte meg. Hivatkozott az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdésének és a 28. cikkének a megsértésére is.
- [9] A felülvizsgálati jogkörben eljáró Kúria Pfv.IV.20.100/2022/5. számú ítéletével a jogerős döntést hatályon kívül helyezte, és az elsőfokú bíróság ítéletét helybenhagyta. Rögzítette: „Az elsőfokú bíróság helytállóan állapította meg, hogy az alperes megfelelően igazolta: az Egyezmény alapján beszerzésre került a Kínai Népköztársaság Kormányának az állásfoglalása, amelyben az adatok kiadásának a megtagadását kérte” (Indokolás [23]).
- [10] A Kúria nem értett egyet a másodfokú bírósággal abban, hogy az adatkezelőnek – a szerződő partner kötelezően beszerzendő álláspontjának közlését meghaladóan – elő kellene adnia és bizonyítania kellene a mérlegelése alapjául szolgáló érvelését. Az Infotv. 27. § (2) bekezdés f) pontja alapján alkalmazandó BBtv. az általános szabályhoz képest a nyilvánosság korlátozása tekintetében speciális rendelkezéseket tartalmaz. Egyrészt ez azt jelenti, hogy a BBtv. 2. § (3)–(4) bekezdése a Beruházással összefüggésben keletkezett adatok nyilvánossága tekintetében a külgazdasági ügyekért felelős miniszter diszkrecionális döntési jogkörébe utalja Magyarország külpolitikai, külgazdasági érdekeinek megítélését. E körben pedig nem határozza meg, hogy milyen szempontok mentén kell megítélni a szóban forgó adatok megismerése iránti igény teljesíthetőségét, és nem ír elő a veszélyeztető helyzetre vonatkozó részletes indokolási kötelezettséget sem. „A másodfokú bíróságnak az az elvárása, miszerint a megtagadás jogszerűségének igazolásához a mérlegelés részletes érveinek, elemzésének előadását és szükségszerűen bizonyítását kívánta meg, lényegében az adatkezelő diszkrecionális jogkörébe utalt mérlegelésének felülmérlegelésére irányult, amelynek jogszabályi alapja nincs.” (Kúria ítélete, Indokolás [25]) A Kúria álláspontja szerint a bíróság nem vizsgálhatja felül a miniszter diszkrecionális jogkörben meghozott döntését. A Kúria indokolásának [22] bekezdésében arra is rámutatott, hogy a „BBtv. nem hatalmazza fel a minisztert a kínai fél álláspontjának a figyelmen kívül hagyására, az Egyezmény 3. cikk 7. és 8. pontja értelmében az Egyezmény keretében végzett közös munka során keletkezett információ nyilvánosságra hozatalához a másik szerződő fél hozzájárulásának hiánya köti a magyar felet”.

- [11] 3. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában – az Alkotmánybíróság vonatkozó gyakorlatát is idézve – a következőket fejtette ki.
- [12] A BBtv. 2. § (3)–(4) bekezdései az Infotv. generális rendelkezéseit – így az Infotv. 30. § (3) bekezdését – nem ronthatják le. Az adatnyilvánosság elve mindenkor megköveteli az adatkiadás megtagadásának részletes és jogszerű indokoltságát {6/2016. (III. 11.) AB határozat, Indokolás [40]}. Jelen ügyben a miniszter a döntését rövid, sommás indokolással látta el, amelyből egyáltalán nem derül ki, hogy valójában milyen konkrét külügyi-külgazdasági érdekeket sértene az igényelt adatok kiadása. Az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdését sértő döntést hozott a Kúria, mert arra az álláspontra helyezkedett, hogy az Infotv. 30. § (3) bekezdése ellenére nem volt szükség a miniszteri döntés részletes indoklására az adatigénylés megtagadásakor.
- [13] Arra az esetre, ha az Alkotmánybíróság azt állapítaná meg, hogy a BBtv. 2. § (3)–(4) bekezdései az Infotv. 27. § (2) bekezdés *f)* pontja figyelembevételével formális jogalapul szolgálhatnak az alapvető jog korlátozásához, az indítványozó előadja, hogy a bírói döntésben megjelenő korlátozás nem felel meg a szükségességi-arányossági tesztnek. Egyrészt a külügyi-külgazdasági érdek lehet ugyan közérdek, de nem tekinthető alkotmányos értéknek, ezért nem minősül olyan legitim célnak, amelynek érdekében a közérdekű adatok megismeréséhez való jog korlátozható. Másrészt a bíróságok egyáltalán nem vizsgálták, hogy a hivatkozott külügyi-külgazdasági érdeket milyen módon befolyásolná az adatok kiadása, illetve hogy mely adatok esetében állhat fenn ezen megtagadási ok. A Kúria érdemi mérlegelés nélkül automatikusan és a kiadni kért adatok teljes körére vonatkozóan megalapozottnak tekintette a megtagadást, amely sérti az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésébe foglalt szükségességi követelményt. Harmadrészt az ún. adatelv sérelme miatt – tehát azért, mert a bíróság az egyes adatok tekintetében nem végzett külön mérlegelést – az információszabadság korlátozásának aránytalansága is megállapítható.
- [14] Az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésének a sérelme mellett az indítványozó az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének a sérelmét is állította. Álláspontja szerint a Kúria *contra legem* módon jutott arra az értelmezésre, hogy az Infotv. 27. § (2) bekezdés *f)* pontja alapján megalkotott szabály lerontja az Infotv. 30. § indokolási kötelezettséget előíró (3) bekezdését, amikor azt állapította meg, hogy a miniszter diszkrecionális jogkörébe tartozik az adatigénylés megtagadása és a döntés indokait nem kell a bíróságnak vizsgálnia.
- [15] 4. Az Alkotmánybíróság az eljárás során az ügygel kapcsolatos véleményének kifejtése céljából megkereste a Külgazdasági és Külügyminisztériumot, az Igazságügyi Minisztériumot (a továbbiakban: IM), valamint a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóságot (a továbbiakban: NAIH). A Külgazdasági és Külügyminisztérium arról tájékoztatta az Alkotmánybíróságot, hogy a kormányzat válaszát az IM adja meg az Alkotmánybíróság részére.

- [16] 4.1. Az IM válaszában kifejtette, hogy Magyarország külpolitikai, külgazdasági érdekeinek mérlegelése a BBtv. által előírt adatkezelői kötelezettség, amelynek veszélyeztetettsége esetében – a versengő közérdekek „összemérlegelését” és annak alátámasztását követően – az adatkezelőnek az adat korlátozásáról kell döntenie. Az Infotv. 27. § (2) bekezdés f) pontja lehetővé teszi a közérdekű és közérdekből nyilvános adat megismeréséhez való jog törvényi korlátozását a külügyi kapcsolatokra tekintettel. Továbbá az Európa Tanács közérdekű adatot tartalmazó iratokhoz való hozzáférésről szóló Egyezményének (ún. Tromsø-i Egyezmény) kihirdetéséről szóló 2009. évi CXXXI. törvény 3. Cikk 1. pont a) alpontja is lehetővé teszi a közérdekű adatot tartalmazó iratokhoz való hozzáférés jogának a nemzetközi kapcsolatok érdekében történő korlátozását.
- [17] A BBtv. szerinti processzus a következő: „az Infotv. szerinti határidőn belül a külgazdasági ügyekért felelős miniszterhez érkező adatigény esetében a miniszter elsődlegesen azonosítja, hogy az adott igény a BBtv. 2. § (3) bekezdése szerinti tárgyra vonatkozik-e (azaz, hogy az a [B]eruházással összefüggésben megkötött szerződésekben és a szerződés előkészítésével, megkötésével kapcsolatos iratokban foglalt adatokat érint-e), illetve, hogy az ilyen adat tekintetében a megismerhetővé tétel veszélyeztetheti-e Magyarország külpolitikai, külgazdasági érdekeinek illetéktelen külső befolyástól mentes érvényesítését. Amennyiben ilyen jellegű veszély az adatok megismerhetővé tétele kapcsán nem mutatható ki, úgy a külgazdasági ügyekért felelős miniszter gondoskodik az igény teljesítéséről. Ha a jelzett érdekek veszélyeztetése fennáll [...], úgy a miniszter intézkedik a Kínai Népköztársaság álláspontjának beszerzéséről is, és ennek figyelembe vételével együttesen mérlegeli, hogy a védendő közérdek érvényesülése szempontjából a nyilvánosság korlátozása indokolható-e vagy sem. Ha az adatkezelő miniszter a nyilvánosság korlátozása mellett dönt – amennyiben legalább részleges nyilvánosságra hozatal lehetséges, úgy az Infotv. 30. § (1) bekezdése alkalmazásával –, [...] az Infotv. szerinti határidőben intézkedik az adatigény részleges vagy teljes elutasításáról, illetve az igénylő megfelelő – az elutasítást és a jogorvoslatot érintő – tájékoztatásáról.” Az IM rámutatott, hogy a BBtv. nem szűkíti le a külgazdasági ügyekért felelős miniszterre – mint adatkezelőre – vonatkozóan a mérlegelés kötelezettségét, épp ezzel ellenkezőleg, a törvényi rendelkezés generális jellegű, és bármely potenciális adatkezelőre vonatkozik, aki a BBtv. 2. § (3) bekezdése szerinti adatot kezel akként, hogy erre irányuló igény (vagy tájékoztatási kérelem) alapján elszámolással tartozik. Az adatkezelők ebben az esetben haladéktalanul megkeresik a külgazdasági ügyekért felelős minisztert, aki a már kifejtettek szerint mérlegel, és dönt az adatok megismerhetőségéről.
- [18] A kínai fél álláspontjának beszerzésére vonatkozó előírást illetően az IM utalt arra, hogy ez nem kivételes megoldás. Az információszabadságot érintő törvényi rendelkezések számos helyen tartalmaznak véleménykérésre utaló rendelkezéseket

[több ágazati törvény, de maga az Infotv. is tartalmaz ilyet a 29. § (2a) bekezdésben], amelyek célja, hogy az adatkezelői döntésre az érdekeltek teljes körét lefedő módon, megalapozottan kerülhessen sor. E véleménykéresek közös eleme viszont, hogy azok – jellegüknél fogva – csak a szempontoknak a döntésekbe való becsatornázását segítik elő, és nem abszolutizálják a véleményadó álláspontját. Igaz ez a BBtv.-re is: a Beruházásban egy másik szuverén állam – a Kínai Népköztársaság – is érdekelt, amely fél oldalán szintén felmerülhetnek olyan érdekek, amelyek kifejezésre juttatása a Beruházás sikeres megvalósítása és a jó nemzetközi kapcsolat fenntartása érdekében – ezáltal Magyarország külgazdasági, külpolitikai érdekeinek illetéktelen külső befolyástól mentes érvényesítése védelmében – kívánatos lehet Magyarország szempontjából. Ugyanakkor „ez nem jelentheti egyúttal azt is, hogy az adatkezelőt a kínai fél álláspontja egyúttal kötné is”. Tehát, bár az érdek veszélyeztetettségének értékeléséhez indokolt a másik fél álláspontjának megismerése, „végső soron az érdekek gondos mérlegelését követően a nyilvánosságra hozatalról szóló döntést a külgazdasági ügyekért felelős miniszter hozhatja meg”. A „Kínai Népköztársaság álláspontja tehát az adatkezelőt semmilyen értelemben nem köti (legyen az akár pozitív, akár negatív tartalmú), ahogyan annak esetleges elmaradásához – így például a kínai fél esetleges hallgatásához – sem fűz a törvény semmilyen további jogkövetkezményt”.

- [19] Az IM arra is rámutatott, hogy a közérdekű adatok megismerésének korlátozása „csak akkor alkotmányos, ha az egyúttal az adatkezelő elszámoltathatóságán alapszik, amelyet az Infotv. azon garanciális jellegű szabálya erősít meg, amely szerint az adatkezelőt terheli a jogszerűség és az indokoltság bizonyítása”. A bírósági felülvizsgálat terjedelmével összefüggésben az IM az Alkotmánybíróság gyakorlatát citálta, amely szerint a bírósági eljárásban egyaránt vizsgálni kell az adatkezelő döntésének jogszerűségét (az adatszolgáltatás-megtagadás jogcímét), valamint annak tartalmi indokoltságát.
- [20] A BBtv. 2. § (3)–(4) bekezdései ily módon az IM megítélése szerint – az adatelvet is szem előtt tartva – kizárólag szükséges és arányos módon nyújtanak lehetőséget a nyilvánosságkorlátozásra.
- [21] Összefoglalva a fentieket, az IM álláspontja szerint a Beruházásra vonatkozó adatigénylés esetében 1. mérlegelni kell, hogy a védendő közérdek érvényesülése szempontjából a nyilvánosság korlátozása indokolható-e vagy sem; 2. a kínai fél álláspontja nem kötelező érvényű; 3. a bírósági eljárásban érdemben kell vizsgálni az adatigénylés megtagadásának jogszerűségét és indokoltságát.
- [22] 4.2. A NAIH szintén abból indult ki, hogy a BBtv. által megjelölt külpolitikai, külgazdasági érdek az Infotv. 27. § (2) bekezdés f) pontja alapján indokolhatja az adatok nyilvánosságának a korlátozását. Emellett a NAIH hangsúlyozta azt is, hogy a BBtv. az Infotv.-vel összhangban értelmezendő, azaz a BBtv. alkalmazása során érvényesülnek az Infotv. garanciái. Tehát „[a]z adatkezelőt terheli a közérdekű, vagy

közérdekből nyilvános adat, mint adatfajta konkrét azonosítása, illetve annak bizonyítása, hogy a nyilvánosság a védendő érdeket sértené. A kért adat kiadását pedig csak akkor tagadhatja meg, ha annak zártan történő kezeléséhez jelentősebb közérdek fűződik, mint kiadásához. Természetesen ezekben az esetekben is érvényesülnie kell az Infotv. szerinti bírósági felülvizsgálatnak, amely kiterjed mind az adatkezelő döntésének jogalapjára, mind indokoltságára.”

- [23] Az adatigénylést elutasító döntést – a hatékony jogorvoslat biztosítása érdekében – tartalmilag indokolni kell, tekintettel az Infotv. 30. § (3) és (5) bekezdésére. Az indokolásnak ki kell térnie arra, hogy a Beruházással összefüggésben megkötött szerződésekkel összefüggésben – ideértve a szerződések előkészítését, megkötését is – pontosan meghatározott melyik közérdekű vagy közérdekből nyilvános adatok megismerése veszélyeztetné Magyarország külpolitikai, külgazdasági érdekeinek illetéktelen külső befolyástól mentes érvényesítését. Mérlegelni szükséges a fenti szempontok alapján a Kínai Népköztársaság Kormányának álláspontját is. A megtagadási okra történő adatkezelői hivatkozás – és indokolási kötelezettség az Infotv. 31. § (2) bekezdésének megfelelően – felülvizsgálatára a bíróság jogosult. A közérdekű adatok nyilvánosságához való jog szükséges és arányos korlátozása akkor garantálható, ha a korlátozás indokoltságának tényleges tartalmi felülvizsgálata is biztosított. Továbbá, ha a „veszélyeztetés” mérlegelését nem a konkrét, megismerni kívánt iratok alapján, azok birtokában végzi el a bíróság, az azt jelentheti, hogy csak általánosságban és formálisan vizsgálja felül az adatszolgáltatás-megtagadás jogcímét és tartalmi indokoltságát, amely ellentétes lenne a hatályos szabályokkal és a töretlenül érvényes bírói joggyakorlattal is.

II.

- [24] 1. Az Alaptörvény érintett rendelkezései:

„C) cikk (1) A magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik.”

„Q) cikk

[...]

(2) Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját.

(3) Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait. A nemzetközi jog más forrásai jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé.”

„VI. cikk

[...]

(3) Mindenkinnek joga van személyes adatai védelméhez, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez.”

„XXVIII. cikk (1) Mindenkinnek 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.”

[25] 2. Az Infotv. érintett rendelkezései:

„27. §

[...]

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

[...]

f) külügyi kapcsolatokra, nemzetközi szervezetekkel való kapcsolatokra tekintettel;

[...]

korlátozhatja.”

„30. §

[...]

(3) Az igény teljesítésének megtagadásáról, annak indokaival, valamint az igénylőt a törvény alapján megillető jogorvoslati lehetőségekről való tájékoztatással együtt, az igény beérkezését követő 15 napon belül írásban vagy – ha az igényben elektronikus levelezési címét közölte – elektronikus levélben értesíteni kell az igénylőt. [...].”

„31. §

[...]

(2) A megtagadás jogszerűségét és a megtagadás indokait, illetve az adatigénylés teljesítéséért megállapított költségtérítés összegének megalapozottságát az adatkezelőnek kell bizonyítania.”

[26] 3. A BBtv. érintett rendelkezései:

„2. §

[...]

(3) Ha a Beruházással összefüggésben megkötött szerződésekben és a szerződés előkészítésével, megkötésével kapcsolatos iratokban foglalt adatok megismerése Magyarország külpolitikai, külgazdasági érdekeinek illetéktelen külső befolyástól mentes érvényesítését veszélyezteti, azok megismerése iránti igény teljesítését az adatok keletkezésétől számított tíz évig meg kell tagadni.

(4) A (3) bekezdésben foglalt adatok megismerése iránti igény teljesíthetőségéről, valamint az adatok nyilvánosságra hozataláról – Magyarország külpolitikai, külgazdasági érdekeit mérlegelve, ennek során a Kínai Népköztársaság Kormányának álláspontját beszerezve – a külgazdasági ügyekért felelős miniszter dönt.”

[27] 4. Az Egyezmény érintett rendelkezései:

„3. cikk

[...]

7. Semmilyen, a jelen Egyezmény alapján végzett közös munka során keletkezett információ nem adható át harmadik félnek a két Fél Illetékes Szervének előzetes írásbeli hozzájárulása nélkül.

8. Jelen Egyezmény keretei között nem valósul meg Magyarország vagy a Kínai Népköztársaság minősített adatát képező információ átadása. Jelen Egyezmény keretei között nem valósul meg olyan információk átadása, amelyek továbbítását valamelyik Fél államának jogrendje tiltja, vagy amelyek átadása ellentmond a Felek által aláírt nemzetközi egyezményeknek. Nem hozható nyilvánosságra és nem adható át harmadik félnek a két Fél előzetes írásbeli beleegyezése nélkül egyetlen olyan információ sem, amelyet jelen Egyezmény keretein belül átadnak egymásnak, vagy amely annak végrehajtása eredményeként keletkezik.”

III.

[28] Az indítvány a befogadás feltételeinek az alábbiak szerint felel meg.

[29] 1. Az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerint alkotmányjogi panaszt a 27. § (1) bekezdésében meghatározott esetben a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani. A panasz e követelménynek megfelel.

[30] 2. A kúriai ítélet a felülvizsgálati kérelmet érdemben vizsgálta, ezért az ügy érdemében hozott döntésnek minősül. A Kúria mint felülvizsgálati bíróság ítéletével szemben nincs helye jogorvoslatnak. Erre figyelemmel az Abtv. 27. § (1) bekezdéséből fakadó ezen befogadási feltételeknek is eleget tesz az indítvány. Az indítványozó a

támadott bírósági döntés alapjául szolgáló eljárásban félként vett részt, ezért érintetti minősége megalapozott.

- [31] 3. Az Abtv. 27. § (1) bekezdése szerinti panasz az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogának sérelmére alapítható.
- [32] Az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdése {3483/2023. (XI. 17.) AB határozat (a továbbiakban: Abh1.), Indokolás [1], [23]} és a XXVIII. cikk (1) bekezdése {3403/2021. (X. 15.) AB határozat, Indokolás [12], [20]} olyan jogosultságot hordoznak, amelyek Alaptörvényben biztosított jognak minősülnek. Erre tekintettel a befogadásnak e feltétele is teljesül.
- [33] 4. Az Abtv. 52. § (1b) bekezdése értelmében csak a határozott kérelmet tartalmazó alkotmányjogi panasz fogadható be, ezért az Alkotmánybíróság megvizsgálta e feltétel teljesülését is. Az indítványozó megjelölte az Alaptörvény megsérteni vélt rendelkezéseit, az Alkotmánybíróság hatáskörét megalapozó rendelkezéseket [Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pont, Abtv. 27. § és 43. §], az indítvány kifejezett kérelmet tartalmaz a sérelmezett bírói döntés alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére, s megfelel az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontjában foglalt indokolási kötelezettség követelményének {3015/2015. (I. 27.) AB végzés, Indokolás [13]; 3119/2020. (V. 8.) AB végzés, Indokolás [7]}.
- [34] 5. Az Abtv. 29. §-a alapján az – egyéb törvényi feltételeknek megfelelő – alkotmányjogi panasz akkor fogadható be, ha a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség lehetőségét támasztja alá vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vet fel. E két feltétel alternatív jellegű, így az egyik fennállása önmagában is megalapozza az Alkotmánybíróság érdemi eljárását {pl. 34/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [18]; 21/2016. (XI. 30.) AB határozat, Indokolás [20]}. A feltételek meglétének vizsgálata az Alkotmánybíróság mérlegelési jogkörébe tartozik.
- [35] Az Alkotmánybíróság megítélése szerint alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés az, hogy a közérdekű adatok megismeréséhez való jog és a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérelmét eredményezi-e, ha a bíróság közérdekű adatigénylési perben nem vizsgálja érdemben az adatigénylés megtagadásának indokoltságát.
- [36] 6. Az Alkotmánybíróság a fentiek alapján a panaszt – az Ügyrend 31. § (6) bekezdését alkalmazva, külön befogadási eljárás mellőzésével – érdemben bírálta el.

IV.

- [37] Az alkotmányjogi panasz nem megalapozott.
- [38] 1. Az Alkotmánybíróság áttekintette az alapügyben alkalmazott jogszabályokat és az azok kapcsán felmerülő, értelmezést igénylő jogkérdés(ek)et és az azok által indukált

alkotmányjogi problémákat. Ennek során megállapította, hogy az indítványozó által igényelt adatok kiadhatóságát és annak feltételrendszerét három törvény több rendelkezése határozza meg.

- [39] Egyrészt az Infotv. 30. § (3) bekezdése, amelynek értelmében „[a]z igény teljesítésének megtagadásáról, annak indokaival, valamint az igénylőt e törvény alapján megillető jogorvoslati lehetőségekről való tájékoztatással együtt, az igény beérkezését követő 15 napon belül írásban vagy – ha az igényben elektronikus levelezési címét közölte – elektronikus levélben értesíteni kell az igénylőt.”
- [40] Az adatkezelő indokolási kötelezettségére utal az Infotv. 31. § (2) bekezdése: „A megtagadás jogszerűségét és a megtagadás indokait, illetve az adatigénylés teljesítéséért megállapított költségtérítés összegének megalapozottságát az adatkezelőnek kell bizonyítania.” Az Infotv. ezen rendelkezései – értelemszerűen, az adatkezelés általános szabályozásának igényével megalkotott törvényi normákként – nem határozzák meg pontosan az adatkiadás megtagadásának indokaként elfogadható körülményeket, feltételeket, így azt sem, hogy miként támasztható alá az Infotv. 27. § (2) bekezdés f) pontjában meghatározott „külügyi kapcsolatokra” tekintettel történő hivatkozás megalapozottsága.
- [41] Másrészt a BBtv. 2. § (3) bekezdése, amely szerint „[h]a a Beruházással összefüggésben megkötött szerződésekben és a szerződés előkészítésével, megkötésével kapcsolatos iratokban foglalt adatok megismerése Magyarország külpolitikai, külgazdasági érdekeinek illetéktelen külső befolyástól mentes érvényesítését veszélyezteti, azok megismerése iránti igény teljesítését az adatok keletkezésétől számított tíz évig meg kell tagadni”. Ezen paragrafus (4) bekezdése értelmében pedig „[a] (3) bekezdésben foglalt adatok megismerése iránti igény teljesíthetőségéről, valamint az adatok nyilvánosságra hozataláról – Magyarország külpolitikai, külgazdasági érdekeit mérlegelve, ennek során a Kínai Népköztársaság Kormányának álláspontját beszerezve – a külgazdasági ügyekért felelős miniszter dönt.” Ezen előírások – ahogyan arra az igazságügyi miniszter és a NAIH elnöke által előterjesztett állásfoglalások is rámutatnak – nem tartalmazzák az Infotv. által előírt indokolási kötelezettségtől eltérő szabályokat, e fordulatok – „Magyarország külpolitikai, külgazdasági érdekeinek illetéktelen külső befolyástól mentes érvényesítése”, valamint „Magyarország külpolitikai, külgazdasági érdekei” – az Infotv. 27. § (2) bekezdés f) pontja szerinti „külügyi kapcsolatok” és megóvásuk más szavakkal történő körülírásának tekinthetők.
- [42] Harmadrészt irányadó az Egyezmény 3. cikk 7. pontja, amely szerint „[s]emmilyen, a jelen Egyezmény alapján végzett közös munka során keletkezett információ nem adható át harmadik félnek a két Fél Illetékes Szervének előzetes írásbeli hozzájárulása nélkül.” A 8. pont második mondata megerősíti a másik fél – jelen esetben a Kínai Népköztársaság – hozzájárulásának szükségességét: „Nem hozható nyilvánosságra és nem adható át harmadik félnek a két Fél előzetes írásbeli beleegyezése nélkül

egyetlen olyan információ sem, amelyet jelen Egyezmény keretein belül átadnak egymásnak, vagy amely annak végrehajtása eredményeként keletkezik.”

- [43] E helyütt utal arra az Alkotmánybíróság, hogy bár az Infotv. 30. § (3) bekezdése és 31. § (2) bekezdése az adatkiadás megtagadása esetére kötelezően írja elő az azt megalapozó indokok bemutatását, azok szempontjait nem határozza meg, ezeket a BBtv. sem pontosítja érdemben, azonban az Egyezmény ilyen körülményként utal a felek hozzájárulásának hiányára.
- [44] Az Alkotmánybíróság konzekvens gyakorlata szerint a jogértelmezés a rendes bíróságok hatásköre, az Alkotmánybíróság csak az értelmezési tartomány alkotmányos kereteit jelöli ki {3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [13]–[14], idézi: 3460/2024. (XII. 13.) AB végzés, Indokolás [33]}. Ebből következően az Abtv. 27. § (1) bekezdése szerinti eljárásban az Alkotmánybíróságnak arról kell meggyőződnie, hogy a bíróság az Alaptörvény 28. cikkében foglalt értelmezési parancsnak megfelelően, így különösen az Alaptörvénnyel összhangban értelmezte-e az ügyben alkalmazandó jogszabályokat {3354/2024. (X. 8.) AB határozat, Indokolás [45]}.
- [45] Jelen ügyben tehát az Alkotmánybíróságnak abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy a Kúria az alkalmazott jogszabályok együttes értelmezése során az Alaptörvény 28. cikkében rögzített szempontokkal összhangban járt-e el.
- [46] A Kúria az ismertetett jogszabályi környezet értelmezése során arra a következtetésre jutott, hogy
- a) a BBtv. és az Egyezmény az Infotv.-hez képest speciális rendelkezéseket tartalmaz;
 - b) az Egyezménynél fogva adatkiadásra kizárólag a kínai fél hozzájárulásával kerülhet sor;
 - c) a külügyi, külgazdasági érdek veszélyeztetettségéről – további szempontok törvényi definiálásának hiányában – a miniszter diszkrecionális jogkörben dönt, e döntés felülmérlegelésére a bíróság nem jogosult, a minisztert tételes indokolási kötelezettség nem terheli.
- [47] 2. A fentiek nyomán a következő kérdések vizsgálatán keresztül válaszolható meg a Kúria ítéletének alaptörvény-konformitása:
- [48] Összhangban van-e az Alaptörvénnyel az, hogy
- a) a BBtv. és az Egyezmény releváns szabályai az Infotv.-hez képest *lex specialis* rendelkezésként alkalmazandók a jelen ügyre;
 - b) a miniszter eltekinthet a külügyi és külgazdasági érdek veszélyeztetésének tartalmi indokolásától, azaz diszkrecionális döntést hoz.
- [49] 3. A jelen ügyben nem vitás, hogy az adatigénylés tárgyát képező adatok közérdekű adatok, és azokat az alperes kezeli, ezért az Alkotmánybíróság a fenti kérdések megválaszolásához áttekintette az információszabadság [Alaptörvény VI. cikk (3) és (4) bekezdése] alkotmányos tartalmával kapcsolatos gyakorlatát.

- [50] Az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdése – az Alaptörvény hetedik módosításának 2018. június 29-én történő hatálybalépéséig a VI. cikk (2) bekezdése – biztosítja a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jogot.
- [51] Az információszabadság az Alkotmánybíróság következetesen érvényesített gyakorlata szerint {lásd összefoglaló jelleggel például: 13/2019. (IV. 8.) AB határozat, Indokolás [27]–[35]} – az informáltsághoz való jogot, az információk megszerzésének szabadságát és állami elismerését, továbbá biztosítását jelenti, ami azért lényeges, mert az információkhoz való hozzáférhetőség, az információk szabad áramlása különösen a közhatalom és az állam szervei tevékenységének átláthatósága körében alapvető jelentőségű. Az információszabadság és az azon alapuló alapjogi jogviszony tartalma kötelezettséget teremt a közfeladatot ellátó szervek és személyek számára, hogy bizonyos, a közfeladataikkal összefüggésbe hozható, illetve azt jellemző adatokat proaktív módon nyilvánosságra hozzanak, vagy igény esetén hozzáférhetővé tegyenek. Másrészről pedig a közösség minden tagját megilleti a jog ezen adatok megismerésére és terjesztésére. Mindezek mögött alapvetően két, egymással összefüggő indok áll: egyrészt a közhatalom működéséről való tájékozott véleményformálás feltételeinek a megteremtése, másrészt a demokratikus és hatékony működés külső kontrollja és ösztönzése. A közérdekű adatokat illetően a nyilvánosság-elv főszabályként való érvényesüléséhez szükséges, hogy az arra köteles adatkezelő a közérdekű adatok megismerését – proaktív módon, illetve adatigénylés alapján – biztosítsa.
- [52] 4. Az Alkotmánybíróság az Indokolás IV/2. pontjában kifejtettek szerint megvizsgálta az Infotv., a BBtv. és az Egyezmény viszonyát a jogforrási hierarchia szempontjából.
- [53] 4.1. Az információszabadság körében az Alaptörvény kizárólag a személyes adatok védelméhez és a közérdekű adatok megismeréséhez való jog érvényesülését ellenőrző független hatóság létrehozását sorolja sarkalatos törvényi tárgykörbe [Alaptörvény VI. cikk (4) bekezdés], az Infotv. 27., 30. és 31. §-ai a törvény ún. sarkalatossági záradékot tartalmazó 76. §-a szerint tehát nem minősülnek ilyennek. Ebből következően – az Alaptörvény 5. cikk (6) bekezdése alapján – megállapítható, hogy az Infotv. felhívott normái ugyanúgy a jelenlévő képviselők több, mint felének szavazatával elfogadott, ún. „egyszerű” törvényi szabályok, mint a BBtv. és az Egyezmény.
- [54] Az Országgyűlés törvényalkotó jogköre az Alaptörvény 1. cikk (2) bekezdés *b)* pontján nyugszik. Ennek gyakorlása során nincs olyan korlát, amelynél fogva egy korábban törvényben szabályozott tárgykörben később ne alkothatna törvényt. Az Országgyűlés legfőbb népképviselési szerv jellegéből [Alaptörvény 1. cikk (1) bekezdés], a népszuverenitás elvéből [Alaptörvény B) cikk (3) bekezdés] és a képviselési demokrácia intézményéből [Alaptörvény B) cikk (4) bekezdés] éppen az következik, hogy az Országgyűlés nem kötött saját korábbi döntéséhez. Ezt támasztja

alá az országgyűlési képviselők általános választásának rendszeres időközönként történő megtartását előíró alaptörvényi norma is [Alaptörvény 2. cikk (3) bekezdés] is: a hatalommegosztás elvének [Alaptörvény C) cikk (1) bekezdés] ezen temporális dimenziója biztosítja azt, hogy a változó népakaratot – pontosabban annak egy időpillanatban mutatkozó állapotát – tükröző összetételű Országgyűlés működhessen. A népakarat leképezésének – az országgyűlési képviselők szabad mandátumából [Alaptörvény 4. cikk (1) bekezdés] fakadó korlátaira is figyelemmel – csak akkor van értelme, ha az Országgyűlés eltérhet korábbi döntésétől.

- [55] A fentiekből következően nincs jogforrási akadálya annak, hogy az Országgyűlés törvénnyel – az adott esetben a BBtv.-vel illetve az Egyezményrel – eltérjen az Infotv. felhívott, Kúria által alkalmazott egyszerű törvényi szabályaitól, így akár az adatkiadás indokolási kötelezettséget előíró rendelkezéseitől.
- [56] Megjegyzendő ugyanakkor: attól, hogy jogforrási szempontból az Infotv.-től való eltérésre tekintettel nem alaptörvény-ellenes egy törvényi rendelkezés, az Infotv.-től eltérő norma vagy annak mikénti értelmezése tartalmilag lehet alaptörvény-ellenes, amennyiben például az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdését sérti.
- [57] 4.2. A jogforrástani megfontolások mellett az Alkotmánybíróság figyelemmel volt arra is, hogy a jogalkotó az Infotv.-t a közérdekű adatok – és a személyes adatok – védelmét célzó kódex-jellegű – tehát egy jogterület átfogó szabályozására törekvő – törvényként alkotta meg. Erre utal az Infotv. 2. § (1) bekezdése, amely szerint „[e] törvény hatálya – a személyes adatok tekintetében a (2)–(6) bekezdésben meghatározottak szerint – minden olyan adatkezelésre kiterjed, amely személyes adatra, valamint közérdekű adatra vagy közérdekből nyilvános adatra vonatkozik.” Az e rendelkezéshez kapcsolódó részletes jogalkotói indokolás utal arra, hogy az Infotv. az „általánosan alkalmazandó” adatvédelmi rendelkezéseket tartalmazza, „az ágazati törvények pedig ezen általános szabályokhoz kapcsolódnak”.
- [58] Az Infotv. kódex-jellege tükröződik az Infotv. 27. § (2) bekezdésében is, amely az információszabadságot korlátozó törvényi rendelkezések megalkotására „ad engedélyt”, de csak az abban felsorolt érdekek érvényre juttatása céljából.
- [59] Kétségtelen, hogy az Infotv. szorosan kötődik az Alaptörvényhez – az Alaptörvény VI. cikk (3) és (4) bekezdését „bontotta ki” vele törvényi szinten az Országgyűlés –, mindazonáltal nem írhatja felül az Alaptörvény rendelkezéseit [vö. R) cikk (1) bekezdés, valamint T) cikk (2) és (3) bekezdés], így az Alaptörvény alapján ítéltető meg, hogy megengedett-e az Infotv.-től eltérő törvény megalkotása.
- [60] Az azonos szintű jogforrások közötti eltérés feloldásának módja – például az alkalmazási elsőbbséget eldöntő hagyományos jogi „kánonok” felhívása, mint amilyenek a „*lex posterior derogat legi priori*”, vagy a „*lex specialis derogat legi generali*” – olyan jogértelmezési kérdés, amely a rendes bíróságok hatáskörébe tartozik.

- [61] A fent kifejtettekből következően a Kúria azon értelmezése, miszerint az adott ügyben az Infotv.-től eltérő szabályokat tartalmazó BBtv. és az Egyezmény rendelkezései az irányadóak (alkalmazandók), nem alaptörvény-ellenes.
- [62] 4.3. Mindemellett az sem hagyható figyelmen kívül, hogy az Egyezmény rendelkezései egy Magyarországra kötelező nemzetközi szerződés normái, így a nemzetközi jog részei. Az ezeket értelmező miniszternek és a bíróságoknak így arra is törekedniük kell, hogy az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdésében foglalt parancsnak – a belső jog és a nemzetközi jog összhangjának biztosítása – eleget tegyenek. Ekképpen olyan értelmezést kell választaniuk, ami egyszerre biztosítja a belső jog – s abban elsődlegesen az Alaptörvény – követelményeinek, valamint a vállalt, nemzetközi szerződésből Magyarországra vonatkozó kötelezettség érvényesülését.
- [63] Az Egyezmény 3. cikk 7. és 8. bekezdésének kúriai értelmezése szerint az Egyezmény e rendelkezései az Infotv.-t és a BBtv.-t pontosító, konkretizáló szabályok, amelyek az adatkiadás megtagadásának jogszabályban rögzített feltételét, indokát tartalmazzák. E körülmény bekövetkezte – ti. a kínai fél hozzájárulása vagy annak hiánya – a rendes bíróság vizsgálatának tárgyát képezi, de ezen túl a külügyi, külgazdasági érdek sérelme hozzájárulás hiányában további igazolásra nem szorul.
- [64] 4.4. A fentiek alapján a Kúria értelmezése ez alapján sem ellentétes az Alaptörvénnyel.
- [65] 5. Az Alkotmánybíróság a Kúria ítéletének Alaptörvénnyel való összhangját a továbbiakban abból a szempontból vizsgálta meg, hogy a miniszter adatkérést megtagadó döntése milyen mélységű indokolást követel meg.
- [66] 5.1. Az Alkotmánybíróság adatkiadás megtagadásának indokoláshoz való kötöttségével kapcsolatos gyakorlata szerint az információszabadság mint „alapjog érvényesülése érdekében biztosítani kell a nyilvánosságkorlátozás feletti érdemi és hatékony bírói jogorvoslati lehetőséget” {2/2014. (I. 21.) AB határozat, Indokolás [30]; 4/2015. (II. 13.) AB határozat, Indokolás [28]; 7/2020. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [33]}, amely feltételezi az adatkezelő döntésének indokolását.
- [67] Mindemellett a jelen ügy Magyarország külügyi és külgazdasági érdekeinek érintettségét is felveti, így az adatkezelő indokolásával kapcsolatos alkotmánybíróági gyakorlatot az Alaptörvény más rendelkezéseivel is összevetve kell a konkrét esetre vetítve alkalmaznia, illetve annak alkalmazhatóságáról meggyőződnie. Felmerül ugyanis az az alkotmányjogi kérdés, hogy kormányzati, politikai kérdések mikor és mennyiben transzformálhatók (alkotmány)jogi kérdéssé; ezek (felül)vizsgálhatók-e érdemben rendes bíróságok és az Alkotmánybíróság által, avagy e körben a szempontokat (kockázatokat és a veszélyeket) a kormányzat politikai szerveinek lehet és kell bírói kontroll nélkül mérlegelniük.
- [68] E helyütt utal arra az Alkotmánybíróság, hogy eddigi gyakorlatában ez a szempont nem merült fel, korábban Magyarország külügyi érdekeire alapított nyilvánosság-

korlátozással – így az ahhoz kapcsolódó döntési kompetenciákkal – nem foglalkozott. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlata ennek figyelembevétele mellett lehet irányadó.

- [69] Az Alkotmánybíróság megítélése szerint az adatkezelőtől alkotmányjogilag elvárható indokolás mértéke függ az adatok megismerésének korlátozását igénylő rendelkezések jellegétől [vö. Infotv. 27. § (2) bekezdés]. Az itt felsorolt szempontok nem homogének: míg például a környezet- és természetvédelmi érdek mibenléte nyilvánosan indokolható, addig a honvédelmi, nemzetbiztonsági és külügyi célok, megfontolások stb. feltárása – amelyek nélkül ezen érdekek veszélyeztetése sem magyarázható meg – az állam hatékony működésére, kifejezetten a szuverenitása megőrzésére, az állam (védelmi) funkcióinak biztosítására kézzelfogható, közvetlen veszélyt jelenthet.
- [70] 5.2. Az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdésének értelmében az állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik. E rendelkezés célja a hatalomkoncentráció megakadályozása, eszköze pedig az államhatalom funkcióinak szétválasztása és különböző szervek közötti elosztása. A jogszabályok által szabott keretek betartását szolgáló bírói hatalom elismerését az Alkotmánybíróság Magyarország alkotmányos önazonossága egyik összetevőjeként azonosította {22/2016. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [65]; 20/2024. (XI. 28.) AB határozat, Indokolás [51]}, az igazságszolgáltatásnak a közigazgatástól való elkülönítése pedig a történeti alkotmány egyik vívmánya is (Abh1., Indokolás [39]). Az Alkotmánybíróság többször aláhúzta, hogy a hatalmi ágak elválasztásának alkotmányos szerkezetében a bírói hatalom legfőbb sajátossága a másik két, „politikai” jellegű hatalmi ággal szemben, hogy állandó, semleges és folyamatos {12/2017. (VI. 19.) AB határozat, Indokolás [49]; 33/2017. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [76]; 22/2019. (VII. 5.) AB határozat, Indokolás [63]; 3486/2022. (XII. 20.) AB határozat (a továbbiakban: Abh2.), Indokolás [42]}.
- [71] A funkcionális hatalommegosztás elvéhez szorosan kapcsolódik a hatalmi ágak közötti egyensúlyi állapotra való törekvés: „demokratikus jogállamban korlátlan és korlátozhatatlan hatalom nincs, s ennek érdekében bizonyos hatalmi ágak szükségképpen korlátozzák más hatalmi ágak jogosítványait” {1/2020. (I. 2.) AB határozat, Indokolás [35]}. „[...] nincs minden hatalmon felül álló intézmény az államszervezetben” {3323/2022. (VII. 21.) AB határozat (a továbbiakban: Abh3.), Indokolás [25]}, a „hatalmi ágak egymás tevékenységét kölcsönösen ellenőrzik, ellensúlyozzák, érdemben korlátozzák”, ami az „ellensúlyozás és a kölcsönös ellenőrzés, az ellensúlyozó hatalmak és intézmények egymást korlátozó fékek és ellensúlyok bonyolult rendszerét” hozza létre (Abh3., Indokolás [26]).
- [72] A kormányzati munkának és a kormányzat által meghozott döntéseknek tehát a fentiek szerint mindaddig, amíg e szempontokkal összhangban áll, van olyan szelete,

amely e tevékenység politikai karakteréből ered, szorosan ahhoz illeszkedik, és mint ilyen, nem vonható ellenőrzés alá.

- [73] Ehhez kapcsolódóan az alkotmánybírósági gyakorlat kialakította a többi hatalmi ág feladatainak és felelősségének átvállalását kizáró sztenderdek is {lásd például: az állami büntetőpolitikáról – 8/2015. (IV. 17.) AB határozat, Indokolás [61]; 25/2022. (X. 26.) AB határozat (a továbbiakban: Abh4.), Indokolás [39] – és a nemzetstratégia helyességéről – 16/2020. (VII. 8.) AB határozat (a továbbiakban: Abh5.), Indokolás [58] – való állásfoglalás kizárását}.
- [74] A bemutatott megközelítés lényege, hogy az Alkotmánybíróság nem dönthet a politika által megfogalmazott „szükségletek, követelmények és célok helyességéről és indokairól, így különösen azok célszerűségéről és hatékonyságáról” {legutóbb lásd: 3223/2024. (VI. 25.) AB határozat, Indokolás [43]}. Ez nem zárja ki ugyanakkor azt, hogy a „normában testet öltött politikai döntés alkotmányosságáról vagy alkotmányellenességéről határozhat” (Abh4., Indokolás [39]). Az Alkotmánybíróság „hatásköre az Alaptörvény védelme [Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdés]; ennek keretében pedig vizsgálhatja, sőt – indítvány alapján – köteles vizsgálni, hogy a politikai döntéshozatal az Alaptörvény keretei között maradt-e” (Abh5., Indokolás [56]).
- [75] 5.3. A fentiekből következően kérdés, hogy az Alaptörvény definiál-e kereteket a külügyi és külgazdasági érdekek meghatározására.
- [76] Ennek kapcsán rögzíthető egyfelől, hogy a külügyi és külgazdasági érdekek meghatározása a külpolitika térrénumába tartoznak, ez következik abból is, hogy az Alaptörvény vagy jogszabály nem határoz meg olyan szempontot, amely alapján egy ilyen aktus megfelelősége igazolható lenne. Az is vitathatatlan, hogy a politika – s benne a külpolitika – alakítása a politikai felelősséggel bíró – a választásokon közvetlenül vagy közvetve „elszámoltatható” – Országgyűlés és Kormány lehetősége és kötelezettsége. Másfelől: a rendes bíróság és az Alkotmánybíróság csak jogkérdésekben foglalhat állást, csak ez áll összhangban az Alaptörvény hatalommegosztást deklaráló C) cikk (1) bekezdésével. E két alapvetés összevetéséből az következik, hogy amennyiben a rendes bíróság vagy az Alkotmánybíróság felülmérlegelhetné a külügyi és külgazdasági érdek megfelelőségét, akkor az Országgyűlés és a Kormány felelősségi területébe avatkozna be. E beavatkozás a hatalommegosztás rendszerének az igazságszolgáltatás és az Alkotmánybíróság irányába történő elbillenését idézné elő: mivel a külügyi érdekek ellenőrzésének jogilag rögzített szempontrendszer nincs, a rendes bíróság és az Alkotmánybíróság szabadon bírálhatná felül a végrehajtó hatalom politikai döntéseit. Ez nemcsak a hatalommegosztás rendszerének felborítására vezetne, hanem arra is, hogy úgy válna a rendes bíróság és az Alkotmánybíróság a külpolitika alakítójává, hogy politikai felelősséget nem viselve, politikai értelemben vett ellenőrizhetősége és elszámoltathatósága – azaz a politikai felelősség megnyilvánulása: normasértés

hiányában való leválthatósága – nem keletkezne {vö. a bírói hatalmi ág „állandó” és „folyamatos” jellegét a törvényhozó és végrehajtó hatalomhoz képest – (Abh2., Indokolás [42]). Ez kiemelten lényeges szempont, hiszen a külügyi és külgazdasági érdekek meghatározásában a végrehajtó hatalom is diszkrecionális döntést hoz – mivel politikai kérdésről van szó, mást nem is hozhat –, azonban tevékenysége mégis ellenőrzött: a külügyi és külgazdasági politika sikerével kapcsolatos – politikai – ellenőrzést és annak következményeinek levonását – a kormányon maradást, vagy kormányváltást – a választópolgárok a választásokon gyakorolják.

- [77] Mindez azonban nem jelenti azt, hogy a rendes bíróságnak és az Alkotmánybíróságnak ne lenne feladata a közérdekű adatigénylés külpolitikai, külgazdasági érdekek sérelmére vagy veszélyeztetésére alapított megtagadásának ellenőrzésében. Az ezzel kapcsolatban kezdeményezett eljárás során a bíróság vizsgálata annak megállapítására irányulhat, hogy (1) valóban (kül)politikai kérdés merül-e fel az ügyben, (2) a kivételt tartalmazó (speciális) szabály/jogi norma törvényben került-e megfogalmazásra, (3) a megtagadás tekintetében kiadott nyilatkozat az erre illetékes (külügy)minisztertől származik-e, (4) illetve annak tartalma az ország külpolitikai érdekeivel ellentétben állónak minősíti-e a kért adatok kiadását.
- [78] 5.4. A fentiek alapján a Kúria értelmezése e tekintetben is összhangban áll az Alaptörvénnyel.
- [79] 6. Az Alkotmánybíróság a kifejtettek alapján arra a következtetésre jutott, hogy a Kúria ítélete nem sérti az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdését.

V.

- [80] Az Alkotmánybíróság ezt követően a Kúria ítéletét az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésével vetette össze.
- [81] Az indítványozói érvelés szerint a Kúria ítélete azért ellentétes a tisztességes bírósági eljáráshoz való joggal, mert a Kúria az Infotv.-től teljesen elszakadó jogértelmezést fogadott el, ekképpen nemcsak *contra legem*, hanem *contra constitutionem* döntést hozott. Ezzel kapcsolatban az Alkotmánybíróság utal az Indokolás IV. pontjában foglaltakra megismételve azt, hogy a Kúriának nemcsak az Infotv.-t, hanem a BBtv.-t és az Egyezményt is alkalmaznia kellett. Pusztán azért, mert a BBtv.-ből és az Egyezményből arra konkludált, hogy az Infotv. egyes rendelkezései a konkrét ügyben nem alkalmazandók, nem a hatályos jogtól való elszakadást, hanem annak ellentétjét, a hatályos jognak az Alaptörvény 28. cikkével összhangban történt értelmezését támasztja alá. Erre tekintettel az Infotv. megsértésére mint *contra constitutionem* eredményű jogalkalmazói hibára alapított indítványozói érvelés nem foghat helyt.

[82] Ennek nyomán az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Kúria ítélete nem sértette meg az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdését.

VI.

[83] A fentiek alapján az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt elutasította.

Budapest, 2025. június 10.

Dr. Horváth Attila s. k.,
az Alkotmánybíróság elnökhelyettese

Dr. Horváth Attila s. k.,
az Alkotmánybíróság elnökhelyettese
az aláírásban akadályozott
dr. Handó Tünde
alkotmánybíró helyett

Haszonicsné dr. Ádám Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Hende Csaba s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Horváth Attila s. k.,
az Alkotmánybíróság elnökhelyettese
az aláírásban akadályozott
dr. Juhász Miklós
előadó alkotmánybíró helyett

Dr. Lomnici Zoltán s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Márki Zoltán s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Patyi András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Varga Réka s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Patyi András alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [84] Egyetértek a határozat rendelkező részével és annak indokolásával.
- [85] Ugyanakkor az Abtv. 66. § (3) bekezdésében foglaltak alapján a határozat indokolásához az alábbi párhuzamos indokolást csatolom.
- [86] 1. Az alkotmányjogi panasz elbírálásának egyik alapkérdése annak a megválaszolása volt, hogy a kormányzati (külügyi, külpolitikai és külgazdasági) kérdések és érdekek mennyiben és hogyan tehetők bírói felülvizsgálat tárgyává.
- [87] Egy ország külügyi, külgazdasági (együtt: külpolitikai) érdekeinek a teljes feltárása, közzététele – különösen ennek megmagyarázása, bizonyítása, igazolása, alátámasztása – a nyilvánossággal való megosztása, megismerhetővé tétele nehezen (vagy inkább egyáltalán nem) igazolható a függetlenség elvére épülő államszervezetben. Az Alaptörvény Magyarországot *független*, demokratikus jogállamként határozza meg (B) cikk (1) bekezdés) és minden független állam szuverenitásából fakadó elemi érdeke és elvitathatatlan joga, hogy a külpolitikai kapcsolataiban legyenek olyan tárgyalásai, megállapodásai, elkötelezettségei, amelyek széles nyilvánosság elé tárása felől az adott ország kormánya dönt az adott ország érdekei által indokoltta és lehetővé tett időben és mértékben
- [88] Az ennek ellenére, a külpolitikai érdek fennállására vonatkozóan mégis (esetleg) megfogalmazott nyilatkozat valósága, megalapozottsága, igazságtartalma feletti érdemi kontroll pedig elképzelhetetlen, de semmiképpen sem lenne minősíthető igazságszolgáltatásnak vagy jogvitának. Abszurd helyzetet eredményezne, ha a peres felek vitatnák meg a bíró előtt a kérdés külügyi aspektusait, külügyi jelentőségét, súlyát, ennek keretében megbeszelnék a magyar külpolitika helyes vagy helytelen irányvonalát az adott kérdésben, esetleg "igazságügyi külügyi szakértőként" meghallgatnák a külügyminisztert is, és a bíró – az elhangzottak figyelembevételével – kimondaná az ítéletet a magyar külpolitika érdekének állított sérelmével kapcsolatosan az adott ügyben. Be kell látni, azzal a ténnyel, hogy a külügyi, külgazdasági érdek nem értékelhető jogi kategória, hogy a jog, a jogi szabályozás nem tud vele mit kezdeni, sem igazolni, sem bizonyítani, sem felülbírálni nem lehet a jog által eddig ismert eljárásjogi eszközökkel.
- [89] Az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés szerint az igazságszolgáltatás jogvitákat dönt el, amiből következik, hogy az igazságszolgáltatás önmagában politikai vitákat nem dönt(het) el, csak akkor és annyiban, ha és amennyiben ezek jogi formát öltenek, azaz jogvita alapjául tételezhető jogviszonyokban testesülnek meg vagy egyedi közhatalmi aktus (határozat) formájában megjelennek.

- [90] Mindezekre tekintettel támogattam annak a korlátozott terjedelmű, 4 elemből álló kompetenciának a meghatározását, amelyet a bírósági vizsgálat tekintetében az Indokolás IV/5.3. alpontjában az Alkotmánybíróság kijelölt.
- [91] 2. A külgazdasági és külpolitikai érdek tételes, érdemi vizsgálata mindezeken túl azért sem tartozhat a bíróság hatáskörébe, mert az ellentétes lenne a hatalommegosztás fundamentális jelentőségű, az államszervezet egészére kiható és mindhárom hatalmi ág tekintetében egyenlő súllyal érvényesülő elvével. A többségi döntés helyesen jut arra a következtetésre, hogy a rendes bíróság és az Alkotmánybíróság csak jogkérdésekben foglalhat állást, csak ez áll összhangban az Alaptörvény hatalommegosztást deklaráló C) cikk (1) bekezdésével (Indokolás IV/5.3. alpontja).
- [92] Az Indokolás e részében a hatalommegosztáshoz és az egyes hatalmi ágak jellemzőihez tartozó okfejtéshez a többségi döntésben leírtakhoz a következő kiegészítéseket tartom szükségesnek.
- [93] Annak a kérdésnek a megválaszolásában, hogy a külügyi és külgazdasági érdek mennyiben és hogyan tehetők az igazságszolgáltatás részévé, a bírói hatalom alaptörvényi meghatározása is segítségül hívható.
- [94] Az államhatalmi ágak elválasztásának elvére már az Alkotmányon alapuló alkotmánybírósági gyakorlat is a magyar államszervezet egyik legfontosabb szervezeti és működési alapelveként tekintett. Ezt bizonyítják többek közt az egyes állami szervek (hatalmi ágak) feladatát és hatáskörét leíró alkotmányi rendelkezések, illetve az állami szervek egymáshoz való viszonyát érintő szabályok (szervezeti és eljárási garanciák) [ld. korábban 42/2005. (XI. 14.) AB határozat, ABH 2005, 504, 516.]
- [95] A bíróságok feladat- és hatásköreit leíró alaptörvényi rendelkezések tehát szoros összefüggésben állnak a hatalommegosztás alkotmányos alapelveivel.
- [96] Azáltal, hogy az Alaptörvény szerint a bíróságok igazságszolgáltatási tevékenységet látnak el, az Alaptörvény konkretizálja az államhatalmi ágak elválasztásának elvét, ezáltal pedig egyrészt az igazságszolgáltatást, másrészt magát a bíróságot (mint igazságszolgáltatást ellátó szervet) is önálló állami funkcióként határozza meg.
- [97] Az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseiből [25–27. cikk] az olvasható ki, hogy a bíróságok igazságszolgáltatási tevékenységet látnak el, jogvitákban döntenek, a bírák ítélezési tevékenységet folytatnak (ebben nem utasíthatók), a bíróságok ügyekben döntenek. Az ügyek alapvetően négyféle természetűek, hiszen a bíróság dönt (1) büntetőügyben (büntető jogvitában), (2) magánjogi jogvitában, (3) a közigazgatási határozatok törvényességéről, az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről, a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapításáról és (4) törvényben meghatározott egyéb ügyben.
- [98] Lényeges megemlíteni, hogy az Alaptörvény (ebben a kérdésben hatályba nem lépett) Hetedik módosítása ismerte a közigazgatási jogvita kifejezést [7. cikk (3) bekezdés: „A közigazgatási bíróságok döntenek közigazgatási jogvitákban és

törvényben meghatározott egyéb ügyben.”], de a Nyolcadik módosítás a korábbi szövegezést erősítette meg, azaz az Alaptörvény szintjén a közigazgatási jogvita elbírálása, mint fogalom, mint a bírósági hatáskör alkotmányosan kijelölt szükségképpen, általános kategóriája nem jelenik meg.

- [99] Fontos annak megkeresése, hogy az ügyben szereplő adatkiadási jogvita az alaptörvényi kategóriák szempontjából minek minősül, mely alaptörvényi rendelkezés alapján járnak el benne a bíróságok, és ez az alkotmányos háttér mennyiben határozza meg az eljárást és az annak alapjául szolgáló bírói hatáskört. Ennek annyiban van jelentősége, hogy az Alaptörvény hatásköri szabályai feltétlen érvényesülést igénylő, abszolút alkotmányozói parancsok, azaz (1) büntetőügyben a bíróságnak *kell* eljárnia, (2) magánjogi jogvitában is, ugyanígy (3) a közigazgatási határozat törvényességéről is a bíróságnak *kell* döntést hoznia. Ezek a szabályok törvénnyel nem korlátozhatók, a törvény ilyenkor végrehajtói szerepben működik, feladata az alaptörvényi hatásköri szabályozás érvényre juttatása.
- [100] A (4) kategória esetén, azaz, amikor a törvényben meghatározott egyéb ügyekről van szó, a törvény maga az, amelyik a bírósági hatáskört megteremti és így annak alkotmányos kereteit is kijelölheti, a bírósági hatáskört (ebben a vizsgálati és mérlegelési mozgásteret) rögzítheti, azzal, hogy értelemszerűen ezeknek az ügyeknek is jogvitára kell épülnie, a bíróság ítélezési tevékenységet kell, hogy végezzen benne és e tekintetben nem utasítható (mivel ezek alaptörvényi szabályok, követelmények).
- [101] A 3004/2025. (I. 21.) AB határozat az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdését akként értelmezte, hogy ennek a rendelkezésnek *„a lényege az, hogy a jogviták eldöntése a bíróságra tartozik. Ezen rendelkezés nevesít is bizonyos jogvitákat: büntetőügy, magánjogi jogvita, közigazgatási határozatok törvényességének a kérdése stb. Ugyanakkor a rendelkezés utolsó fordulata azt nyilvánítja ki, hogy a bíróság dönt törvényben meghatározott egyéb ügyben. Ezt úgy kell érteni, hogy a törvényhozó a felhatalmazott arra, hogy a bírói út lehetőségét egyéb ügyben meghatározza, vagyis, hogy valamely jogvita, vagy egyéb más ügy (pl.: cégbejegyzés) a bíróság hatáskörébe tartozzék, és ott milyen eljárási szabályok szerint, melyik perrend szerint kell eljárni.”* {3004/2025. (I. 21.) AB határozat, Indokolás [36]}
- [102] Megítélésem szerint az alkotmányjogi panasz alapját képező eljárásban is ilyen jellegű perről (ügyről) van szó, amelyet sajátos módon szabályoz az Infotv., a BBtv. és az Egyezményt kihirdető tv., amint ezt a többségi döntés a szabályozási háttérben be is mutatta (Indokolás IV/1-4. pontjai).
- [103] Az ügy alapját képező jogvita pedig álláspontom szerint eleve csak az említett törvényi keretek és hatásköri korlátok között volt értelmezhető.

Budapest, 2025. június 10.

Dr. Patyi András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó alkotmánybíró különvéleménye

[104] A határozat rendelkező részét és indokolását nem támogatom. Különvéleményem indokai a következők.

[105] 1. Az ügy kapcsán magam is vizsgálható kérdésnek tartom, hogy a külügyi kapcsolatok törvényi keretek közötti alakítása és védelme indokolhatja-e egy, az Alaptörvényben elismert alapjog bírói kontroll nélküli korlátozását. Szükségessé teheti-e – és ha igen, milyen megkötésekkel – a „*raison d'état*” az információszabadság-korlátozás alaptörvény-konformitásának vizsgálatára vonatkozó kiforrott, általános alkotmánybírói gyakorlattól [például: 4/2021. (I. 22.) AB határozat] való eltérést. E tekintetben – vagyis az adatkiadás megtagadása mögötti indokok természetét érintően – a határozatba foglaltakkal ellenkező következtetésre jutottam a konkrét ügy körülményei alapján, az alábbiak szerint.

[106] 1.1. Kétségtelen, hogy egy nemzetközi szerződés *megkötése* a külügyi kapcsolatok körében politikai természetű kormányzati döntés, amelynek indokoltságáról, céljának helyességéről az Alkotmánybíróság nem foglalhat állást. Mert ez „politikai kérdés”.

[107] A nemzetközi szerződés *tartalmának* – tehát a *normában* testet öltött politikai döntésnek – az Alaptörvénnyel való összhangja, azaz a közhatalom alkotmányos gyakorlásának biztosítása viszont normakontroll hatáskörben már vizsgálható az Alkotmánybíróság által [lásd például: Abtv. 23. § (4) bekezdés].

[108] Úgy vélem, ehhez hasonlóan a nemzetközi szerződés – különösen az annak érdekében megalkotott *törvényi szabályok* – *végrehajtása körében hozott konkrét döntések* esetében annak van jelentősége, hogy az akár tudatosan szélesre hagyott kormányzati mérlegelési jogkör mennyiben alkalmas joghatás kiváltására. Álláspontom szerint ugyanis a védendő jogi helyzetet érintő, adott esetben alapjogkorlátozást megvalósító döntéshozatalnak mindenkor az Alaptörvény keretei között kell maradnia. Az ilyen döntések törvényességének pedig a bírói hatalom gyakorlása, végső fokon az Alkotmánybíróság a garanciája. A jog keretei között maradó törvényességi kontroll nem eredményezheti a politikai felelősség átvételét a bíró részéről.

[109] Ebből az következik, hogy még ha a külügyi érdek és annak érvényesítése egy alapjog (a jelen esetben az információszabadság joga) jogalkotói vagy jogalkalmazó általi korlátozásának indokául is szolgálhat, az ilyen hivatkozás a kérdés politikai kapcsolódása ellenére sem jelenthet biankó felhatalmazást a szóban forgó alapvető jog (bírói) kontroll nélküli korlátozására. A nyilvánosság-korlátozás indokoltságának a szükségesség-arányosság szempontjait [alapjogkorlátozási teszt, Alaptörvény I. cikk

(3) bekezdés] figyelembe vevő, tényleges tartalmi felülvizsgálata – a politikai célszerűségtől elkülöníthető és elkülönítendő *jogi kontrollja* – a külügyi érdekre történő, konkrétumok nélküli, általános hivatkozás esetében sem maradhat el.

[110] 1.2. A politikai érdeken nyugvó, indokolás és kontroll nélküli alapjog-korlátozás alkotmányjogi szempontból nemcsak azért aggályos, mert nem áll összhangban az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésével, és kiszámíthatatlansághoz, illetve akár az információszabadság kiüresítéséhez is vezethet, hanem azért is, mert indokolatlan erőltetődést hoz létre a hatalommegosztás fékeken és ellensúlyokon alapuló rendszerében.

[111] A többségi indokolással szemben határozott álláspontom ugyanis, hogy éppen az intézményesített ellenőrző mechanizmusok tényleges működésének a hiánya okozhatja az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdésének a sérelmét: a bíróságok és legfőbb bírói szervként a Kúria alkotmányos kötelezettsége a hatáskörébe tartozó *jogi kontroll* gyakorlása. Ha a jog keretei között megfogalmazott, ezért normatív kötelezettség teljesítésének bírói, tehát tisztán jogi kontrollja elmarad, az nem a bírói túlhatalom előtti akadály, hanem megbontja és a politikai hatalom javára torzíthatja a hatalmi ágak Alaptörvényben rögzített egyensúlyát, ami a konkrét alapjogi sérelmen túl jogállami deficitet okozhat.

[112] 1.3. A fentiek alapján tehát úgy vélem, ebben a konkrét ügyben *jogi* választ igénylő kérdés merült fel, és indokolatlan volt a vizsgálandó kérdés *politikai* jellegére történő hivatkozással elutasítani az alkotmányjogi panaszt, kivonva ezzel a bírói hatalom hatásköréből a jogi-törvényességi kontroll gyakorlását.

[113] 2. Miután jogi és nem politikai kérdésről volt szó, az indítvány elbírálása során – amely bírói döntést érintően állított alapjogsérelmet – érvényesíteni kellett volna azt a tételt, miszerint az információszabadság mint „alapjog érvényesülése érdekében biztosítani kell a nyilvánosságkorlátozás feletti érdemi és hatékony bírói jogorvoslati lehetőséget” {2/2014. (I. 21.) AB határozat, Indokolás [30]; 4/2015. (II. 13.) AB határozat, Indokolás [28]; 7/2020. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [33]}.

[114] Figyelembe véve az erre vonatkozó, állandó alkotmánybírói gyakorlatot [például: 4/2021. (I. 22.) AB határozat, 3177/2022. (IV. 22.) AB határozat, 3/2015. (II. 2.) AB határozat, 6/2016. (III. 11.) AB határozat, 21/2013. (VII. 19.) AB határozat], és annak alapján mérlegre téve a támadott bírói döntést, alkotmányjogi szempontból aggályos, hogy a bíróság a szükségességi-arányossági mérlegelésnél figyelembe vehető szempontokat, a nyilvánosság-korlátozás és a transzparencia mellett szóló érvek összevetését mellőzve, az iratok tartalmának ismerete és ehhez kapcsolódóan az adatelv alkalmazása nélkül, kizárólag a külgazdasági ügyekért felelős miniszter indokolást nem tartalmazó állásfoglalása alapján határozott.

[115] Fontos körülménynek tartottam az ügyben, hogy a beruházásra vonatkozó szabályozás – a többségi határozat indokolásától eltérő álláspontom szerint – teret

enged az információszabadság érvényesülésének, sőt meg is követeli azt. A BBtv. nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely kizárná az Infotv. előírásainak az alkalmazását. Érvényesül tehát egyebek mellett a döntés indokainak közlésére vonatkozó kötelezettség [Infotv. 30. § (3) bekezdés], valamint az indokok jogszerűsége mellett a megtagadás indokainak bizonyítására vonatkozó előírás [Infotv. 31. § (2) bekezdés] is. A külgazdasági ügyekért felelős miniszternek a külügyi érdek és a transzparencia-igény összemérése tekintetében fennálló indokolási kötelezettségén a kínai fél álláspontjának beszerzésére vonatkozó előírás [BBtv. 2. § (4) bekezdés] sem változtat, mivel a kínai álláspont – amint azt az ügyben megkeresett igazságügyi miniszter és az adatvédelmi biztos is leszögezte – nem kötelező a miniszterre nézve. Az Egyezményből sem vezethető le ennek az ellenkezője, miután az Egyezmény 3. Cikk 9. pontja alapján a feleknek számolniuk kellett a „kötelező erejű jogszabályban megszabott vagy hatáskörrel rendelkező bíróság által elrendelt információ” átadásával.

[116] Mindez olvasatomban azt jelenti, hogy a bíróság – bár a vonatkozó normák erre nem kötelezték – az igényelt közérdekű adatokat érdemi, tartalmi vizsgálat nélkül és egészében helyezte nyilvánosság-korlátozás alá. A bírói döntés ebből következően a feltétlenül szükségesnél tágabb alapjog-korlátozásra adott lehetőséget, és emiatt alaptörvény-ellenes, sérti az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdését.

[117] Az indítvány tehát álláspontom szerint megalapozott volt, és ezért az alkotmányjogi panasszal támadott bírói döntést az Alkotmánybíróságnak meg kellett volna semmisítenie.

Budapest, 2025. június 10.

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

[118] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2025. június 10.

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Varga Réka alkotmánybíró különvéleménye

- [119] Nem értek egyet a többségi döntéssel, mert álláspontom szerint az információszabadság kiüresítéséhez vezet, ha a közérdekű adatokhoz való hozzáférés korlátozására az arra külön törvény által felhatalmazott személy alapos mérlegelését megmutató, arról számot adó indokolása nélkül kerülhet sor, ezzel teljesen kizárva az érdemi bírói felülvizsgálat lehetőségét. Ugyanakkor a bírói felülvizsgálatnak is vannak tartalmi korlátai, így pl. a külpolitikai érdek mérlegelése tekintetében.
- [120] Erre tekintettel a Kúria támadott ítélete alaptörvény-ellenessége megállapítását és megsemmisítését tudtam volna támogatni, továbbá az Infotv., az Egyezmény és a BBtv. együttes, az Alaptörvény rendelkezéseit érvényre juttató értelmezése érdekében alkotmányos követelmény megállapítását láttam volna szükségesnek. Hangsúlyozom, hogy az Alkotmánybíróság nem a szóban forgó adatok kiadásáról dönt, hanem a bírói döntés alkotmányosságát vizsgálja.
- [121] 1. [A közérdekű adatokhoz való jog tartalma az Alaptörvény és az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján]
- [122] Az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdése biztosítja a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jogot, vagyis az információszabadságot. Az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdése alapján is irányadó értelmezése szerint „szoros kapcsolat áll fenn a nyilvánosság elve, a demokrácia és az alapjogok védelme között. A közérdekű adatok nyilvánosságának célja, hogy biztosítsa az állami működés átláthatóságát, a polgárok által történő ellenőrizhetőségét. A közérdekű adatok nyilvánosságát nem lehet önkényesen, kellően súlyos és alkotmányosan elismerhető indokok nélkül korlátozni, máskülönben a közhatalmi tevékenység átláthatósága, ellenőrizhetősége sérülne, ami veszélyt jelent a demokratikus jogállamiságra. A közérdekű és közérdekből nyilvános adatok nyilvánossága ezért olyan kiemelkedően fontos közérdek, amelyet az információszabadság alapjogának bármilyen korlátozása során mérlegre kell tenni.” {29/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [53]}.
- [123] Alkotmányjogi értelemben a véleménynyilvánítás szabadsága – az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint is – a kommunikációs jogok „anyajoga”. Ennek egyik nevesített joga az információszabadság. A két jog kapcsolata egyértelmű: a tájékozott véleménynyilvánítás feltételezi a közérdekű információkhoz való hozzáférést, az információszabadság „feltétele a szabad véleménynyilvánításhoz való jog gyakorolhatóságának” [34/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 177, 185., az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatát megerősítette: 21/2013. (VII. 19.) AB határozat].
- [124] Az információkhoz való hozzáférhetőség, az információk szabad áramlása különösen a közhatalom és az állam szervei tevékenységének átláthatósága körében alapvető jelentőségű {például: 13/2019. (IV. 8.) AB határozat Indokolás [30]–[32]; 3177/2022. (IV. 22.) AB határozat, Indokolás [19]–[20]}. Az információszabadság az Alaptörvényből következően arra teremt kötelezettséget a közfeladatot ellátó szervek

és személyek számára, hogy a közfeladataikkal összefüggésbe hozható adatokat nyilvánosságra hozzák, vagy igény esetén hozzáférhetővé tegyék. Alanyi oldalról tekintve a közösség minden tagját megilleti a jog ezen adatok megismerésére és terjesztésére. Ennek két, egymással összefüggő indoka van: egyrészt a közhatalom működéséről való tájékozott véleményformálás feltételeinek a megteremtése, másrészt a demokratikus és hatékony működés külső kontrollja és ösztönzése.

[125] [Az információszabadság korlátozása]

[126] Habár az információszabadság – a demokratikus, az alapjogok széles körét garantáló pluralista jogállam fenntartása szempontjából, az Alaptörvény értékeivel összhangban – kiemelt fontosságú, nem abszolút, vagyis nem korlátozhatatlan alapjog [ld. pl. 4/2021. (I. 22.) AB határozat]. Az információszabadság korlátozásának alkotmányossági kereteit – a többi alapjoghoz hasonlóan – az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglalt mérlegelési szempont határozza meg. Ebből kiindulva kell mérlegelni mind a jogalkotás, mind a jogalkalmazás során az információszabadságot és a vele konkuráló alapjogokat, alkotmányos értékeket.

[127] Ezen alapjog alanyi jogi tartalma alapján bárkinek joga van ahhoz, hogy a közérdekű adatokat megismerje és terjessze. A közérdekű adatok esetében a nyilvánosság a főszabály, a megismerhetőség korlátozása ehhez képest csak kivételként értelmezhető, és a korlátozást tartalmazó szabályokat megszorítóan kell értelmezni [ld. pl. 29/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [37]]. Vagyis a nyilvánosságkorlátozás csak akkor legitim, ha az érintett adatok kiadása reálisan az alkotmányosan elismerhető cél sérelmét jelentheti [ld. pl. 3069/2019. (IV. 10.) AB határozat, Indokolás [49]].

[128] Az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban hangsúlyozta: „az adatkezelő szabad belátására bízott, diszkrecionális nyilvánosságkorlátozás *ab ovo* alaptörvény-ellenes. (...) [A]z információszabadság korlátozása nem lehetséges formai alapokon, vagyis bizonyítani kell, hogy a kért adat nyilvánossága – ténylegesen – sértené az alkotmányosan elismerhető korlátozási kategóriákat. Ezt pedig sehogy máshogy, csakis mint jogalkalmazás útján, egyedi esetekben lehet megállapítani. (...) Törvény által közvetlenül adatot elzárni tehát alkotmányosan nem lehetséges.” {4/2021. (I. 22.) AB határozat, Indokolás 48}.

[129] Mindemellett fontos aláhúzni azt is, hogy „a kellő szigorúsággal – időlegesen – elfogadható nyilvánosságkorlátozás csak megfelelő adatkezelői eljárással, az adatkezelőt terhelő bizonyítási teher érvényesítésével, valamint az adatkezelőnek az adatkérést megtagadó döntése ellen kezdeményezhető – a jogalapra és az indokoltságra is kiterjedő – tartalmi bírósági felülvizsgálat garantálása mellett lehetséges.” {4/2021. (I. 22.) AB határozat, Indokolás [44], lásd még továbbá: 21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [39]–[41]; 2/2014. (I. 21.) AB határozat, Indokolás [26]–[30]; 29/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [44]–[46], [51]; 4/2015. (II. 13.) AB

határozat, Indokolás [29]–[30]; 8/2016. (IV. 6.) AB határozat, Indokolás [44]–[45]; 7/2020. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [34]].

[130] Mindezekből az következik, hogy az információszabadság mint alapjog érvényesülésének garanciája, hogy

[131] i) az adat közvetlenül törvény útján nem zárható el, törvény csupán lehetőséget adhat az elzárásra, az elzárásról való döntés minden esetben az adatkezelő felelőssége; illetve

[132] ii) „az alapjog érvényesülése érdekében biztosítani kell a nyilvánosságkorlátozás feletti érdemi és hatékony bírói jogorvoslati lehetőséget, melynek a formai kritériumok vizsgálatán túlmenően ki kell terjednie a nyilvánosságkorlátozás indokoltságának tartalmi vizsgálatára” {2/2014. (I. 21.) AB határozat Indokolás [30], lásd még: 12/2004. (IV. 7.) AB határozat, ABH 2004, 217.; 21/2013. (VII. 9.) AB határozat, Indokolás [39]}.

[133] 2. [Az Infotv. viszonya az Alaptörvényhez]

[134] Az Alaptörvény VI. cikkében foglaltak szerint biztosított közérdekű adatokhoz való jog érvényesülésének garanciális szabályait az Infotv. részletezi, és egyúttal meghatározza – az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésére is figyelemmel – az alapjog korlátozhatóságának kereteit, általános szabályait.

[135] 2. 1. [A közérdekű adatok megismeréséhez való jog Infotv.-ben nevesített korlátai]

[136] Az Infotv. 1. §-a kimondja, hogy „[e] törvény célja az adatok kezelésére vonatkozó alapvető szabályok meghatározása annak érdekében, hogy [...] a közügyek átláthatósága a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez és terjesztéséhez fűződő jog érvényesítésével megvalósuljon.” Ennek megfelelően az Infotv. 26. § (1) bekezdése alapján a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok tekintetében a nyilvánosság, ezen adatok bárki által történő megismerhetősége a főszabály. Ehhez képest a nyilvánosság, a hozzáférhetőség korlátozása kivételnek tekinthető {ld. pl. 29/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [13]}.

[137] Az Infotv. három kategóriát ismer el a korlátozás körében:

a) a minősített adat [Infotv. 27. § (1) bekezdés];

b) a döntés megalapozását szolgáló adat [Infotv. 27. § (5) bekezdés]; és

c) a külön törvény szerinti elzárás, például – mint jelen esetben – Magyarország külügyi kapcsolataira való tekintettel [Infotv. 27. § (2) bekezdés] {3177/2022. (IV. 22.) AB határozat, Indokolás [25]}.

[138] A fentiekből az is világosan kitűnik, hogy a megjelölt adatfajták esetében a megismeréshez való jog korlátozása nem automatikus, tehát mérlegelni szükséges az információszabadságot és az egyéb, ezzel konkuráló érdekeket, mint például jelen esetben Magyarország külpolitikai, külgazdasági érdekeit.

[139] A BBtv. az Infotv. 27. § (2) bekezdésében foglalt felhatalmazás szerinti külön törvénynek minősül a közérdekű adatok tekintetében: eszerint „[a] közérdekű és

közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való jogot – az adatfajták meghatározásával – törvény (...) f) külügyi kapcsolatokra, nemzetközi szervezetekkel való kapcsolatokra tekintettel (...) korlátozhatja”. Álláspontom szerint függetlenül attól, hogy a BBtv. nem utal kifejezetten az Infotv.-re az adatkezelést illetően, és figyelemmel arra, hogy a BBtv. az Infotv. 27. § (2) bekezdése szerinti törvénynek minősül, mögöttes jogszabályként a BBtv. szerinti adatokra is az Infotv. rendelkezései irányadók [hasonlóan a 4/2021. (I. 22.) AB határozatban vizsgált esethez].

[140] Ebből az is következik, hogy a jogértelmezés és a jogalkalmazás során a BBtv. (és az Egyezmény) rendelkezéseit kell összevetni az Alaptörvénnyel, az információszabadság mint alapjog tartalmát kibontó Infotv.-nyel, és nem utolsó sorban az információszabadságot kibontó AB határozatokkal úgy, hogy az értelmezés Alaptörvény-konform legyen.

[141] 2. 2. [A közérdekű adatok megismeréséhez való jog garanciális elemeinek érvényesülése]

[142] A közérdekű adatok megismeréséhez való jog érvényesülésének garanciális eleme, hogy

(i) az adatkezelő a mérlegelésről számot adó indokolást adjon az adat elzárására [Infotv. 30. § (3) és (5) bekezdés], illetve

(ii) a közérdekű adatot igénylő a közérdekű adat megismerésére vonatkozó igény teljesítésének megtagadása vagy a teljesítésre nyitva álló határidő eredménytelen eltelte esetén bírósághoz fordulhat [Infotv. 31. § (1) bekezdés] (bírói felülvizsgálat biztosítása).

[143] Jelen esetben a BBtv. lehetőséget ad az információszabadság korlátozására, és konkrét adatok tekintetében az erről való döntést a hatáskörrel rendelkező miniszter kezébe adja. A BBtv. ugyanis előírja, hogy a nemzetközi szerződésen alapuló beruházással összefüggő adatok megismerése iránti igény teljesíthetőségéről a külgazdaságért felelős miniszter dönt. Ez a rendelkezés ugyanakkor nem zárja ki, és nem is zárhatja ki az Infotv. 30. § (3) bekezdés – 30. § (5) bekezdésre tekintettel – és 31. § (1)–(2) bekezdés szerinti indokolási kötelezettség és bírósági felülvizsgálat alkalmazását a BBtv. ezen szabályára. Eszerint a megtagadás jogszerűségét és a megtagadás indokait az adatkezelőnek kell igazolnia. Ennek alapján mérlegelni szükséges az információszabadságot és az egyéb, ezzel konkuráló érdekeket, mint például jelen esetben Magyarország külpolitikai, külgazdasági érdekeit. A BBtv. alkalmazása körében érvényesül az a szabály is, hogy az igénylő a közérdekű adat megismerésére vonatkozó igény elutasítása vagy a teljesítésre nyitva álló határidő eredménytelen eltelte esetén bírósághoz fordulhat.

[144] (i) [Az indokolási kötelezettség kérdése]

[145] A külpolitikai, külgazdasági érdek meghatározására és indokolására leginkább a hatáskörrel rendelkező miniszter képes. Ugyanakkor az önkényesség elkerülése és az Alaptörvényben garantált információszabadság Infotv.-ben kibontott érvényesülése

azt is megkívánja, hogy az adat kezelője az alapos mérlegelését megmutató, arról számot adó indokolást adjon elő, hogy adott esetben miért szükséges az információszabadság korlátozása.

[146] Jelen esetben az indokolási kötelezettség kapcsán nem elhanyagolható szempont az sem, hogy a BBtv. csak azt rögzíti, hogy a miniszternek mérlegelése során be kell szereznie a kínai fél álláspontját. A BBtv. előírásai szerint azonban a mérlegelést a miniszternek kell megtennie, a kínai fél álláspontja nem helyettesítheti, vagy üresítheti ki a miniszter mérlegelését. A kínai fél álláspontja nem kötelező a miniszterre, következésképpen a miniszter csak és kizárólag a kínai fél álláspontjára alapozva nem tehet korlátozást az információszabadság alól, hanem a mérlegelést neki magának kell elvégeznie. Már csak azért is, mert egy Alaptörvényben foglalt alapjog kötelezettje nem lehet egy másik állam. A konkrét ügyben azonban a miniszter nem adott semmilyen indokolást arra vonatkozóan, hogy milyen mérlegelés mentén jutott arra a következtetésre, hogy külpolitikai érdeket sértene az információk kiadása, és ez az érdek nagyobb súlyú, mint a közérdekű adat megismerésére irányuló igény teljesítéséhez fűződő közérdek. A bírósági tárgyaláson sem került sor tartalmi indokolásra, az alperes védendő külpolitikai érdekként csupán az Egyezmény betartását jelölte meg.

[147] A fentiekre tekintettel a BBtv. rendelkezései akkor állnak összhangban az Alaptörvényben garantált információszabadsággal, ha azokat úgy értelmezzük, hogy a miniszter dönt az adatok megismerése iránti igény teljesíthetőségéről, és a mérlegelés után meghozott döntését meg kell indokolnia.

[148] *(ii) [A bírói felülvizsgálat tartalma, és ennek korlátja]*

[149] A külpolitikai vagy egyéb, törvényben nevesített érdek és az Alaptörvénnyel védett információszabadság közötti egyensúlyt tehát nem biztosítja az, ha a miniszter által hivatkozott kivétel „biankó” jellegű, vagy a válasza egyébként sommás. Ebből következőleg a konkrét ügyben a bíróság – mivel semmilyen információja nem volt a döntés indokairól – nem is volt olyan helyzetben, hogy tartalmilag értékelni tudja a miniszteri döntést.

[150] Álláspontom szerint a BBtv. szabályozása az Alaptörvénnyel összhangban nem értelmezhető kiterjesztően. Ezen az alapon ugyanis minden, az Infotv. 27. § (2) bekezdése szerinti tárgykörben is lehetne blanketta felmentést adni törvénnyel az információ kiadása alól, ezzel erodálva az Alaptörvényben garantált információszabadsághoz való jogot.

[151] Éppen ezért nem értek egyet a határozatnak az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdéssel összefüggésben megfogalmazott, az ügyre levont következtetéseivel sem. A bírói felülvizsgálat kiüresítését jelentené, ha pusztán a külügyi érdekre való sommás hivatkozás elegendő lenne a bírói mérlegelés kizárására, ezzel kiüresítve a bírói mérlegelés szabadságát.

[152] A bírói mérlegelés körében a bíró dönti el, hogy az elé tárt bizonyítékok alapján mi tekinthető az ügyben jogi kérdésnek, és mi nem. Mivel a külpolitikai kérdés egyértelműen nem jogi kérdés, ennél fogva ebben a körben a bírói mérlegelés tartalmilag korlátozott, ilyen módon tehát a bírói mérlegelés sem lehet korlátlan. Annak tartalmi gátat szabhat az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdésében deklarált hatalommegosztás elve, melynek alapján a bírói mérlegelés sem érinthet olyan területet, mely nem jogi, hanem tisztán politikai, jelen esetben külpolitikai kérdéseket érint, melyben való döntés más hatalmi ág hatáskörébe tartozik. A bíróság értelemszerűen nem dönthet a külpolitikai érdek tartalmáról, azt tartalmilag nem vizsgálhatja felül. Ebben a kérdésben tehát egyetértek a határozat megállapításaival. Jelen esetben mindez nem is fordulhatott volna elő, hiszen a miniszteri válasz részletességének hiánya azt teljesen kizárta.

[153] 3. /Nemzetközi szerződés végrehajtásából fakadó közérdekű adatok megismerhetősége/

[154] A fentiekben túlmenően nem értek egyet az elfogadott határozat okfejtésével abban a tekintetben sem, hogy – többek között az Egyezmény 3. cikk 7. és 8. bekezdése alapján – elfogadta a Kúria jogértelmezését, amikor „a BBtv.-ből és az Egyezményből arra konkludált, hogy az Infotv. egyes rendelkezései a konkrét ügyben nem alkalmazandók”. Az Egyezmény szövegéből, különösen a határozat által teljesen figyelmen kívül hagyott 3. cikk 9. bekezdéséből ugyanis ezzel éppen ellentétes következtetést lehet levonni. Az Egyezmény 3. cikk 9. bekezdése ugyanis kimondja, hogy:

[155] „A jelen Egyezményben foglaltak alapján egyik Fél, Illetékes Szerve vagy Kijelölt Szervezete sem tagadhatja meg az adott Félre, Illetékes Szervre vagy Kijelölt Szervezetre nézve kötelező erejű jogszabályban megszabott vagy hatáskörrel rendelkező bíróság által elrendelt információ átadását.”

[156] A szerződések jogáról szóló, Bécsben az 1969. évi május hó 23. napján kelt szerződés (kihirdetve: 1987. évi 12. törvényerejű rendelet, továbbiakban: Bécsi Egyezmény) 26. cikke alapján „minden hatályos szerződés kötelezi a részes feleket és a szerződést jóhiszeműen kell végrehajtaniuk”. Emellett a szerződés 27. cikke azt is kimondja, hogy „egyetlen részes fél sem hivatkozhat belső jogának rendelkezéseire annak igazolásával, hogy elmulasztotta a szerződést teljesíteni”. Ezt a nemzetközi jog a *pacta sunt servanda* elveként ismeri.

[157] A Bécsi Egyezmény fenti két cikke együttes teljesítése érdekében a nemzetközi szerződéskötési eljárás során az államok saját jogszabályaikra, kiemelten pedig az alkotmányuk szabta keretekre figyelemmel vannak. Történik mindez éppen azért, hogy a megkötendő nemzetközi szerződés ne lehessen ellentétes az alkotmányukkal, és ennek eredményeként azt végre tudják hajtani, a végrehajtásnak ne legyen belső jogi akadálya, és így ne kerüljenek nemzetközi szerződést sértő helyzetbe. Ennek megfelelően, ha úgy látják, hogy valamely alkotmányos vagy belső jogszabályi rendelkezés korlátozhatja a nemzetközi szerződés valamely általános

rendelkezésének teljesítését, az államok ezt már a szerződéskötési folyamat során jelzik a másik fél számára. Ilyen esetekben egy általános rendelkezés belső jogi korlátait külön is megjelenítik a nemzetközi szerződésben. Ez az eljárás van összhangban az Alaptörvény Q) cikkével is, hiszen annak (2) bekezdése szerint „*Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját.*”

[158] Az Egyezmény 3. cikk 9. bekezdése tehát – az Alaptörvény Q) cikkével összhangban – éppen azt biztosítja, hogy a vonatkozó alaptörvényi és belső jogszabályi rendelkezéseknek való megfelelés nem jelenti a nemzetközi szerződés megsértését, ezáltal érvényre juttatva a *pacta sunt servanda* elvet. Ezért, ha az információ átadása jogszabály alapján vagy bíróság által elrendelten történik, az nem minősül a nemzetközi szerződés megsértésének.

[159] Megjegyzem, hogy ez a rendelkezés egyáltalán nem példa nélküli, hiszen szó szerint ugyanez a megfogalmazás szerepel a Magyarország Kormánya és az Oroszországi Föderáció Kormánya közötti nukleáris energia békés célú felhasználása terén folytatandó együttműködésről szóló Egyezmény (kihirdetve: 2014. évi II. törvény) 13. cikk 4. bekezdésében.

[160] Itt szükséges visszautalni arra, hogy az alapul fekvő perben az alperes csupán az Egyezmény betartását jelölte meg indokként az adatok megtagadására.

[161] 4. [Összegzés]

[162] Összegezve a fentieket, álláspontom szerint:

- a) a nemzetközi szerződés önmagában nem tiltja adat kiadását, sőt, kifejezetten kimondja, hogy az adatkiadás nem tagadható meg, ha jogszabályon vagy bírói döntésen alapul;
- b) a kínai fél álláspontját be kell szerezni (de önmagában a kínai fél álláspontja nem köti a minisztert);
- c) az információszabadság címzettje jelen esetben a miniszter, a miniszternek mérlegelnie kell és ez alapján az adat kiadásáról döntenie, erről érdemi indokolással ellátva számot adnia;
- d) egy megindokolt miniszteri döntés esetén a bírói mérlegelés nem térhet ki a külpolitikai szakkérdésre, azt nem bírálhatja felül, tehát a bírói mérlegelés ilyen módon tartalmilag korlátozott.

[163] Mindezek alapján az információszabadság kiüresítéséhez vezet, ha az információszabadsághoz való jog tartalmát úgy értelmezzük, hogy törvény felhatalmazása alapján a miniszter érdemi indokolás nélkül tett megállapításait a bíróságra kötelezőnek és általa felül nem vizsgálhatónak ismerjük el. Ha az Infotv. 27. § (2) bekezdésében szereplő adatfajták vonatkozásában bármelyik érintett miniszter kaphatna ilyen – akár általános – kivételt, azzal az információszabadság kiüresedne. Ez az értelmezés az Alkotmánybíróság töretlen, az Alaptörvénnyel összhangban álló gyakorlatát írja felül.

[164] Lényeges továbbá, hogy mindez egy olyan nemzetközi szerződésre való hivatkozással történik, mely kifejezetten megengedi a „jogszabályban megszabott vagy hatáskörrel rendelkező bíróság által elrendelt információ átadását”. Álláspontom szerint az állam által tett nemzetközi kötelezettségvállalás, történjen az másik állam vagy a nemzetközi jog más alanya irányába, nem értelmezhető úgy, hogy az az Alaptörvényben biztosított közérdekű adatok megismeréséhez való jog lényeges tartalmát, garanciális elemeit felülírja, illetve olyan korlátozására vezethet, aminek következtében a nyilvánossághoz fűződő közérdek ellehetetlenül és az információszabadság a demokratikus rendszerben betöltött, Alaptörvény által védett funkcióját nem tudja betölteni.

[165] Mindezekre tekintettel olyan alkotmányos követelmény meghatározását tartottam volna indokoltnak, amely egyrészt kizárja a BBtv. olyan értelmezését, mely kivételt teremt az információszabadság érvényre jutásának az Alkotmánybíróság gyakorlatában és az Infotv.-ben kibontott garanciái, nevezetesen az indokolási kötelezettség és a bírói felülvizsgálat lehetősége alól, másrészt biztosítja azt is, hogy a hatalommegosztás elvéből kiindulva a bírói felülvizsgálat nem terjedhet ki a külpolitikai érdek tartalmi vizsgálatára.

Budapest, 2025. június 10.

Dr. Varga Réka s. k.,
alkotmánybíró

A különvélemény 3. pontjához csatlakozom.

Budapest, 2025. június 10.

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

[166] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2025. június 10.

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró