

**A Magyar Köztársaság Alkotmánybírósága részére**

Budapest

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Alulírott dr. Tordai Csaba ügyvéd (nyilvántartó kamara és nyilvántartási szám: Budapesti Ügyvédi Kamara 01-020857), a Tordai Csaba Ügyvédi Iroda ( ) tagja, a mellékletként csatolt meghatalmazás alapján dr. Bodoky Tamás (lakcím: ) képviselőjében eljárva az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján a Fővárosi Ítéletábrla által 2.Pf.22.200/2011/3. szám alatt hozott jogerős másodfokú ítéletével szemben

**alkotmányjogi panaszt**

nyújtok be, amelynek keretében kérem, hogy a tisztelt Alkotmánybíróság az elsőfokú ítéletre is kiterjedően a másodfokú ítéletet semmisítse meg.

1. A panaszos 2011. június 11-én elektronikus úton adatigénylést nyújtott be a Nemzeti Erőforrás Minisztériumhoz, amelyben a Magyar Állami Operaház teljes körű pénzügyi, gazdasági átvilágításáért felelős miniszteri biztos (kinevezve a miniszteri biztos kinevezéséről szóló 4/2010. (IX. 8.) NEFMI utasítással) által az Operaház átvilágításával összefüggésben készített valamennyi jelentés elektronikus formában, másolatban való megküldését kérte. Az adatkérésben leírta, hogy ha a kért másolat(ok) általa meg nem ismerhető adatokat is tartalmaz(nak), az Abtv. 20. § (4) bekezdése alapján kéri, hogy a másolat(ok) készítésekor a meg nem ismerhető adatokat tegye felismerhetetlenné, valamint jelölje meg, hogy az egyes felismerhetetlenné tett adatok az Abtv. mely rendelkezései szerint, továbbá milyen megfontolások alapján nem ismerhetőek meg. Az automatikus visszaigazolás szerint az adatigénylést aznap fogadta a minisztérium levelezési rendszere.

2011. június 18-án Lövei Tünde, a Nemzeti Erőforrás Minisztérium sajtófőnöke elektronikus levélben – jelentésmásolat(ok) megküldése nélkül – arról tájékoztatta a panaszost, hogy „[a] Magyar Állami Operaházzal kapcsolatban az Ön által kért dokumentumokat jelenleg nem áll módunkban kiadni, tekintettel arra, hogy a MÁO vizsgálata az irányító szerv részéről még nem zárult le, ráadásul a MÁO működésének KEHI általi vizsgálatát is kezdeményeztük. A kiadni kért jelentés az irányító tárca további intézkedéseinek, döntéseinek előkészítéséhez készült. Mindezek miatt az Ön által előterjesztett megismerés iránti igényvel a vizsgálat befejeződése után lehet érdemben foglalkozni.”

Ezt követően a panaszos keresetet indított a NEFMI ellen a közérdekű adat kiadására kötelezés érdekében.

2. Az elsőfokú bíróság ítéletében kifejtette, hogy a jelentés egésze nem minősül közérdekű adatnak, ezért a keresetet elutasította. A döntés szerint még ha közérdekű adatnak minősülne is a jelentés, az döntés megalapozását szolgálná, ezért az akkor hatályos, a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a

továbbiakban. Avtv.) 19/A. § (1) bekezdése alapján annak kiadását jogszerűen tagadta meg az adatkezelő.

Az ítélet ellen a felperes fellebbezést nyújtott be, amelyben hivatkozott arra, hogy a jelentés az Avtv. 2. § 4. pontja szerint maga közérdekű adat, a döntés megalapozását szolgáló adat vonatkozásában pedig fenntartotta a keresetben foglaltakat.

3. A másodfokú ítélet két indokkal hagyta helyben az elsőfokú döntést.

3.1. A másodfokú ítélet megállapította, hogy „[a] Magyar Állami Operaház az ország kiemelt művészeti intézménye, gazdasági problémáinak feloldása mindenképpen kormányzati döntéseket igényel. A másodfokú bíróság megítélése szerint ... [a jelentés] olyan döntés megalapozását szolgáló adat, amely miatt az alperes indokoltan utasította el a felperes kérelmét.” A másodfokú döntés szerint a jelentéssel összefüggő „döntés létrejöttében azonban a köztudomás, a sajtóhírek, illetőleg a felek egyező előadásának hiányában nem lehetett következtetni,” így az Avtv. 19/A. § (1) bekezdése alapján az alperes szabad mérlegelés keretében dönthetett a jelentés megismerhetővé tételéről vagy ennek elutasításáról.

3.2. A másodfokú ítélet szerint „[h]a a dokumentum egy részének van döntés-előkészítő jellege – amit az alperes sem vitat –, illetőleg az alapvetően erre szolgál, akkor az egész dokumentáció osztja ezt a minősítést.” Ezen túl is, „a teljes és terjedelmes jelentés kiadására vonatkozó kérelem esetén nem várható el ... az adatkezelőtől, hogy a teljes dokumentációt átvizsgálja abból a szempontból, hogy pontosan mi minősül személyes adatnak, közérdekű adatnak, esetlegesen szintén a megismerés gátját képező üzleti titoknak.” Ezen indokok alapján a másodfokú ítélet szerint nem volt mód arra, hogy az Avtv. 20. § (4) bekezdése alapján az alperes a felperes által meg nem ismerhető adatokat felismerhetetlenné téve teljesítse az adatigénylést.

4. A jogerős ítélet álláspontom szerint sérti a panaszosnak az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésében elismert, a közérdekű adatok megismeréséhez való jogát, a fellebbezéssel a panaszos – a 735/D/1995. AB végzés óta töretlenül érvényesül gyakorlat szerint az alkotmányjogi panasz előterjesztésének feltételül szolgáló rendes – jogorvoslati lehetőségeit kimerítette.

A bírói ítéletet annak alaptörvény-ellenessége érdemben befolyásolta, hiszen elutasította a panaszosnak a közérdekű adatok megismerésére irányuló igényét. A jelen ügyben felvetett kérdés, a vizsgálati jelentések megismerhetősége a közérdekű adatok megismeréséhez való jog szempontjából alapvető alkotmányjogi jelentőségű.

A másodfokú ítéletet a csatolt boríték szerint 2012. február 22-én adták postára, így a hatvannapos törvényi határidőn belül kerül benyújtásra a panasz.

5. A panaszos adatigénylése egy vizsgálati jelentés megismerésére irányult. Az adatigénylést a panaszos azt követően nyújtotta be, hogy sajtóhírek szóltak arról, hogy a jelentés készítője azt az irányító államigazgatási szervnek megküldte.

5.1. Az Alkotmánybíróság a 12/2004. (IV. 7.) AB határozatban részletesen foglalkozott a döntés-előkészítő adatok automatikus nyilvánosságkorlátozásának alkotmányosságával.

A döntés elismerte, hogy „garanciális intézménye a köztisztviselői munka színvonalának és hatékonyságának, hogy a köztisztviselők döntés-előkészítése szabadon, informálisan és a nyilvánosság nyomásától mentesen folyik. Ezért az aktanyilvánosság a közbülső munkaanyagokra nem, hanem csak a végeredményre vonatkozik.”

A határozat szerint a „közérdekű adatokhoz való hozzáférésnek a döntés-előkészítés érdekében történő korlátozása az ügyekkel összefüggő iratok többségében a döntés meghozatalával már nem indokolt. Ettől kezdve a döntés-előkészítéssel kapcsolatos adatok nyilvánosságra kerülése már nem akadály a köztisztviselői munka „színvonalának”, „hatékonyságának” és befolyásmentességének. (...) A döntéshozatalt követően tehát előtérbe kerül az átlátható, korrupciómentes, társadalmilag kontrollált közigazgatás kialakításával és a közigazgatás által gyűjtött információ újrafelhasználásával szembeni igény. A közigazgatás jogszerűségének, hatékonyságának és demokratikus működésének ellenőrzését, illetve az információk újrahasznosítását a közérdekű információkhoz való hozzáférés teszi lehetővé.”

A törvényalkotó e határozat szerint alkotta meg az Avtv. 19/A. §-át, amely a döntés meghozataláig automatikus nyilvánosságkorlátozást tesz lehetővé, amely alól az adatkezelő diszkrecionális jogkörben adhat felmentést, míg a döntés meghozatalát követően a bizonyítási teher megfordul, és a közérdekű adatokat csak annyiban zárhatja el a nyilvánosságtól az adatkezelő, amennyiben bizonyítani tudja, hogy a nyilvánosságra kerülés a közigazgatás zavartalan, külső befolyástól mentes működését akadályozná.

5.2. A vizsgálati jelentések az állami működés speciális dokumentumai: nem tartalmazzak döntési javaslatot [lásd például a Kormány ügyrendjéről szóló 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat 39. pontját vagy a Magyar Köztársaság Országgyűlésének Házaszabályáról szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat 89. § (1) bekezdését], azok célja a címzett tájékoztatása. A vizsgálati jelentésekkel kapcsolatban (mint amilyen a jelen panasz alapjául szolgáló perben kiadni kért jelentés is) hagyományos értelemben vett döntésről így nem beszélhetünk, mivel e jelentések más szerv, más eljárásában meghozandó, sokszor be sem azonosítható döntését alapozzák meg.

Mind a jelen ügyben meghozott ítéletáblai döntés, mind pedig egy hasonló ügyben a Legfelsőbb Bíróság által hozott, BH2008.333. szám alatt közzétett eseti döntés abból indul ki, hogy a vizsgálati jelentéseknél ugyanúgy kell a „döntés” fogalmát értelmezni, mint ha döntés meghozatalára irányuló előterjesztésekről lenne szó, vagyis a végleges, ügydöntő jellegű „döntés” meghozataláig a vizsgálati jelentések megismerését diszkrecionális jogkörben engedélyezheti az adatkezelő. Mivel ezek a döntések a legtöbb esetben (így a jelen panasszal támadott ügyben sem) nem beazonosíthatóak, ténylegesen a végtelenségig elhúzható ezen közérdekű adatok megismerhetősége. Ez pedig a 12/2004. (IV. 7.) AB határozat szerint „ellentétes azzal a követelménnyel, hogy a közérdekű adatok nyilvánosságának korlátozása csak akkor alkotmányos, ha az nem csupán formális szempontokon nyugszik, hanem a korlátozással szemben tartalmi követelmények is érvényesülnek, s a korlátozás addig marad fenn, amíg azt a tartalmi követelmények indokolják.”

Álláspontom szerint a vizsgálati jelentések megismerhetőségével kapcsolatban az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésében elismert, a közérdekű adatok megismeréséhez való

joggal az az értelmezés áll összhangban, amely szerint e jelentések vonatkozásában azok elkészülte, a címzettnek való benyújtása „döntésnek” minősül, amelyet követően már nem tagadható meg indokolás nélkül e jelentések közérdekű adatként történő kiadása. Mivel a közigazgatás alapvető működési sajátossága, hogy dokumentumai és döntései egymásra épülnek, a már meghozott döntések döntés-előkészítési adatnak minősítése oda vezetne, hogy a Kormány egy esetleges későbbi döntése megalapozhatja valamennyi kormányzati szerv valamennyi dokumentuma nyilvánosságának korlátozását. A helyes értelmezés ezzel szemben a Bírósági Határozatok Gyűjteményében 1-H-PJ-2011-32. számon jelölt, a Fővárosi Bíróság által meghozott és a Fővárosi Ítéletábráta által helyben hagyott ítélet értelmezése, amely szerint a döntés-előkészítés fogalma csak szervezetben belül érvényesíthető, a külső szervek által hozott esetleges más döntések nem alapozzák meg a döntés-előkészítő anyagnak minősítést. A döntés hozója ez esetben a NEFMI utasítás 2. §-ában önálló - a minisztériumi munkaszervezettől független - feladatkört kapott miniszteri biztos, akinek a tevékenysége személyéhez tapad, és aki a vizsgálati jelentés benyújtásával teljesítette feladatát.

A vizsgálati jelentések vonatkozásában a 12/2004. (IV. 7.) AB határozatban a közérdekű adatok megismeréséhez való jog korlátozásának legitim okaként elfogadott, a közigazgatás zavartalan, külső befolyástól mentes működése a jelentésnek a címzettnek való benyújtása után már nem fogadható el generális nyilvánosságkorlátozó indokként, mivel a jelentés a benyújtásával véglegessé válik, az immár nem „közbülső munkaanyag”, hanem végeredmény.

5.3. A keresetlevélben is hivatkozott sajtóhír ([http://index.hu/kultur/2011/06/08/milliardos\\_visszaeleseket\\_talalt\\_a\\_lemondatott\\_miniszteri\\_biztos/](http://index.hu/kultur/2011/06/08/milliardos_visszaeleseket_talalt_a_lemondatott_miniszteri_biztos/)) szerint a kért jelentés elkészült, azt a címzett nemzeti erőforrás minisztere részére a miniszteri biztos elküldte. A jelentésnek az irányító miniszter részére való megküldését az alperes sem vitatta, azt állította csupán, hogy az további döntések megalapozását szolgálja, amelyek az adatigényléskor még nem születtek meg. E döntéseket azonban konkrétan az alperes sem tudta megjelölni, a jogerős döntés is általánosságban beszélt a jelentés alapján meghozható kormányzati döntésekről.

Az 5.2. pontban kifejtettek szerint az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdéséből következik, hogy a vizsgálati jelentések vonatkozásában azoknak a címzettnek való benyújtását követően az automatikus nyilvánosság-korlátozás nem elfogadható. Az adatkezelőnek mint a bizonyítási teher kötelezettjének lehetősége lett volna (és egy megismételt eljárásban lehetősége lenne) arra, hogy a jelentés egyes részei vonatkozásában bizonyítsa, hogy azok nyilvánosságra kerülése a szerv hatáskörgyakorlásának zavartalan, külső befolyástól mentességét veszélyeztette volna, erre azonban nem került sor, mivel az eljáró bíróság minden további nélkül elfogadta az alperesnek a jelentés egészének és egyes részeinek kiadását egyaránt megtagadó, diszkrecionális jogkörben meghozott döntését, ezért az ítélet ebben a vonatkozásban sérti az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdését.

6. Álláspontom szerint ellentétes az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésével a jogerős ítéletnek az a megállapítása, amely szerint ha „[h]a a dokumentum egy részének van döntés-előkészítő jellege ..., illetőleg az alapvetően erre szolgál, akkor az egész dokumentáció osztja ezt a minősítést.”

Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdéséből következően a közérdekű adatok megismeréséhez való jog alaptörvény-ellenes korlátozását eredményezi, ha a korlátozásra nem a feltétlenül szükséges mértékben kerül sor. Amennyiben a nyilvánosságkorlátozás indoka (a döntés-előkészítő jelleg) csak a kért dokumentum egy része vonatkozásában áll fenn, akkor a dokumentum többi része nem zárható el a nyilvánosság elől, hiszen ellenkező esetben a megismerés korlátozására nem a feltétlenül szükséges mértékben kerülne sor.

A bíróságnak azért az eljárása során (az alperesre háruló bizonyítási teher érvényesítése mellett) meg kellett volna határoznia, hogy a vizsgálati jelentés mely részei minősülnek döntés megalapozását szolgáló adatnak, és melyek azok az adatok, amelyek vonatkozásában a nyilvánosságot korlátozó indok nem áll fenn.

7. Álláspontom szerint ellentétes az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésével a jogerős ítéletnek az a megállapítása, amely szerint „a teljes és terjedelmes jelentés kiadására vonatkozó kérelem esetén nem várható el ... az adatkezelőtől, hogy a teljes dokumentációt átvizsgálja abból a szempontból, hogy pontosan mi minősül személyes adatnak, közérdekű adatnak, esetlegesen szintén a megismerés gátját képező üzleti titoknak.”

Az alapvető jogok érvényesülésének biztosítása az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése szerint az állam elsőrendű kötelezettsége. Az állami szervekről mind adatkezelőktől igenis elvárható, hogy a kezelésükben levő iratokon belül a közérdekű és a nem közérdekű adatokat, illetve a nem megismerhető közérdekű adatokat egymástól elkülönítsék, hiszen így tudnak megfelelni azon „elsőrendű kötelezettség[üknek]”, hogy a közérdekű adatok megismeréséhez való jog érvényesülését biztosítsák.

Budapest, 2012. április 10.

Tisztelettel,

dr. Tordai Csaba

Mellékletek:

- F/1. a jogi képviselő meghatalmazása
- F/2. az index.hu tudósítása a vizsgálati jelentés elkészültéről
- F/3. a keresetlevél
- F/4. az elsőfokú ítélet
- F/5. a fellebbezés
- F/6. a másodfokú ítélet
- F/7. a másodfokú ítéletet tartalmazó boríték