



Fővárosi Ítéltábla

Az ügy száma: 2.Pf.20.619/2023/6.

A felperes:

felperes, felperes címe

A felperes képviselője:

Dr. Ivány Borbála ügyvéd, ügyvéd címe

Az alperes:

Kúria, alperes címe

Az alperes képviselője:

Dr. Kun Péter bíró, alperes címe

A per tárgya: közérdekű adat kiadása

Az elsőfokú bíróság: Fővárosi Törvényszék

A fellebbezéssel támadott határozat száma: 26.P.21.806/2023/12.

A fellebbezést benyújtó fél: a felperes

í t é l e t:

A Fővárosi Ítéltábla az elsőfokú bíróság ítéletét helybenhagyja.

Az eljárás illetékmentes.

Az ítélet ellen fellebbezésnek nincs helye.

I n d o k o l á s

[1] Az elsőfokú bíróság által megállapított tényállás szerint az Minisztérium 2023. január 18-án a honlapján közzétette az egyes igazságügyi tárgyú törvényeknek a magyar helyreállítási és ellenállóképességi tervhez kapcsolódó módosításáról szóló törvény tervezetét (a továbbiakban: Tervezet).

Az Országgyűléshez benyújtott törvényjavaslat nyomán elfogadták az egyes igazságügyi tárgyú törvényeknek a magyar helyreállítási és ellenállóképességi tervhez kapcsolódó módosításáról szóló 2023. évi X. törvényt, amit 2023. május 10-én hirdettek ki.

A felperes 2023. május 24-én adatmegismerés iránti kérelmet terjesztett elő az alperesnél. Ebben azt kérte, az alperes adjon tájékoztatást arról, hogy a Kúria véleményezte-e az egyes igazságügyi tárgyú törvényeknek a magyar helyreállítási és ellenállóképességi tervhez kapcsolódó módosításáról szóló törvénynek az Minisztérium által 2023. január 18-án közzétett tervezetét. Kérte, hogy az alperes küldje meg részére a Tervezettel kapcsolatban készített szakmai vélemény másolatát.

Az alperes 2023. június 8-án kelt válaszában annak tartalma szerint azt közölte, hogy véleményezte a Javaslatot, ezt meghaladóan az adatmegismerési kérelem teljesítését megtagadta.

A felperes a megváltoztatott keresetében kérte, hogy a bíróság kötelezze az alperest arra, hogy az ítélet jogerőre emelkedésétől számított 15 napon belül a név@név.hu e-mail címre küldje meg a Tervezettel kapcsolatban készített szakmai vélemény másolatát.

[2] Az elsőfokú bíróság ítéletével a keresetet elutasította.

Határozatának indokolásában hivatkozott az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (Info tv.) 3. § 5. pontjára, a 3. § 9. pontjára, a 27. § (5) és (6) bekezdéseire, valamint a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.) rendelkezéseire.

Elsődlegesen azt vizsgálta, hogy a kiadni kért adat döntés megalapozását szolgáló adatnak minősül-e. E körben rögzítette, hogy az adott időszakban egy konkrét jogszabály előkészítése volt folyamatban, jogalkotási folyamat zajlott. Az alperes kifejezetten ennek a jogszabálynak

a tekintetében adott a jogszabály előkészítőjének felkérésére szakmai véleményt előzetesen, még a jogszabály végleges tartalmának kialakítása során.

Az alperesnek a jogszabály végső normatív tartalma kialakításában való részvétele nem tekinthető önálló eljárás lefolytatásának, hiszen az alperes ez esetben sem formai, sem tartalmi értelemben nem hoz döntést, e körben hivatkozott a 3486/2022. (XII. 20.) AB határozatra. Mindezek alapján arra a következtetésre jutott, hogy a kiadni kért adat az alperes döntéshozatali aktusaként nem értelmezhető, az a jogalkotó döntését megalapozó adat.

Az Info tv. 27. § (6) bekezdésében szabályozott nyilvánosság korlátozási okok közül az első – a kiadni kért adat további jövőbeli döntés megalapozására is szolgál – a megítélése szerint jelen ügyben nem áll fenn. A kiadni kért adat egy konkrét jogszabály tervezetének véleményezését tartalmazza, a megtagadás jogszerűsége az adott jogszabálytervezet előkészítési folyamatának relációjában vizsgálható. Amennyiben a szakmai véleménnyel érintett jogszabály megszületett, további jövőbeli döntést megalapozó adatról jelen ügyben nem lehet szó.

Az Info tv. 27. § (6) bekezdésének második fordulatóban meghatározott feltétel fennállása vonatkozásában a 3486/2022. (XII. 20.) AB határozatban rögzített alkotmányossági szempontokat vizsgálta, és áttekintette a zárt iratkezeléssel csatolt alperesi összefoglaló véleményt.

Rögzítette miszerint a kiadni kért adat olyan jogszabálytervezettel kapcsolatban született, ami érinti az alperes, mint a legfőbb bírósági szerv működését, azzal a jogalkotó kifejezett célja megerősíteni az igazgatási döntések terén az OBT-t és a bírói testületeket, továbbá bővíteni a Kúria elnökére vonatkozó követelményeket, döntéseit övező biztosítékokat. Az előterjesztői indokolás tartalmazza azt is, hogy a javaslat megalkotását az ebbe szükségessé, hogy egyes szabályozási megoldások kapcsán a jogszabály megalkotását megelőző időben felerősödtek olyan, a magyar jogi környezet sajátosságainak félreértéséből vagy – sajnálatos módon egyes szereplők oldaláról jelentkező – szándékos félreértelmezésekből adódó aggályok, amelyek beárnyékolják a magyar igazságszolgáltatás szervezetét, működését, elért eredményeit. A jogszabály célja ezen aggályok eloszlátása és a független magyar igazságszolgáltatás zavartalan működésének biztosítása.

Mindebből megállapította, hogy az érintett törvény által szabályozott kérdések a törvényjavaslat előterjesztését megelőzően, sőt, már a törvénytervezet nyilvánosságra kerülése előtt is hosszas, széleskörű politikai és közéleti viták középpontjában álltak. A jogalkotó a Tervezet szerinti szabályozási megoldást ezen nyilvános párbeszédben felszínre került, politikai és egyéb érvek ismeretében alakította ki akként, hogy a bíróságok függetlenségének és további befolyásmentes működésének biztosítékát az OBT státuszának törvényi szabályozásával, hatás- és feladatköreinek bővítésével kívánta megerősíteni, a bírósági központi igazgatás, valamint a Kúria, mint a legfőbb bírósági szerv és a Kúria elnökének egyes feladat- és hatásköreit pedig ehhez igazodóan átalakítani.

Jelentőséget tulajdonított annak, hogy a jelen ügyben kiadni kért adat olyan jogszabálytervezet véleményezését tartalmazza, aminek jogalkotó által megjelölt célja a politikai és egyéb résztvevőkkel – így a bíróságokkal, bírói testületekkel is – folytatott párbeszéd nyomán a bíróságok függetlenségének és zavartalan, kiegyensúlyozott, befolyástól mentes működésének biztosítása. A Tervezet a jogalkotó által e cél eléréséhez megfelelőnek tartott szabályozási megoldást tartalmazta, ami a végső törvényjavaslathoz hasonlóan szükségszerűen politikai kompromisszumok eredménye. A bírói hatalmi ág működésének alapvető alkotmányos követelménye az állandóság, semlegesség és folyamatosság. E követelmény valamennyi bíróság, így az alperes működését is áthatja.

Megítélése szerint annak az adatnak a nyilvánosságra kerülése, hogy a törvény tárgyi hatálya alá tartozó, azzal közvetlenül érintett alperes milyen – akár támogató, akár részben vagy egészben ellenző – álláspontot foglalt el a konkrét elérni kívánt szabályozási célhoz a jogalkotó által politikai kompromisszumok eredményeképpen választott szabályozási megoldás tekintetében, alkalmas lehet az alperes törvényes működési rendje, továbbá feladat- és hatáskörének illetéktelen külső befolyástól mentes ellátásának, így különösen az alperes álláspontjának a jogszabályok előkészítése során történő szabad kifejtésének veszélyeztetésére. A jogalkotó ugyanis az alperes szakmai véleményéhez nincs kötve, attól eltérő, azzal ellentétes szabályozási megoldást is választhat. Ez pedig a kiadni kért adat fenti sajátosságai miatt nyilvánvalóan magában hordozza annak lehetőségét, hogy az adat nyilvánosságra kerülése esetén a bíróságok tevékenysége, illetve a jogszabályok véleményezése során kifejtendő álláspontjaik politikai megnyilvánulások középpontjába kerülnek. A 3486/2022. (XII. 20.) AB határozatban kifejtetteknek megfelelően az igazságszolgáltatás függetlenségének követelményéből következően a bíróságok politikai térbe sodródásának elkerülése, a bírói függetlenség alkotmányos értékének megőrzése tehát jelen ügyben olyan fontos ok, ami az adat nyilvánosságra kerülésének kizárását alkotmányosan indokoltta teszi, az adat megismerésének korlátozása ez okból szükséges és azzal arányban áll.

[3] Az elsőfokú bíróság ítéletével szemben a felperes terjesztett elő fellebbezést, melyben annak megváltoztatását és az alperesnek a kereseti kérelme szerinti adatok kiadására és perköltségének megfizetésére kötelezését kérte.

Álláspontja szerint az elsőfokú bíróság téves jogkövetkeztetést vont le a tényállásból, vitatta, hogy a kiadni kért adat döntéselőkészítő adatnak minősül.

Az Info tv. 27. § (5) bekezdésének értelmezése kapcsán kifejtette, hogy ez a nyilvánosság korlátozási ok azokra az esetre vonatkozik, amikor a döntéselőkészítő adatot ugyanaz a szerv kezeli, amely szervnek a döntését az adott adat előkészíti. A keresete ezért nem a döntéselőkészítő adatra, hanem magára a döntésre irányul, a per tárgyává tett adat előkészítése során az alperes által beszerzett egyéb információk, például a kollégiumvezetők, vagy egyes kúriai bírák részvéleménye a döntés előkészítését szolgáló adatok, a per tárgyává tett adat pedig az Info tv. 27. § (5) bekezdésében megjelenő döntésnek feleltethető meg. Ezzel ellentétes jogértelmezés ahhoz vezetne, hogy a döntéselőkészítő adatnak is van döntéselőkészítő adata, holott ezt az Info tv. nem ismeri. Az Info tv. 27. § (5) bekezdésében megjelenő döntés nem valamilyen kötött eljárásrendben és formában meghozandó aktust takar és nem fogalmi eleme az sem, hogy jogot, vagy kötelezettséget alakítson. Nincs jelentősége annak, hogy az Alkotmánybíróság 3486/2022. (XII. 20.) AB határozatban ettől eltérően foglalt állást, és úgymond az „aktus” jelentéstartalommal értelmezi ezen jogszabályhelyben megjelenő „döntés” szót, ugyanis az Alkotmánybíróság csak az Alaptörvény, és nem az alacsonyabb szintű jogszabályok autentikus értelmezője, ezért a rendes bíróságokat semmi sem zárja el attól, hogy az Alkotmánybíróságtól eltérően értelmezzék az Info tv. 27. § (5) bekezdését. Ha az Info tv. 27. § (5) bekezdését oly módon értelmeznénk, hogy a döntéshozó szerv és a döntéselőkészítésre szolgáló adatot kezelő szerv elválhat egymástól, azzal indokolatlanul kiterjesztenénk a döntéselőkészítő adat fogalmát és döntéselőkészítő adatnak tekinthetnénk például minden olyan statisztikai számadatot, amelyet utóbb egy másik statisztikai kimutatáshoz pl. éves jelentéshez használnának. E jogértelmezés túlmutatna a döntéselőkészítő adat fogalmi keretein és Alaptörvénybe ütköző módon korlátozná a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő alapvető jogot.

Az Info tv. 27. § (6) bekezdés második fordulata vonatkozásában kifejtette, hogy nyilvánvaló, hogy a jogalkotásnak – legyen bármi a tárgya – van politikai dimenziója. Ebből következik, hogy a bírói függetlenség nemcsak jogi, de eleve politikai kérdésként is értelmezhető. Ez megjelenik az elsőfokú ítélet indokolásában, hiszen az elsőfokú bíróság szerint a bírói függetlenséget megerősíteni törekvő tervezet tartalma politikai kompromisszumok eredménye. Ebből következik, hogy az alperes a tervezet véleményezése során eleve politikai kérdésben nyilvánult meg. Vélelmezi, hogy a megnyilvánulás tisztán jogi, szakmai szempontokat tartalmaz, azonban épp azáltal, hogy az alperes véleményezte a tervezetet, már eleve politikai mezőre sodródott, függetlenül attól, hogy a véleménye nyilvánosságra kerül-e, vagy sem. A vélemény nyilvánosságra kerülése nem változtat azon a tényen, hogy az alperes politikai mezőre sodródik, a vélemény nyilvánosságtól való elzárása nem a politikai térbe sodródásától, hanem a politikai térbe sodródás tényének nyilvánosság előtt való egyértelművé válásától védené meg az alperest. Következésképpen a vélemény nyilvánosságtól való elzárása nem az igazságszolgáltatás függetlenségét, pártatlanságát és állandóságát, hanem annak látszatát tartaná fenn.

Kiemelte, hogy az igazságszolgáltatási tevékenység társadalmi, adott esetben politikai kritika tárgya lehet, nem látja indokoltnak, hogy a tárgyalásokat és az ítéleteket övező nyilvánosság a jogszabályvéleményezési tevékenységre ne lenne kiterjeszthető.

A Tervezethez fűzött alperesi véleményre az Info tv. 27. § (6) bekezdése nem alkalmazható, annak nyilvánosságra kerülése nem veszélyezteti az alperes politikai semlegességét. Ami ezt veszélyeztetheti, az maga a véleményezés, mint tevékenység alperes általi végzése. Ehhez képest a vélemény nyilvánosságra kerülése nem jelent magasabb fokú veszélyeztetést.

[4] Az alperes fellebbezési ellenkérelmében az elsőfokú bíróság ítéletének helybenhagyását kérte, perköltséget nem számított fel.

Álláspontja szerint az elsőfokú bíróság helyesen foglalt állást abban, hogy az Info tv. 27. § (6) bekezdésének második fordulatában foglalt nyilvánosságkorlátozási feltétel vonatkozásában az Alkotmánybíróság által kifejtett alkotmányossági szempontokat is vizsgálnia kellett. Az elsőfokú ítélet helytállóan állapította meg a 2486/2022. (XII. 20.) AB határozatának megfelelően, miszerint „az igazságszolgáltatás függetlenségének követelményéből következően a bíróságok politikai térbe sodródásának elkerülése, a bírói függetlenség alkotmányos értékének megőrzése olyan fontos ok, ami az adat nyilvánosságra kerülésének kizárását alkotmányosan indokoltá teszi.”

A 3069/2019. (IV. 10.) AB határozatban vázolt szempontrendszer alapján arra hivatkozott, hogy a törvénytervezettel kapcsolatos véleménye egy, a bíróságok szervezetét meghatározó jogszabály előkészítéséhez közvetlenül kapcsolódott. A vélemény mindvégig a tervezetről szólt, ebből következően nincs olyan része, amely e sajátosságot nélkülöznél és közérdekű adatként egyébként kiadható lenne. A közérdekű adat kiadása iránti kérelem részleges elutasítása során nem hivatkozott úgynevezett kényelmi szempontokra, emellett a bíróságok szakmai munkáját befolyásolná, ha a Tervezetre megküldött véleménye megismerhetővé válna.

Álláspontja szerint a kért adat egy meghatározott döntést előzött meg, annak megalapozását szolgálta, amely érdemi kapcsolatban áll a feladat- és hatáskörével. Egy konkrét jogszabály megalkotására irányuló folyamat során keletkezett, azzal közvetlen kapcsolatban álló adat, de nem önálló döntéshozatali aktus.

Kiemelte, miszerint az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (Abtv.) 39. § (1) bekezdése értelmében, ha egy törvény eltérően nem rendelkezik, az Alkotmánybíróság

döntése mindenkire nézve kötelező. Az eljáró bíróság által kialakított jogértelmezésnek összhangban kell állnia az Alaptörvénnyel. A felperes által vitatott jogértelmezésre vonatkozóan az Alkotmánybíróság már egyértelműen kimunkálta az alaptörvénykonform értelmezést.

Az Info tv. 27. § (5) bekezdésében foglalt szabály egyáltalán nem utal arra, miszerint a döntéshozó szerv és a döntéselőkészítést szolgáló adatot kezelő szerv ne válhatna el egymástól. A felperes a „döntés” szó jelentését olyan módon próbálja értelmezni, amely egyáltalán nem azonos a kialakult bírói és alkotmánybíróági gyakorlattal. A felperes érveléséből az következik, hogy egy nyilvánvalóan a jogszabályvéleményezés során a döntés megalapozását szolgáló adat esetén, ha az adatot a jogszabályvéleményezést végző szervtől kéri az adatkérő, akkor nem tekinthető döntést megalapozó adatnak, mivel a döntést a véleményező már meghozta, ha azonban a jogalkotótól, akkor az döntéselőkészítő, hiszen a jogalkotó szempontjából döntéselőkészítő adatról van szó.

A jogszabálytervezet véleményezés során keletkezett döntés megalapozását szolgáló adatok kiadása folytán veszélybe kerülhetne az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdésében és a Bszi. 3. §-ában megfogalmazott azon jogalkotói elvárás is, hogy a független bírák ítélkezési tevékenységükkel összefüggésben befolyásmentesen járhassanak el, hiszen a jövőbeli szabad szakmai véleménynyilvánítás nehezebbé válna, ha a bíróságok, bírói testületek, bírói szervek véleményei, javaslatai nyilvánosságra kerülnének.

Az Alkotmánybíróság 3486/2022. (XII. 20.) AB határozatában éppen azt emelte ki, hogy a jogalkotó csak azt kívánja meg, hogy a veszélyeztetés megállapítható legyen, ami nem követeli meg annak egyértelmű megállapítását, hogy a törvényes működésének megzavarása, vagy a feladat- és hatáskör illetéktelen, külső befolyásolása minden kétséget kizáróan bizonyosan be fog következni.

Meglátása szerint a jogszabályelőkészítés során készített vélemény nyilvánosságának korlátozása a bírói hatalmi ág politikai térbe helyezésének megakadályozását, és ezáltal a politikai semlegességének garantálását szolgálja.

[5] A felperes fellebbezése nem megalapozott.

[6] A másodfokú bíróság a fellebbezést a Pp. 376. § (1) bekezdése alapján tárgyaláson kívül bírálta el.

[7] A Fővárosi Ítéltábla a Pp. 380. §-ában megjelölt, az elsőfokú ítélet kötelező hatályon kívül helyezésére, vagy a Pp. 381. §-ában szabályozott, annak mérlegelhető hatályon kívül helyezésére okot adó körülményt nem észlelt, ilyen körülményre egyébként a fellebbező felperes sem hivatkozott. A másodfokú bíróság ezért a Pp. 383. § (1) bekezdésének megfelelően az ügy érdemében határozott és az elsőfokú bíróság ítéletét a Pp. 383. § (2) bekezdése alapján az alábbiak szerint helybenhagyta.

[8] Az elsőfokú bíróság helytállóan rögzítette, hogy elsődlegesen abban kellett állást foglalni, hogy a megismerés iránti igénytel érintett adatok az Info tv. 3. § 5. pontja szerinti közérdekű adatnak minősülnek-e, amely a perben egyébként nem volt vitatott. Azonban az

elsőfokú bíróság tévesen hivatkozott az Info tv. 3. § 9. pontja szerinti adatkezelői fogalom meghatározására, olyanként, mint amely jelen per eldöntése szempontjából irányadó. Jelen pertípusban a 6/2016 (III. 11.) AB határozat Indokolás [31]-[33] alapján nem azt szükséges vizsgálni, miszerint az alperes az Info tv. 3. § 9. pontjában meghatározott – a jogalkotó által a személyes adatok kezelésére koncentráltan definiált, az adat kezelésének célját meghatározó – fogalommeghatározás szerinti adatkezelő-e, hanem azt, hogy vonatkozásában az Info tv. 26. § (1) bekezdésében meghatározott feltétel teljesül-e, azaz a megismerni kívánt adat ténylegesen a kezelésében van-e {FÍT 2.Pf.20.894/2020/4.}. Azt az alperes nem vitatta, hogy a megismerni kívánt adat a kezelésben van.

[9] Ezt követően helytállóan vizsgálta az elsőfokú bíróság, hogy az információs szabadság korlátozása szükséges-e az indokolt-e az Info tv. 27. § (5) bekezdése, vagy a (6) bekezdése alapján.

[10] Az elsőfokú bíróság megalapozottan jutott arra a következtetésre, hogy az alperes véleménye döntést megalapozó adat és nem maga az Info tv. 27. § (5) bekezdésében meghatározott döntés. A felperes fellebbezési érvelésével ellentétesen a másodfokú bíróság a jogszabály értelmezése során maga is arra jutott, hogy azon tény, hogy a döntést nem ugyanazon közfeladatot ellátó szerv hozza meg, mint amelyik a döntést előkészítő adatot kezelt, nem zárja ki az Info tv. 27. § (5) bekezdésében szabályozott korlát alkalmazását.

[11] Elődlegesen rögzítendő, hogy „[h]abár az információs szabadság – a demokratikus, az alapjogok széles körét garantáló pluralista jogállam fenntartása szempontjából – kiemelt fontosságú, nem abszolút, vagyis nem korlátozhatatlan alapjog” {4/2021. (I. 22.) AB határozat Indokolás [42]}. Az információs szabadság korlátozhatóságának egyik esete az Info tv. 27. § (5) bekezdése. Ezen szabály, „[a] döntést megalapozó adatok zártsága lényegében a közfeladatot ellátó szervek zavartalan működését hivatott biztosítani rendkívül szigorú feltételek mellett {4/2021. (I. 22.) AB határozat Indokolás [83]}.

[12] Másodlagosan rögzítendő, hogy ismert a 3069/2019. (VII. 16.) AB határozatban megfogalmazott úgynevezett négyfokú teszt, és azon belül is annak első lépcsője. Azonban az Alkotmánybíróság ezen teszt vonatkozásában később azt is rögzítette, miszerint ezen nyilvánosságkorlátozási lehetőség, „[e] felhatalmazás funkciója (célja) a közfeladatot ellátó szervek folyamatos működésének biztosítása, vagyis ezekben az esetekben maga az Info tv. az információs szabadságot korlátozó jogszabály, amelynek alkalmazhatósága csak az előbb ismertetett feltételek mentén megengedett. Különösen fontos, hogy a döntés megalapozását szolgáló adat illetően minősége mindig eshetőleges, az csakis egy konkrét döntés vonatkozásában értelmezhető” {4/2021. (I. 22.) AB határozat Indokolás [87]-[88]}.

[13] Az Alkotmánybíróság tehát az adat döntést megalapozó minőségének tulajdonított jelentőséget, ezt kell esetről-esetre megvizsgálni, és ennek alapján dönthető el az információs szabadság ilyen okból való korlátozásának indokoltsága. Megjegyzendő, „[h]ogy

az 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 {4/2021. (I. 22.) AB határozat Indokolás [48]}. Ebből pedig – mutatis mutandis – az következik, hogy az információszabadság korlátozásának szükségessége sem veszik el önmagában azért, mert nem ugyanazon közfeladatot ellátó szerv hozza létre a döntés megalapozását szolgáló adatot és hozza meg a döntést.

[14] A másodfokú bíróság azt is megjegyzi, miszerint az Alkotmánybíróság legújabb gyakorlata azt támasztja alá, hogy a jogszabály szakmai előkészítésébe bekapcsolódó szerv „[a] jogszabály előkészítésében való részvétel során sem formai, sem tartalmi értelemben véve nem hoz döntést. [A]z OBH elnökének szakmai véleménye egy konkrét jogszabály megalkotására irányuló folyamat során keletkezett, azzal közvetlen kapcsolatban álló adat, de nem önálló döntéshozatali aktus” {3486/2022. (XII. 20.) AB határozat Indokolás [33]-[34]}.

[15] A fentiek alapján az Alkotmánybíróság a közérdekű adatok döntéselőkészítő jellegét, nem attól teszi függővé, hogy ugyanazon közfeladatot ellátó szerv hozza-e meg a tényleges döntést, mint amelyik a döntést megalapozó adatokat keletkeztette.

[16] Az Info tv. 27. § (5) bekezdésének Magyarország Alaptörvénye 28. cikke szerinti értelmezése ezen jogszabályhelynek a Fővárosi Ítélőtábla szerint arra az eredményre vezet, hogy a jogalkotó az Info tv. preambuluma és annak indokolása alapján, valamint a józan ész megfontolása alapján az információszabadságnak a befolyásolástól mentes tisztviselői munkavégzéshez fűződő társadalmi érdek előtti esetleges meghajlását, nem attól tette függővé, hogy a tényleges döntést az azt megalapozó adatot keletkeztető szerv hozza-e meg, hanem attól, hogy a döntés meghozatalra került-e.

[17] Az Info tv. indokolásának vonatkozó része szerint: „Eszerint a döntés megalapozását szolgáló adat főszabály szerint keletkezésétől számított tíz évig (vagy jogszabályban meghatározott rövidebb ideig) nem ismerhető meg, az adatkezelő azonban egyedi esetekben engedélyezheti az adat megismerését. Ha azonban a kérdéses adat alapján döntés született, akkor az adatkezelő csak a törvényben felsorolt indokok alapján utasíthatja el az adat hozzáférhetővé tételét, és ebben az esetben rá hárul a bizonyítás kötelezettsége az elutasítás indokainak megalapozottsága tekintetében.” A jogalkotó tehát az információszabadság korlátozhatóságát az adatnak azon minőségéhez kötötte, hogy az döntés megalapozását szolgálja, nem tett említést arról, hogy ahhoz az is szükséges, hogy a tényleges döntés meghozatalát, valamint az annak megalapozását szolgáló adat létrehozását is ugyanazon közfeladatot ellátó szerv végezze.

[18] Ettől eltérő értelmezés esetén más jogi megítélés alá esne egy döntést megalapozó közérdekű adat attól függően, hogy a tényleges döntést ezen adatot keletkeztető szerv hozta-e létre vagy sem. A konkrét perbeli esetre vonatkoztatva, amennyiben a minisztérium

apparátusa készít véleményt a Tervezet tárgyában, annak nyilvánossága a jogszabály megalkotás előtt az Info tv. 27. § (5) bekezdése alapján korlátozható, amennyiben azonban az alperes, akkor ezen korlátozási ok már nem hivatkozható.

[19] A másodfokú bíróság álláspontja szerint a jogszabály ilyen értelmezése nem tudja biztosítani a közfeladatot ellátó szervek zavartalan működését, ugyanis nem az adat speciális jellegére (döntés megalapozását szolgálja), hanem a közigazgatási szervezetrendszer felépítésére, illetve az állam struktúrájának szükségszerű tagoltságára fókuszál. A nyilvánosság korlátozásának vizsgált indoka azonban nem az, hogy a döntés megalapozását szolgáló adat csupán egy közfeladatot ellátó szerv kezelésében van – mivel nem különálló közfeladatot ellátó szerv készíti elő a döntést és egy másik hozza meg a döntést –, hanem az, hogy ezen közérdekű adat milyen funkcióval bír, annak megismerése veszélyezteti a közfeladatot ellátó szervek, és lényegében az állam zavartalan működését.

[20] A fentiek szerinti értelmezést támasztja alá az Info tv. 27. § (6) bekezdése is, amely a döntés meghozatalát követően is lehetővé teszi az információszabadság korlátozását – többek között – akkor, ha az adat további jövőbeli döntés megalapozását is szolgálja. Ezen jogszabályhely sem attól teszi függővé a korlátozhatóságot, hogy ugyanazon közfeladatot ellátó szerv további döntését szükséges szolgáltatnia az adatnak, hanem attól, hogy további jövőbeli döntés megalapozását is szolgálja, tehát akár eltérő szerv döntését is. Tovább gondolva, ha az lenne a jogszabályhely értelmezésének eredménye, hogy az Info tv. 27. § (5) bekezdése csak egyazon közfeladatot ellátó szerv érintettsége esetében teszi lehetővé a nyilvánosság ilyen okból való korlátozását, az azt is jelentené, hogy a döntés meghozatala előtt az információszabadság kapuja tágabbra nyílna, mint a döntés meghozatalát követően, ez pedig egyértelműen ellentétes az Info tv. céljával, ugyanis az éppen a döntés meghozatalát helyezi a vizsgálat fókuszába, és annak meghozatalát követően kívánja az információszabadság fokozottabb érvényesülését.

[21] A fentiekre tekintettel a másodfokú bíróság úgy foglalt állást, hogy az alperes perbeli véleménye ugyan nem a saját döntésének megalapozását szolgálja, annak megismerhetőségére az Info tv. 27. § (5) bekezdésének alkalmazása nem kizárt.

[22] A Fővárosi Ítéltábla osztotta az elsőfokú bíróság azon álláspontját, hogy az alperes véleménye nem önálló döntéshozatali aktus, erre vonatkozóan utal az elsőfokú ítélet [13]-[14] pontjaiban írtakra, azokat megismételni nem kívánja. Megjegyzi a másodfokú bíróság, hogy az elsőfokú bíróság ítéletének ezen indokolása nagy mértékben támaszkodik a szinte teljes mértékben azonos jogi helyzetet érintő 3486/2022. (XII. 20.) AB határozat megállapításaira.

[23] Az elsőfokú bíróság helytállóan foglalt állást arra vonatkozóan, hogy azon döntés, amelynek a megalapozását az alperesi vélemény szolgálta, már meghozatalra került, ugyanis a Tervezet alapján a törvény megalkotásra került, a konkrét jogszabály megalkotására irányuló folyamat már befejeződött.

[24] Mindezek alapján a megismerni kívánt alperesi vélemény vonatkozásában az Info tv. 27. § (6) bekezdése, azon belül is annak második fordulata szerinti információszabadság korlátozhatóságát volt szükséges vizsgálni. Az alperesi védekezésre tekintettel azt kellett értékelni, hogy az adat megismerésére vonatkozó felperesi igény elutasításakor az alperes által elvégzett ún. „közérdek-teszt” megalapozottan vezetett-e a nyilvánosság korlátozásához.

[25] A másodfokú bíróság a fenti teszt eredményének ellenőrzése során maga is áttekintette a zártan kezelt alperesi véleményt, amely felépítése szerint egy összefoglalót tartalmaz, amelyet követnek a módosítással érintett egyes jogszabályhelyek vonatkozásában az alperesi bírák által megfogalmazott észrevételek – az észrevételező nevének feltüntetése nélküli – szerkesztett formában.

[26] A Fővárosi Ítéltábla az elsőfokú bíróságnak az Info tv. 27. § (6) bekezdésének második fordulata szerinti, a perbeli vélemény nyilvánosság korlátozhatósága vonatkozásában kifejtett indokait helyesnek találta, azokat megismételni nem kívánja, azokra a Pp. 386. § (4) bekezdése alapján csupán utal. Az elsőfokú bíróság ítéletének ezen indokolása is nagy mértékben támaszkodik a szinte teljes mértékben azonos jogi helyzetet érintő 3486/2022. (XII. 20.) AB határozat megállapításaira.

[27] A felperes fellebbezési érvelésével kapcsolatosan a másodfokú bíróság mindazonáltal rámutat, hogy azon tény nyilvánossága, miszerint az alperes egy jogszabálytervezetet véleményez, nem veszélyezteti az alperes politikai térbe helyezésének megakadályozását. Köztudomású, hogy a bíróságok véleményét számtalan esetben kikérik a jogszabályalkotás folyamatában azon célból, hogy Magyarország Alaptörvénye 25. cikk szerinti igazságszolgáltatási tevékenységük során felgyülemlett – jellegéből adódóan egyedülálló – tapasztalat alapján kialakult álláspontot megismerje a jogalkotó. Szintén társadalmi elvárás az, hogy az önálló hatalmi ággként működő bíróságok szervezetét, belső működését érintő változásokat célzó jogszabályalkotás menetében a bíróságokat is meghallgassák, ugyanis az egyes jogszabályok által okozott változások várható tényleges gyakorlati hatásáról maguk az érintettek tudnak a legpontosabban prognosztizálni. Azonban a jogszabályalkotás folyamatában a bíróságok által adott vélemény tartalmának megismerése már járhat azzal a veszéllyel, hogy a bíróságok igazságszolgáltatási tevékenysége ténylegesen politikai térbe helyeződik. Különösen igaz ez akkor, amikor olyan jellegű jogszabálytervezetről van szó, amelyik – többek között – a bíróságok igazgatásáról és szervezetéről szóló törvényt jelentős mértékben átalakítani készül. Egy ilyen nagy horderejű változás előkészítésének a ténye is jelentős politikai érdeklődést generál, annak szükségességét és indokoltságát a különböző politikai szereplők eltérően interpretálják. Amennyiben pedig a jogszabályalkotás folyamatában résztvevő politikailag semleges hatalmi ág jogszabálytervezettel kapcsolatos véleménye megismerhető, azt értelemszerűen a különböző politikai szereplők a saját politikai meggyőződésüknek megfelelően értékelnék és használnák fel, függetlenül attól, hogy maga a vélemény kizárólag szakmai alapokon nyugszik-e, illetve az az adott tervezetet támogató, vagy sem. A másodfokú bíróság megítélése szerint ezért nem helytálló a felperes azon érvelése, hogy a vélemény nyilvánossága nem eredményezné a bírói hatalmi ág, jelen esetben

az alperes fokozottabb politikai térbe való helyezését. Éppen ellenkezőleg, a vélemény nyilvánossága a fenti okok alapján magától értetődően nagyobb mértékű veszéllyel járna ezen hatalmi ágat érintően fennálló közbizalom alkotmányos értékére.

[28] A másodfokú bíróság értékelte azt is, miszerint az adatelv szem előtt tartása mellett általánosságban a teljes előkészítő anyagok vonatkozásában nem lehetséges a nyilvánosság korlátozása. Azonban a vizsgált vélemény döntést megalapozó célja, annak egyes adatai megismerhetőségének fenti veszélyeire tekintettel a korlátozás alá eső adatok valójában a teljes véleményt kiteszik, az adatok esetleges felismerhetetlenné tételére való feljogosítása tényleges eredményt nem hozna. A Fővárosi Ítéltábla végül az adatelv érvényesülése és a jogszabály előkészítés során készített anyagok megismerhetősége körében utal a 3486/2022. (XII. 20.) AB határozatra, amely a teljes vélemény megismerhetőségének kizárását, tehát a nyilvánosságkorlátozás ilyen mértékét sem találta alaptörvényellenesnek. Ebből pedig az következik, hogy a jogszabályelőkészítés során készült, döntést megalapozó adatok esetén alkotmányosan is indokolt lehet a teljes előkészítő anyag elzárása az adatigénylő elől, az adatelv is háttérbe szorulhat a közfeladatot ellátó szervek zavartalan működésének biztosítása érdekében. A másodfokú bíróság azonban az információszabadság adott körülményekhez képest lehető legteljesebb érvényesülése érdekében jelen határozatának [25] pontjában rögzítette, hogy a nyilvánosság elől elzárható adatok milyen felépítésű véleményben találhatók.

[29] A pernyertes alperes perköltséget nem számított fel, így arról a másodfokú bíróság a Pp. 82. § (1) bekezdése alapján nem döntött.

[30] Az eljárás az Itv. 57. § (1) bekezdés o) pontja alapján illetékmentes.

Budapest, 2023. december 12.

Dr. Kisbán Tamás s.k.
a tanács elnöke

Dr. Fintha-Nagy Péter László s.k.
előadó bíró

Dr. Hercsik Zita s.k.
bíró