

AZ ALKOTMÁNYTERVEZET NYILVÁNOSSÁGA

A Fővárosi Ítéltábla 2007. január 11-i ítélete szerint az igazságügyi és rendészeti miniszter nem köteles kiadni az új alkotmány tervezetét. A pert 2006-ban a Társaság a Szabadságjogokért (TASZ) indította közérdekű adat kiadása iránt, mivel a miniszter megtagadta az alkotmánytervezet hozzáférhetővé tételét. Első fokon a Fővárosi Bíróság a TASZ keresetének helyt adott,¹ másodfokon azonban az ítéltábla megváltoztatta a döntést és a keresetet elutasította. A jogerős ítélet szerint tehát az alkotmánytervezet nem minősül nyilvános közérdekű adatnak.

Mielőtt a két bírósági döntés elemzésébe-értékelésébe, a jogerős határozat bírálatába foglalnánk, tegyük fel, hogy az idő kereke visszaforgatható, tegyük fel, hogy a miniszter most van döntési helyzetben, most igényelnek tőle hozzáférést az alkotmánytervezethez mint közérdekű adathoz. Az előkérdést természetesen annak elfogadása jelenti, hogy az Igazságügyi és Rendészeti Minisztériumban (IRM) előkészített alkotmánytervezet valóban közérdekű adatnak minősül. Az adatvédelmi törvény fogalom meghatározása szerint ebbe az adatfajtába beletartozik minden állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő, valamint a tevékenységére vonatkozó – személyes adatnak nem minősülő – információ, ismeret.² A definíciónak való megfelelés – a bírósági döntések szerint is – egyértelmű: az alkotmánytervezet az állami feladatot ellátó IRM kezelésében lévő, személyes adatokat nem tartalmazó információ.

A miniszter előtt ezt követően logikailag három út áll, tekintve, hogy egy miniszter szempontjából egy közérdekű adat a nyilvánossággal való kapcsolat szempontjából ugyancsak háromféle megítélés alá eshet:

Egy közérdekű adat főszabály szerint nyilvános, bárki számára megismerhető, amely nyilvánosságnak egyébként két módja ismeretes: valamennyi nyilvános közérdekű adat esetében köteles az azt kezelő szerv eleget tenni a megismerésre irányuló egyedi igényeknek; bizonyos törvényben meghatározott adatokat pedig az érintett szervnek külön igény nélkül is közzé kell tennie. Ha e kötelezettségei teljesítését a szerv elmulasztja, megsérti az adatvédelmi, illetve a közzététel elmulasztásakor az elektronikus információszabadságról szóló törvény³ előírásait, ez-

által megsérti a közérdekű adatok nyilvánosságához fűződő alkotmányos alapjogot.

Egy közérdekű adat kivételesen, törvény alapján el is lehet vonva a nyilvánosság elől. Ez az elvonás mindenképpen kivételes kell hogy legyen, hiszen egy alkotmányos alapjog korlátozását valósítja meg. Az Alkotmánybíróság jól ismert szükségességi-arányossági tesztje alapján csak akkor kerülhet rá sor, ha egy másik alapvető jog vagy szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el, továbbá az elérni kívánt cél fontosságának és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlyának arányban kell állnia egymással. A nyilvánosság elől elvont közérdekű adatok az olyan titkok, amelyek esetében a kezelő szervnek, a szerv vezetőjének nincs mérlegelési joga: akkor sem tarthatná őket az érdeklődők elé, ha akarná.⁴

Témánk szempontjából a fentiek mellett érdekes a közérdekű adatok egy harmadik csoportját is megkülönböztetni: azt a fajtát, amely kényszerítően sem nem nyilvános, sem nem titkos, hanem amelynek a hozzáférhetősége az azt kezelő szerv vezetőjének, például – ahogy ez az általunk vizsgált esetben is fennáll – egy miniszternek a jogkörébe tartozó egyedi döntésen múlik. Ebben a körbe sorolhatjuk az úgynevezett döntés-előkészítő adatokat, amelyek nyilvánosságának szabályait az adatvédelmi törvény külön paragrafusa⁵ tartalmazza. Ennek értelmében állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy, így például egy minisztérium feladat- és hatáskörébe tartozó döntés meghozatalára irányuló eljárás során készített vagy rögzített, a döntés megalapozását szolgáló adat (ezt hívjuk röviden döntés-előkészítő adatnak) eredendően a keletkezésétől számított tíz évig nem nyilvános, de megismerését a miniszter ez idő alatt is engedélyezheti.

E rendszer keretei között az igazságügyi és rendészeti miniszter az alkotmánytervezetet vagy kötelezően kiadandó adatnak, vagy titkos, ki nem adható adatnak, vagy harmadik lehetőségként olyan döntés-előkészítő adatnak tekintheti, amelynek a megismerhetőségéről történő döntés az ő jogkörébe tartozik. E három logikai lehetőség közül egy biztosan kiesik: az alkotmánytervezet nem titok, vagyis nem kell kötelezően bizalmasan kezelni. A miniszternek így

a tervezetet vagy hozzáférhetővé kell tennie, vagy legalábbis hozzáférhetővé teheti az anyagot, a hozzáférhetővé tételnek legalább a jogi lehetősége mindenképpen fennáll. A kiadást megtagadó döntés az információszabadságnak – rosszabb esetben törvényellenes sérelmét, de ennek hiányában is – minimálisan egy egyedi miniszteri döntéssel való korlátozást eredményezi. Igaz ez akkor is, ha az alapjog korlátozása az adatvédelmi törvény logikai lépcsőit követve egy engedély meg nem adásával valósul meg, tudniillik azzal, hogy a miniszter nem engedélyezi a főszabályként nem nyilvános döntés-előkészítő adat megismerését. Az igazságügyi és rendészeti miniszter az alkotmánytervezet kiadásával érvényesülni enged, kiadásának megtagadásakor viszont – jogszerű vagy jogszerűtlen – egyedi döntésével korlátozza az információszabadság alkotmányos jogát.

Ha ezek után az alkotmánytervezet ügyét az emberi jogok funkciójának, működési logikájának szemüvegén keresztül nézzük, már könnyen beláthatjuk, csak látszólagos és formális dilemma, hogy az alkotmánytervezet az adatvédelmi törvény melyik kategóriájába illeszthető: nyilvános közérdekű adatnak vagy döntés-előkészítő adatnak minősül-e. Valójában az a kérdés, indokolja-e bármi, hogy a hatalom, illetve a hatalmat a konkrét ügyben megjelenítő miniszter korlátozza a közérdekű adatok megismeréséhez való alkotmányos jogot. Méghozzá nem is akármilyen jellegű információ, hanem a Magyar Köztársaság új alaptörvényének tervezete tekintetében. A miniszternek az igény teljesítésének elutasításához amellet kell érveket felsorakoztatnia, hogy jobb, ha az IRM-ben összeállított alkotmánytervezet titokban marad, azt sem a szakmai közvélemény, sem a Magyar Köztársaság polgárai nem ismerhetik meg, nem tehetnek észrevételeket, javaslatokat, valami miatt mind ehhez még „korán” van.

Ez lenne a kérdés, ha visszaforgathatnánk az idő kerekét akkorra, amikor a TASZ adatigénnyelessel fordult a miniszterhez. A jogerős bírósági ítélet után, az ítélet következményeként azonban a miniszternek már nem kell választ adnia arra a kérdésre, mi tette szükségessé, hogy a szakembereket és – ami ennél sokkal súlyosabb – az állampolgárokat megfosszák attól a lehetőségtől, hogy figyelemmel kísérjék az új alaptörvény megszületésének folyamatát. Ez pedig az ítéletnek akkor is aggasztó következménye, ha egyébként elfogadhatónak minősülne az a jogi érvelés, amely a TASZ keresetének elutasításához vezetett.

De vajon valóban kiállja-e a bírálatot az ítéletátlá döntése? Áttérve a bírósági határozatok értékelé-

sére, mintegy előkérdésként ki kell térni a probléma egy sajátos rétegére, nevezetesen arra, hogy mennyire használhatjuk bátran érvelésünk során az alkotmánynak az Alkotmánybíróság által értelmezett rendelkezéseit. Az alkotmányos megfontolásoknak mennyire kellene érvényesülniük és ténylegesen mennyire jutnak érvényre a bírósági gyakorlatban? Tekintettel vannak-e a bíróságok az adatvédelmi törvény értelmezésekor és alkalmazáskor az alkotmányra? Az alaptörvény bírói gyakorlatban való megjelenésének kevés dilemmát okozó módja⁶ – vagy legalábbis annak kellene lennie – az az eset, amikor az alkotmány úgy jelenik meg, mint a bíróság által alkalmazott törvényi szabály értelmezését befolyásoló tényező. Különösen így van ez az adatvédelmi törvény esetében, amely kifejezetten az alkotmány felhatalmazása alapján, annak végrehajtására született, és amelynek az itt tárgyalt előírásai nem magánjogi jogalanyok, hanem a közhatalom és a polgár viszonyát rendezik. Ebben az esetben igazán nehezen cáfolható, miért is ne lennének lényeges iránymutató értelmezési elvek az alkotmányból – annak alapjogi tárgyú rendelkezéseiből – eredő követelmények. Különösen abszurd lenne, ha egy adatvédelmi törvényt magyarázó érvelés az alkotmányos követelményeknek, elveknek, az alapjogok funkciójának figyelmen kívül hagyása miatt végül is az alkotmánnyal ellentétes eredményre vezetne.

Köztudomású azonban: nem mondható, hogy a bíróságok előszeretettel nyúlnának az alkotmány rendelkezéseire. Bár az alkotmánytervezet nyilvánosságának ügyében a Fővárosi Bíróság, még ha kifejezetten nem is mondta ki, tulajdonképpen megtette

INDOKOLJA-E BÁRMI,
HOGY A HATALOM, IL-
LETVE A HATALMAT A
KONKRÉT ÜGYBEN MEG-
JELENÍTŐ MINISZTER
KORLÁTOZZA A KÖZ-
ÉRDEKŰ ADATOK MEG-
ISMERÉSÉHEZ VALÓ AL-
KOTMÁNYOS JOGOT?

ezt. Az amúgy sommásan megfogalmazott érvelés szerint mind az adatvédelmi törvény 2005. évi módosítása, mind az elektronikus információszabadságról szóló törvény „azt a tendenciát húzza alá, hogy már az előkészítés automatikus nyilvánosság korlátozó hatását mindenképpen csökkenteni szükséges és ezeket a rendelkezéseket megszorítóan kell értelmezni”. Majd később a bíróság úgy fogal-

maz, hogy „a jogszabályi rendelkezések ellentmondásossága[,] a megfogalmazások pontatlansága esetén [a] közérdekű adatok nyilvánosságának alapelvéből következően, [a] nyilvánosságra hozatal kötelezettsége mellett kell dönten”. Mindez ugyan az elsőfokú ítéletben annak alátámasztására szolgált, hogy az alkotmánytervezet nem döntés-előkészítő, hanem „már egy elkészült anyag”, a megállapítások alkotmányos természete általában is figyelemre méltó. Lényegét tekintve a bíróság azt állítja, hogy az infor-

mációszabadságot korlátozó törvényeket megszorítóan kell értelmezni. Ebben pedig egy igencsak ismert alkotmánybírói álláspont köszön vissza, amelyet egyébként a döntés-előkészítő adatokkal kapcsolatos korábbi szabályozást vizsgáló alkotmánybírói határozat is tartalmaz: „A közérdekű adatok megismeréséhez való alkotmányos jog, mint a kommunikációs alapjogok egyik nevesített joga [...] nem korlátozhatatlan alapjog ugyan, de a szabad véleménynyilvánításhoz való jog gyakorlásának egyik feltételként és annak részeként kitüntetett alkotmányos védelemben részesül. Ez azt jelenti, hogy az információszabadságot korlátozó törvényeket is megszorítóan kell értelmezni, mert az információszabadság, a közhatalom gyakorlásának nyilvánossága, az állam és a végrehajtó hatalom tevékenységének átláthatósága, ellenőrizhetősége feltétele a bíráló jogának, a kritika szabadságának, a szabad véleménynyilvánításnak. Ez az alapjog tehát – az alkotmányos korlátok megítélésével összefüggésben – legalább annyi alkotmányos védelmet élvez, mint az »anyajog«, a véleménynyilvánítás szabadságjoga. A nyílt, áttetsző és ellenőrizhető közhatalmi tevékenység, általában az állami szervek és a végrehajtó hatalom nyilvánosság előtti működése a demokratizmus egyik alapköve, a jogállami államberendezkedés garanciája. A nyilvánosság próbája nélkül az állam polgáraitól »elidegenedett gépezetté«, működése kiszámíthatatlanná, előreláthatatlanná, kifejezetten veszélyessé válik, mert az állam működésének átláthatatlansága fokozott veszélyt jelent az alkotmányos szabadságjogokra.”⁷

A másodfokon döntő ítéletábra az esetre irányadó jogszabályok között idézte az alkotmány információszabadságot biztosító szakaszát, tömören kiegészítve az alapjog korlátozhatóságára vonatkozó alkotmánybeli és alkotmánybírói tételekkel: így a törvényi szabályozási szint, a lényeges tartalom sérthetetlen-sége és a szükségességi-arányossági teszt követelményével. Ugyanakkor úgy ítélte meg, hogy szemben az elsőfokú bíróság értelmezésével, „nem elegendő a közérdekű adatok nyilvánosságának alapelveire való hivatkozás, hanem az arra vonatkozó jogszabály konkrét előírásait kell alapul venni”. Ez utóbbiak értelmezéséhez és alkalmazásához pedig már nem látta szükségesnek az alkotmányos alapelvek – akár ki-segítő – használatát.

Az érvelés első fordulópontja annak eldöntése, hogy a TASZ adatigénylésének idején született-e már az információszabadság-szabályok szerinti döntés az alkotmánytervezetről. Ezen a kérdésen fordult meg a bíróság határozata is: míg a Fővárosi Bíróság elkészült anyagnak, konkrét jogszabály-tervezetnek minősítette az igényelt információt, addig az ítéletábra indokolása szerint semmilyen olyan döntés meg-

hozatalára nem került még sor, amely a nyilvános-ságot megalapozta volna. Fogadjuk most el az információszabadság érvényesülése szempontjából kedvezőtlenebb választ: az alkotmánytervezet döntés-előkészítő jellegét, és azt, hogy az alkotmány-előkészítés folyamatában nem született az információszabadság-szabályokban meghatározott döntés. A másodfokú bíróság ennyivel megelégedett, pusztán ennek alapján elutasította a TASZ keresetét. Mi azonban ne álljunk meg ezen a ponton: tegyük fel azt a – második – kérdést, hogy ilyen esetben hogyan alakul a miniszternek a nyilvánosság engedélyezésére vonatkozó döntési lehetőségének terjedelme!

A döntés-előkészítő adat nyilvánosságára vonatkozó hatályos szabályozás hátterében egy alkotmánybírói döntés⁸ áll, amely az ilyen adatok megismerhetőségéről szóló korábbi rendelkezésekkel kapcsolatban mulasztásos alkotmánysértést állapított meg. Ebből a határozatból is egyértelműen kiderül a szabályozás által rendezendő alapjogi konfliktus: az információszabadság alkotmányos alapjoga a közérdekű adatok megismerhetőségét támasztja alá, bizonyos esetekben azonban ez ütközhet a közérdekű adatot kezelő szerv működése hatékonyságának, színvonalának, befolyásmentességének érdekével.

Kétségtelen, hogy a hatalom az ilyen jellegű konfliktusok megoldása céljából korlátozhatja az alapjogokat, de az utóbbiak garanciális funkciója éppen abban áll, hogy a korlátozást mindig megfelelően indokolni kell. Az alapjog-korlátozás alkotmányosságához azt kell igazolni, hogy az valamely legitim cél érdekében szükséges és arányos. A döntés-előkészítő adatok esetében az információszabadsággal szemben a szerv működése hatékonyságának, színvonalának, befolyásmentességének érdekét a törvényalkotó – az Alkotmánybíróság véleményére is alapozva – az adatvédelmi törvényben általános jelleggel mérlegelte. E szabályokról elmondhatjuk: mivel többnyire az utóbbi érdekek irányába billen el a mérleg, bizonyos egyéb feltételek mellett szükséges és arányos jogkorlátozásnak minősülhet az ilyen jellegű adatokat nyilvánosság elől elvonó törvényi automatizmus, amely megspórolja a szervnek az egyedi minősítések adminisztrációs terhet.

Ahhoz azonban, hogy az automatikus nyilvánosságkorlátozás kiállja az alkotmányossági próbát – erre az Alkotmánybíróság is rámutat –, „megfelelő (alkotmányos) törvényi feltételeket” kell teremteni, amelyek biztosítják az alapjog-korlátozás arányosságát. Ilyen garancia a bizalmasság maximális időtartama, amely jelenleg legfeljebb tíz év. Lényeges eleme az alkotmányos egyensúlynak, hogy a szerv vezetője egyedileg a törvényben általában rögzített főszabálytól eltérő döntést hozhat, és ezzel az egyedi

döntéssel az adott esetben megfordítja a nyilvánosság szabályozását: a döntés-előkészítés során született adatot nyilvánossá teszi. Nem utolsósorban pedig az adatvédelmi törvény megnyitja a bírói jogorvoslat lehetőségét, amellyel kapcsolatban az alkotmánybírósági határozat fontos elvárása, hogy a formai kritériumok vizsgálatán túlmenően kiterjedjen a nyilvánosságkorlátozás indokoltságának tartalmi vizsgálatára is.

A döntés-előkészítő adatokkal kapcsolatos alapjogkonfliktus lényeges sajátossága, hogy az ütköző érdekek közötti mérleg nyelve, amely eredetileg, az adat keletkezéskor a szerv irányába billen, az idő előrehaladtával fokozatosan átfordul. Az adatvédelmi törvény e folyamatból két eseményt jelöl ki. Az egyik (a későbbi) a mérleg nyelve átbillenésének pillanata, a – maximálisan – tízéves időtartam eltelte, amikor közömbössé válik az adat döntés-előkészítő jellege és közérdekű adatként – más korlátozás hiányában – bárki számára megismerhetővé válik.

A másik (a korábbi) – bár nem szükségszerűen bekövetkező – eseményt a döntés-előkészítő adat által megalapozott döntés meghozatala jelenti. A döntés meghozatala és az említett tíz év letelte között a törvény szerint a döntés megalapozását szolgáló adat megismerésére irányuló igény akkor utasítható el, ha az adat megismerése a szerv törvényes működési rendjét vagy feladat- és hatáskörének illetéktelen külső befolyástól mentes ellátását, így különösen az adatot keletkeztető álláspontjának a döntések előkészítése során történő szabad kifejtését veszélyeztetné. A bizalmasság indokoltságát tehát a szerv vezetőjének esetről esetre kell elbírálnia: az előkészítő adat által megalapozott döntés megszületése után a bizalmasság csak akkor tartható fenn, ha a törvényben nevesített érdekek ezt indokolják, amit jogorvoslat esetén a szerv vezetőjének bíróság előtt bizonyítania kell. E cezúrának az adatvédelmi törvényben történő kimondása az Alkotmánybíróság említett döntésén alapul, amelyben a testület megállapította, hogy a döntéshozatalt követően az adatok többsége tekintetében már nem indokolt a nyilvánosság kizárása, tehát előtérbe kerül az információszabadság.

A döntés-előkészítő adat döntéshozatalt megelőző, harmadik (időben a legkorábbi) életszakaszáról azt tudjuk, hogy ilyenkor a törvényi főszabály szerint nem nyilvános, de megismerését – a törvény egy másik rendelkezésében foglaltakat mérlegelve – az azt kezelő szerv vezetője engedélyezheti. A mérlegelendő szempontként hivatkozott szabály szerint:

A NYILVÁNOSSÁG KORLÁTOZÁSA CSAK ADDIG MARADHAT FENN, AMÍG A TARTALMI KÖVETELMÉNYEK INDOKOLJÁK; EGYÉBKÉNT A KORLÁTOZÁST AZONNAL MEG KELL SZÜNTETNI.

„Az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy (a továbbiakban együtt: szerv) a feladatkörébe tartozó ügyekben – így különösen az állami és önkormányzati költségvetésre és annak végrehajtására, az állami és önkormányzati vagy von kezelésére, a közpénzek felhasználására és az erre kötött szerződésekre, a piaci szereplők, a magánszervezetek és -személyek részére különleges

vagy kizárólagos jogok biztosítására vonatkozóan – köteles elősegíteni és biztosítani a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását.”

A kérdés az, hogy támasztható-e további (alkotmányos) követelmények ezzel a legutóbb említett egyedi döntéssel kapcsolatban. Egy érintett szerv vezetője értelemszerűen csak akkor fog egy döntés-előkészítő anyag nyilvánosságra hozatala mellett dönteni, ha a publikusság az érdekeit – munkája hatékonyságát, színvonalát, befolyásmentességét – nem sérti. A tért megfordítva fogalmazható meg a dilemma: ha az adatok megismerhetősége nem sérti ezeket az érdekeket, vajon köteles-e azokat a szerv vezetője – legalábbis erre irányuló kérelem érkezése esetén – nyilvánosságra hozni? Ez utóbbi esetben – amint látjuk – nem teljesülnek a szükségességi-arányossági teszt által támasztott követelmények: más alkotmányos érték nem teszi elengedhetetlenül szükségessé az adatok bizalmas kezelését, vagyis az információszabadság korlátozását. Vajon meg kell-e ezt vizsgálnia a döntéshozónak, észre kell-e vennie, hogy a konkrét esetben nem teljesülnek azok a kritériumok, amelyek az általánosan fogalmazó törvényi korlátozást alkotmányosan elfogadhatóvá tették? És ezen indokok hiányában vajon köteles-e engedélyezni az adatok megismerését?

Pusztán az adatvédelmi törvény szövegét olvasva úgy tűnik, hogy a szerv vezetője a döntés meghozatala előtt (illetve hiányában) szabadon határozhat: a döntés-előkészítő minőség alapján megtagadja vagy törvényi jogköre alapján engedélyezi az adat megismerését. A két lehetőség közül azonban csak az egyik alkotmányos. Ha a szerv vezetője a bizalmasságot szükségessé tevő indokok hiányában tagadja meg a nyilvánosság engedélyezését, azzal az általa elbírált egyedi esetben figyelmen kívül hagyja az alapjog-korlátozás alkotmányossági kritériumait. A nyilvánosság korlátozása – amint ezt az alkotmánybírósági határozat is többször leszögezi – csak addig maradhat fenn, amíg a tartalmi követelmények indokolják; egyébként a korlátozást azonnal meg kell szüntetni.

Ezt az ellentmondást két módon lehet feloldani. Az egyik lehetőség kiindulópontja, hogy kizárólag az adatvédelmi törvény szövegére tekintünk, és a miniszter döntési jogkörét diszkrecionális hatáskörnek értelmezzük, amely alapján a szerv vezetőjeként teljes szabadságot élvez a bizalmasság fenntartására. Így tett a másodfokon döntő Fővárosi Ítéltábla, amelynek ítélete szerint „a megismerés engedélyezése a vezető diszkrecionális jogkörébe tartozik”. Ebben az esetben azonban érdemes felidézni az Alkotmánybíróság véleményét, mely szerint a csak formálisan felülvizsgálható diszkrecionális jogkörbe tartozó döntéstől egy alapvető jog érvényesülése nem tehető függővé. Vagyis az adatvédelmi törvény elemzett rendelkezése sérti az információszabadságot, meg kell változtatni.

A másik lehetőség, hogy az adatvédelmi törvény értelmezésénél és alkalmazásánál figyelemmel vagyunk az alkotmány előírásaira. Nehezen cáfolható, hogy minden közhatalmi döntésnek, így egy miniszter itt elemzett jogkörében hozott döntésének is meg kell felelnie az alkotmányos követelményeknek. Az adatvédelmi törvényt együtt kell olvasni az alkotmánnyal, és a törvényi rendelkezés több értelmezési lehetősége közül az alkotmánnyal összhangban állót kell választani – az alkotmányértőt mindenképpen el kell vetni.

Amikor tehát a miniszter által döntés-előkészítőnek tartott közérdekű adat megismerése iránti igény érkezik, a miniszter döntéshelyzetbe kerül, el kell döntenie, hogy fenntartja vagy feloldja a bizalmasságot. Az egyedi esetben – nem normatív módon – kell elbírálnia egy alapjogi konfliktust: a mérleg egyik serpenyőjébe az információszabadságot kell tennie, figyelembe véve, hogy milyen jellegű közérdekű adat (jelen esetben az alkotmánytervezet) megismeréséről van szó; a másik serpenyőbe pedig mindazokat az érdekeket, alkotmányos értékeket, amelyek a döntés-előkészítés bizalmasságát alátámasztják. Ha az adott esetben az utóbbiak nem indokolják, nem teszik elengedhetetlenül szükségessé a megismerés kizárását, vagyis az alapjog korlátozását, akkor nem tagadhatja meg az adat kiadását. Ellenkező esetben döntése alkotmányt sért. Az, hogy az adatvédelmi törvény lehetővé teszi egy döntés-előkészítő adat elvonását a nyilvánosság elől, nem adhat alapot arra, hogy egy közérdekű információt megfelelő indok nélkül, önkényesen titokban tartsanak, még akkor sem, ha ez az információ éppen egy döntés előkészítése során született.

Mindennek alapján persze még nem adhatunk választ arra a kérdésre, hogy az IRM-ben készült alkotmánytervezet esetében a titkosság vagy a nyilvánosság irányába billen-e a mérleg nyelve. Pusztán any-

nyit állítunk, hogy – ha csak a törvényt nem tekintjük alkotmányértőnek – a miniszternek ezt mérlegelnie kellett volna. A megismerés engedélyezéséről történő miniszteri döntés – az alkotmánytervezet által megalapozott döntés meghozatala előtt – sem korlátlan, azt az adatvédelmi törvény kifejezett előírása nélkül is köti az alkotmány.

A bíróságnak, amennyiben az alkotmánytervezet döntés-előkészítő minőségét elfogadja, az alkotmánybírói iránymutatásnak megfelelően el kellett volna végeznie a nyilvánosságkorlátozás indokoltságának tényleges tartalmi felülvizsgálatát.⁹ Meg kellett volna vizsgálnia, milyen indokok teszik kényszerítően és elengedhetetlenül szükségessé azt, hogy a Magyar Köztársaságnak szánt új alkotmánynak az ezért felelős minisztériumban előkészített tervezete asztalfiókba zártan, titokban maradjon. S bár a jogerős ítélet mentesíteni látszik a minisztert a válaszadás alól, az alkotmány alapján a kérdés továbbra is válaszra vár.

JEGYZETEK

1. Az ítélet elolvasható a TASZ honlapján: <http://www.tasz.hu/download/ujalk-itelet.pdf?id=14455&time=1160054960&op=cont>.
2. A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (Avtv.) 2. § 4. pontja.
3. Az elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. törvény.
4. Természetesen van jogi lehetőség a titok minősítésének megszüntetésére is, de mivel témánk szempontjából nincs relevanciája, ezt a logikai elágazást nem elemezzük.
5. Avtv. 19/A. §.
6. Problémásabb esetben gondolva az alkotmány kizárólagos közvetlen alkalmazását, valamint különösen a jogszabályok alkotmányossága felülvizsgálatának kérdését.
7. Lásd 34/1994. (VI. 24.) AB határozat, 12/2004. (IV. 7.) AB határozat.
8. 12/2004. (IV. 7.) AB határozat.
9. A 12/2004. (IV. 7.) AB határozat szerint „az alapjog érvényesülése érdekében biztosítani kell a nyilvánosságkorlátozás feletti érdemi és hatékony bírói jogorvoslat lehetőségét, melynek a formai kritériumok vizsgálatán túlmenően ki kell terjednie a nyilvánosságkorlátozás indokoltságának tartalmi vizsgálatára”. „A közérdekű adatok nyilvánosságához való jog szükséges és arányos korlátozása továbbá akkor garantálható, ha a nyilvánosságkorlátozás indokoltságának tényleges tartalmi felülvizsgálata is biztosított.”