

IM/IKSZ/2006/1312/E/...

**Tisztelt Fővárosi Ítéltábla!**

A Társaság a Szabadságjogokért felperesnek az Igazságügyi és Rendészeti Miniszter alperes ellen közérdekű adat kiadása iránt 19.P.23.634/2006. számon folyamatban lévő perében az I. fokon eljáró Fővárosi Bíróság 6. sorszámú ítélete ellen, 2006. október 17-én törvényes határidőn belül bejelentett jogorvoslati kérelem részletezéseként az alábbi

**f e l l e b b e z é s t**

terjesztjük elő és kérjük annak II. fokú elbírálásra a Fővárosi Ítéltáblához történő felterjesztését a Pp. 238.§ (1) bekezdés alapján.

Fellebbezési kérelmünk a Pp. 253.§ (2) bekezdése alapján a támadott 19.P.23.634/2006/6.sz. elsőfokú ítélet megváltoztatására és felperes keresetének elutasítására irányul.

Az I. fokú bíróság ítéletében arra kötelezte az alperest, hogy 15 napon belül adja ki a felperes részére „az Alkotmánynak az Igazságügyi és Rendészeti Minisztériumban elkészített, a Kormány elé terjesztendő tervezetét”.

Az ítéletben foglalt kötelezés álláspontunk szerint jogszabálysértő, mert az I. fokú bíróság a perbeli követelés elbírálása szempontjából releváns tényállást nem tárta fel, ennek eredményeként döntése megalapozatlan és téves jogkövetkeztetést vont le az alperes közérdekű adatszolgáltatási kötelezettségére nézve.

Indokaink:

A felperes keresetében az új Alkotmány tervezetének mint nyilvános közérdekű adatnak a kiadására vonatkozó kötelezettség teljesítésére kérte kötelezni alperest.

Ahhoz, hogy a kérelem tárgyában megalapozottan lehessen állást foglalni, vizsgálni kell, hogy milyen folyamat eredményeként születhet meg az új Alkotmány, másrészt, hogy ebben a jogalkotási folyamatban az alperes mely szakaszban, milyen feladat- és hatáskörben jár el, milyen döntési jogosultságokkal rendelkezik.

Az I. fokú bíróság ezt a folyamatot érdemben, alperesnek az adat kiadásával kapcsolatos döntése meghozatalakor irányadó jogszabályok tükrében nem vizsgálta. A helyes tényállást nem tárta fel, annak következtében, hogy nem foglalkozott azzal a jogilag jelentős kérdéssel, hogy a jogalkotási

folyamatban a különbözési döntési szakaszok hogyan különülnek el, azok között hol helyezhető el a felperesi adatigény, valamint mindehhez képest jogszerűen tagadta-e meg alperes a kérelem teljesítését.

Az I. fokú bíróság a fentiektől elvonatkoztatva, a közérdekű adatok nyilvánosságához, a véleménynyilvánításhoz fűződő érdeknek – a konkrét ügyben további másik, a jogalkotással összefüggő és szintén alkotmányosan védett érték vizsgálatától függetlenül – elsődleges fontosságot tulajdonítva hozta meg döntését.

A Pp. 206.§ rendelkezéseinek megfelelő tényállás tisztázás körébe tartoznak az alábbi körülmények, melyeket az I. fokú bíróság az alperesnek a nyilvánosságra hozható közérdekű adat hiányára, jogalkotási munkaelőkészítő szakaszra vonatkozó védekezése ellenére nem vizsgált (a jogszabályi hivatkozások a közérdekű adat igénylésekor hatályos jogi környezetből indulnak ki):

1.) Az Alkotmányról szóló törvényjavaslatot a hatályos Alkotmány 19. § (3) bekezdés a) pontja szerint az Országgyűlés fogadhatja el.

2.) A közérdekű adat megismerése iránti igény benyújtásakor hatályos, az igazságügy-miniszter feladat- és hatásköréről szóló 157/1998. (IX. 30.) Korm. rendelet 5. § a) pontja szerint – a Magyar Köztársaság minisztériumainak feladat- és hatásköréről szóló 2006. évi LV. törvény 2. § d) pontjára tekintettel – az új Alkotmány tervezetének előkészítéséről az igazságügyi és rendészeti miniszter gondoskodik. A jogszabályba foglalt feladat már pusztán egyszerű nyelvtani értelmezésben is – a szabályozás tárgya alapján (Alkotmány) és az arra vonatkozó jogalkotási jellemzők miatt – „előkészítő” feladatot jelöl ki alperes számára.

Ennek során a minisztérium munkatársai és adott esetben külső szakértők tehát szakmai előkészítő tevékenységet folytatnak, amelynek eredményeként egy olyan szakmai munkaanyag áll elő, amely alkalmas (lehet) arra, hogy annak közigazgatási egyeztetésre bocsátásáról a miniszter döntést hozhasson.

3.) Az igazságügyi és rendészeti miniszter a tervezet előkészítésének – a feladatkörébe tartozó – szakaszát azzal zárja le, hogy a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat.) 27. §-a, illetve a Kormányügyrendjéről szóló 1088/1994. (IX. 20.) Korm. határozat (a továbbiakban: Ügyrend) 18. pontja (2006. július 26-a óta 19. pontja) szerint a tervezet véleményezés céljából közigazgatási egyeztetésre bocsátja. A közigazgatási egyeztetés célja, rendeltetése, hogy annak során a miniszterek, illetve az egyeztetésben részt vevő más személyek véleményt nyilváníthassanak a tervezetről.

A támadott ítélet indokolása szerint az elsőfokú bíróság által – annak „tendenciái” miatt nyomatékkal értékelt – az elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. törvény (a továbbiakban: Einfótv.) egyébek közt a 9. § (1) bekezdés a) pontban ugyanakkor – a közzétételi kötelezettséghez kapcsolódóan – kategorikus, alkalmazandó normaként azt is előírja, hogy „a kormány ügyrendje alapján véleményezésre bocsátott jogszabálytervezeteket” – tehát ezen egyeztetésre bocsátással egyidejűleg – kell közzétenni.

A közigazgatási egyeztetésre bocsátás útján és annak eredményeként keletkező észrevételeket az előterjesztő az Ügyrend 18. pontja szerint mérlegeli, egyezteti.

Az így előállt normaszöveget az előkészítő miniszter a közigazgatási államtitkári értekezletre (2006. július 26-a óta az államtitkári értekezletre) benyújtja, majd ha az értekezleten vitás kérdések nem maradnak fenn, a Kormány elé terjeszti.

4. Az igényelt tervezet kiadásának kötelezettségéről hozott döntés során a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) rendelkezéseit kell vizsgálni.

Az Ügyrend 7. pontja szerint a Kormány dönt arról, hogy a törvénytervezetet az Avtv. 15. § (1) bekezdése alapján az Országgyűlésnek benyújtja-e.

A leírt jogszabály-előkészítési folyamat alapján a per tárgyának, a kereseti követelés megalapozottságának és az alperesnek az adatkiadással kapcsolatos döntése helytállóságának eldöntéséhez a kifejtettek szerint a tényállás tisztázás keretében annak vizsgálata lett volna szükséges, hogy

- a) a felperesek által kért adatok az Avtv. 19/A. § (1) bekezdésének hatálya alá tartoznak-e, vagyis
  - aa) állami feladatot ellátó szerv feladat- és hatáskörébe tartozó döntés meghozatalára irányuló eljárás során rögzített, a döntés megalapozását szolgáló adatokról van-e szó,
  - ab) az adott ügyben a döntés megszületése előtt állt-e a folyamat az igényről hozott döntés idején, és
- b) a Jat. és az Einfótv. rendelkezései szerint volt-e közzétételi kötelezettsége az alperesnek a megismerni kívánt adatok vonatkozásában.

Az I. fokú bíróság nem ezen szempontok szerint bírálta el a keresetet, ezért az megalapozatlan és a levont következtetés jogszabálysértő.

A jogszabálytervezetek előkészítése során keletkező normaszöveg-tervezetek egyértelműen állami feladatot ellátó szerv döntésének meghozatalára irányuló

eljárás során rögzített adatok, amelyek e döntés megalapozását szolgálják. Az aa) pont szerinti kérdésre ezért igennel kell válaszolnunk.

A jogszabálytervezetek előkészítésére vonatkozó, fent ismertetett eljárásban legkorábbi 'döntés' a miniszternek az a döntése, hogy közigazgatási egyeztetésre bocsátja-e a tervezetet.

Tekintettel arra, hogy sem az igazságügy-miniszter, sem pedig jogutóda, az igazságügyi és rendészeti miniszter nem hozott a közigazgatási egyeztetésre bocsátásról szóló döntést, a perben jogilag értékelendő fenti kérdések közül az ab) kérdésre egyértelmű igennel kell válaszolni, mivel a közigazgatási egyeztetésre bocsátásról való döntést megelőzően nincs a miniszternek jogi relevanciával rendelkező döntése egy jogszabály tervezetével kapcsolatban.

Ez választ ad a b) kérdésre is, mivel az Einfötv. a közigazgatási egyeztetésre bocsátással egyidejűleg írja elő a jogszabálytervezetek közzétételét, illetve a társadalmi szervezeteknek a Jat. 27. § c) pontja szerinti véleményezési joga ugyanazon törvényi rendelkezésben szerepel, amely a minisztereknek a közigazgatási egyeztetés során kifejtett véleménynyilvánítási jogát rögzíti. Tehát a társadalmi szervezetek, így a felperes – a Jat. értelmében is – a közigazgatási egyeztetéssel párhuzamosan véleményezhetik a jogszabálytervezeteket.

A közigazgatási egyeztetésre bocsátás a per tárgyát képező tervezettel kapcsolatban nem történt meg, ezért az előkészítő minisztert az Einfötv. szerinti közzétételi kötelezettség, illetve a Jat. 27. § c) pont szerinti véleményezésre megküldési kötelezettség sem terheli döntés-előkészítő munkaanyaggal kapcsolatban.

Az Avtv. 19/A. § (2) bekezdése szerint ez a diszkréció a döntés meghozatalát követően már nem áll fenn, mivel ebben az esetben az adatkezelőnek kell bizonyítania, hogy 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.

Az Avtv. 19/A. § (3) bekezdése szerint jogszabály az (1)-(2) bekezdésben meghatározottnál rövidebb időtartamot is meghatározhat az adat megismerhetőségének korlátozására. A normaszöveg indokolása utal arra, hogy mivel a rövidebb időkorlát alsó határát a törvény nem határozza meg, jogszabály úgy is rendelkezhet, hogy egyes, döntés megalapozását szolgáló adatok a keletkezésüket követően azonnal megismerhetőek. Az Einfötv. rendelkezései pusztán az Avtv. 19/A. § (3) bekezdésében meghatározott lehetőséggel élve állapítanak meg olyan szabályokat, hogy egyes döntés megalapozását szolgáló adatok már a 19/A. § (1)-(2) bekezdésében meghatározott időpontok előtt is megismerhetőek.

A 12/2004. (IV. 7.) AB határozat (a továbbiakban: ABh.) fenntartotta a 34/1994. (VI. 24.) AB határozat azon megállapítását, amely szerint a döntés-előkészítő adatok zárt kezelése garanciális intézménye a köztisztviselői munka színvonalának és hatékonyságának, annak, hogy a köztisztviselők döntés-előkészítése szabadon, informálisan és a nyilvánosság nyomásától mentesen folyjék. Az Avtv. hatályos szabályozását az ABh. követelményeinek megfelelően a 2005. évi XIX. törvény alakította ki.

Mivel a közigazgatási egyeztetésre bocsátás a per tárgyát képező tervezettel kapcsolatban nem történt meg, az előkészítő minisztert az Einfótv. szerinti közzétételi kötelezettség, illetve a Jat. 27. § c) pont szerinti véleményezésre megküldési kötelezettség nem terheli. Tekintettel arra, hogy a miniszter döntést nem hozott a tervezetről, az igény teljesítése az Avtv. 19/A. § (1) bekezdése szerint diszkrecionális joga, az alkotmánytervezet megismerhetőségének biztosítására jogi kötelezettség nem állt fenn.

Az Avtv. 19/A. § (1) bekezdése értelmében tehát kérjük tehát a II. fokú bíróságtól a támadott I. fokú ítélet megváltoztatását és a kereset elutasítását, mert alperes a jogszabálynak megfelelően gyakorolta mérlegelési jogkörét és tagadta meg a kérelem teljesítését.

A hivatkozott jogszabályokkal ellentétes, téves jogértelmezés miatt az álláspontunk szerint az elsőfokú bíróság helytelen álláspontot foglalt el.

Összegezve: Az I. fokú ítéleti kötelezés sérti a fenti rendelkezéseket, ezért kérjük a T. Fővárosi Ítéltáblától a fellebbezési kérelmünknek helyt adó döntését.

Budapest, 2006. október 18.

Igazságügyi és Rendészeti Miniszter  
alperes