



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

NAGYKAMARA

MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG kontra MAGYARORSZÁG ÜGY

(18030/11. sz. kérelem)

ÍTÉLET

STRASBOURG

2016. november 8.

Az ítélet végleges, de szerkesztői változtatás alá eshet.

A Magyar Helsinki Bizottság kontra Magyarország ügyben

az Emberi Jogok Európai Bíróságának Nagykamarája, amelynek tagjai:

Guido Raimondi *elnök*,
Sajó András,
İşıl Karakaş,
Luis López Guerra,
Mirjana Lazarova Trajkovska,
Angelika Nußberger,
Boštjan M. Zupančič
Nebojša Vučinić,
Kristina Pardalos,
Ganna Yudkivska,
Linos-Alexandre Sicilianos,
Helen Keller,
André Potocki,
Aleš Pejchal,
Ksenija Turković,
Robert Spano,
Jon Fridrik Kjølbro *bírák*,

valamint Lawrence Early *jogtanácsos*,

az ügy 2015. november 4-i és 2016. szeptember 1-i zárt tanácskozásait
követően

az utolsóként említett időpontban elfogadott alábbi ítéletet hozza:

AZ ELJÁRÁS

1. Az ügy alapja egy Magyarország ellen benyújtott kérelem (18030/11. sz.), amelyet az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezmény (a továbbiakban: Egyezmény) 34. cikke alapján egy magyar jog szerint bejegyzett civilszervezet, a Magyar Helsinki Bizottság (a továbbiakban: kérelmező civilszervezet) 2011. március 14-én terjesztett a Bíróság elé.

2. A kérelmező civilszervezetet Fazekas T. budapesti ügyvéd képviselte. A Magyar Kormányt (a továbbiakban: „Kormány”) Tallódi Z. kormányképviselő képviselte az Igazságügyi Minisztériumból.

3. A kérelmező civilszervezet az Egyezmény 10. cikke alapján azt állította, hogy a magyar bíróságok azzal, hogy nem rendelték el az általa kért információkhoz való hozzáférést, megsértették a véleménynyilvánításhoz való jogát.

4. A kérelmet a Bíróság második szekciójához rendelték (a Bírósági Szabályzat 52. § 1. pontja alapján). A kérelmet 2012. december 4-én közölték a Kormánnyal. 2015. május 26-án a második szekció kamarája, amely İşıl Karakaş, Sajó András, Nebojša Vučinić, Helen Keller, Egidijus Kūris, Robert Spano, Jon Fridrik Kjølbro bírákból és Stanley Naismith szekció-

hivatalvezetőből állt, lemondott a joghatóságáról a Nagykamara javára, ami ellen egyik fél sem emelt kifogást a megszabott időn belül (az Egyezmény 30. cikke és a Bírósi Szabályzat 72. § 1. bekezdése).

5. A Nagykamara összetételét az Egyezmény 26. cikkének 4. és 5. bekezdése, valamint a Bírósi Szabályzat 24. §-a alapján határozták meg. A záróvitán Boštjan M. Zupančič és Ksenija Turković helyettesítő bírák léptek Egidijus Kūris és Iulia Antoanella Motoc helyébe, akik akadályoztatás miatt nem tudtak részt venni az ülésen (a Bírósi Szabályzat 24. § 3. bekezdése).

6. A kérelmező civilszervezet és a Kormány is további érdemi, írásbeli észrevételeket tett (a Bírósi Szabályzat 59. § 1. bekezdése).

7. 2015. szeptember 2-án a Nagykamara elnöke engedélyezte a brit Kormánynak, hogy harmadik félként beavatkozzon az eljárásba (az Egyezmény 36. cikkének 2. bekezdése és a Bírósi Szabályzat 44. § 3. bekezdése). 2015. szeptember 18-án a brit Kormány benyújtotta írásos észrevételeit.

8. Emellett 2015. szeptember 21-én az alábbi szervezetek, amelyeknek az írásbeli eljárásba való beavatkozását a Nagykamara elnöke engedélyezte, harmadik személyként észrevételeket tettek (az Egyezmény 36. cikkének 2. bekezdése és a Bírósi Szabályzat 44. § 2. bekezdése): az együttesen eljáró Media Legal Defence Initiative, Campaign for Freedom of Information, ARTICLE 19, Access to Information Programme és a magyar Társaság a Szabadságjogokért, továbbá a Fair Trials.

9. 2015. november 4-én nyilvános tárgyalást tartottak a strasbourgi Emberi Jogok Épületében (a Bírósi Szabályzat 59. § 3. pontja).

A Bírósiág előtt megjelentek a következők:

a) a Kormány részéről

TALLÓDI Z. kormányképviselő,
WELLER M. társképviselő;

b) a kérelmező civilszervezet részéről

FAZEKAS T.,
SEPSI T.L.,
TORDAI Cs. ügyvéd,
NOVOSZÁDEK N. tanácsadó;

c) a brit Kormány részéről

J. COPPEL, QC, ügyvéd,
A. MCLEOD, képviselő,
A. MAHMOOD, tanácsadó.

A Bírósiág meghallgatta Tallódi, Sepsi és Coppel urak beszédét, valamint a bírák kérdéseire adott válaszaikat.

A TÉNYÁLLÁS

I. AZ ÜGY KÖRÜLMÉNYEI

10. A kérelmező Magyar Helsinki Bizottság 1989-ben alakult civilszervezet. A nemzetközi emberi jogi normák magyarországi végrehajtását követi nyomon, jogi képviselést nyújt állítólagos emberi jogi visszaélések áldozatainak, és segíti a jogi oktatást és képzést Magyarországon és külföldön is. Fő tevékenységi területei a menedékkérők és nemzetközi védelemre szoruló külföldiek jogainak védelme, valamint a rendfenntartó szervek és az igazságszolgáltatási rendszer emberi jogi teljesítményének figyelemmel kísérése. Különösen az igazságszolgáltatáshoz való jogra, az idegenrendészeti őrizet feltételeire és a védelemhez való jog hatékony érvényesítésére helyezi a hangsúlyt.

A. Az ügy előzményei

11. 2005 és 2007 között a kérelmező civilszervezet „Büntetőjogi segítségnyújtási program” elnevezésű projektet valósított meg, amely egy olyan modell kidolgozására és tesztelésére irányult, amely segít kiküszöbölni a kirendelt védői rendszer hiányosságait. A projekt eredményeit összefoglaló tanulmányt 2007-ben tették közzé „Védtelenül” címmel, amely kritériumrendszer kidolgozását javasolja a védő munkája minőségének értékelésére.

12. 2008-ban a kérelmező civilszervezet – a 2005–2007-es felmérés utánkövetéseként – egy új projektet indított el „A hatékony védelemhez való jog és a kirendelt védői rendszer reformja” címmel. Az Igazságügyi és Rendészeti Minisztériummal és az ügyvédi kamarákkal közösen a kérelmező civilszervezet egy kérdőívet dolgozott ki a védői munka értékelésére. A projektben 150 lezárt büntetőügy aktáját elemezték, ennek alapján értékelték a kirendelt és választott jogi képviselő minőségét. Ezzel párhuzamosan a kérelmező civilszervezet hozzájárult Magyarország vonatkozásában „A hatékony védelemhez való jog az Európai Unióban és a joghoz való hozzájutás” című, kilenc európai országban végzett, az Európai Bizottság és az Open Society Justice Initiative által finanszírozott összehasonlító vizsgálat-hoz.

A két projekt eredményeit egy 2009. áprilisi konferencián ismertették, a következtetéseket pedig „A gyanú árnyékában: Kritikai elemzés a hatékony védelemhez való jog érvényesüléséről,” című jelentésben foglalták össze.

13. Ezenfelül a kérelmező civilszervezet folyamatos támogatást nyújtott a kirendelési rendszer reformjához; a Budapesti Ügyvédi Kamarával együttműködve ajánlásokat fogalmazott meg a kirendelt védők szakmai etikai kódexének tervezetéhez.

14. A kérelmező civilszervezet értékelése szerint a szervezet kutatásai megmutatták, hogy a kirendelt védői rendszer nem működött megfelelően,

alapvetően azért, mert a nyomozó hatóságok – különösen a rendőrség – szabadon választhatta ki a védőt egy, az érintett ügyvédi kamara által összeállított jegyzékből. Ez bizalmatlanságot keltett a vádlottakban. Ezenfelül a kérelmező civilszervezet megállapításai szerint számos rendőrkapitányság az esetek többségében ugyanazokhoz az ügyvédekhez vagy ügyvédi irodákhoz fordult, aminek következtében a védők a kirendelések kapcsán egzisztenciális szempontból függő viszonyba kerültek a rendőrkapitányságtól. A kérelmező civilszervezet azt is megállapította, hogy a kiválasztási rendszer nem volt átlátható.

15. 2009-ben a „Lépések egy átlátható kirendelt védői rendszer irányába” elnevezésű projekt keretében egy kísérleti módszert vezettek be a kérelmező civilszervezettel, a megyei ügyvédi kamarákkal és egyes megyei rendőrkapitányságokkal együttműködve. E módszer legfontosabb aspektusa az volt, hogy a jelenlegi diszkrecionális kirendelési rendszer helyébe egy számítógép által generált, véletlenszerű kiválasztásos rendszer lépjen.

16. A projekt keretében a kérelmező civilszervezet elkérte a 2008-ban kiválasztott állami védők névsorát és azt az adatot, hogy összesen huszannyolc, hét magyarországi régióban található rendőrkapitányság hány kirendelési megbízást adott az egyes ügyvédeknek. Az adatlekéréssel azt kívánták kimutatni, hogy volt-e következtelenség a rendőrkapitányságok kirendelési gyakorlatában, azaz az ügyvédi kamarák által rendelkezésre bocsátott jegyzékekből való kirendelésben. Ezeket a megkereséseket az 1992. évi LXIII. törvény (Adatvédelmi törvény) 20. § (1) bekezdése alapján terjesztették elő. A kérelmező civilszervezet azt állította, hogy a kirendelések száma közérdekű adat, ebből következően a védők névsora közérdekből nyilvános adatnak minősül.

17. Tizenhét rendőrkapitányság eleget tett a kérésnek; további öt rendőrkapitányság azt követően átadta a kért információkat, hogy a kérelmező civilszervezet sikeresen nyújtott be jogorvoslati kérelmet a kérdésben.

18. 2009. augusztus 18-án a kérelmező civilszervezet ugyanezzel a kérelemmel fordult a Hajdú-Bihar Megyei Rendőr-főkapitánysághoz, hozzáférést kérve a rendőr-főkapitányság illetékességi területén kirendelt védők névsorához, valamint az egyes védőknek adott kirendelési megbízások számához.

19. 2009. augusztus 26-i válaszában a Hajdú-Bihar Megyei Rendőr-főkapitányság elutasította a kérelmező civilszervezet kérését azzal, hogy „a védők névsora se nem közérdekű adat, se nem az Adatvédelmi törvény 19. § (4) bekezdése szerinti közérdekből nyilvános adat, mivel a védők nem állami, önkormányzati vagy közfeladatot ellátó testület tagjai. Ebből következően névsoruk magánadatnak minősül, ami a törvény értelmében nem közölhető.” A rendőr-főkapitányság az aránytalan teherre is hivatkozott, amit az adatok rendelkezésre bocsátása róna rá.

20. A kérelmező civilszervezet hasonló megkeresését a Debreceni Rendőrkapitányság 2009. augusztus 27-én utasította el.

B. A kérelmező szervezet által indított polgári eljárások

21. 2009. szeptember 25-én a kérelmező civilszervezet keresetet indított e két rendőrkapitányság ellen, amelyben azzal érvelt, hogy a kirendelt védő közérdekű feladatot lát el, amelyet állami forrásból finanszíroznak. A rájuk vonatkozó adatok tehát közérdekből nyilvános adatnak minősülnek.

22. A Hajdú-Bihar Megyei Rendőrkapitányság viszontkeresetében fenntartotta álláspontját, miszerint a védő neve személyes adatnak minősül, nem pedig közérdekből nyilvános adatnak, mivel a védők feladataikat nem a rendőrkapitányságok feladat- és hatáskörében látják el, és nem is tagjai ezeknek a testületeknek. Azt állította továbbá, hogy a kérelmező civilszervezet által kért adatok kiszolgáltatása ésszerűtlenül aránytalan munkaterhet jelentene a számára.

23. A Debreceni Rendőrkapitányság kérte az eljárás megszüntetését.

24. A Debreceni Városi Bíróság egyesítette a két ügyet, majd 2009. október 21-én a kérelmező civilszervezet javára döntött, elrendelve, hogy az alperesek 60 napon belül adják ki az érintett adatokat.

25. A bíróság megállapította, hogy bár a védő nem minősül közfeladatot ellátó személynek, nem is az alperes rendőrkapitányság alkalmazottja vagy megbízottja, a kérdést, hogy a védelem közérdekű jellegű tevékenység-e, a célja és szerepe szempontjából kell megítélni. Hivatkozással a Be. kötelező védelemről szóló 46. §-ára, valamint ugyancsak a Be. 48. §-ára, amely a törvényi feltételek fennállta esetén a nyomozó hatóság kötelezettségévé teszi a védő kirendelését, a bíróság megjegyezte, hogy a védelemhez fűződő alkotmányos alapjog érvényre juttatása a nyomozó hatóság feladatkörébe is tartozik. A bíróság megállapította, hogy a kötelező védelem gyakorlásával kapcsolatos intézkedések közérdekű tevékenységnek minősülnek, és minden érintett adat a társadalom szempontjából kiemelkedő fontosságú, és nem minősül személyiségi jogi kérdésnek, illetve nem tartozik a magánérdekek védelmének hatálya alá. Ebből következően a védők neve, illetve az adott védők tekintetében a kirendelések száma nem minősül olyan magánjellegű információnak, amelyet csak az illető személy beleegyezésével lehetne közölni. A bíróság kimondta továbbá, hogy a kötelező védelem közérdekű jellegéből fakadóan erősebbnek látszik a társadalom tájékoztatásához fűződő érdek, mint a magánszféra esetleges védelme, mely egyébként sem áll veszélyben, hiszen a védő szerepe a vádemeléstől kezdődően nyilvános. A bíróság elrendelte a kért adatok kiadását.

26. Mindkét rendőrkapitányság fellebbezett, továbbra is fenntartva azon álláspontjukat, hogy a védők neve és név szerinti kirendeléseik száma nem közérdekből nyilvános adat, mivel a védő nem állami, helyi önkormányzati vagy közfeladatot ellátó szerv tagja. Azt is fenntartották, hogy a kért adatok begyűjtése ésszerűtlen munkaterhet jelentene számukra.

27. A Hajdú-Bihar Megyei Bíróság mint másodfokú bíróság 2010. február 23-án kelt ítéletével megváltoztatta az elsőfokú ítéletet, és a kérelmező

civiliszervezet követelését teljes egészében elutasította. A bíróság elutasította a kérelmező civiliszervezet azon érvét, miszerint a hivatalból kirendelt védő az adatvédelmi jogszabály alkalmazása körében közfeladatot lát el. A bíróság álláspontja szerint a Be. kérelmező civiliszervezet által hivatkozott rendelkezései rendelkeznek a törvény előtti egyenlőségről és a védelemhez való jogról, és e jogok biztosításának feladata az állam kötelessége. A rendelkezések azt azonban nem írják elő, hogy a kirendelt védői tevékenység közfeladat lenne függetlenül attól, hogy e tevékenységet az állam finanszírozza-e. A bíróság megállapította, hogy a rendőrség azon feladata, hogy egyes esetekben védőt rendeljen ki, elkülönül a védő tevékenységétől. A bíróság megjegyezte, hogy az Adatvédelmi törvény 5. § (1) bekezdése értelmében személyes adatot kezelni csak meghatározott célból, jog gyakorlása vagy kötelezettség teljesítése érdekében lehet, és a rendőrkapitányságok által kezelt személyes adatok kizárólag az érintett személy engedélyével továbbíthatók.

28. A kérelmező civiliszervezet felülvizsgálati kérelmet nyújtott be a másodfokú ítélet ellen, fenntartva, hogy bár a védők neve és név szerinti kirendeléseik száma személyes adatnak minősül, ettől még – a hivatalból kirendelt védő által teljesített közfeladatokhoz kapcsolódó – közérdekből nyilvános adat is egyben.

29. A Legfelsőbb Bíróság 2010. szeptember 15-én elutasította a kérelmező civiliszervezet felülvizsgálati kérelmét. Megerősítette a megyei bíróság ítéletének érdemi részét, részben módosítva annak indokolását.

30. A Legfelsőbb Bíróság megállapította, hogy:

„... Azt kell vizsgálni, hogy a védők egyéb, közfeladatot ellátó személynek tekintendők-e. A Legfelsőbb Bíróság az adatvédelmi biztos 1234/H/2006. számú ajánlásával egyező álláspontja szerint „kizárólag az Adatvédelmi törvény rendelkezései szerint lehet eldönteni, hogy az adott személy közfeladatot ellátó személynek minősül-e. Közfeladatot ellátó személynek kizárólag az tekinthető, aki önálló feladat- és hatáskörrel rendelkezik.

E kérdés (a „közfeladatot ellátó személy” fogalmának értelmezése) megválaszolásakor a kérelmezőnek a Btk. 137. § (2) bekezdésével kapcsolatos érve nem releváns, mivel a szóban forgó rendelkezés csak azt írja elő, hogy a védő a Btk. vonatkozásában közfeladatot ellátó személynek minősül, de sem az Adatvédelmi törvény, sem más jogviszony szempontjából ezt nem mondja ki.

Az Alkotmány 57. § (3) bekezdése szerint a védelemhez való jog biztosítása állami feladat. A bíróság, az ügyészség és a nyomozó hatóság úgy tesz eleget ennek a feladatnak, hogy biztosítja a védekezés jogát (Be. 5. § (3) bekezdés), és a Be. 46. és 48. §-aiban előírt esetekben kirendeli a védőt. Ezzel teljesíti a rá bízott közfeladatot, annak ellátása a védő kirendelésével lezárul. A kirendelést követően, bár közcélt is szolgál, a védő tevékenysége magántevékenység.

A bíróság ebből következően megállapította, hogy a védő nem tekinthető egyéb közfeladatot ellátó személynek, ugyanis a védőnek nincs jogszabályban meghatározott feladat- és hatásköre. Az, hogy a különböző eljárási jogszabályok a büntetőeljárás során a védelmet ellátó személy számára jogokat és kötelezettségeket állapítanak meg, külön jogszabályban meghatározott feladat- és hatáskörnek nyilvánvalóan nem tekinthe-

tő. A Be. kizárólag a hatóságok számára ír elő kötelezettséget a védelemhez való jog biztosításával kapcsolatban, a védő számára nem. A Be. 1. §-ának szövege, amely kimondja, hogy a vád, a védelem és az ítélkezés különálló feladatok, szintén alátámasztja ezt az álláspontot.

Ebből következően a védők neve és név szerinti kirendeléseik száma – az Adatvédelmi törvény 2. § (1) bekezdése alapján – személyes adatnak minősül. Így az alperes rendőrkapitányságok – az Adatvédelmi törvény 19. § (4) bekezdése értelmében – nem kötelezhetők a szóban forgó személyes adatok kiadására. Ebből következik, hogy a másodfokú bíróság helyesen utasította el a kérelmező keresetét.”

II. B. A VONATKOZÓ HAZAI JOGSZABÁLYOK

31. A kérdéses időpontban hatályban lévő Alkotmány az alábbiak szerint rendelkezett:

59. cikk

„(1) A Magyar Köztársaságban mindenkit megillet a jóhírnévhez, a magánlakás sérthetetlenségéhez, valamint a magántitok és a személyes adatok védelméhez való jog.”

61. cikk

„(1) A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a szabad véleménynyilvánításra, továbbá arra, hogy a közérdekű adatokat megismerje, illetőleg terjessze.”

32. A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény („Adatvédelmi törvény”) kérdéses időpontban hatályos szövege a következőképpen rendelkezett:

Értelmező rendelkezések

2. §

„1. *személyes adat*: a meghatározott természetes személlyel (a továbbiakban: érintett) kapcsolatba hozható adat, az adatból levonható, az érintettre vonatkozó következtetés. A személyes adat az adatkezelés során mindaddig megőrzi e minőségét, amíg kapcsolata az érintettel helyreállítható. A személy különösen akkor tekinthető azonosíthatónak, ha őt – közvetlenül vagy közvetve – név, azonosító jel, illetőleg egy vagy több, fizikai, fiziológiai, mentális, gazdasági, kulturális vagy szociális azonosságára jellemző tényező alapján azonosítani lehet. ...

4. *közérdekű adat*: az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő, valamint a tevékenységére vonatkozó, a személyes adat fogalma alá nem eső, bármilyen módon vagy formában rögzített információ vagy ismeret, függetlenül kezelésének módjától, önálló vagy gyűjteményes jellegétől;

5. *közérdekből nyilvános adat*: a közérdekű adat fogalma alá nem tartozó minden olyan adat, amelynek nyilvánosságra hozatalát vagy hozzáférhetővé tételét törvény közérdekből elrendeli;”

Az adatkezelés célhoz kötöttsége**5. §**

„(1) Személyes adatot kezelni csak meghatározott célból, jog gyakorlása és kötelezettség teljesítése érdekében lehet. Az adatkezelésnek minden szakaszában meg kell felelnie e célnak.”

Adattovábbítás, az adatkezelések összekapcsolása**8. §**

„(1) A személyes adatok akkor továbbíthatók, valamint a különböző adatkezelések akkor kapcsolhatók össze, ha az érintett ahhoz hozzájárult, vagy törvény azt megengedi, és ha az adatkezelés feltételei minden egyes személyes adatra nézve teljesülnek.

(2) Az (1) bekezdést kell alkalmazni az ugyanazon adatkezelő, valamint az állami és az önkormányzati szervek által kezelt adatok összekapcsolására is.”

A közérdekű adatok nyilvánossága**19. §**

„(1) 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 vagyon kezelésére, a közpénzek felhasználására és az erre kötött szerződésekre, a piaci szereplők, a magán-szervezetek és -személyek részére különleges vagy kizárólagos jogok biztosítására vonatkozóan – köteles elősegíteni és biztosítani a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását.

(2) Az (1) bekezdésben meghatározott szervek rendszeresen elektronikusan vagy más módon közzéteszik, továbbá erre irányuló igény esetén a 20. § rendelkezései szerint hozzáférhetővé teszik a tevékenységükkel kapcsolatos legfontosabb – így különösen a hatáskörükre, illetékességükre, szervezeti felépítésükre, szakmai tevékenységükre, annak eredményességére is kiterjedő értékelésére, a birtokukban lévő adatfajtákra és a működésükről szóló jogszabályokra, valamint a gazdálkodásukra vonatkozó – adatokat. A tájékoztatás módját, a vonatkozó adatok körét jogszabály is megállapíthatja.

(3) Az (1) bekezdésben említetteknek lehetővé kell tenniük, hogy a kezelésükben lévő közérdekű adatot bárki megismerhesse, kivéve, ha az adatot törvény alapján az arra jogosult szerv állam- vagy szolgálati titokká nyilvánította, illetve ha az nemzetközi szerződésből eredő kötelezettség alapján minősített adat, továbbá, ha a közérdekű adatok nyilvánosságához való jogot – az adatfajták meghatározásával – törvény

- a) honvédelmi;
- b) nemzetbiztonsági;
- c) bűnüldözési vagy bűnmegelőzési;
- d) központi pénzügyi vagy devizapolitikai érdekből;
- e) külügyi kapcsolatokra, nemzetközi szervezetekkel való kapcsolatokra;
- f) bírósági vagy közigazgatási hatósági eljárásra tekintettel korlátozza.

(4) Ha törvény másként nem rendelkezik, közérdekből nyilvános adat az (1) bekezdésben meghatározott szervek feladat- és hatáskörében eljáró személy feladatkörével összefüggő személyes adata, továbbá egyéb, közfeladatot ellátó személy e feladatkör-

rével összefüggő személyes adata. Ezen adatok megismerésére e törvénynek a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó rendelkezéseit kell alkalmazni.

(5) Ha törvény másként nem rendelkezik, közérdekből nyilvános adat a jogszabály vagy állami, illetőleg helyi önkormányzati szervvel kötött szerződés alapján kötelezően igénybe veendő vagy más módon ki nem elégíthető szolgáltatást nyújtó szervek vagy személyek kezelésében levő, e tevékenységükre vonatkozó, személyes adatnak nem minősülő adat.

(6) A közérdekű adatok megismerésével és nyilvánosságával összefüggésben az üzleti titok megismerésére a Polgári Törvénykönyvben foglaltak az irányadók.

(7) A közérdekű adatok nyilvánosságát korlátozhatja, továbbá az Európai Unió jogszabálya az Európai Unió jelentős pénzügy- vagy gazdaságpolitikai érdekére tekintettel, beleértve a monetáris, a költségvetési és az adópolitikai érdeket is.”

19/A. §

„(1) A 19. § (1) bekezdésében meghatározott szerv feladat- és hatáskörébe tartozó döntés meghozatalára irányuló eljárás során készített vagy rögzített, a döntés megalapozását szolgáló adat a keletkezésétől számított tíz évig nem nyilvános. Ezen adatok megismerését – a 19. § (1) bekezdésében foglaltakat mérlegelve – az azt kezelő szerv vezetője engedélyezheti.

(2) A döntés megalapozását szolgáló adat megismerésére irányuló igény – az (1) bekezdésben meghatározott időtartamon belül – a döntés meghozatalát követően 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.

(3) Jogszabály egyes adatok megismerhetőségének korlátozására az (1) bekezdésben meghatározottnál rövidebb időtartamot állapíthat meg.”

20. §

„(1) A közérdekű adat megismerése iránt bárki – szóban, írásban vagy elektronikus úton – igényt nyújthat be.

(2) A közérdekű adat megismerésére irányuló igénynek az adatot kezelő szerv az igény tudomására jutását követő legrövidebb idő alatt, legfeljebb azonban 15 napon belül tesz eleget.

(3) Az adatokat tartalmazó dokumentumról vagy dokumentumrészről, annak tárolási módjától függetlenül az igénylő másolatot kaphat. Az adatot kezelő szerv kizárólag a másolat készítéséért – legfeljebb az azzal kapcsolatban felmerült költség mértékéig terjedően – állapíthat meg költségtérítést, amelynek összegét az igénylő kérésére előre közölni kell.

(4) Ha a közérdekű adatot tartalmazó dokumentum az igénylő által meg nem ismerhető adatot is tartalmaz, a másolaton a meg nem ismerhető adatot felismerhetetlenné kell tenni.

(5) Az adatigénylésnek közérthető formában és – amennyiben az aránytalan költséggel nem jár – az igénylő által kívánt technikai eszközzel, illetve módon kell eleget tenni. Az adatigénylést nem lehet elutasítani arra való hivatkozással, hogy annak közérthető formában nem lehet eleget tenni.

(6) Az igény teljesítésének megtagadásáról, annak indokaival együtt, 8 napon belül írásban vagy – amennyiben az igényben elektronikus levelezési címét közölte – elektronikus úton értesíteni kell az igénylőt.

(7) A közérdekű adat megismerése iránti igény teljesítése nem tagadható meg azért, mert a nem magyar anyanyelvű igénylő az igényét anyanyelvén vagy az általa értett más nyelven fogalmazza meg.

(8) Az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerveknek a közérdekű adatok megismerésére irányuló igények teljesítésének rendjét rögzítő szabályzatot kell készíteniük.

(9) A 19. § (1) bekezdésében meghatározott szervek évente értesítik az adatvédelmi biztost az elutasított igényekről, valamint az elutasítások indokairól.”

21. §

„(1) Ha a közérdekű adatra vonatkozó igényét nem teljesítik, az igénylő a bírósághoz fordulhat.

(2) A megtagadás jogszerűségét és megalapozottságát az adatot kezelő szerv köteles bizonyítani.

(3) A pert a megtagadás közlésétől, illetve ennek elmaradása esetén a 20. § (2) bekezdésében meghatározott határidő eredménytelen elteltétől számított 30 napon belül az ellen a szerv ellen kell megindítani, amely a kért felvilágosítást megtagadta.

...

(7) Ha a bíróság a kérelemnek helyt ad, határozatában az adatkezelő szervet a kért közérdekű adat közlésére kötelezi.”

21/A. §

„(1) A 19. § (1) bekezdésében meghatározott szervek a közzétett adatok megismerését személyazonosító adatok közléséhez nem köthetik. Az elektronikusan közzétett közérdekű adatokhoz történő hozzáférés biztosításához személyes adat csak annyiban kezelhető, amennyiben az technikailag elengedhetetlenül szükséges; a személyes adatokat ezt követően haladéktalanul törölni kell.

(2) Igénylés alapján történő adatszolgáltatás esetén az adatigénylő személyazonosító adatai csak annyiban kezelhetők, amennyiben az az igény teljesítéséhez – beleértve az esetleges költségek megfizetését is – elengedhetetlenül szükséges. Az igény teljesítését, illetőleg a költségek megfizetését követően az igénylő személyes adatait haladéktalanul törölni kell.

(3) Törvény az (1) és (2) bekezdésben meghatározottaktól eltérően rendelkezhet.”

33. A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény vonatkozó része a következőképpen rendelkezik:

A védelem joga

5. §

„(1) A terheltet megilleti a védelem joga.”

46. §

„A büntetőeljárásban védő részvétele kötelező, ha

- a) a bűncselekményre a törvény ötévi vagy ennél súlyosabb szabadságvesztést rendel,
- b) a terheltet fogva tartják,
- c) a terhelt hallássérült, siketvak, vak vagy – a beszámítási képességére tekintet nélkül – kóros elmeállapotú;
- d) a terhelt a magyar nyelvet, illetőleg az eljárás nyelvét nem ismeri,
- e) a terhelt egyéb okból nem képes személyesen védekezni,
- f) e törvény erről külön rendelkezik.”

48. §

„(1) A bíróság, az ügyész, illetőleg a nyomozó hatóság védőt rendel ki, ha a védelem kötelező, és a terheltnek nincs meghatalmazott védője...

(2) A bíróság, az ügyész, illetőleg a nyomozó hatóság akkor is védőt rendel ki, ha a védelem nem kötelező, de a terhelt védő kirendelését azért kéri, mert a jövedelmi viszonyai miatt nem tud a védelméről gondoskodni.

(3) A bíróság, az ügyész, illetőleg a nyomozó hatóság ... védőt rendel ki, ha ezt a terhelt érdekében szükségesnek tartja.

...

(5) A védő kirendelése ellen nincs helye jogorvoslatnak, de a terhelt – indokoltan – más védő kirendelését kérheti. A kérelemről az a bíróság, ügyész, illetőleg nyomozó hatóság dönt, amely előtt az eljárás folyik.

(6) A kirendelt védő indokolt esetben kérheti a felmentését a kirendelés alól. A kérelemről az a bíróság, ügyész, illetőleg nyomozó hatóság dönt, amely előtt az eljárás folyik.

...

(9) A kirendelt védő a bíróság, az ügyész, illetőleg a nyomozó hatóság előtt az idézésre, illetőleg az értesítésre történt megjelenéséért, az iratok tanulmányozásáért, valamint a fogva tartott terhelttel a fogva tartás helyén történő megbeszélésért díjazásra, továbbá költségtérítésre jogosult.”

34. Az adatvédelmi biztos 1234/H/2006. számú, a közfeladatot ellátó személyek feladatkörével összefüggő személyes adatai nyilvánosságára vonatkozó jogszabályok összhangjának megteremtéséről szóló ajánlásának vonatkozó része a következőket mondja ki:

Az Avtv. 19. §-a (4) bekezdésének értelmezése, az alkalmazásánál figyelembe veendő szempontok

„...“

b) Az „*egyéb, közfeladatot ellátó személy*” fogalma alá eső funkciók meghatározásánál az Avtv. e rendelkezése belső logikáját figyelembe vevő, önálló, más jogszabályok fogalomhasználatától független értelmezésnek van helye. Nem lehet alapul venni például a Büntető Törvénykönyv értelmező rendelkezését (Btk. 137. § 2. pont) a „közfeladatot ellátó személy” fogalmáról, mert az ott meghatározottak egy része az Avtv. egyéb szabályait figyelembe véve az első fordulat alá esik, mások pedig egyértelműen kívül esnek az Avtv. hatályán.

Az „egyéb, közfeladatot ellátó személy” fogalma alá – a bekezdés kontextusában – tehát az önálló feladat- és hatáskörrel rendelkező, egyszemélyes intézményként működő állami, önkormányzati tisztségviselők (pl. a köztársasági elnök, a Országgyűlés elnöke, az Alkotmánybíróság elnöke, a Legfelsőbb Bíróság elnöke, az Állami Számvevőszék elnöke, a Magyar Nemzeti Bank elnöke, a miniszterelnök, a miniszterek, a legfőbb ügyész, az országgyűlési biztosok, polgármester, jegyző, stb.) tartoznak. Az e funkciót betöltő személyek a címzettjei az állami, helyi önkormányzati feladatoknak, illetve hatásköröknek; és személyükben kötelesek helytállni a rájuk vonatkozó adatok kiszolgáltatásáért.”

III. A VONATKOZÓ NEMZETKÖZI ÉS ÖSSZEHASONLÍTÓ JOGI ANYAGOK

A. Az Egyesült Nemzetek Szervezete

35. A szerződések jogáról szóló 1969. évi bécsi egyezmény az alábbiak szerint rendelkezik:

31. cikk

Az értelmezés általános szabályai

1. A szerződést jóhiszeműen, kifejezéseinek szövegösszefüggésükben szokásos értelme szerint valamint tárgya és célja figyelembevételével kell értelmezni.

2. A szerződés értelmezése céljából a szerződésnek a bevezető részt és a mellékleteit is magában foglaló szövegén túl a szövegösszefüggésbe tartozónak kell tekinteni:

a) bármely, a szerződéssel összefüggő olyan megállapodást, amely valamennyi részes fél között a szerződés megkötésével kapcsolatban jött létre;

b) bármely okmányt, amelyet egy vagy több részes fél készített a szerződés megkötésével kapcsolatban és amelyet a többi részes fél a szerződésre vonatkozó okmánynak ismer el.

3. A szövegösszefüggés mellett figyelembe kell venni:

a) a részes felek között a szerződés értelmezésére vagy rendelkezéseinek alkalmazására vonatkozóan létrejött bármely utólagos megállapodást;

b) a szerződés alkalmazása során utólag kialakult olyan gyakorlatot, amely a szerződés értelmezését illetően a részes felek megegyezését jelenti;

c) a nemzetközi jognak a részes felek viszonyában alkalmazható bármely idevonatkozó szabályát.

4. Valamely kifejezésnek különleges értelmet kell adni, ha megállapítható, hogy a részes feleknek ez volt a szándékuk.”

32. cikk

Az értelmezés kiegészítő eszközei

„Igénybe lehet venni az értelmezés kiegészítő eszközeit – ideértve a szerződést előkészítő munkálatokat és megkötésének körülményeit is – annak érdekében, hogy a 31. cikk alkalmazása folytán kapott értelem megerősítést nyerjen, vagy hogy az értelem megállapítható legyen abban az esetben, ha a 31. cikk szerinti értelmezés:

- a) félreérthető vagy homályos értelemhez, vagy
- b) olyan eredményre vezetett, amely nyilvánvalóan képtelen vagy ésszerűtlen.”

36. Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának 19. cikke kimondja, hogy:

„Minden személynek joga van a vélemény és a kifejezés szabadságához, amely magában foglalja azt a jogot, hogy véleménye miatt ne szenvedjen zaklatást és hogy határookra való tekintet nélkül kutathasson, átvihessen és terjeszthessen híreket és eszméket bármilyen kifejezési módon.”

37. Az Egyesült Nemzetek Közgyűlése 2200 A (XXI) határozatával 1966. december 16-án elfogadott, 1976. március 23-án hatályba lépett, Magyarország által 1974. január 17-én ratifikált Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 19. cikke az alábbiak szerint rendelkezik:

1. Nézetei miatt senki sem zaklatható.

2. Mindenkinél joga van a szabad véleménynyilvánításra; ez a jog magában foglalja mindenfajta adat és gondolat határookra való tekintet nélküli – szóban, írásban, nyomtatásban, művészi formában vagy bármilyen más tetszése szerinti módon történő – keresésének, megismerésének és terjesztésének a szabadságát is.

3. Az e cikk 2. bekezdésében meghatározott jogok gyakorlása különleges kötelességekkel és felelősséggel jár. Ennélfogva az bizonyos korlátozásoknak vethető alá, ezek azonban csak olyanok lehetnek, amelyeket a törvény kifejezetten megállapít és amelyek

a) mások jogainak vagy jó hírnevének tiszteletben tartása, illetőleg

b) az állambiztonság vagy a közrend, a közegészség vagy a közérkölség védelme érdekében szükségesek.”

38. A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 19. cikkéhez (Vélemény- és szólásszabadság) fűzött, 34. általános kommentárjában 2011 szeptember 12-én az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága kimondta, hogy:

„Az információhoz való hozzáférés joga

18. A 19. cikk 2. bekezdése a köztisztviseltek által kezelt információkhoz való hozzáférés jogával foglalkozik. Az ilyen információk közé tartoznak a közfeladatot ellátó szerv által kezelt dokumentumok is, tekintet nélkül arra, hogy milyen formában tárolják őket, valamint az adott információ forrására és keletkezésének idejére. A köztisztviseltek a jelen általános kommentár 7. pontjában megjelölt szervek. Ide tartozhatnak más testületek is, amikor közfeladatot látnak el. Ahogyan már megjegyeztük, az információhoz való hozzáférés joga – az Egyezmény 25. cikkével együtt értelmezve – magában foglalja a médiának azt a jogát, hogy hozzáfér a közügyekkel kapcsolatos információkhoz, valamint a nagyközönségnek azt a jogát, hogy a médiatartalmakat elérje.”

39. A *Gauthier kontra Kanada* ügyben (633/1995. sz. közlemény, 1999. május 5.) az Emberi Jogi Bizottság a következőket mondta ki:

„13.3. A Bizottság előtt álló kérdés tehát az, hogy a szerző parlamenti sajtóberendezésekhez való hozzáféréseinek korlátozása az Egyezségokmány 19. cikke szerinti joga

– az információk kereséséhez, megismeréséhez és terjesztéséhez való jog – megsértésének minősül-e.

13.4. Ezzel kapcsolatban a Bizottság a közügyekben való részvétel – az Egyezségokmány 25. cikke szerinti – jogára is hivatkozik, és különösen a 25. (57) sz. általános kommentárra, amely a következő részt tartalmazza: „A 25. cikk által védett jogok teljes gyakorlásának biztosítása érdekében elengedhetetlen a közügyek és politikai kérdésekkel kapcsolatos információk és gondolatok polgárok, jelöltek és megválasztott képviselők körében történő szabad közlése. Ide tartozik a szabad sajtó, valamint más olyan médiumok, amelyek cenzúra és korlátozás nélkül tudnak véleményt nyilvánítani közéleti kérdésekben, és tájékoztatni tudják a nagyközönséget.” 25. sz. általános kommentár, 25. pont, a Bizottság által elfogadva 1996. július 12-én. A 19. cikkel együtt értelmezve ez azt jelenti, hogy a polgároknak – különösen a médián keresztül – széles körű hozzáféréssel kell rendelkezniük az információkhoz, és lehetővé kell tenni számukra, hogy információkat és véleményeket terjesszenek a választott testületek tevékenységéről és tagjairól. A Bizottság mindazonáltal elismeri, hogy a szóban forgó hozzáférés nem sértheti vagy akadályozhatja a választott testületek feladatainak teljesítését, és hogy bármely részes Állam jogosult a hozzáférés korlátozására. A részes Állam által előírt korlátozásoknak azonban összhangban kell állniuk az Egyezségokmány rendelkezéseivel.

13.5. A jelen ügyben a részes Állam korlátozta a közfinanszírozású parlamenti médialétesítményekhez való hozzáférés jogát – beleértve a parlamenti üléseken való jegyzetelés jogát – azon médiamunkások esetében, akik egy magánszervezet, a kanadai Press Gallery munkatársai. A szerzőtől megtagadták a Press Gallery aktív (azaz teljes jogú) tagságát. Alkalmilag ideiglenes tagsággal rendelkezett, aminek révén hozzáfért a szervezet néhány, de nem minden létesítményéhez. Ha nincs legalább ideiglenes tagsága, sem a médialétesítményekhez nem fér hozzá, se nem jegyzetelhet a parlamenti eljárásokon. A Bizottság megjegyzi, hogy a részes Állam állítása szerint a szerző semmiféle jelentős hátrányt nem szenvedett el a technológiai fejlesztések miatt, amelyek a parlamenti eljárásokkal kapcsolatos információkat azonnal elérhetővé teszik a nagyközönség számára. A részes Állam azzal érvel, hogy a műsorszolgáltatás segítségével vagy az eljárás figyelésével a szerző tudósíthat az eljárásokról. Tekintettel a demokratikus folyamattal kapcsolatos információkhoz való hozzáférés fontosságára, a Bizottság nem fogadja el a részes Állam érvelését, és azon a véleményen van, hogy a szerző kizárása korlátozza a szerző – a 19. cikk 2. bekezdésében garantált – információhoz való hozzáférési jogát.

40. A *Toktakunov kontra Kirgizisztán* ügyben (1470/2006. sz. közlemény, 2011. március 28.) az Emberi Jogi Bizottság kimondta, hogy:

„6.3. ... A Bizottság megjegyzi továbbá, hogy az Egyezségokmány 19. cikke 2. bekezdésében szereplő, információk „kereséséhez” és „megismeréséhez” való jogra történő hivatkozás magában foglalja a magánszemélyek azon jogát, hogy az állam által kezelt adatokat – az Egyezségokmányban meghatározott korlátozások által megengedett kivételekkel – megismerhessék. Észrevételezi, hogy az információt anélkül kell rendelkezésre bocsátani, hogy közvetlen érdeket vagy személyes érintettséget bizonyítani kellene az adott információ megszerzéséhez – kivéve azon eseteket, amikor törvényes korlátozást alkalmaznak. A Bizottság emlékeztet továbbá a sajtóra és a médiára vonatkozó állásfoglalására, amelyben szerepel a média-munkatársak joga a közügyekkel kapcsolatos információkhoz való hozzáféréshez és a nagyközönség joga a médiatartalmak megismeréséhez. Emellett megjegyzi, hogy a sajtó és a média feladatai között szerepel a nyilvános vitafórumok megteremtése és a véleményformálás is, vagy az egyéni vélemények formálása a nyilvánosságban jogosan aggodalmat keltő

kérdésekről, mint amilyen a halálbüntetés alkalmazása. A Bizottság úgy véli, hogy e feladatok teljesítése nem korlátozódik a médiára vagy a professzionális újságírókra, sőt például közjogi szervezetek vagy magánszemélyek is végezhetnek ilyen feladatokat. Hivatkozással az *S.B. kontra Kirgizisztán* ügygel kapcsolatos közleményében szereplő következtetésekre, a Bizottság megjegyzi, hogy a jelen ügyben a szerző egy emberi jogi közjogi szervezet jogi tanácsadója, és e minőségében közérdekű kérdésekkel kapcsolatban különleges kontrollfunkciót ellátó szervezetnek tekinthető. A fent felsorolt megfontolások alapján a Bizottság a jelen közleményben – a kikért információk konkrét jellege miatt – meg van győződve arról, hogy a szerző az elfogadhatóság szempontjából igazolta, hogy őt mint magánszemélyt közvetlenül érintette a részes Állam hatóságaitól kapott arra vonatkozó elutasítás, hogy kérésére bocsássák rendelkezésre a halálbüntetés alkalmazásával kapcsolatos információkat.

...

7.4. E tekintetben a Bizottság emlékeztet a sajtó- és médiaszabadsággal kapcsolatos állásfoglalására, miszerint az információhoz való hozzáférés joga magában foglalja a média jogát a közügekkel kapcsolatos információkhoz való hozzáféréshez, és a nagyközönség jogát a médiatartalmak megismeréséhez. A Bizottság úgy véli, hogy e feladatok teljesítése nem korlátozódik a médiára vagy a professzionális újságírókra, sőt például közjogi szervezetek vagy magánszemélyek is végezhetnek ilyen feladatokat (lásd a 6.3. pontot). Amikor a nyilvánosságban jogos aggodalmat keltő kérdések tekintetében a „kontrollfunkciók” gyakorlása során szervezeteknek vagy magánszemélyeknek az állam által kezelt adatokhoz kell hozzáférniük, ahogyan ez a jelen ügyben is történt, az információnyújtási kérelmeket az Egyezségokmány hasonló védelemben részesíti, mint ami a sajtót megilleti. Azzal viszont, hogy adatokat magánszemélynek kiadnak, az adatok kikerülnek a társadalomba, azaz a nagyközönség megismerheti azokat, hozzájuk férhet és értékelheti őket. Ily módon a gondolat- és véleménynyilvánítási szabadság az állam által kezelt adatokhoz való hozzáférési jogot is magában foglalja, ami a gondolatszabadság és a véleménynyilvánítás szabadsága mindkét dimenziójára, az egyénire és a társadalomra egyaránt egyértelműen kiterjed, és ezeket az államnak egyidejűleg kell garantálnia. Ilyen körülmények között a Bizottság arra az álláspontra helyezkedik, hogy a részes Államnak kötelezettsége állt fenn a tekintetben, hogy kiszolgáltassa a kért adatokat a szerzőnek, vagy indokolja meg – az Egyezségokmány 19. cikke 3. bekezdése alapján – az állam által kezelt adatok megismeréséhez való jog bármely korlátozását.

41. A *Rafael Rodríguez Castañeda kontra Mexikó* ügyben (2202/2012. sz. közlemény, 2013. augusztus 29.) az Emberi Jogi Bizottság kimondta, hogy:

„7.6. A Bizottság megjegyzi, hogy a szerző állítása szerint hozzáférést kért a szavazólapokhoz abból a célból, hogy elemezze, milyen pontosan rögzítették tartalmukat a szavazóköri jegyzőkönyvben, és azonosítsa minden eltérést, ami a szavazólapok kezelése során esetleg felmerülhetett – pusztán csak azért, hogy biztosítsa a közigazgatás átláthatóságát, és felmérje a szavazólapok hozzáférhetőségét. Az Intézet azonban az ország 300 választókerületének minden egyes szavazókörében véletlenszerűen kiválasztott polgárok által készített szavazólap-kimutatásokat bocsátott a rendelkezésére. A nemzeti jogszabályok szerint ezek a kimutatások az egyes jelöltekre leadott szavazatok számát, a rontott szavazólapok számát és a fel nem használt szavazólapok számát tartalmazzák. A törvényi előírások szerint a szavazatokat a politikai pártok képviselői és – egyes esetekben – akkreditált választási megfigyelők jelenlétében ellenőrzik, az egyes szavazókörökből visszaküldött eredmények pedig megtámadhatók és felülvizsgálatra felsőbb hatóságokhoz benyújthatók, ahogyan ez a valóságban is megtör-

tént a 2006-os elnökválasztáson, amikor a választási bizottság részben felülvizsgálta az eredeti eredményeket.

7.7. Figyelemmel arra, hogy létezik jogi mechanizmus a szavazatszám-ellenőrzésre, amelyet a szóban forgó választáson használtak is; a tényre, hogy az ország 300 választókerületének minden egyes szavazóköriében véletlenszerűen kiválasztott polgárok által készített szavazólap-kimutatásokat bocsátottak a szerző rendelkezésére; az adatok jellegére és sértetlenségük megőrzésének szükségességére; valamint a szerző által kért adatokhoz való hozzáférés-biztosítás bonyolultságára, a Bizottság megállapítja, hogy a kért adatokhoz – fizikai szavazólapok formájában történő – hozzáférés-bitosítás megtagadása mögött az a szándék húzódott meg, hogy garantálni kell a demokratikus társadalomban a választási eljárás feddhetetlenségét. Ez az intézkedés arányos, a közrend védelme érdekében szükséges, a jogszabályoknak megfelelő korlátozás volt a részes Állam részéről, amely a választók – az Egyezségokmány 25. cikkében meghatározott – jogait is érvényre juttatta. Az adott körülmények között a Bizottság azt az álláspontot képviseli, hogy az elé tárt tények alapján nem állapítható meg az Egyezségokmány 19. cikke 2. bekezdésének sérelme.”

42. A szólás- és véleményszabadsághoz való jog előmozdításával és védelmével foglalkozó különleges ENSZ-előadó az ENSZ közgyűlésének szóló, 2013. szeptember 4-én közzétett, az információhoz való hozzáférés jogával kapcsolatos A/68/362 számú jelentése az alábbiakat mondja ki:

„18. Az információk kereséséhez és megismeréséhez való jog a véleménynyilvánítás szabadságának alapvető eleme...

19. Az információkhoz való hozzáférés jogának számos aspektusa van. Ez a jog magában foglalja a nagyközönség általános jogát ahhoz, hogy több forrásból hozzáférjen a közérdekű információkhoz, és a média információkhoz való hozzáférési jogát – a magánszemélyek azon jogán felül, hogy közérdekű információkat és a rájuk vonatkozó azon információkat kikérjék és megismerjék, amelyek érinthetik személyhez fűződő jogait. Ahogy már korábban megjegyeztük, a szólás- és véleményszabadsághoz való jog más jogok érvényesülését lehetővé tevő jog (A/HRC/17/27, para. 22), és az információkhoz való hozzáférés sokszor elengedhetetlen olyan egyének számára, akik más jogokat kívánnak érvényesíteni.”

43. A szólás- és véleményszabadsághoz való jog előmozdításával és védelmével foglalkozó különleges ENSZ-előadó, az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet médiaszabadsággal foglalkozó képviselője és az Amerikai Államok Szervezetének a véleménynyilvánítás szabadságával foglalkozó különleges előadója 2004. december 6-i együttes nyilatkozata a következő szövegrészt tartalmazza:

„A közhivatalok által tárolt információkhoz való hozzáférés joga alapvető emberi jog, aminek az érvényre jutását nemzeti szinten, a legnagyobb mértékű közlés elvén alapuló átfogó jogszabályokkal (például az információs szabadságról szóló törvénnyel) kell biztosítani, azon vélelem alapján, miszerint minden információ hozzáférhető, és e vélelem alól csak kevés számú kivétel van.”

B. Az Európa Tanács

1. A 10. cikk keletkezési története

44. Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének bizottsága által jogi és igazgatási kérdésekre vonatkozóan kidolgozott szöveg – amiből az Egyezmény 10. cikke lett – a következőképpen rendelkezett:

„Ebben az Egyezményben a tagállamok vállalják annak biztosítását, hogy a területükön tartózkodó valamennyi személyt megillet: ... a szólás- és véleményszabadság az ENSZ nyilatkozat 19. cikkének megfelelően.”

45. A szakértői bizottság első ülésén (1950. február 2–8.) kidolgozott előzetes egyezménytervezet 2. § 6. bekezdése (ami csaknem megegyezett az Egyetemes Nyilatkozat 19. cikkével) a következőket mondta ki:

„Minden személynek joga van a szólás- és véleményszabadsághoz, amely magában foglalja azt a jogot, hogy véleménye miatt ne szenvedjen zaklatást, és hogy határookra való tekintet nélkül kutathasson, átvihessen és terjeszthessen híreket és eszméket bármilyen kifejezési módon.”

46. A szakértői bizottság második ülésén (1950. március 6–10.) az Egyesült Királyság képviselője javasolta, hogy az előzetes tervezet 2. cikkének 6. bekezdése helyett illesszenek be egy 11. cikket a következő szöveggel:

„Mindenkinek joga van a gondolatszabadsághoz és a szabad, kormányzati befolyástól mentes véleménynyilvánításhoz; ezek a jogok magukban foglalják a véleményalkotás szabadságát, valamint mindenfajta adat és gondolat kormányzati befolyástól mentes, határokra való tekintet nélküli – szóban, írásban, nyomtatásban, művészi formában vagy engedélyezett vizuális vagy audioeszközök útján történő – megismerésének és terjesztésének a szabadságát is...”

47. A szakértői bizottság által a munka befejeztével a Miniszteri Bizottsághoz benyújtott egyezménytervezet két cikket tartalmazott, amelyek megfeleltek a jelenlegi Egyezmény 10. cikkének. A védendő jogok és szabadságjogok felsorolásának módszerét követve készült változatban a 2. § 6. bekezdés majdnem pontosan megismételte a szakértői bizottság előzetes tervezetének 2. § 6. bekezdését és az Egyetemes Nyilatkozat 19. cikkét. Másrészt a 10. cikk – a védendő jogok és szabadságok pontos definíciója módszerét követve szövegezett változatban – szorosan követte az Egyesült Királyság által javasolt 11. cikk szövegét.

48. A Miniszteri Bizottság által összehívott vezető tisztviselői konferencia (1950. június 8–17.) elfogadta kiindulási alapnak a pontos definíálás módszerét, és megállapodott a 10. cikk szövegében, amely a következőképpen hangzott:

„Mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához. Ez a jog magában foglalja a véleményalkotás szabadságát, valamint mindenfajta adat és gondolat hatósági befolyástól mentes, határokra való tekintet nélküli – szóban, írásban, nyomtatásban, művészi formában vagy engedélyezett vizuális vagy audioeszközök útján történő – megismerésének és terjesztésének a szabadságát is...”

49. A 10. cikk a fenti szöveg alapján nyerte el végleges formáját.

2. A 10. cikk értelmezésével kapcsolatos egyéb Európa tanácsi anyagok

50. Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése által 1970. január 23-án elfogadott, a tömegtájékoztatásra és az emberi jogokra vonatkozó 582. ajánlás javasolta az emberi jogi szakértői bizottságnak a következők megfontolását, és ajánlás kiadását a következőkkel kapcsolatban:

„... az Emberi Jogok Európai Egyezménye 10. cikkében szereplő információszabadsághoz való jog kiterjesztése egy jegyzőkönyv elfogadásával vagy más módon annak érdekében, hogy az információkereséshez való jogot is belefoglalják (amely az ENSZ Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmánya 19. cikkének (2) bekezdésében szerepel); ennek megfelelően a közhivatalok számára feladatként elő kellene írni, hogy közérdekű kérdésekben – megfelelő korlátozásokkal – bocsássák rendelkezésre az információkat.”

51. Az emberi jogi szakértői bizottság az 1975. november 10–14-ig tartott 44. ülésén azzal bízott meg egy albizottságot, hogy készítsen feltáró tanulmányt az Emberi Jogok Európai Egyezménye és a hozzá fűzött jegyzőkönyvek – összefüggésben az ENSZ Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmányaival – hatálya alá tartozó emberi jogok kiterjesztésének kérdéséről. Az Emberi Jogi Irányítóbizottság 1980. november 28-án elfogadta egy záró tevékenységi jelentés tervezetét, amely tartalmazta az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez fűzött 6. sz. jegyzőkönyvtervezetet és a jegyzőkönyvtervezetre vonatkozó magyarázó jelentést (doc. CDDH (80) 28). A jegyzőkönyvtervezet vonatkozó része az alábbiakat mondja ki:

6. cikk

„Az Egyezmény 10. cikkében szereplő véleménynyilvánítás szabadsága – az ugyanazon cikk 1. bekezdésének második mondatában meghatározott szabadságokon felül – az információkereséshez való jogot is magában foglalja. Az Egyezmény 10. cikke 2. bekezdése és 16. cikke rendelkezései az információkeresés szabadságára is vonatkoznak.”

A jegyzőkönyvre vonatkozó magyarázó jelentés vonatkozó része az alábbiakat mondja ki:

6. cikk

„1. Az Egyezmény 10. cikke és a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 19. cikkének 2. bekezdése szerint a véleménynyilvánítás joga magában foglalja információk és gondolatok megismerésének és közlésének határokon való tekintet nélküli szabadságát is. Az Egyezségokmány 19. cikke (2) bekezdése azonban az információk és gondolatok „keresésének” szabadságára is utal, ami az Egyezmény 10. cikkében nem szerepel. Annak érdekében, hogy minden kétséget eloszlassanak, ami ezzel kapcsolatban felmerülhet, a Jegyzőkönyv 6. cikke e tekintetben összhangba hozza az Egyezményt az Egyezségokmánnyal.

2. Ez a cikk behozza az információ keresésének szabadságát az Egyezmény 10. cikkének hatálya alá. Az információ kereséséhez való jog nem ró olyan kötelezettséget az állami hatóságokra, hogy szolgáltatassák is ki a kereshető információkat.

3. E jog tekintetében az Egyezmény 10. cikke 2. bekezdése és 16. cikke által engedélyezett típusú korlátozások írhatók elő, beleértve például a hivatali titok védelmével kapcsolatos (meglévő) nemzeti jogszabályok szerinti korlátozásokat.”

Az Emberi Jogok Európai Bizottsága a következő észrevételeket fűzi a jegyzőkönyvtervezethez (doc. DH (81) 3):

6. cikk

„19. Ez a cikk jól illusztrálja a fenti 2. bekezdésben említett veszélyt, hogy egy meglévő rendelkezést pontosítani kívánó módosítás alapul szolgálhat az adott rendelkezés korlátozó értelmezéséhez.

20. Való igaz, hogy az Egyezmény 10. cikkének jelenlegi szövege nem említi az információkeresés szabadságát, de nem zárható ki, hogy ez a szabadság ráutaló módon szerepel a 10. cikk által oltalmazott jogok között. Ezzel kapcsolatban a Bizottság emlékeztet arra, hogy a *Sunday Times* ügyben hozott ítéletében (66. pont) az Emberi Jogok Európai Bírósága megállapította, hogy a 10. cikk garantálja a nagyközönség megfelelő tájékoztatáshoz való jogát. A Bizottság a maga részéről kimondta, hogy bár e cikk elsődleges célja az általános információforrásokhoz való hozzáférés garantálása, nem zárható ki, hogy bizonyos körülmények között a nem mindenki számára hozzáférhető dokumentumokhoz való hozzáférés jogát is magában foglalja (No. 8383/78, DR 17, 227. o., 228. és 230. o.).

Bölcsebb lenne tehát, ha tartózkodnánk a formális kinyilvánítástól, amit a tervezet 6. cikke tartalmaz, és az elmélyítés lehetőségét a 10. cikk jelenlegi szövegének bírósági értelmezésére hagynánk.

Ezenfelül a 6. cikk második mondata a tervezet 13. cikke 1. bekezdésének fényében feleslegesnek tűnik.

A Bíróság észrevételei (doc. Court (81) 76) között a következők szerepelnek:

6. cikk

„15. A Bíróság megítélése szerint az információk – az Egyezmény 10. cikkében garantált – megismeréséhez való jog az információkereséshez való jogot is magában foglalja. Emellett az is magától értetődőnek tűnik a Bíróság számára, hogy az információkeresésnek (továbbá az információ megismerésének és közlésének is) minden esetben törvényes eszközökkel kell történnie. A Bíróság azt is meg kívánja jegyezni, ahogy a magyarázó jelentés is kitér rá (a 2. pont második mondatában), hogy az információkeresés szabadsága nem jár együtt olyan kötelezettséggel a hatóság részéről, hogy az információt ki is kell szolgáltatni; a jog az információ megismerésére vonatkozik, nem pedig a megszerzésére.”

A Miniszteri Bizottságnak az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez fűzött, az Egyezményben meghatározott polgári és politikai jogok listájának kibővítéséről szóló kiegészítő Jegyzőkönyvre vonatkozó, a Parlamenti Közgyűléshez intézett véleménykéreése (Doc. 5039, 1983. február 7.) a következő magyarázatot tartalmazza:

„Végül az Emberi Jogi Irányítóbizottság megvitatta az „információ megkereséséhez való jog” elvét, aminek az Egyezmény 10. cikke 1. bekezdésébe való felvételét a Miniszteri Bizottság már engedélyezte. Az Emberi Jogi Irányítóbizottság rámutatott, hogy egy erre vonatkozó rendelkezést már beillesztettek a Jegyzőkönyv előzetes tervezetébe, de miután a különféle benyújtott észrevételek – nevezetesen az Európai Bizottság és az Emberi Jogok Európai Bírósága észrevételei – fényében ismételten mérlegelték, az Irányítóbizottság végül úgy döntött, hogy nem tartja meg a nevezett rendelkezést, mert logikusan feltételezhető, hogy az „információ megkereséséhez való jog” már benne van az Egyezmény 10. cikke 1. bekezdésében garantált „információ megismeréséhez való jogban”. Úgy tűnik, ezt az álláspontot a Bizottság és a Bíróság ítélkezési gyakorlata, és különösen a *Sunday Times* ügyben hozott ítélet is megerősíti.”

A Parlamenti Közgyűlés az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez fűzött, az Egyezményben meghatározott polgári és politikai jogok listájának kibővítéséről szóló jegyzőkönyvtervezetére (Doc. 5106, 1983. szeptember 9.) vonatkozó jelentés előadója az információkereséshez való jogra vonatkozó indokolásban a következőket írta:

„21. Az Irányítóbizottság felvetette az „információkeresés szabadságának” kérdését, amelynek az Egyezmény 10. cikke 1. bekezdésébe való felvételét a Miniszteri Bizottság már engedélyezte. Figyelembe véve az Európai Bizottság és az Emberi Jogok Európai Bírósága észrevételeit, úgy döntöttek, hogy nem vesznek fel ilyen rendelkezést a Jegyzőkönyvbe. A Bizottság és a Bíróság úgy határozott, hogy logikusan értelmezhető úgy, hogy az információkeresés szabadsága már benne van – az Egyezmény 10. cikke 1. bekezdésében garantált – „az információk megismerésének szabadsága” fogalmában. A Bizottság és a Bíróság ítélkezési gyakorlata megerősíti ezt az álláspontot.

22. A fentiek fényében úgy vélem, hogy ezt a jogot formálisan nem kell feltüntetni az Egyezmény 10. cikkében, és az Egyezmény szerveinek meg kell hagyni minden lehetőséget e cikk értelmezésének kiterjesztésére.”

3. Az Európa Tanács közérdekű adatot tartalmazó iratokhoz való hozzáféréssel és a személyes adatok védelmével kapcsolatos anyagai

52. 2002. február 21-én elfogadták a Miniszteri Bizottság a tagállamoknak szóló Rec(2002)2. sz. Ajánlását a hivatalos dokumentumokhoz való hozzáférésről. Az Ajánlás vonatkozó része az alábbiakat mondja ki:

„A Miniszteri Bizottság...

emlékezetében tartva különösen Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának 19. cikkét, az emberi jogok európai egyezménye 6., 8. és 10. cikkét, az ENSZ Aarhusi Egyezményét (Egyezmény a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságban a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról; elfogadták a dániai Aarhusban 1998. június 25-én) és a személyes adatok gépi feldolgozása során az egyének védelméről szóló, 1981. január 28-i Egyezményt (ETS 108); az 1982. április 29-én elfogadott, a véleménynyilvánítás és az információ szabadságáról szóló Nyilatkozatot, valamint az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága R (81) 19. sz. a közhivatalok által tárolt információkhoz történő hozzáférésről, az R (91) 10. sz. a köztisztviselők által tárolt személyes adatok harmadik felek részére történő továbbításáról, az R (97) 18. sz. a statisztikai célból gyűjtött és kezelt személyes adatok védelméről, az R (2000) 13. sz. a levéltárakhoz történő hozzáférésre vonatkozó Európai politikáról szóló Ajánlásait;

...

ajánlja a tagállami kormányoknak, hogy jogszabályaikban és gyakorlatukban iránymutatásként alkalmazzák az ezen ajánlásban meghatározott elveket.(...)”

III. A közérdekű adatot tartalmazó iratokhoz való hozzáférés általános elve

A tagállamoknak mindenki számára biztosítaniuk kell a jogot, hogy adatigénylés alapján hozzáférhessenek a közhivatalok kezelésében lévő, közérdekű adatot tartalmazó iratokhoz. Ez az elv bármilyen alapon – így pl. a nemzeti hovatartozás alapján – történő megkülönböztetés nélkül alkalmazandó.

IV. A közérdekű adatot tartalmazó iratokhoz való hozzáférés lehetséges korlátozásai

1. A tagállamok korlátozhatják a közérdekű adatot tartalmazó iratokhoz való hozzáférési jogot. A korlátozásokat törvényben pontosan meg kell határozni, és e korlátozásoknak a demokratikus jogállamban szükségesnek és az alábbi célok megóvása érdekében arányosnak kell lenniük:

- i. nemzetbiztonság, honvédelem és nemzetközi kapcsolatok;
- ii. közbiztonság;
- iii. bűncselekmények megelőzése, felderítése és üldözése;
- iv. magánélet és egyéb jogos magánérdek;
- v. üzleti és egyéb gazdasági érdekek – magánérdek és közérdek egyaránt;
- vi. a felek egyenlősége a bírósági eljárásokban;
- vii. a természet;
- viii. közhivatal által folytatott vizsgálat, felügyelet és ellenőrzés;
- ix. az állam gazdasági, monetáris és árfolyampolitikája;
- x. a közhatalmi szerven belüli vagy a közhatalmi szervek közötti egyeztetések egy tárgykör vizsgálata során.

2. A közérdekű adatot tartalmazó irathoz való hozzáférés megtagadható, ha az információ közlése sértené, vagy alkalmas arra, hogy megsértse az 1. bekezdésben említett érdekek valamelyikét, kivéve, ha az információ közléséhez a korlátozás indokál szolgáló érdeknél súlyosabb közérdek fűződik. ...”

53. Az Európa Tanács közérdekű adatot tartalmazó iratokhoz való hozzáférésről szóló Egyezménye (2009. június 18-án nyílt meg aláírásra), amelyet eddig hét tagállam (Bosznia-Hercegovina, Finnország, Litvánia, Magyarország, Montenegró, Norvégia és Svédország) ratifikált, és amely az azt követő hónap első napján lép hatályba, hogy attól a naptól számítva három hónap eltelt, amelyen az Európa Tanács tíz tagállama kifejezi, hogy az Egyezményt magára nézve kötelezőnek ismeri el, a következőket tartalmazza:

2. cikk – A közérdekű adatot tartalmazó iratokhoz való hozzáférés joga

„1. A Feleknek megkülönböztetés nélkül, bárki számára biztosítaniuk kell a jogot, hogy adatigénylés alapján hozzáférhessenek a közhatalmi szerv kezelésében lévő, közérdekű adatot tartalmazó iratokhoz.

2. A Feleknek meg kell tenniük a szükséges belső jogi intézkedéseket annak érdekében, hogy a közérdekű adatot tartalmazó iratokhoz való hozzáférés a jelen Egyezményben foglalt rendelkezések szerint érvényesülhessen.

3. Ezeket az intézkedéseket legkésőbb akkor kell meghozni, amikor ez az Egyezmény az érintett Fél tekintetében hatályba lép.”

3. cikk – A közérdekű adatot tartalmazó iratokhoz való hozzáférés lehetséges korlátozásai

„1. A Felek korlátozhatják a közérdekű adatot tartalmazó iratokhoz való hozzáférés jogát. A korlátozásokat törvényben pontosan meg kell határozni, és e korlátozásoknak a demokratikus jogállamban szükségesnek és az alábbi célok megóvása érdekében arányosnak kell lenniük:

- a) nemzetbiztonság, honvédelem és nemzetközi kapcsolatok,
- b) közbiztonság,
- c) bűncselekmények megelőzése, felderítése és üldözése,
- d) fegyelmi eljárások,
- e) közhatalmi szerv által folytatott vizsgálat, felügyelet és ellenőrzés,
- f) magánélet és egyéb jogos magánérdek,
- g) üzleti és egyéb gazdasági érdek,
- h) az állam gazdasági, monetáris és árfolyampolitikája,
- i) a felek egyenlősége a bírósági eljárásokban és az igazságszolgáltatás megfelelő működése,
- j) környezetvédelem, vagy
- k) a közhatalmi szerven belüli vagy a közhatalmi szervek közötti egyeztetések egy tárgykör vizsgálata során.

Az érintett Államok az aláírás időpontjában vagy a megerősítő, elfogadó, jóváhagyó vagy csatlakozási okirat letétbe helyezésekor az Európa Tanács Főtitkárához címzett nyilatkozattal kijelenthetik, hogy a királyi családdal és udvarral vagy az államfővel való kapcsolattartás is a lehetséges korlátozások közé tartozik.

2. A közérdekű adatot tartalmazó iratokban szereplő információhoz való hozzáférés megtagadható, ha az információ közlése sértené, vagy alkalmas arra, hogy megsértse az 1. bekezdésben említett érdekek valamelyikét, kivéve, ha az információ közléséhez a korlátozás indokálul szolgáló érdeknél súlyosabb közérdek fűződik.

3. A Felek megfontolhatják egy olyan határidő megállapítását, amelyen túl az 1. bekezdésben említett korlátozások nem alkalmazhatók.

4. cikk – A közérdekű adatot tartalmazó iratokhoz való hozzáférés iránti igények

„1. A közérdekű adatot tartalmazó iratot igényelő személy nem köteles arra, hogy adatigénylését megindokolja.

...”

5. cikk – A közérdekű adatot tartalmazó iratokhoz való hozzáférés iránti igényekkel kapcsolatos eljárás

1. A közhatalmi szervnek – amennyire ez ésszerűen lehetséges – segítenie kell az igénylőt az igényelt közérdekű adatot tartalmazó irat azonosításában.

2. A közérdekű adatot tartalmazó irathoz való hozzáférés iránti igénytel minden olyan közhatalmi szervnek foglalkoznia kell, amelynek az irat a kezelésében van. Ha a közhatalmi szerv nem rendelkezik az igényelt közérdekű adatot tartalmazó irattal, vagy nincs hatásköre arra, hogy az adatigénylést teljesítse, akkor – ha ez lehetséges – az adatigénylést meg kell küldenie a hatáskörrel rendelkező közhatalmi szervhez, vagy az igénylőt tájékoztatnia kell arról, hogy mely hatáskörrel rendelkező közhatalmi szervhez fordulhat.

3. A közérdekű adatot tartalmazó irathoz való hozzáférés iránti igények elintézése során az egyenlő bánásmód követelményét meg kell tartani.

4. A közérdekű adatot tartalmazó irathoz való hozzáférés iránti igényekkel haladéktalanul foglalkozni kell. Az ezzel kapcsolatos döntést a lehető leggyorsabban vagy egy előre meghatározott, ésszerű határidőn belül kell meghozni, közölni és végrehajtani.

5. A közérdekű adatot tartalmazó irathoz való hozzáférés iránti igényt akkor lehet elutasítani, ha

i) a közhatalmi szerv segítsége ellenére az adatigénylés túl bizonytalan marad ahhoz, hogy az igényelt közérdekű adatot tartalmazó irat azonosítását lehetővé tegye, vagy

ii) az adatigénylés nyilvánvalóan ésszerűtlen.

6. Ha a közhatalmi szerv egészben vagy részben elutasítja a közérdekű adatot tartalmazó irathoz való hozzáférés iránti igényt, akkor az elutasítás alapjául szolgáló indokot közölni kell. Az igénylőnek joga van arra, hogy kérésére az elutasítás írásbeli indokolását megkapja a közhatalmi szervtől.”

54. Az Európa Tanács személyes adatok gépi felhasználása során az egyének védelméről szóló, 1985. október 1-jén hatályba lépett egyezménye a következő vonatkozó szövegrészeket tartalmazza:

2. cikk – Fogalommeghatározások

A jelen Egyezmény alkalmazása során:

személyes adat: bármely információ, amely egy azonosított vagy azonosítható egyénre vonatkozik („adatalany”);

...”

5. cikk – Az adatok minősége

A személyes adatokra vonatkozó követelmények a gépi feldolgozás során:

a) az adatokat csak tisztességesen és törvényesen szabad megszerezni és feldolgozni;

b) az adatokat csak meghatározott és törvényes célra szabad tárolni, és attól eltérő módon nem szabad felhasználni;

c) az adatoknak tárolásuk céljával arányban kell állniuk, és meg kell felelniük e célnak, azon nem terjeszkedhetnek túl;

- d) az adatoknak pontosaknak és ha szükséges időszerűeknek kell lenniük;
- e) az adatok tárolási módjának olyannak kell lennie, amely az adatalany azonosítását csak a tárolás céljához szükséges ideig teszi lehetővé.”

9. cikk – Kivételek és korlátozások

„1. A jelen Egyezmény 5., 6. és 8. cikkének rendelkezéseitől csak az ebben a cikkben foglalt korlátozásokkal lehet eltérni.

2. A jelen Egyezmény 5., 6. és 8. cikkében foglalt rendelkezésektől csak akkor lehet eltérni, ha erről az adott Fél törvénye rendelkezik, és a szükséges intézkedésekre egy demokratikus társadalomban

...

- b) az adatalany vagy mások jogainak vagy szabadságjogainak védelme érdekében került sor.”

C. Európai Unió

55. Az Európai Unió Alapjogi Chartája az alábbiak szerint rendelkezik:

11. cikk

A véleménynyilvánítás és a tájékozódás szabadsága

„1. Mindenkinnek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához. Ez a jog magában foglalja a véleményalkotás szabadságát és az információk, eszmék megismerésének és közlésének szabadságát országhatárokon tekintet nélkül és anélkül, hogy ebbe hatósági szerv beavatkozhasson.

2. A tömegtájékoztatás szabadságát és sokszínűségét tiszteletben kell tartani.”

42. cikk

A dokumentumokhoz való hozzáférés joga

„Bármely uniós polgár, valamint valamely tagállamban lakóhellyel, illetve létesítő okirat szerinti székhellyel rendelkező természetes vagy jogi személy jogosult hozzáférni az Unió intézményeinek, szerveinek és hivatalainak dokumentumaihoz, függetlenül azok megjelenési formájától.”

56. Az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről szóló, 2001. május 30-i 1049/2001/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet az alábbiak szerint rendelkezik:

2. cikk

Kedvezményezettek és hatály

„1. Bármely uniós polgár, valamint valamely tagállamban lakóhellyel, illetve létesítő okirat szerinti székhellyel rendelkező természetes vagy jogi személy jogosult az intézmények dokumentumaihoz hozzáférni az e rendeletben meghatározott elvek, feltételek és korlátok szerint.

2. Ugyanezen elvek, feltételek és korlátok betartásával az intézmények dokumentumaikhoz való hozzáférést nem tagállamban lakó, illetve létesítő okirat szerinti székhellyel nem rendelkező természetes vagy jogi személyek számára is biztosíthatnak.

3. Ez a rendelet az intézmény birtokában lévő dokumentumokra vonatkozik, amely dokumentumokat az intézmény állított ki, vagy azok hozzá érkeztek, és amelyek az Európai Unió tevékenységi területeire vonatkoznak.”

4. cikk **Kivételek**

„1. Az intézmények megtagadják a dokumentumokhoz való hozzáférést, ha a közzététel kedvezőtlenül befolyásolná a következők védelmét:

...

b) a személyiség és a magánszemély becsületének védelme, különösen a személyi adatok védelmére vonatkozó közösségi joganyagnak megfelelően.”

57. A személyes adatok feldolgozása vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról szóló, 1995. október 24-i 95/46/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv az alábbiak szerint rendelkezik:

2. cikk **Fogalommeghatározások**

„Ezen irányelv alkalmazásában:

a) „személyes adat” az azonosított vagy azonosítható természetes személyre („érintettre”) vonatkozó bármely információ; az azonosítható személy olyan személy, aki közvetlen vagy közvetett módon azonosítható, különösen egy azonosító számmal vagy a személy fizikai, fiziológiai, szellemi, gazdasági, kulturális vagy társadalmi identitására vonatkozó egy vagy több tényezőre történő utalás révén;

b) személyes adatok feldolgozása” („feldolgozás”) a személyes adatokon automatikus vagy nem automatikus módon végzett bármely művelet vagy műveletek összessége, azaz gyűjtés, rögzítés, rendszerezés, tárolás, átalakítás vagy megváltoztatás, visszakeresés, betekintés, felhasználás, közlés továbbítás, terjesztés vagy egyéb módon történő hozzáférhetővé tétel révén, összehangolás vagy összekapcsolás, zárolás, törlés, illetve megsemmisítés;

...”

9. cikk **A személyes adatok feldolgozása és a szólásszabadság**

„A tagállamok e fejezet, a IV. és a VI. fejezet rendelkezései alóli felmentésről, illetve eltérésről kizárólag a személyes adatoknak újságírás, vagy irodalmi, illetve művészi kifejezés céljából történő feldolgozása esetén rendelkezhetnek, amennyiben azok a magánélet tiszteletben tartásához való jognak a szólásszabadságra vonatkozó szabályokkal való összeegyeztetéséhez szükségesek.”

58. A Bíróság (Nagykamara) a C-92/09. és C-93/09. számú, *Volker und Markus Schecke GbR és Hartmut Eifert kontra Land Hessen egyesített ügyekben* hozott, 2010. november 9-én kelt ítéletében a következőket mondta ki:

„48. A személyes adatok védelméhez való jog azonban nem abszolút jog, hanem a társadalomban betöltött szerepének függvényében kell figyelembe venni...”

85. ... Emlékeztetni kell arra, hogy az intézményeknek a valamely természetes személyre vonatkozó információk nyilvánosságra hozatala előtt mérlegelniük kell az uniós jogi aktusok átláthatóságának biztosításához fűződő uniós érdek súlyát, valamint a Charta 7. és 8. cikkében elismert jogok megsértésének súlyát. Márpedig az átláthatóságra vonatkozó cél semmiképpen nem élvezhet automatikusan elsőbbséget a személyes adatok védelméhez való joggal szemben..., még akkor sem, ha jelentős gazdasági érdekekről van szó.”

59. A Bíróság (Nagykamara) a *C-28/08 P, Bizottság kontra Bavarian Lager Co. Ltd* ügyben a következőket állapította meg a társaságnak egy ülés jegyzőkönyvéhez való teljes körű hozzáférésre irányuló követelésével kapcsolatban:

„76. Meg kell állapítani, hogy az 1996. október 11-i találkozó jegyzőkönyve öt résztvevő nevét nem tartalmazó változatának közlésével a Bizottság nem sértette meg az 1049/2001 rendelet rendelkezéseit, és kellőképp eleget tett az öt terhelő átláthatósági követelménynek.

77. A Bizottság annak megkövetelésével, hogy a kifejezett hozzájárulását nem adó öt személyt illetően a Bavarian Lager bizonyítsa e személyes adatok továbbításának szükségességét, eleget tett a 45/2001 rendelet 8. cikke b) pontja rendelkezéseinek.

78. Mivel a Bavarian Lager nem terjesztett elő semmilyen kifejezett és törvényes célt, illetve meggyőző érvet e személyes adatok továbbításának szükségességét alátámasztandó, a Bizottság nem tudta az érintett felek különböző érdekeit mérlegelni. Nem tudta azt ellenőrizni, hogy nincs semmilyen ok annak feltételezésére, hogy e továbbítás sértene az érintettek jogos érdekeit, amint azt a 45/2001 rendelet 8. cikkének b) pontja előírja.

79. A fentiekből következik, hogy a Bizottság helyesen utasította el az 1996. október 11-i találkozó teljes jegyzőkönyvéhez való hozzáférés iránti kérelmet.

D. Emberi Jogok Amerikaközi Bírósága

60. Az Emberi Jogok Amerikai Egyezményének 13. cikke (Gondolat- és szólásszabadság) többek között a következőket mondja ki:

„1. Mindenkinnek joga van a gondolatszabadsághoz és a véleménynyilvánítás szabadságához. Ez a jog magában foglalja mindenfajta adat és gondolat határookra való tekintet nélküli – szóban, írásban, nyomtatásban, művészi formában vagy bármilyen más választása szerinti módon történő – keresésének, megismerésének és terjesztésének a szabadságát is.”

61. A *Claude Reyes és társai kontra Chile* ügyben (ítélet kelte: 2006. szeptember 19.) az Emberi Jogok Amerikaközi Bírósága megállapította, hogy:

„... azzal, hogy az Egyezmény 13. cikke kifejezetten rögzíti az információ „kereséséhez” és „megismeréséhez” való jogot, valamennyi egyén ahhoz való jogát védi, hogy – az Egyezményben meghatározott korlátozások szerinti kivételekkel – hozzáférést kérjen az állam által tárolt információkhoz. Következésképp ez a cikk az egyénnek az ilyen információk megismeréséhez való jogát védi, és pozitív kötelezettséget ír elő az állam számára ezen információk kiszolgáltatására, hogy az egyén hozzáférést kaphasson a szóban forgó információkhoz vagy indokolást is tartalmazó választ kap-

jon, amikor az állam – az Egyezmény által megengedett okból – a konkrét ügyben jogosult az információhoz való hozzáférés korlátozására. Az információt anélkül kell rendelkezésre bocsátani, hogy közvetlen érdeket vagy személyes érintettséget bizonyítani kellene az adott információ megszerzéséhez – kivéve azon eseteket, amikor törvényes korlátozást alkalmaznak. Ha adatokat magánszemélynek kiadnak, ezzel viszont az adatok kikerülnek a társadalomba, azaz a nagyközönség megismerheti azokat, hozzájuk férhet és értékelheti őket. Ily módon a gondolat- és véleménynyilvánítási szabadság az állam által kezelt adatokhoz való hozzáférési jogot is magában foglalja, ami a gondolatszabadság és a véleménynyilvánítás szabadsága mindkét dimenziójára, az egyénre és a társadalmira egyaránt egyértelműen kiterjed, és ezeket az államnak egyidejűleg kell garantálnia.”

E. Az emberi jogok védelmének afrikai rendszere

62. Az emberi jogok és a népek jogainak afrikai chartája 9. cikke az alábbiak szerint rendelkezik:

- ,1. Minden egyén jogosult az információk megismerésére.
2. Minden egyén jogosult véleményének – a jogszabályi kereteken belül történő – kinyilvánítására és terjesztésére.”

63. A véleménynyilvánítás szabadságának afrikai érvényesüléséről szóló, az Emberi Jogok és a Népek Jogai Afrikai Bizottsága által elfogadott, 2002. október 23-án közzétett elvi nyilatkozat vonatkozó része az alábbiakat mondja ki:

I.

A véleménynyilvánítás szabadságának garantálása

- ,1. A véleménynyilvánítás és a tájékozódás szabadsága, beleértve az információk és gondolatok kereséséhez, megismeréséhez és közléséhez való jogot is..., alapvető és elidegeníthetetlen emberi jog, emellett a demokrácia nélkülözhetetlen eleme.
2. Mindenki egyenlő eséllyel élhet a véleménynyilvánítás szabadságával és az információhoz való megkülönböztetésmentes hozzáférés jogával.”

IV.

Információsabadság

- ,1. A köztisztviselők nem a maguk számára tárolnak információkat, hanem mint a közjó letéteményesei, és mindenkinek joga van ahhoz, hogy – jogszabályban világosan meghatározott szabályok szerint – hozzáférjen ezekhez az információkhoz.
2. A tájékoztatáshoz való jogot törvény garantálja a következő elvekkel összhangban:
 - mindenkinek hozzáférési joga van a köztisztviselők által tárolt információkhoz;
 - mindenkinek hozzáférési joga van a magán szervezetek által tárolt azon információkhoz, amelyek valamely jog gyakorlásához vagy oltalmazásához szükségesek;

- az adatszolgáltatás megtagadása egy független testület előtt és/vagy bíróságon megtámadható;
- a köztestületek akár kérés nélkül is kötelesek aktívan közzétenni a fontos közérdekű információkat;
- senkit nem érhet szankció azért, hogy jóhiszeműen információt tesz közre törvénysértésről vagy olyan cselekményről, ami súlyos veszélyt jelent az egészségre, a biztonságra vagy a környezetre, kivéve, ha a szankció kiszabása jogos érdeket szolgál és egy demokratikus társadalomban szükséges; és
- a titoktartásra vonatkozó jogszabályokat szükség esetén módosítani kell annak érdekében, hogy megfeleljenek az információszabadság elveinek.

3. Mindenkinek joga van ahhoz, hogy a saját személyes adataihoz hozzáférjen és azokat frissítse vagy más módon javítsa – függetlenül attól, hogy a szóban forgó adatokat állami vagy magánszervezetek tárolják.”

F. Összehasonlító jog

64. Az Európa Tanács tagállamainak jogszabályaira vonatkozóan a Bíróság rendelkezésére álló anyagokból következik, hogy mind a harmincegy vizsgált tagállam – Luxemburgot kivéve – elismeri az információhoz és/vagy a köztestületek által tárolt közérdekű adatot tartalmazó iratokhoz való hozzáférés jogát. Az is kitűnik, hogy a legtöbb tagállamban az információhoz és/vagy iratokhoz való hozzáférés nem korlátozódik csupán a végrehajtó hatalmi ágra, hanem a törvényhozó vagy igazságszolgáltatási hatalmi ág által tárolt adatokra és/vagy iratokra is kiterjed, sőt azokra az állami vállalatokra és magánszervezetekre is, amelyek közfeladatot látnak el vagy jelentős állami finanszírozásban részesülnek. Az információhoz való hozzáférésre vonatkozó valamennyi jogszabály meghatároz olyan adatkategóriákat, amelyek közzététele megtagadható. Néhány ország közérdek-vizsgálatot vezetett be, amelynek keretében a közhivatalok és a felügyeleti szervek kötelesek egyensúlyt teremteni az információ visszatartása és a közzétételhez fűződő közérdek között.

A JOG

I. AZ EGYEZMÉNY 10. CIKKÉNEK ÁLLÍTÓLAGOS MEGSÉRTÉSE

65. A kérelmező civilszervezet sérelmezte, hogy a hatóságok azzal, hogy megtagadták az általa egyes rendőrkapitányságoktól kért információkhoz való hozzáférést, megsértették az Egyezmény 10. cikkében meghatározott jogát, mely cikk a következőképpen rendelkezik:

1. Mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához. Ez a jog magában foglalja a véleményalkotás szabadságát és az információk, eszmék megismerésének és közlésének szabadságát országhatárokon tekintet nélkül és anélkül, hogy ebbe hatósági szerv beavatkozhasson. Ez a cikk nem akadályozza, hogy az államok a rádió-, televízió- vagy mozgókép vállalatok működését engedélyezéshez kössék.

2. E kötelezettségekkel és felelősséggel együtt járó szabadságok gyakorlása a törvényben meghatározott, olyan alakszerűségeknek, feltételeknek, korlátozásoknak vagy szankcióknak vethető alá, amelyek szükséges intézkedéseknek minősülnek egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság, a területi sértetlenség, a közbiztonság, a zavargások vagy bűnözés megelőzése, a közegészség vagy az erkölcsök védelme, mások jó hírneve vagy jogai védelme, a bizalmas értesülés nyilvánosságra hozásának megakadályozása, vagy a bíróságok tekintélyének és pártatlanságának fenntartása céljából.”

66. A Kormány vitatta ezt az érvet.

A. A Kormány előzetes kifogása az Egyezmény rendelkezéseivel való *ratione materiae* összeegyeztethetőséggel kapcsolatban

1. A felek előterjesztései a Nagykamarához

67. A Kormány vitatta az Egyezmény 10. cikkének a kérelmező civilszervezetre való alkalmazhatóságát és felkérte a Bíróságot, hogy nyilvánítsa a kérelmet elfogadhatatlannak, mivel *ratione materiae* nem összeegyeztethető az Egyezmény rendelkezéseivel. Álláspontja szerint az Egyezmény 10. cikkének hatálya alá csak az információk megismerése és terjesztése tartozik, miközben az „információ megkeresésének jogára” történő minden utalást – szemben az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának 19. cikkével és a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 19. cikkével – szándékosan kihagytak a 10. cikkből a kidolgozási folyamat során.

68. A kérelmező civilszervezet arra hivatkozott, hogy a Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint a 10. cikk alkalmazandó a jelen ügy körülményei között. A kérelmező civilszervezet álláspontja szerint az államok – hacsak az információk megismeréséhez és terjesztéséhez való jog és a véleményalkotás szabadsága nem foglalja magában az információhoz való hozzáférést is – könnyen megfoszthatnák a lényegüktől ezeket a jogokat úgy, hogy megtagadják a hozzáférést közérdekű kérdésekkel kapcsolatos fontos adatokhoz. Az információhoz való hozzáférés a véleménynyilvánítás joga hatékony gyakorlásának elengedhetetlen feltétele – éppúgy, mint ahogyan a tisztességes eljáráshoz való jog az igazságszolgáltatáshoz való jog nélkül értelmetlen lenne (lásd *Golder kontra Egyesült Királyság*, 1975. február 21., § 35, Series A no. 18). A kérelmező civilszervezet azzal érvelt, hogy az információhoz való hozzáférés hozzátartozik a véleménynyilvánítási joghoz, mivel az adatokhoz való hozzáférés elutasítása akadályozza a szóban forgó jog érvényesülését.

69. Az Egyesült Királyság kormánya, amely beavatkozóként részt vesz az eljárásban, rámutatott, hogy az Egyezmény 10. cikke a jelen ügy körül-

ményei között nem alkalmazható. Azzal a kéressel fordult a Bírósághoz, hogy vegye figyelembe a *travaux préparatoires*-t és a *Leander kontra Svédország* ügyben hozott ítéletet (1987. március 26., Series A no. 116) követő ítélkezési gyakorlatot.

70. A Media Legal Defence Initiative, a Campaign for Freedom of Information, az ARTICLE 19, az Access to Information Programme és a magyar Társaság a Szabadságjogokért úgy foglalt állást, hogy a véleménynyilvánítás szabadsága magában foglalja az információhoz való hozzáférés jogát, így a 10. cikk is alkalmazandó a jelen ügyre.

2. A Bíróság értékelése

71. A jelen ügyben az alapkérdés az, hogy az Egyezmény 10. cikke értelmezhető-e úgy, hogy garantálja a közhivatalok által tárolt adatokhoz való hozzáférési jogot a kérelmező civilszervezetnek. A Bíróságnak tehát arról kell döntenie, hogy a kérelmező információkérésének megtagadása – az ügy körülményei között – megsértette-e a kérelmező információ megismeréséhez és terjesztéséhez való, a 10. cikk által garantált jogát.

Ebből következően a kérdés, hogy a kérelmező civilszervezet által megjelölt jogsérelem a 10. cikk hatálya alá tartozik-e, szervesen kapcsolódik a kérelmező panaszának lényegéhez. Ennek megfelelően a Bíróság megállapítja, hogy a Kormány kifogását csatolni kell a kérelem érdemi részéhez.

72. A Bíróság megállapítja továbbá, hogy a kérelem nem nyilvánvalóan megalapozatlan az Egyezmény 35. cikke 3. bekezdése a) pontja szerinti értelemben, és bármely más alapon sem elfogadhatatlan. Ezért elfogadhatónak kell nyilvánítani.

B. Érdem

1. A felek előterjesztései a Nagykamarához

a) A Kormány

73. A Kormány fenntartotta, hogy az Egyezmény 10. cikke nem alkalmazható, mivel a *Társaság a Szabadságjogokért kontra Magyarország* ügyben hozott ítélet (no. 37374/05, § 14, 2009. április, a továbbiakban: „*Társaság*”) megállapításai nem lehetnek döntők a jelen kérelem tekintetében. Ebben az esetben – ha a Kormány nem emel kifogást – a Bíróságtól nem kérték a 10. cikk alkalmazhatóságának vizsgálatát. A Kormány hozzátette, hogy a *Társaság* ügyben a 10. cikk alkalmazhatóságával kapcsolatos engedményük kizárólag nemzeti jogi megfontolásokon alapult, és nem képezheti alapját az Egyezmény olyan területekre való kiterjesztésének, amelyeket a Kormány nem kívánt az Egyezmény hatálya alá vonni.

74. Megjegyezte továbbá, hogy a Miniszteri Bizottság külön, konkrét Egyezményt fogadott el a közérdekű adatot tartalmazó iratokhoz való hoz-

záférés jogáról, ami azt jelzi, hogy a 10. cikk szövegezői nem kívánták beilleszteni a közhivataloktól származó információk keresésének a jogát az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezménybe.

75. A pusztán tény, hogy a Magas Szerződő Felek nemzeti jogszabályaikban rögzítették az információkereséshez való jogot, nem indokolja azt az értelmezést, hogy a szóban forgó jog a 10. cikkben garantált jogok közé tartozik, mivel az államok a saját nemzeti jogrendszerükben szabadon elfogadhatnak olyan rendelkezéseket, amelyek az Egyezményben biztosítottnál magasabb szintű emberijog-védelmet írnak elő.

76. Az információhoz való hozzáférés joga önálló jog, amely az átláthatóság fokozására és a jó kormányzásra irányul, és nem csupán a véleménynyilvánítás szabadságának kiegészítője. A Kormány álláspontja szerint sem az „élő jog” megközelítés, sem a nemzeti jogrendszerben az információs szabadságról szóló jogi aktusok elfogadásában tükröződő európai konszenzus létezése nem igazolhatja, hogy egy ilyen jog kiolvasható az Egyezmény 10. cikkéből.

77. A Kormány szerint semmiféle nyilvános vitát nem akadályozott, hogy a kért személyes adatokat nem közölték, mivel a kért információra a kérelmező civilszervezetnek nem ahhoz volt szüksége, hogy közérdekű kérdésben kinyilvánítsa a véleményét, és nem is ahhoz, hogy következtetéseket vonjon le a védőki rendelési rendszer hatékonyságára vonatkozóan.

78. Ha a Bíróság megállapítja, hogy a 10. cikk a jelen ügy körülményei között alkalmazandó volt, a Kormány azon véleményének ad hangot, hogy a kérelmező véleménynyilvánítási szabadságába való beavatkozást az Egyezmény 10. cikkének 2. bekezdése minden esetben igazolta.

79. A hivatalból kirendelt védők neve személyes adatnak minősül, és ilyen adatok csak akkor szolgáltatathatók ki, ha ezt jogszabály megengedi. A Kormány jóváhagyta a Legfelsőbb Bíróság azon megállapítását, hogy a védő nem közfeladatot lát el az őt kirendelő bűnüldöző hatóságok vagy a saját nevében, és nem minősül az Adatvédelmi törvény 19. § (4) bekezdése szerinti „egyéb, közfeladatot ellátó személynek”. Arra is rámutatott, hogy a Legfelsőbb Bíróság jelen ügyben adott értelmezése az adatvédelmi biztos ajánlásának fényében várható volt, és ezt az értelmezést minden későbbi hasonló esetben következetesen alkalmazták.

80. A Kormány álláspontja szerint tehát a védők kirendelésével kapcsolatos adatszolgáltatás engedélyezésének nem volt jogalapja; más szóval a kért információk nyilvánosságra hozatalának elutasítását törvény írta elő.

81. A Kormány azon a véleményen van, hogy a kért információhoz való hozzáférés korlátozása a mások jogainak védelme jogszerű célját szolgálta. A személyes adatok védelme önmagában is törvényes célnak minősül, függetlenül attól, hogy az érintett személy jó hírneve is kockán forgott-e. Az intézkedés – a 10. cikk szerinti értelemben vett – mások jó hírnevének védelméhez szükségesnek tekinthető, mivel a kérelmező civilszervezet által

végzett kutatás kritikával illette a hivatalból kirendelt védő szakmai tevékenységét.

82. Az arányosság kérdésével kapcsolatban a Kormány kiemelte, hogy még ha a Bíróság azt is állapítaná meg, hogy az államnak pozitív kötelezettsége van a véleménynyilvánítás szabadsága gyakorlásának előmozdítására, az államoknak széles körű mérlegelési mozgástérrel kell rendelkezniük a kért információkhoz való hozzáférés megadása tekintetében. Ezt a mozgásteret csak a kérelmező ahhoz fűződő kiemelkedően fontos érdeke korlátozza, hogy tényekkel alátámassza állításait annak érdekében, hogy a közhatalom gyakorlásával kapcsolatos nyilatkozatokért fennálló polgári vagy büntetőjogi felelősséget elhárítsa, és ha a szükséges információkat más módon nem tudja megszerezni.

83. Ezenfelül, az államnak nem áll fenn kötelezettsége személyes adatokból álló információk terjesztésére, ha a szóban forgó információk közlését sürgető társadalmi igény nem indokolja. A 10. cikk alapján fennálló minden pozitív kötelezettséget a hatóságok azon kötelezettségének fényében kell értelmezni, hogy tartsák tiszteletben és biztosítsák az Egyezményben foglalt más jogok elismerését, és teremtsenek igazságos egyensúlyt nemcsak a magán- és közérdek, hanem a versengő magánérdekek között is – a jelen ügyben a kérelmező civilszervezetnek az információk megismeréséhez való, a 10. cikkben foglalt joga és a védőnek a magánélet tiszteletben tartásához való, a 8. cikkben foglalt joga között. Ezenfelül a kirendelt védők 8. cikk szerinti jogainak minden korlátozását szűken kell értelmezni. Ezzel szemben az „egyéb, közfeladatot ellátó személyek” kifejezésnek a kérelmező civilszervezet által sugallt értelmezése rendkívül széles kivételt teremtene a személyes adatok védelméhez való jog alól, ami az Egyezmény 8. cikke alapján nem lenne indokolt.

84. Ezenfelül a kérelmező civilszervezetnek alternatív eszközök is rendelkezésére álltak a szükséges információk megszerzésére – anélkül, hogy a személyes adatok közlését szorgalmazta volna. Kérhetett volna anonim statisztikai adatokat vagy más eszközökhöz is folyamodhatott volna, például úgy, hogy felveszi a kapcsolatot az Országos Rendőr-főkapitánysággal, hogy értékelje a jogsegély keretében kirendelt védők kirendelésével kapcsolatos rendőrségi gyakorlatot.

85. A Kormány azzal érvelt, hogy a sajtó és a civilszervezetek nem élvezhetnek azonos szintű védelmet, mivel az előzőt szakmai szabályok kötik, míg az utóbbi nem vonható felelősségre a nyilatkozatainak pontosságáért. Mindenesetre a Kormány aggályának adott hangot amiatt, hogy a kérelmező civilszervezet közéleti kontrollfunkciót lát el, illetve hogy más titkolt indokok is meghúzódtak a kérése mögött – figyelemmel arra, hogy számos jogászból álló hálózattal rendelkező szervezet, akik szintén nyújtanak jogsegélyt büntetőügyekben, ebből következően a hivatalból kirendelt védők potenciális versenytársai.

b) A kérelmező civilszervezet

86. A kérelmező civilszervezet kérte a Nagykamarát, hogy erősítse meg: a 10. cikk alkalmazható a jelen ügyre. Arra hivatkozott, hogy bár az Egyezmény a „megismerés” és „közlés” konkrét fogalmát használja, a 10. cikk az információ keresésére is vonatkozik, ahogyan ezt a Bíróság elsőként a *Dammann kontra Svájc* ügyben (no. 77551/01, § 52, 2006. április 25.) elismerte. A kérelmező civilszervezet hivatkozott a Bíróság ítélkezési gyakorlatára a *Sdruženi Jihočeské Matky kontra Csehország* ((dec.), no. 19101/03, 2006. július 10.), a *Társaság* (fent hivatkozott), a *Youth Initiative for Human Rights kontra Szerbia* (no. 48135/06, 2013. június 25.), valamint az *Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung kontra Ausztria* (no. 39534/07, 2013. november 28., a továbbiakban: „*Österreichische Vereinigung*”) ügyben, hogy igazolja, hogy a Bíróság eltért korábbi, a *Leander* (fent hivatkozott) és a *Gaskin kontra Egyesült Királyság* (1989. július 7., § 57, Series A no. 160) ügyben alkalmazott ítélkezési gyakorlatától, és egyértelműen arra az álláspontra helyezkedett, hogy a közhatalmi szerveknél tárolt információkhoz való hozzáférés joga beleértendő a 10. cikkbe.

87. A kérelmező szervezet azzal is érvelt, hogy ezt a megközelítést nemzetközi jogi aktusok és a nemzetközi ítélkezési gyakorlat – többek között a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 19. cikke és az Emberi Jogi Bizottság 34. sz. általános kommentárja – is alátámasztja, ami annak széles körű elfogadottságát mutatja, hogy az információkereséshez való jog a szabad véleménynyilvánítás alapvető része.

88. A *Guerra és társai kontra Olaszország* és a *Roche kontra Egyesült Királyság* ügyben a Bíróság megállapította, hogy az információ megismerésének szabadsága nem értelmezhető úgy, hogy az Egyezményben Részes Felet pozitív kötelezettség terheli a tekintetben, hogy saját indítványára információt gyűjtsön és terjesszen (lásd *Guerra és társai kontra Olaszország*, 1998. február 19., § 53, *Reports of Judgments and Decisions* 1998-I; és *Roche kontra Egyesült Királyság* [GC], no. 32555/96, § 172, ECHR 2005-X).

89. A jelen ügyben azonban a kért adatok a hatóságok rendelkezésére álltak. Ezt az is mutatja, hogy tizenhét rendőrkapitányság haladéktalanul rendelkezésre bocsátotta a kért adatokat, nyilvánvalóan nem jelentett tehát aránytalan munkaterhet számukra az adatok megszerzése.

90. A kérelmező civilszervezet rámutatott, hogy az Egyezményt mint „élő jogot” a jelenkori körülmények között kell értelmezni, figyelemmel a szociológiai, technológiai és tudományos változásokra, valamint az emberi jogi normák fejlődésére.

91. A kérelmező civilszervezet véleménye szerint az érintett információkhoz való hozzáférés megtagadását a következő kérdésként kell elemezni: az alperes Állam elmulasztott-e eleget tenni azon negatív kötelezettségének, hogy megfelelő indok nélkül ne avatkozzon be a 10. cikk által oltalmazott

jogokba. Azzal, hogy megtagadták a kért információkhoz való hozzáférést, a nemzeti hatóságok akadályozták a kérelmező civilszervezetet egy alapvető szabadság gyakorlásában, ami indokolatlan beavatkozásnak minősül a 10. cikk által védett jogba.

92. A kérelmező civilszervezet 10. cikk szerinti jogaiba való beavatkozás nem állt összhangban a vonatkozó nemzeti jogi rendelkezésekkel, különösen az Adatvédelmi törvénnyel. A kérelmező civilszervezet az Adatvédelmi törvény 19. § (4) bekezdése szerinti közérdekből nyilvános adatokhoz való hozzáférést kért. Az Adatvédelmi törvényben foglaltak értelmében az „egyéb, közfeladatot ellátó személyekre” vonatkozó személyes adatok ugyanolyan feltételekkel minősülnek közérdekből nyilvános adatnak, mint a közérdekű információk. Amikor egy érdekelt fél közfeladatot ellátó személy személyes adatait kéri, és a szóban forgó adatok e személy közfeladatával kapcsolatosak, a kérés elutasításakor nem lehet a személyes adatok védelméhez való jogra hivatkozni.

93. A kérelmező civilszervezet rámutatott, hogy a belföldi eljárásban a fő kérdés az volt, hogy a hivatalból kirendelt védő „egyéb, közfeladatot ellátó személynek” minősül-e. A nemzeti jog nem definiálja a közfeladat fogalmát. A Kormány értelmezése, miszerint közfeladatot ellátó személynek kizárólag az tekinthető, aki önálló feladat- és hatáskörrel rendelkezik, nem állja meg a helyét. A kérelmező civilszervezet azzal érvelt, hogy a védő a büntetőeljárás folyamán közfeladatot lát el, tevékenysége nem magánjellegű. Ezenfelül a hivatalból kirendelt védő díját és költségeit állami forrásból fedezi, tevékenységét pedig az állam felügyeli. A kérelmező civilszervezet hivatkozott továbbá a Bíróság ítélkezési gyakorlatára az *Artico kontra Olaszország* (1980. május 13., Series A no. 37), a *Kamasinski kontra Ausztria* (1989. december 19., Series A no. 168) és a *Czekalla kontra Portugália* (no. 38830/97, ECHR 2002-VIII) ügyekben, ahol a Bíróság megállapította, hogy bizonyos körülmények között az állam felelőssé tehető a hivatalból kirendelt védő bizonyos hiányosságaiért. Végül, a hivatalból kirendelt védők névlistája a bírósági ítéletek kihirdetésekor nem volt anonimizált, és számos rendőrkapitányság úgy ítélte meg, hogy a kérelmező civilszervezetnek joga van hozzáférni a kért információkhoz.

94. Következésképpen a nemzeti hatóságok tévesen állapították meg, hogy a védő nem közfeladatot lát el, továbbá kirendelése és tevékenysége személyes adatot képez. Ez a megfontolás megfosztotta jogalapjától a kifogásolt beavatkozást.

95. Ami az intézkedés arányosságát illeti, a kérelmező civilszervezet azon véleményének ad hangot, hogy a kért információk közérdekű kérdést érintettek. A kérelmező civilszervezet célja az volt, hogy háttéradatokat szolgáltatson a kirendelt védői rendszer működéséről és különösen a kirendelések bizonyos védőket favorizáló – és így az alperesek nem megfelelő jogi képviseléséhez vezető – elosztásáról folytatott nyilvános vitához. A kutatás célja, amelyhez az információkhoz való hozzáférést kérték, tényeken

alapuló nyilvános vita volt az Egyezmény 6. cikkében említett hatékony védelemhez való jog érvényre juttatásáról. A jogsegélyhez való jogot az igazságszolgáltatás sarokkövének ismerik el, és a többi rendőrkapitányságtól megszerzett adat is bizonyítja, hogy valóban vannak strukturális hiányosságok, amelyek további vizsgálódást érdemelnének. Ezt azonban megakadályozta a nemzeti hatóságoknak a szóban forgó információkhoz való hozzáférés megtagadására vonatkozó döntése. Figyelemmel az információkérés tárgyát képező kérdés közérdekű jellegére, a kérelmező civilszervezet közéleti kontrolltevékenysége a sajtóéhoz hasonló magas szintű védelmet tesz indokolttá.

96. A kérelmező civilszervezet szerint a kért adatok más módon nem voltak hozzáférhetők, ami tényleges információmonopóliumot biztosított a két rendőrkapitányságnak az illetékességi körükbe tartozó védőkirendelések felett. Ebből következően a kért információhoz való hozzáférés megtagadása cenzori hatalom gyakorlásának minősül.

97. A kérelmező civilszervezet ezenkívül úgy véli, hogy az információhoz való hozzáférés jogának korlátozása nem volt szükséges a védő magánélethez való jogának védelme érdekében. A kért információ személyes szférájukat nem érintette, hanem csakis a közfeladatukat. Nem vonatkozott védői szerepkörük tényleges gyakorlására, hanem csupán a kirendelésükre. A kérelmező civilszervezet álláspontja szerint a nemzeti hatóságok nem teremtettek igazságos egyensúlyt a szervezet 10. cikkben említett joga és a védő 8. cikk szerinti joga között.

98. A kérelmező civilszervezet arra kérte a Bíróságot, hogy állapítsa meg, az információk megismeréséhez való jogába való beavatkozás – az Egyezmény 10. cikke 2. bekezdése szerinti értelemben – nem volt szükséges egy demokratikus társadalomban.

c) Harmadik felek

i. Az Egyesült Királyság Kormánya

99. A szerződések jogáról szóló 1969-es bécsi egyezmény 31. cikke 1. bekezdésére hivatkozva az Egyesült Királyság kormánya azzal érvelt, hogy az Egyezmény értelmezése tekintetében a Szerződő Államok által használt szokásos jelentéstartalomnak kellene az elsődlegesnek lennie. Álláspontja szerint a 10. cikk tárgya egyértelműen az, hogy negatív kötelezettséget rójon az állami szervekre arra vonatkozóan, hogy tartózkodjanak a közlés jogába való beavatkozástól. Az információhoz való hozzáférés tekintetében a 10. cikk 1. bekezdésének szövege pozitív kötelezettséget nem tartalmaz a Szerződő Államok számára. Ezt a *travaux préparatoires* is megerősíti, mivel az információ „kereséséhez” való jog szándékosan kimaradt a 10. cikk végleges szövegéből.

100. Az információs szabadsághoz való jog beleértése a 10. cikkbe egy „európai információs szabadság-törvényt” hozna létre a szokásos konszenzus

hiányában. A beavatkozó Kormány értelmezésében nincs a tekintetben európai konszenzus, hogy hozzáférést kell biztosítani az állam által tárolt információkhoz; ezt az is mutatja, hogy az Európa Tanács közérdekű adatot tartalmazó iratokhoz való hozzáférésről szóló egyezményét csupán hét tag-állam ratifikálta.

101. Ezenkívül a beavatkozó Kormány a Bíróság *Leander* ügyben hozott ítéletére is hivatkozott, amelyben a Bíróság megállapította, hogy a 10. cikk nem „ad hozzáférési jogot az egyénnek egy, az egyén személyes helyzetével kapcsolatos információkat tartalmazó nyilvántartáshoz, és nem is [ír elő] kötelezettséget a Kormány részére a szóban forgó információnak az egyénnel történő közlésére” (lásd a fent hivatkozott *Leander*, § 74). Ezt a döntést a Bíróság később a *Guerra és társai* ügyben is megerősítette, ahol az információ önmagában nem volt sem magán, sem egyéni (lásd a fent hivatkozott *Guerra és társai*, §§ 53–54), továbbá a Nagykamara is a *Roche* ügyben hozott ítéletében (fent hivatkozott, §§ 172–73). Végül a *Gillberg* ügyben a Bíróság újlag megerősítette, hogy [az információk megismeréséhez és közléséhez való jog] alapvetően tiltja, hogy a Kormány korlátozza olyan információk megismerését, amelyeket mások szeretnének vagy adott esetben szándékoznak vele közölni (lásd *Gillberg kontra Svédország* [GC], no. 41723/06, § 83, 2012. április 3.).

102. A beavatkozó Kormány azon véleményének adott hangot, hogy a *Kenedi kontra Magyarország* (no. 31475/05, 2009. május 26.), a *Gillberg* (fent hivatkozott), a *Roșianu kontra Románia* (no. 27329/06, 2014. június 24.), a *Shapovalov kontra Ukrajna* (no. 45835/05, 2012. július 31.), a *Youth Initiative for Human Rights* (fent hivatkozott), és a *Guseva kontra Bulgária* (no. 6987/07, 2015. február 17.) közelmúltbeli ügyekben a Bíróság elismerte, hogy a kérelmezőknek – hazai bírósági végzés erejénél fogva – joguk volt a 10. cikk értelmében vett információhoz való hozzáféréshez. Álláspontja szerint a hazai bírósági végzések érvényesítésének elmaradása inkább a 6. cikkel összefüggésben tárgyalható. A beavatkozó Kormány szerint a *Társaság*, a *Sdruženi Jihočeské Matky* és az *Österreichische Vereinigung* (fent hivatkozott) ügyek nem magyarázhatóak a hazai jogban rögzített tájékoztatáshoz való jog alapján. Véleménye szerint ezek az ítéletek nem nyújtanak kógens alapot az ítélkezési gyakorlat korábbi irányának elvetéséhez. A Nagykamarának ezért meg kell állapítania, hogy a 10. cikk nem alkalmazandó, és a kérelmező véleménynyilvánítás szabadságát nem sértették meg.

103. A tárgyaláson a beavatkozó Kormány rámutatott, hogy korábbi ügyekben, ahol a Bíróság szükségesnek találta ítélkezési gyakorlatának módosítását, ez annak érdekében történt, hogy a jelenkori társadalmi attitűdökre reflektáljon. Az információszabadság esetében ilyesmire nem volt szükség. Ha a Bíróság elismerné az állam által tárolt adatokhoz való hozzáférés jogát, ez messze túlmutatna az Egyezmény jogos értelmezésén, és ebben az esetben a bíróság jogalkotóként járna el.

ii. *A Media Legal Defence Initiative, a Campaign for Freedom of Information, az ARTICLE 19, az Access to Information Programme és a magyar Társaság a Szabadságjogokért*

104. A beavatkozók együttesen négy évrre hivatkoztak – nevezetesen magának a 10. cikknek a szövegére, a véleménynyilvánítás szabadsága mögöttes elvére, a Bíróság fejlődő ítélkezési gyakorlatára és az összehasonlító anyagra – annak alátámasztására, hogy a véleménynyilvánítás szabadsága magában foglalja a köztestületek által tárolt információkhoz való hozzáférést jogát.

105. Véleményük szerint a 10. cikk szövege kifejezetten alátámasztja azt a következtetést, hogy az információhoz való hozzáférés joga benne foglaltatik a 10. cikkben, mivel az információ közléséhez való jog és az információ megismeréséhez való jog két különálló dolog. Az államtól való információkérés azt a vágyat fejezi ki, hogy a kérő fél szeretné megismerni az adott információt.

106. Az az értelmezés, miszerint a véleménynyilvánítás szabadságával együtt jár az információhoz való hozzáférés joga, a jog védelmezése mögött meghúzódó általános elvekkel is összhangban áll. A szólásszabadság az „igazság” feltárásának szerves részét képezi. Az egyén nem tudja kialakítani az igazsággal kapcsolatos álláspontját, ha nem férhet hozzá az állam által tárolt, potenciálisan lényeges információkhoz. Ezenfelül a véleménynyilvánítás szabadsága elengedhetetlen a demokráciában való tájékozott részvételhez, és ezt a részvételt az állam által tárolt információkhoz való hozzáférés biztosítja. Ezenfelül a véleménynyilvánítás szabadságának korlátozása aláássa a közbizalmat. Végül a véleménynyilvánítás szabadságát a Bíróság elismerte mint az önmegvalósítás egyik aspektusát. Az információhoz való hozzáférés nélkül kevésbé valószínű, hogy a polgárok önállóan információkat és gondolatokat ismerjenek meg és közöljenek.

107. A Bíróság ítélkezési gyakorlatával kapcsolatban a beavatkozók elismerik, hogy az információhoz való hozzáférés jogát a Bíróság korai ítélkezési gyakorlatában nem ismerte el. Mindazonáltal fenntartják, hogy az Egyezményt „élő jogként” kellene kezelni, és a Bíróság korábban csekélyebb fontosságot tulajdonított annak, hogy nincs bizonyíték egy közös európai megközelítésre, mint annak, hogy ezzel szemben a folyamatos nemzetközi trend megléte egyértelműen és vitathatatlanul bizonyított (lásd *Rantsev kontra Ciprus és Oroszország*, no. 25965/04, § 277, ECHR 2010 (extracts)). A Nagykamara nem értelmezhetette az Egyezményt kizárólag a szerzők több évtizeddel ezelőtti szándékának megfelelően, ami akkor született, amikor a jelenlegi Részes Feleknek csupán a kisebbik része volt az Európa Tanács tagállama. Ebből következően a beavatkozók véleménye szerint a Nagykamara nem köteles követni korábbi ítéleteit, hanem ehelyett élő jogként kell értelmeznie az Egyezményt a jelenkori körülmények fényében.

108. A beavatkozók megjegyezték továbbá, hogy a *Leander, Gaskin, Guerra és társai* és a *Roche* (fent hivatkozott) ügyekben a Bíróság a 8. cikk

értelmezéséből vezette le az információhoz való hozzáférés jogát, mely cikk szövegesen nem rögzít ilyen jogot.

109. A Bíróság közelmúltbeli ítélkezési gyakorlatából következik, hogy az információhoz való hozzáférés jogát a Bíróság kifejezetten elismeri mint a 10. cikk hatálya alá tartozó jogot. Az információhoz való hozzáférés hozzájárul a vélemények és gondolatok szabad cseréjéhez és a közügyek hatékony intézéséhez. Az információgyűjtés az újságírás elengedhetetlen része, az állam pedig köteles tartózkodni attól, hogy akadályozza az információáramlást. Az általános közérdeket szolgálja, hogy a köztestület által tárolt információkat hozzáférhetővé tegyék. A kontrollfunkció – azaz a nyilvános vita indítása és hozzászólás a vitához – nem korlátozódik a szakújságírókra, hanem civilszervezetek, kutatók és egyéni aktivisták is részt vesznek benne. Az információhoz való hozzáférés joga nem korlátozódik azokra az esetekre, ahol a kérelmező javára nemzeti bírósági ítélet született, amely kötelezte a köztestületet az információ kiszolgáltatására, és a köztestület nem tudta vagy akarta azt végrehajtani.

110. A beavatkozók azzal is érveltek, hogy valamely, az Egyezményben foglalt jognak nem kellene személyek egy konkrét kategóriájára korlátozódnia; egy konkrét kérdező közéleti kontrollszerepe jobban áttekinthető az indokolási szakban.

111. Ha a hazai jogalkotás rendelkezik az információhoz való hozzáférés jogáról, a szóban forgó jogot olyan módon kellene végrehajtani, ami összhangban áll a 10. cikkel, mely rendelkezés a beavatkozók álláspontja szerint magában foglalja az információhoz való hozzáférés jogát.

112. A beavatkozók az információhoz való hozzáférés megtagadását a 10. cikk szerinti értelemben vett beavatkozásnak értékelték, nem pedig úgy, hogy az állam nem tett eleget valamely pozitív kötelezettségének, ahogy ez az Egyezmény 2., 6. és 8. cikke alapján értelmezhető.

113. Ami a magánélet védelme és a véleménynyilvánítás szabadsága versengő érdekei közötti igazságos egyensúly megteremtését illeti, a beavatkozók rámutattak, hogy kevés lehetőség van a véleménynyilvánítás szabadságának korlátozására közérdekű kérdésekkel kapcsolatban, és a személyes adatok védelméhez való jog nem abszolút jog, hanem a társadalomban betöltött funkciójával összefüggésben kellene mérlegelni.

iii. Fair Trials

114. A Fair Trials rámutatott, hogy a jogsegélyt nyújtó ügyvédek rendőrség általi kirendelésének „társadalmi kontrollja” a tisztességes eljáráshoz való jog alapvető garanciája. Fontos közérdek fűződik a kirendelésekkel kapcsolatos információkhoz, amely a 10. cikk szerinti lehető legnagyobb védelmet igényli.

115. A jogi segítségnyújtáshoz való jogot többek között a büntető igazságszolgáltatási rendszerekben a költségmentesség igénybevételére vonatkozó ENSZ-elvek és iránymutatások és a büntetőeljárás során ügyvédi se-

gítség igénybevételéhez való jogról szóló 2013/48/EU irányelv is az igazságszolgáltatás sarokkövének ismeri el. Számos szerv – köztük a Bíróság a *Martin kontra Észtország* (no. 35985/09, 2013. május 30.) ügyben hozott ítéletében, az ENSZ („Költségmentesség a büntetőeljárás korai szakaszában: kézikönyv politikai döntéshozóknak és ügyvédeknek”) és a 2012-ben bemutatott, „A költségmentesség gyakorlati működése az EU-ban” című saját tanulmányuk – vetett fel aggályokat a rendőrség által kirendelt ügyvédek függetlenségével kapcsolatban. Ezen okból a jogi segítségnyújtást végző ügyvédek rendőrségi kirendelésének külső ellenőrzése az Egyezmény 6. cikke szerinti tisztességes eljáráshoz való jog biztosításának alapvető garanciája.

116. A kirendelt védőknek a – 8. cikkben védett – magánélet tiszteletben tartásához való joga és a civilszervezeteknek a – 10. cikk szerinti – költségmentességi rendszer működése ellenőrzéséhez fűződő, ezzel versengő érdeke közötti egyensúly megteremtése során fontos, hogy különbséget tegyünk az ügyvédi szerep – az ügyvéd mint az állami igazságszolgáltatási rendszer megbízottja – és az ügyfél-ügyvéd jogviszony bizalmas jellege között. A kirendelt védők névsora széles körben elérhető a nagyközönség számára, ami azt mutatja, hogy a jogsegélyt nyújtó ügyvédek bizonyos mértékig lemondanak a magánélethez fűződő jogaikról. Ezenfelül a kirendelésekkel kapcsolatos adatok nyilvánosságra hozatala nem sérti az ügyvéd-ügyfél jogviszony bizalmas jellegét. Ha egy nemzeti hatóság valamely információt nem közérdekűnek, hanem magánjellegűnek minősít, egy ilyen döntést a 10. cikk által védett elsőbbséget élvező érdekekre való hivatkozással meg kell indokolni. Ilyen mérlegelés nélkül nem jelenthető ki, hogy a nemzeti hatóságok igazságos egyensúlyt teremtettek volna a kérdéses érdekek között. Ha sor kerül ilyen mérlegelésre, annak során feltétlenül előnyben kell részesíteni a védők kirendelésére vonatkozó információk kiszolgáltatását, mivel az információhoz való hozzáférés külső felügyeletet biztosít, ezáltal védi az Egyezmény 6. cikkének betartását, ami sokkal fontosabb érdek, mint az ügyvédek személyazonosságának és kereskedelmi érdekének védelme.

2. A Bíróság értékelése

a) A 10. cikk alkalmazhatósága és a beavatkozás megtörténte

117. Az első kérdés, ami ebben az ügyben felmerül, az, hogy a kérelmező szervezet által kifogásolt dolog az Egyezmény 10. cikkének hatálya alá tartozik-e. A Bíróság megjegyzi, hogy e cikk 1. bekezdése úgy rendelkezik, hogy „a véleménynyilvánítás szabadsága... magában foglalja a véleményalkotás szabadságát és az információk, eszmék megismerésének és közlésének szabadságát... anélkül, hogy ebbe hatósági szerv beavatkozhatson”. Az 1. bekezdés – más nemzetközi eszközök hasonló rendelkezéseivel ellentétben (lásd a 36–37., 60. és 63. pontot fentebb, valamint a 140. és 146–147.

pontot alább) – nem mondja ki, hogy az információ *keresésének* szabadságát is felöleli. Annak eldöntéséhez, hogy a kifogásolt elutasítás – azaz a nemzeti hatóságok azon döntése, hogy megtagadták a kérelmező szervezettől a hozzáférést a kért információkhoz – a szervezet 10. cikk szerinti jogaiba való beavatkozásnak minősül-e, a Bíróságnak általánosabban is elemeznie kell ezt a rendelkezést, hogy megállapítsa, a rendelkezés magában foglalja-e (és ha igen, milyen mértékben) az állam által tárolt információkhoz való hozzáférés jogát, ahogyan ezt a kérelmező civilszervezet és a harmadik fél nem kormányzati beavatkozók állítják, és amit viszont az alperes és a harmadik fél beavatkozó Kormányok vitatnak.

i. *Előzetes észrevételek az Egyezmény értelmezésével kapcsolatban*

118. A Bíróság kiemeli, hogy az Egyezményt mint nemzetközi szerződést a szerződések jogáról szóló, 1969. május 23-i Bécsi Egyezmény 31–33. cikkében foglalt értelmezési szabályok fényében kell értelmezni (lásd a fent hivatkozott *Golder*, § 29; *Lithgow és társai kontra Egyesült Királyság*, 1986. július 8., §§ 114 és 117, Series A no. 102; *Johnston és társai kontra Írország*, 1986. december 18., §§ 51 et seq., Series A no. 112; és *Witold Litwa kontra Lengyelország*, no. 26629/95, §§ 57–59, ECHR 2000-III).

119. Ebből következően a Bíróságnak – a Bécsi Egyezménnyel összhangban – meg kell bizonyosodnia a szövegnek az adott összefüggésben helytálló, valamint a rendelkezés tárgyát és célját figyelembe vevő szokásos értelméről (lásd a fent hivatkozott *Johnston és társai*, § 51, valamint a Bécsi Egyezménynek a fenti 35. pontban idézett 31. cikkét).

120. Emellett figyelembe kell venni azt is, hogy a rendelkezés egy szerződés részét képezi, amely egyénhez fűződő emberi jogok hatékony védelmére irányul, és hogy az Egyezményt a maga teljességében kell olvasni és olyan módon kell értelmezni, hogy előmozdítsa a különböző rendelkezései közötti belső konzisztenciát és harmóniát (lásd *Stec és társai kontra Egyesült Királyság* (dec.) [GC], nos. 65731/01 és 65900/01, §§ 47–48, ECHR 2005-X, és a fent hivatkozott *Rantsev*, § 274).

121. A Bíróság kiemeli, hogy az Egyezmény – mint az emberi jogok védelmére irányuló eszköz – tárgya és célja megköveteli, hogy a rendelkezéseit olyan módon értelmezzék és alkalmazzák, hogy a benne foglalt jogok ne elméleti és megvalósíthatatlan, hanem gyakorlati és tényleges jogok legyenek (lásd *Soering kontra Egyesült Királyság*, 1989. július 7., § 87, Series A no. 161).

122. Ezenkívül az Egyezmény több, mint a Szerződő Államok közötti viszonzossági megállapodások összessége (lásd *Mamatkulov és Askarov kontra Törökország* [GC], nos. 46827/99 és 46951/99, § 100, ECHR 2005-I, valamint *Írország kontra Egyesült Királyság*, 1978. január 18., § 239, Series A no. 25).

123. Figyelembe kell venni a Szerző Felek közötti kapcsolatokra alkalmazandó szabályokat és nemzetközi jogelveket is (lásd *Al-Dulimi és Montana Management Inc. kontra Svájc* [GC], no. 5809/08, § 134, 2016. június 21.); az Egyezmény nem értelmezhető légüres térben, amennyire csak lehet, a nemzetközi jog más szabályaival együtt kell értelmezni, amelyek részét képezi (lásd például *Al-Adsani kontra Egyesült Királyság* [GC], no. 35763/97, § 55, ECHR 2001-XI; *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi kontra Írország* [GC], no. 45036/98, § 150, ECHR 2005-VI; *Hassan kontra Egyesült Királyság* [GC], no. 29750/09, §§ 77 és 102, ECHR 2014; valamint a 35. pontban fentebb idézett Bécsi Egyezmény 31. § 3. c) pontja).

124. Mivel az államok túlnyomó többsége által elfogadott szabályokból és elvekből állnak, az európai államok közös nemzetközi vagy hazai normái olyan valóságot tükröznek, amelyet a Bíróság nem hagyhat figyelmen kívül, amikor az Egyezmény egyik rendelkezése hatályának pontosítására kéri fel (lásd *Opuz kontra Törökország*, no. 33401/02, § 184, ECHR 2009). A külön nemzetközi jogi eszközökből és a Szerződő Államok gyakorlatából kialakuló konszenzus releváns megfontolás lehet a Bíróság számára, amikor konkrét ügyekben az Egyezmény rendelkezéseit értelmezi (lásd *Bayatyan kontra Örményország* [GC], no. 23459/03, § 102 és §§ 108–10, ECHR 2011, amely szerint a katonai szolgálat megtagadása a 9. cikk hatálya alá tartozik; *Scoppola kontra Olaszország* (no. 2) [GC], no. 10249/03, §§ 104–109, 2009. szeptember 17., a 7. cikk értelmében az enyhébb büntető jogszabály visszamenőleges hatályának elvéről; valamint a fent hivatkozott *Rantsev*, §§ 278–82, a 4. cikk emberkereskedelemre való alkalmazhatóságáról).

125. Végül az értelmezés kiegészítő eszközeit is igénybe vehetjük, mint például a szerződés előkészítő munkáját (*travaux préparatoires*) – vagy azért, hogy megerősítsünk valamely, a fenti lépések szerint meghatározott jelentéstartalmat, vagy azért, hogy meghatározzuk a jelentést, ha egyébként félreérthető, zavaros, nyilvánvalóan abszurd vagy irracionális lenne (lásd *Saadi kontra Egyesült Királyság* [GC], no. 13229/03, § 62, ECHR 2008, és a Bécsi Egyezménynek a fenti 35. pontban idézett 32. cikkét). Az ítélkezési gyakorlatból látható, hogy a *travaux préparatoires* nem korlátozódik arra a kérdésre, hogy egy jog az Egyezmény egyik cikkének hatálya alá tartozhat-e, ha a szóban forgó jog fennállását az adott területen egységesen kialakult intézkedés is alátámasztja (lásd például *Sigurður A. Sigurjónsson kontra Izland*, 1993. június 30., § 35, Series A no. 264).

ii. Az Egyezményhez fűződő jogesetek

126. A fent említett elvek fényében a Bíróság mérlegeli, hogy az állam által tárolt információkhoz való hozzáférés joga (és e jog mértéke) tekinthető-e az Egyezmény 10. cikkében rögzített „véleménynyilvánítás szabadsága” hatálya alá tartozó jognak – annak ellenére, hogy egy ilyen jog a szóban forgó rendelkezés szövegéből nem tűnik azonnal nyilvánvalónak. Az alpe-

res Kormány és a beavatkozó Kormány egyaránt azzal érvelt, hogy az Egyezmény szerzői éppen azért nem említették meg az információhoz való hozzáférés jogát az Egyezmény szövegében, mert nem szerettek volna ilyen kötelezettséget a Szerződő Felekre róni (lásd még a 69. és 101. pontot feljebb).

127. A Bíróság emlékeztet arra, hogy a kérdés, miszerint a kérelmező által a hozzáférés megtagadása miatt támasztott kifogás – annak ellenére, hogy az Egyezmény 10. cikke nem említi kifejezetten az információhoz való hozzáférést – a szóban forgó rendelkezés hatálya alá tartozik-e, már több éve felmerül az Egyezménnyel kapcsolatos ítélkezési gyakorlatban, és a korábbi Emberi Jogok Európai Bizottsága (elsősorban lásd *Sixteen Austrian Communes and Some of Their Councillors kontra Ausztria*, nos. 5767/72 etc., Commission decision of 31 May 1974, Yearbook 1974, p. 338; *X. kontra Német Szövetségi Köztársaság*, no. 8383/78, Commission decision of 3 October 1979, Decisions and Reports (DR) 17, p. 227; *Clavel kontra Svájc*, no. 11854/85, Commission decision of 15 October 1987, DR 54, p. 153; *A. Loersch and Nouvelle Association du Courrier kontra Svájc*, nos. 23868/94 és 23869/94, Commission decision of 24 February 1995, DR 80, p. 162; *Bader kontra Ausztria*, no. 26633/95, Commission decision of 15 May 1996; *Nurminen és társai kontra Finnország*, no. 27881/95, Commission decision of 26 February 1997; és *Grupo Interpres SA kontra Spanyolország*, no. 32849/96, Commission decision of 7 April 1997, DR 89, p. 150) és a Bíróság fokozatosan dolgozik a tisztázásán, mely utóbbi a *Leander* ügyben hozott 1987-es ítéletének 74. pontjában azt a megközelítést fogadta el, ami a későbbiekben az általános jogtudományi álláspont lett:

„Az információk megismerésére vonatkozó jog lényegében megtiltja a kormányoknak, hogy megakadályozzanak valakit olyan információk megismerésében, amelyeket mások meg akarnak vagy akarhatnak osztani vele. A jelen ügghöz hasonló körülmények között a 10. cikk nem biztosít hozzáférési jogot az egyénnek a személyes helyzetére vonatkozó adatokat tartalmazó nyilvántartáshoz, és nem is ró olyan kötelezettséget a kormányzatra, hogy a szóban forgó adatokat közölje az egyénnel.”

128. Ebből következően az 1989-es *Gaskin* ügyben (fent hivatkozott, § 52) a Bíróság teljes ülése és az 1998-es *Guerra* ügyben a Nagykamara megerősítette ezt a megközelítést, az utóbbi ítéletben a Nagykamara hozzáfűzte, hogy az információk megismerésének szabadsága „a jelen ügghöz hasonló körülmények között nem értelmezhető úgy, hogy pozitív kötelezettséget ró az államra a tekintetben, hogy hivatalból információkat gyűjtsön és terjeszsen” (lásd a fent hivatkozott *Guerra* ítélet 53. pontját; lásd még *Sîrbu és társai kontra Moldova*, nos. 73562/01, 73565/01, 73712/01, 73744/01, 73972/01 és 73973/01, §§ 17–19, 2004. június 15.). 2005-ben a Nagykamara a *Roche* ügyben hozott ítéletében (fent hivatkozott, § 172) ugyanazt az érvelést alkalmazta, megjegyezve, hogy a Bíróság korábban ugyanígy tett az *Eccleston kontra Egyesült Királyság* ((dec.), no. 42841/02, 2004. május 18.)

és a *Jones kontra Egyesült Királyság* ((dec.), no. 42639/04, 2005. szeptember 13.) ügyekben.

129. Az előző bekezdésben említett ügyek hasonlóak abban, hogy a kérelmezők olyan információkhoz kértek hozzáférést, amelyek a magánéletük szempontjából relevánsak voltak. Miközben a Bíróság – az adott ügyek konkrét körülményeire hivatkozással – kimondta, hogy a 10. cikk nem rendelkezik az információhoz való hozzáférés jogáról, megállapította, hogy a kért információk a kérelmezők magán- és/vagy családi életével voltak kapcsolatosak olyan módon, hogy az Egyezmény 8. cikkének hatálya alá tartoztak (lásd a fent hivatkozott *Gaskin*, § 37), vagy alkalmazandóvá tették a 8. cikket (lásd *Leander*, § 48; *Guerra és társai*, § 57; és *Roche*, §§ 155–56, fent hivatkozott ítéletek).

130. Később a *Dammann* ítéletben (fent hivatkozott, § 52) a Bíróság megállapította, hogy az információgyűjtés az újságírás elengedhetetlen előkészítő lépése, egyben a sajtószabadság elválaszthatatlan, védett része is (lásd még a fent hivatkozott *Shapovalov* ítéletet). Ezt a megfontolást – hosszadalmas vita nélkül – a *Sdruženi Jihočeské Matky* (fent hivatkozott) ítéletben továbbfejlesztették. A Bíróság először hivatkozott a *Leander*, *Guerra* és *Roche* ügyekben megállapított elvekre, majd megjegyezte, hogy „az Egyezményből nehezen vezethető le az adminisztratív jellegű adatokhoz és dokumentumokhoz való általános hozzáférés joga (lásd *Loiseau kontra Franciaország* (dec.), no. 46809/99, ECHR 2003-XII (extracts))”. Ezután, hivatkozással a (fent hivatkozott) *Grupo Interpres SA* ítéletre, a Bíróság továbbment és megállapította, hogy a köztisztviselők a vonatkozó, azonnal elérhető adminisztratív dokumentumokhoz való hozzáférés megtagadására irányuló, kifogásolt határozata beavatkozásnak minősül a kérelmezőnek az Egyezmény 10. cikkében garantált, információk megkeresésére vonatkozó jogába. A *Grupo Interpres SA* ügghöz hasonlóan a *Dammann* ügyben az Egyezménnyel kapcsolatban felmerült panasz is egy, a nemzeti jogszabályok által megállapított követelmény alkalmazásához – a kért dokumentumokhoz való hozzáférés bizonyos feltételek szerinti megadásához – kapcsolódott. Miután a Bíróság meggyőződött arról, hogy a kifogásolt korlátozás nem volt aránytalan az elérni kívánt törvényes célhoz képest, a panaszt nyilvánvaló megalapozatlansága miatt elfogadhatatlannak nyilvánította.

131. Ezt követően a fent említett *Sdruženi Jihočeské Matky* határozatot követően a Bíróság számos ítéletben megállapította, hogy beavatkozás történt egy, a 10. cikk 1. bekezdése által védett jogba olyan helyzetben, amikor a kérelmező a hazai jogszabályok értelmében – jogerős bírósági határozaton alapuló – joggal rendelkezett az információkhoz, de a hatóságok nem juttatták azt érvényre. A beavatkozás vizsgálata során a Bíróságnak azt is mérlegelnie kellett, hogy a szóban forgó információhoz való hozzáférés a kérelmező véleménynyilvánítási joga gyakorlásának alapvető eleme-e, vagy a közérdekből történő törvényes információgyűjtés részét képezi-e, amelynek célja a szóban forgó információk nyilvánosságra hozása, ami hozzájárul a

nyilvános vitához (lásd *Kenedi*, 2009. május 26., § 43; *Youth Initiative for Human Rights*, 2013. június 25., § 24; *Roşiiianu*, 2014. június 24., § 64; és *Guseva*, 2015. február 14., § 55; fent hivatkozott ítéletek, melyek mindegyike ebben az összefüggésben említi a *Társaság* ítéletet, részletesebben lásd alább). A Nagykamara hasonló körülményeket tapasztalt a *Gillberg* ügyben (ítélet kelte: 2012. április 3., fent hivatkozott), ahol hasonló megközelítést fogadott el (lásd a fent hivatkozott ítélet 93. pontját), miközben emlékeztetett a *Leander* ügyben említett elvre, miszerint a 10. cikk „alapvetően tiltja, hogy egy Kormány korlátozzon valamely személyt olyan információk megismerésében, amelyeket mások közölni kívánnak vagy hajlandóak vele” (uo., 83. pont). A Bíróság utólag úgy véli, hogy az ítélkezési gyakorlat ezen iránya nem jelentett sem elmozdulást a *Leander* ítéletben megfogalmazott elvektől, se nem jelentette azok kiterjesztését; olyan helyzetekre utalt, ahol a beavatkozó Kormány elmondása szerint az állam egyik kezével elismerte az információ megismeréséhez való jogot, a másikkal viszont megghiúsította annak érvényesítését.

132. Az ítélkezési gyakorlat fent említett irányával párhuzamosan keletkezett egy szorosan ide kapcsolódó megközelítés, nevezetesen amit a *Társaság* és az *Österreichische Vereinigung* ítéletek tartalmaztak (mindkét ítélet fent hivatkozott, keltük: 2009. április 14., illetve 2013. november 28.). Itt a Bíróság bizonyos feltételekkel elismerte – függetlenül a *Kenedi*, a *Youth Initiative for Human Rights*, a *Roşiiianu* és a *Guseva* ítéletekben szereplő nemzeti jogi megfontolásoktól –, hogy bizonyos korlátozott információhozáférési jog létezik az Egyezmény 10. cikkében foglalt szabadságok részeként. A *Társaság* ítéletben a Bíróság kiemelte a kérelmező szervezet társadalmi „kontrollszerepét”, és megjegyezte – a *Kenedi*, a *Youth Initiative for Human Rights*, a *Roşiiianu* és a *Guseva* ítéletekben megerősített indoklás felhasználásával –, hogy a kérelmező szervezet részt vett a közérdekű kérdéssel kapcsolatos törvényes információgyűjtésben (egy politikus kérése a kábítószerrel kapcsolatos bűncselekményekre vonatkozó büntető jogszabályok alkotmányosságának vizsgálata céljából), és a hatóságok az előkészítő szakban adminisztratív akadályok állításával beavatkoztak az információkérésbe. Az Alkotmánybíróság információmonopóliuma így egyfajta cenzúrát jelentett. Ezenfelül, figyelemmel arra, hogy a kérelmező szervezet szándéka az volt, hogy közölje a nagyközönséggel az alkotmányjogi panaszából származó információkat, és ezzel hozzájáruljon a kábítószerrel összefüggő bűncselekményekre vonatkozó jogszabályokkal kapcsolatos nyilvános vitához, a kérelmező szervezetnek az információközléshez való joga egyértelműen sérelmet szenvedett (lásd *Társaság*, §§ 26 to 28). A Bíróság az *Österreichische Vereinigung* ügyben is hasonló következtetésekre jutott (lásd az ítélet 36. pontját).

133. Az a tény, hogy a Bíróság korábban nem jelenítette meg ítélkezési gyakorlatában a *Leander* ügyben megállapított elvek és a fent leírt újabb fejlemények közötti kapcsolatot, nem jelenti azt, hogy az említettek ellent-

mondanak egymásnak vagy nem egyeztethetők össze egymással. Az az észrevétel, hogy „az információk megismerésére vonatkozó jog lényegében megtiltja a kormányoknak, hogy megakadályozzanak valakit olyan információk megismerésében, amelyeket mások meg akarnak vagy akarhatnak osztani vele”, a 10. cikk szó szerinti olvasatának tekinthető. Ezt az olvasatot megismételték a teljes ülésen és a Nagykamarának a *Guerra és társai*, a *Gaskin* és a *Roche* (valamint a *Gillberg*) ügyekben hozott határozataiban is. Ugyanakkor – bár a Bíróság úgy ítélte, hogy a *Guerra és társai*, a *Gaskin* és a *Roche* ügyhöz hasonló körülmények között a 10. cikk nem biztosít hozzáférési jogot az egyén számára a szóban forgó információkhoz, illetve nem ró kötelezettséget a Kormányra ezen információk közlésére –, a Bíróság nem is zárta ki ilyen jog létezését az egyén számára vagy a megfelelő kötelezettség létezését a Kormány számára más típusú körülmények között. A fent említett közelmúltbeli ítélkezési gyakorlat (a *Gillberg* ügyet is ideértve) tekinthető úgy is, hogy illusztrálja azokat a körülményeket, amelyek között a Bíróság kész elismerni az állam által tárolt információkhoz való egyéni hozzáférési jogot. A jelen ügy vizsgálata kapcsán a Bíróság hasznosnak ítéli, ha az Egyezmény 10. cikkéből vett hozzáférési jog mértékének kérdését tágabb értelemben tekintjük át.

iii. *Travaux préparatoires*

134. A Bíróság elsőként emlékeztet a brit Kormányra a szerződések jogáról szóló 1969-es bécsi egyezmény 31. cikke 1. bekezdése alapján tett előterjesztésére, miszerint a Szerződő Államok által használt szöveg szokásos jelentése az Egyezmény értelmezésének elsődleges eszköze (lásd a fenti 99. pontot). A brit Kormány álláspontja szerint a 10. cikk tárgya egyértelműen az, hogy negatív kötelezettséget rójon az állami szervekre a tekintetben, hogy tartózkodjanak a közlés jogába való beavatkozástól. A 10. cikk 1. bekezdésének szövege nem indokolja, hogy pozitív kötelezettséget írtak volna elő az állam számára az információhoz való hozzáférés tekintetében, amit a *travaux préparatoires* is megerősít, mivel az információ „keresésének” jogát szándékosan hagyták ki a 10. cikk végleges szövegéből.

135. Ami a 10. cikkel kapcsolatos előkészítő munkát illeti, a Bíróság megjegyzi, hogy az Egyezmény előzetes tervezetének szövege, amit a szakértői bizottság az 1950. február 2–8. között tartott első ülésén dolgozott ki, megegyezik az Egyetemes Nyilatkozat 19. cikkével, és tartalmazza az információ kereséséhez való jogot. A későbbi szövegváltozatokban azonban az információkereséshez való jog nem jelenik meg (lásd a fenti 44–49. pontot). Nincs nyoma e változással kapcsolatos megbeszélésnek vagy valódi vitának a véleménynyilvánítás szabadsága konkrét elemeiről (vö. *Young, James and Webster kontra Egyesült Királyság*, 1981. augusztus 13., §§ 51–52, Series A no. 44).

Ennélfogva a Bíróság nincs meggyőződve arról, hogy a 10. cikk 1. bekezdésének azon lehetséges értelmezése tekintetében, hogy ez a bekezdés

magában foglalja az információhoz való hozzáférés jogát, a jelen kontextusban a *travaux préparatoires* valóban releváns. Arról sincs továbbá meggyőződve, hogy nincsenek olyan körülmények, amelyek között a szóban forgó értelmezést az „információk és eszmék hatósági szerv beavatkozásától mentes megismerése és közlése” kifejezés szokásos jelentése, vagy a 10. cikk tárgya és célja ne támasztaná alá.

136. Ellenkezőleg, érdemes megjegyezni, hogy a 6. Jegyzőkönyv keletkezési története megmutatja, hogy közös egyetértés volt az Európa Tanács szervei és intézményei között abban, hogy az Egyezmény 10. cikkének 1. bekezdéséről – az eredeti szóhasználat szerint – logikusan feltehető, hogy magában foglalta az „információ keresésének szabadságát” is.

A Bíróság a 6. sz. jegyzőkönyvtervezetre vonatkozó véleményében azt az álláspontot képviselte, hogy az információ megismeréséhez való jog, amit a 10. cikk garantál, ténylegesen magában foglalja az információkeresés szabadságát, nem foglal viszont magában – ahogyan a magyarázó jelentés rámutat – hatósági kötelezettséget az információ kiszolgáltatására. Az Emberi Jogok Európai Bizottsága ugyanazon jegyzőkönyvtervezetről kiadott véleménye is kimondta, hogy bár a 10. cikk nem említi az információkeresés szabadságát, nem zárható ki, hogy egy ilyen szabadság hallgatólagosan szerepel a nevezett cikk által védett jogok között, és bizonyos körülmények között a 10. cikk magában foglalja a nem mindenki számára hozzáférhető dokumentumokhoz való hozzáférés jogát. A Bizottságnak meg kellett hagynia a 10. cikk bírói értelmezése alakulásának lehetőségét (lásd a fenti 51. pontot).

137. Ehhez hasonlóan a Bíróság az alábbi okok miatt azt az álláspontot képviseli, hogy bizonyos típusú helyzetekben és bizonyos konkrét feltételekkel súlyos érvek szólhatnak amellett, hogy az állam által tárolt információkhoz való egyéni hozzáférés joga is beleértendő ebbe a rendelkezésbe, sőt az állam azon kötelezettsége is, hogy a szóban forgó információkat kiszolgáltassa.

iv. Összehasonlító és nemzetközi jog

138. Ahogy már fentebb (a 123. pontban) kifejtettük, az Egyezmény nem értelmezhető légtüres térben, és a Bécsi Egyezmény 31. cikke 3. bekezdésének c) pontjában foglalt kritériumoknak megfelelően (lásd a 35. pontot fentebb) a nemzetközi jog többi szabályával összhangban kell értelmezni, mely normarendszernek a részét képezi. Ezenfelül, figyelemmel az Egyezmény mint nemzeti jogi jellegű, az államokra az egyénekkal szemben kötelezettségeket róó anyagi jogi szabályokat tartalmazó emberi jogi okmány különleges jellegére, a Bíróság a hazai jogrendszerekben mutatkozó fejleményeket is tekintetbe veheti, amelyek egységes vagy közös koncepciót vagy alakuló konszenzust jeleznek a Szerződő Államok között egy adott területen (e tekintetben lásd *Marckx kontra Belgium*, 1979. június 13., § 41, Series A

no. 31, valamint *Stafford kontra Egyesült Királyság* [GC], no. 46295/99, §§ 67–68, ECHR 2002-IV).

139. E tekintetben a Bíróság megjegyzi, hogy a Szerződő Államok túlnyomó többségében – valójában mind a harmincegy vizsgált államban, egy kivétellel – a nemzeti jog önálló jogként elismeri a hatóságok által tárolt információkhoz és/vagy közérdekű adatot tartalmazó iratokhoz való, törvényben meghatározott hozzáférési jogot, amelynek célja az átláthatóság erősítése általánosságban a közügyek területén (lásd a 64. pontot fentebb). Bár ez a cél tágabb, mint a véleménynyilvánítás szabadságának előmozdítása, a Bíróság meg van győződve arról, hogy széles konszenzus van az Európa Tanács tagállamai között a tekintetben, hogy el kell ismerni az állam által tárolt információkhoz való egyéni hozzáférési jogot annak érdekében, hogy a nagyközönség ellenőrizhesse a közérdekű kérdéseket és véleményt formálhasson azokról, így például a közhivatalok működésének módjáról is egy demokratikus társadalomban.

140. Nemzetközi szinten nagyfokú egyetértés alakult ki. Az információkereséshez való jogot az 1966-os Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 19. cikke (amely megfelel az Egyezmény 10. cikkében található, a szólásszabadságra vonatkozó garanciának) kifejezetten garantálja; az Egyezségokmányt az Egyezmény mind a negyvenhét Részben Ratifikálta, Magyarországot is beleértve (továbbá Svájcot és az Egyesült Királyságot kivéve mindegyikük elfogadta a Fakultatív jegyzőkönyv szerinti egyéni kéréshez való jogot). Ugyanezt a jogot az ENSZ Emberi jogok egyetemes nyilatkozatának 19. cikke is tartalmazza.

141. Ezzel kapcsolatban fontos megjegyezni, hogy az információhoz való hozzáférés jogát az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága (EJB) is számos esetben megerősítette. Az EJB kiemelte az információhoz való hozzáférés fontosságát egy demokratikus társadalomban, továbbá a szerző információhoz való hozzáférése és a szerző azon joga közötti összefüggést, hogy közérdekű kérdésekben információkat és véleményeket terjesszen a polgárok felé. Úgy vélte, hogy a gondolatszabadság és a véleménynyilvánítás szabadsága magában foglalja az állam által tárolt információkhoz való hozzáférési jog védelmét. Egy esetben rámutatott, hogy miközben az információkereséshez való jog közvetlen érdek vagy személyes érintettség bizonyítása nélkül is gyakorolható, a szervezet speciális társadalmi kontrollfunkciója és a kért információk jellege arra enged következtetni, hogy a szóban forgó elutasítás közvetlenül érintette a szerzőt (lásd a fenti 39–41. pontot).

142. A Bíróság megjegyzi továbbá, hogy a vélemény- és szólásszabadsággal foglalkozó különleges ENSZ előadó véleménye szerint az információkereséshez és megismeréséhez való jog a véleménynyilvánítás szabadságának alapvető eleme, ami magában foglalja a nagyközönség általános jogát a közérdekű információkhoz való hozzáféréshez, az egyének jogát a rájuk vonatkozó, személyhez fűződő jogaikat érintő adatok kereséséhez, valamint a média jogát az információhoz való hozzáféréshez (lásd a fenti 42. pontot).

143. Kétségtelen, hogy a fenti következtetéseket az Egyezségokmány 19. cikkére vonatkozóan fogadták el, amelynek szövege különbözik az Egyezmény 10. pontjának szövegétől. A Bíróság számára azonban a jelen ügyben relevánsak, ami abból fakad, hogy a közérdekű adatokhoz és okiratokhoz való hozzáférés joga benne rejlik a véleménynyilvánítás szabadságában. Az ENSZ-szervek számára a társadalmi kontrollfunkciót ellátó szervezetek joga az állam által tárolt információkhoz – annak érdekében, hogy eleget tegyenek társadalmi kontrollkötelezettségeiknek, ami információk és eszmék közlésében nyilvánul meg – egyenes következménye a nagyközönség azon jogának, hogy közérdekű kérdésekkel kapcsolatos információkat megismerjen (lásd a 39-42. fenti pontot).

144. Ezenfelül az Európai Unió Alapjogi Chartájának 42. cikke, valamint a 2001. május 30-i 1049/2001/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet is garantálja a polgároknak – a rendelet 4. cikkében meghatározott kivételekkel – az uniós intézmények által tárolt dokumentumokhoz való hozzáférés jogát (lásd az 55–56. pontot fentebb).

145. A közérdekű adatot tartalmazó iratokhoz való hozzáférés jogát ezenfelül az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága is elismerte a közérdekű adatot tartalmazó iratokhoz való hozzáférésről szóló Rec(2002)2. sz. ajánlásában, amely kimondja, hogy a tagállamoknak – néhány kivétellel – mindenki számára garantálniuk kell a közhivatalok által tárolt közérdekű adatot tartalmazó iratokhoz való, kérésre történő hozzáférést (lásd az 52. pontot fentebb). Az Európa Tanács közérdekű adatot tartalmazó iratokhoz való hozzáférésről szóló egyezményének elfogadása, bár az egyezményt a mai napig csupán hét tagállam ratifikálta, az állam azon kötelezettsége elismerésének irányába mutat, hogy biztosítsa a hozzáférést a nyilvános információkhoz (egyéb példákért, amikor a Bíróság korábban az Egyezmény valamennyi Részesele vagy azok többsége által nem ratifikált nemzetközi eszközöket vett figyelembe, lásd: *Glass kontra Egyesült Királyság*, no. 61827/00, § 75, ECHR 2004-II, valamint *Öneryıldız kontra Törökország* [GC], no. 48939/99, § 59, ECHR 2004-XII; vagy olyan instrumentumokat vett figyelembe, amelyek a kérdéses időpontban nem voltak kötelező erejűek, lásd: *Christine Goodwin kontra Egyesült Királyság* [GC], no. 28957/95, ECHR 2002-VI; *Vilho Eskelinen és társai kontra Finnország* [GC], no. 63235/00, ECHR 2007-II; valamint a fent hivatkozott *Marckx*, §§ 20 és 41). Ebből következően, még ha a jelen ügy nem is veti fel a teljes értékű hozzáférési jog kérdését, a Bíróság megítélése szerint a fenti Egyezmény egy európai norma irányába mutató egyértelmű tendenciát jelez, amit releváns megfontolásként kell kezelni.

146. Az is iránymutató a Bíróság vizsgálódásához, ha az információhoz való hozzáférés jogának elismerésével kapcsolatos fejleményeket megvizsgáljuk az emberi jogok védelmének más regionális rendszereiben. Ezek közül a leginkább említésre méltó az Emberi Jogok Amerikaközi Bíróságának az Emberi Jogok Amerikai Egyezménye 13. cikkére adott értelmezése,

amely a *Claude Reyes és társai kontra Chile* ügyben született; ez az értelmezés ugyanis kifejezetten garantálja az információk kereséséhez és megismeréséhez való jogot. Az Emberi Jogok Amerikaközi Bírósága rámutatott, hogy a gondolatszabadság és a véleménynyilvánítás szabadsága magában foglalja az állam által tárolt információkhoz való hozzáférés jogának védelmét (lásd a 61. pontot fentebb).

147. Itt említhető még az Emberi Jogok és a Népek Jogai Afrikai Bizottsága által 2002-ben elfogadott, a véleménynyilvánítás szabadságának afrikai érvényesüléséről szóló elvi nyilatkozat. Bár Az emberi jogok és a népek jogainak afrikai chartája 9. cikke nem említi az információ kereséséhez való jogot, az Elvi nyilatkozat kifejezetten rögzíti, hogy „a véleménynyilvánítás és a tájékozódás szabadsága, beleértve az információk és gondolatok kereséséhez, megismeréséhez és közléséhez való jogot..., alapvető és elidegeníthetetlen emberi jog” (lásd a fenti 63. pontot).

148. Amint az a fentiekből is következik, az Egyezmény elfogadása óta az Európa Tanács tagállamai túlnyomó többségének hazai joga – a vonatkozó nemzetközi jogi eszközökkel együtt – valóban odáig fejlődött, hogy széles egyetértés alakult ki Európában (és Európán túl) abban, hogy annak érdekében, hogy a nagyközönség közérdeklődésre számot tartó kérdésekben véleményt formálhasson, el kell ismerni az egyén hozzáférési jogát az állam által tárolt információkhoz.

v. *A Bíróságnak a 10. cikk alkalmazhatóságával kapcsolatos megközelítése*

149. A fentieket figyelembe véve a Bíróság álláspontja szerint nincs akadálya annak, hogy az Egyezmény 10. cikke 1. bekezdését úgy értelmezze, hogy az az információhoz való hozzáférés jogát is magában foglalja.

150. A Bíróság tudatában van a nemzetközi jogban a jogbiztonság fontosságának és azzal az érveléssel is tisztában van, hogy az államtól nem várható el olyan nemzetközi kötelezettség végrehajtása, amellyel először is maga az állam nem ért egyet. Álláspontja szerint a jogbiztonsághoz, a kiszámíthatósághoz és a törvény előtti egyenlőséghez fűződő érdek miatt alapos ok nélkül nem szabad eltérni a korábbi ügyekben megállapított precedensektől (lásd a fent hivatkozott *Mamatkulov és Askarov*, § 121, valamint *Chapman kontra Egyesült Királyság* [GC], no. 27238/95, § 70, ECHR 2001-I). Mivel az Egyezmény mindenekelőtt az emberi jogok védelmére szolgáló rendszer, a Szerződő Államokon belüli változó körülményeket is tekintetbe kell venni, és a Bíróságnak reagálnia kell például az elérendő szabványok terén alakuló konvergenciára (lásd *Biao kontra Dánia* [GC], no. 38590/10, § 131, 2016. május 24.).

151. Az Egyezmény intézményeinek ítélkezési gyakorlatát elemző, a fenti 127–132. pontban részletezett felmérésből kirajzolódik az az észrevehető tendencia, ami az információsabadsághoz való jog (mint az Egyezmény 10. cikkében említett „az információk, eszmék megismerésének és közlésének

szabadsága” szerves része) – bizonyos feltételekkel történő – elismerése irányába mutat.

152. A Bíróság megjegyzi továbbá, hogy ez a fejlemény a nemzetközi emberi jogi testületek álláspontjában is tükröződik, ami a társadalmi kontrollt végző szervezetek információhoz való hozzáférési jogát hozzákapcsolja e szervezetek információközlési jogához és a nagyközönségnek az információk és eszmék megismeréséhez való jogához (lásd a 39–42. és 143. pontot fentebb).

153. Ezenfelül rendkívül fontos, hogy a Bíróság rendelkezésére álló információk szerint az Európa Tanács harmincegy vizsgált tagállama közül csaknem valamennyi törvényt alkotott az információszabadságról. A közérdekű adatot tartalmazó iratokhoz való hozzáféréstől szóló egyezmény létezése is az egységet jelzi ezen a területen.

154. E fejlemények fényében, továbbá válaszul a kitűzött emberi jogi normák tekintetében alakuló konvergenciára a Bíróság úgy véli, hogy – a jelen ügyben felmerült körülmények között – pontosítani kell a *Leander* ügyben meghatározott elveket.

155. Az Egyezmény – mint az emberi jogok védelmére irányuló eszköz – tárgya és célja megköveteli, hogy a rendelkezéseit olyan módon értelmezzék és alkalmazzák, hogy a benne foglalt jogok ne elméleti és megvalósíthatatlan, hanem gyakorlati és tényleges jogok legyenek (lásd a fent hivatkozott *Soering*, § 87). Ahogyan a Bíróság közelmúltbeli ítélkezési gyakorlata és más emberi jogi testületek döntései világosan mutatják, az az álláspont, miszerint az információhoz való hozzáférés joga semmilyen körülmények között nem tartozhat az Egyezmény 10. cikkének hatálya alá, olyan helyzetet teremtené, ahol az információk „megismerésének és közlésének” szabadsága olyan módon és mértékben sérülne, ami már a véleménynyilvánítás szabadságának lényegét rombolná. A Bíróság számára olyan körülmények között, amikor az információhoz való hozzáférés elősegíti a kérelmező információk megismeréséhez és közléséhez való jogának gyakorlását, e jog megtagadása a szóban forgó jogba való beavatkozásnak minősülhet. Az Egyezmény szerinti jogok gyakorlati és tényleges biztosításának elve megkívánja, hogy ilyen helyzetben a kérelmező számíthasson az Egyezmény 10. cikke szerinti védelemre.

156. Röviden, itt az ideje, hogy pontosítsuk a klasszikus elveket. A Bíróság változatlanul úgy véli, hogy „az információk megismerésére vonatkozó jog lényegében megtiltja a kormányoknak, hogy megakadályozzanak valakit olyan információk megismerésében, amelyeket mások meg akarnak vagy akarhatnak osztani vele”. Továbbá „az információk megismeréséhez való jog nem értelmezhető úgy, hogy pozitív kötelezettséget ró az államra a tekintetben, hogy hivatalból információkat gyűjtsön és terjesszen”. A Bíróság úgy véli továbbá, hogy a 10. cikk nem biztosít hozzáférési jogot az egyénnek a közhivatal által tárolt információkhoz, és nem is kötelezi a Kormányt arra, hogy közölje a szóban forgó információkat az egyénnel. Ahogyan

azonban a fenti elemzésből látható, egy ilyen jog vagy kötelezettség felmerülhet először is akkor, ha az információ felfedését jogerőre emelkedett bírósági végzés írja elő (a jelen ügyben nem ez a helyzet), másodszor, ha az információhoz való hozzáférés a véleménynyilvánítási jog – különösen az információk „megismeréséhez és közléséhez” való jog – gyakorlásának az eszköze, és megtagadása a szóban forgó jogba való beavatkozásnak minősül.

vi. *Az állam által tárolt információkhoz való hozzáférési jogra vonatkozó kritériumok*

157. Azt, hogy az információhoz való hozzáférés megtagadása beavatkozásnak minősül-e a kérelmező véleménynyilvánítási jogába, és ha igen, milyen mértékben, minden egyes esetben külön-külön, a konkrét körülményekre figyelemmel kell értékelni. A szóban forgó jog terjedelmének további meghatározása szempontjából a Bíróság úgy véli, hogy a közelmúlt fent említett ítélkezési gyakorlata (lásd fentebb a 131–132. pontot) ékesen szemlélteti azokat a kritériumokat, amelyeknek számítaniuk kellene.

α) Az információkérés célja

158. Először is előfeltételnek kell lennie, hogy a közhivatal által tárolt információhoz hozzáférést kérő személy célja „információk és eszmék megismeréséhez és (másokkal történő) közléséhez” való jogának gyakorlása. A Bíróság tehát hangsúlyt fektet arra, hogy az információgyűjtés releváns előkészítő lépés volt-e újságírói vagy egyéb, nyilvános vitának fórumot biztosító vagy nyilvános vita alapvető elemét képező tevékenység végzéséhez (lásd *mutatis mutandis* a fent hivatkozott *Társaság*, §§ 27–28; valamint a fent hivatkozott *Österreichische Vereinigung*, § 36).

159. Ezzel kapcsolatban emlékeztetünk arra, hogy a sajtószabadság területén a Bíróság megállapította, hogy „a véleménynyilvánítási jog gyakorlásához tartozó „kötelezettségek és felelősség” miatt a közérdeklődésre számot tartó kérdésekről való tudósítással kapcsolatban a 10. cikk által az újságíróknak biztosított védelem feltétele, hogy az újságíró jóhiszeműen járjon el annak érdekében, hogy – az újságírás etikai szabályainak megfelelően – pontos és megbízható tájékoztatást nyújtson” (lásd *Goodwin kontra Egyesült Királyság*, 1996. március 27., § 39, *Reports* 1996-II; *Fressoz és Roire kontra Franciaország* [GC], no. 29183/95, § 54, ECHR 1999-I; valamint *Bladet Tromsø és Stensaas kontra Norvégia* [GC], no. 21980/93, § 65, ECHR 1999-III). Ugyanezek a megfontolások érvényesek a társadalmi kontrollfunkciót ellátó civilszervezetre is (erről bővebben lásd alább).

Ahhoz tehát, hogy a 10. cikk alkalmazható legyen, meg kell bizonyosodni arról, hogy a kért információ valóban szükséges-e a véleménynyilvánítási jog gyakorlásához (lásd a fent hivatkozott *Roșianu*, § 63). A Bíróság megítélése szerint az információhoz való hozzáférés megszerzése akkor minősül

szükségesnek, ha az információ visszatartása hátráltatná vagy megakadályozná az egyén véleménynyilvánítási jogának gyakorlását (lásd a fent hivatkozott *Társaság*, § 28), az „információk, eszmék megismerésének és közlésének” szabadságát is beleértve, olyan módon, ami összhangban áll a szóban forgó „kötelezettségekkel és felelősséggel”, ahogyan ez a 10. cikk 2. bekezdéséből következik.

β) A kért információ jellege

160. A Bíróság korábban megállapította, hogy az információhoz való hozzáférés megtagadása beavatkozásnak minősül a kérelmező információ megismeréséhez és közléséhez való jogába, amennyiben a kért adatok „elektronikus megfigyelési intézkedés alkalmazásával kapcsolatos ténybeli adatok” (lásd a fent hivatkozott *Youth Initiative for Human Rights*, § 24), „alkotmányjogi panasszal kapcsolatos információk” és „a lakosság szempontjából fontos kérdéssel” kapcsolatos információk (lásd a fent hivatkozott *Társaság*, §§ 37–38), „eredeti forrásdokumentumok törvényes történeti kutatáshoz” (lásd a fent hivatkozott *Kenedi*, § 43), valamint ingatlanügylet jutalékával kapcsolatos döntések (lásd a fent hivatkozott *Österreichische Vereinigung*, § 42), amelyek egyes konkrét, közérdekűnek tartott adatkategóriák meglétének nagy jelentőséget tulajdonítanak.

161. E megközelítést fenntartva a Bíróság úgy véli, hogy a kért információknak, adatoknak vagy dokumentumoknak általánosságban meg kell felelniük a közérdekű szempontnak ahhoz, hogy az Egyezmény értelmében ki kelljen szolgáltatni őket. A kiszolgáltatás szükségessége többek között akkor is fennáll, ha a közlés átláthatóságot biztosít a közügyek viteléhez, valamint az egész társadalom számára érdekes kérdésekkel kapcsolatban, és ezáltal lehetővé teszi a nagyközönség számára a szabad részvételt a közszféra irányításában.

162. A Bíróság kiemelte, hogy annak meghatározása, hogy mi minősülhet közérdekűnek, az egyes ügyek körülményeitől függ. A közérdek olyan kérdésekre vonatkozik, amelyek olyan mértékben érintik a nagyközönséget, hogy az jogosan érdeklődhet irántuk, megragadják a nyilvánosság figyelmét, vagy jelentős mértékben foglalkoztatják az embereket, különösen ha a polgárok jólétét vagy a közösség életét érintik. Ez a helyzet azokkal a dolgokkal is, amelyek adott esetben súlyosan ellentmondásosak lehetnek, amelyek fontos társadalmi kérdést érintenek, vagy olyan problémával függnek össze, amelyről a nagyközönségnek tudnia kell. A közérdek nem korlátozódhat a nagyközönség mások magánéletével kapcsolatos információéhségére, illetve a közönség szenzációéhségére vagy leskelődési hajlamának kielésére. Annak megállapításához, hogy egy tájékoztatás tárgya általános érdeklődésre számot tartó-e, az adott tájékoztatás egészét kell értékelni, figyelemmel a kontextusra, amelyben megjelenik (lásd *Couderc and Hachette Filipacchi Associés kontra Franciaország* [GC], no. 40454/07, §§ 97 to 103, ECHR 2015 (extracts), további hivatkozásokkal).

163. Ezzel kapcsolatban a Bíróság ítélkezési gyakorlatában a politikai beszédnek és a közérdekű kérdésekkel kapcsolatos vitának biztosított kiváltságos helyzet a releváns. Az, hogy az Egyezmény 10. cikke 2. bekezdése alapján kevés lehetőség van a szóban forgó véleménynyilvánítások korlátozására (lásd *Lingens kontra Ausztria*, 1986. július 8., §§ 38 és 41, Series A no. 103, valamint *Sürek kontra Törökország (no. 1)* [GC], no. 26682/95, § 61, ECHR 1999-IV), szintén amellet szól, hogy a 10. cikk 1. bekezdése szerint hozzáférést kell biztosítani a közhivatalok által tárolt szóban forgó információkhoz.

γ) A kérelmező szerepe

164. A fent megállapított két kritérium – az egyik az információkérés céljával, a másik a kért információ jellegével kapcsolatban – logikus következménye, hogy az információt kérő személy szerepe az információ „megismerésében és a nagyközönséggel való közlésében” különleges jelentőséggel bír. Annak értékelése során, hogy az alperes Állam azzal, hogy megtagadta a hozzáférést bizonyos dokumentumokhoz, beavatkozott-e a kérelmezők 10. cikk szerinti jogaiba, a Bíróság korábban különleges fontosságot tulajdonított a kérelmező újságírói szerepének (lásd a fent hivatkozott *Roşiiianu*, § 61), illetve társadalmi kontrollfunkciójának vagy annak, hogy a kérelmező civilszervezet, amelynek tevékenysége közérdekű kérdésekhez kapcsolódik (lásd a fent hivatkozott *Társaság*, § 36; *Österreichische Vereinigung*, § 35; *Youth Initiative for Human Rights*, § 20; valamint *Guseva*, § 41).

165. Bár a 10. cikk a véleménynyilvánítás szabadságát „mindenkinek” biztosítja, a Bíróság gyakorlatában elismeri a demokratikus társadalomban a sajtó alapvető szerepét (lásd *De Haes és Gijssels kontra Belgium*, 1997. február 24., § 37, Reports 1997-I) és ezzel kapcsolatban az újságírók különleges helyzetét. A Bíróság megállapítja, hogy a sajtónak nyújtandó védelem különösen fontos (lásd a fent hivatkozott *Goodwin*, § 39, valamint *Observer és Guardian kontra Egyesült Királyság*, 1991. november 26., § 59, Series A no. 216). A média létfontosságú szerepet tölt be a nagyközönségnek az információk és eszmék megismeréséhez és közléséhez való joga előmozdításában és támogatásában, mely szerepét a Bíróság több ízben is elismerte a következők szerint:

„A sajtó feladata a közérdekű kérdésekben az információk és eszmék – a sajtó kötelezettségeivel és feladataival összhangban történő – közlése. Nemcsak az információk és eszmék közlése a sajtó feladata, a nagyközönségnek is joga van azokat megismerni. Ha nem így lenne, a sajtó nem tudná betölteni a „társadalmi kontroll” gyakorlásának létfontosságú szerepét (lásd *Bladet Tromsø és Stensaas kontra Norvégia* [GC], no. 21980/93, §§ 59 és 62, ECHR 1999-III).”

166. A Bíróság azt is elismerte, hogy nemcsak a sajtó feladata, hogy megteremtse a nyilvános vita különböző platformjait, hanem ebben – mások mellett – civilszervezetek is részt vesznek, amelyek tevékenysége a tájéko-

zott nyilvános vita egyik alapvető elemét alkotja. A Bíróság elfogadta, hogy amikor egy civilszervezet felhívja a figyelmet közérdekű kérdésekre, a sajtóéhoz hasonló társadalmi kontrollfunkciót gyakorol (lásd *Animal Defenders International kontra Egyesült Királyság* [GC], no. 48876/08, § 103, ECHR 2013 (extracts)), és ebben a minőségében hasonló védelemre tarthat igényt az Egyezmény alapján, mint ami a sajtót megilleti (uo.; a fent hivatkozott *Társaság*, § 27; valamint a fent hivatkozott *Youth Initiative for Human Rights*, § 20). A Bíróság elismeri, hogy a civil társadalom lényegesen hozzájárul a közügyek megvitatásához (lásd például *Steel and Morris kontra Egyesült Királyság*, no. 68416/01, § 89, ECHR 2005-II; valamint a fent hivatkozott *Társaság*, § 38).

167. Az, ahogyan a társadalmi kontrollt gyakorló szervezetek tevékenységüket végzik, jelentősen befolyásolhatja a demokratikus társadalom megfelelő működését. A demokratikus társadalom érdeke, hogy a sajtó gyakorolhassa létfontosságú „társadalmi kontrollfunkcióját” a közérdeklődésre számot tartó kérdésekkel kapcsolatos információk közlése terén (lásd a fent hivatkozott *Bladet Tromsø and Stensaas*, § 59), éppúgy, ahogy az államot ellenőrző civilszervezetek számára is lehetővé kell tenni ugyanezt. Figyelemmel arra, hogy a pontos tájékoztatás a „kontrollszakma” egyik eszköze, a társadalmi kontrollfunkciót ellátó személyeknek és szervezeteknek gyakran kell hozzáférniük információkhoz ahhoz, hogy teljesítsék a közérdekű kérdésekről való beszámolás feladatát. Az információhoz való hozzáférés hátráltatása céljából állított akadályok miatt előfordulhat, hogy a médiában vagy az ahhoz kapcsolódó területeken dolgozó személyek már nem tudják hatékonyan ellátni a társadalmi kontrollfunkciót, sőt a pontos és megbízható tájékoztatásra vonatkozó képességük is sérülhet (lásd a fent hivatkozott *Társaság*, § 38).

168. A Bíróság ezért úgy véli, az is fontos szempont, hogy a szóban forgó információkhoz hozzáférést kérő személy mint társadalmi kontrollt gyakorló szervezet kéri a hozzáférést – a nagyközönség tájékoztatása céljából. Ez nem jelenti azonban azt, hogy az információhoz való hozzáférés jogának kizárólag a civilszervezetekre és a sajtóra kellene vonatkoznia. A Bíróság emlékeztet arra, hogy a magas szintű védelem a tudományos kutatókra (lásd *Başkaya és Okçuoğlu kontra Törökország* [GC], nos. 23536/94 és 24408/94, §§ 61–67, ECHR 1999-IV; a fent hivatkozott *Kenedi*, § 42; valamint a fent hivatkozott *Gillberg*, § 93) és irodalmi alkotókra is kiterjed a közérdekű kérdésekkel kapcsolatban (lásd *Chauvy és társai kontra Franciaország*, no. 64915/01, § 68, ECHR 2004-VI, és *Lindon, Otchakovsky-Laurens és July kontra Franciaország* [GC], nos. 21279/02 és 36448/02, § 48, ECHR 2007-IV). A Bíróság azt is jelzi, hogy figyelemmel az internet fontos szerepére a nyilvánosság hírekhez való hozzáféréseinek javításában és az információk terjesztésének megkönnyítésében (lásd *Delfi AS kontra Észtország* [GC], no. 64569/09, § 133, ECHR 2015), a blogíróknak és a közösségi média felhasználóinak funkciója szintén hasonlóvá válhat a „társadalmi kont-

rollfunkciót” ellátó szervezetekéhez, ami a 10. cikk által biztosított védelmet illeti.

δ) Azonnal elérhető információk

169. Amikor a Bíróság arra a következtetésre jut, hogy a hozzáférés megtagadása ellentétes volt a 10. cikkel, már korábban figyelembe vette, hogy a kért információ „azonnal elérhető, kész” volt, semmiféle adatgyűjtést nem igényelt a Kormány részéről (lásd a fent hivatkozott *Társaság*, § 36, valamint *a contrario*, *Weber kontra Németország* (dec.), no. 70287/11, § 26, 2015. január 6.). Másrészt a Bíróság elutasította, amikor egy nemzeti hatóság az információgyűjtés várható nehézségére hivatkozva tagadta meg dokumentumok kiszolgáltatását, miközben a szóban forgó nehézség magának a hatóságnak a gyakorlatából származott (lásd a fent hivatkozott *Österreichische Vereinigung*, § 46).

170. A fent említett ítélkezési gyakorlat fényében, figyelemmel továbbá a 10. cikk 1. bekezdésének szövegére is (nevezetesen az „anélkül, hogy ebbe hatósági szerv beavatkozhasson” megfogalmazásra), a Bíróság szerint annak, hogy a kért információk készen rendelkezésre állnak, fontos kritériumnak kellene lennie annak eldöntésében, hogy az információ-szolgáltatás megtagadása „beavatkozásnak” tekinthető-e a szóban forgó rendelkezés által védett „információk megismerésének és közlésének” szabadságába.

vii. *E kritériumok alkalmazása a jelen ügyre*

171. A kérelmező szervezet azzal érvelt, hogy a 10. cikk értelmében joga volt hozzáférni a kért információkhoz, hiszen a kérés célja egyfelől egy felmérés elkészítése volt a kirendelt védői rendszer reformjához készült javaslatokhoz, másfelől pedig a közérdekű kérdésben kívánták a nagyközönséget tájékoztatni (lásd a fenti 95. pontot). A Kormány azonban azt állította, hogy a felmérés tényleges célja a fennálló kirendelt védői rendszer lejárata volt (lásd a 85. pontot fentebb).

172. A Bíróság meggyőződött arról, hogy a kérelmező civilszervezet egy közérdekű kérdésben az információ megismeréséhez való jogával kívánt élni, és e célból kért hozzáférést az információkhoz.

173. A Bíróság tudomásul veszi továbbá a Kormány előterjesztését, miszerint a kért információ – konkrétan a kirendelt védői feladattal megbízott ügyvédek névsora – semmiképpen nem volt szükséges ahhoz, hogy következtetéseket vonjanak le és megállapításokat tegyenek közzé a kirendelt védői rendszer hatékonyságával kapcsolatban. Ezért – a Kormány szerint – a szóban forgó személyes adatok közlésének megtagadása nem akadályozta a kérelmező civilszervezet részvételét a nyilvános vitában (lásd a 77. pontot fentebb). A Kormány a név szerinti adatok hasznosságát is vitatta, azzal érvelve, hogy a szóban forgó aktákból származó, név nélküli kivonatokat is megfeleltek volna a kérelmező civilszervezetnek (lásd a 84. pontot fentebb).

174. A kérelmező civilszervezet rámutatott, hogy a kirendelt védők névsora és a név szerinti kirendelések száma a rendszer hibás működésének vizsgálatához és megállapításához szükséges adat (lásd a 96. pontot fentebb). A kérelmező civilszervezet azzal is érvelt, hogy a kirendelt védői rendszer hatékonyságára vonatkozó publikációjának legfontosabb szempontja a kirendelések állítólagos aránytalan megoszlása.

175. A Bíróság álláspontja szerint a kérelmező civilszervezet által a rendőrkapitányságoktól kért információ vitathatatlanul a szervezet kutatási területéhez tartozó adatnak minősül. Ahhoz, hogy érveit alá tudja támasztani, a kérelmező – az ismétlődő kirendelések igazolására – név szerinti adatokat szeretett volna gyűjteni az egyes ügyvédekről. Ha a kérelmező civilszervezet a kérését – a Kormány javaslatának megfelelően – anonimizált adatokra korlátozta volna, minden valószínűség szerint nem tudott volna értékelhető eredményeket produkálni a meglévő rendszer megalapozott kritizálásához. Ezenfelül a vitatott adatok teljességével, illetve statisztikai jelentőségével kapcsolatban a Bíróság megjegyzi, hogy az adatkérés célja az egész ország lefedése volt, valamennyi megyei rendőr-főkapitányságot beleértve. Az adatok kiadásának a két kapitányság részéről történt elutasítása akadályozta a teljes körű felmérés elkészítését és megjelentetését. Ezért észszerűen feltételezhető, hogy az érintett adatok nélkül a kérelmező nem tudott pontos és megbízható adatokkal hozzájárulni a nyilvános vitához. Az információ tehát a fenti 159. pont szerinti értelemben „szükséges” volt ahhoz, hogy a kérelmező gyakorolja véleménynyilvánítási jogát.

176. Ami az információ jellegét illeti, a Bíróság megjegyzi, hogy a nemzeti hatóságok nem értékelték a kért információ potenciális közérdekű jellegét, és csakis a kirendelt védő Adatvédelmi törvény szerinti jogállásával foglalkoztak. Az Adatvédelmi törvény csak igen korlátozott kivételeket enged a főszabály, azaz a személyes adatok kiszolgáltatásának tilalma alól. Ha a nemzeti hatóságok megállapították, hogy a kirendelt védő nem tartozik az „egyéb, közfeladatot ellátó személyek” körébe, ami az adott kontextusban az egyetlen releváns kivétel, nem kell vizsgálniuk az információ lehetséges közérdekű jellegét.

177. A Bíróság megjegyzi, hogy e megközelítés miatt egyáltalán nem releváns a kérelmező civilszervezet közérdekű jelleggel kapcsolatos érve. Ugyanakkor a Bíróság megítélése szerint a kirendelt védők megbízásaira vonatkozó adatok a legteljesebb mértékben közérdekű jellegűek – függetlenül attól, hogy a kirendelt védő a vonatkozó nemzeti jogszabály szerint „egyéb, közfeladatot ellátó személynek” minősül-e.

178. Ami a kérelmező civilszervezet szerepét illeti, a felek egyetértének abban, hogy a jelen ügy egy ismert közérdekű szervezetet érint, amely elkötelezett az emberi jogi kérdésekkel és a jogállamisággal kapcsolatos információk terjesztése iránt. Szakmai hozzáállását az általa tárgyalt kérdésekhez, valamint a szélesebb közönséghez való elérését senki nem kérdőjelezte meg. A Bíróság nem lát okot annak kétségbe vonására, hogy a szóban forgó

felmérés olyan típusú információt tartalmaz, amelynek a nagyközönséggel való közlését a kérelmező civilszervezet vállalta, és amelynek megismeréséhez a nagyközönségnek joga is van. A Bíróság ezenkívül meggyőződött arról, hogy a kérelmezőnek szüksége volt a kért információkhoz való hozzáférésre a feladatának teljesítéséhez.

179. Végül a Bíróság megjegyzi, hogy az információk készen voltak, rendelkezésre álltak; ezenkívül arra nem hivatkoztak a Bíróságon, hogy az információk kiszolgáltatása különösen nagy terhet jelentett volna a hatóságok számára (vö. a fent hivatkozott Weber).

viii. Következtetés

180. Mindent összevéve, a kérelmező civilszervezet által az érintett rendőrkapitányságoktól kért információ a kirendelt védői rendszer működésére vonatkozó felmérés befejezéséhez volt szükséges, amelyet a kérelmező mint emberi jogi civilszervezet készített azzal a céllal, hogy hozzájáruljon egy nyilvánvalóan közérdekű kérdésről folytatott vitához. Azzal, hogy megtagadták a kért – és azonnal elérhető – információkhoz való hozzáférést, a hazai hatóságok megsértették a kérelmező civilszervezet információk megismeréséhez és közléséhez való jogát, méghozzá a 10. cikk szerinti jogok lényegét csorbítva. Ebből következően beavatkozás történt az említett rendelkezéssel védett jogba, mely rendelkezés alkalmazandó a jelen ügyben. A Kormány kifogását, miszerint a kérelmező panaszja *ratione materiae* nem összeegyeztethető, el kell tehát utasítani.

b) Igazolt volt-e a beavatkozás?

181. A kérelmező civilszervezet véleménynyilvánítási szabadságába való beavatkozásnak „törvényben meghatározottnak” kell lennie, a 10. cikk 2. bekezdésében említett törvényes célra kell irányulnia, valamint „egy demokratikus társadalomban szükséges intézkedésnek” kell lennie.

i. Jogszerűség

182. A Bíróság megjegyzi, hogy a felek álláspontja eltért abban a kérdésben, hogy a kérelmező civilszervezet véleménynyilvánítási szabadságába való beavatkozás „törvényben meghatározott” volt-e. A kérelmező szervezet az Adatvédelmi törvény 19. § (4) bekezdésére hivatkozott és azzal érvelt, hogy a törvény kifejezetten elrendeli „egyéb, közfeladatot ellátó személyek” személyes adatainak közlését, míg ellenben nincs olyan rendelkezés, amely tiltaná a hivatalból kirendelt védők névsorának kiszolgáltatását. A Kormány a maga részéről hivatkozott az adatvédelmi biztos véleményére és a nemzeti bíróságoknak az Adatvédelmi törvény 19. § (4) bekezdését a tekintetben értelmező ítéleteire, hogy a hivatalból kirendelt védő nem „egyéb, közfeladatot ellátó személy”, akinek személyes adatai ebből következően nem közzétehetők. A Kormány álláspontja szerint a Bíróságnak a megállapított tény-

állásból és a törvény nemzeti bíróságok általi alkalmazásából és értelmezéséből kellene kiindulnia.

183. A Bíróság megjegyzi, hogy a feleknek az alkalmazandó jog tekintetében fennálló véleménykülönbsége abból fakad, hogy eltérően ítélik meg azt a kérdést, hogy a kirendelt védő minek minősül a nemzeti jogban. A kérelmező civilszervezet szerint a kirendelt védő „egyéb, közfeladatot ellátó személynek” minősül, míg a Kormány azzal érvel, hogy a kirendelt védő magánszemélynek tekinthető még akkor is, amikor a hatóság általi kirendelésből fakadó feladatait látja el.

184. Ahogyan a Bíróság már számos alkalommal megállapította, nem feladata átvenni a nemzeti bíróságok helyét, és a nemzeti jog értelmezése és alkalmazása elsősorban a nemzeti hatóságok – nevezetesen a bíróságok – feladata (számos hatóság közül lásd *Rekvényi kontra Magyarország* [GC], no. 25390/94, § 35, ECHR 1999-III). Nem tartozik továbbá a Bíróság illetékességi körébe az alperes Állam adott területet szabályozó jogszabályai által választott módszerek megfelelőségének minősítése. Feladata arra korlátozódik, hogy meghatározza, hogy az elfogadott módszerek és a maguk után vont hatások az Egyezményrel összhangban vannak-e (lásd *Gorzelik és mások kontra Lengyelország* [GC], no. 44158/98, § 67, ECHR 2004-I).

185. A Bíróság megjegyzi, hogy a Legfelsőbb Bíróság részletesen vizsgálta a hivatalból kirendelt védő jogállását és a kérelmező civilszervezetnek a védelemhez való jog biztosításával összefüggő feladatokkal kapcsolatos érveit, és megállapította, hogy a kirendelt védő nem „egyéb, közfeladatot ellátó személy”. A Legfelsőbb Bíróság értelmezése megfelel az adatvédelmi biztos 2006-ban kiadott ajánlásának (lásd a fenti 34. pontot). A Bíróság nem lát okot a Legfelsőbb Bíróság értelmezésének megkérdőjelezésére, miszerint a kirendelt védő nem tekinthető „egyéb, közfeladatot ellátó személynek”, és az Adatvédelmi törvény 19. § (4) bekezdése jogalapot biztosít a hozzáférés kifogásolt megtagadásához. A beavatkozás ennél fogva a 10. cikk második bekezdése szerinti értelemben „törvényben meghatározott” volt.

ii. Törvényes cél

186. A Bíróság megjegyzi, hogy a felek nem vitatták, hogy a kérelmező civilszervezet véleménynyilvánítási jogának korlátozása a mások jogai védelmének törvényes célját szolgálta, és a Bíróság sem lát okot arra, hogy ezt másként ítélje meg.

iii. Szükséges egy demokratikus társadalomban

187. A Bíróság ítélkezési gyakorlata jól meghatározza azokat az alapvető elveket, amelyek arra a kérdésre vonatkoznak, hogy a véleménynyilvánítás szabadságába való beavatkozás „egy demokratikus társadalomban szükséges”-e; az elveket az alábbiakban összefoglaljuk (lásd *Hertel kontra Svájc*, 1998. augusztus 25., § 46, Reports 1998-VI; a fent hivatkozott *Steel és Mor-*

ris, § 87; *Mouvement raëlien suisse kontra Svájc* [GC], no. 16354/06, § 48, ECHR 2012 (extracts); a fent hivatkozott *Animal Defenders International*, § 100; és a közelmúltban a fent hivatkozott *Delfi*, § 131):

„i. A véleménynyilvánítás szabadsága a demokratikus társadalom egyik lényegi eleme, és az egyik alapvető feltétele a társadalom fejlődésének és az egyes egyének önmegvalósításának. Ez a szabadság – a 10. cikk 2. bekezdésében foglaltakat tisztelgetben tartva – nem csupán azokra az „információkra” vagy „eszmékre” vonatkozik, amelyeket kedvezően fogadnak, vagy amelyeket ártalmatlannak vagy közömbösnek tartanak, hanem azokra is, amelyek sértőek, sokkolóak vagy nyugtalanítóak. Ilyenek a pluralizmus, a tolerancia és a felvilágosultság, amelyek nélkül nem létezik „demokratikus társadalom”. A 10. cikk értelmében, e szabadságnak vannak korlátai, ezeket ... azonban pontosan meg kell határozni, valamint bármilyen korlátozás szükségességét meggyőzően kell indokolni ...

ii. A „szükséges” melléknév a 10. cikk 2. bekezdése szerinti értelemben magában foglalja a „sürgető társadalmi igény” meglétét. A Szerződő Államok bizonyos mozgástérrel rendelkeznek annak megítélésében, fennáll-e ilyen igény, azonban ez európai felügyelettel jár együtt, amely kiterjed mind a jogszabályokra, mind az azokat alkalmazó, akár független bíróság által hozott döntésekre is. A Bíróság felhatalmazással rendelkezik tehát arra, hogy végső fokon eldöntse, hogy valamely „korlátozás” összeegyeztethető-e a 10. cikkben foglaltak szerint védelemben részesített véleménynyilvánítás szabadságával.

iii. Ellenőrző funkciójának gyakorlása során a Bíróság feladata nem az, hogy átvegye az illetékes nemzeti hatóságok helyét, hanem az, hogy a 10. cikk alapján felülvizsgálja az általuk – mérlegelési jogkörükben – hozott határozatokat. Ez nem jelenti azt, hogy a felülvizsgálat arra korlátozódik, hogy a Bíróság megbizonyosodjon arról, hogy az alperes Állam megfelelően, gondosan és jóhiszeműen gyakorolta mérlegelési jogkörét; a Bíróság dolga az, hogy az ügy egészének fényében áttekintse a kifogásolt beavatkozást és eldöntse, hogy az „arányos volt-e a kitűzött jogi céllal”, és hogy a nemzeti hatóságok által a beavatkozás indokául felhozott okok „relevánsak és elegendőek”-e. Ennek során a Bíróságnak meg kell győződnie arról, hogy a nemzeti hatóságok olyan mércéket alkalmaztak, amelyek összhangban állnak a 10. cikkben foglalt elvekkel, sőt arról is, hogy a releváns tények elfogadható értékelésére alapították intézkedésüket ...”

188. A Bíróság megjegyzi, hogy a kérelmező civilszervezet sérelme mögött meghúzódó központi kérdés az, hogy a kért információt a hatóságok nem közzétehető személyes adatnak minősítették. Ez azért történt így, mert a magyar jogban minden olyan információ a személyes adatok körébe tartozik, amely az egyén azonosítására alkalmas. Az ilyen információ nem tehető közzé, kivéve, ha jogszabály kifejezetten előírja, vagy az adott információ önkormányzati vagy kormányzati (állami) feladatokkal függ össze, vagy egyéb, közfeladatot ellátó személyre vonatkozik. Mivel a Legfelsőbb Bíróság határozata kizárta a kirendelt védőket az „egyéb, közfeladatot ellátó személyek” kategóriájából, a kérelmező civilszervezet jogilag nem tudott azzal érvelni, hogy az információ közzététele az ő társadalmi kontrollfunkciójának ellátásához szükséges.

189. E tekintetben a kérelmező civilszervezet azt állította, hogy a kirendelt védők – akiket a hatóságok államilag finanszírozott rendszer keretében

bíznak meg – kinevezésével kapcsolatos adatok kiszolgáltatásának megtagadása még a Kormány által kifejtett adatvédelmi megfontolások fényében sem volt indokolt.

190. A Kormány a maga részéről azzal érvelt, hogy az „egyéb, közfeladatot ellátó személy” fogalmának tág értelmezése, amit a kérelmező civil-szervezet sugallt, megsemmisítené a kirendelt védők magánéletének védelméhez való jogát.

191. A Bíróság emlékeztet arra, hogy az egyén magánéletére vonatkozó adatok közlése a 8. cikk 1. bekezdésének hatálya alá tartozik (lásd a fent hivatkozott *Leander*, § 48). Ezzel kapcsolatban rámutat, hogy a „magánélet” fogalma olyan tág, hogy nem lehet kimerítő jelleggel meghatározni (lásd *S. és Marper kontra Egyesült Királyság* [GC], nos. 30562/04 és 30566/04, § 66, ECHR 2008, valamint *Pretty kontra Egyesült Királyság*, no. 2346/02, § 61, ECHR 2002-III). A személy testi és pszichológiai épségére egyaránt kiterjed. Ebből következően a személy fizikai és társadalmi azonosságának többféle aspektusát is felölelheti. Az olyan elemek, mint például a nemi azonosság, a név, a nemi irányultság és a szexuális élet, a 8. cikk által védett személyes szférába tartoznak (lásd a fent hivatkozott *S. és Marper*, § 66, valamint a fent hivatkozott *Pretty*, § 61, további hivatkozásokkal). A magánélet fogalma ezenfelül szakmai vagy üzleti jellegű tevékenységeket is magában foglalhat (lásd *Niemietz kontra Németország*, 1992. december 16., § 29, Series A no. 251-B). A Bíróság ezenkívül megállapította, hogy létezik egy kölcsönhatás az egyén és harmadik személyek között, amely – még ha a közszférával összefüggésben is –, a „magánélet” fogalmába tartozik (lásd a fent hivatkozott *Couderc és Hachette Filipacchi Associés*, § 83).

192. A személyes adatok tekintetében a Bíróság korábban utalt az Európa Tanács a személyes adatok gépi feldolgozása során az egyének védelméről szóló, 1981. január 28-i Egyezményére (lásd a fenti 54. pontot), amelynek célja, hogy „minden egyén számára ... biztosítva legyen, hogy jogait és alapvető szabadságjogait, különösen a magánélethez való jogát tiszteletben tartsák a személyes adatainak gépi feldolgozása során” (1. cikk). A 2. cikk a személyes adat fogalmát a következőképpen határozza meg: „bármely információ, amely egy azonosított vagy azonosítható egyénre vonatkozik” (lásd *Amann kontra Svájc* [GC], no. 27798/95, § 65, ECHR 2000-II). Példákat is felsorol a személyes adatokra, mégpedig az egyén legintimebb személyes vonatkozásaival kapcsolatos adatok köréből, mint például az egészségi állapot (lásd *Z kontra Finnország*, 1997. február 25., §§ 96–97, *Reports* 1997-I, a HIV pozitív állapottal kapcsolatban, valamint *M.S. kontra Svédország*, 1997. augusztus 27., § 47, *Reports* 1997-IV, az abortuszt rögzítő kórlappal kapcsolatban), a vallási meggyőződés (a vallásszabadsággal összefüggésben lásd *Sinan Işık kontra Törökország*, no. 21924/05, §§ 42–53, ECHR 2010) és a szexuális irányultság (lásd *Lustig-Prean és Beckett kontra Egyesült Királyság*, nos. 31417/96 és 32377/96, § 82, 1999. szeptember 27.), megállapítva, hogy ezek az adatkategóriák a magánélet olyan konkrét

elemeit képezik, amelyek az Egyezmény 8. cikke szerinti védelem hatálya alá tartoznak.

193. Annak meghatározása során, hogy a hatóságok által őrzött személyes adatok összefüggnek-e az érintett kirendelt védők magánélethez való jogának érvényesülésével, a Bíróság kellően figyelembe veszi a konkrét kontextust (lásd a fent hivatkozott *S. és Marper*, § 67). Számos olyan elem van, ami releváns annak értékelése szempontjából, hogy egy személy otthonán vagy magánlakásán kívül történő dolgok érintik-e az adott személy magánéletét. Mivel vannak olyan alkalmak, amikor az emberek tudatosan vagy szándékosan olyan tevékenységben vesznek részt, amit nyilvánosan rögzítenek vagy rögzíthetnek, illetve amiről nyilvánosan beszámolnak vagy beszámolhatnak, az említett értékelés során a személy ésszerű adatvédelmi elvárásai jelentős, bár nem feltétlenül döntő tényezőt jelentenek (lásd *P.G. és J.H. kontra Egyesült Királyság*, no. 44787/98, § 57, ECHR 2001-IX).

194. A jelen ügyben a kért adatok körébe a kirendelt védők névsora és az egyes védők egyes joghatóságokban való kirendelésének száma tartozik. A Bíróság szerint a szóban forgó névsor kikérése – bár a nevek személyes adatnak minősülnek – elsősorban a nyilvános eljárás keretében végzett szakmai tevékenységre vonatkozik. Ebben az értelemben a kirendelt védők szakmai tevékenysége nem tekinthető magánügynek. Ezenfelül a kért adatok nem vonatkoztak a kirendelt védők ügyfelekkel kapcsolatos jogi képviseleti vagy konzultációs feladatának ellátásával összefüggő intézkedésekre vagy döntésekre. A Kormány nem igazolta, hogy a kérelmező konkrét céljaira kért információk kiszolgáltatása érinthette volna a kirendelt védők – az Egyezmény 8. cikke szerinti értelemben vett – magánélethez való jogának érvényesülését.

195. A Bíróság megállapítja továbbá, hogy a kirendelt védők nevének és név szerinti kirendeléseinek számának közzétevése nem tette volna ki őket nagyobb nyilvánosságnak, mint amit előre láthattak, amikor felvetették magukat a kirendelt védők jegyzékébe (vö. *Peck kontra Egyesült Királyság*, no. 44647/98, § 62, ECHR 2003-I). Nincs ok azt feltételezni, hogy a kirendelt védők névsorát és a kirendelések számát a nagyközönség más módon ne tudná megszerezni, például a jogsegélyt nyújtó ügyvédek jegyzékeiből, bírósági meghallgatások menetrendjéből és nyilvános bírósági meghallgatásokról, bár egyértelmű, hogy a felmérés idején ezek az adatok nem voltak összegyűjtve.

196. Ennek fényében a Kormány által az Egyezmény 8. cikkére hivatkozással megnevezett érdekek nem olyan jellegűek és mértékűek, ami biztosítaná e rendelkezés alkalmazását, és a mérlegelés során – a kérelmező civil-szervezetnek a 10. cikk 1. bekezdése által védett jogával szembeállítva – számításba jönnének (vö. *Couderc és Hachette Filipacchi Associés*, § 91; *Axel Springer AG*, § 87, mindkettő fent hivatkozott; *Von Hannover kontra Németország* (no. 2) [GC], nos. 40660/08 és 60641/08, § 106, ECHR 2012, valamint *Perinçek kontra Svájc* [GC], no. 27510/08, §§ 227–28, ECHR

2015 (extracts)). Mindazonáltal a 10. cikk nem garantál korlátlan véleménynyilvánítási szabadságot; ahogy a 188. pontban fentebb már megállapítottuk, a kirendelt védők magánérdekeinek védelme olyan törvényes célnak minősül, ami lehetővé teszi a véleménynyilvánítás szabadságának a 10. cikk 2. bekezdése alapján történő korlátozását. Ebből következően a kulcskérdés az, hogy az említett érdekek védelméhez használt eszközök arányosak voltak-e az elérni kívánt céllal.

197. A Bíróság megjegyzi, hogy a felmérés tárgya a kirendelt védői rendszer hatékonysága volt (lásd a 15–16. pontot fentebb). Ez a kérdés szorosan kapcsolódik a tisztességes eljáráshoz való joghoz, ami a magyar jogban alapvető jog (lásd a fenti 33. pontot), az Egyezmény szerint pedig szintén az egyik legfontosabb jog. A tisztességes eljáráshoz való joghoz ilyen közvetlenül kapcsolódó szolgáltatás kritizálását vagy a javítására tett javaslatot mindenképpen a nyilvánosságban jogos aggodalmat keltő kérdésnek kell tekinteni. A kérelmező civilszervezet az általa tervezett felmérésben azt a teóriáját kívánta megvizsgálni, hogy ugyanazon ügyvédek ismétlődő kirendelése diszfunkcionális-e, és kétséget kelt-e a rendszer megfelelősége tekintetében. Az az állítás, hogy a jogi segítségnyújtás rendszere úgy, ahogy van, elfogult, mert a kirendelt védőket a rendőrség szisztematikusan választja ki ugyanazon ügyvédek közül – akik ezután nem fogják megtámadni a rendőrségi nyomozást, nehogy a későbbiekben ne kapjanak újabb megbízást –, valóban jogos aggodalmat kelt. A lehetséges káros hatásokat, amelyeket a rendőrség által megbízott ügyvédek adott esetben a védelemhez való jogra gyakorolnak, a Bíróság már a fent hivatkozott *Martin* ügyben is észlelte. A vizsgált kérdés tekintetében tehát, ami az Egyezmény szerinti jog lényegéhez vezet, a Bíróság meggyőződött arról, hogy a kérelmező civilszervezet közérdekű kérdéssel kapcsolatos vitához kívánt hozzájárulni (lásd a 164–165. pontot fentebb). A kérés elutasítása ténylegesen rontotta a kérelmező civilszervezet hozzájárulását egy közérdekű kérdéssel kapcsolatos vitához.

198. Figyelemmel a 194–196. pontban foglalt megfontolásokra, a Bíróság nem ismeri el, hogy a kirendelt védők magánélethez fűződő jogait negatívan érintette volna, ha eleget tesznek a kérelmező civilszervezet információkérésének. Bár az információkérés kétségtelenül személyes adatokra vonatkozott, a nyilvánosság számára nem elérhető adatokat nem érintett. Amint azt fentebb már jeleztük, csak statisztikai jellegű adatokból állt arra vonatkozóan, hogy a szóban forgó egyének hány alkalommal kaptak megbízást vádlottak nyilvános büntetőeljárásban történő képviselőjére a jogi segítségnyújtás államilag finanszírozott nemzeti rendszerének keretében.

199. A vonatkozó magyar jogszabály – az illetékes nemzeti bíróságok értelmezése szerint – a kérelmezőnek az Egyezmény 10. cikkében rögzített véleménynyilvánítási joga minden érdemi értékelését kizárta egy olyan helyzetben, amikor a kérelmező civilszervezet által tervezett, közérdekű vitához hozzájáruló közzététel kiemelt ellenőrzést kívánt volna meg.

200. A fentiek fényében a Bíróság úgy véli, hogy a Kormány által kifejtett érvek, bár relevánsak, nem elégségesek annak igazolásához, hogy a kifogásolt beavatkozás „egy demokratikus társadalomban szükséges” volt. A Bíróság megállapítja különösen, hogy az alperes Állam mérlegelési mozgásterére ellenére nem volt logikus arányossági kapcsolat a kifogásolt intézkedés és az elérni kívánt törvényes cél között.

Ebből következően megvalósult az Egyezmény 10. cikkének megsértése.

II. AZ EGYEZMÉNY 41. CIKKÉNEK ALKALMAZÁSA

201. Az Egyezmény 41. cikke az alábbiak szerint rendelkezik:

„Ha a Bíróság az Egyezmény vagy az ahhoz kapcsolódó jegyzőkönyvek megsértését állapítja meg és az érdekelt Magas Szerződő Fél belső joga csak részleges jóvátételt tesz lehetővé, a Bíróság – szükség esetén – igazságos elégtételt ítél meg a sértett félnek.”

A. Károk

202. A kérelmező civilszervezet nem nyújtott be nem vagyoni kártérítés iránti követelést. Vagyoni kár címén azonban 215 eurót (EUR) követelt. Ez az összeg megegyezik azzal az összeggel, amit a kérelmező civilszervezetnek kellett fizetnie az alperes rendőrkapitányságoknak az utóbbiak részéről a nemzeti eljárásban felmerült perköltség címén.

203. A Kormány vitatta ezt a követelést.

204. A Bíróság elfogadja, hogy okozati összefüggés áll fenn a megállapított jogsértés és az állítólagos vagyoni kár között, ezért a teljes követelt összeget megítéli. Megjegyzi, hogy a kérelmező nem kérte az általa követelt adatok közlését.

B. Költségek és kiadások

205. A kérelmező civilszervezet 6400 euró + 27 % áfa összeget követelt a felmerült bírósági költségek megtérítésére. Ez az összeg 64 óra ügyvédi munkának felelt meg óránként 100 EUR plusz áfa munkadíjjal számolva, amely a következőkből állt: 4 óra konzultáció, 6 óra irattanulmányozás, 16 óra: a Bíróság ítélezési gyakorlatának tanulmányozása, 30 óra: beadványok elkészítése, végül 8 óra: a Nagykamara előtt lezajlott tárgyalás előkészítése és részvétel a tárgyaláson.

Ezenkívül a kérelmező civilszervezet 2475 eurót követelt a tárgyaláshoz kapcsolódó utazási és szállásköltségek címén.

A kérelmező civilszervezet teljes költségigénye 8875 EUR + áfa (ahol alkalmazandó).

206. A Kormány vitatta ezt a követelést.

207. A Bíróság ítélkezési gyakorlata alapján a kérelmezők a költségekre és kiadásokra annyiban jogosultak, amennyiben azok ténylegesen és szükségyszerűen felmerültek és összepszerűségükben ésszerűek. Jelen esetben a Bíróságnál lévő iratok és a fenti feltételek alapján a Bíróság indokoltnak tartja a kérelmező részére a teljes összeg, tehát az 8875 EUR megítélését.

C. Késedelmi kamat

208. A Bíróság úgy találja megfelelőnek, hogy a késedelmi kamatnak az Európai Központi Bank marginális hitelkamatán kell alapulnia, amelyhez további három százalékpontot kell hozzáadni.

A FENTI INDOKOK ALAPJÁN A BÍRÓSÁG

1. az ügy érdemi részéhez *csatolja* a Kormány előzetes kifogását, és többségi határozattal *elutasítja* azt;
2. többségi határozattal *elfogadhatónak* nyilvánítja a kérelmet;
3. Tizenöt szavazattal – két ellenszavazat mellett – *megállapítja*, hogy az Egyezmény 10. cikkét megsértették;
4. Tizenöt szavazattal – két ellenszavazat mellett – *megállapítja*, hogy:
 - a) alperes Állam köteles három hónapon belül megfizetni a kérelmező civilszervezetnek – az alperes Állam pénznemére átváltva a pénzügyi rendezés napján érvényes árfolyamon – az alábbi összegeket:
 - i. vagyoni kár tekintetében 215 (azaz kétszáztizenöt) eurót, továbbá az ezen összeget terhelő adók összegét;
 - ii. a kérelmező civilszervezet számára felmerülő költségek és kiadások tekintetében 8875 (nyolcezer-nyolcszázhetvenöt) eurót, továbbá az ezen összeget terhelő adók összegét;
 - b) hogy a fent említett három hónap elteltével a teljesítés időpontjáig a késedelmes időszakra az Európai Központi Bank marginális hitelkamatlábát három százalékponttal meghaladó mértékű kamatot kell fizetni a fenti összegek után;

Készült angol és francia nyelven; kihirdetve nyilvános tárgyaláson az Emberi Jogok Bíróságának Épületében, Strasbourgban, 2016. november 8-án.

Lawrence Early
jogtanácsos

Guido Raimondi
elnök

Az Egyezmény 45. cikke 2. bekezdésének és a Bíróság Eljárási Szabályzata 74.§ 2. bekezdésének megfelelően az alábbi különvéleményeket csatoljuk az ítélethez:

- a) Nussberger és Keller bírák párhuzamos véleménye;
- b) Sicilianos bíró párhuzamos véleménye, amelyhez Raimondi bíró is csatlakozott;
- c) Spano bíró különvéleménye, amelyhez Kjølbro bíró is csatlakozott

G.R.A.
T.L.E.

NUSSBERGER ÉS KELLER BÍRÁK
PÁRHUZAMOS VÉLEMÉNYE

1. Egyetértünk azzal a megállapítással, hogy a jelen ügyben jogsértés történt; megsértették az –Egyezmény 10. cikkében rögzített – információ megismeréséhez való jogot. A magyar Kormánynak nem lett volna szabad az adatvédelmi jogszabályokra hivatkozással, az érintett érdekek mérlegelése nélkül visszatartania a kirendelt védők névsorára vonatkozó adatokat. Ezzel egyértelműen megsértette a 10. cikket.

2. Mindazonáltal – hasonlóan Robert Spano és Jon Fridrik Kjølbro kollégáinkhoz – nem tudunk egyetérteni a többségnek a magyar Kormány adatvédelmi aggályait cáfoló érvelésével¹. Álláspontunk szerint – a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlatával és az Európai Unió Bírósága megközelítésével ellentétesen – az adatvédelmi jogszabályok értelmezésekor bagatellizálták az adatvédelem jelentőségét. Attól tartunk, hogy ez problémákat okoz majd a jövőbeli adatvédelmi ügyekben, és ezért kérjük az ítélet e részének nagyon szűk, kontextusfüggő értelmezését.

3. A többség ezzel kapcsolatos véleményének lényege az, hogy az Egyezmény 8. cikke nem alkalmazható a védők adatvédelemhez való jogára. Ezt a 196. pont világosan megfogalmazza:

„...a Kormány által az Egyezmény 8. cikkére hivatkozással megnevezett érdekek [azaz a kirendelt védők adatvédelemhez való joga] nem olyan jellegűek és mértékűek, ami biztosítaná e rendelkezés alkalmazását, és a mérlegelés során – a kérelmező civil-szervezetnek a 10. cikk 1. bekezdése által védett jogával szembeállítva – számításba jönnének”.

4. Ebből következően a többség meghúzott egy határt az Egyezmény 8. cikkének az adatvédelemre való alkalmazása tekintetében, ami a következő három kritériumon alapszik: a személyes adatok felhasználásának előreláthatósága, az adatok magán- vagy szakmai életéhez kapcsolódása és az adatok hozzáférhetősége (lásd a 194. és 195. pontot).

5. Ez a megközelítés nincs összhangban az adatvédelem fogalmának széles körben elfogadott meghatározásával, amelynek tárgya „azonosított vagy azonosítható egyénre vonatkozó bármilyen információ”.² Az említett kritériumok relevanciájának a Bíróság ítélkezési gyakorlata ellentmond, és a kritériumok az EUB ítélkezési gyakorlatával sincsenek összhangban.

1. Robert Spano bíró különvéleménye, amelyhez Jon Fridrik Kjølbro is csatlakozott, § 46.

2. Lásd az Európa Tanács a személyes adatok gépi feldolgozása során az egyének védelméről szóló egyezménye (hatálybalépés napja: 1985. október 1., idézi az ítélet 54. pontja) 2. cikkében és a személyes adatok feldolgozása vonatkozásában az egyének védelméről szóló, 1995. október 24-i 95/46/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 2. cikkében (idézi az ítélet 57. pontja) szereplő meghatározást. Ezt a megközelítést a Bíróság ítélkezési gyakorlata is megerősíti.

6. Az *Amann kontra Svájc* ügyben ([GC], no. 27798/95, § 65, ECHR 2000-II) a Bíróság megállapította, hogy nem szabad különbséget tenni a magán-, illetve a szakmai tevékenységből származó adatok között:

„A Bíróság emlékeztet arra, hogy az egyén „magánéletével” kapcsolatos adatok tárolása a 8. cikk 1. bekezdésének alkalmazási körébe tartozik (lásd a *Leander kontra Svédország* ügyben hozott, 1987. március 26-i ítéletet, Series A no. 116, p. 22, § 48).

Az ítélet ezzel kapcsolatban rámutat, hogy a „magánélet” fogalmát nem szabad korlátozóan értelmezni. A magánélet tiszteletben tartása magában foglalja a másokkal való kapcsolatok létesítéséhez és e kapcsolatok fejlesztéséhez való jogot; ezenkívül nincs elvi oka annak, hogy kizárjuk a szakmai vagy üzleti jellegű tevékenységeket a „magánélet” fogalmából (lásd a *Niemietz kontra Németország* ügyben hozott, 1992. december 16-i ítéletet, Series A no. 251-B, pp. 33–34, § 29, valamint a fent hivatkozott *Halford* ügyben hozott ítéletet, pp. 1015–16, § 42).”

7. Az adatvédelem lényege a személyes adatok használatának szabályozása és ebből következő védelme, amit a német Alkotmánybíróság „információs önrendelkezési jognak” („*Recht auf informationelle Selbstbestimmung*”³) nevez. A kirendelt védők kétségtelenül előre látták, hogy a hatóságok tárolni fogják az adataikat. De ezen az alapon az Egyezmény 8. cikkének alkalmazhatósága nem utasítható el, ami megtagadna a védőktől minden védelmet a személyes adataik – maguk a hatóságok, valamint harmadik felek részéről történő – felhasználása vagy a személyes adataikkal való visszaélés tekintetében.

8. Az az érv, miszerint ebből következően a szabadon hozzáférhető adatoknak⁴ csekélyebb védelemre van szükségük, feszültséget kelthet az EUB ítélkezési gyakorlatával, amely kifejezetten rögzíti: „...a közzétett információk vonatkozásában az irányelv alkalmazásától való általános eltérés nagyrészt megfosztaná hatályától az irányelvet. Elegendő lenne annyi, hogy a tagállamok közzé tegyék az adatokat, és azok már el is veszítenék az irányelv nyújtotta védelmüket.”⁵ Ezt a megállapítást a *Google Spain* ügyben hozott ítélet is megerősítette és alátámasztotta, amelyben a luxemburgi bíróság azzal érvelt, hogy a műveletek akkor is adatfeldolgozásnak minősülnek, „ha kizárólag olyan anyagokat érintenek, amelyeket a médiában már – változatlan formában – közzétettek.”⁶

9. Véleményünk szerint a Bíróságnak nem szabad felhívítania az ítélkezési gyakorlatában elismert adatvédelmi szintet, és az Egyezmény 8. cikke

3. BVerfG, Első Kollégium ítélete, 1983. december 15., 1 BvR 209/83 u. a. – Volkszählung –, BVerfGE 65, 1.

4. Lásd az ítélet 195. pontját: „nincs ok azt feltételezni, hogy a kirendelt védők névsorát és név szerinti kirendeléseik számát a nagyközönség más módon ne tudná megszerezni, például a jogsegélyt nyújtó ügyvédek jegyzékeiből, bírósági meghallgatások menetrendjéből és nyilvános bírósági meghallgatásokról”.

5. C-73/07. sz., Tietosuojavaltuutettu kontra Satakunnan Markkinapörssi Oy és Satamedia Oy ügy, EU:C:2008:727, § 48.

6. C-131/12. sz., Google Spain ügy, EU:C:2014:317, § 30.

1. bekezdésében szereplő „magánélet” fogalmát főszabályként továbbra is alkalmazni kell az állami hatóságok által gyűjtött személyes adatokra is.

10. Ez nem jelenti azt, hogy eleve eldőlt minden jövőbeli mérlegelés végkimenetele, ami a 8. cikk hatálya alá tartozó adatvédelmi jogok és a 10. cikk által védett véleménynyilvánítás szabadsága között zajlik; erről ugyanis mindig eseti alapon kell dönten. Egyetértünk azzal, hogy a jelen ügy körülményei között a mérleg nyelve a kérelmező véleménynyilvánítási szabadsága felé billent.

SICILIANOS BÍRÓ PÁRHUZAMOS VÉLEMÉNYE, AMELYHEZ RAIMONDI BÍRÓ IS CSATLAKOZOTT

(Fordítás)

1. Teljes mértékben egyetértek az ítéletben is szereplő értelmezési megközelítés következtéseivel és lényegével. Azonban ez az ítélet fontos magának az Egyezménynek az értelmezéséhez, sőt, általánosságban a nemzetközi szerződéseknek – a szerződések jogáról szóló bécsi egyezményvel összhangban történő – értelmezéséhez is, amint arra nem csak a többségi érvelés tér ki, hanem nagyra becsült munkatársaim, Spano és Kjølbrot bírók is kitértek a különvéleményükben. Ezzel összefüggésben a következő kérdésekre szeretnék kitérni annak érdekében, hogy rávilágítsak a *travaux préparatoires* és az úgynevezett evolutív értelmezés közötti kapcsolatra (I) még azelőtt, hogy megkísérelném meghatározni ezen értelmezési módszer határait (II). Ezt követően megvizsgálom a *travaux préparatoires* jelentőségét és bizonyító erejét olyan ügyekben, mint amilyen például a jelen ügy is. Ezt követően kitérek az ítélet egy eredeti aspektusára, nevezetesen arra, hogy az Egyezmény értelmezésére egy későbbi, de az Egyezményhez kapcsolódó eszközhöz tartozó *travaux préparatoires* fényében került sor (III). Mindezen, egyéb értelmezési érvelésekkel is alátámasztott elemek alapján kijelenthető, hogy a Bíróság által elfogadott megoldás határozottan a bécsi egyezmény normatív keretein belül maradt (IV).

I. A *travaux préparatoires*-hoz és az “élő jog” doktrínához való folyamodás: két ellentétes megközelítés?

2. A jelen ügy két olyan megközelítés körül forog, amelyek – legalábbis első látásra – egymás ellentétei: az első az Egyezmény *travaux préparatoires*-ján alapul, és abból áll, hogy az “alapító atyák” szándékait feltárja; a második megközelítés, amelyet az ítélet 138–148. bekezdéseiben fejtett ki a Bíróság, lényegében az “élő jog” doktrínát veszi alapul. A szerződő felek múltbéli szándékai és az Egyezmény 10. cikk (1) bekezdésének szövegéhez való ragaszkodás a rendelkezés evolutív értelmezésével így ellentétesnek tűnik.

3. Jól tudjuk, hogy a *Tyrer kontra Egyesült Királyság* ítéletben (1978. április 25., § 31, Series A no. 26) kimondott elv, miszerint “az Egyezmény egy élő jogforrás... amelyet a jelenkori feltételek fényében kell értelmezni” annak már megfogalmazása óta elterjedt a strasbourgi ítélkezési gyakorlatban, és annak az értelmezési megközelítésnek az alapját adja, amely lehetővé teszi a Bíróságnak, hogy az Egyezmény szövegét időről időre a jogi, társadalmi, etikai vagy tudományos fejlődéshez igazítsa. Azokban az esetekben, amikor a Bíróság kimondva vagy akár beleértve az “élő jog” doktrínájához

folyamodik, kihangsúlyozza az Egyezménynek mint emberi jogvédelmi szerződésnek a különös jellemzőit (lásd az ítélet 120–122. bekezdésében).

4. A kérdéses területen kétség kívül sokkal gyorsabb fejlődést figyelhetünk meg, mint a nemzetközi jog egyéb területein, amely magyarázatként szolgálhat arra, hogy miért folyamodik a Bíróság egyre gyakrabban az értelmezés evolutív módszeréhez. Talán jelentőséggel bír az a tény is, hogy az emberi jogok védelmével foglalkozó – bírósági, kvázi bírósági, nemzetközi vagy regionális – testületek szintén előszeretettel alkalmazzák ezt az értelmezési módszert (lásd kizárólag példaként az Emberi Jogok Amerikaközi Bíróságának a *Supreme Court of Justice (Quintana Coello et al.) kontra Ecuador* ügyét (2013. augusztus 23., § 153) a “független bíróság” fogalmának jövőbeli tágabb értelmezéséről, amelyet a *Constitutional Tribunal (Camba Campos et al.) kontra Ecuador* (2013. augusztus 28.) és *López Lone et al. kontra Honduras* (2015. október 5.) ügyben hozott ítéletben hagyott jóvá a bíróság).

Azonban ahogyan ezt be is mutattuk, az evolutív értelmezési módszert több nemzetközi és nemzeti bíróság is alkalmazza, ideértve a Nemzetközi Bíróságot, a választottbíróságokat, Franciaország, az Egyesült Királyság, Németország stb. legfelsőbb bíróságait (lásd: E. Bjorge, *The Evolutionary Interpretation of Treaties (Nemzetközi szerződések evolutív értelmezése)*, Oxford, Oxford University Press, 2014, és *id.*, “The Convention as a Living Instrument Rooted in the Past, Looking to the Future” (Az Egyezmény mint a múltban gyökerező, de a jövőbe mutató élő jog), in: *Human Rights Law Journal*, “Colloquy in Honour of Judge Paul Mahoney”). Más szavakkal élve, annak ellenére, hogy a Bíróság a hangsúlyt az “élő jog” doktrínájára helyezte, az ebből eredő evolutív értelmezés nem kizárólag az Egyezményhez – illetve az emberi jogokkal foglalkozó egyéb egyezményekhez – köthető. Messze túlmutat ezen a kontextuson, és a nemzetközi jog egyéb területei, illetve általában a jog tekintetében a nemzeti és nemzetközi joggyakorlat részét képezi.

5. Noha az “élő jog” doktrína és az annak alapjául szolgáló evolutív értelmezés első látásra innovatívnak tűnik, a valóságban – és megfelelő körültekintés mellett (lásd lentebb) – összhangban áll – az egyébként szintén élő jogalannak minősülő – szerződő felek feltételezett szándékával. A Bíróság korábbi elnökének, Sir Humphrey Waldock-nak a szavaival élve, (aki, mint ahogyan arra még a későbbiekben visszatérünk, a szerződések jogával foglalkozó nemzetközi jogi bizottság különmegbízottja volt):

“Az volt a szándék, hogy az Egyezmény rendelkezéseinek értelmét és tartalmát a jogi és társadalmi elgondolások változásaira való tekintettel kell majd értelmezni” (H. Waldock, “The Evolution of Human Rights Concepts and the Application of the European Convention of Human Rights” (Az emberi jogi fogalmak fejlődése és az Emberi jogok európai egyezményének alkalmazása), in *Mélanges Paul Reuter*, Paris, Pedone, 1981, p. 547).”

Ezt a megközelítést a Nemzetközi Bíróság is megerősítette és általánosította, amikor a következőket mondta ki:

„... amikor a felek a szerződésben általános kifejezéseket használtak, szükségszerűen tudatában voltak annak, hogy az adott kifejezés valószínűleg idővel módosulni fog, és a hosszú időtartamra szóló szerződések, illetve a „folyamatos időtartamra” szóló szerződések esetében vélelmeznünk kell, hogy a felek szándékra szerint a kifejezéseket ennek megfelelően kell majd értelmezni.” (ICJ, *Dispute regarding Navigational and Related Rights* (Costa Rica kontra Nicaragua), ítélet, 2009. július 13., *ICJ Reports* 2009, p. 213, § 66).

6. Más szavakkal élve, anélkül, hogy a felek szándékától nagyon eltávolodnánk, az általános kifejezéseket tartalmazó egyezmények vagy szerződések, amelyre példa az Egyezmény is, evolutív értelmezését úgy kell tekinteni, hogy az főszabályként a szerződő felek feltételezett szándékát tükrözi. Egyrészt az ilyen szerződések készítői által használt kifejezések természete és hatálya, másrészt a szerződésnek a határozatlan időtartama alapján arra juthatunk, hogy a felek szándéka az volt, hogy a kifejezéseket a mindenkor fejlődést visszatükröző módon értelmezzék és alkalmazzák majd. Ez az értelmezési módszer lehetővé teszi, hogy az egyezmények szövegeit folyamatosan a „jelenlegi feltételekhez” igazítsuk a szerződés módosítása nélkül. Az evolutív értelmezés célja a szerződések állandóságának a biztosítása. Az „élő jog” doktrína elengedhetetlen feltétele az Egyezmény túlélésének!

7. Ezt a megközelítést megerősíti az Egyezmény Preambuluma is azzal, hogy nemcsak az emberi jogok és alapvető szabadságjogok „megóvására”, hanem azok „további fejlesztésére” is hivatkozik. Más szavakkal élve, az „alapító atyák” az emberi jogokat nem statikusnak és az adott korba rekesztettnek, hanem éppen ellenkezőleg, dinamikusnak és előretekintőnek tekintették.

8. Igaz, hogy az evolutív értelmezést a szerződések jogáról szóló bécsi egyezmény 31–33. cikkei *expressis verbis* nem tartalmazzák. Ennek megfelelően érvelhetnénk azzal, hogy ezt a módszert a nemzetközi jog fokozatos fejlődése hozta magával (lásd, L.-A. Sicilianos, “The Human Face of International Law – Interactions between General International Law and Human Rights: An Overview” (A nemzetközi jog emberi oldala – Az általános nemzetközi jog és az emberi jogok kölcsönhatása: Áttekintés), in *Human Rights Law Journal*, 2012, nos. 1–6, pp. 1–11, p. 6). Az azonban tény marad, hogy ez az értelmezés teljes mértékben összhangban áll a bécsi egyezmény említett rendelkezésinek alapjául szolgáló logikával. Mindenképpen meg kell emlékeznünk arról, hogy az Egyezmény 31. cikke, egyebek között utal a szerződés tárgyára és céljára is, valamint a „felek közötti kapcsolatokban alkalmazandó” későbbi megállapodásokra, gyakorlatokra, illetve a nemzetközi jog általános szabályaira, ideértve a felek által az értelmezendő szerződés elfogadását követően ratifikált eszközöket is. Mindezek lehetővé tesznek egy teleologikus és dinamikus értelmezést, amelynek célja annak biztosítása,

hogy az érintett szerződés alkalmazkodjon az elfogadását követő változásokhoz, különösen olyan esetekben, amikor egy határozatlan időre kötött szerződés olyan általános kifejezéseket használ, amelyekről feltehető, hogy idővel módosulni fognak.

9. Röviden, az Egyezmény – továbbá a kiegészítő jegyzőkönyvek – evolutív értelmezése főszabályként a felek feltételezett szándékra reflektál, és előfeltétele annak, hogy a jogi eszköz anyagi rendelkezései, mint például az Egyezménynek – a jelen ügyben központi fontosságú szerepet betöltő – 10. cikke, fennmaradjanak; és mindezt úgy, hogy összeegyeztethető maradjon a szerződések jogáról szóló bécsi egyezmény vonatkozó rendelkezéseivel. Mindazonáltal szükséges az evolutív értelmezés korlátainak magyarázata.

II. Az evolutív értelmezés korlátai

10. A Bíróság mindig is törekedett annak megakadályozására, hogy az Egyezmény evolutív értelmezésére különösen a nemzeti bíróságok úgy tekintsenek, hogy az egyfajta „carte blanche”, amely az Egyezmény szövegének vonatkozásában kiterjedt szabadságot biztosít. Ez a folyamatos aggodalom ahhoz vezetett, hogy a 2011-es évi „Bírák közötti dialógus” elnevezésű szemináriumot is ennek a kérdésnek szentelték (lásd, European Court of Human Rights, *What are the limits to the evolutive interpretation of the Convention? (Hol húzódnak az Egyezmény evolutív értelmezésének a határai?) Dialogue between Judges 2011*, Strasbourg, European Court HR/Council of Europe, 2011). Nem kívánok erről a tartalmas értekezésről összefoglalót készíteni, azonban nekem úgy tűnik, hogy az evolutív értelmezésnek három korlátja van: először, hogy ez az értelmezési módszer nem vezethet *contra legem* értelmezéshez; másodsor, hogy a tervezett értelmezésnek összhangban kell állnia az Egyezmény tárgyával és céljával, különösen annak az értelmezni kívánt rendelkezéseivel; és harmadjára, hogy ennek az értelmezésnek a „jelenlegi feltételeket” kell tükröznie, és nem majd a későbbiekben érvényesülő feltételeket.

Az evolutív értelmezés nem vezethet *contra legem* értelmezéshez

11. Amint azt a fentiekben is kifejtettem, az evolutív értelmezés nem tekinthet el a felek szándékától. Éppen ellenkezőleg, a felek *vélt* szándékát tükrözi. Azonban ez a vélelem inkább tekinthető megdönthetőnek, semmint megdönthetetlennek. Mindehhez fontos, hogy a tervezett értelmezés az Egyezményben használt kifejezések keretein belül maradjon, és azokkal ne legyen ellentétes. Amennyiben feltétlenül szükséges, az evolutív értelmezés lehet *praeter legem*, azonban soha nem lehet *contra legem*.

12. A Bíróság már hosszú ideje kimondta ezen korlátozás fennállását az Egyezmény több rendelkezésének tekintetében. Például a *Johnston és mások kontra Írország ítélet* (1986. december 18., § 52, Series A no. 112) ügy-

ben a Bíróság nem ismerte el, hogy a házasságkötéshez való jog magában foglalná a házasság felbontásához való jogot. Megjegyezte, hogy „a házasságkötéshez való jog szavak rendes jelentése egyértelmű abban a tekintetben, hogy a házassági kapcsolat létrehozására vonatkozik, de annak felbontására már nem terjed ki” (lásd szintén, *V.K. kontra Croatia*, no. 38380/08, § 99, 2012. november 27.). Még világosabban mutatja ezt a *Pretty kontra Egyesült Királyság* ítélet (no. 2346/02, § 39, ECHR 2002-III) eset, amikor a Bíróság nem fogadta el az Egyezménynek – az élethez való jogra vonatkozó – 2. cikkének oly módon történő kiterjesztő értelmezését, amely a halálhoz való jog elismerésével járt volna. A Bíróság kimondta, hogy „az Egyezmény 2. cikkét csak a szavak kiforgatásával lehetne úgy értelmezni, hogy az az élethez való joggal ellentétes másik jogra is kiterjed, nevezetesen a halálhoz való jogra; illetve nem lehet úgy sem értelmezni, hogy lehetőséget biztosítana az önrendelkezésre olyan értelemben, hogy az egyénnek jogában állna a halált választani az élet helyett.” További példák nélkül is fontos megjegyezni, hogy a Bíróság általános szabályként ügyelt arra, hogy – az Egyezmény szövegének megsértésével megvalósuló – *contra legem* értelmezéseket elkerülje.

13. A Bíróságnak a jelen ügyben kifejtett álláspontja sem kivétel ez alól. Az értelmezésnek nincs olyan eleme, amely ellentétes lenne az Egyezmény 10. cikk (1) bekezdésének szövegével. Valójában az „ez a jog *magában foglalja* a véleményalkotás szabadságát és az információk, eszmék megismerésének és közlésének szabadságát...” szövegrészlet azt jelenti, hogy a véleménynyilvánítás szabadságának fontosabb aspektusait maga a szöveg is megadja. Az azonban nem zárja ki azt, hogy egyéb aspektusok is lennének. Ebből következik, hogy az értelmezés, miszerint az 10. cikk (1) bekezdése magában foglalja az információkérésre vonatkozó szabadságot is, lényegében csak a rendelkezés kiegészítésének minősül, és nem mond annak ellent.

Az evolutív értelmezésnek összhangban kell állnia az Egyezmény tárgyával és céljával

14. Az evolutív értelmezés második korlátja arra vonatkozik, hogy annak összhangban kell lennie az Egyezmény tárgyával és céljával, illetve különösen az értelmezni kívánt rendelkezés tárgyával és céljával. Természetesen nem kell külön mondani, hogy egy szöveg bármilyen értelmezése során – a szerződések jogáról szóló bécsi egyezmény 31. cikk (1) bekezdésében foglaltak szerint – figyelembe kell venni a szöveg tárgyát és célját. Ez minden értelmezési megközelítés „arany szabálya”. A szerződés tárgyának és céljának megghiúsításával a felek szándékát árulnánk el, és aláásnánk a szerződéses rendszert.

15. A Bíróság a jelen ügyben kiemelt hangsúlyt fektet erre a kérdésre (lásd különösen az ítélet 155. bekezdését). Anélkül, hogy megismételném ezt az érvelést, helyénvalónak tűnik kiemelni az Egyezmény 10. cikk (1)

bekezdésének, – amely szerint „Mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához.” – általános hatályát, továbbá helyénvalónak tűnik megismételni azt, hogy a Bíróság alapvető fontosságot tulajdonított ítélkezési gyakorlatában ezen rendelkezésnek, és hogy úgy tekint erre a szabadságra, mint a demokratikus kormányzás egyik valódi pillérére. Ezen körülmények között, a véleménynyilvánítási szabadság egyik meghatározott aspektusának – nevezetesen az információk kérésére vonatkozó szabadságnak – olyan esetben történő elismerése, amikor „az információhoz való hozzáférés a véleménynyilvánításhoz fűződő szabadság gyakorlásának az *eszköze*” (lásd az ítélet 156. bekezdését), teljesen egészében összeegyeztethetőnek tűnik a 10. cikk tárgyával és céljával és még általánosabban az Egyezmény tárgyával és céljával.

Az evolutív értelmezésnek a „jelenkori feltételeket” kell tükröznük, nem az esetleges jövőbeli feltételeket

16. Az evolutív értelmezés harmadik korlátja – véleményem szerint – kiemelkedő fontosságú, hiszen pontosan annak lehetséges túlterjeszkedése ellen nyújt védelmet. Amint azt Bíróság a – fentebb hivatkozott – *Tyrer ügyben* megjegyezte, illetve azóta többször is megismételte, az „élő jog” doktrína célja, hogy az Egyezményt a „jelenlegi feltételekhez” igazítsa. A Bíróság éppen ezért ragaszkodik ahhoz, hogy létezzen egy „európai konszenzus” vagy legalábbis a szerződő államokban létezzen egy, a választott értelmezés irányába mutató jelentős trend és/vagy gyakorlat. Egy ilyen konszenzus a nevezett értelmezés általános elfogadottságát mutatná, vagy legalábbis azt, hogy az ítélet elfogadásának idejében létezik egy regionális szokás erre vonatkozóan. Egy máshol megfogalmazott szövegrészlet szerint „a Bíróság véleménye szerint az evolutív értelmezés lényege, hogy a változásokat kísérje, sőt, megadja azok irányát...; nem siettet a változást, és még kevésbé próbálja kikényszeríteni azt” (lásd, *X és mások kontra Ausztria* [GC], no. 19010/07, ECHR 2013, Casadevall, Ziemele, Kovler, Jocienė, Sikuta, De Gaetano és Sicilianos bírák részben eltérő közös véleménye, § 23). Más szavakkal, az evolutív értelmezésnek a jelenben kell gyökereznie. Azzal, ha a jövőbeli változásokat próbálnánk kitalálni, túllépünk az igazságszolgáltatás szerepén.

17. Ebben az ügyben a Bíróság a kérdésnek komoly figyelmet szentelt (lásd különösen az ítélet 138–148. bekezdéseit), és megfelelően bebizonyította, hogy a 10. cikk (1) bekezdésének az értelmezése tökéletesen beágyazódik a nemzetközi jogba és az összehasonlító jogba, azok jelenlegi állásának megfelelően. A Bíróság érvei közül számomra az a tény bír különös fontossággal, hogy a választott értelmezést már 1966-ban is alkalmazták, amely egy fél évszázaddal ezelőtt volt, méghozzá egy kötelező erejű jogi eszköz – a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 19. cikkének vonatkozásában, amelynek immár a jelen Egyezmény szerződő

államai mind részesei. Ezen körülmények mellett nehéznek – ha nem egészen lehetetlennek – tűnik nekem, hogy azzal érveljünk, miszerint az alkalmazott értelmezés átlépi az evolutív értelmezés fenti korlátját.

III. A *travaux préparatoires* fontossága és bizonyító ereje

18. Miután megpróbáltam megmagyarázni a *travaux préparatoires* és az evolutív értelmezés közötti kapcsolatot és az értelmezés korlátait, a *travaux préparatoires* fontosságának és bizonyító erejének szeretnék most figyelmet szentelni, mind általánosságban, mind a jelen ügy tekintetében.

A *travaux préparatoires* mint az értelmezés „kiegészítő eszköze”

19. Az ítélet indoklásában kétség kívül szerepet kap az Egyezmény *travaux préparatoires*-ja (lásd a 134. és azt követő bekezdéseket), azonban a Bíróság végül úgy döntött, hogy az Egyezmény 10. cikk (1) bekezdése értelmezésének vonatkozásában nem tulajdonít annak döntő jelentőséget. És jó okkal döntött így. Fontos megjegyezni, hogy a szerződések jogáról szóló bécsi egyezmény 32. cikke értelmében a *travaux préparatoires* az értelmezés „kiegészítő eszköze”. Az a kifejezés a Nemzetközi Jogi Bizottság (ILC) tudatos választásából ered, és a szerződések jogáról szóló bécsi egyezmény vezette be. A 32. cikk azzal, hogy a *travaux préparatoires*-ról kimondja, hogy az az értelmezés „kiegészítő eszköze” figyelembe veszi a második világháborút követően a joggyakorlatban bekövetkezett változásokat, nevezetesen a – részlegesen még a két világháború közötti években is alkalmazott – felek „valódi szándékát” előtérbe helyező *szubjektív* értelmezéstől való eltérést, előtérbe helyezve a felek „kinyilvánított szándékát” előnyben részesítő *objektív* értelmezést. Amint azt az ILC is megjegyezte, valójában a 31. cikk értelmezésének elemei „...mind arra vonatkoznak, hogy a felek miben állapodtak a kifejezést illetően akkor, amikor, illetve azt követően, hogy a kifejezésnek a szövegben az eredeti jelentését megadták.” Hozzáadték, hogy „... ugyanez nem mondható el az előkészítő munkákról, amelyek így – értelmezési elemként – nem rendelkeznek ugyanazzal az autentikus jelleggel még akkor sem, ha időnként értékesnek bizonyulnak azzal, hogy rávilágítanak a szövegben szereplő kifejezéssel kapcsolatos megállapodásra”. (*ILC Yearbook*, 1966, vol. II, p. 220, § 10).

20. Ebből következően a *travaux préparatoires* alkalmazása csak kiegészítő eszköz lehet a a bécsi egyezmény 31. cikkében hivatkozott értelmezések valamelyikéből származó értelem megerősítése érdekében (lásd például, ICJ, *Territorial Dispute (Libya/Chad)*, ítélet, 1994. február 3., ICJ Reports 1994, § 55) vagy abban az esetben, ha a 31. cikkben foglalt értelmezések „félreérthető vagy homályos” értelemhez vezetnek, illetve olyan eredményre vezettek, amely „nyilvánvalóan képtelen vagy ésszerűtlen” (részletes magyarázat különösen következő munkákban olvasható: Y. Le Bouthillier,

“Article 32 of the 1969 Convention” (Az 1969. évi egyezmény 32. cikke), in O. Corten, P. Klein (eds.), *Les Conventions de Vienne sur le droit des traités : commentaire article par article*, vol. II, pp. 1339–1368, and M. E. Villiger, *Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties*, Leiden/Boston, M. Nijhoff, 2009, pp. 442–449).

21. Jelen ügyben a Bíróság az Egyezmény 10. cikk (1) bekezdésének a hatályát a szerződések jogáról szóló bécsi egyezmény 31. cikkében foglalt értelmezési lehetőségek alkalmazásával állapította meg (lásd a fenti IV. részt). Következésképpen, amikor a bécsi egyezmény 32. cikke alapján kívánunk eljárni, félre kell tennünk a travaux préparatoires-on alapuló érvelést (lásd, *mutatis mutandis*, ICJ, *Conditions of Admission of a State to Membership in the United Nations (Article 4 of the Charter)*, Advisory Opinion (Az ENSZ-hez történő csatlakozás feltételei (Az Egyezmény 4. cikke) Tanácsadói vélemény), ICJ Reports 1948, p. 57, és különösen p. 63). Azonban arra való tekintettel, hogy a travaux préparatoires-ra alapított érvelések központi szerepet játszottak a felek beadványaiban, a Bíróság helyesen döntött úgy, hogy azt további mérlegelés tárgyává tette. Azonban továbbra is szükséges, hogy a travaux préparatoires bizonyító erejét meghatározzuk.

Valódi párbeszéd hiányában milyen bizonyító erővel rendelkezhet a travaux préparatoires?

22. A szerződések jogáról szóló bécsi egyezmény 32. cikke szerint a travaux préparatoires használatának az a célja, hogy a szöveg értelmét a feleknek a tárgyalások során kinyilvánított szándékára való hivatkozással pontosítsa. Felmerülhet a kérdés, hogy lehetséges-e, és ha igen, milyen mértékben lehetséges használható vagy döntő jelentőségű elemeket levonni így, ha a vonatkozó travaux nem tartalmaz a szöveg későbbi változatait érintő módosításokra vonatkozó megbeszéléseket vagy érvelést. Lehet-e levonni döntő következtetést azon az alapon, hogy egy kifejezés, amely a kezdetekkor szerepelt az értelmezni kívánt szövegben, a szöveg későbbi változatából már kimaradt, azonban mindezt úgy, hogy nem ismerjük a módosítás okát? Hasonlóképpen fontos megjegyezni, hogy a Nemzetközi Bíróság mekkora körültekintéskor tett tanúbizonyságot, amikor a *Case of Maritime Delimitation and Territorial Questions between Qatar and Bahrain* ügyben kimondta, hogy a Dohai Jegyzőkönyvhöz tartozó travaux préparatoires „a jelen ügyben körültekintéssel kell használni annak hiányosságai miatt” és mivel úgy tűnik, hogy „a tárgyalások nincsenek dokumentálva ... mindössze két tervezet áll rendelkezésünkre, amelyeket Szaúd-Arábia és Omán nyújtott be egymást követően, illetve az utóbbi módosításai.” (ICJ, *Case of Maritime Delimitation and Territorial Questions between Qatar and Bahrain (Qatar kontra Bahrain)*, ítélet, 1995. február 16., ICJ Reports 1995, § 41 (lásd még: ICJ, *Case concerning the Legality of the Use of Force (Szerbia és Montenegró kontra Belgium)*, előzetes kifogások, ítélet, 2004. december 15., ICJ

Reports 2004, különösen: § 113, amelyben a Nemzetközi Bíróság a saját alapokmányának 35. cikke vonatkozásában megjegyzi, hogy a *travaux préparatoires* „valamelyest felületes”, és így „kevésbé tanulságos”).

23. Az Egyezményhez tartozó *travaux préparatoires* nyolc kötetet tesz ki (lásd, Council of Europe, *Collected Edition of the Travaux Préparatoires of the European Convention on Human Rights (Az Emberi jogok európai egyezménye travaux préparatoires-jának gyűjteménye)*, The Hague/Boston/London/Dordrecht/Lancaster, M. Nijhoff, 1975–1985, 8 vols.). Az esetek többségében azáltal, hogy áttekintjük azokat a tárgyalásokat, amelyek alapján végül egy meghatározott kifejezés használatára kerül sor egy másik kifejezés helyett, megértjük a változtatás okát. Ezért aztán nagyon is üdvözlendő, hogy a *travaux*-ban található rendkívül gazdag információkra a jogi szakma egyre nagyobb hangsúlyt fektet (lásd W. A. Schabas kommentárját: *The European Convention on Human Rights: A Commentary (Az Emberi jogok európai egyezménye. Kommentár)*, Oxford, Oxford University Press, 2015, amely szisztematikusan hivatkozik a *travaux préparatoires*-ra). Azonban a minket foglalkoztató kérdésben a *travaux préparatoires* némiképpen hiányos, amint azt a fent hivatkozott kiadvány is kimondja. Nem tartalmaz semmilyen olyan érvelést vagy megbeszélést, amely lehetővé tenné számunkra annak megértését, hogy miért tűnt el olyan hirtelen a információ „kérésére” vonatkozó hivatkozás, amely az Egyezménynek a Szakértői Bizottság 1950. február 2–8. között tartott első ülésén elkészített előzetes tervezet szövegében még szerepelt.

24. Ez a kihagyás azért is érthetetlen, mert az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának 19. cikkében – mint tudjuk – szerepel az információ kéréséhez fűződő jog. A Nyilatkozat szolgált *par excellence* hivatkozási alapul az Egyezmény megfogalmazói számára, amit egyrésről az támaszt alá, hogy az Egyezmény Preambuluma ismételten hivatkozik a Nyilatkozatra, másrésről az Egyezmény számos rendelkezésének a szövegezése szorosan követi a Nyilatkozat vonatkozó rendelkezéseinek a szövegezését. Adott körülmények között úgy véljük, hogy csak megfelelő körültekintést követően mondhatjuk ki azt, hogy az Egyezmény készítőinek határozott szándéka volt, hogy a véleménynyilvánítási szabadság egyik aspektusát kihagyják az Egyezményből.

Szerződés értelmezése valamely kapcsolódó eszköz *travaux préparatoires*-jára való hivatkozással

25. Azt a megközelítést támasztja alá az Egyezmény hatodik kiegészítő jegyzőkönyvének *travaux préparatoires*-ja is. E *travaux*-knak – az ítélet 50. bekezdésében is megemlített – történetéből is kitűnik, hogy a Miniszteri Bizottság egyetértésének megszerzését követően az Emberi Jogi Operatív Bizottság, amely emlékeink szerint a Kormányok, illetve a Bíróság előtt eljáró képviselőikből állt, készen állt arra, hogy a vonatkozó kiegészítő

jegyzőkönyvben külön nevesítse az információkéréshez való jogot. Figyelembe véve, hogy a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 19. cikkének (2) bekezdése *expressis verbis* tartalmazza ezt a szabadságot, a kiegészítő jegyzőkönyvhöz készült magyarázatban külön megjegyezték, hogy erre a kiegészítésre azért van szükség, hogy „az Egyezmény és az Egyezségokmány e tekintetben egységes legyen” annak érdekében, hogy „ne merülhessenek fel kétségek ezen a területen”. Más szavakkal, az Egyezménynek az Európa Tanácsban magas szintű, – egyrészt a Miniszterek Bizottságában, másrészt az Operatív Bizottságban – képvisellel rendelkező részes államai elismerték, hogy a 10. cikk (1) bekezdésével kapcsolatban „kétségek” merülhetnek fel, és kijelentették, hogy ennek elejét vennék az Egyezmény és az Egyezségokmány vonatkozó rendelkezéseinek összhangját megteremtő rendelkezés elfogadásával.

26. Az elfogadott gyakorlatnak megfelelően az Egyezmény szerveinek is kikérték a véleményét a tárgyban. Mind az Emberi Jogi Bizottság, mind a Bíróság úgy ítélte meg, hogy egy ilyen módosítás szükségtelen, és ezért nem lenne helyénvaló tovább foglalkozni vele. A Bíróság határozott választ megismételve, „az Egyezmény 10. cikkében foglalt, az információk megismerésére vonatkozó szabadság magában foglalja az információk kérésére vonatkozó szabadságot is”. Az Egyezmény szerveinek e világos és egyértelmű álláspontjára való hivatkozással a Parlamenti Közgyűléshez címzett, az Egyezmény kiegészítő jegyzőkönyvére vonatkozó miniszteri bizottsági vélemény iránti kérelemben a kimondták, hogy végül a tervezett szöveget elvetik, „mivel ésszerűen feltehető, hogy az információ megismerésére vonatkozó, az Egyezmény 10. cikkének (1) bekezdésében biztosított szabadsága már eleve magában foglalja az információkérés szabadságát. (az ítélet 50. bekezdéséből idézet).

27. Mindebből az látszik, hogy a kérdéses időszakban – az 1970-es évek végén és az 1980-es évek elején – az Európa Tanácson belül valódi konszenzus volt arra vonatkozóan, hogy az információ kérésének szabadságát el kell ismerni, valamint, hogy ezt a szabadságot a 10. cikk tartalmazza. Azt a megközelítést mind az Egyezmény szervei, mind a részes államok osztották, a Miniszteri Közgyűlést is beleértve. Ez, az Egyezmény kiegészítő jegyzőkönyvéhez tartozó *travaux préparatoires*-t érintő megállapítás megfelelő segítséget nyújt az Egyezményben is részes államok szándékának azonosításához.

IV. Az Egyezmény 10. cikkének értelmezése a szerződések jogáról szóló bécsi egyezmény 31. cikkében foglalt értelmezési eszközökből ered

28. Az, ahogyan a Nagykamara a 10. cikk (1) bekezdését értelmezi a jelen ügyben, – véleményem szerint – a szerződésekről szóló bécsi egyezmény 31. cikkében hivatkozott értelmezési eszközökből ered. Amint láthatuk, ezzel a 10. cikk szövegét is tiszteletben tartja, hiszen az „Ez a jog *ma-*

gában foglalja a véleményalkotás szabadságát és az információk, eszmék megismerésének és közlésének szabadságát.” inkább indikatív jellegű, és nem tekinthető úgy, mint amely kimerítő jelleggel megadja a véleménynyilvánítás szabadságának eseteit. Az alkalmazott értelmezés továbbá összeegyeztethető a rendelkezés tárgyával és céljával, illetve magának az Egyezménynek a tárgyával és céljával is (lásd a 15. bekezdést). Ugyanígy összeegyeztethető az Egyezmény kontextusával, különösen a Preambulummal, amely számos alkalommal utal vissza az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatára, amelyben az információ kérésére vonatkozó szabadság kifejezetten szerepel.

29. Továbbá amint azt a 24–26. bekezdésekben is kifejtettük, az Egyezmény részes államai – akik mindannyian rendelkeznek képvisellett az Európa Tanács Miniszteri Bizottságában –, 1983-ban megerősítették, hogy az Egyezmény 10. cikk (1) bekezdése garantálja az információkérés szabadságát. Ezt – az Európa Tanács hivatalos dokumentumában is rögzített – közös álláspontot lehet úgy értelmezni, mint a szerződések jogáról szóló bécsi egyezmény 31. cikk (3) bekezdés a) pontja szerinti, „a részes felek között a szerződés értelmezésére vagy rendelkezéseinek alkalmazására vonatkozóan létrejött bármely utólagos megállapodást”. Továbbá a részes államoknak az állami hatóságok által nyilvántartott információkhoz és/vagy hivatalos dokumentumokhoz való hozzáférés jogát elismerő nemzeti jogszabályai (lásd az ítélet 64. és 139. szakaszát) tekinthetők a bécsi egyezmény 31. cikk (3) bekezdés b) pontjában foglalt „utólagosan kialakult gyakorlatnak”, amelyeket figyelembe kell venni. Amint azt az ILC már kifejtette, az utólagos megállapodások és gyakorlatok figyelembe vétele „hozzájárulhat a szerződés tágabb értelmezésének megerősítéséhez” (lásd, “Report of the International Law Commission. Sixty-sixth session (5 May – 6 June and 7 July–8 August 2014), UN Doc A/69/10, ch. VII, “Subsequent agreements and subsequent practice in relation to the interpretation of treaties” (Utólagos megállapodások és utólagos gyakorlat a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatosan), p. 180, par. 2).

30. Végezetül figyelemmel kell lenni arra a különösen fontos nézőpontra is, hogy a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 19. cikkének (2) bekezdése, amely kifejezetten rendelkezik az információkérés szabadságáról, kötelező az Egyezmény minden részes államára nézve. Ez a rendelkezés így a bécsi egyezmény 31. cikk (3) bekezdés c) pontjában foglalt „a nemzetközi jognak a részes felek viszonyában alkalmazható bármely idevonatkozó szabályának” minősül.

31. Röviden tehát a Bíróság által a jelen ügyben alkalmazott értelmezés a szerződések jogáról szóló bécsi egyezmény 31. cikkében lefektetett „az értelmezés általános szabályain” alapul. Noha az Egyezmény nézőpontjából ez evolutív értelmezésnek minősülhet, a valóságban nem minősül tényleges újításnak. Ez az értelmezés, amely elég távol áll attól, hogy az államokra új kötelezettséget róna, lényegben megegyezik azzal, amit az Egyezményben

részt vevő felek már évekkel ezelőtt elfogadtak a polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmányának ratifikálásával.

SPANO BÍRÓ KÜLÖNVÉLEMÉNYE, AMELYHEZ KJØLBRO BÍRÓ IS CSATLAKOZOTT

I.

1. A Bíróság úgy találja, hogy az információk megismerésének és közlésének az Egyezmény 10. cikkének (1) bekezdése által biztosított szabadsága alapján az állami hatóságok birtokában lévő információkhoz való hozzáférés jogát is el kell ismerni, még akkor is, ha ezt a jogot nemzeti jog nem biztosítja, és az érintett állami hatóság sem hajlandó a kért információt megadni. Nem tudok a Bíróság által elfogadott értelmezéshez csatlakozni, ezért annak tisztelettel ellentmondok.

II.

A Bíróság előtt lévő kérdések

2. Hadd kezdjem annak kihangsúlyozásával, hogy véleményem szerint a Bíróság bírái nem vehetik alapnak azt, hogy szerintük az európai jogban az állami hatóságok birtokában lévő információkhoz való hozzáférés tekintetében mi lenne az optimális állapot. Magától értetődik, hogy a demokratikus társadalmakban az átláthatóság és nyitottság alapvető értéknek minősülnek, és ezeket az ilyen információkhoz való hozzáférés csak erősíti. Azonban a Bíróságnak nem szerepe az, hogy az európai emberi jogok területén bekövetkezett pozitív változásokat jogilag kötelezővé tegye azáltal, hogy azokat az Egyezmény szövegében és szerkezetében lefektetett korlátokra való tekintet nélkül az Egyezménybe beépíti. A Bíróságnak inkább azt kell – mint jogkérdést – eldöntenie, hogy az Egyezményt lehet-e úgy értelmezni, hogy az kiterjed a Bírósághoz forduló kérelmezők által hivatkozott meghatározott jogra is. Függetlenül attól, hogy mi a politikai véleményünk arról, hogy egy demokratikus társadalomban milyen értéke van az információkhoz való hozzáférésnek, a jelen ügyben a Bíróság elé került *jogkérdés* a következőképpen hangzik:

Az Emberi Jogok Európai Egyezménye 10. cikkének (1) bekezdése biztosítja-e az állami hatóságok birtokában lévő hivatalos dokumentumokhoz és egyéb információkhoz való hozzáférés jogát akkor, ha a nemzeti jog erre nem ad lehetőséget, és a nemzeti hatóság nem hajlandó a kért dokumentumot vagy információt átadni?

3. A szerződések jogáról szóló 1969. évi bécsi egyezmény (VCLT) 31. cikke szerint a Bíróság ezt a kérdést az Egyezmény 10. cikk (1) bekezdésének „jóhiszemű” és a kifejezések „szokásos értelme” szerinti értelmezésével lehet megválaszolni, a „szövegösszefüggésükben”, a szöveg „tárgya és célja figyelembevételével” (a VCLT 31. cikk (1) bekezdése). Figyelembe kell

venni a szerződést előkészítő munkálatokat (*travaux préparatoires*) és az Egyezmény megkötésének „körülményeit” is „az értelmezés kiegészítő eszközeiként” a szöveg értelmének pontosabb meghatározása érdekében abban az esetben, ha a szöveg értelmezése (a) „félreérthető vagy homályos értelelemhez” vagy (2) olyan eredményre vezetett, amely nyilvánvalóan képtelen vagy ésszerűtlen (a VCLT 32. cikke). Továbbá a jogbiztonság alapelveire tekintettel különösen figyelmet kell szentelni a bírósági ítélkezési gyakorlat által kimunkált fejlődéseknek. Az élő jog doktrína alapján a Bíróság köteles a mérlegelésnél figyelembe venni a kérdés vonatkozásában kialakult európai konszenzust – amennyiben van ilyen –, és a harmonikus értelmezés alapelveinek fényében tekintetbe kell vennie a nemzetközi jogban bekövetkezett fejleményeket is. Végezetül azt is meg kell vizsgálni, hogy az Egyezményből származó, ilyen természetű jog milyen gyakorlati következményekkel jár.

A következőkben ezekkel az értelmezési módszerekkel foglalkozom.

III.

Az Egyezmény 10. cikkének szokásos jelentése és az előkészítő munkálatok (*travaux préparatoires*) jelentősége

4. Jogi szövegek – így a nemzetközi szerződések – értelmezésénél számítanak a szavak. Ez az állítás az alapja a VCLT 31. cikkében foglalt értelmezési alapelvnek, amely szerint az értelmezés kiindulópontja az érintett szerződésben szereplő kifejezések jóhiszemű, *szövegösszefüggésükben szokásos értelmük szerinti* értelmezése.

5. Az Egyezmény 10. cikk (1) bekezdésének első mondata úgy kezdődik, hogy „Mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához.” A második mondat kimondja, hogy „Ez a jog magában foglalja a véleményalkotás szabadságát és az információk, eszmék megismerésének és közlésének szabadságát ... anélkül, hogy ebbe hatósági szerv beavatkozhasson.” A VCLT 31. cikke szerinti értelmezési alapelvvel összhangban a véleménynyilvánítás szabadságának az Egyezmény 10. cikk (1) bekezdése második mondatában foglalt megfogalmazása – véleményem szerint – az alábbi három ok miatt alapvető fontosságú a jelen ügy megoldásához.

6. Először is, az információhoz való hozzáférés vonatkozásában az Egyezmény 10. cikk (1) bekezdésének szövege az információknak és eszméknek kormányzati beavatkozásától („anélkül, hogy ebbe hatósági szerv beavatkozhasson”) mentes megismerésére és közlésére korlátozódik. Más szavakkal a szöveg nem terjed ki az információk kérésének szabadságára a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 19. cikkével, az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának 19. cikkének, és az Emberi Jogok Amerikai Egyezményének 13. cikkével ellentétben. A „megismer” ige a szokásos értelmében és a józanésszel történő értelmezés szerint nem értelmezhető úgy, hogy magában foglalná az olyan információkhoz való

hozzáférés jogát, amelyeket az érintett információk birtokosa nem kíván átadni. Ennek megfelelően a Bíróság – teljes ülésen vagy nagykamaraként hozott ítéleteiben is – az Egyezmény 10. cikk (1) bekezdése szövegének a szokásos értelme szerint világosan és tömören kimondta, hogy „az információ megismerésének szabadsága lényegében arra vonatkozó tiltást tartalmaz a kormány számára, hogy bárkit korlátozzanak az olyan információ megismerésében, amelyet másik személy át kíván adni, illetve amelyet hajlandó átadni. A 10. cikk nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely alapján a Kormány köteles lenni ilyen információt bárkinek átadni” (lásd, *Leander kontra Sweden*, § 74, 1987. március 26., Series A no. 116; lásd még lentebb a 19–29. bekezdéseket).

Hadd fejtssem ezt ki bővebben!

7. Az, hogy valakinek joga van valamit *átvenni* (*megismerni*), harmadik személyeket arra kötelez, hogy ne korlátozzák az átvételre jogosultat az olyan személy birtokában lévő „valami” átvételében, *aki azt hajlandó átadni*. A 10. cikk (1) bekezdése szerinti információ megismerésére vonatkozó szabadság ebben az értelemben és a szokásos jelentésének megfelelően egy passzív jogosultság, amelyet az információt nyújtani kívánó személy aktív magatartása kelt életre. Ezzel szemben az ICCPR és az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának említett rendelkezéseiben biztosított kereséshez fűződő jog az információt igénylő személy aktív magatartásával jut kifejezésre. Az Egyezmény 10. cikk (1) bekezdésének helyes értelmezése szerint tehát az információk, eszmék *hatósági szerv beavatkozás nélküli* megismerésének szabadsága azokra az esetekre korlátozódik, amikor valaki egy másik személlyel – például egy újságíróval, NGO-val vagy lényegében bárkivel – valamilyen információt meg kíván osztani, és mindezt úgy, hogy a Kormány ebbe nem avatkozhat bele csak abban az esetben, ha a beavatkozás az Egyezmény 10. cikk (2) bekezdése értelme alapján igazolható. A Bíróság ítélkezési gyakorlata például a 10. cikk (1) bekezdése szerinti információ megismerésére vonatkozó joggal biztosítja a sajtónak a névtelen forrásoktól származó információk megismeréséhez fűződő jogát (lásd, *Goodwin kontra Egyesült Királyság* [GC], no. 17488/90, 1996. március 27.).

8. Ebből következően, amikor a Bíróság az Egyezmény 10. cikk (1) bekezdésében előírt információ megismerésének a szabadságát úgy értelmezi, hogy az magában foglalja az olyan állami hatóság birtokában lévő információkhoz való hozzáférés jogát, amely hatóságok jogszabály alapján nem kötelesek az adott információ közlésére, továbbá nem is kívánják az adott információt átadni, a feje tetejére állítja ezt a szabadságot. Ezzel a megállapítással a Bíróság minimum a 10. cikk (1) bekezdésének kontextusán kívül eső jelentést tulajdonít az információ megismerésének szabadságához, amelyet aligha lehet úgy tekinteni, hogy az a kifejezésnek a VCLT 31. cikke szerinti „szövegösszefüggésben” „szokásos értelme” lenne.

9. A 10. cikk (1) bekezdése is döntő jelentőségű, hiszen ez a cikk adja meg, hogy „mit foglal magában” a véleménynyilvánítás szabadsága. Amint azt a Bíróság is kifejtette, az előkészítő munkálatokból kitűnik, hogy a 10. cikknek az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata 19. cikke mintájára íródott tervezetében szerepelt az *információ keresése* kifejezés, azonban ezt később szándékosan kihagyták a szövegből. A többség azonban ezt a kihagyást egészen egyszerűen jelentéktelen tényként kezeli azon az alapon, hogy a *travaux préparatoires* nem ad magyarázatot rá (lásd az ítélet 135. bekezdését). Véleményem szerint ez a megközelítés nem helyénvaló, mivel – ahogyan azt az a jelen ügybe harmadik félként beavatkozó Egyesült Királyság által hivatkozott – az Egyesült Királyság Legfelsőbb Bíróság előtti *Kennedy kontra the Charity Commission* (26 March 2014, UKSC 20) ügyben, Lord Mance által megfogalmazott többségi vélemény is kimondja „bizonyos jelentőséget tulajdonítani kell a kutatni kifejezés 10. cikkből történő utólagos kihagyásának”.

10. Az, hogy az Egyezmény elkészítésének folyamata során a *kutatni* igét szándékosan kihagyták a szövegből, legalább két dolgot von maga után: először is azt, hogy a Bíróságnak bizonyos fokú gondossággal kell eljárnia annak vizsgálatakor, hogy a 10. cikk (1) bekezdése vajon értelmezhető-e úgy, hogy kiterjed a keresésre vonatkozó jogra, másként kifejezve, hogy előír-e a kormányok számára információ közlésre vonatkozó pozitív kötelezettséget, amikor ezt a szövegből szándékosan kihagyták. Másodszor, az előkészítő munkálatok bizonyos jelentőséggel bírnak akkor, amikor annak az értelmezésnek a legitimitását vizsgáljuk, amely szerint az információ megismeréséhez való jog magában foglalja azt a jogot, hogy állami hatóságoktól információt *kérjünk*, annak ellenére, hogy ezt a szövegből szándékosan kihagyták. Fontos felidézni, hogy az Egyezmény 10. cikk (1) bekezdésének első tervezete az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata 19. cikkét vette alapul, amely a véleménynyilvánítás szabadságának ezt a két módját világosan ketté vette.

11. A harmadik ok, amiért a 10. cikk (1) bekezdésének szövege és megfogalmazása jelentőséggel bír, az az, hogy az érintett szabadság gyakorlásának módját *negatív kifejezésekkel* fejezik ki, azaz „anélkül, hogy ebbe hatósági szerv beavatkozhasson”. Ebben az értelemben a 10. cikk (1) bekezdése abban különbözik az Egyezmény 8., 9. és 11. cikkeitől, hogy az utóbbiak megfogalmazása nagyobb fokú rugalmasságot biztosít a Bíróságnak új kötelezettségek elismerésére és új jogosultságok megfogalmazására, mint a 10. cikk. Ebből az következik, hogy a példa, amellyel a többség a megállapítását kívánta alátámasztani, nevezetesen az Egyezmény 11. cikkében foglalt gyülekezés és egyesült szabadságával kapcsolatos negatív jog elismerése, amelyet a Bíróság a *Sigurður A. Sigurjónsson kontra Izland* (1993. június 30., § 35, Series A no. 264) ügyben mondott ki, nem egészen helyénvaló (lásd az ítélet 125. bekezdését). Az Egyezmény 11. cikke szerinti gyülekezési és egyesülési szabadság tekintetében a negatív jog teljesen mértékben

összeegyeztethető volt a rendelkezés tágabb megfogalmazásával, függetlenül attól, hogy az előkészítő munka mit tartalmazott. Azonban ez nem alkalmazható arra az esetre, amikor valaki megpróbálja a 10. cikk (1) bekezdésének hatályát kiterjeszteni az állami hatóságok birtokában lévő információkhoz való hozzáférés jogára.

12. Összegzőképpen, amikor jóhiszeműen, és szövegösszefüggésében szokásos érteleme szerint vizsgáljuk az Egyezmény 10. cikk (1) bekezdésének szövegét az előkészítő munkálatok, mint kiegészítő értelmezési eszközök fényében, arra a következtetésre juthatunk – legalábbis első körben –, hogy az Egyezmény 10. cikk (1) bekezdésnek nem volt célja, hogy kiterjedjen az olyan állami hatóságok birtokában lévő információkhoz való hozzáféréseinek jogára, amelyek nem kötelesek a nemzeti jog alapján az információ közlésére, illetve, amelyek az információ átadásának nem kívánnak eleget tenni.

IV.

A véleménynyilvánítás szabadságának tárgya és célja

13. Hadd forduljak most az *Egyezmény 10. cikk (1) bekezdésében* foglalt véleménynyilvánítás szabadságának *tárgyához és céljához*, külön kiemelve, hogy az *Egyezmény 10. cikk (1) bekezdéséről* van szó, hiszen a jelen ügyben kizárólag az Egyezmény szerinti véleménynyilvánítás szabadságnak megfogalmazásával foglalkozunk, és nem képezik az ügynek tárgyát annak – mint a különböző nemzeti és nemzetközi normákban különbözőképpen megfogalmazott alapvető jognak – az absztrakt és elméleti megközelítései.

14. Hasznos lehet azzal kezdeni, hogy feltesszük a következő doktrinális kérdést: nyilvánvaló célja-e véleménynyilvánítás szabadságának az, hogy kiterjedjen az állami hatóságok birtokában lévő információkhoz való hozzáférés jogára? Ennek megválaszolása függ attól, hogy mit gondolunk a szólásszabadság elméleti alapjairól. Az Egyezményben foglalt legtöbb alapvető szabadságnak doktrinális feltételt biztosító Emberi Jogok Európai Egyezményét elsőként elfogadó államok alkotmányos teóriái arra az eszmére alapulnak, hogy a véleménynyilvánítás szabadsága az egy *szabadságjog*, egy olyan jog, amely véd a hatalmon lévők beavatkozásaitól, és nem egy olyan rendelkezés, amely a kormányokat proaktív intézkedések meghozatalára kötelezi. Az Egyezményben biztosított véleménynyilvánítási szabadság azt kívánja meg a kormányoktól, hogy tartózkodjanak a vélemények és eszmék közlésének korlátozásától, azonban nem ró a kormányokra olyan kötelezettséget, hogy birtokukban lévő dokumentumokat és információkat adjanak át a nemzeti jog ilyen irányú előírásának a hiányában. Az képezi a Bíróság ítélezési gyakorlatának alapját ezen a területen, és ez megegyezik az Egyezmény 10. cikk (1) bekezdésében foglalt negatív megfogalmazásnak is (lásd a 19–29. bekezdéseket). Természetesen az alapítók megtehették volna, hogy egy sokkal átfogóbban fogalmazzák meg a szólásszabadság tárgyát és

célját, és beemelheték volna az *információkeresés* szavakat a 10. cikk (1) bekezdésébe, ezáltal arra kötelezve a kormányokat, hogy aktívan ismertessenek meg információkat a közvéleménnyel. Ehelyett azonban más döntésre jutottak, és ezt a nyilvánvaló és szilárd döntést a Bíróságnak tiszteletben kell tartania.

15. A mai ítéletében a Bíróság kimondja, hogy „az az álláspont, miszerint az információhoz való hozzáférés joga semmilyen körülmények között nem tartozhat az Egyezmény 10. cikkének hatálya alá, olyan helyzetet teremtené, ahol az információk „megismerésének és közlésének” szabadsága olyan módon és mértékben sérülne, ami már a véleménynyilvánítás szabadságának lényegét rombolná. A Bíróság számára olyan körülmények között, amikor az információhoz való hozzáférés elősegíti a kérelmező információk megismeréséhez és közléséhez való jogának gyakorlását, e jog megtagadása a szóban forgó jogba való beavatkozásnak minősülhet. Az Egyezmény szerinti jogok gyakorlati és tényleges biztosításának elve megkívánja, hogy ilyen helyzetben a kérelmező számíthasson az Egyezmény 10. cikke szerinti védelemre.” (lásd az ítélet 155. bekezdését.)

16. Tisztelettel megjegyzem, hogy a kérdés nem ilyen egyszerű. Vitathatatlan, hogy egy teljesen átlátszó és nyitott társadalom, hol minden adat és információ, függetlenül attól, hogy honnan származnak, mindenki számára elérhető, nagyban hozzájárulhat ahhoz, hogy a közérdekű ügyeket minél több információ birtokában lehessen megvitatni, valamint növelheti a közvélemény azon képességét is, hogy a kormányzati hatalomgyakorlást hatékonyabban ellenőrizhesse. Amint azt az előzőekben is megjegyeztem már, az információhoz való hozzáférés pozitív értéke megkérdőjelezhetetlen, és ezt bizonyítja egyrészt az, hogy az Európai Tanács tagállamainak többsége felsőbb szintű jogforrásokban szabályozta az információ szabadság kérdést, másrészt, hogy az Európa Tanács 2009-ben elfogadta a hivatalos dokumentumokhoz való hozzáférésről szóló egyezményét (lásd a 33. bekezdést). Azonban ismét ki kell mondani, hogy az Egyezmény egy kötelező erejű nemzetközi szerződés. Megvannak a maga korlátai, amelyek a szövegének és a szerkezetének a VCLT alapvető értelmezési alapelveinek fényében történő értelmezéséből erednek. Az Egyezménynek – a tárgyára és céljára történő utalással megvalósuló – gyakorlati és hatékony értelmezésére vonatkozó előírás nem jelenti azt, hogy a jelen Bíróság bírái valamely tagállam pozitív fejleményeit szabadon kötelező erejű nemzetközi norma szintjére emelhetik az államok szuverenitását és demokratikus jogait korlátozva. Más szavakkal, még akkor is, ha az Egyezmény egy emberi jogi szerződés „egészen biztosan hibás lenne azt mondani, hogy az emberi jogi szerződések tárgyának és céljának a fontossága miatt ennek az értelmezési elemnek nagyobb jelentőséget kellene tulajdonítani az e tárgyú szerződések esetében, mint a többi típusú szerződés esetében” (lásd, Eirik Bjorge, *The Evolutionary Interpretation of Treaties (A nemzetközi szerződések evolutív értelmezése)*, Oxford University Press, 2014, p. 36).

17. Továbbá ami azt az állítási illeti, hogy az állami hatóságok birtokában lévő információkhoz való hozzáférés szükségszerűen kapcsolódik a véleménynyilvánítás szabadságnak eredeti tárgyához és céljához, nagyon nehéz vitatkozni a szólásszabadság egyik legnagyobb európai szakértőjének, Eric Barendt professzornak a véleményével. A Freedom of Speech (szólásszabadság) (Oxford University Press, 2005, p. 108) című könyvében azzal érvelt, hogy a „megismeréshez való jog” nagyon vonzó, de csak akkor fogadható el, ha „lényeges feltételek” teljesülnek”:

„A szólásszabadság jelentése és hatálya a kérdés, különös tekintettel arra, hogy az kiterjed-e az állami hatóságok birtokában lévő információkhoz való hozzáférés alkotmányos jogára.” ... A hozzáféréshez való jog elismerése a kormányokra és egyéb hatóságokra azt az alkotmányos kötelezettséget róná, hogy olyan információkat adjanak ki, amelyeket „nem akarnak” kiadni”

Ezt követően a következő nagyon fontos dolgokat mondja ki, amelyekre a VII. szakaszban majd még visszatérek:

„Számtalan probléma lenne, hogy a bíróságoknak meg kellene határozniuk az információkhoz való hozzáférés alkotmányos jogának a hatályát, például azt, hogy mely információt tartoznak e jog hatálya alá, a hozzáférést ingyenesen kell-e biztosítani, illetve, hogy kötelezettségzegésnek minősül-e, ha a hatóság – mondjuk – három héten belül nem tesz eleget a megkeresésnek. A bíróságok érthető okokból vonakodnának ezt megtenni. Ezek a kérdések sokkal inkább a jogalkotás és közigazgatási szabályozás alá tartoznak. Nem meggyőző azzal sem érvelni, hogy információ szabadság nélkül lehetetlen a szólásszabadság gyakorlása. Ez túl sok mindent jelent. Ugyanez igaz lehet a meghatározott szintű oktatáshoz, utazáshoz és ésszerű életszínvonalhoz való igényekre, amelyek azonban nyilvánvalóan nem tartoznak a szólásszabadság hatálya alá.”

18. Mindebből véleményem szerint nem következik, hogy a véleménynyilvánítás szabadsága *elválaszthatatlanul* magában foglalná az állami hatóságok birtokában lévő információhoz való hozzáférés jogát. Ennek elismerése a szólásszabadságot biztosító eszköz megfogalmazásától függ. Az Egyezmény 10. cikkében nem szerepel az információ keresése (kérése), az csak az információ megismerésének jogára terjed ki. Amikor a szöveg maga mondja ki, hogy az Egyezményben biztosított véleménynyilvánítási szabadság sokkal szűkebb: nem több mint védelem a hatóság beavatkozása ellen; az információhoz való hozzáférés jogát – amennyiben az a szövegben nem szerepel – nem lehet megalkotni a 10. cikk tárgyára és céljára, valamint arra az igényre való hivatkozással, hogy a rendelkezést úgy kell értelmezni, hogy az minél gyakorlatiasabb és hatékonyabb legyen.

V.

**A Bíróság korábbi joggyakorlata, a jogbiztonság alapelve és a
Nagykamara értelmezési jogköre**

19. Most pedig tekintsük a Bíróságnak a jelen területet érintő ítélkezési gyakorlatát és annak relevanciáját a jelen ügy megoldására nézve.

20. Az ítélet 126–133. bekezdéseiben a többség áttekintést ad ezekről a – különösen a kamara és nagykamara által elfogadott ítéletekben, valamint a teljes ülésen elfogadott ítéletekben kidolgozott – fejleményekről, például *Leander kontra Svédország*, *Gaskin kontra Egyesült Királyság*, *Guerra és mások kontra Olaszország* és *Roche kontra Egyesült Királyság*, ügyekben és a Kamara előtti *Eccleston kontra Egyesült Királyság* és *Jones kontra Egyesült Királyság* ügyekben. A többségi ítélet azután több, későbbi esetre is hivatkozik, különösen a *Matky kontra Cseh Köztársaság* ügyben hozott elfogadhatatlansági ítéletre, a Kamara *Társaság a Szabadságjogokért kontra Magyarország*, *Kenedi kontra Magyarország*, *Youth Initiative for Human Rights kontra Szerbia*, *Österreichische Vereinigung kontra Ausztria* ügyekben hozott ítéleteire, és a *Nagykamara legfrissebb*, *Gillberg kontra Svédország* ügyben hozott ítéletére (a hivatkozások a jelen ítélet szövegében megtalálhatóak).

21. A többség helyesen jegyzi meg, hogy a Bíróság a *Leander*, *Gaskin*, *Guerra* és mások *Roche* (együtt az *Eccleston* és *Jones* ügyekkel) ügyben fektette le a kérdést érintő azon alapelvet, amely aztán évekkel később „írányadó jogtudományi megközelítés” lett. A Bíróság kimondta, hogy „az információ megismerésére vonatkozó jog lényegében megtiltja a kormánynak, hogy bárkit korlátozzon az olyan információ megismerésében, amelyet vele másik személy közölni kíván, illetve, amelyet hajlandó vele közölni. A 10. cikk nem testesít meg olyan kötelezettséget, amely alapján a kormánynak kötelessége lenne információt átadni magánszemélyeknek.” Ezt követően a Bíróság több ítéletében is kimondta, hogy a 10. cikk (1) bekezdésében biztosított jogba való beavatkozásnak minősül az, amikor a kérelmező *a nemzeti jog alapján jogosult volt valamely információ megismerésére*, különösen jogerős bírósági ítélet alapján, azonban a hatóságok nem szereztek érvényt ennek a jognak (lásd az ítélet 131. bekezdését). A többség véleménye szerint ezzel a fejleménnyel nem térünk el a *Leander*, *Gaskin*, *Guerra és mások* és *Roche* féle alapelvektől, (Leander alapelvek) hanem csak kiterjesztjük azokat azáltal, hogy olyan esetekben is alkalmazzuk őket, amikor az egyik hatalmi ág elismerte az információ megismeréséhez való jogot, azonban a másik hatalmi ág ezt a jogot megghiúsította vagy nem juttatta azokat érvényre.

22. Nem látom értelmét, hogy a Bíróság ítélkezési gyakorlatával kapcsolatban kifejtsem a nézőpontomat, mivel többfajta nézőpont van azt illetően, hogy ez a megközelítés összhangban áll-e az Egyezmény 10. cikkével (lásd például kollégáim, Mahoney és Wojtyczek bírácának a *Guseva kontra Bul-*

gária, no. 6987/07, 2015 február 17., ügyben adott különvéleményét). Elegendő azt megjegyezni, hogy ez az ítélkezési gyakorlat a jelen ügyben nem alkalmazandó, mivel a kérelmezők a magyar jog alapján nem voltak jogosultak az információk megismerésére, hiszen keresetüket a nemzeti bíróság elutasította.

23. Ami azonban fontos, hogy a mai ítéletet meghozó többség még ennél is tovább menve kijelentette, hogy a fenti ítélkezési gyakorlat mellett kialakult egy ahhoz szorosan kapcsolódó megközelítés, nevezetesen a *Társaság és Österreichische Vereinigung* ítéletekben, azáltal, hogy a Bíróság bizonyos feltételek teljesülése mellett részlegesen elismerte az információhoz való hozzáférés jogát, mint az Egyezmény 10. cikkében foglalt szabadság egy részét. Az ítéletet elfogadó többség véleménye szerint, az, hogy a Bíróság a korábbi ítélkezési gyakorlatában nem kötötte össze a *Leander alapelveket* a mostani fejleményekkel, nem jelenti azt, hogy azokat egymásnak ellentmondanak, vagy egymással összeegyeztethetetlenek lennének. A Bíróság, a *Leander alapelveket* alkalmazó teljes ülésen és a nagykamara által hozott ítéletekben „az ügy különleges körülményeire” történő hivatkozással nem „zárta ki” az állami hatóságok birtokában lévő információkhoz való hozzáférésre vonatkozó jog létét vagy „a kormánynak bizonyos körülmények megvalósulása esetén fennálló hasonló kötelezettségének” a létét (lásd az ítélet 132–133. bekezdéseit). A többség ebben az esetben is nagy hangsúlyt fektet „az ügy különleges körülményeire” történő bírósági utalásra, így arra, hogy az érintett információk személyes természetűek.

Megértem a többségi véleményhez csatlakozó kollégáimat, amikor azt mondják, hogy ezek az ügyek lényegében a 8. cikk szerinti információhoz való hozzáférést érintő ügyek voltak, és ezért nem vonatkoznak az Egyezmény 10. cikke szerinti általános hozzáférés kérdésére. Azzal érvelnek ezért, hogy a Bíróság korábbi megállapításai nem zárják ki az általános hozzáférési jogot a szólásszabadságot közvetlenül érintő esetekben. Röviden összefoglalva, a Bíróság úgy ítéli meg, hogy „eljött az idő, hogy tisztázzuk a klasszikus alapelveket” (lásd az ítélet 156. bekezdését).

24. A következő okok miatt nem értek ezzel egyet.

Nyilvánvaló, hogy a Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint a magánszemélyeknek az Egyezmény 8. cikke alapján joguk van hozzáférni az állami hatóságok birtokában lévő, őket érintő információkhoz (lásd például, *Godelli kontra Olaszország*, no. 33783/09, 2012. szeptember 25., §§ 68–72). Amint az Lord Mance az Egyesült Királyság Legfelsőbb Bírósága előtti *Kennedy* ügyben hozott többségi véleményben kimondta (lásd a 68. bekezdést), az állami hatóságok birtokában lévő – a kérelmezőt érintő – információkhoz való hozzáférés iránti kérelem alapját az Egyezmény adja. Amennyiben egy ilyen kérelmet a 8. cikk alá sorolunk be, nincs igazi indok arra, hogy egy nem magánjellegű információkra vonatkozó kérelem a 10. cikk alapján miért lenne általánosan elfogadható.

25. Továbbá fontos megjegyezni, hogy a Nagykamara *Guerra és mások kontra Olaszország* ügyben hozott ítéletében a Bizottság kifejezetten jóváhagyta a 10 cikk szerinti információhoz való hozzáférés jogát. Fontos felidézni, hogy az ügy nem szigorúan személyes jellegű információkat érintett, mivel a *Guerra és mások* ügyben a helyi hatóságok a lakókat nem tájékoztatták megfelelően a vegyi üzem működéséből fakadó esetleges egészségi kockázatokról. A nagykamara kifejezetten elutasította a 10. cikket ilyen kiterjesztően értelmezésére vonatkozó javaslatot, de a Bíróság jelen ügyben tett megállapításai lényegében azt jelentik, hogy a *Guerra és mások* ügyben az Egyezmény 10. cikkének olyan értelmezést kellett volna tulajdonítani, ami alapján egy civil szervezetet vagy egy úgynevezett „civil kontroll szervezetet” – *azonban nem magukat a lakosokat* – megillette volna a jog, hogy a spanyol helyi hatóságokhoz forduljanak információkért annak érdekében, hogy a nyilvánossággal a veszélyes üzem működéséből eredő egészségi kockázatokra vonatkozó véleményüket megoszthassák.

Ez azonban logikailag nem következhet mindebből véleményem szerint. A *Leander, Gaskin, Guerra és mások* és *Roche* ügyek egyértelműen azon az állásponton vannak, hogy az Egyezmény 10. cikk (1) bekezdése nem biztosít információhoz való hozzáférést, akkor sem, ha az információt igénylő személy célja a politikai beszéd középpontjában áll, valamint akkor sem, ha természeténél fogva magánjellegű, tehát ha az igénylés a Bíróság által régóta elismert „személyes önmegvalósítás”-hoz kapcsolódó egyéb szólásszabadsággal kapcsolatos értékekre vonatkozik (lásd például *Lingens* kontra Ausztria, 1986. július 8., Series A no. 103, § 41).

26. Összegezve, teljesen világos volt a *Leander, Gaskin, Guerra és mások* és a *Roche* ügyekben kibontakozott ítélkezési gyakorlat, amely nem kevesebb mint három teljes ülésen és nagykamara által hozott ítéletet foglal magában. Amint arra az Egyesült Királyság Legfelsőbb Bírósága a Kennedy ügyben rámutatott (hivatkozás a 63. bekezdésben), a Bíróság azon az állásponton volt, hogy az Egyezmény 10. cikke nem megy odáig, hogy „a tagállamoknak európai szinten pozitív kötelezettséget állapítson meg”. Való igaz, hogy a fenti ügyek közül három (*Leander, Gaskin és Roche*) magánjellegű információkat érintett, amelyek vonatkozásában a Bíróság kimondta, hogy az Egyezmény 8. cikke alapján a kérelmezőket megillette ezen jog. Azonban ezekben az ügyekben a „Bíróság nem ment odáig, hogy az Egyezmény 10. cikke alapján lehetséges biztosított volna vagy, hogy kimondta volna, hogy nem merültek fel kérdések. Ehelyett világossá tette, hogy adott körülmények között a 10. cikk alapján nem illet meg senkit ilyen jog.” (lásd, UK Supreme Court in *Kennedy*, cited above, § 66).

27. Mi van azonban akkor, ha a közelmúltban, nevezetesen a *Társaság és Österreichische Vereinigung* ügyekben többség a 10. cikk lényegesen kiterjesztőbb értelmezésére támaszkodott? Véleményem szerint ezek a kamarai szinten hozott ítéletek nem minősülnek precedensnek, mivel közvetlenül ellentmondanak a teljes ülés és a nagykamara *Leander*-féle ítélkezési gya-

korlatával. Ezeknek az ítéleteknek akár lehetett is volna némi precedens értékük a jelen ügy vonatkozásában, amennyiben közvetlenül foglalkoztak volna az előző ügyekben kifejtett érveléssel, különösen az Egyezmény 10. cikk (1) bekezdése szövegének, a tárgyának és céljának, illetve az előkészítő munkák elemzése által, amelyek egészen nyilvánvalóan teljesen elérő irányba mutatnak, és – amint a fentiekben is kifejtettem – a *Leander alapelveket* erősítik. Azonban a *Társaság* ügyben egyetlen utalás sincs ezekre az érvekre. Annak alátámasztására, hogy a Bíróság „az elmúlt időszakban az információ megismerésére vonatkozó jog tágabb értelmezése felé mozdult el” (lásd a 35. bekezdést), a Kamara a *Társaság* ügyben kizárólag a *Sdruženi Jihočeské Matky* ítéletben hozott elfogadhatatlanságot kimondó döntésre hivatkozik, amely meglehetősen gyenge forrás, és ma már aligha tekinthető meghatározónak. Ami azt illeti, egyetlen egy utalást sem tettek a teljes ülésen és a Nagykamara által hozott *Gaskin* és *Roche* ítéletekre, a *Guerra és mások* ügyre (lásd a 36. bekezdést) való hivatkozások pedig a jelen kontextusban teljesen irrelevánsak a *Társaság* ügy tárgyát képező alapelv szempontjából. Végezetül, ami az *Österreichische Vereinigung* ügyben hozott későbbi ítéletet illeti, minden további nélkül elegendő annyit megjegyeznünk, hogy az aligha erősíti meg a *Társaság* ügyben kidolgozott megközelítést.

28. A többi olyan eset, amikor az információhoz való hozzáférést az Egyezmény 10. cikke alapján elismerték, mint például a *Kenedi, Youth Initiative for Human Rights, Gillberg, Roșianu kontra Romania* és *Guseva kontra Bulgária* ügyekben (lásd a hivatkozások teljes listáját az ítéletekben), mind olyan eset volt, amikor az információhoz való hozzáférés jogát a nemzeti jog biztosította. Ezek tehát nyilvánvalóan nem relevánsak a jelen ügy szempontjából, mivel itt a kérelmezők hozzáférési jogát nemzeti szinten nem ismerték el. A Gillberg ügyben a Nagykamara kimondta jóváhagyóan megismételte a Leander ügyből származó alapelveket. Ezzel egy időben azonban a nagykamara kimondta, hogy a nemzeti jog alapján fennálló információhoz való hozzáférésre vonatkozó jog a 10. cikk szerinti jogosultság megállapíthatóságát eredményezheti (lásd a 93. bekezdést). De amint már mondtam, ebben az esetben nem erről van szó.

29. Összegzésképpen elmondható, hogy a teljes ülésen és a nagykamara által elfogadott ítéletekben kimunkált ítélkezési gyakorlat szerint az állami hatóságok birtokában lévő információkhoz való hozzáférés joga nem tartozik az Egyezmény 10. cikk (1) bekezdésének a hatálya alá. A *Leander alapelveket* kimondó majd megerősítő teljes ülésen, illetve a nagykamara által elfogadott ítéletekben foglaltakkal ellentétes fejleményeket megfogalmazó kamarai ítéletről csak annyit érdemes elmondani, hogy azok véleményem szerint az Egyezménynek a nagykamara részére értelmezési jogkört biztosító 43. cikkének fényében nem bírnak precedens értékkel. Nem felel meg a jogbiztonság alapvető garanciájának, és csökkenti a tagállamoknak azon képességét, hogy biztosítsák az Egyezmény 1. cikke szerinti jogokat, illetve

csökkenti a szubszidiaritás elvét is, ha a Bíróság kamarája nem követi a nagykamara ítélkezési gyakorlatát. Az Egyesült Királyság Legfelsőbb Bíróságának alábecsült szavaival: „Azzal, hogy különböző, a nagykamara döntésével összeegyeztethetetlen, ellentétes irányba mutató szekciódöntések vannak, amelyek ráadásul nem is adnak megfelelő magyarázatot az eltérésre, az Emberi Jogok Európai Bírósága joggyakorlatát figyelembe venni szándékozó nemzeti bíróságok nincsenek kiségitve.” (lásd, *Kennedy*, fentebb hivatkozott, § 59).

Következésképpen, hogy őszinte legyek, elfogadhatatlan az, hogy a többség kizárólag a *Leander* alapelvek magyarázatával foglalkozik. A helyzet azonban nem ez. Mondjuk ki világosan, hogy ma, a Bíróság a teljes ülés és a nagykamara által az *Leander*, *Gaskin*, *Guerra és mások* és *Roche* ügyekben kialakított ítélkezési gyakorlatát, lényegében hatályon kívül helyezte.

VI.

Az élő jog doktrína és a harmonikus értelmezés alapelve a nemzetközi jog egyéb vonatkozó normái tekintetében

30. Mivel az Egyezmény 10. cikke (1) bekezdésének sem szokásos jelentése, sem a tárgya vagy célja, sem az előkészítő munkálatok, sem a vonatkozó ítélkezési gyakorlat alapján nem lehet a Bíróság megállapításait fenntartani, az állami hatóságok birtokában lévő információkhoz való hozzáférés joga lényegében az élő jog doktrínáján, valamint az összehasonlító és nemzetközi jogon alapul (lásd az ítélet 138–148. bekezdéseit).

31. A Bíróság így ítéli meg, hogy mivel az Európa Tanács tagállamainak többsége már elfogadott olyan felsőbb jogforrásokat, amelyekben elismerik az állami hatóságok birtokában lévő információkhoz és/vagy dokumentumokhoz való hozzáférés jogát, megállapítható a „széleskörű konszenzus, ...azon igény tekintetében, hogy az állam birtokában lévő információkhoz hozzá lehessen jutni, és így a nyilvánosságnak lehetősége legyen a közérdekű ügyeket vizsgálat alá vetni, és azokról véleményt tudjon formálni, beleértve azt is, hogy egy demokratikus társadalomban hogyan működnek az állami hatóságok”. Az ICCPR 19. cikkére, az ENSZ Emberi Jogi Bizottságának véleményére, és az ENSZ véleményszabadsággal és véleménynyilvánítási szabadsággal foglalkozó különmegbízottjának véleményére hivatkozással a Bíróság úgy ítélte meg, hogy „nemzetközi szinten is megfigyelhető magas szintű konszenzus”. Azonban azt elismerve, hogy ezeket a nemzetközi szintű megállapításokat az ICCPR 19. cikkének tekintetében fogadták el, a Bíróság úgy véli, hogy a szövegek között jelentős különbség ellenére, amelyet egyébként a Bíróság is elismer, mindennek a jelen ügyre gyakorolt relevanciája abból a tényből ered, hogy a közérdekű adatokhoz és dokumentumokhoz való hozzáférés joga a „véleménynyilvánítás szabadságának részét képezi”. A Bíróság megállapításának alátámasztására hivatkozott továbbá az Európai Unió Alapjogi Chartájában 1049/2001/EK Rendelet 42.

cikkére, és az Európa Tanács hivatalos dokumentumokhoz való hozzáférésről szóló 2009. évi egyezményére. Utóbbit mindössze hét tagállam ratifikálta. Ebben kimondták, hogy ezek a normák „folyamatosan fejlődést mutatnak az állam azon kötelezettségének az elismerése felé, hogy a közérdekű információhoz hozzáférést biztosítson.” A Bíróság véleménye szerint az Európa Tanács 2009. évi egyezménye „egy európai norma irányába haladó határozott trendet mutat, amelyre mindenképpen tekintettel kell lenni.” (lásd az ítélet 139–145. bekezdéseit).

32. Ismét meg kell jegyezni, hogy a Bíróság érvelése számos helyen problémás.

Először is ismét el kell mondanunk, hogy az élő jog doktrínája, amely a Bíróság azon hivatkozásának az alapját képezi, hogy Európában „széleskörű konszenzus” figyelhető meg, az érintett jogra vonatkozó tagállami konszenzus vagy összetartó gyakorlat meglététől függ. Továbbá, amikor egy ilyen jogot az Egyezmény szövegében kihagytak, ahhoz, hogy a jog az Egyezmény szerinti kötelezettségnek minősüljön, a tagállamoknak ebben meg kell egyezniük, vagy legalábbis közvetett módon el kell azt fogadniuk.

33. Annak ellenére, hogy az Európa Tanács majdnem minden tagállamában elsődleges jogforrásban szabályozták az információ szabadságot, a kérdés sokkal összetettebb, mivel arra vonatkozóan nem született konszenzus, hogy a *véleménynyilvánítás szabadságán alapuló*, a közérdekű dokumentumokhoz való hozzáférés jogát alkotmányos rangra helyezték, amely azzal járna, hogy a tagállamoknak a jog hatályára és érdemére vonatkozó demokratikus ellenőrzési joga korlátozottá válna. Az, hogy a tagállamok vonakodtak ratifikálni ez Európa Tanács 2009. évi információhoz való hozzáférésről szóló Egyezményét, éppen azt mutatja, hogy ezen a területen meg akarják tartani a demokratikus diszkrecionális hatáskörüket. A Bíróságnak azonban az a tény elegendő volt annak megállapításához, hogy egy „európai szintű határozott trend van kialakulóban”, hogy elfogadták a 2009. évi egyezmény, noha azt mindössze hét tagállam ratifikálta a mai napig. Ez pedig legenyhébb esetben is vitatható így. Fontos azonban felidézni, hogy az Európa Tanács először a hivatalos dokumentumokhoz való hozzáférés jogáról szóló egyezményt készítette el terjesztette elő. Ennek oka a 2009. évi egyezmény magyarázata szerint az volt, hogy az emberi jogok európai egyezményének 10. cikke nem terjed ki a hivatalos dokumentumokhoz való hozzáférés általános jogára. A mai ítélet súlyosan alábecsüli a 2009. évi egyezmény jelentőségét, és lényegében megfosztja a tagállamokat attól, hogy a saját szuverén és demokratikus akaratuk szerint eldöntsék, hogy ezen a területen nemzetközi jogi kötelezettséget vállalnak-e.

34. A fentiek fényében úgy vélem, hogy az élő jog doktrínájára vonatkozó szigorú feltételek teljesülését, miszerint az állami hatóság birtokában lévő dokumentumokhoz való hozzáférés alkotmányos és egyezményi elismerésére európai konszenzus született volna, ebben az ügyben nem sikerült bizonyítani. Ismételten elmondom, hogy azokban a tagállamokban, ahol a

közérdekű információkhoz való hozzáférés alkotmányos státusszal rendelkezik, néhány kivételtől eltekintve, *a jog alapját egy alkotmányos rendelkezés képezi*. A jog nem az általános szólásszabadságból következik, amint az a kérelmezők is állították, és amint azt a többség el is fogadta.

35. Másodjára fontos megemlíteni a Bíróságnak az EU alapjogi chartája 42. cikkére történő hivatkozásával kapcsán, hogy a charta világosan megkülönbözteti a véleménynyilvánítás szabadságát az EU szervek birtokában lévő dokumentumokhoz való hozzáférés joga között. Az elsőnek a jogalapját a 11. cikk (1) bekezdése képezi, ami szövegét tekintve teljesen megegyezik az Egyezmény 10. cikk (1) bekezdésével, míg a második jog jogalapját a hivatalos dokumentumokhoz való hozzáférésről szóló charta 42. cikke képezi. A Bíróságnak a 42. cikkre történő hivatkozása úgy tűnik, pont az ellenkezőjét bizonyítja annak, mint amit a többség igazolni kívánt az érvelésében. Más szavakkal, mivel a hivatalos dokumentumokhoz való hozzáférés nem képezi a véleménynyilvánítás szabadságának részét, ezt a jogot az EU charta biztosítja, azonban nem a szólásszabadságról szóló rendelkezések között. Továbbá azt is fontos megjegyezni, hogy a charta 42. cikke kizárólag az EU intézmények és szervek birtokában lévő dokumentumokhoz való hozzáférésére vonatkozik. Az Európai Unió működéséről szóló szerződésben biztosított széleskörű szabályozási hatáskörök ellenére a tagállamok úgy döntöttek, hogy a nemzeti hatóságok birtokában lévő dokumentumokhoz való hozzáférés tekintetében meg kívánják tartani a saját mérlegelési jogkörüket és jogalkotási hatáskörüket.

36. Végezetül, a Bíróságnak egyéb nemzetközi jogi joganyagokra, különösen az ICCPR 19. cikkére, valamint az ahhoz kapcsolódó ENSZ eszközökre történő hivatkozása tekintetében ismételten hangsúlyozni kívánom annak fontosságát, hogy az Egyezmény 10. cikkével ellentétben, az ICCPR kifejezetten tartalmazza az információ *kereséséhez való jogot*, amely lényegében a közérdekű dokumentumokhoz való hozzáférés alapját képezi, amint azt az UNHRC is megerősítette (lásd az ítélet 37–41. bekezdését). Ebben az értelemben a közérdekű dokumentumokhoz való hozzáférés valóban *az ICCPR 19. cikke* szerinti véleménynyilvánítási szabadság részét képezi. Azonban ez nem igaz az Egyezmény 10. cikk (1) bekezdésére. Ami a nemzetközi jogi soft law normákra, az ENSZ különmegbízottjának ajánlásaira és jelentéseire való hivatkozásokat illeti, ezeket csak az adott szabályozási szint „általános törekvéseinek” kontextusában lehet értékelni. Azonban – amint azt az Egyesült Királyság Legfelsőbb Bírósága is megfogalmazta a *Kennedy* ügyben (a fenti 99. bekezdésben) – a kérdés az, hogy a 10. cikk „tartalmaz-e olyan döntést, amely általános érvénnyel ruházná fel őket nemzetközi szinten úgy, hogy további intézkedések, feltételek és korlátozások nélkül érvényesíthető lennének?” Véleményem szerint a többség által elfogadott érvelésben nincs olyan meggyőző érv, amely alapján kimondhatnánk, hogy a 10. cikk 1. bekezdését lehet így értelmezni.

VII.

Az állami hatóságok birtokában lévő információkhoz való jog Egyezmény alapján történő elismerésének gyakorlati következmé- nyei

37. Végezetül hadd ejtsek néhány szót a mai ítélet gyakorlati következményeiről, már csak azért is, mert amikor azt kell eldöntenünk, hogy eljött-e annak az ideje, hogy egy új jogot ismerjünk el az Egyezmény alapján, fontos tekintettel lenni a nemzeti szinten való eltérésekre, valamint arra is, hogy a Bíróság képes-e a kérdéses jog hatályát és tartalmát előreláthatóan és a jövőbeli esetekre alkalmazható módon kialakítani.

38. Az állami hatóságok birtokában lévő információkhoz való hozzáférés, mint az Egyezmény 10. cikk (1) bekezdésének hatálya alá tartozó önálló jog, amelynek érvényesítéséhez nem szükséges, hogy az érintett személy a nemzeti jog alapján jogosult legyen, – véleményem szerint – számos elméleti és gyakorlati problémát vet majd fel. Hadd adjak három példát:

39. Először is, szükségszerű megértenünk a tagállamok többsége információszabadságra vonatkozó szabályozásának a természetét és szerkezetét. A hozzáférés korlátozása a nemzeti jogban lehet abszolút vagy feltételes (lásd például, Pävi Tiilikka, “Access to Information as a Human Right in the Case Law of the European Court of Human Rights” (Az információhoz való hozzáférés mint emberi jog az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélkezési gyakorlatában), (2013) 5 (1) JML 79–103, p. 83). A 10. cikk alapján történő elismerését követően a hozzáféréshez való jog kapcsán meg kell majd találni az egyensúlyt az Egyezmény 8. cikke szerinti, a magánélet tiszteletben tartásával kapcsolatos közzétételi tilalom (amikor a kért információk magánjellegűek) és a 10. cikk (2) bekezdésének hatálya alá tartozó közérdeket érintő helyzetek között. Ez az egyensúlyra törekvés nem feltétlenül fog teljes összhangban állni a közérdekű dokumentumokhoz való hozzáférés abszolút korlátjait előíró nemzeti jogi normákkal, például a nemzetbiztonság, rendészeti vagy adatvédelmi területen. Ezek a nehézségek határozottan megmutatkoznak abban, ahogyan a Bíróság a jelen ügyben az érvelését kifejtette.

40. A kérelmezőknek a büntetőeljárásokban résztvevő védőügyvédek adatai iránti kérelmét a nemzeti bíróságok a magyar adatvédelmi törvény alapján elutasították (lásd az ítélet 32. bekezdését), amely kimondja, az állami hatóságok birtokában lévő „személyes adatok” nem hozhatók nyilvánosságra. Ez alól csak rendkívüli feltételek fennállása esetén tehető kivétel, azonban a nemzeti hatóságok szerint ez a követelmény a jelen ügyben nem teljesült. Az adatvédelmi törvény alapján a nemzeti bíróságok nem vizsgálhatták, hogy az adatok vajon közérdekűek-e (lásd az ítélet 176. bekezdését), és ez az elem fontos szerepet kapott abban, hogy a Bíróság a tényállás alapján megállapította a 10. cikk megsértését (lásd a 199. bekezdést). Más szóval, a Bíróság ítélete azzal a gyakorlati következménnyel jár, hogy előfor-

dulhat, hogy az Európa Tanács tagállamainak módosítaniuk kell az információs szabadságra vonatkozó jogszabályaikat annak érdekében, hogy megfeleljenek az Egyezmény 10. cikke alá tartozó, a mai ítéletből származó követelményeknek. Továbbá szükség szerint össze kell majd hangolniuk ezeket a követelményeket a nemzeti és EU adatvédelmi jogszabályokkal.

41. Ezen a ponton érdemes megjegyeznünk, hogy az ítélet 194. bekezdésében foglalt többségi érvelés is problémákat vet. A Bíróság úgy ítélte meg, hogy a kérelmezőknek a védőügyvédek nevei iránti kérelme „személyes adatokat” érint. Azonban a Bíróság véleménye szerint, mivel a kért információk „leginkább a hatósági eljárásokban végzett szakmai tevékenységhez tartoznak”, a Kormány nem bizonyította kellőképpen, hogy a védőügyvédeknek az Egyezmény 8. cikke szerinti magánélethez való joga megsérült volna, ha a kérelmezők – az általuk lefolytatandó vizsgálat céljából – a kért adatokat megismerték volna. Véleményem szerint ez az érvelés nem illik a Bíróság adatvédelemmel kapcsolatos ítélkezési gyakorlatába, amelyben a Bíróság az Egyezmény 8. cikk (1) bekezdését mindig is tág értelemben értelmezte annak érdekében, hogy „a magánélettel kapcsolatos adatok tárolása” is a nevezett cikk hatálya alá essen, illetve e tekintetben azt is kimondta a Bíróság, hogy „nem lehet a szakmai vagy üzleti természetű tevékenységeket a magánélet fogalma alól kivenni” (lásd *Amann* kontra Svájc [GC], no. 27798/95, § 65, 2000. február 16., és később: *Uzun kontra Németország*, no. 35623/05, § 48, 2010. szeptember 2.). A Nagykamarának a – 65. bekezdésben idézett – *Amann* ügyben hozott ítéletében a Bíróság az Európa Tanácsnak a személyes adatok gépi feldolgozása során az egyének védelméről szóló 1981-es egyezménye 2 cikkére hivatkozott e tekintetben, amely kimondja, hogy személyes adatnak minősül az „azonosított vagy azonosítható természetes személyre vonatkozó bármely információ” (lásd még, *Uzun*, 48. bekezdésben).

A mia napig a 8. cikk alkalmazhatósága szempontjából nem volt jelentősége annak, hogy az állami hatóság birtokában lévő személyes adatok az érintett közéleti tevékenységéhez kapcsolódnak-e. Azt a kérdést annak mérlegelése során kellett figyelembe venni, hogy az ügy meghatározott körülményei alapján ezen adatoknak a közzététele az Egyezmény 8. cikk (2) bekezdése alapján a magánéletbe való arányos beavatkozásnak tekinthető-e. A jelen ügyben hozott ítélet megkérdőjelezi a Bíróságnak az e területen kialakított ítélkezési gyakorlatát, valamint problematikus lehet a jelen ítéletnek az EU adatvédelemre vonatkozó, jelenlegi jogalkotás és a joggyakorlat fejleményeivel történő összehangolása is (lásd a 95/46/EK irányelv 1. cikk (1) bekezdését és az (EU) 2016/79 rendelete a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról).

42. A második probléma a Bíróság azon megállapításához kapcsolódik, hogy a hivatalos dokumentumokhoz való hozzáférés joga a 10. cikkből származik, mivel így előfordulhat, hogy a Bíróságnak meg kell határoznia

az „állami hatóság”, a „kvázi állami hatóság”, vagy akár még a „hivatalos dokumentum” fogalmát is. Mi van azokkal a magántulajdonban álló jogi személyekkel, amelyek kiszervezés vagy a kormánnyal fennálló egyéb szerződés jogviszony alapján kezelnek hivatalos dokumentumokat? Ismét az Egyesült Királyság Legfelsőbb Bíróságának a Kennedy ügyben (lásd a 94. bekezdésben) kifejtett véleményére hivatkoznék, amely szerint azzal, ha előíránk a kormányok számára, hogy minden közérdekű adatot tegyenek közzé „oda vezetne, hogy nem lenne szükséges semmilyen, az ilyen közzétételre vonatkozó nemzeti szabályozásra a kötelezettség megjelenése előtt. A 10. cikk maga lenne az európai információs szabadságra vonatkozó szabályozás. Azonban ez a szabályozás nélkülözne minden, a gyakorlatban a nemzeti jogalkotás által megvitattott és kialakított, a nemzeti sajátosságokhoz igazodó, és a nemzeti, információs szabadságra vonatkozó törvényekben kialakított speciális rendelkezést és feltételt.” Véleményem szerint ezeket a kérdéseket a mai ítélet elkerülhetetlenül magával hozza.

43. A harmadik probléma az, hogy a hozzáféréshez való jog – ahogyan azt a mai ítéletben a Bíróság elismerte – elsősorban arra az esetre vonatkozik, amikor „az információért folyamodó személy célja, hogy a „civil kontroll szervezet” szerepében eljárva tájékoztassa a nyilvánosságot” (lásd az ítélet 168. bekezdését). Más szavakkal, annak ellenére, hogy a 10. cikk (1) bekezdésében foglalt véleménynyilvánítási szabadság „mindenkit” megillet, az új, hivatalos információkhoz való hozzáférés joga attól függ, hogy a dokumentum átadását kérő személy célja a köz érdekében történő tevékenység ellátására irányul-e.

44. Ez pedig a következő kérdést veti fel. Miért korlátozott ez a jog? Mi legyen azzal, aki például a hajléktalanok lakhatásával kapcsolatos költségvetési javaslatra vonatkozó információkhoz szeretne hozzájutni? Csak saját használatra, azért, hogy a saját műveltségét és polgári tudatosságát gazdagítsa, nem pedig másokét, és nem áll szándékában, hogy a kérdéssel kapcsolatos gondolatait vagy véleményét megossza másokkal. Ő nem élvezhetné az Egyezmény hatálya alá tartozó, a Bíróság ítéletével elismert új jogot? Amennyiben nem, miért? Elvégre az Egyezmény 10. cikke szerinti véleménynyilvánítás szabadsága a Bíróság ítélkezési gyakorlata alapján nem kötött a politikai véleménynyilvánításhoz vagy nyilvános vitához, hanem kiterjed az önmegvalósításra is.

45. Amint azt a Kennedy ügyben az Egyesült Királyság Legfelsőbb Bírósága helyesen megjegyezte (idézve a 93. bekezdésben), „számos szervezetnek és magánszemélynek, ideértve azokat is, akik kutatási, történelmi, személyes vagy családi okokból keresnek információt, állhat fenn legitim és érthető érdeke az információhoz való hozzáférésre vonatkozó nemzeti szintű jognak az érvényesítésére.” „A foglalkozás [a civil kontroll funkció] nem lehet ésszerű hivatalos előfeltétel, mielőtt a közzétételre vonatkozó nemzeti kötelezettség megsértése megvalósulna [az Egyezmény 10. cikk (1) bekezdése]”. Amint azt kollégám, Wojtyczek bíró is kifejtette a – fent említett –

Guseva kontra Bulgária ügghöz tartozó különvéleményében, miszerint ez a megközelítés „értelemszerűen két részre osztja a jogalanyokat: vannak az újságírók és a civilszervezetek, és van mindenki más. Az első kategóriába tartozó személyek az információhoz való hozzáférés vonatkozásában erősebb védelmet élveznek, amely nem terjed ki a második kategóriába tartozó személyekre. Ezzel hallgatólagosan elismerjük, hogy a jogalanyok két kategóriába tartoznak: van egy kiváltságos elit, akit az információhoz való hozzáférés tekintetében különleges jogok illetnek meg, és vannak a „közemberek”, akikre sokkal kiterjedtebb korlátozások vonatkoznak.”

46. Összességében annak ellenére, hogy az állami hatóságok birtokában lévő információkhoz való hozzáférés joga – a Bíróság mai ítélete szerint – elsődlegesen a „közvélemény tájékoztatásával” foglalkozó, – a Bíróság szavaival élve – úgynevezett „közérdekű” vagy „civil kontroll feladatot ellátó” személyeket és jogi személyeket illeti meg, a Egyezmény 10. cikkében nem szerepel olyan koherens, konceptuális korlátozás, amely megakadályozhatná, hogy a hivatalos dokumentumokhoz való hozzáférésre vonatkozó jog a jövőben mindenkit megillessen. Ez a tény teljes összhangban áll a Bíróságnak az ítélet 168. bekezdésében megfogalmazott érvelésével, miszerint ez az Egyezmény szerinti, újonnan létrehozott jog a hivatalos dokumentumokhoz való hozzáférés tekintetében nem korlátozódik a civil szervezetekre és a sajtóra. Ellenkezőleg, ez a jog kiterjed nemcsak a „tudományos kutatókra” és a „közérdeklődésre számot tartó témával foglalkozó művek szerzőire”, de a „blogírókra és a közösségi média népszerű felhasználóira is” akiket tekinthetünk egyfajta „civil kontroll” feladatot ellátó személyeknek is. Mondanom sem kell, hogy mennyire nehéz lesz majd, hogy helyesen határozzuk meg, kik tartoznak ezekbe az Egyezmény alapján a hivatalos dokumentumokhoz való hozzáférés jogát élvező kategóriákba.

VIII.

Következtetés

47. Azzal zárom, amivel kezdtem.

Teljesen megértem, hogy mi vezette kollégáim többségét arra, hogy elismerjék az állami hatóságok birtokában lévő információkhoz való hozzáférésre vonatkozó jogot. Azonban a rendelkezése álló érvek átfogó áttekintését és megfontolását, és a döntés gyakorlati következményeinek megfontolását követően csak arra a következtetésre tudok jutni, hogy a kérelmezők kérelmét mint az Egyezménnyel *ratione materiae* összeegyeztethetetlen kérelmet el kell utasítani.