


Alkotmánybíróság
1535 Budapest, Pf. 773.

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám: IV/ 0 0 1 0 0 - 0 / 2021	
Érkezett: 2021 JAN 2 1.	
Példány: 1	Kezelőiroda:
Melléklet: 2 db	

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Alulírott dr. Szél Bernadett országgyűlési képviselő (1357 Budapest, Széchenyi rkp. 19.) az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján az alábbi

alkotmányjogi panaszt

terjesztem elő.

Kérem a Tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy állapítsa meg, hogy a veszélyhelyzet idején az egyes adatigénylési rendelkezésektől való eltérésről szóló 521/2020. (XI. 25.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Rendelet) 1. §-a ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével (jogállamiság elve, különös tekintettel a visszaható hatályú jogalkalmazás tilalmára, a kellő felkészülési idő követelményére és a normavilágosságra), I. cikk (3) bekezdésével (szükségesség-arányosság elve), valamint VI. cikk (3) bekezdésével (közérdekű adatok megismeréséhez fűződő jog), és az Abtv. 41. § (1) bekezdése alapján semmisítse meg azt.

A kérelem indoklásaként az alábbiakat adom elő:

I. Általános háttér és az Indítványozó bemutatása

1. A koronavírus-világjárvány elleni hazai védekezés részeként Magyarország Kormánya a 2020. március 11-én kihirdetett és június 18-án megszüntetett rendkívüli jogrendhez hasonlóan, 2020. november 3-án ismét veszélyhelyzetet hirdetett ki.¹ A veszélyhelyzetben megállapított sajátos szabályok – jelen állás szerint – 2021. február 8-ig hatályosak. A veszélyhelyzet idején az egyes adatigénylési rendelkezésektől való eltérést az 521/2020. (XI. 25.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Rendelet) szabályozza, a veszélyhelyzet idején az egyes adatvédelmi és adatigénylési rendelkezésektől való eltérésről szóló 179/2020. (V. 4.) Korm. rendelettel azonos tartalommal.

2. Az Indítványozó független országgyűlési képviselő, az Országgyűlés munkájában képviselőként 2012 óta vesz részt, elhivatottja a nyilvánosságnak és a tájékozódást és tájékoztatást biztosító képviselői, illetve állampolgári jogoknak. Intenzíven jelen van a közösségi médiában, és rendszeresen fellép a Kormány jogkorlátozónak vélt intézkedéseivel

¹ 478/2020. (XI. 3.) Korm. rendelet a veszélyhelyzet kihirdetéséről

szemben. Képviselői működésével összefüggésben rendszeresen látogat közintézményekbe, és fordul közérdekű adatigényléssel állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szervekhez, a közérdekű adat megismerésére vonatkozó igény elutasítása vagy nem teljesítése esetén pedig számos esetben kezdeményezett – sikeresen – bírósági eljárást. Sikeres bírósági pere útján ismerhette meg a nyilvánosság például az egyes multinacionális cégeknek nyújtott adókedvezmények összegét. A kórházi ágyfelszabadítások pontos adatainak, illetve annak a ténynek a megismerése, hogy a kormány háttérelmézések nélkül rendelte el a koronavírus-járványra tekintettel a 60 százalékos ágykiürítést, szintén két bírósági perének köszönhető. Közérdekű adatigénylése révén hívta fel a figyelmet – egyebek mellett – arra, hogy az állam nem rendelkezik adatokkal a kilakoltatás következtében alkalmazott gyámhatósági intézkedések számáról. Az Indítványozó közérdekű adatigényléssel fordult továbbá a Budakeszi Önkormányzathoz a helyi képviselők vagyonynyilatkozatai ügyében, az Emberi Erőforrások Minisztériumához a főti Károlyi István Gyermekközpont bezárásának részletes intézkedési terve miatt, az állami cégek média- és reklámköltségei, illetve az általuk szponzorációra és támogatásokra költött összegekre vonatkozó adatok miatt, vagy a kormány klímavetőjének döntés-előkészítő anyagait kérve. Jelenleg is több adatkérési pere van folyamatban, például a Budapest-Belgrád vasúti beruházás finanszírozására vonatkozó hitelszerződéssel, illetve az egészségügyi szolgálati jogviszonyról szóló törvény előzetes hatástanulmányaival kapcsolatban.

3. Az Indítványozó korábban a veszélyhelyzet idején az egyes adatvédelmi és adatigénylési rendelkezésektől való eltérésről szóló 179/2020. (V. 4.) Korm. rendelet 2. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte, amely eljárást a tisztelt Alkotmánybíróság IV/995-14/2020. számú, 2020. november 10-i döntése, az indítvány okafogyottságára tekintettel megszüntetett, ugyanis 2020. július 2-át követően – tekintettel a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készületségről szóló 2020. évi LVIII. törvény 265. és 266. §-ára – az Alkotmánybíróság megítélése szerint nem volt olyan ügy, amelyre az eltérő határidőt kellett volna alkalmazni. E tekintetben szükséges megjegyezni (és jelen beadvány mérlegelésekor is figyelembe venni), hogy elvileg ugyan a fenti átmeneti szabályok kizárták a határidőket meghosszabbító – korábbi, már nem hatályos – rendelkezések további alkalmazását, a gyakorlatban azonban a meghosszabbítás lényegében ellehetlenítette az Indítványozó egy közérdekű adatigénylését (1. sz. melléklet). Az Indítványozó 2020. április 26-án közérdekű adatigénylésben kérte a pénzügyminisztertől a Budapest-Belgrád vasúti beruházás finanszírozásáról szóló hitelszerződést. A miniszter közel három hónap (79 nap) után, 2020. július 14-én válaszolt, kihasználva az időközben (május 5-én) hatályba lépett, a határidőket meghosszabbító, folyamatban lévő ügyekre is alkalmazandó kétszer 45 napos hosszabbítást, és legfőképpen bejárva a Budapest-Belgrád vasútvonal újjáépítési beruházás magyarországi szakaszának fejlesztéséről, kivitelezéséről és finanszírozásáról szóló 2020. évi XXIX. törvény 2020. június 27-i hatályba lépését, amely 2. § (3) bekezdése arról rendelkezik, hogy ha a beruházással összefüggésben megkötött szerződésekben és a szerződés előkészítésével, megkötésével kapcsolatos iratokban foglalt adatok megismerése – a külgazdasági ügyekért felelős miniszter mérlegelése szerint – Magyarország külpolitikai, külgazdasági érdekeinek

illetéktelen külső befolyástól mentes érvényesítését veszélyezteti, azok megismerése iránti igény teljesítését az adatok keletkezésétől számított tíz évig meg kell tagadni.

4. A Kormány az újabb veszélyhelyzet idejére a Rendelettel ismét az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) eltérő alkalmazását írta elő. A Rendelet alapján a közérdekű adat megismerésére irányuló igényeknek az igény beérkezését követő 45 napon belül tesz eleget az Infotv. szerinti közfeladatot ellátó szerv, amennyiben az adatkezelő **valószínűsíti**, hogy az igény beérkezésétől számított 15 napon belül nem tud eleget tenni, ugyanis az adatigénylés teljesítése a veszélyhelyzeti közfeladatai ellátását **veszélyeztetné**. Az adatigénylés teljesítésére nyitva álló 45 napos **határidő egy alkalommal további 45 napra meghosszabbítható**, azonban az adatkezelő közfeladatot ellátó szervnek ebben az esetben nem szükséges még valószínűsítene sem a veszélyhelyzeti feladatai ellátásnak veszélyeztetettségét. A rendelkezéseket a folyamatban lévő eljárásokban is alkalmazni kell. Közérdekű adat kiadása iránti kérelmet szóban nem lehet előterjeszteni a veszélyhelyzet ideje alatt.

II. Az indítványozói jogosultság és a befogadhatóság

5. Az Indítványozó az indítványt az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján terjeszti elő, amely szerint az érintett személy vagy szervezet az Alkotmánybíróság eljárását akkor kezdeményezheti az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja alapján, ha az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette.

6. Az Alkotmánybíróság a személyes érintettséggel kapcsolatos gyakorlatát a következőképpen foglalta össze. „Az Alkotmánybíróságnak különös figyelmet kell fordítania a kivételesség feltételének megállapíthatóságára, mert ez a panaszfajta nem válhat popularis actio-vá (a közvetlen érintettséget mellőző, jogalkalmazás eredményeként bekövetkező jogsérelem nélküli eredményes indítvánnyá). Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) és d) pontja szerinti alkotmányjogi panasz jogintézményének egyaránt elsődleges célja [...] az egyéni, szubjektív jogvédelem: a ténylegesen jogsérelmet okozó alaptörvény-ellenes jogszabály, illetve alaptörvény-ellenes bírói döntés által okozott jogsérelem orvosolása. [...] a panasz befogadhatóságának feltétele az érintettség, nevezetesen az, hogy a panaszos által alaptörvény-ellenesnek ítélt jogszabály a panaszos személyét, konkrét jogviszonyát közvetlenül és ténylegesen, aktuálisan érintő rendelkezést állapít meg, s ennek következtében a panaszos alapjogai sérülnek. (33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [61]-[62], [66])” (3367/2012. (XII. 15.) AB végzés, Indokolás [13], [15]).

7. Tehát “[a] kivételes panasz esetében, mivel az közvetlenül a norma ellen irányul, különös jelentősége van az érintettség vizsgálatának, hiszen a panaszos alapjogában való személyes, közvetlen és aktuális sérelme különbözteti meg a kivételes panaszt az utólagos normakontroll korábbi, bárki által kezdeményezhető változatától” (3105/2012. (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [3]). A kivételes alkotmányjogi panasz kapcsán az Alkotmánybíróság

töretlen gyakorlata szerint az érintettségnek személyesnek, közvetlennek és aktuálisnak kell lennie (3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [27], 3120/2015. (VII. 2.) AB végzés, Indokolás [55]).

8. Nem állapítható meg az indítványozó érintettsége akkor, ha a támadott jogszabályi rendelkezést az indítványozóval szemben nem alkalmazták, vagy annak hatályosulása őt közvetlenül nem érintette (vagyis a jogsérelem nem következett be, nem aktuális) (3170/2015. (VII. 24.) AB végzés, Indokolás [11]). "Ha a jogszabály érvényesüléséhez konstitutív hatályú végrehajtási aktus szükséges, az indítványozónak először a jogsértést közvetlenül megvalósító államhatalmi aktust kell megtámadnia, amelyet követően lehetővé válik a norma közvetett vizsgálata is. [...] Az aktuális érintettség követelménye azt jelenti, hogy az érintettségnek az alkotmányjogi panasz benyújtásakor fenn kell állnia" (először 3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [30]-[31], legutóbb megerősítette: 3123/2015. (VII. 9.) AB végzés, Indokolás [12]).

9. Az Alkotmánybíróság a személyes érintettség körében a gyakorlatilag határozatlan érintetti körre való kiterjedés esetén megállapíthatónak látta az érintettséget (32/2013. (XI. 22.) AB határozat 34. pont). Az Indítványozó a fentiekben előadottakkal egyezően számos folyamatban lévő – a Rendelet szerinti határidő-hosszabbítással érintett – közérdekű adatigénylés kérelmezője (2. sz. *melléklet*), illetőleg a jövőben is tervezi, hogy ezen alkotmányos jogával élni fog. A közérdekű adatigénylések teljesítéséhez fűződő érdeke az országgyűlési képviselői tevékenységével függ össze közvetlenül, közvetve a demokratikus társadalom működéséhez járul hozzá a közérdekű adatok nyilvánosságra hozatalával.

10. Az Abtv. 26. § (2) bekezdésén alapuló panasz a Rendelet vonatkozásában sem fogadható be a kivételesség vizsgálata nélkül. A Rendelet az Indítványozóra közvetlenül hatályosul, a folyamatban lévő közérdekű adatigényléseit korlátozza.

11. Az Abtv. 30. § (4) bekezdése az indítvány előterjesztésére határidőt állapít meg. Eszerint az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybíróság eljárása megindítása az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznolcvan napon belül lehetséges. A Rendelet a kihirdetését követő napon, 2020. november 26-án lépett hatályba, az alkotmányjogi panaszt tehát a határidőn belül nyújtja be az Indítványozó.

12. A kérdéses jogszabályi rendelkezések Alaptörvénnyel való összhangjáról az Alkotmánybíróság mindeddig sem alkotmányjogi panasz, sem bírói kezdeményezés alapján nem hozott döntést, és annak a 4. pontban hivatkozott, korábbi (bár azonos tartalmú) jogszabályi rendelkezésekkel kapcsolatos megszüntető döntés sem minősül, hiszen az – érdemben amúgy nem is vizsgált – más jogszabállyal volt kapcsolatos, így az Abtv. 31. §-ában foglalt korlátozás sem képezi a panasz előterjesztésének akadályát.

13. Az Indítványozó megítélése szerint jelen beadvány egyértelműen az Abtv. 29. §-a szerinti alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést feszeget. Az Alkotmánybíróságnak

egyértelműen állást szükséges foglalnia az információs szabadságjogok érvényesülésének kérdéséről a visszatérően elrendelt különleges jogrend esetén, és kijelölnie az Alaptörvénnyel összhangban álló arányossági mércét a korlátozhatóságra nézve. Így különösen meg kell válaszolni azt a kérdést, hogy miért szükséges járványügyi veszélyhelyzet esetén (amikor a közérdekű adatok megismerésének különösen nagy jelentősége van) a szokásosnál jóval hosszabb megismerési határidőt szabni.

14. Az Abtv. 52. § (5) bekezdése szerint az alkotmányjogi panasz eljárásokban az indítványozónak nyilatkoznia kell adatai kezelését illetően. Az Abtv. 57. § (1a) bekezdése és 68. §-a Indítványozó hozzájárul ahhoz, hogy az Alkotmánybíróság indítványát teljes egészében nyilvánosságra hozza.

III. *A Rendelet 1. §-ának alaptörvény-ellenes volta*

15. Az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdése szerint „mindenkinek joga van személyes adatai védelméhez, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez”. Az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdése alapján a közérdekű adatok egyik fajtájaként nevesíti a közpénzekre és a nemzeti vagyonra vonatkozó adatokat.

16. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog (összefoglalóan: információs szabadság) „az informáltsághoz való jogot, az információk megszerzésének szabadságát és állami elismerését, továbbá biztosítását jelenti”, különösen az állami működés átláthatóságához alapvető jelentőséggel bír. A közérdekű adatok nyilvánossága és megismerhetősége „**gyakran előkérdése és feltétele** a szabad véleménynyilvánításhoz való jog gyakorolhatóságának.” {34/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 177, 185.} Megállapításra került, hogy a közérdekű adatokra főszabályként a nyilvánosság-elv vonatkozik. A közérdekű adatokat kezelő személy vagy szervezet a közérdekű adatok megismerését – proaktív módon, illetve adatigénylés alapján – biztosítja. {21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [35]}

17. A közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog nem abszolút jog. Lényeges kérdés, hogy járványügyi veszélyhelyzetben miként lehet alapvető jogokat, így a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez fűződő alapjogot korlátozni. Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése tartalmazza az **alapvető jogok korlátozásának általános tesztjét**. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható. Ez a szabály veszélyhelyzetben is irányadó, hiszen az Alaptörvény alkalmazása nem került felfüggesztésre az Alaptörvény 54. cikk (2) bekezdése értelmében. Ez tehát az első alkalmazandó teszt.

18. A képet árnyalja, hogy az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdése értelmében alapvető jogok gyakorlása felfüggeszthető vagy az I. cikk (3) bekezdésében **meghatározott módon túl** is korlátozható. Ez a szabály látszólagosan felülírja az I. cikk (3) bekezdését és szinte korlátlan jogkorlátozást enged. Ez tehát a második alkalmazandó teszt.

19. Az Alaptörvény 53. cikk (2) bekezdése értelmében a Kormány veszélyhelyzeti rendeleteket sarkalatos törvényben meghatározott módon és tárgykörben hozhat. Ez a sarkalatos törvény ez esetben a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény (a továbbiakban: Kat.), amely 2020. június 18-ától hatályos 51/A. § (2) bekezdése szerint a Kormány a rendeletalkotási jogkörét – a szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan – a humánjárvány megelőzése, kezelése, felszámolása, továbbá káros hatásainak megelőzése, illetve elhárítása céljából gyakorolhatja.

20. Járványügyi veszélyhelyzet során megalkotott kormányrendelet bármilyen törvény alkalmazását felfüggesztheti, illetve bármilyen törvényi rendelkezésektől eltérhet. Ez alól egy kivétel van: maga az erre adott fenti felhatalmazás, hiszen az adja meg alkotmányos alapját és keretét a veszélyhelyzeti kormányrendeletek megalkotásának. Mindezért a Kat.-ban lévő **alapjog-korlátozási tesztet** minden kormányrendeletre közvetlenül alkalmazni kell, és ha az adott rendelet megsérti azt, meg kell semmisíteni, hiszen az a jogforrási hierarchiában magasabb szinten álló jogszabályt sért. **Ez tehát a harmadik, kényszerítően alkalmazandó teszt – mely tartalmát és lényegét tekintve gyakorlatilag visszahozza a generális, Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében található szükségesség-arányosság tesztet.** Mi több: az még annál **szigorúbb is**, hiszen az alapvető jog korlátozásának legitim célja tekintetében nagyon megköti a Kormány kezét – rendeletet alkotni csak és kizárólag a járvány megelőzése, kezelése és káros hatásainak elhárítása érdekében lehet. (A 17-20. szakaszra együttesen hivatkozva: veszélyhelyzeti alapjogi teszt.)

21. Az Alkotmánybíróság 21/2013. (VII. 19.) AB határozatában a közérdekű adatok nyilvánossága korlátozásának körében alapvető elvként határozta meg továbbá, hogy **az információszabadságot korlátozó törvényeket megszorítóan kell értelmezni.** "Egy demokratikus társadalomban tehát a közérdekű adatok nyilvánossága a főszabály; ehhez képest a közérdekű adatok nyilvánosságának korlátozását kivételnek kell tekinteni." [12/2004. (IV. 7.) AB határozat, ABH 2004, 217, 221.] Ebből következik az is, hogy a közérdekű adatok vonatkozásában a nyilvánosság korlátozása csak akkor fogadható el alkotmányosan indokoltnak, ha azt más alapjog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme kényszerítően indokolja, illetve elkerülhetetlenül szükségessé teszi." (Indokolás [39])

22. A törvényhozó köteles megfelelő garanciákat kiépíteni a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog gyakorlásának elősegítése, az **adatigénylés rendje**, az adatok kiadásának megtagadása és az az ellen igénybe vehető jogorvoslat vonatkozásában. Az ilyen **garanciális jellegű szabályokat nem lehet fogalmilag tisztázatlan, bizonytalan jogi kategóriák használata révén relativizálni**, mert az ezekre való hivatkozással a közérdekű adatokat kezelő szerv végső soron megkerülhetné a közérdekű adatok kiadását. Éppen ezért az információszabadság érvényesülése érdekében a törvényhozó olyan szabályok megalkotására köteles, amelyek a lehető legnagyobb mértékben biztosítják ezen alapjog érvényesülését. {21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [41]}

23. Az Alkotmánybíróság következetesen hivatkozik arra, hogy a közérdekű adatszolgáltatás kötelezettsége **nem függvénye** annak, hogy közérdekű adatot birtokló szervezet milyen szervtípusba tartozik, milyen tulajdonban van, **milyen tevékenységet folytat**, a közérdekű adatszolgáltatásra irányuló kötelezettséget önmagában megteremti az a tény, hogy a szervezet közérdekű adatot birtokol. {8/2016. (IV. 6.) AB határozat, Indokolás [30]; 3026/2015. (II. 9.) AB határozat, Indokolás [19]}

24. Az Alkotmánybíróság a közérdekű adatok nyilvánosságának korlátozása körében elfogadta, hogy az állami szervek zavartalan működésének a biztosítása [...] alkotmányos érték lehet. Következtes az alkotmánybírósági gyakorlat abban a tekintetben, hogy alapjog-sértő az olyan szabály, amely **bármilyen megkötés nélkül, általános jelleggel** az adatkezelő **diszkrecionális döntési jogkörébe** utalja a közérdekű adatokhoz való hozzáférés megtagadásáról szóló döntést [34/1994. (VI. 24.) AB határozat]. A számottevő, észszerűtlen munkateherre történő utalás ezért nem válhat önkényes döntéssé, üres hivatkozássá.

25. Külön indokolási kötelezettség révén biztosítja az igénylő számára az ellenőrizhetőséget, és a megfelelő tájékoztatást az igénye korlátozásának, megtagadásának körében az Alkotmánybíróságot diszkrecionális jogkörben történő adatminősítések vonatkozásában. A minősítő ezért köteles döntését indokolni, amelynek alkalmasnak kell lennie arra, hogy az alapján megítélhető legyen a nyilvánosságkorlátozás szükségessége és arányossága. Az **indokolás** ezért **nem lehet pusztán formális**, abból egyértelműen ki kell tűnnie, hogy **milyen szempontokat mérlegelt** a minősítő és **milyen okok alapján** jutott arra a következtetésre, hogy az adat minősítéséhez fűződő érdek felülmúlja a nyilvánossághoz fűződő közérdeket {vö. 21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [56]}.

26. Az Alkotmánybíróság külön vizsgálta közérdekű adatokhoz megismeréséhez való jog lényegi tartalmi elemének, a közérdekű adatperek Infotv.-ben rögzített eljárásának alkotmányos garanciáit. Kiemelte, hogy az Infotv. 31. §-a -a 28. § (1) bekezdése alkalmazásával – **teljes körű bírói jogvédelmet** biztosít a közérdekből nyilvános adat igénylőjének is arra az esetre, ha igényét elutasították, vagy a teljesítésre nyitva álló, vagy az adatkezelő által meghosszabbított határidő eredménytelenül telt el. {3026/2015. (II. 9.) AB határozat, Indokolás [29]} Az alapjog védelme megköveteli, hogy az adatigény minden tájékoztatásra kötelezettet illetően **bíróság előtt érvényesíthető és kikényszeríthető legyen**. {7/2020. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [36]}

27. Az Alkotmánybíróságnak a **kellő felkészülési idő követelményével** kapcsolatos joggyakorlata szerint „[a] jogszabály alkalmazására való felkészülési idő kirívó hiánya azonban alaptörvény-ellenességhez vezet. A jogbiztonságot súlyosan sérti, ha az **új**, illetve többletkötelezettségeket előíró jogszabályi rendelkezés kihirdetése és hatályba lépése közötti **felkészülési idő elmarad** vagy **olyan rövid**, hogy nyilvánvaló, hogy a jogszabály címzettjei **jóhiszeműségük, legjobb szándékuk és igyekezetük ellenére** sem – vagy csak rendkívüli erőfeszítések árán – tudnának kötelezettségeiknek eleget tenni. Ellentétes a jogállamiság elvével, ha a kellő felkészülési idő hiányából eredően a jogszabály címzettjei a **megváltozott rendelkezéshez való alkalmazkodás rendkívüli nehézsége** miatt nyilvánvalóan, illetve az új

szabályozás megismerhetőségének hiányában valószínűsíthetően jogsértő helyzetbe kerülnek; különösen, ha emiatt joghátrányok is érik (érhetik) őket” {6/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [239]}.

- A fenti elvek alkalmazása a jelen ügyre

28. A veszélyhelyzet kihirdetésétől kezdve a jogalkotó a járványügyi intézkedéseiről és a rendkívüli állapotban alkalmazandó jogszabályokról napi rendszerességgel tájékoztatást ad. Adatösszességeket hoz nyilvánosságra a különféle járványügyi intézkedések, szabálysértési és büntetőeljárások hatálya alatt álló személyekről. Az Indítványozó nem kételkedik abban, hogy jelentős közérdek fűződik a közegészségügyi célok eléréséhez, mindazonáltal sérelmezi, hogy a járványügyi működéssel összefüggésben nem álló ügyekre, nevezetesen adatkérésekre vonatkozóan az adatkezelők kibújhatnak az adatközlési kötelezettségük alól.

29. Rendkívüli jogrendben az alapvető jogok korlátozhatósága a fenti megfontolások szerint, egyedi mérlegelés alá esik. A közügyek megvitatása, a közérdekű adatok megismerhetőségéhez fűződő jog, a közpénzek átlátható felhasználásához fűződő közérdek nem vethető alá oly módon a járványügyi célok megvalósításának, hogy azok teljes mértékben kiüresedjenek. Az információs szabadságjogok közül a közérdekű adatokhoz való hozzáférés jogának csökkentése végső soron ugyanis az informáltsághoz való jogot csökkenti, információs deficitet eredményez, ami járványhelyzetben akár a védekezés hatékonyságát is csökkentheti, az esetleges mulasztások nyilvánosságra kerülését és a gyors kormányzati reakálás esélyét ronthatja.

30. A Rendelet 1. § (1) bekezdése nem rendelkezik arról, hogy mely közérdekű adatkezelők csoportja tekintetében indokolt az adatigénylések eljárásrendjének módosítása. Mindazonáltal nem szükséges a járványügyi intézkedésekben még közvetett módon sem résztvevő adatkezelők mentesítése az Infotv.-ből fakadó eljárási kötelezettségei alól. A Rendelet ezen szakasza nem korlátozza az adatkezelők körét funkcionálisan a közegészségügyi, járványügyi feladatok ellátásában közreműködő adatkezelőkre, így minden közérdekből adatot kezelőre kiterjed a Rendelet hatálya. A gyakorlat pedig azt mutatja, hogy valóban (vissza)élnek az adatkezelők a meghosszabbított határidő jogszabály nyújtotta lehetőségével. Az Országos Rendőr-főkapitányság például kétszer 45 napos határidőt szabott meg a veszélyhelyzet idején elkövetett családon belüli erőszakra vonatkozó adatkérés teljesítésére, a Külügyminisztérium pedig 45 nap elteltével válaszolt a Türk Tanács Képviseleti Irodájára fordított közpénzekkel kapcsolatos adatkérésre. Az Indítványozó megjegyzi, hogy a közegészségügyi feladatokat ellátó intézmények esetében sem indokolt ez az általános korlátozás. Ezek az intézmények nem túlterheltek a hozzájuk beérkező adatkérések vonatkozásában, ami a határidő automatikus meghosszabbítását indokolná. Márpedig valamennyi, az Indítványozó által benyújtott adatkérés esetében alap a 45 napos határidő, sőt a 90 nap a főszabály. Ez érvényes például minden, a szociális otthonok fertőzési és halálozási adataival összefüggő adatkérésre, mind országos, mind intézményi szinten. Így

sem speciálisan, sem generálisan nem igazolható az alapvető jog korlátozásának szükségessége.

31. A Rendelet 1. § (3) és (5) bekezdése alapján a közérdekű adat megismerésére irányuló igénynek az Infotv. szerinti, az igény beérkezésétől számított 15 nap helyett 45 napon belül tesz eleget. Az adatkezelő szervnek mindössze „valószínűsítene” szükséges, hogy az adatok kiadása „veszélyeztetné” a veszélyhelyzeti feladatait. Ezen körülmény fennálltáról külön tájékoztatást kell biztosítani az igénylő számára. Együtt olvasva a Rendelet 1. § (3) bekezdésével, több alkotmányossági aggály merül fel ebben a körben.

32. Egyrészt a Rendelet előírásait **megszorítóan kell értelmezni** {vö. először 12/2004. (IV. 7.) AB határozat, ABH 2004, 217, 221.}. Mégis a Rendelet alkalmazásában széles eltérési lehetőséggel bír az adatkezelő az Infotv.-ben rögzített főszabálytól: elegendő valószínűsítene, az adatkérelem vizsgálatára akadályoztató körülményként tekintenie. A *valószínűsíthető* jelleg ismeretlen jogi terminológia az információszabadság területén, egy szakjogági jogszabály sem rendelkezik hasonló módon. A valószínűsítése egy körülmény fennállásának olyan gumiszabály, melynek pontos tartalmát nem lehet meghatározni, így visszaélészerű joggyakorlást tesz lehetővé, fogalmilag lehetetlen megszorítóan értelmezni, illetve alkalmazását később nem lehet bíróság előtt vitatni.² Mind a „valószínűsíthető”, mind a „veszélyhelyzeti feladatok ellátásának veszélye” olyan **fogalmilag tisztázatlan, bizonytalan jogi kategóriák** {21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [41]}, melyek alkalmasak az Infotv. szerinti garanciális szabályok kikerülésére, végső soron alapjogi sérelmet eredményeznek, ezért alaptörvény-ellenesek.

33. Külön a tájékoztatási kötelezettségük körében a kvázi-diszkrecionális jogkört gyakorló adatkezelők számára a Rendelet nem ír elő **indokolási kötelezettséget**. Nincs olyan rendelkezés a Rendeletben, mely kötné az adatkezelőket ahhoz, hogy indokolják, milyen mértékben kötődik logikailag az Indítványozó adatkérelmére a veszélyhelyzeti feladataik akadályoztatottságához. Nem igényli a Rendelet, hogy az adatkezelő számot adjon mérlegeléséről, ez pedig alkalmas arra, hogy az adatkezelők a pusztán formálisan a Rendelet normaszövegére utalással halassza el az adatkérelem vizsgálatát, mely szükségtelen korlátozása az alapjognak, ezért alaptörvény-ellenes. {vö. 21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [56]}

34. Az Indítványozó külön sérelmesnek véli, hogy az adatkezelő tájékoztatására semmilyen jogorvoslati út nincs számára biztosítva. A közérdekű adatperekben a tájékoztatásban foglaltak bíróság előtt **nem érvényesíthetőek**, a közérdekű adatigénylés eljárásának meghosszabbításából fakadó jog- és érdeksérelmek orvoslására nem áll rendelkezésre jogorvoslati út. Következésképpen a közérdekű adatperek hatékonyságát, a teljes bírói utat rontja le a Rendelet, a veszélyhelyzeti adatkezelésekben kiadott tájékoztatások

² A megtagadás jogszerűségének és a megtagadás indokait kell bizonyítani az adatkezelőnek bírósági eljárásban, azonban a tájékoztatásra vonatkozóan bizonyítási kötelezettsége nincs, az adatigénylőnek pedig nincs joga annak jogszerűségét vitatni bírósági eljárásban. vö. *a contrario* 3254/2018. (VIII. 17) AB határozat, Indokolás [38]

bírószági felülvizsgálata nem lehetséges, ez pedig az alapjog lényegi tartalmát érintő szükségtelen és aránytalan korlátozás, mint olyan alaptörvény-ellenes. {3026/2015. (II. 9.) AB határozat, Indokolás [29]}

35. A tájékoztatási kötelezettsége hiába áll fenn az adatkezelőnek, ha az adatkezelő maga dönt, **saját megítélése, diszkréciója alapján** a feladat-ellátásának veszélyeztetettségi szintje felől, valamint, ha az igénylő a tájékoztatásra nézve külön jogorvoslati lehetőséggel nem rendelkezik. A veszélyhelyzetben a közfeladatot ellátó szerv mint adatkezelő, saját belátása szerint dönthet – hiszen a jogszabály nem várja el a járványügyi védekezés tényleges akadályoztatását, csak annak valószínűségét – az akár 45, akár az igény beérkezésétől számított 90 napon belül történő végső válaszdásról (az adatkérés teljesítése vagy megtagadása). A veszélyhelyzet során ráadásul olyan adatok is rendelkezésre állnak, melyek nyilvánosságához fűződő érdeke a veszélyhelyzet idejére konkretizálódik. A veszélyhelyzeti intézkedések külső kontrollja teljes mértékben ellehetetlenül azzal, hogy jellemzően három hónapot kell várni az adatok kiadására. A szociális bentlakásos otthonok esetét alapul véve könnyen belátható, hogy egy olyan helyzetben, amikor látogatási és kijárási tilalom van érvényben ezen intézményekben, a közérdekű adatok előterjesztésére pedig csak írásban van lehetőség, a társadalmi kontroll lehetősége az írásban benyújtott adatkérésekre szűkül. Ezek biztosítják azon információk megismerését, amiről – közérdekű jellegükre való tekintet nélkül – nem tájékoztat a kormányzat. Ha az állampolgároknak nincs tudomása a fertőzéssel érintett szociális otthonok adatairól, az ott meghozott intézkedésekről és az ellátás minőségéről, akkor nem tudják ráirányítani a döntéshozók figyelmét az esetleges hibás döntésekre, vezetői mulasztásokra, és a nyilvánosság erejével elérni azok korrekcióját. Ez egyértelműen korlátozza az informáltsághoz fűződő jogot mint a véleménynyilvánítás szabadságának előfeltételét. {34/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 177, 185.}

36. Az Indítványozó határozott álláspontja szerint a Rendelet, alávetve a szükségességi-arányossági tesztnek, alaptörvény-ellenesnek minősül. A Rendelet preambuluma hivatkozik a Kat. rendelkezésére, amely alapján a Kormány a rendeletalkotási jogkörét a humánjárvány megelőzése, kezelése, felszámolása, továbbá káros hatásainak megelőzése, illetve elhárítása céljából gyakorolhatja. Az Indítványozó által vitatott, hogy a jelen beadványban támadott Rendelet akár közvetve e célokat szolgálhatja. A járványügyi veszélyhelyzet – szerencsére – hazánkban nem járt az egészségügyi ellátórendszer vagy az államigazgatás bármely ágának – működőképességet veszélyeztető – túlterhelésével. Elvileg talán elképzelhető lenne, hogy egy súlyosabb krízishelyzetben ténylegesen nem tud válaszolni a közérdekű adatigénylésre a megkeresett szerv vagy személy (mely válaszdásra az általános szabályok szerint is 15+15 napja van.) A megtámadott jogszabály ugyanakkor nem a tényleges védekezés valódi ellehetetlenülése vagy veszélyeztetése esetén engedi meg azt, hogy az adatkezelők 90 napig ne válaszoljanak a közérdekű adatigénylésre, hanem csak annak – akár nagyon távoli – valószínűségét kell állítani. Ez a teljességgel diszkrécionális szabály semmilyen értelmezhető epidemiológiai célt nem szolgál. A járvánnyal szembeni kormányzati védekezés hatékonysága ellenőrzésének ugyanakkor sok esetben lényegében kizárólagos eszköze (lenne) az adatkérés.

37. A fentieket ugyan enyhíti, hogy a koronavírus elleni védekezésről szóló 2020. évi XII. törvénnyel, illetve a 179/2020. (V. 4.) Korm. rendelettel szemben a jelenleg hatályos szabályozás nem bizonytalan időre szól, hanem 2021. február 8-án hatályát veszti. Ugyanakkor a járvány lefolyása, illetve a döntéshozók nyilatkozatai alapján feltételezhető, hogy a rendkívüli jogrend és az eltérő kormányrendeleti szabályok továbbra is fennmaradnak majd.

38. Érdemes figyelemmel lenni arra a körülményre is, hogy a Kormány a támadott jogszabály elődjét, a 179/2020. (V. 4.) Korm. rendeletet május elején, majdnem két hónappal a veszélyhelyzet kihirdetését követően fogadta el. A jogszabály elfogadásának indokairól 2020. május 7-én a Miniszterelnökséget vezető miniszter röviden annyit jelentett ki, hogy szomorú amiatt, hogy sokan kértek kórházaktól adatokat, miközben ők [a kórházak] megfeszítetten küzdenek a járvány ellen.³ A fentebb említettek alapján azonban a Rendelet személyi hatálya jóval tágabb az egészségügyi intézményeknél, és amennyiben a jogalkotói szándék ennél nem volt eredetileg tágabb, úgy a Kormány rendelete szükségtelenül korlátozza a közérdekű adatokhoz megismeréséhez fűződő alapjogokat, ugyanis szűkebb személyi hatályt előíró rendelettel is elérhető lett volna a jogalkotói cél.

39. A folyamatban lévő adatigénylésekre tekintettel⁴ pedig felvethető az, hogy az igénylők számára előre nem látható módon került alkalmazásra a Rendelet és hosszabbításra az igény elbírálásának az ideje, mint azt az adatkérelme előterjesztésekor az igénylő előre láthatta. Ez pedig a jogbiztonságot sértő körülmény, hogy az adatigénylők ezzel nem számolhattak, a Rendelet elfogadását megelőzően ugyanis az adatigénylők nem szerezhettek tudomást a Kormány jogalkotási szándékáról. A Rendelet alkalmazása a folyamatban lévő eljárásokra súlyosan sérti az Indítványozó folyamatban lévő adatigényeit is, ugyanis a széles körű, kvázi-mérlegelési jogot szerző adatkezelők eljárása számukra a Rendelet hatályba lépését megelőző állapothoz képest kiszámíthatatlan, potenciálisan a veszélyhelyzet végéig közérdekű adatigényeivel érdemben nem fognak foglalkozni az adatkezelők. {6/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [239]}. Összességében a Rendelet közérdekű adatok megismerhetőségét korlátozó rendelkezései az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe (jogállamiság elve) ütköznek, ezért Alaptörvény-ellenesek.

40. A Rendelet külön tiltja a közérdekű adatigénylések szóban történő előterjesztését [1. § (2) bekezdés]. A veszélyhelyzeti intézkedések maradéktalan betartása mellett az Indítványozó véleménye szerint a szóban történő előterjesztés teljes tilalma szükségtelen és aránytalan intézkedés. A szóbeli kérelem-előterjesztés az Indítványozó megítélése szerint a kérelmek kisebb csoportját érinti mindössze. Az, hogy a személyes megjelenést mellőző igénybenújtási formákat részesíti előnyben a Rendelet indokolt lehet, amennyiben a kérelmezők radikálisan nagy számban szóban kívánják kérelmüket benyújtani. Az igénylők száma ezt ugyanakkor egyáltalán nem indokolja, a szóbeli előterjesztés és személyes jelenlét tilalma az eljárásokban aránytalan intézkedésnek minősül.

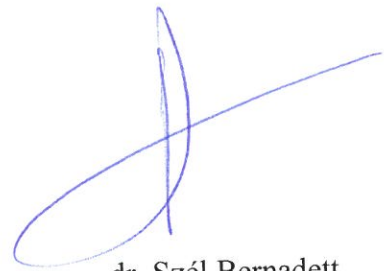
³ <http://magyarnarancs.hu/belpol/kormanyinfo-majus-7-129557>

⁴ Rendelet 4. §

41. A Rendelet alkalmazásában a Rendelet 1. § (6) illetve (7) bekezdései a korábban említett rendelkezésekkel együtt olvasandók, a fenti jogszabályhelyek megsemmisítése esetén azok alkalmazhatatlanná válnak, külön hatályosulni nem tudnak, ezért az Indítványozó kéri a T. Alkotmánybíróságot, hogy a Rendelet 1. §-át semmisítse meg teljes egészében.

Budapest, 2021. január 19.

Tisztelettel,



dr. Szél Bernadett