

Tisztelt Alkotmánybíróság!

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG		
Ügyszám: TV/ 02543-0 / 2023		
Érkezett: 2023 NOV 27.		
Érkezés módja		
☐ POSTÁN	☒ @	☐ EGYÉB:
Példány: 1	Melléklet: 11	Kezelőiroda: <i>lu</i>

Alulírott [REDACTED] (lakcím: [REDACTED])
[REDACTED] meghatalmazott jogi képviselőm, **dr. Hüttl Tivadar** ügyvéd [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED] meghatalmazás 1. számú
melléklet) útján az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontja és az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi
CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján az alábbi

alkotmányjogi panaszt

terjesztem elő:

Kérem a Tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján állapítsa meg a Szegedi Törvényszék 5.Pf.20.136/2023/6. számú ítéletének, valamint a Szegedi Járásbíróság 24.P.21.279/2023/9. számú ítéletének alaptörvényellenességét, és az Abtv. 43. § (1) bekezdése alapján semmisítse meg azokat, mert azok sértik Indítványozó Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésében garantált információszabadsághoz való jogát!

Az indítványom alátámasztására az alábbiakat terjesztem elő:

I. Tényállás

I.1. Az adatigénylés

2023. március 27-én Indítványozó a ██████████ Nagyközség önkormányzata által kiírt közbeszerzésen, európai uniós forrásból megvalósuló ██████████ csapadékvíz tározó kivitelezését elnyerő és megvalósító ██████████ ██████████-hez fordult közérdeklődő adat-igényléssel, melyben 12 adatot jelölt meg a közbeszerzési dokumentációval, a kivitelezéshez szükséges műszaki és tervezési dokumentációval, illetve a kivitelezés megvalósításával kapcsolatban. Az igényelt adatok egy meghatározható környezeti hatással bíró beruházásra vonatkoztak, amely a jelenlegi információk alapján kedvezőtlen hatással bírhat az alföldi település klímájára és a terület vízgazdálkodására.

2023. április 12-én, a törvényes válaszadási határidőt túllépve küldött elektronikus levelében a [REDACTED] [REDACTED] ügyvezetője 15 nappal meghosszabbította az adatszolgáltatási határidőt. 2023. április 26-án a [REDACTED] küldött iratokat, melyek azonban nem teljesítették az adatigénylést.

I.2. Az első eljárás

2023. április 13-án az Indítványozó keresetlevelet nyújtott be a Szegedi Járásbírósághoz közérdekű adatközlésre való kötelezés tárgyában.

A Szegedi Járásbíróság 2023. május 15-én kelt, 24.P.20.765/2023/5. számú végzésével (2. számú melléklet) visszautasította Indítványozó keresetlevelét a Pp. 176. § (1) bekezdés c) pontja alapján arra való hivatkozással, hogy "[a] felperes keresetlevelében foglalt adatokból, valamint a hozzácsatolt mellékletek alapján megállapította a bíróság, hogy az alperes sem állami, sem helyi önkormányzati feladatot, sem jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szervnek vagy személynek nem minősül, így a pert megelőzően az alpereshez benyújtott adat kiadás iránti kérelem nem felel meg az Info tv. 29. § (1) bekezdésében írtaknak. A jelen per megindításának előfeltétele a megelőző eljárás lefolytatása és annak eredménytelensége [Info tv. 29. § (1) bekezdés; Info tv. 31. § (1) bekezdés], amely a jelen esetben nem teljesül." (Szegedi Járásbíróság, 24.P.20.765/2023/5. sz. végzés) A visszautasító végzés szerint "[a]z Info tv. 27. § (3a) bekezdése, valamint (3b) bekezdése alapján a felperesnek a törvényességi felügyelet gyakorlására jogosult szerv eljárását lehetett volna kezdeményezni, mivel az alperes az államháztartás alrendszerébe tartozó valamely személlyel pénzügyi vagy üzleti kapcsolatot létesített és az adatkérés e jogviszonnyal függ össze." (Szegedi Járásbíróság, 24.P.20.765/2023/5. sz. végzés)

Az Indítványozó fellebbezést nyújtott be a Szegedi Törvényszékhez az elsőfokú bíróság végzésével szemben.

A Szegedi Törvényszék mint másodfokú bíróság 2023. június 15-én kelt, 2.Pkf.20.316/2023/2. számú végzésében (3. számú melléklet) alaposnak találta az Indítványozó fellebbezését, így megváltoztatta az elsőfokú bíróság végzését és mellőzte a keresetlevél visszautasítását.

Kiemelte a másodfokú bíróság a döntésében, hogy "[a]z Infotv. 26. § (3) bekezdése valamint 27. § (3) és (3a) bekezdései alapján megállapítható, hogy közérdekből nyilvános adatot nem csak állami vagy helyi önkormányzati feladatot, illetőleg jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelhet, hanem közérdekből nyilvános adat közfeladatot el nem látó jogi személy kezelésében, birtokában is lehet, amely adatokra is - a törvényi korlátozás mellett - az adatnyilvánosság vonatkozik. Mindebből következően a kereseti kérelem kapcsán nincs jelentősége annak, hogy az alperes sem állami, sem helyi önkormányzati feladatot vagy egyéb közfeladatot nem lát el, illetőleg ilyen személynek nem minősül. (...) megállapítható, hogy a perindítást megelőzően az Infotv. 29. § (1)-(2) bekezdésében meghatározott megelőző eljárás lefolyt. Ebből következően az elsőfokú bíróság a rendelkezésre álló okiratok tartalmával ellentétesen állapította meg, hogy a peres eljárás megindításának előfeltétele, a megelőző eljárás lefolytatása ne teljesült volna". (Szegedi Törvényszék, 2.Pkf.20.316/2023/2. sz. végzés)

I.3. A megismételt eljárás

A megismételt eljárásban az Indítványozó a 12 adatkörből 10 adatkörre módosította a keresetét, tekintettel arra, hogy az adatkezelő úgy nyilatkozott, hogy két megjelölt adatkörben nem adatkezelő.

A Szegedi Járásbíróság a megismételt elsőfokú eljárásban 2023. július 7-én kelt, 24.P.21.279/2023/9. számú ítéletében (4. számú melléklet) elutasította az Indítványozó keresetét, hivatkozva az Alkotmánybíróság 7/2020. (V. 13.) AB határozatának [36] pontjára, mely megállapította, hogy az Infotv. 27. § (3a) bekezdése

alapján tájékoztatásra kötelezett szervektől való adatigénylés jogi úton történő érvényesítésére – a törvényességi felügyeleti szerv eljárásának kezdeményezésén túlmenően – “[m]ás jogérvényesítési lehetőség viszont jelenleg nem áll az adatigénylők rendelkezésére.” (Szegedi Járásbíróság 24.P.21.279/2023/9. sz. ítélete, [20]) Kiemelte a bíróság, hogy “[a]z Alkotmánybíróság a fentiekkel összefüggésben felhívta a jogalkotót az Infotv. és az Alaptörvény rendelkezései közötti összhang megteremtésére, azonban ezen jogalkotásra a keresetlevél benyújtásáig még nem került sor.” (Szegedi Járásbíróság 24.P.21.279/2023/9. sz. ítélete, [22]), és akként összegezte a Indítványozó helyzetét, hogy mivel “az alperes nem minősül közfeladatot ellátó szervnek, nem nyújtott helyi önkormányzati szervvel kötött szerződés alapján kötelezően igénybe veendő vagy más módon ki nem elégíthető szolgáltatást, ezért adatkiadásra bírói úton nem kötelezhető. Kizárt az alperes vonatkozásában az adat létének és kezelésének, az adatkiadás teljesítésének, illetve az adatkiadás megtagadása jogszerűségének vizsgálata.” (Szegedi Járásbíróság 24.P.21.279/2023/9. sz. ítélete, [35])

Az Indítványozó fellebbezett az elsőfokú bíróság elutasító döntése ellen.

A Szegedi Törvényszék 2023. szeptember 1-jén kelt, 5.Pf.20.136/2023/6. számú jogerős ítéletében (5. számú melléklet) helyben hagyta az elsőfokú bíróság elutasítását. Megállapította, hogy “[a]z alperes olyan jogi személy, amely az államháztartás alrendszerébe tartozó valamely személlyel, azaz a ██████████ Nagyközség Önkormányzatával pénzügyi, illetve üzleti kapcsolatot létesített, ezért az alperesre az Infotv. 27.§ (3a) bekezdése irányadó. A felperes által igényelt adatok az európai uniós támogatás felhasználásával kapcsolatosak, ezért közérdekből nyilvános adatnak minősülnek.” (Szegedi Törvényszék 5.Pf.20.136/2023/6. Indokolás [15]); ugyanakkor helyt adott az elsőfokú bíróság azon megállapításának, hogy “az alperes nem minősül közfeladatot ellátó szervnek, illetve nem nyújtott helyi önkormányzati szervvel kötött szerződés alapján kötelezően igénybe veendő, vagy más módon ki nem elégíthető szolgáltatást, ezért adatkiadásra bírói úton nem kötelezhető, ami miatt az elsőfokú bíróság ítéletének megváltoztatására nem volt lehetőség.” (Szegedi Törvényszék 5.Pf.20.136/2023/6., Indokolás [16])

II. Az indítványozói jogosultság

A. Érintettség

Az Abtv. 27. § (1) bekezdése szerint az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontja alapján alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti, és az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Indítványozó a sérelmezett bírósági eljárásokban felperesi félként vett részt, a megjelölt döntések pedig az információs szabadsághoz fűződő alapvető jogát sértik, így közvetlen érintettsége fennáll.

B. Jogorvoslat kimerítése

A Szegedi Törvényszék 5.Pf.20.136/2023/6. számú ítéletével másodfokon jogerősen döntött az Indítványozó keresetéről, így az elérhető rendes jogorvoslati lehetőségeket kimerítette az Indítványozó. Felülvizsgálat, perújítás nem volt és nincs is folyamatban az ügyben.

C. Határidő megtartása

Az Indítványozó a sérelmezett jogerős döntést 2023. szeptember 12. napján vette át, így az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerinti kézbesítéstől számított hatvan napos határidő megtartottnak minősül.

D. Az Alaptörvényben biztosított jog megjelölése

Az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdése szerint mindenkinek joga van személyes adatai védelméhez, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez.

Az Alaptörvény 28. cikke szerint a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik.

E. A bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség

A sérelmezett bírói döntéseket érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet az okozza, hogy a bíróság nem orvosolta az Indítványozó információszabadsághoz való alapvető jogának sérelmét, noha a hatályos jogszabályok Alaptörvény 28. cikkének megfelelő értelmezésével – figyelemmel a 7/2020. (V. 13.) AB határozatban is kimondottakra – hozhatott volna olyan döntést, mely érvényesíti az Indítványozó információszabadsághoz való alapvető jogát, annak különösen az érdemi jogorvoslat biztosításához fűződő részjogosultságát. A bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség abban nyilvánul meg, hogy a bíróság nem alapjogkonform módon alkalmazta az Infotv-t, hanem annak Indítványozó alapjogát sértően szűkítő értelmezését választotta, amikor az Indítványozó információszabadságát akadályozó esetben az Indítványozó jogorvoslati kérelmét elutasította.

F. Az ügy alapvető alkotmányjogi jelentősége

Alapvető alkotmányjogi jelentőséggel bír, hogy az Alkotmánybíróságnak most egy olyan előtte fekvő konkrét panaszban kell az információszabadsághoz való alapvető jog sérelmének bekövetkeztét megállapítania, amihez egy olyan jogalkotói mulasztás vezetett, melyet a 7/2020. (V. 13.) AB határozatában már megállapított az Alkotmánybíróság, azonban a jogalkotóhoz intézett felhívása nem vezetett a mulasztás orvoslására, mely a konkrét ügyben olyan (újabb) alapjogsérelmet eredményezett, amit a bíróság a mulasztásból fakadóan nem orvosolt.

Alapvető alkotmányjogi jelentőséggel bír az ügyben, hogy az Alkotmánybíróság a 7/2020. (V. 13.) AB határozatában kimondott mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség problémájával nem foglalkozott még alkotmányjogi panasz formájában: a mulasztás révén bekövetkezett alapjogsérelmet az Alkotmánybíróság nem bíralt még el. Először nyílik arra lehetősége és felelőssége az Alkotmánybíróságnak, hogy az alapjoggyakorló Indítványozónak az Infotv. 27. § (3a) tekintetében fennálló jogalkotásból és jogértelmezésből fakadó alapjogsérelmére egy egyedi ügyben konkrét jogorvoslatot biztosítson.

A 7/2020. (V. 13.) AB határozat nem jelent ítélt dolgot az Indítványozó panaszára nézve, tekintettel arra, hogy a határozatba foglalt jogalkotói felhívás határideje eredménytelenül telt el, ahhoz képest 2 év és 10 hónap késedelembe van a jogalkotó.

Az Abtv. 31. § (1) bekezdése akként rendelkezik, hogy ha alkotmányjogi panasz vagy bírói kezdeményezés alapján az alkalmazott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés Alaptörvénnyel való összhangjáról az Alkotmánybíróság már döntött, ugyanazon jogszabályra, illetve jogszabályi rendelkezésre és ugyanazon

Alaptörvényben biztosított jogra, valamint azonos alkotmányjogi összefüggésre hivatkozással – ha a körülmények alapvetően nem változtak meg – nincs helye az alaptörvény-ellenesség megállapítására irányuló alkotmányjogi panasznak, valamint bírói kezdeményezés alaptörvény-ellenesség megállapítására irányuló vizsgálatának.

2021. január 1-jén a 7/2020. (V. 13.) AB határozatot illetően a körülmények alapvetően megváltoztak: a jogalkotó intézkedésére szánt türelmi időszak véget ért, a felhívás eredménytelenné vált.

A 7/2020. (V. 13.) AB határozatba foglalt jogalkotói felhívás eredménytelensége olyan új körülmény, ami szükségessé teszi, hogy az Alkotmánybíróság ismét foglalkozzon a 7/2020. (V. 13.) AB határozatban felismert jogérvényesítési joghézaggal: jelen esetben nem az Infotv. 27. § (3b) bekezdését illető normakontrollként, hanem az Infotv. 27. § (3a) bekezdésének alapjogsértő jogalkalmazását illetően. Az Indítványozó alapjogséremlének valódi orvoslására jelen indítvány révén nyílik egyedül lehetősége az Alkotmánybíróságnak.

III. Az alaptörvény-ellenes mulasztás révén bekövetkezett alapjogsérelem kifejtése

III.1. Az információszabadságot korlátozó és korlátozóan értelmezett norma

A közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez mindenkinek joga van az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdése értelmében. Az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdése megállapítja, hogy a közpénzekre és a nemzeti vagyonra vonatkozó adatok közérdekű adatok. Az Infotv. az Alaptörvényben garantált információszabadságot érvényre juttató normaként szabályozza a közérdekű és közérdekből nyilvános adatokhoz való hozzáférés módját és azok kikényszerítésére nyitva álló jogorvoslati lehetőségeket.

Az Infotv. a közérdekű adat definíciójában az állami vagy helyi önkormányzati feladatot vagy egyéb közfeladatot ellátó szervet emeli ki mint amelyek közérdekű adatot kezelnek és így közérdekű adat kiadására kötelesek.

Azonban az Infotv. a normaszövegen belül is bővíti a közérdekből nyilvános adatot kezelők körét általánosan az Infotv. 3. § 6. pontjában, speciálisan meghatározva pedig az Infotv. 26. § (3) bekezdésében, illetve az Infotv. 27. § (3a) bekezdésében, mely jelen ügyben releváns. Az Infotv. 27. § (3a) bekezdése értelmében az adatszolgáltatás alanyai nem közfeladatot ellátó szervezetek, hanem minden olyan *természetes személy, jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, aki vagy amely az államháztartás alrendszerébe tartozó valamely személlyel pénzügyi vagy üzleti kapcsolatot létesít.*

Az Infotv. 31. § (3) bekezdése ugyanakkor úgy fogalmaz, hogy a közérdekű adat kikényszerítésére szolgáló *pert az igényt elutasító közfeladatot ellátó szerv ellen* kell megindítani.

Míg a normaszöveg hivatkozott bekezdéseiből kitűnik, hogy nemcsak közfeladatot ellátó szervek tartoznak a kötelezett körbe, a bírói jogorvoslatra vonatkozó rendelkezésből ez nem tűnik ki.

Az Infotv. 26. § (3) bekezdése tekintetében a 26. § (4) bekezdése rendelkezik arról, hogy a *(3) bekezdésben meghatározott szerv vagy személy a (3) bekezdésben meghatározott adatok megismerésére irányuló igény teljesítése során a 28–31. § szerint jár el.* Az Infotv. 27. § (3a) bekezdésében meghatározott adatszolgáltatásra kötelezettek tekintetében azonban sem az adatigénylés teljesítési módjára, sem a bírói jogorvoslatra nincs rendelkezés, kizárólag egy atipikus, opcionális jellegében is eltérő lehetőséget határoz

meg a törvény a 27. § (3b) bekezdésében, miszerint *ha a (3a) bekezdés alapján tájékoztatásra kötelezett a tájékoztatást megtagadja, a tájékoztatást igénylő a tájékoztatásra kötelezett felett törvényességi felügyelet gyakorlására jogosult szerv eljárását kezdeményezheti.*

Az Infotv. 27. § (3b) bekezdése értelmében a törvényességi felügyelet gyakorlására jogosult szerv eljárását lehet kezdeményezni az Infotv. 27. § (3a) bekezdése szerinti tájékoztatási kötelezettség megsértése esetén, az azonban nem jelent a közérdekű és közérdekből nyilvános adatokhoz való hozzáférésre érdemi és hatékony jogorvoslatot. A törvényességi felügyeleti eljárás nem egyenrangú a közérdekű adat kiadásáért indított perrel: nem garantálja egy ilyen eljárás, hogy az Indítványozó hozzájut a közérdekű adatokhoz, nélkülözi a bírósági eljárások sajátosságait és kötőerejét, kikényszeríthetőségét.

A törvényességi felügyeleti eljárásrend keretében nincsen olyan lehetőség, amely az adatok kiadására kötelezést lehetővé teszi a törvényességi felügyeletet ellátó szerv(ek) számára, ezt az Alkotmánybíróság is kiemelte: *“[a] Infotv. 27. § (3b) bekezdése csak a törvényességi felügyeletet gyakorló szervhez történő fordulást teszi lehetővé, amely viszont az adatigény teljesítésének elrendelésére nem jogosult [vesd össze például: a cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról szóló 2006. évi V. törvény, 81. § (1) bekezdés]. Sőt: egyes, az adatigény teljesítésére egyébként köteles személyek (például: a természetes személyek) felett nincs is törvényességi felügyeletet gyakorló szerv.”* {7/2020. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [32]}

Az “érdemi és hatékony bírói jogorvoslat” ugyanakkor az információszabadság garanciális feltétele az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata alapján: *“az alapjog érvényesülése érdekében biztosítani kell a nyilvánosságkorlátozás feletti érdemi és hatékony bírói jogorvoslati lehetőséget, melynek a formai kritériumok vizsgálatán túlmenően ki kell terjednie a nyilvánosságkorlátozás indokoltságának tartalmi vizsgálatára. {12/2004. (IV. 7.) AB határozat, ABH 2004, 217.; 21/2013. (VII. 9.) AB határozat, Indokolás [39]}” {2/2014. (I. 21.) AB határozat, Indokolás [30]}” {4/2015. (II. 13.) AB határozat, Indokolás [28]; 7/2020. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [33]}*

Az Infotv. 27. § (3a) bekezdésében meghatározott adatkezelőkkel szemben a jogszabály nem rögzíti kifejezetten az Infotv. 31. §-a szerinti bírói jogorvoslati lehetőség meglétét, ugyanakkor annak kizártságát sem. Az Infotv. 31. § (1) bekezdése általánosságban állapítja meg a közérdekű adat megismerésére irányuló igénnyel összefüggésben indítható pert jogorvoslati lehetőségként, az Infotv. 28. § (1) bekezdése pedig rögzíti, hogy a közérdekből nyilvános adatok megismerésére a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni. Az Infotv. rendelkezései együttes értelmezésükben tehát nem zárják ki, hogy az Infotv. 27. § (3a) bekezdése szerinti tájékoztatási kötelezettség megsértése ellen közérdekűadat-pert lehessen indítani.

A bírói gyakorlat ugyanakkor az Infotv. 27. § (3a) bekezdésébe foglalt kötelezettség kikényszerítésével érintett keresetek elbírálásának kérdése kapcsán csak abban széttartó, hogy a keresetet visszautasítani vagy elutasítani kell, ahogyan ezt a Szegedi Járásbíróság az Indítványozó ügyében is kiemelte: *“[a] bíróság rámutat arra is, hogy nem egységes a bírói gyakorlat abban, hogy abban az esetben, ha nem közérdekű közfeladatot ellátó szerv ellen indítja a pert az adatigénylő, érdemi vizsgálat nélkül a keresetlevél visszautasításának vagy érdemi vizsgálatot követően a keresetlevél elutasításának van helye.”* (Szegedi Járásbíróság, 24.P.21.279/2023/9. sz. ítélete, [27])

Bírói jogorvoslatra a jelenlegi bírói jogértelmezés alapján de facto nincs lehetőség az Infotv. 27. § (3a) bekezdésébe foglalt adatkezelői tájékoztatási kötelezettség megsértése esetén, tekintettel arra, hogy a bíróságok a jogorvoslat kizártságára hivatkoznak, ahogyan azt az Indítványozó ügyében is tették.

III. 2. A mulasztás megállapítása és a jogalkotói felhívás elégtelensége

Az Alkotmánybíróság 7/2020. (V. 13.) AB határozatában foglalkozott az Infotv. 27. § (3a) esetkörében hiányzó jogorvoslati garancia problémájával bírói kezdeményezésre.

Megállapította akkor a testület, hogy *“az Országgyűlés az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdését és 39. cikk (2) bekezdését sértő, mulasztással előidézett alaptörvény-ellenességet valósított meg azáltal, hogy az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény 27. § (3a) bekezdésébe foglalt tájékoztatási kötelezettség nem teljesülése esetére nem biztosít hatékony bírói jogvédelmet az adatigénylőnek.”* {7/2020. (V. 13.) AB határozat, 1.} Ennek értelmében pedig felhívta az Országgyűlést a mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség orvoslásaként arra, *“hogy jogalkotói kötelezettségének 2020. december 31-ig tegyen eleget.”* {7/2020. (V. 13.) AB határozat, 1.}

Az Alkotmánybíróság kiemelte, hogy *“az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az információszabadság mint »alapjog érvényesülése érdekében biztosítani kell a nyilvánosságkorlátozás feletti érdemi és hatékony bírói jogorvoslati lehetőséget«* {2/2014. (I. 21.) AB határozat, Indokolás [30]; 4/2015. (II. 13.) AB határozat, Indokolás [28]}. {7/2020. AB határozat, Indokolás [33]}

A jogalkotó azonban nem alkotta meg a jogszabályi koherenciához hiányzó rendelkezéseket. Az Alkotmánybíróság 7/2020. (V. 13.) határozatában foglalt felhívásra nyitva álló határidő eredménytelenül telt el. A határidő lejártá óta sem alkotta meg a szükséges szabályozást a jogalkotó: 2 év és 10 hónap késlekedésben van jelenleg, az indítvány beadása idején. A jogalkotói intézkedésre szánt türelmi idő lejárt, azóta pedig a gyakorlat tanúsítja, hogy az eljáró bíróságok alapjogsértően alkalmazzák a meglévő rendelkezéseit az Infotv-nek, ahogyan az Indítványozó esetében is tették.

Az Indítványozó hangsúlyozza, hogy a mulasztás ismételt kimondásával önmagában az Alkotmánybíróság nem orvosolná Indítványozó alapjogsérelmét. Az Indítványozó alapjogsérelmének orvoslását az jelentené, ha biztosítva lenne az információszabadsághoz való jogából eredő jogorvoslati igényéhez olyan alapjogkonform eljárásrend, amiben végrehajtható kötelezést szerezhet a kért közérdekből nyilvános adatok kiadásához.

Noha a hatalommegosztás elvéből következően a jogalkotó feladata elsődlegesen az, hogy biztosítsa a jogrendszer koherenciáját, amennyiben ezen kötelezettségének nem tesz eleget, úgy másik ágnak kell ellenőrző és kiegyensúlyozó funkciójával eljárnia ahhoz, hogy a jogállamiság követelményei teljesüljenek. Az alapvető jogok érvényre juttatásának végső garanciája az Alkotmánybíróság. Az Alkotmánybíróságnak van arra lehetősége, hogy az Indítványozó alapvető jogának érvényre juttatásához a sérelmezett bírói döntések megsemmisítésével párhuzamosan az Infotv. rendelkezéseire alkotmányos követelmény megfogalmazásával biztosítsa az alapjogkonform bírói jogértelmezést.

III.3. A bíróság nem orvosolta az Indítványozó alapvető jogának sérelmét

Mind a Szegedi Járásbíróság Indítványozó keresetét visszautasító 24.P.20.765/2023/5. sz. végzése, valamint elsőfokú 24.P.21.279/2023/9. sz. ítélete, mind a Szegedi Törvényszék 5.Pf.20.136/2023/6. sz. jogerős ítélete

hivatkozott az Infotv. 27. § (3b) bekezdésére, mint ami "lehetőség" az Infotv. 27. § (3a) bekezdése szerinti tájékoztatási kötelezettség nemteljesítése elleni fellépésre. Ugyanakkor az Infotv. 27. § (3b) bekezdése szerinti törvényességi felügyelet gyakorlására jogosult szerv eljárásának kezdeményezési lehetősége alkalmatlan a jogsérelem orvoslására.

A bíróság tudottan nem adott jogorvoslatot az Indítványozónak arra való hivatkozással, hogy nincs eljárási lehetősége rá. Az elsőfokú bíróság arra jutott ítéletében, hogy *"a jogalkotói kötelezettség teljesítéséig a bíróságnak nincs lehetősége az Infotv. 26. § (1)-(4) bekezdéseiben foglalt feltételeknek meg nem felelő gazdasági társaságot adatkiadásra kötelezni."* (Szegedi Járásbíróság 24.P.21.279/2023/9. sz. ítélete [34]).

A másodfokú, jogerős ítélet is ezt erősítette meg: *"(...) a tájékoztatás megtagadása esetén azonban az Infotv. 27. § (3b) bekezdése alkalmazható, azaz a tájékoztatást igénylő, a tájékoztatásra kötelezett felett törvényességi felügyelet gyakorlására jogosult szerv eljárását kezdeményezheti, más jogérvényesítési lehetőség nem áll rendelkezésére [7/2020. (V. 13.) AB határozat [36] bekezdés]. Az Infotv. 28. §-a a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok tekintetében egyaránt biztosítja az adatigénylés lehetőségét, ennek nemteljesítése esetén garantálja a bírósághoz fordulás jogát, a per alpereseként az Infotv. 31. § (3) bekezdése kifejezetten a közfeladatot ellátó szervet nevesíti. E fogalomhasználatot és a közérdekű adatigénylési per szabályait a jogalkotó nem igazította hozzá az rPtk.-ból az Infotv. 27. § (3)-(3a) bekezdésébe átemelt rendelkezésekhez. Következésképpen az Infotv. 27. § (3a) bekezdése szerint tájékoztatásra kötelezett személyekkel és szervezetekkel szemben – ha nem minősülnek közfeladatot ellátó szervnek – az Infotv. 28-31. §-ban foglalt általános rendelkezés alapján közérdekű adatigénylési per megindításának nincs helye [7/2020. (V.13.) AB határozat [32] bekezdés]."* (Szegedi Törvényszék 5.Pf.20.136/2023/6. Indokolás [15])

A sérelmezett bírói döntésekből kitűnik, hogy felismerték az eljáró bíróságok az Alkotmánybíróság 2020-ban tett felhívását a jogalkotó felé, ugyanakkor nem bíralták el az eljáró bíróságok az Indítványozó információszabadságából fakadó jogérvényesítési igényét. A jogalkotói felhívás felismerésekor párhuzamosan azt is fel kellett volna ismerniük az eljáró bíróságoknak, hogy a mulasztás orvoslására nyitva álló (2020. december 31-i) határidő már lejárt eredménytelenül. Az eredménytelen jogalkotói felhívásból organikusan következik a bíróságok azon kötelezettsége a jogállamiság követelményéből és a hatalommegosztás elvéből, hogy jogorvoslati fórumokként biztosítsák a jogkereső állampolgárok számára a jogérvényesítés lehetőségét az egyedi ügyekben akár sérelem okozásához is vezethető megalkotott jog Alaptörvénnyel összhangban álló alkalmazásával. Tekintettel arra, hogy az eljáró bíróságok elmulasztották ezt a jogállami funkciójukat betölteni az Indítványozó számára, a sérelmezett bírósági döntések sértik az Alaptörvény 28. cikkét, ami szerint a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik; valamint sértik az Indítványozó információszabadsághoz való alapvető jogát, minthogy annak érvényesítését így nem tették lehetővé az eljáró bíróságok sérelmezett döntéseikben.

Az Alaptörvény 28. cikkéből fakadóan a bíróságoknak az Alaptörvényben deklarált alapjogokat érvényre kell juttatniuk döntéseik során. Ezt a kötelezettséget hangsúlyozta az Alkotmánybíróság 3/2015. (II. 2.) AB határozatában is: *"a bíróságnak a jogszabályok adta értelmezési mozgástér keretein belül azonosítania kell az elé kerülő ügy alapjogi vonatkozásait, és a bírói döntésben alkalmazott jogszabályokat az érintett alapjog alkotmányos tartalmára tekintettel kell értelmeznie. A bírói döntések alkotmányossági felülvizsgálatát lehetővé tevő alkotmányjogi panasz (Abtv. 27. §) az Alaptörvény 28. cikkének érvényesülését szolgáló*

jogintézmény. Ilyen panasz alapján az Alkotmánybíróság a bírói döntésben foglalt jogértelmezés Alaptörvénnyel való összhangját vizsgálja, azt, hogy a jogszabály alkalmazása során a bíróság az Alaptörvényben biztosított jogok alkotmányos tartalmát érvényre juttatta-e. Ha a bíróság az előtte fekvő, alapjogilag releváns ügy alapjogi érintettségére tekintet nélkül járt el, és az általa kialakított jogértelmezés nem áll összhangban e jog alkotmányos tartalmával, akkor a meghozott bírói döntés alaptörvény-ellenes.” {3/2015. (II. 2.) AB határozat, Indokolás [17-18]}

Az indítványban sérelmezett bírói döntésekben nem juttatták érvényre az Indítványozó információs szabadságához fűződő alapvető jogának bírói jogérvényesítési követelmény-tartalmát az eljáró bíróságok. Ezt annak ellenére mulasztották el megtenni, hogy az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata alapján az információs szabadság részét képezi a bírói jogérvényesítési lehetőség követelménye: *“[a]z információs szabadság immanens eleme tehát a hatékony bírói jogvédelem biztosítása, amely magában foglalja azt a követelményt, hogy az alapvető jog gyakorlására visszavezethető adatigény megalapozottságáról döntő – lényegében közvetlenül egy alapjog védelmében eljáró – bírói fórum adott esetben az adatigény teljesítését is ki tudja kényszeríteni: kötelező döntésével az adatkezelőt az adat kiadására rá tudja bírni. Az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésével és 39. cikk (2) bekezdésével tehát az a jogi szabályozás áll összhangban, amely garantálja a teljes körű [az Infotv. 27. § (3)–(3a) bekezdése alapján tájékoztatási kötelezettséggel terhelt személyekre és szervezetekre is kiterjedő] és hatékony (az adatkiadásra való kötelezés lehetőségét is tartalmazó) bírói jogvédelmet {vesd össze: 3026/2015. (II. 9.) AB határozat, Indokolás [29]}” {7/2020. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [34]}*

Az eljáró bíróságok az Alaptörvénynél alacsonyabb rendű Infotv. rendelkezéseit önmagukban állóként – az Alaptörvényre tekintet nélkül – értelmezték, az Indítványozó sérelmére. Indítványozó ügyében a bíróságoknak az Alaptörvényben rögzített alapjogból kellett volna kiindulniuk a jogalkalmazás során, nem pedig az Alaptörvénynél alacsonyabb normából – ami kifejezetten nem is áll útjában az Indítványozó alapjogának érvényesítésére, mivel az Infotv. 27. § (3a) bekezdése szerinti adatigénylés közérdekűadat-per indítási jogosultságára vonatkozó kizárására nem tartalmaz rendelkezést. Az Infotv-t az eljáró bíróságok nem értelmezheték volna az Alaptörvényből fakadó jogosultság ellehetetlenítéseként, a hivatkozott 7/2020. (V. 13.) AB határozatban kimondott mulasztás ismeretében sem, ugyanis ezzel az Indítványozó alapjogának érvényesítését önkényesen kizárták eljárásukból.

Az Alaptörvénnyel összhangban álló értelmezés az lett volna, ha az Indítványozó Infotv. 27. § (3a) bekezdése szerinti adatigénnyel összefüggő keresetét az eljáró bíróságok úgy bírálják el, hogy a kereseti kérelemben felismert alapvető jog – az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdése szerinti információs szabadsághoz való jog – érvényesítésére az Infotv. 31. §-ába foglalt, közérdekű és közérdekből nyilvános adatok kiadására irányuló peres eljárási rendelkezéseit alkalmazzák az Indítványozó ügyében. Ezt az értelmezési irányt erősíti meg az Alkotmánybíróság értelmezése is, melyben rámutatott az Infotv. dogmatikai egységén belül is fellelhető alapjogkonform értelmezési megoldásra, kimondva, hogy a kérdéses adat osztja a közérdekű adatok sorsát: *“[m]ivel a közérdekből nyilvános adatok megismerésére a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni az Infotv. 28. § (1) bekezdése szerint, ez azt jelenti, hogy a személyes adatok és más, a közérdekű adat fogalma alá be nem sorolható adatok a megismerhetőség tekintetében – amennyiben törvény a szóban forgó adatok nyilvánosságát előírja – osztják a közérdekű adatok sorsát.” {7/2020. AB határozat, Indokolás [22]}*

Az Indítványozó közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való alapvető joga (információs szabadsághoz való joga) az adatigénylés elutasításakor és a bírósági eljárásban is sérült: nem jutott hozzá az általa igényelt közérdekből nyilvános adatokhoz, valamint nem érvényesíthette alapjogát az adatok kiadására szolgáló bírósági eljárásban.

Az Indítványozó ráadásul környezeti információt igényelt, melyek a Nemzeti Adatvédelmi és Információs szabadság Hatóság következetes gyakorlata szerint „kiemelten közérdekű” adatnak minősülnek, ahogyan az pl. a NAIH 2017/1696/6/V. NAIH 2017/1750/6/V. számú jelentésében is olvasható: *„Kiemelendő, hogy a környezeti adatok nyilvánossága az információs szabadság különösen fontos területe, a környezeti információk »kiemelten« közérdekű adatok.”* (NAIH 2017/1696/6/V. NAIH 2017/1750/6/V. sz. jelentése). A környezeti információk nyilvánossága nemzetközi szerződéses kötelezettségből is fakad, amit az Alkotmánybíróság is elismert már: *„Az Aarhusi Egyezmény 4. cikk 1. pontja értelmében a részes felek – bizonyos megengedett kivételekkel – garantálják a környezeti információk nyilvánosságát.”* {4/2021. (I. 22.) AB határozat, Indokolás [106]} Indítványozónak az Aarhusi Egyezményből fakadó jogosultságát is sértik a bírói döntések.

IV. Az alkotmányjogi panasz jogorvoslati funkciója

Az Alkotmánybíróság már a kezdeti időkben kinyilvánította az alkotmányjogi panasz jogorvoslati funkcióját: *„az alkotmányjogi panasz jogorvoslat. Ez következik egyrészt abból, hogy a törvény a jogintézmény »panasz« -nak nevezi, másrészt, hogy azt az »egyéb jogorvoslati lehetőségek« kimerítése után, vagy »más jogorvoslati lehetőség hiányában«, vagyis további, illetőleg végső jogorvoslatként biztosítja a jogosult számára. (...) Az indítványozó szempontjából is csak akkor van értelme az Alkotmányban biztosított jogok megsértése miatti panasznak, ha az Alkotmánybíróság eljárása folytán jogséreleme orvosolhatóvá válik.”* {57/1991. (XI. 8.) AB határozat, Indokolás V. 2.}

Ebből következően az Alkotmánybíróságnak jogorvoslatot kell adnia a hozzá panaszban fordulónak, akinek befogadja a panaszát, a jogorvoslatnak pedig érdeminek és megfelelőnek kell lennie arra, hogy orvoslást nyerjen annak a révén – egy megismételt bírói eljárásban – az alapjogsérelemtől szenvedett fél.

Azonban az Alkotmánybíróság 7/2020. (V. 13.) AB határozatában megállapított mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség és az annak orvoslása céljából megállapított jogalkotói felhívás nem vezetett eredményre. Továbbá a jelen indítványban sérelmezett bírói döntések bemutatják, hogy a rendes bíróságok sem pótolták jogértelmezéssel – Alaptörvény-értelmezéssel – a fennálló hézagot. Következésképp nincs más lehetőség az Indítványozó alapvető jogát érvényre juttató megoldás elérésére, mint az Alkotmánybíróság részéről az alapjogkonform jogértelmezést biztosító alkotmányos követelmény kimondása.

Az alkotmányos követelmény kimondásával együttes bírói döntések megsemmisítésével az Alkotmánybíróság be tudná tölteni jogorvoslati funkcióját – az Indítványozó ügye ismét a bíróságok elé kerülve az alapjogkonform jogértelmezési előírással orvosolhatóvá válhatna.

Az alkotmányos követelmény tekintetében amennyiben az Alkotmánybíróság szerint az Infotv. 27. § (3b) bekezdését nem lehet úgy értelmezni, hogy az kizárja az általános közérdekküadat-perbeli bírósághoz fordulás lehetőségét, úgy az Alkotmánybíróság a bírói jogértelmezés számára megállapíthatná, hogy az Infotv. 27. § (3b) bekezdése pusztán egy opcionális, párhuzamos lehetőség a jogérvényesítésre és az Infotv.

27. § (3a) szerinti adatok közadatperben való kikényszerítésére is érvényes a törvény 31. §-a szerinti eljárásrend mind az Infotv. dogmatikai logikájából, mind az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdéséből következően. Az Alkotmánybíróság információszabadságot kibontó gyakorlatából is kitűnően ez a helyes és az egyetlen alapjogkonform jogértelmezés, amelyet az Alkotmánybíróságnak az előbbiekből kifejtettek okán alkotmányos követelményben szükséges megállapítania.

Az Alkotmánybíróság alkotmányos követelményének megfogalmazása a bírói jogalkalmazás alapjogkonformmá tételéhez szükségszerű voltát és, ennek szerepét az Alkotmánybíróság is kiemelte: *“(…) a rendes bíróságoknak az alkalmazott jogszabályok szakjogilag helyes és törvényes értelmezésére fókuszáló ítélkező munkájához képest az Alkotmánybíróság alaptörvénybeli feladata kifejezetten az alkotmányossági követelmények kiemelése és érvényesítése. (...) az Alkotmánybíróságnak arra is lehetősége van, hogy az egyébként a jogszabályokból kiolvasható szakjogi értelmezéseket alkotmányos követelményekkel terelje az Alaptörvénnyel összhangban álló irányba. Ha ugyanis a támadott jogértelmezés hiányossága olyan rendelkezés differenciálatlanságára vezethető vissza, amely ugyanakkor biztosítja az alkotmányos célok eléréséhez szükséges értelmezési mozgásteret, akkor az Alkotmánybíróságnak – a hatályban lévő norma kímélete érdekében – elegendő alkotmányos követelmény megállapításával pontosítania a norma értelmét.”* {34/2017. (XII. 11.) AB határozata, Indokolás [19]}

Az Alkotmánybíróság az alkotmányos követelmény előírásával közvetlenül a bírói jogalkalmazásra tekintettel garantálhatná az információszabadság érvényesülését az Indítványozó számára, akinek alapjogséremlme ennek révén egy megismételt eljárásban bírói úton orvosolhatóvá válhatna.

V. Indítvány

Indítványozó a fentiekben kifejtettek alapján kéri a Tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy az Abtv. 43. § (1) bekezdésébe foglalt jogköre alapján állapítsa meg a Szegedi Törvényszék 5.Pf.20.136/2023/6. számú ítéletének, valamint a Szegedi Járásbíróság 24.P.21.279/2023/9. számú ítéletének alaptörvény-ellenességét és semmisítse meg azokat.

Kelt: Budapest, 2023. november 13.

██████████ képviselőjében
dr. Hüttl Tivadar ügyvéd
elektronikusan ellenjegyezve