

2021 JAN 07.

Az Alkotmánybíróság részére 1015, Budapest, Dohány utca 45.	ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG N/002/1015/2021	FŐVÁROSI TÖRVÉNYSZÉK 77.
A Fővárosi Törvényszék útján ügyszám: 69.P.21.050/2020.	Erkezett: 2021 FEBR 02.	FOLAJSTROMSZÁM KEZDŐFŐTÖRZS:
Példány: 1	Kezelőiroda: db	Postán / Gyűjtőládába / Személyesen / E-mailen / Faxon Erkezett: 2021 JAN 07.
Tisztelt Alkotmánybíróság!	Melléklet: db	PÉLDÁNY: IV MELLÉKLET: KÖZTÜK FOLAJSTROMSZÁM: UTÓIRATON:

Alulírott dr. Hüttl Tivadar ügyvéd

[Redacted] Merényi Miklós [Redacted]

[Redacted] mint indítványozó jogi képviselőjeként 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 állapítsa meg a Fővárosi Törvényszék 69.P.21.050/2020. számú és a Fővárosi Ítéltábla 8.Pkf.25.611/2020/3. számú végzése alaptörvény-ellenességét, és az Abtv. 43. § (1) és (4) bekezdései alapján semmisítse meg azokat, mivel sértik az indítványozónak az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésében garantált közérdekű adatok megismeréséhez való jogát, valamint a XXVIII. cikkben garantált tisztességes eljáráshoz és jogorvoslathoz való jogát.

Indítványom alátámasztására az alábbiakat adom elő:

I. AZ INDÍTVÁNY BEFOGADHATÓSÁGA ÉS A TÉNYÁLLÁS

I.1 Érintettség

Az alkotmányjogi panasz alapja az Abtv. 27. §-a, mely 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 az egyedi ügyben érintett személy, a jelen indítvány alapjául szolgáló eljárás felperese, akire vonatkozóan (Alaptörvényben biztosított jogait érintően) a támadott bírósági döntések rendelkezést tartalmaznak: keresetét elutasították. Az Abtv. 27. § (2) bekezdés b) pontja szerint az ilyen személy jogállásától függetlenül érintettnek minősül.

I.2. Jogorvoslatok kimerítése, a jogérvényesítési határidő megtartottsága

Az Ítéltábla másodfokú eljárásban meghozott végzésével szemben fellebbezésnek nincs helye. Az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerint az alkotmányjogi panaszt a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani. Tájékoztatom a T. Alkotmánybíróságot, hogy az Ítéltábla jogerős végzését a részemre 2020. november 10. napján kézbesítették, ez tehát a hatvan napos indítványozási határidő kezdőnapja.

Az Alkotmánybíróság Ügyrendjéről szóló 1001/2013. (II. 27.) AB T.Ü. határozat (a továbbiakban: Ügyrend) 32. § (1) bekezdése szerint az Abtv. 27. § b) pontjában foglalt jogorvoslati lehetőség kimerítésének kötelezettsége nem vonatkozik a felülvizsgálatra mint rendkívüli jogorvoslatra. Az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasz akkor is benyújtható, ha törvény felülvizsgálati kérelem vagy indítvány benyújtását is lehetővé teszi. Az Ügyrend 32. § (3) bekezdése alapján az Abtv. 27. §-a alapján alkotmányjogi panasz benyújtásának nincs helye, ha a Kúria a felülvizsgálati kérelmet még nem bírálta el, jelen ügyben azonban nincs folyamatban felülvizsgálati eljárás, ezért az alkotmányjogi panasz befogadásának mindez nem képezi akadályát. Továbbá, a Kúria vonatkozó gyakorlata az indítványozó által támadott végzésekben megállapított jogértelmezést erősíti (lásd Pfv.IV.20.147/2017/5. számú végzést), ahogyan arra a jelen indítványra okot adó ügyben eljáró bíróságok is felhívták a figyelmet.

I.3. Alaptörvényben biztosított jog sérelme

A fent megnevezett bírói döntéseket az indítványozó azon az alapon támadja, hogy azok alaptörvény-ellenesen korlátozták az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésében biztosított közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jogát, valamint a XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdéseiben biztosított tisztességes eljáráshoz és jogorvoslathoz való jogát, mivel azok tévesen értelmezték az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) keresetindítási határidőre vonatkozó rendelkezéseit, ésszerűtlenül és alaptörvény-ellenesen szűkítették a közérdekű adatok megismerésének jogérvényesítési kereteit. A bírói döntések tehát alapvetően az információszabadsághoz való jogot korlátozták azáltal, hogy önkényesen szűkítették az alanyi jog érvényesítésének lehetőségét. A közérdekű adatok megismeréséhez való jogot ugyanis a tisztességes eljáráshoz, valamint a jogorvoslathoz való jog biztosítja, az alanyi jog akkor tölti be funkcióját, ha az egyén jogából fakadó, a másik fél oldalán jelentkező kötelezettség kikényszeríthető.

I.4. Tényállás

Jelen indítványra okot adó ügy tényállása szerint az indítványozó 2018. október 1. napján közérdekű adatigénnyel fordult a Miniszterelnöki Kabinetiroda (a továbbiakban: adatkezelő) felé az Infotv. 28. § (1) bekezdése alapján, amely adatigénylést az adatkezelő még ugyanazon a napon kézhez vette. Az adatkezelő 2018. október 31. napján kelt elutasító válaszát az indítványozó 2018. október 31. napján vette kézhez. Az adatkezelő nem kérte az Infotv. 29. § (2) bekezdése szerint a 28. § (1) bekezdésében írt 15 napos határidő meghosszabbítását, így

válasza - az indítványozó által sem vitatottan - elkésett volt. Az indítványozó (a jelen indítványra okot adó ügy felperese) ezt követően keresetlevelét 2019. február 4. napján, a Pp. 178. § (1) bekezdése szerint a keresetlevél 2018. november 29-i benyújtásának jogi hatályait fenntartva nyújtotta be a Fővárosi Törvényszékhez. A Törvényszék a végzésében megállapította, hogy az adatkezelő (a jelen indítványra okot adó ügy alperese) 2018. október 31-i válaszadása elkésett volt, az arra nyitva álló határidő utolsó napja 2018. október 16. napja lett volna. A Törvényszék végzésében található jogi álláspont szerint az Infotv. 31. § (3) bekezdésének helyes, a BDT2018. 3897. sz. döntés szerinti értelmezése alapján az indítványozónak a pert 2018. november 15. napjáig kellett volna megindítania, azonban a joghatályos keresetlevelet csak 2018. november 29. napján, elkésetten nyújtotta be, ezért Pp. 176. § (1) bekezdés i) pontja és 240. § (1) bekezdés a) pontja alapján a bíróság az eljárást hivatalból megszüntette.

Az indítványozó a Törvényszék döntése ellen fellebbezést nyújtott be a Fővárosi Ítéltáblához. Fellebbezésében előadta, hogy álláspontja szerint a Törvényszék tévesen értelmezte az Infotv.-nek a keresetindítási (anyagi jellegű) határidőre vonatkozó rendelkezéseit, ésszerűtlenül és alaptörvény-ellenesen szűkítette a közérdekű adatok megismerésének jogérvényesítési kereteit. Az Infotv. 31. § (1) bekezdése szerint ugyanis az igénylő a közérdekű adat megismerésére vonatkozó igény elutasítása *vagy* a teljesítésre nyitva álló, vagy az adatkezelő által a 29. § (2) bekezdése szerint meghosszabbított határidő eredménytelen eltelte esetén, *valamint* az adatigénylés teljesítéséért megállapított költségtérítés összegének felülvizsgálata érdekében bírósághoz fordulhat. Az idézett bekezdés nyelvtani értelmezése az indítványozó szerint világossá teszi, hogy a keresetlevél beadása tekintetében a törvényalkotó az adatigénylés sikertelenségének két útjára vonatkozó szabályt állapít meg. Az egyik esetben az adatkezelő az adatigénylésre egyáltalán nem válaszol. Az ilyen helyzetre vonatkozik az a kitétel, miszerint az Infotv. 31. § (3) bekezdésében előírt 30 napos határidő az adatigénylés adatkezelő általi kézhezvételétől számított 15. napon nyílik meg. A másik esetben az adatigénylő felperes az adatkezelő által érdemben elutasított adatigényléssel kapcsolatban fordulhat keresettel a bírósághoz, amely keresetben az adatigénylés érdemi (ie. jogi indokolással alátámasztott) elutasításával szemben kérheti a bíróságot, hogy kötelezze az adatkezelő alperest a kért adatok kiadására. A törvény tehát három esetkört határoz meg, amely érvényesíthető jogi igényt keletkeztet: i) igény elutasítása; vagy ii) teljesítésre nyitva álló határidő eredménytelen eltelte; vagy iii) adatigénylés teljesítéséért megállapított költségtérítés összegének felülvizsgálata. Az indítványozónak a fellebbezésben előadott álláspontja szerint a peresíthető jogi igények külön-külön kezelendők, és mindegyikhez 30 napos perindítási határidőt társít a törvény.

Az Ítéltábla szerint a fellebbezés nem volt alapos, ezért az elsőfokú bíróság végzését helyben hagyta. Jogi álláspontja szerint alaptalanul érvelt azzal a felperes, hogy mivel az adatszolgáltatást megtagadó válasz jogi igényt keletkeztető tény, így a 30 napot ettől kezdve kell számítani. Döntésében az Ítéltábla utalt a 8.Pkf.26.038/2015/6. számú végzésében kifejtettekre, miszerint az Infotv. 31. § (3) bekezdése szerinti 30 napos keresetindítási határidőt vagy a 30. § (3) bekezdése szerint az igényléstől számított 15 napon belüli elutasítás közlésétől, vagy – ha az adatkezelő nem utasítja el az igényt határidőn belül – a 29. § (1) bekezdése szerint az igényléstől számított 15. naptól kell figyelembe venni. Indokolása szerint “ez az értelmezés

megfelel az Alaptörvény 28. cikkében foglaltaknak, és összhangban áll az V. cikk (2) bekezdésével is, továbbá nem eredményez sérelmes helyzetet az igénylő számára, mert éppen az elutasítást a 15 napos teljesítési határidőt is meghaladóan közlő, késedelmesen eljáró szervvel szemben lerövidíti a keresetindítási határidőt és ezzel meggyorsítja a bírósági jogérvényesítés lehetőségét.” (Az indítványozó szükségesnek tartja megjegyezni, hogy a bírói döntés nem létező normára hivatkozik, az Alaptörvény V. cikke ugyanis a jogtalan támadás elhárításához való jogot biztosítja és nem rendelkezik (2) bekezdéssel. A bírói döntés tehát már önmagában emiatt jogsértőnek minősül.) Az Ítéletábrla szerint az elsőfokú bíróság helyesen jutott arra a következtetésre, hogy a felperes a határidőt a kifejtettek szerint lekéste, erre tekintettel megalapozottan döntött az eljárás hivatalbóli megszüntetéséről.

I.5. Az Abtv. 29. §-ában támasztott feltétel teljesülése

Az Abtv. 29. §-a szerint az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be. A jelen indítvánnyal támadott bírói döntések egyrésztől alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vetnek fel, másrésztől pedig a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség is kimutatható. A támadott bírósági végzések ugyanis az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésében biztosított közérdekű adatok megismeréséhez való jog, valamint a XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdéseiben biztosított tisztességes eljáráshoz és jogorvoslathoz való jog sérelmével jártak. Az indítvány emellett alapvető alkotmányjogi kérdés elbírálását kezdeményezi, ennél fogva pedig megfelel az Abtv. 29. §-ában foglalt befogadhatósági kritériumnak.

Jelen indítvány azt az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést veti fel, hogy az információszabadsághoz, valamint a jogorvoslathoz való jog alkotmányos korlátját jelenti-e az Infotv. 31. § (1) és (3) bekezdésének a bíróság szerinti értelmezése, miszerint a 30 napos keresetindítási határidőt *vagy* az Infotv. 30. § (3) bekezdése szerint *az adatigényléstől számított 15 napon belüli elutasítás közlésétől, vagy* – ha az adatkezelő nem utasítja el az igényt 15 napon belül és nem is tájékoztatja az adatigénylőt a teljesítés meghosszabbításáról az Infotv. 29. § (2) bekezdésének megfelelően – a 29. § (1) bekezdése szerint *az adatigényléstől számított 15. naptól* kell számítani. Összeegyeztethető-e az információszabadsággal, valamint a jogorvoslathoz való joggal egy olyan szűkítő jogalkalmazói értelmezés, amely megfosztja az adatigénylő állampolgárt egy alanyi alapjogának érvényesíthetőségétől abban az esetben, ha az adatigény késedelmes - az annak teljesítésére nyitva álló határidő lejártát követő - teljesítése, de érdemi, indokolást tartalmazó válasza alapján indít pert. Továbbá, szükséges és arányos korlátozásnak tekinthető-e, hogy az alapjogi kötelezettséggel rendelkező adatkezelők (jellemzően állami szervek) mulasztására, kötelezettségük nem teljesítésére alapozva korlátozzák a bíróságok az adatigénylők alapjoggyakorlását.

Az indítványozó jelen indítvánnyal nem kéri az Alkotmánybíróságtól a Törvényszék döntésének felülmérlegelését. Éppen ellenkezőleg, arra kéri az Alkotmánybíróságot, hogy a

bírósági döntést vesse össze az Alaptörvényből és az Alkotmánybíróság gyakorlatából kiolvasható alapjogi sztenderdekkel.

II. ALAPJOGI KÖVETELMÉNYEK

II. 1. Az információszabadság kitüntetett szerepe

Az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog a kommunikációs alapjogok egyik nevesített joga, s mint ilyen szoros kapcsolatban áll a véleménynyilvánítás szabadságával. Ez azt jelenti, hogy a véleménynyilvánítás szabadságához hasonlóan kitüntetett alkotmányos védelmet élvez, vagyis az információszabadságot korlátozó törvényeket is megszorítóan kell értelmezni. Ez az alapjog tehát legalább annyi alkotmányos védelmet élvez, mint az „anyajog”, a véleménynyilvánítás szabadsága. {21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [39]; 2/2014. (I. 21.)} Az információszabadságot korlátozó rendelkezéseket tehát megszorítóan kell értelmezni, mert „az információszabadság, a közhatalom gyakorlásának nyilvánossága, az állam és a végrehajtó hatalom tevékenységének átláthatósága, ellenőrizhetősége feltétele a bíráló jogának, a kritika szabadságának, a szabad véleménynyilvánításnak” (34/1994 AB, 12/2004 AB).

Az alanyi jogon biztosított információszabadság joga azért kiemelkedően jelentős, mert „[a] nyílt, áttetsző és ellenőrizhető közhatalmi tevékenység, általában az állami szervek és a végrehajtó hatalom nyilvánosság előtti működése a demokratizmus egyik alapköve, a jogállami államrendezkedés garanciája. A nyilvánosság próbája nélkül az állam polgáraitól »elidegenedett gépezetté«, működése kiszámíthatatlanná, előreláthatatlanná, kifejezetten veszélyessé válik, mert az állam működésének átláthatatlansága fokozott veszélyt jelent az alkotmányos szabadságjogokra” [34/1994. (VI. 24.) AB határozat]. Az információszabadság céljának elemzése kapcsán az Alkotmánybíróság kimondta, hogy „[a] közérdekű információkhoz való szabad hozzáférés lehetővé teszi a választott népképviselői testületek, a végrehajtó hatalom, a közigazgatás jogszerűségének és hatékonyságának ellenőrzését, serkenti azok demokratikus működését. A közügyek bonyolultsága miatt a közhatalmi döntéshozásra, az ügyek intézésre gyakorolt állampolgári ellenőrzés és befolyás csak akkor lehet hatékony, ha az illetékes szervek felfedik a szükséges információkat.” [32/1992. (V. 29.) AB határozat].

Ezt a megközelítést támasztja alá az Emberi Jogok Európai Bíróságának 2016. novemberében kihirdetett Magyar Helsinki Bizottság v. Magyarország (18030/11; 2016.11.08.) ügyben hozott ítélete is, amely kimondja, hogy a Leander-klauzula mintegy továbbfejlesztéseként az állam akkor köteles egyes egyéni adatigénylési kérelmek teljesítésére, ha az adatigénylés elengedhetetlen az egyén szabad véleménynyilvánításához (különös tekintettel az információk akadálymentes megismerésének és közlésének szabadságára). Tehát az EJE 10. cikke a szabad véleménynyilvánításhoz való jog mintegy előfeltételeként védelemben részesíti az információk megszerzésének és közlésének szabadságát akkor is, ha egyéni adatigénylések teljesítéséről van szó.

Az indítványozó továbbá szeretné felhívni az Alkotmánybíróság figyelmét arra, hogy közérdekű adatigénylését az indítványozó a K-Monitor nevű civil szervezet munkatársaként küldte el az adatkezelőnek, amint az az adatokat kérő levél fejlécében szereplő K-Monitor logóból, illetve az adatigénylő email címéből is látszik. A szóban forgó civil szervezet tevékenységének célja a közpénzek átlátható felhasználása és a korrupció visszaszorítása. Mindennek azért van jelentősége, mert az Emberi Jogok Európai Bírósága a Társaság a Szabadságjogokért kontra Magyarország ügyben (37374/05. sz. kérelem), 2009. április 14. napján kihirdetett döntésében rögzítette, hogy a civil szervezetek az ún. „public watchdog” szerepüket akkor tudják betölteni, ha a nyilvános vitához szükséges információk a rendelkezésükre állnak. (Lásd a döntés 26. és 27. bekezdéseit.) „A Bíróság többször elismerte a civil társadalom közügyek megvitatásához nyújtott fontos hozzájárulását (ld. pl. Steel and Morris v. the United Kingdom (no. 68416/01, § 89, ECHR 2005II). A kérelmező különböző céllal – beleértve az információszabadság védelmét is – emberi jogi tárgyú pereket folytató egyesület. Ezért, a sajtóhoz hasonlóan, társadalmi „házórzó kutyának” (watchdog) tekinthető (ld. Riolo v. Italy, no. 42211/07, § 63, 17 July 2008; Vides Aizsardzības Klubs v. Latvia, no. 57829/00, § 42, 27 May 2004). Ilyen körülmények között a Bíróság meggyőződött arról, hogy az egyesület tevékenysége a sajtó számára biztosítotthoz hasonló szintű Egyezményes védelmet tesz indokolttá.” Az ítélet 28. bekezdése szerint a közügyekben való tájékozódás és a nyilvános vita akadályozását jelenti az információszerzés ellehetetlenítése, amely a cenzúra egyik formájának minősülhet. A 38. bekezdésben a Bíróság rögzíti, hogy „a közérdekű információkhoz való hozzáférés megakadályozása céljából emelt akadályok elbátortalaníthatják a médiában vagy más hasonló területen tevékenykedő szereplőket attól, hogy ilyen ügyekkel foglalkozzanak. Ennek eredményeként előfordulhat, hogy nem tudják betölteni fontos, „társadalmi házórzó kutya” szerepüket, s az ilyen akadályok hátrányosan érinthetik e szereplők azon képességét is, hogy pontos és megbízható információkat szolgáltatassanak (ld., mutatis mutandis, Goodwin v. the United Kingdom, judgment of 27 March 1996, Reports 1996-II, p. 500, § 39).”

II.2. Az Infotv. keresetindítási határidőre vonatkozó rendelkezéseinek az Alaptörvénnyel összhangban való értelmezése

Az Alaptörvény 28. cikke értelmében bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. A jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambulumát, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak. Az Infotv. célja a közérdekű adatok megismerése és ehhez kapcsolódóan hatékony jogorvoslati biztosítása.

Az Infotv. 31. § (1) bekezdése szerint az adatigénylő a közérdekű adat megismerésére vonatkozó igény elutasítása vagy a teljesítésre nyitva álló, vagy az adatkezelő által a 29. § (2) bekezdése szerint meghosszabbított határidő eredménytelen eltelte esetén, valamint az adatigénylés teljesítéséért megállapított költségtérítés összegének felülvizsgálata érdekében bírósághoz fordulhat. Az Infotv. 31. § (3) bekezdése értelmében a pert i) az igény elutasításának

közlésétől; ii) a határidő eredménytelen elteltétől; iii) illetve a költségtérítés megfizetésére vonatkozó határidő lejártától számított harminc napon belül kell megindítani az igényt elutasító közfeladatot ellátó szerv ellen. Az adatigénylés elutasításával keletkezik tehát az érvényesíthető jogi igény az elutasítás indokainak bíróság előtt történő vitatására. Mivel az adatszolgáltatást megtagadó válasz jogi igényt keletkeztető tény, így a 30 napot ettől kezdve kell számítani. A határidőn túl adott válasz is jogi igényt keletkeztet, mert megtagadásra kerül az állampolgár Alaptörvényben biztosított alkotmányos joga a közérdekű adat megismerésére. A 15 napos válaszadási határidőn túl érkezett megtagadó válasz nem a 15 napos határidőt hosszabbítja meg, hanem egy önálló igényt keletkeztet.

Az indítványozó álláspontja szerint a keresetlevél beadása tekintetében a jogalkotó az adatigénylés sikertelenségének két útjára vonatkozó szabályt állapít meg. Az egyik esetben az adatkezelő az adatigénylésre egyáltalán nem válaszol. Az ilyen helyzetre vonatkozik az a kitétel, miszerint a 30 napos határidő az adatigénylés adatkezelő általi kézhezvételétől számított 15. napon nyílik meg. Ebben az esetben a keresetlevél alapját az anyagi jogi indokokon túl az a tény is képezi, hogy az adatkezelő az adatigénylésre nem válaszolt. Értelemszerűen az adatkezelő szerv hallgatása egy jogsértést jelent, mert az Infotv. alapján válaszadási kötelezettsége van: tájékoztatnia kell az állampolgárt, hogy nem adatkezelő; ki kell adnia az adatokat; vagy ha jogértelmezése szerint ez indokolt, akkor közölnie kell a megtagadási okokat. A másik esetben az adatigénylő felperes az adatkezelő által érdemben elutasított adatigényléssel kapcsolatban fordulhat keresettel a bírósághoz, amely keresetben az adatigénylés érdemi (ie. jogi indokolással alátámasztott) elutasításával szemben kérheti a bíróságot, hogy kötelezze az adatkezelő alperest a kért adatok kiadására.

II.3. A jogviszony aszimmetrikus jellege

Válasz hiányában a felperes kizárólag az adatkezelői válaszadási kötelezettség elmulasztására alapítva terjeszthet elő kereseti kérelmet, hiszen az információszabadság eljárásokban szükségszerűen fennálló információs aszimmetria következtében jellemzően nincsen abban a helyzetben, hogy az adatok tényleges tartalmát vitassa. Erre kizárólag akkor van módja az alapjog-gyakorló polgárnak, ha érdemi választ kap. A felek közötti egyenlőtlenséget erősíti, hogy az adatkezelő szerv a per során előterjesztett kereseti ellenkérelmében előadhat olyan indokokat, amelyek ismeretében az adatigénylő felperes már nem indította volna meg a peres eljárást. (Például amennyiben az alperes arra hivatkozik, hogy a kért adatok minősített adatok, akkor elképzelhető, hogy a felperes nem indított volna polgári pert, mert a titokfelügyeleti eljárás a NAIH feladat és hatásköre, ebben az esetben kötelező felfüggeszteni a pert és a NAIH vizsgálatát kezdeményezni az Infotv. 31. § (6) bekezdés a) pontja alapján. Egy másik lehetséges példa, amikor az adatigénylés címzettje azt állítja, hogy nem adatkezelő. Ezekben az esetekben még anyagi hátrányban is részesülhet az adatigénylő felperes, hiszen a pervesztes adatigénylőnek kell állnia a perköltséget.)

Az adatigénylőnek tehát jogos érdeke fűződik ahhoz, hogy az adatigénylés érdemi, jogi indokolással alátámasztott elutasításának ismeretében fordulhasson bírósághoz. Ilyen esetben

az adatigénylő ugyanis új helyzetben van. Dönthet úgy, hogy elfogadja az adatkezelő válaszában foglaltakat, belátja az adatkezelés teljesítése korlátainak az indokoltságát (pl. adatkezelői minőség hiánya, minősített adat, személyes adatok védelme, etc.) és nem indít pert. Dönthet úgy is, hogy az eredetileg igényelt adatoknak csak egy részét peresíti. Lényegi következtetés, hogy az érdemi adatkezelői választ követően az adatigénylő teljesen új helyzetben lesz. Az indítványozó álláspontja szerint ezt ismeri fel az Infotv. is, és ezért használja a *vagy* kifejezést a törvény szövege. Így válik lehetővé, hogy a megtagadó választ követően is pert indíthasson az alapjogát gyakorló jogalany.

Az ezzel ellentétes bírói jogértelmezés sérti a fegyverek egyenlőségének elvét, amely az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a tisztességes eljárás egyik eleme. [22/2014. (VII. 15.) AB határozat [49]; 36/2014. (XII. 18.) AB határozat [66]. Ennek lényege, hogy a perbeli felek lehetőségei és esélyei között egyensúly álljon fenn, a perben a felek azonos lehetőségekkel vegyenek részt. Habár elsősorban a büntetőeljárás elveként terjedt el, azonban szélesebb körben is értelmezhető és a tisztességes eljáráshoz való jog alapján alkalmazható minden bírósági eljárás tekintetében, így polgári perek esetében is. [15/2002. (III. 29.) AB határozat; 21/2014. (VII. 15.) AB határozat [97]–[99]. A felek azonos hatékonysággal való perbeli részvételének elengedhetetlen feltétele az iratanyaghoz való hozzáférés, az eljárás tényeinek megismerhetősége. Az EJEB is foglalkozott a kérdéssel, amikor megállapította, hogy az eljárás alapvető dokumentumaihoz való hozzáférés és ezzel összefüggésben annak lehetősége, hogy a fél észrevételezze az iratokban foglaltakat, a fegyverek egyenlőségének alapvető eleme (*APEH Üldözötteinek Szövetsége és mások kontra Magyarország*, kérelem száma: 32367/96, 2000. október 5-i ítélet, 37–44. bek.). A fegyverek egyenlőségének elve az információszabadság eljárásokban is relevanciával bír a jogviszony fent ismertetett aszimmetrikus jellegéből következően. Az indítványozó álláspontja szerint a jogviszonyban jelentkező erőegyensúly-eltolódásból fakadóan a gyengébb fél védelmét perjogi eszközökkel is biztosítani szükséges.

A fegyverek egyenlőségének elve alapján elfogadhatatlan helyzetet eredményez az információszabadság eljárásokban, ha az adatigénylő - az adatkezelő hallgatása esetén - választani kényszerül az alábbi két lehetőség közül: i) vagy pert indít az adatokért, nem ismerve az igény lehetséges elutasításának későbbiekben felmerülő indokait, ezáltal jelentős információs hátrányba kerülve az adatkezelő szervvel szemben; ii) vagy inkább nem indít pert, mérlegelve, hogy az adatkezelő hallgatása folytán nem rendelkezik azokkal az ismeretekkel, amelyek az álláspontja kifejtéséhez szükségesek a per folyamán, ezáltal pedig végleg elesik a közérdekű adatokhoz való hozzáféréstől. Az indítványozó szerint nem összeegyeztethető a tisztességes eljárás elvével az a bírói gyakorlat, amelyben az adatkezelő alperes késlekedése (ie. nem 15 napon belül történő megtagadás) a felperes terhére esik és egyben az alapjog-érvényesítést nehezíti az alperesi mulasztás, hanyagság.

Továbbá, az a jogértelmezés, amely szerint az adatkezelő elkésett, ám érdemi elutasítást tartalmazó válasza nem keletkeztet érvényesíthető jogi igényt, kifejezetten előnyös helyzetet teremt a mulasztó és jogsértő adatkezelő szerv számára: a 15 napos határidő elmulasztása önmagában ugyanis nem jár semmilyen hátrányos jogkövetkezéssel, a perben pedig előjöhethet bármilyen érdemi védekezéssel, amelyet az adatigénylő nem láthatott előre. Ezt az

aszimmetrikus és az adatigénylő számára hátrányos helyzetet kizárólag azáltal lehet orvosolni, ha az adatkezelő érdemi válasza az Infotv. 31. § (3) bekezdése értelmében önállóan érvényesíthető jogi igényt keletkeztet, függetlenül attól, hogy az a törvényes határidőt megtartva, 15 napon belül, vagy azután érkezik meg.

Az Indítványozó rámutat, hogy a joggyakorlat alapján (lásd BH 2009.3.81.) "az adatkezelő a közérdekű adat megismerésére irányuló kérelem elutasítása esetén annak a jogszerűsége alátámasztására a perben olyan indokra is hivatkozhat, amely az eredeti elutasításban nem szerepelt". Látható, hogy az adatkezelőt sem a jogszabály, sem a joggyakorlat nem korlátozza az érveinek kifejtésében. Az Indítványozó álláspontja szerint ez a megengedő szabály relativizálja megtagadó válasz tartalmának jelentőségét, mert attól a jövőben (a perjogi keretek között) bármikor eltérhet az adatkezelő. Amennyiben az elutasító válasz tartalma nem köti az adatkezelő alperest a későbbiekben, akkor nem igazolható az sem, hogy a felperes adatigénylőt már a hallgatás ténye (ie. elutasító válasz hiánya) kösse kizárólag, és ne mérlegelhesse a perindítást a megkésített válasz tartalmának függvényében. A perindítási határidőnek a tárgyi ítéletben is megjelenő joggyakorlat szerinti korlátozása arra kötelezi az adatigénylőt, hogy 15 napon belül küldött megtagadó válasz hiányában ismeretlen érvekkel szemben indítson pert. Az Indítványozó álláspontja szerint a jogviszony szerkesztéséből szükségszerűen fennálló aszimmetria így tovább erősödik az alapjogát gyakorló adatigénylő kárára.

II.4. Az Alaptörvényben előírt alapjogi teszt lefolytatása

Az indítványozó álláspontja szerint a támadott bírói döntések nem feleltek meg az Alaptörvény I. cikkének (3) bekezdésében is rögzített szükségességi-arányossági tesztnek. Eszerint az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. 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.

Jelen esetben a korlátozás nem felel meg az alapjogi tesztnek, mivel nem rendelkezik olyan legitim céllal, amely szükségessé tenné a keresetindítási határidők megszorító értelmezését. Az Infotv. célja a közérdekű adatok megismerése és ehhez kapcsolódóan hatékony jogorvoslat biztosítása, a szűkítő értelmezés tehát semmiképpen nem szolgálja az adatigénylő érdekét. Az indítványozó álláspontja szerint más olyan alapjog, vagy alkotmányos érték sem mutatható fel, amelynek érdekében indokolható lenne a korlátozás. Az információszabadság akkor tölti be funkcióját, ha az adatigénylő polgár végül hozzájut a kért közérdekű adatokhoz, ezért az Infotv. határidőre vonatkozó rendelkezéseit is eszerint a jogalkotói cél szerint kell értelmezni. Ezen jogalkotói cél pedig akkor tud megvalósulni, ha az adatkezelő érdemi indokolást tartalmazó válasza érvényesíthető jogi igényt keletkeztet, még akkor is, ha az jogsértő módon, a 15 napos határidő után érkezik meg az adatigénylőhöz. Nem mutatható fel olyan legitim cél, amely indokolttá tenné, hogy egy alapjogi kötelezettséggel rendelkező szerv mulasztása, kötelezettségének késedelmes teljesítése miatt, erre alapozva korlátozzák az adatigénylő polgárok alapjoggyakorlását.

Az Ítélet tábla indokolása szerint ez az értelmezés nem eredményez sérelmes helyzetet az igénylő számára, mert éppen az elutasítást a 15 napos teljesítési határidőt is meghaladóan közlő, késedelmesen eljáró szervvel szemben lerövidíti a keresetindítási határidőt és ezzel meggyorsítja a bírósági jogérvényesítés lehetőségét. Az indítványozó hangsúlyozza, hogy a sérelmes helyzetet nem az okozza, hogy az adatkezelő számára előírt 15 napos válaszadási határidő eredménytelen eltelte után egyből megnyílik a keresetindítási határidő és annak nem akadálya az adatkezelő szerv hallgatása. A sérelmes helyzetet az okozza, hogy amennyiben az adatkezelő később mégiscsak érdemben válaszol az igényre, az adatigénylőnek lényegesen rövidebb idő áll rendelkezésére keresetének benyújtására, vagy adott esetben (ha az adatkezelő a 15 napos válaszadási határidőt több mint 30 nappal túllépve küldi el választ) egyáltalán nincs lehetősége bírósághoz fordulni az elutasítással szemben. Az alapjog kötelezettjére (adatkezelő) vonatkozó eljárási szabály elmulasztása (elkésztett megtagadás) nem eredményezheti az alapjog érvényesítésének a korlátozását. Az adatigénylés megtagadása a törvényes kötelezettsége az adatkezelőnek, és az adatigénylő ennek következtében kerül abba a helyzetbe, hogy a jogérvényesítés sikerességének a lehetőségét mérlegelje. Az alapjogi megközelítésű jogfelfogással nem egyeztethető össze, hogy az adatkezelőnek a jogérvényesítést alapvetően befolyásoló törvényi kötelezettségének elmulasztása eredményezze az alapjogi jogérvényesítés kereteinek beszűkülését..

Abban az esetben, ha T. Alkotmánybíróság mégis úgy látná, hogy a bírósági jogérvényesítés meggyorsítása legitim célja lehetne a határidők megszorító értelmezésének, a korlátozás akkor sem lenne arányos. Ebben az esetben egy alkotmányos érték és egy alapvető jog összeütközéséről lenne szó: egyfelől a jogbiztonság, azon belül pedig az eljárások elhúzódásának megakadályozása, másfelől pedig az információszabadsághoz való alanyi alapjog, valamint annak biztosítása, amelynek része, hogy a felek az eljárásban egyenlő feltételekkel vehessenek részt (pl. kellő felkészülési idő biztosítása, amely a felek érveinek kidolgozásához szükséges). "A vélemény szabadságával szemben mérlegelendő korlátozó törvénynek nagyobb a súlya, ha közvetlenül másik alanyi alapjog érvényesítésére és védelmére szolgál, kisebb, ha ilyen jogokat csakis mögöttesen, valamely 'intézmény' közvetítésével véd, s legkisebb, ha csupán valamely elvont érték önmagában a tárgya (pl. a köznyugalom)." (ABH 1992. 178.) Az EJEB is elismeri annak szükségességét, hogy a perjogi szabályozás megakadályozza az eljárások indokolatlan elhúzódását, azonban az ilyen intézkedések a fegyverek egyenlősége oldaláról csak akkor elfogadhatók, ha nem jelentenek egyoldalú és nyilvánvaló hátrányt valamelyik fél számára (*Wynen and Centre hospitalier interrégional Edith-Cavell kontra Belgium*, kérelem száma: 32576/96, 2002. november 5-i ítélet, 32. bek.). Az EJEB szerint ilyen nyilvánvaló hátrányt jelenthet például, ha a törvényi határidők számítására vonatkozó szabályok nem egyformán érintik mindegyik felet. (*Platakou kontra Görögország*, kérelem száma: 38460/97, 2001. január 11-i ítélet, 48–49. bek.). Bizonyos jogviszonyokban pedig – a felek között megmutatkozó erőeltoldódás okán – az azonos határidők is jelentős eltéréseket okozhatnak a felek lehetőségeibe (például a gyengébb fél számára hosszabb időt is igénybe vehet érveinek előkészítése). Ezért az ügy tárgya, az alapul fekvő jogviszonyok lehetséges aszimmetrikus jellege sajátos határidő-megállapítási szabályokat tehet szükségessé. Következésképpen, az információszabadság eljárásokban a felek közötti jogviszony fent ismertetett aszimmetrikus jellege miatt semmiféleképpen sem

lehet arányos az a korlátozás, amely nem teszi lehetővé, hogy az adatkezelő szerv elkésztett elutasító válasza után az adatigénylő polgár az érdemi válasz megérkezésének napjától számítva 30 napon belül az adatkezelő szerv döntését a bíróság előtt.

A fentiek alapján, a bírósági jogorvoslat kapcsán kétséget kizáróan az a józan észnek megfelelő feltételezés, hogy az adatigénylő állampolgár az elutasítás indokainak ismeretében dönthessen arról, hogy kíván-e perelni vagy sem. A Törvényszék, valamint az Ítéltábla jogértelmezése ez ellen hat. Ez a jogértelmezés ráadásul nem felel meg a közjónak sem, mert az állam viseli az illetéket egy feleslegesen megindított perben, amikor az adatkezelő perben előterjesztett megtagadó indokai miatt áll el a felperes a jogérvényesítéstől. Az indítványozó álláspontja szerint tehát az adatkezelő elutasító válasza minden esetben érvényesíthető jogi igényt keletkeztet, függetlenül attól, hogy az mikor érkezik meg az adatigénylőhöz. (Abban a nem várt esetben, ha a T. Alkotmánybíróság ezzel nem értene egyet, az indítványozó álláspontja szerint legalább az Infotv. 29. § (2) bekezdésében biztosított, 15 nappal meghosszabbított határidőn belüli adatkezelői választ olyannak kell tekinteni, mint ami érvényesíthető jogi igényt keletkeztet. Az indítványozó szerint ugyanis gyakori esetnek tekinthető (amelybe a jelen indítvány alapjául szolgáló adatigénylés is beletartozik), hogy az adatkezelő anélkül hosszabbítja meg 15 nappal a válaszadási határidőt, hogy arról nem tájékoztatja előre az adatigénylőt az Infotv. 29. § (2) bekezdésének megfelelően. Kétséget kizáróan alaptörvény-ellenes az az értelmezés, amely még abban az esetben is leszűkíti a keresetindítási határidőt, ha az adatigénylő jóhiszeműen megvárja az adatkezelő válaszát (annak ellenére, hogy jogsértően nem tájékoztatták a meghosszabbításról) - bízva abban, hogy a törvényben leírt legfeljebb 30 napon belül még kap érdemi választ és megkapja a kért adatokat, ezzel elkerülve egy hosszadalmas bírósági eljárást.)

III. INDÍTVÁNY

A fentiekben kifejtettek alapján kérem a Tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy az Abtv. 43. § (1) bekezdése alapján állapítsa meg az indítvánnyal támadott bírói döntések alaptörvény-ellenességét, és semmisítse meg azokat.

Az Indítványozó ismételten csatolja a korábban benyújtott ügyvédi meghatalmazást, amely kiterjed az alkotmányjogi panasz eljárás során történő képviselőre.

Az Indítványozó nyilatkozik az Abtv. 52. § (5) bekezdésére és az Alkotmánybíróság ügyrendjéről szóló 1001/2013 (II.27.) Tű határozat 36. § (2) bekezdésére tekintettel, hogy az alkotmánybírósági ügyben előterjesztett indítvánnyal összefüggésben a nevének a nyilvánosságárahozatalához hozzájárul.

Budapest, 2021.01.06.

Tisztelettel,
Képv.:




