

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 7/2020. (V. 13.) AB HATÁROZATA

az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény 27. § (3a) bekezdése szerinti tájékoztatási kötelezettséggel kapcsolatos, mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség megállapításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló bírói kezdeményezés tárgyában – *dr. Czine Ágnes* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Dienes-Oehm Egon*, *dr. Handó Tünde*, *dr. Juhász Imre*, *dr. Salamon László*, *dr. Szívós Mária* és *dr. Varga Zs. András* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

### h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság – hivatalból eljárva – megállapítja, 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.

Az Alkotmánybíróság felhívja az Országgyűlést, hogy jogalkotói kötelezettségének 2020. december 31-ig tegyen eleget.

2. Az Alkotmánybíróság az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény 27. § (3b) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának közzétételét a Magyar Közlönyben.

### I n d o k o l á s

#### I.

- [1] 1. A Fővárosi Ítéltábla bírói tanácsa az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. § (1) bekezdése alapján – a 32.Pf.20.069/2019. szám alatt folyamatban levő per felfüggesztése mellett – egyedi normakontroll eljárást kezdeményezett az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) 27. § (3b) bekezdésével összefüggésben az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésének a sérelmére való hivatkozással.
- [2] A bírói kezdeményezésre okot adó ügy lényege szerint egy gazdasági társasághoz (a továbbiakban: kérelmezett) közérdekű adatigényléssel fordult egy magánszemély (a továbbiakban: kérelmező) egy európai uniós forrásból finanszírozott útépitési projekt részleteivel kapcsolatban. A projekt beruházója a Nemzeti Infrastruktúra Fejlesztő Zrt., a kérelmezett pedig a vele megkötött szerződés teljesítése érdekében létesített jogviszonyt további, magántulajdonban álló cégekkel, az építőanyagok eladóival. Ez utóbbi szerződések adataira vonatkozott az adatigénylés. Miután a kérelmezett az adatigénylés teljesítését megtagadta, a kérelmező bírósághoz fordult. Az elsőfokú bíróság a keresetet érdemben vizsgálta, a másodfokú bíróság álláspontja szerint azonban az eljárás akadályát képezi az Infotv. 27. § (3b) bekezdése, amely szerint a tájékoztatást igénylő kérelmező csak a tájékoz-

tatásra kötelezett felett törvényességi felügyelet gyakorlására jogosult szerv – jelen esetben a cégbíróság – eljárását kezdeményezheti. Az Infotv. 31. §-a ezzel összhangban úgy rendelkezik, hogy a közérdekű adatigény elutasítása esetében a közfeladatot ellátó szerv ellen lehet pert indítani, márpedig a kérelmezett nem közfeladatot ellátó szerv. Ebből következően a bíróságnak az Infotv. 27. § (3a) bekezdésére alapított igény érvényesítésére irányuló pert a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény 176. § (1) bekezdése *b*) pontja és 240. § (1) bekezdése alapján meg kellene szüntetnie. A másodfokú bíróság ezért – hivatkozva arra, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján eljárási norma is bírói kezdeményezés tárgya lehet {3192/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [18]} – az Alkotmánybírósághoz fordult.

- [3] A bíróság indítványában rámutat arra, hogy az Infotv. 27. § (3a) bekezdésére alapított adatigénylés is a közérdekű adatok megismeréséhez való jog [Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdés] védelmi körébe tartozik. Az érintett alapjog lényegi tartalma a hatékony és teljes bíróság előtti jogérvényesítés lehetősége. Ezt azonban csak az Infotv. 31. § (1)–(7) bekezdése garantálja, e rendelkezések ugyanis egyidejűleg biztosítják az adat megismeréséhez való kötelezés lehetőségét, a bírósági végrehajtást, az adatkérőre vonatkozó kedvező bizonyítási szabályokat és a jogorvoslat lehetőségét is. Ehhez képest a törvényességi felügyeleti eljárás mindezt nem garantálja. Az Infotv. 31. § (1) bekezdése szerinti bírói út kizárása – az alapjog érvényesülését lehetővé tevő garanciák kikapcsolása – azt jelenti, hogy az Infotv. 27. § (3b) bekezdése korlátozza a 27. § (3) bekezdése szerint közérdekből nyilvános adatok megismerhetőségét, az alapjog érvényesíthetőségét, amely sérti az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdését.
- [4] 2. Az Alkotmánybíróság eljárása során az ügyvel kapcsolatos álláspontjuk kifejtésére kérte a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóságot (a továbbiakban: NAIH), valamint az igazságügyi minisztert.
- [5] A NAIH válasza szerint a „vizsgált törvényhely csak lehetőséget biztosít a tájékoztatásra jogosultnak, hogy a kötelezett szerv felett törvényességi felügyeletet gyakorló szervhez forduljon [...], de ez semmilyen módon nem csorbíthatja azt az alkotmányos jogát, hogy a közérdekű adatokkal kapcsolatos tájékoztatási kötelezettség nem, vagy nem megfelelő teljesítése esetén jogsérelme kivizsgálása érdekében a Hatósághoz vagy közvetlenül a bírósághoz forduljon jogorvoslatot kérve.”
- [6] Az igazságügyi miniszter ettől eltérően azt hangsúlyozta, hogy az Infotv. háromszintű rendszert intézményesít: 1. a közfeladatot ellátó szervek esetében alkalmazott, a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok megismerhetőségét biztosító rezsím (közérdekű adatigénylés); 2. az Infotv. 26. § (3) bekezdése szerint szolgáltatást nyújtó szervek/személyek kezelésében lévő, közérdekből nyilvános adatok megismerhetősége, amely a jogalkotó döntése alapján az 1. pont szerinti rezsimmal azonos; és 3. a közérdekből nyilvános adattá minősített üzleti titkok megismerhetősége: közfeladatot ellátó szervek esetében az általános – tehát az 1. és 2. pont szerinti – szabályok érvényesek, míg mások esetében az Infotv. 27. § (3b) bekezdése szerinti *sui generis* megismerési rezsím alkalmazandó (ún. „tájékoztatási kötelezettség”). A szabályozás célja minden érintett esetében a közpénzekkel való gazdálkodás átláthatóságának a biztosítása. A különbségtétel indoka pedig az, hogy „közfeladatot ellátó szervek esetében [...] a jogalkotónak az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdéséből fakadó kötelezettsége – az állam demokratikus működésének ellenőrzése megvalósítása érdekében – magasabb szintű mércét feltételez”. Viszont az államháztartáson kívüli szereplők esetében intézményesített tájékoztatási kötelezettség „alapvetően az információszabadság érvényesítését kiegészítő szabályként érvényesül”. Az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdése pedig nem garantálja a közérdekű adat tetszőlegesen megválasztott adatkezelő általi megismerhetőségét.

## II.

- [7] 1. Az Alaptörvény érintett rendelkezései:

„39. cikk (1) A központi költségvetésből csak olyan szervezet részére nyújtható támogatás, vagy teljesíthető szerződés alapján kifizetés, amelynek tulajdonosi szerkezete, felépítése, valamint a támogatás felhasználására irányuló tevékenysége átlátható.

(2) A közpénzekkel gazdálkodó minden szervezet köteles a nyilvánosság előtt elszámolni a közpénzekre vonatkozó gazdálkodásával. A közpénzeket és a nemzeti vagyont az átláthatóság és a közélet tisztaságának elve szerint kell kezelni. A közpénzekre és a nemzeti vagyona vonatkozó adatok közérdekű adatok.”

„VI. cikk (3) Mindenkinek joga van személyes adatai védelméhez, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez.”

[8] 2. Az Infotv. érintett rendelkezései:

„27. § (3) Közérdekből nyilvános adatként nem minősül üzleti titoknak a központi és a helyi önkormányzati költségvetés, illetve az európai uniós támogatás felhasználásával, költségvetést érintő juttatással, kedvezményrel, az állami és önkormányzati vagyon kezelésével, birtoklásával, használatával, hasznosításával, az azzal való rendelkezéssel, annak megterhelésével, az ilyen vagyont érintő bármilyen jog megszerzésével kapcsolatos adat, valamint az az adat, amelynek megismerését vagy nyilvánosságra hozatalát külön törvény közérdekből elrendeli. A nyilvánosságra hozatal azonban nem eredményezheti az olyan adatokhoz – így különösen a védett ismerethez – való hozzáférést, amelyek megismerése az üzleti tevékenység végzése szempontjából aránytalan sérelmet okozna, feltéve hogy ez nem akadályozza meg a közérdekből nyilvános adat megismerésének lehetőségét.

(3a) Az a természetes személy, jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, aki vagy amely az államháztartás alrendszerébe tartozó valamely személlyel pénzügyi vagy üzleti kapcsolatot létesít, köteles e jogviszonnyal összefüggő és a (3) bekezdés alapján közérdekből nyilvános adatra vonatkozóan – erre irányuló igény esetén – bárki számára tájékoztatást adni. A tájékoztatási kötelezettség a közérdekből nyilvános adatok nyilvánosságra hozatalával vagy a korábban már elektronikus formában nyilvánosságra hozott adatot tartalmazó nyilvános forrás megjelölésével is teljesíthető.

(3b) Ha a (3a) bekezdés alapján tájékoztatásra kötelezett a tájékoztatást megtagadja, a tájékoztatást igénylő a tájékoztatásra kötelezett felett törvényességi felügyelet gyakorlására jogosult szerv eljárását kezdeményezheti.”

### III.

[9] Az Alkotmánybíróságnak állandó gyakorlata szerint mindenekelőtt azt kellett megvizsgálnia, hogy a bírói kezdeményezés megfelel-e az Abtv.-ben 25. és 52. §-ában írt formai és tartalmi feltételeknek {a legutóbbi gyakorlatból lásd például: 3242/2017. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [7]; 3102/2018. (IV. 9.) AB határozat, Indokolás [18]}.

[10] A bírói kezdeményezés szerint a támadott szabályt az eljárásban alkalmazni kell [az Infotv. 27. § (3b) rendelkezésétől függ, hogy a bíróság eljárhat-e az ügyben vagy meg kell szüntetnie az eljárást], az eljárás felfüggesztése megtörtént, az indítvány eleget tesz az Abtv. 52. § (1) bekezdésében rögzített határozott kérelem követelményének. Mindezek alapján a kérelem érdemi vizsgálatának nincs akadálya.

### IV.

[11] A bírói kezdeményezés nem megalapozott.

[12] Az érdemi vizsgálat során az Alkotmánybíróság elsődlegesen összefoglalta a jelen ügyben releváns gyakorlatát, ezen belül kitért az alapjogi jogviszony egyes elemeire (a jogviszony tartalma, ezen belül az Infotv.-ben használt fogalomkészlet tartalma, a jogviszony jogosultja és kötelezettje, valamint tárgya), ezt követően pedig megvizsgálta a bírói kezdeményezésben foglaltak megalapozottságát.

[13] 1. Az Alaptörvény indítvánnyal érintett VI. cikk (3) bekezdése – az Alaptörvény hetedik módosításának 2018. június 29-én történő hatálybalépéséig a VI. cikk (2) bekezdése – alapvető jogként garantálja a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jogot. Az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdése alapján az alapjog érvényesülését az Infotv. biztosítja. Az Infotv.-t az Országgyűlés az információszabadság (és az információs önrendelkezési jog) biztosítása érdekében, az Alaptörvény végrehajtására, az Alaptörvény VI. cikke alapján alkotta.

[14] A közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog (összefoglaló néven: az információszabadság) az Alkotmánybíróság következetesen érvényesített gyakorlata szerint „az informáltsághoz való jogot, az információk megszerzésének szabadságát és állami elismerését, továbbá biztosítását jelenti”, ami azért lényeges, mert az „információkhoz való hozzáférhetőség, az információk szabad áramlása különösen a közhatalom és az állam szervei tevékenységének átláthatósága körében alapvető jelentőségű” {34/1994. (VI. 24.) AB határozat,

ABH 1994, 177, 185, lásd legutóbb: 13/2019. (IV. 8.) AB határozat, Indokolás [27]}. „Mindezek mögött alapvetően két, egymással összefüggő indok áll: egyrészt a közhatalom működéséről való tájékozott véleményformálás feltételeinek a megteremtése, másrészt a demokratikus és hatékony működés külső kontrollja és ösztönzése. Az állam működéséről való tájékozott véleményformálás elengedhetetlen a hatalomgyakorlók tevékenységének megítéléséhez és számonkéréséhez, a közhatalmi döntésalkotásra, a közügyek intézésére gyakorolt állampolgári ellenőrzés és befolyás gyakorlásához, tágabb értelemben a közügyekhez kapcsolódó nyilvános, tényeken alapuló diskurzus kialakulásához.” {13/2019. (IV. 8.) AB határozat, Indokolás [29]–[30]}

- [15] Az Alaptörvény továbbá ehhez kapcsolódóan „A közpénzek” című fejezetében rögzíti a nemzeti vagyona, a közpénzekre kiterjedően az átlátható gazdálkodás követelményét [38. cikk (4) bekezdés, 39. cikk]. Kifejezetten rendelkezik arról is, hogy „[a] közpénzekre és a nemzeti vagyona vonatkozó adatok közérdekű adatok”, függetlenül attól, hogy ezeket ki vagy mely szervezet birtokolja [39. cikk (2) bekezdés]. Az Alaptörvény 39. cikk (1) bekezdése rögzíti, hogy a központi költségvetésből csak olyan szervezet részére nyújtható támogatás vagy teljesíthető szerződés alapján kifizetés, amelynek – egyebek mellett – a támogatás felhasználására irányuló tevékenysége átlátható. A (2) bekezdés pedig előírja, hogy a közpénzekkel gazdálkodó minden szervezet köteles a nyilvánosság előtt elszámolni a közpénzekre vonatkozó gazdálkodásával. Az Infov.-nek a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok megismerhetőségére vonatkozó szabályai – amint arra az igazságügyi miniszter is utalt válaszában – a közpénzekkel való gazdálkodás átláthatóságát hivatottak biztosítani. A törvényalkotó ennek érdekében a közfeladatot ellátó személyek és az államháztartás alrendszerébe tartozó valamely személlyel pénzügyi vagy üzleti kapcsolatot létesítő személyek/szervezetek számára is egyaránt kötelezettségeket fogalmaz meg.
- [16] 2. A szabályozási környezet releváns elemei és az ahhoz kapcsolódó alkotmánybírói gyakorlat a következőképpen foglalható össze.
- [17] Az Infotv. az Alaptörvény VI. cikke alapján garantálja a nyilvános adatokhoz való hozzáférést, ezért a nyilvános adatok közé tartozó adatfajta fogalma központi eleme az Infotv.-nek.
- [18] Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben sem foglal állást arról, hogy a vitatott konkrét adat közérdekű, közérdekből nyilvános adatnak minősül-e, ennek a megítélése ugyanis bírósági hatáskör. Ugyanakkor a bírói kezdeményezésben foglalt kérdés megválaszolásához az Infotv. szabályozási rendszerének és e rendszer alkotmányossági hátterének a felvázolása mindenképpen szükséges. Az „Alkotmánybíróság alkotmányossági felülvizsgálata [...] az Alaptörvényben foglalt alapjogi szempontok érvényesülésének végső kontrollja. Egyrészt 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. [...] Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróságnak arra is lehetősége van, hogy az egyébként a jogszabályokból kiolvasható szakjogi értelmezéseket alkotmányos követelményekkel terelje az Alaptörvénnyel összhangban álló irányba.” {34/2017. (XII. 11.) AB határozat, Indokolás [19]}
- [19] A közérdekű adat Infotv. 3. § 5. pont szerinti definíciójának része az adat jellegének a meghatározása (az érintett szerv tevékenységére vonatkozó vagy közfeladatának ellátásával összefüggésben keletkezett, a személyes adat fogalma alá nem eső adatról van szó) és az adatkezelő személyének a rögzítése is (az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy – a továbbiakban együtt: közfeladatot ellátó szerv).
- [20] A megismerhetőség követelménye azonban a fentieknél mind az érintett adatok köre, mind a kötelezettek vonatkozásában tágabb.
- [21] Ami a nyilvánosság követelményével érintett adatok körét érinti, az Infotv. közérdekből nyilvános adatnak minősít a közérdekű adat fogalma alá nem tartozó minden olyan adatot, amelynek nyilvánosságra hozatalát, megismerhetőségét vagy hozzáférhetővé tételét törvény közérdekből elrendeli (Infotv. 3. § 6. pont). E körbe tartoznak egyebek mellett például az Infotv. 26. § (3) bekezdése és a 27. § (3) bekezdése szerinti adatok.
- [22] Mivel 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. Az Infotv. 26. § (4) bekezdése ezzel összhangban kifejezetten ki is mondja, hogy a (3) bekezdésben meghatározott szerv vagy személy az ott meghatározott adatok megismerésére irányuló igény teljesítése során az Infotv. 28–31. § szerint jár el.

- [23] Ami pedig az adatszolgáltatásra kötelezettek körét illeti, azt egyrészt maga az Infotv. tágítja a közfeladatot ellátó szerveken túlra [jogszabály vagy állami, illetőleg helyi önkormányzati szervvel kötött szerződés alapján kötelezően igénybe veendő vagy más módon ki nem elégíthető szolgáltatást nyújtó szervek vagy személyek; Infotv. 26. § (3) bekezdés; az államháztartás alrendszerébe tartozó valamely személlyel pénzügyi vagy üzleti kapcsolatot létesítő szervek/személyek, Infotv. 27. § (3a) bekezdés].
- [24] Másrészt az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvény 5. § (2) bekezdése a közpénzek, az állami vagyon működtetésének átláthatósága érdekében általánosságban terjeszti ki az Infotv. információszabadságra vonatkozó rendelkezéseinek az alkalmazását az állami vagyonnal gazdálkodó vagy azzal rendelkező szervekre és személyekre, amikor kimondja, hogy ők az Infotv. szerinti közfeladatot ellátó szervek vagy személyek minősülnek.
- [25] Harmadrészt pedig az Alkotmánybíróság elvi éllel szögezte le, hogy „[a] közérdekű adatokra főszabályként a nyilvánosság-elv vonatkozik. Ennek érvényesüléséhez szükséges, hogy az arra köteles adatkezelő a közérdekű adatok megismerését – proaktív módon, illetve adatigénylés alapján – biztosítsa. Kötelezettek az alapjog céljára figyelemmel általában – és elsődlegesen – az állami vagy helyi önkormányzati feladatot ellátó szervek és személyek. Figyelembe véve azonban azt, hogy az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdése szerint a nyilvánosság előtti elszámolásra a »közpénzekkel gazdálkodó minden szervezet« köteles, az általuk kezelt közérdekű adatokhoz való hozzáférést – különösen erre irányuló igény esetén – a közfeladatot ellátó szerveken kívüli szervezetnek is biztosítani kell.” {21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [35]} Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta: „Az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdéséből – különösen annak utolsó mondatából – tehát egyértelműen következik, 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.” {3026/2015. (II. 9.) AB határozat, Indokolás [19]}
- [26] Ezt az Alaptörvényből levezethető követelményt az információszabadság törvényi előírásai korábban nem teljesítették, a hiányosságot – amint arra a 3026/2015. (II. 9.) AB határozat utal (Indokolás [29]) – azonban az Infotv. 2014. március 15-től hatályos 27. § (3)–(3a) bekezdései orvosolták. E szabályok alapján – amelyek tartalmuk szerint megfelelnek a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: régi Ptk.) 2014. március 14-ig hatályos 81. § (3)–(4) bekezdésének – a közérdekből nyilvános adatokhoz való hozzáférést a nem közfeladatot ellátó természetes személyek, jogi személyek vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek is biztosítani kötelesek akkor, ha az államháztartás alrendszerébe tartozó valamely személlyel (lásd: az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 3. §) pénzügyi vagy üzleti kapcsolatot létesítenek. A kötelezettség az Infotv. 27. § (3) bekezdésében meghatározott adatok tekintetében áll fenn a 27. § (3a) bekezdése alapján. A magánautonómia korlátozásának a közpénzekkel való gazdálkodás átláthatóságának biztosítása az indoka.
- [27] Állami támogatásban részesülő vagy más módon az államháztartással – a közpénzek felhasználásával – kapcsolatba kerülő szervezetek (például: cégek, civil szervezetek) esetében a vonatkozó adatok nyilvánosságának a követelménye közvetlenül visszavezethető az Alaptörvény 39. cikk (1) bekezdésének a támogatás felhasználására irányuló tevékenység átláthatóságát előíró szabályára, továbbá a (2) bekezdés első mondatára, amely szerint a közpénzekkel gazdálkodó minden szervezet köteles a nyilvánosság előtt elszámolni a közpénzekre vonatkozó gazdálkodásával.
- [28] A természetes személyek esetében ugyanez a következtetés összetettebb mérlegelést igényel: egyrészt ők nem minősülnek az Alaptörvény 39. cikk szerinti „szervezet”-nek, másrészt kizárólag saját személyes céljaikat szolgáló adatkezeléseikre az Infotv. hatálya nem is terjed ki [Infotv. 2. § (6) bekezdés]. Esetükben az Infotv. 27. § (3)–(3a) bekezdései az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdésének utolsó mondatával állnak összefüggésben, amely kimondja, hogy a közpénzekre és a nemzeti vagyonra vonatkozó adatok közérdekű adatok.
- [29] Összefoglalva: az a jogértelmezés áll az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésével és 39. cikk (2) bekezdésével összhangban, amely az adatnyilvánosság biztosítására irányuló alaptörvényi kötelezettség kapcsán figyelembe veszi, hogy az érintett személy vagy szervezet közpénzekkel gazdálkodik-e. Ezért egyrészt a közfeladatot ellátó szervek körét az Infotv. alkalmazásában tágan kell értelmezni, másrészt pedig a közérdekből nyilvános adatok tekintetében a közfeladatot ellátó szervek mellett az Infotv. 27. § (3) bekezdése szerinti adatok tekintetében az Infotv. 27. § (3a) bekezdése alapján a nem közfeladatot ellátó szervezeteket és személyeket is tájékoztatási kötelezettség terheli.
- [30] Indokolt azonban mindezek mellett a következőkre is felhívni a figyelmet. Mivel az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésében elismert alapjog elsődleges célja az állami működés átláthatósága, ezért az adatigénylésnek alapjog

nézőpontból elsődlegesen a közfeladatot ellátó szervek felé kell irányulnia. Az Infotv. 27. § (3a) bekezdésében írt esetben – tehát ha valamely természetes személy, jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet az államháztartás alrendszerébe tartozó valamely személlyel pénzügyi vagy üzleti kapcsolatot létesít – a közérdekből nyilvános adatoknak jellemzően a jogviszony mindkét alanya a birtokában van. Ezért a pénzügyi vagy üzleti kapcsolat másik alanyának – legyen az személy vagy szervezet – tájékoztatási kötelezettsége ebben az értelemben kiegészítő jellegű, és a közpénzekkel való gazdálkodás transzparenciájának mintegy végső – ugyanakkor az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdésével összhangban álló – biztosítéka arra az esetre, ha a közfeladatot ellátó szerv bármely okból nem tud eleget tenni az adatigénylésnek. Ebben az összefüggésben tehát annak a természetes személynek, jogi személynek vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetnek, aki/amely szerződéses ügyelei révén közpénzt használ fel vagy állami vagyonnal gazdálkodik, az adatnyilvánosságért viselt felelőssége „mögöttes” felelősséget jelent csupán.

- [31] 3. Az Alkotmánybíróság ezt követően az adatkiadási, tájékoztatási kötelezettség alkotmányjogi összefüggéseit tekintette át, és a következőket állapította meg.
- [32] 3.1. Az Infotv. 28. §-a a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok tekintetében egyaránt biztosítja az adatigénylés lehetőségét, a 31. § pedig az adatigény nem teljesítése esetében garantálja a bírósághoz fordulás lehetőségét. Az Infotv. 31. § (3) és (5) bekezdése azonban kifejezetten a „közfeladatot ellátó szervet” említi a per alpereseként. E fogalomhasználatot és a közérdekű adatigénylési per szabályait a jogalkotó nem igazította hozzá a régi Ptk.-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. §-ában foglalt általános rendelkezések alapján közérdekű adatigénylési per megindításának nincs helye. 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.
- [33] 3.2. Az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdése és az Infotv. vonatkozó egyéb rendelkezései alapján az adatnyilvánosság biztosítása alkotmányosan nem csupán a közfeladatot ellátó szerveket terheli. Az Alaptörvény 39. cikke generális jelleggel írja elő a közpénzekkel való gazdálkodás transzparenciáját. Az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdése pedig garantálja a közérdekű adatok megismerését, és 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]}. Amint arra a NAIH elnöke is rámutatott válaszában, „[r]endszertani értelmezés szerint az információszabadság, mint alapjog védelméhez egyértelműen hozzátartozik, hogy vélt vagy valós jog sértés esetén a jogosult bírósághoz fordulhat”.
- [34] Az információszabadság 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]}.
- [35] Hangsúlyozandó azonban az is, hogy az Alaptörvényből konkrét eljárási rend, annak az egyes részletszabályai nem vezethetők le. Nem kizárt tehát, hogy az adatigénylés és annak nem teljesítése esetében a jogérvényesítés részletszabályai a közfeladatot ellátó szervek és az Infotv. 27. § (3)–(3a) bekezdésével érintett szervezetek/személyek esetében az adatkezelés sajátosságaira tekintettel adott esetben eltérjenek. E mellett – mintegy kiegészítő lehetőségként – pedig a törvényességi felügyeletet gyakorló szerv eljárásának a kezdeményezésére is lehetőséget biztosíthat a jogalkotó.

- [36] 3.3. Összefoglalásul: a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog védelme – összhangban az Alaptörvény 39. cikkének a közpénzek nyilvánosságára vonatkozó egyértelmű szabályával – megköveteli, hogy az adatigény minden tájékoztatásra kötelezettet illetően bíróság előtt érvényesíthető és kikényszeríthető legyen. Ennek hiányában ugyanis az Alaptörvényből levezethető és az Infotv.-ben szabályozott adatkiadási, tájékoztatási kötelezettség *lex imperfecta*-vá válhat. Ez pedig nem összeegyeztethető az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésében elismert alapjoggal és az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdésével sem. Megállapítható azonban, hogy a törvényességi felügyeletet gyakorló szervhez fordulásnak az Infotv. 27. § (3b) bekezdésébe foglalt lehetősége – tekintettel arra, hogy a törvényességi felügyelettel érintettek köre nem egyezik meg az Infotv. 27. § (3a) bekezdés szerint adatkiadásra kötelezettek körével, illetve hogy a törvényességi felügyeleti eljárásban nincs helye az adat kiadására való kötelezésnek – nem tesz eleget ezen követelményeknek. Más jogérvényesítési lehetőség viszont jelenleg nem áll az adatigénylők rendelkezésére.
- [37] Az Abtv. 46. § (1) bekezdése értelmében, ha az Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását állapítja meg, a mulasztást elkövető szervet – határidő megjelölésével – felhívja feladatának teljesítésére. Az Abtv. 46. § (2) bekezdésének c) pontja alapján a jogalkotói feladat elmulasztásának minősül, ha a jogi szabályozás Alaptörvényből levezethető lényeges tartalma hiányos. Az említett szabályozási hiány – az Infotv. 27. § (3a) bekezdése szerinti tájékoztatási kötelezettség bíróság előtti hatékony érvényesíthetőségének a hiánya a hatályos szabályozásban – a vizsgált esetben az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésének és 39. cikk (2) bekezdésének a sérelmét idézi elő. Az alaptörvény-ellenes helyzet megszüntetése érdekében az Alkotmánybíróság a rendelkező rész 1. pontjába foglaltak szerint mulasztással előidézett alaptörvény-ellenességet állapított meg, és felhívta a jogalkotót az Infotv. és az Alaptörvény rendelkezései közötti összhang megteremtésére.
- [38] Az Infotv. 27. § (3b) bekezdése alaptörvény-ellenességének a megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt az Alkotmánybíróság elutasította, ugyanis egyrészt a törvényességi felügyeletet gyakorló szerv eljárása kezdeményezésének a lehetősége önmagában nem tekinthető alapjog-korlátozó előírásnak. Másrészt az Infotv. 28–31. §-ainak megfogalmazásából következően a 27. § (3b) bekezdés megsemmisítése sem vezetne a közérdekű adatigénylési per előírásainak alkalmazhatóságára. Az alaptörvény-ellenességet nem az Infotv. 27. § (3b) bekezdése, hanem kifejezetten szabályozási hiátus okozza, csak ennek pótlásával tehető a szabályozás alaptörvény-konformmá.
- [39] 4. Az Alkotmánybíróság a határozat Magyar Közlönyben történő közzétételét az Abtv. 44. § (1) bekezdésének második mondata alapján rendelte el.

Budapest, 2020. április 28.

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke,  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Czine Ágnes*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke,  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Dienes-Oehm Egon*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke,  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Handó Tünde*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke,  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Horváth Attila*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke,  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó*  
előadó alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke,  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Juhász Imre*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke,  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Pokol Béla*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke,  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Salamon László*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke,  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Schanda Balázs*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke,  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Szabó Marcel*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke,  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Szalay Péter*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke,  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Szívós Mária*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke,  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Varga Zs. András*  
alkotmánybíró helyett

### *Dr. Czine Ágnes* alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [40] Egyetértek a rendelkező részben foglalt döntéssel, ugyanakkor fontosnak tartom az alábbiak kiemelését is.
- [41] 1. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában az információs szabadság a kiemelten védett alapvető jogok körébe tartozik. Ennek oka – amint azt az Alkotmánybíróság még működésének korai időszakában megfogalmazta –, hogy az alanyi jogon biztosított információs szabadság 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 államberendezkedés garanciája” [34/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 177, 192]. Az Alkotmánybíróság ezeket a megállapításokat az Alaptörvény hatálybalépését követően is több határozatában megerősítette {például: 21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [31]; 29/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [42]}.
- [42] 2. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában már több ügyben felmerült, hogy ki tekinthető az alapvető jog kötelezettjének. Ezzel összefüggésben pedig az Alkotmánybíróság jellemzően abból indul ki, hogy „[a] közérdekű adatokra főszabályként a nyilvánosság-elv vonatkozik” {21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [40]}. A nyilvánosság érvényesüléséhez az szükséges, hogy az arra köteles adatkezelő a közérdekű adatok megismerését – proaktív módon, illetve adatigénylés alapján – biztosítsa.
- [43] A kötelezetti kör meghatározása során ezért mindig az alapjog céljára kell figyelemmel lenni, vagyis arra, hogy biztosítsa az állami működés átláthatóságát, a polgárok által történő ellenőrizhetőségét.
- [44] 3. Az Alkotmánybíróság a közérdekű adatok megismeréséhez való jog kötelezetti oldalán lévő alanyi körrel összefüggésben jellemzően hangsúlyozza, hogy „[a]z információs szabadság és az azon alapuló alapjogi jogviszony tartalma kötelezettséget teremt a közfeladatot ellátó szervek és személyek számára, hogy bizonyos, a közfeladataikkal összefüggésbe hozható, illetve azt jellemző adatokat proaktív módon nyilvánosságra hozzanak, vagy igény esetén hozzáférhetővé tegyenek” {13/2019. (IV. 8.) AB határozat, Indokolás [28]}. Ez a kötelezettség ugyanakkor nem csak a közfeladatot ellátó szerveket terheli.
- [45] Az Alkotmánybíróság ugyanis az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdése alapján kiemelte azt is, hogy a nyilvánosság előtti elszámolásra a „közpénzekkel gazdálkodó minden szervezet” köteles, ezért „az általuk kezelt közérdekű adatokhoz való hozzáférést – különösen erre irányuló igény esetén – a közfeladatot ellátó szerveken kívüli szervezetnek is biztosítani kell.” {21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [40]; 25/2014. (VII. 22.) AB határozat, Indokolás [30]}
- [46] Az Alkotmánybíróság a 6/2016. (III. 11.) AB határozatban rámutatott arra is, hogy „[a] kötelezettség szempontjából csak az számít, hogy az adott szerv közérdekű adatot kezel, s önmagában ennél fogva terheli – a közérdekű adatok megismeréséhez való jog érvényesülése érdekében – az adatigény teljesítésére vonatkozó kötelezettség. Ez az általános érvényű kötelezettség nem korlátozható a címzettek körének szűkítésével, hogy az ne eredményezné egyúttal a közérdekű adatok megismeréséhez való jog korlátozását.” (Indokolás [31])
- [47] A fentiek alapján megállapítható, hogy az Alkotmánybíróság értelmezése szerint az Alaptörvényből – különösen annak 39. cikk (2) bekezdéséből – egyértelműen következik, 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 {3026/2015. (II. 9.) AB határozat, Indokolás [19]; 8/2016. (IV. 6.) AB határozat, Indokolás [30]}.



[48] 4. Mindezek alapján, úgy gondolom, hogy a jogalkotónak is e szempontok érvényesítésére kell törekednie.

Budapest, 2020. április 28.

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke,  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Czine Ágnes*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Dienes-Oehm Egon* alkotmánybíró különvéleménye

[49] Egyetértek a határozat rendelkező részének 2. pontjával, amely a bírói kezdeményezést elutasítja, de nem értek egyet a rendelkező résznek a hivatalból történő eljárás alapján mulasztással előidézett alaptörvény-ellenességet megállapító 1. pontjával.

[50] Kétségtelen tény, hogy az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdése és a 39. cikk (2) bekezdése együttes érvényre juttatása felvet olyan kérdéseket az információszabadság tényleges megvalósulása nézőpontjából vizsgálva, amelyekben a jogalkotó további, a már létező tájékoztatási kötelezettség, illetőleg a törvényességi felügyelet intézménye megteremtésén túlmenő közreműködése hasznos, sőt szükséges lehet. Így például indokoltnak tűnhet annak jogi úton való egyértelművé tétele is, hogy csak a közfeladatot ellátó szerveket terheli autonóm módon, azaz az Alaptörvény 39. cikkéből kiindulva közvetlenül adatkiadási kötelezettség, a magánszemélyek és közpénzzel jellemzően nem gazdálkodó jogi személyekre kizárólag az adatnyilvánosság biztosítását szolgáló törvényi rendelkezések alapján állhat fenn ilyen kötelezettség. Megállapítható az is, hogy a jogalkotónak lehet feladata az információszabadság érvényesülését érintő egyéb olyan, a gyakorlatot orientáló kérdésben is, mint amilyen az Infotv. 27. § (3b) bekezdése egyértelmű értelmezésének elősegítése. Mindezeknek azonban nem kell, hogy előfeltételük legyen az Alkotmánybíróságnak a törvényhozó hatalom szerepkörébe beavatkozó intervenciója, minthogy e rendelkezés kapcsán az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdése sérelme véleményem szerint nem állapítható meg.

[51] A fentiekre tekintettel az alaptörvény-ellenesség megállapítását megalapozatlannak tartom, a határozat indokolása e tekintetben összességében nem meggyőző. Véleményem szerint ugyanakkor a határozat indokolásának a jogi helyzetre és tényekre vonatkozó egyes megállapításai alkalmasak lehetnek jelezni az Alkotmánybíróság vizsgálata és értékelése alapján azokat az elemeket, amelyek segíthetik az arra hatáskörrel rendelkező jogalkotót az általa a jogalkalmazási gyakorlat egységessége érdekében szükségesnek ítélt intézkedések kiválasztásában és meghozatalában. Egy, csak erre az összegzésre szorítókozó összegzést – szignalizáció formájában – elengedőnek láttam volna a jelen ügyben a bírói kezdeményezés elutasítása mellett, amelyet helyeselek.

Budapest, 2020. április 28.

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke,  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Dienes-Oehm Egon*  
alkotmánybíró helyett

[52] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2020. április 28.

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke,  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Juhász Imre*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Salamon László alkotmánybíró különvéleménye*

- [53] A határozat rendelkező részének 1. pontjában foglalt mulasztás megállapítását csak eltérő tartalommal tudtam volna támogatni, az alábbiak okából.
- [54] 1. Nem értek egyet a határozat indokolásában összegzett azon végkövetkeztetéssel, miszerint a Alaptörvényből az következik, hogy az adatigény bíróság általi kikényszeríthetőségének minden tájékoztatásra kötelezettel szemben biztosítottak kell lennie. Az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésének rendelkezéséből ez nem következik, az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdéséből ez csak a közpénzekből gazdálkodó szervezetekre nézve áll.
- [55] 2. Az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdéséből levezethetően jogalkotó általi mulasztás nézetem szerint csak azokra az esetekre (helyzetekre) vonatkoztatva állapítható meg, ha a közfeladatot ellátó szervtől a közérdekű adat objektíve nem szerezhető be (azaz az adatszolgáltatás a közfeladatot ellátó szerv működési körén kívül eső elháríthatatlan akadályba ütközik), ideértve azt az esetet is, ha az adatnak egyetlen közfeladatot ellátó szerv sem birtokosa.
- [56] Az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdéséből levezethetően pedig jogalkotó általi mulasztás a közpénzekkel gazdálkodó, közfeladatot ellátó szerveken kívüli szervezetek tekintetében áll fenn.
- [57] Ezek azok az esetek ugyanis, melyek az Infotv. 31. § (3) bekezdése rendelkezésére figyelemmel a bírói út igénybevétele nem biztosított, holott azt a két alaptörvényi szabályból és a hatékony védelem bíróság által történő megvalósulásának elvéből a jogalkotónak biztosítania kellett volna.
- [58] 3. Azáltal, hogy a határozat a mulasztást az Infotv. 27. § (3a) bekezdésére utalva állapítja meg, a bírói út érvényesítését olyan szereplőkre (természetes személyekre, szervezeteknek nem minősülő vállalkozókra) és olyan helyzetekre is kiterjeszti, akikre nézve ez az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdéséből nem következne, illetve, amely helyzetekben az adatszolgáltatás bírói úton a közfeladatot ellátó szervtől közvetlenül kikényszeríthető lenne, biztosítva ezzel a közérdekű adatok megismeréséhez való, az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésében biztosított alapvető jog érvényesülését.

Budapest, 2020. április 28.

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke,  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Salamon László*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Varga Zs. András alkotmánybíró különvéleménye*

- [59] Nem értek egyet a többségi határozat mulasztással előidézett alaptörvény-ellenességet megállapító rendelkezésével.
- [60] A többségi határozat a mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség megállapításakor abból indul ki, hogy „az a jogértelmezés áll az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésével és 39. cikk (2) bekezdésével összhangban, amely az adatnyilvánosság biztosítására irányuló alaptörvényi kötelezettség kapcsán figyelembe veszi, hogy az érintett személy vagy szervezet közpénzekkel gazdálkodik-e” (Indokolás [29]). Ez a megállapítás nem vitatható, miként az a következtetés sem, miszerint követelmény, hogy „az adatigény minden tájékoztatásra kötelezettet illetően bíróság előtt érvényesíthető és kikényszeríthető legyen” (Indokolás [35]).
- [61] Ez azonban önmagában nem elégséges a mulasztás megalapozásához. Ahhoz arra a megállapításra is szükség volt, hogy a törvény a közpénzekkel való gazdálkodás átláthatósága érdekében „a közfeladatot ellátó személyek és az államháztartás alrendszerébe tartozó valamely személlyel pénzügyi vagy üzleti kapcsolatot létesítő személyek/szervezetek számára is egyaránt kötelezettségeket fogalmaz meg”. Ezt pedig a többségi határozat az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdéséből vezeti le, amely úgy rendelkezik, hogy „[a] közpénzekkel gazdálkodó minden szervezet köteles a nyilvánosság előtt elszámolni a közpénzekre vonatkozó gazdálkodásával”.
- [62] A többségi határozat következtetése tehát azon a vélelmen alapul, hogy a közpénz minőség nemcsak addig áll fenn, amíg azzal a közfeladatot ellátó szerv gazdálkodik, hanem annak továbbadását követően is, vagyis

a közpénz átvevője is közpénzzel gazdálkodik. Csakhogy ez azt jelenti, hogy az első átvevő is közpénzt kezel, így ő is közpénzt ad át a továbbiakban. Vagyis ez a minőség minden további átadás során is fennmarad, a közpénz jelleg végigkíséri az így megszerzett pénz „útját”, a folyamat a logikai indukció triviális alkalmazása szerint soha nem szakad meg. Más szóval: a vélelem azt jelenti, hogy ami egyszer közpénz volt, az mindenkor az is marad, függetlenül attól, hogy hányszor és kinek adják át (a konkrét esetben: a közfeladatot ellátó szervtől átvevő fővállalkozónál, a tőle átvevő alvállalkozónál, a tőlük átvevő kereskedőknél és munkavállalóknál, a tőlük átvevő boltosnál és így tovább, megállás nélkül).

- [63] Ez az értelmezés olyan nyomonkövetési kötelezettséggel jár – és ennek törvényi szabályozását követeli meg a többségi határozat –, amely egyrészt lehetetlenség, másrészt ellentétes a pénz mint általános egyenérték fogalmával: akire pénzt ruháznak át, tulajdonossá lesz akkor is, ha az átruházó nem volt tulajdonos (a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 5:40. §). Ez a közpénzre is igaz. Akire a közpénzt átruházták, azon tulajdont szerez, nála tehát az már nem közpénz, azzal sajátjaként jogosult rendelkezni. Jogszabály vagy szerződés elszámolási kötelezettséget előírhat számára, de ez sem teszi az átvett pénzt közpénzzé. Az elszámolási kötelezettség ennek megfelelően nem feltétlenül azonos terjedelmű, mint a közfeladatot ellátó szervet terhelő teljes gazdálkodási nyilvánosság.
- [64] A közpénz jelleg megőrzésére vonatkozó vélelemmel akkor sem értettem egyet, amikor az Alkotmánybíróság először használta a 8/2016. (IV. 6.) AB határozatban, mivel ez nem vezethető le az Alaptörvényből. Álláspontom szerint a közpénz minőség csak addig áll fenn, amíg az a közfeladatot ellátó szerv birtokában van, utána elveszíti közpénz jellegét. Ebből következően álláspontom szerint az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdése és az Infotv. ennek érvényesülését biztosító egyéb rendelkezései alapján az adatnyilvánosság biztosítása közvetlenül csak a közfeladatot ellátó szerveket terheli, más jogalanyra csak törvény kifejezett rendelkezése esetén hárul ez a kötelezettség. Nincs tehát a jogalkotónak olyan, az Alaptörvényből folyó kötelessége, hogy a meglévő szabályokhoz képest további, az adatnyilvánosságot kiterjesztő jogszabályt alkosson.

Budapest, 2020. április 28.

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke,  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Varga Zs. András*  
alkotmánybíró helyett

- [65] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2020. április 28.

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke,  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Handó Tünde*  
alkotmánybíró helyett

- [66] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2020. április 28.

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke,  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Szívós Mária*  
alkotmánybíró helyett

Alkotmánybírósági ügyszám: III/629/2019.

Megjelent a Magyar Közlöny 2020. évi 107. számában.

