



IGAZSÁGÜGYI MINISZTER

Iktatószám: XX-AJFO/135/ /2019.
Hivatkozási szám: III/629-3/2019.

Alkotmánybíróság
Budapest
Donáti u. 35-45.
1015

Tárgy: az Alkotmánybíróság megkeresése a III/629-3/2019. sz. ügyben

Tisztelt Alkotmánybíró Asszony!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló bírói kezdeményezés tárgyában meghozott III/629-3/2019. számú végzését (a továbbiakban: végzés) köszönettel kézhez kaptam.

A tárgybeli ügyben az indítványozó bírók – az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 25. § alapján – az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) 27. § (3b) bekezdésének alaptörvény-ellenességének megállapítását kezdeményezik, mert az sérti az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésébe foglalt a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő alapjogot és a 39. cikk (2) bekezdése szerinti átláthatóság és a közélet tisztaságának elvét.

A bírói kezdeményezésre okot adó ügy lényege szerint egy gazdasági társasághoz közérdekű adatigényléssel fordult egy magánszemély egy európai uniós forrásból finanszírozott projekt részleteivel kapcsolatban. 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 csak a tájékoztatásra kötelezett felett törvényességi felügyelet gyakorlására jogosult szerv eljárását kezdeményezheti.

Az erre vonatkozó részletes álláspontomról az alábbiakban tájékoztatom

I. Az információszabadság mint alapvető jog

Az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdése alapvető jogként mindenki számára biztosítja a közérdekű adatok megismerésének és terjesztésének jogát. Az Alkotmánybíróság már a kezdetektől fogva következetesen azt az álláspontot képviseli, hogy ezen alapjog lényegében az *információszabadságot* biztosítja, amely alapján a közérdekű adatok nyilvánosak, azok szabadon terjeszthetők.¹ Már jóval az információszabadság érvényesülését lehetővé tevő törvényi szabályok megalkotását megelőzően azt is rögzítette azt is az Alkotmánybíróság, hogy az információszabadság funkciója, hogy az lehetővé teszi „*a választott népképviselői testületek, a végrehajtó hatalom, a közigazgatás jogszerűségének és hatékonyságának ellenőrzését, serkenti azok demokratikus működését*”.²

Az Alkotmánybíróság a közelmúltban több alkalommal is megerősítette és összegezte ezen álláspontját, így például elvi élel kimondta azt is, hogy „*[a]z információszabadság alkotmányos funkciója tehát az állam demokratikus működésének a garantálása. A közhatalom-gyakorlás nyilvánossága, illetve szélesebb értelemben véve a közügyek átláthatósága kétségkívül előfeltétele más alapjogok (véleménynyilvánítás, közösségi döntéshozatalban való részvétel) gyakorlásának, illetve a hatékony állami működés egyik biztosítékának is tekinthető*”.³ Az információszabadság rendeltetése, *alkotmányos funkciója* tehát a közfeladatot ellátó szervek (ideértve a közfeladatot ellátó szervi minőséggel nem rendelkező, de közfeladatot más formában ellátó személyeket is) demokratikus működésének garantálása, biztosítva egyúttal a hatékony állami működést is.

Az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésében foglalt alapvető jog érvényesülését a jogalkotó az Infotv. elfogadásával biztosította, amelynek 1. §-a kimondja, hogy az Infotv. célja – többek között – a hatálya alá tartozó tárgykörökben az adatok kezelésére vonatkozó alapvető szabályok meghatározása annak érdekében, hogy a közügyek átláthatósága a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez és terjesztéséhez fűződő jog érvényesítésével megvalósuljon.

II. Az információszabadság alkotmányos funkciója, annak kifejeződései

II.1. Az információszabadság érvényesítésének címzettjei, terjedelme

Az Infotv. 26. § (1) bekezdése értelmében az *állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szervezeteknek vagy személyeknek* – amely körre vonatkozóan az Infotv. együttesen a *közfeladatot ellátó szerv* rövid megjelölést is bevezeti – az Infotv. alapján nyilvánossá tett adatok megismerhetőségét bárki számára lehetővé kell tenniük. Elmondható tehát, hogy az Infotv. rendszerében – az alkotmányossági követelményekkel összhangban – az információszabadság érvényesítésének *elsődleges címzettjei* a közfeladatot ellátó szervek, amelyek az Infotv. III. fejezetében meghatározott rendben kötelesek a megismerést bárki számára biztosítani.

A fentieken túl azonban a jogalkotó elismerte azt is, hogy bizonyos esetekben olyan adatok megismerhetőségének biztosítása is indokolt lehet, amelyek nem, vagy nem kizárólagosan közfeladatot ellátó szervek tevékenységére vonatkoznak, nem ilyen szervek közfeladatainak ellátásával összefüggésben keletkeztek, illetve nem szükségszerűen (csak) e szervek kezelésében állnak. Ezen igény azonosítása és elismerése eredményezte a *közérdekből nyilvános adatok* kategóriájának elismerését, amelynek definíciója tudatosan, az *adatkezelő*

¹ 2/2014. (I. 21.) AB határozat, [24]-[25]

² 32/1992. (V. 29.) AB határozat, Indokolás III. rész 1. pont (ABH 1992. 184.)

³ 8/2016. (IV. 6.) AB határozat, [43]

személyének megjelölése nélkül, általános megfogalmazással, valamely közérdekű célból nyilvánossá tett adatot jelent.⁴ A jogalkotó e minősítése szükségszerűen valamely közérdekű célból, alapjog vagy alkotmányos cél elősegítésének igényéből fakad (így például a közpénzekkel való gazdálkodás átláthatóságának biztosítása, a gazdasági forgalom biztonságának érvényre juttatása, stb.), ugyanakkor a nyilvánosságra hozatal nem szükségszerűen az információs szabadság érvényesülését szolgálja, az az információs szabadság bemutatott alkotmányos funkciójával az számos esetben semmilyen összefüggésben nem áll. A közérdekből nyilvános adat gyűjtőfogalom jellegét az is erősíti, hogy a definíció alapján a nyilvánossá tett adat tekintetében irreleváns, hogy az adott adat egyébként milyen adatkategóriába sorolható, a jogalkotó közérdekből nyilvános adatként akár *személyes adat* vagy *üzleti titok* ismérveivel rendelkező adat nyilvánosságának biztosítását is elrendelheti. Megjegyzendő továbbá, hogy számos esetben a közérdekből nyilvános adat nyilvánosságát elrendelő jogszabályok eleve sajátos, *sui generis* előírásokat tartalmaznak a megismerés módjára vonatkozóan.⁵

A közérdekből nyilvános adat tehát olyan *gyűjtőfogalom*, amely a közérdekű adat fogalma alá nem eső, a jogalkotó mérlegelése alapján közérdekből nyilvánosságra hozott adatok kategóriáját öleli fel. A jogalkotó mérlegelése alapján közérdekből nyilvános adattá rendelt adatok tekintetében a fentiek alapján elmondható az is, hogy ezen adatoknak nem szükségszerű ismérve az sem, hogy azok feltétlenül közfeladatot ellátó szervek kezelésében álljanak. ***Bizonyos közérdekből nyilvános adatok esetében éppen ennek ellenkezője, azaz az mutatható ki, hogy azok nem (vagy nem kizárólagosan) közfeladatot ellátó szervek kezelésében állhatnak.*** Ugyanakkor mindezen – a közérdekű adatokhoz képest fennálló – potenciálisan eltérő jelleg mellett számos esetben a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok lényeges ismérveiket tekintve megegyezhetnek, így azok az információs szabadság érvényesülését szolgálják, közfeladatot ellátó szerv tevékenységére vonatkoznak és kezelésében állnak, valamint a megismerhetőségük eljárásrendje is azonos.

II.2. Az Infotv. rendszerében fennálló, „háromszintű” megismerési rendszer

Az információs szabadság minél nagyobb fokú érvényesülése érdekében – ekként különösen a közpénzek átláthatóságára vonatkozó szabályozással összefüggésben – maga az Infotv. is közérdekből nyilvános adattá minősít meghatározott adatokat. Ezen adatok tehát, ahogyan az korábban is bemutatásra került, a jogalkotó döntéséből fakadóan válnak nyilvánossá, megismerhetővé, akár olyan szervek (vagy személyek) által is, amelyek (akik) egyébként nem minősülnének közfeladatot ellátó szerveknek.

Az Infotv. 26. § (3) bekezdése akként rendelkezik, hogy törvény eltérő rendelkezése hiányában a jogszabály vagy állami, illetőleg helyi önkormányzati szervvel kötött szerződés alapján kötelezően igénybe veendő vagy más módon ki nem elégíthető szolgáltatást nyújtó szervek vagy személyek kezelésében lévő, e tevékenységükre vonatkozó, személyes adatnak nem minősülő adat közérdekből nyilvános adatként minősül. ***Ezen adatokra vonatkozóan az Infotv. 26. § (4) bekezdése expressis verbis megállapítja, hogy felsorolt szerv vagy személy az adatok megismerésére irányuló igény teljesítése során az Infotv. 28-31. §-ai – azaz a közérdekű adat megismerésére vonatkozó rendszer – szerint jár el.*** Az Infotv. tehát e tekintetben az Infotv. 28-31. §-ában szerinti szigorú megismerési rendszer alkalmazását írja elő azon szervek vagy személyek esetén is, amelyekre egyébként a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó eljárásrend egyébként – e szabály hiányában – nem volna alkalmazható, tekintettel arra, hogy esetükben a közérdekű adat fogalmának egyik

⁴ Infotv. 3. § 6. pont

⁵ lásd pl. az adózás rendjéről szóló 2017. évi I. törvény 266. § g) pontja, az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény 49. § (7) bekezdése, stb.

kulcseleme, a *közfeladatot ellátó szervei minőség* hiányzik. A jogalkotó ugyanakkor – az információs szabadság minél nagyobb fokú biztosítása érdekében, figyelemmel arra, hogy ebben az esetben a norma címzettjei az állami vagy helyi önkormányzati szervek számára jellemzően valamely közszolgáltatást nyújtanak – akként döntött, hogy ezen adatkezelők is a közfeladatot ellátó szervekre irányadó eljárásrend szerint kötelesek az e tevékenységükkel összefüggő, a kezelésükben álló személyes adatot nem tartalmazó közérdekből nyilvános adat megismerhetőségét biztosítani.

Szintén az információs szabadság és a közpénzekkel való felelős gazdálkodás átláthatóságának igénye alapján döntött úgy a jogalkotó, hogy az Infotv. 27. § (3) bekezdésében meghatározott adatkör közérdekből nyilvános adatként nem minősül üzleti titoknak. Az Infotv. 27. § (3a) bekezdése arról rendelkezik, hogy 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 (a továbbiakban: tájékoztatásra kötelezett), köteles e jogviszonnyal összefüggő és az Infotv. 27. § (3) bekezdése alapján közérdekből nyilvános adatként üzleti titoknak nem minősülő adatra vonatkozóan – erre irányuló igény esetén – bárki számára *tájékoztatást* adni. *Ezen adatok tehát, ha a közfeladatot ellátó szervek kezelésében állnak, a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó szabályok szerint,⁶ ha a tájékoztatásra kötelezettek kezelésében állnak, sui generis előírás formájában – a tájékoztatási kötelezettség teljesítésével – ismerhetőek meg.⁷* E tájékoztatási kötelezettség kétféle módon, egyrészt a közérdekből nyilvános adatok nyilvánosságra hozatalával, másrészt – amennyiben korábban már elektronikus formában ezen adatot már nyilvánosságra hozták – az adatot tartalmazó *nyilvános forrás megjelölésével* teljesíthető. Az Infotv. 27. § (3b) bekezdése szerint, ha a tájékoztatásra kötelezett a tájékoztatást megtagadja, a tájékoztatást igénylő a tájékoztatásra kötelezett felett törvényességi felügyelet gyakorlására jogosult szerv eljárását kezdeményezheti.

A fentiekben bemutatott módon a jogalkotó az Infotv. rendszerében az információs szabadság érvényesülése, valamint a közpénzekkel való felelős gazdálkodás átláthatóságának biztosítása érdekében egy *háromszintű, koherensen zárt rendszer* mutatható ki:

- e rendszer *első (legmagasabb) szintjét* jelenti az információs szabadság alkotmányos funkciójából következően a közfeladatot ellátó szervek esetében alkalmazott, a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok megismerhetőségét biztosító igen szigorú anyagi és eljárási szabályok összessége, a kezelésükben levő közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismerhetősége érdekében;
- e rendszer *második szintjét* jelenti az Infotv. 26. § (3) bekezdése szerint szolgáltatást nyújtó szervek vagy személyek kezelésében álló – a tevékenységükre vonatkozó – közérdekből nyilvános adat megismerhetősége, amely szerv vagy személy a jogalkotó döntéséből fakadóan a közfeladatot ellátó szervekkel *azonos módon* jár el az ilyen adatok megismerésére irányuló igény teljesítése során,
- végül, de nem utolsó sorban e rendszer *harmadik szintjét* jelenti azon üzleti titkok köre,⁸ amelyeket a jogalkotó közérdekből nyilvános adattá nyilvánított, ezen adatok a

⁶ Infotv. 28. § (1) bekezdése

⁷ Ezen ún. „üvegseb-szabály” – amelyet már a korábbi Polgári Törvénykönyv is tartalmazott – az Infotv.-ben történő elhelyezését az új Polgári Törvénykönyv elfogadása, valamint az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdésében foglalt kötelezettség megerősítése indokolta. Lásd még az *információs önrendelkezési jogról és az információs szabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény módosításáról szóló 2013. évi XCI. törvény* miniszteri indokolását

⁸ a központi és a helyi önkormányzati költségvetés, illetve az európai uniós támogatás felhasználásával, költségvetést érintő juttatással, kedvezményel, az állami és önkormányzati vagyon kezelésével, birtoklásával,

közfeladatot ellátó szervek kezelésében az általános szabályok szerint, míg a tájékoztatásra kötelezettek oldalán sajátos, *sui generis* rezsimben ismerhetőek meg.

Összességében elmondható tehát, hogy az Infotv. információszabadságot érintő szabályainak középpontjában alapvetően a közfeladatot ellátó szervek állnak, esetükben a megismerés biztosítása – közérdekű vagy közérdekből nyilvános adat esetén egyaránt – igen szigorú szabályrendszer szerint biztosított. További esetekben az Infotv. lehetőséget biztosít arra is, hogy a közfeladatot ellátó szervek körén kívüli esetekben is megismerhetőek legyenek bizonyos közérdekből nyilvános adatok, ebben az esetben a megismerés rendjét szintjén az Infotv. határozza meg, analógia vagy sajátos rezsim alkalmazásával.

III. Az indítvány és az Infotv. 27. § (3b) bekezdésének összefüggései

III.1. Az indítvány által állított alaptörvény-ellenesség okai

Az indítvány – illetve az indítvány alapjául szolgáló végzés rendelkező része – szerint az Infotv. 27. § (3b) bekezdése alaptörvény-ellenes, mert az sérti az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdését és a 39. cikk (2) bekezdését. Az indítvány szerint az Infotv. 27. § (3b) bekezdésében foglalt, a tájékoztatási kötelezettség megtagadása esetére vonatkozó rendelkezés azért alaptörvény-ellenes, mert „*nem alkalmas az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésében foglalt alapjog hatékony érvényesítésére*”. Az indítvány értelmezésében „*az Infotv. 27. § (3b) bekezdésében foglalt rendelkezés szükségtelenül és indokolatlanul tesz különbséget a közérdekből nyilvános adatot kezelő 27. § (3a) bekezdésében meghatározott jogalany és az egyéb tájékoztatásra köteles szervek és személyek között az alapjog érvényesítésének módja tekintetében*”.

Szükségesnek tartom megjegyezni, hogy az indítvány tehát formailag ugyan azt állítja, hogy az Infotv. 27. § (3b) bekezdésében foglalt rendelkezés ellentétes a közérdekű adatok megismerhetőségét és terjeszthetőségét biztosító alapvető joggal, illetve a 39. cikk (2) bekezdéséből fakadó kötelezettséggel, ugyanakkor az alaptörvény-ellenesség okainak kifejtése során nyilvánvalóvá válik, hogy az indítvány a támadott rendelkezés hiányosságát, elégtelenségét állítja, azaz *valójában mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapítását* célozza. Jelzem, hogy az az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 46. § (1) és (2) bekezdése a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállásának megállapítását *nem önálló eljárásként*, hanem az Alkotmánybíróság által *hatáskörei gyakorlása során alkalmazható jogkövetkezményként* szabályozza. Az Alkotmánybíróság az Abtv. alkalmazása során következetesen fenntartotta azon álláspontját, amely szerint mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállásának megállapítására irányuló indítvány előterjesztésére nincs lehetőség.⁹ Tekintettel arra, hogy ezen indítványi elem – azaz az alapvető jog hatékony érvényesítésének hiányán – túl az indítvány nem tartalmaz érdemi érvelést arra vonatkozóan, hogy az Infotv. 27. § (3b) bekezdése miért ellentétes az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésével és a 39. cikk (2) bekezdésével, nézetem szerint *az indítvány visszautasításának volna helye*.

Amennyiben az Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során, – hivatalból – az Infotv. 27. § (3b) bekezdésében foglalt rendelkezés kapcsán az Abtv. 46. § (1) és (2) bekezdése szerinti jogalkotói mulasztás fennállásának vizsgálatába bocsátkozik, úgy e vizsgálatához a következőkben bemutatott szempontok szíves figyelembe vételét javaslom.

használatával, hasznosításával, az azzal való rendelkezéssel, annak megterhelésével, az ilyen vagyont érintő bármilyen jog megszerzésével kapcsolatos adat

⁹ Lásd pl.: 3320/2017. (XI. 30.) AB végzés, Indokolás [27], 3009/2012. (VI. 21.) AB határozat, Indokolás [62], 3207/2018. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [19], 3337/2018. (X. 26.) AB végzés, Indokolás [23]

III.2. *Az adatkezelők tekintetében fennálló eltérő megismerési rezsím szabályozási okai, alkotmányossága*

Nézetem szerint az indítvány nem megalapozott, ugyanis az Infotv. rendszerében fennálló, a tájékoztatásra kötelezett személyek vagy szervezetek és a közfeladatot ellátó szervezetek közötti, a közérdekből nyilvános adatként üzleti titoknak nem minősülő adatok megismerése tekintetében a megismerésre vonatkozó szabályok közötti eltérés *alkotmányosan igazolható alapokon nyugszik.*

Ahogy az már korábban is bemutatásra került, az Alkotmánybíróság következetes álláspontja szerint az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésében foglalt alapvető jog *alkotmányos funkciója* az információs szabadság érvényesítése, amely a közhatalom-gyakorlás nyilvánossága, illetve szélesebb értelemben véve a közügyek átláthatósága útján, azaz *a közfeladatot ellátó szervezetek működésének ellenőrzése* révén valósul meg. A jogalkotó elsődleges kötelezettsége tehát az, hogy az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésében foglalt alapvető jog érvényesülését azzal biztosítsa, hogy a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok megismerhetőségét és terjeszthetőségét – mint a közfeladatot ellátó szervezet működése feletti társadalmi ellenőrzés egyik, de *nem kizárólagos* eszközét – *bárki* számára lehetővé tegye, annak eljárásrendjét, intézményi feltételeit alkotmányos keretek között, megfelelően biztosítsa.

Szintén bemutatásra került, hogy a közérdekű adatoktól eltérően a közérdekből nyilvános adat kategóriájának alapvető (gyűjtőfogalmi) jellemzője, hogy ugyan az ilyen adat nem esik a közérdekű adat fogalma alá, a jogalkotó a nyilvánosságra hozatalát közérdekből, törvényi rendelkezés elfogadásával mégis elrendeli. A jogalkotó kötelezettsége tehát annak esetről esetre történő mérlegelése, hogy a közérdekből nyilvánossá teendő adat nyilvánosságra hozatalának alkotmányos feltételei – különösen az alapjog-korlátozásnak az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerint igazolt szükségessége, arányossága, a lényeges tartalom tiszteletben tartása – fennállnak-e. Az indítvánnyal érintett rendelkezéshez kapcsolódó, ún. „*üvegseb-szabállyal*” összefüggésben is elmondható, hogy az Infotv. 27. § (3) bekezdésében meghatározott adatkör – azaz a tájékoztatásra kötelezett üzleti titka – nem közérdekű adat, annak megismerhetőségét *éppen a jogalkotó* – a nyilvánosságra hozatalt igazoló közérdek mérlegelésével – *tette lehetővé azzal, hogy közérdekből nyilvános adattá minősítette.* E minősítéssel a jogalkotó valójában az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdéséből fakadó – a közpénzekkel való gazdálkodás átláthatóságának biztosítását előíró – kötelezettség megfelelő végrehajtását valósította meg. *A jogalkotó ugyanakkor az Infotv. 27. § (3a) bekezdésében foglalt szabály megalkotásával az információs szabadság elsődleges célján, alkotmányos funkcióján túlhaladva annak lehetőségét is megteremtette, hogy ezen közérdekből nyilvános, valamint a jogviszonnal összefüggő adatok megismerhetőek legyenek a jogviszony – az információs szabadság alkotmányos funkciója szerint alapvetően nem érintett – másik szereplője – akivel az államháztartás üzleti kapcsolatot létesít – által is, tájékoztatási kötelezettség keretében.*

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlatát is figyelembe véve, sem Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdéséből, sem pedig az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdéséből nézetem szerint nem következik olyan értelmezés, amely alapján a jogalkotónak az Infotv. 27. § (3a) bekezdésében foglalt tájékoztatásra kötelezett szervezetek esetében is a közfeladatot ellátó szervezetekkel azonos, szigorú alkotmányos alapokon nyugvó rezsímet volna szükséges alkalmaznia. A közfeladatot ellátó szervezetek (és személyek e minőségükben) „mesterséges”, a jog által kreált jogalanyok, funkciójuk, hogy a számukra megállapított közfeladatot *közhatalom birtokában* ellássák, valamint e közfeladataik ellátásával érvényre juttassák a közfeladat ellátása mögött meghúzódó közérdeket is. *A közfeladatot ellátó szervezetek esetében tehát a jogalkotónak az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdéséből fakadó kötelezettsége – az állam demokratikus*

*működésének ellenőrzése megvalósítása érdekében – magasabb szintű mércét feltételez. A közfeladatot ellátó szervek esetén a megismerés lehetővé tétele érdekében az Infotv. szigorú feltételeket (határidők, elutasítási okok, stb.) is kapcsol. E szervek esetében az Infotv. – szintén az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdésének minél nagyobb fokú végrehajtása érdekében – további, *proaktív* közzétételi kötelezettségeket is megállapít.¹⁰*

Elmondható tehát, hogy az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdéséből fakadó alapvető jog érvényesülése, valamint a 39. cikk (2) bekezdéséből fakadó kötelezettség végrehajtása a közfeladatot ellátó szervek esetében érvényesül a legszigorúbb módon, tekintettel arra, hogy az információs szabadság érvényesítésének kötelezettjei elsősorban a közfeladatot ellátó szervek, amelyek legitim működésének a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok megismerése az egyik nem kizárólagos, de alaptörvényi szinten biztosított eszköze. *Az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésének értelmezése alapján összességében elmondható, hogy az Alaptörvény a közérdekű adat megismerésének (és terjesztésének) jogát, de nem a közérdekű adat tetszőlegesen megválasztott adatkezelő általi megismerhetőségét garantálja.*

A korábbiakban már bemutatottak szerint a jogalkotó valamely adat közérdekből nyilvános adattá tétele során – közérdekű célból – szükségszerűen *valamely alapvető jog korlátozását* is megvalósítja. Abban az esetben tehát, amikor a jogalkotó az indítvánnyal érintett „üvegzsébszabály” megalkotása során kimondta, hogy közérdekből nyilvános adatként nem minősül üzleti titoknak az Infotv. 27. § (3) bekezdésében meghatározott adatkör, illetve ehhez kapcsolódóan a (3a) bekezdésben meghatározott szervi és személyi kör tekintetében tájékoztatási kötelezettséget is meghatározott, eredendően e személyek és szervek alapvető jogait – így különösen a tulajdonhoz, vállalkozáshoz való jogát – is korlátozta. Nézetem szerint a jogalkotó az Infotv. 27. § (3) bekezdésében foglalt adat megismerhetősége tekintetében a közfeladatot ellátó szerveken túlmutató kötelezett kör, illetve az ehhez kapcsolódó tájékoztatási kötelezettség érvényesítésére vonatkozó követelmények meghatározása során az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésében biztosított alapvető jog – azaz az információs szabadság – alkotmányos funkciójával összhangban kifejezetten a *szükségesség* és *arányosság* mércéjével összhangban alkotott olyan szabályozást, amely szerint a tájékoztatásra kötelezett szervek tekintetében sajátos megismerési rezsimit kell alkalmazni.

Megjegyzendő, hogy a közérdekű adatok megismerésére szolgáló rendelkezések még a közfeladatot ellátó szervek esetében sem korlátlan terjedelműek, ekként például az Infotv. 30. § (7) bekezdése is egyértelművé teszi, hogy közfeladatot ellátó szerv gazdálkodásának átfogó, számlaszintű, illetve tételes ellenőrzésére irányuló adatmegismerésekre külön törvények rendelkezései irányadók. Az adatkezelő az ilyen adatigénylést az igénylés tárgyát képező irat másolata *helyett* a jogviszony alanyainak, a jogviszony típusának, a jogviszony tárgyának, a szolgáltatás és ellenszolgáltatás mértékének és teljesítése időpontjának megjelölésével is teljesítheti. Hasonlóképpen, az Infotv. 27. § (3a) bekezdésében foglalt tájékoztatási kötelezettség kapcsán elmondható, hogy annak a „*jogviszonnyal összefüggő*” fordulata is elsősorban az államháztartás valamint az azon kívüli szereplő között fennálló jogviszony azonosítására szolgál. Szintén kiemelandó, hogy az Infotv.-ben rögzített, a közfeladatot ellátó szervekre vonatkozó közzétételi kötelezettségek is e logika mentén e jogviszonyok átláthatóságát (azonosítását) teszik lehetővé azzal, hogy – többek között – az általa nyújtott, az államháztartásról szóló törvény szerinti költségvetési támogatásokkal

¹⁰ Lásd az Infotv. 32. §-át, amely kimondja, hogy a közfeladatot ellátó szervek a feladatkörükbe tartozó ügyekben – így különösen az állami és önkormányzati költségvetésre és annak végrehajtására, az állami és önkormányzati vagyon kezelésére, a közpénzek felhasználására és az erre kötött szerződésekre, a piaci szereplők, a magánszervezetek és -személyek részére különleges vagy kizárólagos jogok biztosítására vonatkozóan – kötelesek elősegíteni és biztosítani a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását.

összefüggő,¹¹ valamint a meghatározott körben kötött, ötmillió forintot elérő szerződésekkel összefüggő,¹² illetve az európai uniós támogatással megvalósuló fejlesztésekkel összefüggő adatok, szerződések¹³ proaktív módon, közzététel útján nyilvánosak.

Az Infotv. 27. § (3a) bekezdésében rögzített tájékoztatási kötelezettség ekként alapvetően az információszabadság érvényesítését kisegítő szabályként érvényesül, amelynek rendeltetése, hogy az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdéséből fakadó kötelezettséget – alkotmányos keretek között – a közfeladatot ellátó szerveken túl, az államháztartáson kívüli szereplők esetében is érvényesítse. Amennyiben az Infotv. igen szigorú, a közérdekű adat megismerésére vonatkozó szabályait analóg módon, az államháztartáson kívüli szereplők – jogi személyek, természetes személyek – esetében is alkalmazni kellene, az alkotmányosan nem igazolható terhet róna e szervekre és személyekre egyaránt. *Az Infotv. 28-31. §-aiban rendezett, a közérdekű adat megismerésére vonatkozó szabályrendszer az információszabadság alkotmányos funkciójára, illetve annak elsődleges címzettjeire tekintettel került kialakításra azzal, hogy az Infotv. következetesen az „adatot kezelő közfeladatot ellátó szerv” fordulatot alkalmazva határozza meg az alkalmazandó szabályokat. Az igény benyújtására, az igény teljesítésére nyitva álló határidők nem volnának azonos mértékben alkalmazhatóak a nem közfeladatot ellátó szervi adatkezelők esetében, míg egyes esetekben – így kiváltképp az igény teljesítéséhez esetlegesen felszámítandó költségtérítés esetében,¹⁴ illetve azon esetben, amikor más adatkezelő véleményét is ki kell kérni az adat megismerésének biztosítása előtt¹⁵ – e szabályok alkalmazása egyenesen kizárt volna.* Összességében tehát mind az Alaptörvény, mind az azon alapuló, a korábbiakban is bemutatott alkotmánybírói gyakorlat, mind pedig az ezekre tekintettel az Infotv.-ben szabályozott rendelkezések *elsősorban* a közfeladatot ellátó szervek ellenőrzését teszik lehetővé, illetve az igénylőket is arra ösztönzik, hogy *elsődlegesen* e szervektől igényeljék a közérdekű és közérdekből nyilvános adatokat. Tekintettel arra, hogy az Infotv. 27. § (3a) bekezdése szerinti tájékoztatásra kötelezett személy vagy szerv valamely közfeladatot ellátó szervvel (államháztartás alrendszerébe tartozó személlyel) áll pénzügyi vagy üzleti kapcsolatban, a központi és a helyi önkormányzati költségvetés, illetve az európai uniós támogatás felhasználásával, költségvetést érintő juttatással, kedvezményrel, az állami és önkormányzati vagyontárgy kezelésével, birtoklásával, használatával, hasznosításával, az azzal való rendelkezéssel, annak megterhelésével, az ilyen vagyont érintő bármilyen jog megszerzésével kapcsolatos, valamint az e jogviszonnyal összefüggő adat *szükségszerűen* a közfeladatot ellátó szerv kezelésében is rendelkezésre áll. Álláspontom szerint tehát ezen adatok megismerésére a jogviszony mindkét szereplője által lehetőség nyílik, illetve éppen ebből következően az alapvető jog szélesebb körű érvényesítésének lehetőségével az *adatigénylő helyzete* is kedvezőbb.

Fontosnak tartom ugyanakkor kiemelni, hogy amennyiben az Infotv. 27. § (3b) bekezdését úgy kellene értelmezni, hogy az nem „sui generis” megismerési rezsimként, hanem az általános szabályok mellett, alternatív módon érvényesül, úgy ezen értelmezés alapjaiban változtatná meg az Infotv.-nek a jogalkotó eredeti célja szerinti rendeltetését.

Ezen értelmezés az információszabadság alkotmányos funkciójával nem állna összhangban, tekintettel arra, hogy az az adatok igen szigorú rezsimben való megismerhetővé tételét olyan szereplők (jellemzően gazdasági társaságok, természetes személyek) kötelezettségévé tenné, amely szereplők esetében ilyen fokú alapjog-korlátozás alkotmányosan nézetem szerint már

¹¹ Infotv. 1. melléklet, III. Gazdálkodási adatok c. táblázat 3. pontja

¹² Infotv. 1. melléklet, III. Gazdálkodási adatok c. táblázat 4. pontja

¹³ Infotv. 1. melléklet, III. Gazdálkodási adatok c. táblázat 7. pontja

¹⁴ Infotv. 29. § (4) bekezdése

¹⁵ Infotv. 29. § (3) bekezdése

nem volna igazolható. Ezen értelmezés továbbá jogbizonytalanságot és aránytalanságot is okozna azzal, hogy – ahogyan az korábban bemutatásra került – az Infotv.-nek a közfeladatot ellátó szervekre tekintettel megállapított megismerési szabályait analógia útján sem lehetne teljes körűen alkalmazni e szereplők esetében.

Megjegyzendő továbbá, hogy a közfeladatot ellátó szervekre irányadó szabályok az esetek túlnyomó többségében még analógia útján sem volnának alkalmazhatóak, így különösen a korábbi adatigénylésekre, a jelentős terjedelmű adat igénylésére, a költségtérítésre, az uniós adatkezelő megkeresésére vonatkozó szabályok – e normák jellegéből fakadóan – alkalmazhatatlanok volnának. Ugyanitt kiemelendő és hangsúlyozandó továbbá az is, hogy a korábbiakban bemutatott, a számlaszintű gazdálkodás ellenőrzésére alkotott, az Infotv. 30. § (7) bekezdésében rögzített speciális szabály címzettje is kizárólag a közfeladatot ellátó szerv, ekként amennyiben az általános megismerési szabályokat korlátlanul alkalmazni kellene a közfeladatot ellátó szerveken kívül eső körben is, úgy lényegében e kötelezeti kör oldalán a közfeladatot ellátó szerveknél jóval szigorúbb, szinte korlátlan terjedelmű elszámolási kötelezettség keletkezne, amely alaptörvény-ellenes helyzetet eredményezne. Nézetem szerint a közfeladatot ellátó szervekre irányadó szabályoknak a tájékoztatásra kötelezettek irányában való korlátlan kiterjesztése olyan eredménnyel járna, amely az Infotv. rendszerének teljes, generális felülvizsgálatát tenné szükségessé.

III.3. *A törvényességi felügyeleti eljárás kezdeményezésének lehetősége, mint hatékony jogorvoslat*

Az Infotv. 27. § (3b) bekezdése szerint, ha az Infotv. 27. § (3a) bekezdése alapján tájékoztatásra kötelezett a tájékoztatást megtagadja, a tájékoztatást igénylő a tájékoztatásra kötelezett felett törvényességi felügyelet gyakorlására jogosult szerv eljárását kezdeményezheti. Az Infotv. 27. § (3a) bekezdése tehát egyrésztől egyértelművé teszi, hogy a *tájékoztatási kötelezettség* nem azonos a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó rezsím alkalmazásával, valamint a (3b) bekezdés másrészről az *e sui generis* megismerési előírások keretében az igény teljesítésének megtagadása esetére irányadó szabályokat rögzíti.

A jogi személy törvényességi felügyeletére vonatkozó ún. „anyaszabályt” a *Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény* (a továbbiakban: Ptk.) tartalmazza. A Ptk. 3:34. § (1) bekezdése szerint a jogi személyek feletti általános törvényességi felügyeletet a jogi személyt nyilvántartó bíróság látja el, illetve a (2) bekezdés szerint, ha a törvényes működés helyreállítása érdekében tett intézkedések nem vezetnek eredményre, a nyilvántartó bíróság *megszünteti* a jogi személyt.

A jogi személyek esetében a törvényességi felügyelet tartalmát, eljárási szabályait a *cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról szóló 2006. évi V. törvény* (a továbbiakban: Ctv.) rendezi. A Ctv. 72. § (1) bekezdése szerint a törvényességi felügyeleti eljárás célja, hogy a cégnyilvántartás közhitelességének biztosítása érdekében a cégbíróság intézkedéseivel a cég törvényes működését kikényszerítse, amely keretében a cégbíróság akár a cégjegyzékadatnak törlésére is jogosult. A Ctv. 72. § (2) bekezdése szerint a törvényességi felügyeleti eljárás polgári nemperes eljárás, illetve a (3) bekezdés szerint eljárás során – ha a Ctv. másként nem rendelkezik – csak okirati bizonyításnak, valamint az ügyben érintettek személyes meghallgatásának van helye. A Ctv. 74. § (1) bekezdése felsorolja, hogy törvényességi felügyeleti eljárásnak mely esetben van helye, így többek között akkor is, ha a cég a működése során nem tartja be a szervezetére és működésére vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket, illetve a létesítő okiratában foglaltakat, valamint akkor is, ha törvény a törvényességi felügyeleti eljárás lefolytatását kötelezővé teszi. A Ctv. 75. § (1) bekezdése szerint a törvényességi felügyeleti eljárás során a cégbíróság hivatalból vagy kérelemre jár el. A kérelemre induló eljárás szabályait a Ctv. 77. §-a részletezi, amelynek (1) bekezdése sorolja

fel a megindításra jogosultak körét is. A Ctv. 77. § (1) bekezdés c) pontja kifejezetten arról rendelkezik, hogy a törvényességi felügyeleti eljárás megindítását az is kérheti, akinek az eljárás lefolytatásához jogi érdeke fűződik és e jogi érdeket valószínűsíti.

Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a cégbíróság eljárásának hivatalból is helye lehet, egyrészt akkor, ha az eljárás lefolytatásának szükségességéről, az arra okot adó körülményről hivatalos eljárása során maga szerez tudomást,¹⁶ másrészt akkor is, ha a cégbíróság az eljárás megindítására okot adó körülményről olyan személytől szerez tudomást, aki jogi érdeke, illetve más feltétel hiányában nem vehet részt a törvényességi felügyeleti eljárásban.¹⁷

A Ctv. 79-80. §-a részletesen szabályozza a törvényességi felügyeleti eljárás szabályait, ekként az eljárás határidejét, lefolytatásának szabályait. A Ctv. 81. §-a a cégbíróság által hozható intézkedések körét rendezi, ekként a törvényes működés helyreállítása érdekében a cégbíróság a céget (illetve a vezető tisztségviselőt) – többek között, együttesen, illetve meghatározott esetekben akár ismételten is – pénzbírsággal sújthatja, a cég legfőbb szervének összehívását rendelheti el, illetve felügyelőbiztos kirendeléséről is határozhat. A Ctv. 84. § (1) bekezdése továbbá arra is lehetőséget ad, hogy amennyiben a törvényes működés a cégbíróság által hozott intézkedések ellenére sem következik be, a cégbíróság a céget eltiltja a további működéstől, egyben megszüntnek nyilvánítja, és kezdeményezi a cég felszámolását, vagy elrendeli a kényszertörlési eljárást, amennyiben az adott cégformára irányadó anyagi jogszabályok ezt lehetővé teszik.

A fentiek alapján megállapítható, hogy az Infotv. rendelkezései alapján törvényességi felügyeleti eljárás kezdeményezésének van helye akkor, ha a tájékoztatásra kötelezett e kötelezettségének nem tesz eleget, arra hivatkozással, hogy a cég a működése során nem tartja be a szervezetére és működésére vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket. Ezen eljárás a fentiek szerint bemutatott módon akár kérelemre, illetve akár hivatalból is megindulhat, amely eljárásban a cégbíróság különböző szankciók alkalmazásával – pénzbírság kiszabása, felügyelőbiztos kirendelése – kényszerítheti rá a jogszabályi rendelkezéseknek nem megfelelően működő jogi személyt a törvényes működés helyreállítására. Nézetem szerint a fentiekben bemutatottak szerint a törvényességi felügyeleti eljárás kezdeményezése *hatékony eszköze* a tájékoztatási kötelezettségének eleget nem tevő jogi személy törvényes működésének helyreállítására.

III.4. A tájékoztatási kötelezettség teljesítése a természetes személyek esetében

Az indítvány azon felvetése, amely szerint az Infotv. a természetes személyek esetében egyenesen kizárja a bírósághoz fordulás jogát, álláspontom szerint az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdéséből fakadó kötelezettség *téves értelmezéséből fakad*. Az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdése egyértelműen akként rendelkezik, hogy a közpénzekkel gazdálkodó *minden szervezet* köteles a nyilvánosság előtt elszámolni a közpénzekre vonatkozó gazdálkodásával, ekként e kötelezettség kizárólag *szervezetek* esetében értelmezhető. Ugyan a jogalkotó az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdéséből fakadó kötelezettségen túlhaladva, az Infotv. 27. § (3a) bekezdés megalkotásával – a rendszer zártságát elősegítendő – a természetes személyek esetében is megteremtette a tájékoztatás (elszámolás) kötelezettségét, nézetem szerint sem az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdéséből, sem pedig az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdéséből nem következhet olyan értelmezés, amely alapján természetes személyekkel szemben elvárható mérce azonos volna a közfeladatot ellátó szervekkel, illetve akár a közpénzekkel gazdálkodó szervezetekkel szemben támasztott mércével. Ekként tehát az indítványban felvetett, a bírói út hiánya nem üresíti ki az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésének tartalmát,

¹⁶ Ctv. 76. § (1) bekezdés a) pontja

¹⁷ Ctv. 76. § (3) bekezdése

éppen – *a contrario* – ezen igen szigorú, a közfeladatot ellátó szervekkel szemben érvényesíthető szigorú szabályok analóg alkalmazása járna szükségtelen és aránytalan alapjog-korlátozással a természetes személyek esetében.

Megjegyzendő továbbá az is, hogy a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (a továbbiakban: Hatóság) vizsgálati eljárásának lehetőségét az Infotv. 27. § (3b) bekezdése sem zárja ki. A Hatóság vizsgálata általánosságban *bármely* olyan esetben lehetséges, amikor a közérdekű adatok vagy a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez fűződő jogok gyakorlásával kapcsolatban jogsérelem következett be, vagy annak közvetlen veszélye fennáll.¹⁸ Az Infotv. 56. § (1) bekezdése szerint, ha a Hatóság a személyes adatok kezelésével, illetve a közérdekű adatok vagy a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez fűződő jogok gyakorlásával kapcsolatos jogsérelem vagy annak közvetlen veszélye fennállását állapítja meg, az adatkezelőt a jogsérelem orvoslására, illetve annak közvetlen veszélye megszüntetésére szólítja fel. A Hatóság vizsgálatának kezdeményezése a tájékoztatási kötelezettségének eleget nem tevő természetes személy esetében is lehetséges, amely vizsgálati eljárás az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdéséből fakadó kötelezettséggel összefüggésben hatékony eszköze a jogkövető magatartás elősegítésének.

IV. Összegzés

Az indítvánnyal összefüggésben a fentiekben bemutatottak alapján ismételten szükségesnek tartom kiemelni, hogy álláspontom szerint

- az indítvány nem mutat fel valós – az Alkotmánybíróság gyakorlata és az Abtv. alapján elvárt – érvelést arra vonatkozóan, hogy az Infotv. támadott rendelkezése miatt ellentétes az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésével, valamint a 39. cikk (2) bekezdésével, ezzel szemben az indítvány valójában a szabályozás vélt hiányosságait felvetve *jogalkotói mulasztás* megállapítását célozza, ekként az indítvány *visszautasításának* volna helye;
- a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok kapcsán bemutatott fogalmi és funkcióbeli különbözőségek, sajátosságok alapján elmondható, hogy a közérdekből nyilvános adatok nem csupán közfeladatot ellátó szervek kezelésében állhatnak, ilyen esetben a megismerés módja, garanciarendszere is eltérő lehet – figyelemmel arra is, hogy az információszabadság *alkotmányos funkcióján* az ezen adatkezelőtől való megismerés túlmutat, azt a jogalkotó döntése teszi lehetővé –, ekként e tekintetben mulasztás nem áll fenn, az alapvető jog érvényesítése a nem közfeladatot ellátó szervek esetében nem azonos mérce szerint történik;
- amennyiben az Infotv. 27. § (3b) bekezdését úgy kellene értelmezni, hogy az abban foglalt rendelkezés alternatív módon, azaz az általános szabályok mellett érvényesül, úgy az alapjaiban térne el a jogalkotó eredeti céljától az információszabadságra vonatkozó szabályozás tekintetében – figyelemmel arra is, hogy az Infotv. megismerési szabályai következetesen „*az adatot kezelő közfeladatot ellátó szerv*” fordulattal a közfeladatot ellátó szervre utalnak, az e rezsimhez kapcsolt további szabályok (így különösen a költségterítésre vonatkozó rendelkezések) egyáltalán nem volnának alkalmazhatóak az e körön kívül eső szereplők esetében, míg bizonyos esetekben (így például a számlaszintű gazdálkodás megismerése) a közfeladatot ellátó szerveknél is szélesebb terjedelemben biztosítanak lehetőséget a megismerésre –, az Infotv. szabályainak ilyen irányú értelmezése az Infotv.-ben rögzített, a közérdekű

¹⁸ Infotv. 52. § (1) bekezdése


adatok megismerésére vonatkozó világos, zárt logikai rendszer teljes felülvizsgálatát tenné szükségessé;

- a jogalkotó az Infotv. 27. § (3b) bekezdésében foglalt „sui generis” megismerési rezsim megalkotásakor alkotmányos keretek között, hatékony módon szabályozta a tájékoztatásra kötelezetteknek a kötelezettségük megtagadása esetén alkalmazandó szabályokat, tekintettel arra, hogy a jogi személyek esetében a törvényességi felügyeleti eljárást mind a Ptk., mind a Ctv. biztosítja, illetve figyelemmel arra is, hogy a 39. cikk (2) bekezdéséből – különösen annak a „*minden szervezet*” fordulatából – nem fakad olyan követelmény, hogy a természetes személyek esetében hasonlóan szigorú mechanizmust kellene alkalmazni a tájékoztatási kötelezettség megtagadása esetére.

Kérem tájékoztatásom szíves elfogadását.

Budapest, 2019. június „14”

Tisztelettel:


Dr. Trócsányi László