



IGAZSÁGÜGYI MINISZTERIUM

TUZSON BENCE
miniszter

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG		
Ügyszám: 111/679-3/2025		
Érkezett: 2025 MÁJ 13.		
Érkezés módja		
<input type="checkbox"/> POSTÁN	<input checked="" type="checkbox"/> @	<input type="checkbox"/> EGYÉB:
Példány: 1	Melléklet: 0	Kezelőiroda: <i>du</i>

Iktatószám: XX-AJFO/91/4/2025.

Hivatkozási szám: III/00679/2025.

[REDACTED]
részére

Alkotmánybíróság

Budapest

Donáti utca 35-45.

1015

Tárgy: amicus curiae beadvány a II/00679/2025. számú alkotmánybírósági indítvánnyal kapcsolatban

Tisztelt [REDACTED]

Az indítványozó bíró – az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. § (1) bekezdése alapján előterjesztett indítványában – egyedi normakontroll eljárást kezdeményezett az *információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról* szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) 2022. november 29. és 2024. december 31. napja között hatályos 37/C. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítása és megsemmisítése, továbbá alkalmazhatóságának kizárása iránt a Fővárosi Törvényszék előtt 105.K.703.094/2024. számon folyamatban lévő perben.

Az Abtv. 57. § (1b) bekezdésében foglaltak alapján a törvény kezdeményezője az ügyvel kapcsolatos álláspontjáról az Alkotmánybíróságot tájékoztathatja. Tekintettel arra, hogy a sérelmezett jogszabály előkészítése a *Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről* szóló 182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet 121. § (2) bekezdés b) pontjára figyelemmel az igazságügyért felelős miniszter első helyi kodifikációs feladat- és hatáskörének részét képezi, ezért a tárgybeli ügyvel kapcsolatban az alábbi álláspontomról tájékoztatom.

Kiemelendőnek tartom ugyanakkor ehelyütt is, hogy a Kormány tiszteletben tartja a bírói függetlenséget, valamint a hatalommegosztás Alaptörvényben rögzített elvét, ezért az alábbi álláspontomat kizárólag az indítvány alapjául szolgáló ügyben érintett jogszabályhellyel kapcsolatban alakítottam ki.

I. Az indítvány vizsgált tartalma

Az indítvány alapjául szolgáló ügyben a perbeli felperes költségvetési szervnek minősül, így az Infotv. 24/B. alcíme szerint a Központi Információs Közadat-nyilvántartás felületen (a továbbiakban: felület) közzétételre kötelezett szervként kéthavi rendszerességgel közérdekű adatainak közzétételére köteles. Figyelemmel arra, hogy az e kötelezettség teljesítését a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (a továbbiakban: Hatóság) közigazgatási hatósági eljárás keretében ellenőrizheti, a per alapjául szolgáló ügyben a Hatóság azt állapította meg, hogy a felperes – többek között – megsértette az Infotv. 37/C. § (1) bekezdését és a 75/D. §-át azzal, hogy határidőben nem teljesítette az adatszolgáltatási és közzétételi kötelezettségét a felületen, az utólagos adatszolgáltatásával azonban a jogsértő állapotot megszüntette. A felperes a keresetében a határozat megsemmisítését kérte, álláspontja szerint az alperes jogszabály értelmezése téves.

Az indítvány alapján a per központi kérdése az, hogy az Infotv. 37/C. § (1) bekezdése szerinti kéthavonta esedékes közzétételi kötelezettség pontosan hogyan érvényesül, illetve az ezzel összefüggésben kialakult „időablakok” hogyan számolandóak. Az indítványozó bírósága szerint az ezzel összefüggő rendelkezések pontatlansága okán a sérelmezett – azóta már megváltozott tartalmú, tehát e formájában már nem hatályos – rendelkezés alaptörvény-ellenes volt, így kérte ennek megállapítását, valamint a rendelkezés perben való alkalmazhatóságának kizárását is.

II. Az Infotv. 37/C. § (1) bekezdése, illetve annak történeti előzményei

II.1. A felület létrehozására az Európai Bizottsággal (a továbbiakban: Bizottság) való megegyezés keretében került sor, figyelemmel arra, hogy Magyarország Kormánya – az ún. kondicionalitási eljárás keretében kialakított korrekciós intézkedések között – kötelezettséget vállalt arra nézve, hogy olyan törvényjavaslatot terjeszt az Országgyűlés elé, amely az állami szervek számára előírja a közpénzek felhasználására vonatkozó információk előre meghatározott körének proaktív közzétételét egy központi nyilvántartásban. A Kormány továbbá szintén e korrekciós intézkedések között kötelezettséget vállalt arra is, hogy a jogszabály azt is biztosítani fogja, hogy állami szervek teljes körűen és időben feltöltik az összes releváns adatot az említett nyilvántartásba.

A felület létrehozását megalapozó jogszabály-előkészítése során a Kormány és a Bizottság végig szorosan együttműködött, amelynek keretében a Kormány a Bizottság számos észrevételét megfontolta, illetve amelyeket az Infotv. módosításának szövegébe is beépített. Ennek bizonyítéka az is, hogy az Infotv. 37/C. § (1) bekezdését elsőként az Országgyűlés az *Európai Bizottsággal való megegyezés érdekében az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény módosításáról szóló 2022. évi XL. törvény* elfogadásával állapította meg, ugyanakkor az időközben beérkező észrevételek, illetve további tárgyalások nyomán az Infotv. 37/C. § (1) bekezdése végleges – és az indítvánnyal is érintett – szövegét az *Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóságról és a kondicionalitási eljárás eredményes lezárása érdekében az Európai Bizottság kérésére elfogadott egyes törvények módosításáról szóló 2022. évi XLIV. törvény* (a továbbiakban: Módtv.) véglegelte. A kondicionalitási eljárás kapcsán kiadott bizottsági közleményben a

Bizottság is kiemelte, hogy **Magyarország lényegében teljességében megtette a kulcsfontosságú végrehajtási lépéseket**, és hogy a közkiadások fokozott átláthatóságára vonatkozó törvényben meghatározott jogi keret „*teljesíti a korrekciós intézkedésben meghatározott kötelezettségvállalásokat*”.¹

Az e párbeszéd nyomán kialakított, az Infotv. 37/C. § (1) bekezdésében rögzített rendelkezés szerint tehát az államháztartásról szóló törvény szerinti költségvetési szervek felületen **kéthavi rendszerességgel a meghatározott közérdekű adataik közzétételére kötelesek**, amelyhez – szintén a megegyezésből következően – olyan eljárásrendnek is társulnia kellett, amely alkalmas arra, hogy a közzététel kötelezettsége kikényszeríthető legyen. Ugyan a Hatóság – az Alaptörvény VI. cikk (4) bekezdése szerinti feladatkörében – az információszabadság területén alapvetően ombudsmani-típusú jogkörökkel rendelkezik (amelynek legfőbb eszköze a nyilvánosság), az e kiemelkedő fontosságú közzétételi kötelezettség tekintetében a jogalkotó ennél erősebb, közigazgatási hatósági jellegű eszközöket is biztosított a Hatóság számára, biztosítva ezzel az Alaptörvény alapján elvárt transzparencia megfelelő teljesülését. Az e rendelkezések az Infotv. 33/A. alcíme szerinti átláthatósági hatósági eljárásban kerültek elhelyezésre, amelyet a Hatóság hivatalból és bejelentés alapján lefolytathat a jogsértő adatkezelővel szemben, illetve amelynek keretében akár ötvenmillió forintig terjedő bírság kiszabására is jogosult lehet, akkor, ha az adatkezelő a legfeljebb 15 napos határidővel tett felszólítás ellenére sem tesz eleget valamely adata (vagy adatai) közzétételének.

II.2. A Módtv. nyomán bevezetett, a felületre vonatkozó rendelkezések 2022. november 29-én léptek hatályba. Az Infotv. 75/A. §-a ugyanakkor – a Bizottsággal való megegyezés szerint – arról is rendelkezett, hogy a felület üzemeltetője a felületet legkésőbb 2022. december 31-ig létrehozza, valamint közzéteszi a felületen történő közzétételhez szükséges adatlapot, illetve, hogy a felületen közzétételre kötelezettek az adatokat folyamatosan, de első alkalommal legkésőbb 2023. február 28-ig teszik közzé. Az e rendelkezések egyrésztől összhangban álltak a Bizottsággal való megegyezéssel, azaz azzal, hogy a szükséges törvénymódosítások még a 2022. év folyamán lezajlanak, másrésztől lehetőséget adtak arra is, hogy a Kormány az e szűkös határidőben a szükséges informatikai fejlesztéseket megvalósítsa, illetve, hogy a felületet legkésőbb 2022. december 31. napjával elindíthassa.

A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 15. § (1) bekezdése szerint a jogszabályi rendelkezést – ha jogszabály eltérően nem rendelkezik – a hatálybalépését követően keletkezett tényekre és jogviszonyokra, valamint megkezdett eljárási cselekményekre kell alkalmazni, így figyelemmel arra, hogy a közzététel kötelezettségét előíró, az Infotv. 37/C. §-a 2022. november 29-én hatályba lépett, a közzététel tárgya az ezen időponttól keletkező adatok voltak, azzal, hogy az első közzététel határidejét átmeneti rendelkezések határozták meg.

Mindezekre figyelemmel tehát minden, a 2022. november 29. napja óta keletkezett, az Infotv. 37/C. § (2) bekezdése szerinti adatot legkésőbb 2023. február 28-áig – folyamatosan – közzé

¹ Id. COM/2022/687. sz. bizottsági közlemény (147) bekezdése

kellett tenni a felületen, illetve ezt követően, kéthónapos rendszerességgel kell teljesíteni a közzétételt az azt követően keletkezett adatok tekintetében is.

II.3. Figyelemmel arra, hogy az Infotv. 37/C. § (5) bekezdése, valamint a 72. § (1) bekezdés f) pontja szerint a felület működésére és az azon történő közzétételre vonatkozó részletes szabályokat a Kormány rendeletben határozza meg. Az e végrehajtási jellegű rendelkezéseket ennek megfelelően a *Központi Információs Közadat-nyilvántartás részletszabályairól* szóló 499/2022. (XII. 8.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) tartalmazza. A Kormány a Korm. rendelet keretei között a Nemzeti Adatvédelem Ügynökség Korlátozott Felelősségű Társaságot (a továbbiakban: Üzemeltető) jelölte ki a felület üzemeltetőjének, amely üzemeltető a Korm. rendelet 6. § (1) bekezdése szerint biztosítja a közzétételre kötelezett által kitöltött, az adatok közzétételét szolgáló adatlap megfelelő közzétételét, illetve törvény szerinti megőrzését, ugyanakkor minden más tekintetben – az adatszolgáltatás rendszerességéért, teljességéért, pontosságáért, hitelességéért és annak valóságtartalmáért – a közzétételre kötelezett felelős, Szintén a Korm. rendelet 10. § (2) bekezdése rögzíti azt is, hogy a közzétételre kötelezettek által első alkalommal teljesítendő adatszolgáltatásokat az Üzemeltető legkésőbb 2023. február 28. napjáig köteles a felületen közzétenni.

A felületen az Üzemeltető a felület létrehozása óta rendszeresen publikálja a felülettel összefüggő információkat, illetve szükség esetén frissíti az egyes adatlapokat is. Ugyan az Üzemeltető jogértelmezése – jogszabályi értelemben – nem tekinthető kötelező érvényűnek, az Üzemeltető által közzétett tájékoztató is arra utal, hogy a közzétételre kötelezettek 2022. november 29-e és 2023. február 28-a közötti időtartamra vonatkozóan – első alkalommal – 2023. február 28-ig tehetnek jogszerűen eleget az első adatszolgáltatásra vonatkozó kötelezettségüknek.² Ekként tehát a 2023. február 28. napjáig tartó „türelmi” időszakban valamennyi érintett adatra vonatkozóan adatszolgáltatást kellett teljesíteni, mivel ezzel a nappal került legelőször közzétételre, azaz nyilvánosságra a „kezdő” adatállomány, amelyhez képest a felületen a frissítések – kéthavi rendszerességgel – megtörténnek.³

II.4. Mindebből egyúttal az is következik, hogy az e kiinduló, 2023. február 28-ai időponttól következően a közzétételre kötelezettek a kéthavi teljesítést **egységesen** – és a nyilvánosság számára is kiszámítható módon – **teljesítik**, így a **közzétételi időszakok** (és az így kialakult „időablakok”) is **ehhez mérten alakultak ki**.

III. Az Alaptörvény indítvánnyal érintett rendelkezéseinek értelmezése

III.1. Mindenekelőtt a normavilágosság követelményével összefüggésben szükségesnek tartom az Alkotmánybíróság gyakorlatának áttekintését annak érdekében, hogy az ezzel összefüggő – a jogalkotót terhelő – követelmények tükrében a támadott jogszabályi rendelkezés alkotmányossága alátámasztható legyen.

A normavilágosság követelménye az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése által biztosított jogbiztonság elvének alapvető eleme. Az Alkotmánybíróság már a 26/1992. (IV. 30.) AB

² Id.: az Üzemeltető honlapján közzétett tájékoztatót:

https://kif.gov.hu/assets/files/Tajekoztato_az_elso_adatszolgaltatasrol_20241231ig.pdf

³ A fentiekből következően a kéthavi rendszeresség nem azonos az Infotv. 1. mellékletében előírt, hatvannapos közzétételi határidővel, az ahhoz képest különálló rezsímként érvényesül.

határozatában rögzítette, hogy „a világos, érthető és megfelelően értelmezhető normatartalom a normaszöveggel szemben alkotmányos követelmény. A jogbiztonság (...) megköveteli, hogy a jogszabály szövege értelmes és világos, a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzon” {ABH 1992, 135, 142.; 14/2024. (VII. 8.) AB határozat, Indokolás [65]}.

Az Alaptörvény T) cikk (1) bekezdése értelmében „általánosan kötelező magatartási szabályt az Alaptörvény és az Alaptörvényben megjelölt, jogalkotó hatáskörrel rendelkező szerv által megalkotott, a hivatalos lapban kihirdetett jogszabály állapíthat meg”. A jogszabályok tartalmával kapcsolatban tehát alapvető követelmény a normavilágosság, amely a jogbiztonságon keresztül kapcsolódik a jogállamiság elvéhez.

A normavilágosság követelménye azt jelenti, hogy **a jogszabály nyelvtani szerkezete nem lehet feleslegesen bonyolult, nem okozhat nehézséget annak értelmezése a jogalkalmazás során a jogkövető állampolgároknak.** A jogszabályokat éppen ezért úgy kell szerkeszteni, hogy címzettjeinek ne legyen kétsége az azokból eredő jogokat és kötelezettségeket illetően.

A jogszabályokat a magyar nyelv szabályainak megfelelően, világosan és közérthetően kell megszövegezni, az esetleges jogszabály-értelmezési nehézségeket pedig általában **a jogalkotói vagy jogalkalmazói jogszabály-értelmezés eszközeivel kell felszámolni** {24/2013. (X. 4.) AB határozat; Indokolás [49]; 3296/2018. (X. 1.) AB határozat, Indokolás [32]; 14/2024. (VII. 8.) AB határozat, Indokolás [68]}. **A szabályozás mindaddig nem sérti a normavilágosság elvét, amíg nem minősül a jogalkalmazó számára értelmezhetetlennek, illetőleg nem nyílik lehetőség a túlzottan általános megfogalmazás miatt szubjektív, önkényes jogalkalmazásra** {3/2016. (II. 22.) AB határozat; Indokolás [11]; 14/2024. (VII. 8.) AB határozat, Indokolás [68]}.

Ennek megfelelően, a jogalkotás alapvető követelményei között a Jat. 2. § § (1) bekezdése is deklarálja, hogy „a jogszabálynak a címzettek számára egyértelműen értelmezhető szabályozási tartalommal kell rendelkeznie”, illetve a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet 2. §-a rögzíti azt is, hogy „a jogszabály tervezetét a magyar nyelv szabályainak megfelelően, világosan, közérthetően és ellentmondásmentesen kell megszövegezni”.

A normavilágosság követelményével az Alkotmánybíróság is több ízben foglalkozott már, a Testület egy közelmúltban hozott döntésében ekként foglalta össze kapcsolódó gyakorlatát: „»az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság egyik feltétlen ismérve a jogbiztonság. A jogbiztonság pedig az államtól, és elsősorban a jogalkotótól azt várja el, hogy a jog egésze, egyes részterületei és egyes szabályai is világosak, egyértelműek és a norma címzettjei számára is értelmezhetőek és követhetőek legyenek {34/2014. (XI. 4.) AB határozat, Indokolás [116], [120]}« {20/2020. (VIII. 4.) AB határozat, Indokolás [67]}. A jogalkotóval szemben nem csupán elvárás a mondatfűzés grammatikai hibátlansága, a norma logikai egységének és közérthetőségének a biztosítása – mivel az alkalmazhatóságnak ez az alapja –, a normavilágosság alkotmányos követelmény is {3047/2013. (II. 28.) AB határozat, Indokolás [13], [16]}. A jogalanyoknak tényleges lehetőséget kell biztosítani arra, hogy magatartásukat a jog előírásaihoz igazíthassák [25/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 131, 132]. Ehhez pedig az szükséges, hogy a jogszabály szövege a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzon [26/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 135, 142]. Nem felel

meg a normatartalommal szemben fennálló követelményeknek az a szabály, »amely értelmezhetetlen voltánál fogva teremt jogbizonytalanságot, mert hatását tekintve nem kiszámítható és címzettjei számára előre nem látható« {42/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 299, 301, legutóbb pl. 31/2021. (XII. 1.) AB határozat, Indokolás [67]}. Az Alkotmánybíróság értelmezésében megállapítható továbbá a jogbiztonság sérelme, ha a szabályban rejlő belső ellentmondás a jogalkalmazás során szükséges értelmezéssel nem kiküszöbölhető [1/1999. (II. 24.) AB határozat, ABH 1999, 25, 46].” {9/2022. (V. 25.) AB határozat, Indokolás [28]; 3134/2023. (III. 27.) AB határozat, Indokolás [22]}.

Az Alkotmánybíróság döntésében – a fenti elvekhez kapcsolódva – rögzítette továbbá azt is, hogy „[a] generálklauzulák jogrendünk integráns részét képezik, ugyanúgy, mint a részletező, kazuisztikus normák (801/B/2002. AB határozat, ABH 2008, 1899, 1904.). A 847/B/1996. AB határozatában az Alkotmánybíróság megállapította, hogy »[a] jogalkotóknak a normavilágosság követelményeinek megfelelő jogszabálysöveget kell kibocsátaniuk. A jogalkotó feladata az, hogy a jogi szabályozás körébe vont életviszonyokat megfelelő rendelkezésekkel szabályozza. Az már egyfelől az életviszonyok, másfelől a szabályozás jellegétől függ, hogy a rendelkezés ad-e mérlegelési vagy értelmezési jogkört a jogalkalmazó szervezetnek vagy sem. Esetenként a jogi szabályozás zárt, tételes felsorolást tartalmaz, amelyet a jogalkalmazó szervezet nem bővíthetnek. **Előfordulhat azonban, hogy a szabályozni kívánt társadalmi viszonyok annyira sokrétűek és változatosak, hogy az említett szabályozási mód alkalmazása szóba sem jöhet.** Ilyenkor a jogszabály vagy tartalmi ismérvek alapján határozza meg a személyek, tárgyak, szolgáltatások ama körét, amelyre valamely rendelkezés irányadó, vagy példálózó felsorolást foglal magában.«(ABH 1996, 644, 645.). Az 55/2001. (XI. 29.) AB határozatában az Alkotmánybíróság hangsúlyozta továbbá, hogy bizonyos esetekben éppen nem a részletező, hanem az általános, keretjelleget szabályozás segíti elő a jogbiztonságot. »A [...] jogszabályok világossága, áttekinthetősége érdekében célszerű, ha a törvényhozó kerüli azoknak a helyzeteknek a teljes körű felsorolását, melyekre a jogszabály adott rendelkezését alkalmazni kell; az életviszonyok folytonos alakulása, változásai következtében e helyzetek kimerítő felsorolása reménytelen vállalkozás volna. Ha pedig újból és újból kiderülne, hogy a törvény hatályát ki kell terjeszteni olyan helyzetekre is, melyekre a törvényhozó eredetileg nem gondolt vagy nem gondolhatott, ez a sorozatos törvénymódosítások kényszere folytán az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság egyik elemére, a jogbiztonságra nézve jelentene veszélyt«(ABH 2001, 442, 461.).” {34/2014. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [97]}.

Mindezekén túl szükséges rámutatni arra is, hogy az Alkotmánybíróság megítélése szerint „önmagában az, hogy valamely jogszabályi rendelkezés egyes magatartásokat, körülményeket absztrakt módon határoz meg, még nem eredményezi az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből levezetett jogbiztonság és az annak részét képező normavilágosság sérelmét. Tekintettel az élethelyzetek sokféleségére, változatoságára, bizonyos fokú általánosítás, absztrakció a jogkövetkezménnyel fenyegetett magatartások jogszabályban történő meghatározása során elkerülhetetlen. Erre tekintettel mindaddig, amíg az absztrakció mértéke nem ér el egy olyan szintet, amely az azokat tartalmazó rendelkezések alkalmazását objektív szempontok szerint már önmagában is lehetetlenné, vagy éppenséggel kiszámíthatatlanná, önkényessé tenné, ezen módszer alkalmazása alkotmányosan

megengedett, sőt kifejezetten indokoltnak tekinthető” {3134/2023. (III. 27.) AB határozat, Indokolás [22]-[24]}.

A normavilágosság követelményének történő megfelelés megítélése során **elengedhetetlen a szabályozás céljára és annak címzetti körére figyelemmel lenni**, ugyanis *„más a normavilágosság és jogbiztonság alkotmányossági mércéje akkor, ha a címzettektől elvárható valamilyen speciális, az értelmezéshez szükséges szakértelem és más, ha az általánosságban érinti a jogalanyokat (395/D/2010. AB határozat, ABH 2011, 2090, 2096)”* {20/2020. (VIII. 4.) AB határozat, Indokolás [68]; 14/2024. (VII. 8.) AB határozat, Indokolás [74]}.

Mindent összefoglalva, *„a jogbiztonság sérelme akkor állapítható meg, ha szabályban rejlő belső ellentmondás a jogalkalmazás során szükséges értelmezéssel nem kiküszöbölhető [1/1999. (II. 24.) AB határozat, ABH 1999, 25, 46]. Tehát „»alkotmány sértésnek csak az minősül, ha a sérelmezett jogszabály tartalma olyan mértékben homályos, vagy rendelkezései annyira ellentmondásosak, hogy a tisztázatlanság feloldására a jogszabály-értelmezés már nem elegendő« (1263/B/1993. AB határozat, ABH 1994, 672, 673–674)”* {3047/2013. (II. 28.) AB határozat, Indokolás [18]; 14/2024. (VII. 8.) AB határozat, Indokolás [70]}.

Az Alkotmánybíróság által kimunkált, a fentiekben bemutatott gyakorlatot is figyelembe véve elmondható, hogy a normavilágosság követelményének alapvető és lényeges tartalma az, hogy a normának olyan tartalommal kell bírnia, hogy a jogalanyok a magatartásaikat a jog előírásaihoz igazítsák, így sérti a normavilágosság követelményét az az norma, amely értelmezhetetlen (vagy ellentmondásos) voltánál fogva jogbizonytalanságot teremt. Nem vezet ugyanakkor a normavilágosság követelménye sérelmére az olyan norma, amely a jogalkalmazás során megfelelő jogértelmezéssel kiküszöbölhető, ahogyan nem lehet alaptörvény-ellenes az a jogszabály sem, amely természeténél fogva lehetőséget ad a jogalkalmazói mérlegelés és értelmezés lehetőségének.

III.2. Az Alaptörvény 28. cikke ezen túlmenően egyértelmű keretet ír elő a bíróságok számára a jogszabályok értelmezése során is azzal, hogy a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban kell értelmezni. A jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban **a jogszabály preambulumát, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását** kell figyelembe venni. Az Alaptörvény e körben kiemeli továbbá, hogy **a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.** Az Alaptörvény 28. cikke a bíróságokra nézve tehát *expressis verbis* rögzíti az Alaptörvénnyel összhangban lévő – ún. Alaptörvény-konform – értelmezés kötelezettségét, amely alapján a bíróságoknak azonosítaniuk kell az ügy alapjogi vonatkozásait, és a bírói döntésben alkalmazott jogszabályokat az érintett alapjog alkotmányos tartalmára tekintettel kell értelmezniük {3353/2024. (X. 8.) AB határozat, Indokolás [74]}.

Ha a bíróság az előtte fekvő, ügy alapjogi érintettségére tekintet nélkül járt el, és az általa kialakított jogértelmezés nem áll összhangban e jog alkotmányos tartalmával, akkor a meghozott bírói döntés alaptörvény-ellenes. **Az Alkotmánybíróság ugyanakkor nem**

vonhatja el az ítélező bíróságok hatáskörét az alapügy megítélésében, mindösszesen a mérlegelés alapjául szolgáló jogértelmezésnek az Alaptörvénnyel való összhangját, illetve a mérlegelés alkotmányossági szempontjainak a megtartását vizsgálhatja felül. Az Alkotmánybíróság szerint tehát a rendes bíróságok feladata, hogy az adott ügy alapjogi vetületét felismerjék, illetve, hogy az alapjogi mérlegelést lefolytassák, amelyre az indokolásában is ki kell térniük {3/2015. (II. 2.) AB határozat, Indokolás [18]; 13/2016. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [30]; 3259/2022. (VI. 3.) AB határozat, Indokolás [32]; 3038/2024. (II. 9.) AB határozat, Indokolás [35]; 3080/2024. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [34]}.

IV. Az Infotv. 37/C. § (1) bekezdésének az Alaptörvénnyel való összhangja

IV.1. Az indítványban foglaltak tekintetében mindenekelőtt – fenntartva, hogy a jelen *amicus curiae* beadvány a hatalommegosztás elvéből fakadóan nem kíván az egyedi ügyben irányadó állásfoglalássá válni – kiemelendő, hogy az indítvány kapcsán az **az alapvető előkérdés is felmerül, hogy az valójában nem az Infotv. 37/C. § (1) bekezdése támadott szövegrésze alkotmányos értelmezésének kereteit kívánja-e az Alkotmánybíróság által meghatározni, ugyanis az Alkotmánybíróság eljárásának nem ez a funkciója.** Az indítvány [18] bekezdése ugyanis arra utal, hogy amennyiben a megsemmisítésre irányuló kérelmet az Alkotmánybíróság nem tartja megalapozottnak, úgy ehelyett a testület alkotmányos követelményt állapítson meg annak alkotmányos értelmezését illetően.

Az Abtv. 46. § (3) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában határozattal megállapíthatja azokat az Alaptörvény szabályozásából eredő, és az Alaptörvény rendelkezéseit érvényre juttató alkotmányos követelményeket, amelyeknek a vizsgált, illetve a bírósági eljárásban alkalmazandó jogszabály alkalmazásának meg kell felelnie, valamely indítvány – így a bírói kezdeményezés – közvetlenül ennek kimondására nem irányulhat. Az indítvány a normavilágosság olyan sérelmét állítja, amely a bíróság szerint bírói értelmezéssel nem oldható fel.

Ha tehát az indítvány által felvetett hiányosság mégsem volna olyan mértékű, amely a támadott jogszabályi rendelkezés – Alaptörvény-konform – bírósági értelmezése útján ne lenne feloldható, úgy álláspontom szerint az indítvány elutasításának volna helye.

IV.2. Az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdése szerint „*[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*”, illetve e tekintetben az Alaptörvény egyértelművé teszi azt is, hogy „*[a] közpénzekre és a nemzeti vagyontra vonatkozó adatok közérdekű adatok*”. Az Alkotmánybíróság ezen túlmenően – az Alaptörvény kilencedik módosításával beépített, az Alaptörvény 39. cikk (3) bekezdésében rögzített közpénz-fogalmat értelmezve – kimondta azt is, hogy „*az Alaptörvény immáron nemcsak a közhatalom, hanem kimondottan a közpénzek felhasználásának vonatkozásában is transzparenciát követel*” {4/2021. (I. 22.) AB határozat, Indokolás [33]}.

A támadott jogszabályi rendelkezés kapcsán ezért kiemelkedő jelentősége van annak, hogy annak célja – a törvényhez kapcsolódó indokolásban is rögzítetten – olyan közzétételi kötelezettség előírása, amely lehetővé teszi a közpénzek kezelésének átlátható ellenőrzését azáltal, hogy az Infotv. 37/C. § (2) bekezdése szerinti adatokat a közzétételre kötelezett adatkezelőknek közzé kell tenniük. A közzététel – hasonlóan az ún. közzétételi listákhoz – elősegíti a nyilvánosság tájékozódását, illetve azt, hogy adott esetben – erre irányuló igény alapján – az adatokhoz kapcsolódó dokumentumok (szerződések, kifizetések stb.) is megismerhetők legyenek.

Megjegyzendő, hogy az Infotv. nem zárja ki, hogy a szervek az adatszolgáltatásaikat a fentiekől gyakoribb időközökben is megtegyék, ahogyan azt sem, hogy az ezen adataikat – „duplikáltan” – az általános közzétételi lista keretében is közzétegyék.⁴

IV.3. A Hatóság nem csupán bejelentés alapján, hanem hivatalból is vizsgálja a felületen való megfelelő közzétételt (és a Hatóság számos ilyen eljárást is indított). A bíróságok az ezzel összefüggő felülvizsgálat során a Hatóság gyakorlatát döntéseikkel felülírhatják. Ahogyan az indítvány befogadhatósága kapcsán is bemutatásra került, az Alaptörvény-konform értelmezés kialakításának követelménye a bíróságok feladata is, amely szükségszerűen érvényesül a Hatóság közigazgatási hatósági döntéseinek felülvizsgálata során is.

Az Infotv. 37/C. § (1) bekezdése előírja, hogy a közpénzek felhasználásának átláthatósága érdekében az államháztartásról szóló törvény szerinti költségvetési szervek – a nemzetbiztonsági szolgálatok kivételével – (a továbbiakban: a felületen közzétételre kötelezettek) a **(2) bekezdésben meghatározott adatokat** a Kormány rendeletében kijelölt szerv által üzemeltetett és a 33. § (1) bekezdésében foglalt követelményeknek megfelelően bárki számára hozzáférhető – a gépi olvashatóságot, a csoportos letöltést, az adatok csoportosítását, kereshetőségét, kivonatolását és összehasonlíthatóságát is lehetővé tevő – a Felületen **kéthavi rendszerességgel**, a közzétételt követő legalább tíz évig elérhető módon, a **(3) bekezdés** szerinti bontásban közzéteszik.

Az Infotv. 75/D. §-a szerint a Felület üzemeltetője legkésőbb 2022. december 31-ig a felületet létrehozza, valamint közzéteszi a felületen történő közzétételhez szükséges adatlapot. A felületen közzétételre kötelezettek a 37/C. § (2) bekezdése szerinti adatokat a felületen **folyamatosan, de első alkalommal legkésőbb 2023. február 28-ig** teszik közzé.

Az Infotv. 75. § szövegében elhelyezett „*folyamatosan*” szó a megszakítás nélküli időállapotra utal, és ehhez képest a norma további pontosítás érdekében egyszeri alkalom tekintetében határozza meg, hogy „*első alkalommal legkésőbb 2023. február 28-ig*” szükséges a közzétételről gondoskodni. Az, hogy a norma az első közzététel teljesítésére konkrét határidőt szab, további előírás hiányában nem jelenti, hogy a „*folyamatosan*” és „*kéthavi rendszerességgel*” előírt közzétételnek az első közzétételre megszabott teljesítési határidő lejártához kellene igazodnia.

⁴ Az Infotv. 37. § (4a) bekezdése szerint a felületen közzétételre kötelezettek az Infotv. 1. mellékletében foglalt ún. általános közzétételi listán szereplő, a felületen is közzéteendő adatok közzétételét kizárólag a felület alkalmazásával is teljesíthetik. E rendelkezés ugyanakkor nem zárja ki, hogy az ezen adatokat az adatkezelők az általános közzétételi listán is szerepeltessék.

Amennyiben abból is kellene kiindulni, hogy a „folyamatosan” és „kéthavi rendszerességgel” előírt közzétételnek nem a döntés meghozatalát – azaz adott szerződés megkötését – követő hatvanadik napig kellene teljesülnie, akkor az Infotv. 37/C. § és 75. § hatálybalépésének időpontját lehet alapul venni, ami 2022. november 29. Az adatszolgáltatási kötelezettség ekkor vált normává, a „folyamatosan” és „kéthavi rendszerességgel” előírt első közzététel a hatálybalépésétől számítottan 2023. január 29. napja lett volna, amely a külön, speciális, – egyszer érvényesülő – szabály miatt 2023. február 28-a volt. Ebben az esetben tehát a második közzététel 2023. március 29. napjára esett, és ehhez mérten alakult tovább (vagyis az mindig a páratlan hónapokra esik).

Kétségtelen, hogy csupán a – közzétételt ellenőrző – Hatóság számára az indítványban bemutatott értelmezése kedvező, minden kötelezett ellenőrzésére nézve könnyebben alkalmazható egységes jogalkalmazást eredményezhet, ugyanakkor a jogalkotó nézetem szerint nem határozott meg ilyen jellegű periodikus ismétlődést, ahogyan – erre irányuló szándék esetén – ezt magában a normában is rögzíthette volna.

Kiemelendőnek tartom, hogy a jogalkotó e szándékának elfogadása mellett sem korlátozott a gyakoribb közzététel lehetősége, az ugyanis még inkább tudja szolgálni az átláthatóságot, a közérdekű információk mielőbbi megismerését, felhasználását. Adott, konkrét időpontra vetített rendszeresség ugyanis nem hordoz magában nagyobb értéket, mint a közérdekű információk mielőbbi elérhetősége. A rendszeresség a számos közzétételre kötelezett miatt nem hordoz értékelhető előnyt, sőt, azzal, hogy minden jogalkalmazó egységes időközönként tölti fel az adatok nagyobb halmazát, nem biztosítják a folyamatos feldolgozás lehetőségét. A közzététel ugyanis nem lehet cél nélküli, nem lehet önmagáért létező kötelezettség.

IV. Összegző álláspont

A fentebb ismertetettek alapján álláspontom szerint megállapítható, hogy az Infotv. 37/C. § (1) bekezdése nem ütközik az Alaptörvény rendelkezéseibe, illetve, hogy a jogalkalmazás során annak olyan alaptörvény-konform értelmezése is kialakítható, amely figyelemmel van a jogalkotó szándékára, az információs szabadság megfelelő érvényesítésére is, illetve, amely a közzétételre kötelezettek számára is megfelelő és előrelátható módon teszi lehetővé kötelezettségeik teljesítését.

Kérem a fenti tájékoztatásom szíves elfogadását.

Budapest, 2025. május „12”

Tisztelettel:

Tuzson Bence