

Az Alkotmánybíróság döntésének tájékoztató jelleggel közzétett, nem hivatalos szövege. A hivatalos közzétételre a Magyar Közlönyben, illetve az Alkotmánybíróság Határozatai című hivatalos lapban kerül sor.

III/679/2025.

Az Alkotmánybíróság tanácsa jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítása iránti bírói kezdeményezés tárgyában – *dr. Patyi András* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával – meghozta a következő

határozatot:

Az Alkotmánybíróság az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény 37/C. § (1) bekezdése „kéthavi rendszerességgel” fordulata alaptörvény-ellenességének megállapítására, megsemmisítésére és alkalmazásának kizárására irányuló bírói kezdeményezést elutasítja.

Indokolás

I.

- [1] 1. A Fővárosi Törvényszék tanácsa (a továbbiakban: indítványozó) az előtte folyamatban lévő 105.K.703.094/2024. számú adatvédelmi közigazgatási jogvitában az eljárás felfüggesztése mellett az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. § (1) bekezdése alapján indítványozta, hogy az Alkotmánybíróság az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) 2022. november 29. és 2024. december 31. között hatályos 37/C. § (1) bekezdése [ténylegesen, az indítvány tartalma szerint a 37/C. § (1) bekezdésének változatlanul hatályos „kéthavi rendszerességgel” fordulata] alaptörvény-ellenességét állapítsa meg, azt semmisítse meg, és alkalmazását zárja ki az indítványozó előtt folyamatban levő perben, tekintettel arra, hogy az indítványozó szerint a támadott jogszabályi rendelkezés ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével.
- [2] 1.1. Az alapügyben megállapított tényállás szerint az alapügy felperese egy költségvetési szerv, amely a Központi Információs Közadat-nyilvántartás felületén közzétételre kötelezett szervnek minősül. A felperes 2024. április 5. és április 12. között hat olyan szerződést kötött, melyeknek az elektronikus közbeszerzési

rendszerben való közzététele érdekében 2024. április 28-ig adatszolgáltatást nem teljesített (azt csak utóbb, 2024. május 17. napján teljesítette). Az alapügy alperese, a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (a továbbiakban: NAIH) 2025. május 8. napján a felperessel szemben hivatalból átláthatósági hatósági eljárást indított, az Infotv. 63/A. § (1) bekezdése alapján, melyben meghozott NAIH-6984-5/2024. számú határozatában megállapította, hogy a felperes megsértette az Infotv. 37/C. § (1) bekezdését és 75/D. §-át, valamint a központi információs közadat-nyilvántartás részletszabályairól szóló 499/2022. (XII. 8.) Korm. rendelet 5. § (2)-(3) bekezdéseit azzal, hogy határidőben nem teljesítette adatszolgáltatási és közzétételi kötelezettségét a felületen, utólagos adatszolgáltatásával azonban a jogsértő állapotot megszüntette. A határozat szerint az Infotv. 37/C. § (1) bekezdése szerinti adatszolgáltatási kötelezettség határideje (a közpénzfelhasználás átláthatóságát szolgáló jogalkotói célnak megfelelően) minden év február 28., április 28., június 28., augusztus 28., október 28. és december 28. napja, a felperes közzétételi kötelezettsége pedig a konkrét szerződések vonatkozásában 2024. április 28. napján már fennállt.

- [3] A határozattal szemben a felperes keresetet terjesztett elő, és elsődlegesen a határozat megsemmisítését kérte, ugyanis álláspontja szerint az alperes jogszabály-értelmezése téves volt.
- [4] 2. A Fővárosi Törvényszék 105.K.703.094/2024/9. számú, 2025. február 24. napján kelt végzésével (a saját eljárásának felfüggesztése mellett) az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezte, ugyanis megítélése szerint az Infotv. 2022. november 29. és 2024. december 31. között hatályos 37/C. § (1) bekezdése [ténylegesen, az indítvány tartalma szerint a 37/C. § (1) bekezdésének jelenleg is hatályos „kéthavi rendszerességgel” fordulata] sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadó normavilágosság elvét, az alábbiak szerint.
- [5] 2.1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből levezethető normavilágosság követelményével összefüggésben az indítvány idézi az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlatát, mely szerint egy 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]}, azaz a normavilágosság követelménye akkor sérül, ha a sérelmezett jogszabály tartalma olyan mértékben homályos, vagy rendelkezései annyira ellentmondásosak, hogy a tisztázatlanság feloldására a jogszabály-értelmezés már nem elegendő. Amennyiben ugyanis nincs olyan észszerű, az Alaptörvény 28. cikkének is megfelelő indok, ami miatt ugyanannak a jogi normának a különböző eredményre vezető értelmezései közül kiválasztható a jogszerű, akkor a norma megnyitja a lehetőséget az önkényes jogalkalmazásra.

- [6] 2.2. Jelen esetben az alperes hatóság az Infotv. záró rendelkezései között található 75/D. § alapján jutott arra a következtetésre, hogy a 37/C. § (1) bekezdésében szereplő „kéthavi rendszerességgel” fordulat az első, 2023. február 28-ig folyamatosan teljesítendő közzétételtől indulva a naptári év február, április, június, augusztus, október, december 28. napjait jelenti. Az indítványozó arra is utal, hogy az alperes a határozatában egyébként egyaránt szerepelteti azt, hogy a közzétételi kötelezettséget a második hónap 28. „napjáig”, illetőleg „28-án” teljesíti, ami már önmagában is egymásnak ellentmondó jogértelmezés [lásd a határozat (37) és (38) bekezdéseit]. Az alapügy felperese ezzel szemben úgy érvelt, hogy a törvény vonatkozó rendelkezésének 2022. november 29. napján történt hatálybalépése az irányadó, és ehhez az időponthoz képest számítandó a „kéthavi rendszeresség”, mely viszont a jelen esetben arra az eredményre vezet, hogy a felperes a közzététellel nem esett késedelembe.
- [7] 2.3. Az indítványozó álláspontja szerint az Infotv. 37/C. § (1) bekezdése és 75/D. §-a között nincs közvetlen logikai kapcsolat, azaz az első közzétételre vonatkozó időszak utolsó napja (2023. február 28.) egyértelmű utaló szabály nélkül nem determinálja az Infotv. 37/C. §-ában rögzített „kéthavi rendszeresség” alatt értendő időablakok kezdő napjait. Azáltal pedig, hogy az első kéthavi rendszerességű adatszolgáltatásra a törvényi rendelkezés 2022. november 29-i hatálybalépésére tekintettel ténylegesen 2023. január 29. és február 28. napja között bármely napon sor kerülhetett (és már a közzétételi felület is működött ekkor), a jogszabály szövegéből és jogalkotói indokolásából nem állapítható meg, hogy az első közzétételi kötelezettség 2023. február 28. napját megelőző teljesítése esetén a „kéthavi rendszerességnek” melyik nap a fordulónapja. Az alperes hatóság nyilatkozata szerint továbbá abban az esetben, amikor a naptári év páros hónapjának 28. napja munkaszüneti napra esik, a közzétételi kötelezettséget a munkaszüneti napot megelőző munkanapig kell teljesíteni, ami az indítványozó szerint áttöri a „kéthavi rendszeresség” követelményét (az egyes közzétételi időszakok akár napokkal rövidebbek vagy hosszabbak is lehetnek).
- [8] Az indítványozó álláspontja szerint nincs olyan, a jogszabályértelmezés módszereivel kialakítható észszerű érv, ami kizárólag egyféle jogértelmezést tenne lehetővé, azaz amellyel egyik vagy másik értelmezés helyessége vagy téves volta egyértelműen kizárható lenne. Az indítvány szerint az Infotv. vonatkozó rendelkezéséből csak az következik, hogy a „kéthavi rendszeresség” kéthónapos, egymáshoz közvetlenül illeszkedő időablakokat jelent, az azonban nem állapítható meg, hogy az időablakok mikor kezdődnek (különösen az nem, hogy az első időablak mikor kezdődött, hiszen az összes többi ahhoz igazodik), és az sem állapítható meg, hogy a kezdő nap változhat-e esetről esetre attól függően, hogy (i) a közzétételre kötelezett szervet mikor alapították, (ii) az első, 2023. február 28. napjáig teljesítendő közzétételre pontosan mikor került sor, vagy (iii) a közzététellel érintett szerződés mikor jött létre.

Összegezve, amíg az alperes hatóság szerint a „kéthavi rendszeresség” egy, a naptári év konkrét napjaival minden esetben befejeződő, egységesen számítandó időablakot jelent, addig a felperes szerint az időablakokat az egyes közzétételre kötelezett szerveknél egyedileg kell megállapítani. Az indítványozó szerint mindkét érvelés mellett és ellen is hozhatóak érvek, azonban egy kötelezettség teljesítésének határideje nem tehető önkényes jogalkalmazói meghatározás függvényévé, különösen akkor, ha az adott esetben akár bírságot is maga után vonhat.

- [9] Az indítványozó arra is utalt, hogy a jogalkotó 2025. január 1. napjától kezdődő hatállyal módosította az Infotv. 37/C. § (1) bekezdését akként, hogy a közzétételre kötelezettek kéthavi rendszerességgel megtett adatszolgáltatásaik alkalmával a soron következő adatszolgáltatás határnapját megelőző 30. napig keletkezett adatokat teszik közzé, azonban ez a jogszabály-módosítás sem ad választ az indítványozó által feltett kérdésre.
- [10] Az indítványozó végezetül azt is kérte, hogy amennyiben az Alkotmánybíróság úgy ítélné meg, hogy a támadott jogszabályi rendelkezésnek van az Alaptörvénnyel összhangban álló értelmezése, akkor az Alkotmánybíróság hivatalból alkotmányos követelményt állapítson meg.
- [11] 3. Az igazságügyi miniszter az Abtv. 57. § (1b) bekezdésének megfelelően tájékoztatta az Alkotmánybíróságot az üggyel kapcsolatos álláspontjáról, az alapügy alpereseként is eljáró NAIH pedig *amicus curiae* beadványban fejtette ki szakmai álláspontját.

II.

Az Alkotmánybíróság az alábbi alaptörvényi, illetőleg jogszabályi rendelkezések alapján hozta meg döntését.

- [12] 1. Az Alaptörvény indítvánnyal érintett rendelkezése:
- „B) cikk (1) Magyarország független, demokratikus jogállam.”
- [13] 2. Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény indítvánnyal érintett rendelkezése:
- „37/C. § (1) A közpénzek felhasználásának átláthatósága érdekében az államháztartásról szóló törvény szerinti törzskönyvi jogi személyek – 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 – Központi Információs Közadat-nyilvántartás

felületén (a továbbiakban: felület) kéthavi rendszerességgel, a közzétételt követő legalább tíz évig elérhető módon, a (3) bekezdés szerinti bontásban közzéteszik. A közzétételre kötelezettek a kéthavi rendszerességgel megtett adatszolgáltatások alkalmával a soron következő adatszolgáltatás határnapját megelőző 30. napig keletkezett adatokat teszik közzé.”

„75/D. § 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.”

III.

[14] A bírói kezdeményezés nem megalapozott.

[15] 1. Az Abtv. 25. §-a szerint a bíró – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett – abban az esetben kezdeményezi az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *b)* pontja alapján az Alkotmánybíróságnál a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítását, illetve az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának kizárását, ha az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmazni, amelynek alaptörvény-ellenességét észleli, vagy alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság már megállapította. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a bírói kezdeményezés az Abtv. 25. §-ában és 52. §-ában előírt feltételeknek az alábbiak szerint tesz eleget {vö. 3058/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [8]–[24]; 2/2016. (II. 8.) AB határozat, Indokolás [26]–[28]; 3064/2016. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [8]–[13]}.

[16] Az indítványozó formálisan (megjelölése szerint) az Infotv. 37/C. § (1) bekezdésének 2022. november 29. és 2024. december 31. napja között hatályos szövegét támadta, tartalmilag azonban (az indítvány [16] bekezdésében kifejezetten is ekként megjelölve) kizárólag az Infotv. 37/C. § (1) bekezdése „kéthavi rendszerességgel” fordulata alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte, mely az Infotv. indítvány elbírálásakor is hatályos szövegváltozatában is változatlanul szerepel. Az Alkotmánybíróság az indítványt tartalma szerint bírálta el, és az Infotv. indítvány elbírálásakor hatályos szövegváltozatát vette alapul.

[17] A támadott jogszabályi rendelkezést az eljárásban alkalmazni kell, az eljárás felfüggesztése megtörtént. Az indítványozó kezdeményezte a támadott jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítását, megsemmisítését, és a jogszabályi rendelkezés egyedi ügyben történő alkalmazása kizárását.

- [18] 2. Az Infotv. 37/C. §-át 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. törvénnyel (a továbbiakban: Módtv.) alkotta meg. A törvény jogalkotói indokolása szerint „A Módtv. szerint a felületet legkésőbb 2022. december 31-ig kell létrehozni, az azon való közzétételt pedig – legkésőbb – 2023. február 28-ig meg kell kezdenie az arra kötelezetteknek a végrehajtási szabályoknak megfelelően.” Ezzel egyezően rögzítette azt az Infotv. új 75/D. §-a is, hogy „A felületen közzétételre kötelezettek a 37/C. § (2) bekezdése szerinti adatokat a felületen folyamatosan, de első alkalommal legkésőbb 2023. február 28-ig teszik közzé.”
- [19] Az Infotv. 37/C. §-át a jogi versenyképesség érdekében egyes törvények deregulációs célú módosításáról szóló 2024. évi LXXXV. törvény 2025. január 1. napjával módosította, részben kibővítve a közzétételre kötelezettek körét (a költségvetési szervek helyett immáron az államháztartásról szóló törvény szerinti törzskönyvi jogi személyekre) részben egyértelművé téve, hogy a közzétételre kötelezettek a kéthavi rendszerességgel megtett adatszolgáltatások alkalmával a soron következő adatszolgáltatás hatánapját megelőző 30. napig keletkezett adatokat teszik közzé. A törvény indokolása szerint „Az Infotv. módosítása alapján az informatikai felületen közzétételre kötelezettek köre kibővül, amellyel összefüggésben szükséges az átmeneti rendelkezés kiegészítése, hogy az újonnan kötelezett szervek az adataikat első alkalommal legkésőbb 2025. február 28-ig teszik közzé. Ezen módosítás által valamennyi szerv egységes rendben és időben teljesítheti a kéthavonta esedékes kötelezettségeit. A közzététel időpontja változatlan marad, ezzel a közzétételre kötelezettek számára egyszerűbb követni a kötelezettségeiket a jövőben is. A módosítás annyit jelent, hogy a közzétételkor a közzététel időpontját megelőző 30. napig keletkezett 2 havi adatot kell közzé tenni.”
- [20] Az Alkotmánybíróság ennek megfelelően megállapítja, hogy sem az Infotv., sem annak módosításai, sem pedig az egyes jogszabályok indokolásai nem tartalmaztak a „kéthavi rendszerességgel” történő közzétételi kötelezettség időpontjának meghatározására vonatkozó kifejezett számítási módot. Az Infotv. 63/A. § (3) bekezdésének megfelelően ugyanakkor a NAIH az átláthatósági hatósági eljárás keretei között azt vizsgálja, hogy a közzétételre kötelezett szerv a közzétételi kötelezettségét teljesítette-e, melybe értelemszerűen a közzététel időpontjának vizsgálata is beletartozik. Az Infotv. 63/B. § (3) bekezdése értelmében a közzétételi kötelezettség elmulasztása esetén, amennyiben a kötelezett NAIH felhívására nem tesz eleget soron kívül, de legfeljebb 15 napon belül a közzétételi kötelezettségének, 100 ezer forinttól 50 millió forintig terjedő bírság kiszabásának van helye, a (4) bekezdés értelmében pedig a NAIH-nak a bírság összegének meghatározásakor arra is figyelemmel kell lennie, hogy a kötelezettel szemben állapítottak-e meg korábban közzétételi kötelezettséggel kapcsolatos jogsértést.

- [21] 3. A normavilágosság követelménye az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakad. Az Alkotmánybíróság normavilágossággal kapcsolatos irányadó gyakorlata szerint „nem vetheti fel az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből következő normavilágosság elvének sérelmét önmagában az az eset, ha egy jogszabályi rendelkezés alkalmazása az egyszerű automatizmuson túlmutató jogértelmezést igényel az eljáró bíróságok, illetőleg hatóságok részéről, különösen akkor [...], ha egy adott norma több lehetséges értelmezése egyaránt összhangban áll az Alaptörvénnyel. Ilyen esetekben nem az Alkotmánybíróság, hanem az egyedi ügyben eljáró (indítványozó) bíró feladata az Alaptörvénnyel összhangban álló, lehetséges értelmezési eredmények közötti választás, melyet az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata olyan jogértelmezési kérdésnek tekint, melyet még alkotmányjogi panasz eljárásokban sem bírálhat felül mindaddig, amíg a választott jogértelmezés az értelmezési tartomány alkotmányos keretein belül marad.” {3051/2020. (III. 2.) AB határozat, Indokolás [19]}. Eléri ugyanakkor az alaptörvény-ellenesség szintjét, ha a szabályban rejlő belső ellentmondás a jogalkalmazás során szükséges értelmezéssel nem kiküszöbölhető, így különösen azért, mert a sérelmezett jogszabály tartalma olyan mértékben homályos, vagy rendelkezései annyira ellentmondásosak, hogy a tisztázatlanság feloldására a jogszabály-értelmezés már nem elegendő {összefoglalóan lásd: 14/2024. (VII. 8.) AB határozat, Indokolás [70]}.
- [22] Az Alkotmánybíróság már azt is megállapította, hogy „a jogalkotóval szembeni elvárás a normavilágosság követelménye alapján az, hogy az elkövetési magatartások elemei egyértelműen kerüljenek meghatározásra, ezzel biztosítva a szabályozás előreláthatóságát és elősegítve a jogalanyok jogkövető magatartását. Az olyan szabályozás, amely nem határozza meg egyértelműen és kétséget kizáróan az elkövetési magatartás alanyát és tárgyát, az mind a szabályozással célzott jogalanyok, mind a jogalkalmazók számára ellehetetleníti az önkéntes jogkövetést, a norma jogbiztonság követelményének megfelelő alkalmazását, s az értelmezés önkényességének veszélyét rejti magában.” {14/2024. (VII. 8.) AB határozat, Indokolás [112]}. Mindez megfelelően igaz egy jogszabályon alapuló kötelezettség teljesítésére vonatkozó határidő meghatározására is.
- [23] 4. Az Alkotmánybíróságnak a fentiek alapulvételével azt kellett értékelnie, hogy az Infotv. támadott rendelkezésének „kéthavi rendszerességgel” fordulata akár önmagában, akár az Infotv. rendszerében oly mértékben bizonytalan tartalmat hordoz-e magában, hogy az már jogalkalmazói jogértelmezéssel nem küszöbölhető ki, azaz megállapítható-e a normavilágosság követelményének sérelme.
- [24] 4.1. Az Alkotmánybíróság előjáróban rögzíti, hogy az Infotv. 37/C. § (1) bekezdésének „kéthavi rendszerességgel” fordulata esetében mind az alapügy felperesének (nevezetesen, hogy az egyes közzétételi határidők a közzététellel érintett szervenként egyedileg határozandóak meg), mind pedig az alapügy alperesének (nevezetesen,

hogy a közzétételi határidőt valamennyi közzétételre kötelezett szerv esetében egységesen kell meghatározni) jogértelmezése az Alaptörvény 28. cikke szerinti értelmezési tartomány alkotmányos keretein belül helyezkedik el, és egyik lehetséges jogértelmezés sem tekinthető nyilvánvalóan *contra legem* értelmezésnek. A közzétételi kötelezettség kifejezett célja a közzétételre kötelezett szervek legfontosabb gazdálkodási adatainak nyilvánosság számára történő elérhetővé tétele, összhangban az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésével és 39. cikkével.

- [25] 4.2. A NAIH jogértelmezése azon a megfontoláson alapult, hogy „a jogalkotói cél, azaz a közpénzek felhasználásának átláthatósága megvalósulását az szolgálja, ha az adatszolgáltatásokat kiszámítható, a nyilvánosság számára követhető, minden szerve vonatkozóan egységesen előre látható objektív határidőben, így minden év február 28-án, április 28-án, június 28-án, augusztus 28-án, október 28-án és december 28-án teljesítik a költségvetési szervek. A közpénzek felhasználásának átláthatóságát maradéktalanul nem valósítják meg a rendszertelen és kiszámíthatatlan, illetve az adott időszakot érintően nem teljeskörű adatszolgáltatások, még akkor sem, ha 2 hónapnál gyakoribbak.” [lásd a határozat (38) bekezdését]. Az alperes hatóság ennek megfelelően a jogértelmezését kifejezetten a jogalkotói cél maradéktalan megvalósításának szándékával indokolta, és az Infotv. 75/D. §-ának azon rendelkezéséből vezette le, hogy a közzétételre kötelezett szervek az adataikat „folyamatosan, de első alkalommal legkésőbb 2023. február 28-ig teszik közzé”, tehát az első közzétételi kötelezettség időpontja egységesen 2023. február 28. napja volt [lásd a határozat (45) bekezdését], a „kéthavi rendszerességgel” fordulat pedig ezen kezdő időponthoz képest napra pontosan kéthavi gyakoriságot jelent. A felperes ezzel szemben úgy érvelt, hogy megfelel az Infotv.-ből fakadó követelményeknek az az általa folytatott gyakorlat, mely szerint minden hónapban közzéteszi a megelőző hónapban keletkezett adatokat.
- [26] Az indítványozónak az előtte folyamatban levő peres eljárásban nem volt eljárásjogi lehetősége a jogalkotó álláspontjának beszerzésére, és úgy ítélte meg, hogy mind a felperes költségvetési szerv, mind pedig az alperes NAIH jogértelmezése levezethető lehet az Infotv. rendelkezéseiből, miközben valamely jogszabályon alapuló kötelezettség teljesítési határidejének a jogszabályból kifejezetten és kétséget kizáróan levezethetőnek kell lennie, ilyen körülmények között pedig alappal vethető fel az alkalmazandó jogszabállyal kapcsolatos normavilágossági kétely, az indítványozó által meghozatalra kerülő döntés pedig adott esetben akár önkényessé is válhat.
- [27] 4.3. Az Alkotmánybíróság eljárásában a NAIH *amicus curiae* beadványt terjesztett elő, melyben fenntartotta az Alkotmánybíróság eljárására okot adó perben képviselt álláspontját. Eszerint a NAIH a 2023. február 28-i első közzétételi határidőt egységesen állapította meg, melynek oka az volt, hogy az első közzétételre

ténylegesen egységesen, minden szervre vonatkozóan 2023. február 28-án került sor, addig a már korábban beküldött adatok nem voltak nyilvánosan elérhetőek. A NAIH álláspontja szerint az Infotv. 2025. január 1-jén hatályba lépett módosításának jogalkotói indokolása is azt a jogértelmezést erősíti, hogy valamennyi szervnek egységes rendben és időben kell teljesítenie a közzétételi kötelezettségét.

- [28] 4.4. Az Alkotmánybíróság eljárásában az igazságügyi miniszter is tájékoztatta az Alkotmánybíróságot az üggyel kapcsolatos álláspontjáról, az Abtv. 57. § (1b) bekezdésének megfelelően.
- [29] Az igazságügyi miniszter kiemelte, hogy az Infotv. 75/D. §-a szerinti „folyamatosan” kifejezés a megszakítás nélküli időállapotra utal, melyhez képest a norma további pontosítás érdekében egyszeri alkalomként határozza meg, hogy „első alkalommal legkésőbb 2023. február 28-ig” szükséges a közzétételről gondoskodni (miközben egyébként a közzétételi kötelezettség számítása szempontjából a jogszabály 2022. november 29. napján történő hatálybalépése az irányadó). A miniszter állásfoglalása szerint ugyanakkor a jogalkotó nem határozta meg dátumszerűen a közzétételi kötelezettséget, és azt is külön hangsúlyozta, hogy az Infotv. nem korlátozza a gyakoribb közzétételt, az ugyanis még inkább szolgálja az átláthatóságot, a közérdekű információk mielőbbi megismerését, tekintettel arra, hogy adott, konkrét időpontra vetített rendszeresség nem hordoz magában nagyobb értéket, mint a közérdekű információk mielőbbi elérhetősége. A közzététel ugyanis nem lehet cél nélküli, pusztán önmagáért létező kötelezettség.
- [30] 4.5. Az Alaptörvény 28. cikke értelmében a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik, a jogszabályok céljának megállapítása során pedig elsősorban a jogszabály preambuluma, illetőleg a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni. Mindez egyfelől azt jelenti, hogy a bíróságok ítélezésének alapját minden esetben a jogszabályok szövege képezi, a jogszabály preambuluma, illetőleg indokolása pedig csak a jogszabályszöveg értelmezéséhez nyújt segítséget. Ezt a kötelezettséget rögzíti egyebek között a 20/2017. (VII. 18.) AB határozat is, amikor úgy fogalmaz, hogy „[a] bírói függetlenségnek nem korlátja, sokkal inkább biztosítéka a törvénynek való alávetettség: a bírónak a határozatait a jogszabályok alapján kell meghoznia.” (Indokolás [23]). Abban az esetben, ha valamely jogszabály szövege többféleképpen értelmezhető, az eljáró bíróságnak az Alaptörvény 28. cikkéből fakadó kötelezettsége, hogy a jogszabály szövegét annak céljára tekintettel, a jogszabály preambuluma és indokolása segítségével, azoknak megfelelően, az Alaptörvény 28. cikke által biztosított értelmezési tartomány keretein belül értelmezze. Miközben elsődlegesen az eljáró bíró joga (és egyben felelőssége) az Alaptörvény 28. cikke szerinti értelmezési tartomány kereteinek azonosítása, az Alaptörvényből fakadó

követelmények maradéktalanul érvényre juttatása szempontjából kifejezetten helyes (és az Abtv. rendelkezéseivel is maradéktalanul összhangban áll) az, hogy amennyiben az eljáró bíró megítélése szerint felmerül az alkalmazandó jogszabály alaptörvény-ellenességének kétélye, az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezi.

- [31] Az Alkotmánybíróság megítélése szerint azáltal, hogy az igazságügyi miniszter egyértelműen, a jogszabály indokolásában foglaltaknál nagyobb részletességgel kifejtette álláspontját arra vonatkozóan, hogy a jogalkotó milyen szempontokat mérlegelt a „kéthavi rendszerességgel” fordulat megalkotása során, mely álláspont az Infotv. szövegéhez képest nem tekinthető *contra legem*nek, az Infotv. 37/C. § (1) bekezdése vonatkozó fordulata immáron kellően világossá, egyértelművé, a norma címzettjei (mind az alapügy felperese, mind az alperes hatóság, mind pedig valamennyi más közzétételre kötelezett szerv) és az eljáró bíróságok számára is értelmezhetővé vált.
- [32] Az Alkotmánybíróság végezetül arra is utal, hogy az Alkotmánybíróság eljárására okot adó perhez hasonló ügyekre vonatkozóan a jogalkalmazás egységességének biztosítása (amennyiben annak szükségessége felmerül) az Alaptörvény 25. cikk (3) bekezdésének megfelelően a Kúria feladata.
- [33] 5. A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság az Infotv. 37/C. § (1) bekezdése „kéthavi rendszerességgel” fordulata alaptörvény-ellenességének megállapítására, megsemmisítésére és alkalmazásának kizárására irányuló bírói kezdeményezést a rendelkező részben foglaltak szerint elutasította.

Budapest, 2025. szeptember 30.

Dr. Patyi András s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lomnici Zoltán s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Patyi András alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [34] Az indítvány (bírói kezdeményezés) elutasításával egyetértek, a támadott törvényi rendelkezés nem alaptörvény-ellenes, ugyanakkor a határozat indokolásának több pontját illetően szükségesnek tartom hangsúlyozni, hogy az adatszolgáltatási kötelezettségre vonatkozó jogértelmezési kérdésben – különösen a NAIH által képviselt álláspont tekintetében – az Alkotmánybíróságnak markánsabb alkotmányjogi állásfoglalást kellett volna adnia, ezért az Abtv. 66. § (3) bekezdésében foglaltak alapján a határozat indokolásához az alábbi párhuzamos indokolást csatolom.
- [35] 1. A NAIH beadványában kifejtett jogértelmezése nemcsak a vonatkozó törvényi rendelkezésekkel ellentétes (*contra legem*), de nem felel meg az Alaptörvényből fakadó normavilágosság és jogbiztonság követelményeinek sem, a törvény szövegétől eloldott tartalmat, jelentést tulajdonít a normának (*contra constitutionem*).
- [36] Az Infotv. 37/C. § (1) bekezdése csupán *kéthavi rendszerességgel* írja elő az adatok közzétételét, ez a rendelkezés sem egységes közzétételi kezdőnapot, sem rögzített határnapot nem állapít meg. Ennek ellenére a NAIH úgy tekinti, hogy a 2022. november 29. és 2023. február 28. között keletkezett adatok közzétételének határnapja egységesen 2023. február 28. volt, miközben saját beadványában is rögzíti, hogy a tényleges közzétételi lehetőség is csak ezen a napon nyílt meg.
- [37] Ez az értelmezés két okból is önellentmondásos.
- [38] Egyfelől a törvényben megállapított első közzétételi határidő (2022. december 31-től a 2023. február 28-ig terjedő idő – vö.: Infotv. 75/D. §) utolsó napjából határnapot képez. Másfelől visszamenőlegesen kér számon jogsértést egy olyan időszakra, amikor a kötelezett a kötelezettségét még objektíve nem tudta teljesíteni. Ezzel az értelmezéssel a NAIH olyan kötelezettség teljesítését kéri számon, amely a jogalany számára nem volt teljesíthető, s ez a jogállamiság elvével összeegyeztethetetlen.
- [39] 2. Különös alkotmányossági és eljárásjogi aggályt vet fel, hogy a NAIH az eljárásban egyszerre tölt be a megelőző eljárásban alperesi pozíciót, valamint az alkotmánybíróági eljárásban *amicus curiae*-ként is állásfoglalást nyújtott be. Ez a kettős szerep nem csupán szokatlan, hanem alkalmas arra is, hogy az eljárásbeli szereplése objektivitásával és függetlenségével kapcsolatban kételyeket ébresszen. A NAIH ebben a helyzetben nem csupán saját közhatalmi intézkedéseit (határozatát) védi, hanem egyúttal „külső szakértőként” is megjelenik. A NAIH álláspontjának „szakmai véleményként” való becsatolása olyan többletsúlyt adhat az egyik fél érvelésének, amely nem a jogvita tárgyának érdemi vizsgálatán, hanem egy formálisan külön pozícióban előterjesztett, de tartalmában azonos érdekeltségű érvelésen alapul.

- [40] Egy ilyen eljárási konstrukció – különösen egy alkotmánybíróági panaszeljáráásban – elvi szinten is kérdésessé teszi, hogy a „baráti beavatkozás” intézménye mikor válik a peres pozíció újrahasznosított kiterjesztésévé.
- [41] 3. A kötelezett szerv – jelen esetben az Országos Bíróági Hivatal (OBH) – a közérdekű adatok közzétételére vonatkozó kötelezettségét az Infotv. által előírt kéthavi ciklusnál gyakoribb, havi rendszerességgel teljesítette. Ez a gyakorlat – amely folyamatosabb, strukturáltabb és a közérdeklődés szempontjából érdemibb hozzáférést biztosít az adatokhoz – nem csupán megfelel a törvény céljának, hanem határozottabban is szolgálja az Alaptörvényből fakadó információszabadság követelményét, valamint a normavilágosság és a kiszámítható joggyakorlat iránti alkotmányos elvárásokat.
- [42] Ezzel szemben a NAIH értelmezése – amely e gyakorlatot még a határidőn belül teljesített közzététel esetén is jogsértőnek minősíti – nemcsak az Infotv. célrendszerével ellentétes, hanem a jóhiszeműen eljáró kötelezett szervek számára is indokolatlan joghátrányt teremt, miközben a törvény egyértelmű rendelkezése alapján határidőhöz kötött (és a határidőn belül bármikor jogszerűen teljesíthető) közzétételi kötelezettséget egy meghatározott határnapon (és jogszerűen csak akkor) teljesíthető kötelezettséggé változtatja, eloldva a törvény szövegétől annak a saját eljárásaiban alkalmazott értelmezését (jelentését). Az ilyen értelmezési gyakorlat nemcsak *contra legem*, de nem is támogatja meg a világos és kiszámítható jogalkalmazás feltételeit, és ezáltal nem szolgálja megfelelően a közérdekű adatokhoz való alkotmányos hozzáférés biztosítását.
- [43] Az OBH által követett gyakorlat nemcsak megfelel a törvényi előírásoknak, de jobban is szolgálja az Alaptörvényből fakadó átláthatósági követelmények és az információszabadság tartalmi érvényesülését is.
- [44] 4. Bár az Igazságügyi Minisztérium álláspontja koherensebb és az Infotv. céljaival is jobban összhangban áll, az Alkotmánybíróóság döntésének nem önmagában a végrehajtó hatalmi szerv értelmezésére, hanem – adott esetben az IM álláspontjával egyező – saját, alaptörvényi felhatalmazáson alapuló, autonóm jogértelmezésére kell épülnie, egyértelműen rögzítve, hogy a másik értelmezés nem felel meg a jogszabályok alaptörvény-konform értelmezésének eszközeit megállapító Alaptörvény 28. cikk rendelkezéseinek. Ez különösen indokolt olyan esetben, amikor az érintett szerv értelmezése nem bír normatív kötőerővel a bíróságokra vagy más jogalkalmazókra nézve.
- [45] 5. Mindezekre figyelemmel indokoltnak tartottam rögzíteni, hogy a NAIH által képviselt értelmezés nem tekinthető alkotmányosan elfogadhatónak. Az Alkotmánybíróáságnak – az Alaptörvény 28. cikkében foglalt értelmezési szabály alkalmazásával – saját hatáskörében kellett volna meghatároznia az Infotv. 37/C. § és 75/D. § együttes értelmezését, oly módon, hogy az megfeleljen a jogbiztonság, a normavilágosság, valamint az információszabadság követelményeinek.

Budapest, 2025. szeptember 30.

Dr. Patyi András s. k.,

alkotmánybíró