

II-01/01814-2/2016.

Dr. Lenkovics Barnabás elnök úr részére

Alkotmánybíróság

BUDAPEST

Tisztelt Elnök Úr!

Az Országgyűlés a 2016. március 1-jei ülésnapján fogadta el a T/9380. számon benyújtott, a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény módosításáról szóló törvényt (a továbbiakban: Törvény).

Az Országgyűlés elnöke a Törvényt 2016. március 6. napján küldte meg aláírásra és kihirdetésének elrendelésére.

Az Alaptörvény 6. cikk (4) bekezdése alapján, ha a köztársasági elnök a törvényt vagy annak valamely rendelkezését az Alaptörvénnyel ellentétesnek tartja – és az Alaptörvény 6. cikk (2) bekezdése szerinti vizsgálatra nem került sor –, a törvényt az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára az Alkotmánybíróságnak megküldi.

Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 23. § (1) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés a) pontja alapján az elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény indítványban meghatározott rendelkezéseinek az Alaptörvénnyel való összhangját az Alaptörvény 6. cikk (2) és (4) bekezdéseiben meghatározott indítványozásra jogosult által benyújtott, határozott kérelmet tartalmazó indítvány alapján vizsgálja.

Az Abtv. 52. § (1b) bekezdésére figyelemmel az Alaptörvény 6. cikk (4) bekezdésében biztosított jogkörömben az alábbi

indítványt

terjesztem elő:

1. Kérem a Tisztelt Alkotmánybíróságot, vizsgálja meg a Törvény 4. §-ának a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény 162. § (4) és (7) bekezdéseit megállapító rendelkezései Alaptörvénnyel való összhangját, és állapítsa meg, hogy ezen rendelkezések sértik az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdését, VI. cikk (2) bekezdését és a 39. cikk (2) bekezdését.

2. Kérem a Tisztelt Alkotmánybíróságot, vizsgálja meg a Törvény 5. §-ának a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény 183/G. § (3) bekezdését megállapító rendelkezése Alaptörvénnyel való összhangját is, és állapítsa meg, hogy ezen rendelkezés az Alaptörvény B) *cikk* (1) bekezdésébe ütközik.

I.

1. Az Alaptörvény vonatkozó rendelkezései:

„B) *cikk*

(1) Magyarország független, demokratikus jogállam.”

„I. *cikk*

(1) AZ EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsődrendű kötelezettsége.

(...)

(3) Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.”

„VI. *cikk*

(2) Mindenkinek joga van személyes adatai védelméhez, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez.”

„39. *cikk*

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

2. A Törvény érintett rendelkezései:

„4. §

Az MNBtv. 162. §-a a következő (3)-(7) bekezdéssel egészül ki :

»(...)

(4) Az MNB többségi vagy kizárólagos tulajdonában álló gazdasági társaságnál az MNB alapvető feladatával kapcsolatban kezelt, keletkezett vagy rögzített adat megismerésére a 137. § (2)

bekezdésben foglaltakat megfelelően alkalmazni kell.

(...)

(7) Az MNB által létrehozott alapítvány vonatkozásában csak az alapítói jogok gyakorlására vonatkozó adat – ideértve az alapító okiratot, az alapítványi cél megvalósításához szükséges, az alapító okiratban vállalt vagyoni juttatás teljesítésére vonatkozó adatot – nyilvános, az alapítvány által kezelt egyéb adat kizárólag az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény (a továbbiakban: Ectv.) közhasznú szervezetekre vonatkozó rendelkezései szerint ismerhető meg az Ectv. 29. § (4) bekezdésének, 29. § (6) bekezdésének második fordulata és 37. §-ának alkalmazása kivételével.«”

„5. §

Az MNBtv. 54. alcíme a következő 183/G. §-sal egészül ki:

»(...)

(3) A Módtv.2.-vel megállapított 162. § (3)-(7) bekezdését a Módtv.2. hatálybalépését megelőzően benyújtott, közérdekű adat megismerése iránti igénnyel összefüggésben a Módtv.2. hatálybalépésekor folyamatban lévő eljárásokban, valamint a Módtv.2. hatálybalépését megelőzően keletkezett adatok tekintetében is alkalmazni kell.«”

II.

A T/9380. számú törvényjavaslatot egyéni képviselői indítvány alapján kivételes eljárásban fogadta el az Országgyűlés. A javaslatához fűzött indokolás szerint a Törvény egyik célja a Magyar Nemzeti Bank (a továbbiakban: MNB) által létrehozott és tulajdonolt gazdasági társaságok és alapítványok által kezelt adatok megismerésére vonatkozó részletes szabályok megállapítása volt, hivatkozása szerint összhangban az MNB által kezelt adatokra vonatkozó speciális szabályokkal.

Az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdése értelmében a személyes adatok védelméhez és a közérdekű adatok megismeréséhez való jog érvényesülését sarkalatos törvénnyel, nevezetesen az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvénnyel (a továbbiakban: Infotv.) létrehozott, független hatóság, a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (a továbbiakban: NAIH) ellenőrzi. A NAIH az Infotv. 38. § (4) bekezdés a) pontjában meghatározott feladatkörében hivatalból véleményezte a benyújtott javaslatot, észrevételeit az Országgyűlés nem vette figyelembe.

III.

1. A Törvény 4. §-a a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény (a továbbiakban: MNB tv.) 162. §-át (3) – (7) bekezdésekkel egészíti ki. Ezek az új rendelkezések az

MNB többségi vagy kizárólagos tulajdonában álló gazdasági társaságok és az MNB által létrehozott alapítványok közérdekű és közérdekből nyilvános adatainak megismerése és közzététele szabályait állapítják meg.

2. Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatában különös jelentőséget tulajdonított az információs szabadságnak, a közérdekű adatok nyilvánosságának és megismerhetőségének. Következtes álláspontja, hogy a közérdekű információkhoz való alanyi jogként biztosított hozzáférés teszi lehetővé a választott népképviselői testületek, a végrehajtó hatalom, a közigazgatás jogszerűségének és hatékonyságának ellenőrzését. A „nyílt, áttetsző és ellenőrizhető közhatalmi tevékenység, általában az állami szervek és a végrehajtó hatalom nyilvánosság előtti működése (...) a jogállami államberendezkedés garanciája”.

Az Alkotmánybíróság szerint a közérdekű adatok képezik a mindenki számára alanyi jogon biztosított alapjog tárgyát. A fogalmat az Alaptörvény nem határozza meg teljes körűen. Az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdése a közpénzekre és a nemzeti vagyona vonatkozó adatok vonatkozásában rögzíti egyedül kifejezetten, hogy azok közérdekű adatok. A közérdekű adatokra főszabályként a nyilvánosság elve vonatkozik.

A közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog nem abszolút jog. Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében a közérdekű adatok nyilvánossága korlátozásának körében azonban alapvető követelmény, hogy az információs szabadságot korlátozó törvényeket megszorítóan kell értelmezni. Egy demokratikus társadalomban a közérdekű adatok nyilvánossága a főszabály; ehhez képest a közérdekű adatok nyilvánosságának korlátozása a kivétel. A közérdekű adatok vonatkozásában a nyilvánosság korlátozása csak akkor fogadható el alkotmányosan indokoltnak, ha azt más alapjog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme kényszerítően indokolja, illetve elkerülhetetlenül szükségessé teszi. A törvényhozó köteles megfelelő garanciákat kiépíteni a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog gyakorlásának elősegítése, az adatigénylés rendje, az adatok kiadásának megtagadása és az ellene igénybe vehető jogorvoslat vonatkozásában. A garanciális jellegű szabályokat nem lehet fogalmilag tisztázatlan, bizonytalan jogi kategóriák használata révén elbizonytalanítani. Az információs szabadság érvényesülése érdekében a törvényhozó olyan szabályok megalkotására köteles, amelyek a lehető legnagyobb mértékben biztosítják ezen alapjog érvényesülését. Az alapjog-korlátozás szabályát az Alkotmánybíróság a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog kapcsán akként fogalmazta meg, hogy a közérdekű adatok nyilvánosságát érintő korlátozásnak csak olyan mértéke tekinthető alkotmányosnak, ami egy demokratikus társadalomban kétséget kizáróan szükséges, kényszerítően indokolt, ugyanakkor a korlátozással elérni kívánt célhoz képest arányos. {21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [31] – [55]}.

Ezt a követelményt konkretizálja az Infotv. 27. § (2) bekezdése, amely meghatározza, hogy a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való jogot – az adatfajták meghatározásával – a törvény milyen érdekekből korlátozhatja.

3. Az Alkotmánybíróság a 25/2014. (VII. 22.) AB határozatában megállapította, hogy „a közérdekű adatok nyilvánosságának biztosítása szempontjából a tartós állami tulajdonban lévő anyavállalat (...) meghatározó befolyása alatt álló leányvállalatot is olyan gazdasági társaságnak kell tekinteni, amely közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvény szerinti közfeladatot ellátó személynek minősül.” {Indokolás [46]}

4. Álláspontom szerint – az Alkotmánybíróság hivatkozott gyakorlatára is figyelemmel – a Törvény 4. §-ának az MNB tv. 162. § (4) és (7) bekezdéseit megállapító rendelkezései az Alaptörvény több rendelkezésével ellentétesek.

A Törvény az MNB többségi vagy kizárólagos tulajdonában álló gazdasági társaságnál az MNB alapvető feladatával kapcsolatban kezelt, keletkezett vagy rögzített adat megismerésére az MNB tv. 137. § (2) bekezdésében foglaltakat rendeli alkalmazni [MNB tv. 162. § új (4) bekezdése]. A MNB tv. 137. § (2) bekezdése szerint a Monetáris Tanács, a Pénzügyi Stabilitási Tanács, és az igazgatóság döntésének meghozatalára irányuló eljárás során készített vagy rögzített, az alapvető feladat ellátásával kapcsolatos döntés megalapozását szolgáló adat a keletkezésétől számított harminc évig nem nyilvános, ezen határidő alatt – sem a döntés meghozatalát megelőzően, sem azt követően – a döntés megalapozását szolgáló adat megismerésére vonatkozó igény nem terjeszthető elő.

Az MNB által létrehozott alapítványok vonatkozásában a Törvény – az alapítói jogok gyakorlására vonatkozó adatok kivételével – az adatok megismerhetőségét az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény előírásai szerint – korlátozottabb mértékben – teszi lehetővé [MNB tv. 162. § új (7) bekezdése].

Álláspontom szerint az MNB többségi vagy kizárólagos tulajdonában álló gazdasági társaságok és az MNB által létrehozott alapítványok közpénzzel gazdálkodnak. Az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdése értelmében a közpénzekre vonatkozó adatok közérdekű adatok. A közpénzekkel gazdálkodó minden szervezet köteles a nyilvánosság előtt elszámolni a közpénzekre vonatkozó gazdálkodásával. A közérdekű adatok megismerésének feltétel nélküli elzárása a nyilvánosság elől, valamint a nem közérdekű adatként való kezeléséből következő korlátozás – megítélésem szerint – nem tesz eleget a közérdekű adatokhoz való hozzáférés alapjogának korlátozásával szemben támasztott alkotmányos követelményeknek. A Törvény nem biztosítja, hogy ezen közérdekű adatokhoz való hozzáférés megakadályozására kizárólag valamely alkotmányos érték vagy alapjog védelme érdekében, elkerülhetetlenül szükséges esetben, azzal arányosan kerüljön sor. A törvényhozó nem állapította meg a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog gyakorlásának garanciáit sem. Mindez az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésének, az I. cikk (3) bekezdésének és a 39. cikk (2) bekezdésének sérelmét eredményezi.

IV.

1. A Törvény 5. §-a a hatálybalépéséről rendelkezik. Az MNB Tv.-t új 183/G. §-sal egészíti ki, melynek (3) bekezdésében elrendeli, hogy – egyebek mellett – a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó megszorító szabályokat a hatálybalépését megelőzően benyújtott, a hatálybalépésekor folyamatban lévő eljárásokban és a Törvény hatálybalépését megelőzően keletkezett adatok tekintetében is alkalmazni kell.

2. Az Alaptörvény B) *cikk* (1) bekezdése értelmében Magyarország demokratikus jogállam. A jogállamiságból levezetett jogbiztonság követelménye – az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint – magában foglalja a visszaható hatályú jogalkotás tilalmát is. A „jogállamiság egyik legfontosabb alkotóeleme a jogbiztonság, amely – egyebek között – megköveteli, hogy a jogalanyoknak meglegyen a tényleges lehetőségük arra, hogy magatartásukat a jog előírásaihoz tudják igazítani, ennek érdekében a jogszabályok a kihirdetésüket megelőző időre nézve ne állapítsanak meg kötelezettséget, illetőleg valamely magatartást visszamenőleges hatállyal ne minősítsenek jogellenesnek” {34/2014. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [71]}. Az Alkotmánybíróság a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmába ütközés vizsgálatánál főszabályként abból a tételből indul ki, hogy valamely jogszabály nem csupán akkor minősül a visszaható hatályú jogalkotás tilalmába ütközőnek, ha a jogszabályt a jogalkotó visszamenőlegesen léptette hatályba, hanem akkor is, ha a hatálybaléptetés nem visszamenőlegesen történt ugyan, de a jogszabály rendelkezéseit – erre irányuló kifejezett rendelkezés szerint – a jogszabály hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell. A visszaható hatályú jogalkotás tilalma azonban nem feltétlen és kizárólag a jogalanyok helyzetét nehezítő jogalkotásra irányadó.

3. Ebben az esetben a Törvény a közérdekű adatokhoz való hozzáférést korlátozó rendelkezések alkalmazását rendeli el a folyamatban lévő ügyekben, valamint általános jelleggel minden, a Törvény hatálya alá tartozó már létrejött adat tekintetében is. Álláspontom szerint a jogkorlátozó rendelkezéseknek a folyamatban lévő ügyekben és a már korábban létrejött adatok tekintetében való alkalmazása az Alaptörvény B) *cikk* (1) bekezdéséből következő jogbiztonság követelményét sérti. Különös jelentőséget ad ennek az a körülmény, hogy megítélésem szerint Alaptörvénybe ütköző rendelkezések visszamenőleges hatályú alkalmazásáról van szó. Indítványozom ezért, az Alkotmánybíróság állapítsa meg, hogy a Törvény 5. §-ával megállapított, az MNB tv. 183/G. § (3) bekezdése az Alaptörvény B) *cikk* (1) bekezdését sérti.

Budapest, 2016. március „09. „



Áder János
köztársasági elnök