

dr. Lenkovics Barnabás elnök úr részére

Alkotmánybíróság

Budapest

Tisztelt Elnök Úr!

A köztársasági elnök az Alaptörvény 6. cikk (4) bekezdése szerinti hatáskörében eljárva kezdeményezte az Országgyűlés által elfogadott, a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény módosításáról szóló törvény (a továbbiakban: Tv.) 4-5. §-ai Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatát a törvény kihirdetése előtt, amelyet az Alkotmánybíróság I/00494/2016. számon lajstromozott.

Engedje meg Elnök Úr, hogy az atlatszo.hu Közhasznú Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság mint az információszabadság érvényre juttatásának elősegítését közérdekű tevékenységként végző szervezet képviselőjében az indítvány által felvetett alkotmányjogi kérdésekkel kapcsolatos álláspontomat megosszam a tisztelt Alkotmánybírósággal.

1. A köztársasági elnök indítványa a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény (a továbbiakban: MNBtv.) 162. § (4) és (7) bekezdésének a Tv. 4. §-ával megállapított rendelkezései Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatát kezdeményezte az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése, VI. cikk (2) bekezdése és 39. cikk (2) bekezdése alapján, továbbá az MNBtv. 183/G. § (3) bekezdésének a Tv. 5. §-ával megállapított rendelkezése Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatát kezdeményezte az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján.

2. Az MNBtv.-nek a Tv. által megállapított új 162. § (4) bekezdése szerint „[a]z 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.”

2.1. A Magyar Nemzeti Bank (a továbbiakban: MNB) az MNBtv. 5. § (1) és (4) bekezdése szerint a Magyar Állam kizárólagos tulajdonában álló gazdasági társaság, így a legalább többségi befolyása alatt álló gazdasági társaságok közvetett állami tulajdonban állnak, így azok az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése alapján a nemzeti vagyonba tartoznak, amelyre tekintettel az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdéséből következően a kezelésükben levő adatok közérdekű

adatok, amelyek megismerésére és terjesztésére az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdése alapján mindenkinek joga van. Mindez nem jelenti azt, hogy ezen adatok nyilvánossága ne lenne korlátozható, azonban a korlátozásra az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerint csak a szükségességi-arányossági tesztnek megfelelően van alaptörvénytörvényes lehetőség.

2.2. Az MNBtv. hivatkozott 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 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 MNBtv. 137. § (2) bekezdése ennek megfelelően a döntés megalapozását szolgáló adatok nyilvánosságát harminc évre, mérlegelést nem tűrően korlátozza, mivel már az adatigénylés előterjesztésének lehetőségét is kizárja.

2.3. Az MNBtv. új 162. § (4) bekezdése – annak szövegezése szerint – nem az MNB döntésének megalapozására szolgáló adatok nyilvánosságának korlátozásáról rendelkezik, annak tárgyi hatálya az MNB alapvető feladatával kapcsolatos valamennyi adatra kiterjed, így az Országgyűlés által elfogadott törvényi rendelkezés alapján az MNB legalább többségi befolyása alatt álló gazdasági társaság kezelésében levő valamennyi, az MNB alapvető feladatával kapcsolatos adat harminc évig el van zárva a nyilvánosság elől.

Az MNBtv. 4. § (13) bekezdése alapján az MNB alapvető feladatai a monetáris politika meghatározása és megvalósítása, a bankjegy- és érmekibocsátás, a deviza- és aranytarték képzése és kezelése, az árfolyam-politika végrehajtása, statisztikai információk gyűjtése és nyilvánosságra hozatala, továbbá a pénzügyi közvetítőrendszer stabilitására irányuló makroprudenciális politika kialakítása és megvalósítása, ezen belül különösen a hitelezés ösztönzése vagy visszafogása. Az MNB alapvető feladatai – a természetükből fakadóan – az MNBtv.-ben olyan szinten általánosan vannak megfogalmazva, hogy a pénzügyi szektorban működő gazdasági társaságok kezelésében aligha lehet olyan adat, amely valamilyen mértékben ne lenne kapcsolatos az MNB alapvető feladataival.

Az MNB alapvető feladataival való kapcsolat önmagában (az alapvető feladatok zavartalan ellátásának akárcsak kis mértékű veszélyeztetése hiányában) nem teszi elkerülhetetlenül szükségessé a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog korlátozását, így az MNBtv. új 162. § (4) bekezdése szerinti alapjog-korlátozás ebből a szempontból szükségtelen,

amely az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésére is figyelemmel az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésében elismert alapvető jog sérelmére vezet.

2.4. Az MNBtv. új 162. § (4) bekezdése akkor sem áll összhangban az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésével, ha a tisztelt Alkotmánybíróság úgy értelmezné, hogy az csak 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, de az MNB legalább többségi befolyása alatt álló gazdasági társaságok által kezelt adatokra terjed ki.

Az Alkotmánybíróság a döntés megalapozását szolgáló adatok nyilvánosságának korlátozásával kapcsolatban az Alaptörvény hatálybalépését követően számos megállapítást tett. Ennek megfelelően a döntések külső befolyástól mentes, zavartalan előkészítése mint cél indokolhatja az információs szabadság korlátozását, azonban a jogkorlátozás arányosságához elengedhetetlen, hogy a megtagadást az adatkezelő megfelelően, bíróság által felülvizsgálhatóan indokolja, amely indokolásnak „egyrészt ki kell terjednie arra, hogy pontosan milyen folyamatban lévő eljárásban meghozandó döntés megalapozását szolgálja a kiadni kívánt közérdekű adat, másrészt arra is, hogy a közérdekű adat kiadása mennyiben befolyásolja a szóban forgó döntés meghozatalát, vagyis, hogy az megghiúsítaná-e a döntés hatékony végrehajtását vagy ellehetetlenítené-e az illetéktelen befolyástól mentes, független, hatékony köztisztviselői munkát.” {21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [45]} Ezt a mérlegelést az adatkezelőnek attól függetlenül el kell végeznie, hogy az érintett döntés már megszületett-e vagy sem {5/2014. (II. 14.) AB határozat rendelkező rész 2. pont, valamint Indokolás [42] és [54]}

Az MNBtv. új 162. § (4) bekezdése ezeknek a követelményeknek nem felel meg, mivel az abban felhívott MNBtv. 137. § (2) bekezdése a keletkezéstől számított harminc évig minden további mérlegelés nélkül, kategorikusan zárja ki a közérdekű adat megismerését. Ha pedig egy törvényi rendelkezés alapján „a közérdekű adat megismerése megakadályozható egy nyilvánosság-korlátozási okra való formális hivatkozással úgy, hogy a korlátozás tartalmi indokoltságának tényleges fennállása kétségtelen módon nem bizonyított, akkor ez a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog alaptalan, s így szükségtelen korlátozásának minősül.” {21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [56]}

2.5. Mindezek alapján álláspontom szerint az MNBtv. új 162. § (4) bekezdése – annak különböző lehetséges értelmezéseitől függetlenül – szükségtelenül és aránytalanul korlátozza a

közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jogot, ezért a Tv. 4. §-ának az MNBtv. 162. § (4) bekezdését megállapító része az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésébe ütközik.

3. Az MNBtv. új 162. § (7) bekezdése szerint „[a]z 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 fordulója és 37. §-ának alkalmazása kivételével.”

A rendelkezés megfogalmazásából („csak [...] az alapítói jogok gyakorlására vonatkozó adat nyilvános”, „kizárólag” az Ectv. közhasznú szervezetekre vonatkozó rendelkezései szerint ismerhető meg) egyértelműen következik, hogy annak alapján az MNB által létrehozott alapítványokra vonatkozó adat a rendelkezésben megjelölt szűk körön túl az Infotv. alapján nem igényelhető – sem maguktól az alapítványoktól, sem az MNB-től. Az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésében biztosított alapvető jog érvényesítését biztosító Infotv. szabályait, mindenekelőtt a közérdekű adatigénylés lehetőségét „kiváltani” kívánó Ectv.-beli nyilvánossági szabályok utólagosan és részletességében nagyban az alapítványok mérlegelésén múló tartalommal adnak csak lehetőséget az alapítványi működés és gazdálkodás megismerésére.

A köztársasági elnöki indítvány benyújtásának időpontjában az MNB által az elmúlt években összesen 245 milliárd forintos jegyzett tőkével alapított hat nagy alapítvány közül ötnek érhető el a 2014. évre vonatkozó beszámolója (a Pallas Athéné Domus Innovationis Alapítványt 2015-ben alapították), a 2015. évre vonatkozó beszámolók letétbe helyezésének törvényi határideje 2016. május 31. Az Ectv. három, a közhasznú szervezetekre vonatkozó szabályok szerinti megismerés alól kivételként megjelölt rendelkezése azonban még ezt a beszámolási kötelezettséget is érdemben, az elfogadott törvény hatálybaléptető rendelkezései és a 4. pontban vizsgált átmeneti szabályok alapján e lezárt beszámolási időszakra is kiterjedően szűkítené. Az MNB alapítványai ugyanis a támogatási program keretében végleges jelleggel felhasznált összegek támogatásonkénti bemutatása [az Ectv. 29. § (4) bekezdése], a tevékenységek fő célcsoportjai és eredményei [az Ectv. 29. § (6) bekezdése], valamint a kuratóriumi és felügyelőbizottsági döntések nyilvánossága [az Ectv. 37. §-a] alól is mentesülnének. Az előbbi két adatkört egyébként a 2014-es beszámolók még tartalmazták.

3.1. Az MNB által alapított alapítványok kezelésében levő adatok több szempontból is közérdekű, illetve közérdekből nyilvános adatnak minősülnek. Megjegyzem, hogy maga a Tv. is abból indul ki, hogy az MNB által létrehozott alapítványok kezelésében levő adatok közérdekűek, hiszen ellenkező esetben nem lenne szükség az MNBtv. új 162. § (3) bekezdésében az Infotv.-től eltérő szabályok alkalmazására utalni.

3.1.1. Az MNB az MNBtv. 162. § (2) bekezdése alapján „a feladataival és elsődleges céljával összhangban” hozhat létre alapítványt. Az MNBtv. egyéb tartalmi szabályt az alapítványok lehetséges tevékenységi körére és a nekik juttatható vagyona nem ad, így feladataikat nem is minősíti expressis verbis közfeladattá. Ebből azonban éppen az következik, hogy a létrehozott alapítványok feladatai kizárólag az MNB jogszabályban meghatározott közfeladataihoz kapcsolódhatnak. Az, hogy az MNB honlapja az alapítványokat bemutatva úgy fogalmaz, azok az MNB „össztársadalmi céljai” megvalósítására jöttek létre, az MNB Társadalmi Felelősségvállalási Stratégiája pedig már a közjót szolgáló „szakmai és össztársadalmi célok” megvalósítását várja az alapítványoktól, ezen ugyanúgy nem változtat, mint az egyes alapítványok alapító okiratai. Az MNB ugyanis olyan célokkal, amelyek jogszabályban meghatározott feladatainak ellátásán bármilyen módon túlterjeszkednének, az Alaptörvényben és törvényben meghatározott keretek között működő állami szervként fogalmilag sem rendelkezhet. Ennek megfelelően ezek az alapítványok – éppen úgy, mint maga az MNB – közfeladatot látnak el, így az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) 3. § (5) bekezdése szerint a kezelésükben levő és tevékenységükre vonatkozó vagy a közfeladatuk ellátásával összefüggésben keletkezett, a személyes adat fogalma alá nem eső adatok közérdekű adatnak minősülnek, amelyeket adatigénylés esetén az Infotv. 26. § (1) bekezdése szerint hozzáférhetővé kell tenni.

3.1.2. Az MNB a 2.1. pontban hivatkozottak szerint a magyar állam kizárólagos tulajdonában áll. Ennek megfelelően az MNB tulajdonában álló pénzeszközök közvetett állami tulajdonban állnak, így azok az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése alapján a nemzeti vagyonba tartoznak, amelyre tekintettel az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdéséből következően az MNB tulajdonában álló pénzeszközök felhasználására vonatkozó adatok közérdekű adatok.

3.1.3. Az MNB eredményéből fizetett osztalék az MNBtv. 166. § (1) bekezdése szerint a központi költségvetés bevétele, míg veszteségeit az MNBtv. 166. § (3) bekezdése alapján a központi költségvetésnek kell megtérítenie. Az a vagyon, amit akár induló vagyonként, akár

támogatásként az MNB az általa alapított alapítvány rendelkezésére bocsát, egyébként osztalékként a központi költségvetést illetné meg, illetve az eredménytartalékba helyezéssel keresztül a központi költségvetés későbbi, az MNB veszteségének fedezését célzó fizetési kötelezettségét csökkentené. Az alapítványoknak nyújtott támogatás ennek megfelelően a központi költségvetéssel szoros kapcsolatban áll, az tartalmát tekintve a központi költségvetés terhére nyújtott támogatás, ekként pedig közpénznek minősül. A közpénzekre vonatkozó adatok az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdése és az Infotv. 27. § (3) bekezdése alapján nyilvánosak.

3.2. Az MNBtv. új 162. § (7) bekezdése az MNB által létrehozott alapítványok kezelésében levő, a 3.1. pontban kifejtettek szerint közérdekű vagy közérdekből nyilvános adatok adatigénylés alapján történő megismerését lényegében kizárják.

A törvény kezdeményezői a törvényjavaslat indokolásában a korlátozást azzal támasztják alá, hogy az MNB által az alapítványoknak juttatott pénzeszköz „elveszíti a közpénz jellegét” arra figyelemmel, hogy az alapító a Polgári Törvénykönyv szerint az alapítvány működésére meghatározó befolyást nem gyakorolhat. Ezzel szemben a közpénz ezen jellege független attól, hogy a vagyon juttatója annak felhasználására gyakorolhat-e befolyást: az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdésének és az Infotv. 27. § (3) bekezdésének célja és rendeltetése éppen az, hogy a közpénz felhasználásának nyilvánossága attól függetlenül biztosított legyen, hogy annak felhasználására miként és ki által kerül sor (ezt erősítette meg egyébként a 3026/2015. (II. 9.) AB határozat is). Éppen ezért az a körülmény, hogy az MNB által létrehozott alapítványok működésére az alapító nem gyakorolhat jogszerűen meghatározó befolyást, nem minősül olyan alkotmányos indoknak, amely az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének alkalmazása során alapvető jog korlátozását elkerülhetetlenül szükségessé tenné.

Álláspontom szerint a kifejtettek szerint az MNB által alapított alapítványok kezelésében levő adatok mint közérdekű adatok megismerésének korlátozására az MNBtv. új 162. § (7) bekezdése alkotmányos indok nélkül kerít sort, ezért az szükségtelen korlátozás, amely így az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésére is figyelemmel a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog sérelmére vezet, ezért a Tv. 4. §-ának az MNBtv. 162. § (7) bekezdését megállapító része az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésébe ütközik.

4. Az MNBtv.-nek a Tv. 5. §-ával megállapított 183/G. § (2) bekezdéséből következően az MNBtv. új 162. § (3)-(7) bekezdésének rendelkezéseit a folyamatban levő ügyekben, továbbá a rendelkezés hatálybalépése előtt keletkezett adatok vonatkozásában is alkalmazni kell.

4.1. A közérdekű adatok megismerésére irányuló igény előterjesztése az adatigénylő és az adatkezelő között anyagi jogi jogviszonyt keletkeztet, mivel az adatkezelő – ha az adatigénylés megtagadásának feltételei nem állnak fenn – a kiadni kért adatot az adatigénylés alapján az Infotv. 26. § (1) bekezdése szerint az adatigénylő számára köteles hozzáférhetővé tenni.

A 2-3. pontban kifejtettek szerint az MNBtv. új 162. § (4) és (7) bekezdése a hatályos jogszabályokhoz képest korlátozó szabályt tartalmaz a közérdekű adatok megismeréséhez való jog szempontjából, amelyet az MNBtv. új 183/G. § (2) bekezdése alapján a Tv. hatálybalépése előtt előterjesztett adatigénylésekre is alkalmazni kell.

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint „a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmába ütközés vizsgálatánál az Alkotmánybíróság főszabályként abból a tételből indult ki, hogy valamely jogszabály nem csupán akkor minősülhet 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”. {3062/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [88]; 10/2014. (IV. 4.) AB határozat, Indokolás [15]; 16/2014. (V. 22.) AB határozat, Indokolás [32]; 30/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [106]; 3024/2015. (II. 9.) AB határozat, Indokolás [23]} Ugyanakkor a jogbiztonságból fakadó visszaható hatályú jogalkotás tilalma nem feltétlen és kizárólag a jogalanyok helyzetét elnehezítő (ad malem partem) jogalkotásra irányadó, továbbá a tilalom nem terjed ki a jogszabályok módosíthatóságának időbeli korlátaira sem {16/2014. (V. 22.) AB határozat, Indokolás [32]}.” {legutóbb 1/2016. (I. 29.) AB határozat, Indokolás [55]}.

Az MNBtv. új 183/G. § (2) bekezdése a Tv. hatálybalépése előtt benyújtott adatigénylésekre is alkalmazni rendeli az adatigénylő helyzetét nehezítő új törvényi rendelkezéseket, ezért az a hivatkozott alkotmánybírósági gyakorlatra is figyelemmel a visszaható hatályú jogalkotás tilalmába ütközik, ezért ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével.

4.2. Az MNBtv. 182/G. § (2) bekezdésének az a rendelkezése, amely a Tv. hatálybalépése előtt keletkezett adatokra is alkalmazni rendeli az MNBtv. új 162. § (2)-(7) pontját, nem rendelkezik önállóan értelmezhető normatartalommal. Az adatigénylő és az adatkezelő közötti jogviszony az adatigénylés előterjesztésével keletkezik, így az adatigénylésre főszabályként az adatigénylés előterjesztésekor hatályos jogszabályi rendelkezéseket kell alkalmazni, függetlenül attól, hogy az érintett adat mikor keletkezett. A Tv. hatálybalépését követően előterjesztett adatigénylések vonatkozásában ezért visszaható hatályú jogalkotásról fogalmilag nem beszélhetünk, így ebben a

vonatkozásban az MNBtv. 182/G. § (2) bekezdése – függetlenül attól, hogy az MNBtv. 162. § (4) és (7) bekezdése a 2-3. pontban kifejtettek szerint ellentétes az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésével – nem sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését.

5. Kérem Elnök Urat, hogy gondoskodjon a jelen *amicus curiae* szövegének az Alkotmánybíróság tagjai részére való eljuttatásáról, valamint annak az Alkotmánybíróság honlapján való közzétételéről.

Segítő együttműködését előre is köszönöm.

Budapest, 2016. március 17.

Tisztelettel,



dr. Bodoky Tamás Richárd

ügyvezető

atlatszo.hu Közhasznú Nonprofit Kft.

