

dr. Lenkovics Barnabás úr részére
elnök

Alkotmánybíróság

Budapest

Tisztelt Elnök Úr!

Magyarország köztársasági elnöke 2016. év március hó 9. napján a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény módosításáról szóló, az Országgyűlés 2016. év március hó 1-jei ülésnapján elfogadott T/9380. számú törvény (a továbbiakban: elfogadott törvény) 5. §-a, valamint a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény 162. §-ának az elfogadott törvény által megállapított (4) és (7) bekezdései alaptörvény-ellenességének előzetes vizsgálatára irányuló, II-01/01814-2/2016. számú indítványt (a továbbiakban: indítvány) nyújtott be az Alkotmánybíróságnak. Az Alkotmánybíróság az indítványt I/494/2016 számon tartja nyilván.

Engedje meg Elnök Úr, hogy a közérdekű adatok nyilvánosságáért és a közpénzek átlátható felhasználásáért Magyarországon immár évtizednyi ideje küzdő civil szervezetként kifejtsük az álláspontunkat az elfogadott törvény és az Alaptörvény közötti összhang hiányáról. Az elfogadott törvény indítvány által felülvizsgálni kért rendelkezésein túl mindazon egyéb rendelkezésre nézve is előadjuk az érveinket, amelyek meggyőződésünk szerint az Alaptörvény 24. cikk (4) bekezdésében foglaltak alkalmazását indokolóan szoros tartalmi összefüggésben állnak egymással.

1) Az elfogadott törvény 4. §-a (a továbbiakban: támadott rendelkezés) új (3)-(7) bekezdéseket iktat a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény (a továbbiakban: jegybanktv. törvény) 162. §-ába. A támadott rendelkezés az alábbiakat írja elő:

„(3) Az MNB többségi vagy kizárólagos tulajdonában álló gazdasági társaság és az MNB által létrehozott alapítvány közérdekű és közérdekből nyilvános adatainak megismerése és közzététele tekintetében az Infotv. és a köztulajdonban álló gazdasági társaságok takarékosabb működéséről szóló 2009. évi CXXII. törvény szabályait az e törvényben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni.

(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.

(5) Az MNB többségi vagy kizárólagos tulajdonában álló gazdasági társaság által az MNB bármely feladatának ellátásával kapcsolatban kezelt adat, amennyiben annak megismerése az Infotv. 27. § (2) bekezdés e) pontja szerinti központi pénzügyi vagy devizapolitikai érdeket sértene, az MNB vagy az MNB többségi vagy kizárólagos tulajdonában álló gazdasági társaság általi nyilvánosságra hozataláig, de legfeljebb az adat keletkezésétől számított tíz évig nem nyilvános.

(6) Az MNB többségi vagy kizárólagos tulajdonában álló gazdasági társaság és ezen gazdasági társaság által a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló törvény szerint közvetlenül vagy közvetve irányított vállalkozás által kezelt üzleti tevékenységgel kapcsolatos azon adat, amelynek más által történő megismerése az MNB többségi vagy kizárólagos tulajdonában álló gazdasági társaság vagy ezen gazdasági társaság által a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló törvény szerint

közvetlenül vagy közvetve irányított vállalkozás üzleti tevékenysége szempontjából aránytalan sérelmet jelentene, nem ismerhető meg. Aránytalan sérelemnek minősül az, ha az adat más általi megszerzése, hasznosítása, másokkal való közlése vagy nyilvánosságra hozatala az MNB többségi vagy kizárólagos tulajdonában álló gazdasági társaság vagy ezen gazdasági társaság által a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló törvény szerint közvetlenül vagy közvetve irányított vállalkozás bármely versenytársát indokolatlan előnyhöz juttatná.

(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 ismerhet ő meg az Ectv. 29. § (4) bekezdésének, 29. § (6) bekezdésének második fordulata és 37. §-ának alkalmazása kivételével.”

2) A jegybanktörvény 162. § támadott rendelkezés által megállapított (3) bekezdése értelmében a támadott rendelkezés a Magyar Nemzeti Bank (a továbbiakban: jegybank) többségi vagy kizárólagos tulajdonában álló gazdasági társaság és a jegybank által létrehozott alapítvány közérdekű és közérdekből nyilvános adatainak a megismerésére vonatkozó, az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvényben (a továbbiakban: Infótvt.) foglalt szabályokhoz képest sajátos, tartalmukat tekintve a szóban lévő adatok megismerhetőségét korlátozó szabályokat állapít meg.

A támadott rendelkezés egyértelműen korlátozza a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő, Magyarország Alaptörvényének VI. cikk (2) bekezdésében elismert és biztosított alapvető jogot, hiszen egyes, a jegybank tevékenységével összefüggő közérdekű és közérdekből nyilvános adatoknak a megismerhetőségét kategorikusan kizárja, illetve jelentékeny mértékben szűkíti az ilyen közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismerése iránti igény megtagadására jogosító feltételek alkalmazását.

3) Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint „[a] közérdekű adatok megismeréséhez való alapjog mint a kommunikációs alapjogok egyik nevesített joga korlátozhatóságával kapcsolatban az Alkotmánybíróság több döntésében is kimondta, hogy nem korlátozhatatlan alapjog ugyan, de a szabad véleménynyilvánításhoz való jog gyakorlásának egyik feltételként és annak részeként kitüntetett alkotmányos védelemben részesül.” [legutóbb 2/2014. (I. 21.) AB határozat, Indokolás [43] bekezdése]

Az alapjog-korlátozás alaptörvény-szerűségéhez az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése és annak alkotmánybírósági értelmezése szerint az szükséges, hogy az megfeleljen a szükségességi-arányossági tesztnek, amely szerint „[a]z állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy szabadság védelme vagy egyéb alkotmányos cél érdekében történik, hanem szükséges, hogy megfeleljen az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyen egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni. Alkotmányellenes a jog tartalmának korlátozása, ha az kényszerítő ok nélkül, önkényesen történik, vagy ha a korlátozás

súlya az elérni kívánt célhoz képest aránytalan.” [utoljára 24/2014. (VII. 22.) AB határozat, Indokolás [134] bekezdés]

Az Alaptörvény B. cikk (1) bekezdésében rögzített jogállamiságból levezetett jogbiztonság elve elvárja továbbá a jogalkotótól, hogy a jogszabályi rendelkezések teljesítsék a normavilágosság követelményét is. Az Alkotmánybíróság számos határozatban fejtette ki, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság, amely az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. [9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.] A jogszabály szövegének „*értelmes és világos, a jogalkalmazás során felismerhető*” normatartalommal kell rendelkeznie [26/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 135, 142.], „*alkotmányellenessé nyilvánítható 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.].

4) Határozott álláspontunk szerint, az alábbiakban részletesen kifejtett indokainkra figyelemmel, a támadott rendelkezés nem teljesíti a normavilágosság követelményét és nem felel meg az alapjog-korlátozással szemben támasztott szükségességi-arányossági tesztnek.

5) Elsőként azt vizsgáljuk, hogy a támadott rendelkezésnek a jegybank „*alapvető feladatával*” és a jegybank „*bármely feladatával*” összefüggő adatok megismerhetőségét korlátozó előírásai (a továbbiakban: a jegybanki feladatokkal összefüggő korlátozások) teljesítik-e normavilágosságra vonatkozó, illetve a szükségességi-arányossági követelményeket.

5.1) A jegybanki feladatokkal összefüggő korlátozások kiterjesztik a jegybank alapvető feladataival összefüggő adatok megismerhetőségére vonatkozó, a jegybanktörvény 137. § (2) bekezdésében foglalt, jelenleg is hatályos korlátozó rendelkezés alkalmazását a jegybank többségi vagy kizárólagos tulajdonában álló gazdasági társaságokra [jegybanktörvény 162. § támadott rendelkezés által megállapított (4) bekezdése]. A jegybanki feladatokkal összefüggő korlátozások továbbá feljogosítják a jegybank többségi vagy kizárólagos tulajdonában álló gazdasági társaságokat az Infotv. 27. § (2) bekezdés e) pontjában foglalt megtagadási ok felhívására a jegybank bármely feladatával összefüggésben álló, általuk kezelt adat megismerésének legfeljebb az adat keletkezésétől számított tíz éven át tartó korlátozása alátámasztására [jegybanktörvény 162. § támadott rendelkezés által megállapított (5) bekezdés].

5.2) Az alapvető jog korlátozása arányosságának a megítélése szempontjából döntő jelentőségű, hogy a jogkorlátozás pontos mértéke megállapítható legyen. Ez a követelmény akkor teljesül, ha a polgárok az érintett jogi rendelkezést megismerve és értelmezve meg tudják állapítani, hogy mely alapvető jogukat milyen terjedelemben gyakorolhatják. Vagyis az alapvető jogot korlátozó rendelkezéseknek a normavilágosság követelményéből fakadó feltételeknek (is) meg kell felelniük.

5.3) A jegybanki feladatokkal összefüggő korlátozások azért sértik a jogbiztonságból fakadó normavilágosság követelményét, mert a jegybank különféle feladataira utalással határozzák meg a harminc, illetve tíz éven át nem megismerhető adatok körét. A jegybank alapvető és egyéb feladatait a jegybanktörvény 4. § határozza meg, egyben kijelöli, hogy melyek a jegybank alapvető feladatai. Ezen túlmenően az Alaptörvény 41. cikk (1) és (2) bekezdése meghatározza a jegybank rendeltetését és célját. A jegybanktörvény 4. § olyan összetett feladatokat is a jegybank alapvető, illetve egyéb feladataként ír elő, mint például a monetáris politika

megvalósítása, a hivatalos deviza- és aranytartalék képzése és kezelése, a devizatartalék kezelésével és az árfolyampolitika végrehajtásával kapcsolatban devizaműveletek végzése, a fizetési és elszámolási, valamint az értékpapír-elszámolási rendszerek felvigyázása, a pénzügyi közvetítőrendszer egészének stabilitására vonatkozó makroprudenciális politika kialakítása, szanálási hatósági jogkör gyakorlása és a pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletének ellátása. A teljesség igénye nélkül idézett egyes feladatok sorát tovább szélesíti a jegybank törvény 4. § (11) bekezdése, amely lehetővé teszi, hogy törvény, illetve a pénzügyi közvetítőrendszer felügyelete körében törvény felhatalmazása alapján kiadott jogszabály további feladatokat állapítson meg a jegybank számára. A jegybank alapvető és egyéb feladatainak meghatározása a hivatkozott, illetve idézett jogszabályi rendelkezések tanúsága szerint átfogó, minden esetben további értelmezést igénylő fogalmakkal történik, amely fogalmak sokrétű pénzügyi és hatósági tevékenységeket határoznak meg. A jegybanki feladatokkal összefüggő korlátozások a jegybank alapvető és egyéb feladataival kapcsolatban kezelt valamennyi adatra kiterjednek, anélkül, hogy a feladatok és az adatok közötti kapcsolat természete, az összefüggés szorossága megállapítható lenne. A jegybanki feladatokkal összefüggő korlátozások ezáltal lehetőséget adnak a bármely jegybanki feladat ellátásával bármilyen távoli kapcsolatban álló adat megismerésének a kifejezetten hosszú időn – tíz, illetve harminc éven – át tartó kizárására. A jegybanki feladatokkal összefüggő korlátozások ezáltal visszaélésre is lehetőséget teremtenek, hiszen módot adnak bármely adat esetében az adat kiadásának, illetve nyilvánosságra hozatalának azon az alapon történő megtagadására, hogy a kiadni kért adat kapcsolatban áll valamely jegybanki (alap)feladat ellátásával.

5.4) Ugyan a jegybanktörvényből azonosíthatóak a jegybanki alapfeladatok és az egyéb jegybanki feladatok, e feladatok sokrétűségéből és szerteágazó természetéből adódóan a jegybanki feladatokkal összefüggő korlátozások az adatok előre nem meghatározható, a norma címzettjei számára előre nem megismerhető és nem is felmérhető körének a nyilvánosságát igen hosszú időre korlátozzák, illetve kizárják. Emiatt a jegybanki feladatokkal összefüggő korlátozások nem teljesítik a jogbiztonságból fakadó normavilágosság követelményét.

5.5) A jegybanki feladatokkal összefüggő korlátozások határozatlan rendelkezést tartalmaznak, ami miatt a jogkorlátozás terjedelme bizonytalan, ennek következtében pedig nem ítéltető meg, hogy a törvényhozó valóban az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb korlátozó eszközt választotta volna. A jegybanki feladatokkal összefüggő korlátozások határozatlan volta, a jogkorlátozás terjedelmének ebből fakadó bizonytalansága következtében, önmagában is sérti az arányosság követelményét.

6) Másodikként azt vizsgáljuk meg, hogy a támadott rendelkezés által a jegybank többségi vagy kizárólagos tulajdonában álló gazdasági társaság és az ilyen gazdasági társaság által a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló törvény szerint közvetlenül vagy közvetve irányított vállalkozás által kezelt üzleti tevékenységgel kapcsolatos adat megismerhetőségét korlátozó előírásai (a továbbiakban: üzleti tevékenységgel összefüggő korlátozások) teljesítik-e normavilágosságra vonatkozó és a szükségességi-arányossági követelményeket.

6.1) Az üzleti tevékenységgel összefüggő korlátozások körében az adatkezelőnek az adatkiadás megtagadásának indokolása körében elegendő arra hivatkoznia, hogy az adat más által történő megismerése a jegybank többségi vagy kizárólagos tulajdonában álló gazdasági társaság vagy az ezen gazdasági társaság által a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló törvény szerint közvetlenül vagy közvetve irányított vállalkozás üzleti

tevékenysége szempontjából aránytalan sérelmet jelentene. Az üzleti tevékenységgel összefüggő korlátozások aránytalan sérelemként határozzák meg azt, ha az adat más általi megszerzése, hasznosítása, másokkal való közlése vagy nyilvánosságra hozatala a jegybank többségi vagy kizárólagos tulajdonában álló gazdasági társaság vagy az ilyen gazdasági társaság által a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló törvény szerint közvetlenül vagy közvetve irányított vállalkozás bármely versenytársát indokolatlan előnyhöz juttatja. [jegybanktv. 162. § támadott rendelkezés által megállapított (6) bekezdés]

6.2) Az Infotv. 27. § (3) bekezdése a közpénzt használó szervezetek piaci tevékenységét és üzleti titkait védelemben részesíti a gazdálkodási adataik nyilvánosságra kerülése folytán elszenvedett aránytalan sérelemmel szemben. E jogszabályi rendelkezés azonban nem engedi, hogy az adatok kiadásának az aránytalan sérelemre történő hivatkozáson alapuló megtagadása megakadályozza a közérdekből nyilvános adatok megismerésének a lehetőségét. Az Infotv. 27. § (3) bekezdésében foglalt aránytalan sérelemre történő hivatkozás körében érvényesül továbbá az Infotv. 31. § (2) bekezdése szerinti, az adatkezelőt terhelő bizonyítási kötelezettség, valamint az Infotv. 30. § (5) bekezdése szerinti, megszorító értelmezés követelménye.

Az üzleti tevékenységgel összefüggő korlátozások ehhez képest a jegybank igen kiterjesztően körülírt, a jegybank többségi tulajdonában álló gazdasági társaság és az ilyen gazdasági társaság által irányított vállalkozás üzleti tevékenységével összefüggő adatokat minden olyan esetben elvonják a nyilvánosság elől, amikor fennáll a bármely versenytárs indokolatlan előnyében megnyilvánuló aránytalan sérelemnek a lehetősége. Az üzleti tevékenységgel összefüggő korlátozások ezáltal az üzleti titok Infotv. általi korlátozása körében az aránytalan sérelem fogalmának rendkívül kiterjesztő, mondhatni parttalan meghatározását tartalmazzák.

Az „üzleti tevékenységgel kapcsolatos adat” tartalmát más jogszabály nem határozza meg, miközben ez a fogalom nem tisztázza az adat és az üzleti tevékenység közötti összefüggés szorosságát. Az üzleti tevékenységgel összefüggő korlátozásokból a „bármely versenytárs” fogalmának a meghatározása sem ismerhető meg, ahogyan más jogszabályok sem adnak e fogalom tartalmára nézve eligazítást. Az üzleti tevékenységgel összefüggő korlátozások folytán az ilyen „üzleti tevékenységgel kapcsolatos adat” kiadásának a megtagadására akkor nyílik mód, ha „bármely versenytárs” az adatok nyilvánossága révén „indokolatlan előnyhöz jutna”. Az üzleti tevékenységgel összefüggő korlátozások az indokolatlan előny fogalmának az értelmezéséhez sem nyújtanak támpontot, miközben ez a fogalom evidensen értelmezésre szorul. Megállapítható tehát, hogy az üzleti tevékenységgel összefüggő korlátozások is bizonytalan rendelkezéseket tartalmaznak, aminek következtében önkényesen tágítható értelmezési lehetőséget és ezáltal a közérdekű adatok nyilvánosságának a végleges kizárására irányuló, parttalan felhatalmazást adnak a jegybanknak és a jegybankhoz kötődő gazdálkodó szervezeteknek.

6.3) Az üzleti tevékenységgel összefüggő korlátozások azáltal, hogy a megtagadási ok önkényes alkalmazására teremtenek lehetőséget, mintegy mentesítik a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok nyilvánosságát előíró, az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdésében foglalt követelmény teljesítése alól a jegybanki kötődésű gazdálkodó szervezeteket, miáltal gyakorlatilag kiüresítik az Infotv. 27. § (3) bekezdését.

6.4) A jegybanki feladatokkal összefüggő korlátozásokhoz hasonlóan az üzleti tevékenységgel összefüggő korlátozások is határozatlan rendelkezéseket tartalmaznak, ami miatt a jogkorlátozás terjedelme ebben az esetben is bizonytalan. Ennek következtében az üzleti tevékenységgel

összefüggő korlátozások esetében sem állapítható meg, hogy a törvényhozó valóban az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb korlátozó eszközt választotta volna. Az üzleti tevékenységgel összefüggő korlátozások határozatlan volta, a jogkorlátozás terjedelmének ebből fakadó bizonytalansága következtében, önmagában is sérti az arányosság követelményét.

7) A jegybanki feladatokkal összefüggő korlátozásokhoz, valamint az üzleti tevékenységgel összefüggő korlátozásokhoz fűzött előterjesztői indokolás értelmében a jegybanktörvényben foglalt, jelenleg hatályos szabályozás megújítására az ország központi pénzügyi és devizapolitikai érdekeinek védelme, valamint a jegybank üzleti titkainak a védelme érdekében van szükség.

Ezzel összefüggésben utalunk az Infotv. 27. § (2) bekezdés e) pontjára, amely a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok megismerésének törvényben elrendelhető megtagadási okaként szabályozza a központi pénzügyi és devizapolitikai érdekek védelmét.

Utalunk továbbá a jegybanktörvény jelenleg hatályos 137. §-ára, amely – túlmutatva az Infotv. 27. § (5)-(6) bekezdéseiben foglalt korlátozás mértékén – rendelkezik a jegybank legfontosabb közhatalmi jogosítványainak a gyakorlásával összefüggő egyes közérdekű adatok megismerhetőségének a 30 éven át tartó kizárásáról.

Újfent utalunk az Infotv. 27. § (3) bekezdésére is, amely az üzleti titok korlátozása körében védelmet nyújt a nyilvánosságra hozatali kötelezettség által a jegybank és az érdekeltségébe tartozó gazdálkodó szervezetek üzleti tevékenységében előidézett aránytalan sérelemmel szemben.

Nem vitatjuk, hogy az ország központi pénzügyi és devizapolitikai érdekei, valamint a jegybank üzleti titkai kiemelkedő fontosságú, és emiatt jogszabályi védelemre méltó érdekek. Meggyőződésünk szerint azonban az Infotv. és a jegybanktörvény itt hivatkozott, jelenleg hatályos rendelkezései kielégítő mértékű védelemben részesítik mind a központi pénzügyi és devizapolitikai érdekeket, mind a jegybank és az érdekeltségébe tartozó más közpénzt használó szervezetek üzleti érdekeit.

Sem a jegybanki feladatokkal összefüggő korlátozásokhoz, illetve az üzleti tevékenységgel összefüggő korlátozásokhoz fűzött előterjesztői indokolás, sem az elfogadott törvény parlamenti vitájában elhangzott előterjesztői érvelés nem nevesít olyan érveket vagy szempontokat, amelyek a közérdekű adatok megismerhetőségének a hatályos szabályozásban foglaltakon túlmutató, további korlátozását az adott célok elérése érdekében elkerülhetetlenül szükségessé tenné. Ennek hiányában viszont a jegybanki feladatokkal összefüggő korlátozások, valamint az üzleti tevékenységgel összefüggő korlátozások további arányossági mérlegelés nélkül is sértik azt a követelményt, miszerint „[a] törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni.” [utoljára 24/2014. (VII. 22.) AB határozat, Indokolás [134] bekezdés]

8) Harmadikként azt vizsgáljuk meg, hogy a támadott rendelkezés azon előírásai, amelyek a jegybank által létrehozott alapítványok által kezelt adatok megismerésére az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény szabályait rendelik alkalmazni (a továbbiakban: jegybanki alapítványokra vonatkozó korlátozások) teljesítik-e a szükségességi-arányossági követelményeket.

8.1) A jegybanki alapítványokra vonatkozó korlátozások megengedhetősége szempontjából az bír döntő jelentőséggel, hogy a jegybanki alapítású alapítványok közpénzt kezelnek-e. A jegybanki alapítványokra vonatkozó korlátozásokhoz fűzött előterjesztői indokolás, a Polgári

Törvénykönyv 3:382. § és a 3:384. § által meghatározott szabályokat idézve, azt állítja, hogy az „*alapító [...] nem gyakorolhat tulajdonosi jogokat az alapítvány felett*”, és az „*alapítvány részére juttatott vagyont sem követelheti vissza*”. Az előterjesztői indokolás vonatkozó okfejtése szerint továbbá „*alapítvány létesítése esetén [...] a vagyon olyan mértékű elkülönülésére kerül sor, amely alapján [...] az alapító által juttatott vagyon elveszíti közvagyon jellegét*” és erre figyelemmel az „*alapítvány javára juttatott [...] vagyontömeg [...] köztulajdon jellegét elveszíti*”. A jegybanki alapítványokra vonatkozó korlátozások szerint tehát az alapítvány céljaira történt vagyonrendelés az eredetileg nem vitásan közvagyon magánvagyonná transzformálja, és e transzformáció hatására a korábban közpénznek minősülő anyagi javak elveszítik közpénz jellegüket.

8.2) Nem vitatjuk, hogy az alapítvány, a Polgári Törvénykönyv szabályai szerint, teljes mértékben elkülönül az alapítótól, attól mind szervezetileg, mind vagyoniilag független és a jogalanyisága is önálló. Érvelésünk ezért nem irányul annak bebizonyítására, hogy a jegybanki alapítványok ne lennének az alapító jegybanktól elkülönült, önálló jogalanyisággal rendelkező személyek. Vitatjuk és valótlannak tartjuk azonban a jegybanki alapítványokra vonatkozó korlátozásokat indokoló azon előterjesztői állítást, miszerint a jegybank által a saját alapítású alapítványnak vagyonrendelés keretében juttatott vagyon e vagyonrendelő aktus hatására megszűnne a közvagyon részét képező közpénz lenni.

8.3) Arra is felhívjuk a figyelmet, hogy a jegybank által létrehozott alapítványok közfeladatot ellátó szervezetek. A jegybank, a jegybanktörvény 162. § (2) bekezdése értelmében a „*feladataival és elsődleges céljával összhangban [...] alapítványt hozhat létre*”. A jegybank tehát kizárólag az Alaptörvény 41. cikk (1)-(2) bekezdésében, valamint (5) bekezdésében, továbbá a jegybanktörvény 4. § által meghatározott közfeladataival összefüggésben, ezek ellátására hozhat létre alapítványt. Ez következik továbbá az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdéséből és a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (a továbbiakban: nemzeti vagyon törvény) 7. § (1) bekezdéséből is, amely jogszabályi rendelkezések értelmében a nemzeti vagyon alapvető rendeltetése a közfeladat ellátásának biztosítása. Amint a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság az elfogadott törvénnyel összefüggésben kiadott NAIH/2016/1715/2/J. számú állásfoglalása is megállapítja: a „*közfeladatot ellátó szerv által közfeladat ellátására létrehozott civil szervezet maga is közfeladatot ellátó szervnek minősül*”. A jegybank által alapított Pallas Athene Domus Mentis Alapítvány által kezelt közérdekű adatok kiadása iránt indított perben a Kecskeméti Járásbíróság 8.P.21.613/2015/10. számú, első fokú (nem jogerős) ítéletében megállapította, hogy a jegybank alapítványait „*közfeladatot ellátó szervnek kell tekinteni*.”

8.4) Arra is rámutatunk, hogy a jegybank által alapított alapítványok, közfeladatot ellátó szervekként, közpénzt kezelnek. Mivel az alapító jegybank közpénzből gazdálkodik és az általa közfeladatok ellátására alapított alapítványoknak is közpénzből jutott vagyont, az alapítványok vagyona maga is közpénznek minősül. A jegybanki alapítványokra vonatkozó korlátozások pusztán állítják, de érveléssel még az előterjesztői indokolásban sem támasztják alá, hogy a Polgári Törvénykönyv értelemben a jegybanktól, mint alapítótól valóban elkülönülő alapítvány rendelkezésére bocsátott alapítói vagyon önmagában a vagyonrendelési aktustól miért veszítené el közvagyon jellegét. A jegybanki alapítványokra vonatkozó korlátozások tévesen tulajdonítanak az alapítvány alapítótól elkülönülő polgári jogi jogállásának, azaz önálló jogalanyiságának az alapítói vagyonrendelés folytán rendelkezése alatt álló alapítványi vagyon közvagyon jellegét befolyásolni képes hatást. A jegybankot semmilyen jogszabályi rendelkezés nem hatalmazza fel arra, hogy az általa kezelt közpénzt bármely művelet vagy intézkedés által

a közvagyonból eltávolítsa, abból kiemelje és annak közvagyon jellegét megszüntesse. Minden ezzel ellentétes vélekedés kibékíthetetlen ellentmondásban áll az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdésével és a nemzeti vagyon törvény 7. § (1) bekezdésével. A jegybanki alapítású Pallas Athéné Domus Animae Alapítvány által kezelt közérdekű adatok kiadása iránt indított perben a Fővárosi Törvényszék a 15.P.23.132/2015/8. számú, első fokú (nem jogerős) ítéletében ugyanerre a következtetésre jutott, amikor megállapította, hogy a jegybank által az „*alperes Pallas Athéné Domus Animae Alapítvány rendelkezésére bocsátott vagyon közpénznek minősül, ezért az alperes köteles kiadni a gazdálkodásával, tevékenységével kapcsolatos adatokat*”. A Kecskeméti Járásbíróság fent idézett, 8.P.21.613/2015/10. számú, első fokú (nem jogerős) ítéletében pedig azt is megállapította, hogy a Pallas Athene Domus Mentis Alapítványról, hogy az „*alapítvány alapításakor a nemzeti vagyon terhére történő vagyonrendelés lényegét tekintve a nemzeti vagyon tulajdonjogának az átruházását jelenti, azonban ez nem jelenti azt, hogy ezen vagyon vonatkozásában a közérdekű adat kiadására vonatkozó kötelezettség ezzel meg is szűnt volna*”.

8.5) A jegybanki alapítványokra vonatkozó korlátozások – a jegybanktörvény és a nemzeti vagyon törvény idézett rendelkezéseire figyelemmel – közfeladatot ellátó és közpénzből gazdálkodó szervezetek esetében elfogadható indok megjelölése nélkül kizárják a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok megismerésére irányuló, az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdésében foglaltakon alapuló előírás érvényesülését. Sem a jegybanki alapítványokra vonatkozó korlátozások, sem azok előterjesztői indokolása nem nevez meg olyan kényszerítő körülményt, amely megalapozná az alapjog korlátozását. A 24/2014. (VII. 22.) AB határozat indokolásának [134] bekezdése értelmében, „*alkotmányellenes a jog tartalmának korlátozása, ha az kényszerítő ok nélkül, önkényesen történik [...]*”.

9) A jegybank közpénzből gazdálkodó, közfeladatot ellátó közhatalmi szerv. A jegybank az Alaptörvény 41. cikk (1) bekezdése értelmében Magyarország központi bankja és a jegybanktörvény 5-6.§§-ai értelmében teljes körűen állami tulajdonban álló gazdasági társaság, állami tulajdonban álló alaptőkéje 10 milliárd forintot tesz ki. A jegybank és annak eszközei és vagyona, ideértve az általa tulajdonolt, illetve befolyásolt gazdasági társaságokat, valamint az általa létrehozott alapítványokat is, az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése értelmében a nemzeti vagyon részét képezik. Ezért a jegybankra, valamint az általa tulajdonolt, illetve befolyásolt gazdasági társaságokra, és az általa létrehozott alapítványokra vonatkozik az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdésében foglalt előírás. Ez következik az Alkotmánybíróság 21/2013. (VII. 19.) AB határozatból is, amelynek indokolása a [32] bekezdésben kifejti, hogy az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdésében foglalt rendelkezés célja az átláthatóság és a közélet tisztasága, amely elv „*nemcsak a közpénzek és a nemzeti vagyonra vonatkozó, hanem általában véve a közfeladatok ellátásával összefüggő adatok kezelése szempontjából is irányadó*”. A 3026/2015. (II. 9.) AB határozat indokolásának [35] bekezdése pedig azt szögezi le az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdésével összefüggésben, hogy a „*közérdekű adatszolgáltatás kötelezettsége nem függvénye annak, hogy a közérdekű adatot birtokló szervezet milyen szervtípusba tartozik, milyen tulajdonban van, milyen tevékenységet folytat, a közérdekű adatszolgáltatásra irányuló kötelezettséget önmagában megteremti az a tény, hogy a szervezet közérdekű adatot birtokol*”.

10) Az elfogadott törvény 5. § az elfogadott törvény hatálybalépéséről rendelkező új 183/G. §-t iktat a jegybanktörvénybe. A jegybanktörvény új 183/G. § elfogadott törvény 5. § által megállapított (3) bekezdése (a továbbiakban: hatályba léptető rendelkezés) az alábbiakat rendeli el:

„(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.”

11) A hatályba léptető rendelkezés a támadott rendelkezést a közérdekű adatok kiadása iránt folyamatban lévő eljárásokra és a támadott rendelkezést megelőzően keletkezett közérdekű és közérdekből nyilvános adataira is alkalmazni rendeli.

Az Alkotmánybíróság által először az 57/1994. (XI. 17.) AB határozatban kifejtett és azóta is következetesen alkalmazott, számos határozatban megismételt tétele értelmében „*valamely jogszabály nem csupán akkor minősülhet a [visszamenőleges 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*”.

Az Alaptörvény B. cikk (1) bekezdésében rögzített jogállamiság, illetve az abból levezetett jogbiztonság elve az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint azt is megköveteli a jogalkotótól, hogy a jogalanyoknak tényleges lehetőséget biztosítson 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. [Először: 34/1991. (VI. 15.) AB határozat, ABH 1991, 170, 172., utoljára 34/2014. (XI. 14.) AB határozat [71] bekezdés]

12) A hatályba léptető rendelkezés konkrét, egyedi jogviszonyok jogalanyainak a helyzetét megnehezíti, mivel a támadott rendelkezést az annak hatályba lépésekor már folyamatban lévő eljárásokra, illetve az ezen időpont előtt megindított adatigénylésekre is alkalmazni rendeli. Ez, az Alkotmánybíróság 11) pontban hivatkozott ítélezési gyakorlatának ismeretében, az Alaptörvény B. cikk (1) bekezdésben foglaltakra figyelemmel, a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmába ütközik.

Arra kérem Elnök Urat, hogy a Transparency International Magyarország Alapítvány jelen levélben kifejtett érveit szíveskedjék tolmácsolni az alkotmánybíráknak. Kérem továbbá Elnök Úrnak a jelen *amicus curiae* szövegének az Alkotmánybíróság honlapján történő nyilvánosságra hozatala iránt történő szíves intézkedését.

Elnök Úr szíves közreműködését megköszönöm.

Budapest, 2016. március 22.

Tisztelettel:

Martin József Péter s.k.
ügyvezető igazgató

Ligeti Miklós s.k.
jogi vezető