

Tisztelt Alkotmánybíróság!

A köztársasági elnök 2016. március 9-én az Alaptörvénnyel való összhangjának előzetes vizsgálatára küldte meg az Alkotmánybíróságnak a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény módosításáról szóló törvényt. A köztársasági elnök álláspontja szerint a törvény több rendelkezése ellenétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével, I. cikk (3) bekezdésével, VI. cikk (2) bekezdésével és 39. cikk (2) bekezdésével. Az indítványt az Alkotmánybíróság I/00494/2016. számon iktatta.

A köztársasági elnök álláspontjával a Társaság a Szabadságjogokért jogvédő szervezet egyetért. A törvény Alaptörvény-ellenes, álláspontunk szerint az Alkotmánybíróság akkor hozna helyes döntést, ha ezt megállapítaná, így pedig ez a törvény nem válhatna a magyar jogrendszer részévé. Jelen levelemmel a Társaság a Szabadságjogokért szervezetnek a köztársasági elnök indítványát támogató álláspontját szeretném az Alkotmánybíróság tudomására hozni.

A Társaság a Szabadságjogokért emberi jogi jogvédő egyesület 1994-es megalakulása óta azért dolgozik, hogy Magyarországon bárki megismerhesse alapvető emberi jogait, és érvényesíthesse azokat a hatalom indokolatlan beavatkozásaival és mulasztásaival szemben. Ennek érdekében nyomon követi a jogalkotást és jogfejlesztő tevékenységet végez, stratégiaileg fontos perekben képviselőt biztosít és évi ezer ügyben jogsegélyt nyújt, képzéseket tart és médiakampányokkal mozgósítja a nyilvánosságot. A TASZ figyelmet fordít számos politikai szabadságjog, az önrendelkezési jog és bizonyos sérülékeny csoporthoz tartozók jogainak védelmére. Tevékenysége kiterjed többek között a közérdekű adatokhoz való hozzáférés és az állam átlátható működése követelésére is.

A köztársasági elnök indítványa pontosan bemutatja, hogy az Országgyűlés által elfogadott, és kihirdetni neki megküldött törvény miért ellentétes az Alaptörvény rendelkezéseivel. Az atlatszo.hu 2016. március 17-én kelt levele is kiváló további érvekkel támasztja alá, hogy a törvény miért ellentétes az alkotmányjog jelenleg hatályos pozitív szabályaival, és miért következik az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatából, hogy a törvényt meg kell semmisíteni. Ahelyett, hogy ezekkel az alkotmányjogi érvelésekkel versengő, alternatív indítványt fogalmaznánk meg, ebben az *amicus* indítványban – a műfaj hagyományaihoz híven – olyan további szempontokat ajánlunk a Tisztelt Alkotmánybíróság figyelmébe, amelyek

meggyőződésünk szerint a helyes – alkotmányos – döntés meghozatalában segíthetik az Alkotmánybíróságot.

Álláspontunk szerint a köztársasági elnök indítványa nyomán indult eljárás kiváló alkalom arra, hogy az Alkotmánybíróság az adott ügyön túlmutató, a jogalkotó alkotmányos mozgásterének hatáira vonatkozó alkotmányos megállapításokat is tegyen. Annál is inkább, mert az Alkotmánybíróságnak a hatáskörei megváltozása miatt ma már ritkán nyílik alkalma absztrakt normakontroll kérdésben állást foglalni, az erre az ügyre irányuló kiemelt figyelem is ezt indokolja. Még ritkább az az alkalom, hogy az Alkotmánybíróságnak ennyire közvetlenül adódik módja a jogalkotót megszólítani a határozatán keresztül. Az Alkotmánybíróságnak ebben a határozatában tett alkotmányos megállapításának hatása mindezek alapján feltehetőleg nagyobb lesz, mint más határozatok esetén.

Az alkotmányosság védelmében fontos lenne az is, hogy az Alkotmánybíróság a döntését ne kizárólag az alkotmányjog pozitív szabályaival támassza alá, azt az Alaptörvénnyel való szövegszerű kollízió kimutatására alapozza, hanem döntésének érvelésében az Alaptörvény szövege mögötti, absztraktabb alkotmányossági megfontolásokat is használjon. Ha ugyanis nem így tesz, akkor sokak azt a téves következtetést vonhatják le a határozatból, hogy az alkotmányosság pusztán formai kérdés, az Alaptörvény szövegének átírásával egy törvény alkotmányossá tehető. Ez történt az elmúlt években számos esetben, például az egyháztörvény vagy a hallgatói szerződések ügyében. Bár az Alaptörvény módosításának politikai feltételei pillanatnyilag a korábbi időszakhoz képest szűkebbek, ez a helyzet bármikor megváltozhat, és az Alkotmánybíróság döntésének sem csak az adott pillanatnak kell szólnia. Mindebből az következik, hogy az Alkotmánybíróság határozata álláspontunk szerint akkor lesz időtálló, ha rámutatna arra, hogy a vizsgált törvény abban az esetben is alkotmányellenes lenne, ha az Alaptörvény szövegével nem lenne ennyire könnyen kimutatató a normakonfliktus.

Ehhez kívánunk az alábbiakban támpontokat adni.

Az információszabadságot korlátozó törvényeket jellemzően a hatékony közigazgatáshoz fűződő érdekekkel szokták indokolni. A most vizsgált törvény indokolása is a pénzügyi közvetítőrendszer hatékony működését emeli ki. A politikai közbeszédben, és ami ennél fontosabb, a jogalkotó érvelésében és a döntései mögötti indokolásban rendre felbukkan az, hogy az állami szervek átláthatósága a hatékony állami cselekvés és az állami szervek hatékony működésének kárára érvényesül. Mintha az információszabadság korlátozása a hatékonyság fokozását eredményezné, a jogalkotónak pedig az lenne a feladata, hogy a két konkuráló érdek (az átláthatóság és a hatékonyság) között a megfelelő egyensúlyt megtalálja.

Ezzel a leegyszerűsítő megközelítéssel találkozhatunk számos más szabadságjog esetében is. Jól ismert a magánszféra védelmét a biztonsághoz fűződő érdeket egy az egyben szembeállító érvelés, ami szerint a magánszféra-védelem korlátozása szükségszerűen magasabb szintű biztonságot eredményez, az erősebb magánszféra-védelem pedig elkerülhetetlenül a biztonság szintjének csökkenéséhez vezet.

Hasonló érveléssel találkozunk a csoportokat érintő gyűlölködő szólás korlátozásának indokolásaiban is, mintha a szűkebbre szabott szóláskorlátozás mindig a méltóság kiteljesedéséhez, a szólásszabadság érvényesülése pedig feltétlen a méltóság feladásához vezetne.

E népszerű megközelítés az alkotmányossági kérdésben való döntés lényegét a demokratikus társadalomban egymással versengő érdekek és igények közötti pusztán mérlegelésben látja, és azt fejezi ki, hogy ezek az érdekek és igények, valamint az ezeket kifejező alapvető jogok csak egymás kárára érvényesülhetnek.

Meggyőződésünk szerint ez a megközelítés, amely szerint a szabadságjogi kérdések versengő alkotmányos értékek, valamely egyéni szabadságjog és a közösség valamely érdeke közötti nulla végösszegű játszmával (trade-off) írható le, az esetek többségében hibás eredményre vezet. A szabadságjogok és az azokkal versengő közérdek párharca nem egyszerűen egy zéró végösszegű játszma.

Ez az Alkotmánybíróság előtt lévő törvény tekintetében is kimutatható. Az átláthatóság biztosításának az államapparátus hatékonyságához fűződő közérdekkel való szembeállítás hibás leegyszerűsítés. Az információszabadság érvényesülése nem a hatékony állami működés rovására történik, hanem éppen ellenkezőleg. Az információszabadság érvényesülése elsősorban az állami hatalomgyakorlás legitimitásának, ennél fogva pedig a hatékonyságnak is biztosítéka.

(a) Erre mutat rá az információszabadság alapjogi minőségét alátámasztó, egyik leggyakrabban hivatkozott igazolás, miszerint az információszabadság alkotmányos funkciója *a demokrácia és az állampolgári részvétel garantálása*. Ez – a vélemény szabadság instrumentális igazolásaként is használatos igazolás – nevezhető politikai vagy demokratikus igazolásnak is, amely az információszabadság legáltalánosabban alkalmazott alátámasztása. Különösen jó megfogalmazását találjuk ennek az indiai Legfelső Bíróság egy határozatában: „Ahol a társadalom hitvallásaként fogadta el a demokratikus berendezkedést, elengedhetetlen, hogy az állampolgárok tudjanak arról, mit is tesz a kormány. [...] Csak ezeknek az információknak a birtokában képesek betölteni azt a feladatot, amelyet a demokrácia szán nekik...”¹ Mind a közösségi döntéshozatalban való részvétel, mind a közhatalmi döntéshozatalnak az állampolgárok általi befolyásolhatósága szükségessé teszi az információhoz való hozzáférést: az eltérő vélemények ütköztetése, a legjobb belátás szerinti szavazás, az értelmes közpolitikai viták mind feltételezik az azok alapjául szolgáló információ megismerésének és terjesztésének a lehetőségét. Ebből pedig a közhatalmat gyakorló intézmények átlátható döntéshozatalának, a döntések indokai megismerhetőségének, a testületi szervek ülései nyilvánosságának követelése származik. Ebben az értelemben az információszabadság – a szólásszabadsághoz hasonlóan – a politikai jogok gyakorlásának, és így közvetetten az állam demokratikus működésének az előfeltétele.² Az állami döntések

¹ S. P. Gupta versus Union of India (1981), idézi Alasdair Roberts: Szervezeti pluralizmus a közigazgatásban és az információhoz való jog. *Fundamentum*, 2004. 4. szám, 12.

² Ez az igazolás jelenik meg James Madison, az USA negyedik elnökének sokat idézett mondatában, amely így szól: „A popular Government without popular information or the means of acquiring it, is

demokratikus volta pedig ugyanezen döntések hatékony érvényesítésének is záloga. Az információszabadság csorbítása tehát nem hatékonyabbá teszi az állami működést, hanem az állami hatalomgyakorlás legitimitációjának aláásásával éppen a hatékony állami hatalomgyakorlást ássa alá.

(b) Ugyanerre az eredményre jutunk, ha az információszabadság alapjogi minőségének egy másik igazolására, az *elszámoltathatóságra* vagyunk tekintettel. Eszerint információ nélkül a polgárok nem képesek elszámoltatni kormányaikat. A nyilvános dokumentumok szükségesek az alapvetően a közjó megvalósításának feladatával felruházott kormányzat működésének folyamatos figyelemmel kíséréséhez. A közhatalom-gyakorlás nyilvánosságának elve képes ellensúlyozni az elfogult, önkényes közhatalmi eljárásoknak és döntéseknek, a közpénzek indokolatlan elköltésének a veszélyét. A kormányzat elszámoltathatósága a belé vetett bizalom megerősödéséhez, az állam és a polgárai közötti kapcsolat „egészségesé válásához” vezet ezen igazolás szerint. Az átláthatóság – az előző bekezdésben foglaltakhoz hasonlóan – a közhatalom számára is legitimitációt biztosít. Ez az igazolás mégis különbözik az előző, demokratikus igazolásként megjelölttől, mivel jellemzően a közpénzekkel összefüggésbe hozható, valamint a közpénzekből fenntartott intézmények működésének hatékonyságára vonatkozó ismeretek nyilvánosságát támasztja alá. Tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság által most vizsgált törvény a közpénz felhasználására vonatkozó ismeretek nyilvánosságával kapcsolatos, ez az igazolás is releváns.

(c) Kiemelendő végül a trade-off kritikájában az információszabadság *anti-korrupciós és gazdasági jelentősége* is. Az információ szabadsága szükséges az állam átlátható működéséhez, az ezt nélkülöző társadalmakban általában felüti a fejét a korrupció. A korrupció káros hatással van a gazdaságra, elriasztja a befektetőket és a segélyezőket, így szegénységhez vezethet. Ezzel szokták indokolni a közpénzekre, az állami vagyona vonatkozó információk és a közpénzekről döntéseket hozók zsebének átláthatóságát. Ilyen értelemben mondta Louis Brandeis bíró, hogy „Sunlight is said to be the best of disinfectants”, azaz a napfény a legjobb fertőtlenítőszer.³ A korrupció leleplezésének megakadályozása értelemszerűen nem teszi hatékonyá az államapparátus működését. Épp ellenkezőleg: ahol felüti a fejét a korrupció, ott pazarlást és a közjótól eltérő érdekeket szolgáló döntéshozatalt tapasztalunk. Ami tehát rövidtávon látszólag nagyobb mozgástérrel kecsegtet esetleg, az hosszú távon éppen a hatékonyság ellen hat.

Az információszabadság tehát többféle kiindulási alaphoz is a közérdek és a hatékony állami működés biztosítékaként érvényesül.

A trade-off szemlélet meghaladásának helyét nem nehéz az alapjogi érvelés módszertanában megtalálni, ezért is érdemes lehet az Alkotmánybíróság figyelmére.

but a Prologue to a Farce or a Tragedy or perhaps both. Knowledge will forever govern ignorance, and a people who mean to be their own Governors, must arm themselves with the power knowledge gives.”

³ Louis Brandeis: Other People’s Money and How the Bankers use it. Elérhető:

<http://www.law.louisville.edu/library/collections/brandeis/node/191>, 62.

A trade-off modell meghaladásának az alapjogi érvelésben is megvan a helye, vagyis az Alkotmánybíróság is be tudja építeni a saját döntéshozatali módszertanába ezt a szempontot. Az alapjog-korlátozás alkotmányosságának vizsgálatára az Alkotmánybíróság által is használt alapjogi teszt magában hordozza ennek lehetőségét. Ezt az Alkotmánybíróságnak érdemes kihasználnia, ezért a teszt lépéseinek szigorú követésére teszünk javaslatot.⁴

Az alapjogi teszt alkalmazásának egyes lépései (legitim cél megjelölése, alkalmasság vizsgálata, szükségesség vizsgálata, arányossági mérlegelés) több elemében alkalmas lehet a „nulla végösszegű játszma” megközelítés helytelen voltának alkotmányos igazolására. Az így felépülő alapjogi teszt az alapjog-korlátozás megengedhetőségének elvszerű elbírálására szolgáló módszertani szabály: előírja, hogy a bíróságnak milyen sorrendben milyen szempontok szerint kell megvizsgálnia és megindokolnia, hogy egy alapjog korlátozása alkotmányosan igazolt-e. Valamely alapjog gyakorlásának korlátozása csak abban az esetben tekinthető alkotmányosnak, ha az alapjogi teszt valamennyi kritériumának megfelel. Ha a korlátozás a teszt bármely alkérdésén elbukik, akkor az alapjogsérelmet okoz, ezért alkotmányellenesnek minősül. Az alapjogi teszt módszertanában az egyes lépések egymást követik, úgy, hogy a teszt sorban későbbi elemét a bíróság csak akkor vizsgálja, ha a sorban korábbi elem tekintetében a jogkorlátozás igazoltsága megállapítható.⁵ Ebből pedig az következik, hogy az arányossági mérlegelésre – amely a trade-off modell jogi kifejeződése – csak akkor kerülhet sor, ha azt megelőzően a jogkorlátozásnak a legitim céljára tekintettel elvégezték az alkalmassági és a szükségességi vizsgálatot is. A teszt ezen elemei ugyanis – a mérlegelés morális voltahoz képest – sokkal inkább ténykérdések vizsgálatát jelentik: az alkalmasság és az elengedhetetlenség kérdéseire igen/nem válaszok adhatók, az alkalmasság és az elengedhetetlenség nem súlyozás kérdése. Az alkalmasság és a szükségesség körében az elérendő cél és a jogkorlátozás közötti ténybeli, logikai összefüggést kell megvizsgálni. Az alapjogi teszt arányossági mérlegelést megelőző lépései (a jogkorlátozó eszköz megfelel-e a kitűzött célnak, valóban szolgálja annak megvalósulását – alkalmasság, illetve a cél elérésére áll-e rendelkezésre olyan alternatív eszköz, amely nem vagy kevésbé érintene alapjogot – szükségesség) nem a versengő értékek egymás kárára való érvényesülését, hanem éppen ellenkezőleg, annak lehetőségét vizsgálják, hogy a különböző értékek hogyan érvényesülhetnek anélkül, hogy valamelyiknek a másik javára háttérbe kellene szorulnia.

⁴ Ugyanennek egy másik viszonyban, a magánszféra és a biztonság versenyében való alkalmazására tesz javaslatot Bernadette Somody, Mate Daniel Szabo, Ivan Szekely: Moving away from the security-privacy trade-off: The use of the test of proportionality in decision support. A tanulmány jelenleg megjelenés alatt áll, megjelenik Rocco Bellanova, J. Peter Burgess, Johann Ças, Michael Friedewald és Walter Peissl szerkesztésében készülő *Surveillance, Privacy and Security: Citizens' Perspectives* című kötetben, a Routledge kiadónál, 2016-ban.

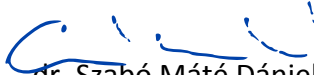
⁵ A teszt módszertanának elemzésére és a felső-, illetve nemzetközi bíróságok gyakorlatában való vizsgálatára nézve lásd: Aharon Barak: *Proportionality. Constitutional Rights and their Limitations*, Cambridge University Press, 2012.

Ez természetesen egy rendkívül komplex jogalkalmazói feladat, amely során a bíróságnak – jelen esetben az Alkotmánybíróságnak – az ügy valamennyi, alapjogi szempontból releváns körülményét értékelnie kell a döntésében. Az alapjogi teszt módszeres alkalmazása kölcsönzi az ítéletnek azt az objektivitást, amelynek köszönhetően a döntés önkényessége kiküszöbölhető. Az információszabadság fent vázolt igazolásai elsősorban arra mutatnak rá, hogy a vizsgált törvény szerinti nyilvánosságkorlátozás a hatalomgyakorlás demokratikus voltára (a), a hatalomgyakorlók elszámoltathatóságára (b), illetve az anti-korrupciós és gazdasági érdekekre (c) nézve egyaránt az állami hatalomgyakorlás hatékonyságának elősegítésére alkalmatlan eszköz.

Mindezek alapján azt javasoljuk a Tisztelt Alkotmánybíróságnak, hogy az információszabadságot korlátozó, a köztársasági elnök által megtámadott törvény alkotmányosságának vizsgálatakor elsősorban alkalmassági és szükségességi (elengedhetetlenségi) szempontok alapján hozza meg a döntését. Annak megállapítása, hogy a nyilvánosság korlátozása az MNB és az általa alapított szervezetek hatékony működésének biztosítására nem alkalmas, és ahhoz nem is elengedhetetlen, minden morális mérlegelésen alapuló döntésnél biztosabb és támadhatatlanabb alkotmánybírói határozatot eredményezne.

Budapest, 2016. március 18.

Tisztelettel:



dr. Szabó Máté Dániel
szakmai igazgató