



ORSZÁGGYŰLÉSI KÉPVISELŐ

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGA

Budapest

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Alulírott Mesterházy Attila [*személyes adatok*] az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. § b) pontja alapján indítványozom, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg, hogy

1) a Nyugdíjreform és Adósságcsökkentő Alapról, és a szabad nyugdíjpénztár-választás lebonyolításával összefüggő egyes törvénymódosításokról szóló 2010. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: módosító törvény) egésze ellentétes az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével;

2) a módosító törvény 25. §-a, valamint ezzel összefüggésben a 30. és 43. §-a ellentétes az Alkotmány 59. § (1) bekezdésével;

3) a módosító törvénynek az Mpt. 123. § (6) bekezdését módosító és a (6a) és (6b) bekezdését megállapító 28. §-a önállóan is ellentétes az Alkotmány 54. § (1) bekezdésével, valamint az alaptörvény 2. § (1) bekezdéséből levezethető, a jogalkotói hatalommal való visszaélésnek a demokratikus jogállamokban általánosan elfogadott tilalmával,

és ezért a támadott törvényt az Abtv. 40. §-a alapján a 43. § (4) bekezdése szerint a Nyugdíjreform és Adósságcsökkentő Alapról, és a szabad nyugdíjpénztár-választás lebonyolításával összefüggő egyes törvénymódosításokról szóló 2010. évi CLIV. törvény hatálybalépésének napjával semmisítse meg.

I. A Nyugdíjreform és Adósságcsökkentő Alapról, és a szabad nyugdíjpénztár-választás lebonyolításával összefüggő egyes törvénymódosításokról szóló 2010. évi CLIV. törvény kihirdetésére 2010. december 22-én került sor, a hatályba lépésének napja a kihirdetést követő nap. A törvény kihirdetése napján a Kormány még nem tett eleget a módosító törvény 31. §-ában foglalt rendeletalkotási felhatalmazásának, a végrehajtáshoz szükséges rendeletek kihirdetésére nem került sor, annak ellenére, hogy főszabály szerint 2011. január 31-ig az érintetteknek személyesen nyilatkozniuk kell a magánnyugdíjrendszerben fennálló tagsági jogviszonyuk fenntartásáról. A végrehajtási rendeleteknek a törvény hatálybalépésével egyidejűleg hatályba kellene lépniük ahhoz, hogy a személyes nyilatkozat megtételére vonatkozó jogszabályi kötelezettségek is megismerhetőek legyenek, ellenkező esetben a végrehajtási rendeletek hiányában a törvénynek a személyes nyilatkozattételre vonatkozó szabályai gyakorlatilag végrehajthatatlanok.

A jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell meghatározni, hogy a jogalanyok számára legyen tényleges lehetőség, hogy magatartásukat a jog előírásaihoz tudják igazítani. Kellő időt kell biztosítani arra, hogy az érintettek a jogszabály szövegét megismerhessék, és eldöntsék, miként alkalmazkodnak a jogszabály rendelkezéseire. A jogszabály kihirdetése és hatálybalépése közötti „kellő idő” mértékét a jogszabálytervezet kidolgozójának, illetve a jogalkotónak esetileg kell vizsgálnia, az adott jogszabály jellegét, valamint a jogszabály végrehajtására való felkészülést

befolyásoló egyéb tényezőket alapul véve. Az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján a jogszabály alkotmányellenessége csak a felkészülésre szolgáló időtartam kirívó, a jogbiztonságot súlyosan veszélyeztető vagy sértő hiánya esetén állapítható meg. [34/1991. (VI. 15.) AB határozat, ABH 1991, 170, 173-174.; 7/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 45, 47.; 25/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 131, 132.; 41/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 292, 298.; 723/B/1998. AB határozat, ABH 1999, 795, 798-780.; 10/2001. (IV. 12.) AB határozat, ABH 2001, 123, 130.] Álláspontom szerint a módosító törvény ilyen helyzetet eredményezett, a felkészülési idő rövidege a jogbiztonságot súlyosan sérti.

A támadott törvény ugyanis a nyugdíjrendszer szerkezetét gyökeresen átalakítja, és ezért az új rendszerre való áttérésnek a jogbiztonsággal összefüggő alkotmányos követelménye az érintettek számára olyan felkészülési idő biztosítása, amely szükséges a megváltozott rendelkezésekhez való alkalmazkodáshoz, és különösen ahhoz, hogy a saját és a család gazdálkodását az új feltételekhez igazítva szervezze meg. A társadalombiztosítási szolgáltatások rendszerének megváltoztatása – lényegében az egyik pillér felszámolása – olyan mértékű változtatás, amely a társadalom jelentős részét érinti úgy, hogy az érintettek döntéseiket nem tudják megalapozottan tervezni, de még következtetni sem az átalakítás további lépéseire, figyelemmel arra is, hogy a rendszer átalakítása még nem teljes, és a végrehajtási rendeletek sem állnak rendelkezésre. [43/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 198.] Mindezek miatt a támadott törvény sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság fő tartalmi elemének, a jogbiztonságnak az érvényesülését.

Az Alkotmánybíróság számos határozatában - először 11/1992. (III. 5.) AB határozatában - rámutatott arra, hogy „a jogbiztonság az Alkotmánybíróság értelmezésében - az államtól és elsősorban a jogalkotótól azt várja el, hogy a jog egésze, egyes részterületei, és egyes szabályai is világosak, egyértelműek, hatásukat tekintve kiszámíthatóak és a norma címzettjei számára előreláthatóak legyenek... A jogbiztonság megköveteli a jogszabályok olyan világos és egyértelmű megfogalmazását, hogy mindenki akit érint, tisztában lehessen a jogi helyzettel, ahhoz igazíthassa döntését és magatartását, s számolni tudjon a jogkövetkezményekkel. Ideértendő az is, hogy ki lehessen számítani a jogszabály szerint eljáró jogalanyok és állami szervek magatartását”. (ABH 1992, 84, 91.)

Az Alkotmánybíróság a 43/1995. (VI. 30.) AB határozatában rámutatott arra is, hogy „a társadalom jelentős részét érintő szociális ellátási rendszer átalakítását célzó jogszabályi rendelkezések bevezetésénél, hatályba léptetésénél pedig az Alkotmány 2. §-a szerinti jogállamiságnak megfelelő követelmény, hogy az állam magatartása legyen kiszámítható, mind a természetes, mind a jogi személyek, mind gazdasági, mind a családi vagy egzisztenciális döntéseknél megalapozottan tudjanak tervezni, és következtetni az államnak - jogszabályokban testet öltő - akaratára.” (ABH 1995, 198.)

A társadalombiztosítási jogviszonyokat egységesen kezelve csak kellően differenciált átmenet, megfelelő felkészülési idő és kiszámítható szabályozás mellett lehetséges alkotmányosan a társadalombiztosítási rendszer gyökeres átalakítása. A módosító törvény e követelményeknek nem felel meg, ezért álláspontom szerint az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe ütközik.

II. A módosító törvénynek a magánnyugdíjról és a magánnyugdíjpénztárakról szóló 1997. évi LXXXII. törvény (a továbbiakban: Mpt.) 119. § (3) bekezdését módosító 25. §-a, valamint ezzel összefüggésben a módosító törvénynek az Mpt. 124. §-át módosító 30. §-a, továbbá az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény 52. §-át módosító 43. §-a ellentétes az Alkotmány 59. § (1) bekezdésével.

A módosító törvény 25. §-a létrehozza a „pénztárak központi nyilvántartását”. A nyilvántartást a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete „végzi” az Mpt. 120. §-a alapján (módosító törvény 26. §). A pénztárak központi nyilvántartása nyilvántartja a magán-nyugdíjpénztári tagok azonosító adatait is.

Az Mpt. nem határozza meg az „azonosító adat” fogalmát, azonban egyértelmű, hogy a magánnyugdíjpénztári tag azonosító adata személyes adat, amire vonatkozóan a személyes adatok védelméhez való jog sérelme nélkül lehet alkotmányosan szabályozni. A módosító törvény nem állapítja meg a személyes adatok körét, így a nyilvántartás elvileg bármely személyes adatot tartalmazhat, amely a magánnyugdíjpénztárak vagy az állami adóhatóság rendelkezésére áll, hiszen a rendelkezés szerint e szervek adatszolgáltatása lesz az alapja a pénztárak központi nyilvántartásának. Az azonban, hogy a központi nyilvántartás mely személyes adatokat kezel nem lehet következtetés tárgya, a törvényben egyértelműen rögzíteni kell a kezelt személyes adatok körét, sőt azt is, hogy az milyen forrásból származik.

A társadalombiztosítási nyilvántartások szabályait a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény (a továbbiakban: Tbj.) 40-41. §-állapítja meg. A módosító törvény nem érinti e szabályokat, vagyis fennmarad a társadalombiztosítási nyilvántartások egységes rendszere. A támadott rendelkezés a társadalombiztosítás egyéni nyilvántartása keretében kezelne adatokat, de láthatóan – miután az ehhez szükséges átmeneti szabályok is hiányoznak – nem rendezi megfelelően e nyilvántartás kapcsolatát az egységes társadalombiztosítási nyilvántartásokkal.

A módosító törvény szerint a PSZÁF a pénztártagok személyes és egyéb adatait a társadalombiztosítási egyéni nyilvántartás teljes körű kialakítása „céljából” kezeli. Lehet legitim adatkezelési cél a magánnyugdíj-pénztár működésének felügyelete, lehet legitim cél a visszalépések jogszerűségének ellenőrzése, illetve ahhoz kapcsolódhatnak a törvényben meghatározott olyan feladatok, amelyek ellátása nem nélkülözheti a magánnyugdíj-pénztár tagjai személyes adatainak kezelését. A támadott rendelkezés szerint ugyanakkor az adatkezelési cél magának a nyilvántartásnak a kialakítása.

A személyes adatok nyilvántartásának időtartama alkotmányosan az adatkezelés céljának megfelelő mértékű lehet. A módosító törvény adós marad az adatkezelés időtartamának meghatározásával, annak ellenére, hogy a feladatok egy része például csak az átmenethez, azaz a törvényben meghatározott határidőhöz kötött visszalépésekhez kapcsolódik. Még ha legitim célnak is tekintenénk egy átmeneti nyilvántartás létrehozását, akkor is egyértelmű, hogy a társadalombiztosítási nyilvántartások rendszeréből kivett átmeneti nyilvántartás léte is csak meghatározott ideig tarthat, illetve rendelkezni kellett volna az átmenetet követő adatkezelés feltételeiről is. Ezek a szabályok azonban a módosító törvényből szintén hiányoznak.

Összességében, a támadott rendelkezés minden alkotmányos garanciát nélkülöz, az adatkezelés alkotmányos elveivel ellentétes, ezért sérti az Alkotmány 59. § (1) bekezdésében biztosított személyes adatok védelméhez való jogot.

Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 59. § (1) bekezdéséhez fűzött értelmezése során már működésének kezdetén kifejtette, későbbi határozataiban pedig rendre megerősítette, hogy a személyes adatok védelméhez való alapjogot nem hagyományos védelmi jognak tekinti, hangsúlyozta az adatvédelem aktív oldalát és az államnak a jog érvényesítésével összefüggő intézményvédelmi kötelezettségét. Az adatvédelem tartalmának alapvető alkotmányos követelményeit és elemeit részletesen a 15/1991. (IV. 13.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh.) fektette le az Alkotmánybíróság. „Az Alkotmány 59. §-ában biztosított személyes adatok védelméhez való jognak eszerint az a tartalma, hogy mindenki maga rendelkezik személyes adatainak feltárásáról. Személyes adatot felvenni és felhasználni tehát általában csakis az érintett beleegyezésével szabad; mindenki számára követhetővé és ellenőrizhetővé kell tenni az adatfeldolgozás egész útját, vagyis mindenkinek joga van tudni, ki, hol, mikor, milyen célra használja fel az ő személyes adatát. Kivételesen törvény

elrendelheti személyes adat kötelező kiszolgáltatását, és előírhatja a felhasználás módját is. Az ilyen törvény korlátozza az információs önrendelkezés alapvető jogát, és akkor alkotmányos, ha megfelel az Alkotmány 8. §-ában megkövetelt feltételeknek.” A határozat kiemelte továbbá, hogy a személyes adatok feldolgozásának törvénnyel való elrendelése ezen kívül is garanciákat kíván meg az adatkezelés valamennyi fázisában. Az adattárolás és feldolgozás legfontosabb korlátja a célhoz kötöttség, ami egyben az információs önrendelkezési jog gyakorlásának legfontosabb feltétele, illetve garanciája. „A *határozott cél nélküli, s definiált célok hiányában* a különböző felhasználási célok szerint nem osztható, bármely adatot előre meg nem határozható felhasználói körök számára rendelkezésre bocsátó, „készletre” való adatfeldolgozás önmagában alkotmányellenes. A célhoz kötöttség hiányát nem pótolhatja az adattovábbítás feltételeinek garanciális szabályozása. **Az adattovábbítás feltételekhez kötése és a célhoz kötöttség ugyanis az információs önrendelkezési jognak nem vagylagos, hanem együttes garanciái;** a célhoz kötöttségnek az adat felvételétől kezdve az adat törléséig érvényesülnie kell”.

III. A módosító törvénynek az Mpt. 123. § (6) bekezdését módosító és a (6a) és (6b) bekezdését megállapító 28. §-a az alaptörvény 2. § (1) bekezdéséből levezethető, a joggal való visszaélésnek a demokratikus jogállamokban általánosan elfogadott tilalmával önállóan is ellentétes, továbbá ellentétes az Alkotmány 54. § (1) bekezdésével.

Az állami nyugdíjrendszerbe való visszalépésről vagy nem lépésről szóló döntés fokozott kockázatot hárít a címzettekre, amikor a magánnyugdíjrendszerben való tagságának fenntartásáról szóló nyilatkozatát rendkívül rövid határidőben, főszabályként 2011. január 31-ig kell megtenniük. Ellenkező esetben a magánnyugdíj-pénztári tagsági viszony megszűnik. A támadott törvény a nyilatkozat megtételére személyes megjelenési kötelezettséget ír elő („helyszíni nyilatkozattételre jogosult” személy).

Ha az Mpt. másként nem rendelkezik a társadalombiztosítási ellátásokkal összefüggő eljárásokban a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvényt (a továbbiakban: Ket.) kell alkalmazni. A Ket. 34. §-a szerint: „Törvény a kérelem személyes előterjesztését akkor írhatja elő, ha személyes megjelenés hiányában az ügy eldöntéséhez szükséges tény, információ vagy adat nem szerezhető meg”. Még ha az Mpt. és a Ket. között a Ket. eltérést megengedő rendelkezése miatt nem is állna fenn ellentét – bár ez is vitatható – vizsgálható az, hogy a magánnyugdíj-pénztárban maradó érintett személyes, személyazonosságának ellenőrzésével járó megjelenésének előírása nem sérti-e az Alkotmány 54. § (1) bekezdését. A magánnyugdíj-pénztár tagját ésszerű indok nélkül, önkényesen, rendkívül rövid időtartamban meghatározott határidőn belül személyes megjelenésre, személyazonosságának igazolása melletti nyilatkozattételre kötelezi a támadott rendelkezés, miközben a társadalombiztosítási ellátások alanyainak egyikét sem sújtja ilyen adminisztratív teherrel. A kivétel nyilvánvaló célja, hogy megnehezítse az érdekelt szabad döntését, olyan eljárási terheket rakjon a vállára, amelyeket más személynek – akkor sem, ha őt a nyilvántartás számára bejelentési vagy nyilatkozattételi kötelezettség terheli – nem kell teljesítenie. Az érintett döntési szabadsága tehát látszólagos. A döntési szabadság az Alkotmány 54. § (1) bekezdésében elismert, az emberi méltósághoz való jog részjogosítványa, amelyet a rövid eljárási határidő és a személyes megjelenési kötelezettség kiüresít.

A szabályozás álláspontom szerint jogalkotói hatalommal való visszaélésnek is minősül, így az alaptörvény 2. § (1) bekezdéséből levezethető, a demokratikus jogállamokban általánosan elfogadott tilalmába ütközik. [31/1998. (VI. 25.) AB határozat] E határozatban az Alkotmánybíróság rámutat: „a demokratikus jogállamokban - így hazánkban is - a joggal való visszaélés tilalmának érvénye nem szorítkozik egyetlen jogágra, hanem e tilalom - az egyes jogágak sajátosságaitól függő formában - az egész jogrendszerben érvényre jut. A Magyar Köztársaságban az említett tilalomnak az egész jogrendszerre kiterjedő általános érvénye közvetlenül az Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdéséből levezethető le.” A támadott rendelkezés az adminisztratív terhek törvényi előírásokkal való súlyosításával befolyásolja az érintettek szabad döntését, a személyes megjelenés előírását nem

rendeltetésének megfelelő célra használja fel.

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Mivel a támadott rendelkezések – a hatályosulásuk esetén – 2011. március 1-jén végrehajtottá válnak, az alkotmányellenes helyzet orvoslása ezt követően már nem lehetséges. A jogbiztonság követelményére tekintettel kérem, hogy az indítványomat a tisztelt Alkotmánybíróság soron kívül bírálja el.

Budapest, 2010. december 22.

Mesterházy Attila

Az indítvány státusa:

Elküldve: 2010. december 22-én

Alkotmánybírósági ügyszám:

Az Ab döntése: