

dr. Lenkovics Barnabás úr részére
elnök

Alkotmánybíróság

Budapest

Tisztelt Elnök Úr!

Magyarország köztársasági elnöke 2016. év március hó 9. napján a postai szolgáltatókról szóló 2012. évi CLIX. törvény módosításáról szóló, az Országgyűlés 2016. év március hó 1-jei ülésnapján elfogadott T/8829. számú törvény (a továbbiakban: elfogadott törvény) 2. §-a alaptörvény-ellenességének előzetes vizsgálatára irányuló, II-01/01820-2/2016. számú indítványt (a továbbiakban: indítvány) nyújtott be az Alkotmánybíróságnak. Az Alkotmánybíróság az indítványt I/493/2016. számon iktatta.

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 indítvány által felülvizsgálni kért rendelkezésen túl az elfogadott törvény 1. §-ára nézve is előadjuk az érveinket, meggyőződésünk szerint ugyanis a két rendelkezés az Alaptörvény 24. cikk (4) bekezdésében foglaltak alkalmazását indokolóan szoros tartalmi összefüggésben állnak egymással.

1) Az elfogadott törvény 1. §-a az alábbi rendelkezést iktatja a postai szolgáltatókról szóló 2012. évi CLIX. törvény (a továbbiakban: postatörvény) 53. § jelenleg hatályos (4) bekezdésének helyébe (a továbbiakban: támadott rendelkezés):

„(4) A postai szolgáltató a jogszabályban meghatározott adatokat köteles nyilvánosan hozzáférhetővé tenni. Az egyetemes postai szolgáltatásra vonatkozó adaton kívül nem ismerhető meg az egyetemes postai szolgáltató és az egyetemes postai szolgáltató által a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló törvény szerint közvetlenül vagy közvetve irányított vállalkozás üzleti tevékenységével kapcsolatos azon adat, amelynek más által történő megismerése az egyetemes postai szolgáltató vagy az egyetemes postai szolgáltató által a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló törvény szerint közvetlenül vagy közvetve irányított vállalkozás üzleti tevékenysége szempontjából aránytalan sérelmet jelentene. Aránytalan a sérelem különösen akkor, ha az adat más általi megszerzése, hasznosítása, másokkal való közlése vagy nyilvánosságra hozatala az egyetemes postai szolgáltató vagy az egyetemes postai szolgáltató által a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló törvény szerint közvetlenül vagy közvetve irányított vállalkozás versenytársát indokolatlan előnyhöz juttatná.”

2) A postatörvény 18. § a Magyar Posta Zrt.-t (a továbbiakban: Magyar Posta) jelöli ki egyetemes postai szolgáltatóként.

3) A támadott rendelkezés kategorikusan kizárja egyes, a Magyar Posta üzleti tevékenységével összefüggő közérdekű és közérdekből nyilvános adatoknak a megismerhetőségét, miáltal egyértelműen korlátozza a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő, Magyarország Alaptörvényének VI. cikk (2) bekezdésében elismert és biztosított alapvető jogot.

4) 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 feltételeként 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 eszközeihez, 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 köteletségévé 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.].

5) A támadott rendelkezés kizárja a Magyar Posta és a Magyar Posta által a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló törvény szerint közvetlenül vagy közvetve irányított vállalkozás üzleti tevékenységével kapcsolatos adat megismerhetőségét, feltéve, hogy az adat más által történő megismerése a Magyar Posta vagy a Magyar Posta által a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló törvény szerint közvetlenül vagy közvetve irányított vállalkozás üzleti tevékenysége szempontjából aránytalan sérelmet jelentene. A támadott rendelkezés aránytalan sérelemként határozza meg azt, ha az adat más általi megszerzése, hasznosítása, másokkal való közlése vagy nyilvánosságra hozatala a Magyar Posta vagy a Magyar Posta által a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló törvény szerint közvetlenül vagy közvetve irányított vállalkozás versenytársát indokolatlan előnyhöz juttatja.

5.1) Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvénnyel (a továbbiakban: 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.

A támadott rendelkezés ehhez képest a Magyar Posta, valamin a Magyar Posta által irányított vállalkozások üzleti tevékenységével összefüggő adatokat minden olyan esetben elvonja a nyilvánosság elől, amikor fennáll a bármely versenytárs indokolatlan előnyében megnyilvánuló aránytalan sérelemnek a lehetősége. A támadott rendelkezés 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 között fennálló összefüggés szorosságát. Az üzleti tevékenységgel összefüggő korlátozásokból a „versenytárs” fogalmának a meghatározása sem ismerhető meg, ahogyan más jogszabályok sem adnak e fogalom tartalmára nézve eligazítást. A támadott rendelkezés folytán az ilyen „üzleti tevékenységgel kapcsolatos adat” kiadásának a megtagadására akkor nyílik mód, ha a „versenytárs” az adatok nyilvánossága révén „indokolatlan előnyhöz jutna”. A támadott rendelkezés az indokolatlan előny fogalmának az értelmezéséhez sem nyújt támpontot, miközben ez a fogalom evidensen értelmezésre szorul. Megállapítható tehát, hogy a támadott rendelkezés bizonytalan jogi fogalmakat tartalmaz, aminek következtében önkényesen tágítható értelmezési lehetőséget és ezáltal a közérdekű adatok nyilvánosságának a végleges kizárására irányuló, parttalan felhatalmazást ad a Magyar Postának és a Magyar Postához kötődő gazdálkodó szervezeteknek.

5.2) A támadott rendelkezés azáltal, hogy a megtagadási ok önkényes alkalmazására teremt lehetőséget, mintegy mentesíti a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok nyilvánosságát előíró, az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdésében foglalt követelmény teljesítése alól a Magyar Postához kötődő gazdálkodó szervezeteket, miáltal gyakorlatilag kiüresíti az Infotv. 27. § (3) bekezdését.

5.3) A támadott rendelkezés határozatlan jogi fogalmakat tartalmaz, ami miatt a jogkorlátozás terjedelme bizonytalan. Ennek következtében nem állapítható meg, hogy a törvényhozó valóban az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb korlátozó eszközt választotta volna. A támadott rendelkezés határozatlan volta, a jogkorlátozás terjedelmének ebből fakadó bizonytalansága következtében, önmagában is sérti az arányosság követelményét.

6) Az előterjesztői indokolás értelmében a támadott rendelkezés az Infotv. előírásaival való összhang megteremtését szolgálja. E céltól vezérelten a támadott rendelkezés az „*állami vagyon védelme és az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdésében garantált tisztessége s gazdasági verseny érvényre juttatása érdekében konkretizálja azokat a helyzeteket, melyekben az állami vagyonnal való gazdálkodás körében az adatnyilvánosság a piaci verseny szempontjából aránytalan sérelemmel járna*”.

Ezzel összefüggésben ismételten utalunk az Infotv. 27. § (3) bekezdésére, amely az üzleti titok korlátozása körében védelmet nyújt a nyilvánosságra hozatali kötelezettség által a Magyar Posta és az érdekeltiségebe tartozó gazdálkodó szervezetek üzleti tevékenységében az „*adatnyilvánosság*” által előidézett aránytalan sérelemmel szemben. Meggyőződésünk szerint

az Infotv. e rendelkezése kielégítő mértékű védelemben részesíti az állami vagyonnal gazdálkodó szervezeteket a piaci verseny körülményei között.

Sem a támadott rendelkezéshez 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 támadott rendelkezés további arányossági mérlegelés nélkül is sérti 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]

7) A nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (a továbbiakban: nemzeti vagyon törvény) 2. számú melléklete értelmében a Magyar Posta részvényeinek 75% + 1 szavazatnyi hányada nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű, nemzeti vagyonban tartandó, állami tulajdonban álló társasági részesedésnek minősül. A Magyar Posta részvényeinek a 75%-a közvetlenül a magyar állam tulajdonában van. Az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése az állam tulajdona nemzeti vagyon. Az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvény 5. § (2) bekezdése értelmében az „*állami vagyonnal gazdálkodó vagy azzal rendelkező szerv [...] a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvény szerinti közfeladatot ellátó szervnek [...] minősül*”. Minderre tekintettel a Magyar Postára, valamint az általa irányított vállalkozásokra 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*”.

Utalunk továbbá az Alkotmánybíróság 25/2014. (VII. 22.) AB határozatára is, amely egyedi ügyben, a nemzeti vagyon törvény alapján a Magyar Postához hasonlóan szintén 75 % + 1 szavazat tulajdoni hányad erejéig tartós állami tulajdonban lévő Magyar Villamos Művek Zrt.-ről állapította meg, hogy az „*jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szervként az általa kezelt közérdekű adatokat megismerhetővé tenni köteles*”. Ebből *argumentum per analogiam* az következik, hogy az azonos arányban tartós állami tulajdonban lévő Magyar Posta sem vonható ki az általa kezelt közérdekű adatok nyilvánosságára vonatkozó törvényi előírások alól.

8) Az elfogadott törvény 2. § a támadott rendelkezést hatályba léptető új 77/B. §-t iktat a postatörvénybe (a továbbiakban: hatályba léptető rendelkezés). A hatályba léptető rendelkezés az alábbiakat rendeli el:

„77/B. § A postai szolgáltatásokról szóló 2012. évi CLIX. törvény módosításáról szóló 2016. évi . . . törvénnyel (a továbbiakban: Módtv.2.) megállapított 53. § (4) 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 megkötött postai szolgáltatási szerződések tekintetében is alkalmazni kell.”

9) A hatályba léptető rendelkezés a támadott rendelkezést a közérdekű adatok kiadása iránt folyamatban lévő eljárásokra 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]

10) 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.

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

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 21.

Tisztelettel:

Martin József Péter s.k.
ügyvezető igazgató

Ligeti Miklós s.k.
jogi vezető