


Dr. Bitskey Botond
Főtitkár
Alkotmánybíróság
Donáti utca 35-45.
1015 Budapest

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám:	11493-G/2016.
Érkezett:	2016 MÁRC 18.
Példány:	2
Melléklet:	db
Kezelőiroda:	

Tárgy: *Amicus curiae* beadvány a T/8829. számon benyújtott, a postai szolgáltatásokról szóló 2012. évi CLIX. törvény módosításáról szóló törvény tárgyában

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Az Országgyűlés 2016. március 1-jei ülésnapján fogadta el a postai szolgáltatásokról szóló 2012. évi CLIX. törvény módosításáról szóló törvényt (T/8829. számú törvényjavaslat; a továbbiakban: Törvény). A köztársasági elnök a Törvényt 2016. március 9-én az Alaptörvény 6. cikk (4) bekezdése alapján megküldte az Alkotmánybíróságnak, indítványozva, hogy az Alkotmánybíróság vizsgálja meg a Törvény 2. §-ának a postai szolgáltatásokról szóló 2012. évi CLIX. törvény (a továbbiakban: Postatv.) 77/B. §-át megállapító rendelkezése Alaptörvénnyel való összhangját, és állapítsa meg, hogy e rendelkezés sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését.

Az alábbiakban az arra vonatkozó érveinket terjesztjük elő, hogy a Törvény 2. §-a nem valósít meg visszamenőleges hatályú jogalkotást és ezért nem ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével.

A VISSZAMENŐLEGES HATÁLYÚ JOGALKOTÁS TILALMA CSAK AZ ÉRINTETTEKRE HÁTRÁNYOSABB SZABÁLYOZÁST TILTJA

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint: „*Magyarország független, demokratikus jogállam.*” A jogállamiság elengedhetetlen összetevője a jogbiztonság, melynek fennállása nélkül nem lehet jogállamról beszélni. Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében az Alaptörvény jogbiztonságra vonatkozó B) cikk (1) bekezdésének és az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének tartalmi egyezése, az Alaptörvény egészét illető kontextuális megfelelése, az Alaptörvény értelmezési szabályainak figyelembevétele alapján a jogbiztonság követelményével kapcsolatos korábbi alkotmánybírósági határozatok megállapításai alkalmazhatóságának nincsen akadálya. [34/2014. (XI. 14.) AB határozat [51] bekezdés]

A jogbiztonság lényegi eleme a visszaható hatályú jogalkotás tilalma, mely az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint megköveteli, hogy 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.] Ugyanezt fogalmazza meg a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jtv.) 2. § (2) bekezdése, a következők szerint: „*Jogszabály a hatálybalépését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget, kötelezettséget nem tehet terhesebbé, valamint nem vonhat el vagy korlátozhat jogot, és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé.*”

Mind az alkotmánybírósági gyakorlat, mind pedig a Jtv. idézett szabálya egyértelmű abban a tekintetben, hogy **csak akkor nem megengedett a visszamenőleges hatályú jogalkotás, ha az visszamenőlegesen kedvezőtlenebb helyzetbe hozza az érintetteket.** Ha az érintetteket a visszamenőlegesen hatályosuló vagy alkalmazandó norma nem sújtja újabb kötelezettséggel, nem teszi terhesebbé a fennálló kötelezettséget, nem von el és nem is korlátoz jogot, akkor fogalmilag kizárt a jogbiztonság elvének ebből az okból való megsértése.

Ezt az irányadó alkotmánybírósági gyakorlat a következőképp fogalmazza meg:

„*Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság klauzulából olvasható ki a jogbiztonság követelménye. E követelmény az Alkotmánybíróság következetes felfogása szerint azt jelenti, hogy a jogrendszer egésze, annak részterületei, valamint egyes szabályai világosak, egyértelműek, hatásukat tekintve kiszámíthatóak és a norma címzettjei számára előre láthatóak kell legyenek és a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat kell hordozzanak* {9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 65-66.; újabb gyakorlatból: 38/2012.

AB határozat, Indokolás [84] és 3106/2013. (V. 17.) AB határozat, Indokolás [8]]. A jogi normák előreláthatósága és kiszámítható működésének követelménye felöleli a visszamenőleges hatályú jogi szabályozás korlátozott és kivételes lehetőségét. Vagyis jogszabály a kihirdetését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé. Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint „[k]övetkezetes az alkotmánybírósági gyakorlat a tekintetben, hogy valamely jogszabály nem csupán akkor minősülhet az említett tilalomba ütközőnek, ha a hatálybalépés nem visszamenőlegesen történt ugyan, de a jogszabály rendelkezéseit - erre irányuló kifejezett rendelkezés szerint - a jogszabály hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell.” {57/1994. (XI. 17.) AB határozat, ABH 1994, 324-325.; megerősítette például: 3208/2013. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [58]}. **Ugyanakkor a jogbiztonságból fakadó visszaható hatályú jogalkotás tilalma nem feltétlen és kizárólag a jogalanyok helyzetét elnehezítő (ad malem partem) jogalkotásra irányadó** [110/2009. (XI. 18.) AB határozat, ABH 2009, 971, 984.]” [16/2014. (V. 22.) AB határozat [32] bekezdés].

Ennek az egyértelmű tételnek a gyakorlati alkalmazására az Alkotmánybíróság már idézett 34/2014. (XI. 14.) AB határozata adott példát, pontosan megfogalmazva azt, milyen kérdések vizsgálандók annak eldöntésére, vajon *ad malem partem* jogalkotásra került-e sor. A határozat szerint:

„A szabályozás alkotmányossági megítélése szempontjából annak van elsődleges jelentősége, hogy a Tv. a korábban hatályos szabályrendszer helyesen értelmezett tartalmához képest érdemben más, hátrányosabb jogi környezetet hoz-e létre, azaz a már fennálló jogviszonyok a korábbi szabályozásnak ehhez a helyes értelmezéséhez képest más jogi megítélés alá esnek-e [vö: 152/2008. (XII. 10.) AB határozat, ABH 2008, 1487, 1490–1491].

A konkrét esetben a kérdés tehát az, hogy a fogyasztói kölcsönszerződések egyes kikötéseinek a tisztességessége, illetve tisztességtelensége a Tv. hatályba lépése előtt létrejött jogviszonyokat illetően másként volt-e megítélhető, mint a Tv. hatályba lépését követően.

Ehhez azt kellett áttekinteni, hogy a Tv. egyes, anyagi jogi és nem eljárási rendelkezései tartalmilag új szabályozási környezetet hoztak-e létre.” [34/2014. (XI. 14.) AB határozat, [74]-[76] bekezdés].

A visszaható hatályú jogalkotás tilalmának alkalmazása során tehát elsődlegesen azt kell megvizsgálni, hogy az új, adott esetben a múltra nézve is alkalmazandó jogszabály alapján a korábban létrejött jogviszonyok másként ítélandók-e meg, mint a korábban hatályos jogszabályok alapján, illetve hogy az esetlegesen eltérő megítélés érdemben más, hátrányosabb jogi környezetet eredményezett-e az érintetteknek.

Ezeket a megfontolásokat a Törvény 2. §-ára alkalmazva egyértelmű, hogy a Törvény nem sérti a visszaható hatályú jogalkotás tilalmát, mivel az általa alkalmazni rendelt tartalmi

rendeletek alapjogi jogosultak számára nem eredményeznek érdemben más, hátrányosabb jogi környezetet, mint ami a Törvény megalkotása előtt irányadó volt.

A TÖRVÉNY 1. §-A TELJES MÉRTÉKBEN ÖSSZHANGBAN VAN AZ INFOTV. 27. § (3) BEKEZDÉSÉVEL, AHHOZ KÉPEST NEM VALÓSÍT MEG JOGKORLÁTOZÁST.

1. Az Infotv. 27. § (3) bekezdésének tartalma

Az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdése szerint mindenkinek joga van a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez. Ezen túlmenően az Alaptörvény „A közpénzek” című fejezetben a nemzeti vagyona, a közpénzekre kiterjedően rögzíti az átlátható gazdálkodás követelményét [Alaptörvény 38. cikk (4) bekezdés, 39. cikk]. Külön meghatározza továbbá, hogy a közpénzekre és a nemzeti vagyona vonatkozó adatok közérdekű adatok [Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdés] Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében „*az Alaptörvénynek ezek a részben új, a közérdekű adatok nyilvánosságát nyomatékosabban biztosító rendelkezései az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban lefektetett elvek megfelelő alkalmazására adnak alapot.*” [25/2014. (VII. 22.) AB határozat, [27] bekezdés]

A közérdekű adatok megismeréséhez való jogot az Alkotmánybíróság kezdettől fogva információszabadsággként fogta fel [2/2014. (I. 21.) AB határozat, [24] bekezdés, 25/2014. (VII. 22.) AB határozat, [28] bekezdés], és alapjogként részesítette védelemben. [25/2014. (VII. 22.) AB határozat, [36] bekezdés]. Ennek megfelelően a közérdekű adatok megismeréséhez való jog esetleges korlátozására – a többi alapjog korlátozásához hasonlóan – az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében meghatározott feltételek szerint kerülhet sor. Eszerint tehát a közérdekű adatok megismeréséhez való jog nem abszolút jog, de az esetleges jogkorlátozás csak az arányosság elvének tiszteletben tartása mellett, más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával történhet.

Ennek alapján az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) 27. § (3) bekezdése korlátozza az adatnyilvánosságot, a következők szerint:

„Közérdekből nyilvános adatként nem minősül üzleti titoknak a központi és a helyi önkormányzati költségvetés, illetve az európai uniós támogatás felhasználásával, költségvetést érintő juttatással, kedvezményel, az állami és önkormányzati vagyona kezelésével, birtoklásával, használatával, hasznosításával, az azzal való rendelkezéssel, annak megterhelésével, az ilyen vagyont érintő bármilyen jog megszerzésével kapcsolatos adat, valamint az az adat, amelynek megismerését vagy nyilvánosságra hozatalát külön törvény közérdekből elrendeli. A nyilvánosságra hozatal azonban nem eredményezheti az olyan adatokhoz - így különösen a védett ismerethez - való hozzáférést, amelyek megismerése az üzleti tevékenység végzése szempontjából aránytalan sérelmet okozna, feltéve hogy ez nem akadályozza meg a közérdekből nyilvános adat megismerésének lehetőségét.”

A közérdekű adatok megismeréséhez való jognak az Infotv. 27. § (3) bekezdésében található korlátozása háttérben az üzleti titok védelme áll. Az üzleti titok védelméhez való jog az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében alkotmányos alapjog, mely a magántitokhoz való jog részeként élvez védelmet. A 165/2011. (XII. 20.) AB határozat megállapítása szerint:

„A magántitokhoz való alkotmányos jog a magánszféra részeként értelmezhető. A magánszférát és annak védelmét biztosító jog tartalmát az Alkotmánybíróság 36/2005. (X. 5.) AB határozatában olyan, mások elől elzárt területként jellemezte, ahová behatolni az érintett akarata ellenére nem lehet [36/2005. (X. 5.) AB határozat, ABH 2005, 390, 400.]. Az Alkotmány 59. § (1) bekezdése szerinti magántitok védelméhez való jog is olyan ismeretek, információk, adatok stb. összessége, amelynek másoktól, különösen az állami közhatalomtól való elzártságát a törvénynek garantálnia kell. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában az alapjogok nem feltétlenül csak természetes személyeket illetnek meg, egyes jogok sérelmére hivatkozhatnak jogi személyek is, amennyiben az az alapjog természetére tekintettel értelmezhető [elsőként: 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73, 77.; a későbbiekben: 40/2005. (IX. 19.) AB határozat, ABH 2005, 427, 440.; 38/2006. (IX. 20.) AB határozat, ABH 2006, 498, 493.; legutóbb: 8/2010. (AB határozat, ABH 2010, 23, 51-52.]. Az Alkotmánybíróság - az üzleti titok Ptk.-beli meghatározására és a jogi személy gazdálkodó szervezetek életében betöltött jelentőségére tekintettel - a magántitok egyik fajtája, az üzleti titok esetében is megállapította az alkotmányos védelem szükségességét. Az alapjog korlátozásának fentebb már részletezett kritériumai szerint az Alkotmánybíróság vizsgálja a korlátozás célját, e cél fontosságát, valamint a cél elérése érdekében szükségessé váló korlátozással okozott alapjogsérelem súlyát és azt, hogy a jogalkotó a célhoz képest a legenyhébb eszközt választotta-e.” [ABH 2011, 478, 531-532]

Erre tekintettel az Infotv. 27. § (3) bekezdése alkotmányos alapjog, az üzleti titok védelméhez való jog érvényesülése érdekében korlátozza az adatnyilvánosságot. Ez következik abból is, hogy a 27. § (3) bekezdése utolsó mondata csak példalózóan utal a védett ismeretre mint az adatnyilvánosság korlátjára, ezzel biztosítva, hogy védelmet kapjon minden olyan adat, melynek nyilvánosságra kerülése az üzleti tevékenység végzésére sérelmes. Az üzleti tevékenység végzésének sérelme pedig nyilvánvalóan akkor merülhet fel, ha az adat piaci versenyben folytatott tevékenységre vonatkozik.

A korlátozás arányosságát az biztosítja, hogy az Infotv. 27. § (3) bekezdésének normaszövege maga is arányossági mérlegelést ír elő, amikor kimondja, hogy a nyilvánosságra hozatal *„nem eredményezheti az olyan adatokhoz - így különösen a védett ismerethez - való hozzáférést, amelyek megismerése az üzleti tevékenység végzése szempontjából aránytalan sérelmet okozna.”* E rendelkezés alapján tehát az adatközlés megtagadása arányossági mérlegelés alapján lehetséges, mely arányossági mérlegelés során az adatnyilvánossághoz fűződő érdeket kell összevetni az üzleti tevékenység végzését érő sérelemmel.

Ugyanerre a következtetésre jut a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság a nemzeti vagyonnal gazdálkodó vagy azzal rendelkező piaci szereplő gazdasági társaságok üzleti adatainak nyilvánosságáról szóló ajánlása is (Ügyiratszám: NAIH/2016/1911/V.) (a továbbiakban: „Ajánlás”). Az Ajánlás ugyanis a következőket állapítja meg:

„Az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdése által garantált nyilvánosságot, valamint az Alaptörvény VI. cikkében deklarált és az Infotv. által részletesen szabályozott, a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jogot korlátozza tehát az Infotv. 27. § (3) bekezdésének példálózó felsorolása. Az „így különösen” kifejezés lehetőséget ad a jogalkalmazók számára, hogy más, olyan „jogos pénzügyi, gazdasági vagy piaci érdekre” is hivatkozassanak a nyilvánosság korlátjaként, **amelynek megismerése sérelmet okozna azon közpénzekkel gazdálkodó szervezetnek, amely egyben piaci szereplő is.** Ezen aránytalan sérelem lehetőségének bizonyítása természetesen a közpénzekkel gazdálkodó piaci szereplő kötelezettsége lenne egy esetleges bírósági eljárás során. Ilyen hivatkozási alap lehet például az, hogy az üzleti stratégia nyilvánosságra hozatala tartalmazhat olyan adatokat, amelyek **harmadik személyek által történő megismerése ellehetetlenítené a közpénzekkel gazdálkodó piaci szereplő versenyhelyzetét azáltal, hogy ezen információkat a versenytársak is megismerhetik.**” (Ajánlás 7-8. oldal)

Mindebből nyilvánvaló, hogy az Infotv. 27. § (3) bekezdése a közpénzzel gazdálkodó, többségi állami tulajdonban álló vállalkozások számára akkor teszi lehetővé közérdekű adatokhoz való hozzáférés megtagadását, ha az adat olyan tevékenységre vonatkozik, melyet a vállalkozás piaci versenyben végez, és az adat nyilvánosságra hozatala aránytalan sérelmet okoz e piaci tevékenység végzése során.

2. A Törvény 1. §-a az Infotv. 27. § (3) bekezdése tartalmának felel meg, azt konkretizálja

A Törvény 1. §-a a következő rendelkezést illeszti a Postatv. 53. § (4) bekezdése helyébe:

„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.”

E normaszöveggel kapcsolatban mindenekelőtt megjegyzendő, hogy ennek alkotmányosságát a köztársasági elnök sem vitatta.

Ezen túlmenően a Postatv. új 53. § (4) bekezdése az Infotv. 27. § (3) bekezdése normaszövegét követi, amennyiben az adatnyilvánosság korlátozását akkor teszi lehetővé, ha az adatnyilvánosság az üzleti tevékenység szempontjából aránytalan sérelmet jelentene.

Többletként egyedül a Postatv. új 53. § (4) bekezdése utolsó mondata jelenik meg, mely azonban pusztán konkretizálja a megelőző, az Infotv. 27. § (3) bekezdésének szövege szerint is megfelelő fordulatot, érdemben nem adva hozzá annak tartalmához. Egyrészt a Postatv. új 53. § (4) bekezdése utolsó mondata a piaci versenyben folytatott tevékenységre vonatkozó adatokra vonatkozik, ahogyan az Infotv. 27. § (3) bekezdése is. Másrészt nyilvánvaló, hogy az üzleti tevékenység végzése az adatnyilvánosság folytán különösen akkor sérül, ha a piaci versenytársak indokolatlan versenyelőnyhöz jutnak. **Ilyen értelemben tehát a Postatv. új 53. § (4) bekezdése utolsó mondata az Infotv. 27. § (3) bekezdése legfontosabb tartalmi elemét fogalmazza meg, konkretizálja.**

3. A Törvény 2. §-a nem valósít meg visszamenőleges hatályú *ad malem partem* jogalkotást

A fentiek értelmében a Törvény 1. §-a nem tér el a korábban az Infotv. 27. § (3) bekezdése alapján fennálló jogi helyzettől. **Így a Törvény 1. §-a által megállapított szabályok alkalmazásának elrendelése folyamatban lévő eljárásokban nem eredményez érdemben más, hátrányosabb jogi környezetet az alapjog-jogosultak számára, mint ami a Törvény megalkotása előtt irányadó volt.** Nem szűkül ugyanis visszamenőleges hatállyal az adatnyilvánosság azáltal, hogy a Postatv. új 53. § (4) bekezdését a folyamatban lévő eljárásokban is alkalmazni kell, **hiszen a Postatv. 53. § (4) bekezdése az Infotv. 27. § (3) bekezdéséhez képest nem tartalmaz újabb vagy kiterjedtebb jogkorlátozást.**

Erre tekintettel a Törvény 2. §-a az érintetteket nem sújtja újabb kötelezettséggel, nem teszi terhesebbé a fennálló kötelezettségeiket, nem von el és nem is korlátoz jogot, vagyis nem valósít meg *ad malem partem* jogalkotást. Ezért a Törvény 2. §-a nem ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével.

Budapest, 2016. március 18.

Tisztelettel:


Szarka Zsolt

elnök-vezérigazgató



Magyar Posta Zrt.