TASZ
TÁRSASÁG A SZABADSÁGJOGOKÉRT

Tisztelt Alkotmánybíróság!

A köztársasági elnök 2016. március 9-én kelt indítványa szerint március 1-jén elfogadott, a posta szolgáltatásokról szóló 2012. évi CLIX. törvény módosításáról szóló törvényt az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével ellentétesnek tartja, ezért nem hirdette ki, hanem ehelyett előzetes normakontrollját kezdeményezte. Az indítványt az Alkotmánybíróság I/00493/2016. 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 levelünkkel a Társaság a Szabadságjogokért szervezetnek a köztársasági elnök indítványát támogató álláspontját szeretnénk 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, stratégiailag fontos perekben képviseletet 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.

Ebben az ügyben azért látjuk értelmét *amicus curiae* beadvány elkészítésének, mert a törvény kedvezményezettje, a Magyar Posta Zrt. a 2016. március 18-án kelt és az Alkotmánybíróséghoz eljuttatott levelében részletesen foglalkozik az ügy egy olyan kulcskérdésével, amelyben a köztársasági elnök szűkszavúan foglalt állást. A köztársasági elnöki indítvány nem érvel részletesen amellett, hogy a törvény mennyiben vezet be új, korábban nem létező nyilvánosságkorlátozást. A Magyar Posta Zrt. vitatja a köztársasági elnöki indítványt. Meggyőződésünk szerint a vitában a köztársasági elnök álláspontja a helyes, e levelünkkel erre szeretnénk rámutatni, és az Alkotmánybíróság számára meggyőző érvekkel szolgálni.

1136 Budapest, Tátra u. 15/B
Tel: +361 2090046 Fax: +361 2790755
tasz@tasz.hu tasz.hu

1. A vita nem a támadott törvény 1. §-ával megvalósuló nyilvánosságkorlátozás alkotmányosságáról, hanem arról szól, hogy ez a nyilvánosságkorlátozás nagyobb mértékű-e, mint az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény 27. § (3) bekezdése szerinti korlátozás. Vagyis: van-e olyan adat, amely jelenleg jogszerűen nem zárható el a nyilvánosságtól, a támadott törvény hatályba lépése után viszont igen.

Az Infotv. 27. § (3) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„Közérdekből nyilvános adatként nem minősül üzleti titoknak a központi és a helyi önkormányzati költségvetés, illetve az európai uniós támogatás felhasználásával, költségvetést érintő juttatással, kedvezménnyel, az állami és önkormányzati vagyon 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 támadott törvény új nyilvánosságkorlátozó szabálya pedig a következőképpen:

,,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 versenytárs át indokolatlan előnyhöz juttatná.”

Bár a köztársasági elnök a törvény 2. §-át támadta, mégis az 1. § értelmezése az ügy kulcsmozzanata. Ez alapján lehet ugyanis eldönteni, hogy a törvénynek a hatálybalépése előtt benyújtott közérdekű adatigénylésekre vonatkozó hatálya a visszaható hatályú szabályozás tilalmába ütközik-e. Ez ugyanis csak akkor van így, ha a törvénnyel bevezetett nyilvánosságkorlátozás súlyosabb, mint a már korábban hatályban volt, Infotv. szerinti korlátozás.

1136 Budapest, Tátra u. 15/B
Tel: +361 2090046 Fax: +361 2790755
tasz@tasz.hu tasz.hu

A köztársasági elnök indítványa adottnak veszi a választ erre a kérdésre, tényként állapítja meg, hogy „a Törvény 1. §-a – a korábbi szabályozáshoz képest – közérdekű adatokhoz való hozzáférést szűkítő rendelkezéseket tartalmaz.” A törvény kedvezményezettje, a Magyar Posta Zrt. ennél részletesebben kifejtett álláspontja szerint viszont „a Törvény 1. §-a az Infotv. 27. § (3) bekezdése tartalmának felel meg, azt konkretizálja”, ezért nem jelent az információszabadságra nézve súlyosabb korlátozást a hatályos szabályozáshoz képest.

2. Érdemes feltenni a kérdést, hogy ha az újonnan elfogadott szabály szerinti nyilvánosságkorlátozás mértéke valóban nem haladja meg a már több éve hatályban lévő Infotv. 27. § (3) bekezdése szerinti nyilvánosságkorlátozás mértékét, akkor miért kellett egyáltalán törvényt alkotni. Ha a bíróságoknak az Infotv. 27. § (3) bekezdése alapján ugyanazt az ítéletet kellene meghozniuk, mint a most támadott törvény 1. §-a alapján, akkor miért oly fontos ennek a szabálynak a folyamatban lévő ügyeket is érintő hatálybaléptetése? Ez a kérdés segíthet megvilágítani a Magyar Posta Zrt. érvelésének őszintétlenségét, de nem visz közelebb ahhoz, hogy helyes-e ez az érvelés, és tényleg nem terjeszkedik-e túl a hatályos törvény szerinti nyilvánosságkorlátozáson a most elfogadott törvény.

3. Ehhez a két nyilvánosságkorlátozó törvényi szabály összehasonlítása, és némi szövegpozitivizmus szükséges. Az Alkotmánybíróság figyelmébe ajánljuk a következőket.

Az Infotv. szabálya abból indul ki, hogy a költségvetési támogatással (stb.) kapcsolatos adat közérdekből nyilvános adat. Viszont nem nyilvános az az adat, amelynek megismerése az üzleti tevékenység végzése szempontjából aránytalan sérelmet okozna, nem feltétlenül a költségvetési támogatás kedvezményezettjének, a nemzeti vagyont hasznosítónak stb., hanem **bárkinek**. A törvény nyilvánosságot korlátozó szabálya tehát nem nevezi meg a kivételesen érvényesülő üzleti titok lehetséges alanyát. Ez azért jelentős, mert a kivételes nyilvánosságra vonatkozik egy fontos megkötés:

„feltéve hogy ez nem akadályozza meg a közérdekből nyilvános adat megismerésének lehetőségét.”

Ennek a kitételnek a Magyar Posta Zrt. nem tulajdonított jelentőséget. Ám ez igen jelentős, mert ebből az következik, hogy **a kivételes nyilvánosságkorlátozás nem vonatkozhat arra, ami a törvény szerint közérdekből nyilvános adat,** vagyis olyan adat, ami „a központi és a helyi önkormányzati költségvetés, illetve az európai uniós támogatás felhasználásával, költségvetést érintő juttatással, kedvezménnyel, az állami és önkormányzati vagyon kezelésével, birtoklásával, használatával, hasznosításával, az azzal való rendelkezéssel, annak megterhelésével, az ilyen vagyont érintő bármilyen jog megszerzésével kapcsolatos”.

1136 Budapest, Tátra u. 15/B
Tel: +361 2090046 Fax: +361 2790755
tasz@tasz.hu tasz.hu

Mindebből pedig az következik, hogy az Infotv. 27. § (3) bekezdésében foglalt nyilvánosságkorlátozó szabály helyes értelmezése az, hogy a közérdekből nyilvános adatokkal együtt nem válhat megismerhetővé az olyan adat (bárkié, nem kizárólag azé aki a költségvetési támogatást, nemzeti vagyont használja, kezeli), amely az üzleti tevékenység végzése szempontjából aránytalan sérelmet okozna. (Ez alapján például nem titkolható el az állami és önkormányzati vagyonból (is) működtetett vállalkozásra vonatkozó adat, de – ha fennáll az üzleti tevékenység végzése szempontjából aránytalan sérelem feltétele – eltitkolhatóak lehetnek például, ha ugyanazt a tevékenységet valaki magánvagyonából társfinanszírozza, a társbefektető bizonyos érzékeny adatai, vagy például a jogviszonyokra vonatkozó dokumentumokban szereplő, valamely beszállító gazdasági, műszaki és szervezési ismerete vagy tapasztalata (*know how*), amelyet a jogviszony keretében felhasznál.)

Az előzetes normakontroll tárgyát képező törvény ezzel szemben kifejezetten az egyetemes postai szolgáltató és az általa irányított vállalkozás üzleti tevékenységével kapcsolatos adatokra vonatkozik, és az üzleti tevékenységűk szempontjából aránytalan sérelem esetére állapítja meg a nyilvánosságkorlátozást. Az Infotv. 27. § (3) bekezdésével ellentétben pedig a törvény nem tartalmaz olyan kitételt, amely szerint ez a nyilvánosságkorlátozás csak annyiban érvényesíthető, amennyiben nem akadályozza meg a közérdekből nyilvános adat megismerésének lehetőségét. A támadott törvény tehát lehetővé teszi a központi és a helyi önkormányzati költségvetés, illetve az európai uniós támogatás felhasználásával, költségvetést érintő juttatással, kedvezménnyel, az állami és önkormányzati vagyon kezelésével, birtoklásával, használatával, hasznosításával, az azzal való rendelkezéssel, annak megterhelésével, az ilyen vagyont érintő bármilyen jog megszerzésével kapcsolatos adat eltitkolását is, amennyiben az az egyetemes postai szolgáltató, vagy irányított vállalkozása üzleti tevékenysége szempontjából aránytalan sérelmet jelentene. Az Infotv. 27. § (3) bekezdése alapján erre nem lenne lehetőség.

Mindez tehát azt jelenti, hogy a támadott törvény valóban szűkebben határozza meg a nyilvánosságot, mint az Infotv. 27. § (3) bekezdése, ezért a köztársasági elnök által felhozott visszaható hatályú szabályozás – szemben a Magyar Posta Zrt. álláspontjában kifejtettekkel – releváns felvetés.

4. Végül, bár a köztársasági elnök indítványában ezt nem érintette, szükséges szólni arról, hogy ez a hatályoshoz képest súlyosabb nyilvánosságkorlátozás alkotmányosan igazolható jogkorlátozás-e. Abban az esetben is érdemes erre tekintettel lenni, ha az Alkotmánybíróság köti magát az indítványhoz, és nem vizsgálja meg a támadott törvény 1. §-ának alaptörvény-ellenességét. Fontos ugyanis, hogy ha egyszer nem vizsgálja, akkor implicite ne is állapítsa meg a korlátozás alkotmányosan igazolt voltát.

Figyelemreméltó a Magyar Posta Zrt. levelében a következő mondat:

„Erre tekintettel az Infotv. 27. § (3) bekezdése alkotmányos alapjog, az üzleti titok védelméhez való jog érvényesülése érdekében korlátozza az adatnyilvánosságot."

Kétségtelen, hogy az üzleti titok védelme visszavezethető alkotmányos alapjogra, így a magántitok védelmére, amelynek lehetnek gazdálkodó szervezetek az alanyai. Ám alapjogi jogalanyiságuk megítélésekor nem hagyható figyelmen kívül, hogy a kérdéses gazdálkodó szervezet állami vállalat, és mint ilyen, sok tekintetben osztja az állami szervek sorsát, amelyek egyáltalán nem lehetnek alanyai alapvető jogoknak. Ebben az esetben tehát az Alkotmánybíróságnak, ha döntés akar hozni a korlátozás alkotmányosan legitim voltáról – amelyet, mint említettük, ebben az ügyben nem feltétlenül kell megtennie –, az alapjogi teszt alkalmazásakor a jogkorlátozás legitim céljának elemzésekor kell figyelembe vennie. Ha pedig a Magyar Posta Zrt. a költségvetési támogatások és nemzeti vagyon elemeinek használata tekintetében minősül emberi jogi jogalanynak, akkor ilyen természetű magánjogi jogosultságra sem lehet érvényesen hivatkozni, amikor egy alapvető jog korlátozásának alkotmányosságát vizsgáljuk. Az állam és különböző képviselői (álláspontunk szerint az állami vállalatok is) jogait a jogszabályok általában, más jogalanyokhoz hasonlóan védelemben részesítik, hiszen – nem alapjogi értelemben – a ezek is jogalanyok. E védelemben részesített jogaik azonban nem morálisan igazolt emberi jogok, ezért ha ezek valaki más alapjog-gyakorlása folytán szenvednének sérelmet, abban az esetben a jogrendszer – az alapjogi tesztnek megfelelően, alapjogokkal szemben – nem biztosít védelmet számukra: sérelmet szenvedett jogaiknak meg kell hajolniuk a velük konfliktusba került alapjogok előtt.

Ezzel összefüggésben utalni kell arra is, hogy Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) a jogkorlátozás megengedhetőségének megítélésekor relevanciát tulajdonít annak, hogy a jogi személyek – az emberekkel ellentétben – nem morális lények. Erre még magyar vonatkozású ügyekben is találunk példát. Az Uj Péter kontra Magyarország ügyben például az alábbiak szerint érvelt az EJEB:

"Jelen ügyben egy gazdasági társaság emelt vádat, amelynek vitathatatlanul joga van arra, hogy rágalmazó állításokkal szemben megvédje magát. […] Különbség van azonban egy gazdasági társaság kereskedelmi jóhírnevéhez fűződő érdeke, és az egyén – társadalmi státuszára vonatkozó – jóhírneve között. Míg ez utóbbi érintheti a méltóságot, a Bíróság szerint a kereskedelmi jóhírnévhez fűződő érdek nélkülözi ezt az erkölcsi dimenziót. A kérelem alapján indult ügyben egy állami tulajdonban lévő vállalat jóhírnevéről van szó; ezért a jóhírnév védelme pusztán kereskedelmi érdekeltségű morális többlet nélkül. [Uj v. Hungary, Application no. 23954/10]"

Ugyanez az érv egy igen friss döntésben, a Magyar Tartalomszolgáltatók Egyesülete és Index Zrt. kontra Magyarország ügyben is megjelenik, utalva a hazai bíróságok – helytelennek tartott – differenciálatlan gyakorlatára:

"Különbséget kell tenni egy vállalat kereskedelmi érdekén alapuló jóhírnevének, és az egyének társadalmi státuszához kapcsolódó jóhírnevének védelméhez fűződő igény

között. Míg utóbbi az utóbbi az emberi méltóság kifejeződése, előbbi mellőzi ezt a morális dimenziót." (MTE and Index v Hungary, Application no. 22947/13)"

Mindezek alapján, ha az Alkotmánybíróság – az elnök indítványán túlterjeszkedve – mégis megvizsgálná a nyilvánosságkorlátozó szabály, az 1. § alkotmányosságát, akkor tekintettel kell lennie arra, hogy a szükségességi-arányossági teszt alkalmazásakor a jogi személyek nem ugyanazon igazolás alapján élvezik az alapjogok által biztosított szabadságot és egyenlőséget, mint az emberek.

Budapest, 2016. március 23.

Tisztelettel:

Szabó Máté

1136 Budapest, Tátra u. 15/B
Tel: +361 2090046 Fax: +361 2790755
tasz@tasz.hu tasz.hu