

A TASZ álláspontja Magyarország 2017. évi központi költségvetésének megalapozásáról szóló T/10536. számú törvényjavaslat 99. §-áról

Ismeretes, hogy a kormánynak a költségvetést megalapozó törvényjavaslatában szerepel egy szakasz, amely szerint nem ismerhető meg „köztulajdonban álló gazdasági társaság, valamint az általa irányított vállalkozás üzleti tevékenységével kapcsolatos azon adat”, amelynek nyilvánossága a vállalat számára piaci sérelmet okozna. A javaslat továbbá arról is rendelkezne, hogy a villamos energiával, földgázzal, távhővel, hatósági nyilvántartáshoz kötött távközlési tevékenységgel foglalkozó cégek bizonyos szerződései és ezek előkészítő adatai 5-30 évig nem ismerhetők meg.

A törvényjavaslat 99. §-a a következőképpen rendelkezik:

A köztulajdonban álló gazdasági társaságok takarékosabb működéséről szóló 2009. évi CXXII. törvény a következő 7/I. §-sal egészül ki:

„7/I. § (1) A villamosenergia-termelési, villamosenergia-kereskedelmi, földgázkereskedelmi, villamosenergia-elosztási, földgázelosztási, földgáztárolási, átviteli rendszerirányítási, távhőtermelési, központi adatgyűjtő és feldolgozó rendszer működtetési, továbbá hatósági nyilvántartáshoz kötött távközlési tevékenységet, vagy ezen tevékenységek végzését támogató vagyongazdálkodási feladatokat főtevékenységként ellátó, köztulajdonban álló gazdasági társaságnak, valamint az általa a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló törvény szerint közvetlenül vagy közvetve irányított vállalkozásnak (a továbbiakban: irányított vállalkozás) az e tevékenységéhez vagy annak végzését támogató vagyongazdálkodási feladathoz kapcsolódóan kötött szerződése, valamint az ezen szerződés előkészítésével, megkötésével kapcsolatos, illetve az ezekkel összefüggő döntések megalapozását szolgáló üzleti, pénzügyi, műszaki, kereskedelmi, piaci adata nemzetbiztonsági, központi pénzügyi vagy külügyi érdekből – az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény 27. § (2) bekezdés b), e) és f)

pontjára figyelemmel – az ilyen adatot tartalmazó dokumentum hatálya alatt és a hatály megszűntétől számított 5 évig, de legfeljebb 30 évig nem ismerhető meg.

(2) Nem ismerhető meg továbbá a köztulajdonban álló gazdasági társaság, valamint az általa irányított vállalkozás üzleti tevékenységével kapcsolatos azon adat, amelynek más által történő megszerzése vagy nyilvánosságra hozatala a köztulajdonban álló gazdasági társaság vagy az általa irányított vállalkozás gazdálkodása körében, gazdasági tevékenységéhez kapcsolódóan, közvetlenül vagy közvetve

a) elsősorban a tisztességes piaci verseny szempontjából hátrányt vagy aránytalan sérelmet okoz, vagy

b) sérti vagy veszélyezteti a köztulajdonban álló gazdasági társaság, vagy az általa irányított vállalkozás jogos pénzügyi, gazdasági vagy piaci érdekeit.

(3) Aránytalan a sérelem különösen akkor, ha az adat más általi megszerzése, hasznosítása, másokkal való közlése vagy nyilvánosságra hozatala a köztulajdonban álló gazdasági társaság, vagy az általa irányított vállalkozás versenytársát indokolatlan előnyhöz juttatná.”

A TASZ a törvényjavaslatban szereplő szabályok egy részével sok hasonlóságot mutató, a postatörvénybe írt szabályokat is alkotmányellenesnek tartotta, ezt az Alkotmánybíróságnak címzett amicus indítványában részletesen ki is fejtette. Az Alkotmánybíróság a postatörvény módosítását nem találta Alaptörvény-ellenesnek, ennek ellenére a TASZ a korábbi álláspontját fenntartva a következőket jegyzi meg.

Három állítást teszünk:

1. A javasolt korlátozás messze túltesz az információszabadság-törvény jelenlegi nyilvánosság-korlátozási szabályain.
2. Az új nyilvánosságkorlátozás alkotmányosan nem igazolható.
3. Az információszabadság érvényesülése **valójában** nem korlátozza, hanem szolgálja a nemzetgazdaság érdekeit.

1. A javasolt korlátozás messze túltesz az Infotv. jelenlegi nyilvánosság-korlátozási szabályán.

Az (1) bekezdés teljesen új korlátozást vezet be. A (2) bekezdés szerinti korlátozás újdonság volta vitatott, legalábbis a postáról szóló törvény módosításának alkotmányossági vizsgálatakor ez volt az egyik kulcskérdés.

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.”

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 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.” Ebből az következik, hogy a kivételes nyilvánosságkorlátozás nem vonatkozhat arra, ami a törvény szerint közérdekből nyilvános adat, tehát „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.” 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 vagyonnal való 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.)

A most megismerhetővé vált törvényjavaslat ezzel szemben kifejezetten a köztulajdonban álló gazdasági társaság, valamint az általa irányított vállalkozás üzleti tevékenységével kapcsolatos adatokra vonatkozik, és az üzleti tevékenységük szempontjából aránytalan sérelem, vagy a gazdasági, piaci érdekeinek sérelme esetére állapítja meg a nyilvánosságkorlátozást. Nem tartalmaz továbbá olyan kitélt, amely szerint ez a nyilvánosságkorlátozás csak annyiban érvényesíthető, amennyiben nem akadályozza meg a közérdekből nyilvános adat megismerésének lehetőségét. A törvényjavaslat tehát lehetővé teszi a központi és a helyi önkormányzati költségvetés, illetve az európai uniós támogatás felhasználásával, költségvetést érintő juttatással, kedvezményel, 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 a köztulajdonban álló gazdasági társaság, valamint az általa irányított vállalkozás üzleti tevékenysége szempontjából aránytalan sérelmet jelentene, vagy gazdasági, piaci érdekeit sértené. Az Infotv. 27. § (3) bekezdése alapján erre nem lenne lehetőség.

Mindez tehát azt jelenti, hogy az Infotv. 27. § (3) bekezdésénél valóban szűkebben határozza meg a nyilvánosságot a törvényjavaslat.

2. Ez a súlyos nyilvánosságkorlátozás alkotmányosan nem igazolható jogkorlátozás.

A törvényjavaslat üzleti, piaci és gazdasági érdekekre tekintettel korlátozná a nyilvánosságot. Kétségtelen, hogy ezzel összefüggésben például az üzleti titok védelme visszavezethető lehet alkotmányos alapjogra, így a magántitok védelmére, amelynek lehetnek gazdálkodó szervezetek is az alanyai. Ám alapjogi jogalanyiságuk megítélésekor nem hagyható figyelmen kívül, hogy a kérdéses gazdálkodó szervezetek állami vállalatok, és mint ilyenek, sok tekintetben osztják az állami szervek sorsát, amelyek egyáltalán nem lehetnek alanyai alapvető jogoknak. A kérdéses cégek a nemzeti vagyon elemeinek használata tekintetében minősülnek emberi jogi jogalanyoknak, ezért ilyen természetű magánjogi jogosultságra sem lehet hivatkozni, amikor egy alapvető jog korlátozásának alkotmányosságát vizsgáljuk. Az állam és különböző képviselői (ideértve az állami vállalatokat is) jogait a jogszabályok általában, más jogalanyokhoz hasonlóan védelemben részesítik, hiszen – nem alapjogi értelemben – 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. Érdekeik vagy jogaik védelme a szabadságjogoknak a törvényjavaslatban megjelölt módon történő korlátozását nem igazolhatja.

3. Az információszabadság érvényesülése nem korlátozza, hanem szolgálja a nemzetgazdaság érdekeit.

Mivel a törvényjavaslat indokolása szembeállítja az információszabadságot a nemzetgazdaság érdekeivel (így fogalmaz: „Az információszabadság nem korlátozhatja aránytalanul a jogszerű nemzetgazdasági érdeket”), szükségesnek tartjuk újra leírni a következőket is.

Alapvetően hibásnak tartjuk az információszabadság ilyen szembeállítását a nemzetgazdasági érdekekkel. A nemzetgazdasági érdekeknek az információszabadság érvényesülése nemhogy nem gátja, hanem éppen előmozdítója. A nemzeti vagyonnal való átlátható gazdálkodás nem aláássa, hanem éppen szolgálja a nemzetgazdaság érdekeit. Az információ szabadsága szükséges a tág értelemben vett állam (az állami szervek és az állami vállalatok) 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. Ezért is indokolt a közpénzekre, az állami vagyonra vonatkozó információk és a közpénzekről döntéseket hozók zsebének átláthatósága. Ilyen értelemben mondta Louis Brandeis bíró, hogy „Sunlight is said to be the best of disinfectants”, azaz a napfény a legjobb fertőtlenítőszer. A korrupció leleplezésének megakadályozása értelemszerűen nem teszi hatékonyrá nemzetgazdaságot. Épp ellenkezőleg: ahol felüti a fejét a korrupció, ott pazarlást és a közjótól eltérő érdekeket szolgáló működést tapasztalunk. Ami tehát rövidtávon látszólag nagyobb mozgástérrel kecsegtet esetleg, az hosszú távon éppen a hatékonyság ellen hat.