

dr. Gulyás Gergely úrnak,
elnök

Országgyűlés Törvényalkotási Bizottsága

Budapest

Tisztelt Elnök Úr!

A közpénzek átlátható felhasználásáért küzdő civil szervezetként a Transparency International Magyarország megrökönyödéssel szemléli a közpénzekre vonatkozó közérdekű adatok nyilvánosságát sorozatosan korlátozó törvények elfogadását. A törvényalkotó, a postai szolgáltatókról szóló 2012. évi CLIX. törvényt módosító 2016. évi XII. törvény, valamint a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvényt módosító, kihirdetésre váró T/9380. számú törvény elfogadását követően ezúttal a Magyarország 2017. évi központi költségvetésének megalapozásáról szóló T/10536. számú törvényjavaslattal tervezi korlátozni a közérdekű adatok megismerésére irányuló alapvető jogot.

A T/10536. számú törvényjavaslat (a továbbiakban: törvényjavaslat) 21. címében található 99-101. szakaszok módosítják a köztulajdonban álló gazdasági társaságok takarékosabb működéséről szóló 2009. évi CXXII. törvényt (a továbbiakban: Kgtv.). A törvényjavaslat az alábbi 7/I. §-sal egészíti ki a Kgtv.-t:

„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 Kgtv. törvényjavaslattal megállapított új 7/I. § (1) bekezdése az energiakereskedelem területén tevékenykedő, köztulajdonban álló gazdasági társaságok és az ezek által irányított vállalkozások energiakereskedelmi és ezzel összefüggő vagyonkezelői tevékenysége körében keletkezett szerződések és az e szerződések előkészítéséhez kapcsolódó döntések megalapozását szolgáló különféle adatok rendkívül széles körének a megismerhetőségét 30 évre kizárja. Az adatok megismerhetőségének kizárására az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotörvény) 27. § (2) bekezdés b), e) és f) pontjaiban írt – nemzetbiztonsági, pénzügyi, illetve külügyi érdekekkel összefüggő – megtagadási okok adnak lehetőséget.

A Kgtv. törvényjavaslattal megállapított új 7/I. § (2) bekezdése valamennyi köztulajdonban álló gazdasági társaság és az általuk irányított vállalkozások üzleti tevékenységére vonatkozó minden olyan adat megismerhetőségét kizárja, amely adat más általi megismerése a köztulajdonban álló gazdasági társaság jogos érdekét sértené vagy érdekei aránytalan sérelmét idézné elő. A törvényjavaslat e rendelkezésének hatására az összes köztulajdonban álló gazdasági társaság és az ezek által irányított valamennyi vállalkozás üzleti tevékenységével összefüggő adatok minden olyan esetben megismerhetetlenné válnának, amikor fennáll a versenytárs indokolatlan előnyében megnyilvánuló aránytalan sérelemnek, illetve a köztulajdonban álló gazdasági társaság, valamint az általa irányított vállalat jogos érdeke sérelmének a lehetősége.

A Kgtv. 1. § a) pontja értelmében köztulajdonban álló gazdasági társaság az a „gazdasági társaság, amelyben a Magyar Állam, helyi önkormányzat, a helyi önkormányzat jogi személyiséggel rendelkező társulása, többcélú kistérségi társulás, fejlesztési tanács, nemzetiségi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat jogi személyiségű társulása, költségvetési szerv vagy közalapítvány külön-külön vagy együttesen számítva többségi befolyással rendelkezik”. A köztulajdonban álló gazdasági társaságok az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése értelmében nemzeti vagyonnak minősülnek, emiatt vonatkoznak rájuk az Alaptörvény 38. cikk (4) bekezdésében és 39. cikk (2) bekezdésében foglalt követelmények. Előbbi azt írja elő, hogy nemzeti vagyon átruházására vagy hasznosítására vonatkozó szerződés csak átlátható tulajdonosi szerkezetű és átláthatóan működő szervezettel köthető. Utóbbi azt várja el minden közpénzzel gazdálkodó szervezettől, hogy elszámoljon a nyilvánosság előtt az általa kezelt közpénzekkel, továbbá előírja, hogy a közpénzeket és a nemzeti vagyont az átláthatóság és a közélet tisztaságának elve szerint kell kezelni.

A köztulajdonban álló gazdasági társaságok a tisztán magánpénzt használó piaci konkurenseiknél nagyobb mértékben kötelesek túrni az üzleti tevékenységükre vonatkozó adatok nyilvánossága iránti igényt. Ezért a köztulajdonban álló gazdasági társaságoknak be kell érniük az üzleti titkaik Infotörvény által biztosított védelmével. Az Infotörvény 27. § (3) bekezdése a közpénzt használó szervezetek piaci tevékenységét és üzleti titkait megfelelő védelemben részesíti a gazdálkodási adataik nyilvánosságra kerülése folytán elszenvedett aránytalan sérelemmel szemben. Összhangban azonban az Alaptörvény imént idézett rendelkezéseivel, az Infotörvény nem engedi, hogy az adatok kiadásának az aránytalan sérelemre történő hivatkozáson alapuló megtagadása megakadályozza a közérdekből nyilvános adatok megismerhetőségét. Ha a köztulajdonban álló gazdasági társaság az üzleti titkainak

védelmére hivatkozással tagadja meg valamely adat kiadását, az Infotörvény 31. § (2) bekezdése szerint neki kell bizonyítania azt, hogy a kért adatok nyilvánossága aránytalan sérelmet idézne elő. Továbbá, az Infotörvény 30. § (5) bekezdése értelmében az adatok kiadásának megtagadására jogosító okokat megszorítóan kell értelmezni.

A törvényjavaslat ezzel szemben, határozatlan tartalmú jogi fogalmaknak a Kgtv.-be történő iktatásával, parttalanná szélesítené az üzleti titok Infotörvény általi korlátozása körében az aránytalan sérelem fogalmára történő hivatkozás lehetőségét. Az olyan fogalmak, mint például az „üzleti tevékenységgel kapcsolatos adat”, a „gazdálkodása körében”, valamint a „gazdasági tevékenységéhez kapcsolódó” egyrészt maguk is értelmezésre szorulnak, másrészt adósak maradnak az adat és az üzleti tevékenység között fennálló összefüggés szorosságának a meghatározásával. E bizonytalan tartalmú jogi fogalmak gyakorlatilag bármely adat visszatartására lehetőséget teremtenek. Ráadásul a törvényjavaslat ennek a megtagadási oknak a felhívására a gazdálkodó szervezetek felmérhetetlenül széles körét feljogosítja. A törvényjavaslat ugyanis a – már önmagában is rendkívül nagyszámú vállalatot magában foglaló – köztulajdonban álló gazdasági társaságok körén túl az e társaságok által irányított vállalkozásokra is kiterjeszti az üzleti titok újfajta, rendkívül megengedő értelmezését. A törvényjavaslatnak köszönhetően a tőzsdén jegyzett magáncégekre hovatovább szigorúbb átláthatósági követelmények fognak érvényesülni, mint a köztulajdonban álló és közpénzt használó gazdasági társaságokra.

A törvényjavaslat az üzleti titok védelmére történő önkényes hivatkozásra teremt lehetőséget, miáltal a közpénzt használó szervezetek kimondottan széles köre mentesülne a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok nyilvánosságát előíró, az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdésében foglalt követelmény teljesítése alól. Ráadásul azok a köztulajdonban álló gazdasági társaságok, amelyek energiakereskedelemmel vagy ehhez kapcsolódó vagyionkezeléssel foglalkoznak, valamint az ezek által irányított vállalkozások további lehetőséget kapnak az adataik és a szerződéseik kiadásának megtagadására. A törvényjavaslat következtében a polgárok nem fogják tudni eldönteni, hogy a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok megismerésére vonatkozó alapvető jogukkal mely esetekben élhetnek.

A törvényjavaslat által bevezetni tervezett jogkorlátozás a közérdekű adatok felleltározhatatlanul széles körét vonja ki a polgárok számára megismerhető információk köréből, anélkül, hogy teljesítené az alapvető jog korlátozásával szemben az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése által támasztott követelményeket. A törvényjavaslatból nem derül ki, hogy mely más alapvető jog védelme érdekében kerülne sor az alapjog korlátozására. Az sem dönthető el, hogy a bevezetni tervezett alapjog korlátozás arányban áll-e a törvényjavaslat által elérni kívánt célokkal. Ezért a törvényjavaslat az Alaptörvénnyel ellentétes módon korlátozza a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez fűződő, az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésében foglalt alapvető jogot.

A törvényjavaslat indokolása szerint a „köztulajdonban álló gazdasági társaságok is egyenlő és tisztességes versenyfeltételekkel működhetnek a piacon”. Bár a tisztességes és szabad piaci verseny kiemelkedő fontosságú, nem hagyható figyelmen kívül az a tény, hogy a nemzeti vagyionról szóló 2011. évi CXCVI. törvény 7. § (1) bekezdése értelmében a „nemzeti vagyion alapvető rendeltetése a közfeladat ellátásának biztosítása”. Erre a rendelkezésre figyelemmel legalábbis kérdéses, hogy a köztulajdonban álló gazdasági társaságoknak mennyire feladata a piaci versenyben részt venni.

A köztulajdonban álló gazdasági társaságok által kezelt adatok megismerhetőségének megítélése során az állami vagyronról szóló 2007. évi CVI. törvény 5. § (2) bekezdésére is figyelemmel kell lenni. E rendelkezés értelmében az „állami vagyonnal gazdálkodó vagy azzal rendelkező szerv [...] a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvény szerinti közfeladatot ellátó szervnek [...] minősül”. Vagyis a köztulajdonban álló gazdasági társaságokra kifejezetten vonatkoznak az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdésében, valamint az Infotörvény III. fejezetében foglalt előírások. Ezt erősíti az Alkotmánybíróság több határozata is, így például a 21/2013. (VII. 19.) AB határozat 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”.

A törvényjavaslat értelmében a Kgtv. törvényjavaslattal megállapított új 7/I. § (2) bekezdésében foglalt alapjog-korlátozást az adat megismerése iránt a törvényjavaslat hatálybalépését megelőzően benyújtott igényekre, illetve a törvényjavaslat hatálybalépésekor folyamatban lévő eljárásokban is alkalmazni kellene. A törvényjavaslatot hatályba léptető rendelkezés konkrét, egyedi jogviszonyok jogalanyainak a helyzetét nehezíti meg azáltal, hogy visszamenőleges hatállyal korlátozza a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez fűződő alapvető jogot. Az Alkotmánybíróság a 8/2016. (IV. 6.) AB határozatban az Alaptörvény B. cikk (1) bekezdésében rögzített jogállamiságból levezetett jogbiztonság követelményével ellentétesnek találta a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő alapvető jog visszamenőleges hatályú korlátozását. Az Alkotmánybíróság e határozata indokolásának [63] bekezdése megállapította, hogy a „közérdekű adatok megismerésének jogosultsága [...] az adat keletkezésétől fogva fennáll és mindaddig tart, amíg azt jogszabály nem korlátozza”. Az indoklás [65] bekezdése pedig azt rögzíti, hogy a „közérdekű adatok feltétel nélküli elzárása a nyilvánosság elől”, amennyiben az visszamenőleges hatállyal történik, az „Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből levezetett visszaható hatályú jogalkotás tilalmának” sérelmét eredményezi.

Nem tudjuk nem észrevenni azt a tényt, hogy a törvényjavaslat szinte egy az egyben átemeli a közérdekű adatok megismerhetőségét súlyosan korlátozó, nemrégiben elfogadott törvények vonatkozó rendelkezéseit. A Kgtv. törvényjavaslattal megállapított új 7/I. § (1) bekezdése kísérteties hasonlóságot mutat a Paksi Atomerőmű kapacitásának fenntartásával kapcsolatos beruházásról, valamint az ezzel kapcsolatos egyes törvények módosításáról szóló 2015. évi VII. törvény 5. §-ában foglalt rendelkezéssel. Az ezen rendelkezés által megvalósított alapjog-korlátozás Alaptörvény ellenességére vonatkozó érveinket Elnök Úr megismerheti a paksi atomerőmű beruházás titkosításáról szóló törvénnyel összefüggésben az Alkotmánybíróságra eljuttatott [beadványból](#). A Kgtv. törvényjavaslattal megállapított új 7/I. § (2) bekezdése pedig szinte szóról szóra megegyezik a postai szolgáltatókról szóló 2012. évi CLIX. törvény 53. §-ának a 2016. évi XII. törvénnyel megállapított (4) bekezdésével. E jogszabályhelyet is Alaptörvény-ellenesnek tartjuk, az erre vonatkozó érveinket szintén az Alkotmánybírósághoz intézett [beadványunkban](#) foglaltuk össze.

A törvényjavaslat indokolásából az is világossá vált számunkra, hogy a törvényalkotó ellentétet feltételez a közérdekű adatok megismerhetősége és a köztulajdonban lévő gazdasági társaságok gazdasági érdekei között. Erre következtetünk abból a megállapításból, miszerint az „információs szabadság társadalmi rendeltetésével össze nem férő tág értelmezése nem korlátozhatja aránytalanul a jogszerű nemzetgazdasági érdekeket”. A törvényjavaslatot előterjesztő Nemzetgazdasági Minisztérium feltételezhető álláspontjával szemben a Transparency International Magyarország arról van meggyőződve, hogy a nemzetnek és a polgároknak a közpénzt használó szervezetek átlátható és számon kérhető működéséhez fűződik mindenekfelett álló érdeke. Ezért tiltakozunk a törvényjavaslat 21. címében foglalt, a közpénzekre vonatkozó adatok hozzáférhetőségét súlyosan korlátozó rendelkezések elfogadása ellen.

Minderre figyelemmel arra kérem Elnök Urat, hogy a törvényjavaslat országgyűlési vitája során szíveskedjék a törvényjavaslat 21. címében foglalt rendelkezéseket visszavonó módosító indítványt előterjeszteni.

Elnök Úr szíves közreműködését megköszönöm.

Budapest, 2016. május 6.

Tisztelettel:

Ligeti Miklós s.k.
jogi igazgató