

KÖZÉRDEKŰ ADAT-E A PIACI BEVÉTEL FELHASZNÁLÁSÁRA VONATKOZÓ INFORMÁCIÓ? – NYILVÁNOSSÁG A KÖZTULAJDONBAN ÁLLÓ GAZDASÁGI TÁRSASÁGOK VONATKOZÁSÁBAN *

Révész Balázs - Buzás Péter¹

Az állami és önkormányzati tulajdonban álló gazdasági társaságok az információs szabadság szempontjából mindig is „renitens” szereplőknek minősültek. E vállalkozások a működésükre és gazdálkodásukra vonatkozó adatok nyilvánosság elől történő elvonása érdekében számos indokot felhoztak. Például az utóbbi időben mind gyakrabban hangoztatott érv az, hogy a piaci bevételek felhasználásával összefüggő információk nem tartoznak az átláthatósági követelmények hatálya alá. Ezen argumentum tulajdonképpen kettéválasztja közpénzt, illetve azokat a vagyonelemeket, amelyek forrása nem az állam vagy önkormányzat. Amíg ugyanis az előbbiekre vonatkozó adatok tekintetében a nyilvánosság a főszabály, addig utóbbi körbe tartozó információk – az érvelés elfogadása esetén – nem lennének megismerhetők az információs szabadság keretében. Ebből egyenesen az következik, hogy a köztulajdonban álló gazdasági társaságok tevékenységének létezne egy olyan szeglete, amelyre nem a nyilvánosság vagy annak törvényben meghatározott, legitim korlátai vonatkoznak. A transzparencia hiánya ugyanakkor visszaélésekre teremthet lehetőséget, amelynek megelőzése érdekében mindenképpen célszerű megvizsgálni a fent említett érvelés helytállóságát.

1. A közpénzek átláthatósága

A modern állam számos funkciót tölt be, amelyek közül kiemelhető az allokációs (adóztatás), valamint a redisztribúciós funkció. Az adóztatási folyamat révén az adófizetők közösségétől pénzeszközöket von el, majd annak egy részét az újraelosztási folyamat során a társadalom számára visszajuttatja. Hagyományosan mindazon forrásközpénznek minősül, amely – közvetlenül vagy közvetve – az adófizetőktől folyik be az államháztartás egyes alrendszeribe, illetve amelyet onnan folyósítottak.² A hatályos jog emellett

* DOI 10.21867/KjK/2018.2.1.

¹ Dr. Révész Balázs, egyetemi docens SZTE, főosztályvezető NAIH; Dr. Buzás Péter, osztályvezető NAIH

² 2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról (Áht.), 3. §.

ebbe a körbe sorolja még az európai uniótól származó, illetve a nemzetközi megállapodások alapján nyújtott pénzeszközöket is.³

A közpénzek felhasználásának nyomon követése és ellenőrzése alapvető társadalmi elvárás egy demokratikus jogállamban. Az állam a redisztribúciós tevékenysége révén jelentős befolyást gyakorolhat olyanok – természetes vagy jogi személyek, illetve jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek – helyzetére, akik vagy amelyek a vonatkozó döntések meghozatalában nem vehetnek részt.⁴ Ez tehát felételezi a különböző belső és külső kontrollmechanizmusok meglétét. Utóbbiak közé tartozik – többek között – a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez és terjesztéséhez fűződő jog, vagyis az információszabadság.

Az Alaptörvény kimondja, hogy a közpénzekre vonatkozó gazdálkodással minden szervezet a nyilvánosság előtt köteles elszámolni. Ennek érdekében pedig a jogszabály a közpénzekre vonatkozó információkat közérdekű adattá minősítette.⁵ Esetükben tehát főszabályként a nyilvánosság-elv érvényes, így azok megismerhetőségét minden közpénzekkel gazdálkodó szervezet köteles a vonatkozó törvényi előírások keretei között biztosítani.

Az átláthatósági követelmények azonban nem csak a közpénzeket elsődlegesen kezelő állami és önkormányzati szervekre vonatkoznak. A közpénzekre vonatkozó információk nyilvánosságának biztosítása ugyanis „nem függvénye annak, hogy közérdekű adatot birtokló szervezet milyen szervezeti típusba tartozik, milyen tulajdonban van, milyen tevékenységet folytat”.⁶ A döntő tényező, mely meghatározza a nyilvánosságát, az a juttatott vagyon forrása. Következésképpen az információszabadságból eredő kötelezettségek teljesítését már önmagában az megalapozza, hogy egy szerv vagy személy állami, önkormányzati forrásokból vagy ilyen szervektől származó közpénzt kezel.

A köztulajdonban álló gazdasági társaságok pénzeszközeinek általában csak egy részét képezik a közpénzek. Az állami vagy önkormányzati források mellett ugyanis e vállalkozások számos esetben profitorientált tevékenységeket is folytatnak, amelynek célja a piacról származó pénzügyi források növelése. Amennyiben tehát elfogadjuk a bevezetésben említett érvelést, úgy arra kellene következtetnünk, hogy az információszabadság e cégek esetében kizárólag a közpénzek, de nem a piaci bevételek felhasználásának ellenőrzését teszi lehetővé. Azaz a piaci profittal való gazdálkodásra vonatkozó adatok megismerhetőségét nem kötelesek biztosítani.

³ 2007. évi CLXXXI. törvény a közpénzekből nyújtott támogatások átláthatóságáról (Knyt.) 1. § (1) bekezdés.

⁴ Pétervári Kinga (2004): *Közpénzek – magánpénzek, avagy a számvevőszéki ellenőrzés alkotmányjogi problémái*. Budapest: Gondolat, 45-46. old.

⁵ Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdés.

⁶ 3026/2015. (II. 9.) AB határozat, 35. pont.

A fenti gondolatmenet ugyanakkor figyelmen kívül hagyja, hogy az információs szabadság nem csak a közpénzek felhasználásának ellenőrzését teszi lehetővé. Az átláthatóság és a közélet tisztaságának – Nemzeti Hitvallásban deklarált – elvei „általában véve a közfeladatok ellátásával összefüggő adatok kezelése szempontjából is irányadó[k]”. Azaz minden, állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy köteles a tevékenységére vonatkozó vagy közfeladatának ellátásával összefüggésben keletkezett közérdekű és közérdekből nyilvános adat megismerhetőségét biztosítani.⁷ Amennyiben tehát a köztulajdonban álló gazdasági társaságok közfeladatot ellátó szervezetek minősülnek, a transzparencia követelménye – törvényes korlátok között – a közpénzek felhasználásán túl egyéb területekre is kiterjed.

2. Köztulajdonban álló gazdasági társaság, mint közfeladatot ellátó szerv

A köztulajdonban álló gazdasági társaságok sokáig oly módon próbálták meg mentesíteni magukat az információs szabadságból eredő kötelezettségek teljesítésétől, hogy tagadták a közfeladat-ellátói szerepüket. Érvelésük alapja az volt, hogy jogszabályban meghatározott feladatkör hiányában nem kötelesek biztosítani a nyilvánosságot a kezelésükben lévő adatok tekintetében. Mára azonban – a hatályos jogszabályokon alapuló – jogalkalmazói gyakorlat egységes abban, hogy az említett vállalkozások közfeladat-ellátói minőségét több szempont is megalapozza.

Ezek az entitások egyrészt állami és önkormányzati tevékenységek, feladatok széles körét ellátják. Egyes esetekben maguk a jogszabályok nevesítik azokat a konkrét gazdasági társaságokat, amelyek kiemelten közfeladatokat látnak el. Példaként említhető a Magyar Nemzeti Bank, továbbá az Államadósság Kezelő Központ. Mások piacorientált társaságok – mint a Magyar Export-Import Bank és a Magyar Exporthitel Biztosító – vonatkozásában tartalmaznak ilyen rendelkezéseket. Végezetül bizonyos, csak a jogi személyek meghatározott csoportja által végezhető tevékenységeket is szabályozhat a jogalkotó. Ebbe a körbe tartoznak – többek között – az egyes közműszolgáltató cégek.⁸

Másrészt az állami vagy önkormányzati tulajdonban álló gazdasági társaságok rendelkezésére álló – anyagi és egyéb – eszközök a nemzeti vagyon körébe tartoznak. E vállalkozások így annak kezelésével, felhasználásával összefüggésben hoznak döntéseket. Márpedig a nemzeti vagyon alapvető rendeltetése kizárólag közfeladatok ellátásának biztosítása lehet.⁹ Az állami

⁷ 2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információs szabadságról (Infotv.) 26. § (1) bekezdés

⁸ Infotv. 26. § (3) bekezdés

⁹ 2011. évi CXCVI. törvény a nemzeti vagyonról (Nvtv.) 7. § (1) bekezdés.

vagyonnal gazdálkodó szervek pedig közfeladatot ellátó szervezeteknek minősülnek.

A fentiekből következően egy állami vagy önkormányzati tulajdonban álló gazdasági társaság „jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szervként az általa kezelt közérdekű [és közérdekből nyilvános] adatok megismerhetővé tételére köteles”. Márpedig a közérdekű adatok körébe minden olyan információ beletartozik, amely az adott közfeladatot ellátó szerv tevékenységére vonatkozik vagy közfeladatának ellátásával összefüggésben keletkezett, „különösen a hatáskörre, illetékességre, szervezeti felépítésre, szakmai tevékenységre, annak eredményességére is kiterjedő értékelésére, a birtokolt adatfajtákra és a működést szabályozó jogszabályokra, valamint a gazdálkodásra, a megkötött szerződésekre vonatkozó adat”.¹⁰ A vonatkozó jogszabályok ugyanakkor nem tartalmazzak kivételt közfeladatot ellátó szerv „gazdálkodása” tekintetében, így ebbe a körbe mind az állami és önkormányzati, mind pedig a piaci forrásból szerzett pénzeszközök beletartoznak.

A köztulajdonban álló gazdasági társaságok számos, a nemzetgazdaság szempontjából fontos feladatot elláthatnak. Ehhez egyrészt a tulajdonos – állam vagy önkormányzat – biztosít forrásokat, másrészt kiegészül a vállalkozás gazdasági tevékenységéből eredő profittal. Utóbbi azonban nem jelenti azt, hogy a rájuk vonatkozó adatok ne lennének nyilvánosak. Amíg ugyanis a közpénzek felhasználásának átláthatósága többszörösen is biztosított, addig a vállalkozási tevékenységből eredő profit esetén e szervezetek – mint közfeladatot ellátó szervek – a gazdálkodásuk körében kötelesek a közvélemény előtt elszámolni. Az információs szabadság érvényesülésének szempontjából tehát irreleváns az, hogy a köztulajdonban álló gazdasági társaság milyen forrásból eredő pénzt használ fel: mind a közpénzekkel, mind pedig a piaci profittal való gazdálkodással kapcsolatos információk közérdekű adatoknak minősülnek.

Források jegyzéke:

- Pétervári Kinga (2004): *Közpénzek – magánpénzek, avagy a számvetőségi ellenőrzés alkotmányjogi problémái*. Budapest: Gondolat, 45-46. old.
- 2007. évi CLXXXI. törvény a közpénzekből nyújtott támogatások átláthatóságáról
- 2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról

¹⁰ Infót. 3. § 5. pont

- 2011. évi CXCVI. törvény a nemzeti vagyonról
- 2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról
- 3026/2015. (II. 9.) AB határozat
- Magyarország Alaptörvénye